

Thay đổi sử dụng đất, rừng và sinh kế dân tộc thiểu số tại chỗ vùng lưu vực Serepok, tỉnh Đắk Lắk và một số kiến nghị giải pháp

Trần Ngọc Thanh^a

Tóm tắt:

Cải thiện sinh kế dân tộc thiểu số tại chỗ ở Tây Nguyên gắn với việc bảo vệ phát triển rừng luôn thu hút sự quan tâm của Chính phủ, các cơ quan quản lý và cộng đồng xã hội. Thay đổi sử dụng đất và rừng có vai trò quan trọng trong việc gia tăng tài sản tự nhiên cho người dân sống phụ thuộc vào rừng, từ đó góp phần cải thiện sinh kế của họ. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy những hạn chế về chính sách, mô hình quản trị tài nguyên rừng nói chung và đất lâm nghiệp nói riêng chưa phù hợp, làm cho mục tiêu bảo vệ, phát triển rừng và cải thiện sinh kế dân tộc thiểu số tại chỗ chưa đạt được. Nghiên cứu này phân tích thay đổi sử dụng đất, rừng ở Đắk Lắk, thuộc lưu vực Serepok trong 15 năm qua (2005 - 2020), tìm hiểu những nhân tố tác động đến thay đổi sử dụng đất, sinh kế của người dân tộc thiểu số tại chỗ, đề xuất một số giải pháp quản lý sử dụng đất, rừng nhằm góp phần cải thiện sinh kế dân tộc thiểu số tại chỗ ở địa phương.

Từ khóa: *dân tộc thiểu số tại chỗ, rừng, sinh kế, sử dụng đất, Tây Nguyên*

^a Tầng 2, Nhà Hiệu bộ, Trường Đại học Đông Á, Phân hiệu Đắk Lắk, Số 40 Phạm Hùng, Thành phố Buôn Mê Thuột, Đắk Lắk. e-mail: thanhtn.daklak@donga.edu.vn

Changes in Land Use, Forests, and Livelihoods of the Local Ethnic Minorities in the Serepok Basin, Dak Lak Province and Solutions

Tran Ngoc Thanh

Abstract:

Improving livelihood of the local ethnic minority people in the Central Highlands associated with forest protection and development always attracts the government organizations and social communities. Land use and forest change plays an important role in increasing natural assets of forest dependents, and thereby improving their livelihoods. However, practical research indicates that limitations in policies, forest governance structure in general, and forest land in particular, make achieving the goals of forest protection, management and livelihood improvement unsuccessful. This study examines the reality of land use and forest change in Dak Lak, the Serepok basin in the Central Highlands in the past 15 years (2005 - 2020). It analyzes the factors affecting the land use change, the livelihoods of indigenous ethnic minorities in the area, and proposes some policy solutions on land management and the livelihoods of local ethnic minority communities.

Key words: *local ethnic minorities, forest, livelihood, land use, Central Highlands*

Received: 29.8.2022; Accepted: 10.10.2022; Published: 20.10.2022

Đặt vấn đề

Đất đai là tài nguyên rất quan trọng của mỗi quốc gia, là tư liệu sản xuất đặc biệt không có gì thay thế được của nông nghiệp, lâm nghiệp, là thành phần quan trọng hàng đầu của môi trường sống, là địa bàn phân bố các khu dân cư, xây dựng các cơ sở kinh tế, văn hóa, xã hội, và an ninh, quốc phòng. Chính vì có tầm quan trọng như vậy nên đất đai luôn được Chính phủ và người dân đặc biệt quan tâm (Vũ Tuấn Anh, 2014). Thay đổi sử dụng đất luôn có những tác động nhiều mặt đến phát triển kinh tế - xã hội của mỗi địa phương trên cả nước.

Lưu vực sông Serepok thuộc tỉnh Đắk Lắk là một trong những nơi có tiềm năng lớn về tài nguyên rừng và đất lâm nghiệp. Rừng có vai trò, vị trí quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội và bảo tồn giá trị văn hóa truyền thống của các cộng đồng dân tộc thiểu số gắn với rừng, góp phần bảo vệ an ninh quốc phòng và môi trường sinh thái (Nguyễn Bá Ngãi, 2020). Thực tế phát triển Tây Nguyên trong thời gian qua cho thấy, mặc dù đã có bước tăng trưởng đáng kể về kinh tế - xã hội, nhưng địa phương cũng bộc lộ nhiều bất cập, thiếu bền vững trong khai thác sử dụng tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là rừng và đất lâm nghiệp. Hệ quả là tài nguyên rừng suy giảm, đất thoái hóa và nhiều nơi đã xuất hiện hoang mạc hóa, hạn hán, lũ lụt ngày càng gia tăng (Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam, 2016). Sinh kế của người dân tộc thiểu số tại chỗ còn nhiều khó khăn cần phải có những giải pháp để nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng đất, rừng và cải thiện sinh kế.

Bài báo này nhằm góp phần bổ sung những hiểu biết thực trạng thay đổi sử dụng đất, rừng ở Đắk Lắk trong 15 năm qua, phân tích những nhân tố tác động đến thay đổi sử dụng đất, rừng và đề xuất một số giải pháp chính sách về sử dụng đất, rừng nhằm phát triển sinh kế người dân tộc thiểu số (DTTS) tại chỗ ở địa phương.

Đối tượng và phương pháp nghiên cứu

Đối tượng, thời gian và thời gian nghiên cứu

Bài viết phân tích hiện trạng, quá trình chuyển đổi mục đích sử dụng đất nông, lâm nghiệp ở Đắk Lắk, đánh giá thực trạng và quá trình quản lý, sử dụng đất nói chung và đất lâm nghiệp của các đối tượng quản lý, sử dụng nhằm tìm ra những hạn chế, bất cập trong việc quản lý, sử dụng và thực hiện chính sách. Đối tượng nghiên cứu chính là các tổ chức được giao quản lý, sử dụng diện tích đất lâm nghiệp chiếm tỷ lệ lớn như: công ty lâm nghiệp, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã và các hộ gia đình, cộng đồng dân tộc thiểu số (DTTS) tại chỗ (Ê Êê, Gia Rai, M'Nông) ở địa phương. Chính sách quản lý, sử dụng rừng cũng là đối tượng nghiên cứu nhằm đánh giá và đề xuất những giải pháp chính sách trong thời gian đến. Thời gian nghiên cứu là thời kỳ 2005 - 2020.

Phương pháp nghiên cứu

Bài viết sử dụng phương pháp nghiên cứu tại bàn (desk study) do Trung tâm Nghiên cứu lâm nghiệp nhiệt đới - TROPENBOS tài trợ. Bài viết được thực hiện trong giai đoạn đại dịch COVID-19, nên việc thu thập thông tin sơ cấp, phỏng vấn trực tiếp để bổ sung nguồn tư liệu không thể thực hiện được. Đây có thể xem là một hạn chế của nghiên cứu vì không có điều kiện để bổ sung, cập nhật những số liệu mới từ thực tiễn, địa phương nhất là thông tin từ người dân, cộng đồng và các đối tác ở cơ sở. Tuy nhiên, nguồn số liệu được thu thập tại tổ chức chính thống, được tham vấn ý kiến của chuyên gia, kết quả nghiên cứu đảm bảo độ tin cậy.

Tổng quan tài liệu và phương pháp nghiên cứu

Thông tin được thu thập từ các nguồn số liệu thứ cấp (Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở Lao động Thương binh và Xã hội, Ban Dân tộc tỉnh Đắk Lắk, Cục Thống kê tỉnh Đắk Lắk). Ngoài ra, bài viết có sử dụng các kết quả nghiên cứu của tác giả liên quan đến chủ đề nghiên cứu trên và các báo cáo của Tỉnh ủy, UBND tỉnh Đắk Lắk.

Những phương pháp nghiên cứu chính đã được tác giả sử dụng như sau:

** Phương pháp mô tả, so sánh:*

Thực hiện mô tả và so sánh số liệu sử dụng đất và rừng để thấy rõ những thay đổi về sử dụng đất qua các giai đoạn. Qua đó, so sánh các chỉ số, hạng mục theo bảng phân loại đất đai, tài nguyên rừng để thấy rõ tỷ lệ, mức độ tăng giảm của từng hạng mục đất đai cũng như các chỉ tiêu khác.

** Phương pháp phân tích tổng hợp:*

Được sử dụng để phân tích, đánh giá các thông tin thu được từ các số liệu thứ cấp. Trên cơ sở những thông tin thứ cấp, nghiên cứu sẽ mô tả, so sánh, khái quát những vấn đề được đánh giá, nhận định. Kết quả phân tích, đánh giá kèm theo các dẫn chứng để minh họa. Trên cơ sở phát hiện, phân tích những vấn đề hạn chế, căn cứ vào tình hình thực hiện, đối chiếu với lý luận, tác giả tham vấn ý kiến các chuyên gia, tổng hợp đề xuất các giải pháp.

** Phương pháp chuyên gia:*

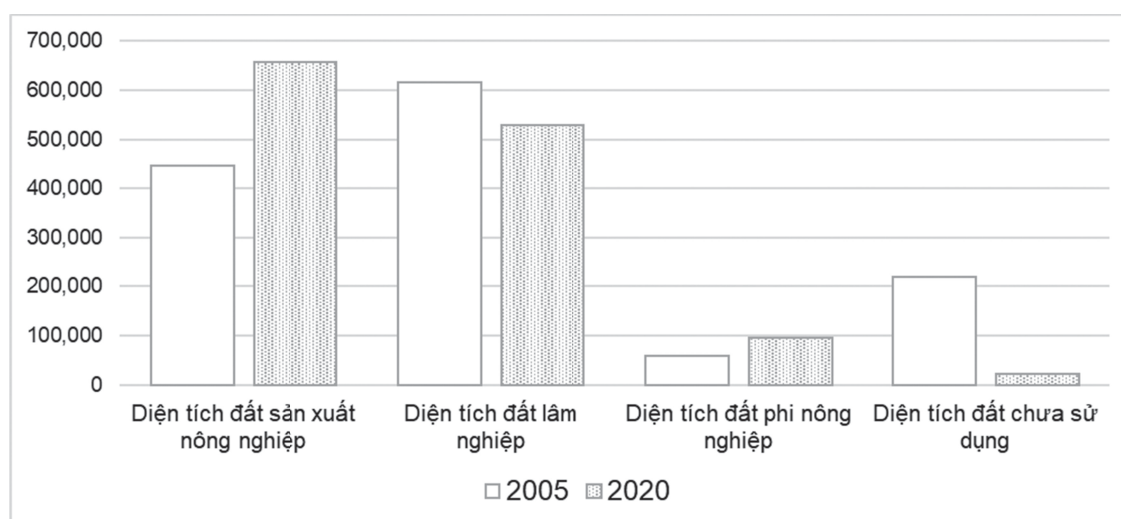
Trao đổi thông tin các nhà khoa học, các nhà quản lý (lãnh đạo Sở, UBND cấp huyện...), nhà nghiên cứu có chuyên môn và kinh nghiệm liên quan đến nội dung quản lý, sử dụng đất, rừng và sinh kế đồng bào dân tộc thiểu số, các tổ chức chính phủ và phi chính phủ bằng hình thức online.

Kết quả và thảo luận

Thay đổi sử dụng đất và rừng giai đoạn 2005 - 2020

Hơn 15 năm qua, cơ cấu sử dụng đất tỉnh Đắk Lắk có những thay đổi lớn. Diện tích đất nông nghiệp tăng 209.559 ha. Trong đó, đất trồng cây hàng năm tăng 22.787 ha (tăng 1,1 lần) và cây lâu năm tăng 172.000 ha (tăng 1,65 lần). Diện tích đất chưa sử dụng giảm 195.558 ha. Bình quân hàng năm có khoảng 3.000 ha đất chưa sử dụng được khai phá sử dụng, nhiều diện tích đất trống, đồi trọc đã được chuyển thành đất nông lâm nghiệp (Hình 1).

Hình 1. Thay đổi sử dụng đất tỉnh Đắk Lắk 2005 - 2020 (Đvt: ha)



Nguồn: Niên giám thống kê 2005 và 2020, Cục Thống kê Đắk Lắk

Đất lâm nghiệp thay đổi theo chiều hướng giảm (86.656 ha). So sánh kết quả quy hoạch 03 loại rừng năm 2014 và kết quả rà soát quy hoạch ba loại rừng năm 2017 cho thấy diện tích đất lâm nghiệp giảm 1,76 lần.

Đối tượng được giao quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp có những thay đổi theo hướng xã hội hóa với nhiều thành phần tham gia, bao gồm kinh tế tư nhân, hộ gia đình, cộng đồng và các doanh nghiệp tư nhân đã được nhà nước giao đất lâm nghiệp, giao rừng.

Bảng 1. So sánh rừng đã giao, cho thuê bị phá, lấn chiếm

TT	Hạng mục	Diện tích giao, cho thuê (ha)	Rừng bị phá, lấn chiếm (ha)	Tỉ lệ (%)
1	Ban quản lý rừng đặc dụng	227.902,4	1.760,5	2,9
2	Ban quản lý rừng phòng hộ	55.661,5	1.825,6	3,0

3	Công ty TNHH MTV lâm nghiệp	202.530,6	17.069	28,3
4	Tổ chức kinh tế và sự nghiệp khác	45.581	3.265,9	5,4
5	Lực lượng vũ trang	33.354,2	315,2	0,5
6	Hộ gia đình và cộng đồng thôn, buôn	56.778,9	10.610,2	17,6
7	UBND xã (chưa giao cho chủ rừng)	100.186,9	25.458,8	42,2
Tổng cộng		721.995,5	60.305,3	100

Nguồn: Báo cáo tổng kết công tác giao rừng, cho thuê rừng và đất lâm nghiệp của UBND tỉnh Đắk Lắk (tháng 4/2016)

Tổng hợp kết quả nghiên cứu, thảo luận với các chuyên gia lâm nghiệp và tài liệu báo cáo tại hội thảo chuyên ngành cho thấy những nguyên nhân chính dẫn đến sự thay đổi sử dụng đất nông lâm nghiệp 15 năm qua:

Một là: Đất nông nghiệp tiếp tục mở rộng, diện tích trồng cây công nghiệp dài ngày như cà phê, tiêu, cao su tăng; tình trạng chặt phá rừng, chuyển đổi diện tích rừng nghèo, kiệt để chuyển sang đất nông nghiệp nhằm phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế.

Hai là: Thể chế về quản lý đất đai vẫn còn những bất cập, phương thức quản trị rừng chưa phù hợp, các tổ chức quốc doanh như: công ty lâm nghiệp, UBND cấp xã, ban quản lý rừng... đều có diện tích rừng bị phá, lấn chiếm. Diện tích rừng đã giao cho hộ gia đình, cộng đồng cũng bị lấn chiếm, hoặc chuyển dịch sang đất nông nghiệp. Tình trạng xâm canh, sản xuất đất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp chưa có giải pháp để giải quyết hiệu quả. Cấu trúc quản trị rừng chưa phù hợp với tình hình thực tế tại Tây Nguyên.

Ba là: Phát triển kinh tế nhưng vẫn dựa vào tài nguyên là chính, sản xuất nông nghiệp vẫn là nguồn thu nhập cơ bản dẫn đến sự mở rộng diện tích đất nông nghiệp. Trong đó, đất trồng trọt, mà cụ thể là cây công nghiệp (cà phê, cao su, tiêu...). Giá trị thu được từ sản xuất nông nghiệp tăng cao, giữ vai trò chủ đạo trong nguồn lực sinh kế (Đắk Lắk có 202.479 ha cà phê; 40.000 ha cao su). Tỷ trọng giá trị thu được từ cây công nghiệp chiếm 70% giá trị ngành trồng trọt.

Bốn là: Di dân tự do đến Đắk Lắk lớn kéo theo nhu cầu đất ở, đất sản xuất nông nghiệp để tạo sinh kế cũng là nhân tố làm thay đổi sử dụng đất và chuyển dịch đất lâm

nghiệp từ đất có rừng sang đất khác. Theo thống kê của tỉnh Đắk Lắk từ năm 1976 - 2019 có 59.836 hộ với dân số 291.339 người di dân đến Đắk Lắk. Giai đoạn 2005 - 2019 có 1.841 hộ với 9.109 khẩu đến Đắk Lắk, chiếm tỷ lệ cao nhất là dân tộc H'Mông 78%. Các hộ sinh sống chủ yếu trên đất quy hoạch cho lâm nghiệp, rừng phòng hộ, rừng tự nhiên. Hiện vẫn còn nhiều hộ thiếu đất sản xuất và thiếu đất ở (9.878 hộ thiếu đất sản xuất và 8.097 hộ thiếu đất ở). Theo báo cáo của ngành tài nguyên môi trường, Đắk Lắk có 19.198 hộ thiếu đất sản xuất, chiếm 36,3% so với tổng hộ thiếu đất sản xuất của vùng Tây Nguyên chưa được hỗ trợ, giải quyết (Vụ Nông nghiệp và PTNT, 2020).

Thực trạng quản lý rừng đối với một số chủ rừng tỉnh Đắk Lắk

Quản lý sử dụng đất đối với các công ty lâm nghiệp

Năm 2005, toàn tỉnh có 18 đơn vị có quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp, bao gồm: 16 lâm trường quốc doanh và hai công ty kinh doanh tổng hợp với diện tích được giao để quản lý, bảo vệ và sản xuất kinh doanh là 276.110,7 ha đất lâm nghiệp (chiếm 45,3% diện tích đất lâm nghiệp toàn tỉnh). Trong đó, diện tích có rừng là 232.506 ha (chiếm 84,2% diện tích đất lâm nghiệp), diện tích đất chưa có rừng là 43.604,7/276.110,7 ha (chiếm 15,8%). Đến năm 2020, trên địa bàn tỉnh, các công ty lâm nghiệp được tiếp tục giao quản lý 201.395,7 ha đất lâm nghiệp (125.627 ha rừng tự nhiên, 10.518 ha rừng trồng và 65.249 ha đất trống chưa có rừng (chiếm 29% đất lâm nghiệp toàn tỉnh).

Như vậy qua gần 15 năm, kể từ khi thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW ngày 26.6.2003 của Bộ Chính trị và Nghị định 200/2004/NĐ-CP ngày 03.12.2004 của Chính phủ về việc sắp xếp và đổi mới các nông lâm trường quốc doanh, các công ty nông lâm nghiệp, các đơn vị lâm nghiệp quốc doanh chỉ còn quản lý 1/3 diện tích đất lâm nghiệp, phần còn lại giao cho các thành phần kinh tế khác. Các công ty lâm nghiệp chủ yếu làm nhiệm vụ phục hồi, khoanh nuôi, bảo vệ, trồng rừng và xúc tiến tái sinh rừng tự nhiên. Tuy nhiên, việc quản lý và sử dụng đất lâm nghiệp không hiệu quả. Thể hiện diện tích có rừng tiếp tục giảm, chất lượng rừng không tăng, diện tích rừng giàu và trung bình đạt trữ lượng có thể cung cấp gỗ cho thương mại không còn nhiều, tiếp tục giảm. Những diện tích đất lâm nghiệp chưa có rừng, định hướng quy hoạch chuyển dịch thành rừng trồng nhưng thực hiện chưa nhiều do không đủ nguồn lực đầu tư. Nguồn thu của các công ty chủ yếu từ khai thác gỗ và kinh phí cấp từ ngân sách nhà nước. Hầu hết các công ty không tự chủ được về mặt kinh tế, chưa thật sự là một đơn vị hạch toán kinh tế có hiệu quả theo quy luật của nền kinh tế thị trường.

Đặc biệt là từ tháng 12.2014, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị không cho phép khai thác gỗ từ rừng tự nhiên, tất cả các công ty lâm nghiệp kể cả các đơn vị đã xây dựng

phương án điều chế rừng đều không có nguồn thu từ lâm sản. Cả ba mục tiêu về mặt kinh tế, xã hội và môi trường để phát triển bền vững đối với các công ty lâm nghiệp đều không đạt được và còn nhiều vấn đề phải giải quyết trong thời gian tới. Một số nguyên nhân chính là: Thiếu nguồn lực con người và tài chính trước bối cảnh nhà nước thay đổi thể chế, mô hình sản xuất, kinh doanh đối với các công ty lâm nghiệp. Bên cạnh đó, thể chế mới cũng chưa rõ ràng, cụ thể và phù hợp đối với các công ty lâm nghiệp trong bối cảnh nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa cần phải tiếp tục làm rõ. Trong những khó khăn trên, các công ty lâm nghiệp còn phải đối mặt với các nguyên nhân khách quan bên ngoài trong điều kiện đặc thù của Tây Nguyên và Đắc Lắc là diện tích đất lâm nghiệp bị xâm chiếm do yêu cầu của đất sản xuất nông nghiệp tăng; tranh chấp đất đai, mâu thuẫn giữa các cộng đồng dân cư là người đồng bào dân tộc thiểu số và dân di cư tự do làm cho việc quản lý, bảo vệ, sử dụng rừng vốn đã khó khăn, phức tạp lại càng khó khăn hơn.

“Các công ty lâm nghiệp được giao quản lý một diện tích lớn, nhưng năng lực còn hạn chế (thiếu và yếu về nguồn nhân lực cũng như tài chính), nhiều công ty sản xuất kinh doanh kém hiệu quả, vì vậy gặp khó khăn lớn trong công tác quản lý, sử dụng và phát triển ổn định trên diện tích được giao. Tình trạng quỹ đất lâm nghiệp bị lấn chiếm, chuyển đổi sang trồng các loại cây nông nghiệp diễn ra ở hầu khắp các công ty lâm nghiệp. Trong khi đó một số lượng không nhỏ dân cư, gồm cả những người di dân và cư dân tại chỗ, thiếu đất sản xuất và sinh sống. Tình trạng dân xâm lấn và chặt phá rừng của ‘lâm trường’ để canh tác và lấy gỗ vẫn đang có xu hướng lan tràn ở nhiều địa phương” (Vũ Tuấn Anh, 2014).

Quản lý sử dụng đất, rừng đối với các doanh nghiệp tư nhân

Đến thời điểm 2017, có 54 dự án trồng cao su, cải tạo rừng nghèo, bảo vệ rừng và phát triển nông lâm nghiệp trên diện tích 40.388 ha là đất lâm nghiệp chuyển giao từ các lâm trường quốc doanh trước đây. Trong tổng số 54 dự án có 34 dự án trồng cao su, năm dự án chăn nuôi bò, và những dự án khác sản xuất nông lâm kết hợp. Nhìn chung, việc chuyển đổi đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp chưa thật sự mang lại hiệu quả cao. Một số dự án đã bị thu hồi do không có khả năng đầu tư, không thực hiện đúng mục đích yêu cầu của tỉnh. Việc cho thuê đất để sản xuất nông nghiệp chưa gắn với việc quản lý bảo vệ rừng, làm giàu rừng nghèo kiệt khi đề xuất thuê đất theo dự án. Có cả nguyên nhân chủ quan và khách quan như do thể chế chưa rõ ràng, các doanh nghiệp không đủ nguồn lực để đầu tư trên diện tích rừng giao để quản lý hoặc làm giàu. Diện tích rừng và đất lâm nghiệp cho các Tổ chức kinh tế và Tổ chức sự nghiệp khác thuê để thực hiện các dự án nông lâm nghiệp bị phá: 3.265,9 ha, chiếm 5,4% diện tích rừng bị phá, lấn chiếm trên địa bàn toàn tỉnh (UBND tỉnh Đắc Lắc, 2016).

Quản lý sử dụng đất đối với hộ gia đình, cộng đồng

Kết quả điều tra về tình hình sử dụng đất nông nghiệp của Chương trình Tây Nguyên 3 (TNX, 2014) cho thấy diện tích đất nông nghiệp bình quân của hộ gia đình tại Đắk Lắk là 1,38 ha thấp nhất so với năm tỉnh Tây Nguyên (Kon Tum: 2,93 ha; Gia Lai: 1,47 ha; Đắk Nông: 2,47 ha; Lâm Đồng: 1,71 ha). Trong đó, cây hàng năm là 0,78 ha và cây lâu năm là 0,60 ha. Bình quân diện tích đất nông nghiệp cho một nhân khẩu là 3.089 m². Đắk Lắk là tỉnh có tổng diện tích đất trồng cây lâu năm bình quân đầu người thấp hơn các tỉnh khác của vùng Tây Nguyên (1.340 m²/người so với bình quân của các tỉnh Tây Nguyên là 2.703 m²/người).

Về xuất xứ của đất đối với hộ gia đình và cộng đồng ở Đắk Lắk có nguồn gốc khác nhau. Theo kết quả điều tra Đắk Lắk có 8,1% hộ nông dân không có đất sản xuất nông nghiệp, nếu cộng với số hộ có đất sản xuất nhưng là đất thuê, mượn để sản xuất nông nghiệp thì tỷ lệ này là 20,8%. Kết quả điều tra cũng cho thấy bình quân mỗi hộ gia đình nông dân Đắk Lắk có diện tích đất nông nghiệp sử dụng là 01,5 ha/hộ gia đình. Nguồn gốc hình thành đất nông nghiệp cũng khác nhau. Ngoài diện tích đất được thừa kế từ trước năm 1975, nhiều diện tích đất nông nghiệp có nguồn gốc khai hoang từ đất lâm nghiệp, mua lại của người khác có thể từ đất nông nghiệp hoặc cũng có nguồn gốc từ lâm nghiệp.

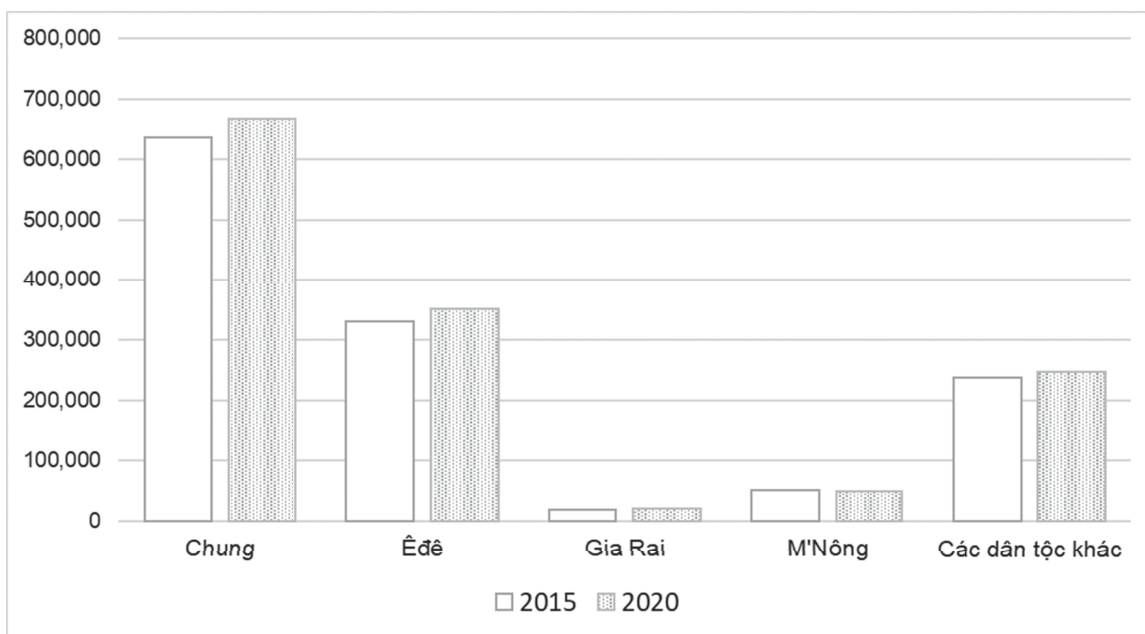
Việc sang nhượng, mua bán, trao đổi đất nông nghiệp ở Đắk Lắk diễn ra khá mạnh trong 15 năm qua. Đối tượng mua bán, chuyển nhượng cũng đa dạng và khá phức tạp. Người nhập cư từ ngoài tỉnh, di dân tự do, các cộng đồng cư dân sống lâu đời tại tỉnh, người thiếu và không có đất sản xuất cũng như người đã có đất cũng mua thêm, khai hoang thêm để sang nhượng, mua bán, kinh doanh đất nông nghiệp. Kết quả điều tra tại Đắk Lắk có 25% số hộ có liên quan đến mua bán, chuyển nhượng đất đai.

Thực trạng sinh kế dân tộc thiểu số tại chỗ Đắk Lắk

Nguồn lực sinh kế

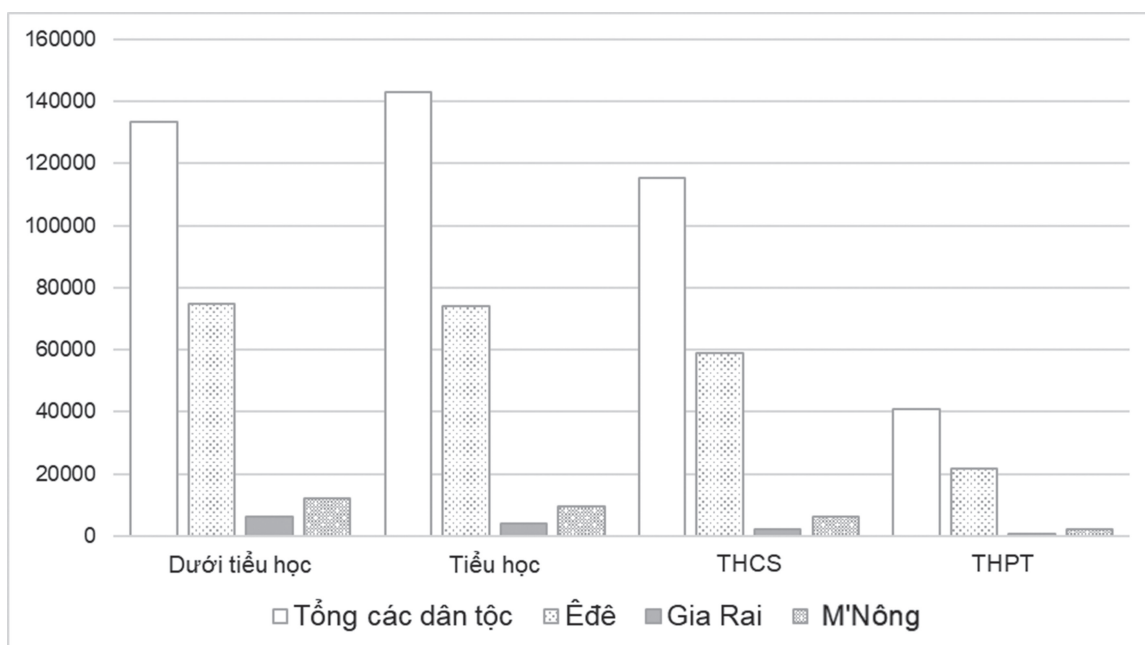
Theo kết quả điều tra về thực trạng kinh tế - xã hội của các dân tộc thiểu số (Tổng cục Thống kê, 2020), đến năm 2019 tỉnh Đắk Lắk có 667.350 người là DTTS (chiếm khoảng 35% dân số của tỉnh). Trong đó, ba DTTS tại chỗ là 420.278 người (Ê Đê, M'Nông và Gia Rai) chiếm 62,9% DTTS tỉnh và chiếm 22,1% dân số của tỉnh. Hầu hết sống ở vùng nông thôn (91,6%) và sinh sống ở thành thị (8,4%). Số người bình quân trên hộ gia đình không có khác biệt lớn giữa ba dân tộc và không có sự thay đổi nhiều trong năm năm qua. Trong đó, Ê Đê là 4,6 người/hộ (năm 2015 là 5,1 người/hộ), Gia Rai là 4,9 người/hộ (không thay đổi so với 2015) và M'Nông là 4,2 người/hộ (năm 2015 là 4,5 người/hộ).

Hình 2. Các dân tộc thiểu số ở Đắk Lắk



Nguồn: Số liệu điều tra kinh tế - xã hội đồng bào dân tộc thiểu số 2019, Tổng cục Thống kê

Hình 3. Trình độ giáo dục các dân tộc thiểu số ở Đắk Lắk



Nguồn: Số liệu điều tra kinh tế - xã hội đồng bào dân tộc thiểu số 2019, Tổng cục Thống kê

* Về trình độ giáo dục: Có kết quả khác nhau giữa ba DTTS tại chỗ. Mặc dù có tiến bộ so với những năm trước đây do thực hiện chính sách giáo dục, đào tạo của Đảng và Nhà nước đối với DTTS. Kết quả điều tra cho thấy tỷ lệ DTTS đã được giáo dục học tiểu học vẫn là chủ yếu (142.906 người, chiếm 31,1% dân số). Các bậc giáo dục cao hơn như trung học cơ sở (THCS) đạt 25,2% và trung học phổ thông (THPT) chỉ đạt 8,9% dân số. Dân tộc Ê Đê có tỷ lệ được giáo dục ở các cấp cao hơn dân tộc M'Nông và Gia Rai.

* Về trình độ chuyên môn kỹ thuật: Nhìn chung, người DTTS được đào tạo vẫn còn tỷ lệ thấp (đạt 5,42% dân số) so với cả nước (19,2%). Trong ba DTTS tại chỗ, người Ê Đê có trình độ đào tạo chuyên môn kỹ thuật chiếm tỷ lệ cao hơn ở tất cả các cấp từ trung cấp, cao đẳng và đại học (tổng số đã được đào tạo: Ê Đê là 12.999 người (chiếm 5,3%); M'Nông là 1.691 người (5,3%) và Gia Rai 466 người (3,5%). Tổng số người tham gia lao động ở độ tuổi từ 15 trở lên đối với 3 dân tộc là 242.555 người. Chia theo nhóm nghề có 60,7% là lao động giản đơn (237.707 người), rất ít lực lượng lao động tham gia các ngành nghề đòi hỏi chuyên môn kỹ thuật hoặc các ngành thương mại dịch vụ. Việc đào tạo nguồn nhân lực DTTS tại chỗ trong thời gian đến vẫn là vấn đề cần tiếp tục quan tâm.

* Về cơ cấu lao động: Cơ cấu lao động của DTTS tại chỗ phân theo nhóm ngành kinh tế chủ yếu vẫn là: nông, lâm và thủy sản chiếm 91,6%; công nghiệp và xây dựng chiếm 3,9%; nghề dịch vụ chiếm khoảng 4,5%. Tỷ lệ lao động nông nghiệp nói chung so với bình quân chung cả nước (73,3%) còn rất cao. Điều này cho thấy việc chuyển dịch cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa có ít tác động đến đồng bào dân tộc thiểu số và đồng bào thiểu số tại chỗ nói chung.

* Về tài sản tự nhiên: Theo kết quả điều tra (2015), hộ DTTS tại chỗ sở hữu diện tích đất trung bình trên 1,1 ha/hộ. Không có sự khác biệt lớn giữa hai dân tộc Ê Đê và M'Nông nhưng có sự khác biệt với dân tộc Gia Rai, bình quân hộ gia đình chỉ có 0,3 ha/hộ. So sánh với sở hữu đất đai của đồng bào DTTS di cư đến thì tỷ lệ trên chỉ bằng một nửa, bình quân DTTS mới di cư đến sở hữu 2,2 ha/hộ. Mặc dù là tỉnh có diện tích rừng tương đối lớn, song không phải DTTS nào cũng được sở hữu đất rừng kể cả dân tộc kinh. Đất đai là nguồn tư liệu sản xuất chính của cư dân nông thôn, việc sở hữu rất hạn chế diện tích đất canh tác nông nghiệp cũng như đất rừng và trình độ chuyên môn kỹ thuật thấp cũng là nhân tố cản trở làm cho hộ DTTS tại chỗ khó có khả năng cải thiện thu nhập từ lĩnh vực nông lâm nghiệp.

* Về nhà ở: Số hộ DTTS tại chỗ có nhà ở tương đối kiên cố chiếm 81,2%, nhà ở chưa kiên cố và đơn sơ chiếm 18,8%. Hai dân tộc Gia Rai và M'Nông chiếm tỷ lệ hộ có nhà ở không kiên cố và nhà ở đơn sơ cao, lần lượt là 23,2% và 32,4%. Một số hộ DTTS có sinh kế khá đã có xe máy, xe ô tô và máy điều hòa nhiệt độ (0,7% số hộ có xe ô tô, 91% số hộ có xe máy và 0,8% số hộ gia đình có sử dụng điều hòa nhiệt độ) nhưng tỷ lệ thấp.

Mặc dù đã đạt được nhiều kết quả trong lĩnh vực giảm nghèo, tuy nhiên tỷ lệ hộ nghèo và cận nghèo DTTS ở địa phương còn cao chiếm 38,8%, hơn bình quân chung của Tây Nguyên là 35,5%. Trong đó tỷ lệ hộ nghèo là 25,6% và cận nghèo là 13,2%. Thu nhập bình quân/người của DTTS tại chỗ khoảng 1,1 đến 1,2 triệu đồng/người/tháng. Hộ dân tộc Ê Đê có thu nhập cao hơn 1,124 triệu đồng/người/tháng; dân tộc Gia Rai 941 ngàn đồng/người/tháng và M'Nông là 802 ngàn đồng/người/tháng. So với thu nhập bình quân chung đầu người toàn tỉnh chỉ bằng 40-44% (thu nhập bình quân chung 2,7 triệu đồng/người/tháng).

Tác động của sử dụng đất đến sinh kế

Kết quả nghiên cứu cho thấy DTTS tại chỗ tỉnh Đắk Lắk sống gần rừng có hoạt động sinh kế phụ thuộc phần lớn vào đất nông nghiệp và hoạt động sản xuất nông nghiệp. Có 76% hộ DTTS tại chỗ ở Đắk Lắk với ngành nghề chính là làm nông nghiệp (bao gồm trồng trọt, chăn nuôi và hộ có cả trồng trọt + chăn nuôi). Tỷ lệ này có sự khác biệt giữa các dân tộc thiểu số tại chỗ ở địa phương. Theo đó, có 39,3% tổng số hộ dân tộc Ê Đê thu nhập chính bằng trồng trọt. Tỷ lệ này đối với hộ M'Nông là 45% và Gia Rai là 45,5%. Ngoài ra, một số hộ thuộc nhóm hộ kinh tế khá hơn có thu nhập bằng các sản phẩm trồng trọt kết hợp chăn nuôi. Sản phẩm trồng trọt chủ yếu là lúa rẫy, ngô, các loại đậu đỗ. Sản phẩm chăn nuôi chủ yếu heo, gà, bò và dê. Một số hộ có trồng cà phê, cao su song tỷ lệ không nhiều, chỉ tập trung ở các hộ khá, giàu. Sản phẩm chăn nuôi chủ yếu phục vụ cho nhu cầu sinh hoạt cộng đồng, cúng lễ theo văn hóa truyền thống. Tỷ lệ hộ có chăn nuôi cho mục đích thương mại không lớn chỉ khoảng 2-3%. Các ngành nghề khác như thương mại dịch vụ, ngành nghề thủ công chỉ chiếm tỷ lệ 1-2% số hộ (Phan Xuân Lĩnh, Quyền Đình Hà, 2016).

Bảng 2. Sinh kế dân tộc thiểu số Đắk Lắk

Hoạt động sinh kế	Ê Đê	M'Nông	Gia Rai	BQ (%)
Trồng trọt	39,26	45,03	45,45	43,2
Chăn nuôi	1,56	2,23	-	1,26
Trồng trọt và chăn nuôi kết hợp	55,48	30,38	9,09	31,65
Trồng và bảo vệ rừng	0,28	0,20	-	0,16
Trồng trọt, trồng và bảo vệ rừng	0,57	18,86	45,45	21,62
Ngành nghề thủ công	0,28	0,20	-	0,16
Ngành nghề khác	2,56	2,64	-	1,73
Tổng	100	100	100	100

Nguồn: Phan Xuân Lĩnh, Quyền Đình Hà, 2016. Sinh kế đồng bào dân tộc thiểu số Đắk Lắk. Tạp chí Khoa học Nông nghiệp Việt Nam 2016 (Tập 14. No 229-237)

Kết quả nghiên cứu trình bày trên (Bảng 2) cho thấy giải quyết vấn đề đất đai, kể cả đất nông và lâm nghiệp để cung cấp thêm tài sản thiên nhiên cho DTTS tại chỗ có vai trò ý nghĩa quan trọng trong việc cải thiện sinh kế vì đây là nguồn lực sinh kế chính. Vấn đề cần chú ý là khi xem xét các yếu tố tác động đến sinh kế của từng cộng đồng dân tộc ở địa phương cần có tính đặc thù, các DTTS tại chỗ có những quyết định lựa chọn sinh kế khác nhau phụ thuộc vào lịch sử, truyền thống, nơi sinh sống và kiến thức bản địa của từng cộng đồng dân tộc.

Về nghề phi nông nghiệp, tỷ lệ hộ DTTS tại chỗ tham gia rất thấp, một số hộ người Ê Đê, M'Nông có hoạt động nghề thủ công như đan lát, gốm sứ, dệt thổ cẩm nhưng chiếm tỷ lệ không quá 3%. Điều này cũng cho thấy quá trình công nghiệp hóa, đô thị hóa, phát triển ngành nghề nông thôn có tác động không nhiều đến sự cải thiện sinh kế của đồng bào dân tộc thiểu số địa phương.

Mặc dù diện tích đất lâm nghiệp ở địa phương lớn, song các hộ DTTS tại chỗ có thu nhập chính từ trồng và khai thác rừng chiếm tỷ lệ nhỏ (0,36%). Nếu tính cả các hộ có thu nhập từ bảo vệ rừng thì tỷ lệ là 5,63%. Một số hộ DTTS tại chỗ đã bắt đầu hình thành các hợp tác xã để trồng rừng ở các huyện Krông Bông, M'Drăk, Ea Hleo nhưng chưa nhiều (02 hợp tác xã lâm nghiệp) và cũng mới bắt đầu hoạt động 1-2 năm gần đây. Các sản phẩm thu hái, khai thác từ rừng như lâm sản phụ, lâm sản ngoài gỗ, phần lớn để sử dụng trong gia đình, không được xem là nguồn thu nhập chính. Nguồn thu nhập bằng tiền từ hoạt động nhận khoán bảo vệ rừng cũng còn rất thấp (bình quân từ 200.000 - 300.000/ha) và cũng không xem là nguồn thu nhập chính. Tùy theo từng địa phương, bình quân khoảng 3-4 triệu đồng/hộ với diện tích giao khoán 10 - 15 ha. Gần đây thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, một số hộ DTTS tại chỗ đã được hưởng lợi từ chương trình này.

Ngoài ra, từ năm 2013 trên địa bàn tỉnh triển khai chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) của Chính phủ. Đây có thể xem là một trong những chính sách quan trọng, có ý nghĩa không những đối với việc góp phần cải thiện sinh kế mà còn góp phần bảo vệ phát triển rừng. Việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR trên địa bàn tỉnh đã thực sự đem lại nhiều hiệu quả, đặc biệt là công tác quản lý bảo vệ rừng đã được nâng cao rõ rệt, qua đó góp phần nâng cao nhận thức, giải quyết một phần khó khăn về kinh phí hoạt động, quản lý, bảo vệ rừng cho các chủ rừng; gia tăng thu nhập cho người dân nhận khoán bảo vệ rừng; tình hình phá rừng, lấn chiếm đất rừng, khai thác lâm sản trái phép giảm. Mặt khác, từ kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR không những từng bước nâng cao ý thức trách nhiệm của chủ rừng mà còn huy động được một nguồn nhân lực lớn cho công tác tuần tra bảo vệ rừng một cách thường xuyên, giảm áp lực phá rừng, lấn chiếm đất rừng.

Những hạn chế và thách thức về nâng cao nguồn lực sinh kế

Nhìn chung, còn nhiều hạn chế và thách thức để nâng cao nguồn lực sinh kế của DTTS tại chỗ. Thể hiện tỷ lệ hộ nghèo còn cao so với bình quân chung của tỉnh, công tác xóa đói giảm nghèo có nhiều kết quả nhưng thiếu bền vững, tỷ lệ hộ cận nghèo cũng chiếm tỷ lệ cao; chênh lệch mức sống giữa đồng bào DTTS tại chỗ và người kinh có chiều hướng tăng. Đến cuối năm 2019, tỷ lệ hộ nghèo trên địa bàn toàn tỉnh là 9,33%. Trong đó, tỷ lệ hộ nghèo là đồng bào dân tộc thiểu số 18,93% (Sở Lao động, Thương binh và Xã hội, 2020). Có hai nhóm nguyên nhân dẫn đến hạn chế và thách thức bao gồm cả nguyên nhân bên trong và bên ngoài.

Nhóm nhân tố bên trong

Lực lượng lao động của hộ DTTS tại chỗ khá dồi dào kể cả lao động chính và phụ. Song khả năng tiếp cận với khoa học công nghệ, nâng cao trình độ để cải thiện cuộc sống thấp. Nguyên nhân còn rào cản lớn về ngôn ngữ, không chủ động tiếp cận được với các chương trình, chính sách từ bên ngoài cộng đồng. Lâu dài dẫn đến tư tưởng bằng lòng hoặc không suy nghĩ xa hơn. Trên 22,5% số hộ điều tra không biết giải pháp để thoát khỏi khó khăn, nâng cao thu nhập, cải thiện sinh kế. Hoặc 21% số hộ chỉ mong đợi hỗ trợ từ Nhà nước, có 23,2% số hộ không trả lời gì (Phan Xuân Linh, Quyền Đình Hà, 2016). Trong nhiều năm qua, sự giao thoa văn hóa giữa các dân tộc giúp cải thiện khả năng giao tiếp, trao đổi thông tin với các dân tộc khác, hoặc với dân tộc kinh. Tuy nhiên vẫn còn 14,4% DTTS tại chỗ không thể đọc và viết tiếng phổ thông (Tổng cục Thống kê, 2020). Việc giữ gìn ngôn ngữ của cộng đồng để giữ gìn truyền thống văn hóa, phong tục tập quán là những điểm mạnh song cũng làm chậm quá trình phát triển. Nguyên nhân, một số các DTTS tại chỗ sinh sống ở vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, không có nhiều điều kiện để trao đổi thông tin, kiến thức. Thêm vào đó, các cộng đồng DTTS tại chỗ vẫn còn giữ gìn truyền thống tiếp nhận thông tin, kiến thức thông qua già làng, trưởng buôn hoặc những người có uy tín trong làng.

Tập quán sinh hoạt, đời sống, kết hôn cận huyết thống, các tập tục ma chay, cưới xin theo truyền thống thường gây nên những tổn kém nhiều thời gian và vật chất trong khi điều kiện sống, sinh kế vẫn còn nhiều khó khăn. Nghiên cứu của Phan Xuân Linh và Quyền Đình Hà (2016) đã chỉ ra hai nhóm yếu tố chủ quan ảnh hưởng đến nguồn lực sinh kế của DTTS Đăk Lăk gồm yếu tố văn hóa dân tộc và yếu tố năng lực của đồng bào DTTS. Chẳng hạn như tập tục ma chay, cúng lễ có nơi 3-5 ngày hoặc một tuần, chi phí từ 20-30 triệu cho một sự kiện. Kết hôn sớm và cận huyết thống sẽ làm cho chất lượng nguồn nhân lực giảm. Kết quả điều tra năm 2015 cho thấy tỷ lệ hôn nhân cận huyết thống của người Gia Rai là 9,1%, người Ê Đê là 11,5% và người M'Nông là 40,2%. Hoặc tỷ lệ tảo hôn của dân tộc M'Nông là 22,6%, người Ê Đê là 28,3% và Gia Rai là 42% (Ủy ban dân tộc, 2017). Về yếu tố năng lực nội tại của cộng đồng, nghiên cứu cũng chỉ ra cho thấy DTTS tại chỗ

ít có điều kiện học hành, kinh nghiệm sản xuất kinh doanh các sản phẩm nông lâm sản không nhiều, lại thường thụ động trong việc vươn lên làm giàu là yếu tố cản trở trong xây dựng nguồn lực con người để hoạt động sinh kế hiệu quả và phát triển bền vững. Thêm vào đó, những nguyên nhân khác làm cho tỷ lệ hộ nghèo của đồng bào DTTS tại chỗ còn cao còn phải tính đến là: tình trạng đông con (62,4%), không được đào tạo nghề (57%); thiếu kinh nghiệm sản xuất, kinh doanh (42%); và những nguyên nhân khác do tập quán canh tác, thiếu vốn (tỷ lệ khoảng 36-40%).

Nhóm nhân tố bên ngoài

Trong nhiều năm qua, Nhà nước đã có nhiều chính sách nhằm phát triển kinh tế xã hội vùng đồng bào DTTS tại chỗ, chương trình phát triển nông thôn, xây dựng nông thôn mới. Nhờ vậy, điều kiện cơ sở hạ tầng được đầu tư phát triển, tiến bộ kỹ thuật được đưa về nông thôn, thị trường tiêu thụ nông sản cũng ngày càng tốt hơn, song không phải cộng đồng dân tộc nào cũng có khả năng để tiếp nhận các nguồn lực bổ sung cho sinh kế của hộ gia đình. Thực tế cho thấy dân tộc Kinh, dân tộc thiểu số di cư từ phía Bắc vào Đắk Lắk, Tây Nguyên đã nắm bắt cơ hội, cải thiện sinh kế tốt hơn trong khi chính sách của Chính phủ là như nhau. Việc xây dựng chính sách và thực hiện chính sách hỗ trợ phát triển sinh kế DTTS tại chỗ còn bất cập là khâu xây dựng chính sách chưa cụ thể hóa được đối với từng dân tộc, mỗi DTTS có lịch sử, truyền thống văn hóa và khả năng tiếp nhận chính sách cũng như mục tiêu cần đạt được về sinh kế khác nhau.

Về đất đai, đây là tư liệu sản xuất quan trọng có tính sống còn của DTTS tại chỗ, song vẫn hạn chế về diện tích đất đai để sản xuất nông, lâm nghiệp. Nguyên nhân, diện tích rừng hầu hết do nhà nước quản lý, tỷ lệ hộ DTTS tại chỗ được giao đất rừng thấp. Việc cấp đất sản xuất không phù hợp với địa điểm, truyền thống canh tác, kiến thức cũng như kỹ thuật canh tác của người dân. Nhiều nơi không có diện tích đất tốt, phù hợp theo yêu cầu để cấp, phải chuyển đổi ngành nghề khác. Diện tích đất sản xuất nông nghiệp trong phần đất quy hoạch cho lâm nghiệp không cấp được cho người dân. Nguyên nhân do thể chế quy định của Luật đất đai không cho phép nhất là rừng đặc dụng và phòng hộ. Chính sách chi trả DVMTR bước đầu cho thấy hiệu quả giúp tăng nguồn lực sinh kế là tài chính, thu hút tham gia quản lý, bảo vệ phát triển rừng nhưng còn bất cập, cần tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện, mở rộng đối tượng được hưởng lợi, hình thức hưởng lợi cũng như đối tượng phải nộp để tăng nguồn thu.

Về văn hóa, Nhà nước có chủ trương duy trì, phát triển truyền thống văn hóa của các DTTS địa phương. Tuy nhiên, việc xây dựng các quy ước văn hóa ở thôn, buôn còn mang tính khuôn mẫu, chưa thật sự phát huy sức mạnh, văn hóa của các DTTS tại chỗ kể cả trong sinh hoạt tinh thần của cuộc sống hàng ngày, kiến thức bản địa trong sản xuất cũng như những giá trị to lớn của luật tục trong quản lý sử dụng tài nguyên thiên nhiên kể cả đất đai và rừng. Hệ thống các nhà sinh hoạt cộng đồng còn đơn điệu cả về kiểu dáng

và nội dung. Hoạt động văn nghệ còn nặng về trình diễn hơn là nâng cao trình độ và mức độ hưởng thụ giá trị văn hóa truyền thống của các cộng đồng dân tộc.

Về giáo dục và đào tạo, chất lượng chưa đáp ứng yêu cầu của phát triển. trình độ học vấn của DTTS tại chỗ còn thấp nhất là ở vùng sâu, vùng xa. Công tác đào tạo, phát triển nguồn nhân lực chưa đáp ứng yêu cầu phát triển và phát triển bền vững ở vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Tỷ lệ xã có cơ sở vật chất trường học đạt chuẩn nông thôn mới đạt khoảng 8-10% và gần đây khoảng 20% tổng số xã. Nguyên nhân do Nhà nước chưa đủ nguồn lực đầu tư. Việc thu hút con em DTTS đến trường cần phải có chính sách hỗ trợ đặc thù đối với từng dân tộc, từng địa phương để phù hợp với điều kiện sinh kế của DTTS nghèo, khó khăn nhưng chính sách chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tế. Chính sách ưu đãi xã hội hóa giáo dục không thể thực hiện được ở vùng DTTS.

Nhiều chính sách đầu tư của Nhà nước có liên quan đến nguồn lực sinh kế DTTS được triển khai thực hiện trên cùng địa bàn, cùng đối tượng hưởng lợi là DTTS. Tuy nhiên, nguồn lực bị phân tán không tập trung được từng đối tượng cụ thể, công trình cụ thể, do vậy hiệu quả tác động không cao, không rõ nét. Các chương trình, chính sách hỗ trợ được ban hành bởi Chính phủ nhưng triển khai ở các bộ, ngành, lĩnh vực khác nhau. Tuy nhiên, thiếu sự phối hợp vì vậy không phát huy được hiệu quả tổng hợp, khó giám sát, kiểm tra để điều chỉnh bổ sung hoặc hướng dẫn kịp thời trong khi đó nguồn lực cán bộ để thực hiện các chương trình, chính sách vừa thiếu, vừa yếu nên hiệu quả thấp.

Một số kiến nghị giải pháp

Hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng đất lâm nghiệp

Kết quả nghiên cứu đã trình bày ở trên chỉ ra việc giải quyết đất sản xuất cho đồng bào DTTS số tại chỗ là nhiệm vụ quan trọng, cần phải khẩn trương giải quyết trước mắt cũng như lâu dài. DTTS tại chỗ cần được xem xét để ưu tiên giao quyền hưởng dụng (đối hộ gia đình) hoặc phân quyền quản lý và sử dụng rừng và đất lâm nghiệp có hưởng lợi (đối với cộng đồng hoặc nhóm hộ) vì những đối tượng này đang thiếu đất so với các đối tượng khác.

Cấp đất (với giấy chứng nhận quyền sử dụng đất để sản xuất), giao rừng (8 - 10 ha rừng/hộ) để quản lý, bảo vệ gắn với cải thiện sinh kế, giải quyết dứt điểm tình trạng DTTS tại chỗ thiếu đất sản xuất và đất ở. Công nhận và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đối với đất thừa kế của dòng họ, ông bà tổ tiên, đất đã sản xuất ổn định lâu năm không có tranh chấp trong đất quy hoạch lâm nghiệp (thường đã được luật tục công nhận) để ổn định sản xuất và có thể sử dụng giấy chứng nhận tiếp cận các nguồn vốn vay, chính sách hỗ trợ khác.

Đối với những diện tích đất lâm nghiệp, rừng hiện do các cộng đồng thôn, buôn đang được nhà nước phân quyền quản lý thực hiện chế độ quyền tài sản công (common property regime type). Đẩy mạnh thực hiện các dự án giao đất, giao rừng cho cộng đồng. Các chủ rừng được nhà nước giao quyền theo hình thức hợp tác (collective), tập thể (community). Hình thức giao quyền hưởng dụng đất lâm nghiệp và rừng cho cộng đồng cần phải củng cố quyền loại trừ (exclusion right).

Để các quyền và chế độ tài sản được cụ thể hóa, được giao hoặc phân quyền cho từng đối tượng, chủ rừng cụ thể không phải là việc làm đơn giản. Quyền hưởng dụng phải được thiết kế, xây dựng rõ ràng, phù hợp và phải đủ mạnh trong bối cảnh kinh tế - xã hội hiện nay với những đặc thù của DTTS đã và đang đặt ra nhiều thách thức. Việc xây dựng các định chế, thể chế phù hợp phải xuất phát từ thực tiễn, từ cơ sở, cộng đồng, song không phải là không thực hiện được. Kinh nghiệm của nhiều quốc gia có những kết quả về quản lý tài nguyên thiên nhiên tốt có thể tham khảo để sử dụng, xây dựng thành những luật khung do Quốc hội, Chính phủ ban hành. Trên cơ sở đó, cho phép cấp ủy, chính quyền địa phương xây dựng những dự án thí điểm, thử nghiệm để rút ra những mô hình, bài học kinh nghiệm nhằm xây dựng các thể chế ở cấp Vùng Tây Nguyên, từng tỉnh.

Giải pháp về phát triển sinh kế từ tài sản rừng

Tổ chức quản lý, sử dụng, sản xuất kinh doanh của hộ DTTS tại chỗ theo phương thức truyền thống đối với rừng và đất lâm nghiệp cũng cần có sự thay đổi, tiến hóa để phù hợp trong bối cảnh của nền kinh tế mới. Để các cộng đồng sau khi tiếp cận với nguồn tài sản tự nhiên như rừng và đất sản xuất sử dụng có hiệu quả hơn, tổ chức lại sản xuất theo hướng liên kết chuỗi. Từng bước hình thành các tổ hợp tác lâm nghiệp bền vững (mà trước đây có thể là nhóm quản lý bảo vệ rừng) và hình thành các hợp tác xã lâm nghiệp bền vững (từ các cộng đồng được giao đất, giao rừng). Đối với những Tổ hợp tác trong quá trình phát triển, khi có đủ điều kiện hỗ trợ để hình thành các hợp tác xã hoạt động với quy mô lớn hơn. Trên thực tế, một số tổ hợp tác lâm nghiệp, hợp tác xã lâm nghiệp bền vững, trồng rừng có chứng chỉ FSC đã bắt đầu hình thành cần tổ chức lại sản xuất hoàn thiện hơn.

Xây dựng chính sách hỗ trợ kết nối các tổ chức kinh tế liên kết sản xuất, tiêu thụ sản phẩm, giúp cho hàng hóa nông lâm sản của cộng đồng DTTS tại chỗ tiếp cận thị trường bằng nhiều hình thức, phương thức khác nhau. Thực hiện chính sách này nhằm để huy động nguồn lực tài chính, kỹ thuật, khoa học và công nghệ từ bên ngoài để thúc đẩy tiến trình quản lý, sử dụng có hiệu quả nguồn lực là tài sản thiên nhiên sau khi được giao quyền. Thực hiện chính sách ưu đãi thuế, tín dụng để thu hút mạnh đầu tư tư nhân vào vùng nông thôn cũng như cho phép liên doanh, liên kết với các cộng đồng DTTS sau khi được giao đất, giao rừng nhằm phát huy các nguồn lực, nội lực của cộng đồng là rất cần

thiết và có ý nghĩa quan trọng. Kinh nghiệm một số tỉnh đã thực hiện chính sách thúc đẩy, tạo điều kiện thu hút đầu tư để đưa các nhà máy chế biến gỗ và lâm sản về nông thôn đã cho thấy có hiệu quả về mặt chuyển giao khoa học và công nghệ, tiêu thụ hàng hóa và nâng cao năng lực tổ chức sản xuất của cộng đồng tại chỗ địa phương. Thị trường gỗ và lâm sản xuất khẩu đã và đang mở rộng là thời cơ, động lực để thu hút, mời gọi các nhà đầu tư các nhà máy chế biến gỗ và lâm sản đến với các địa phương thực hiện chương trình lâm nghiệp cộng đồng.

Những chính sách khuyến khích thành lập và hỗ trợ phát triển kinh tế hợp tác, hợp tác xã nói chung đã được Hội đồng nhân dân tỉnh ban hành, UBND tỉnh cũng có kế hoạch triển khai cụ thể song trên thực tế vẫn cần có những sự hỗ trợ, giúp đỡ về kỹ thuật, nâng cao nguồn nhân lực từ bên ngoài thì việc triển khai các chính sách này ở cộng đồng DTTS tại chỗ mới đạt hiệu quả. Việc kêu gọi, tiếp nhận các dự án hỗ trợ kỹ thuật từ các tổ chức quốc tế chính thức hoặc các dự án hỗ trợ của các tổ chức phi chính phủ (NGOs) trong lĩnh vực này có ý nghĩa. Đề xuất hình thành Hội chủ rừng của tỉnh và các hội chủ rừng của cấp địa phương để hỗ trợ, giúp đỡ các cộng đồng DTTS sau khi đã được giao đất, giao rừng như kinh nghiệm của một số tỉnh miền trung như Huế, Quảng Trị đã bước đầu thành công và những bài học kinh nghiệm nên tham khảo, học tập để áp dụng trong điều kiện của Đắk Lắk.

Nghiên cứu hoàn thiện, bổ sung chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng để mở rộng đối tượng thụ hưởng, đối tượng nộp phí để tạo nguồn lực tài chính mạnh hơn cho cộng đồng DTTS tham gia quản lý, bảo vệ rừng và tạo sinh kế.

Kết luận

Sử dụng đất của tỉnh Đắk Lắk thay đổi theo hướng giảm diện tích đất lâm nghiệp và tăng diện tích đất nông nghiệp trong 15 năm qua. Có nhiều nguyên nhân tác động đến quá trình thay đổi sử dụng đất như nhu cầu đất đai để sản xuất nông nghiệp của người dân tăng cao do gia tăng dân số, yêu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất để phát triển kinh tế và cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng đất còn những bất cập, hạn chế chưa phù hợp với sự thay đổi nhanh chóng của thực trạng sử dụng đất. Chính sách quản lý rừng và đất rừng chưa phù hợp với sự phát triển kinh tế-xã hội nói chung và nền kinh tế thị trường. Các công ty lâm nghiệp, UBND xã quản lý sử dụng đất rừng không hiệu quả.

Nhà nước trong những năm qua đã có nhiều nỗ lực hoàn thiện thể chế, thay đổi mô hình quản lý rừng và đất lâm nghiệp để nhằm cải thiện thực trạng quản lý rừng và đất lâm nghiệp theo hướng tốt hơn. Rừng và đất lâm nghiệp đã được giao quyền cho những chủ thể khác ngoài Nhà nước, nhưng đất lâm nghiệp hầu hết vẫn do các thành phần kinh tế, tổ chức quốc doanh quản lý, sử dụng là đa số. Kết quả nghiên cứu cho thấy tất cả các chủ thể được giao đất, giao rừng vẫn còn tình trạng rừng bị lấn chiếm, bị phá. Hai chủ thể

được giao là UBND xã và các công ty lâm nghiệp nhà nước có tỷ lệ bị lấn chiếm, bị phá cao nhất so với các chủ rừng khác, cần phải có giải pháp hữu hiệu để khắc phục sớm.

Sinh kế của DTTS tại chỗ được cải thiện nhờ tác động thay đổi sử dụng đất và những nguồn lực hỗ trợ từ chương trình, chính sách của chính phủ. Đánh giá chung là đã có những tác động tích cực, song cũng tồn tại những hạn chế, tỷ lệ hộ nghèo, cận nghèo cao. DTTS tại chỗ vẫn còn thiếu đất và chưa được hưởng lợi nhiều từ tài nguyên rừng. Nghiên cứu đã chỉ ra những nhân tố ảnh hưởng đến nguồn lực sinh kế DTTS tại chỗ, đề xuất những giải pháp để hoàn thiện thể chế quản lý sử dụng đất và cải thiện sinh kế DTTS tại chỗ tỉnh Đắk Lắk.

Tài liệu tham khảo

Nguyễn Bá Ngãi (2020). “Lâm nghiệp Tây Nguyên: Thực trạng, vấn đề và giải pháp cho giai đoạn 2021 -2030”. Tài liệu hội thảo *Đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp phát triển bền vững, nâng cao giá trị gia tăng cho nông nghiệp Tây Nguyên (7-8.11.2020)* - Học viện Nông nghiệp Việt Nam.

Phan Xuân Lĩnh, Quyền Đình Hà (2016). “Sinh kế đồng bào dân tộc thiểu số Đắk Lắk”. *Tạp chí Khoa học Nông nghiệp Việt Nam*, (Tập 14. No. 229-237).

Sở Lao động, Thương binh và Xã hội (2020). Báo cáo 2209/BC-SLĐTBXH ngày 10.11.2020 *Đánh giá công tác chỉ đạo điều hành và tình hình thực hiện Chương trình MTQG giảm nghèo bền vững năm 2020 và giai đoạn 2016 - 2020 của Sở Lao động Thương binh và Xã hội tỉnh Đắk Lắk*.

Tỉnh ủy Đắk Lắk (2020). Báo cáo số 602-BC/TU ngày 27/5/2020 của Tỉnh ủy Đắk Lắk *Về tình hình sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp tỉnh Đắk Lắk*.

Tổng cục Thống kê (2020). *Kết quả điều tra kinh tế - xã hội 53 dân tộc thiểu số năm 2019*. Hà Nội: Thống kê.

Trần Thị Lan Hương (2018). *Tài nguyên lời nguyên hay sự thịnh vượng - Nghiên cứu trường hợp Nam Phi, Nigeria, Ghana và Việt Nam*. Hà Nội: Khoa học xã hội.

Trương Thị Hạnh (2019). *Quá trình chuyển đổi cơ chế quản lý và sử dụng đất đai ở tỉnh Đắk Lắk từ 1975 đến 2015*. Luận án tiến sĩ, Viện Hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam.

UBND tỉnh Đắk Lắk (2007). Quyết định 1030/QĐ-UBND ngày 16/5/2007 và Quyết định 3482/QĐ-UBND ngày 26/12/2007 của UBND tỉnh Đắk Lắk về việc *Phê duyệt kết quả rà soát quy hoạch lại ba loại rừng tỉnh Đắk Lắk*.

UBND tỉnh Đắk Lắk (2016). Báo cáo Tổng kết công tác giao rừng, cho thuê rừng và đất lâm nghiệp của UBND tỉnh, tháng 4.

- UBND tỉnh Đắk Lắk (2021). *Báo cáo Hiện trạng môi trường Đắk Lắk 2016 - 2020* (Kèm theo Quyết định 1950/QĐ-UBND ngày 20/7/2021 của UBND tỉnh Đắk Lắk).
- Ủy ban Dân tộc (2017). *Tổng quan thực trạng kinh tế - xã hội của 53 dân tộc thiểu số*. <https://thuvienso.quochoi.vn/>. Truy cập tháng 8.2022.
- Viện Hàn lâm khoa học và Công nghệ Việt Nam (2016). *Báo cáo kết quả thực hiện Chương trình Khoa học và Công nghệ trọng điểm cấp nhà nước giai đoạn 2011-2015, Chương trình Khoa học và Công nghệ phục vụ phát triển kinh tế - xã hội vùng Tây Nguyên* (KH-CN-TN3/11-15).
- Vụ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2020). “*Báo cáo tình hình sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp vùng Tây Nguyên và kiến nghị giải pháp*”. *Tài liệu hội nghị Phát triển sản xuất, nâng cao thu nhập đời sống người dân sản xuất nông nghiệp trên đất lâm nghiệp vùng Tây Nguyên* (Lâm Đồng, ngày 09.7.2020). Ban Kinh tế Trung ương - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - Tỉnh ủy Lâm Đồng.
- Vũ Tuấn Anh (2014). *Báo cáo Tổng hợp Đề tài TN3/X12 Vấn đề quản lý và sử dụng đất đai ở Tây Nguyên*. Viện Kinh tế Việt Nam.