

# CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI VÙNG TÂY NGUYÊN: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ<sup>1</sup>

PGS. TS. Tô Văn Hòa\* - ThS. Đậu Công Hiệp\*

\* Trưởng Đại học Luật Hà Nội

TS. Khúc Thị Thanh Vân\*\* - NCS. Trần Thị Thanh Tuyền\*\*

\*\* Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Chính sách, pháp luật, quản lý đất đai, Tây Nguyên.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 05/01/2020

Biên tập : 09/01/2020

Duyệt bài : 12/01/2020

## Article Information:

*Keywords:* Policy, law, land administration, Central Highland

## Article History:

Received : 05 Jan. 2020

Edited : 09 Jan. 2020

Approved : 12 Jan. 2020

## Tóm tắt:

Bài viết trình bày một số khía cạnh về chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên, trong đó chỉ ra những xung đột chủ yếu dẫn đến nhu cầu hoàn thiện chính sách, pháp luật, từ đó đưa ra những khuyến nghị nhằm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên.

## Abstract:

This article provides a number of viewpoints on the law and policy on the land administration in the Central Highland. Then, it points out the main conflicts which are followed by the need of legal improving then exposes the suggestion toward the sustainable development in the Central Highland.

## 1. Thực trạng chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên

Thời gian qua, công tác quản lý đất đai trên địa bàn Tây Nguyên từng bước đi vào nề nếp, cơ cấu sử dụng đất chuyển dịch tích cực đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, giải quyết nhu cầu đất ở cho nhân dân,

nhất là đồng bào dân tộc thiểu số và tăng thu cho ngân sách địa phương. Cuối năm 2018 đã hoàn thành cấp Giấy chứng nhận đạt 92,4% tổng diện tích phải cấp. Đến nay, đã tiến hành rà soát 122 công ty, trong đó: giữ lại là 108 công ty với diện tích 935 nghìn ha; giải thể và bàn giao về địa phương 144,6

1 Bài viết này được thực hiện trong khuôn khổ đề tài “Nghiên cứu giải quyết tình trạng tranh chấp đất đai bảo đảm phát triển bền vững vùng Tây Nguyên trong bối cảnh hiện nay” (TN/18/X07) thuộc Chương trình nghiên cứu cấp Nhà nước “Khoa học và công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội Tây Nguyên trong liên kết vùng và hội nhập quốc tế” (KHCN-TN/16-20).

nghìn ha<sup>2</sup>. Tuy nhiên, theo Bộ Tài nguyên và môi trường, công tác quản lý đất đai tại Tây Nguyên còn nhiều hạn chế như: Nguồn lực đất đai chưa trở thành nguồn nội lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; còn nhiều thách thức cần phải giải quyết một cách căn cơ. Đối với công tác quản lý sử dụng đất đai Tây Nguyên nói chung và đất đai của nông lâm trường nói riêng, Thủ tướng Chính phủ đã đặt ra 3 mục tiêu trọng tâm: *Thứ nhất*, phát huy nguồn lực đất đai trở thành nội lực quan trọng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội tương xứng với vị trí chiến lược của Tây Nguyên với cả nước. *Thứ hai*, giải quyết ổn định tình hình trật tự, an ninh chính trị thông qua việc đảm bảo quỹ đất sản xuất cho người dân trong đó có đồng bào di dân tự do. *Thứ ba*, giải quyết căn bản tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai, phá rừng, suy thoái đất đai, nguồn nước và môi trường<sup>2</sup>.

Theo Bộ Tài nguyên và môi trường<sup>3</sup>, có một số vấn đề đặt ra đối với công tác quản lý, sử dụng đất đai nói chung và đất nông, lâm trường nói riêng ở vùng Tây Nguyên, đó là:

- Diện tích đất rừng có xu thế giảm rất nhanh một phần do chuyển đổi cơ cấu sử dụng đất sang mục đích phát triển kinh tế - xã hội; nhưng phần lớn là do công tác quản lý lỏng lẻo, dễ xảy tình trạng phá rừng lấy đất sản xuất, khai thác gỗ trái phép. Cụ thể, trong giai đoạn 2005 - 2017 giảm khoảng 580 nghìn ha, riêng giai đoạn 2014 - 2017 đã giảm 395 nghìn ha.

- Các nông, lâm trường sau khi đã ra soát, nhưng vẫn còn giữ lại quỹ đất quá lớn, vượt quá năng lực quản lý, sử dụng. Mô hình quản trị doanh nghiệp, mô hình sản xuất chưa thực sự thay đổi. Hầu hết các công ty vẫn hoạt động theo mô hình trước đây hoặc dùng quỹ đất giữ lại để giao khoán, cho thuê, cho mượn với diện tích hơn 69 nghìn ha.

- Việc thực hiện chuyển từ giao đất không thu tiền sang thuê đất trả tiền hàng năm còn chậm, mới đạt 24% diện tích, còn nhiều diện tích chưa xác định xong hình thức giao đất hoặc thuê đất; một số công ty nông, lâm nghiệp đã chuyển đổi mô hình hoặc cổ phần hóa, nhưng vẫn còn nhiều diện tích chưa chuyển sang thuê đất dẫn đến đóng góp cho ngân sách nhà nước chưa tương xứng với diện tích đang sử dụng.

- Việc lập phương án sử dụng đất của các nông, lâm trường còn rất chậm; chủ yếu tập trung ở các nông, lâm trường trực thuộc các cơ quan Trung ương (trong tổng số 46/108 công ty trực thuộc các cơ quan Trung ương có 37 Công ty trước đây trực thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn, 6 Công ty trực thuộc Bộ Quốc phòng, 01 Công ty trực thuộc Bộ Công Thương vẫn chưa phê duyệt được phương án sử dụng đất<sup>4</sup>).

- Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai xảy ra ở nhiều công ty nông, lâm nghiệp (với khoảng 40 vụ việc nổi cộm phức tạp

- 2 Việt Hùng, Hải Ngọc (2018), Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững - Trang thông tin Bộ TN&MT; <http://www.monre.gov.vn/Pages/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx>, truy cập ngày 08/12/2019.
- 3 Việt Hùng, Hải Ngọc (2018), Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững - Trang thông tin Bộ TN&MT; <http://www.monre.gov.vn/Pages/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx>; truy cập ngày 08/12/2019.
- 4 Việt Hùng, Hải Ngọc (2018), Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững - Trang thông tin Bộ TN&MT; <http://www.monre.gov.vn/Pages/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx>, truy cập ngày 08/12/2019.
- 5 Việt Hùng, Hải Ngọc (2018), Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững - Trang thông tin Bộ TN&MT; <http://www.monre.gov.vn/Pages/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien-ben-vung.aspx>, truy cập ngày 08/12/2019.

kéo dài)<sup>6</sup> dễ bị lợi dụng kích động ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội. Trong đó, có các nguyên nhân chính là do: i) Việc giao đất cho nông, lâm trường trước đây chủ yếu trên giấy tờ mà không rõ ràng về ranh giới trên thực địa; nhiều khu vực khoanh bao và giao cả vào đất của người dân đang sinh sống từ trước; khi thực hiện việc cô phần hóa công ty nông, lâm nghiệp, nhiều nông, lâm trường viên đòi lại diện tích đất trước đây họ đã góp đất vào nông, lâm trường; ii) Tình trạng buông lỏng quản lý của các nông, lâm trường kéo dài, năng lực quản lý yếu kém của ban quản lý các nông lâm trường cùng với sự thiếu quan tâm của chính quyền cơ sở đã dẫn đến đất bị lấn, chiếm, phá rừng chuyển sang làm nương rẫy nhưng không được xử lý kịp thời, nhiều trường hợp đã chuyển nhượng qua nhiều lần dẫn đến khó giải quyết; iii) Tình trạng di cư tự do vẫn chưa được giải quyết căn cơ, thâu thảo nên người dân vẫn tiếp tục phá rừng để lấy đất sản xuất; Công tác thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về đất đai đối với các nông, lâm trường chưa được thực hiện thường xuyên, triệt để; đặc biệt là vai trò chủ động của Ủy ban nhân dân các cấp trong việc phát hiện và xử lý kịp thời các sai phạm trong quản lý, sử dụng đất chưa phát huy; iv)

Diện tích đất có nguồn gốc từ các nông, lâm trường chủ yếu nằm ở các tỉnh còn khó khăn, nguồn thu ngân sách thấp trong khi kinh phí hỗ trợ hàng năm từ ngân sách Trung ương cho đo đạc, lập hồ sơ địa chính, lập phương án sử dụng đất thường nhỏ giọt, không tập trung. Nhiều tỉnh như ở Đắk Lắk, các công ty nông, lâm nghiệp bàn giao 126,5 nghìn ha nhưng chưa có kinh phí đo đạc lập bản đồ và xây dựng hồ sơ để quản lý, lập phương án sử dụng đất<sup>7</sup>.

Ngày từ 1995, trong Chi thị 660-TTg<sup>8</sup>, Chính phủ đã chỉ thị các nông, lâm trường phải trả lại ngay cho chính quyền địa phương phần đất không sử dụng hết để có kế hoạch đưa dân đến khai thác. Vào thời điểm đó, Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm cùng Bộ Lâm nghiệp chỉ đạo thực hiện *dứt điểm* công việc này trong năm 1996, nhưng thực tế vấn đề vẫn tồn tại đến ngày nay. Mười năm sau, mục tiêu này vẫn chưa dứt điểm được, Chính phủ vẫn phải đương đầu với vấn đề cũ với các giải pháp gần tương tự<sup>9</sup>.

Theo Bộ Tài nguyên và môi trường, tính đến năm 2011, cả nước có 664 nông, lâm trường và ban quản lý rừng quản lý, sử dụng hơn 6,8 triệu ha đất. Trong đó, diện tích đất nông nghiệp là 6,4 triệu ha, chiếm 94,25%, đất phi nông nghiệp gần 76 nghìn

- Việt Hùng, Hải Ngọc (2018), Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững – Trang thông tin Bộ TN&MT; <http://www.monre.gov.vn/Pages/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien,-ben-vung.aspx>, truy cập ngày 08/12/2019.
- Việt Hùng, Hải Ngọc (2018), Phát huy nguồn lực đất đai để phát triển Tây Nguyên toàn diện, bền vững – Trang thông tin Bộ TN&MT. <http://www.monre.gov.vn/Pages/phat-huy-nguon-luc-dat-dai-de-phat-trien-tay-nguyen-toan-dien,-ben-vung.aspx>, truy cập ngày 08/12/2019.
- Chi thị số 660-TTg ngày 17/10/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc giải quyết tình trạng di cư tự do đến Tây Nguyên và một số tỉnh khác; <https://thuvienphapluat.vn/van-ban/Van-hoa-Xa-hoi/Chi-thu-660-TTg-giai-quiet-tinh-trang-di-cu-tu-do-den-Tay-Nguyen-tinh-khac-41361.aspx>.
- Xem: Quyết định số 25/2008/QĐ-TTg ngày 5/2/2008 của Thủ tướng chính phủ về việc ban hành một số cơ chế, chính sách hỗ trợ phát triển kinh tế - xã hội đối với các tỉnh vùng Tây Nguyên đến năm 2010.
- Vũ Thành (2012), Quản lý, sử dụng đất đai tại các nông, lâm trường quốc doanh; <https://www.nhandan.com.vn/kinhhte/item/689302-.html>, truy cập ngày 26/07/2019.

ha, chiếm 1,11%, đất chưa sử dụng và đất mặt nước ven biển gần 316.000 ha, chiếm 4,63%<sup>10</sup>. Theo Ban Chỉ đạo Tây Nguyên, các Công ty Lâm nghiệp quản lý trên 998.523 ha đất lâm nghiệp (chiếm 18% diện tích tự nhiên của cả vùng), trên đó tổng diện tích rừng đang quản lý là 868.009 ha<sup>11</sup>, trong đó, rừng sản xuất là 776.733 ha, bao gồm cả rừng tự nhiên (732.404 ha) còn lại là diện tích rừng trồng và rừng phòng hộ<sup>12</sup>.

## 2. Xu hướng thay đổi chính sách, pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên

Trong mấy chục năm qua, tài nguyên đất và nước ở Tây Nguyên được khai thác với quy mô lớn như là một nguồn lực chính cho sự tăng trưởng của vùng này. Điều đó đã gây ra xung đột giữa các phương diện của sự phát triển: i) Xung đột giữa tăng trưởng kinh tế với đảm bảo phát triển xã hội và bảo vệ môi trường; ii) Xung đột giữa lợi ích của các nhóm xã hội khác nhau; iii) Xung đột lợi ích trước mắt với việc bảo tồn lợi ích lâu bền cho các thế hệ sau; iv) Xung đột giữa không gian kinh tế, thị trường và không gian sinh tồn truyền thống; v) Xung đột giữa tri thức khoa học hiện đại và tri thức bản địa. Việc giải quyết các xung đột nêu trên chính là điều làm nên xu hướng thay đổi chính sách và pháp luật về quản lý đất đai vùng Tây Nguyên.

Căn nguyên những xung đột này là do các thể chế, chính sách về sử dụng, quản lý, phân phối đất đai hiện hành phần lớn mang tính chất giải pháp tình thế, nên chưa giải

quyết một cách căn cơ vấn đề bền vững đất đai ở Tây Nguyên, xét cả về hiệu quả kinh tế, hợp lý về kỹ thuật, công bằng về xã hội và bền vững lâu dài về môi trường. Cụ thể: i) Đất được quy hoạch khác xa so với thực tế sử dụng; ii) Quy hoạch thiếu hệ thống, kém chất lượng, không phối hợp các ngành và lãnh thổ, giải pháp thực hiện mang tính hành chính - chỉ huy; iii) Nguồn lực dựa vào đầu tư tài chính công của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung đầy khiếm khuyết; iv) Điểm yếu nghiêm trọng nhất là chưa có các giải pháp điều tiết theo cơ chế thị trường.

Trên địa bàn 5 tỉnh Tây Nguyên, hiện có 201 công ty nông, lâm nghiệp, trong đó có 108 công ty thuộc đối tượng rà soát, sắp xếp lại theo Nghị định 118/2014/NĐ-CP. Sau rà soát, sắp xếp, 13 công ty đã bị giải thể, chuyển thành Ban Quản lý rừng phòng hộ là 2 công ty. Tổng diện tích đất được giữ lại sau rà soát, sắp xếp là hơn 1.008.713 ha. Diện tích đất bàn giao một phần hoặc toàn bộ về các địa phương là hơn 155.300 ha. Theo Báo cáo của Tổng cục Đất đai, Bộ Tài nguyên và môi trường, tổng diện tích tự nhiên 5 tỉnh Tây Nguyên đang quản lý, sử dụng là 5.450.822 ha, chiếm 16,5% tổng diện tích tự nhiên của cả nước<sup>13</sup>.

Các tổ chức, nông, lâm trường hiện nay đang quản lý khoảng 50% diện tích đất của toàn vùng Tây Nguyên. Nếu thực hiện tốt việc sắp xếp sẽ giải phóng nguồn lực lớn cho phát triển vùng. Cùng với đó, cần tập

11 Quang Huy (2014), Chuyển đổi các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên: Còn nhiều bất cập; <https://baotintuc.vn/bao-giaoy/chuyen-doi-cac-cong-ty-lam-nghiep-o-tay-nguyen-con-nhieu-bat-cap-20140313105831477.htm>, truy cập ngày: 3/9/2019.

12 Bất cập trong sắp xếp, đổi mới các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên; <https://www.thienbien.net/2013/01/18/bat-cap-trong-sap-xep-doi-moi-cac-cong-ty-lam-nghiep-o-tay-nguyen/>.

13 Anh Dũng - Ngọc Minh (2018), Hội nghị công tác quản lý, sử dụng đất đai tại 5 tỉnh Tây Nguyên; <https://dantocmiennui.vn/chinh-sach/hoi-nghi-cong-tac-quan-ly-su-dung-dat-dai-tai-5-tinh-tay-nguyen/169774.html>, truy cập ngày 6/12/2019.

trung giải quyết vấn đề tranh chấp đất đai và đất cho đồng bào dân tộc thiểu số; đất ở, đất sản xuất cho đồng bào để đảm bảo ổn định chính trị, xã hội cho phát triển kinh tế-xã hội khu vực Tây Nguyên. Mặt khác, cần giải quyết những bất cập, điểm nghẽn trong chính sách pháp luật về đất đai; những mâu thuẫn, chồng chéo với các pháp luật chuyên ngành; đề xuất cơ chế, giải pháp để hoàn thiện chính sách pháp luật về đất đai, đặc biệt là để sửa đổi Luật Đất đai.

Sự bất cập trong quản lý, sử dụng đất đai trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên có quá trình phức tạp, thay đổi qua từng giai đoạn, nhưng chưa có biện pháp giải quyết một cách căn cơ, thấu đáo; tiến độ đăng ký, cấp Giấy chứng nhận, lập hồ sơ địa chính ở các địa phương còn chậm so với tiến độ đo vẽ bản đồ địa chính; tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai vẫn còn xảy ra, nhiều vụ việc phức tạp còn chưa được giải quyết dứt điểm làm ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội... Đặc biệt, các vấn đề tồn đọng liên quan đến đất nông, lâm trường gây ra lãng phí lớn về tài nguyên đất đai, ảnh hưởng đến đời sống nhân dân trong vùng. Quản lý đất chưa chặt chẽ, sử dụng đất chủ yếu trên bản đồ, không thực hiện đo đạc, cắm mốc xác định ranh giới cụ thể; căn cứ để quản lý, giao đất là các bản đồ có độ chính xác thấp, hồ sơ giấy tờ cũ, không được cập nhật thường xuyên dẫn đến người dân lấn chiếm đất để canh tác nông nghiệp. Một số nông, lâm trường có diện tích đất được giao chồng lấn với đất của các hộ dân đang sử dụng trên địa bàn, có trường hợp khi quy hoạch thành lập nông,

lâm trường đã giao đất cho các nông, lâm trường có cả diện tích đất của các hộ dân đang sử dụng. Qua rà soát có 14 ban quản lý rừng phòng hộ để người dân lấn chiếm, mua bán trái pháp luật diện tích hơn 17.450 ha đất rừng. Nguồn gốc sử dụng đất của một số công ty cà phê có yếu tố phức tạp, không rõ ràng như việc thuê đất của người dân địa phương để trồng cà phê, giao khoán vườn cà phê, giao khoán trồng... đã tạo hiệu ứng tâm lý người nhận khoán (kể cả công nhân của các công ty cà phê) đòi lại đất khi thực hiện cổ phần hoá như Công ty TNHH MTV Cà phê Gia Lai, Công ty TNHH MTV Cà phê Ia Grai tại huyện Chư Prông<sup>14</sup>...

Sở Tài nguyên và môi trường tỉnh Gia Lai đã kiến nghị tiếp tục hoàn thiện pháp luật về đất đai như sửa đổi Nghị định 102/2014/NĐ-CP, một số quy định của Luật Đất đai 2013 như việc chuyển sang thuê đất đối với các trường hợp hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu tiếp tục sử dụng đất nông nghiệp vượt hạn mức... nhằm bảo đảm quyền lợi và lợi ích lâu dài, bền vững của người sử dụng đất, lợi ích của Nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp; xử lý nghiêm các hành vi vi phạm về pháp luật đất đai; kiến nghị các Bộ, ngành trình Chính phủ hỗ trợ kinh phí để triển khai xây dựng Đề án tăng cường quản lý đất có nguồn gốc nông, lâm trường theo Nghị quyết 112/2015/NQ-QH13 và Phương án sử dụng đất đối với phần diện tích trả về cho địa phương quản lý.

Hội nghị Đánh giá thực trạng công tác quản lý, sử dụng đất đai tại 5 tỉnh Tây Nguyên (tháng 1/2018)<sup>15</sup>, đặc biệt là đất đai

14 Chỉ rõ những điểm nghẽn trong quản lý sử dụng đất đai có nguồn gốc nông lâm trường; <http://cantho.gov.vn/wps/wcm/connect/sotmmt/sub/site/sitemenu/4+linhvucquanly/datdai/chi+ro+nhung+diem+nghe+nghen+trong+quan+ly+su+dung+dat+dai+co+nguyen+goc+nong+lam+trung>.

15 Hội nghị Đánh giá thực trạng công tác quản lý, sử dụng đất đai tại 5 tỉnh Tây Nguyên (Đắk Nông, 19/1/2018); <https://dantocmiennui.vn/chinh-sach/hoi-nghi-cong-tac-quan-ly-su-dung-dat-dai-tai-5-tinh-tay-nguyen/169774.html>.

có nguồn gốc từ nông, lâm trường đã chỉ ra rằng việc quản lý, sử dụng đất đai trên địa bàn các tỉnh Tây Nguyên có quá trình phức tạp, thay đổi qua từng giai đoạn, nhưng chưa có biện pháp giải quyết một cách căn cơ, thấu đáo; tiến độ đăng ký, cấp Giấy chứng nhận, lập hồ sơ địa chính ở các địa phương còn chậm so với tiến độ do vẽ bản đồ địa chính; tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai vẫn còn xảy ra, nhiều vụ việc phức tạp còn chưa được giải quyết dứt điểm làm ảnh hưởng đến an ninh, trật tự xã hội; có những dự án được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nhưng chậm đưa vào sử dụng, để hoang hóa. Đặc biệt, vẫn đề đất đai có nguồn gốc từ nông, lâm trường cần được giải quyết dứt điểm.

Theo đánh giá của Tổng cục Quản lý Đất đai (Bộ Tài nguyên và Môi trường) tại Hội nghị, các địa phương vùng Tây Nguyên đã cơ bản hoàn thành việc rà soát đất đai gắn với rà soát, sắp xếp lại các tổ chức, chuyển đổi công ty nông, lâm nghiệp làm cơ sở để xử lý các tồn tại, hạn chế, vướng mắc, vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng đất; tăng cường hiệu lực quản lý, hiệu quả sử dụng nguồn lực đất đai do các công ty nông, lâm nghiệp quản lý. Bên cạnh đó, công tác quản lý nhà nước đối với đất đai có nguồn gốc từ các nông, lâm trường còn nhiều lỏng lẻo, sơ hở; số lượng và chất lượng hồ sơ kỹ thuật và pháp lý để quản loại đất này còn thiếu và yếu so với diện tích đất đai còn lại trong thực tế...

Việc rà soát, sắp xếp lại các công ty nông, lâm nghiệp cũng còn nhiều tồn tại, hạn chế: Các đơn vị chưa phát huy hiệu quả nguồn lực đất đai, vẫn còn tình trạng sử dụng quỹ đất của Nhà nước để cho thuê, cho mượn, khoán trắng; tình trạng lợi dụng ranh giới không rõ ràng giữa rừng sản xuất, rừng đặc dụng, rừng phòng hộ để khai thác rừng không đúng pháp luật vẫn diễn ra.

### 3. Khuyến nghị về chính sách, pháp luật quản lý đất đai ở Tây Nguyên

#### - Các định hướng lớn

*Thứ nhất*, cần tái cấu trúc hệ thống và quản lý đất đai, xây dựng mô hình quản lý và các chính sách thích hợp để duy trì ổn định hệ thống chiếm hữu và quản lý đất đai theo hướng hình thành hệ thống chiếm hữu và quản lý nhiều tầng, nhiều hình thức, trong đó đặc biệt chú ý tới tác động tích cực của truyền thống chiếm hữu và quản lý cộng đồng đối với rừng, đất và nước. Thực tế ở Tây Nguyên đất đai đã đang được và quản lý nhiều tầng và đó là điều kiện thuận lợi cho việc việc tái cấu trúc này.

*Thứ hai*, cần có mô hình quy hoạch sử dụng đất với cơ cấu cây trồng, vật nuôi phù hợp nhằm phát huy tiềm năng, lợi thế của vùng bảo đảm được việc khai thác có hiệu quả quỹ đất phục vụ các nhu cầu phát triển của vùng trong từng thời kỳ, đồng thời chú trọng bảo vệ và phát triển rừng, khắc phục tình trạng phá rừng bừa bãi, vừa bảo đảm mục tiêu phát triển kinh tế, vừa bảo đảm mục tiêu bảo vệ môi trường, góp phần bảo tồn các giá trị văn hóa, lịch sử của đồng bào các dân tộc thiểu số tại chỗ.

*Thứ ba*, đất và rừng mà các nông lâm trường đã chiếm cần phải trả lại cho buôn làng, khôi phục lại buôn làng. Giải thể các nông, lâm trường sử dụng đất vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp không hiệu quả. Cụ thể:

- Đối với các nông, lâm trường tiếp tục tồn tại phải cương quyết lập quy hoạch sử dụng đất để giao đất, cho thuê đất, cắm mốc ranh giới nông, lâm trường và cấp giấy chứng nhận, thực hiện thống nhất một cơ chế cho thuê đất trả tiền hàng năm đối với các nông, lâm trường.

- Chuyển đổi các nông, lâm trường vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới, vùng chiến lược quốc phòng... thành các đơn vị sử

nghiệp và tiếp tục đầu tư, phát triển để hỗ trợ, tạo điều kiện cho phát triển kinh tế - xã hội và đảm bảo quốc phòng, an ninh tại địa phương.

*Thứ tư*, cần có những biện pháp quyết liệt trong quản lý bảo vệ rừng để bảo tồn tính đa dạng sinh học, giữ vững cân bằng sinh thái trong khu vực và bảo vệ môi trường, góp phần vào việc phát triển bền vững tại Tây Nguyên. Cụ thể:

- Cần coi việc phát triển lâm nghiệp ở Tây Nguyên là nhiệm vụ trước mắt và lâu dài để tăng độ che phủ, bảo vệ môi trường và nguồn nước không chỉ của khu vực mà là còn của cả nước.

- Sớm rà soát lại quy hoạch của ba loại rừng: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất, chỗ nào chưa hợp lý cần điều chỉnh lại về ranh giới, diện tích để trước hết tránh tình trạng lấn chiếm gây trở ngại cho công tác quản lý, sử dụng rừng.

*Thứ năm*, cần sớm tiến hành nghiên cứu, đề xuất các phương án tổ chức và chuyển đổi mô hình công ty lâm nghiệp thành ban quản lý rừng để bổ sung thẩm quyền, lực lượng, phương tiện, thiết bị cần thiết để thực thi nhiệm vụ quản lý, bảo vệ rừng có hiệu quả hơn. Đẩy mạnh việc phân quyền, chuyên giao quyền quản lý, bảo vệ rừng cho các Ban quản lý rừng, các công ty lâm nghiệp trên cơ sở gắn kết trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn, quyền lợi, có như vậy hiệu quả quản lý, bảo vệ rừng mới tăng lên.

*Thứ sáu*, sự nghiệp bảo vệ đa dạng tài nguyên sinh học cần được đặt ra trên quan điểm phát triển bền vững. Nghĩa là có chính sách và giải pháp bảo vệ cho được những loài thực vật, động vật đã và đang tồn tại ở địa phương, khôi phục số lượng của một số loài đã bị giảm trong thời gian qua gắn với các nhiệm vụ chiến lược phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội của vùng.

*Thứ bảy*, tiếp tục đổi mới cơ chế khoán quản lý, bảo vệ rừng để tạo mục tiêu, động

lực bảo vệ rừng bền vững. Nghiên cứu mô hình, cơ chế để người dân sống gần rừng có thể yên tâm với vai trò chủ rừng, có đủ thu lao để sống được với nghề rừng. Khắc phục tình trạng chế độ thu lao thấp, dẫn đến người nhận khoán quản lý rừng thiếu trách nhiệm, làm cho rừng bị chặt phá, đất lâm nghiệp bị lấn chiếm. Cần tạo điều kiện cho người dân vay vốn với lãi suất thấp và được hỗ trợ giống, tư vấn cây trồng có giá trị kinh tế để người dân có thu nhập, yên tâm, tích cực bảo vệ rừng.

*Thứ tám*, có chính sách và cơ chế bảo vệ nguồn nước như là nguyên liệu, “đầu vào” được quy ra giá thành trong quy trình hoạt động của các nhà máy thủy điện. Trên thực tế rừng Tây Nguyên ở nhiều nơi có vị trí quan trọng là rừng đầu nguồn, nơi sinh thủy phục vụ cho hầu hết các nhà máy thủy điện phía Nam, chiếm tỷ trọng lớn năng lượng điện quốc gia, nhưng lại không được bù đắp cho công tác bảo vệ và phát triển rừng đầu nguồn một cách thoả đáng. Các nhà máy thủy điện cũng không phải thực hiện trách nhiệm đóng góp cho ngân sách địa phương và nâng cao đời sống nhân dân trong vùng mà nước là nguồn sinh lợi cho hoạt động của họ.

*Thứ chín*, cần nghiên cứu mô hình và giải pháp chuyển đổi mục đích sử dụng rừng một cách khoa học và cụ thể, phù hợp với các quy luật khách quan về kinh tế, xã hội, môi trường trên địa bàn. Mô hình và giải pháp đó phải có cơ chế đòi hỏi các cá nhân, tổ chức muốn chuyển đổi mục đích sử dụng rừng phải tuân thủ nghiêm ngặt các quy định pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng và phải được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt dự án. Quan điểm chuyển đổi mục đích sử dụng rừng phải được tính toán, lựa chọn đúng đắn, toàn diện, khắc phục tư tưởng chỉ tính hiệu quả kinh tế mà không tính đến các vấn đề xã hội và bảo vệ môi trường.

*Thứ mười*, hoàn thiện khung pháp lý

theo hướng tăng chế tài để xử lý những cá nhân, tổ chức có hành động phá rừng dưới mọi hình thức. Cụ thể:

- Kiên quyết dừng các dự án chuyển đổi rừng tự nhiên sang mục đích ngoài lâm nghiệp, nhất là khu rừng đặc dụng, phòng hộ nếu xét thấy dự án gây hậu quả không chỉ cho trước mắt mà cả tương lai.

- Những đối tượng phá rừng, khai thác gỗ lậu có tính chất thường xuyên hoặc có hành động tấn công kiểm lâm, gây thương tích phải được đưa ra khởi tố và đưa ra xét xử trước tòa án.

- Hoàn thiện khung pháp lý xử lý cán bộ kiểm lâm, cán bộ ban quản lý rừng, công ty lâm nghiệp nhận bồi lộ, tiếp tay đầu nậu gỗ để chúng khai thác, phá rừng.

*Thứ mười một*, quan tâm thực hiện các hình thức tuyên dương, khen thưởng (tinh thần và vật chất) một cách thỏa đáng đối với những người có thành tích trong công tác quản lý, bảo vệ rừng. Kiểm tra, giám sát các cơ sở chế biến gỗ; quản lý chặt chẽ, kiểm tra thường xuyên, đột xuất các cơ sở chế biến gỗ; xử lý nghiêm, đúng quy định pháp luật, kiên quyết đình chỉ hoạt động cơ sở chế biến gỗ vi phạm các quy định bảo vệ rừng; thu hồi, không cấp mới giấy phép kinh doanh đối với cơ sở chế biến gỗ sử dụng nguồn nguyên liệu gỗ bất hợp pháp hoặc không phù hợp với quy hoạch các cơ sở chế biến gỗ trên địa bàn đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

#### **- Một số giải pháp cụ thể**

*Các định hướng và tư duy trong quản lý và sử dụng đất đai cần xuất phát từ tầm nhìn chính trị, khoa học và văn hoá, nhưng nhất thiết phải sát với yêu cầu của đời sống, phát huy được tác dụng định hướng phát triển, nhu cầu và xu hướng lựa chọn bền vững của người dân trong thực tế.*

Ngoài các chính sách chung, cần có

những chính sách đặc thù đối với các ngành và tỉnh ở Tây Nguyên như: Rà soát lại các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để thực hiện cơ cấu lại kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng sang phương thức tăng trưởng xanh, đảm bảo sự kết hợp chặt chẽ, lồng ghép các vấn đề sử dụng hiệu quả và tiết kiệm tài nguyên đất, nước và bảo vệ môi trường với tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội phù hợp với điều kiện của Tây Nguyên.

Nông lâm trường trực tiếp sử dụng đất và mọi người được phân giao đất phải nộp phí sử dụng đất, nước một cách bình đẳng theo các quy định của Nhà nước. Khi quyền sử dụng đất được giao cho người trực canh một cách minh bạch và hợp pháp, họ sẽ tự chủ sản xuất, có thể thế chấp vay vốn, trực tiếp mua bán hàng hóa đầu vào và sản phẩm đầu ra với những đối tác mà họ lựa chọn, không phải nộp phí cho các khâu quản lý trung gian. Bộ máy quản lý trung gian ở các nông lâm trường phải thực sự chuyển sang cung cấp dịch vụ khoa học kỹ thuật và thương mại cho những người trực canh theo hợp đồng, liên kết các hộ sản xuất, hướng dẫn và ràng buộc họ bằng những điều khoản hợp đồng để tạo lập các vùng sản xuất quy mô lớn, thống nhất về quy trình kỹ thuật và chất lượng của sản phẩm đầu ra.

Giải quyết tình hình thiếu đất sản xuất của nhân dân, đặc biệt là đồng bào các dân tộc thiểu số tại chỗ, theo cách thức bền vững lâu dài.

Đổi mới chính sách giảm nghèo theo hướng tập trung hỗ trợ nâng cao kiến thức và năng lực làm ăn của người nghèo, giúp đỡ về các yếu tố và điều kiện sản xuất kinh doanh, đặc biệt trong khâu đảm bảo đầu ra thị trường ổn định và có lợi. Đối với các cộng đồng dân tộc thiểu số, cần thực hiện chế độ giao đất đồng bộ (bao gồm cả đất ở, đất nông nghiệp, đất rừng, đất chuyên dùng).

(Xem tiếp trang 64)