

ỦY BAN DÂN TỘC

TIỂU BAN QUẢN LÝ DỰ ÁN HỖ TRỢ GIẢM NGHÈO PRPP

BÁO CÁO GIÁM SÁT

TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ SỬ DỤNG ĐẤT TẠI CÁC NÔNG, LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH GIAI ĐOẠN 2004 – 2014

Nhóm chuyên gia tư vấn

Hỗ trợ Giám sát tối cao của Quốc hội năm 2015 về đất nông lâm trường

Hà Nội, 8-2015

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nông lâm trường quốc doanh (NLTQD) là lực lượng nòng cốt quản lý sử dụng đất đai và tài nguyên rừng vùng trung du miền núi của Việt Nam từ sau cải cách ruộng đất ở Miền Bắc và sau năm 1975 ở Miền Nam. Việc hình thành NLTQD không chỉ xuất phát từ yêu cầu phát triển kinh tế khách quan, mà còn là yêu cầu kết hợp kinh tế với quốc phòng, ổn định dân cư, phát triển kinh tế xã hội vùng trung du miền núi.

NLTQD là đơn vị kinh tế quốc doanh chủ lực của ngành nông lâm nghiệp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định thành lập theo quy định của pháp luật, hoạt động trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh nông lâm nghiệp và bảo vệ và phát triển rừng. Như các doanh nghiệp nhà nước khác, NLTQD phải hạch toán sản xuất kinh doanh, lấy mục tiêu là sản xuất và tiêu thụ được nhiều sản phẩm nông lâm sản, đem lại nhiều lợi nhuận cho nông lâm trường và cho Nhà nước. Sự khác biệt của NLTQD so với các doanh nghiệp nhà nước khác là được Nhà nước giao đất, giao rừng với diện tích lớn để sử dụng vào mục đích sản xuất, kinh doanh nông lâm nghiệp, vừa tham gia hoạt động công ích hỗ trợ phát triển kinh tế xã hội ở vùng trung du miền núi, đặc biệt là ở vùng sâu vùng xa.

Qua các thời kỳ phát triển của đất nước, NLTQD đã được tổ chức và điều chỉnh sắp xếp lại nhiều lần nhằm đóng vai trò chủ đạo trong sản xuất kinh doanh nông lâm nghiệp và phát triển rừng góp phần quan trọng vào sự nghiệp phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái và an ninh xã hội ở vùng biên giới, vùng sâu vùng xa. Bên cạnh kết quả đạt được, hơn 60 năm qua dưới áp lực gia tăng dân số, phát triển kinh tế xã hội và những biến cố lịch sử, cùng với nhận thức về giá trị sinh thái môi trường của rừng còn hạn chế nên việc quản lý sử dụng đất đai nói chung của các NLTQD chưa hiệu quả, tài nguyên rừng bị suy giảm đáng kể cả về quy mô diện tích và chất lượng rừng, đặc biệt là từ sau thời kỳ đổi mới chuyển sang cơ chế thị trường và làm nảy sinh nhiều vấn đề bức xúc trong quản lý sử dụng đất đai với người dân địa phương.

Nghị quyết số 74/2014/QH13, ngày 24/6/2014 về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2015; phê duyệt Kế hoạch chi tiết số 809/KH-ĐGS ngày 10/12/2014 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về thực hiện giám sát “việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông lâm trường quốc doanh, giai đoạn 2004-2014”; tổ chức giám sát và xây dựng báo cáo Giám sát tối cao về đất NLT với mục tiêu đánh giá tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông trường, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004 – 2014 nhằm giải quyết “tính không hiệu quả trong sử dụng đất NLT”, góp phần giải quyết vấn đề đất sản xuất, hỗ trợ phát triển sinh kế cho người dân, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số và miền núi.

Thực hiện qui chế phối hợp giữa Ủy ban Dân tộc và Hội đồng Dân tộc của Quốc hội; theo đề nghị của Tổ biên tập – Văn phòng Quốc hội (VPQH), Tiểu Dự án Hỗ trợ giảm nghèo PRPP - Ủy ban Dân tộc (do UNDP và Irish Aid tài trợ) thực hiện nhiệm vụ hỗ trợ Giám sát tối cao của Quốc hội năm 2015 về đất nông lâm trường.

Mục tiêu tổng thể của hoạt động tư vấn này là cung cấp dịch vụ hỗ trợ kỹ thuật

cho Đoàn Giám sát tối cao của Quốc Hội và hỗ trợ kỹ thuật xây dựng Báo cáo giám sát nhằm đạt được mục đích, yêu cầu của công tác giám sát theo đúng Nghị quyết số 74/2014/QH13 ngày 24/6/2014 của Quốc hội về chương trình hoạt động giám sát của Quốc hội năm 2015, Kế hoạch chi tiết số 809/KH-ĐGS ngày 10/12/2014 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về thực hiện giám sát “việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất đai tại các nông lâm trường quốc doanh, giai đoạn 2004-2014”.

Theo điều khoản tham chiếu, nhóm chuyên gia tư vấn đã phối hợp với văn phòng PRPP tổ chức hội thảo tham vấn với sự tham gia của đại diện Ban Chỉ đạo đổi mới doanh nghiệp thuộc Văn phòng Chính phủ, Vụ Quản lý doanh nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tổ biên tập Văn phòng quốc hội. Nhóm chuyên gia cũng đã tổ chức khảo sát tại ba tỉnh đại diện gồm Hà Tĩnh, Đắk Lắk và Cà Mau. Đối tượng nghiên cứu chính là chủ thể quản lý, sử dụng đất nông lâm trường, gồm ban quản lý (BQL) rừng, công ty nông nghiệp (CTNN) và công ty lâm nghiệp (CTLN) chuyển đổi từ NLT, trong đó tập trung hơn vào các BQL rừng đang quản lý phần lớn diện tích đất và chưa được đề cập trong giải pháp chính sách gần đây nhất là Nghị định 118 năm 2014 của Chính phủ. Nhóm chuyên gia cũng đã phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với đại diện cán bộ, công nhân viên, hộ dân nhận khoán, chính quyền và người dân địa phương để có cách nhìn đa chiều về công tác quản lý, sử dụng đất hiện nay tại các đơn vị được chuyển đổi từ nông lâm trường. Nhóm chuyên gia đã báo cáo các kết quả cho Tổ biên tập góp ý hoàn thiện.

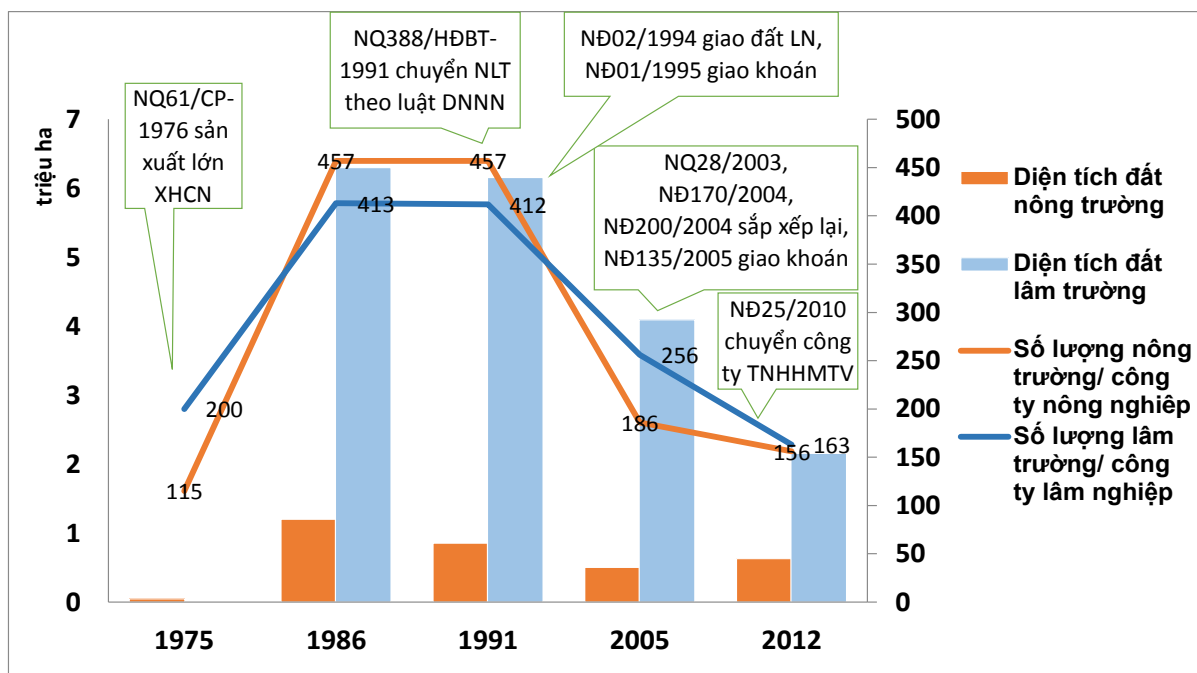
Báo cáo tư vấn gồm bốn phần. Phần thứ nhất giới thiệu chung. Phần thứ hai tổng quan các chính sách về nông lâm trường kể từ khi hình thành. Phần thứ ba phân tích các vấn đề chính trong quản lý sử dụng đất NLTQD. Phần thứ tư đề xuất các giải pháp nhằm giải quyết căn bản những vấn đề đã nêu.

2. TỔNG QUAN CHÍNH SÁCH VỀ NLTQD

Chủ trương, chính sách và thực tiễn phát triển NLTQD theo quá trình phát triển kinh tế xã hội của đất nước từ năm 1955 đến 2014 có thể chia làm năm giai đoạn như sau:

- Giai đoạn từ 1955 – 1960: Giai đoạn hình thành NLTQD ở miền Bắc;
- Giai đoạn 1961 – 1980: Giai đoạn phát triển mạnh NLTQD ở miền Bắc và hình thành NLTQD ở miền Nam sau 1975;
- Giai đoạn 1981 – 1990: Giai đoạn cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp bộc lộ nhiều yếu kém và cải tiến tổ chức, quản lý NLTQD;
- Giai đoạn 1991 – 2003: Giai đoạn đổi mới NLTQD theo cơ chế thị trường;
- Giai đoạn 2004 – 2014: Giai đoạn sắp xếp đổi mới NLTQD.

Hình 1. Quá trình phát triển nông lâm trường quốc doanh gắn với các mốc chính sách chính



Nguồn: Nhóm chuyên gia, dựa trên Báo cáo Tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004 – 2014 của Chính phủ (2015).

Giai đoạn từ 1955 – 1960: Giai đoạn hình thành NLTQD ở miền Bắc

Ngay từ những ngày đầu sau giải phóng miền Bắc, Nhà nước đã xúc tiến thành lập các NLTQD để khai thác gỗ làm tà vẹt khôi phục đường sắt sau chiến tranh, quản lý sử dụng đất đai, quản lý sử dụng tài nguyên rừng quốc hữu hóa sau cải cách ruộng đất thu hồi của địa chủ phong kiến. Giai đoạn này, việc thành lập và phát triển NLTQD là một trong những nhiệm vụ chiến lược quan trọng của Đảng và Nhà nước: “Muốn đẩy mạnh phát triển sản xuất và cải tạo xã hội chủ nghĩa, phải phát triển và củng cố kinh tế quốc doanh, phát huy tác dụng tiên tiến và vai trò lãnh đạo của kinh tế quốc doanh.... Cần phải tích cực củng cố các nông trường, làm cho nông trường sản xuất tốt và có lãi, nêu rõ vai trò tiên tiến trong sản xuất, phổ biến kinh nghiệm cải tiến kỹ thuật cho nông dân... Các nông trường quốc doanh, nông trường quân đội và các tập đoàn sản xuất miền Nam, ngoài việc đảm bảo tự cung cấp lương thực, phải nhằm hướng chính là phát triển trồng cây công nghiệp và chăn nuôi”¹.

Việc tổ chức và quản lý NLTQD được quy định tại Nghị định số 02-NL/NĐ ngày 17-02-1955 về tổ chức các cơ quan nông lâm trung ương và quốc doanh nông nghiệp ở địa phương. Thực hiện chỉ đạo của Trung ương Đảng và Hội đồng chính phủ, ở hầu hết các địa phương ở miền Bắc đều có các NLTQD và phát triển rất nhanh: ở miền Bắc từ 16 nông trường quốc doanh (NTQD) năm 1957 (quản lý 54.240 ha đất đai), đến năm 1960 đã tăng lên 59 NTQD. Đối với lâm trường quốc doanh (LTQD), năm 1956, Chính phủ thành lập Sở Quốc doanh Lâm khẩn trực thuộc Bộ Nông lâm. Các chi nhánh quốc doanh lâm khẩn trực thuộc Sở Quốc doanh Lâm khẩn trung ương

¹ Báo cáo nhiệm vụ kế hoạch ba năm (1958 – 1960) phát triển và cải tạo kinh tế quốc dân – Hội nghị Trung ương 13, khóa II

có nhiệm vụ khai thác gỗ và lâm sản khác phục vụ cho nhu cầu khôi phục và phát triển kinh tế của đất nước sau kháng chiến chống Pháp. Năm 1960 các chi nhánh quốc doanh lâm khẩn đã được chuyển đổi thành các LTQD và thành lập thêm hàng loạt LTQD mới trên cơ sở tổ chức lại các hạt, trạm lâm nghiệp cấp huyện. Các LTQD được giao quản lý hầu hết diện tích rừng của cả nước với nhiệm vụ thực hiện chức năng quản lý và bảo vệ rừng, khai thác lâm sản phục vụ phát triển kinh tế xã hội.

Để quản lý NTQD, Bộ Nông lâm thành lập Cục NTQD tại Quyết định số 597-NL/QĐ ngày 11/12/1958. Việc thành lập và phát triển NLTQD giai đoạn này đã hình thành một phương thức tổ chức quản lý sản xuất nông lâm nghiệp mới theo mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung và đạt được kết quả nhất định. Tuy nhiên, việc tổ chức phát triển NLTQD ngay từ thời gian đầu cũng đã bộc lộ nhiều tồn tại về sản xuất kinh doanh, quản lý sử dụng đất đai, tài nguyên rừng kém hiệu quả và gây một số vấn đề bức xúc với người dân địa phương.

Trong bối cảnh đó, Thủ tướng Chính phủ ban hành chỉ thị 366 ngày 16/8/1957 về công tác củng cố NTQD. Chỉ thị đánh giá “Các NTQD đã thu được một số kết quả về các mặt sản xuất, xây dựng cơ bản, đào tạo cán bộ, công nhân và rút được một số kinh nghiệm; nhưng đã gây nhiều thiệt hại: kế hoạch không thực hiện được, sản lượng thấp, phẩm chất xấu, giá thành cao, lãng phí nhiều, thua lỗ lớn. Các NTQD chưa làm được nhiệm vụ gương mẫu đối với nông dân và đã gây ảnh hưởng chính trị không tốt”.

Quy định về quản lý sử dụng đất đai, Nghị quyết của Hội đồng Chính phủ ngày 4/11/1959 về việc tiến hành hợp tác hóa nông nghiệp kết hợp hoàn thành cải cách dân chủ miền núi đã nêu rõ: “Đối với các rừng hoặc đồi trồng cây ăn quả, cây công nghiệp lưu niên, đồi cọ, đồi chè, nương gai, nương móc, ao cá.... đối với những thứ thu lợi nhiều nhưng không phải tốn công chăm sóc, không ảnh hưởng đến quản lý lao động chung, thì lúc đầu nếu xã viên chưa muốn công hữu hóa ngay cũng có thể để cho họ sử dụng, sau sẽ tùy theo yêu cầu của quần chúng và khả năng quản lý mà dần dần đưa vào hợp tác xã”.

Trên thực tế, khi thành lập các NLTQD chưa tuân thủ quy định này, nên đất đai do các NLTQD quản lý đã bao trùm cả vùng đất nương rẫy, đất rừng của các hộ/cộng đồng dân tộc thiểu số (DTTS) miền núi. Ví dụ, tại Hữu Lũng, tỉnh Lạng Sơn, mãi đến năm 2005, nhiều trụ sở UBND các xã, đất sản xuất ở vùng đồi núi của các hộ dân vẫn nằm trong vùng giao cho Lâm trường Hữu Lũng (nay là Công ty TNHH MTV lâm nghiệp Đông Bắc) quản lý từ khi thành lập. Việc giao đất, giao rừng cho các NLTQD bao trùm cả đất sản xuất của người dân địa phương giai đoạn này và không được điều chỉnh khắc phục dứt điểm đã trở thành tiền lệ khi thành lập mới các NLTQD về sau và là nguyên nhân gốc rễ gây ra tình trạng thiếu đất sản xuất và mâu thuẫn/tranh chấp đất đai giữa NLTQD và người dân địa phương kéo dài mãi đến nay.

Giai đoạn 1961 – 1980: Giai đoạn phát triển mạnh NLTQD ở miền Bắc và hình thành NLTQD ở miền Nam sau 1975

Ở miền Bắc, từ năm 1960, NLTQD phát triển rất nhanh cả về số lượng và quy mô diện tích được giao quản lý. Thực hiện kế hoạch nhà nước 5 năm giai đoạn 1961-1965 trong đó xác định “các nông trường quốc doanh sẽ tăng giá trị sản lượng hơn 10 lần, chiếm 5,8%”. Do tầm quan trọng của NLTQD đối với nền kinh tế và ổn định phát

triển kinh tế xã hội vùng miền núi nên ngày 29/9/1961, Hội đồng Chính phủ đã thành lập Bộ Nông trường tại Nghị định số 134-CP với chức năng chính “Bộ Nông trường là cơ quan của Hội đồng Chính phủ có trách nhiệm quản lý công tác nông trường quốc doanh theo đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước; xây dựng và phát triển nông trường quốc doanh do Bộ quản lý; chỉ đạo việc xây dựng và phát triển nông trường quốc doanh do địa phương quản lý, xây dựng kế hoạch khai hoang và chỉ đạo các địa phương thực hiện kế hoạch ấy. Các công tác trên nhằm: cung cấp nông sản và tích lũy vốn cho nhà nước, làm gương mẫu cho các hợp tác xã nông nghiệp, góp phần phát triển sản xuất nông nghiệp và củng cố hậu phương”.

Ngay từ trong giai đoạn đầu, việc gia tăng thành lập các NLTQD được giao quản lý đất đai bao trùm cả vùng sản xuất nương rẫy, đất rừng của cộng đồng DTTS tại chỗ, cùng với gia tăng áp lực đất đai do thực hiện chương trình di dân đi khai hoang vùng miền núi, nên đã xảy ra tình trạng tranh chấp lấn chiếm đất đai giữa người dân địa phương, dân cư lên khai hoang với NLTQD và gây ra nhiều bức xúc xã hội. Trong bối cảnh đó, Bộ Nội vụ và Bộ Nông trường đã ban hành Thông tư liên bộ số 32 – TT-LB ngày 23/11/1964 về giải quyết các vấn đề tranh chấp đất đai và quản lý hành chính ở các nông trường. Thông tư chỉ rõ “Do yêu cầu phát triển sản xuất của hợp tác xã và do quan hệ giữa nông trường với nhân dân ở một số xã địa phương có nhiều việc xích mích, cho nên từ năm 1961 trở lại đây, các nông trường thường xảy ra việc tranh chấp giữa nhân dân địa phương với nông trường về đất đai trồng trọt; đồng cỏ chăn nuôi, ao hồ nuôi cá, đập nước, v.v... Gần đây, việc xây dựng kinh tế miền núi được đẩy mạnh, thì lại xảy ra tranh chấp mới giữa các tổ chức khai hoang với nông trường”...

Để giải quyết vấn đề này, Thông tư quy định: “Phải tôn trọng quyền lợi chính đáng của nhân dân địa phương, cụ thể là: (i) bảo đảm cho nhân dân có đủ đất đai để phát triển sản xuất theo mức trung bình của nhân dân địa phương (tính theo nhân khẩu những gia đình vốn ở từ trước ngày có nông trường), và bảo đảm những nhu cầu thật cần thiết về sinh hoạt, tập quán sản xuất của nhân dân như đồng cỏ, rừng củi, đồi gianh lợn nhà v.v...; (ii) đối với đất đai mà nhân dân địa phương đã khai phá, trồng trọt nếu nông trường cần sử dụng, phải được sự thỏa thuận của những người có công khai phá và phải có sự bồi thường thích đáng”.

Tuy nhiên, thực hiện chủ trương phát triển sản xuất lớn XHCN, các NLTQD vẫn được thành lập ồ ạt. Tính đến năm 1975, có 115 NTQD và 200 LTQD. Ở miền Nam, trong thời gian rất ngắn từ 1976-1978 đã thành lập khoảng 60 lâm trường, tổ chức quản lý và hoạt động hầu như bê nguyên xi mô hình NLTQD ở miền Bắc. Các NLTQD được thành lập ồ ạt ở miền Nam, thời gian đầu do các đơn vị quân đội quản lý với nhiệm vụ chính là quản lý đất đai, tài nguyên rừng thu hồi của tư bản, chính quyền cũ và khai thác gỗ phục vụ phát triển kinh tế xã hội. Sau đó một vài năm các đơn vị quân đội chuyển giao NLTQD cho ngành nông lâm nghiệp quản lý.

NLTQD giai đoạn này tuy phát triển mạnh về mặt số lượng nhưng kết quả tổ chức quản lý, sản xuất kinh doanh vẫn còn nhiều hạn chế, chưa đáp ứng yêu cầu thực tiễn, đặc biệt là vấn đề quản lý sử dụng đất đai và bảo vệ phát triển rừng. Do vậy, ngày 5/4/1976, Hội đồng Chính phủ ra Nghị quyết 61-CP về cuộc vận động tổ chức lại sản xuất, cải tiến một bước quản lý nông lâm nghiệp từ cơ sở theo hướng tiến lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa. Nghị định đánh giá “Ở miền núi và trung du, tài nguyên rừng bị giảm sút nghiêm trọng. Công tác quản lý kinh tế của các đơn vị nông nghiệp,

lâm nghiệp cơ sở và của các cấp, các ngành đối với nông nghiệp, lâm nghiệp còn theo kiểu hành chính cung cấp, sản xuất nhỏ...”. Nghị định đồng thời quy định hướng tổ chức lại như sau: (i) Đối với nông trường, trên cơ sở quy hoạch và tổ chức lại sản xuất mà xem xét thêm về quy mô từng nông trường, có kế hoạch điều chỉnh, bổ sung cơ sở vật chất kỹ thuật, giải quyết hợp lý tình trạng ruộng đất và dân cư xen kẽ. Nhất thiết phải gắn quy hoạch sản xuất của nông trường với quy hoạch sản xuất chung của vùng. Cần tập trung cải tiến chế độ kế hoạch hóa và hạch toán kinh tế, nâng hai mặt nghiệp vụ quản lý này lên một trình độ mới; (ii) Đối với lâm trường, cần quy hoạch lại các LTQD theo nguyên tắc mỗi LTQD là một đơn vị kinh doanh hạch toán được giao một diện tích đất đai, nhân lực và tiền vốn nhất định; lâm trường phải tiến hành sản xuất bằng nhân lực của mình là chính, có thể hợp đồng sử dụng lao động của các hợp tác xã xung quanh, nhưng không được coi đó là phương thức kinh doanh chính; các lâm trường phải làm được vai trò đầu tàu, gương mẫu về sản xuất, về kỹ thuật, về kinh doanh, hạch toán đối với các hợp tác xã xung quanh; (iii) Ủy ban nông nghiệp Trung ương và Tổng cục lâm nghiệp trình Chính phủ xem xét đề án cải tiến quản lý NLTQD.

Để cải tiến công tác quản lý NLTQD theo Nghị quyết 61-CP, từ năm 1978 một số NLTQD chuyển đổi mô hình tổ chức quản lý quy mô lớn hơn bằng việc hợp nhất các nông trường, lâm trường thành các liên hiệp nông – công nghiệp hoặc lâm – công nghiệp theo quy định tại Nghị định số 302-CP của Hội đồng Chính phủ ngày 1/12/1978 về Liên hiệp các xí nghiệp quốc doanh. Liên hiệp các xí nghiệp quốc doanh là một tổ chức sản xuất – kinh doanh gồm các xí nghiệp có mối liên hệ mật thiết với nhau trong một ngành kinh tế - kỹ thuật, và là một cơ quan quản lý sản xuất – kinh doanh. Liên hiệp hoạt động theo chế độ hạch toán kinh tế và có tư cách pháp nhân. Liên hiệp thực hiện việc tổ chức và phân công sản xuất hợp lý theo hướng chuyên môn hóa kết hợp với hợp tác sản xuất; đẩy mạnh việc tiến hành cách mạng khoa học - kỹ thuật, thúc đẩy quá trình tích tụ sản xuất, đổi mới kỹ thuật, sử dụng hợp lý các năng lực sản xuất trong toàn liên hiệp nhằm tăng năng suất lao động và hiệu quả kinh tế, phát triển ngành kinh tế - kỹ thuật, theo hướng đi lên sản xuất lớn xã hội chủ nghĩa.

Hệ thống NLTQD được xây dựng trong thời kỳ bao cấp hoạt động theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung, sản phẩm sản xuất ra phải bán cho những khách hàng và theo giá do Nhà nước quy định. Mọi yếu tố đầu vào do Nhà nước bao cấp, phần lớn lợi nhuận NLTQD làm ra phải nộp ngân sách nhưng nếu bị lỗ thì được ngân sách nhà nước cấp bù. Các NLTQD không có đầy đủ quyền tự chủ trong sản xuất kinh doanh. Nhiệm vụ của NLTQD là phải phấn đấu hoàn thành các chỉ tiêu kế hoạch Nhà nước giao. Đối với LTQD, chỉ tiêu về diện tích rừng phải trồng hoặc xúc tiến tái sinh không được lâm trường coi trọng như chỉ tiêu sản lượng và chủng loại gỗ tròn phải khai thác tiêu thụ hoặc tập kết ra bãi. Việc tổ chức khai thác rừng thường triển khai theo phương thức khai thác đi, khai thác lại nhiều lần và tập trung ở những nơi có điều kiện thuận lợi đã làm suy giảm diện tích rừng.

Giai đoạn 1981 – 1990: Giai đoạn cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao cấp bộc lộ nhiều yếu kém và cải tiến tổ chức, quản lý NLTQD

Từ sau năm 1980, tình hình kinh tế xã hội bước sang giai đoạn gặp rất nhiều khó khăn, đặc biệt là vấn đề thiếu lương thực thực phẩm diễn ra trầm trọng trên phạm vi cả

nước. Giai đoạn này cơ chế quản lý kinh tế theo kế hoạch tập trung, quan liêu bao cấp đã bộc lộ nhiều hạn chế và yếu kém. Để khắc phục tình trạng này, Đảng và Nhà nước từng bước có những điều chỉnh và chuyển dần sang cơ chế đổi mới nền kinh tế từ sau năm 1986. Giai đoạn này chứng kiến nhiều điều chỉnh liên quan đến cải tiến tổ chức, quản lý NLTQD như:

- Chỉ thị số 29-CT/TW ngày 12/11/1983 của Ban Bí thư về việc đẩy mạnh giao đất, giao rừng, xây dựng rừng và tổ chức kinh doanh theo phương thức nông - lâm kết hợp;
- Chỉ thị số 56-CT/TW ngày 29/1/1985 của Ban Bí thư về việc củng cố và tăng cường quan hệ sản xuất xã hội chủ nghĩa ở nông thôn miền núi;
- Nghị quyết 51-HĐBT ngày 22/2/1985 về cải tiến quản lý NTQD và Nghị quyết 52-HĐBT ngày 23/2/1985 về cải tiến quản lý LTQD;
- Nghị quyết số 03-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương lần thứ ba (khóa VI) ngày 28/8/1987 về chuyển hoạt động của các đơn vị kinh tế cơ sở quốc doanh xã hội chủ nghĩa, đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế;
- Quyết định 217-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 14/11/1987 về chính sách đổi mới kế hoạch hóa và hạch toán kinh doanh xã hội chủ nghĩa đối với xí nghiệp quốc doanh;
- Nghị định số 169-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 14/11/1988 về ban hành quy định cơ chế quản lý kinh tế các cơ sở quốc doanh sản xuất nông nghiệp;
- Quyết định 143-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 10/5/1990 về tổng kết Quyết định 217-HĐBT năm 1987;
- Nghị định 50-HĐBT và Nghị định 98-HĐBT năm 1988 về tiếp tục đổi mới quản lý xí nghiệp quốc doanh;
- Quyết định 315-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 1/9/1990 về chấn chỉnh và tổ chức lại sản xuất và kinh doanh trong khu vực kinh tế quốc doanh.

Đối với NLTQD, giai đoạn đầu những năm 1980 bên cạnh việc tiếp tục chủ trương mở rộng phát triển mô hình kinh tế Liên hiệp nông lâm – công nghiệp, Nhà nước đã ban hành chủ trương chính sách cải tiến công tác quản lý của NLTQD tại Nghị quyết 51-HĐBT ngày 22/2/1985 về cải tiến quản lý NTQD và Nghị quyết 52-HĐBT ngày 23/2/1985 về cải tiến quản lý LTQD. Nội dung các nghị quyết có đề cập đến việc phân công phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương, quy định mở rộng cơ chế khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động.

Chuyển sang đổi mới nền kinh tế, Nghị quyết số 03-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương lần thứ ba ngày 28/8/1987 về chuyển hoạt động của các đơn vị kinh tế cơ sở quốc doanh xã hội chủ nghĩa, đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế yêu cầu khẩn trương đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, bảo đảm quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế cơ sở đi đôi với tăng cường quản lý nhà nước về kinh tế.

Nhà nước đã điều chỉnh chính sách tổ chức kinh doanh đối với cơ sở quốc doanh sản xuất nông nghiệp tại Nghị định 169 – HĐBT ngày 14/11/1988. Nghị định này nêu rõ xí nghiệp nông nghiệp quốc doanh là tổ chức kinh tế cơ sở thuộc sở hữu Nhà nước, hoạt động theo nguyên tắc tự chủ, hạch toán kinh tế và tự chịu trách nhiệm về kết quả sản xuất kinh doanh. Vai trò chủ đạo của cơ sở quốc doanh nông nghiệp gồm (i) làm trung tâm hiệp tác, liên kết, liên doanh đối với các tổ chức kinh tế tập thể, kinh tế gia đình và các thành phần kinh tế khác, trước hết ở trong vùng về sản xuất kinh doanh

nông sản hàng hoá, ứng dụng kỹ thuật tiên bộ, tổ chức quản lý, dạy nghề, bồi dưỡng công nhân và cán bộ; (ii) làm nông cốt và thực hiện dịch vụ một số khâu then chốt như sản xuất giống cây, giống con, chế biến nông sản, thức ăn gia súc, sửa chữa cơ khí, tưới tiêu nước, bảo vệ thực vật, thú y v.v...; (iii) góp phần tích cực trong việc xây dựng kết cấu hạ tầng phục vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn xây dựng vùng kinh tế mới và phân bố lại dân cư, lao động giữa các vùng.

Đến năm 1989, cả nước có 870 NLTQD, quản lý 7,5 triệu ha đất, bằng gần một phần tư diện tích tự nhiên của cả nước. Trong đó có 457 NTQD, 413 LTQD. Các bộ ngành Trung ương quản lý 228 nông trường và 76 lâm trường (nằm trong 8 liên hiệp sản xuất trực thuộc Bộ Lâm nghiệp). Trong số 199 lâm trường do cấp tỉnh quản lý, nhiều tỉnh đã thành lập các liên hiệp sản xuất để quản lý các lâm trường trực thuộc tỉnh. Nhiều huyện sau khi được giao quản lý lâm trường đã đổi tên thành xí nghiệp lâm nghiệp, xí nghiệp lâm công nghiệp, xí nghiệp nông lâm công nghiệp hoặc công ty lâm nghiệp huyện để khai thác chế biến và kinh doanh lâm sản. Diện tích đất có rừng do quốc doanh quản lý (nông cốt là LTQD) chiếm 83,7% tổng diện tích đất có rừng; các đối tượng ngoài quốc doanh (hộ gia đình, hợp tác xã...) chỉ chiếm 16,3% (Bộ Lâm nghiệp, 1991).

Hoạt động của các lâm trường trong giai đoạn trước năm 1990 chủ yếu là khai thác rừng tự nhiên, các hoạt động lâm sinh nhằm phát triển và tái tạo rừng chưa được coi trọng đúng mức. Số lâm trường đầu tư vốn vào lĩnh vực kinh doanh rừng trồng còn rất ít. Một số lâm trường tuy có tiến hành trồng rừng nhưng bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước nhưng hiệu quả chưa cao. Hiệu quả kinh tế thấp, tình trạng lãng phí thất xảy ra khá phổ biến. Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chỉ vào khoảng từ 2 – 4%/năm. Cơ sở vật chất kỹ thuật trong các lâm trường còn nghèo nàn. Máy móc thiết bị cũ kỹ, lạc hậu, các công trình cầu đường, bến bãi, nhà xưởng bị xuống cấp không được sửa chữa kịp thời. Phần lớn các khâu công việc nặng nhọc trong lâm trường vẫn còn phải thực hiện bằng lao động thủ công. Tiên bộ kỹ thuật chậm được áp dụng vào sản xuất, năng suất lao động và năng suất rừng trồng rất thấp (bình quân 4-5 m³/ha-năm).

Để khắc phục tình trạng thiếu lương thực thực phẩm, Đảng và Nhà nước phát động tăng gia sản xuất tự túc lương thực. Đây cũng là giai đoạn đất đai của NLTQD bị xâm chiếm, phá rừng nhiều nhất để làm nương rẫy, do người dân địa phương và cán bộ công chức phải tự túc lương thực. Nhiều lâm trường khai thác gỗ đến đâu là người dân đến chiếm chỗ làm nương rẫy đến đấy. Điển hình như ở vùng Hữu Lũng, tỉnh Lạng Sơn: Sau khi lâm trường khai thác trắng chưa kịp trồng lại rừng đã bị người dân từ Bắc Giang và dân tại chỗ trồng sắn, trồng khoai, lúa nương... Thời kỳ 1980 – 1990, bình quân mỗi năm có khoảng hơn 100 nghìn ha rừng bị mất, đất đai bị xói mòn và không sản xuất được. Đến năm 1990 rừng tự nhiên chỉ còn 59% so với năm 1943, độ che phủ xuống mức thấp nhất chỉ còn 27,8%.

Giai đoạn này các NLTQD phát triển mạnh nhất về số lượng và diện tích. Tuy nhiên đây cũng là giai đoạn kinh tế quốc doanh bộc lộ nhiều yếu kém, đòi hỏi chuyển đổi sang kinh tế thị trường. Nguồn nhân lực của các NLTQD khá dồi dào, lên đến 37 vạn người, trong đó 5 ngàn người có trình độ đại học, 12 ngàn người trình độ trung cấp kỹ thuật, 10 vạn công nhân kỹ thuật. Cản trở chính cho chuyển đổi là thiếu vốn, lý do chủ yếu của các chính sách nhằm huy động vốn xã hội hóa ở giai đoạn sau.

Giai đoạn 1991 – 2003: Giai đoạn đổi mới NLTQD theo cơ chế thị trường

Mặc dù đường lối đổi mới nền kinh tế được khởi động từ Đại hội VI năm 1986 của Đảng, nhưng thực chất chỉ từ sau năm 1990 nền kinh tế cả nước mới chuyển hướng mạnh mẽ từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường với nhiều thành phần kinh tế. Các NLTQD đứng trước nhiều thách thức mới, gặp nhiều khó khăn. Do vậy đây là giai đoạn Nhà nước ban hành nhiều chính sách sắp xếp đổi mới NLTQD nhất, cụ thể:

- Nghị định số 388/HĐBT ngày 20/11/1991 về thành lập và giải thể doanh nghiệp nhà nước của Hội đồng Bộ trưởng,
- Chỉ thị 12/TCLN ngày 19/8/1992 về việc đổi mới tổ chức quản lý lâm trường quốc doanh của Bộ Lâm nghiệp;
- Nghị định số 12/CP ngày 02/3/1993 về sắp xếp lại tổ chức và đổi mới cơ chế quản lý các doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước;
- Nghị định số 02/CP ngày 15/1/1994 của Chính phủ ban hành quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.
- Nghị định số 01/CP ngày 1/1/1995 của Chính phủ quy định về việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp nhà nước.
- Nghị quyết số 10-NQ/TW ngày 17/3/1995 của Bộ Chính trị về tiếp tục đổi mới để phát huy vai trò chủ đạo của doanh nghiệp nhà nước;
- Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16/11/1999 thay thế Nghị định số 02/CP;
- Quyết định số 329/TTg ngày 27/5/1995 của Thủ tướng Chính phủ về việc chuyển giao nông trường, lâm trường cho địa phương quản lý;
- Quyết định số 245/1998/QĐ-TTg ngày 21/12/1998 quy định trách nhiệm quản lý nhà nước của các cấp đối với rừng và đất lâm nghiệp;
- Quyết định 187/1999/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về đổi mới cơ chế tổ chức, quản lý nông lâm trường quốc doanh.

Mở đường cho chủ trương giao đất là Luật Đất đai 1987, cho phép NLTQD giao lại đất cho các hộ thành viên. Tiếp đó, Luật Đất đai 1993 đã cụ thể hóa quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất. Giai đoạn 1991-2003, các NLTQD đã thực hiện giao khoán theo Nghị định 01 với tổng diện tích 707.170 ha. Chủ trương giao khoán giúp huy động vốn trong dân cho sản xuất nông lâm nghiệp trên diện tích đất của các NLTQD.

Tính đến năm 1994 cả nước có 633 NLTQD, trong đó có 279 NTQD và 412 LTQD. Trong số đó khoảng 130 lâm trường còn rừng tự nhiên có trữ lượng hoặc rừng trồng đã đến tuổi khai thác và được phép khai thác gỗ nên có thu nhập để chi phí sản xuất, tái tạo rừng và làm nghĩa vụ tài chính với Nhà nước. Gần 100 lâm trường (chủ yếu ở Tây Nguyên) tuy được giao rừng tự nhiên, rừng có trữ lượng gỗ lớn nhưng không được giao nhiệm vụ khai thác, lâm trường chỉ có trách nhiệm quản lý, bảo vệ rừng, nuôi dưỡng rừng. Do vậy, mọi hoạt động của lâm trường được ngân sách tỉnh cấp kinh phí theo dự toán được duyệt như một đơn vị sự nghiệp bảo vệ rừng. Khoảng 120 lâm trường chỉ còn rừng tự nhiên thứ sinh, nghèo kiệt, và khoảng 60 lâm trường chỉ có đất trồng rừng nhưng không có vốn để đầu tư, không có thị trường tiêu thụ sản phẩm nên không có nguồn thu và không thể hoạt động sản xuất kinh doanh bình

thường (Bộ Nông nghiệp 2006).

Năm 2002, tổng diện tích đất đai do các LTQD quản lý khoảng hơn 5 triệu ha, trong đó đất lâm nghiệp khoảng 4,4 triệu ha. Bình quân mỗi lao động của lâm trường quản lý khoảng 186,5 ha đất (165,8 ha rừng), trong đó cao nhất là các lâm trường ở Tây Nguyên với 690 ha đất/lao động (615 ha rừng/lao động), thấp nhất là các lâm trường vùng Đồng bằng sông Hồng với 29,3 ha đất/lao động (28,5 ha rừng/lao động).

Kết quả quản lý đất đai, bảo vệ rừng và hoạt động kinh doanh của NLTQD ở giai đoạn này đã đạt được một số thành quả nhất định. Một số địa phương đã tiến hành rà soát lại quỹ đất và rừng, thu hồi bớt một phần diện tích đất đai của NLTQD không sử dụng hoặc sử dụng không có hiệu quả để giao địa phương. Nhiều lâm trường đã chú ý nhiều hơn đến khâu lâm sinh và bảo vệ rừng...

Tuy nhiên, năng lực của các NLTQD không được cải thiện đáng kể mặc dù đã trải qua 3 giai đoạn thực hiện đổi mới cơ chế quản lý. Khả năng tồn tại của các NLTQD rất khó xác định trong cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Vai trò “nòng cốt – đầu đàn” của NLTQD chưa đi liền với những giải pháp cần thiết để đổi mới cơ chế quản lý phù hợp. Khi nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, chính sách kinh tế tài chính đối với các NLTQD bị cắt giảm nên nhiều NLTQD rơi vào tình trạng hoạt động cầm chừng không đủ năng lực quản lý, sản xuất kinh doanh và bảo vệ rừng. Ở một số địa phương, NLTQD kinh doanh thua lỗ, bao chiếm đất đai, trong khi đó người dân thiếu đất sản xuất.

Một số NTQD đã thực hiện hình thức khoán không đầu tư, “khoán trắng”, nhiều khi do giá cả thị trường tác động nên khoán thu không đủ để chi cho quản lý, không quản được sản phẩm và nguyên liệu phục vụ cho chế biến. Đây cũng là “hậu quả” để lại của việc áp dụng hình thức khoán ổn định lâu dài theo Nghị định 01/CP khi ký kết hợp đồng không chặt chẽ, các công ty không có khả năng về tài chính để đầu tư mở rộng sản xuất. Một số công ty hoàn toàn không quản lý được những diện tích này dẫn đến tình trạng chuyển nhượng trái phép, xây nhà, chuyển đổi cây trồng không theo quy hoạch.

Chỉ có một số ít lâm trường còn duy trì được hoạt động sản xuất kinh doanh, còn lại hoạt động như một đơn vị sự nghiệp bảo vệ rừng (được cấp kinh phí bảo vệ rừng và hoạt động lâm sinh). LTQD không còn được Nhà nước bao cấp, thiếu vốn đầu tư. Nhiều lâm trường phải thu hẹp sản xuất hoặc chỉ đơn thuần quản lý Chương trình 327 hay Dự án 661 (chương trình 5 triệu ha rừng). Nhiều LTQD được giao nhiệm vụ làm chủ các dự án của chương trình 327, dự án 661, quản lý 2 nguồn lực cơ bản để phát triển lâm nghiệp là đất đai và vốn đầu tư nhưng cơ chế quản lý chưa rõ ràng nên đã sử dụng nguồn lực này theo cơ chế xin (hộ gia đình) – cho (LTQD). Do vậy cả LTQD và hộ gia đình đều không phát huy được tiềm năng lợi thế để phát triển kinh tế và bảo vệ rừng hiệu quả.

Kết quả của việc triển khai thực hiện chủ trương về đổi mới cơ chế quản lý của NLTQD ở giai đoạn này chưa có nhiều tác động tích cực để cải thiện tình hình. Tài nguyên đất đai của NLTQD vẫn bị xâm chiếm và rừng bị chặt phá. Mặc dù hầu hết các lâm trường đều xây dựng phương án điều chế rừng và được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, nhưng rất ít lâm trường tổ chức thực hiện được nguyên tắc quản lý rừng bền vững. Rừng tự nhiên giao cho lâm trường quản lý, sử dụng sau một số năm đều suy giảm cả về diện tích và trữ lượng. Năm 2002 có khoảng 42,6% lâm trường

không có lãi hoặc thua lỗ (Bộ Nông nghiệp 2006). Tỷ suất lợi nhuận trên vốn đầu tư (lãi/vốn đầu tư) từ sản xuất kinh doanh của các lâm trường quốc doanh năm 2002 rất thấp chỉ khoảng 1,09%, thấp hơn rất nhiều so với hiệu quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước về nông lâm nghiệp (khoảng 10,38%) (CLBLNVN, 2009). Do cơ chế tổ chức quản lý chưa phù hợp và nguồn lực hạn chế nhưng lại quản lý diện tích lớn, điều kiện tiếp cận khó khăn nên việc bảo vệ rừng và sản xuất kinh doanh rừng của LTQD hiệu quả thấp, tình trạng khai thác, chặt phá rừng quá mức không kiểm soát và ngăn chặn được.

Việc giao quyền sử dụng đất đai, diện tích rừng quá lớn cho các tổ chức nhà nước (chủ yếu là NLTQD) vừa làm thu hẹp không gian sinh tồn, không gian văn hoá truyền thống của đồng bào dân tộc thiểu số vùng miền núi, vừa chưa có nhiều tác động hỗ trợ kinh tế địa phương và hỗ trợ xoá đói giảm nghèo cho cộng đồng dân cư. Cuộc sống của người dân vùng miền núi đang đứng trước nguy cơ ngày càng khó khăn hơn dưới tác động của gia tăng dân số và thiếu đất sản xuất. Vì sinh kế buộc họ phải khai thác rừng, xâm lấn đất đai của NLTQD, góp phần làm suy giảm diện tích rừng. Chỉ tính riêng LTQD, đến năm 2002, diện tích bị lấn chiếm khoảng hơn 275 nghìn ha, diện tích có tranh chấp khoảng hơn 45 nghìn ha, trong đó vùng có diện tích lấn chiếm/tranh chấp nhiều nhất là Tây Nguyên.

Đánh giá thực trạng quản lý sử dụng đất đai và bảo vệ rừng của các NLTQD trước năm 2003, Nghị quyết 28/NQ-TW (NQ28) của Bộ Chính trị chỉ rõ “Hiệu quả sử dụng đất đai của các nông lâm trường còn thấp, diện tích đất chưa sử dụng còn nhiều; quản lý đất đai, tài nguyên rừng còn nhiều yếu kém; tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai giữa hộ dân với nông trường xảy ra ở nhiều nơi. Một số nông trường chưa quan tâm tạo điều kiện thuận lợi cho đồng bào tại chỗ, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số gắn bó với nông trường, ổn định sản xuất, đời sống”. Nhiều vấn đề bức xúc đã xảy ra giữa cộng đồng dân cư địa phương ở vùng trung du miền núi với các NLTQD như tranh chấp quyền sử dụng đất rừng (do chồng lấn/chồng chéo, phân định ranh giới không rõ ràng), lấn chiếm đất đai, nhiều nơi gây ra mâu thuẫn xung đột xã hội.

Các chủ trương chính sách sắp xếp đổi mới NLTQD giai đoạn 1991 - 2003 chưa có nhiều tác động tích cực để cải thiện tình hình, đất đai và tài nguyên rừng vẫn bị xâm chiếm và rừng bị chặt phá. Chủ trương giao khoán đất đai, vườn cây, rừng ổn định lâu dài cho hộ thành viên chậm được thực hiện, hoặc thực hiện không đúng; một số nông, lâm trường đã khoán trắng cho người nhận khoán. Việc chỉ đạo thí điểm bán vườn cây, đàn gia súc ở một số nơi thiếu chặt chẽ làm thất thoát tài sản của Nhà nước và của NLTQD. Việc ứng dụng khoa học và công nghệ vào sản xuất chậm được đổi mới, chủ yếu vẫn sử dụng giống cây, con cũ, giống đã thoái hoá; kỹ thuật canh tác, trang thiết bị phục vụ sản xuất, cơ sở công nghiệp chế biến còn lạc hậu. Sản phẩm của NLTQD chưa đa dạng, chất lượng còn thấp. Sản xuất, kinh doanh đạt hiệu quả thấp, số NLT làm ăn có lãi chưa nhiều, mức nộp ngân sách hàng năm ít, công nợ phải trả lớn. Hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội trong NLTQD xuống cấp nghiêm trọng. Đời sống cán bộ, công nhân viên còn nhiều khó khăn, việc đóng bảo hiểm xã hội cho cán bộ, công nhân viên trong nông, lâm trường chưa được thực hiện nghiêm túc. Bộ máy quản lý của các NLTQD tuy có giảm nhiều so với trước, nhưng vẫn còn lớn, hiệu quả điều hành thấp.

Giai đoạn 2004 – 2014: Giai đoạn sắp xếp đổi mới nông lâm trường quốc doanh

Trước bối cảnh các chủ trương chính sách sắp xếp đổi mới giai đoạn trước chưa đủ để thay đổi hiện trạng hoạt động yếu kém của các NLTQD, đến năm 2003, Bộ Chính trị đã có Nghị quyết 28/NQ-TW ngày 16/6/2003 chỉ đạo về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển NLTQD. Triển khai thực hiện Nghị quyết 28, Chính phủ và các bộ ngành đã ban hành một số văn bản thể chế hóa việc sắp xếp đổi mới NLTQD như sau:

- Nghị định số 170/2004/NĐ-CP ngày 22/09/2004 về sắp xếp, đổi mới và phát triển nông trường quốc doanh.
- Nghị định số 200/2004/NĐ-CP ngày 03/12/2004 về sắp xếp, đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh.
- Nghị định số 135/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005 về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản trong các nông trường, lâm trường quốc doanh.
- Nghị định số 48/2007/NĐ-CP ngày 28/03/2007 của Chính phủ về nguyên tắc và phương pháp xác định giá các loại rừng.
- Quyết định số 264/2003/QĐ-TTg ngày 16/12/2003 của Thủ tướng Chính phủ về một số giải pháp quản lý sử dụng đất đai trong các nông, lâm trường quốc doanh.
- Quyết định số 179/2003/QĐ-TTg ngày 03/9/2003 của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình kế hoạch của Chính phủ thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW
- Quyết định số 146/2005/QĐ-TTg ngày 15/6/2005 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách thu hồi đất sản xuất của các nông trường, lâm trường để giao cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo.
- Quyết định số 57/2007/QĐ-TTg ngày 5/4/2007 của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 146/2005/QĐ-TTg.
- Thông tư số 10/2005/TT-BNN, ngày 04/3/2005 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về hướng dẫn xây dựng và triển khai Đề án sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường quốc doanh.
- Thông tư số 102/2006/TT-BNN ngày 13/11/2006 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về hướng dẫn một số điều Nghị định 135/2005/NĐ-CP.
- Chỉ thị số 31/2007/CT-TTg về kiểm kê quỹ đất đang quản lý, sử dụng của tổ chức được nhà nước giao đất, cho thuê đất.
- Công văn số 1019/TTg-ĐMDN của Thủ tướng Chính phủ ngày 24/6/2011 về sắp xếp đổi mới NLTQD.
- Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (TNHHMTV).

Thực hiện chính sách sắp xếp đổi mới NLTQD, từ 185 nông trường, công ty nông nghiệp năm 2005 đã sắp xếp còn 145 công ty (không tính các công ty nông nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng) bao gồm: (i) 105 công ty nông nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước, khi thực hiện Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19 tháng 3 năm 2010 của Chính phủ, đã đổi thành Công ty TNHHMTV do nhà nước làm chủ sở hữu và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; (ii) 37 công ty cổ phần, trong đó có 4 công ty cao su được thí điểm cổ phần hoá vườn cây gắn với cơ sở chế biến, còn lại là các

nông trường sản xuất cây hàng năm, chăn nuôi và một số nông trường chè; (iii) giải thể 22 nông trường, công ty, trạm trại vì thua lỗ nhiều năm không có khả năng khắc phục và thu nhập dựa chủ yếu từ nguồn thu cho thuê đất, không có yêu cầu giữ lại; (iv) 02 công ty tham gia thành lập mô hình mới là công ty TNHH 2 thành viên trở lên, đây là mô hình làm thí điểm chưa được tổng kết đánh giá; (v) 01 công ty giữ nguyên mô hình công ty liên doanh.

Về thực hiện chính sách sắp xếp đổi mới LTQD, từ 256 lâm trường năm 2005, sau sắp xếp còn lại 148 công ty lâm nghiệp, thành lập 3 công ty cổ phần (chủ yếu sản xuất giống cây trồng), thành lập mới 91 ban quản lý rừng phòng hộ (đến nay còn 87 ban quản lý rừng), giải thể 14 lâm trường hoạt động yếu kém hoặc không cần thiết giữ lại.

Đất đai trong các công ty TNHH MTV NLN được quản lý và sử dụng rất lãng phí. Tiến trình chuyển bót đất cho địa phương quản lý và chia lại cho dân thiếu đất canh tác diễn ra chậm chạp và gặp nhiều khó khăn. Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai vẫn diễn biến phức tạp. Mục tiêu giữ rừng và bảo vệ môi trường giao cho các doanh nghiệp lâm nghiệp và Ban quản lý rừng mâu thuẫn với lợi ích phát triển kinh tế của các địa phương, rừng tự nhiên tiếp tục bị tàn phá.

Quá trình thực hiện chưa tuân thủ các tiêu chí rà soát về đất đai. Các tiêu chí đã được đề cập trong Nghị định 170, Nghị định 200 như khu vực đất rừng phân tán, nhỏ lẻ, gần khu dân cư, đất sử dụng không hiệu quả... nhưng khi thực hiện ít được quan tâm rà soát thu hồi để giao lại cho địa phương. Nguyên nhân chủ yếu nằm trong công tác chỉ đạo triển khai, chỉ thẩm định trên giấy mà không đi thực địa, công ty tự làm là chính.

Một số tiêu chí về rà soát đất đai chưa quy định rõ ràng có thể dẫn đến nguy cơ áp dụng tùy tiện, né tránh trong quá trình thực hiện (ví dụ: Quy mô diện tích rừng tối thiểu là bao nhiêu ha thì được coi là nhỏ lẻ, phân tán? Khoảng cách từ khu rừng đến khu dân cư bao nhiêu km thì được coi là gần khu dân cư? Những diện tích đất đai, khu vực rừng của NLTQD như thế nào được coi là sử dụng không hiệu quả?). Các tiêu chí rà soát đất đai của NLTQD chưa được xây dựng trên cơ sở nhu cầu sử dụng đất rừng của người dân địa phương và chưa có quy định (hoặc hướng dẫn) về giải quyết tình trạng bất cập, vướng mắc tồn tại trong quản lý sử dụng đất rừng khi thực hiện rà soát đất đai của NLTQD.

Tổ chức triển khai sắp xếp đổi mới NLTQD chỉ mới tập trung quan tâm vào “phần ngọn” là sắp xếp lại tổ chức (đổi tên) mà xem nhẹ gốc rễ của vấn đề là rà soát, đánh giá lại hiệu quả sử dụng đất đai của NLTQD (chỉ dựa trên báo cáo do NLTQD tự rà soát) và chưa xem xét đến nhu cầu sử dụng đất của người dân địa phương².

² Nghị định 170, 200 và mới đây là 118 quy định NLT tự xây dựng đề án rà soát trình tỉnh và trung ương phê duyệt. Quy định cho NLTQD “tự rà soát, đánh giá”, tự “soi gương mình” như vậy, không sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan, đặc biệt là thiếu sự tham gia của người dân địa phương khiến cho việc rà soát không khách quan, hiệu quả. Ngay cả sau rà soát đất đai, diện tích còn lại các NLTQD lập quy hoạch quản lý sử dụng nhưng cũng chỉ có ngành chức năng (Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) biết đến, còn chính quyền cơ sở (huyện, xã) và cộng đồng địa phương gần như nằm ngoài. Điều này dẫn đến tình trạng các NLTQD chỉ rà soát những vùng đất họ không sử dụng được (đất xấu, khó tiếp cận) hoặc NLTQD không kiểm soát được (bị lấn chiếm, tranh chấp) nhằm mục đích đẩy trách nhiệm quản lý về cho địa phương, mà chưa căn cứ vào nhu cầu đất sản xuất của người dân và do vậy chưa thực hiện góp phần hỗ trợ thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội địa phương.

Kinh phí để đo đạc cắm mốc, kinh phí bảo vệ rừng sản xuất chủ yếu do các công ty tự cân đối, trong khi chính phủ thực hiện đóng cửa rừng không cho phép khai thác nên công ty không có nguồn thu; phần lớn CTLN quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo không nhận được kinh phí hỗ trợ của nhà nước. Kinh phí cấp cho CTLN bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh rừng phòng hộ nằm xen kẽ trên địa bàn rất hạn hẹp, trong khi nguồn thu của công ty lại không có hoặc rất ít.

Một số ít CTNN và nhiều CTLN chưa thực hiện chế độ thuê đất đối với đất quy hoạch để phát triển sản xuất kinh doanh nên chưa gắn trách nhiệm của doanh nghiệp với việc quản lý, sử dụng đất có hiệu quả. Luật Thuế tài nguyên quy định thuế suất sản phẩm khai thác chính gỗ từ rừng tự nhiên quá cao so với khả năng, hiệu quả kinh doanh của đơn vị đã không khuyến khích kinh doanh rừng tự nhiên; mặt khác, chưa có chính sách quy định thuế tài nguyên rừng được đầu tư trực tiếp tái tạo lại rừng, nên việc sử dụng tiền thuế tài nguyên không thống nhất, nhiều địa phương sử dụng vào mục đích khác mà không đầu tư tái tạo rừng.

Việc tổ chức, chỉ đạo và phối hợp thực hiện Nghị quyết của một số Bộ, ngành và địa phương chưa được quan tâm đúng mức. Có địa phương không thành lập Ban Chỉ đạo sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường mà giao cho Ban Chỉ đạo đổi mới doanh nghiệp kiêm nhiệm; vai trò quản lý nhà nước của nhiều Bộ, ngành, chính quyền địa phương trong sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường bị buông lỏng, các văn bản hướng dẫn nghị quyết chậm ban hành, thiếu đánh giá hàng năm và sơ kết từng giai đoạn để giải quyết những vấn đề phát sinh.

Các cấp chính quyền và ngành chức địa phương (chủ yếu là cấp tỉnh) chưa quan tâm tổ chức thực hiện theo trình tự thủ tục quy định tại Nghị định 170, 200 và chưa có kiểm tra giám sát chặt chẽ của các bên liên quan, đặc biệt là giữa các cơ quan quản lý nhà nước. Một số địa phương không tích cực thực hiện chủ trương đổi mới NLTQD nên đã ảnh hưởng rất lớn đến kết quả rà soát. Mặt khác nhiều lần triển khai đổi mới cơ chế quản lý NLTQD trước đây không hiệu quả, thường thực hiện dở dang nên các NLTQD và các địa phương gần như “bảo hoà”, không mặn mà khi thực hiện các quy định về sắp xếp đổi mới quản lý.

Đánh giá chung tình hình thực NQ28-NQ/TW, Nghị quyết 30-NQ/TW (NQ30) của Bộ Chính trị ngày 12/3/2014 nêu rõ: “Nhiều mục tiêu Nghị quyết 28 đề ra chưa đạt được. Chưa hoàn thành việc xác định ranh giới, cắm mốc thực địa, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chuyển sang thuê đất. Diện tích đất chưa sử dụng hoặc hoang hóa còn nhiều. Xử lý chậm và thiếu kiên quyết đối với các trường hợp sử dụng đất trái quy định. Trách nhiệm quản lý của chính quyền và doanh nghiệp chưa được làm rõ; ở một số công ty có tình trạng buông lỏng quản lý đất đai, giao khoán, sử dụng đất sai mục đích, chuyển nhượng đất rừng bất hợp pháp. Nhiều công ty chưa có sự thay đổi căn bản về cơ chế quản lý và quản trị doanh nghiệp: các công ty lâm nghiệp quản lý chủ yếu rừng tự nhiên là rừng sản xuất còn lúng túng, khó khăn khi chuyển sang hạch toán kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp. Hầu hết các công ty có vốn, tài sản nhỏ bé và còn nhiều khó khăn về tài chính. Hiệu quả sử dụng đất thấp và kết quả sản xuất, kinh doanh chưa tương xứng với nguồn lực tài nguyên rừng, đất đai được giao. Việc làm, thu nhập của người lao động và người dân trong vùng chậm được cải

thiện”.

3. NHỮNG VẤN ĐỀ CHÍNH TRONG QUẢN LÝ SỬ DỤNG ĐẤT NLTQD

NLTQD đã có lịch sử hình thành và phát triển gần 60 năm và đã có những đóng góp nhất định huy động tài nguyên, nhân lực cho phát triển kinh tế xã hội của cả nước, nhất là trong thời kỳ đầu sau giải phóng. Đến nay, qua nhiều lần đổi mới, sắp xếp, có những đơn vị đạt được hiệu quả về mặt xã hội như tạo việc làm cho đồng bào dân tộc thiểu số, góp phần xóa đói giảm nghèo, tuy nhiên đa số có hiệu quả kinh doanh kém, đóng góp cho ngân sách thấp, không tương xứng với tài nguyên, chủ yếu là đất, được giao quản lý, sử dụng. Nhiều vấn đề trong quản lý sử dụng đất NLTQD đặt ra cần phải xử lý, chia làm bốn nhóm chính như sau:

Về giao đất cho công ty nông lâm nghiệp và BQL rừng

Việc giao đất cho các NLTQD trước đây không cụ thể, chủ yếu giao trên giấy tờ, bản đồ tỷ lệ nhỏ có độ chính xác thấp dẫn đến bao trùm lên đất của các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức khác đang sử dụng. Đất đai giao cho NLTQD không được đo đạc, xác định ranh giới rõ ràng trên thực địa, hồ sơ đất đai của các nông, lâm trường chưa được lập và lưu trữ đầy đủ, chặt chẽ, nhiều nơi dễ bị thất lạc. Đây là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai NLT.

Công ty TNHH MTV Lâm nghiệp và Dịch vụ Chúc A, Hà Tĩnh được thành lập hơn 50 năm nhưng chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất gắn với giao rừng theo quy định của pháp luật. Hiện nay, Công ty đang phối hợp với Sở Tài nguyên và Môi trường, Chi cục Kiểm lâm để hoàn thiện hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất gắn với giao rừng theo quy định.

Quỹ đất NLTQD điều chỉnh, tách nhập nhiều. Khoảng một phần bảy NLTQD có bản đồ giải thửa nhưng không được chỉnh lý, cập nhật nên phần lớn đã lạc hậu. Gần một nửa số doanh nghiệp chưa được cấp hoặc cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Thực trạng này khiến cho việc giải quyết tranh chấp, vi phạm pháp luật đất đai thêm khó. Một trong những nguyên nhân là kinh phí của các địa phương và các NLTQD còn nhiều khó khăn nên việc đầu tư để thực hiện việc rà soát đất đai, quy hoạch sử dụng đất còn hạn chế.

Trước 2013, việc quản lý đất đai của NLT không thống nhất mà được giao về nhiều đầu mối ở nhiều cấp, quản lý rất phức tạp. Ở cấp trung ương có Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên môi trường, Bộ Quốc phòng, các tổng công ty nhà nước và sự tham gia của các bộ ngành liên quan như Bộ Tài chính, Bộ Lao động, thương binh và xã hội. Ở địa phương lại chia ra NLTQD trực thuộc tỉnh và NLTQD trực thuộc huyện quản lý. Năm 2012, diện tích đất của các công ty nông nghiệp là 630.834 ha, trong đó các doanh nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng quản lý 83.500 ha; các công ty thuộc trung ương quản lý 418.009 ha; các công ty thuộc địa phương quản lý 129.325 ha.

Cùng với việc thành lập Ban đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Văn phòng Chính phủ, năm 2005, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cũng đã thành lập Ban đổi mới doanh nghiệp, có nhiệm vụ là đề theo dõi tư vấn cho Bộ công tác đổi mới, sắp xếp NLTQD, không phải là đơn vị quản lý chuyên ngành. Đến năm 2013, Ban Đổi mới

doanh nghiệp mới có quyết định chuyển thành Vụ quản lý doanh nghiệp có chức năng tham mưu cho Bộ xây dựng cơ chế chính sách quản lý và phát triển doanh nghiệp nông lâm nghiệp. Tuy nhiên Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn thiếu một hệ thống thông tin giám sát quản lý tình hình sử dụng đất sản xuất nông lâm ngư nghiệp khiến cho công tác quản lý nhà nước của Vụ gặp nhiều khó khăn.

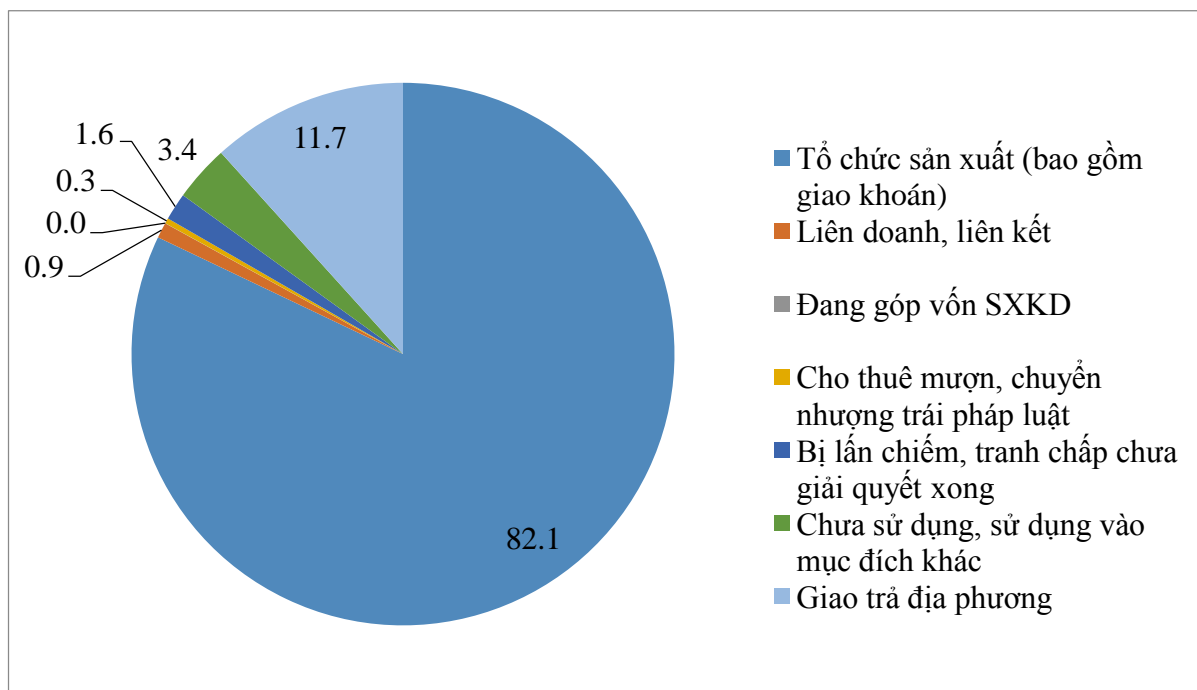
BQL rừng phòng hộ sông Ngàn Sâu, Hà Tĩnh, được chuyển thành Ban từ năm 2002. Từ khi mới thành lập Lâm trường Hà Đông năm 1993 quản lý 25.571 ha. Sau nhiều lần rà soát thu hồi về cho Khu bảo tồn thiên nhiên Kẻ Gỗ trên 5000 ha, thu về cho công ty Thông (nay là Công ty Cao su Hương Khê): 1.755,85 ha, thu về cho địa phương các xã theo Quyết định 1689/QĐ– UBND, ngày 24/6/2007 với diện tích 2.023,39 ha, thu về cho Công ty Cao su Hà Tĩnh theo QĐ 1776/QĐ–UBND, ngày 18/6/2010 là 1.628,1 ha, thu về cho địa phương các xã theo Quyết định 1775/QĐ–UBND, ngày 18/6/2010 với diện tích 520 ha. Tổng diện tích đã thu hồi là 10933,3 ha. Diện tích mới tiếp nhận thêm là 71.68,7 ha theo Quyết định 2050/QĐ – UBND, ngày 18/7/2012 từ Công ty TNHH MTV Lâm nghiệp và Dịch vụ Chúc A. Do vậy, diện tích đất rừng BQL đang quản lý hiện nay là 21.806,4 ha. Sắp tới tỉnh chủ trương sẽ thu hồi thêm khoảng hơn 3000 ha đất rừng. Diện tích đất đã được cấp giấy chứng nhận QSD đất theo Quyết định số 1557/QĐ – UBND ngày 5/6/2008 của UBND tỉnh Hà Tĩnh là 16.930,3 ha. Theo Quyết định số 2050/QĐ – UBND ngày 17/9/2012 của UBND tỉnh Hà Tĩnh về việc chuyển diện tích rừng phòng hộ tập trung từ Công ty TNHH MTV Lâm nghiệp Dịch vụ Chúc A về cho BQL rừng phòng hộ sông Ngàn Sâu quản lý thì có 7.168,7 ha chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Quan điểm duy trì vai trò chủ đạo của kinh tế quốc doanh khiến các chính sách sắp xếp chuyển đổi NLTQD nửa vời, không rõ ràng. Với quan điểm các doanh nghiệp nhà nước phải đóng vai trò động lực quan trọng cho phát triển nhưng rốt cuộc là các đơn vị này chẳng những không đạt được hoàn hảo mục tiêu nào nêu ra thực hiện mà còn không thể vận hành được như những doanh nghiệp thực sự theo cơ chế thị trường, thực sự không đóng được “vai trò chủ lực” cho nền kinh tế. Trong khi đó một nội dung quan trọng hàng đầu làm căn cứ để thực hiện điều chỉnh sắp xếp lại mô hình tổ chức quản lý sản xuất là vấn đề rà soát, đánh giá hiệu quả sử dụng đất đai và thu hồi một phần trả lại cho địa phương để giao cho các thành phần khác hầu như chưa thực hiện được.

Về hiệu quả quản lý đất đai của công ty nông lâm nghiệp và BQL rừng

Diện tích đất mà các NLTQD trước kia nay là BQL rừng hay các công ty nông lâm nghiệp được giao quản lý rất lớn nhưng hiệu quả rất thấp trong lúc dân thiếu đất. Từ khi đổi mới đến nay, diện tích bình quân không thay đổi nhiều, trung bình một công ty nông nghiệp quản lý từ 3 đến 4 nghìn ha, một công ty lâm nghiệp quản lý từ 13 đến 15 nghìn ha. Trong khi đó, sau khi sắp xếp, số lao động trong các đơn vị giảm nhiều, vì vậy một phần đáng kể diện tích đất được giao khoán lại cho cán bộ công nhân viên hay hộ dân địa phương thay vì đơn vị tự tổ chức sản xuất.

Hình 2. Hình thức sử dụng đất nông lâm trường quốc doanh năm 2012



Nguồn: Nhóm chuyên gia, dựa trên Báo cáo Tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các nông, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004 – 2014 của Chính phủ (2015).

Hầu hết công ty và BQL chưa thuê đất, đóng góp rất ít mà vẫn dựa vào ngân sách. Hiện tượng lỗ giả, lãi thật còn khá phổ biến ở các công ty nông nghiệp. Một số công ty do đổi mới về cơ chế khoán, năng suất cây trồng, vật nuôi cao, nhưng do quản lý không chặt chẽ, lãng phí, tiêu cực, dẫn đến cán bộ của công ty đã báo cáo sai về năng suất (thấp hơn thực tế), dẫn đến tình trạng lỗ trên sổ sách.

Quản lý vườn cây, đất đai diễn biến phức tạp do xen canh, xen cư, nhiều diện tích đất được quy hoạch đô thị cho nên tình trạng sang nhượng vườn cây làm nhà trái phép khá phổ biến. Một số cán bộ, nhân dân ở các thành phố, địa phương khác đến nhận khoán đất, mua lại hợp đồng khoán của công ty không nhằm mục đích sản xuất, kinh doanh nông nghiệp mà chờ cơ hội và lợi dụng để chuyển mục đích sử dụng đất. Một số công ty khi thực hiện bán vườn cây đã bán không đúng đối tượng, biến người công nhân đang là hộ nhận khoán thành người làm thuê. Tuy nhiên việc công khai các đối tượng này chưa được quan tâm làm rõ.

Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất khá phổ biến. Theo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, có khoảng 118 công ty, BQL rừng có diện tích đất tranh chấp, chiếm 30% tổng số. Diện tích lấn chiếm khoảng 56.000 ha trong đó CTNN 11.000 ha, CTLN 38.000 ha, BQL rừng 6.800 ha.

Đất của công ty không dùng để thế chấp, việc vay vốn khó khăn, đầu tư ít, các công ty không có điều kiện hoạt động như doanh nghiệp. Trong hoạt động liên doanh liên kết, cổ phần hóa, đất là giá trị quan trọng nhất lại không được định giá, dẫn đến nguy cơ thất thoát tài sản nhà nước.

Mô hình Công ty TNHH MTV nông lâm nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu vốn, thực chất là doanh nghiệp nhà nước kinh doanh trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp. Trong cả 2 lần đổi tên từ NLTQD sang Công ty nông lâm nghiệp và từ công ty nông lâm nghiệp sang Công ty TNHH MTV đều tuân thủ theo một nguyên tắc là nếu không chuyển đổi sở hữu thì không đánh giá lại giá trị doanh nghiệp (Nghị định 199/2007/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn). Vì thế đa số các chủ thể quản lý doanh nghiệp đều không biết rõ giá trị thực doanh nghiệp của mình là bao nhiêu. Trong khi đó đất đai thuộc về nhà nước, cho doanh nghiệp thuê không tính vào giá trị doanh nghiệp. Tài sản vườn cây, hạ tầng lấy theo giá trị cũ nên giá trị thấp, thậm chí là đã hết

khấu hao. Điều này dẫn đến hệ quả là vốn điều lệ của doanh nghiệp thấp, đơn vị không tiếp cận được tín dụng do không có tài sản thế chấp. Trường hợp xảy ra rủi ro thất thoát cũng không quy trách nhiệm của người quản lý được.

Đất của các hộ dân sinh sống ở xã Eawer trước thuộc quản lý của Lâm trường Ea Tul sau chuyển thành BQL rừng phòng hộ Buôn Đôn. Nhưng dân xâm canh, lấn chiếm, và chuyển được mục đích sử dụng thành đất ở (đã có sổ đỏ). Ngay cả diện tích đất canh tác cũng thuộc về BQLPH Buôn Đôn nhưng do người dân địa phương xâm chiếm (người dân tộc) sau đó bán lại cho hộ gia đình người Kinh và chuyển quyền sử dụng sang chính chủ.

Theo người dân xã Eawer, đất rừng giao cho BQL rừng phòng hộ Buôn Đôn quản lý và sử dụng không hiệu quả hay nói cách khác “Ban quản lý còn đất chứ không còn rừng”, trước đây cũng có giao khoán trồng rừng cho bà con ở đây (nghe đâu là có tiền dự án) nhưng giờ không có giao khoán trồng và bảo vệ rừng tại địa bàn nữa”.

Mô hình BQL rừng phòng hộ là mô hình tổ chức đơn vị sự nghiệp có thu và ngoài nhiệm vụ bảo vệ rừng ban còn có nhiệm vụ tham gia phát triển rừng, nhưng hiện nay kinh phí đầu tư cho các ban rất hạn hẹp. Không có tư liệu sản xuất, không có vốn là tình trạng chung của các BQL rừng phòng hộ hiện nay. Là đơn vị được giao bảo vệ rừng nhưng BQL không có chế tài phạt, xử lý người phá rừng nên rất khó khăn cho công tác này. Ngoài ra các chế độ phụ cấp, chế độ bảo hộ lao động cho cán bộ của BQL cũng còn bất cập so với các lực lượng khác đóng trên cùng địa bàn miền núi, vùng sâu vùng xa. Những định mức quy định về diện tích trông coi bảo vệ rừng đối với một lao động của BQL còn quá cao (1000 ha/lao động). Rừng tự nhiên không được khai thác, trước được khai thác thì số lượng phải xin hạn ngạch và đối tượng phải đầu thầu, công ty không có quyền đối với tài sản là rừng được giao quản lý.

Về giao khoán đất do công ty nông lâm nghiệp quản lý

Từ khi có Nghị định 01, đất của NLTQD đã được giao khoán cho các đối tượng khác nhau dưới nhiều hình thức khác nhau với các mức khoán và thu dịch vụ khác nhau không thể kiểm soát nổi. Quản lý khoán lỏng lẻo, trách nhiệm, quyền lợi của các bên liên quan không rõ, khoán sai đối tượng, sai diện tích, khó quản lý và khó quy trách nhiệm. Nghị định 135 ra đời năm 2005 nhưng một số đơn vị khảo sát đến nay vẫn giữ hợp đồng khoán theo Nghị định 01. Nhiều công ty thực hiện không nghiêm túc, không đúng chủ trương, sử dụng đất không đúng mục đích, khoán trắng, khoán không đầu tư, thực chất là hình thức phát canh thu tô, tham nhũng đất của Nhà nước. Việc Điều này gây ra rất nhiều khó khăn cho Nhà nước khi muốn thu hồi lại để đầu tư

sang các mục đích khác nhau, đặc biệt là với đất trồng rừng. Hộ dân tộc thiểu số, nhất là những người canh tác từ trước khi thành lập NLT, khó khăn sinh kế do không tiếp cận được đất khoán hoặc sử dụng không hiệu quả.

Phí khoán thiếu cơ sở, thiếu minh bạch, thu ngân sách chưa xứng đáng với giá trị địa tô, phí lâm nghiệp là tương trung, phí dịch vụ không minh bạch, cạnh tranh. Một số đơn vị còn thực hiện giao khoán và quy định hưởng lợi theo Quyết định 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách hưởng lợi, theo đó, công ty lâm nghiệp giao khoán rừng cho hộ nhận khoán bảo vệ hàng năm và được hưởng lợi từ các sản phẩm tận thu, được sử dụng một phần diện tích nhỏ đất trồng đan xen để tự sản xuất nông nghiệp và hưởng lợi đối với rừng sản xuất và rừng phòng hộ. Hoạt động sinh kế chủ yếu của các hộ nhận giao khoán rừng không phải là từ rừng mà là từ sản xuất nông nghiệp trên đất được giao khoán.

Theo luật hiện hành thì Nhà nước chỉ giao các tài nguyên đất cho doanh nghiệp nhà nước “quản lý và sử dụng” nhưng lại không được coi là tài sản của doanh nghiệp. Kết quả là, doanh nghiệp không thể thế chấp rừng hay đất đai của họ đang quản lý để lấy vốn đầu tư vào sản xuất; không thể dùng tài sản này để đầu tư, liên kết, liên doanh,... Có đất nhưng doanh nghiệp cũng không thể vay được vốn, khó trồng được rừng. Nếu có trồng được rừng cũng không có tiền để đầu tư vào chế biến và thương mại sản phẩm. Khi đất đai và tài nguyên rừng là nguồn vốn quan trọng nhất

Đại đa số các hộ dân phỏng vấn đều có chung mong muốn được cấp sổ đỏ cho mảnh đất đang nhận khoán do hạn chế của hợp đồng thuê khoán (sổ xanh) trong việc cải thiện chất lượng cuộc sống. Cụ thể, các hộ ở Đất Mũi hầu hết có nhu cầu nạo vét để nuôi tôm nhưng không có đủ vốn. Với các hộ ở xã Nguyễn Phích, người dân muốn chuyển sang đầu tư trồng keo lai vì đạt hiệu quả kinh tế cao hơn so với trồng tràm và ít bị cháy. Chu kỳ của cây keo chỉ 4 năm là thu hoạch được, theo giá hiện tại cho lãi khoảng 150- 200 triệu/ha. Với sổ xanh, các hộ chỉ được vay tối đa 50 triệu trong khi với sổ đỏ, các hộ có thể vay đến 100 triệu.

Ở BQL rừng phòng hộ Đất Mũi, hộ nhận giao khoán có được thu nhập từ nuôi tôm kết hợp với trồng đước. Tỷ lệ trồng rừng/nuôi tôm ở đây được quy định là 60/40.

Nhiều hộ dân mong muốn tỷ lệ rừng trồng chỉ chiếm 30-50%. Diện tích đất khoán ở Đất Mũi quá nhỏ (chỉ 2-3 ha/hộ) nên việc quy định trồng rừng 60% là không đảm bảo đất sản xuất để tạo sinh kế trong ngắn hạn trong khi chu kỳ của cây đước lên đến 12-15 năm. Mặt khác, diện tích đất trồng rừng quá lớn cũng làm giảm năng suất nuôi trồng thủy sản do lá cây đước rụng nhiều sẽ làm ô nhiễm nguồn nước. Quan điểm này cũng nhận được sự đồng thuận từ cấp quản lý, vì tỷ lệ trồng rừng bắt buộc là 60% với diện tích đất nhỏ, manh mún như ở Đất Mũi là không đảm bảo cho cuộc sống của người dân.

mà không trở thành tài sản tài chính thì lựa chọn tốt nhất của các doanh nghiệp là cho thuê đất hay khai thác rừng để tồn tại.

Hộ khoán đất rừng hoặc cây công nghiệp thời hạn ngắn (20 năm), công ty cũng không có vốn để đầu tư. Nhiều công ty tuy báo cáo là khoán có đầu tư phân bón, giống, kỹ thuật nhưng thực chất chỉ là hình thức ứng cho vay đối với người lao động chứ không phải là đầu tư trực tiếp. Việc đưa giá thuê đất vào định mức khoán đối với những trường hợp đang nhận khoán chưa hết chu kỳ rất khó thực hiện.

Thực trạng khoán ở các công ty còn diễn biến theo hai hướng trái ngược, một số công ty buông lỏng quản lý, không giám sát, kiểm tra hợp đồng khoán; số khác lại can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của người nhận khoán. Hộ không có điều kiện tiếp cận dịch vụ sản xuất bên ngoài mà phải sử dụng dịch vụ độc quyền của công ty, nhiều nơi gặp khó khăn về thị trường tiêu thụ.

Về quan hệ với người dân và chính quyền địa phương

Chưa có cơ chế qui định gắn bó trách nhiệm và quyền lợi của các bên quốc gia, địa phương và doanh nghiệp. Công tác đổi mới sắp xếp lại nông lâm trường đóng trên địa bàn không mang lại cho địa phương lợi ích gì. Doanh nghiệp đăng ký kinh doanh, đóng ngân sách, nộp thuế ở tỉnh, khi xảy ra tranh chấp đất đai thì huyện, xã phải giải quyết. Trong khi nhiều địa phương thiếu quỹ đất để giao cho nông dân sản xuất, nhất là đồng bào dân tộc ít người để xóa đói, giảm nghèo, ổn định xã hội thì nhiều doanh nghiệp có quỹ đất bỏ phí, sử dụng kém hiệu quả, khi tiến hành trồng rừng, thu hút đầu tư thì lại đưa các đối tượng ở nơi khác đến... Những lợi ích đa dạng này cần phải được hài hoà thì tiến trình cải cách NLTQD mới có nhiều cơ hội thành công.

Thực trạng tại các điểm nghiên cứu cho thấy, vấn đề tranh chấp, lấn chiếm và mâu thuẫn trong quản lý đất đai xảy ra ở tất cả các công ty nông lâm nghiệp, ở tất cả các thôn/bản/buôn làng có đất đai, rừng của công ty nông lâm nghiệp và ngày càng có xu hướng gia tăng, đặc biệt là đối với khu vực nương rẫy trước đây của đồng bào dân tộc, đất rừng trồng có điều kiện chuyển đổi sang sản xuất nông nghiệp. Tranh chấp/mâu thuẫn giữa người dân địa phương với công ty nông lâm nghiệp chủ yếu liên quan đến vấn đề (i) tranh chấp quyền quản lý sử dụng đất đai (ở tất cả các công ty); (ii) tranh chấp quyền nhận khoán đất; (iii) tranh chấp quyền khai thác rừng trồng theo chương trình 327, khoán theo Nghị định 01/1995/NĐ-CP, chương trình 661...

Phần lớn quỹ đất giao về địa phương là đất có tranh chấp lấn chiếm, đất giao sai đối tượng, đất bỏ hoang, khai thác không hiệu quả. Có chỗ đất được bàn giao cho địa phương chưa kịp thời giao cho dân hoặc hiệu quả sử dụng cũng kém. Theo số liệu báo cáo và điều tra của Viện Tư vấn phát triển và Tổng cục Lâm nghiệp năm 2012, tổng diện tích dự kiến thu hồi của LTQD khoảng 708 nghìn ha, các địa phương đã thu hồi được khoảng 505 nghìn ha nhưng phần lớn chưa giao lại được cho các đối tượng có nhu cầu, đặc biệt là các hộ dân tộc thiểu số thiếu đất. Đồng bào dân tộc có nơi không nhận giao đất vì không có tiền để trả phí.

Việc sắp xếp, đổi mới NLTQD chưa tạo được động lực thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chưa trở thành điểm tựa cho phát triển kinh tế xã hội, ổn định dân cư, đảm bảo an ninh quốc phòng ở vùng sâu vùng xa, vùng biên giới, vùng đồng bào dân tộc ít người. Diện tích rà soát thu hồi đất đai của NLTQD vừa chưa đảm bảo về số lượng (diện tích thu hồi quá ít so với nhu cầu thiếu đất) và chất lượng để tạo quỹ đất giao cho đồng bào DTTS (diện tích thu hồi không phù hợp với điều kiện của người dân như đất xấu, quá xa khu dân cư...). Trong khi đó, nhiều vùng đất gần khu dân cư có điều kiện thuận lợi để phát triển sản xuất nông lâm nghiệp khi rà soát giữ lại cho NLTQD/công ty lâm nghiệp quản lý.

Quy hoạch sử dụng đất và đầu tư (xây dựng cơ bản, dịch vụ, chính sách,...) giữa địa phương và công ty thiếu phối hợp. Địa phương và trung ương sử dụng quỹ đất nông lâm trường giao cho các công trình dự án phi nông nghiệp, các công trình công

cộng dẫn đến chia cắt, không ổn định sử dụng đất, có nơi hình thành thị trấn bên trong đất công ty. Trong khu vực NLT có đất mượn, đất tạm giao cho các cơ quan, đoàn thể và cả cá nhân của các địa phương, rất khó xử lý.

4. ĐỀ XUẤT CHÍNH SÁCH

Chính thức hóa quản lý đất NLTQD

- Chính phủ cần quyết liệt đôn đốc, theo dõi, xây dựng, sửa đổi, bổ sung các văn bản dưới luật có liên quan; chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương phối hợp xây dựng và tổ chức thực hiện Nghị quyết 30-NQ/TW. Hướng dẫn bổ sung việc thực hiện Nghị định 118/ND-CP theo hướng rõ hơn trách nhiệm của các cơ quan liên quan và không để cho các NLTQD tự rà soát và xây dựng phương án đổi mới hoạt động để tránh phải những lỗi như đã xác định trong quá trình thực hiện Nghị định 170, 200.
- Rà soát, đánh giá đúng thực trạng tình hình sử dụng đất của các nông, lâm trường, kiên quyết xử lý, thu hồi đối với những diện tích đang có vi phạm, hoàn thành dứt điểm việc quy hoạch sử dụng đất. Nhà nước cần bố trí ngân sách trung ương đo đạc lại đất đai, giải quyết xong việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng được giao, được thuê đất sản xuất đã hoàn thành nghĩa vụ tài chính và ký hợp đồng thuê đất theo quy định trước năm 2015. Có thể ưu tiên thực hiện trước ở những địa bàn quan trọng hoặc có nhiều vấn đề trong sử dụng đất. Xác định diện tích, trạng thái các loại rừng theo quy hoạch trên bản đồ, ngoài thực địa và cắm mốc; làm thủ tục giao đất gắn với giao rừng theo tài liệu của cơ quan chuyên môn về lâm nghiệp. Xác định rõ các đối tượng thực tế đang sử dụng đất sản xuất thông qua các hình thức liên doanh, liên kết, nhận khoán và diện tích do doanh nghiệp tự tổ chức sản xuất tập trung.
- Làm thủ tục chuyển đất do doanh nghiệp quản lý sang thuê. Đất chậm, không kê khai và khai sai, nhà nước kiên quyết thu hồi, không để mất đất công. Đất bị lấn chiếm, tranh chấp, giao sai đối tượng, sai mục đích, không thực hiện khoán,... được phân loại đánh thuế phạt cao thấp khác nhau, để thu hồi cho nhà nước sau thời hạn nhất định. Với công ty làm tốt thì có thể khuyến khích thông qua miễn giảm thuế trong một thời gian nhất định.

Đề xuất phương án sử dụng sau khi thu hồi đất NLTQD

- Hoàn thiện hình thức giao khoán rừng, đất rừng cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng quản lý, chăm sóc, bảo vệ theo nguyên tắc cùng chịu trách nhiệm quản lý, bảo vệ, phát triển rừng và cùng hưởng lợi. Đẩy mạnh việc giao khoán rừng, đất rừng cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng trên địa bàn. Ưu tiên hợp đồng với công nhân của công ty, đồng bào dân tộc thiểu số, nhất là người bản địa có đất từ trước.
- Đất ngoài khả năng quản lý giao lại cho địa phương quản lý. Chính quyền phải bảo vệ, sử dụng một cách hiệu quả đất công (sử dụng vào công trình công ích, cho thuê đầu tư, đền bù giải tỏa,...).
- Tổ chức định giá rừng sản xuất là rừng trồng để làm cơ sở giao vốn thực hiện cổ phần hoá, liên doanh, liên kết, thế chấp vay vốn. Nhà nước đầu tư, phát triển rừng trồng trên diện tích đất được quy hoạch là rừng phòng hộ rừng đặc dụng.
- Hình thành cơ quan quản lý quỹ đất công ở trung ương và địa phương giống cơ

quan quản lý tài chính để đầu thầu, cho thuê, định giá, sử dụng và phát triển quỹ đất công hiệu quả. Đất đai và tài nguyên rừng phải được giao cho những chủ thể quản lý, sử dụng có hiệu quả; gắn quyền lợi với trách nhiệm trong quản lý, sử dụng đất đai, bảo vệ, phát triển rừng.

- Trả tiền thuê đất cho nhà nước theo mức địa tô trung bình tại địa bàn. Nhà nước có chính sách khuyến khích và thu hút đầu tư, miễn giảm tiền thuê đất hoặc thuế thu nhập phù hợp đối với diện tích đất sản xuất ở vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn, với thực tế của từng đối tượng, tạo điều kiện cho đối tượng thuê đất sản xuất tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh trên đất đã thuê theo quy định của pháp luật và phù hợp với quy hoạch phát triển kinh tế xã hội của ngành, của địa phương và của cả nước.
- Các đơn vị lập quy hoạch, kế hoạch quản lý, sử dụng rừng và đất phù hợp với nhiệm vụ được giao sản xuất, kinh doanh. Hoàn thành quy hoạch sử dụng đất sản xuất theo phương án thực tế phù hợp với năng lực và nhu cầu sản xuất của đối tượng được giao, được thuê đất theo quy định của pháp luật.

Phát huy hiệu quả của các công ty nông lâm nghiệp và BQL rừng

- Tiếp tục chuyển đổi sở hữu đối với các công ty nông, lâm nghiệp thực hiện nhiệm vụ kinh doanh sang công ty cổ phần. Khuyến khích CTNN, CTLN liên doanh, liên kết, cho thuê quy mô lớn với các doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, áp dụng công nghệ cao, kết nối với thị trường để tăng hiệu quả sử dụng đất. Tạo sự chuyển biến căn bản về phương thức tổ chức quản lý và quản trị doanh nghiệp; sản xuất nông, lâm nghiệp phải gắn với công nghiệp chế biến và thị trường theo chuỗi giá trị hàng hoá. Ưu tiên các đơn vị sản xuất quy mô lớn để lập vùng chuyên canh. CTLN công ích như an ninh quốc phòng, bảo vệ rừng đặc dụng cần được định giá đất để đưa vào vốn và nhà nước hỗ trợ cho các dịch vụ công ích.
- Xử lý dứt điểm các khoản vốn và tài sản, nợ đọng của từng đơn vị; có cơ chế giải quyết các khoản công nợ, nợ khó đòi, các khoản phải trả do khách quan; tài sản còn vốn nhà nước trên đất (rừng, vườn cây lâu năm...) khi chuyển giao đất về địa phương.
- Đối với công ty nông lâm nghiệp:
 - Đối với các CTNN có cơ sở chế biến, sau khi hoàn thành việc rà soát, lập quy hoạch sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thực hiện việc thuê đất của nhà nước, thì thực hiện cổ phần hóa.
 - Đối với các CTNN không có cơ sở chế biến quản lý được đất đai và vườn cây thì liên kết với các thành phần kinh tế khác có năng lực thành lập công ty TNHH 2 thành viên trở lên để đầu tư cơ sở chế biến, khoa học công nghệ vào sản xuất, nâng cao hiệu quả sử dụng đất và tài sản hiện có.
 - Đối với công ty không có cơ sở chế biến, không quản lý được sản phẩm trong hợp đồng giao khoán đất, thì chuyển giao toàn bộ đất về cho địa phương quản lý, sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch; công ty chuyển hẳn sang làm dịch vụ tiêu thụ sản phẩm, chuyển giao tiến bộ kỹ thuật và thực hiện cổ phần hóa bộ phận này theo quy định hiện hành, Nhà nước không nắm giữ cổ phần chi phối.
 - Đối với các công ty đã cổ phần hóa nhưng thực chất không quản lý được đất đai (đã giao khoán đất cho người lao động, thu hết khấu hao vườn cây, hoặc chỉ

- thu một phần sản phẩm giao nộp) thì chuyển giao toàn bộ đất về cho chính quyền địa phương để quản lý, sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch.
- Đối với các công ty hoạt động kinh doanh không có hiệu quả, thua lỗ kéo dài không có khả năng khắc phục; các công ty thực hiện khoán trắng (thực chất là phát canh thu tô); các công ty không cần thiết phải giữ lại thì giải thể. Tiến hành xử lý công nợ, tài sản trên đất (rừng, vườn cây lâu năm...), đất đai giao về địa phương theo quy định pháp luật.
 - Đối với các công ty nông nghiệp (Công ty TNHH 1MTV, Công ty cổ phần) có quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất là rừng tự nhiên phân bố xen kẽ trong địa giới công ty, Nhà nước đảm bảo kinh phí để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; được khai thác, sử dụng theo quy chế quản lý rừng.
 - Đối với công ty lâm nghiệp:
 - Đối với các CTLN quản lý chủ yếu rừng sản xuất là rừng trồng, đất quy hoạch để trồng rừng sản xuất, rừng tự nhiên thuộc đối tượng được cải tạo để trồng rừng; các CTLN kinh doanh tổng hợp (lâm - nông - công nghiệp và dịch vụ) thì tiến hành cổ phần hóa.
 - Đối với các CTLN quản lý chủ yếu rừng tự nhiên là rừng sản xuất có trữ lượng giàu và trung bình thì được tổ chức sản xuất, kinh doanh rừng tự nhiên theo phương án quản lý rừng bền vững.
 - Đối với các CTLN quản lý chủ yếu rừng tự nhiên nghèo là rừng sản xuất, tùy theo điều kiện cụ thể của từng địa phương chuyển đổi theo các hình thức sau: (i) chuyển đổi thành BQL rừng tự nhiên thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng tự nhiên; (ii) chuyển đổi sang loại hình doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ công ích; (iii) đối với các CTLN sản xuất kinh doanh thua lỗ kéo dài không có khả năng khắc phục và các CTLN không cần giữ lại thì giải thể.
 - Đối với BQL rừng:
 - Hoạt động theo cơ chế đơn vị sự nghiệp có thu, trực thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.
 - Doanh nghiệp nếu có điều kiện về nguồn tài chính, chi phí đầu tư quản lý rừng hàng năm theo dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt sẽ được khấu trừ vào số tiền lãi phải nộp sau thuế của doanh nghiệp này.
 - Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng; đất có rừng sản xuất là rừng tự nhiên phân bố xen kẽ trong phạm vi địa giới của BQL rừng.
 - Nhà nước bảo đảm kinh phí để thực hiện quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; rừng sản xuất là rừng tự nhiên phân bố xen kẽ trong phạm vi địa giới của BQL rừng phòng hộ theo phương thức đặt hàng hoặc giao kế hoạch hàng năm.
 - Tiếp tục thực hiện chính sách giao khoán, thí điểm đồng quản lý rừng trên cơ sở cùng chia sẻ trách nhiệm quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, cùng hưởng lợi từ rừng trên cơ sở đóng góp của các bên.

Đổi mới cơ chế quản lý, bảo vệ, khai thác và phát triển rừng

- Thực hiện giao rừng tự nhiên gắn với giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất theo quy định của pháp luật.
- Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên trữ lượng giàu và trung bình, thực hiện cơ

chế quản lý rừng bền vững có chứng chỉ rừng quốc tế về quản lý rừng bền vững.

- Đối với rừng tự nhiên là rừng sản xuất nhưng chưa được phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững, chưa được cấp chứng chỉ rừng quốc tế về quản lý rừng bền vững và đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo có khả năng phục hồi trong thời gian chưa khai thác thì thực hiện cơ chế giao nhiệm vụ công ích theo phương thức Nhà nước đặt hàng. Bảo đảm ngân sách cho công tác bảo vệ, chăm sóc, phát triển rừng phòng hộ, rừng tự nhiên chưa có phương án quản lý rừng bền vững và chưa được cấp chứng chỉ rừng quốc tế về quản lý rừng bền vững.
- Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, nghèo kiệt, không có khả năng phục hồi thì phải lập dự án cải tạo để trồng rừng hoặc trồng cây công nghiệp hiệu quả hơn. Dự án cải tạo rừng phải được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Ban hành tiêu chí phân loại rừng nghèo kiệt sát thực tế để thực hiện việc cho phép chuyển đổi rừng.
- Tăng cường kiểm tra, giám sát việc cải tạo rừng, khai thác tận thu lâm sản, kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm các hành vi lợi dụng để khai thác rừng trái phép.