

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG ĐẤT RỪNG GIAO CHO CỘNG ĐỒNG TẠI VIỆT NAM

ThS. Phạm Thanh Quế¹, TS. Phạm Phương Nam²

¹Nghiên cứu sinh, Khoa Quản lý Đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

²Khoa Quản lý Đất đai, Học viện Nông nghiệp Việt Nam

Hiến pháp năm 2013 ra đời cùng với đó là Luật Đất đai năm 2013 có hiệu lực thi hành đã tạo một hành lang pháp lý vững chắc cho công tác quản lý, sử dụng đất đai. Những thay đổi trong Luật Đất đai năm 2013 đã khắc phục được những tồn tại, bất cập nảy sinh trong quá trình thực hiện Luật Đất đai năm 2003. Tuy nhiên, những quy định về quản lý, sử dụng đất rừng và đặc biệt, chế độ quản lý, sử dụng đất rừng giao cho cộng đồng trong Luật Đất đai năm 2013 vẫn như trong Luật Đất đai năm 2003. Trong khi đó, quản lý rừng cộng đồng đang trở thành một phương thức quản lý rừng phổ biến, một xu thế tất yếu trong quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp ở Việt Nam. Thực tế triển khai việc giao đất, giao rừng cho cộng đồng và thực hiện các quyền, lợi ích của cộng đồng còn rất nhiều vướng mắc. Nhiều người dân trong cộng đồng vẫn chưa sống được bằng nghề rừng, chưa làm giàu được bằng nghề rừng. Những khó khăn, tồn tại chính trong công tác quản lý, sử dụng đất rừng giao cho cộng đồng có thể kể đến như:

Thứ nhất, về tư cách pháp nhân của cộng đồng

Khi chúng ta coi “*quyền sử dụng đất*” là tài sản mà giao cho cộng đồng thì cộng đồng cũng cần được có các quyền về tài sản như những chủ thể khác. Luật Đất đai năm 2003 và Luật Đất đai năm 2013 (Điều 5) đều có quy định giao đất cho cộng đồng dân cư nhưng Bộ luật Dân sự năm 2005 lại chưa thừa nhận cộng đồng dân cư là một chủ thể có tư cách pháp nhân. Chính vì vậy, hiện nay các cộng đồng đã được Nhà nước giao đất, giao rừng chỉ có vai trò trong quản lý rừng mà bị hạn chế đối với quyền về tài sản. Điều 181, Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Cộng đồng dân cư sử dụng đất không được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, tặng cho quyền sử dụng đất; không được thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất*”. Điều này nói lên rằng cộng đồng dân cư chưa phải là một chủ thể chính thức, có đầy đủ tư cách pháp nhân như những chủ thể khác.

Một lý do khác khiến hiện nay, việc giao đất, giao rừng cho cộng đồng còn gặp khó khăn đó là tại Điều 9, Luật Đất đai năm 2003; và nay là Điều 5, Luật Đất đai năm 2013 vẫn quy định: “*Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng một địa bàn thôn, làng, bản, ấp, buôn, phum sóc và các điểm dân cư tương tự có cùng phong tục tập quán hoặc có chung dòng họ được nhà nước giao đất hoặc cộng nhận quyền sử dụng đất*”. Việc coi thôn (làng) là một cộng đồng dân cư hiện nay cũng không còn phù hợp bởi quá trình đô thị hóa đã làm cho thôn (làng) không còn sự thuần nhất nữa. Trước hết là về thành phần dân cư trong các thôn (làng) hiện nay cũng không có sự thuần nhất, có rất nhiều thành phần dân cư sống trong một thôn (làng) do quá trình di cư chứ không như trước đây. Tiếp đến là sự khác nhau về nghề nghiệp, văn hóa, lối sống... đã khiến cho các thôn (làng) ngày nay không còn có sự thuần nhất nữa. Đặc biệt ở các vùng dân tộc thiểu số, đa phần các thôn (làng) đều có thành phần dân cư khá phức tạp, có thôn (làng) 2-3 tộc người cùng sinh sống. Như vậy, ngay trong một thôn (làng) cũng khó có được sự “*thống nhất về phong tục tập quán*”.

Thứ hai, về quyền quản lý, sử dụng rừng và đất rừng

Thực tế triển khai tại các địa phương việc quản lý, sử dụng rừng và đất rừng có hai hình thức khác nhau đó là quyền tự nhận và quyền do Nhà nước công nhận. Đây cũng chính là khó khăn trong công tác quản lý:

- *Về quyền tự nhận*: Trong xã hội cổ truyền của một số đồng bào dân tộc ít người, làng bản là đơn vị độc lập cao nhất. Mỗi làng đều có ranh giới lãnh địa nhất định bao gồm cả đất, rừng, nguồn nước, suối... Toàn bộ các hoạt động quản lý tài nguyên của cộng đồng được thực hiện bởi già làng, trưởng bản thông qua các luật tục hay hương ước được thực hiện một cách tự nguyện truyền từ đời này qua đời khác. Hiện nay, Nhà nước cũng đã thừa nhận cộng đồng thôn bản là chủ rừng đối với diện tích rừng làng, rừng bản nói trên. Nhưng trên thực tế, chính quyền địa phương chưa làm thủ tục giao quyền sử dụng lâu dài cho các cộng đồng. Việc các cộng đồng dân cư tự công nhận quyền sử dụng đất rừng là thiếu tính pháp lý và cộng đồng không yên tâm trong việc quản lý và sử dụng rừng. Khi có vấn đề liên quan đến quyền sử dụng đất thì không có căn cứ pháp lý để xử lý hoặc xảy ra tình trạng không quản lý bảo vệ được rừng do tự người dân trong cộng đồng vi phạm do cơ chế hưởng lợi không rõ ràng.

- *Về quyền do Nhà nước công nhận*: Trong quá trình thực hiện các chính sách đất đai, Nhà nước đã công nhận quyền sử dụng đất cho cộng đồng đối với những diện tích được giao theo đúng quy định. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện cũng đã nảy sinh những bất cập thể hiện ở những quy định giao rừng cho cộng đồng chưa hợp lý:

+ Trước hết là quy định giao đất, giao rừng cho cộng đồng: Theo quy định tại Điều 135, Luật Đất đai năm 2013 thì cộng đồng không được giao đất rừng sản xuất như các chủ sử dụng đất khác mà chỉ được giao đất gắn với việc giao rừng phòng hộ theo quy định tại Khoản 5, Điều 136, Luật Đất đai năm 2013. Cộng đồng dân cư cũng không được quy định trong diện nhận khoán từ các tổ chức đối với diện tích rừng đặc dụng (theo Điều 137, Luật Đất đai năm 2013), nhưng Điều 20, Nghị định 23/2006/NĐ-CP ngày 03 tháng 3 năm 2006 về thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng lại quy định Nhà nước giao rừng sản xuất, rừng phòng hộ không thu tiền sử dụng rừng, diện tích rừng được giao nằm trong phương án giao rừng của UBND cấp xã đã được UBND huyện phê duyệt.

+ Bên cạnh đó, trên thực tế hiện nay có nhiều cộng đồng đã nhận khoán các diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên hoặc các diện tích rừng phòng hộ trong các vùng đệm từ các tổ chức và việc quản lý, sử dụng đất đạt hiệu quả rất cao. Nhưng lại không được hướng dẫn thực hiện trong luật nên các chủ sử dụng đất khi khoán lại cho các cộng đồng cũng rất lúng túng trong cơ chế khoán và đặc biệt là các cơ chế hưởng lợi của cộng đồng. Chính vì thế, các cộng đồng nhận khoán chăm sóc, bảo vệ cũng rất thiệt thòi, không được thực hiện các quyền và nghĩa vụ như các chủ sử dụng đất khác.

+ Thứ đến, theo quy định tại Khoản 5, Điều 100, Luật Đất đai năm 2013 thì cộng đồng đang sử dụng đất mà đất đó không có tranh chấp, được Ủy ban nhân dân cấp xã nơi có đất xác nhận là đất sử dụng chung cho cộng đồng thì được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất. Tuy nhiên, ở rất nhiều địa phương hiện nay, Nhà nước chỉ cấp Quyết định giao rừng cho cộng đồng mà không cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nên cộng đồng không được hưởng các quyền như các chủ rừng khác.

Thứ ba, về việc phân loại rừng

Hiện nay, phân loại rừng truyền thống của cộng đồng chưa được thể hiện trong giao đất giao rừng: Rừng cộng đồng quản lý truyền thống gồm 3 loại tương ứng với quy hoạch 3 loại rừng của Nhà nước: *rừng tâm linh/rừng đặc dụng, rừng bảo vệ nguồn nước/rừng phòng hộ, rừng khai thác lâm sản/rừng sản xuất*. Tuy nhiên, trên thực tế khi giao đất giao rừng cho cộng đồng nhiều khu vực phân loại rừng theo truyền thống của cộng đồng không tương ứng với 3 loại rừng của Nhà nước, trên hồ sơ giao đất, giao rừng chỉ xác nhận loại rừng theo quy hoạch 3 loại rừng của Nhà nước. Điều này gây khó khăn rất lớn cho công tác quản lý.

Thứ tư, về xác định ranh giới, mốc giới trong giao đất, giao rừng

Trong quá trình triển khai giao đất, giao rừng tại một số nơi, rừng quản lý truyền thống của cộng đồng bị chồng lấn, chồng chéo trong đất rừng của các chủ thể quản lý khác (Ban quản lý rừng phòng hộ/đặc dụng, lâm trường, công ty...) nhưng chưa được rà soát để tách ra trong quá trình giao đất giao rừng cho các chủ rừng; không gắn giao đất với giao rừng; hay chỉ giao trên hồ sơ mà không phân định được ranh giới thực tế.

Thứ năm, về quỹ đất để giao cho cộng đồng

Cùng với quá trình phát triển đất nước, đã thu hồi đất sản xuất của cộng đồng để xây dựng các công trình xây dựng, bên cạnh đó việc thành lập và mở rộng các nông, lâm trường cũng làm cho diện tích đất của cộng đồng bị thu hẹp. Việc cộng đồng không có đất để sản xuất đã gây khó khăn rất lớn cho người dân, đặc biệt là người dân sống dựa vào rừng. Điều 27, Luật Đất đai năm 2013 quy định: “*Nhà nước có chính sách tạo điều kiện cho đồng bào dân tộc thiểu số trực tiếp sản xuất nông nghiệp ở nông thôn có đất để sản xuất nông nghiệp*”. Trong khi đó, chúng ta lại không còn quỹ đất để có thể giao lại cho cộng đồng. Đây chính là điều rất khó khăn trong việc thực hiện các chính sách khuyến khích sản xuất của Nhà nước để người dân có thể yên tâm sản xuất.

Thứ sáu, về tổ chức quản lý, bảo vệ rừng và đất rừng

Đối với diện tích đất và rừng giao cho cộng đồng thì các thành viên của cộng đồng cùng đầu tư, quản lý và hưởng lợi, hoàn toàn dựa trên nguyên tắc tự nguyện và cùng có lợi giữa các thành viên của cộng đồng. Cộng đồng thành lập tổ, nhóm để tổ chức mọi hoạt động từ bảo vệ, cung cấp đầu vào, tổ chức sản xuất, tiêu thụ sản phẩm và phân phối lợi ích cho các thành viên trong cộng đồng. Nhưng phần lớn cộng đồng lại chỉ được giao quản lý, bảo vệ nuôi dưỡng những khu rừng phục hồi sau nương rẫy hoặc sau khai thác kiệt. Một số cộng đồng được giao đất trồng đồi trọc để trồng rừng hoặc khoanh nuôi xúc tiến tái sinh, hiếm có trường hợp cộng đồng được giao những diện tích rừng giàu để quản lý, bảo vệ và sử dụng ổn định lâu dài. Đa phần các diện tích được giao cho cộng đồng đều thuộc các chương trình, dự án của Nhà nước (như Chương trình 327, Chương trình 661, Chương trình Trồng mới 5 triệu ha rừng, Chương trình Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam-Thụy Điển ở các tỉnh miền núi phía Bắc và các dự án do DANIDA, WB tài trợ...). Vấn đề đặt ra là khi các chương trình, dự án kết thúc, nguồn đầu tư không còn thì dẫn đến tình trạng cộng đồng lại bỏ mặc, không bảo vệ rừng; hay tình trạng cộng đồng chỉ thực hiện tận thu từ rừng mà không tiến hành chăm sóc, bảo vệ nữa; hay có những hành vi vi phạm Luật Đất đai.

Để giúp người nông dân, đặc biệt là những người nông dân ở những vùng sâu, vùng xa, những người nông dân sống dựa vào nghề rừng có thể ổn định cuộc sống và

có thể làm giàu được trên chính mảnh đất quê hương mình, xin đề xuất một số giải pháp sau:

1) Cần có quy định cụ thể, chi tiết hơn về khái niệm “cộng đồng dân cư”. Có thể xác định “cộng đồng dân cư” là trong phạm vi thôn (làng) có sự đồng thuận của các thành phần dân cư trong thôn (làng) – không kể đến sự khác nhau giữa thành phần dân tộc, tôn giáo, tính ngưỡng, phong tục tập quán. Điều này có thể được thống nhất bằng các quy ước, hương ước của thôn (làng) để phù hợp với tình hình thực tế.

2) Sớm có cơ chế rõ ràng cho việc công nhận quyền sử dụng đất, sử dụng rừng cho cộng đồng. Cần công nhận quyền sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và tài sản trên đất cho cộng đồng đối với những diện tích rừng gắn với phong tục tập quán, với tín ngưỡng của cộng đồng. Cần có những quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ của cộng đồng trong việc quản lý và sử dụng đất và rừng được giao.

3) Thống kê, kiểm kê các loại rừng, có sự thống nhất giữa phân loại rừng truyền thống của cộng đồng với quy hoạch 3 loại rừng theo quy định của Nhà nước để thuận tiện trong công tác quản lý. Rà soát, phân định rõ ràng các diện tích của các chủ sử dụng đất. Tiến hành xây dựng bản đồ hiện trạng sử dụng đất và đo đạc xây dựng bản đồ địa chính đối với các loại đất đặc biệt là đất nông nghiệp để làm căn cứ thực hiện việc giao đất theo quy định và thực hiện các quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

4) Thực hiện rà soát những diện tích rừng và đất rừng có thể giao cho cộng đồng, quy định cụ thể quyền toàn phần hoặc quyền một phần đối với những diện tích rừng và đất rừng giao cho cộng đồng để cộng đồng có thể trở thành một chủ sử dụng đất thực sự.

5) Tiến hành kiểm tra, rà soát những diện tích đã giao quyền sử dụng rừng cho cộng đồng nếu đủ điều kiện thì tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các diện tích này để người dân có căn cứ được hưởng những lợi ích chính đáng từ diện tích được giao. Đối với những diện tích chưa đủ điều kiện, hoặc không đủ điều kiện cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất thì cần hướng dẫn cho cộng đồng hoặc có hướng xử lý để cộng đồng có được các quyền lợi chính đáng từ diện tích đất được giao.

6) Ban hành chính sách thích hợp để giải quyết tình trạng có rất nhiều nông, lâm trường sử dụng đất không hiệu quả hoặc thực hiện giao khoán đất cho người ngoài cộng đồng, trong khi cộng đồng địa phương thì đang rất thiếu đất sản xuất. Để tạo quỹ đất giao cho cộng đồng Nhà nước cần đưa ra các chính sách, thực hiện rà soát lại hoạt động của các nông, lâm trường. Đồng thời, thu hồi các diện tích đất sử dụng không hiệu quả, bỏ hoang hóa để giao lại cho cộng đồng, hay thực hiện khoán lại đất sản xuất cho cộng đồng địa phương.

7) Để công tác quản lý, sử dụng đất rừng giao cho cộng đồng được hiệu quả, tại mỗi địa phương cần có những chính sách cụ thể, phù hợp với truyền thống, với phong tục tập quán của địa phương mình. Song song với đó, cần hướng dẫn người dân xây dựng các quy ước, hương ước trên cơ sở pháp luật về quản lý, bảo vệ rừng và phân chia lợi ích từ rừng. Ngoài ra, cũng cần huy động tối đa sự tham gia của người dân cộng đồng trong việc quản lý, sử dụng đất rừng nhằm mục tiêu xã hội hóa nghề rừng, làm cho người dân sống và làm giàu được bằng nghề rừng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ nông nghiệp và phát triển nông thôn, (2006), *Lâm nghiệp cộng đồng*, Cẩm nang ngành lâm nghiệp.

2. Nguyễn Bá Ngã (2006), Kết quả nghiên cứu quản lý rừng cộng đồng của đồng bào dân tộc thiểu số vùng núi phía Bắc Việt nam, Tạp chí Nông nghiệp & Phát triển nông thôn, Tháng 5, kỳ 1 năm 2006, trg 78-80.
3. Quốc hội (2004), Luật bảo vệ và phát triển rừng, NXB chính trị quốc gia.
4. Quốc hội (2005), Luật Dân sự, NXB chính trị quốc gia.
5. Quốc hội (2003), *Luật đất đai*, NXB chính trị quốc gia.
6. Quốc hội (2013), *Luật đất đai*, NXB chính trị quốc gia.
7. Dương Viết Tình, Trần Hữu Nghị (2012), Lâm nghiệp cộng đồng ở Miền Trung Việt Nam, NXB Nông Nghiệp, Hà Nội.
8. Ngô Quang Vĩnh, Ngô Thị Phương Anh và cộng sự (2012), *Đánh giá hiệu quả quản lý rừng cộng đồng tại huyện Phú Lộc, tỉnh Thừa Thiên Huế*, Tạp chí khoa học, Đại học Huế, tập 75A, số 6, 229-240..