# PHÂN QUYỀN CÓ ẢNH HƯỞNG ĐẾN TỔ CHỨC QUẢN LÝ RỪNG CỦA ĐỊA PHƯƠNG HAY KHÔNG ?

## (*Nghiên cứu tại tỉnh Đăk Lăk*)

TRẦN NGỌC THANH

Trong nhiều năm qua, tỉnh Đăk Lăk đã phải đối diện với sự nan giải của suy thoái tài nguyên rừng. Suy thoái này tạo ra những ảnh hưởng tiêu cực cho môi trường và đời sống của các cộng đồng cư dân trong tỉnh. Kết quả điều tra rừng tự nhiên năm 2000 cho thấy, trong vòng 5 năm qua, mỗi năm có khoảng 23.000 ha rừng bị mất - tương ứng với 2% tổng diện tích rừng tự nhiên của tỉnh bị mất hàng năm. Để ngăn chặn tình trạng này, việc thu hút sự tham gia của người dân trong quản lý rừng đã nổi lên như một giải pháp có tính khả thi. Trên thế giới, nhiều nước đang phát triển khác cũng tỏ ra quan tâm về xu hướng quản lý rừng của các cộng đồng.

Năm 1999, trên cơ sở gợi ý của lãnh đạo Trung ương, chính quyền các cấp của tỉnh Đắk Lắk đã khởi xướng một chương trình phân quyền quản lý rừng cho các cộng đồng địa phương (hay còn được gọi là chương trình giao đất giao rừng). Cho đến thời điểm điều tra (2002), 14 thôn/buôn đầu tiên đã được giao rừng tự nhiên và được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng với 6.739 ha rừng tự nhiên có trữ lượng. Việc giao rừng tự nhiên ở Việt Nam có thể xem như là bước đột phá quan trọng so với những chính sách trước đây của Nhà nước, khi mà rừng chỉ được quản lý bởi các tổ chức quốc doanh. Mục tiêu chính của chương trình này, trước hết, để người dân thu lợi từ rừng và những hoạt động lâm nghiệp; và thứ hai, người dân sẽ làm tốt hơn vai trò bảo vệ rừng - vốn trước đây chỉ thuộc lâm trường quốc doanh và các ban quản lý.

Bài viết này sẽ tìm hiểu những thay đổi về tổ chức, thiết chế lâm nghiệp địa phương ở hai buôn trong số các thôn/buôn sau khi thực hiện thử nghiệm chương trình giao đất giao rừng (GĐGR) của tỉnh Đắk Lắk.

### 1. Những thông tin cơ bản về điểm nghiên cứu

Hai .buôn được chúng tôi tiến hành khảo sát cho nghiên cứu này là buôn Chàm B thuộc xã Cư Đrăm, huyện Krông Bông, và buôn Điết thuộc xã Ea Sol, huyện Ea H'leo.

Buôn Chàm B được chọn như là buôn điển hình trong số thôn/buôn được GĐGR ở vùng sâu, vùng xa; với điều kiện giao thông khó khăn, tài nguyên rừng phong phú và đất đai còn khá phì nhiêu. Người dân địa phương thuộc cộng đồng dân tộc Ê-đê. Vị trí của buôn hiện nay được xây dựng từ năm 1987, do tách ra từ một buôn gốc – buôn Chàm, theo chương trình định canh định cư. Dân số của buôn hiện có 42 hộ, với 278 người. Cho đến thời điểm hiện nay, cả hai buôn Chàm B và Chàm A (buôn gốc, được gọi theo tên mới) còn rất nhiều gắn bó. Trong chương trình GĐGR, người dân Chàm B nhận rừng theo nhóm hộ. Diện tích canh tác bình quân của mỗi hộ khoảng 3 ha.

Buôn Điết đại diện cho những thôn/buôn được GĐGR có điều kiện tương đối thuận tiện về giao thông. Dân cư trong buôn là người dân tộc Gia-rai. Đến nay, cả buôn có 337 người, với 57 hộ gia đình. Buôn này được thành lập năm 1973 do chương trình định cư của chính quyền Sài Gòn cũ. Hiện nay, buôn đang chịu áp lực

lớn về khai thác gỗ làm trụ tiêu bất hợp pháp. Tình hình di dân tự do tới đây có thể xem là vấn đề bức xúc. Nguồn tài nguyên rừng của buôn được đánh giá thuộc loại nghèo và chất lượng đất không tốt. Diện tích canh tác bình quân của mỗi hộ chỉ trên 1,5 ha. Chương trình GĐGR chỉ thu hút sự tham gia của 30% số hộ trong buôn.

Sau khi GĐGR, tài nguyên rừng của 2 buôn có sự thay đổi khác nhau:

- Tại buôn Chàm B, kết quả điều tra vào năm 2002 cho thấy, sau khi phân quyền quản lý rừng, diện tích rừng đã bị suy giảm. Có 71,1 ha rừng (18,8%) đã bị người dân trong buôn và các buôn lân cận chuyển hoá thành đất canh tác nương rẫy. Kết quả phỏng vấn cho thấy có 29/42 hộ gia đình của buôn (chiếm 69% dân số) có ít nhất một mảnh rẫy trong khu vực rừng đã giao.

- Tại buôn Điết, sau khi GĐGR, số diện tích rừng đã giao có tăng lên. Kết quả điều tra vào năm 2002 cho thấy, có 21,1 ha (7,5%) đất không có rừng đã tái sinh tự nhiên thành rừng và 7,3 ha rừng non bị chuyển hoá thành đất canh tác nương rẫy. Thay vì giảm diện tích rừng, tại buôn Điết, trữ lượng rừng đã bị mất khá lớn. Kể từ khi GĐGR, theo ước lượng có khoảng 1.268 cây (5% trữ lượng) đã bị khai thác trộm. Có 34/53 hộ gia đình (64%) trong buôn có chặt cây làm cọc tiêu để phát triển vườn tiêu.

## 2. Các định chế lâm nghiệp ở địa phương

Các định chế lâm nghiệp địa phương được hiểu như là những quy định để quản lý và sử dụng rừng. Đó là những quy định nhằm yêu cầu, cho phép hoặc cấm đoán một hành động cụ thể của một số người hơn là một cá nhân (Ostrom, 1990). Những quy định này có thể là trên pháp lý hoặc trên thực tế, do vậy, nó được hình thành bởi luật pháp hoặc bởi cộng đồng. Việc phân biệt giữa luật theo pháp lý và quy định theo cộng đồng là rất quan trọng, nhằm hiểu được mối quan hệ giữa các nhóm tộc người và mối quan hệ sử dụng đất đai. Chẳng hạn, chính phủ có luật đất đai áp dụng thống nhất cho cả nước, nhưng các cộng đồng cũng có quy định riêng để quản lý và sử dụng đất đai, phù hợp với từng thôn/buôn hay từng dân tộc.

Kết quả quan sát ở hai buôn cho thấy, pháp luật Nhà nước và luật lệ của địa phương cùng tồn tại song song. Bên cạnh những quy định của Nhà nước, cư dân bản địa cũng có luật tục để điều hành các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng tài nguyên rừng, cho dù luật tục ấy chưa được Nhà nước công nhận. Những điều khoản do cộng đồng quy định có khi hỗ trợ việc thực thi luật pháp của Nhà nước, song đôi khi cũng mâu thuẫn với các quy định của ngành lâm nghiệp. Luật tục của các dân tộc thiểu số Tây Nguyên giữ vai trò quan trọng cho việc tự quản lý nguồn tài nguyên, trong khi các điều khoản quy định của Nhà nước lại chưa thâm nhập được vào các cộng đồng vùng này (Do, 2002). Trong phạm trù GĐGR, kết quả quan sát cho thấy các cộng đồng địa phương phải thi hành cả hai loại quy định của buôn làng và của Nhà nước.

Những thuật ngữ khác là "quyền" và "quy định" được sử dụng trong bài báo này phản ánh mối quan hệ xã hội giữa các đối tượng có liên quan đến sử dụng tài nguyên. "Quyền" được coi như là một định chế. Điều này có nghĩa là khi một người có quyền được ủy nhiệm để thực hiện hoạt động nào đó thì người khác phải có nghĩa vụ tôn trọng quyền này (Schalager và Ostrom, 1992). Để dễ hiểu hơn về quyền, bài viết này sử dụng hệ thống phân loại đơn giản dưới đây, được xây dựng bởi Schlager và Ostrom (1992) và có điều chỉnh cho phù hợp với điều kiện của địa phương.

| | |
|---|---|
| Quyền tiếp cận | Quyền ra vào một vùng địa lý tự nhiên (ví dụ ra vào khu vực giao đất giao rừng...) |
| Quyền khai thác | Quyền thu hái sản phẩm rừng (khai thác gỗ, thu hái lâm sản phụ) |
| Quyền quản lý | Quyền chuyển đổi hiện trạng tài nguyên làm cho tốt hơn (phát rừng để làm rẫy, trồng rừng, làm giàu rừng, tỉa thưa...) |
| Quyền loại trừ | Quyền định đoạt ai được tiếp cận, ai được phép chặt cây (cho phép hoặc không cho phép ai khai thác cây trong khu rừng giao, ngăn chặn hoặc bắt người vi phạm chặt cây không có phép...) |
| Quyền tiêu thụ | Quyền được bán hoặc cho thuê các quyền trên (bán sản phẩm khai thác từ khu rừng giao, cầm cố giấy chứng nhận QSDĐ rừng ở ngân hàng để vay vốn...) |

Khả năng củng cố quyền được giao cũng là một vấn đề quan trọng không kém trong thực hiện chủ trương phân quyền. Quyền sử dụng đất hay quyền sử dụng rừng được xem là một quyền có thể củng cố được khi cấp cho người nào đó. Theo Bromley, nó phải được củng cố để được xem là có quyền (Bromley, 1992). Việc củng cố quyền giữ vai trò rất quan trọng. Nếu quyền không được củng cố thì nó cũng không có ý nghĩa. Khả năng tiềm tàng để củng cố quyền có thể được hình thành từ phía Nhà nước hoặc từ cộng đồng. Thuật ngữ củng cố ở đây có thể hiểu là khả năng bắt buộc người khác phải tôn trọng quyền và xử phạt nếu ai đó không tôn trọng.

Cấu trúc quản lý rừng được đề cập trong bài viết này được giải thích như là một hệ thống của những quy định cộng với những công cụ để phục vụ cho việc củng cố quyền (Furubotn và Rudlf, 2000). Nó là một cấu phần quan trọng của hệ thống quản lý rừng ở địa phương. Để tập trung vào những vấn đề thảo luận trong bài viết, cấu trúc quản lý rừng sẽ tìm hiểu sự thay đổi về vai trò, nhiệm vụ của các nhân vật chính ở thôn/buôn dưới ảnh hưởng của sự phân quyền. Có 4 nhân vật và tổ chức cần được đề cập đến như là những người/tổ chức thừa hành luật định ở địa phương: già làng, trưởng họ là những nhân vật đại diện cho các thiết chế truyền thống; thôn trưởng và UBND xã được xem là những người/tổ chức xử lý theo quy định của Nhà nước tại địa phương.

## 3. Những thay đổi định chế địa phương trước và sau GĐGR

### *3.1. Quyền theo quy định của luật pháp trước và sau khi phân quyền*

Trước khi GĐGR, như những loại tài nguyên khác, rừng và đất rừng được công bố là tài sản chung của quốc gia thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý (Luật đất đai, 1993). Để quản lý tài nguyên này, Nhà nước giao nhiệm vụ chủ yếu cho các lâm trường quốc doanh và các ban quản lý. Do thiếu sự tham gia của người dân và chính sách tập trung quyền, nguồn tài nguyên đã không được quản lý tốt và rừng bị suy giảm ngày càng nghiêm trọng.

Chương trình phân quyền quản lý rừng của tỉnh Đăk Lăk đã có những giải pháp không giống với các tỉnh khác - nơi chỉ giao diện tích đất trống không có rừng. Tại đây, rừng tự nhiên được giao cho các cộng đồng dân tộc ít người kèm theo việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Người nhận rừng được quyền sử dụng trong vòng 50 năm và họ có thể được gia hạn cho một chu kỳ 50 năm nữa. Người nhận rừng có 5 quyền như Luật đất đai quy định. Thêm nữa, những người nhận rừng có thể được phép chuyển đổi 5-10% diện tích đất rừng thành đất nông nghiệp để sản xuất lương thực hoặc cây ngắn ngày, phục vụ cho lợi ích trước mắt. Ngoài ra, những hộ có nhu cầu sửa chữa nhà cửa sẽ được phép khai thác 10m$^3$ gỗ/hộ trong một chu kỳ 20 năm.

### *3.2. Thay đổi các định chế của địa phương bởi chương trình GĐGR*

Thực chất của tiến trình phân quyền quản lý tài nguyên rừng cho những người sử dụng ở địa phương có thể được xem như là sự trao quyền và như một tiến trình thay đổi có tính xã hội. Sự phân quyền đã tạo ra những đổi thay về thiết chế ở địa phương cũng như các quyền hưởng dụng (Bảng 1).

*Bảng 1*: **Sự thay đổi các quyền theo luật tục của cộng đồng**

| Quyền | Trước khi GĐGR | | | Sau khi GĐGR | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | Người không nhận | Người nhận (A) | B | C |
| Tiếp cận | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |
| Khai thác | Có | Có | Có | Có | Có | Không | Không |
| Quản lý | Có | Có | Không | Không | Có | Không | Không |
| Loại trừ | Có | Có | Không | Không | Có | Không | Không |
| Tiêu thụ | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |

*Ghi chú*: A=người dân bản địa buôn điều tra; B=người dân bản địa buôn lân cận; C=người nhập cư. *Nguồn*: kết quả phỏng vấn thực địa.

Căn cứ bảng trên, có thể thấy rằng quyền tiếp cận và quyền tiêu thụ không có sự thay đổi trước và sau GĐGR. Tương tự, cũng không có sự khác biệt giữa các đối tượng. Quan sát của chúng tôi ghi nhận người dân sống trong vùng có thể đi lại tự do trong khu rừng giao. Họ có quyền định đoạt sản phẩm của họ (chẳng hạn như quyết định các loại lâm sản phụ để tiêu thụ trong gia đình hay bán). Người dân địa phương chỉ quan tâm hơn về các quyền khai thác, quản lý và loại trừ. Vì lẽ đó, thảo luận của chúng tôi cũng chỉ tập trung vào những quyền này.

Trước khi GĐGR, người dân bản địa có quyền khai thác, quản lý bất kỳ diện tích rừng nào thuộc sở hữu của họ trước đây (sở hữu chung). Người dân bản địa của buôn lân cận cũng có các quyền tương tự. Tuy nhiên, đối với người dân nhập cư, các quy định có khác hơn. Theo quy định của cộng đồng, người nhập cư có thể ra vào khu rừng, có thể chặt cây nhưng không được phát rừng làm rẫy. Người nhập cư cũng không có quyền loại trừ. Người dân bản địa có sự phân biệt trong đánh giá đất đai và cây rừng. Theo họ, cây rừng là tài nguyên có thể tái tạo, song đất đai lại không như vậy được. Cần nhận thấy, việc cho phép những người nhập cư được quyền khai thác gỗ là một thay đổi lớn so với quy định truyền thống. Thậm chí, một số cộng đồng dân tộc thiểu số sinh sống tại vùng sâu vẫn duy trì luật tục truyền thống: ở

đây, những người nhập cư thậm chí không được chặt cây trong các khu rừng của họ.

Sau khi GĐGR, quyền quản lý và quyền loại trừ của người dân bản địa đã bị thay đổi. Chỉ có người nhận rừng, một đối tượng mới hình thành do chương trình GĐGR còn duy trì các quyền như trước. Người dân bản địa ở các buôn lân cận (không nhận rừng) cũng mất các quyền khai thác. Quyền loại trừ trong khu vực GĐGR là nhiệm vụ của người nhận rừng. Người nhập cư cũng chỉ có các quyền tương tự như người bản địa ở buôn lân cận (Bảng 2).

*Bảng 2:* **Những thay đổi về quyền do Nhà nước ban hành**

| Quyền | Trước khi GĐGR | | | Sau khi GĐGR | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | Người không nhận | Người nhận (A) | B | C |
| Tiếp cận | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |
| Khai thác | Không | Không | Không | Không | Có | Không | Không |
| Quản lý | Không | Không | Không | Không | Có | Không | Không |
| Loại trừ | Không | Không | Không | Không | Có | Không | Không |
| Tiêu thụ | Không | Không | Không | Không | Có | Không | Không |

*Ghi chú*: A=người dân bản địa buôn điều tra; B=người dân bản địa buôn lân cận; C=người nhập cư. *Nguồn*: kết quả phỏng vấn thực địa.

Khác với những quy định của cộng đồng, cũng như các loại tài nguyên thiên nhiên khác, theo quy định của ngành lâm nghiệp, những người dân bản địa và cả dân nhập cư chỉ có quyền tiếp cận. Theo quy định của luật, tất cả các hoạt động có liên quan đến rừng phải được Nhà nước cho phép. Các lâm trường quốc doanh, ban quản lý rừng là người được giao nhiệm vụ giám sát, kiểm tra và thực hiện chức năng quản lý rừng. Hàng năm, Nhà nước cấp kinh phí cho các hoạt động này theo kế hoạch. Tuy nhiên, do nhiều lý do, hệ thống quản lý dựa vào quốc doanh là chủ yếu đã không thực hiện một cách hiệu quả chức năng quản lý rừng được Nhà nước giao.

Sau GĐGR, do những ảnh hưởng của chương trình phân quyền, chỉ có những người dân bản địa được tham gia vào chương trình GĐGR mới có các quyền như quy định. Những đối tượng khác không có gì thay đổi. Chương trình phân quyền đã hình thành hai nhóm đối tượng chính là người nhận rừng và người không nhận rừng.

### *3.3. Những thay đổi về khai thác gỗ và phát rẫy*

Do ảnh hưởng của chương trình phân quyền, người dân địa phương đã có những cách ứng xử khác nhau. Kết quả nghiên cứu cho thấy trước GĐGR, mặc dù Nhà nước không cho phép người dân bản địa khai thác gỗ hoặc phát rẫy trái phép, song trong thực tế, điều này đã và đang xảy ra vì quy định của cộng đồng ủng hộ họ. Tất cả các đối tượng trong vùng nghiên cứu bao gồm người dân bản địa buôn điều tra, người dân bản địa buôn lân cận và kể cả người nhập cư đều có phát rẫy, chặt cây làm nhà...

Sau khi tiến hành GĐGR, người dân bản địa tiếp tục khai thác gỗ cho nhu cầu gia dụng cũng như phát rừng làm rẫy cho nhu cầu cuộc sống. Có 69% số hộ gia đình ở buôn Chàm B phát rừng làm rẫy trong khu rừng đã giao. Có 64% số hộ gia đình buôn Điết chặt cây trong khu rừng giao để làm cọc tiêu. Khác với người dân bản địa, những người nhập cư quan tâm nhiều hơn cho việc khai thác gỗ. Bảng dưới đây cho thấy tình trạng khai thác gỗ và phát rẫy của các đối tượng trước và sau GĐGR.

*Bảng 3:* **Thực tế khai thác và phát rẫy của các đối tượng**

| Các hoạt động | Trước khi GĐGR | | | Sau khi GĐGR | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | Người không nhận | Người nhận (A) | B | C |
| Ra vào rừng | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |
| Khai thác gỗ | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |
| Phát rẫy | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |
| Bảo vệ rừng | Không | Không | Không | Không | Không | Không | Không |
| Bán lâm sản | Có | Có | Có | Có | Có | Có | Có |

*Ghi chú*: A=người dân bản địa buôn điều tra; B=người dân bản địa buôn lân cận; C=người nhập cư. *Nguồn*: Kết quả phỏng vấn thực địa và quan sát.

### *3.4. Những thay đổi về cấu trúc quản lý rừng*

Trong phần này, chúng tôi muốn trình bày những thay đổi về vai trò và nhiệm vụ của các nhân vật chính ở địa phương trong công tác quản lý, bảo vệ rừng. Nghiên cứu sẽ cho chúng ta hiểu được sự thay đổi các định chế của địa phương theo thời gian.

*Bảng 4*: **Vai trò của các nhân vật chính trong quản lý, bảo vệ rừng**

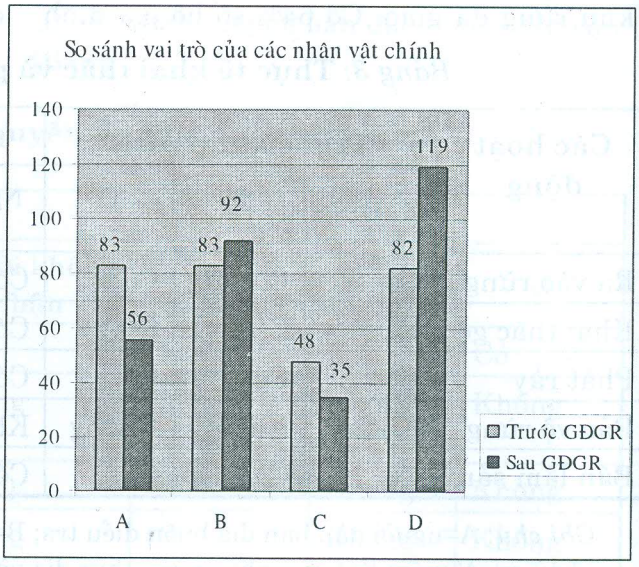
| Các nhân vật chính trong cộng đồng | | Số hoạt động chính | Điểm trung bình | Phân tích ANOVA giữa các nhân vật chính |
|---|---|---|---|---|
| Trước GĐGR | Già làng | 7 | 11,85 | Sig = 0,205 |
| | Thôn trưởng | 7 | 11,85 | |
| | Trưởng họ | 7 | 6,85 | |
| | UBND Xã | 7 | 11,71 | |
| | Tổng số | 28 | 10,57 | |
| Sau GĐGR | Già làng | 7 | 8,00 | Sig = 0,004 |
| | Thôn trưởng | 7 | 13,14 | |
| | Trưởng họ | 7 | 5,00 | |
| | UBND Xã | 7 | 17,00 | |
| | Tổng số | 28 | 10,78 | |

*Ghi chú*: Số điểm trên do người dân tự đánh giá tuỳ theo mức độ quan trọng của các nhân vật.
*Kết quả phân tích ANOVA cho thấy giá trị Sig của giai đoạn trước GĐGR giữa các nhân vật là 0,205 > 0,050, có nghĩa là không có mấy khác biệt về vai trò của họ trong cộng đồng. Tuy nhiên, giá trị này ở giai đoạn sau GĐGR là 0,004 <0,050, chỉ ra cho chúng ta thấy có sự khác biệt có ý nghĩa về vai trò giữa các nhân vật này.*

Bảng kết quả phân tích trên còn cho thấy UBND xã và thôn trưởng được người dân đánh giá cao hơn sau giai đoạn GĐGR. Điểm trung bình của già làng và trưởng họ đã suy giảm sau GĐGR. Tìm hiểu sâu hơn về từng hoạt động chính cho thấy, trưởng họ chỉ còn nhiệm vụ tham gia giải quyết mâu thuẫn. Nhân vật già làng vẫn còn một số chức năng chính như xác định ranh giới buôn, giải quyết mâu thuẫn và cung cấp thông tin về lịch sử sử dụng đất, rừng (xem thêm Bảng 6). Cho đến thời điểm điều tra, nhân vật già làng vẫn chứng tỏ là người chưa thể thay thế trong vai trò cung cấp thông tin cho cộng đồng. Còn vai trò của UBND xã có vẻ như là một tổ chức quan trọng được người dân mong đợi. Hầu hết các hoạt động có liên quan đến khai thác tài nguyên rừng, người dân nhận thức rằng họ phải được xã cho phép.

So sánh 2 nhân vật già làng và thôn trưởng: qua kết quả đánh giá của người dân cho thấy, trước GĐGR già làng đạt số điểm là 83 trong khi thôn trưởng chỉ có 56 điểm. Sau GĐGR vai trò của thôn trưởng đã được người dân đánh giá cao hơn: 92/83 điểm. Từ kết quả nghiên cứu như trình bày, đã thông báo cho chúng tôi một sự chuyển dịch vai trò của các nhân vật chính cũng như sự thay đổi về cơ cấu quản lý rừng ở địa phương.

*Biểu đồ 1*: **So sánh vai trò của các nhân vật chính trước và sau GĐGR**




*Ghi chú*: A=Già làng; B=Thôn trưởng; C=Trưởng họ; D=UBND xã

*Bảng 5:* **Thay đổi vai trò các nhân vật chính theo các hoạt động**

| Hoạt động chính | Trước GĐGR | | | | | Sau GĐGR | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | D | Score | A | B | C | D | Score |
| Xác định ranh giới buôn | 15 | 14 | 6 | 7 | 42 | 10 | 13 | 2 | 13 | 38 |
| Cho phép khai thác TNR | 7 | 6 | 2 | 13 | 28 | 1 | 12 | 0 | 22 | 35 |
| Kiểm tra sử dụng rừng | 7 | 7 | 3 | 12 | 29 | 2 | 10 | 0 | 21 | 33 |
| Xử phạt vi phạm | 9 | 10 | 3 | 13 | 35 | 4 | 11 | 1 | 22 | 38 |
| Giải quyết mâu thuẫn | 22 | 22 | 19 | 17 | 80 | 21 | 22 | 19 | 14 | 76 |
| Xây dựng quy chế | 10 | 12 | 6 | 13 | 41 | 7 | 12 | 4 | 17 | 40 |
| Cung cấp thông tin | 13 | 12 | 9 | 7 | 41 | 11 | 12 | 9 | 10 | 42 |
| Tổng số điểm | 83 | 83 | 48 | 82 | 296 | 56 | 92 | 35 | 119 | 302 |

*Ghi chú*: A=già làng; B=thôn trưởng; C=trưởng họ; D=UB xã

### *3.5. Những vấn đề trở ngại khi chuyển các quyền thành thực tiễn*

Trong phần này, chúng tôi muốn trình bày những vấn đề khó khăn trong việc chuyển các quyền do pháp lý quy định thành thực tế để tìm câu trả lời về sự phân quyền có đưa đến kết quả quản lý bảo vệ rừng tốt hơn không.

Trước hết, khi tiến hành phân quyền, Nhà nước mong đợi các chính sách GĐGR sẽ được bổ sung bởi các quy định của cộng đồng thông qua việc trao quyền hưởng dụng cho người dân địa phương. Cũng từ đó, người nhận rừng sẽ giữ vai trò của người bảo vệ rừng. Trong thực tế, đây là nhiệm vụ khó khăn bởi những quy định của cộng đồng không phải luôn phù hợp với các quy định của Nhà nước. Thứ hai, một môi trường hỗ trợ để củng cố các quyền đã giao là việc làm rất cần thiết cho bất kỳ hệ thống quản lý nào mới được thiết lập, cũng đang bị thiếu. Tại buôn Điết, người xâm phạm, chặt gỗ bất hợp pháp (không nhận rừng) là những người nhập cư. Song, người nhận rừng lại không thể loại trừ người nhập cư do thiếu môi trường pháp lý hỗ trợ, trong khi chính quyền địa phương chưa tích cực ngăn chặn người vi phạm. Việc củng cố các quyền đã phân cấp giữ vai trò quan trọng trong đảm bảo an toàn cho quyền hưởng dụng, nhưng nó không thể hình thành một cách tự động và đơn giản là chỉ thông qua giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Kết quả phỏng vấn UBND xã và đơn vị kiểm lâm địa bàn cho thấy, các tổ chức này không có đủ nguồn lực để hỗ trợ việc củng cố các quyền một cách hiệu quả. Thứ ba, những mâu thuẫn trong nội bộ các buôn và giữa buôn với Nhà nước cũng đang tồn tại. Điều này đang chỉ ra cho thấy tiềm năng của sự không an toàn về quyền hưởng dụng. Theo phản ánh của người dân địa phương, mâu thuẫn về vùng khai thác gỗ, mâu thuẫn về vùng phát rẫy là mối quan tâm của người dân (Bảng 6).

*Bảng 6*: **So sánh số lượng mâu thuẫn**

| Loại mâu thuẫn | | Trước GĐGR | Sau GĐGR |
|---|---|---|---|
| Mâu thuẫn có liên quan đến khai thác gỗ | Trung bình | 1.0 | 2.50 |
| | Số lượng | 8 | 20 |
| Mâu thuẫn trong việc phát nương rẫy | Trung bình | 2.13 | 1.88 |
| | Số lượng | 17 | 15 |
| Mâu thuẫn trong thủ tục xin khai thác/vận chuyển gỗ | Trung bình | 0.88 | 2.38 |
| | Số lượng | 7 | 19 |
| Tổng cộng | Trung bình | 1.33 | 2.25 |
| | Số lượng | 32 | 54 |

*Nguồn*: nghiên cứu thực địa

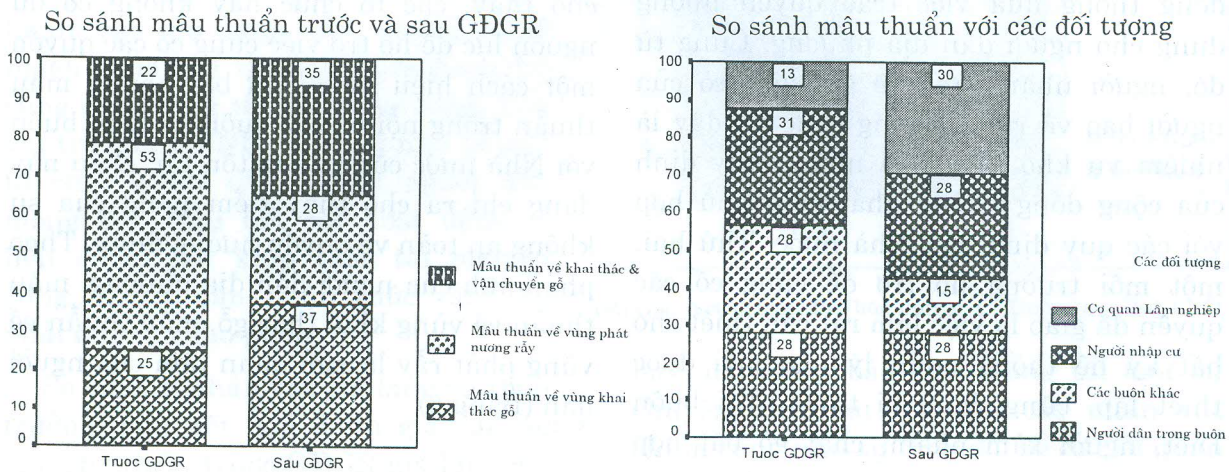
Để so sánh các loại mâu thuẫn, số liệu điều tra cho thấy mâu thuẫn về việc mở rộng đất canh tác nương rẫy là vấn đề chính trước khi GĐGR. Thời kỳ sau GĐGR mâu thuẫn trong việc giải quyết các thủ tục khai thác vận chuyển gỗ tăng lên đáng kể. Thiếu các quy định cụ thể để giải quyết vấn đề gỗ gia dụng cho người dân được xem là nguyên nhân chính tạo nên mâu thuẫn này trong cộng đồng (Biểu đồ 2).

Một trong những động cơ chính của người dân khi tham gia chương trình GĐGR là lấy đất canh tác và có nơi khai thác gỗ. Tuy nhiên, do việc lựa chọn những người được tham gia chưa hợp lý cũng như việc cấp giấy phép cho người dân

khai thác gỗ còn nhiều thủ tục rườm rà, làm cho người dân tỏ ra thất vọng. Chỉ có 20% dân số được nhận rừng, trong khi đó, những biểu hiện tiêu cực của nhân viên kiểm lâm địa bàn còn làm cho người dân có những nghi ngờ về chính sách lâm nghiệp của Nhà nước.

Về mâu thuẫn giữa các đối tượng, Biểu đồ 2 cho thấy trước và sau GĐGR không có thay đổi về mâu thuẫn giữa các hộ trong buôn. Mâu thuẫn với cơ quan lâm nghiệp có gia tăng. Tình hình này hoàn toàn phù hợp với số liệu và thực tiễn quan sát trên thực địa. Có sự không công bằng trong khai phá đất nương rẫy giữa hộ nhận và không nhận rừng; đồng thời, cũng có khác biệt đáng kể về khai thác gỗ giữa những hộ đó. Điều này đang tạo nên mâu thuẫn khó phân giải trong nội bộ cộng đồng của các buôn được điều tra.

*Biểu đồ 2*: **So sánh loại mâu thuẫn & đối tượng mâu thuẫn**




## 4. Kết luận và khuyến nghị

Chương trình GĐGR ở Đăk Lăk đã phân quyền và chuyển giao trách nhiệm quản lý cho người dân địa phương nên được xem như là một trong những chính sách đổi mới quan trọng của chính quyền địa phương. Chương trình này rõ ràng đã tạo ra cơ hội cho những cộng đồng cư dân sống phụ thuộc vào rừng để tiếp cận và quản lý cũng như hưởng lợi từ kết quả quản lý rừng. Phân quyền quản lý rừng cho người dân đã chứng tỏ người có quyền được cấp sẽ được hưởng lợi trong tương lai. Vì vậy, người được phân quyền sẽ có động cơ để quản lý rừng được giao theo cách có hiệu quả nhất. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cũng cho thấy có nhiều vấn đề cần phải xem xét một cách nghiêm túc. Mục đích của các điều cảnh báo này chỉ muốn cung cấp những thiếu sót cần phải được xem xét để cải tiến trong tương lai. Sự phân quyền không phải lúc nào cũng thành công và đạt được tất cả các mục tiêu. Để chương trình GĐGR thu được nhiều thành quả, chúng tôi xin có một số khuyến nghị như sau:

Thứ nhất, những cộng đồng dân tộc thiểu số ở vùng cao nguyên hầu hết đều có luật tục. Đến nay, luật tục ấy vẫn còn ảnh hưởng mạnh mẽ đến việc điều hành những hoạt động quản lý, sử dụng tài nguyên rừng trong cộng đồng. Vì vậy, chương trình GĐGR cần thừa kế những mặt tích cực của luật tục địa phương để

làm giảm đến mức thấp nhất các khoảng cách giữa quy định của cộng đồng và pháp lý.

Thứ hai, chương trình phân quyền quản lý tài nguyên thiên nhiên như chương trình GĐGR dựa trên giả định những người nhận rừng sẽ đảm nhận vai trò vốn được giao cho các lâm trường quốc doanh và các ban quản lý rừng. Để thực hiện điều này chắc chắn cần phải có cơ chế hợp tác để xây dựng các quy định, giám sát các hoạt động cũng như xử lý vi phạm. Thiếu các quy định này, quyền hưởng dụng sẽ không có giá trị và những kết quả từ chương trình GĐGR không thể mong đợi. Để giải quyết vấn đề này, cần xây dựng khuôn khổ pháp lý hỗ trợ cho người nhận rừng. Chính quyền địa phương cấp xã nên được tăng cường để hỗ trợ cho người nhận rừng, nhằm giúp họ rừng củng cố các quyền được giao.

Thứ ba, những mâu thuẫn tồn tại dai dẳng trong cộng đồng cần phải nhanh chóng được tháo gỡ một cách hợp lý, vì nếu không, có thể làm cản trở tính an toàn của quyền hưởng dụng đất. Mâu thuẫn về hưởng dụng đất không những hình thành do thiếu thống nhất giữa quy định của cộng đồng và chính sách của Nhà nước, mà còn nảy sinh bởi sự không công bằng trong lựa chọn người nhận GĐGR, trong phân chia các lô rừng. Mâu thuẫn cũng có thể hình thành do sự không hiểu biết đầy đủ về chính sách GĐGR. Vì thế, hình thức giao rừng, phân chia các lô rừng và việc chọn lựa người được GĐGR cần có sự tham gia tích cực của người dân.

## Tài liệu tham khảo


Bromley, D. W. 1992. "The Commons, Common Property, and Environmental Policy." *Environment and Resource Economic*: 1-17.

Do, H. N. 2002. Local rules, local regulation and social economic development of villages in the central highlands. Hanoi, Humanity social scientific publisher, pp. 643-653.

Furubotn, E. G., and R. Rudolf. 2000. *Institutions and Economic Theory - The contribution of the new institutional economics*: The University of Michigan press.

Law, T. L. 1993. "The Land Law."

Ostrom, E. 1990. Chapter 1: Reflection on the commons Governing The Commons - The evolution of institutions for collective action, Cambridge University Press, pp. 1-101.

Phan, B. M. 2001. "The Result of The Test Forest Land Allocation Program In Đắk Lắk Province in 1999-2000." Department of Agriculture and Rural Development in Đắk Lắk Province.

Rasmussen, L. N., and R. Meinzen-Dick. 1995. "Local organizations for natural resource management: Lessons from theoretical and empirical literature." Environment and Production Technology Division.

Schlager, E., and E. Ostrom. 1992. "Property right regime and natural resources: A conceptual analysis." *Land Economic* No.68: 149-262.

Tran, T. N. 2000. Forest Land Allocation-A Prerequisite For Community Forest Management, Paper for the Workshop on Sustainable Rural Development in South Asia Mountainous Region, pp. 1-9.