

GIAO ĐẤT GIAO RỪNG HUYỆN KRÔNG NÔ: THỰC TRẠNG VÀ MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

Phan Quang Trung

Viện Khoa học xã hội vùng Tây Nguyên

Tóm tắt: Việt Nam đã có khung pháp lý và chính sách cơ bản cho công tác giao đất, giao rừng, được thể hiện trong 2 bộ luật lớn, đó là Luật Đất đai năm 2013, Luật Lâm nghiệp năm 2017. Có thể nói, đến nay chính sách GĐLN đã tạo ra được động lực quan trọng thúc đẩy phát triển sản xuất lâm nghiệp. Phần lớn các hộ gia đình đã chủ động tổ chức sản xuất trên đất được giao, tạo thêm công ăn việc làm, nâng cao đời sống cho các hộ gia đình nông thôn miền núi. Với việc thay đổi quan điểm, nhận thức trong phân quyền quản lý lâm nghiệp đã mở rộng đối tượng được giao đất, giao rừng, thu hút được mọi thành phần kinh tế tham gia vào bảo vệ, phát triển rừng, điều này phù hợp với chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường đa thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng trong cải thiện độ che phủ và chất lượng rừng. Dựa trên phương pháp nghiên cứu định tính, bài viết nêu lên một số nét khái quát về thực trạng giao đất giao rừng ở huyện Krông Nô, từ đó đề cập đến một số vấn đề đặt ra trong công tác giao đất giao rừng trong giai đoạn tới.

Từ khóa: Giao đất giao rừng, Tài nguyên rừng, Krông Nô, Đắk Nông.

Nhận bài ngày 3.8.2021; gửi phản biện, chỉnh sửa, duyệt đăng ngày 24.9.2021

Liên hệ tác giả: Phan Quang Trung; Email: quangtrungphan@gmail.com

1. MỞ ĐẦU

Chính sách giao đất, giao rừng là một trong những chính sách trọng tâm của Nhà nước, được thực hiện từ những năm 90. Giao đất giao rừng (GĐGR) được kỳ vọng góp phần nâng cao chất lượng rừng, tăng độ che phủ rừng và góp phần xóa đói giảm nghèo cho người dân sống gần rừng. Đồng thời giao đất lâm nghiệp sẽ từng bước góp phần nâng cao năng lực của các cộng đồng sống trong và gần rừng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, thu hút được sự tham gia có hiệu quả của người dân để tiến hành xã hội hóa lâm nghiệp. Thực tiễn Đất lâm nghiệp vùng Tây Nguyên chủ yếu vẫn do các tổ chức Nhà nước quản lý. Tuy nhiên, giao đất - rừng cho các tổ chức của Nhà nước như hiện nay lại chưa phát huy được hiệu quả trong sử dụng đất vào bảo vệ rừng. Giao đất với diện tích lớn cho các Ban quản lý và đặc biệt cho các công ty lâm nghiệp đã dẫn đến tình trạng bao chiếm đất đai. Tình trạng bao chiếm đất đai của các tổ chức Nhà nước là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến quỹ đất hạn chế dành cho các chủ thể khác (hộ gia đình, cộng đồng...). Nói cách khác, việc bao chiếm đất của các công ty lâm nghiệp làm mất đi cơ hội tiếp cận với đất đai của hộ, đặc biệt là các hộ nghèo. Do đó

trong xây dựng và thực thi, đánh giá công tác giao đất giao rừng người dân phải là trung tâm, phải xuất phát từ nhu cầu năng lực, nguyện vọng của người dân.

Krông Nô là địa phương có diện tích đất lâm nghiệp khá lớn, với diện tích 32.538,4 ha, chiếm 39,9% diện tích tự nhiên của huyện và được đánh giá là một trong những huyện có tiềm năng về lâm nghiệp và đa dạng sinh học. Trong công tác giao quản lý tài nguyên rừng, huyện đã giao cho nhiều chủ sử dụng để quản lý diện tích đất lâm nghiệp¹; Người dân ở đây vẫn còn tình trạng thiếu đất sản xuất, diện tích đất chưa đáp ứng được nhu cầu sử dụng đất, do đó tình trạng thiếu việc làm, thu nhập thấp khá phổ biến. Chính điều này đã làm nảy sinh các vấn đề phức tạp trong xã hội, dẫn đến tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai và mâu thuẫn giữa các đối tượng sử dụng đất. Vì vậy, công tác giao đất giao rừng cho người dân để ổn định đời sống là nhiệm vụ quan trọng mang tính chiến lược, bền vững cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh - quốc phòng của địa phương và khu vực. Bài viết nêu lên một số nét khái quát về thực trạng giao đất giao rừng ở huyện Krông Nô, từ đó đề cập đến một số vấn đề đặt ra trong công tác giao đất giao rừng trong giai đoạn tới.

2. NỘI DUNG

2.1. Cơ sở pháp lý của công tác giao đất giao rừng

Giao đất, giao rừng là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm tạo sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế, xã hội ở địa bàn nông thôn, đồng thời nâng cao tính trách nhiệm của người dân trong công tác bảo vệ, phát triển rừng. Khuôn khổ luật pháp và chính sách của Chính phủ dần được hình thành và tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng cho việc phát triển tài nguyên rừng. Sự cải tiến của chính sách lâm nghiệp trong quá trình phát triển về quản lý nguồn tài nguyên rừng có tác động đến hoạt động giao đất, giao rừng được mô tả trong bảng sau:

Bảng 2.1. Tiến trình phát triển chính sách GDGR ở Việt Nam

Giai đoạn	Diễn giải về phát triển chính sách
Trước năm 1986	Nhà nước đã có chủ trương giao đất, giao rừng cho hợp tác xã và nhân dân phát triển sản xuất nông, lâm nghiệp, nhất là khi các Quyết định của Hội đồng Bộ trưởng được ban hành, như: Quyết định số 184 - HĐBT, ngày 06/11/1982; Thông tư hướng dẫn số 46 - TT/HTX ngày 13/12/1982 và Chỉ thị 29 - CT/TW ngày 12/11/1983 của Ban Bí thư khóa V thì công tác giao đất, giao rừng được đẩy mạnh. Tuy nhiên, các chính sách này còn mang nặng tính bao cấp, thực thi theo kế hoạch và chỉ tiêu được giao, chủ yếu tập trung giao đất, giao rừng cho các tổ chức Nhà nước.

¹ Giao cho 01 doanh nghiệp Nhà nước (Công ty TNHH MTV Nam Nung) quản lý 3.889,51 ha; giao cho 3 Dự án nông lâm nghiệp gồm: Công ty CPĐT Phú Gia Phát – Hồ Chí Minh; Công ty CP ĐTXD Liên Thành Đắk Nông, Công ty TNHH Bảo Lâm, tổng diện tích: 2.727,99 ha; Khu BTTN Nam Nung 14.123,75ha; Diện tích giao rừng cộng đồng dân cư quản lý: 02 cộng đồng dân cư: 1.300,81 ha; Diện tích rừng và đất lâm nghiệp do địa phương quản lý trên địa bàn huyện Krông Nô là 8.737,16 ha.

1986 - 1992	Năm 1986, Chính phủ bắt đầu thực hiện công cuộc đổi mới bằng việc thừa nhận 5 thành phần kinh tế. Năm 1988 và năm 1991 lần đầu tiên ra đời Luật Đất đai và Luật BV&PTR cho phép giao đất, giao rừng cho tổ chức, cá nhân và hộ gia đình. Quyết định số 327 - HĐBT, ngày 15/9/1992 của Hội đồng Bộ trưởng về một số chính sách sử dụng đất trồng, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước là căn cứ cơ sở để giao đất giao rừng.
1993 - 2002	Ở giai đoạn này một số chính sách quan trọng đã được ban hành để quản lý đất rừng nhằm mục tiêu bảo vệ phát triển rừng và quản lý đất lâm nghiệp bền vững, cụ thể như: Luật Đất đai 1993; Nghị định số 01/CP ngày 04/01/1995 của Chính phủ quy định về việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp nhà nước; Nghị định 02/CP, ngày 15/01/1994 của Chính phủ về GĐLN cho các tổ chức, hộ gia đình; Nghị định 163/1999/NĐ-CP ngày 16/11/1999 về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp; cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích lâm nghiệp; Quyết định số 178/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp. Theo đó đã làm rõ quyền lợi của người sử dụng đất, phục vụ cho quá trình canh tác, ổn định đời sống của người dân.
Từ 2003 đến nay	Ở thời kỳ này, hộ gia đình ngày càng trở nên quan trọng trong việc tạo vốn rừng, xóa đói giảm nghèo vùng cao, còn lâm nghiệp Nhà nước với hình thức quản lý là hệ thống các Ban quản lý và Công ty lâm nghiệp vẫn giữ một vai trò chủ đạo. Năm 2003, Nghị quyết số 28 - NQ/TW của Bộ Chính trị đã chỉ rõ: “Hiệu quả sử dụng đất đai của các nông lâm trường còn thấp, diện tích đất chưa sử dụng còn nhiều; quản lý đất đai, tài nguyên rừng còn yếu kém; tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai giữa hộ dân và lâm trường còn xảy ra ở nhiều nơi...”, vì vậy năm 2004, Nghị định 200/2004/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ được ban hành với mục tiêu sắp xếp đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh đi vào hoạt động hiệu quả trên cơ sở sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên đất đai, theo nguyên tắc “những diện tích rừng tự nhiên còn lại giao cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân để tự đầu tư kinh doanh (khoanh nuôi, tái sinh) và hưởng lợi từ kết quả sản xuất, kinh doanh nghề rừng”. Cụ thể như: Nghị định số 135/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005 của Chính phủ về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản trong các nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh; Quyết định số 304/2005/QĐ-TTg ngày 23/11/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong buôn làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên; Thông tư Liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT ngày 29/01/2011 của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp; Luật Đất đai 2013 và Luật Lâm

	ng nghiệp 2017 được ban hành và chính sách về GĐLN đã được thay đổi để phù hợp với điều kiện thực tiễn, theo đó hộ gia đình, cá nhân chỉ được giao đất rừng sản xuất để thực hiện canh tác, ổn định sản xuất.
--	--

Như vậy, đến nay Việt Nam đã có khung pháp lý và chính sách cơ bản cho công tác giao đất, giao rừng, được thể hiện trong 2 bộ luật lớn, đó là Luật Đất đai năm 2013, Luật Lâm nghiệp năm 2017. Có thể nói, đến nay chính sách GĐLN đã tạo ra được động lực quan trọng thúc đẩy phát triển sản xuất lâm nghiệp. Phần lớn các hộ gia đình đã chủ động tổ chức sản xuất trên đất được giao, tạo thêm công ăn việc làm, nâng cao đời sống cho các hộ gia đình nông thôn miền núi. Với việc thay đổi quan điểm, nhận thức trong phân quyền quản lý lâm nghiệp đã mở rộng đối tượng được giao đất, giao rừng, thu hút được mọi thành phần kinh tế tham gia vào bảo vệ, phát triển rừng, điều này phù hợp với chủ trương phát triển nền kinh tế thị trường đa thành phần theo định hướng xã hội chủ nghĩa, góp phần quan trọng trong cải thiện độ che phủ và chất lượng rừng, góp phần giữ vững vị trí quan trọng của ngành lâm nghiệp trong quá trình phát triển đất nước. Tuy nhiên, diện tích đất lâm nghiệp được giao cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân thực sự đưa vào sử dụng sản xuất, kinh doanh có hiệu quả chiếm tỷ lệ thấp. Đặc biệt là các tỉnh miền núi, nơi có điều kiện sản xuất khó khăn, giao thông không thuận tiện và khả năng tiếp cận thị trường kém nên việc thực hiện chính sách giao đất giao rừng gặp rất nhiều khó khăn.

2.2. Thực trạng công tác giao đất giao rừng ở huyện Krông Nô

Huyện Krông Nô có tổng diện tích tự nhiên 81.374,20 ha. Kết quả theo dõi, cập nhật diễn biến rừng và đất lâm nghiệp năm 2020 được UBND huyện phê duyệt tại Quyết định số 454/QĐ-UBND ngày 08/02/2021 thì tổng diện tích quy hoạch ba loại rừng là 32.538,68 ha, trong đó: Diện tích có rừng là 18.842,41 ha (17.798,43 ha rừng tự nhiên và 1.043,98 ha rừng trồng); diện tích đất chưa có rừng là 13.696,27 ha. Hiện trạng rừng cụ thể được trình bày ở bảng 2.1 sau.

Bảng 2.2. Hiện trạng rừng và đất lâm nghiệp huyện Krông Nô đến 31/12/2020

STT	Loại đất, loại rừng	Tổng	Tổ Chức	UBND xã	Cộng đồng	Hộ gia đình	Hạt Kiểm lâm
1	Đất có rừng	18.842,41	14.724,19	2.260,03	620,40	235,08	1.325,36
1.1	Rừng tự nhiên	18.235,43	14.067,74	2.221,17	620,40	205,39	1.120,73
1.2	Rừng trồng	932,34	656,45	38,86	-	29,69	204,63
2	Đất chưa có rừng	13.696,27	6.077,23	6.477,13	680,41	46,39	92,46
2.1	Đất trồng rừng	756,60	643,05	64,20	44,54	4,82	-

2.2	Đất trống không có cây gỗ tái sinh	1.557,24	744,02	628,15	185,07	-	-
2.3	Đất trống có cây gỗ tái sinh	289,97	193,55	85,28	9,93	-	1,21
2.4	Đất Nông nghiệp	10.695,42	4.455,37	5.714,07	440,87	-	85,11
2.5	Mặt nước	63,27	35,79	23,18	-	-	4,30
2.6	Đất khác	8,41	5,45	1,12	-	-	1,84
Tổng		32.538,68	20.801,42	8.737,16	1.300,81	281,47	1.417,82

Nguồn: UBND huyện Krông Nô, Quyết định số 454/QĐ-UBND ngày 08/02/2021

Diện tích rừng và đất lâm nghiệp do chủ rừng nhóm II¹ quản lý: 20.801,42 ha, gồm: diện tích đất có rừng: 14.724,19 ha (14.067,74 ha rừng tự nhiên và 656,45 ha rừng trồng); diện tích đất chưa có rừng quy hoạch cho lâm nghiệp: 6.077,23 ha. Diện tích rừng và đất lâm nghiệp do các đơn vị quản lý: Công ty TNHH MTV Nam Nung; Khu bảo tồn thiên nhiên Nam Nung, Công ty TNHH Bảo Lâm, Công ty TNHH TMDV SXKS Phú Gia Phát; Công ty CPĐT XD Liên Thành Đắk Nông, Bộ Chỉ huy Quân sự tỉnh và Công ty Cà phê 15- Bình đoàn 53.

Diện tích rừng và đất lâm nghiệp do Cộng đồng dân cư quản lý: 1.300,82 ha, gồm: diện tích đất có rừng: 626,63 ha (rừng tự nhiên); diện tích đất chưa có rừng quy hoạch phát triển rừng: 674,19 ha. Diện tích rừng và đất lâm nghiệp được giao cho Cộng đồng Bon Choih, xã Đức Xuyên và cộng đồng thôn Phú Lợi, xã Quảng Phú quản lý.

Diện tích rừng và đất lâm nghiệp giao cho hộ gia đình, cá nhân: 281,47 ha, Xã Đắk Drô: 26,77 ha; xã Nam Đà: 28,94 ha; xã Quảng Phú: 89,39 ha; Đức Xuyên: 52,58 ha; Đắk Nang: 83,79 ha.

Diện tích rừng và đất lâm nghiệp chưa giao, chưa cho thuê, do UBND các xã, thị trấn quản lý: 8.737,16 ha, gồm: diện tích đất có rừng: 2.260,03 ha (2.192,24 ha rừng tự nhiên và 67,79 ha rừng trồng); diện tích đất chưa có rừng quy hoạch phát triển rừng: 6.477,13 ha.

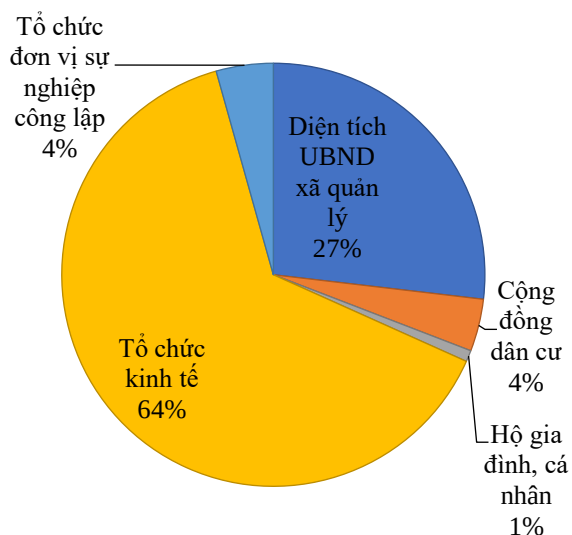
Diện tích rừng và đất lâm nghiệp khu rừng đặc dụng cảnh quan Dray Sáp do Hạt Kiểm lâm quản lý: 1.417,82 ha, trong đó: 1.120,73 ha rừng tự nhiên; 204,36 ha rừng trồng; 92,46 ha đất chưa có rừng. Quy hoạch: Rừng đặc dụng.

Có thể thấy, về cơ cấu chủ sử dụng đất lâm nghiệp ở đây còn rất nhiều bất cập. Đất được giao cho các tổ chức, doanh nghiệp kinh tế Nhà nước quản lý, sử dụng chiếm diện tích rất lớn so với diện tích đất lâm nghiệp giao cho hộ gia đình, cộng đồng, cá nhân sản xuất, canh tác. Cơ cấu sử dụng đất lâm nghiệp theo chủ sử dụng được thể hiện rõ ở biểu đồ 2.1 sau:

¹ Chủ rừng nhóm II gồm các chủ rừng là tổ chức, theo Thông tư Số: 33/2018/TT-BNNPTNT Quy định về điều tra, kiểm kê và theo dõi diễn biến rừng, Hà Nội, ngày 16 tháng 11 năm 2018.

Biểu đồ 2.1. Cơ cấu diện tích đất lâm nghiệp theo chủ thể quản lý, sử dụng năm 2020 của huyện Krông Nô

Nguồn: UBND huyện Krông Nô, Quyết định số 454/QĐ-UBND ngày 08/02/2021



Qua đó, phản ánh được thực trạng hiện nay người dân địa phương đang nhận được rất ít diện tích đất lâm nghiệp, cũng như cơ hội để được tiếp cận với đất lâm nghiệp để phục vụ cho sản xuất cũng rất hạn chế. Ngược lại, diện tích đất lâm nghiệp chủ yếu tập trung thuộc quyền sử dụng của các tổ chức kinh tế nhà nước, công ty lâm nghiệp, nông lâm trường, trong khi việc đánh giá tính hiệu quả sử dụng đất đến nay vẫn đang gặp rất nhiều khó khăn.

Xuất phát từ vấn đề cân đối trong phân phối quyền sử dụng đất lâm nghiệp

đã làm nảy sinh các xung đột trong sử dụng tài nguyên trên địa bàn trong thời gian qua. Đó là việc tranh chấp đất đai giữa cộng đồng người DTTS vốn sinh sống chủ yếu dựa vào đất rừng và các tổ chức, doanh nghiệp Nhà nước đang hoạt động sản xuất, khai thác sản phẩm lâm nghiệp. Một bên là cộng đồng người DTTS đang mong được có đất sản xuất để canh tác, sống xen lẫn giữa khu vực với diện tích đất lâm nghiệp bao phủ do đối tượng khác làm chủ sử dụng, bên còn lại là các tổ chức nông lâm trường với lực lượng cán bộ hạn chế được giao quản lý, sử dụng các diện tích đất lâm nghiệp rộng lớn, nằm xa địa bàn. Vì vậy, công tác quản lý đất lâm nghiệp ở đây đặt ra nhiều vấn đề thách thức, cần đảm bảo được tính hài hòa về lợi ích giữa các đối tượng sử dụng đất trong vùng, tránh hiện tượng tranh chấp, lấn chiếm sử dụng đất trái phép do người dân thiếu đất sản xuất.

2.3. Một số vấn đề đặt ra

Qua nghiên cứu và đánh giá của các địa phương cũng như cơ quan quản lý, đến nay công tác GDGR tỉnh Đắk Nông nói chung và trên địa bàn nghiên cứu nói riêng vẫn còn không ít vấn đề tồn tại. Bởi địa bàn vùng núi vốn nhiều khó khăn sẵn có như: điều kiện tự nhiên khó khăn, dân cư đa dạng, dân số tăng, cơ sở hạ tầng, thông tin, thị trường yếu kém, môi trường suy thoái, trình độ học vấn thấp, chính sách chưa phù hợp tác động với nhau. Bên cạnh những cản trở về các yếu tố tự nhiên, có thể nói GDGR là nhiệm vụ khó khăn hiện hữu ở các địa phương trong toàn quốc. Trong các chính sách quản lý của nhà nước về đất đai, GDGR là hoạt động chuyên môn mang tính đặc thù về không gian, thường ở địa bàn vùng sâu, vùng xa, địa hình khó khăn hiểm trở và đây là hoạt động làm phát sinh về quyền được sử dụng đất sản xuất lâm nghiệp, đóng vai trò là tài sản giá trị có tác động quan trọng đến đời sống kinh tế - xã hội của người dân ở khu vực này.

2.3.1. Về chính sách

Sự bất định về chính sách đất đai, lâm nghiệp: Luật đất đai là văn bản pháp luật mang tính quyết định đến công tác GDGR, tuy nhiên thực tế sự thay đổi thường xuyên của văn bản luật này đã gây không ít khó khăn cho việc đảm bảo tính ổn định, hiệu quả trong thực thi chính sách về đất đai, trong đó có nội dung về GDGR. Các chính sách về đất đai trước năm 2014 xác định hộ gia đình, cá nhân là đối tượng được giao đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên, tuy nhiên từ năm 2014, Luật đất đai 2013 lại không quy định nội dung trên. Trong khi đó, phần lớn diện tích đất lâm nghiệp trên địa bàn là đất rừng tự nhiên do UBND xã quản lý (8737,16 ha) và có nguồn gốc từ các nông lâm trường, theo quy định phải thực hiện chuyển đổi mục đích rừng trước khi giao cho hộ gia đình, cá nhân và đây là công tác cần rất nhiều kinh phí và mất thời gian. Đây là vấn đề khó khăn lớn mà các địa phương rất cần sự quan tâm, hỗ trợ từ cấp trên, vì theo chính quyền địa phương nhiều diện tích bóc tách đất từ các tổ chức về địa phương quản lý chủ yếu là rừng tự nhiên nên việc giao cho người dân gặp nhiều vướng mắc.

Các văn bản luật còn chồng chéo, tính ràng buộc chưa cao: Luật Lâm nghiệp 2017 quy định rừng sản xuất được phân loại cụ thể rừng sản xuất là rừng tự nhiên, rừng sản xuất là rừng trồng, tuy nhiên Luật Đất đai 2013 không quy định cụ thể từng loại đất rừng sản xuất mà loại đất chung là đất rừng sản xuất, nên trong quá trình thực hiện rất khó khăn trong việc xác định loại đất để thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp GCNQSDĐ lâm nghiệp. Đến nay, văn bản quy phạm pháp luật quy định về GDLN là Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT ngày 29/01/2011 của Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn với giao đất, thuê đất lâm nghiệp, vẫn còn hiệu lực thi hành. Ngày 02 tháng 6 năm 2014 Bộ TN&MT tiếp tục ban hành Thông tư số 30/2014/TT-BTNMT quy định về hồ sơ giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, thu hồi đất được áp dụng bao gồm cho cả nội dung về GDLN. Tuy nhiên, trình tự và thủ tục hướng dẫn về giao đất của hai văn bản trên lại khác nhau, gây không ít khó khăn cho cơ quan chuyên môn trong công tác chỉ đạo, triển khai thực hiện GDLN.

Quyền của đối tượng sử dụng đất lâm nghiệp chưa được đảm bảo đầy đủ: Chính sách đất đai có quy định bồi thường về đất hay giao bổ sung diện tích đất bị thu hồi để thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, việc giao đất có cùng mục đích sử dụng với loại đất thu hồi như đất sản xuất lâm nghiệp rất khó thực hiện, nhất là vùng núi. Đối với đồng bào DTTS đây là một vấn đề khó khăn, bởi thiếu đất sản xuất đồng nghĩa với thiếu tư liệu sản xuất chính, đời sống sẽ khó khăn hơn. Đến nay, các văn bản quy định về các quyền của đối tượng sử dụng đất nói chung, đất lâm nghiệp nói riêng vẫn đang được tiếp tục nghiên cứu bổ sung, hoàn thiện. Vì vậy, người dân vẫn còn khó khăn trong định hướng phát triển sản xuất, mở rộng canh tác để nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Công tác quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch rừng chưa đồng bộ, thiếu chính xác: Quy hoạch sử dụng đất cũng như quy hoạch rừng có vai trò, ý nghĩa rất quan trọng đối với công tác giao đất, giao rừng. Tuy nhiên, việc thực hiện lập kế hoạch, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch rừng hiện nay còn nhiều bất cập, thiếu thực tiễn, chưa có đánh giá đầy đủ về các

mặt tác động trong kết quả quy hoạch. Mặt khác, sự kết hợp giữa quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch rừng còn nhiều bất cập, kết quả quy hoạch đất đai chưa gắn liền với quy hoạch 3 loại rừng đã được phê duyệt và ngược lại, quy hoạch 3 loại rừng thực hiện điều tra còn nhiều bất cập, chưa sát với thực tiễn, công tác điều chỉnh quy hoạch còn diễn ra thường xuyên. Theo UBND huyện Krông Nô (2020), nhiều quy hoạch về phát triển lâm nghiệp đã được phê duyệt nhưng khi có nhu cầu phát triển trên các lĩnh vực khác thì phải điều chỉnh, làm cho quy hoạch lâm nghiệp bị xáo trộn, trở thành thứ yếu so với quy hoạch các ngành khác.

Chính sách hỗ trợ sau giao đất chưa rõ, thiếu hiệu quả: Thời gian qua, ở Việt Nam nói chung và tỉnh Đắk Nông nói riêng đã ban hành rất nhiều chính sách để hỗ trợ, tạo điều kiện cho đồng bào DTTS trong quá trình sử dụng khai thác đất lâm nghiệp, đảm bảo ổn định sản xuất, canh tác. Tuy nhiên, việc triển khai các chính sách về hỗ trợ sau giao đất cho người dân, đặc biệt là người DTTS vẫn còn nhiều bất cập, sự quan tâm đầu tư về cơ sở hạ tầng, cây giống, nguồn vốn vẫn còn hạn hẹp,... Vai trò của nhà nước trong các vấn đề về hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm, ổn định thị trường và định hướng cây trồng cho người DTTS còn hạn chế.

2.3.2. Về công tác tổ chức thực hiện

Quy trình thực hiện thiếu đồng bộ, phương pháp chưa hợp lý: Đến nay, nhiều chương trình, dự án đã và đang cùng tham gia thực hiện công tác GĐLN trên địa bàn, góp phần giải quyết nhu cầu đất lâm nghiệp của người dân địa phương. Tuy nhiên, vẫn chưa có sự phối hợp và thống nhất về thủ tục cũng như phương pháp giao đất, vì vậy, thực tế đã diễn ra rất nhiều vấn đề liên quan đến quy trình thực hiện, cụ thể: Các chương trình, dự án đã tự ban hành sổ tay giao đất riêng để tổ chức thực hiện; UBND các huyện áp dụng chính sách, thủ tục về GĐLN theo đặc thù quản lý của mỗi địa phương; Các đơn vị tư vấn thực hiện giao đất dựa trên điều kiện thực tiễn của địa bàn và đơn vị; Quy trình giao đất theo pháp luật về đất đai... Các quy trình đều hướng đến mục tiêu để người dân được giao đất và cấp GCN quyền sử dụng đất theo đúng quy định, nhưng việc triển khai thực hiện theo quy trình, giải pháp khác nhau đã làm hạn chế tính thống nhất trong thực thi pháp luật về chính sách đất đai, dẫn đến sự bị động trong phối hợp của các cơ quan chuyên môn, chính quyền địa phương trong công tác GĐLN. Theo khảo sát đầu năm 2020, phương pháp thực hiện giao đất không hợp lý là một trong những vướng mắc quan trọng, ảnh hưởng đến công tác GĐLN. Ngoài ra, các dự án giao đất, giao rừng trước đây không thực hiện hoàn thiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã giao dẫn đến việc quản lý gặp khó khăn, chồng chéo là một trong những nguyên nhân dẫn đến các vấn đề tranh chấp về đất đai.

GĐLN chưa gắn với giao rừng: Pháp luật về đất đai và lâm nghiệp quy định rõ giao đất phải gắn với giao rừng, theo Luật Lâm nghiệp 2017: “Việc giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng phải đồng thời với việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi đất, chuyển mục đích sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất”. Tuy nhiên, thời gian qua trên địa bàn nghiên cứu, công tác thực hiện GĐLN gắn với giao rừng còn rất hạn chế, hoạt động về giao rừng chưa được qua tâm đúng mức. Công tác giao đất và giao rừng theo quy định do hai cơ quan chuyên môn khác nhau thực hiện dẫn đến sự chồng chéo, mâu thuẫn về số liệu thực địa, mặt khác sự phối hợp trong công tác giao đất gắn với

giao rừng giữa các cơ quan chuyên môn từ trước đến nay vẫn còn thiếu chặt chẽ. Đến nay, trên địa bàn nghiên cứu các hoạt động về giao đất và giao rừng vẫn chưa thể thực hiện đồng thời với sự tham gia của các bên liên quan. Đây là tồn tại lớn ảnh hưởng đến quyền lợi của người sử dụng đất cũng như tác động tiêu cực đến công tác GĐLN.

Thiếu quan tâm chỉ đạo, sự phối hợp của các cấp chưa chặt chẽ; ý thức, trình độ cán bộ hạn chế: Theo quy định, GĐLN cho hộ gia đình, cá nhân thuộc thẩm quyền của UBND cấp huyện, nhưng để công tác GĐLN được thuận lợi, hiệu quả thì ngoài sự quan tâm chỉ đạo từ cấp trên, vai trò của UBND cấp xã rất quan trọng và không thể thiếu trong quy trình, thủ tục giao đất. Tuy nhiên, thực tế cho thấy vai trò của UBND cấp xã còn rất hạn chế trong triển khai thực hiện công tác GĐLN. Quá trình theo dõi, chỉ đạo thực hiện chính sách quản lý đất đai vẫn còn nhiều khó khăn, do địa bàn nghiên cứu ở vùng sâu, vùng xa, một số địa phương còn buông lỏng công tác quản lý đất đai, thiếu phối hợp trong công tác thực hiện GĐLN. Một số địa phương chưa quyết tâm trong quá trình rà soát thực địa, xây dựng phương án để xét giao đất.

2.3.4. Các vấn đề về điều kiện thực tiễn của địa phương

Tập quán canh tác lạc hậu của cộng đồng: Với phương thức canh tác truyền thống "phát, đốt, cọt, tria", một số nơi đồng bào DTTS vẫn thực hiện luân canh cây trồng trên đất lâm nghiệp, vì vậy để ổn định sản xuất canh tác cho người dân là một vấn đề khó khăn cần giải quyết của chính quyền trong thời gian qua. Với điều kiện địa hình khó khăn, thị trường lâm sản thường xuyên biến động, việc thay đổi cây trồng, chuyển đổi mục đích sử dụng đất phù hợp với điều kiện thực tiễn là bản chất canh tác của người DTTS để đảm bảo đời sống hàng ngày. Vì vậy, trong công tác quản lý đất đai nói chung, công tác GĐLN nói riêng vẫn gặp không ít khó khăn do vướng rào cản quy định về xác định loại đất, nguồn gốc sử dụng đất phục vụ giao đất cho người dân.

Tranh chấp giữa các đối tượng về quyền sử dụng đất: Tranh chấp đất lâm nghiệp luôn là vấn đề nan giải mà các cấp chính quyền phải giải quyết, đồng thời là điều kiện đủ trước khi tiến hành GĐLN, đảm bảo sự ổn định và quyền lợi cho người sử dụng đất. Trên địa bàn nghiên cứu, với diện tích đất lâm nghiệp bao phủ, sự đa dạng về chủ sử dụng đất luôn làm phát sinh nhiều trường hợp về tranh chấp đất đai. Các trường hợp tranh chấp quyền sử dụng đất giữa các tổ chức nông lâm trường, công ty lâm nghiệp với hộ gia đình, cá nhân ở địa bàn diễn ra rất phổ biến đã làm cản trở và gây khó khăn cho công tác giao đất, cấp GCNQSDĐ cho người dân. Không những vậy, trước nhu cầu của thị trường tiêu thụ lâm sản từ gỗ, đất rừng sản xuất ngày càng có giá trị đã làm phát sinh tranh chấp đất đai giữa các hộ gia đình, cá nhân tăng cao. Hiện tượng người dân lợi dụng kẽ hở trong chính sách dân cư và đất đai để chiếm dụng quyền sử dụng đất khá phổ biến, thị trường mua bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất lâm nghiệp diễn ra phức tạp, gây khó khăn cho công tác xác định nguồn gốc và chủ sử dụng đất phục vụ cho công tác giao đất, đảm bảo đúng đối tượng, quyền lợi của người sử dụng đất.

Đất đai manh mún, phân tán xa khu dân cư: Các khu vực đất lâm nghiệp của người

DTTS sử dụng cho sản xuất, canh tác thường manh mún, dân cư thưa thớt, rải rác trong núi rừng làm cho công tác giao đất, công nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho đồng bào DTTS gặp rất nhiều khó khăn. Phần lớn diện tích đất lâm nghiệp của các tổ chức trả về địa phương chủ yếu là nằm ở những khu vực xa khu dân cư, địa bàn hiểm trở, khó sản xuất canh tác, do đó người dân không có động lực để nhận đất sản xuất. Theo Phòng tài nguyên và môi trường huyện Krông Nô, diện tích bóc tách từ các nông lâm trường giao về cho địa phương quản lý khá lớn nhưng diện tích thực tế có thể giao đất cho dân là rất ít vì diện tích bóc tách về có diện tích sông suối, đường giao thông, núi đá,... nên không thể giao cho dân, ngoài ra diện tích có thể sản xuất thì xa dân nên việc giao đất sản xuất cho đồng bào cũng gặp rất nhiều khó khăn.

Vướng mắc tài sản trên đất khi giao về địa phương quản lý: Thực tế phần lớn diện tích đất lâm nghiệp giao cho người dân có nguồn gốc từ các công ty, nông lâm trường trả về địa phương vẫn còn tài sản trên đất do tổ chức đã đầu tư như: Cây trồng, nhà cửa, xưởng trại, hạ tầng xây dựng... Đến nay, việc xử lý các tài sản trên đất của tổ chức khi giao đất về địa phương quản lý đang gặp phải nhiều vướng mắc mà các cấp chính quyền, cơ quan chuyên môn đang khó khăn giải quyết. Một số nơi, vấn đề vướng mắc xử lý tài sản trên đất đã tác động rất lớn đến việc triển khai thực hiện công tác GĐLN cho người dân. Do đó, trong khi công tác giao đất chưa được triển khai, các hiện tượng về lấn chiếm, khai hoang trái phép đất đai tiếp tục diễn ra, làm phức tạp thêm tình hình an ninh- xã hội trên địa bàn.

3. KẾT LUẬN

Giao đất giao rừng là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm tạo sự chuyển đổi cơ cấu kinh tế, xã hội ở địa bàn nông thôn, đồng thời nâng cao tinh thần trách nhiệm cho từng tổ chức, cá nhân trong công tác quản lý và bảo vệ rừng, có vai trò to lớn trong công cuộc bảo vệ và phát triển rừng bền vững. Chính sách giao đất giao rừng thực sự đã trở thành đòn bẩy để phát triển kinh tế Lâm nghiệp và nông thôn. Đồng thời nó cũng thể hiện sự biến đổi to lớn từ sản xuất lâm nghiệp truyền thống sang sản xuất lâm nghiệp có sự tham gia. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện giao đất, giao rừng vẫn còn bất cập cần hoàn thiện và bổ sung. Đồng thời đã bộc lộ một số điểm chưa phù hợp giữa chính sách và thực tiễn; cũng như sự bất cập giữa kết quả mong đợi của chính sách và việc thực hiện chính sách ở một số địa phương. Vì vậy cần tiếp tục có các văn bản pháp lý cần được điều chỉnh bổ sung và bao trùm tất cả các đối tượng rừng (phòng hộ, đặc dụng, sản xuất); và các đối tượng nhận đất, nhận rừng. Cần xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm của các chủ thể đại diện cho nhà nước (chẳng hạn các BQL rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất) với các đối tượng là cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng nhận đất nhận rừng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Mạnh Long (2013), “Tổng quan về giao đất lâm nghiệp và giao rừng ở Việt Nam”, Báo cáo tham luận tại *Hội thảo Quản lý và Sử dụng Đất đai tại các Cộng đồng Dân tộc thiểu số Miền núi*, Hà Nội.
2. Sở NN&PTNT Đắk Nông (2006), *Hướng dẫn phương pháp giao đất giao rừng có sự tham gia của người dân*.

3. 5. Đàm Trọng Tấn (2012), *Giao đất giao rừng tại cộng đồng dân tộc thiểu số miền núi (Nghiên cứu điểm tại thôn Lùng Sán, xã Lùng Sui, huyện Si Ma Cai, tỉnh Lào Cai)*, Viện Nghiên cứu sinh thái chính sách xã hội - SPERI, Hà Nội.
4. 6. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 304/2005/QĐ-TTg (2005) về thí điểm giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong buôn làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên.
5. UBND huyện Krông Nô (2021), Quyết định số 454/QĐ-UBND ngày 08/02/2021 về việc phê duyệt công bố hiện trạng rừng và quy hoạch phát triển rừng trên địa bàn huyện Krông Nô, tính đến 31/12/2020.
6. UBND tỉnh Đắk Nông (2020), Quyết định số 569/QĐ-UBND ngày 27/4/2020 về việc phê duyệt kế hoạch sử dụng đất năm 2020 huyện Krông Nô, tỉnh Đắk Nông.
7. UBND tỉnh Đắk Nông (2020), Quyết định số 570/QĐ-UBND ngày 27/4/2020 về việc công bố hiện trạng rừng và đất lâm nghiệp tỉnh Đắk Nông, tính đến 31/12/2019.
8. UBND tỉnh Đắk Nông (2019). Báo cáo quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2018 - 2025 tỉnh Đắk Nông.

THE SITUATION AND PROBLEMS REGARDING LAND AND FOREST ALLOCATION IN KRONG NO DISTRICT

Abstract: Vietnam has released basic legal and policy framework for land and forest allocation, which is reflected in two major laws, namely the 2013 Land Law, the 2017 Forest Law. Up to now, the FLA policy has created an important impetus to promote the development of forestry production. Most of the households have actively organized production on the allocated land, creating more jobs and improving the living standards of rural and mountainous households. With the change of views and awareness in the decentralization of forestry management, the objects of land and forest allocation have expanded, attracting various economic sectors to participate in forest protection and development. It seems to suitable with the policy of developing a socialist-oriented multi-sector market economy, making an important contribution to improving forest cover and quality. Based on the qualitative research method, the article gives some overviews of the status of forest land and forest allocation in Krong No district, thereby mentioning some problems posed in the land and forest allocation in the period.

Keywords: Land and forest allocation, forest resources.