

QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG TÂY NGUYÊN MỘT VÀI KHUYẾN NGHỊ

LÊ VĂN TỬ*

I. Thực trạng công tác quản lý rừng đặc dụng ở Tây Nguyên.

Tây Nguyên là địa bàn chiến lược đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội và quốc phòng an ninh của cả nước, là một trong bảy vùng sinh thái có sự ưu đãi về mặt tài nguyên thiên nhiên. Tây nguyên có diện tích rừng và rừng đặc dụng (RĐD) lớn nhất cả nước. Rừng Tây nguyên có giá trị lớn đối với công cuộc phát triển đất nước, không chỉ bởi nó có tính đa dạng sinh học (ĐDSH) cao với số lượng lớn các loài động, thực vật quý hiếm mà còn có vai trò vô cùng quan trọng đối với môi trường sinh thái các tỉnh Tây Nguyên, các tỉnh duyên hải miền Trung và một số nước trong khu vực Đông Nam Á.

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên như Quyết định số 184/1998/QĐ-TTg ngày 24-9-1998 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên giai đoạn 1999 đến năm 2010; Quyết định số 168/2001/QĐ-TTg ngày 30-10-2001 về việc định hướng dài hạn kế hoạch 5 năm 2001-2005 và những giải pháp cơ bản phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên.

Theo đó, các tỉnh Tây Nguyên đã tiến hành lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn tỉnh; xác lập các khu rừng phòng hộ, RĐD; diện tích 3 loại rừng đã được quy hoạch ổn định, lâu

dài trên bản đồ và bước đầu xác định ranh giới, cắm cột mốc ngoài thực địa. Rừng phần lớn đã có chủ thực sự, năm 2008, diện tích rừng đã giao cho các chủ rừng là 2.238.583 ha chiếm 65,6% tổng diện tích rừng toàn vùng; trong đó, giao cho tổ chức kinh tế là 1.098.777 ha, các ban quản lý rừng là 950.417 ha, đơn vị vũ trang là 126.561 ha, hộ gia đình cá nhân là 38.996 ha, các đối tượng khác là 23.832 ha. Trong số này đã cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất gắn với quyền sử dụng rừng đạt 46,7%. Các chính sách về định canh định cư, hỗ trợ đất ở, đất sản xuất cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ theo Chương trình 132, 134 và 304 của Chính phủ đã giải quyết 5.329 ha đất sản xuất cho 15.899 hộ; giải quyết 224,65 ha đất ở cho 7.804 hộ; giao rừng cho gần 2 ngàn hộ với diện tích 24,5 ngàn ha. Về khoán quản lý bảo vệ rừng, đã giao 251.993,2 ha.

Các tỉnh Tây Nguyên đã đề ra những chủ trương, biện pháp tích cực để bảo vệ rừng, triển khai các phương án phòng cháy, chữa cháy rừng; chỉ đạo quyết liệt các cơ quan chức năng tổ chức truy quét, ngăn chặn và xử lý các đối tượng phá rừng trái phép; thường xuyên tuyên truyền giáo dục nâng cao nhận thức cộng đồng về lợi ích của công tác bảo vệ rừng và trách nhiệm bảo vệ rừng của mỗi công dân. Vì vậy, RĐD Tây Nguyên đã bước đầu được bảo vệ, các giá trị ĐDSH được bảo tồn; các loài động vật, thực vật đặc hữu, quý, hiếm có

* Học viện Hành chính.

nguy cơ tuyệt chủng ngoài tự nhiên được bảo vệ.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đã làm được thì một thực trạng đáng báo động đối với rừng nói chung và RĐD Tây Nguyên nói riêng là nạn phá rừng lấy đất sản xuất, khai thác, buôn bán gỗ quý, hiếm và săn bắt động vật hoang dã diễn ra thường xuyên và với mức độ nghiêm trọng đã làm suy giảm về số lượng, chất lượng rừng và ĐDSH. Đặc biệt là diện tích rừng tại vùng đệm của các khu RĐD đang bị thu hẹp nhanh chóng và mất dần vai trò lá chắn bảo vệ từ xa, làm gia tăng áp lực lên nguồn tài nguyên rừng tại các khu RĐD. Một số loài động vật, thực vật đặc hữu, quý, hiếm ngoài tự nhiên như voi, hổ, tê giác, voọc vá chân nâu, thông nước, hoàng đàn, thông đỏ, trầm hương, sâm ngọc linh... có nguy cơ tuyệt chủng.

Hiện nay, các tỉnh Tây Nguyên vẫn còn 5.223 hộ có nhu cầu hỗ trợ đất sản xuất với diện tích 1.350 ha và 1.679 hộ có nhu cầu hỗ trợ đất ở với diện tích 54 ha chưa được giải quyết. Nguyên nhân là chưa làm tốt công tác tuyên truyền và các văn bản hướng dẫn thực hiện Quyết định số 134/2004/QĐ-TTg chưa cụ thể, chưa phù hợp với thực tế, nhu cầu về đất ở, đất sản xuất của người dân chưa được đáp ứng. Chính sách về thí điểm giao rừng, khoán quản lý bảo vệ rừng cho đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ tại các tỉnh Tây Nguyên theo Quyết định số 304/2005/QĐ-TTg còn nhiều bất cập, việc triển khai và giải ngân còn chậm; trình tự, thủ tục xây dựng, phê duyệt còn phức tạp; chưa có cơ chế hưởng lợi phù hợp với đồng bào dân tộc thiểu số, người nghèo.

Số lượng và chất lượng nguồn nhân lực quản lý bảo vệ rừng ở Tây Nguyên còn thiếu và yếu; cán bộ, công chức chưa qua đào tạo và có trình độ sơ cấp còn nhiều, trình độ ngoại ngữ và tin học còn hạn chế. Lực lượng kiểm lâm các khu RĐD còn

mỏng và chưa được đào tạo, huấn luyện; nhiều cán bộ bảo vệ rừng còn chưa được đào tạo về bảo tồn ĐDSH và xử lý vi phạm pháp luật; chế độ đãi ngộ của Nhà nước đối với lực lượng này chưa thỏa đáng.

Hiện nay, tình trạng vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Tây Nguyên diễn ra với mức độ nghiêm trọng. Theo thống kê của Cục Kiểm lâm, từ đầu năm 2008 đến tháng 5-2009, tổng số vụ vi phạm *Luật Bảo vệ và phát triển rừng* của các tỉnh Tây Nguyên là 12.364 vụ đã được ngăn chặn và xử lý. Trong đó: 3.039 vụ phá rừng lấy đất sản xuất; 1.035 vụ khai thác lâm sản trái phép; 40 vụ cháy rừng; 195 vụ săn, bẫy, bắn động vật hoang dã trái phép; 6.422 vụ mua bán, vận chuyển lâm sản trái phép; 207 vụ vi phạm các quy định về chế biến lâm sản và 1.158 vụ vi phạm khác.

Sở dĩ trong quản lý RĐD ở Tây Nguyên còn những điểm bất cập trên là do một số nguyên nhân sau:

- Chính sách pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng ở nước ta chưa chặt chẽ, thống nhất, ổn định. Các văn bản quy phạm pháp luật chỉ quy định khung mà thiếu những quy định cụ thể về cơ chế và các điều kiện đảm bảo thực hiện. Chưa có những bộ luật riêng về bảo tồn và những văn bản quy định chi tiết hoạt động quản lý các khu RĐD. Chưa xây dựng chiến lược phát triển hệ thống các khu RĐD Tây Nguyên, cũng như cơ chế, chính sách đầu tư phát triển RĐD Tây Nguyên phù hợp với điều kiện tự nhiên và kinh tế - xã hội của vùng. Chức năng quản lý nhà nước về RĐD của UBND các cấp với các cơ quan quản lý chuyên ngành không rõ ràng và thiếu cụ thể dẫn đến tình trạng đùn đẩy trách nhiệm.

Các chính sách phát kinh tế - xã hội và cải thiện đời sống các dân tộc Tây Nguyên còn chưa phù hợp và kém hiệu quả. Các Chương trình 132, 134 và 304 của Chính phủ nhằm hỗ trợ đất ở, đất sản xuất, nhà ở

cho đồng bào dân tộc thiểu số còn nhiều bất cập như trình tự, thủ tục, xây dựng và triển khai dự án còn phức tạp dẫn đến khó thực hiện, giải ngân chậm, thời gian thực hiện ngắn. Trách nhiệm quản lý bảo vệ rừng của các cấp chính quyền theo Quyết định số 245/1998/QĐ-TTg còn mờ nhạt; sự phối hợp giữa chính quyền các cấp, các cơ quan chức năng với chủ rừng còn thiếu chặt chẽ và kém hiệu quả.

Các cơ quan chức năng chưa thực sự quyết liệt trong việc ngăn chặn các hành vi xâm hại tài nguyên rừng, chưa có sự phối hợp chặt chẽ giữa lực lượng kiểm lâm với các cấp chính quyền địa phương trong xử lý các vụ vi phạm; việc kiểm tra, kiểm soát các hoạt động khai thác lâm sản còn lỏng lẻo; các chế tài xử phạt còn quá nhẹ, chưa đủ sức răn đe.

- Dân di cư tự do ồ ạt đến Tây Nguyên với số lượng lớn tạo áp lực lên nguồn tài nguyên rừng. Theo số liệu của Ban chỉ đạo Tây Nguyên, từ năm 2003 - 2007, lượng dân di cư tự do vào Tây Nguyên là 12.624 hộ gồm 45.851 khẩu. Chính quyền các tỉnh Tây Nguyên hiện chưa có giải pháp hữu hiệu nhằm ngăn chặn những người di cư mới đến cũng như quy hoạch số dân di cư tự do này.

2. Một số giải pháp nhằm nâng cao công tác quản lý rừng đặc dụng ở Tây Nguyên.

Sau đây là một số đề xuất nhằm nâng cao công tác quản lý RĐĐ ở Tây Nguyên:

Thứ nhất, tiến hành đánh giá và rà soát các văn bản pháp luật về quản lý RĐĐ hiện hành để hủy bỏ các văn bản đã lỗi thời, xây dựng, hoàn thiện và bổ sung các văn bản mới, các văn bản liên ngành. Nghiên cứu xây dựng trình Quốc hội ban hành các văn bản luật mới như: *Luật Bảo vệ và Bảo tồn thực vật, động vật hoang dã; Luật các khu bảo tồn; Luật về rừng cộng đồng*. Đặc biệt là sớm ban hành Nghị định mới về giao, khoán, cho thuê rừng và đất

lâm nghiệp.

Hoàn thiện chính sách, pháp luật quản lý RĐĐ theo hướng gắn nhiệm vụ bảo tồn với phát triển bền vững, cho phép các cộng đồng ở vùng đệm được phép sử dụng hạn chế các tài nguyên rừng mà không ảnh hưởng tới ĐDSH. Nhà nước có chính sách thu hút nguồn đầu tư của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để bảo vệ và phát triển rừng; tăng thu nhập cho người dân thông qua cơ chế chia sẻ lợi ích, triển khai rộng khắp cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng; thực hiện chủ trương xã hội hóa nghề rừng; xây dựng chính sách đầu tư và phát triển vùng đệm; củng cố và đổi mới tổ chức hoạt động của các ban quản lý RĐĐ; xây dựng cơ chế tăng nguồn thu cho các khu RĐĐ giảm gánh nặng ngân sách nhà nước.

Thứ hai, tiến hành xây dựng chiến lược quản lý hệ thống các khu RĐĐ Tây Nguyên từ nay đến năm 2020 nhằm thiết lập, tổ chức và quản lý hệ thống các khu RĐĐ một cách thống nhất, có hiệu quả, đồng thời đưa ra những hành động cấp thiết để quản lý bảo tồn ĐDSH. Trong đó, chú trọng đến các nội dung về đầu tư phát triển vùng đệm; quy hoạch, ổn định đời sống, hỗ trợ sinh kế cho người dân tộc thiểu số đang sống ở vùng đệm; đưa số dân di cư tự do hiện đang ở rải rác trong rừng về nơi đã được quy hoạch.

Thứ ba, phải đổi mới và hoàn thiện công tác tổ chức hoạt động quản lý RĐĐ ở Tây Nguyên với những nội dung sau:

- Tiến hành quy hoạch 3 loại rừng, phân định ranh giới trên bản đồ và cắm mốc ngoài thực địa; xây dựng phương án sáp nhập các khu RĐĐ có ranh giới liền kề nhau và bảo vệ các dải hành lang rừng tự nhiên nối liền các khu RĐĐ; đề xuất chuyển hạng hai khu vực bảo tồn thiên nhiên Ngọc Linh và EaSô thành vườn quốc gia, xây dựng phương án thành lập mới khu bảo tồn thiên nhiên Chư Prông, Ayun

Pa, Bắc Pleiku (tỉnh Gia Lai) và Chư Hoa (tỉnh Đắk Lắk).

- Hoàn thiện hệ thống chính sách liên quan đến bảo tồn, phát triển và sử dụng RĐĐ. Trong đó, tập trung vào hoàn thiện các chính sách: giao đất, giao rừng, cho thuê môi trường rừng và khoán quản lý bảo vệ rừng; chính sách hưởng lợi từ rừng và chính sách đầu tư phát triển vùng đệm, nhằm hài hòa giữa công tác bảo tồn với lợi ích của người dân vùng đệm. Đưa nội dung bảo vệ môi trường và bảo tồn ĐDSH thành tiêu chí bắt buộc đối với các dự án phát triển kinh tế - xã hội tại địa phương.

- Hoàn thiện hệ thống tổ chức các cơ quan nhà nước quản lý RĐĐ; trong đó, phân định rõ chức năng quản lý nhà nước về lâm nghiệp của cơ quan hành chính nhà nước với chức năng thừa hành pháp luật trong lĩnh vực BVR của lực lượng kiểm lâm; thống nhất về cơ cấu tổ chức kiểm lâm theo hướng điều hành trực tuyến từ trung ương tới địa phương; tăng thẩm quyền xử lý cho lực lượng kiểm lâm cũng như tăng chế tài xử phạt với các hành vi vi phạm *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng*. Có chính sách đào tạo, bồi dưỡng cũng như chế độ đãi ngộ lực lượng kiểm lâm giống như lực lượng quân đội, công an.

- Củng cố và hoàn thiện tổ chức quản lý ở các khu RĐĐ, bổ sung thêm "Phòng Bảo tồn thiên nhiên", "Phòng Truyền thông và Giáo dục môi trường" nhằm giúp cho Giám đốc khu RĐĐ tổ chức thực hiện việc nghiên cứu nơi sống, tập tính của các loài được bảo tồn; xây dựng, thực hiện các chương trình, dự án bảo tồn các loài theo thứ tự ưu tiên; triển khai công tác tuyên truyền ý thức pháp luật về bảo vệ rừng và bảo tồn ĐDSH tới người dân.

- Tiến hành phân cấp quản lý RĐĐ cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong bảo tồn, phát triển và sử dụng RĐĐ; xây dựng khung pháp lý quy định cụ thể về vị trí, quyền sở hữu và cơ chế hưởng lợi đối với

các chủ thể được giao, khoán và cho thuê môi trường RĐĐ; xây dựng cơ chế đồng quản lý giữa ban quản lý RĐĐ với cộng đồng dân cư địa phương cùng tham gia xây dựng kế hoạch quản lý, cùng hưởng lợi và cùng chia sẻ trách nhiệm; khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư bảo vệ, kinh doanh rừng và được hưởng các chính sách ưu đãi của Nhà nước về thuế.

- Đổi mới công tác đào tạo và phát triển nguồn nhân lực: Với lực lượng kiểm lâm và cán bộ, viên chức công tác tại các khu bảo tồn phải được đào tạo, bồi dưỡng kiến thức về bảo tồn ĐDSH, về pháp luật, về xử lý hành chính liên quan đến *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng*, kỹ năng truyền thông, giao tiếp. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực cộng đồng cư dân vùng đệm, thực hiện lồng ghép với các chương trình như chương trình phổ biến pháp luật, giáo dục và truyền thông dân số, y tế và một số chương trình khác.

- Tiến hành cải cách tài chính đối với các khu RĐĐ theo hướng tăng cường các nguồn đầu tư ngân sách nhà nước; định mức cấp phát tài chính cho các khu RĐĐ phải được xác định trên cơ sở địa lý, nguy cơ và diện tích thay cho cấp phát chỉ dựa vào số lượng cán bộ hiện đang làm việc tại các khu bảo tồn. Tăng cường đầu tư tài chính cho vùng đệm; đổi mới cơ chế cấp phát tài chính từ ngân sách nhà nước; xây dựng cơ chế hỗ trợ đóng góp tài chính từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; xây dựng các quỹ bảo vệ và phát triển rừng từ nhiều nguồn vốn khác nhau; xây dựng cơ chế tăng nguồn thu cho các khu bảo tồn thay thế dần ngân sách nhà nước như mở rộng các hoạt động kinh doanh, cho thuê rừng của các ban quản lý RĐĐ, chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, thu phí hoặc lệ phí ra vào rừng, sử dụng rừng và đánh thuế tiêu thụ đặc biệt vào các sản phẩm có nguồn gốc từ rừng tự nhiên □