

CÔNG TÁC GIAO KHOÁN, QUẢN LÝ VÀ BẢO VỆ RỪNG TẠI TỈNH QUẢNG NAM

Lê Thị Mùi

Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

Tóm tắt: *Thực trạng giao rừng cho người dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Miền Trung quản lý, bảo vệ là chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta. Từ nhiều năm qua, công tác này bước đầu đạt được những thành tựu đáng kể, từ việc gìn giữ, bảo vệ tài nguyên rừng cũng như việc phát hiện những thông tin về đa dạng sinh học ở các khu rừng cộng đồng từ công tác tuần tra bảo vệ rừng. Bên cạnh đó, công tác tuần tra còn ngăn chặn được tình trạng chặt phá rừng, săn bắt động vật rừng, chăn thả gia súc trái phép, ... Đạt được kết quả như vậy là do công tác chi trả dịch vụ môi trường rừng rất thiết thực đã phần nào xóa được đói, giảm được nghèo và đồng thời thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của các tộc người thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Miền Trung.*

Từ khóa: *Giao rừng, quản lý, bảo vệ rừng, các tộc người thiểu số, miền Trung.*

Nhận bài ngày 16.8.2020; gửi phản biện, chỉnh sửa và duyệt đăng ngày 20.9.2020

Liên hệ tác giả: Lê Thị Mùi; Email: lehuongmui@gmail.com

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Việt Nam hiện có khoảng 25 triệu người sống phụ thuộc vào tài nguyên rừng và đất rừng, trong đó khoảng 13 triệu trong tổng số 14 triệu người là đồng bào dân tộc thiểu số sống gắn kết với văn hóa, sinh thái rừng. Thôn, bản, buôn, làng, bon, phum, sóc, ấp, ... là đơn vị xã hội tự quản có hình thức quản lý rừng theo cộng đồng và có vai trò đặc biệt quan trọng trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, sự phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ chủ quyền quốc gia theo suốt chiều dài lịch sử dựng nước và giữ nước. Rừng là tài nguyên thiên nhiên của quốc gia, là nguồn sống của những tộc người cư trú xung quanh rừng từ bao đời nay. Do đó, việc phá rừng sẽ dẫn đến mất rừng đồng thời không giữ được nguồn nước ngầm và từ đó gây ra thảm họa thiên nhiên vô cùng thảm khốc như lũ lụt, lũ quét, sạt lở, ... các thảm thực vật cũng dần dần tiêu tan, trở nên khan hiếm, cạn kiệt và từ những nguy cơ đó rừng trở thành rừng chết. Quan trọng hơn nữa là mất rừng, tập quán sinh sống dựa vào rừng của các tộc người thiểu số nơi đây sẽ gặp nhiều khó khăn. Đây là vấn đề quan hệ giữa người dân với rừng, hay lâm nghiệp xã hội, xã hội hóa nghề rừng. Mối quan hệ truyền thống với tài nguyên rừng bị khủng hoảng và đứt gãy, mất sở hữu đất rừng cộng đồng, mất nguồn lực từ rừng,

mất văn hóa rừng và người dân ngỡ ngác chưa quen môi trường và sử dụng đất rừng mới. Để bảo vệ rừng, từ nhiều năm nay các cơ quan có thẩm quyền đã giao cho những hộ dân sống quanh rừng tự chăm sóc, quản lý, bảo vệ vừa gắn quyền lợi, trách nhiệm của họ vào rừng vừa có thể giữ được rừng, đồng thời các bên tham gia thu được hiệu quả và lợi ích đáng kể nhất từ rừng. Giao rừng cho dân chăm sóc, bảo vệ là một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước nhằm xã hội hóa công tác bảo vệ rừng, góp phần xóa đói giảm nghèo, phát triển kinh tế - xã hội một cách bền vững. Quản lý rừng cộng đồng là một phương thức quản lý rừng dựa vào kiến thức kinh nghiệm truyền thống và nguyện vọng của cộng đồng, hướng đến việc nâng cao năng lực và tăng cường sự hợp tác, chia sẻ kinh nghiệm cho cộng đồng và các bên liên quan, nhằm quản lý nguồn tài nguyên bền vững, đồng thời, góp phần nâng cao từng bước đời sống của cộng đồng các tộc người thiểu số tại chỗ ở trong và gần rừng. Trên cơ sở các nguồn tài liệu thực địa và những tài liệu có sẵn kết hợp với các phương pháp so sánh, phân tích, tổng hợp. Bài viết nhằm tìm hiểu thực trạng giao rừng cho các dân tộc thiểu số tỉnh Quảng Nam trong công tác quản lý, bảo vệ rừng giai đoạn hiện nay. Từ thực tiễn đó, bài viết này nhằm cung cấp các dữ liệu khoa học mới đồng thời có ý nghĩa đóng góp về mặt thực tiễn trong vấn đề giao rừng, quản lý và bảo vệ rừng cho các DTTS tại chỗ ở các tỉnh Miền Trung.

2. NỘI DUNG

2.1. Cơ sở pháp lý về giao khoán quản lý, bảo vệ rừng

Công tác giao khoán quản lý, bảo vệ rừng từ lâu ở tỉnh Quảng Nam đã nhận được nhiều sự quan tâm của các cấp. Để tăng cường các biện pháp quản lý, bảo vệ rừng trên địa bàn, từ nhiều năm qua, Tỉnh ủy đã ban hành hàng loạt các chính sách, chủ trương cho việc quản lý, bảo vệ rừng. Cụ thể, tỉnh Quảng Nam có các Nghị quyết như: Nghị quyết số 14-NQ/TU ngày 04/6/2010, Nghị quyết số 05-NQ/TU ngày 17/8/2016 và Nghị quyết số 06-NQ/TU ngày 04/11/2016; UBND tỉnh đã ban hành Chương trình hành động thực hiện các Nghị quyết về tăng cường các biện pháp quản lý, bảo vệ và phát triển rừng tại Quyết định số 2762/QĐ-UBND ngày 01/9/2010, Quyết định số 3150/QĐ-UBND ngày 29/8/2017 về Ban hành Kế hoạch hành động thực hiện Nghị quyết số 05-NQ/TU ngày 17/8/2016 của Tỉnh ủy, Quyết định số 682/QĐ-UBND ngày 06/3/2017 về Chương trình hành động tăng cường công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn tỉnh nhằm thực hiện Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban Bí thư Trung ương Đảng và Nghị quyết số 06-NQ/TU ngày 04/11/2016 của Tỉnh ủy, Kế hoạch số 1138/KH-UBND ngày 13/3/2018 về triển khai Nghị quyết số 71/NQ-CP ngày 08/8/2017 của Chính phủ, các Chỉ thị về tăng cường biện pháp quản lý và bảo vệ rừng (Chỉ thị 20/2012/CT-UBND ngày 21/8/2012, Chỉ thị 03/CT-UBND ngày 02/02/2015 và Chỉ thị 17/2015/CT-UBND ngày 18/8/2015 của UBND tỉnh) và có nhiều chủ trương, giải pháp để chỉ đạo các ngành chức năng, UBND các huyện, thị xã, thành phố triển khai thực hiện các biện pháp cấp bách, triệt để ngăn chặn, xử lý kịp thời các hành vi vi phạm, lập lại trật tự, kỷ cương trong công tác quản lý bảo vệ rừng. Bên cạnh đó, HĐND và UBND tỉnh Quảng Nam cũng đã ban hành thêm một số Nghị quyết, Quyết định để triển khai điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 làm cơ sở để

tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn tỉnh; sắp xếp, tổ chức bộ máy của lực lượng kiểm lâm và các Ban quản lý rừng; triển khai chính sách về chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững, chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng,...; thí điểm trồng rừng sản xuất bằng cây con nuôi cấy mô; đề án phát triển cây Quế, cây dược liệu,... góp phần nâng cao nhận thức, tăng thu nhập và thu hút người dân tham gia công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, đồng thời độ che phủ rừng cũng tăng theo từng năm: từ 48,3% (năm 2011), 51,5% (năm 2015) và 57,38% (năm 2017).

2.2. Thực trạng giao khoán, quản lý, bảo vệ rừng

Từ việc ban hành hàng loạt các chính sách liên quan đến việc giao rừng thì việc bảo vệ rừng đúng cách và đem lại hiệu quả cũng rất quan trọng. Do đó, việc tổ chức quản lý, bảo vệ rừng tự nhiên thời gian qua được thực hiện cụ thể theo các hình thức: 1/ Công tác tổ chức quản lý, bảo vệ rừng. Trong công tác này, chủ rừng phải xây dựng phương án và tự tổ chức bảo vệ rừng như đã có. Quảng Nam bảo vệ 111.934 ha diện tích rừng, với số người hợp đồng bảo vệ rừng là 124 người và theo bình quân diện tích rừng phải bảo vệ là 726 ha/người, trong đó, chi trả dịch vụ môi trường rừng là 501 ha/người và theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg là 1.720 ha/người; Số tiền chi trả cho chủ rừng là 30,6 tỷ đồng, chi lương hợp đồng bảo vệ rừng là 5 tỷ đồng, bình quân 41,8 triệu đồng/người/năm, trong đó, chi trả dịch vụ môi trường rừng là 39,4 triệu đồng/người/năm (chưa kể trang phục, các khoản đóng góp ngoài lương, công tác phí,...) và Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg là 52,5 triệu đồng/người; Chi phí quản lý và chi cho các hoạt động bảo vệ rừng của chủ rừng là 25,6 tỷ đồng (gồm chi trang phục, công cụ hỗ trợ, các khoản đóng góp ngoài lương cho hợp đồng bảo vệ rừng, công tác phí, tuyên truyền, kiểm tra nghiệm thu, tuần tra, truy quét,...). 2/ Công tác giao khoán quản lý, bảo vệ rừng cần giao khoán diện tích bảo vệ rừng là 345.135 ha; Số người hợp đồng bảo vệ rừng là 26.249 người (gồm có 637 hộ gia đình, 748 nhóm hộ/14.963 người, 425 cộng đồng/10.649 người); bình quân diện tích bảo vệ rừng là 16 ha/người (trong đó, cao nhất là Dự án KFW 10 với 39 ha/người và thấp nhất thuộc Dự án BCC là 11 ha/người); Số tiền để chi cho các hoạt động của chủ rừng là 135,1 tỷ đồng, trong đó, chi Giao khoán bảo vệ rừng là 123,3 tỷ đồng, bình quân số tiền bảo vệ rừng là 4,6 triệu đồng/người/năm (trong đó, cao nhất thuộc Dự án KFW 10 là 11 triệu đồng/người và thấp nhất thuộc Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg là 2,3 triệu/người); Chi phí quản lý và chi cho các hoạt động bảo vệ rừng của Chủ rừng là 11,8 tỷ đồng (quản lý, kiểm tra nghiệm thu, tuyên truyền). 3/ Khoán bảo vệ rừng theo chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về việc Thí điểm giao khoán rừng thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR). Theo đó, vào năm 2011, thông qua Dự án Tài chính bền vững các tỉnh Trường Sơn (Dự án WinRock International), tỉnh Quảng Nam triển khai thí điểm về Chính sách chi trả DVMTR tại 2 thôn A Bông và A Sờ, xã Mà Cooh, huyện Đông Giang. Trong dự án này, đã tổ chức giao khoán 2.855 ha (khoán cho các hộ dân của 2 thôn là 2.242,7 ha/ 111 hộ, bình quân khoán cho mỗi hộ là 20,2 ha; Ban Quản lý rừng phòng hộ A Vương tự bảo vệ là 612,4 ha). Năm 2012, trên cơ sở đánh giá những thuận lợi khó khăn của việc thực hiện thí điểm tại 2 thôn A Bông, A Sờ, các chuyên gia ADB và các chuyên gia tư vấn

của Trung ương đã đề xuất hình thức giao khoán theo nhóm hộ để tỉnh Quảng Nam áp dụng thí điểm ở 5 thôn còn lại của xã Mà Cooih, huyện Đông Giang và 2 xã Tà Pơơ và Chà Vài, huyện Nam Giang theo cơ chế giao khoán rừng và chi trả DVMTR đến nhóm hộ với tổng diện tích giao khoán là 21.033,11ha/73 nhóm hộ.

Trong các dự án thí điểm này, để các nhóm hộ, các chủ rừng xác định được trách nhiệm, quyền lợi khi tham gia bảo vệ rừng. Tổ tư vấn cùng với chủ rừng, các nhóm hộ thảo luận, bàn bạc và đã xây dựng một số quy chế trình UBND tỉnh ban hành Cơ chế chi trả DVMT rừng theo nhóm hộ; Quy chế lao động bảo vệ rừng của các hộ nhận khoán (trong đó quy định về nhiệm vụ và phương thức đi tuần tra bảo vệ rừng, quy định về khen thưởng, phê bình kết quả bảo vệ rừng của các hộ). Cách tiếp cận giao khoán rừng tự nhiên đến nhóm hộ bước đầu thể hiện được một số thành công, có ý nghĩa và phù hợp với tập quán của đồng bào các dân tộc thiểu số - những cộng đồng trách nhiệm, đồng thời chia sẻ được lợi ích và giảm rất nhiều chi phí, thời gian giao khoán rừng; tạo cơ hội cho cộng đồng có nguồn tài chính để phát triển sinh kế. Có thể nói, được sự quan tâm của các cấp, trong những năm đầu triển khai thực hiện chính sách này, các hộ và nhóm hộ được tuyên truyền, tập huấn liên tục, được giám sát kỹ trong quá trình thực hiện tuần tra bảo vệ rừng nên hiệu quả bảo vệ rừng khá tốt, người dân và chính quyền rất nhiệt tình ủng hộ, tham gia tích cực trong các hoạt động từ tuần tra bảo vệ rừng đến việc bàn bạc để phát triển sinh kế hộ gia đình. Triển khai chính sách chi trả DVMTR trên địa bàn toàn tỉnh: Từ những kết quả của các dự án thực hiện thí điểm trên, trong các năm từ 2013 đến 2015 tỉnh đã triển khai việc xây dựng 14 Đề án chi trả DVMTR tại các lưu vực thủy điện. Quảng Nam đã phê duyệt với diện tích lưu vực thuộc địa bàn 70 xã của 11 huyện là Núi Thành, Phú Ninh, Nam Trà My, Bắc Trà My, Phước Sơn, Nông Sơn, Đại Lộc, Đông Giang, Nam Giang, Tây Giang và Duy Xuyên. Diện tích rừng giao khoán cho các đối tượng được nghiệm thu theo các năm như sau: Năm 2012 là 2.520,20 ha/2.520,20 ha đạt tỷ lệ 100%. Năm 2013 là 177.268,63 ha/177.281,66 ha đạt tỷ lệ 99,9%. Năm 2014 là 251.333,69 ha/252.513,68 ha đạt tỷ lệ 99,5%. Năm 2015 là 279.646,81 ha/282.521,61 ha đạt tỷ lệ 98,9%. Năm 2016 là 279.107,18 ha/281.519,25 ha đạt tỷ lệ 99,14%. Năm 2017 là 277.124,88 ha/285.777,29 ha, đạt tỷ lệ 97 %. Kế hoạch chi trả năm 2018 là 280.447 ha (có bổ sung thêm diện tích lưu vực thủy điện Sông Tranh 3); số tiền bảo vệ rừng là 118 tỷ đồng; trong đó, diện tích tự bảo vệ rừng: 60.597 ha/115 người (bình quân 501 ha/người), tổng số tiền bảo vệ rừng là 29,2 tỷ đồng, gồm: Chi trả hợp đồng bảo vệ rừng 4,5 tỷ đồng (bình quân 39,4 triệu đồng/người/năm), số tiền còn lại là 24,7 tỷ đồng chủ rừng chi hoạt động bảo vệ rừng liên quan. Diện tích giao khoán quản lý bảo vệ rừng là 219.850 ha/18.712 người (bình quân 12 ha/người), số tiền bảo vệ rừng là 88,6 tỷ đồng, gồm: chi phí quản lý chủ rừng 10%; 8,8 tỷ đồng và chi đến người bảo vệ rừng 79,8 tỷ đồng (bình quân 4,2 triệu đồng/người/năm).

2.2.1. Khoán bảo vệ rừng theo các chính sách hỗ trợ ngân sách Nhà nước (NĐ 75, QĐ 886, QĐ 24)

Trong năm qua, tổng diện tích rừng khoán của tỉnh như Quảng Nam là 120.916 ha, trong đó, Theo Nghị định số 75/2015/NĐ-CP, Khoán bảo vệ rừng là 78.616 ha/4.275 người, bình quân 25 ha/người; đơn giá bảo vệ rừng là 428.000 đồng/ha (gồm chi đến người nhận khoán

400.000 đồng/ha và chủ rừng quản lý 7%: 28.000 đồng/ha; số tiền bảo vệ rừng: 33,6 tỷ đồng/năm, chi cho các hạng mục: Giao khoán bảo vệ rừng 31,4 tỷ đồng, bình quân 7,3 triệu đồng/người/năm; Chủ rừng quản lý 2,2 tỷ đồng. Năm 2011 và 2012 Quảng Nam là tỉnh thí điểm giao khoán quản lý, bảo vệ rừng bằng ngân sách chi trả dịch vụ môi trường rừng tại xã Mà Cooih, huyện Đông Giang và xã Tà Pơ, Chà Val, huyện Nam Giang. Trong các năm 2013 - 2017, tỉnh đã thực hiện 14 đề án giao rừng quản lý, bảo vệ cho các dân tộc thiểu số tại chỗ. Đến năm 2018, diện tích rừng được giao bằng ngân sách dịch vụ chi trả môi trường rừng là 280.477 ha, cho 18.827 lao động và bằng ngân sách nhà nước là 102.396 ha cho 6.387 lao động. Rừng giao khoán là rừng tự nhiên do UBND xã quản lý và một phần diện tích thuộc lâm phận Ban Quản lý Khu Bảo tồn thiên nhiên Ngọc Linh (diện tích 1.095,82 ha). UBND xã và Ban Quản lý Khu Bảo tồn thiên nhiên Ngọc Linh tổ chức lập hồ sơ (thuê đơn vị tư vấn hoặc tự lập) và thực hiện giao khoán bảo vệ rừng; hồ sơ giao khoán được UBND huyện phê duyệt. Bên nhận khoán là hộ gia đình và cộng đồng; được thực hiện thông qua hợp đồng khoán. Trên cơ sở Hợp đồng và hồ sơ được duyệt, UBND xã giao Kiểm lâm địa bàn và lâm nghiệp xã hoặc Ban Quản lý Khu Bảo tồn thiên nhiên Ngọc Linh tổ chức giao khoán rừng ngoài thực địa. Hằng năm, Bên giao khoán tổ chức nghiệm thu và thanh toán tiền. Hiện tại, các đơn vị mới thực hiện giao khoán nên chưa thể đánh giá được hiệu quả giao khoán rừng theo Nghị định số 75/2015/NĐ-CP.

Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững: Trong mục tiêu năm 2019 của các tỉnh điển hình là tỉnh Quảng Nam khoán bảo vệ rừng 9.757 ha/1.103 người (gồm: 331 hộ gia đình, 44 nhóm hộ/762 người, 1 cộng đồng/10 người), bình quân 15 ha/người; đơn giá bảo vệ rừng: 321.000 đồng/ha (gồm: Chi đến người nhận khoán: 300.000 đồng/ha và chủ rừng quản lý 7%: 21.000 đồng/ha), riêng khoán bảo vệ rừng tại Hội An, đây là các tỉnh các tỉnh biên nên đơn giá bảo vệ rừng 482.000 đồng/ha (gồm: Chi đến người nhận khoán: 450.000 đồng/ha và chủ rừng quản lý 7%: 32.000 đồng/ha); số tiền bảo vệ rừng: 3,2 tỷ đồng/năm, chi cho các hạng mục: Giao khoán bảo vệ rừng: 3,0 tỷ đồng, bình quân: 2,7 triệu đồng/người/năm; Chủ rừng quản lý: 0,2 tỷ đồng. Khoanh nuôi bảo vệ rừng 1.190 ha/250 người (gồm: 12 nhóm hộ/210 người, 2 cộng đồng/40 người), bình quân 11 ha/người; đơn giá khoanh nuôi bảo vệ rừng: 535.000 đồng/ha (gồm: chi đến người nhận khoán: 500.000 đồng/ha và chủ rừng quản lý 7%: 35.000 đồng/ha), riêng khoanh nuôi bảo vệ rừng tại Hội An, đây là các tỉnh các tỉnh biên nên đơn giá khoán nuôi bảo vệ rừng là 856.000 đồng/ha (gồm: Khoanh nuôi: 800.000 đồng/ha và chủ rừng quản lý 7%: 56.000 đồng/ha); số tiền khoanh nuôi bảo vệ rừng: 0,78 tỷ đồng/năm, chi cho các hoạt động: Khoanh nuôi bảo vệ rừng: 0,73 tỷ đồng, bình quân: 2,9 triệu đồng/người/năm; Chủ rừng quản lý: 0,05 tỷ đồng. Việc giao khoán hoặc khoanh nuôi bảo vệ rừng dựa trên phương án hay hồ sơ thiết kế do các Ban quản lý dự án trồng rừng thuộc huyện và các Ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng lập, Sở Nông nghiệp và PTNT phê duyệt (diện tích rừng này chủ yếu là từ Dự án 661, Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng chuyển sang). Hằng năm các địa phương thành lập tổ nghiệm thu để đánh giá kết quả bảo vệ rừng làm cơ sở thanh toán.

Bảo vệ rừng theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg: Tổng diện tích bảo vệ rừng tỉnh

Quảng Nam: 31.352 ha; đơn giá bảo vệ rừng: 100.000 đồng/năm; số tiền bảo vệ rừng: 3,1 tỷ đồng, gồm: Chủ rừng quản lý: 13.728 ha; số người hợp đồng bảo vệ rừng: 9 người, bình quân 1.720 ha/người; số tiền bảo vệ rừng: 1,3 tỷ đồng, chi cho các hoạt động: Hợp đồng bảo vệ rừng: 0,4 tỷ đồng (bình quân 52 triệu đồng/người/năm), chủ rừng quản lý: 0,9 tỷ đồng; Khoán bảo vệ rừng: 17.623 ha/25 cộng đồng/750 người, bình quân: 24 ha/người; số tiền giao khoán bảo vệ rừng: 1,7 tỷ đồng/năm, bình quân: 2,3 triệu đồng/người/năm. Diện tích bảo vệ rừng là rừng đặc dụng, thuộc lâm phần Ban quản lý KBTTN Sông Thanh và Ban quản lý KBT loài và sinh cảnh Voi. Hiện nay các Ban quản lý đã tổ chức giao khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng dân cư các tỉnh đệm khu bảo tồn quản lý bảo vệ.

2.2.2. Đánh giá các hình thức giao khoán bảo vệ rừng trên địa bàn các tỉnh hiện nay

Giao khoán rừng đến hộ gia đình: Đây là hình thức chủ yếu đã triển khai ở các dự án đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước. Trong hàng loạt các Dự án 327, 661, Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng, Chương trình 30a đều triển khai khoán theo hình thức này. Khi triển khai thí điểm chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, Dự án GASF đã tổ chức giao khoán rừng đến hộ gia đình, tuy nhiên dự án tập trung hỗ trợ thêm việc điều tra tài nguyên rừng, giao rừng cụ thể trên thực địa đến hộ gia đình; đồng thời hỗ trợ thành lập các quỹ phát triển cộng đồng để phát triển sinh kế cho người dân nơi có rừng. Qua triển khai các chương trình, dự án, đánh giá: Về mặt ưu điểm thì hình thức giao khoán rừng đến hộ gia đình sẽ quy được trách nhiệm bảo vệ rừng cụ thể đến hộ gắn với diện tích, chất lượng rừng được đo đếm xác định cụ thể. Nhược điểm là khó áp dụng nhân rộng trên địa bàn toàn tỉnh vì đòi hỏi thời gian và kinh phí lớn cho việc xác định diện tích, hiện trạng, trữ lượng rừng để giao khoán; xác định ranh giới riêng cho từng hộ không phù hợp với phong tục, tập quán hoạt động cộng đồng của người dân; việc bảo vệ rừng cần phải lấy số đông để thị uy, luân phiên tuần tra. Hoạt động sinh kế không được duy trì sau khi kết thúc dự án do không có mô hình sản xuất hiệu quả.

Giao khoán rừng đến nhóm hộ và cộng đồng: Diện tích rừng của tỉnh Quảng Nam được giao khoán quản lý bảo vệ theo nhóm hộ là 280.477 ha, cho 18.827 lao động từ ngân sách chi trả dịch vụ môi trường rừng và 102.396 ha cho 6.387 lao động từ ngân sách nhà nước. Tổng nguồn kinh phí chi hỗ trợ công tác bảo vệ và phát triển rừng năm 2017-2018 là 242 tỷ đồng, trong đó từ nguồn dịch vụ môi trường rừng là 190 tỷ, nguồn chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững là 52 tỷ đồng. Theo đánh giá của Sở NN và PTNT tỉnh, hầu hết diện tích rừng tự nhiên tại các huyện miền núi đã được giao khoán quản lý bảo vệ, ý thức, trách nhiệm với rừng được nâng cao và có thêm nguồn thu nhập. Năm 2018 tỉnh Quảng Nam đã đưa vào tổng diện tích rừng được bảo vệ là 457.069 ha, trong đó, diện tích đang triển khai theo hồ sơ được phê duyệt là 419.460 ha, diện tích chưa phê duyệt phương án là 37.609 ha (diện tích hiện do UBND xã quản lý). Đơn giá mà tỉnh đưa ra để bảo vệ rừng bình quân là 363.000 đồng/ha, số tiền chi cho chủ rừng là 165,8 tỷ đồng, số tiền chi cho người bảo vệ rừng là 128,3 tỷ đồng 26.373 người bảo vệ rừng, bình quân số tiền/người/năm là 4,8 triệu đồng, bình quân 17 ha/người .

2.3. Những vấn đề còn tồn đọng trong công tác quản lý, bảo vệ rừng

Trong số những mặt đã đạt được thì công tác quản lý bảo vệ rừng của tỉnh Quảng Nam còn gặp một số vấn đề: Mặc dù triển khai thí điểm chính sách dịch vụ môi trường rừng đạt được kết quả khá tốt nhưng khi triển khai mở rộng trên toàn tỉnh lại cho kết quả bảo vệ rừng không đạt như mong muốn. Hiện nay, phần lớn rừng tự nhiên được giao khoán bảo vệ nhưng vẫn xảy ra một số vụ việc vi phạm Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Nguyên nhân chủ yếu là dựa trên công tác lập kế hoạch và hợp đồng bảo vệ rừng hằng năm theo diện tích và đối tượng khoán, hợp đồng khoán bảo vệ rừng còn dựa trên phương án bảo vệ rừng, hồ sơ thiết kế, đề án triển khai chính sách dịch vụ môi trường rừng đã được lập ban đầu và để đánh giá kết quả thực hiện hằng năm để điều chỉnh kế hoạch cho phù hợp với tình hình thực tiễn còn bị động, chưa thể hiện vai trò chủ động của chủ rừng. Giữa các bên không có thảo luận rõ quyền lợi và trách nhiệm thực hiện. Trong đó chi phí chi trả cho người bảo vệ rừng hoàn toàn tùy theo nguồn thu DVMTR, suất hỗ trợ của Nhà nước, không căn cứ vào thực tế nhu cầu tuần tra rừng; ngược lại chưa có chế tài cụ thể đối với người nhận khoán để rừng bị phá, xâm hại trái phép (không bị xử lý nếu họ không trực tiếp vi phạm).

Đồng thời, khi thực hiện kế hoạch, hợp đồng khoán thì bên giao khoán, việc tổ chức cho các cộng đồng, nhóm hộ, hộ nhận khoán tuần tra và giám sát tuần tra bảo vệ rừng của bên giao khoán chưa thường xuyên một phần do thiếu lực lượng, một phần do buông lỏng kiểm tra, giám sát (xác nhận của người đại diện bên giao khoán phần lớn là thủ tục, không có cơ sở kiểm tra thực tế tuần tra nếu không cùng tham gia tuần tra). Một số phát hiện của bên nhận khoán về xâm hại rừng, khai thác lâm sản được báo cho các chủ rừng, kiểm lâm địa bàn nhưng không được xử lý nghiêm túc. Đến cuối năm nghiệm thu, bên giao khoán cũng không thực sự đi hết diện tích khoán, chủ yếu phát hiện về diện tích rừng bị phá qua ảnh vệ tinh. Đối với bên nhận khoán, thực hiện tuần tra bảo vệ rừng tùy vào sự kiểm tra, nhắc nhở của bên giao khoán, chưa tự giác thực hiện như trách nhiệm được xác định trong hợp đồng. Bên cạnh đó, một số thành viên trong cộng đồng, nhóm hộ không đảm bảo sức khỏe tuần tra rừng; phân chia quyền lợi tiền chi trả bảo vệ rừng chưa tương xứng với đóng góp của từng thành viên (có hiện tượng cào bằng) dẫn đến giảm tần suất tuần tra, hiệu quả thực hiện chưa cao. Quan trọng hơn cần phải giám sát đánh giá hoạt động bảo vệ rừng của các bên liên quan (bên ngoài): Hiện nay, công tác này chủ yếu là giám sát trong năm của Quỹ BVC tỉnh và nghiệm thu cuối năm của Hội đồng nghiệm thu tỉnh (thực hiện 10% diện tích). Đối với Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng chủ yếu giám sát về tài chính và các thủ tục giao khoán rừng. Chưa giám sát hoạt động bảo vệ rừng tại hiện trường theo kế hoạch bảo vệ rừng đối với chủ rừng và theo hợp đồng khoán giữa chủ rừng và đối tượng nhận khoán. Đối với công tác nghiệm thu, chi trả tiền DVMT rừng, theo quy định của Thông tư số 20/2012/TT-BNNPTNT ngày 07/5/2012 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về việc hướng dẫn trình tự thủ tục nghiệm thu thanh toán tiền chi trả DVMTR; những diện tích đủ điều kiện thành rừng sẽ được chi trả tiền, mặc dù lô rừng đó có khai thác cây rừng đơn lẻ trái phép nhưng vẫn đủ tiêu chí thành rừng. Việc khai thác rừng trái phép cây đơn lẻ nếu được phát hiện sẽ xử lý theo quy định pháp luật, không giảm trừ tiền chi trả DVMT rừng.

Theo quy định, diện tích rừng được giao khoán bảo vệ bị mất do bị phá làm nương rẫy,

trồng keo,... sẽ không được nhận tiền chi trả; tuy nhiên số tiền bị giảm trừ sẽ được bổ sung cho diện tích còn lại (theo quy định của Thông tư: Đơn giá chi trả trên lưu vực bằng số tiền thực thu chia cho diện tích nghiệm thu chấp nhận). Như vậy, về tổng thể rừng có bị giảm nhưng vẫn phải chi trả hết nguồn đã thu được trong năm và số tiền bị giảm trừ quá nhỏ không có sức nặng mang tính chất răn đe nên tình trạng xâm hại vào rừng vẫn chưa chấm dứt ở các tỉnh.

Với việc giao khoán chăm sóc, quản lý, bảo vệ rừng của các tộc người thiểu số tại chỗ của các tỉnh miền Trung như hiện nay thì cần lắm việc tăng cường các mối quan hệ để phối hợp chặt chẽ giữa lực lượng kiểm lâm với Ban quản lý rừng, với chính quyền địa phương, các ngành chức năng trong công tác quản lý, bảo vệ rừng thì công tác này mới mong đạt hiệu quả cao. Bên cạnh đó, cũng cần phối hợp chặt chẽ, thường xuyên, kịp thời giữa lực lượng kiểm lâm với các cơ quan chức năng ở địa phương và lực lượng bảo vệ rừng của các Ban quản lý rừng trong công tác tuần tra, kiểm tra, kiểm soát lâm sản, ngăn chặn, xử lý tình trạng chặt phá rừng, lấn chiếm rừng và đất rừng trái pháp luật. Đồng thời, tổ chức đánh giá, rà soát, sửa đổi, bổ sung hoặc xây dựng mới các quy chế phối hợp giữa lực lượng kiểm lâm với địa phương, các ngành chức năng và Ban quản lý rừng trong công tác quản lý, bảo vệ rừng. Và cứ đến định kỳ hàng tháng, quý, 06 tháng, cuối năm; các Ban quản lý rừng báo cáo kết quả công tác phối hợp trong công tác bảo vệ rừng cho Sở Nông nghiệp và PTNT, Chi cục Kiểm lâm và UBND cấp huyện để theo dõi, chỉ đạo công việc một cách kịp thời.

Ưu điểm của việc giao khoán rừng đến cộng đồng là khá phù hợp với phong tục, tập quán của người dân trong quản lý bảo vệ rừng; có nguồn kinh phí từ DVMTR đủ lớn để đảm bảo hoạt động tuần tra bảo vệ rừng thường xuyên hơn; ranh giới giao khoán rừng cộng đồng theo ranh giới truyền thống nên người dân ít so bì về diện tích được nhận. Bên cạnh mặt được thì còn có hạn chế là chưa có chế tài để ràng buộc, xử lý cộng đồng thiếu trách nhiệm trong việc tổ chức tuần tra bảo vệ diện tích rừng nhận khoán, ngay cả rừng nhận khoán bị xâm hại cũng không bị xử lý. Từ thực trạng của việc giao khoán quản lý, bảo vệ rừng cho thấy, hiện nay chưa có mô hình nào là đúng cho mọi trường hợp, việc lựa chọn mô hình bảo vệ rừng tùy thuộc vào tình hình cụ thể của địa phương nơi có rừng (có thể là mô hình đã có hoặc mô hình cải tiến). Qua phân tích nêu trên, mô hình giao khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng mà nòng cốt là Tổ bảo vệ rừng của cộng đồng (gồm những người khỏe mạnh, tâm huyết bảo vệ rừng) để quản lý bảo vệ rừng thì hiệu quả hơn.

3. KẾT LUẬN

Qua việc tìm hiểu về thực trạng giao khoán, quản lý, bảo vệ rừng ở các tộc người thiểu số tại chỗ ở tỉnh Quảng Nam cho thấy, việc thực hiện chủ trương của Đảng và Chính phủ, tại các tỉnh mà cụ thể là hầu hết các làng DTTS gần rừng nhận được giao khoán bảo vệ rừng theo nhóm hộ và được nhận kinh phí từ ngân sách dịch vụ chi trả môi trường rừng hay từ ngân sách nhà nước, người dân có thêm thu nhập, bước đầu gắn người dân với sinh kế rừng. Sau hơn 06 năm (2012-2017) thực hiện Chính sách chi trả DVMTR trên địa tỉnh Quảng Nam đã tạo lập nên một nguồn tài chính mới ngoài ngân sách, đảm bảo ổn định, bền vững phục vụ cho công tác quản lý bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh, đồng thời giảm một phần áp lực từ

việc chi ngân sách cho lâm nghiệp. Ngân sách còn tập trung cho những khu rừng chưa có nguồn thu dịch vụ môi trường rừng; các xã nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số,... Nguồn tiền chi trả cho công tác bảo vệ rừng giúp cho các chủ rừng khoán bảo vệ rừng đến người dân; góp phần nâng cao nhận thức tăng thu nhập, xoá đói giảm nghèo mà phần lớn là đồng bào dân tộc ít người. Thông qua các hoạt động khoán bảo vệ rừng và công tác tuyên truyền góp phần nâng cao nhận thức, trách nhiệm cho các cấp, các ngành, các địa phương và người dân trong công tác QLBR. Đồng thời, nâng cao năng lực của các chủ rừng, cơ quan, đơn vị, tổ chức, cá nhân trong công tác quản lý, bảo vệ rừng thông qua việc áp dụng các giải pháp công nghệ giám sát rừng qua ảnh viễn thám; đầu tư thiết bị máy móc vào lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng. Từ đó, tình trạng phá rừng, đốt rừng làm nương rẫy cũng giảm đáng kể trong tỉnh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Văn Đạo (2019), *Bước đầu tìm hiểu thực trạng phát triển các dân tộc thiểu số tại chỗ của tỉnh Quảng Nam và một số vấn đề cơ bản, cấp bách đặt ra trong thực trạng phát triển kinh tế - xã hội các dân tộc thiểu số tại chỗ miền núi Quảng Nam và những vấn đề đặt ra*, Kỷ yếu Hội thảo, Tp. Tam Kỳ, Quảng Nam.
2. Ban Dân tộc tỉnh Quảng Nam (2020), *Thực trạng chính sách dân tộc và vấn đề đặt ra đối với cộng đồng dân tộc thiểu số tại tỉnh Quảng Nam*.
3. CIRUM (2017), *Quản lý rừng truyền thống: từ thực tiễn đến chính sách*, Nxb. Hồng Đức.
4. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Quảng Nam (2019), *Sản xuất nông lâm nghiệp trong đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ miền núi tỉnh Quảng Nam năm 2019*.
5. UBND tỉnh Quảng Nam (2019), *Quản lý, bảo vệ rừng tự nhiên trên địa bàn tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2019-2020*.

ALLOCATING, MANAGING AND PROTECTING FOREST IN QUANG NAM

Abstract: *The allocation of forests to local ethnic minorities in the Western Central for management and protection is the right policy of Vietnam Party and State. For years, this work has been carried out quite well and initially gained significant achievements such as preserving and protecting forest resources, as well as discovering more information about biodiversity in public forests while conducting the patrols throughout the forest. Besides, forest patrol also prevents deforestation, the issue of hunting wild animals and illegally grazing cattle, etc. These success are due to practical payments for forest environmental services which contribute to the decrease of hunger and poverty, and promote the socio-economic development of local ethnic minorities in many provinces in Western Central.*

Keywords: *Allocation of forests, management and protection, ethnic minorities, Western Central.*