

ỦY BAN DÂN TỘC

Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 – 2020

*Những vấn đề cơ bản và cấp bách về dân tộc thiểu số và chính sách
dân tộc ở Việt Nam đến năm 2030, mã số CTDT/16-20*

BÁO CÁO KIẾN NGHỊ

ĐỀ TÀI:

**ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ, TÁC ĐỘNG
CỦA CHÍNH SÁCH BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG
ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ**

Mã số: CTDT.17.17/16-20

Cơ quan chủ trì: Đại học Thái Nguyên

Chủ nhiệm đề tài: GS.TS. Đặng Kim Vui

HÀ NỘI, 2020

ỦY BAN DÂN TỘC

Chương trình Khoa học và Công nghệ cấp quốc gia giai đoạn 2016 – 2020
*Những vấn đề cơ bản và cấp bách về dân tộc thiểu số và chính sách
dân tộc ở Việt Nam đến năm 2030, mã số CTDT/16-20*

BÁO CÁO KIẾN NGHỊ

ĐỀ TÀI:

**ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ, TÁC ĐỘNG
CỦA CHÍNH SÁCH BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG
ĐỐI VỚI ĐỒNG BÀO DÂN TỘC THIỂU SỐ**

Mã số: CTDT.17.17/16-20

Cơ quan chủ trì



***KT. GIÁM ĐỐC
PHÓ GIÁM ĐỐC
PGS. TS. Nguyễn Hữu Công**

Chủ nhiệm đề tài

GS.TS. Đặng Kim Vui

HÀ NỘI, 2020

MỤC LỤC

I. Những vấn đề hạn chế của chính sách và thực thi chính sách BV&PTR đối với đồng bào DTTS.....	1
1.1. Chính sách GDGR	1
1.2. Chính sách khoan bảo vệ rừng.....	5
1.3. Chính sách phát triển rừng.....	7
1.4. Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng	8
1.5. Chính sách khai thác, lưu thông và chế biến lâm sản.....	10
II. Các kiến nghị để thực hiện chính sách BV&PTR đối với đồng bào DTTS trong thời gian tới được tốt hơn	10
2.1. Các kiến nghị với Trung ương	10
2.2. Kiến nghị với địa phương	13
Tài liệu tham khảo.....	16

I. Những vấn đề hạn chế của chính sách và thực thi chính sách BV&PTR đối với đồng bào DTTS

1.1. Chính sách GDGR

- Giao đất giao rừng và mâu thuẫn về đất đai

Rừng giao cho các công ty Nông lâm nghiệp, Ban quản lý, hoặc tạm giao cho UBND xã chiếm tỷ lệ lớn làm mất cơ hội cho các hộ tiếp cận với nguồn đất sản xuất dẫn tới mâu thuẫn tại nhiều nơi. Sau 25 năm thực hiện giao rừng, đến năm 2018, trong tổng số diện tích rừng của cả nước là 14.491.295 ha diện tích rừng đã giao cho chủ rừng là 11.396.402 ha chiếm 69%, trong đó giao cho: Ban quản lý rừng đặc dụng 2.056.504 ha; Ban quản lý rừng phòng hộ 2.984.158 ha; Tổ chức kinh tế (chủ yếu là doanh nghiệp nhà nước) 1.711.594 ha; Tổ chức KH&CN, đào tạo về Lâm nghiệp 118.521 ha; Doanh nghiệp có vốn nước ngoài 66.159 ha; hộ gia đình 2.955.134 ha; Cộng đồng dân cư 1.156.714 ha; Đơn vị vũ trang 198.825 ha; Tổ chức khác 148.793 ha. Diện tích rừng chưa giao là 3.094.893 ha, chiếm 31% hiện đang giao cho ủy ban nhân dân cấp xã quản lý (Bộ và PTNT, 2019). Diện tích rừng và đất lâm nghiệp giao do UBND xã quản lý còn lớn (ở tất cả các tỉnh điều tra năm 2018), tuy nhiên do UBND xã không phải là chủ rừng, không có nguồn lực, không được hưởng đầu tư từ các chính sách hiện hành nên diện tích này chưa được quản lý bảo vệ tốt, hiệu quả sử dụng đất không cao, tài nguyên rừng thường xuyên bị đe dọa.

Tiến độ giao rừng, cho thuê rừng gắn liền với giao đất lâm nghiệp và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp còn chậm; công tác giao đất, giao rừng chưa khắc phục được những tồn tại, bất cập kéo dài nhiều năm, đã gây ra bức xúc trong xã hội (nhất là ranh giới không xác định rõ ràng giữa các chủ quản lý, do đó đã gây ra nhiều tranh chấp giữa các đối tượng sử dụng, đặc biệt tranh chấp giữa các tổ chức nhà nước quản lý rừng với người dân địa phương. Làm phát sinh những bất ổn về mặt xã hội, tăng khoảng cách giàu nghèo giữa các hộ. Kết quả điều tra năm 2018 đã chỉ ra là GDGR chủ yếu trên

hồ sơ, bản đồ ít triển khai thực địa, chưa giải quyết mâu thuẫn, vướng mắc, đặc biệt thiếu sự tham gia của người dân);

Giao rừng tự nhiên manh mún nhỏ lẻ cho hộ, do vậy khó hoặc không thể bảo vệ và tổ chức kinh doanh được (mỗi hộ được giao từ 2 – 3ha, có chỗ chỉ 1 ha) (Kết quả điều tra năm 2018 cho thấy gần như các địa phương được điều tra đều có kết quả trên).

Ngoài ra việc trồng rừng trên đất trồng lâm nghiệp mà hầu hết là đất canh tác nương rẫy bỏ hóa của cộng đồng bản địa. Loại hình sử dụng đất này hầu như không được thừa nhận trong thực tế do đó người dân không được cấp quyền sử dụng đất. Do vậy trồng rừng đã làm thu hẹp quỹ đất canh tác của cộng đồng bản địa và một số nơi đã tạo nên mâu thuẫn trong sử dụng đất trồng rừng giữa lâm trường và cộng đồng dân cư.

-GDGR tạo ra sự bất công bằng trong quản lý đất đai

Tiếp cận giao đất giao rừng thiếu sự tham gia của cộng đồng dẫn đến rừng giao không phù hợp với nhu cầu, khả năng và nguồn lực của cộng đồng thiểu số; dẫn đến quản lý, bảo vệ, sử dụng rừng không hiệu quả (Giao cho làng bản khu rừng là rừng truyền thống trước đây của làng bên cạnh không nằm trong ranh giới của làng bản được giao nên làm cho họ không dám tuần tra bảo vệ vì vẫn coi là rừng của làng bên cạnh. Hoặc một số nơi lại giao cho cộng đồng đất rừng phục hồi liền khoảnh với nương rẫy của hộ, dẫn tới hộ đó vẫn vào làm nương rẫy không quản lý được – kết quả điều tra ở Quảng Nam, Gia Lai, Đắk Lắk năm 2018); Đây cũng là nguyên nhân của thất bại trong thực hiện Quyết định 304/2005 đặc thù giao đất giao rừng cho cộng đồng thiểu số Tây Nguyên. Đặc biệt việc giao đất cho hộ gia đình và cộng đồng ở Tây Nguyên không nhiều, do vậy rất ít hộ sở hữu rừng trồng được đầu tư từ chương trình 661.

Ngoài ra cộng đồng dân cư thôn buôn trong một thời gian dài không được công nhận tư cách pháp nhân là chủ rừng, do vậy không được giao rừng hoặc không tiếp cận được với các thủ tục hành chính lâm nghiệp để thực hiện quản lý, sử dụng rừng.

Khả năng tiếp cận thông tin đã tạo lợi thế cho một số hộ được GDGR ở những vị trí thuận lợi so với những hộ khác, cũng như số lượng giao người nhiều người ít.

- GDGR tác động đến chất lượng rừng

Nhà nước chủ yếu giao đất có rừng còn trữ lượng cho các Công ty lâm nghiệp, ban quản lý, ít giao cho hộ gia đình, hay nói cách khác người dân hầu như không được tiếp cận đối với rừng tự nhiên còn trữ lượng trừ khi các hộ có hợp đồng khoán bảo vệ từ các đơn vị này. Cơ cấu diện tích rừng giao cho các chủ rừng có sự thay đổi lớn từ năm 2002 đến 2018, cụ thể là năm 2002, diện tích rừng giao cho doanh nghiệp nhà nước là 3.394.052 ha (Bộ NN và PTNT, 2003), năm 2018 là 1.711.594 ha, giảm 1.682.458 ha, chiếm trên 50%. Diện tích này chủ yếu đã chuyển trả lại địa phương để giao cho các hộ gia đình và cộng đồng dân cư. Tuy nhiên phần diện tích rừng này chủ yếu là rừng nghèo kiệt chứ không phải lâm phần có trữ lượng. Như vậy có thể thấy việc GDGR cho các công ty LN đã không có hiệu quả làm giảm chất lượng rừng (Kết quả điều tra ở các tỉnh Quảng Nam, Và khu vực Tây Nguyên).

GDGR đã làm tăng độ che phủ rừng từ 28,2% năm 1995 lên 41,19% năm 2016, tuy nhiên chủ yếu là rừng trồng (kết quả điều tra năm 2018 tại 9 tỉnh cũng tương tự các báo cáo khác), rừng tự nhiên thì có xu hướng giảm cả diện tích và chất lượng. Kết quả điều tra cho thấy diện tích rừng trồng ở khu vực Bắc Bộ và Bắc Trung bộ tăng, trong khi đó khu vực Tây Nguyên rừng tự nhiên ngày càng giảm hoặc chuyển đổi sang trồng các cây công nghiệp.

- Thực thi quyền trên giao đất, giao rừng

Nhiều hộ gia đình được nhận đất nhưng lại không có điều kiện đầu tư vào đất đai (100% số hộ điều tra năm 2018 đều cho biết không đủ vốn đầu tư vào sản xuất lâm nghiệp, đặc biệt thu nhập từ lâm nghiệp cũng chiếm tỷ lệ nhỏ trong tổng thu nhập của hộ dân. Các tỉnh Quảng Nam, Gia Lai, Đắk Lắk thu nhập từ khoán bảo vệ rừng và dịch vụ môi trường rừng chiếm khoảng 3-5% tổng thu nhập của hộ).

Thiếu chính sách hưởng lợi từ rừng trong ngắn hạn, chính sách hưởng lợi đối với người được giao đất, giao rừng hiện nay chưa rõ ràng, người dân chưa thực sự được hưởng lợi từ chính sách giao đất, giao rừng. Do đó cộng đồng chưa quan tâm đến quản lý, bảo vệ và sử dụng rừng.. “Thực trạng một số tỉnh như vùng Tây Nguyên, Quảng Nam, Nghệ An.. là những tỉnh có diện tích rừng lớn nhất, trữ lượng gỗ và lâm sản ngoài gỗ lớn nhất. Nhưng sản phẩm thương mại lấy từ rừng ra còn thấp; người dân, sống gần rừng và ven rừng chưa đảm bảo cuộc sống từ nghề rừng. Nên thường có các hành vi khai thác rừng, chặt phá rừng, tác động tiêu cực đến rừng. Đây là một vấn đề đặt ra cho các nhà quản lý nghiên cứu, để giúp tháo gỡ những khó khăn bất cập trong cơ chế chính sách hiện nay”.

Chính sách GD,GR nhưng thực tế mới chỉ là giao đất vì chưa xác định trạng thái, trữ lượng rừng khi giao, việc giao rừng thực hiện từ khi chưa có quy hoạch SDD hoặc sau này khi đã có quy hoạch nhưng chưa thực sự dựa vào đó nên GDGR thường lúng túng và kết quả của QLR còn hạn chế (tất cả các địa phương điều tra đều cho ý kiến như trên, kết quả điều tra năm 2018).

- Giao đất giao rừng tác động đến thị trường đất đai

Bởi do cơ chế thực thi pháp luật cấp địa phương còn lỏng lẻo và sự gia tăng dân số nhanh gây áp lực lên đất canh tác, nhiều diện tích rừng đã chuyển đổi sang các diện tích trồng cây công nghiệp, cây nông nghiệp dài ngày. Tình trạng, chuyển nhượng, chuyển đổi trái phép đất lâm nghiệp có rừng vẫn xảy ra tại một số địa phương . Người dân địa phương không có tiền đầu tư hoặc không có khả năng sản xuất đã bán đất cho người ngoài, sau đó làm thuê trên chính mảnh đất của họ. Nhiều trường hợp sau khi bán đất người dân lại tiếp tục vào rừng hoặc các khu vực lân cận khai phá rừng lấy đất canh tác (điều này tập trung chủ yếu tại khu vực Tây Nguyên nơi đất đai màu mỡ và người ngoài lợi dụng vào chính sách ưu tiên của nhà nước với người dân bản địa nên thường xuyên có những trao đổi mua bán đất đai với người dân bản địa, kết quả điều tra 2018).

1.2. Chính sách khoán bảo vệ rừng

- Lợi ích kinh tế càng giảm dần giá trị do đơn giá khoán bảo vệ rừng thấp và giá trị tiền trượt giá đã làm giảm sự quan tâm của cộng đồng (80% người được phỏng vấn trong đợt điều tra đều cho rằng giá giao khoán thấp không theo được với mức sinh hoạt bên ngoài, số liệu điều tra 2018).

- Lợi ích cho phép người dân được thu hái lâm sản ngoài gỗ trong rừng khoán bảo vệ cũng có tính ước lệ. Vì thực tế đời sống của họ gắn bó với rừng và thu hái lâm sản ngoài gỗ làm lương thực, thuốc, bán, ... được tiến hành bình thường cho dù họ không phải chủ rừng. Trong khi đó chủ rừng quốc doanh cũng chỉ quan tâm chủ yếu là khai thác cây gỗ.

- Một số nơi rừng được giao khoán trên giấy hoặc không rõ ràng trên thực địa nhất là nơi có địa hình phức tạp. Do vậy rừng khoán được bảo vệ kém hiệu quả, thực tế rừng khoán bảo vệ bị mất dần trên quy mô lớn.

- Ngoài ra việc khoán bảo vệ rừng đôi khi tiến hành ở nơi không phù hợp với sự hiểu biết, ranh giới truyền thống sử dụng rừng của cộng đồng bản địa, từ đó đã giảm hiệu quả việc bảo vệ rừng của người dân bản địa (các địa phương như Quảng Nam, Gia Lai, Đắc Lắc phần lớn diện tích giao quản lý bảo vệ tại các BQL cho người dân thường không theo ranh giới vị trí rừng truyền thống của làng bản trước đây nên cộng đồng được giao không dám tuần tra bảo vệ hoặc không ngăn chặn được việc phá rừng của các làng bản mà mặc định khu vực đó là của họ, điều tra 2018).

- Đang có sự bất cập trong công tác đóng cửa rừng của chính phủ từ năm 2016: Ảnh hưởng tới kế hoạch kinh doanh của các đơn vị lâm nghiệp. Với đồng bào dân tộc thiểu số thì ảnh hưởng tới chính sách hỗ trợ gỗ làm nhà theo chương trình 134 (QĐ của TTCP 134/2004/QĐ-TTG ngày 20/7/2004 về một số chính sách hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào DT thiểu số nghèo, đời sống khó khăn) (Các tỉnh điều tra Quảng Nam, Gia Lai, Đắc Lắc đều gặp bất cập này).

- Quy hoạch 3 loại rừng còn bộc lộ nhiều bất cập, diện tích quy hoạch đất lâm nghiệp lớn và cơ cấu ba loại rừng chưa phù hợp; chưa có sự thống

nhất giữa quy hoạch ba loại rừng và quy hoạch sử dụng đất, cơ cấu đất trồng, đất chưa sử dụng trong quy hoạch ba loại rừng chiếm tỷ lệ lớn, ngược lại còn nhiều diện tích có rừng nằm ngoài quy hoạch ba loại rừng.

- Chưa xây dựng được giá rừng theo quy định của Luật BV&PTR, nghị định số 48/2007/NĐ-CP ngày 28/3/2007 nên thiếu căn cứ để thực hiện thu hồi rừng, cho thuê quyền sử dụng đất rừng (Báo cáo của các tỉnh điều tra).

- Khi phát hiện sai phạm (xâm lấn đất rừng) chỉ dừng lại ở tuyên truyền, ngăn chặn, lập biên bản và báo kiểm lâm. Kiểm lâm địa bàn có hỗ trợ xử lý những trường hợp vi phạm lâm luật, còn vi phạm liên quan đến đất rừng và tài sản trên đất như chòi, cây trồng... kiểm lâm không đủ thẩm quyền xử lý, phải báo với UBND huyện, phòng tài nguyên và môi trường.. (thủ tục rất lâu và nhiều khi không hiệu quả) (Báo cáo của các tỉnh Quảng Nam, Gia Lai, Đắk Lắk, Nghệ An, 2018).

- Tình trạng khai thác, phá rừng trái phép vẫn còn diễn ra. Công tác phối hợp quản lý bảo vệ rừng, quản lý lâm sản giữa các lực lượng Kiểm lâm, Công an, Quân sự, Biên phòng, chủ rừng và chính quyền địa phương... mới chỉ dừng lại ở mức giải quyết sự vụ, chưa được thường xuyên, đồng bộ trong phối hợp tuần tra, kiểm tra, xử lý (ở hầu hết các tỉnh điều tra).

- Nhiều chương trình dự án của nhà nước được đầu tư đã ảnh hưởng đến công tác quản lý bảo vệ rừng và quản lý lâm sản như công trình thủy điện, các điểm tái định cư, đường vành đai biên giới (ở hầu hết các tỉnh điều tra).

- Do lợi ích từ trồng rừng cao dẫn đến không ít các đối tượng khác lợi dụng để mua bán đất lâm nghiệp trái quy định, việc tự ý phát đốt rừng, chuyển đổi mục đích sử dụng rừng khi chưa có sự cho phép của các cơ quan chức năng diễn ra tại một số địa phương, đây là nguy cơ cũng như thách thức cho công tác bảo vệ rừng trong thời gian tới (ở hầu hết các tỉnh điều tra).

- Cơ chế chính sách về khoán khoán nuôi bảo vệ rừng chồng chéo và không thống nhất, có nhiều mức hỗ trợ khác nhau trên cùng một địa bàn, nguồn lực đầu tư được điều tiết qua nhiều ngành, thiếu tính tập trung dẫn đến hiệu quả sử dụng vốn không cao (Theo Nghị Quyết 30a là 300.000

đồng/ha/năm, theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP là 400.000 đồng/ha/năm; việc hỗ trợ cho các Ban quản lý rừng đặc dụng là 100.000 đồng/ha nhưng định mức giao khoán rừng đặc dụng vẫn phải áp dụng theo Nghị Quyết 30a và Nghị định 75/2015/NĐ-CP là 400.000 đồng/ha/năm...). Cụ thể có những hộ gia đình cư trú tại khu vực thì vừa là đối tượng thụ hưởng chính sách 30a, vừa đối tượng thụ hưởng theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP, ngoài ra hộ nghèo còn được trợ cấp gạo (Báo cáo của các tỉnh điều tra). (Báo cáo của các tỉnh điều tra năm 2018); Bên cạnh đó nhiều ưu đãi cho người dân tộc thiểu số dẫn tới việc ỷ lại chông chờ hỗ trợ của nhà nước (phổ biến ở khu vực huyện Đông Giang, Tây Giang tỉnh Quảng Nam và các huyện của Gia Lai, Đắc Lắc, kết quả điều tra 2018)

- Sự chông chéo còn thể hiện trong công tác quản lý chính sách: Tất cả các nguồn vốn thực hiện chính sách bảo vệ và phát triển rừng hiện nay đều do Sở Nông nghiệp và PTNT quản lý điều tiết; chỉ riêng kinh phí bảo vệ và phát triển rừng thuộc Chương trình 30a do Sở Lao động thương binh và xã hội quản lý điều tiết. Sự chông chéo này khiến việc lồng ghép các nguồn vốn bảo vệ rừng còn hạn chế, thực hiện không đồng bộ và không phát huy triệt để nguồn kinh phí hỗ trợ.

1.3. Chính sách phát triển rừng

- Nguồn lực đầu tư cho các chính sách đang có xu hướng giảm dần: Theo Quyết định số 572/QĐ-BKHĐT ngày 20/4/2017 về việc giao chỉ tiêu kế hoạch vốn đầu tư trung hạn giai đoạn 2016-2020, tổng nguồn vốn đầu tư công được bố trí để thực hiện “Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020” trên địa bàn tỉnh là 106.000,0 triệu đồng. Trong đó, đã cấp cho kế hoạch năm 2016 là 45.000 triệu đồng; năm 2017 được bố trí là 6.500,0 triệu đồng. Như vậy, theo kế hoạch đầu tư công, trong 3 năm tiếp theo nguồn vốn đầu tư phục vụ công tác phát triển rừng (trồng rừng, chăm sóc rừng) chỉ còn 54.500,0 triệu đồng.

- Năng suất, chất lượng rừng trồng chưa cao (chỉ khoảng 10-12m³/ha/năm, đặc biệt khu vực Tây Nguyên, Quảng Nam mật độ trồng rừng

dày nên không hiệu quả 10.000 cây/ha, kết quả điều tra năm 2018), Đồng thời khu vực Tây Nguyên, Quảng Nam đồng bào DTTS còn thụ động và chưa tích cực tham gia vào trồng rừng (tâm lý còn trông chờ hỗ trợ từ nhà nước, kết quả điều tra 2018). Trong khi đó vùng trung du và các tỉnh miền núi phía Bắc, Bắc trung bộ và Nam trung bộ đang phát triển trồng rừng rất tốt.

- Tập đoàn cây trồng còn đơn điệu, chất lượng giống cây trồng chưa đảm bảo phát huy hết điều kiện tiềm năng lập địa, hiệu quả kinh tế chưa đáp ứng nhu cầu trồng rừng.

- Chính sách tín dụng để thực hiện công tác phát triển rừng hầu như chưa đến được với người dân, đặc biệt là chính sách vay vốn trồng rừng theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP của Chính phủ do các rào cản về pháp lý như người dân chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp, chưa có hồ sơ thiết kế kỹ thuật, dự toán trồng rừng thì không thể vay vốn (chưa được giao đất, không có kinh phí thì không thể lập được hồ sơ thiết kế kỹ thuật, dự toán).

- Suất đầu tư cho công tác trồng rừng còn thấp, mới chỉ mang tích chất hỗ trợ đầu tư đã làm ảnh hưởng đến công tác phát triển rừng, đặc biệt là ở các huyện vùng sâu, vùng xa, huyện 30a (Báo cáo của các tỉnh điều tra năm 2018).

- Một số văn bản ban hành của các Bộ, Ngành chưa đồng bộ, thiếu thống nhất (đặc biệt là hình thức và kế hoạch cấp vốn) nên gặp không ít khó khăn cho công tác triển khai thực hiện (Báo cáo của các tỉnh điều tra, 2018).

1.4. Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

- Cho đến nay sau gần 10 năm thực hiện chính sách này nhưng chưa có một đánh giá tổng kết về chính sách này ở cấp độ quốc gia (đây là hạn chế lớn vì sẽ không thu được bài học và đúc rút kinh nghiệm trong triển khai cho những năm sau hiệu quả hơn).

- Chưa có hướng dẫn cụ thể về quy định mức thu và đối tượng thu cho các dịch vụ như du lịch, các cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước trực tiếp từ nguồn nước, dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nuôi trồng thủy sản.

-Thực chất, cộng đồng địa phương đặc biệt là người dân tộc thiểu số vẫn đứng ngoài cuộc của cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Bởi vì theo Nghị định 99/2010 chỉ có chủ thể có quyền sử dụng đất rừng như công ty lâm nghiệp nhà nước, tư nhân có tư cách pháp nhân, hộ, cộng đồng đã được giao rừng, .. mới có quyền thực hiện dịch vụ môi trường. Trong khi đó diện tích rừng giao cho hộ, cộng đồng ở nhiều nơi, đặc biệt Tây Nguyên lại rất thấp, vì vậy các hộ, cộng đồng đã tham gia vào dịch vụ môi trường một cách gián tiếp qua hợp đồng bảo vệ rừng với các công ty lâm nghiệp nhà nước, các ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng. Điều này dẫn đến hạn chế tiếp cận dịch vụ môi trường một cách bình đẳng của cộng đồng và cũng không tạo cho họ cơ hội để chủ động tổ chức quản lý, bảo vệ và sử dụng rừng.

-Từ khi có chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng thì việc giao rừng cho hộ, cộng đồng chững lại, vì các UBND xã, các công ty lâm nghiệp các ban Quản lý rừng muốn giữ lại rừng để hưởng lợi từ chính sách này và chỉ khoán lại một phần cho dân. Trong khi đó mục tiêu chính của chi trả dịch vụ môi trường rừng là nhằm thu hút sự tham gia của cộng đồng bản địa sống ở rừng đầu nguồn vào bảo vệ lưu vực và chi phí của dịch vụ sẽ góp phần cải thiện thu nhập cho người nghèo ở đây.

-Chính sách chi trả DVMTR giới hạn từ nguồn nước (cho nên chỗ được chi trả nhiều, chỗ được chi trả ít - khác nhau) tuy nhiên có những khu vực là rừng xung yếu thì chưa được quan tâm, hoặc để phục hồi thì rất lâu và trong lúc đó cần có sự hỗ trợ thế nào để người dân có thể tham gia giữ rừng (rừng phòng hộ nhưng lại ko ở vùng được chi trả); Ví dụ ở khu vực Lai Châu Điện Biên có những nơi chi trả tiền dịch vụ trên 1 triệu đồng/ha, trong khi đó ở nhiều nơi nhất là những nơi không có hoặc có thủy điện nhỏ thì tiền dịch vụ chỉ trả khoảng vài chục nghìn /ha (kết quả điều tra 2018).

- Chương trình chi trả dịch vụ môi trường chưa bao gồm một hệ thống giám sát và đánh giá rõ ràng. Hầu hết các hướng dẫn chính sách về dịch vụ môi trường tập trung vào thiết lập thể chế tổ chức, vận hành quỹ và báo cáo tài chính; trong khi đó không cung cấp hướng dẫn rõ ràng về giám sát và đánh giá.

- Việc tính hệ số K cho chi trả dịch vụ môi trường rừng còn nhiều bất cập đặc biệt chưa đánh giá được chất lượng rừng nên thường quy đồng một hệ số cho cả rừng giàu, nghèo, trung bình.. gây nên sự bất công bằng trong chi trả.

-Ngoài ra còn có thể thấy dịch vụ hệ sinh thái và môi trường rừng ở Việt Nam mới chỉ bắt đầu với chi trả dịch vụ quản lý rừng đầu nguồn, mặc dù đã có đề cập đến các dịch vụ quan trọng khác như hấp thụ CO₂ rừng, du lịch sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học, ...nhưng đều chưa có cơ chế để thực hiện. Dẫn tới cùng là bảo vệ rừng nhưng nếu không nằm trên lưu vực nào thì kinh phí chi trả thấp nhiều khi không có hoặc trả rất chậm.

- Chưa có hướng dẫn thực hiện sự công bằng trong Chi trả DVMTR như chưa có cơ chế CTDVMTR trong trường hợp thủy điện bậc thang trên cùng một dòng sông (ví dụ khu vực Đắc Mi, A Vương khu Vực Quảng Nam, Tây Nguyên)

1.5. Chính sách khai thác, lưu thông và chế biến lâm sản

- Phần lớn rừng trồng sản xuất trên địa bàn các tỉnh chủ yếu rừng cung cấp nguyên liệu dăm gỗ, giá trị kinh tế thấp. Diện tích trồng rừng này cũng chủ yếu do người dân bỏ vốn nên quan điểm muốn thu hồi vốn nhanh nên thường trồng rừng đầu tư thấp, có chu kỳ ngắn.

- Sản xuất gỗ dăm chủ yếu xuất khẩu thô chưa chế biến sâu như sản xuất ván sợi...

- Do diện tích được giao manh mún không tập trung và số lượng ít nên việc xin cấp chứng chỉ rừng là rất khó, bên cạnh đó người dân ở nhiều nơi chưa chú ý tới việc cấp chứng chỉ rừng.

II. Các kiến nghị để thực hiện chính sách BV&PTR đối với đồng bào DTTS trong thời gian tới được tốt hơn

2.1. Các kiến nghị với Trung ương

- Cần thực hiện sớm việc tổ chức rà soát lại quỹ đất lâm nghiệp, quy hoạch 3 loại rừng, đẩy mạnh công tác giao đất, giao rừng, thuê đất, thuê rừng cho hộ gia đình, nhóm hộ, cộng đồng đồng bào dân tộc thiểu số phát triển kinh tế lâm nghiệp (Đẩy nhanh tiến độ giao đất giao rừng cho các HGD và

cộng đồng DTTS. Giảm thiểu giao rừng cho UBND xã quản lý. Thu hồi rừng của các công ty, doanh nghiệp quản lý không hiệu quả giao cho HGD và cộng đồng. Gắn liền việc GDGR với hỗ trợ sinh kế để người DTTS có điều kiện cải thiện đời sống từ rừng).

- Cần có sự rà soát tích hợp các chính sách hiện nay cho đồng bào vùng dân tộc thiểu số để có tính thống nhất và tránh chồng chéo gây lãng phí không hiệu quả trong việc hỗ trợ đồng bào DTTS tham gia bảo vệ và phát triển rừng.

- Xem xét cân đối nguồn kinh phí hàng năm để đáp ứng được nhu cầu thực hiện đầy đủ chính sách; đặc biệt đối với kinh phí bảo vệ rừng cần được giao sớm từ đầu năm.

- Ngân hàng nhà nước; ngân hàng chính sách xã hội xem xét nới lỏng điều kiện cho vay phát triển rừng sản xuất, theo hướng khuyến khích người dân tự đầu tư một phần vốn và ngân hàng hỗ trợ một phần; đơn giản hóa thủ tục cho vay.

- Cần có chính sách khuyến khích, hỗ trợ cho các HGD, cộng đồng phát triển kinh tế rừng như: miễn hoặc giảm tiền thuê đất và thuế sử dụng đất; vay vốn tín dụng ưu đãi; hỗ trợ kinh phí cho giống, khuyến lâm và cơ sở hạ tầng...

- Tiếp tục đẩy nhanh tiến độ triển khai thực hiện việc hỗ trợ cho đồng bào dân tộc thiểu số theo các cơ chế, chính sách và chương trình, dự án của Trung ương, tỉnh về bảo vệ và phát triển rừng; tổ chức lại hình thức giao khoán bảo vệ rừng để đảm bảo cho người tham gia nhận khoán có nguồn thu nhập phù hợp thực tế và có chế tài xử lý khi bên nhận khoán để xảy ra mất rừng nhằm góp phần thực hiện tốt công tác quản lý, bảo vệ rừng.

- Tranh thủ và thu hút vốn đầu tư, viện trợ của các tổ chức quốc tế cho công tác bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường...đối với vùng miền núi nhằm tạo công ăn việc làm lâu dài và bền vững, tăng thu nhập cho đồng bào dân tộc.

- Nên xem xét điều chỉnh lại ranh giới phạm vi của luật Đất đai và luật lâm nghiệp đến giải quyết bất cập giữa luật đất đai và lâm nghiệp như : Quản

lý rừng tự nhiên, về quy hoạch đất và quy hoạch rừng; về chủ đất và chủ rừng.. (Hứu Đức Nhị, 12/2019).

- Cần quy định rõ quyền sở hữu cũng như cơ chế khai thác đối với trường hợp chủ rừng tự đầu tư phục hồi rừng tự nhiên từ đất chưa có rừng và rừng trồng bổ sung làm giàu rừng bằng cây bản địa sau khi được giao rừng tự nhiên.

- Cần tiếp tục thực hiện nghiên cứu chọn tạo giống cây rừng có chất lượng cao gắn với quy hoạch vùng nguyên liệu và thị trường tiêu thụ hợp lý để tăng năng suất rừng trồng cũng như giảm chi phí vận chuyển.

- Cần có hội thảo đánh giá hiệu quả chương trình chi trả dịch vụ môi trường rừng ở cấp Quốc gia làm cơ sở cho việc tiếp tục thực thi cũng như sửa đổi các chính sách liên quan tới chi trả dịch vụ môi trường rừng.

- Cần ban hành quy chế giám sát đánh giá kết quả chi trả DVMTR và các văn bản hướng dẫn kiểm tra, giám sát và đánh giá công tác bảo vệ rừng, chi trả tiền DVMTR để thống nhất toàn quốc.

- Đẩy mạnh việc phát triển sản xuất lâm nghiệp theo hướng thâm canh, chú trọng đến năng suất, chất lượng sản phẩm, trong đó tập trung thực hiện phát triển được liệu, lâm sản ngoài gỗ dưới tán rừng, trồng rừng theo hướng thâm canh, gỗ lớn. Tiếp tục thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.

- Tiếp tục xây dựng và tổ chức thực hiện các đề án cấp bách nhằm tăng cường công tác bảo vệ và phát triển rừng theo hướng tái cơ cấu ngành lâm nghiệp. Ưu tiên bố trí nguồn kinh phí cho việc đào tạo nguồn nhân lực về lâm nghiệp và nghiên cứu, ứng dụng các Đề tài khoa học công nghệ cho miền núi; xây dựng các chương trình, dự án phù hợp với đặc điểm tình hình của địa phương, đảm bảo tính hiệu quả thiết thực.

- Tăng cường hơn nữa công tác xúc tiến đầu tư, hỗ trợ doanh nghiệp đầu tư trên lĩnh vực lâm nghiệp tại các huyện miền núi, khu vực có đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống nhất là hỗ trợ về liên kết với người dân theo chuỗi giá

trị để phát triển sản phẩm bền vững, phát triển các làng nghề vùng dân tộc thiểu số.

- Cần xây dựng quy định về quản lý rừng cộng đồng như: quyền hưởng dụng đất – rừng truyền thống của cộng đồng, xây dựng các hình thức tổ chức sản xuất như: Tổ hợp tác, hợp tác xã, cộng đồng thôn bản phù hợp với yêu cầu, trình độ sản xuất của đồng bào, trình độ quản lý của cán bộ, nhằm tổ chức hợp tác, liên kết, hỗ trợ nhau trong sản xuất.

- Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng. Đặc biệt là hệ thống giao thông đến các buôn, làng, hệ thống trường học và mạng lưới điện được xác định là một trong những giải pháp quan trọng nâng cao dân trí, tăng cường trao đổi kinh tế, văn hóa, nhờ đó nâng cao được năng lực quản lý các nguồn tài nguyên, trong đó có quản lý bảo vệ và phát triển rừng.

- Cần có giải pháp dứt điểm cho việc di dân tự do, đặc biệt dân tộc thiểu số từ nơi khác tới (chủ yếu khu vực Quảng Nam, Tây Nguyên, Nghệ An – nơi còn trữ lượng rừng cũng như đất đai màu mỡ).

2.2. Kiến nghị với địa phương

- Bổ sung, điều chỉnh quy trình kỹ thuật GDGR có sự tham gia thực sự của HGD và cộng đồng, đảm bảo GDGR đồng thời, ranh giới trên bản đồ, hồ sơ trùng khớp với ngoài thực địa, giải quyết thỏa đáng tranh chấp trước khi giao.

- UBND các huyện đẩy nhanh giao đất gắn với giao rừng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp, đặc biệt là cho các đối tượng thụ hưởng chính sách theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP, vì đây là một trong những điều kiện cần để các đối tượng được thụ hưởng chính sách.

- Các địa phương cần ưu tiên bố trí nguồn kinh phí để thực hiện giao đất gắn với giao rừng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp. Cũng như hỗ trợ một phần ngân sách địa phương để thực hiện chính sách bảo vệ và phát triển rừng theo Nghị quyết 30a và theo Nghị định 75.

- Quy hoạch lại các loại chủ rừng thích hợp cho từng địa phương cụ thể, trong đó hộ gia đình, cộng đồng bản địa cần xem là đối tượng chủ đạo. Tiến

hành giao quyền sử dụng đất và rừng tự nhiên đến hộ, cộng đồng bản địa. Rừng giao chủ yếu lấy rừng từ UBND xã đang quản lý, từ các công ty lâm nghiệp mất khả năng quản lý kinh doanh rừng; từ rừng quản lý truyền thống của cộng đồng, từ đất đai trong chu kỳ nương rẫy.

- Cần cải tiến hoặc thiết lập lại hệ thống hành chính lâm nghiệp địa phương các cấp tỉnh, huyện, xã trong đó làm rõ đơn vị nào sẽ chịu trách nhiệm quy hoạch lại chủ rừng và giao đất giao rừng cho hộ, cộng đồng. Bên cạnh đó cần rà soát để cải tiến các quy định, thủ tục giao đất lâm nghiệp và giao rừng sao cho đơn giản, rõ ràng, minh bạch đối với cộng đồng thiểu số.

- Đối tượng giao đất giao rừng:

+ Đất trồng lâm nghiệp để trồng rừng, tiến hành nông lâm kết hợp thì chủ yếu nên giao cho hộ gia đình quản lý sản xuất

+ Rừng tự nhiên nên định hướng giao cho nhóm hộ, cộng đồng thôn buôn để hình thành Ban quản lý rừng cộng đồng hoặc Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng (FAO, 2017; Hodgdon et al., 2013; Huy, 2017; MRLG, 2017)

- Điều tra nghiên cứu đặc điểm phong tục tập quán quản lý rừng của đồng bào DTTS trước khi tổ chức giao khoán BVR (vị trí rừng, khu rừng do bản quản lý, khu rừng/đất rừng do hộ quản lý, mục đích quản lý sử dụng rừng của làng bản,..).

- Tập huấn chuyển giao kỹ thuật trồng, chăm sóc, khai thác rừng cho các địa phương, các HGD, đồng bào dân tộc thiểu số, đặc biệt là các kỹ thuật trồng rừng gỗ lớn, trồng cây lâm sản ngoài gỗ dưới tán rừng tự nhiên (Nông lâm kết hợp).

- Xây dựng quỹ phát triển sinh kế cộng đồng; xây dựng mô hình đồng quản lý rừng giữa các Công ty lâm nghiệp, các Ban quản lý rừng với đồng bào DTTS đảm bảo quyền lợi của người DTTS.

- Cần nâng cao nhận thức của người dân, nhất là đồng bào DTTS hiểu rõ hơn về các văn bản chính sách mới của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực lâm nghiệp để người dân nắm rõ được quyền và lợi ích của mình cũng như trách nhiệm của người dân trong bảo vệ, phát triển rừng

- Cần có cam kết trong việc không bán đất rừng được giao cho những người bên ngoài cộng đồng; cam kết không xâm lấn đất rừng tự nhiên.
- Cần có giải pháp ngăn chặn tình trạng di dân tự do, lấn chiếm đất rừng (sớm phát hiện để giải quyết triệu đề ngay từ đầu).

Tài liệu tham khảo

1. Báo cáo kết quả hội thảo tại Tây Nguyên (2019), *Hiệu quả và tác động của chính sách bảo vệ và phát triển rừng đối với đồng bào DTTS tại vùng Tây Nguyên*, Tuyển tập báo cáo hội thảo.
2. Báo cáo hội thảo tại Quảng Nam (2019), *Hiệu quả và tác động của chính sách bảo vệ và phát triển rừng đối với đồng bào DTTS tại khu vực Trung trung bộ, Nam Trung Bộ*, Tuyển tập báo cáo hội thảo
3. Báo cáo hội thảo tại Hà Nội (2019), *Hiệu quả và tác động của chính sách bảo vệ và phát triển rừng đối với đồng bào DTTS tại khu vực phía Bắc Việt Nam*, Tuyển tập báo cáo hội thảo
4. Báo cáo hội thảo tại NGHỆ AN (2019), *Hiệu quả và tác động của chính sách bảo vệ và phát triển rừng đối với đồng bào DTTS tại khu vực Bắc Trung bộ*, Tuyển tập báo cáo hội thảo
5. Hứu Đức Nhị, 12/2019, *Những vấn đề xung quanh luật đất đai và luật lâm nghiệp*, <https://kienthuc.net.vn/xa-hoi/nhung-van-de-xung-quanh-luat-dat-dai-va-luat-lam-nghiep-1321498.html>
6. UNDP/GEF-SGP, 2017. Cải thiện sinh kế gắn với bảo vệ và phát triển rừng – thực tế và khuyến nghị chính sách
7. Nguyễn Quang Tân, Nguyễn Văn Chính, Vũ Thu Hạnh, 2008. Đánh giá các rào cản ảnh hưởng tới quản lý rừng bền vững và công bằng, nghiên cứu điền ở Việt Nam – Dự án “tăng cường những tiếng nói để có sự lựa chọn tốt hơn”