

NHỮNG VẤN ĐỀ CẦN SỬA ĐỔI LIÊN QUAN ĐẾN NỘI DUNG GIAO RỪNG, CHO THUÊ RỪNG TRONG LUẬT BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG NĂM 2004

Bùi Thị Minh Nguyệt¹, Trần Quang Bảo²

^{1,2}*Trường Đại học Lâm nghiệp*

TÓM TẮT

Bài báo trình bày tóm tắt kết quả về rà soát các nội dung liên quan đến giao rừng và cho thuê rừng được quy định trong Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004. Sử dụng phương pháp tổng hợp, phân tích số liệu và tham vấn các ý kiến chuyên gia. Bài báo đã rà soát được những chính sách liên quan đến giao rừng và cho thuê đã được ban hành; Đánh giá được kết quả thực hiện chính sách giao rừng và cho thuê rừng trong giai đoạn vừa qua; Chỉ ra những tồn tại bất cập của chính sách hiện này, đồng thời đề xuất những nội dung cần sửa đổi về giao rừng và cho thuê rừng trong Luật Bảo vệ và Phát triển rừng sẽ được ban hành trong thời gian tới.

Từ khóa: Chính sách lâm nghiệp, cho thuê rừng, giao rừng, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (BV&PTR) được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 6, khóa XI ngày 03/12/2004 và có hiệu lực từ ngày 01/4/2005. Trên 12 năm thi hành, Luật BV&PTR 2004 đã tạo khuôn khổ pháp lý quan trọng điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực BV&PTR theo mục tiêu quản lý chuyển từ nền lâm nghiệp lấy quốc doanh là chủ yếu sang nền lâm nghiệp nhân dân, đa dạng hóa các thành phần kinh tế tham gia; kinh tế lâm nghiệp từ chủ yếu dựa vào khai thác, lợi dụng rừng tự nhiên sang bảo vệ, phục hồi rừng tự nhiên và trồng rừng mới, gắn phát triển kinh tế lâm nghiệp với phát huy vai trò môi trường sinh thái, quốc phòng an ninh và an sinh xã hội. Nhờ đó, diện tích rừng từ 12,306 triệu ha với độ che phủ rừng 37% năm 2004 tăng lên đến năm 2015 diện tích rừng là 14,061 triệu ha với độ che phủ rừng 40,84%; sản lượng gỗ rừng trồng hàng năm đạt khoảng 17 triệu m³, kim ngạch xuất khẩu lâm sản đạt 7,1 tỷ USD. Mặc dù đạt được một số thành tựu quan trọng, nhưng đến nay Luật BV và PTR 2004 đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế trong ngăn chặn tình trạng phá rừng, suy giảm rừng tự nhiên, lấn chiếm đất rừng còn diễn ra phức tạp; sản xuất lâm nghiệp bị chia cắt thành các giai đoạn

riêng lẻ, hiệu quả sản xuất kinh doanh thấp; công nghiệp chế biến lâm sản chủ yếu nhỏ lẻ, công nghệ lạc hậu, năng suất, giá trị gia tăng thấp; đóng góp của ngành lâm nghiệp trong nền kinh tế của cả nước rất thấp, thu nhập của người làm nghề rừng thấp... Bên cạnh đó, trong bối cảnh đất nước đang phát triển mạnh mẽ với nhiều cơ hội và thách thức đan xen, hội nhập kinh tế thế giới; biến đổi khí hậu và những chủ trương, chính sách mới của Đảng và Nhà nước về phát triển kinh tế xã hội, an ninh quốc phòng và môi trường trong giai đoạn tới. Vì vậy, nhu cầu sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với các quan điểm, tư tưởng mới là tất yếu để đáp ứng với xu hướng phát triển chung của đất nước.

Giao rừng, cho thuê rừng cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân quản lý, sử dụng lâu dài vào mục đích lâm nghiệp là chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước nhằm phát huy tiềm năng thế mạnh của rừng, nâng cao vai trò trách nhiệm của chính quyền địa phương trong việc BV&PTR, ổn định cuộc sống của người dân ở trong rừng và ven rừng, huy động sức mạnh của cộng đồng tham gia bảo vệ và phát triển bền vững tài nguyên rừng. Đây là bước chuyển biến căn bản trong công tác quản lý bảo vệ rừng, làm cho rừng có chủ thực sự, người dân bảo vệ được rừng, yên tâm quản lý,

đầu tư phát triển trên diện tích rừng được giao. Tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện, nhiều nội dung của chính sách giao, cho thuê rừng được ban hành trước đây không còn phù hợp với thực tiễn BV&PTR trong giai đoạn tới. Vì vậy, việc rà soát chính sách giao, cho thuê rừng đã ban hành để làm căn cứ sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung trong Luật BV&PTR sửa đổi nhằm tạo động lực cho phát triển lâm nghiệp một cách bền vững trong giai đoạn tới là hết sức cần thiết.

II. NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Nội dung nghiên cứu

- Rà soát Luật BV&PTR năm 2004; phát hiện những tồn tại, hạn chế trong những quy định của Luật, so sánh với các văn bản pháp luật khác có liên quan đến giao rừng, cho thuê rừng.

- Chỉ ra những bất cập, hạn chế trong quá trình thực thi Luật BV&PTR.

- Đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung liên quan đến nội dung giao rừng, cho thuê rừng trong Luật cho phù hợp với giai đoạn mới.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

Áp dụng phương pháp nghiên cứu hệ thống trong tổng hợp, phân tích đánh giá xây dựng các đề xuất; nội dung nghiên cứu đảm bảo minh bạch, tin cậy cao. Một số phương pháp chủ yếu được sử dụng như sau:

- Kế thừa các báo cáo, các tài liệu có liên quan đến đánh giá chính sách giao rừng, cho thuê rừng.

- Tổng hợp, rà soát, hệ thống hóa các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến giao rừng, cho thuê rừng theo các tiêu chí xác định.

- Phương pháp tổng hợp: Được dùng để phân tích, tổng hợp các thông tin thu thập để đưa ra các nhận định, các đánh giá, chỉ các những tồn tại và nguyên nhân nhằm đề xuất hướng sửa đổi, bổ sung.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Các quy định liên quan đến giao rừng, cho thuê rừng trong Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 và các văn bản khác có liên quan

- Về căn cứ giao rừng: được quy định tại Điều 23 của Luật BV&PTR với 3 căn cứ, Điều 19 Nghị định số 23/2006/NĐ-CP về thi hành Luật BV&PTR thành 4 căn cứ, đó là căn cứ vào phương án giao rừng, cho thuê rừng do UBND cấp xã lập. Với quy định này cho thấy sự không hợp lý, vì UBND cấp xã không phải là cơ quan có thẩm quyền giao rừng nên việc quy định trách nhiệm lập phương án giao rừng cho chủ thể này là không phù hợp; các quy định cụ thể liên quan đến lập phương án giao rừng vẫn còn là vấn đề bỏ ngỏ, hiện chưa được quy định cụ thể.

- Về thẩm quyền giao rừng: Điều 28 Luật BV&PTR 2004 quy định về thẩm quyền giao rừng như sau: *Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định giao rừng, cho thuê rừng đối với tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê rừng đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài; Ủy ban nhân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh quyết định giao rừng, cho thuê rừng đối với hộ gia đình, cá nhân.* Điều 29 Khoản 3 Luật BV&PTR lại quy định: *Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch BV&PTR đã được phê duyệt quyết định giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn.* Như vậy, đã có sự thiếu thống nhất giữa quy định chung về thẩm quyền trong việc giao rừng cho mọi chủ thể.

- Về cách thức giao đối với từng loại rừng: Quy định cách thức giao đối với rừng loại rừng, đối tượng giao như giao rừng đặc dụng, giao rừng phòng hộ và giao rừng sản xuất (là rừng trồng và rừng tự nhiên). Tuy nhiên, các quy định này vẫn còn những bất hợp lý cho các đối tượng khác nhau và có mâu thuẫn với Luật đất đai 2013.

- Về cho thuê rừng: được quy định đối tượng được thuê rừng, loại rừng được thuê và cách thức trả tiền. Tuy nhiên, các quy định này cũng có sự không bình đẳng giữa các đối tượng, đặc biệt là giữa tổ chức, cá nhân trong

nước với người nước ngoài.

- Về định giá rừng khi giao và cho thuê rừng: Điều 20 Nghị định số 23/2006/NĐ-CP có quy định: Việc giao rừng phải xác định cụ thể về đặc điểm của khu rừng và phải được ghi trong quyết định giao rừng: vị trí và địa điểm khu rừng, diện tích rừng, loại rừng, trạng thái rừng, trữ lượng rừng và chất lượng rừng tại thời điểm cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký quyết định giao rừng. Điều đó có nghĩa, trong Quyết định giao rừng chỉ có nội dung về đặc điểm, diện tích, trạng thái rừng, trữ lượng rừng mà không có nội dung ghi giá rừng. Nếu không có nội dung này trong Quyết định giao rừng thì rất khó đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc tính tiền sử dụng rừng và tiền thuê rừng hay tính giá trị quyền sử dụng rừng khi nhà nước giao rừng không thu tiền sử dụng rừng. Hơn nữa, nếu rừng không được định giá trước khi giao hay cho thuê thì cũng không dễ trong việc giải quyết bồi thường thiệt hại khi nhà nước thu hồi rừng.

- Về các khái niệm: Một số khái niệm liên quan trong Luật BV&PTR còn rất chung chung làm cho tính minh bạch thấp, không có đủ nội hàm pháp lý cần thiết làm căn cứ cho việc áp dụng. Ví dụ, khái niệm cộng đồng; cộng đồng dân cư thôn là khá mơ hồ và vì vậy khi xử lý vấn đề giao rừng cho cộng đồng hay phát huy vai trò của cộng đồng trong BV&PTR, các cơ quan thực thi pháp luật rất lúng túng.

3.2. Kết quả thực thi chính sách giao rừng, cho thuê rừng

3.2.1. Kết quả đạt được

- Về cơ bản rừng được giao cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình quản lý và sử dụng với diện tích được giao chiếm trên 80% tổng diện tích đất lâm nghiệp.

- Diện tích rừng giao cho các tổ chức (Các BQL và CTLN) nhiều, các tổ chức này vẫn đang giữ vai trò chủ đạo trong việc quản lý sử dụng rừng và phát triển vốn rừng.

- Đất và rừng được giao cho các hộ gia đình và cá nhân đã phát huy được hiệu quả trong việc cải thiện sinh kế cho hộ, góp phần nâng cao độ che phủ rừng, thông qua việc mở rộng diện tích rừng trồng.

- Tổng số Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp đã cấp tính đến tháng 6/2014 là 1.971.817 giấy với diện tích đất lâm nghiệp đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là: 12.268.742 ha.

- Tổng diện tích rừng và đất lâm nghiệp đã cho thuê là 555.782 ha, trong đó cho tổ chức thuê 553.299 ha, cho hộ gia đình và cá nhân thuê 2.483 ha; Đất có rừng: 442.642 ha (rừng tự nhiên 188.066 ha, rừng trồng 266.547 ha); đất chưa có rừng: 98.784 ha.

3.2.2. Những mặt bất cập, hạn chế

- Các quy định liên quan đến giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng, chuyển đổi mục đích sử dụng rừng nằm tản mạn ở quá nhiều văn bản pháp luật khác nhau.

- Diện tích giao cho Ban quản lý, Công ty lâm nghiệp, đơn vị vũ trang, tổ chức kinh tế là chủ yếu, trong khi đó diện tích giao cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng còn ít nên làm giảm hiệu quả xã hội của chính sách giao rừng, cho thuê rừng. Bên cạnh đó, các tổ chức kinh tế được giao nhiều nhưng các nguồn lực cho quản lý hạn chế, năng lực quản lý có giới hạn nên làm cho công tác quản lý sử dụng tài nguyên rừng chưa có hiệu quả.

- Diện tích rừng được giao nhiều nhưng rừng có chủ thực sự ít dẫn đến hiệu quả sử dụng rừng thấp, gây ra những mâu thuẫn giữa các đối tượng khác nhau.

- Nhiều diện tích rừng thu hồi trả về địa phương nhưng triển khai thực hiện giao rừng, cho thuê rừng chậm. Một phần diện tích rừng tạm thời giao cho UBND xã quản lý, tuy nhiên do không phải chủ rừng, không có nguồn lực để khai thác sử dụng đất đai, khó khăn trong việc triển khai thực hiện giao rừng nên diện tích này chưa được khai thác sử dụng.

- Quy định về giao rừng cho từng đối tượng, loại rừng giao, cơ chế hưởng lợi từ rừng thiếu thống nhất, nhiều đối tượng được giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, nghèo kiệt không có nguồn thu nhưng thuộc đối tượng giao rừng có trả tiền là không hợp lý.

- Một số khu rừng cộng đồng đang quản lý, sử dụng có hiệu quả nhưng chưa được quy định là chủ rừng.

- Tiến độ giao rừng, cho thuê rừng còn chậm, chưa gắn liền giao rừng với giao đất lâm nghiệp, hồ sơ giao đất, giao rừng thiếu nhất quán, quản lý không chặt chẽ, đồng bộ.

- Việc điều tra, đánh giá chất lượng và phân loại rừng làm cơ sở cho công tác giao rừng, cho thuê rừng còn chậm.

- Thiếu các chính sách hỗ trợ sau giao, đặc biệt là đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn; việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp còn chậm và chưa gắn với việc giao rừng.

- Công tác giám sát, theo dõi và đánh giá hiệu quả sử dụng rừng sau khi giao chưa được thường xuyên, thiếu kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm. Việc thu hồi rừng của các tổ chức quản lý sử dụng kém hiệu quả để giao lại cho hộ gia đình, cá nhân sở tại còn chậm.

- Một số cơ chế, chính sách quy định về giao rừng, cho thuê rừng không còn phù hợp với điều kiện thực tế hiện nay, còn mâu thuẫn với 1 số Luật khác.

3.3. Những vấn đề cần chỉnh sửa và bổ sung liên quan đến giao rừng, cho thuê rừng trong Luật BV&PTR sửa đổi

3.3.1. Giao rừng

- Bổ sung cộng đồng dân cư thôn là chủ rừng, xác định loại rừng giao cho cộng đồng dân cư thôn, thẩm quyền giao rừng cộng đồng dân cư thôn. Bổ sung quy định về thẩm quyền của UBND cấp huyện trong việc giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn trong quy định chung về thẩm quyền giao rừng tại điều 28 (Luật BV&PTR).

- Quy định cấp nào có thẩm quyền giao rừng, cho thuê rừng thì sẽ xây dựng phương án, UBND cấp xã chỉ phối hợp để thực hiện.

- Quy định Nhà nước giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên có thu tiền sử dụng rừng đối với các tổ chức kinh tế là không hợp lý (điểm b khoản 3 - điều 24 - giao rừng), vì phần lớn rừng giao cho các tổ chức kinh tế là rừng nghèo và rừng mới phục hồi, không có khả năng khai thác và cần một vài thập kỷ tổ chức quản lý bảo vệ tốt mới có thể có thu nhập, khi khai thác rừng chủ rừng đã phải đóng thuế tài nguyên. Bên cạnh đó Luật Đất đai quy định đất rừng sản xuất là rừng tự nhiên thì thực hiện giao đất không thu tiền. Vì vậy, nội dung này cần được sửa đổi cho phù hợp.

- Điều 22 – Nghị định 23/2006/NĐ-CP quy định: “Hạn mức rừng phòng hộ, rừng sản xuất giao cho mỗi gia đình, cá nhân không quá 30 (ba mươi) ha đối với mỗi loại rừng” là không hợp lý mà cần có hạn mức giao mỗi loại rừng cần khác nhau.

- Thiếu quy định về định giá rừng trong quyết định giao và cho thuê rừng nên rất khó đảm bảo cơ sở pháp lý cho việc tính tiền sử dụng rừng, tiền thuê rừng hay tính giá trị quyền sử dụng rừng khi nhà nước giao rừng không thu tiền sử dụng rừng. Hơn nữa, rừng không được định giá trước khi giao hay cho thuê đã gặp khó khăn trong việc giải quyết bồi thường thiệt hại khi nhà nước thu hồi rừng.

- Nội dung pháp lý về quyền sử dụng, quyền hưởng lợi từ rừng tự nhiên chưa được quy định rõ ràng, minh bạch trong các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là mối quan hệ về lợi ích giữa nhà nước - với tư cách là đại diện chủ sở hữu rừng tự nhiên và chủ rừng - với tư cách là người được nhà nước giao quyền sử dụng rừng thông qua hình thức giao rừng, cho thuê rừng. Các chính sách giao, cho thuê rừng thường hướng vào bảo vệ tài nguyên thiên nhiên hơn là bảo hộ tài sản. Cần quy định rừng sản xuất là rừng tự nhiên giao cho chủ rừng là

tài sản của chủ rừng và chủ rừng có trách nhiệm bảo toàn và phát triển rừng.

3.3.2. Cho thuê rừng

- Điều 25, Luật BV&PTR: Quy định tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước được Nhà nước cho thuê rừng thu tiền thuê rừng hàng năm, trong khi đó, tổ chức, cá nhân nước ngoài lại được chọn trả tiền thuê rừng hàng năm hoặc trả tiền một lần cho cả thời gian thuê. Thời hạn trả tiền thuê rừng nêu trên tương ứng với các quyền của chủ rừng. Điều này dẫn đến sự không bình đẳng giữa tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước và tổ chức, cá nhân nước ngoài. Vì vậy, cần sửa đổi cách thức trả tiền thuê giống nhau giữa 2 đối tượng.

- Cho thuê rừng nhưng thiếu các văn bản hướng dẫn cụ thể về định giá cho thuê nên khó thực hiện. Một số tỉnh xây dựng giá rừng tạm thời trên cơ sở giá gỗ và LSNG mà không có các giá trị môi trường và giá trị khác của rừng.

IV. KẾT LUẬN

Luật BV&PTR 2004 quy định về giao rừng, cho thuê rừng hết sức chi tiết và được triển khai trong thực tiễn với kết quả đạt được khá tốt ở nhiều địa phương. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện các quy định về giao rừng, cho thuê rừng cũng còn một số bất cập, hạn chế

nhất định. Vì vậy, việc nghiên cứu sửa đổi, bổ sung những quy định liên quan trong Luật là hết sức cần thiết. Báo cáo tập trung vào việc rà soát các quy định trong Luật BV&PTR 2004 và những văn bản pháp lý có liên quan, kết quả thực hiện và những tồn tại trong thực tiễn. Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng, đã đưa ra một số đề xuất sửa đổi, bổ sung quy định về giao rừng, cho thuê rừng. Những ý kiến đóng góp là cơ sở để các bên liên quan, các nhà hoạch định chính sách, nhà nghiên cứu xem xét, phân tích, đánh giá nhằm sửa đổi, bổ sung trong Luật BV&PTR sửa đổi.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2013. Báo cáo đánh giá 10 năm thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.
2. Trần Quang Bảo, 2010. Đánh giá chính sách giao thuê đất và khoán rừng vùng Bắc Trung Bộ. Báo cáo Tư vấn JICA.
3. Bùi Thị Minh Nguyệt, 2016. Đánh giá, đề xuất nội dung về giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng, chuyển đổi mục đích sử dụng rừng trong xây dựng Luật Lâm nghiệp. Báo cáo Tư vấn JICA.
4. Phan Đình Nhã, 2014. Báo cáo tọa đàm: Một số vấn đề về chính sách và thực tiễn trong công tác giao đất giao rừng và hiệu quả sau giao đất giao rừng cho hộ và cộng đồng dân cư.
5. Quốc hội, 2004. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.

REVISION ISSUES RELATED TO FOREST ALLOCATION AND FOREST LEASE IN LAW ON FOREST PROTECTION AND DEVELOPMENT 2004

Bui Thi Minh Nguyet¹, Tran Quang Bao²

^{1,2}*Vietnam National University of Forestry*

SUMMARY

This paper presents a summary of the results of the review of forest allocation and forest leases provided in the Forest Protection and Development Law 2004. Applying method of aggregation, data analysis and expert consultation. This article has reviewed the policies related to forest allocation and rental have been issued. Evaluate the results of implementation of forest allocation and lease policy; Identify the shortcomings of the current policy, and propose amendments to forest allocation and lease in the Forest Protection and Development Law to be issued in the future.

Keywords: Forest allocation, forest lease, forestry policy, Forest Protection and Development Law.

Ngày nhận bài : 24/3/2017

Ngày phản biện : 12/4/2017

Ngày quyết định đăng : 20/4/2017