

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

LÊ THANH THƯƠNG

**QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ RỪNG
TỪ THỰC TIỄN TỈNH QUẢNG NAM**

Chuyên ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 60.38.01.02

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

GS. TS. VÕ KHÁNH VINH

HÀ NỘI, năm 2017

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan rằng các số liệu và kết quả trong luận văn là hoàn toàn trung thực và chưa được sử dụng để bảo vệ một học vị nào; mọi số liệu và thông tin trích dẫn trong luận văn đều được chỉ rõ nguồn gốc.

Tác giả luận văn

Lê Thanh Thương

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG	8
1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò quản lý nhà nước về bảo vệ rừng.....	8
1.2. Nguyên tắc quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng	13
1.3. Nội dung và hình thức, phương pháp quản lý nhà nước về bảo vệ rừng	15
1.4. Những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN về bảo vệ rừng	23
1.5. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng.....	27
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ RỪNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NAM.....	30
2.1. Hiện trạng tài nguyên rừng và tình hình xâm hại rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam	30
2.2. Quản lý nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.....	35
2.3. Đánh giá kết quả hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam	45
CHƯƠNG 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ RỪNG.....	57
3.1. Nhu cầu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ rừng.....	57
3.2. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng.....	59
3.3. Các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ rừng	62
KẾT LUẬN	75
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

Stt	Ký hiệu	Nguyên nghĩa
1	ANQP	An ninh - quốc phòng
2	BVR	Bảo vệ rừng
3	BV&PTR	Bảo vệ và phát triển rừng
4	KT-XH	Kinh tế - xã hội
5	PCCCR	Phòng cháy chữa cháy rừng
6	QLNN	Quản lý Nhà nước
7	QLBVR	Quản lý bảo vệ rừng
8	TNR	Tài nguyên rừng

DANH MỤC CÁC BẢNG

Số hiệu bảng	Tên bảng	Trang
2.1.	Diện tích rừng và độ che phủ rừng giai đoạn 2011 - 2015	30
2.2.	Diện tích rừng theo chức năng tính từ năm 2011 đến 2015	31
2.3.	Số vụ vi phạm và hành vi vi phạm từ 2011 – 2015	32
2.4.	Số vụ cháy rừng xảy ra và thiệt hại do cháy rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2011 – 2015.	34
2.5.	Số lượng công chức làm công tác BVR tính đến năm 2015	42

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Rừng là nguồn tài nguyên vô cùng quý giá của mỗi quốc gia, rừng có vai trò, vị trí to lớn đối với việc phát triển kinh tế - xã hội bền vững, bảo đảm an ninh quốc phòng (ANQP). Giá trị của rừng không chỉ giới hạn trong giá trị các lâm sản mà bao hàm cả giá trị văn hóa, lịch sử, bảo đảm môi trường sống của con người, điều hòa khí hậu và nguồn nước, góp phần chống thiên tai, bão lũ và biến đổi khí hậu ... Rừng có giá trị rất đặc biệt không chỉ đối với thế hệ hôm nay mà cả cho các thế hệ mai sau; rừng góp phần vào các hoạt động kinh tế nhờ vào khả năng cung cấp nguyên liệu liên tục, lâu dài với chất lượng nguyên liệu bảo đảm cho các ngành công nghiệp như: chế biến gỗ, mỹ phẩm, vật liệu xây dựng, giấy, sợi dệt, lấy tinh dầu,...

Thực tế cho thấy nếu tính cả giá trị kinh tế và giá trị môi trường thì đóng góp của ngành lâm nghiệp hiện nay khoảng 7,92% trong tổng số giá trị sản phẩm quốc nội (GDP); tổng kim ngạch xuất khẩu gỗ và các sản phẩm ngoài gỗ của ngành lâm nghiệp đạt 7,1 tỷ USD năm 2015 tăng 11,02% so với năm 2014 (Văn phòng Tổng cục lâm nghiệp). Bên cạnh đó rừng tạo ra các sản phẩm dịch vụ, nhiều dự án phát triển du lịch sinh thái gắn liền với các vườn quốc gia, các khu bảo tồn thiên nhiên, các khu rừng có cảnh quan đặc biệt, du lịch sinh thái không chỉ phục vụ nhu cầu về mặt tinh thần mà còn tăng thu nhập cho người dân bản địa góp phần ổn định dân cư và xoá đói giảm nghèo...

Hiện nay, việc khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên để phục vụ cho mục tiêu phát triển KT-XH như xây dựng các công trình thủy điện, khai thác các loại quặng. Thông thường các mỏ quặng, các khu vực lòng hồ thủy điện nằm ở những khu rừng có trữ lượng gỗ lớn, khi tiến hành khai thác có thể từ vài chục, thậm chí đến vài trăm hecta (ha) rừng bị phá. Bên cạnh đó, đời sống nhân dân còn gặp nhiều khó khăn, nhất là nhân dân sống ven rừng, gần rừng ở các tỉnh miền núi, đời sống của họ chủ yếu dựa vào khai thác các sản phẩm từ rừng do vậy phần nào làm suy giảm từng ngày từng giờ nguồn tài nguyên rừng.

Việt Nam, từ khi đổi mới và hội nhập quốc tế đã có nhiều thay đổi về quản lý nhà nước (QLNN) về công tác bảo vệ rừng (BVR). Luật bảo vệ và phát triển rừng được ban hành lần đầu tiên năm 1991 đến năm 2004 được sửa đổi, bổ sung; vấn đề bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR) đã được đưa vào mục tiêu kế hoạch phát triển KT-XH, Nghị quyết Đại hội VII của Đảng đã khẳng định: BV&PTR, đẩy mạnh việc trồng rừng, khoanh nuôi, tái sinh rừng, phủ xanh và sử dụng đất trồng, đồi núi trọc gắn với phân bố lao động lên trung du, miền núi, thực hiện định canh, định cư, ổn định đời sống của các dân tộc, mọi đất rừng đều có người làm chủ trực tiếp, kể cả rừng kinh tế, rừng phòng hộ và các khu bảo tồn là nhiệm vụ hết sức quan trọng.

Nhờ vào những đổi mới trong quá trình QLNN trong những năm qua, hoạt động QLBBVR đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng như: nhận thức của người dân về BVR được nâng lên, quan điểm đổi mới xã hội hoá về BVR được triển khai thực hiện bước đầu có hiệu quả; hệ thống pháp luật về quản lý bảo vệ rừng (QLBBVR) ngày càng được hoàn thiện phù hợp với thực tiễn, chủ trương đổi mới quản lý hiện nay và thông lệ Quốc tế; Chính quyền các cấp đã quan tâm nhiều hơn đến công tác QLBBVR, tình trạng xâm hại tài nguyên rừng (TNR) được ngăn chặn, đẩy lùi; thiệt hại về TNR do hành vi vi phạm gây ra giảm, số vụ vi phạm Luật BV&PTR trên phạm vi toàn quốc năm 2010 so với năm 2015 là 40.481 vụ/26.304 vụ giảm 18.430 vụ; diện tích rừng toàn quốc năm 2015 so với năm 2010 là 14,06 triệu ha/13,38 triệu ha tăng 0,68 triệu ha; độ che phủ của rừng năm 2015 so với năm 2010 là 40,84/39,5% tăng 1,34% [6], [11].

Tuy nhiên, do vấn đề đói nghèo chưa được giải quyết triệt để, rừng đã được giao nhưng khâu quản lý bảo vệ chưa được chặt chẽ. Bên cạnh đó, lợi nhuận đem lại từ việc kinh doanh các mặt hàng gỗ và các sản phẩm khác từ rừng trái với các qui định của Nhà nước là rất lớn. Do vậy, tình trạng vi phạm các qui định của Nhà nước về BVR như phá rừng, khai thác gỗ trái phép trên phạm vi cả nước nói chung và tỉnh Quảng Nam nói riêng vẫn diễn ra làm cho chất lượng rừng ngày càng bị suy giảm. Việc rừng bị tàn phá đã gây ra những hậu quả nghiêm trọng như: lũ ống, lũ quét, sạt lở đất, đá, hạn hán, xâm nhậm mặn và các tác hại về môi trường sinh thái,

ô nhiễm nguồn nước, ảnh hưởng lớn đến đời sống, sản xuất, sinh hoạt của nhân dân. Hàng năm, Nhà nước phải chi ra trăm tỷ đồng để khắc phục những hậu quả này gây bức xúc trong xã hội, tác động tiêu cực đến hoạt động QLNN về BVR.

Tổng hợp báo cáo từ các địa phương, trong năm 2015, thiên tai đã làm 154 người chết (94 người do lũ, mưa lũ sau bão, lũ quét và sạt lở đất; 60 người chết do lốc, sét; thiệt hại giảm 72 người so với trung bình 05 năm gần đây), 127 người bị thương, 1.242 nhà bị đổ, sập, trôi; 35.233 nhà bị ngập, hư hại, tốc mái; 445.110 ha diện tích lúa và hoa màu bị thiệt hại; hàng triệu mét khối đất đá giao thông, thủy lợi bị sạt lở, bồi lấp, 182km bờ sông, bờ biển bị sạt lở, 36 phương tiện khai thác thủy sản bị thiệt hại,.... Tổng thiệt hại khoảng 8.114 tỷ đồng, trong đó chủ yếu tập trung vào thiệt hại cây trồng nông nghiệp (lúa, hoa màu, cây lâu năm), sạt lở đường giao thông, thủy lợi, hệ thống cung cấp điện, viễn thông, hầm mỏ,...

Từ những phân tích trên cho thấy việc quản lý bảo vệ và khai thác, sử dụng hợp lý nguồn tài nguyên rừng sẽ góp phần to lớn vào phát triển KT-XH, bảo vệ môi trường sống. Vì vậy, nghiên cứu, tìm hiểu hoạt động QLNN về BVR nói chung và từ thực tiễn của tỉnh Quảng Nam nói riêng có vai trò quan trọng trong việc đánh giá những mặt đã đạt được cũng như chỉ ra những nguyên nhân của sự tồn tại, yếu kém, đồng thời tiếp tục phát huy những thành tựu đạt được và đề xuất các giải pháp phù hợp nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN về BVR nói chung và tại địa phương tỉnh Quảng Nam. Vậy đề tài “*Quản lý Nhà nước về bảo vệ rừng từ thực tiễn tỉnh Quảng Nam*” có ý nghĩa cả về mặt lý luận và thực tiễn, đáp ứng nhu cầu nhiệm vụ hiện nay trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.

2. Tình hình nghiên cứu đề tài

Đã có một số công trình nghiên cứu như:

Luận văn Thạc sĩ Luật học “*Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*” của Hà Công Tuấn, năm 2002, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Tác giả nghiên cứu, đánh giá thực trạng vai trò của pháp luật trong QLNN đối với lĩnh vực bảo vệ rừng và đưa ra

những giải pháp nâng cao vai trò của pháp luật trong QLNN đối với lĩnh vực bảo vệ rừng.

Luận văn Thạc sĩ Luật học “*Một số vấn đề cơ bản về pháp luật bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*” của Nguyễn Thanh Huyền, năm 2005, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Tác giả nghiên cứu một số vấn đề cơ bản của pháp luật bảo vệ rừng, đề xuất các giải pháp đổi mới, hoàn thiện pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng.

Luận án Tiến sĩ Luật học “*Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*” của Hà Công Tuấn, năm 2006, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Tác giả nhấn mạnh trong các công cụ quản lý Nhà nước nói chung và quản lý bảo vệ rừng nói riêng thì công cụ pháp luật đóng vai trò rất quan trọng.

Luận án Tiến sĩ ngành Luật kinh tế “*Hoàn thiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam hiện nay*” của Nguyễn Thanh Huyền, năm 2012, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội. Tác giả nghiên cứu làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về vai trò, sự điều chỉnh của pháp luật đối với lĩnh vực QLBNR ở Việt Nam hiện nay và nêu bật các yêu cầu đặt ra, cũng như xây dựng hệ thống các nguyên tắc điều chỉnh đối với pháp luật QLBNR.

Luận án Tiến sĩ ngành Quản lý hành chính công “*Quản lý nhà nước về xã hội hoá bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên*” của Lê Văn Từ, năm 2015, Học viện Hành chính Quốc gia Hà Nội. Tác giả nghiên cứu, phân tích làm rõ hơn cơ sở lý luận và đưa ra những khuyến nghị khoa học cho việc hoàn thiện quản lý nhà nước đối với xã hội hoá bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên.

Ngoài ra, còn nhiều bài viết trên các tạp chí, báo và các tham luận trong hội thảo của nhiều tác giả đề cập đến vấn đề này ở nhiều góc độ khác nhau. Tuy nhiên, các nghiên cứu trong chủ đề này tập trung chủ yếu vào những đánh giá vĩ mô, phân tích các chính sách tổng thể, chứ chưa đi sâu vào phân tích thực trạng tổ chức và hoạt động QLNN về BVR ở cấp độ địa phương.

3. Mục đích và nhiệm vụ của nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Trên cơ sở phân tích các vấn đề lý luận về QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng (BVR), đánh giá thực trạng tổ chức và hoạt động QLNN về bảo vệ rừng tại địa phương, từ đó đề xuất phương hướng và các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả QLNN về BVR tại tỉnh Quảng Nam.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nêu trên, nhiệm vụ nghiên cứu của Luận văn là:

- Hệ thống hóa, phân tích cơ sở lý luận về QLNN, đánh giá tổ chức và hoạt động QLNN về bảo vệ rừng.
- Đánh giá những kết quả đạt được, những hạn chế và nguyên nhân tồn tại của hoạt động QLNN về bảo vệ rừng.
- Đề xuất một số giải pháp chủ yếu mang tính khả thi nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN về bảo vệ rừng tại tỉnh Quảng Nam

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận văn nghiên cứu về cơ cấu tổ chức và hoạt động QLNN về BVR. Trên cơ sở phân tích, đánh giá những kết quả đạt được, những hạn chế, nguyên nhân tồn tại xuất phát từ hoạt động QLNN về BVR và một số yếu tố khác làm ảnh hưởng đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực này, làm cơ sở cho việc đề ra giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động QLNN về BVR.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

Xuất phát từ thực tế nạn phá rừng, khai thác rừng trái phép đang là vấn đề gây bức xúc trong nhiều năm nay trên địa bàn tỉnh Quảng Nam, luận văn tập trung nghiên cứu trong phạm vi tỉnh Quảng Nam, thời gian kể từ khi thực hiện Luật BV&PTR năm 2004 (sửa đổi) đến nay, trong đó tập trung vào giai đoạn từ năm 2010 – 2015. Đây là giai đoạn cả nước cùng đẩy mạnh các biện pháp bảo vệ và phát triển rừng tạo đà để hoàn thành kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020.

5. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu

5.1. Phương pháp luận

Để hoàn thành luận văn, tác giả đã dựa trên cơ sở phương pháp luận của chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh, các quan điểm của Đảng và Nhà nước ta về pháp luật, về công tác quản lý và bảo vệ rừng.

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn sử dụng một số phương pháp nghiên cứu cụ thể sau:

Phương pháp phân tích, tổng hợp: được sử dụng để xây dựng cơ sở lý luận hoạt động QLNN về BVR, xem xét mối quan hệ giữa nội dung QLNN về BVR và các nhân tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN về BVR cũng như đặc điểm của QLNN về BVR.

Phương pháp tổng hợp số liệu: thông tin, số liệu về hoạt động QLNN đối với lĩnh vực BVR từ các Nghị quyết, Chỉ thị, phương án, kế hoạch BVR của Trung ương, của tỉnh Quảng Nam, các báo cáo tổng kết công tác quản lý BVR của Chi cục Kiểm lâm và các ngành có liên quan từ năm 2010 đến 2015.

Thông tin và dữ liệu thu thập được, từ đó có những bình luận, đánh giá về các nội dung nghiên cứu hoạt động QLNN về BVR trên địa bàn tỉnh Quảng Nam.

Ngoài ra, còn sử dụng các phương pháp thống kê, so sánh; phương pháp lịch sử; phương pháp đàm thoại (trao đổi ý kiến với những chuyên gia đầu ngành, những người làm công tác thực tiễn lâu năm).

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận văn

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn đóng góp một số vấn đề lý luận về tổ chức và hoạt động QLNN đối với công tác QLBNR. Tìm ra những nguyên nhân đạt được kết quả và những hạn chế trong công tác BVR. Đồng thời đề xuất một số giải pháp chủ yếu nhằm thực hiện tốt công tác BVR trong điều kiện hiện nay.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Trên cơ sở phân tích, đánh giá về cơ sở lý luận, thực tiễn từ công tác BVR giúp các nhà lãnh đạo địa phương tỉnh Quảng Nam có thêm các giải pháp mới, trên

cơ sở đó xây dựng những phương án, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng tại địa phương hiệu quả hơn.

7. Cơ cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, phần kết luận, mục lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận văn gồm có 3 chương:

Chương 1: Những vấn đề lý luận và pháp luật về quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Chương 2: Thực trạng quản lý Nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

Chương 3: Phương hướng và giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước về bảo vệ rừng

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VÀ PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG LĨNH VỰC BẢO VỆ RỪNG

1.1. Khái niệm, đặc điểm và vai trò quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

1.1.1. Các khái niệm liên quan

1.1.1.1. Khái niệm quản lý, quản lý nhà nước

Xét trên phương diện nghĩa của từ, quản lý thường được hiểu là chủ trì hay phụ trách một công việc nào đó.

Bản thân khái niệm quản lý có tính đa nghĩa nên có sự khác biệt giữa nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Hơn nữa, do sự khác biệt về thời đại, xã hội, chế độ, nghề nghiệp nên quản lý cũng có nhiều giải thích, lý giải khác nhau. Cùng với sự phát triển của phương thức xã hội hoá sản xuất và sự mở rộng trong nhận thức của con người thì sự khác biệt về nhận thức và lý giải khái niệm quản lý càng trở nên rõ rệt.

Xuất phát từ những góc độ nghiên cứu khác nhau, rất nhiều học giả trong và ngoài nước đã đưa ra giải thích không giống nhau về quản lý. Cho đến nay, vẫn chưa có một định nghĩa thống nhất về quản lý.

Một số nhà nghiên cứu, học giả trong nước cho rằng: Quản lý là một hiện tượng xã hội, xuất hiện từ lâu trong lịch sử loài người, được các nhà tư tưởng, các nhà triết học và các nhà khoa học thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau tìm hiểu, nghiên cứu; có người cho quản lý là các hoạt động thực hiện nhằm đảm bảo sự hoàn thành công việc qua nỗ lực của người khác; có tác giả cho quản lý là công tác phối hợp có hiệu quả hoạt động của các cộng sự cùng chung một tổ chức; cũng có tác giả lại cho rằng quản lý là hoạt động thiết yếu bảo đảm phối hợp những nỗ lực cá nhân nhằm đạt được các mục tiêu của nhóm [39, tr.10].

Quản lý là điều khiển, chỉ đạo một hệ thống hay một quá trình, căn cứ vào những quy luật, định luật hay nguyên tắc tương ứng để cho hệ thống hay quá trình ấy vận động theo ý muốn của người quản lý nhằm đạt được mục đích đã định trước [27, tr.8].

Đây có thể coi là một khái niệm chung về quản lý, vì khái niệm này thích hợp với tất cả các trường hợp từ sự vận động của một cơ thể sống, một vật cơ giới, một thiết bị tự động hóa đến hoạt động của một tổ chức xã hội, một đơn vị kinh tế hay cơ quan nhà nước.

Trong hoạt động quản lý thì chủ thể quản lý là con người hay tổ chức con người; chủ thể quản lý phải là đại diện có uy tín, có quyền hạn và trách nhiệm liên kết, phối hợp những hoạt động riêng lẻ của từng cá nhân hướng tới mục tiêu chung nhằm đạt được kết quả nhất định trong quản lý, còn khách thể trong quản lý là trật tự - trật tự này được quy định bởi nhiều loại quy phạm khác nhau như: quy phạm đạo đức, quy phạm chính trị, quy phạm tôn giáo, quy phạm pháp luật.

Vậy một cách khái quát: quản lý là sự tác động của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong điều kiện biến động của môi trường.

QLNN xuất hiện cùng với sự ra đời của Nhà nước, đó là quản lý toàn xã hội. Nội hàm của QLNN thay đổi phụ thuộc vào chế độ chính trị, lịch sử và đặc điểm văn hoá, trình độ phát triển kinh tế - xã hội của mỗi quốc gia qua các giai đoạn lịch sử.

QLNN là một dạng của quản lý xã hội, đây là một quá trình phức tạp, đa dạng; trong nghiên cứu lý luận cũng như thực tiễn, QLNN được hiểu theo hai cấp độ: QLNN theo nghĩa rộng là đề cập đến chức năng của cả bộ máy nhà nước (từ hoạt động lập hiến, lập pháp, hoạt động hành pháp đến hoạt động tư pháp); còn tiếp cận theo nghĩa hẹp chỉ là hoạt động chấp hành của cơ quan QLNN; hoạt động này chủ yếu giao cho hệ thống cơ quan hành chính thực hiện đó là các chủ thể quản lý [39, tr.11].

QLNN không phải là sự quản lý đối với nhà nước, mà là sự quản lý có tính chất nhà nước, của nhà nước đối với xã hội. QLNN được thực hiện bởi quyền lực nhà nước; quyền lực nhà nước được ghi nhận, củng cố bằng pháp luật và đảm bảo thực hiện bằng sự cưỡng chế nhà nước; theo nghĩa hẹp QLNN có những đặc trưng cơ bản sau: QLNN mang tính chất quyền lực nhà nước, có tính chất tổ chức cao và

mang tính mệnh lệnh của nhà nước, QLNN mang tính tổ chức và điều chỉnh chủ yếu, QLNN mang tính tổ chức và kế hoạch, QLNN mang tính liên tục [39, tr.11].

1.1.1.2. Khái niệm quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

QLNN về BVR là một bộ phận của QLNN nên nó có những đặc trưng vốn có, ngoài ra nó có chủ thể, đối tượng quản lý riêng, có thể khái quát như sau: QLNN về BVR là quá trình các chủ thể QLNN xây dựng chính sách, ban hành pháp luật và sử dụng công cụ pháp luật trong hoạt động quản lý nhằm đạt được yêu cầu, mục đích BVR nhà nước đã đặt ra [39, tr.12].

Hay nói một cách cụ thể hơn: QLNN về bảo vệ rừng là quá trình các cơ quan, cá nhân trong bộ máy nhà nước đề ra các chủ trương, chính sách, xây dựng hệ thống văn bản pháp luật và sử dụng nó để điều chỉnh các hoạt động quản lý nhằm đạt được những yêu cầu, mục đích của mình về bảo vệ rừng.

1.1.2. Đặc điểm quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

1.1.2.1. Rừng là đối tượng quản lý nhà nước đặc thù

Rừng là nguồn tài nguyên có khả năng tái tạo và có tính chất quyết định trong việc bảo vệ môi trường sinh thái toàn cầu; rừng bao gồm các yếu tố thực vật, động vật, vi sinh vật, đất rừng, các yếu tố này có quan hệ liên kết cùng tạo nên hoàn cảnh rừng đặc trưng.

Rừng Việt Nam gắn bó chặt chẽ với đời sống của hàng triệu người dân sống trong rừng và gần rừng; diện tích rừng quốc gia được chia thành 3 loại theo chức năng và công dụng của các yếu tố để quản lý gồm: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất. Vì vậy, QLNN trong lĩnh vực BVR phải áp dụng những cơ chế, chính sách, các quy định pháp luật khác nhau phù hợp với mục đích chủ yếu đối với từng loại rừng. QLNN trong lĩnh vực BVR phải tiến hành đồng bộ các công cụ quản lý, phát huy sức mạnh của cộng đồng để đạt được mục tiêu và chương trình hành động BVR [40, tr.19].

1.1.2.2. Đặc trưng về chủ thể chịu sự quản lý

Chủ thể chịu sự QLNN trong lĩnh vực BVR là tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động BVR; các chủ thể chịu sự quản lý rất đa dạng, thuộc nhiều thành

phần kinh tế và mỗi loại hình chủ thể có địa vị pháp lý khác nhau. Trong đó, các chủ rừng là chủ thể chịu sự quản lý chủ yếu bao gồm: các cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân; các tổ chức kinh tế như lâm trường, công ty lâm nghiệp; các ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; các tổ chức, cá nhân nước ngoài được nhà nước giao, cho thuê rừng là chủ thể chịu sự quản lý của nhà nước trực tiếp và chủ yếu nhất.

Mỗi loại chủ thể nói trên có những đặc trưng riêng: các Ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng được nhà nước giao rừng, giao đất để phát triển rừng. Các tổ chức kinh tế được nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất để phát triển rừng hoặc công nhận quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng, nhận chuyển quyền sử dụng rừng, nhận chuyển quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng. Các hộ gia đình, cá nhân trong nước được nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất để phát triển rừng hoặc công nhận quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng, nhận chuyển quyền sử dụng rừng, nhận chuyển quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng. Các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam được nhà nước cho thuê rừng, cho thuê đất để phát triển rừng nên QLNN trong lĩnh vực BVR đòi hỏi nhà nước phải chú trọng nghiên cứu, áp dụng các biện pháp quản lý phù hợp với những đối tượng chủ thể cụ thể. Mặt khác phải coi trọng và tăng cường biện pháp giáo dục, thuyết phục và giải thích pháp luật, chế độ, chính sách của đảng, nhà nước; đồng thời kết hợp BVR với phát triển kinh tế - văn hóa nông thôn miền núi [40, tr.20].

1.1.2.3. Khách thể quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Khách thể QLNN trong lĩnh vực BVR là trật tự QLNN về BVR; trật tự này được quy định trước hết và chủ yếu trong các quy định của pháp luật về BV&PTR như qui định về tổ chức bộ máy quản lý, quyền định đoạt của nhà nước, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể chịu sự quản lý...nhằm đạt được mục đích QL BVR của nhà nước.

1.1.3. Vai trò của quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

1.1.3.1. Sự cần thiết phải tăng cường vai trò quản lý của nhà nước về bảo vệ rừng

Xuất phát từ những đặc điểm của QLNN về bảo vệ rừng như rừng là đối tượng quản lý nhà nước đặc thù, rừng bao gồm nhiều yếu tố thực vật, động vật, vi sinh vật, đất rừng, hệ sinh thái,...đồng thời chủ thể chịu sự quản lý trong lĩnh vực bảo vệ rừng rất đa dạng, chủ yếu bao gồm: các cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân; các tổ chức kinh tế như lâm trường, công ty lâm nghiệp; các ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; các tổ chức, cá nhân nước ngoài được nhà nước giao, cho thuê rừng ... Do vậy, Nhà nước cần phải tăng cường sự quản lý đối với lĩnh vực này.

Trên phương diện quốc gia, để phát triển kinh tế, khai thác tài nguyên,... nếu không có cơ chế bảo vệ và phát triển rừng hợp lý sẽ dẫn đến dần dần cạn kiệt nguồn tài nguyên, làm mất cân bằng sinh thái, ảnh hưởng nghiêm trọng đến đời sống kinh tế, văn hoá, xã hội mà trực tiếp là sự sống của con người. Chính vì vậy mà Nhà nước có vai trò rất quan trọng trong việc bảo vệ và phát triển rừng.

1.1.3.2. Vai trò của quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

Nhà nước với tư cách là chủ thể đặc biệt tham gia quản lý, bảo vệ rừng bằng việc xây dựng và ban hành các cơ chế, chính sách bảo vệ rừng thống nhất từ Trung ương đến địa phương theo từng giai đoạn cụ thể. Theo đó, các địa phương, các bộ, ngành có liên quan cụ thể hóa các cơ chế, chính sách bằng việc xây dựng kế hoạch bảo vệ rừng và có sự phối hợp chặt chẽ, đồng bộ đem lại kết quả tốt nhất.

Hoạt động quản lý của nhà nước về bảo vệ rừng là tất yếu, thường xuyên, liên tục và không thể thiếu. Song song với hoạt động bảo vệ rừng, Nhà nước đồng thời ban hành cơ chế chính sách về khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên rừng hợp lý nhằm phục vụ nền kinh tế, nhu cầu cuộc sống, văn hóa, xã hội của đất nước, đồng thời tái tạo, phát triển vốn rừng và làm giàu rừng.

Quản lý nhà nước về bảo vệ rừng là nhằm thực hiện chức năng quản lý của Nhà nước, sự thiết lập và thực thi những khuôn khổ thể chế cùng với những quy

định có tính chất pháp quy để duy trì, bảo tồn và phát triển rừng. Vì thế, việc quản lý, sử dụng, bảo vệ và phát triển rừng phải tuân theo quy hoạch, kế hoạch mang tính chiến lược, lâu dài đã được Nhà nước phê duyệt. Ủy ban nhân dân các cấp, các Bộ, ngành có liên quan trong quá trình quản lý phải tuân theo những yêu cầu nhất định. Yêu cầu chung là coi trọng và đề cao vai trò của QLNN hướng tới mô hình Nhà nước pháp quyền. QLNN được thực hiện trên mọi lĩnh vực và mọi thành phần kinh tế. Đối với mỗi lĩnh vực phải thể hiện quyền lực, sự kiểm soát, giám sát, điều chỉnh của Nhà nước ở lĩnh vực đó nhằm đảm bảo các hoạt động đúng với pháp luật, phù hợp với quyền và nghĩa vụ của mọi công dân và các tổ chức xã hội.

1.2. Nguyên tắc quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng

1.2.1. Bảo đảm sự quản lý tập trung thống nhất của nhà nước

Rừng có vai trò rất to lớn đối với cuộc sống của con người, đối với nền kinh tế cho thấy việc nhà nước thống nhất quản lý trong lĩnh vực BVR là cần thiết; điều đó sẽ đảm bảo cho việc duy trì mục tiêu chung của cả xã hội.

Quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước được thực hiện theo luật pháp và được thể hiện trên nhiều mặt như: quyền giao đất, giao rừng, cho thuê rừng đối với các tổ chức hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn bản, quyền định giá rừng, quyền chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, quyền kiểm tra, giám sát việc thực hiện nghĩa vụ của chủ rừng và xử lý hành vi vi phạm luật BV&PTR.

Để đảm bảo quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước trong lĩnh vực BVR thì nhà nước phải nắm và sử dụng tốt các công cụ quản lý cũng như các phương pháp quản lý thích hợp; nếu sử dụng tốt các công cụ quản lý và phương pháp quản lý thì quyền quản lý tập trung thống nhất của nhà nước được duy trì ở mức độ cao; ngược lại, nếu có những thời điểm nào đó, việc sử dụng các công cụ quản lý không đồng bộ, các phương pháp quản lý không thích ứng thì hiệu lực và hiệu quả quản lý trong lĩnh vực BVR sẽ giảm đi, tình trạng vi phạm pháp luật về BVR tăng lên. Điều đó sẽ gây hậu quả không tốt đối với xã hội và làm suy giảm quyền quản lý tập trung thống nhất trong lĩnh vực BVR của nhà nước (Luật BV&PTR, 2004).

1.2.2. Bảo đảm sự phát triển bền vững

Hoạt động QLNN về BVR phải bảo đảm phát triển bền vững về KTXH, môi trường, ANQP; phù hợp với chiến lược phát triển KTXH, chiến lược phát triển lâm nghiệp; đúng quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của cả nước và địa phương, tuân thủ theo quy chế quản lý rừng do Thủ tướng Chính phủ quy định.

Phải kết hợp bảo vệ và phát triển rừng với khai thác, sử dụng một cách hợp lý nhằm phát huy hiệu quả tài nguyên rừng; kết hợp chặt chẽ giữa trồng rừng, khoanh nuôi tái sinh để phục hồi rừng, làm giàu rừng với bảo vệ diện tích rừng hiện có; kết hợp phát triển lâm nghiệp với nông nghiệp và ngư nghiệp; tăng cường trồng rừng kinh tế gắn với phát triển công nghiệp chế biến lâm sản nhằm nâng cao giá trị sản phẩm từ tài nguyên rừng.

Việc bảo vệ rừng phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Nhà nước giao, cho thuê, thu hồi, chuyển mục đích sử dụng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng rừng, đất rừng phải đúng theo quy định của Luật BV&PTR, Luật đất đai và các quy định khác của pháp luật có liên quan, bảo đảm ổn định lâu dài theo hướng xã hội hoá nghề rừng.

1.2.3. Bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa các lợi ích

Bảo đảm hài hòa lợi ích giữa Nhà nước với chủ rừng; giữa lợi ích kinh tế của chủ rừng với lợi ích phòng hộ, bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên; giữa lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài; bảo đảm cho người làm nghề rừng sống chủ yếu bằng nghề rừng.

Việc đảm bảo kết hợp hài hoà giữa các lợi ích được thực hiện thông qua công tác quy hoạch rừng, chính sách tài chính về BVR và các quy định về quyền, nghĩa vụ của nhà nước và của chủ rừng. Nhà nước quy định cụ thể các mức hưởng lợi từ rừng đối với từng chủ rừng là tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, nhóm hộ và cộng đồng thôn bản, từ đó khuyến khích và tạo điều kiện để các chủ rừng và các nhà đầu tư vào nghề rừng an tâm, tự tin và mạnh dạn đầu tư để bảo vệ và phát triển rừng.

1.2.4. Đảm bảo tính kế thừa và tôn trọng lịch sử

QLNN của chính quyền phải tuân thủ việc kế thừa các quy định của pháp

luật của nhà nước trước đây, cũng như tính lịch sử trong QLNN về BVR qua các thời kỳ. Đối với những khu rừng do cộng đồng dân cư, thôn bản đã tham gia quản lý từ lâu đời như khu rừng ma (nơi chôn cất của người dân tộc vùng sâu, vùng xa), khu rừng giữ và cung cấp nguồn nước cho sinh hoạt của người dân tộc thiểu số ở một số địa phương,... thì Nhà nước tiếp tục giao cho họ quản lý, bảo vệ và hướng dẫn lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ, phát triển hợp lý.

1.3. Nội dung và hình thức, phương pháp quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

1.3.1. Nội dung quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

1.3.1.1. Ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về bảo vệ rừng

Văn bản pháp luật trong lĩnh vực QLBBVR là những văn bản không chỉ cung cấp thông tin mà còn thể hiện ý chí mệnh lệnh của các cơ quan QLNN đối với người khai thác, sử dụng rừng nhằm thực hiện các chủ trương, quy định của nhà nước.

Công tác xây dựng văn bản pháp luật là một nội dung quan trọng không thể thiếu đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực quản lý, BVR. Dựa trên việc ban hành các văn bản pháp luật này, nhà nước buộc các đối tượng khai thác, sử dụng rừng phải thực hiện các quy định về khai thác, sử dụng rừng theo một khuôn khổ do nhà nước đặt ra; văn bản pháp luật trong QLBBVR biểu hiện quyền lực của các cơ quan QLNN về rừng, nhằm lập lại một trật tự pháp lý theo mục tiêu của các cơ quan quản lý; văn bản pháp luật nói chung và văn bản pháp luật trong lĩnh vực BVR nói riêng mang tính chất nhà nước; nhà nước ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Vì vậy văn bản pháp luật trong QLBBVR vừa thể hiện được ý chí của nhà nước vừa thể hiện được nguyện vọng của đối tượng khai thác, sử dụng rừng.

Văn bản QLNN trong lĩnh vực BVR có hai loại: văn bản quy phạm pháp luật và văn bản pháp quy.

Văn bản quy phạm pháp luật bao gồm các văn bản luật bao gồm: Hiến pháp, Luật; các quy định của hiến pháp là căn cứ cho tất cả các ngành luật; còn luật là các văn bản có giá trị sau hiến pháp nhằm cụ thể hoá các quy định của hiến pháp.

Văn bản pháp quy là các văn bản dưới luật như nghị định, chỉ thị, quyết định,

thông tư, quy chế chứa đựng các quy tắc sử dụng chung được áp dụng nhiều lần do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một trình tự thủ tục nhất định nhằm cụ thể hoá luật, pháp lệnh; văn bản pháp quy được ban hành nhằm đưa ra các quy phạm pháp luật thể hiện quyền lực của nhà nước được áp dụng vào thực tiễn. Đó là phương tiện để quản lý nhà nước, để thể chế hoá và thực hiện sự lãnh đạo của đảng, quyền làm chủ của nhân dân; mặt khác nó còn cung cấp các thông tin quy phạm pháp luật mà thiếu nó thì không thể quản lý được; văn bản pháp quy nhằm hướng dẫn thực hiện các quy định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, giải thích các chủ trương, chính sách và đề ra các biện pháp thi hành các chủ trương đó.

Thông tin quản lý có thể được truyền tải dưới các loại hình truyền thông, fax, mail... nhưng văn bản vẫn giữ một vị trí quan trọng; nó là phương tiện truyền đạt thông tin chính xác và bảo đảm các yêu cầu về mặt pháp lý chặt chẽ nhất. Ngoài ra, văn bản pháp luật về BVR còn là cơ sở để giúp cho các cơ quan quản lý tiến hành kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức, hộ gia đình cá nhân khai thác, sử dụng rừng; kiểm tra là một khâu tất yếu để đảm bảo cho việc khai thác, sử dụng rừng đạt hiệu quả; nếu không có kiểm tra thì các nghị quyết, nghị định, chỉ thị được ban hành chỉ là hình thức.

1.3.1.2. Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trên phạm vi cả nước và ở từng địa phương

Quy hoạch, kế hoạch BV&PTR là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp lý của nhà nước về tổ chức quản lý, khai thác, sử dụng rừng một cách đầy đủ hợp lý khoa học và có hiệu quả cao nhất. Thông qua quy hoạch mà các loại rừng được sử dụng theo từng mục đích nhất định và hợp lý. Các thành tựu khoa học công nghệ không ngừng được áp dụng để nhằm nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác, sử dụng rừng. Hiệu quả khai thác, sử dụng đất được thể hiện ở hiệu quả kinh tế xã hội và môi trường mà quy hoạch, kế hoạch BV&PTR là cơ sở để đạt được hiệu quả đó.

Quy hoạch rừng đảm bảo sự quản lý thống nhất của nhà nước, nó không chỉ có ý nghĩa trước mắt mà còn lâu dài. Nhờ có quy hoạch, tính chủ động sáng tạo trong khai thác, sử dụng rừng của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được nâng cao

khi họ được giao quyền sử dụng rừng.

Quy hoạch rừng tạo cơ sở pháp lý cho việc giao rừng, cho thuê rừng, đất rừng để đầu tư trồng rừng kinh tế góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đảm bảo ANQP.

Quy hoạch rừng là công cụ hữu hiệu giúp cho nhà nước nắm chắc được diện tích 3 loại rừng mà xây dựng chính sách khai thác, sử dụng rừng một cách đồng bộ, hạn chế sự chồng chéo trong quản lý, ngăn chặn các hiện tượng chuyển mục đích sử dụng rừng tùy tiện.

Kết quả của công tác quy hoạch phải đảm bảo 3 điều kiện : Kỹ thuật, kinh tế và pháp lý. Điều kiện về mặt kinh tế được thể hiện ở hiệu quả của việc khai thác, sử dụng rừng, điều kiện về mặt kỹ thuật thể hiện ở các công việc chuyên môn như điều tra, khảo sát, xây dựng bản đồ 3 loại rừng, điều kiện về mặt pháp lý là quy hoạch phải tuân theo các quy định của pháp luật, theo sự phân công phân cấp của nhà nước đối với công tác quy hoạch.

Công tác quy hoạch rừng đã được khẳng định trong Luật BV&PTR năm 2004, theo đó nhà nước thống nhất quản lý rừng theo quy hoạch.

Về thẩm quyền lập quy hoạch: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT) lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR trong phạm vi cả nước trình chính phủ quyết định. Ủy ban nhân dân (UBND) các cấp lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của địa phương mình.

Nội dung của công tác quy hoạch là: nghiên cứu, tổng hợp, phân tích tình hình về điều kiện tự nhiên, KTXH, ANQP, quy hoạch sử dụng đất, hiện trạng TNR. Đánh giá tình hình thực hiện quy hoạch BV&PTR kỳ trước, dự báo nhu cầu về rừng, lâm sản. Xác định phương hướng, mục tiêu bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng trong kỳ quy hoạch. Xác định diện tích và sự phân bố các loại rừng trong kỳ quy hoạch. Xác định các biện pháp quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển các loại rừng. Xác định các giải pháp thực hiện quy hoạch BV&PTR. Dự báo hiệu quả của quy hoạch.

Kế hoạch BV&PTR là chỉ tiêu cụ thể hoá quy hoạch. Công tác kế hoạch tập

trung những nguồn lực hạn hẹp vào giải quyết có hiệu những vấn đề trọng tâm của kế hoạch trong từng thời kì.

Nội dung của kế hoạch sử dụng đất là: phân tích, đánh giá việc thực hiện kế hoạch BV&PTR kỳ trước. Xác định nhu cầu về diện tích các loại rừng và các sản phẩm, dịch vụ lâm nghiệp. Xác định các giải pháp, chương trình, dự án thực hiện kế hoạch BV&PTR. Triển khai kế hoạch BV&PTR năm năm đến từng năm (Luật BV&PTR, 2004).

1.3.1.3. Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý các hành vi vi phạm pháp Luật về bảo vệ rừng

Đây là nội dung thể hiện chức năng kiểm tra, giám sát của nhà nước đối với quản lý, sử dụng rừng.

Thanh tra, kiểm tra rừng nhằm đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng rừng được tuân thủ theo đúng pháp luật. Quá trình thanh tra, kiểm tra ngoài việc phát hiện những sai phạm để xử lý còn có tác dụng chấn chỉnh lệch lạc, ngăn ngừa những sai phạm có thể xảy ra. Ngoài ra, cũng có thể phát hiện những điều bất hợp lý trong chủ trương, chính sách, pháp luật để có kiến nghị bổ sung chỉnh sửa kịp thời. Thanh tra, kiểm tra có thể thực hiện thường xuyên hoặc đột xuất, có thể khi có hoặc không có dấu hiệu vi phạm.

Xử lý sai phạm là biện pháp giải quyết của các cơ quan nhà nước khi có hành vi vi phạm trong quá trình quản lý, sử dụng rừng. Xử lý vi phạm có thể bằng biện pháp hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự (Luật BV&PTR, 2004).

1.3.1.4. Ban hành và tổ chức thực hiện chính sách bảo vệ rừng

Chính sách là tập hợp các chủ trương và hành động của Chính phủ, nó bao gồm các mục tiêu mà Chính phủ muốn đạt được và cách làm để thực hiện các mục tiêu đó. Những mục tiêu này bao gồm sự phát triển toàn diện trên các lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, môi trường.

Chính sách BVR là tập hợp các chủ trương và hành động của Chính phủ nhằm tăng cường hiệu quả BVR, đẩy mạnh xã hội hóa công tác BVR, thu hút các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và người dân tham gia BVR. Nhà nước ban

hành các chính sách BVR một cách hợp lý, phù hợp với điều kiện thực tiễn của đất nước và mỗi địa phương như việc chi trả tiền cho việc bảo vệ và phát triển rừng, nhận khoán BVR, chi trả dịch vụ môi trường rừng nhằm tạo việc làm, tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân và góp phần giữ vững ANQP.

Nhà nước có chính sách đầu tư cho việc bảo vệ và phát triển rừng gắn liền, đồng bộ với các chính sách kinh tế - xã hội khác, ưu tiên đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, ổn định và cải thiện đời sống nhân dân miền núi.

Nhà nước đầu tư cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng giống quốc gia; bảo vệ và phát triển các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; nghiên cứu, ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực cho việc BV&PTR; đồng thời có chính sách hỗ trợ việc bảo vệ và làm giàu rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, trồng rừng sản xuất gỗ lớn, gỗ quý, cây đặc sản; có chính sách hỗ trợ việc xây dựng cơ sở hạ tầng trong vùng rừng nguyên liệu; có chính sách khuyến lâm và hỗ trợ nhân dân ở nơi có nhiều khó khăn trong việc phát triển rừng, tổ chức sản xuất, chế biến và tiêu thụ lâm sản.

1.3.1.5. Quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực quản lý bảo vệ rừng

Con người là nguồn lực cơ bản và quan trọng nhất quyết định trong mọi hoạt động quản lý của Nhà nước trong đó có lĩnh vực BVR. Nếu công tác quản lý, đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực nói chung cũng như trong lĩnh vực BVR nói riêng không được chú trọng sẽ không tương xứng với sự phát triển dẫn tới Nhà nước khó đạt được mục tiêu quản lý đề ra.

Hiện nay Nhà nước có sự quan tâm đặc biệt đến công tác quản lý, đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực nói chung cũng như trong lĩnh vực BVR nói riêng. Các đề án về nâng cao năng lực như: đề án kiện toàn tổ chức, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của Kiểm lâm giai đoạn 2014 – 2020; đề án nâng cao năng lực phòng cháy, chữa cháy rừng cho Kiểm lâm giai đoạn 2015- 2020;

1.3.2. Hình thức, phương pháp quản lý Nhà nước về bảo vệ rừng

1.3.2.1. Các cơ quan Nhà nước tham gia bảo vệ rừng

Nhà nước xây dựng chính sách, pháp luật, phân cấp quản lý, giao trách nhiệm, nhiệm vụ cho các cơ quan Nhà nước từ Trung ương đến địa phương tham gia quản lý, bảo vệ rừng theo quy định. Trên phạm vi quốc gia, vấn đề bảo vệ rừng, phát triển rừng được quan tâm, đề cập nhiều trong các bộ luật, luật, và các văn bản quy phạm pháp luật, cụ thể: Bộ Luật hình sự với một số Điều luật quy định về hình thức xử phạt đối với người có hành vi xâm hại tài nguyên rừng; Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004; Luật bảo vệ môi trường cũng quy định một số hành vi nghiêm cấm như phá hoại, khai thác trái phép rừng, khai thác, kinh doanh, tiêu thụ, sử dụng các loài thực vật, động vật hoang dã quý hiếm,...; Nghị định của Chính phủ về xử phạt trong lĩnh vực quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản, hàng loạt các thông tư, quy định, quyết định của các cơ quan chức năng quy định về bảo vệ và phát triển rừng đã được ban hành và đang được áp dụng... Ví dụ: Quyết định số 57/QĐ-TTg ngày 09/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 – 2020. Theo đó, Ở Trung ương: thành lập Ban Chỉ đạo nhà nước về Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 - 2020 trên cơ sở sáp nhập Ban Chỉ đạo những vấn đề cấp bách về phòng chống cháy rừng và Ban Chỉ đạo thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng do Phó Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban, Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn làm Phó Trưởng ban thường trực, các ủy viên là lãnh đạo các Bộ, ngành có liên quan; thành lập Văn phòng giúp việc Ban Chỉ đạo nhà nước về Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 - 2020 đặt tại Tổng cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Ở địa phương: thành lập Ban Chỉ đạo về Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 - 2020 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên cơ sở sáp nhập Ban Chỉ huy những vấn đề cấp bách về phòng chống cháy rừng và Ban Chỉ đạo thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng do Chủ tịch hoặc Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh làm Trưởng ban. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giúp Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung

ương tổ chức thực hiện kế hoạch và quản lý các dự án thuộc Kế hoạch Bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 - 2020 ở địa phương quản lý.

Trên phạm vi quốc tế, Nhà nước tham gia ký kết và thực hiện đầy đủ các cam kết quốc tế thông qua hiệp định, điều ước quốc tế, hợp tác với các tổ chức quốc tế, khu vực và song phương trong lĩnh vực bảo vệ rừng như: Công ước về buôn bán quốc tế các loài động, thực vật hoang dã, nguy cấp CITES; Công ước về đa dạng sinh học (CBD), Công ước về chống sa mạc hoá (UNCCD), Công ước khung Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC)... để nâng cao vị thế của Việt Nam trên thế giới và trong khu vực, đồng thời tranh thủ tìm kiếm các nguồn vốn hỗ trợ mới như Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF), Cơ chế phát triển sạch (CDM), RED+. Tăng cường vận động, thu hút nguồn vốn ODA cho bảo tồn rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường, xoá đói, giảm nghèo, cải thiện sinh kế cho người dân và nâng cao hiệu quả quản lý ngành lâm nghiệp.

1.3.2.2. Giao rừng cho cộng đồng dân cư, tổ chức, cá nhân quản lý, bảo vệ

Quản lý rừng cộng đồng đang trở thành một trong những phương thức quản lý rừng phổ biến ở Việt Nam và tồn tại song song với các phương thức quản lý khác như quản lý rừng của hệ thống sản xuất kinh doanh lâm nghiệp nhà nước, quản lý rừng tư nhân. Trong thực tiễn, có nhiều hình thái biểu hiện khác nhau, đa dạng và phong phú của phương thức quản lý rừng này càng khẳng định vai trò của quản lý rừng cộng đồng như: rừng và đất rừng do cộng đồng tự công nhận và quản lý từ lâu đời; rừng và đất rừng sử dụng vào mục đích lâm nghiệp được chính quyền địa phương giao cho cộng đồng quản lý, sử dụng ổn định lâu dài; rừng và đất rừng sử dụng vào mục đích lâm nghiệp của các tổ chức nhà nước (Lâm trường, Ban quản lý rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, Ban quản lý các dự án) khoán cho các cộng đồng khoán bảo vệ, khoanh nuôi và trồng mới theo hợp đồng khoán rừng; rừng và đất rừng của hộ gia đình và cá nhân là thành viên trong cộng đồng tự liên kết lại với nhau thành các nhóm cộng đồng (nhóm hộ) cùng quản lý để tạo nên sức mạnh để bảo vệ, hỗ trợ, đổi công cho nhau trong các hoạt động lâm nghiệp.

Đến nay Việt Nam đã có khung pháp lý và chính sách cơ bản cho phát triển

lâm nghiệp cộng đồng, được thể hiện trong Luật Đất đai năm 2013 và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (BV&PTR) năm 2004 và các văn bản chính sách khác. Khung pháp lý và chính sách này thể hiện các điểm căn bản như cộng đồng dân cư là chủ rừng, người sử dụng rừng có tư cách pháp nhân đầy đủ hoặc không đầy đủ tùy theo từng điều kiện của mỗi cộng đồng và đối tượng rừng được giao hay nhận khoán. Cộng đồng được giao đất, giao rừng, nhận hợp đồng khoán rừng lâu dài khi đáp ứng các quy định của pháp luật và chính sách hiện hành. Cộng đồng được hưởng các quyền và thực hiện nghĩa vụ khi tham gia quản lý rừng theo quy định của pháp luật. Trong những năm qua, nhiều chương trình, đề án, dự án về quản lý rừng cộng đồng của Chính phủ, các tổ chức Quốc tế được thực hiện ở nhiều nơi mang lại nhiều kết quả. Nhiều hoạt động về quản lý rừng cộng đồng được thực hiện trên khắp cả nước đã mang lại nhiều thành công. Bài học từ thực tiễn chỉ ra rằng có nhiều điển hình tốt về quản lý rừng cộng đồng bởi các quy ước của cộng đồng, nghĩa vụ và quyền lợi công bằng cho các thành viên trong cộng đồng, các thành viên trong cộng đồng ý thức về rừng bằng sự tự giác vốn có, bằng sự nghiêm khắc của cộng đồng và bằng sự tín ngưỡng hoặc tâm linh.

Tính đến tháng 12 năm 2009 đã giao cho cộng đồng quản lý trên toàn quốc là 191.383 hecta rừng chiếm 1,44% tổng diện tích rừng trong cả nước. Trong diện tích đất lâm nghiệp có rừng do cộng đồng quản lý và sử dụng thì rừng tự nhiên chiếm tuyệt đại đa số lên đến 96%, rừng trồng chỉ chiếm có 4%. Cộng đồng quản lý chủ yếu rừng phòng hộ, đặc dụng (71%), rừng sản xuất chỉ chiếm 29% [28, tr 4].

1.3.2.3. Cho thuê rừng cho tổ chức, cá nhân bảo vệ và phát triển rừng

Nhà nước thực hiện cho tổ chức kinh tế thuê rừng phòng hộ trả tiền hàng năm để bảo vệ và phát triển rừng kết hợp sản xuất lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường.

Nhà nước cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân trong nước thuê rừng sản xuất trả tiền hàng năm để sản xuất lâm nghiệp, kết hợp sản xuất lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường.

Nhà nước cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng sản xuất là rừng trồng trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc trả tiền hàng năm để thực hiện dự án đầu tư về lâm nghiệp theo quy định của pháp luật về đầu tư, kết hợp sản xuất lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp, kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường (Luật BV&PTR 2004).

1.4. Những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN về bảo vệ rừng

1.4.1. Thể chế chính trị

Chính trị là yếu tố quan trọng hàng đầu quyết định hay ảnh hưởng đến tất cả các lĩnh vực, ngành và đời sống xã hội của một quốc gia. Sự ổn định về chính trị tại quốc gia hay một khu vực là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội, hợp tác quốc tế và mọi hoạt động trong đời sống của con người. Ngược lại hệ thống chính trị luôn biến động, bất ổn sẽ kìm hãm tất cả. Ở nước ta, sự ổn định của hệ thống chính trị nó có tác động rất lớn đến an ninh quốc phòng, chính trị, kinh tế, văn hoá và tất cả các lĩnh vực trong đời sống xã hội, trong đó có cả hoạt động QLNN về BVR.

Từ sau Đại hội VII, Đảng và Nhà nước ta đã chú trọng hơn đến công tác quản lý, bảo vệ rừng. Từ đó đã ban hành nhiều chủ trương, chính sách chiến lược, quan trọng tạo điều kiện cho các cấp, các ngành có cơ sở pháp lý, có định hướng và tổ chức thực hiện tốt các hoạt động QLNN về BVR góp phần giữ vững an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế, đưa đất nước từng bước đi lên.

1.4.2. Hệ thống pháp luật

Nhà nước không thể tổ chức thực hiện đường lối của Đảng và quản lý xã hội một cách có hiệu quả nếu không thực hiện quản lý bằng pháp luật, các quyền tự do dân chủ của công dân không thể thực hiện nếu không có pháp luật ghi nhận và bảo vệ. Đảng ta xác định nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa, xây dựng nhà nước pháp quyền của dân, do dân và vì dân. Chính vì thế cho nên pháp luật sẽ có tác động mạnh mẽ đến công tác quản lý. Một hệ thống pháp luật đồng bộ, rõ ràng, cụ thể làm cho công tác quản lý được hiệu quả và

thuận lợi.

Ngoài ra, pháp luật còn xác lập, củng cố và hoàn thiện những cơ sở pháp lý của nhà nước, đặc biệt là đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực BVR nhằm phát huy cao nhất hiệu lực của cơ quan quản lý. Để đạt được điều đó, pháp luật phải xác định rõ các nguyên tắc tổ chức và hoạt động cũng như thẩm quyền của cơ quan Nhà nước. Pháp luật của nhà nước ta hiện nay phải là cơ sở để hoàn thiện bộ máy nhà nước phù hợp với cơ chế mới mà trước hết phải cải cách một bước nền hành chính quốc gia.

Luật BVR hiện nay cho thấy vẫn còn có một số hạn chế làm giảm hiệu lực của cơ quan nhà nước. Đó là do luật BVR được xây dựng trong điều kiện kinh tế đang từng bước hoàn thiện, chưa lường trước được sự chuyển biến tình hình vì vậy luật còn quy định chung chung, mặt khác việc hướng dẫn thực hiện luật còn chậm, thiếu đồng bộ và cụ thể làm cho các cấp lúng túng trong việc thi hành bởi vậy hiệu quả QLNN về BVR vẫn còn thấp, vì vậy cần sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ những nội dung sau: sửa đổi Điều 3 cho phù hợp với Luật Đa dạng sinh học; Điều 4 cho phù hợp với Luật Đất đai; bãi bỏ quy định trách nhiệm lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của UBND cấp xã tại Điều 17; khoản 3, Điều 19 về điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch BV&PTR; bãi bỏ trách nhiệm lập phương án giao rừng, cho thuê rừng của UBND cấp xã, bổ sung thẩm quyền giao rừng, cho thuê rừng cho UBND cấp huyện tại Điều 28; bổ sung quy định về định giá rừng khi giao và cho thuê rừng làm cơ sở pháp lý cho việc tính tiền sử dụng rừng và tiền thuê rừng, bổ sung cộng đồng dân cư thôn là chủ rừng tại Điều 5; sửa đổi quy định thu hồi rừng đối với chủ rừng là tổ chức tại Điều 26; sửa đổi quy định về giá rừng tại Điều 33; bổ sung nội dung tài chính về BV&PTR hoặc tài chính về lâm nghiệp vào Luật BV&PTR năm 2004. Pháp luật có thể làm nâng cao hiệu quả hoặc làm giảm hiệu lực quản lý. Chính vì vậy kiện toàn hệ thống pháp luật trong lĩnh vực BVR nói riêng và hệ thống pháp luật nói chung là vấn đề cấp bách hiện nay.

1.4.3. Nền kinh tế thị trường

Rừng mang lại những lợi ích kinh tế lớn như: gỗ, lâm sản ngoài gỗ, động vật

rừng, thực vật rừng đặc biệt là những loài gỗ quý và các đặc sản động vật, thực vật rừng có giá trị cao, mang lại siêu lợi nhuận cho những người tham gia kinh doanh mặt hàng này. Điều đó cũng là nguyên nhân thúc đẩy tình trạng khai thác, săn bắn, mua bán trái phép lâm sản gay gắt, với những thủ đoạn tinh vi, khó kiểm soát đang gây áp lực cho hoạt động QLNN về BVR.

Việc phát triển kinh tế thị trường như hiện nay kéo theo nhu cầu xây dựng hệ thống cơ sở hạ tầng mở rộng đô thị và xây dựng khu dân cư ngày càng tăng. Để đáp ứng nhu cầu này, nhà nước cần phải chuyển đổi mục đích sử dụng đất trong đó có đất rừng ở nơi cần thiết cho mục tiêu phát triển.

Trong điều kiện phát triển nền kinh tế Việt Nam hiện nay còn gặp rất nhiều khó khăn, thách thức, có khoảng 60% dân số sống ở khu vực nông thôn có sinh kế phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên, đất sản xuất nông nghiệp ở nhiều nơi thiếu nghiêm trọng, đời sống rất thấp, khoảng 50% gia đình thuộc diện đói nghèo, vì thiếu đất sản xuất, thiếu vốn đầu tư, những người nghèo đói thường phải đến sinh sống tại những nơi có điều kiện thuận lợi mà cần ít vốn đầu tư thông qua việc khai thác các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó có tài nguyên rừng để duy trì cuộc sống, làm cho nguồn tài nguyên rừng bị suy giảm nhanh chóng nên luôn xảy ra sự xung đột trong quá trình phát triển KTXH, công tác BVR, bảo vệ môi trường. Thực tiễn nhiều năm qua diện tích rừng bị tàn phá, thu hẹp nhanh chóng bởi bàn tay con người, chỉ tính riêng trong giai đoạn 2011 -2015 đã có 736,73 héc-ta rừng bị tàn phá do nhiều nguyên nhân khác nhau như: Phá rừng để lấy đất sản xuất, đất ở của người dân, nhất là người đồng bào dân tộc thiểu số ở miền núi, phá rừng để khai thác gỗ, củi để bán, phá rừng do chuyển đổi mục đích sử dụng rừng để xây dựng các công trình thủy điện, giao thông, khu dân cư, khai thác mỏ... đang là vấn đề gây bức xúc cho xã hội và cho hoạt động quản lý của nhà nước về BVR.

Sự phát triển bền vững hiện nay cần bảo đảm sự cân bằng, hài hòa giữa sự phát triển KTXH với bảo vệ môi trường sống trong đó có BVR.

1.4.4. Văn hoá, xã hội

Yếu tố văn hoá, xã hội có vai trò đặc biệt quan trọng trong tổ chức điều hành

quản lý xã hội và tăng cường chức năng quản lý của Nhà nước về mọi lĩnh vực nói chung cũng như trong lĩnh vực BVR nói riêng. Các yếu tố văn hoá, xã hội như: phong tục, tập quán của từng vùng miền, nhất là vùng đồng bào dân tộc thiểu số, giải quyết việc làm, xoá đói giảm nghèo, phúc lợi xã hội cũng ảnh hưởng không nhỏ đến công tác quản lý nói chung và QL BVR nói riêng. Giải quyết được việc làm sẽ góp phần đảm bảo trật tự an ninh trong xã hội, giảm bớt các tệ nạn xã hội do thiếu việc làm gây ra, tệ nạn xã hội được giảm bớt, công bằng xã hội được thiết lập sẽ tạo điều kiện cho cơ quan quản lý thực hiện trách nhiệm quản lý. Tập trung đầu tư cho giáo dục, văn hoá để nâng cao nhận thức về pháp luật cho mọi người, trong đó có pháp luật về BVR là việc làm quan trọng, để cho mọi người thấy rõ được chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng trong công tác quản lý. Một yếu tố quan trọng khác cũng có ảnh hưởng đến QL BVR đó là tập quán sinh sống di cư tự do từ vùng này sang vùng khác để khai phá những vùng đất màu mỡ bằng việc phá rừng làm nương, lấn chiếm đất rừng để sản xuất phục vụ nhu cầu đời sống gây khó khăn cho công tác QLNN về BVR.

1.4.5. Nghiệp vụ, kỹ thuật

Xuất phát từ đặc trưng và mục đích quản lý, rừng quốc gia được phân chia thành 3 loại: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất. Mỗi loại rừng cần áp dụng các biện pháp kỹ thuật tác động để bảo vệ riêng như: biện pháp khoanh nuôi, tái sinh rừng tự nhiên, cải tạo rừng, vệ sinh rừng... Mỗi loại rừng có quy chế quản lý và sử dụng khác nhau như mức độ khai thác sử dụng tài nguyên, việc giao rừng, cho thuê rừng, chế độ khoán bảo vệ rừng, chính sách đầu tư, hỗ trợ của Nhà nước trong lĩnh vực BVR, chính sách về hưởng các lợi ích từ rừng... Các biện pháp nghiệp vụ kỹ thuật đó nhằm đảm bảo quá trình sinh trưởng và phát triển tự nhiên của rừng theo quy luật sinh học của động vật, thực vật và các yếu tố tự nhiên khác của rừng. Mục đích của việc BVR là phục vụ con người, nên các chủ thể quản lý khi ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về BVR cần lưu ý những điểm sau:

Quy hoạch tổng thể diện tích rừng và đất rừng, phân chia cụ thể lâm phận rừng quốc gia thành các loại rừng ổn định trên bản đồ và trên thực địa, xác định rõ

ranh giới, đóng mốc cố định các loại rừng, tiểu khu, khoảnh, lô, trạng thái rừng.

Thành lập cơ chế chính sách quản lý 3 loại rừng theo mục tiêu sử dụng chủ yếu của 3 loại rừng, bảo đảm cho việc áp dụng các biện pháp kỹ thuật vừa có tính khái quát, vừa bảo đảm tính cá biệt đối với mỗi loại rừng.

1.5. Tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

1.5.1. Tiêu chí đánh giá hoạt động ban hành và thực hiện các văn bản quản lý nhà nước trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng

Một hình thức hoạt động quan trọng của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR là ban hành và thực hiện các văn bản QLNN nhằm đưa ra các chủ trương, chính sách, biện pháp để giải quyết công việc cụ thể. Suy cho cùng, các văn bản QLNN chỉ thực sự có ý nghĩa khi được thực hiện một cách có hiệu quả. Việc ban hành và thực hiện có hiệu quả các văn bản QLNN là yếu tố rất quan trọng để thực hiện hóa ý chí của nhà quản lý thành những hoạt động thực tiễn. Điều này chỉ đạt được khi việc tổ chức thực hiện khoa học, hợp lý, đúng lúc, kịp thời, đáp ứng những đòi hỏi bức xúc trong công tác QL BVR và đáp ứng yêu cầu của xã hội. Ban hành văn bản không kịp thời, không phù hợp với thực tiễn, trái qui định sẽ không thể mang lại kết quả như mong muốn và hơn thế nữa có thể trực tiếp làm giảm sút uy quyền của cơ quan quản lý.

1.5.2. Tiêu chí đánh giá hoạt động ban hành và thực thi các chính sách bảo vệ rừng

Chính sách BV&PTR là tập hợp các chủ trương và hành động của Nhà nước nhằm đạt được mục tiêu bảo vệ và giữ vững diện tích rừng quốc gia. Một chính sách hiệu quả là phải đảm bảo tính khả thi và phù hợp với thực tiễn tại địa phương, tạo việc làm, xóa đói giảm nghèo, tăng thu nhập, nâng cao mức sống của người làm nghề rừng, thu hút được các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BV&PTR... Việc ban hành chính sách không phù hợp với điều kiện thực tiễn của địa phương sẽ dẫn đến hiệu quả thực thi không cao, không giải quyết được các yêu cầu đặt ra gây thất thoát cho ngân sách, làm giảm hiệu lực hiệu quả quản lý nhà nước.

1.5.3. Tiêu chí đánh giá hoạt động thanh tra kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng

Hiệu quả hoạt động thanh tra kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR được đánh giá thông qua tiêu chí số lượng các vụ việc được phát hiện xử lý và thông qua công tác thanh tra, kiểm tra đã góp phần làm chuyển biến về nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật của đội cán bộ công chức, người dân trong công tác BVR tại địa phương.

1.5.4. Tiêu chí đánh giá hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng

Hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật của các cơ quan QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng được đánh giá thông qua tiêu chí số lượng các lớp tuyên truyền được mở, số lượng lượt người tham gia các lớp tuyên truyền và những chuyển biến về nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật người dân địa phương trong công tác BVR sau khi được tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật.

Kết luận Chương 1

Nghiên cứu những vấn đề lý luận và pháp luật về QLNN trong lĩnh vực bảo vệ rừng, tác giả rút ra một số kết luận như sau:

Thứ nhất, QLNN về BVR là một bộ phận QLNN nên nó có những đặc trưng vốn có, ngoài ra nó có chủ thể, đối tượng quản lý riêng, có thể khái quát như sau: QLNN về BVR là quá trình các chủ thể QLNN xây dựng chính sách, ban hành pháp luật và sử dụng công cụ pháp luật trong hoạt động quản lý nhằm đạt được yêu cầu, mục đích BVR nhà nước đã đặt ra.

Thứ hai, đặc điểm của QLNN về BVR: rừng là đối tượng QLNN đặc thù có tính chất quyết định trong việc bảo vệ môi trường sinh thái, rừng được chia thành 3 loại có những cơ chế, chính sách, qui định pháp luật quản lý khác nhau; đặc trưng về chủ thể chịu sự quản lý gồm cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân, các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, các ban quản lý rừng; các chủ thể này có những đặc trưng riêng được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất để phát

triển rừng và có các quyền, nghĩa vụ khác nhau; khách thể QLNN về BVR là trật tự QLNN về BVR như qui định về tổ chức bộ máy quản lý, quyền định đoạt của Nhà nước, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể chịu sự quản lý.

Thứ ba, nguyên tắc QLNN về BVR là: bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất của Nhà nước như quyền giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất; bảo đảm sự phát triển bền vững về KTXH, môi trường, ANQP; bảo đảm sự kết hợp hài hòa giữa lợi ích của Nhà nước với lợi ích của chủ thể chịu sự quản lý; bảo đảm tính kế thừa và tôn trọng lịch sử.

Thứ tư, nội dung, hình thức, phương pháp hoạt động QLNN về BVR gồm: ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về QLNN để thực hiện các chủ trương, quy định của Nhà nước; quy hoạch, kế hoạch BV&PTR trên phạm vi cả nước và từng địa phương là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp lý của Nhà nước nhằm tổ chức, khai thác, sử dụng rừng hiệu quả, hợp lý; thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật về BVR nhằm đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng rừng tuân thủ đúng các qui định của pháp luật; ban hành và tổ chức thực hiện chính sách BVR là tập hợp các chủ trương, hành động nhằm tăng cường hiệu quả BVR; quản lý, đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực QLNN về BVR; Nhà nước thực hiện QLNN về bảo vệ rừng thông qua các hình thức như: giao các cơ quan QLNN tham gia quản lý, bảo vệ rừng; giao cho cộng đồng dân cư thôn, tổ chức, cá nhân quản lý bảo vệ rừng và cho thuê rừng cho tổ chức, cá nhân bảo vệ và phát triển rừng.

Thứ năm, những yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động QLNN về BVR như: thể chế chính trị; hệ thống pháp luật; nền kinh tế thị trường; văn hoá, xã hội và nghiệp vụ kỹ thuật.

Thứ sáu, tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động QLNN về BVR gồm: hiệu quả thực thi các quyết định QLNN về BVR là đáp ứng được những đòi hỏi, bức xúc, yêu cầu của xã hội trong lĩnh vực QLNN; tính chủ động sáng tạo trong hoạt động QLNN thể hiện ở số lượng các sáng kiến tạo được bước chuyển biến đột phá trong lĩnh vực QLNN; tính kinh tế của các hoạt động QLNN về BVR là chi phí tối thiểu về ngân sách chi cho hoạt động QLNN nhưng phát huy tác dụng ở mức cao nhất.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG HOẠT ĐỘNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ RỪNG TRÊN ĐỊA BÀN TỈNH QUẢNG NAM

2.1. Hiện trạng tài nguyên rừng và tình hình xâm hại rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

Hiện trạng tài nguyên rừng

Bảng 2.1. Diện tích rừng và độ che phủ rừng giai đoạn 2011 - 2015

Năm	2011	2012	2013	2014	2015
Tổng diện tích (ha)	513.811	517.063	546.232	550.344	552.148
Rừng tự nhiên (ha)	394.496	394.185	410.686	410.258	409.840
Rừng trồng (ha)	119.365	122.878	135.546	140.086	142.308
Độ che phủ (%)	48,3	48,6	49,4	49,6	51,5

Nguồn: Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam, Báo cáo các năm 2011 - 2015

Kết quả theo dõi diễn biến tài nguyên rừng toàn tỉnh từ năm 2011 đến 2015, diện tích rừng toàn tỉnh là: 552.148 ha, trong đó diện tích rừng tự nhiên là 409.840 ha (chiếm 74,23%), diện tích rừng trồng 142.308 ha (chiếm 25,77 %) và được phân chia theo mục đích sử dụng 3 loại rừng như sau: rừng đặc dụng (RĐD) 108.933 ha chiếm 19,73 %; rừng phòng hộ (RPH) 255.585 ha chiếm 46,29%; rừng sản xuất (RSX) 168.051 ha chiếm 30,44 %; diện tích ngoài quy hoạch 3 loại rừng 19.579 ha chiếm 3,54%. Trong 5 năm qua bằng nhiều biện pháp bảo vệ, tổng diện tích có rừng tăng 38.337 ha bình quân mỗi năm tăng 7.667 ha. Độ che phủ của rừng tăng từ 48,3% năm 2011 và đạt 51,5% năm 2015 (Bảng 2.1).

Diện tích rừng mỗi năm đều tăng nhưng chủ yếu là tăng diện tích rừng trồng là rừng sản xuất do tỉnh triển khai các dự án phát triển rừng kinh tế thông qua việc trồng rừng sản xuất (rừng kinh tế). Tuy nhiên chất lượng rừng bị suy giảm do tình trạng khai thác gỗ trái pháp luật, nhất là đối với rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, chất lượng rừng suy giảm vì những loài gỗ quý, gỗ lớn, gỗ có giá trị phục vụ cho nghiên cứu khoa học nhân giống bảo tồn nguồn gen... đã bị khai thác quá mức.

Bảng 2.2. Diện tích rừng theo chức năng tính từ năm 2011 đến 2015

Loại rừng (ha)	Tổng cộng	Diện tích quy hoạch cho lâm nghiệp			Diện tích ngoài quy hoạch cho lâm nghiệp
		Rừng Đặc dụng	Rừng Phòng hộ	Rừng Sản xuất	
Tổng diện tích có rừng	552.148	108.933	255.585	168.051	19.579
Rừng Tự nhiên	409.840	108.573	235.435	63.665	2.167
Rừng trồng	142.308	360	20.150	104.386	17.412

Nguồn: Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam, Báo cáo các năm 2011 - 2015

Tổng diện tích quy hoạch cho lâm nghiệp là 552.148 ha và được phân theo chức năng 3 loại rừng. Trong đó Rừng đặc dụng 108.9336 ha; Rừng phòng hộ 255.585 ha; Rừng sản xuất 168.051 ha, diện tích ngoài quy hoạch cho lâm nghiệp 19.579 ha (Bảng 2.2).

Với việc quy hoạch phân chia rừng thành 3 loại như hiện nay công tác QLБVR có những thuận lợi và khó khăn sau:

Thuận lợi: Việc phân chia này đã giúp các cấp chính quyền và cơ quan chuyên môn làm cơ sở cho việc giao rừng, đất rừng và xây dựng kế hoạch quản lý bảo vệ và phát triển từng loại rừng, sử dụng từng loại rừng, đất rừng một cách có hiệu quả, tạo điều kiện thuận lợi để nhân dân phát triển sản xuất ổn định, lâu dài, tăng thu nhập, nâng cao đời sống, góp phần xoá đói, giảm nghèo, ổn định an ninh trật tự...

Khó khăn: Rừng đã được quy hoạch, phân chia thành 3 loại tuy nhiên do công tác quy hoạch thiếu đồng bộ, có sự chồng chéo quy hoạch giữa ngành NN&PTNT, TN&MT và các ngành khác; việc kiểm kê rừng và điều chỉnh lại quy hoạch 3 loại rừng dự kiến đến cuối năm 2016 mới hoàn thành đã ảnh hưởng rất lớn cho công tác giao rừng, đất rừng cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và thực hiện việc cấm mớ rừng, vì vậy tình trạng lấn chiếm đất rừng trái phép vẫn còn diễn ra khá phổ biến, gây khó khăn cho công tác quản lý của cơ quan nhà nước.

2.1.2. Tình hình xâm hại tài nguyên rừng

Bảng 2.3. Số vụ vi phạm và hành vi vi phạm từ 2011 – 2015

Năm	Hành vi vi phạm Luật BV&PTR					Tổng cộng
	<i>Phá rừng trái phép</i>	<i>Khai thác rừng trái phép</i>	<i>Mua, bán, cất giữ lâm sản trái phép</i>	<i>Vận chuyển lâm sản trái phép</i>	<i>Vi phạm khác</i>	
2011	86	189	580	479	77	1.411
2012	118	152	669	303	87	1.329
2013	87	115	548	264	92	1.106
2014	90	147	602	291	95	1.225
2015	114	106	689	228	86	1.223
Tổng cộng	495	709	3088	1565	437	6.294

Nguồn: Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam, Báo cáo các năm 2011 - 2015

Từ năm 2011 đến 2015, toàn tỉnh đã phát hiện và xử lý 6.294 vụ vi phạm các quy định của nhà nước về bảo vệ rừng (bình quân số vụ vi phạm mỗi năm 1.258 vụ), tịch thu 12.000,4 m³ gỗ các loại (số gỗ tịch thu bình quân mỗi năm 2.400 m³), diện tích rừng bị thiệt hại 736,83 ha (diện tích rừng bị thiệt hại bình quân mỗi năm 147,3 ha). Trong đó:

Về tình hình phá rừng trái pháp luật: diễn ra trong nhiều năm, tập trung chủ yếu ở các huyện miền núi của tỉnh, những vùng tập trung người đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống gần rừng, ven rừng. Họ phá rừng, đốt rừng để lấy đất sản xuất, làm nương rẫy, trồng hoa màu phục vụ nhu cầu cuộc sống. Bên cạnh đó một số đối tượng là người dân tộc kinh sinh sống ở đồng bằng nhưng vì lợi nhuận đã sử dụng tiền để mua lại diện tích rẫy của người dân ở đây, khuyến khích họ tiếp tục phá rừng lấy đất sản xuất và sau đó tiếp tục mua lại... cứ như vậy rất khó khăn và phức tạp cho công tác QLBR.

Từ hậu quả của việc phá rừng dẫn đến sự tàn phá của thiên nhiên ngày một trầm trọng thêm như xảy ra lũ ống, lũ quét gây thiệt hại về tính mạng, tài sản, hoa màu của chính người dân. Từ năm 2011 - 2015 đã phát hiện và xử lý 495 vụ phá

rừng trái pháp luật, bình quân 199 vụ/năm. Trong đó khởi tố vụ án hình sự 81 vụ (Bảng 2.3).

Về tình hình khai thác gỗ trái pháp luật: khai thác gỗ trái pháp luật diễn ra ở hầu khắp các huyện miền núi có rừng, tập trung ở những huyện còn rừng giàu, khu vực giáp ranh, nơi thuận lợi về giao thông đường bộ, đường sông. Những trọng điểm khai thác gỗ trái pháp luật là khu vực giáp ranh giữa tỉnh: Quảng Nam – Kon Tum; Quảng Nam – Quảng Ngãi; Quảng Nam – Thừa Thiên Huế; khu vực biên giới Quảng Nam và tỉnh Sê Kông – Lào. Từ năm 2011 đến 2015 đã phát hiện và xử lý 709 vụ khai thác gỗ trái pháp luật, bình quân 141 vụ/năm (Bảng 2.3).

Về tình hình mua bán, cất giữ lâm sản trái phép: Do lợi nhuận cao từ mua bán gỗ và các sản phẩm từ rừng nên hầu như diễn ra ở khắp các huyện miền núi, một số ít xảy ra ở những huyện đồng bằng giáp ranh với các huyện miền núi có thuận lợi về tuyến giao thông đường thủy (đường sông). Các chủ lâm sản, đầu nậu thường giấu mặt, sử dụng đội quân vệ tinh để thu gom, mua tất cả các loại gỗ, tập kết, cất giữ ở những điểm thuận lợi, khó bị các lực lượng chức năng phát hiện để tìm thời cơ bán lại cho các đối tượng từ đồng bằng hoặc chính những đầu nậu này tìm mọi cách vận chuyển về xuôi để tiêu thụ thu lợi nhuận. Trong 5 năm từ 2011 đến 2015, tổng số vụ cất giữ, mua, bán lâm sản trái pháp luật đã phát hiện xử lý là 3088 vụ/năm, bình quân 617 vụ/năm. Trong đó khởi tố vụ án hình sự 24 vụ (Bảng 2.3).

Về tình hình vận chuyển lâm sản trái pháp luật: Các đầu nậu, đối tượng mua lâm sản (gỗ) thường dùng nhiều thủ đoạn rất tinh vi để vận chuyển gỗ và các sản phẩm từ rừng về đồng bằng tiêu thụ, chủ yếu sử dụng các loại xe ô tô hết niên hạn, xe cải hoán (hai ngăn, hai đáy, hai mui..), xe gắn biển số giả, giấu gỗ lậu dưới hàng hoá, sử dụng hồ sơ hợp pháp quay vòng nhiều lần..., trên các tuyến đường sông thì sử dụng ghe, thuyền máy, bích xuy để kết bè vận chuyển xuôi theo dòng nước sông về hạ nguồn và đưa lên xe ô tô để vận chuyển đi tiêu thụ. Những năm gần đây, một số đối tượng sử dụng xe máy để vận chuyển gỗ khi tham gia giao thông rất dễ gây tai nạn cho người khác, thậm chí nguy hiểm đến tính mạng rất khó khăn cho quá trình kiểm soát, ngăn chặn và xử lý. Các đối tượng này thường rất liêu lĩnh, sẵn

sàng cản trở, chống lại khi bị phát hiện, truy đuổi. Do vậy đòi hỏi phải có sự vào cuộc một cách quyết liệt, đồng bộ của các cơ quan chức năng để ngăn chặn, xử lý triệt để. Từ năm 2011 đến 2015 đã phát hiện xử lý 1565 vụ vận chuyển lâm sản trái pháp luật, bình quân 313 vụ/năm. (Bảng 2.3).

Ngoài ra, một số hành vi khác gây thiệt hại đến tài nguyên rừng như: lấn chiếm đất rừng, săn, bẫy, bắn động vật rừng, kinh doanh, chế biến gỗ trái với các quy định của Nhà nước,... Từ năm 2011 đến năm 2015 phát hiện xử lý 437 vụ, bình quân 87 vụ/năm. (Bảng 2.3).

Bảng 2.4. Số vụ cháy rừng xảy ra và thiệt hại do cháy rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2011 – 2015.

Năm	Số vụ cháy (vụ)	Diện tích rừng bị thiệt hại (ha)	Giá trị ước tính (triệu đồng)
2011	13	42,5	584
2012	08	84,6	1.160
2013	07	21,19	486,7
2014	10	14,58	315
2015	08	56,48	1.722
Tổng cộng	46	219,35	4.267,7

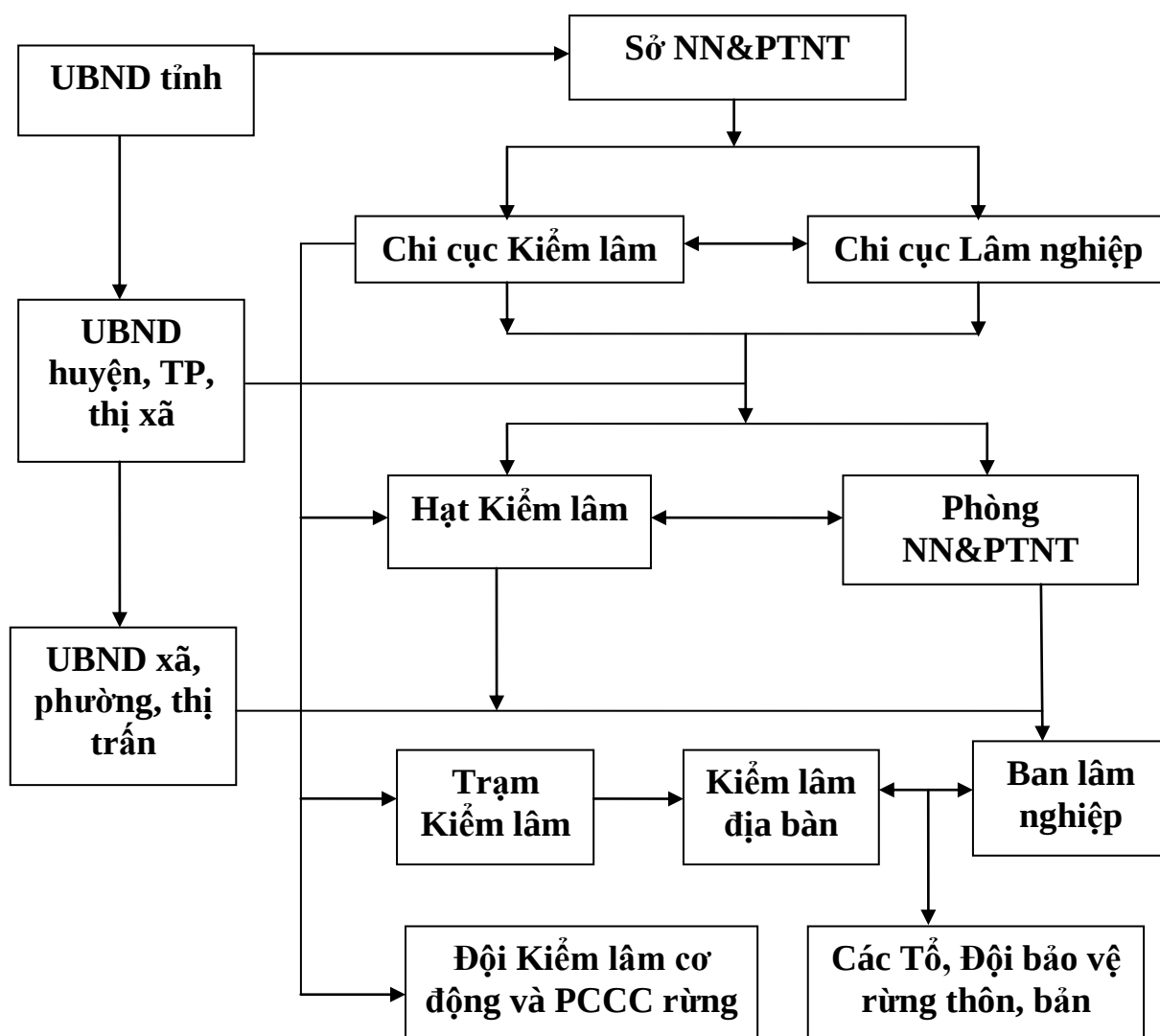
Nguồn: Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam, Báo cáo các năm 2011 - 2015

Công tác phòng cháy, chữa cháy rừng là một trong những nhiệm vụ quan trọng, được các cấp lãnh đạo của tỉnh quan tâm chỉ đạo thực hiện. Trong giai đoạn 2011- 2015, tỉnh Quảng Nam đã triển khai nhiều biện pháp phòng cháy, tổ chức tuyên truyền, phổ biến pháp luật về phòng cháy, chữa cháy và những văn bản có liên quan đến từng chủ rừng và người dân sống trong rừng, ven rừng và gần rừng góp phần nâng cao ý thức về sử dụng lửa rừng, phòng cháy chữa cháy rừng, hạn chế để xảy ra cháy rừng làm thiệt hại TNR. Cán bộ công chức thực thi nhiệm vụ phòng cháy, chữa cháy rừng thường xuyên theo dõi diễn biến về thời tiết, cấp dự báo cháy rừng trong những tháng hanh khô để đôn đốc, nhắc nhở và hướng dẫn các chủ rừng, người dân làm tốt công tác phòng cháy. Tuy nhiên trong những năm qua, do điều

kiện thời tiết nắng nóng kéo dài, bên cạnh đó quá trình người dân xử lý thực bì để trồng rừng chưa đúng quy trình, có trường hợp chủ rừng không báo cáo cho cơ quan chức năng biết, sự chủ quan của người dân trong việc đốt vàng mã, phát đốt nương rẫy,... đã dễ xảy ra cháy rừng, gây thiệt hại về TNR. Từ năm 2011 đến năm 2015, toàn tỉnh xảy ra 46 vụ cháy rừng, tổng diện tích rừng bị thiệt hại là 219,35ha (chủ yếu là rừng trồng), giá trị thiệt hại ước tính khoảng 4267,7 triệu đồng. Trong đó số vụ khởi tố vụ án hình sự là 06 vụ 03 đối tượng (Bảng 2.4).

2.2. Quản lý nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

2.2.1. Bộ máy quản lý



Sơ đồ tổ chức bộ máy quản lý nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng
tỉnh Quảng Nam (Giai đoạn 2011 – 2015)

2.2.1.1. Ở cấp tỉnh.

UBND tỉnh là cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ và giúp chính phủ QLNN về rừng và đất lâm nghiệp trên địa bàn quản lý, đứng đầu là Chủ tịch UBND tỉnh. Sở NN&PTNT chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về mọi hoạt động QLNN về rừng và đất lâm nghiệp, đứng đầu là Giám đốc Sở NN&PTNT. Chi cục Kiểm lâm trực thuộc Sở NN&PTNT là cơ quan nòng cốt giúp cho Giám đốc Sở NN&PTNT thực hiện chức năng QLTVR và tham mưu cho Chủ tịch UBND tỉnh xử lý các hành vi vi phạm Luật BV&PTR không thuộc thẩm quyền xử lý của Chi cục Kiểm lâm theo quy định của pháp luật. Cùng trực thuộc Sở NN&PTNT và cùng cấp với Chi cục Kiểm lâm là Chi cục Lâm nghiệp có chức năng tham mưu giúp Giám đốc sở QLNN về lĩnh vực lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh.

2.2.1.2. Ở cấp huyện.

UBND huyện là cơ quan chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về mọi hoạt động QLTVR trên địa bàn, đứng đầu là Chủ tịch UBND huyện, Hạt Kiểm lâm huyện trực thuộc Chi cục Kiểm lâm là cơ quan tham mưu giúp Chủ tịch UBND huyện thực hiện chức năng QLTVR, tham mưu cho Chi cục trưởng Chi cục Kiểm lâm hoặc Chủ tịch UBND huyện, thành phố, thị xã xử lý các hành vi vi phạm Luật BV&PTR không thuộc thẩm quyền xử lý của Hạt Kiểm lâm huyện theo quy định của pháp luật. Cùng cấp với Hạt Kiểm lâm là Phòng Nông nghiệp trực thuộc UBND huyện, thành phố có chức năng tham mưu, giúp UBND huyện, thành phố, thị xã thực hiện chức năng QLNN ở địa phương về lâm nghiệp. Trạm Kiểm lâm và Kiểm lâm địa bàn trực thuộc Hạt Kiểm lâm huyện, chịu sự chỉ đạo trực tiếp của Hạt trưởng và Chi cục Kiểm lâm, có chức năng kiểm tra, kiểm soát lâm sản vận chuyển, lưu thông trên tuyến đường giao kiểm soát và tham mưu cho lãnh đạo Hạt xử lý những vụ vi phạm Luật BV&PTR vượt thẩm quyền của Trạm trưởng theo quy định của pháp luật.

2.2.1.3. Ở cấp xã

UBND xã là cơ quan chịu trách nhiệm trước UBND huyện về mọi hoạt động QLTVR trên địa bàn, đứng đầu là Chủ tịch UBND xã, Kiểm lâm địa bàn chịu sự chỉ đạo về nghiệp vụ của Hạt trưởng Hạt Kiểm lâm huyện và tham mưu cho Chủ tịch

UBND xã thực hiện chức năng QLNN về rừng, đất lâm nghiệp trên địa bàn và xử lý các hành vi vi phạm thuộc thẩm quyền của cấp xã theo quy định của pháp luật. Ở cấp xã còn có Ban lâm nghiệp xã, là bộ phận tham mưu trực tiếp cho Chủ tịch UBND xã thực hiện chức năng QLNN về lâm nghiệp.

Ở các thôn bản thành lập các tổ, đội quần chúng BVR, lực lượng tham gia chủ yếu là nhân dân, thực hiện nhiệm vụ bảo vệ các khu rừng thuộc thôn bản đó quản lý, thường xuyên tuần tra phát hiện các hành vi xâm hại tài nguyên rừng và kịp thời báo cho UBND xã và Hạt Kiểm lâm huyện để xử lý; trực tiếp tham gia PCCCR khi được huy động.

Ở các đầu mối giao thông quan trọng, các tuyến, địa bàn trọng điểm, phức tạp, khu vực giáp ranh có các Đội Kiểm lâm cơ động và phòng cháy, chữa cháy rừng trực thuộc Chi cục Kiểm lâm tỉnh thực hiện nhiệm vụ tuần tra, kiểm soát lâm sản lưu thông, phát hiện và xử lý kịp thời các hành vi vi phạm Luật BV&PTR đồng thời thực hiện chức năng phòng cháy, chữa cháy rừng chuyên nghiệp.

2.2.2. Công cụ quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

2.2.2.1. Công cụ pháp luật

Luật BV&PTR năm 2004, Luật xử lý vi phạm hành chính 2012, Nghị định 99/2009/NĐ-CP ngày 02/11/2009 của Chính phủ nay được thay thế bằng Nghị định 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 của Chính phủ qui định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản; các văn bản pháp luật có liên quan và đây là công cụ quản lý rất quan trọng đối với hoạt động QLNN về BVR, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cơ quan nhà nước, của tổ chức, cá nhân với tư cách là chủ rừng, pháp chế và kỷ luật trong hoạt động QLNV, thể hiện tính chất dân chủ xã hội chủ nghĩa; là cơ sở pháp lý quy định cơ cấu tổ chức, cơ cấu hoạt động của các cơ quan QLNN; là cơ sở pháp lý cho xã hội hóa công tác BVR, cho việc thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm Luật BV&PTR, qua đó đảm bảo pháp chế và kỷ luật trong hoạt động BVR.

2.2.2.2. Công cụ quy hoạch, kế hoạch

Quy hoạch, kế hoạch QLNV cũng là một trong những công cụ quan trọng

đối với hoạt động QLNN về BVR. Quy hoạch, kế hoạch QL BVR đảm bảo cho sự lãnh đạo tập trung, quản lý thống nhất của nhà nước về BVR, là căn cứ quan trọng cho việc sử dụng và phát triển 3 loại rừng.

Công tác quy hoạch, kế hoạch BV&PTR cũng đã chỉ rõ nhiệm vụ chủ yếu cần triển khai thực hiện đó là bảo vệ rừng; phát triển rừng; khai thác và chế biến lâm sản; xây dựng cơ sở hạ tầng. Đồng thời giao trách nhiệm cho các cơ quan trên địa bàn tỉnh tổ chức triển khai thực hiện đạt kết quả tốt nhất.

2.2.2.3. Công cụ tài chính

Công cụ tài chính là tổng hợp các mối quan hệ kinh tế phát sinh trong quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính của các chủ thể KTXH. Nó tác động vào các đối tượng sử dụng rừng (chủ rừng) thực hiện nghĩa vụ, trách nhiệm sử dụng rừng của họ, cho phép thực hiện quyền bình đẳng giữa các đối tượng sử dụng rừng (chủ rừng). Công cụ tài chính được sử dụng đối với hoạt động QLNN về BVR như: thuế tài nguyên và phí dịch vụ môi trường rừng được nhà nước xây dựng và tổ chức thực hiện.

Theo Quyết định số 2462/QĐ-UBND ngày 09/8/2013 của UBND tỉnh Quảng Nam về phê duyệt Quy hoạch BV&PTR giai đoạn 2011 - 2020, tổng vốn đầu tư cho Kế hoạch BV&PTR đến năm 2020 là 4.930.703 triệu đồng, được phân theo nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước 908.455 triệu đồng; vốn ODA 301.378 triệu đồng; vốn vay 672.372 triệu đồng; vốn tự có của người dân, các doanh nghiệp 3.048.497 triệu đồng và chủ yếu thực hiện các hạng mục công việc: bảo vệ rừng 424.629 triệu đồng; phát triển rừng 4.040.552 triệu đồng; giao rừng, cho thuê rừng 44.936 triệu đồng; xây dựng cơ sở hạ tầng 322.692 triệu đồng; chi phí quản lý 57.585 triệu đồng và QL BVR, khuyến lâm 40.309 triệu đồng.

2.2.3. Nội dung hoạt động quản lý Nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

2.2.3.1. Hoạt động ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về bảo vệ rừng

Hoạt động ban hành văn bản quy phạm pháp luật là việc áp dụng và cụ thể

hoá các quy định của pháp luật nhằm giúp cho cơ quan QLNN về BVR trên địa bàn tỉnh thực hiện có hiệu quả các chính sách, chế độ, giải quyết các vấn đề phức tạp phát sinh trong quá trình quản lý.

Từ năm 2011 đến 2015 đã có 56 văn bản QPPL của tỉnh Quảng Nam được ban hành góp phần không nhỏ vào việc đưa pháp luật nói chung và pháp luật về BVR nói riêng đi vào cuộc sống như: Chỉ thị số 33/CT-UBND ngày 12/12/2011 của UBND tỉnh Quảng Nam về tăng cường công tác QL BVR đầu nguồn trên địa bàn tỉnh, Chỉ thị số 08-CT/TU ngày 13/4/2011 của Ban Thường vụ tỉnh uỷ Quảng Nam về tăng cường công tác quản lý, bảo vệ tài nguyên khoáng sản trên địa bàn tỉnh; Chỉ thị số 20/2012/CT-UBND ngày 21/8/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam về tăng cường các biện pháp quản lý phương tiện, dụng cụ đưa vào rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam, kèm theo đó Quyết định số 17/2013/QĐ-UBND ngày 01/7/2013 về ban hành Quy định trình tự, thủ tục cấp giấy chứng nhận đưa người, phương tiện vào rừng trên địa bàn tỉnh; Chỉ thị số 03/CT-UBND ngày 02/02/2015 về tăng cường các biện pháp QL BVR tại các lưu vực hồ thủy điện trên địa bàn tỉnh Quảng Nam; Quyết định số 401/QĐ-UBND ngày 02/02/2015 về việc kiện toàn Ban Chỉ đạo và Văn phòng Ban Chỉ đạo về kế hoạch BV&PTR giai đoạn 2011 – 2020 tỉnh Quảng Nam,... nhờ đó công tác QL BVR trên địa bàn tỉnh có nhiều chuyển biến rõ rệt; hiệu lực, hiệu quả QLNN về BVR được nâng lên, góp phần vào việc thực hiện thành công các chính sách xóa đói, giảm nghèo và phát triển KTXH của tỉnh.

2.2.3.2. Hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng

Thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các qui định của pháp luật về BVR nhằm phát hiện các sai phạm để ngăn chặn kịp thời và tránh hậu quả xấu gây thiệt hại cho Nhà nước hoặc cá nhân.

Hoạt động thanh tra, kiểm tra thực hiện bằng cách đơn vị cấp trên tiến hành thanh tra, kiểm tra đối với các đơn vị cấp dưới thông qua các hình thức như thanh tra toàn diện (kiểm tra mọi hoạt động của đơn vị cấp dưới); thanh tra, kiểm tra theo

nội dung nêu trong đơn khiếu nại, tố cáo của công dân; thanh tra theo điểm (thanh tra từng đơn vị, cơ sở với những nội dung và mục đích khác nhau) có thể theo định kỳ hoặc đột xuất; thanh tra chuyên ngành về thực thi pháp luật, thực hiện các chính sách về BV&PTR của các đơn vị có liên quan, các chủ rừng là tổ chức, nhất là chính sách về tài chính phục vụ cho hoạt động QLNN về BVR trên địa bàn tỉnh.

Qua công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm giai đoạn từ năm 2011 đến 2015 đã phát hiện và xử lý 6.294 vụ vi phạm các qui định về quản lý bảo vệ rừng. Thu nộp ngân sách nhà nước với số tiền trên 57 tỷ đồng (Bảng 2.3).

Công tác thanh tra, kiểm tra được thực hiện tương đối tốt góp phần giáo dục, răn đe, phòng ngừa chung và lập lại trật tự kỷ cương trong công tác QLBNR trên địa bàn tỉnh.

2.2.3.3. Hoạt động quy hoạch, kế hoạch quản lý bảo vệ rừng

Quy hoạch, kế hoạch là một trong những căn cứ pháp lý, kỹ thuật quan trọng cho việc điều tiết các quan hệ trong lĩnh vực BVR. Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải phù hợp với chiến lược, quy hoạch tổng thể, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; chiến lược phát triển lâm nghiệp, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cả nước và từng địa phương. Quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của các cấp phải bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ.

Việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải đồng bộ với việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, phải bảo đảm khai thác, sử dụng tiết kiệm, bền vững, có hiệu quả tài nguyên rừng; bảo vệ hệ sinh thái rừng, bảo vệ di tích lịch sử, văn hoá, danh lam thắng cảnh; đồng thời bảo đảm xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển nguồn nhân lực nhằm nâng cao hiệu quả và tính khả thi, chất lượng của quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng.

Việc thực hiện và hoàn thành công tác quy hoạch 3 loại rừng (RĐĐ, RPH và RSX) đã giúp cho cơ quan QLNN về BVR của tỉnh nắm chắc được diện tích 3 loại rừng từ đó có sở để xây dựng chính sách khai thác, sử dụng rừng một cách hợp lý, đồng bộ, hạn chế sự chòng chéo trong quản lý. Đồng thời xây dựng kế hoạch tập trung các nguồn lực hạn hẹp vào việc cụ thể hoá quy hoạch.

Hoạt động quy hoạch gồm những nội dung sau:

(1) Nghiên cứu, tổng hợp, phân tích tình hình về điều kiện tự nhiên, KT-XH, ANQP, quy hoạch sử dụng đất, hiện trạng tài nguyên rừng.

(2) Đánh giá tình hình thực hiện quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng kỳ trước, dự báo các nhu cầu về rừng và lâm sản.

(3) Xác định phương hướng, mục tiêu bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng trong kỳ quy hoạch.

(4) Xác định diện tích và sự phân bố các loại rừng trong kỳ quy hoạch.

(5) Xác định các biện pháp quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển các loại rừng.

(6) Xác định các giải pháp thực hiện quy hoạch BV&PTR.

(7) Dự báo hiệu quả của quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng.

Hoạt động kế hoạch gồm những nội dung sau:

(1) Phân tích, đánh giá việc thực hiện kế hoạch BV&PTR kỳ trước.

(2) Xác định nhu cầu về diện tích các loại rừng và các sản phẩm, dịch vụ lâm nghiệp.

(3) Xác định các giải pháp, chương trình, dự án thực hiện kế hoạch BV&PTR.

(4) Triển khai kế hoạch BV&PTR năm năm đến từng năm.

Thực hiện các nội dung trên, UBND tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 2462/QĐ-UBND ngày 09/8/2013 về phê duyệt Quy hoạch BV&PTR giai đoạn 2011 – 2020 của tỉnh. Theo đó, điều chỉnh Quy hoạch 3 loại rừng đến năm 2020, cụ thể: Diện tích tự nhiên của tỉnh: 1.043.836,96 ha, trong đó diện tích đất lâm nghiệp 719.922,00ha; diện tích đất có rừng 548.091,81 ha (rừng tự nhiên 410.823,39ha, rừng trồng 137.268,42ha); diện tích đất không có rừng 217.749,53ha và diện tích đất khác 277.955,62ha. Quy hoạch theo chức năng 3 loại rừng: rừng đặc dụng 108.861,17ha, rừng phòng hộ 155,769,14ha, rừng sản xuất 164.587,57ha và quy hoạch ngoài 3 loại rừng là 18.873,93ha. Mục tiêu chủ yếu của việc quy hoạch nhằm xây dựng ổn định và nâng cao chất lượng 3 loại rừng, phấn đấu đưa độ che phủ rừng

toàn tỉnh đến năm 2015 đạt 50% và đến năm 2020 đạt trên 52% [43].

2.2.3.4. Quản lý nguồn nhân lực trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng

Nguồn nhân lực đóng vai trò trung tâm quan trọng trong quá trình điều hành các hoạt động QLBR. Hiện nay nguồn nhân lực hiện tại của tỉnh có 410 cán bộ, công chức hoạt động trong lĩnh vực BR gồm cán bộ chuyên trách và kiêm nhiệm từ cấp tỉnh đến cấp xã, phường, thị trấn cụ thể như sau:

Bảng 2.5. Số lượng công chức làm công tác BR tính đến năm 2015

Cơ quan	Chi cục Kiểm lâm tỉnh	Các Đội Kiểm lâm cơ động và PCCCR	Các Hạt Kiểm lâm huyện	Tổng cộng
Số lượng công chức	44	30	336	410

Nguồn: Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam, Báo cáo năm 2015

Như vậy, nguồn nhân lực thực thi nhiệm vụ quản lý bảo vệ rừng chủ yếu là lực lượng Kiểm lâm làm nòng cốt, tổng số biên chế cán bộ, công chức tính đến 31/12/2015 là 410 người, trong đó 318 công chức, 58 viên chức và 34 hợp đồng lao động theo Nghị định 68 chuyên trách và kiêm nhiệm nhiệm vụ BR. Về chất lượng, trình độ chuyên môn nghiệp vụ: Thạc sĩ 16 người (chiếm 3,90%); Cử nhân, kỹ sư 174 người (chiếm 42,44%); Cao đẳng 28 người (chiếm 6,83%); Trung cấp 153 người (chiếm 37,32%); Sơ cấp 5 người (chiếm 1,22%); Chưa qua đào tạo 34 người (chiếm 8,29%). Nhìn chung, đội ngũ cán bộ, công chức thực thi nhiệm vụ BR của tỉnh tương đối đảm bảo, được sắp xếp, tổ chức quản lý theo chức năng, nhiệm vụ từ cấp tỉnh đến cơ sở, tạo điều kiện thuận lợi cho việc triển khai các hoạt động quản lý bảo vệ rừng của ngành, từng địa phương.

Ngoài ra, ở cấp xã còn có một cán bộ lâm nghiệp được bố trí cho 151/151 xã có rừng, đồng thời hằng năm thành lập, duy trì và củng cố các tổ, đội BR và PCCCR ở 605 thôn với 3872 người, chủ yếu được huy động làm nhiệm vụ BR và PCCCR trên địa bàn thôn, bản [19].

2.2.3.5. Quản lý tài chính trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Quản lý tài chính trong lĩnh vực BVR là việc sử dụng hệ thống công cụ tài chính như mức phí sử dụng dịch vụ môi trường rừng, tiền thuê rừng, đất rừng, thuế tài nguyên... để điều tiết các quan hệ trong lĩnh vực BVR nhằm đạt được mục tiêu quản lý.

Năm 2012 Quỹ BV&PTR tỉnh Quảng Nam được thành lập theo Quyết định số 136/QĐ-UBND ngày 13/01/2012 của UBND tỉnh Quảng Nam. Căn cứ chức năng, nhiệm vụ được giao, Quỹ có trách nhiệm thu các khoản phí của các công ty, doanh nghiệp sử dụng dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn toàn tỉnh và quản lý kinh phí BV&PTR do Trung ương cấp để điều tiết cho các hoạt động BVR của các địa phương và các ngành chức năng.

Giai đoạn từ năm 2011 - 2015 tỉnh Quảng Nam chi ngân sách cho các hoạt động BV&PTR rừng gồm giao rừng, giao đất rừng, khoán bảo vệ rừng, trồng rừng, chi trả phí dịch vụ môi trường rừng kết hợp với hỗ trợ cây giống trồng rừng tạo việc làm, tăng thu nhập cho người dân và trợ cấp gạo cho các hộ nghèo nhận chăm sóc, bảo vệ rừng... là 147 tỷ đồng [44].

UBND tỉnh Quảng Nam cũng đã ban hành Quyết định số 2462/QĐ-UBND ngày 08/9/2013 phê duyệt Quy hoạch BV&PTR tỉnh Quảng Nam giai đoạn 2011 – 2020. Theo đó, kinh phí đầu tư cho BV&PTR giai đoạn 2011 – 2020 là 2.300.838 triệu đồng. Trong đó: BVR: 169.312 triệu đồng, PTR: 1.867.171 triệu đồng, giao rừng, cho thuê rừng 44.561 triệu đồng, xây dựng cơ sở hạ tầng 173.112 triệu đồng, chi phí quản lý 27.460 triệu đồng và QL BVR và khuyến lâm 19.222 triệu đồng [43].

2.2.3.6. Hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng

Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về BVR là hoạt động định hướng có tổ chức, có chủ định thông qua các hình thức giáo dục, thuyết phục, nêu gương... đây là hoạt động thường xuyên, liên tục, lâu dài của các cơ quan nhà nước, các cấp, các ngành nhằm hình thành ở người dân những hiểu biết nhất định đối với pháp luật về bảo vệ rừng và ý nghĩa của rừng đối với đời sống, sinh hoạt,

sản xuất từ đó nâng cao ý thức hơn trong việc bảo vệ rừng.

Chi cục Kiểm lâm thực hiện các chức năng tổ chức thông tin tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng.

Các hoạt động tuyên truyền được tổ chức sâu rộng trong toàn thể quần chúng nhân dân. Các đơn vị thường xuyên xây dựng kế hoạch về các chương trình phổ biến về chủ trương, chính sách, luật BVR với các tổ chức, đoàn thể như Hội phụ nữ, Mặt trận Tổ quốc, Hội Nông dân, Đoàn Thanh niên, v.v..

Các hoạt động tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật BVR được tổ chức nhiều hình thức như: lớp học cuối tuần, lớp học buổi tối, các khóa tập huấn, các cuộc thi tìm hiểu, các hội thi về luật BVR, các buổi sinh hoạt cộng đồng dân cư; phối hợp Đài Phát thanh truyền hình Quảng Nam mở chuyên mục BVR phát sóng trên sóng truyền hình QRT (vào tối thứ tư tuần thứ 3 hằng tháng) và phối hợp Báo Quảng Nam để tuyên truyền các chủ trương, chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về công tác QLBBVR; thực hiện chuyên mục Khách mời trường quay với chủ đề “Quảng Nam với công tác quản lý bảo vệ rừng”.

2.2.3.7. Hoạt động phòng cháy, chữa cháy rừng

Phòng cháy, chữa cháy rừng là một trong những hoạt động quan trọng, thường xuyên trong QLNN về BVR. Như chúng ta biết, cháy rừng là mối đe dọa và là điều lo ngại nhất đối với chủ rừng và cho xã hội, bởi nó gây ra những thiệt hại khó lường. Cháy rừng không chỉ làm thiệt hại đến TNR mà còn ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường và cuộc sống của muôn loài sinh vật trên trái đất. Theo thống kê báo cáo giai đoạn 2011 – 2015, trên địa bàn toàn tỉnh Quảng Nam đã xảy ra 46 vụ cháy rừng (trung bình mỗi năm xảy ra 9 vụ), làm thiệt hại 219,35 ha diện tích rừng trồng, ước tính giá trị thiệt hại khoảng 4.267,7 triệu đồng (Bảng 2.4).

Qua điều tra, xử lý về PCCCR cho thấy nguyên nhân dẫn đến cháy rừng trên địa bàn tỉnh trong thời gian qua chủ yếu là do người dân đốt rừng làm nương rẫy (chiếm 63,9%); đốt than, đốt cỏ để có cỏ non phục vụ chăn thả gia súc, xử lý thực bì để trồng rừng, đốt thực bì để nhặt kim loại, hun khói để lấy mật ong (chiếm 21,8%). Ngoài ra một số nguyên nhân khác như: trẻ em đốt lửa sưởi ấm, đốt vàng mã, đốt

hương khi tảo mộ, các hoạt động du lịch sinh thái,... cũng có thể dẫn đến xảy ra cháy rừng.

Để điều chỉnh hành vi của cộng đồng nhằm PCCCR, Nhà nước đã ban hành hệ thống văn bản chỉ đạo, điều hành về PCCCR như: Luật phòng cháy chữa cháy, Luật BV&PTR 2004, Nghị định số 09/2006/NĐ-CP về PCCCR và nhiều văn bản hướng dẫn khác... Theo đó, từng cấp chính quyền mà cụ thể tỉnh Quảng Nam thành lập Ban chỉ huy các vấn đề cấp bách trong BVR, PCCCR, đồng thời ban hành nhiều văn bản chỉ đạo các cấp, các ngành ở địa phương vào cuộc một cách quyết liệt PCCCR, hạn chế thấp nhất thiệt hại do cháy rừng xảy ra. Mỗi cấp chính quyền từ tỉnh đến xã chủ động xây dựng Phương án triển khai thực hiện công tác PCCCR, tổ chức tuyên truyền, phổ biến, giao dục pháp luật về PCCCR đến tận người dân để từng bước nâng cao nhận thức về PCCCR góp phần ngăn chặn, đẩy lùi và hạn chế thấp nhất số vụ cháy rừng và thiệt hại do cháy rừng gây ra.

2.3. Đánh giá kết quả hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

2.3.1. Thành tựu hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

2.3.1.1. Công tác ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Ban hành văn bản quy phạm pháp luật (QPPL) là một công tác trọng yếu. Nhận thức được tầm quan trọng của công tác này, lãnh đạo tỉnh Quảng Nam luôn sâu sát, kịp thời chỉ đạo các cơ quan chuyên môn soạn thảo các văn bản QPPL phục vụ cho công tác QLNN về BVR trên địa bàn. Nhờ đó công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL của hệ thống chính quyền từ tỉnh đến huyện đã có những bước chuyển biến đáng kể, cả về số lượng và chất lượng. Các văn bản QPPL được ban hành chủ yếu là chỉ thị và quyết định (Từ năm 2011 đến năm 2015 tổng số văn bản QPPL về bảo vệ rừng được ban hành là 56 văn bản).

Nhìn chung, công tác xây dựng và ban hành văn bản QPPL trong những năm qua tại tỉnh Quảng Nam được thực hiện tương đối nghiêm túc, tuân thủ quy trình

ban hành văn bản QPPL theo qui định của pháp luật. Do đó, các văn bản QPPL của tỉnh khi ban hành đều đảm bảo về hình thức, nội dung, căn cứ pháp lý, đúng thẩm quyền và có tính khả thi. Các văn bản này đã có tác động nhất định trong lĩnh vực QLBNR, góp phần thúc đẩy phát triển KT-XH, duy trì an ninh, trật tự và thúc đẩy sự phát triển chung trên địa bàn tỉnh, xây dựng được cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng, các tổ chức chính trị - xã hội và nhân dân tham gia vào hoạt động QLBNR.

2.3.1.2. Công tác quy hoạch rừng và thực thi chính sách về bảo vệ rừng

Từ năm 2011 đến năm 2015 tỉnh Quảng Nam đã thực hiện xong công tác quy hoạch 3 loại rừng, tổng diện tích 552.148 hécta, trong đó: rừng phòng hộ 255.585 hécta; rừng sản xuất 168.051 hécta; rừng đặc dụng 108.933 hécta (Bảng 2.2); đây là cơ sở rất quan trọng để tỉnh tiến hành giao rừng, đất rừng cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình quản lý, sử dụng đúng mục đích và thực thi chính sách bảo vệ rừng thông qua các dự án phát triển rừng kinh tế gắn với phát triển KT-XH. Đồng thời, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân có thu nhập ổn định bằng nghề trồng rừng kinh tế.

Nhờ thực hiện tốt công tác quy hoạch rừng nên công tác giao rừng, đất rừng được thực hiện khá thuận lợi, tính đến năm 2015 tổng diện tích rừng, đất rừng được giao cho các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng thôn bản 400.975,68 hécta. Song song với việc giao rừng, đất rừng tỉnh Quảng Nam thực hiện dự án từ nguồn ngân sách Nhà nước thông qua dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, đồng thời lồng ghép với các chương trình dự án khác như: dự án BV&PTR, dự án Phát triển ngành lâm nghiệp (WB3), dự án Khôi phục và quản lý rừng bền vững (KFW6), dự án Dự trữ Carbon và bảo tồn đa dạng sinh học (CarBi), dự án Hành lang đa dạng sinh học Tiểu vùng sông Mê Kông (BCC), dự án Bảo vệ và quản lý tổng hợp các hệ sinh thái rừng Quảng Nam (KfW10), Chương trình hỗ trợ các huyện nghèo theo Nghị quyết 30, Trồng rừng thay thế,... Thông qua các dự án này đã tạo ra được bước chuyển căn bản về nhận thức của người dân từ chỗ coi rừng là tài nguyên vô tận khai thác bừa bãi đến nay đã hiểu được lợi ích to lớn của rừng về giá trị kinh tế, môi trường

do rừng mang lại. Từ các dự án này cộng với việc chi trả dịch vụ môi trường rừng hàng năm đã góp phần tạo công ăn việc làm cho hàng nghìn hộ dân của 151 xã, thị trấn có rừng, làm thay đổi, cải thiện đáng kể sinh kế của người dân tham gia thực hiện chính sách trồng và bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh. Việc chi trả dịch vụ môi trường rừng không những từng bước cải thiện đời sống cho người dân mà còn huy động được nguồn nhân lực lớn cho công tác tuần tra, bảo vệ rừng một cách thường xuyên, từ đó đẩy mạnh công tác xã hội hoá nghề rừng góp phần tích cực giảm nhanh tỷ lệ hộ nghèo, đảm bảo an sinh xã hội, an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội được giữ vững, ổn định địa bàn dân cư, nhất là vùng sâu, vùng xa thuộc các huyện miền núi, đồng thời góp phần hạn chế đáng kể tình trạng khai thác gỗ, phá rừng trái pháp luật, giảm áp lực đối với các cơ quan QLNN trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh.

Quỹ BV&PTR tỉnh Quảng Nam (gọi tắt là Quỹ) từ khi được thành lập theo Quyết định số 136/QĐ-UBND ngày 13/01/2012 của UBND tỉnh. Từ năm 2012 đến 2015, Quỹ đã lập 14 Đề án chi trả DVMTR, đã xác định được 295.745,09ha diện tích rừng tự nhiên có cung ứng DVMTR, chiếm 72% diện tích rừng tự nhiên của tỉnh (295.745,09ha/409.840ha). Tổng số tiền thu từ DVMTR của toàn tỉnh trong các năm (2011-2015) là gần 219 tỷ đồng. Đồng thời cũng đã giải ngân cho DVMTR 5 năm (2011-2015) hơn 147 tỷ đồng, với mức chi bình quân cho 01ha/năm là 200.000đồng/ha/năm [32, tr.5].

2.3.1.3. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Từ năm 2011 đến 2015 hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh được triển khai có hiệu quả. Qua hoạt động thanh tra, kiểm tra đã phát hiện và lập hồ sơ xử lý 6.294 vụ vi phạm các qui định về bảo vệ rừng, nộp ngân sách nhà nước trên 57 tỷ đồng (Bảng 2.3).

Nhờ thực hiện tốt công tác thanh tra, kiểm tra, qua đó đã phát hiện kịp thời những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách, pháp luật kiến nghị kịp thời với cơ quan nhà nước cấp trên biện pháp khắc phục, phòng ngừa, xử lý các hành vi vi

phạm, tăng thu ngân sách nhà nước, phát huy nhân tố tích cực, góp phần nâng cao hiệu lực hiệu quả hoạt động QLNN về BVR, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể chịu sự quản lý. Đồng thời phát hiện cán bộ, công chức làm công tác BVR qua thực thi nhiệm vụ đã vi phạm quy định, quy trình về nghề nghiệp, đạo đức.

Ngoài ra, công tác thanh tra, kiểm tra còn mang lại những bài học kinh nghiệm quý báu cho công tác hướng dẫn chuyên môn, nghiệp vụ được kịp thời, thống nhất và chính những cơ quan QLNN về BVR cấp dưới và những cán bộ, công chức được thanh tra, kiểm tra cũng qua đó nâng cao được nhận thức, ý thức trách nhiệm trong công việc hoàn thiện chuyên môn nghiệp vụ cho chính mình.

2.3.1.4. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng

Từ năm 2011 đến 2015 hoạt động tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật trong lĩnh vực BVR trên địa bàn tỉnh được triển khai có hiệu quả đã có 1.969 lượt tuyên truyền, 1847 cuộc họp dân được mở tại 1.605 thôn bản thuộc 151/151 xã có rừng với hơn 196.000 lượt người tham gia.

Nhờ thực hiện tốt công tác tuyên truyền phổ biến giáo dục pháp luật đã làm chuyển biến về nhận thức của người dân trong lĩnh vực bảo vệ rừng cụ thể người dân đã từng bước hiểu được vai trò to lớn của rừng đối với đời sống, sinh hoạt, sản xuất của chính mình và có ý thức hơn trong việc bảo vệ rừng; trong 5 năm đã có trên 3.800 vụ (trong số 6.294 vụ) vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng được phát hiện thông qua tin tố giác của quần chúng nhân dân.

2.3.2. Hạn chế của hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

2.3.2.1. Công tác ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý bảo vệ rừng

Bên cạnh những kết quả đạt được công tác ban hành văn bản quy phạm pháp luật về QL BVR của tỉnh còn bộc lộ những hạn chế sau:

Thứ nhất, đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác soạn thảo văn bản của tỉnh còn thiếu và hạn chế về năng lực, trình độ chuyên môn. Nhận thức máy móc về

công tác soạn thảo và ban hành văn bản quy phạm pháp luật nên thường sao chép lại các quy định của Trung ương, dẫn đến có sự chồng chéo trong hệ thống văn bản QPPL của địa phương nên nhìn chung tính khả thi của văn bản QPPL về QLBNR của tỉnh sau khi ban hành không cao.

Thứ hai, hoạt động rà soát, kiểm tra các văn bản QPPL về QLBNR ở các cấp, các ngành từ cấp tỉnh đến cấp huyện nhằm phát hiện và khắc phục kịp thời các mâu thuẫn, chồng chéo, việc phát hiện ra các nhu cầu mới cần điều chỉnh trong công tác BNR chưa thực sự được chú trọng đúng mức.

Thứ ba, công tác tổng kết thực tiễn xây dựng văn bản QPPL chưa thực sự gắn liền với hoạt động BNR, tham khảo và tiếp thu có chọn lọc kinh nghiệm của các tỉnh để nâng cao hoạt động xây dựng văn bản QPPL trong lĩnh vực QLBNR còn khiêm tốn.

2.3.2.2. Công tác quy hoạch rừng và thực thi chính sách về bảo vệ rừng

Công tác quy hoạch rừng và thực thi chính sách về bảo vệ rừng vẫn bộc lộ những vấn đề bất cập sau:

Đối với công tác quy hoạch: quan niệm về phân loại đất cũng đã có sự thay đổi. Trước đây đất rừng được xác định là đất lâm nghiệp, nhưng theo pháp luật hiện hành, đất rừng được xác định thuộc nhóm đất nông nghiệp. Như vậy về mặt pháp lý sẽ không còn khái niệm đất lâm nghiệp. Điều này dẫn tới việc cần phải chỉnh sửa một số quy định liên quan đến đất rừng, trong đó có việc rà soát, quy hoạch lại 3 loại rừng. Mục đích của việc rà soát, quy hoạch lại 3 loại rừng được thể hiện trong Chỉ thị 38/2005/CT-TTg là xác định rõ diện tích các loại rừng để làm cơ sở cho việc tổ chức sắp xếp lại sản xuất trong ngành lâm nghiệp, thực hiện các chủ trương chính sách về đầu tư, giao rừng, khoán bảo vệ rừng, sắp xếp, đổi mới và phát triển lâm nghiệp.

Việc rà soát, quy hoạch lại 3 loại rừng không chỉ là công việc của riêng ngành Nông nghiệp và phát triển nông thôn mà cần phải có sự phối hợp chặt chẽ với ngành Tài nguyên và môi trường, do quy hoạch rừng luôn phải gắn liền với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất. Thêm nữa, cũng đã đến lúc phải sử dụng nhiều hơn

công nghệ hiện đại trong rà soát, quy hoạch rừng để khắc phục những hạn chế về mức độ chính xác trong các số liệu điều tra, quy hoạch. Công nghệ tích hợp Viễn thám và GIS đã tỏ rõ giá trị trong việc cung cấp thông tin, số liệu phục vụ quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên nói chung, tài nguyên rừng nói riêng.

Đối với công tác thực thi chính sách bảo vệ rừng bộc lộ những hạn chế đáng chú ý sau:

Thứ nhất, đối với chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng được triển khai thực hiện tương đối tốt, thành công bước đầu trong việc xã hội hoá công tác BVR. Hàng năm huy động được nguồn lực hàng trăm tỷ đồng đã góp phần cải thiện điều kiện sống, giải quyết việc làm cho hàng nghìn lao động, góp phần thực hiện thành công chính sách giảm nghèo, bảo đảm an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, nâng cao trách nhiệm của các chủ rừng trong công tác BVR, góp phần phát triển KTXH bền vững. Tuy nhiên qua nghiên cứu cho thấy việc thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh vẫn bộc lộ những vấn đề bất cập như: việc huy động nguồn thu vẫn còn hạn chế ngoài 3 đối tượng sử dụng rừng (thủy điện, nước sạch, du lịch) qui định tại Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ thì tỉnh chưa huy động được nguồn thu từ các cơ sở sản xuất công nghiệp, cơ sở nuôi trồng thủy sản và một số nguồn thu khác theo quy định tại Nghị định số 05/NĐ-CP ngày 14/01/2008, việc thu phí dịch vụ môi trường rừng chưa được triển khai quyết liệt, thiếu chế tài xử lý nên các cơ sở thủy điện vừa và nhỏ không thực hiện nghiêm túc việc ký kết hợp đồng chi trả tiền đầy đủ, kịp thời. Việc giải ngân chi trả dịch vụ môi trường rừng tại một số huyện còn chậm, tỷ lệ giải ngân thấp, gây ảnh hưởng tới việc huy động các chủ rừng, người dân tham gia vào công tác bảo vệ rừng. Công tác chỉ đạo, điều hành chưa quyết liệt, tổ chức bộ máy quản lý Quỹ bảo vệ rừng của tỉnh chậm được kiện toàn, chậm phê duyệt kế hoạch thu chi và chưa chú trọng tới công tác tuyên truyền, phổ biến để tạo sự đồng thuận chung trong toàn xã hội.

Thứ hai, việc thực hiện chính sách về giao rừng, đất rừng đã mang lại hiệu quả rõ rệt: tình trạng khai thác gỗ, phá rừng trái pháp luật giảm, đồng bào vùng dân tộc

thiếu số đã có nhận thức về lợi ích, tác dụng của rừng nên đã có ý thức trong quản lý, bảo vệ và trồng rừng tốt hơn. Đặc biệt, thu nhập từ việc bán các nguồn lợi lâm sản khai thác hợp pháp từ rừng đã góp phần không nhỏ trong việc xóa đói giảm nghèo và nâng cao chất lượng cuộc sống cho nhân dân. Tuy nhiên, việc giao đất, giao rừng tại Quảng Nam đang gặp một số vấn đề bất cập đó là: qui định trách nhiệm và quyền hưởng lợi của chủ rừng vẫn mang tính định hướng, thiếu cụ thể; thiếu chính sách đầu tư, hỗ trợ các chủ rừng, đặc biệt là hộ gia đình, cá nhân sau khi nhận rừng.

2.3.2.3. Công tác thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm về quản lý bảo vệ rừng

Công tác thanh tra, kiểm tra còn mang nặng tính hình thức, nhiều vụ việc được phát hiện liên quan đến cán bộ công chức tiếp tay, bảo kê cho lâm tặc phá rừng, vận chuyển lâm sản trái pháp luật chưa được xử lý nghiêm minh hoặc có xử lý nhưng cũng chỉ dừng ở mức cảnh cáo, khiển trách nên tính răn đe, tính giáo dục trong đội ngũ cán bộ, công chức chưa cao gây ảnh hưởng không nhỏ đến hoạt động QLNN trong lĩnh vực QLBR. Tổng số cán bộ, công chức bị xử lý kỷ luật từ năm 2011 đến 2015 là 34 người, trong đó: công chức lãnh đạo 02 người; cán bộ, công chức 31 người và 01 hợp đồng lao động BVR; hình thức kỷ luật cao nhất là buộc thôi việc 01 trường hợp và thấp nhất là khiển trách, bên cạnh đó còn có 04 trường hợp cán bộ lãnh đạo các đơn vị trực thuộc bị kiểm điểm rút kinh nghiệm do đơn vị có cấp dưới bị vi phạm phải xử lý kỷ luật.

Số vụ vi phạm quy định về BVR khởi tố vụ án hình sự là 111 vụ so với tổng số vụ vi phạm phát hiện 6.294 vụ là quá ít (chiếm 1,7%). Trong đó, số vụ đã khởi tố vụ án hình sự nhưng không tìm ra đối tượng phải tạm đình chỉ và đình chỉ điều tra là 35 vụ (chiếm 31,53%), số vụ đang điều tra là 21 vụ (chiếm 18,91%), số vụ đưa ra xét xử là 55 vụ, 72 đối tượng (chiếm 49,54%), hình thức xử phạt đối với các đối tượng này chưa được nghiêm khắc, chủ yếu là phạt tiền, phạt tù nhưng cho hưởng án treo nên tính răn, tuyên truyền, giáo dục trong xã hội không cao, tạo sự chạy lỳ khó xử lý, ảnh hưởng đến hoạt động QLNN về BVR.

2.3.2.4. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ rừng

Bên cạnh những mặt đạt được công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật vẫn còn bộc lộ những hạn chế như: năng lực, kỹ năng tuyên truyền của đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác bảo vệ rừng còn yếu kém; phương pháp và nội dung tuyên truyền chưa được phong phú, còn mang nặng tính hình thức, chưa phù hợp với trình độ dân trí, phong tục tập quán của đồng bào các dân tộc trong tỉnh vì vậy hiệu quả tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật không cao.

2.3.3. Nguyên nhân hạn chế trong hoạt động quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

Thứ nhất, Luật BV&PTR năm 2004 hiện nay bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập như: Luật vẫn mang tính chất khung, thiếu cụ thể, thể hiện ở chỗ Chính phủ phải ban hành gần 100 văn bản dưới luật để quy định chi tiết, tạo ra một lĩnh vực pháp luật về BV&PTR đa tầng, chồng chéo, có không ít mâu thuẫn và chồng chéo; tính minh bạch, tính khả thi của luật chưa cao, thể hiện ở việc chưa làm rõ cơ chế thực hiện các quyền định đoạt của nhà nước với vai trò là đại diện chủ sở hữu rừng tự nhiên và cơ chế thực hiện các quyền của chủ rừng; việc phân chia rừng thành 3 loại theo mục đích sử dụng (rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất) theo đó hình thành hệ thống tổ chức quản lý rừng theo từng loại rừng một cách cứng nhắc đã gây khó khăn cho việc tổ chức quản lý cũng như khai thác tiềm năng, lợi thế của rừng; cơ chế chính sách hưởng lợi chưa rõ ràng, cơ chế chính sách đầu tư, tín dụng, tài chính chưa phù hợp với đặc thù sản xuất lâm nghiệp; thiếu các quy định về phát triển chế biến và thương mại lâm sản, một số quy định có sự mâu thuẫn với Luật Đất đai; luật chưa tạo được hệ thống quản lý phù hợp và hiệu quả cũng như sự phối hợp giữa các cơ quan nhà nước có liên quan trong hoạt động BVR. Do Luật BV&PTR được xây dựng trong điều kiện kinh tế đang từng bước hoàn thiện, chưa lường trước được sự chuyển biến tình hình vì vậy luật còn quy định chung chung, mặt khác việc hướng dẫn thực hiện luật còn chậm, thiếu đồng bộ và cụ thể làm cho các cấp lúng túng trong việc thi hành luật bởi vậy hiệu quả QLNN về BVR vẫn còn thấp.

Thứ hai, bộ máy QLNN về BVR được phân cấp tương đối có hệ thống từ cấp

tỉnh đến cấp huyện, cấp xã. Tuy nhiên hoạt động giữa các đơn vị trong cùng một cấp, giữa các cấp với nhau chưa thực sự nhịp nhàng và hiệu quả, thể hiện ở chỗ: ở cấp tỉnh, tuy cùng là một đơn vị trực thuộc Sở NN&PTNT nhưng việc phân tách Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp thành hai đơn vị khác nhau cũng thể hiện sự bất hợp lý làm cho bộ máy yếu đi vì hai đơn vị này có mối quan hệ mật thiết với nhau, một bên làm nhiệm vụ BVR, một bên làm nhiệm vụ phát triển rừng; ở cấp huyện, mối quan hệ giữa Phòng NN&PTNT và Hạt Kiểm lâm cũng không được xác định rõ ràng, quan hệ lỏng lẻo khiến hiệu quả phối hợp chưa cao. Trong khi Phòng NN&PTNT (với 1-2 cán bộ chuyên trách về lâm nghiệp) là cơ quan tham mưu QLNN về lâm nghiệp cho UBND huyện thì Hạt Kiểm lâm trực thuộc Chi cục Kiểm lâm, biên chế hàng chục người lại không được giao nhiệm vụ tham mưu ở lĩnh vực này; ở cấp xã: việc tổ chức QLNN về BVR còn nhiều bất cập, thậm chí gần như bỏ ngỏ quản lý. Theo Quyết định số 105/2000/QĐ-BNN&PTNT-KL ngày 17/10/2000 của Bộ Nông nghiệp và PTNT mỗi xã, thị trấn phải có một cán bộ Kiểm lâm phụ trách để làm nhiệm vụ nắm tình hình, phối hợp, kiểm tra việc sử dụng rừng, đất lâm nghiệp. Tuy nhiên hiện nay không được quan tâm bố trí nơi ăn ở, làm việc tại cấp xã nên không duy trì được đều đặn hoạt động kiểm tra. Bên cạnh đó biên chế lực lượng Kiểm lâm thiếu quá nhiều theo quy định hiện hành nhưng hầu như không được quan tâm điều chỉnh, bổ sung biên chế hoặc có bổ sung nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ hiện nay. Ở một số huyện trong tỉnh có rừng đặc dụng, rừng phòng hộ lại xảy ra tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ quản lý bảo vệ rừng giữa kiểm lâm địa bàn xã với kiểm lâm các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ. Nhìn chung bộ máy QLNN về BVR hiện nay trên địa bàn tỉnh đang được tổ chức theo kiểu hình nón lộn ngược tức nặng trên, nhẹ dưới. Gần đây, Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn Quảng Nam đã xây dựng Đề án số 482/ĐA-SNN&PTNT ngày 21/4/2016 thành lập Chi cục Kiểm lâm trên cơ sở tổ chức lại Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp. Theo đó, đã tham mưu cho UBND tỉnh ban hành Quyết định số 1747/QĐ-UBND ngày 20/5/2016 thành lập Chi cục Kiểm lâm trực thuộc Sở Nông nghiệp và phát triển nông thôn trên cơ sở sáp nhập Chi cục Kiểm lâm và Chi

cục Lâm nghiệp đã bước đầu đem lại hiệu quả trong công tác quản lý bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh.

Thứ ba, đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác QLBNR còn thiếu và hạn chế về trình độ năng lực nhưng lại thiếu kinh phí để đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng nâng trình độ chuyên môn nghiệp vụ. Bên cạnh đó lực lượng kiểm lâm là lực lượng nòng cốt có chức năng tham mưu cho cấp ủy, chính quyền các cấp trong công tác QLBNR nhưng còn thiếu quá nhiều biên chế, theo Nghị định 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 của Chính phủ quy định cứ 1.000 ha rừng phải có một công chức kiểm lâm phụ trách và theo Nghị định 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 quy định đối với rừng đặc dụng cứ 500 ha rừng được bố trí 01 công chức kiểm lâm phụ trách, với tổng diện tích rừng của tỉnh Quảng Nam hiện nay là 552.148 ha (trong đó 108.993 ha rừng đặc dụng, 443.155 ha rừng phòng hộ và rừng sản xuất) lực lượng kiểm lâm cần có ít nhất 660 biên chế nhưng thực tế hiện nay số biên chế là 410 mới đáp ứng được 62,1%, theo qui định còn thiếu 250 biên chế, do vậy dẫn đến việc bám cơ sở không được thường xuyên, chất lượng tham mưu và hiệu quả QLBNR chưa cao.

Thứ tư, cơ chế, chính sách thu hút các nguồn lực BNR như chính sách giao đất, giao rừng, khoán bảo vệ rừng đã được triển khai nhưng chưa khuyến khích các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình tham gia nhận khoán BNR vì mức khoán 200.000đ/ha/năm và việc thực hiện chính sách chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng chậm với mức chi trả 200.000 đ/ha/năm là vẫn còn thấp, dẫn đến không đảm bảo được cuộc sống của người làm nghề rừng và chi phí để bảo vệ diện tích rừng được giao khoán. Bên cạnh đó tỉnh chưa có những cơ chế, chính sách để thu hút các nguồn vốn ODA và hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác BNR [32, tr.7].

Thứ năm, công tác thanh tra, kiểm tra, xử lý thiếu kiên quyết, nghiêm minh người đứng đầu cấp ủy, chính quyền khi để xảy ra tình trạng phá rừng, khai thác lâm sản trái phép,... ít bị xử lý và chịu trách nhiệm trước pháp luật.

Thứ sáu, không được đầu tư máy móc, trang thiết bị hiện đại để phục vụ công tác quy hoạch rừng, chủ yếu thực hiện bằng phương pháp thủ công dẫn đến số liệu thiếu tính chính xác, gây khó khăn cho chính quyền cơ sở trong việc xây dựng

kế hoạch bảo vệ và phát triển hàng năm vì mỗi loại rừng có qui định bảo vệ và phát triển riêng.

Thứ bảy, công tác đào tạo, tập huấn, tham quan học tập kinh nghiệm để nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ BVR chưa được quan tâm đúng mức.

Thứ tám, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật còn mang tính hình thức, nội dung chưa được đa dạng, phong phú và chưa phù hợp với phong tục tập quán, trình độ dân trí của người dân bản địa.

Ngoài những nguyên nhân trên còn có một số nguyên nhân khác cũng làm hạn chế công tác QLNN về BVR như:

Áp lực về dân số tăng nhanh do tăng cơ học, tập quán canh tác di cư để phá rừng lấy đất sản xuất, trồng hoa màu phục vụ nhu cầu cuộc sống của đồng bào dân tộc thiểu số như Cotu, Cor, Xơ đăng, Giẻ triêng, Tày, Nùng, Mường... bên cạnh đó các công trình thủy điện ngày một nhiều, việc quy hoạch và xây dựng các khu tái định cư của các dự án thủy điện có nhiều bất cập, quy hoạch khu tái định cư vào các khu rừng phòng hộ, không quy hoạch đủ đất sản xuất và việc bố trí nhà tái định cư chưa hợp lý nên vẫn xảy ra tình trạng người đồng bào dân tộc thiểu số sinh sống gần lòng hồ thủy điện vẫn phá rừng trái phép để lấy đất sản xuất gây khó khăn cho công tác QLNN về bảo vệ rừng. Hơn nữa, nhận thức về BVR của đồng bào dân tộc thiểu số còn hạn chế, vẫn tiếp tục phá rừng kiếm kế sinh nhai, lấy đất canh tác hoặc làm thuê cho các đối tượng đầu nậu chịu bỏ tiền để phá rừng, khai thác lâm sản trái phép thu lợi bất chính.

Cơ chế thị trường, giá cả một số mặt hàng nông lâm sản và nhu cầu sử dụng tăng cao, nhu cầu về đất canh tác các mặt hàng này cũng tăng theo nên đã kích thích người dân phá rừng để lấy đất trồng các loại cây có giá trị cao hoặc mua bán, sang nhượng đất trái phép.

Nhiều công trình như: đường sá, công trình thủy điện, khai thác quặng... đã gây áp lực lớn đối với rừng và đất lâm nghiệp, tạo môi trường thuận lợi cho các hoạt động phá rừng, khai thác và vận chuyển, mua bán lâm sản trái phép.

Kết luận Chương 2

Thứ nhất, Luận văn trình bày hiện trạng tài nguyên rừng, cơ cấu tổ chức bộ máy và nội dung hoạt động QLNN về BVR.

Thứ hai, Luận văn đánh giá, phân tích hiệu quả hoạt động QLNN về BVR trên địa bàn tỉnh Quảng Nam thông qua hoạt động ban hành, triển khai các văn bản quy phạm pháp luật, đây là một nội dung quan trọng không thể thiếu đối với hoạt động QLNN trong lĩnh vực QLTVR, vì dựa trên việc ban hành các văn bản pháp luật này, Nhà nước buộc các đối tượng BVR, khai thác, sử dụng rừng phải thực hiện các quy định theo một khuôn khổ do Nhà nước đặt ra.

Thứ ba, Luận văn đánh giá, phân tích hiệu quả của hoạt động quy hoạch, kế hoạch BVR chỉ rõ sự cần thiết phải quy hoạch, kế hoạch BVR. Vì đây là hệ thống các biện pháp kinh tế, kỹ thuật và pháp lý của nhà nước về tổ chức quản lý, khai thác, sử dụng rừng một cách đầy đủ hợp lý khoa học và có hiệu quả cao nhất, thông qua quy hoạch mà các loại rừng được sử dụng theo từng mục đích nhất định và hợp lý; ban hành và tổ chức thực hiện chính sách BVR là tập hợp các chủ trương và hành động của chính phủ nhằm tăng cường hiệu quả BVR, đẩy mạnh xã hội hóa công tác BVR, thu hút các thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và người dân tham gia BVR, tạo việc làm tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân và góp phần giữ vững ANQP.

Thứ tư, Luận văn đánh giá hiệu quả mang lại từ hoạt động thanh tra, kiểm tra và xử lý các hành vi vi phạm trong lĩnh vực QLTVR như đảm bảo cho việc quản lý, sử dụng rừng được tuân thủ theo đúng pháp luật.

Thứ năm, Luận văn phân tích, đánh giá hiệu quả công tác quản lý đào tạo, bồi dưỡng và phát triển nguồn nhân lực QLTVR.

Từ những phân tích trên, luận văn đưa ra một số nguyên nhân của những hạn chế làm cơ sở cho việc đưa ra các giải pháp nâng cao hiệu quả QLNN về BVR trong chương 3.

CHƯƠNG 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ BẢO VỆ RỪNG

3.1. Nhu cầu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

3.1.1. Đáp ứng nguồn tài nguyên phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội

Như chúng ta đã biết, rừng cung cấp nguồn nguyên liệu rất đa dạng và phong phú phục vụ cho phát triển KT-XH của đất nước. Trong các sản phẩm do tài nguyên rừng mang lại phải kể đến gỗ. Sản phẩm gỗ cung cấp cho ngành công nghiệp, nông nghiệp, công nghiệp xây dựng cơ bản, giao thông vận tải và trong mỗi gia đình. Ngày nay, hầu như không có một ngành nào không dùng tới gỗ, vì nó là nguyên liệu phổ biến, dễ gia công, chế biến và nhiều tính năng ưu việt khác nên được nhiều người sử dụng. Trong quá trình phát triển của xã hội, dưới tác động của tiến bộ khoa học và công nghệ, người ta đã sản xuất ra nhiều sản phẩm thay thế gỗ. Tuy nhiên, nhu cầu về gỗ và các sản phẩm về gỗ không ngừng tăng lên cả về số lượng lẫn chất lượng.

Ngoài sản phẩm gỗ, rừng còn cung cấp các sản phẩm ngoài gỗ như: tre, nứa, mây, các loại đặc sản rừng, động vật, thực vật rừng có giá trị cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Các động vật từ rừng là các sản phẩm quý hiếm và có giá trị kinh tế cao. Đối với thực vật rừng, có rất nhiều loại được dùng làm thực phẩm như nấm, mộc nhĩ, măng, các loại rau rừng... Rừng còn là nguồn cung cấp các dược liệu quý hiếm phục vụ cho nhu cầu chữa bệnh và nâng cao sức khỏe cho con người.

Mặt khác, rừng còn cung cấp gỗ và các đặc sản cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu cho nên đã tạo ra nguồn thu nhập về tài chính cho ngân sách Trung ương và địa phương, góp phần vào quá trình tích lũy cho nền kinh tế quốc dân. Rừng cũng là nguồn thu nhập chính của cư dân sống trong rừng, ven rừng và gần rừng. Cũng chính từ những lợi ích từ nguồn tài nguyên rừng đem lại đòi hỏi phải có sự quản lý của Nhà nước. Nhà nước với vai trò là chủ thể quản lý ban hành những chính sách, giải pháp mới nhằm nâng cao hiệu quả về công tác BV&PTR, đảm bảo

nguồn tài nguyên rừng không bị khai thác một cách quá mức, khai thác cạn kiệt mà phải có chính sách đầu tư phát triển rừng.

3.1.2. Đảm bảo duy trì chức năng phòng hộ, cân bằng sinh thái và bảo vệ môi trường sống

Rừng có khả năng cải tạo khí hậu, ngăn cản gió nóng, gió lạnh, hạn chế tác hại của bão, lũ, bảo vệ mùa màng nông nghiệp và nâng cao năng suất, chất lượng hoa màu. Trên những vùng đất bị úng nước, chua phèn, rừng tràm có tác dụng cải tạo đất từ hoang hóa thành vùng sản xuất thuận lợi. Ở vùng núi cao, rừng có tác dụng phòng hộ đầu nguồn, giữ nguồn nước, điều tiết nước và cung cấp nước cho các dòng sông, suối, chống lại mọi sự biến động nguy hại khác cho dòng chảy như làm giảm các chất lắng đọng trong các dòng sông, góp phần ngăn chặn hiện tượng bồi đắp của các hồ chứa nước, các hệ thống tưới tiêu của sông, các công trình thủy điện. Ở vùng ven biển, rừng cây ngập mặn không chỉ chống gió bão mà còn ngăn chặn sự di động của các cồn cát phủ ven biển, bồi đắp phù sa, chắn sóng và bảo vệ đê ven biển.

Khoa học ngày nay cũng đã chứng minh rằng rừng là lớp thảm thực vật có tác dụng lớn nhất trong việc chống ô nhiễm môi trường. Rừng là “lá phổi xanh” của trái đất thải ra O_2 và hấp thụ CO_2 của khí quyển trong quá trình đồng hóa của cây xanh đối với môi trường. Rừng tạo ra sự trong sạch bầu khí quyển, giữ cân bằng lượng O_2 và CO_2 trong khí quyển, duy trì sự sống trên hành tinh của chúng ta. Ngày nay, xã hội càng phát triển, vai trò của rừng càng trở nên cực kỳ quan trọng. Hiệu quả cân bằng sinh thái của rừng không chỉ tính bằng những giá trị kinh tế thông thường. Có thể nói chắc chắn thảm thực bì rừng không còn thì sự sống trên hành tinh chúng ta cũng sẽ bị mất theo. Như vậy, chúng ta phải có sự quản lý một cách chặt chẽ, phải thay đổi cơ chế quản lý Nhà nước về BV&PTR một cách hợp lý nhằm đảm bảo tính bền vững, ổn định.

3.1.3. Đảm bảo đáp ứng nhu cầu xã hội hoá công tác bảo vệ rừng

Xã hội hoá công tác bảo vệ rừng là một trong những việc làm được Nhà nước ta quan tâm trong những năm gần đây. Nhìn nhận từ việc bảo vệ rừng không nhất thiết phải hoàn toàn do Nhà nước tổ chức thực hiện mà cần phải chuyển giao

một số hoạt động hiện Nhà nước đang làm cho xã hội thực hiện, cũng như quá trình tổ chức, vận động, thu hút đầu tư và mở rộng sự tham gia của các chủ thể quản lý, bảo vệ rừng, gắn trách nhiệm bảo vệ rừng cho cộng đồng nhằm khai thác một cách có hiệu quả các nguồn lực vào quá trình QLBNR góp phần vào phát triển KT-XH của đất nước.

Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý nhà nước mà ở đây là chủ thể QLNN về rừng cần phải quy định rõ về hình thức, nội dung, nguyên tắc trong xã hội hoá công tác bảo vệ rừng. Nhà nước tham gia quản lý, thay đổi và nâng cao hiệu quả QLNN về BVR bằng việc tạo ra khuôn khổ pháp luật chung để mọi thành phần kinh tế, mọi tổ chức xã hội và cá nhân dựa vào đó để tiến hành các hoạt động có liên quan; tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật, động viên, khuyến khích, hỗ trợ, giúp đỡ, tạo điều kiện cho các chủ thể khác cùng tham gia. Bên cạnh đó Nhà nước đóng vai trò là người trọng tài, thanh tra, kiểm tra, giám sát và xử lý các vi phạm đối với các chủ thể tham gia trong công tác QLBNR.

3.2. Quan điểm của Đảng và Nhà nước về quản lý Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng

3.2.1. Kết hợp giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng rừng

Rừng và đất rừng thuộc sở hữu của toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý đây là quan điểm cực kỳ quan trọng, đúng đắn của Đảng ta bởi vì rừng và đất rừng của nước ta ngày nay là kết quả của quá trình chế ngự thiên nhiên gắn với lịch sử hàng nghìn năm dựng nước và giữ nước, trải qua nhiều thế hệ nhân dân ta đã đổ nhiều công sức, xương máu để gìn giữ từng tấc đất, mảnh rừng. Chính vì vậy rừng và đất rừng phải thuộc sở hữu toàn dân, nhà nước là người thay mặt nhân dân đứng ra quản lý toàn bộ rừng đất rừng. Nhà nước là chủ sở hữu rừng, đất rừng, có quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt số phận pháp lý của rừng, đất rừng. Sự kết hợp giữa quyền sở hữu và quyền sử dụng chính là sự gắn bó thống nhất giữa hai quyền này. Từ đó trách nhiệm của chủ sở hữu cũng như hiệu quả sử dụng rừng, đất rừng của các đối tượng sử dụng được nâng cao. Sự kết hợp giữa hai quyền này đảm bảo cho quyền sở hữu vẫn không hề thay đổi còn quyền sử dụng được thực hiện bằng

hình thức Nhà nước giao rừng, đất rừng cho các tổ chức, các nhân, hộ gia đình, cộng đồng thôn bản sử dụng ổn định lâu dài, ngoài ra Nhà nước còn cho thuê rừng, đất rừng, có quyền thu hồi khi cần thiết. Việc sử dụng rừng, đất rừng của các đối tượng được Nhà nước bảo đảm bằng pháp luật và từ đó mở rộng các quyền của người sử dụng rừng, đất rừng như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp giá trị quyền sử dụng rừng, đất rừng. Từ đó cho thấy Nhà nước quan tâm đến lợi ích của những người sử dụng rừng, đất rừng và Nhà nước công nhận quyền và nghĩa vụ của họ, nhất là các hộ gia đình, cá nhân đã tạo động lực thúc đẩy quá trình sử dụng rừng, đất rừng hợp lý hơn, thu hút được nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BV&PTR nhiều hơn.

3.2.2. Tập trung sự quản lý và bảo vệ rừng của Nhà nước

Rừng và đất rừng là tài nguyên vô cùng quan trọng, quý giá của mỗi quốc gia. Không có một tổ chức hay tập đoàn nào có thể đứng ra quản lý rừng, đất rừng. Chỉ có Nhà nước người đại diện hợp pháp của mọi tầng lớp nhân dân mới có quyền tối cao để quản lý rừng, đất rừng và cũng chỉ có Nhà nước mới có khả năng biến mọi chủ trương, đường lối của Đảng thành kế hoạch để có thể quản lý rừng, đất rừng một cách hiệu quả nhất. Nhà nước nắm giữ quyền thống nhất quản lý những vấn đề cơ bản mà đại diện là các cơ quan như chính phủ, các bộ, đồng thời Nhà nước giao quyền cho các địa phương, các ngành tức là thực hiện phân cấp quản lý, Nhà nước giao quyền được sáng tạo linh hoạt trong tổ chức quản lý điều hành để thực hiện pháp luật và các văn bản dưới luật cho các cấp, các ngành. Quyền quản lý tập trung thống nhất của Nhà nước được qui định là cấp dưới phải phục tùng cấp trên, địa phương phải phục tùng Trung ương, thực hiện chế độ một thủ trưởng ở tất cả các đơn vị, các cấp, đảm bảo mối quan hệ chặt chẽ và tối ưu giữa các hoạt động trong quá trình quản lý sử dụng rừng, đất rừng. Nhà nước phải dùng quyền lực của mình để đổi mới, hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về BVR, làm cho pháp luật về BVR được đi vào đời sống xã hội và thực sự nghiêm minh. Quyền quản lý tập trung thống nhất được thực hiện ở việc Nhà nước thông qua công tác quy hoạch kế hoạch để điều chỉnh các hoạt động sử dụng rừng, đất rừng và cũng dựa vào đó Nhà nước

giao rừng, cho thuê rừng, đất rừng cho các đối tượng sử dụng rừng, đất rừng. Thông qua hệ thống văn bản pháp luật về quyền quản lý mà văn bản có tính chất pháp lý cao nhất là Luật BV&PTR để thực hiện quyền thống nhất quản lý. Để đảm bảo quyền này Nhà nước phải sử dụng các công cụ quản lý thích hợp. Nếu sử dụng tốt các công cụ quản lý thì quyền quản lý tập trung thống nhất của Nhà nước sẽ được phát huy hiệu quả tối đa.

3.2.3. Tăng cường các biện pháp, chính sách hỗ trợ người dân tham gia bảo vệ rừng

Thực tiễn trong những năm qua cho thấy đường lối, cơ chế, chính sách, của Đảng, pháp luật của Nhà nước ta về vấn đề QLBNR là đúng đắn, sáng tạo. Việc Nhà nước cho các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước, các hộ gia đình, cá nhân được thuê rừng, thuê đất để trồng rừng, nhận khoán bảo vệ rừng ổn định lâu dài đã giải quyết được vấn đề về nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BV&PTR. Nhà nước có chính sách hỗ trợ đối với người làm nghề rừng như chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng đã góp phần xóa đói giảm nghèo, ổn định cuộc sống cho người dân; đồng thời bảo vệ nghiêm ngặt các khu rừng tự nhiên, đặc biệt rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; bảo vệ gắn với phát triển và sử dụng rừng bền vững; gắn bảo vệ rừng với việc thực hiện các chương trình, dự án phát triển, nâng cao đời sống của đồng bào trong tỉnh, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số sống trong rừng, ven rừng và gần rừng; chú trọng BVR tận gốc và kiểm soát tốt các hành vi xâm hại đến tài nguyên rừng; nâng cao trách nhiệm tự BVR của chủ rừng, phải xác định BVR trước hết là trách nhiệm của chủ rừng; chính quyền các cấp có trách nhiệm tổ chức để các cơ quan, ban, ngành, mặt trận, đoàn thể và toàn dân tham gia BVR trên địa bàn được giao quản lý. Những quan hệ trong lĩnh vực BVR luôn biến đổi để QLBNR có hiệu quả thì đòi hỏi phải có những quan điểm quản lý đúng đắn, phù hợp với sự thay đổi về cơ chế quản lý kinh tế của đất nước ta hiện nay.

3.2.4. Đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ rừng

Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X chủ trương phát triển mạnh các thành phần kinh tế, các loại hình tổ chức sản xuất kinh doanh trên cơ sở ba chế độ sử hữu

(toàn dân, tập thể và tư nhân), hình thành nhiều hình thức sở hữu và nhiều thành phần kinh tế đây là quá trình xã hội hóa nền sản xuất. Tầm quan trọng của xã hội hóa trong nền kinh tế còn được nhấn mạnh trong văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ X là “Doanh nghiệp cổ phần ngày càng phát triển trở thành hình thức kinh tế phổ biến, thúc đẩy xã hội hóa sản xuất kinh doanh và sở hữu”. Như vậy, quan điểm của Đảng và Nhà nước về xã hội hóa nền sản xuất là rõ ràng và xã hội hóa được xem như một phương thức, một công cụ hỗ trợ thúc đẩy nền sản xuất phát triển. Quan điểm này bước đầu được cụ thể hóa trong chiến lược phát triển lâm nghiệp là “phát triển lâm nghiệp phải trên cơ sở đẩy nhanh và làm sâu sắc hơn chủ trương xã hội hóa công tác BVR, thu hút các nguồn lực đầu tư cho BV&PTR”. Chủ trương này tập trung vào thiết lập đa thành phần trong sử dụng tài nguyên rừng, đa sở hữu trong quản lý, sử dụng rừng, phân cấp trong BVR, đa dạng hóa các nguồn lực, phân đấu tất cả diện tích rừng và đất rừng phải được giao, cho thuê đến những chủ rừng thuộc mọi thành phần kinh tế.

Tác giả hoàn toàn nhất trí, đồng nhất với quan điểm của đảng, nhà nước đối với hoạt động QLNN về bảo vệ rừng là phù hợp với tình hình thực tế công tác QLVR trên phạm vi cả nước nói chung và trên địa bàn tỉnh Quảng Nam nói riêng hiện nay.

3.3. Các giải pháp chủ yếu nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước về bảo vệ rừng

Hiện nay phá rừng, khai thác lâm sản trái pháp luật dưới nhiều hình thức và mục đích khác nhau đang diễn ra rất phức tạp, gây nhiều khó khăn cho các cấp chính quyền cũng như cơ quan chức năng trong vấn đề quản lý. Đây là vấn đề mang tính xã hội cao, để giải quyết vấn nạn này không đơn thuần là giải pháp riêng biệt của một cấp, một ngành, một lĩnh vực mà cần có những giải pháp tổng thể với sự tham gia của các cấp, các ngành chức năng và sự vào cuộc của toàn xã hội. Những năm vừa qua, nhiều chính sách hỗ trợ của Nhà nước đã được thực hiện như chương trình 132, 134, 135 đã có tác động tích cực, góp phần thay đổi bộ mặt của các vùng nông thôn, miền núi trên địa bàn toàn tỉnh, song vẫn chưa giải quyết được triệt để

nạn phá rừng, khai thác gỗ trái pháp luật. Với việc đẩy mạnh các hoạt động truyền thông về QLБVR trong những năm gần đây, nhận thức của đa số người dân về hành vi này đã được nâng lên rõ rệt. Nhiều người dân đã biết phá rừng, khai thác lâm sản mà chủ yếu là gỗ khi chưa được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép là hành vi vi phạm pháp luật và sẽ gây tác hại đến môi trường. Tuy nhiên, do đời sống của nhân dân còn gặp nhiều khó khăn, nhất là đối với người dân đồng bào các dân tộc thiểu số sống trong rừng, ven rừng và gần rừng, hơn nữa lợi nhuận đem lại từ việc phá rừng khai thác gỗ và các loài động thực vật rừng trái phép rất cao đã thúc đẩy người dân xâm hại đến tài nguyên rừng hoặc tiếp tay cho những đối tượng lâm tặc phá rừng. Bên cạnh đó Luật BV&PTR năm 2004 bộc lộ nhiều hạn chế bất cập, tính khả thi của luật chưa cao; hoạt động giữa các đơn vị trong cùng một cấp, giữa các cấp với nhau chưa thực sự nhịp nhàng và hiệu quả; đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác QLБVR còn thiếu và hạn chế về trình độ chuyên môn nghiệp vụ; Nhà nước chưa có những cơ chế, chính sách hợp lý để thu hút các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực QLБVR; công tác thanh tra, kiểm tra còn mang nặng tính hình thức; công tác đào tạo, bồi dưỡng, tập huấn chưa được quan tâm đúng mức cho nên tình trạng phá rừng, khai thác lâm sản trái pháp luật vẫn diễn ra dưới mọi hình thức. Chính vì vậy qua công trình nghiên cứu khoa học này tác giả mạnh dạn đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả công tác QLNN về BVR nói chung và áp dụng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam nói riêng trong thời gian tới cụ thể như sau:

3.3.1. Giải pháp chung

3.3.1.1. Đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, nâng cao nhận thức về quản lý bảo vệ rừng.

Xây dựng các chương trình về thông tin, giáo dục, truyền thông, phổ biến kiến thức về pháp luật bảo vệ và phát triển rừng nhằm nâng cao nhận thức về bảo vệ rừng của các chủ rừng, chính quyền các cấp, các ngành và toàn xã hội.

Đổi mới phương pháp tuyên truyền phù hợp với từng đối tượng tiếp nhận thông tin, nhất là đối với đồng bào dân tộc thiểu số sống ở vùng sâu, vùng xa. Đưa kiến thức cơ bản về bảo vệ tài nguyên rừng vào chương trình giảng dạy ở cấp tiểu

học và trung học. In ấn, phát hành các tài liệu tuyên truyền để phân phát cho các cộng đồng, xây dựng các bảng tuyên truyền ở những khu vực công cộng, trên giao lộ, cửa rừng...

Vận động các hộ gia đình sống trong rừng, ven rừng và gần rừng ký cam kết bảo vệ rừng; xây dựng và thực hiện các quy ước bảo vệ rừng ở cấp xã.

3.3.1.2. Hoàn thiện thể chế, chính sách và pháp luật.

Phân định rõ chức năng, nhiệm vụ QLNN của các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp đối với công tác quản lý, BV&PTR. Thiết lập cơ chế, tổ chức quản lý rừng và đất lâm nghiệp theo ngành và liên ngành hợp lý để QLBNR có hiệu quả.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan rà soát, hệ thống hóa hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về bảo vệ và phát triển rừng; kiến nghị sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế Luật BV&PTR 2004 đã bộc lộ nhiều điểm hạn chế và bất cập trong thực tiễn áp dụng.

Xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đảm bảo quyền lợi, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ rừng, chính quyền các cấp và người dân trong công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Trên cơ sở đó, xây dựng chiến lược khung pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng đến năm 2030, tạo hành lang pháp lý ổn định trong hoạt động lâm nghiệp.

Tiếp tục thực hiện tốt Nghị định 75/2015/NĐ-CP ngày 09/9/2015 của Chính phủ về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2020; Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về quyền hưởng lợi nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp;

Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tiếp tục rà soát và sắp xếp các lâm trường quốc doanh; đồng thời triển khai ngay các phương án bảo vệ rừng và đất lâm nghiệp thu hồi từ các lâm trường quốc doanh, không để tình trạng rừng trở thành vô chủ. Trao quyền tự chủ về kinh doanh và tài chính cho các nông, lâm trường quốc doanh sau khi sắp xếp lại.

3.3.1.3. Nâng cao trách nhiệm của chủ rừng, chính quyền các cấp và sự tham gia của các ngành, các tổ chức xã hội vào bảo vệ rừng.

- Đối với chủ rừng.

Chủ rừng phải chịu trách nhiệm bảo vệ rừng được Nhà nước giao, cho thuê, khoán bảo vệ theo quy định hiện hành của pháp luật. Những chủ rừng quản lý trên 500 ha rừng phải có lực lượng bảo vệ rừng của mình.

Xây dựng các chương trình, đề án bảo vệ rừng trên diện tích được giao, được thuê, khoán bảo vệ đảm bảo bố trí các nguồn lực không để rừng bị xâm hại trái pháp luật.

- Đối với Ủy ban nhân dân các cấp.

Thực hiện nghiêm túc trách nhiệm QLNN về bảo vệ rừng theo quy định của Luật bảo vệ và phát triển rừng và các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành. Tổ chức các lực lượng truy quét các đối tượng phá rừng tại địa phương. Ngăn chặn kịp thời các trường hợp khai thác, phá rừng và lấn chiếm đất rừng. Chỉ đạo xử lý nghiêm khắc các tổ chức, cá nhân vi phạm pháp luật về bảo vệ rừng và những người bao che, tiếp tay cho lâm tặc. Những địa phương để xảy ra tình trạng phá rừng trái phép thì Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp phải kiểm điểm làm rõ trách nhiệm và bị xử lý theo quy định.

Tổ chức khôi phục lại diện tích rừng bị phá, lấn chiếm trái quy định của pháp luật trong thời gian qua.

Tiến hành kiểm tra, cưỡng chế tất cả những người di cư tự do ra khỏi các vùng rừng nguyên sinh, rừng đặc dụng, rừng phòng hộ.

Sớm hoàn thành việc giao đất, giao rừng và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đúng theo quy định của pháp luật.

- Đối với lực lượng Công an.

Bộ Công an chỉ đạo công an các tỉnh, thành phố hỗ trợ và phối hợp thường xuyên với lực lượng kiểm lâm trong công tác phòng cháy, chữa cháy rừng theo một cơ chế thống nhất; tổ chức điều tra nắm rõ các đối tượng phá rừng, kinh doanh buôn bán lâm sản trái pháp luật; ngăn chặn và xử lý nghiêm minh đối với các đối tượng

chống người thi hành công vụ; phối hợp với các lực lượng có liên quan truy quét các đối tượng phá rừng và kiểm tra, kiểm soát lưu thông lâm sản. Rà soát và xử lý dứt điểm các vụ án hình sự tồn đọng trong lĩnh vực bảo vệ rừng.

- Đối với lực lượng Quân đội.

Huy động các đơn vị quân đội ngăn chặn các điểm nóng về phá rừng: Bộ Quốc phòng chỉ đạo các Quân khu, Quân đoàn, Bộ tư lệnh Biên phòng; Bộ chỉ huy quân sự và Bộ chỉ huy biên phòng các tỉnh phối hợp với chính quyền địa phương xác định những khu vực rừng đang là điểm nóng về phá rừng, đặc biệt là khu vực Tây Nguyên, Đông Nam Bộ, Nam Trung Bộ, Bắc Trung Bộ để tổ chức các đơn vị quân đội đóng quân, chốt giữ, xây dựng địa bàn quốc phòng an ninh gắn với bảo vệ rừng, bố trí lực lượng, phương tiện thường trực sẵn sàng tham gia các đợt truy quét chống chặt phá rừng. Sau khi giải quyết căn bản ổn định tình hình phá rừng trái phép trong một thời gian, các đơn vị quân đội bàn giao việc bảo vệ rừng cho chính quyền địa phương để tiếp tục duy trì công tác bảo vệ rừng. Tuy nhiên, ở những khu vực có vị trí quan trọng về quốc phòng, thì có thể giao quản lý rừng lâu dài cho các đơn vị quân đội.

Huy động các đơn vị quân đội tham gia phòng cháy, chữa cháy rừng ở những khu vực rừng có nguy cơ cháy rừng cao; Ủy ban nhân dân các tỉnh phải có phương án để huy động lực lượng quân đội đóng quân trên địa bàn bố trí lực lượng thường trực, canh phòng và sẵn sàng chữa cháy rừng vào các tháng mùa khô cao điểm. Quân đội phải chủ động phương án tăng cường lực lượng, huấn luyện và diễn tập tại các khu vực này, phải coi chống lửa rừng như chống giặc để bảo vệ địa bàn quốc phòng.

Mở rộng diện tích rừng giao cho các đơn vị quân đội (nhất là các Đoàn Biên phòng) tổ chức quản lý, bảo vệ; xây dựng các tuyến đường an ninh quốc phòng gắn với công tác bảo vệ rừng hai bên đường dọc tuyến biên giới; hải đảo và các khu vực rừng ở vùng sâu, vùng xa.

- Đối với các tổ chức xã hội.

Phối hợp với chính quyền các cấp xây dựng và tổ chức thực hiện các chương

trình tuyên truyền, vận động và giáo dục pháp luật về BVR cho các thành viên; phát hiện, đấu tranh, phòng ngừa các hành vi vi phạm pháp luật; tổ chức các phong trào quần chúng tham gia bảo vệ và phát triển rừng.

3.3.1.4. củng cố tổ chức, nâng cao năng lực của lực lượng Kiểm lâm

Đổi mới tổ chức lực lượng Kiểm lâm theo Luật bảo vệ và phát triển rừng để kiểm lâm gắn với chính quyền, với dân, với rừng, thực hiện chức năng tham mưu cho chính quyền địa phương, tổ chức bảo vệ rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, bảo đảm chấp hành pháp luật trong việc bảo vệ và phát triển rừng. Bố trí Kiểm lâm địa bàn ở 100% các xã có rừng để tham mưu cho chính quyền cơ sở trong công tác QLNN về rừng và đất lâm nghiệp, theo dõi chặt chẽ diễn biến rừng; kịp thời phát hiện, ngăn chặn ngay từ đầu những vụ vi phạm xâm hại tài nguyên rừng. Từng bước đảm bảo biên chế cho lực lượng Kiểm lâm để bảo đảm định mức bình quân 1.000 ha rừng có 1 kiểm lâm.

Tăng cường trang thiết bị cho Kiểm lâm gồm các phương tiện hoạt động phù hợp với địa bàn rừng núi, hệ thống thông tin liên lạc, thiết bị phòng cháy, chữa cháy rừng.

Ban hành một số chính sách về kinh phí cho hoạt động nghiệp vụ, tiền lương, chế độ thương binh, liệt sỹ, cơ chế sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ để trấn áp đối tượng lâm tặc.

Đánh giá nhu cầu đào tạo về quản lý bảo vệ rừng, lập kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng về chuyên môn nghiệp vụ và chính trị cho các đối tượng. Xây dựng chiến lược đào tạo về bảo vệ rừng đến năm 2025. Tổ chức các chương trình hội thảo, giao lưu trao đổi kinh nghiệm về công tác QLBNR.

3.3.1.5. Hỗ trợ nâng cao đời sống người dân

Đẩy mạnh việc giao rừng và đất lâm nghiệp, khoán bảo vệ rừng cho các hộ gia đình, cộng đồng dân cư sống chủ yếu bằng nghề lâm nghiệp, đặc biệt là đối với đồng bào dân tộc sống trong rừng, ven rừng và gần rừng; đồng thời hoàn thành việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các chủ rừng.

Sớm hoàn thành chủ trương giải quyết đất ở, đất sản xuất, hỗ trợ nhà ở cho

đồng bào dân tộc đang gặp nhiều khó khăn, gắn với các chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo, chương trình định canh định cư, quy hoạch và tổ chức thực hiện các dự án ổn định vùng kinh tế mới để người dân có thu nhập từ sản xuất, sớm ổn định cuộc sống, giảm bớt sự lệ thuộc vào thu nhập từ các hoạt động khai thác rừng trái pháp luật...

Rà soát ổn định diện tích canh tác nương rẫy theo phong tục tập quán của đồng bào ở một số khu vực, từng bước chuyển sang phương thức canh tác thâm canh, cung cấp giống cây trồng phù hợp với lập địa, có hiệu quả kinh tế cao và hướng dẫn kỹ thuật cho đồng bào.

3.3.1.6. Xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư trang thiết bị bảo vệ rừng.

Lắp đặt và khai thác có hiệu quả trạm thu ảnh viễn thám phục vụ cho công tác dự báo, cảnh báo cháy rừng và theo dõi diễn biến rừng.

Xây dựng các công trình phòng cháy, chữa cháy rừng, bảo vệ rừng (đường băng, chòi canh, hồ chứa nước, trạm bảo vệ, đường tuần tra...) ở các khu rừng đặc dụng, phòng hộ, các vùng trọng điểm đã được xác định về phá rừng và cháy rừng.

Đầu tư xây dựng các Trung tâm huấn luyện, đào tạo chuyên ngành cho lực lượng bảo vệ rừng.

Trang bị phương tiện đáp ứng yêu cầu công tác hiện trường cho các Hạt Kiểm lâm trên toàn quốc, trước mắt tập trung đầu tư cho các Hạt Kiểm lâm ở những vùng trọng điểm.

3.3.1.7. Ứng dụng khoa học công nghệ.

Ứng dụng công nghệ tin học, GIS, viễn thám vào công tác quản lý bảo vệ rừng, theo dõi diễn biến rừng và đất lâm nghiệp.

Thiết lập và sử dụng có hiệu quả mạng máy tính chuyên ngành; xây dựng phần mềm quản lý, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng và các vụ vi phạm Luật bảo vệ và phát triển rừng.

Xây dựng, tổ chức thực hiện quy trình giám sát, điều tra đa dạng sinh học ở các khu rừng đặc dụng.

Nghiên cứu, ứng dụng công nghệ phòng cháy, chữa cháy rừng; xây dựng và

tổ chức thực hiện các quy trình, quy phạm kỹ thuật phòng cháy, chữa cháy rừng.

3.3.1.8. Tài chính

Nghiên cứu và xây dựng quy chế tăng cường nguồn lực tài chính và thu hút các nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ rừng; ban hành cơ chế tài chính đầu tư cho các khu rừng đặc dụng, phòng hộ.

Đổi mới cơ chế cấp phát tài chính từ ngân sách nhà nước; xây dựng định mức chi phí thường xuyên về quản lý bảo vệ rừng tính theo quy mô diện tích và yêu cầu thực tế.

Xây dựng cơ chế về đóng góp tài chính cho hoạt động bảo vệ rừng từ các tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ dịch vụ môi trường rừng.

3.3.1.9. Tăng cường hợp tác quốc tế

Triển khai thực hiện tốt các Điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên (Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp - CITES; Hiệp định ASEAN về chống ô nhiễm khói bụi xuyên biên giới - haZE; Diễn đàn hồ toàn cầu - GTF,...)

Thu hút các nguồn vốn ODA và các hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác bảo vệ rừng.

Xây dựng và thực hiện các thỏa thuận song phương về hợp tác bảo vệ rừng liên biên giới với các nước Lào và Campuchia.

3.3.2. Các bước thực hiện giải pháp bảo vệ rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam

3.3.2.1. Nâng cao năng lực của Bộ máy quản lý

Từ những bài học kinh nghiệm rút ra trong công tác QLNN về BVR những năm qua và các giải pháp nêu trên, Quảng Nam cần chủ động hơn trong việc nâng cao năng lực của Bộ máy QLNN về BVR trên địa bàn tỉnh. Hiện nay, UBND tỉnh Quảng Nam ban hành Quyết định số 1747/QĐ-UBND, ngày 20/5/2016 về thành lập Chi cục Kiểm lâm trên cơ sở sáp nhập Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp về một đầu mối để tạo sự thống nhất trong công tác chỉ đạo, điều hành, triển khai các hoạt động bảo vệ rừng, tăng thêm biên chế cho lực lượng kiểm lâm để tăng cường

xuống cơ sở tham mưu cho chính quyền địa phương thực hiện tốt chức năng QLNN về rừng và đất lâm nghiệp.

Ở cấp huyện nên thành lập các Hạt Kiểm lâm liên huyện hoặc khu vực trên cơ sở sáp nhập các Hạt Kiểm lâm ở những huyện Đồng bằng, trung du có diện tích rừng tự nhiên ít nhằm bổ sung tạm thời biên chế dôi dư ở những đơn vị này cho các huyện miền núi, từng bước ổn định biên chế, đảm bảo cho công tác QLBNR tốt hơn; đồng thời chuyển nhiệm vụ tham mưu QLNN về lâm nghiệp hiện nay do Phòng NN&PTNT huyện đảm nhận sang cho Hạt Kiểm lâm huyện sẽ phù hợp hơn, hiệu quả hơn vì đội ngũ công chức Kiểm lâm được đào tạo chuyên sâu về lâm nghiệp.

Tiếp tục tăng cường biên chế cho cấp xã để bảo đảm mỗi xã, thị trấn trên địa bàn tỉnh đều có một cán bộ phụ trách về lĩnh vực lâm nghiệp. Chú trọng công tác đào tạo, bồi dưỡng về trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho đội ngũ cán bộ, công chức làm công tác bảo vệ rừng kết hợp với việc đầu tư trang thiết bị, phương tiện, cơ sở vật chất để tổ chức tốt hoạt động QLBNR.

Tổ chức cho cán bộ, công chức làm công tác BVR trên địa bàn tỉnh được tham quan, học tập kinh nghiệm QLBNR từ các tỉnh bạn, đồng thời nghiên cứu triển khai áp dụng những mô hình hay, hiệu quả, phù hợp với điều kiện của tỉnh nhà.

Quy định rõ trách nhiệm của cấp uỷ, chính quyền từ tỉnh đến xã trong triển khai các hoạt động BVR. Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, đồng thời xử lý nghiêm các tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm pháp luật về BVR và cán bộ, công chức có hành vi tiếp tay cho các hành vi phá rừng. Người đứng đầu cấp uỷ Đảng, chính quyền địa phương nào để xảy ra tình trạng phá rừng phải bị xử lý, kiểm điểm làm rõ trách nhiệm.

Pháp luật đóng vai trò rất quan trọng trong việc triển khai các hoạt động QLBNR của cơ quan nhà nước vì vậy phải thường xuyên rà soát hệ thống hóa các văn bản QLNN trong lĩnh vực BVR, loại bỏ các văn bản trùng lặp, mâu thuẫn với Luật BV&PTR để điều chỉnh các mối quan hệ trong lĩnh vực BVR đạt hiệu quả cao hơn.

3.3.2.2. Thực hiện các chính sách về bảo vệ rừng

Cần rà soát đánh giá hiệu quả của các chính sách về BVR mà tỉnh đã triển khai thực hiện trong những năm qua, khắc phục những bất cập liên quan đến chính sách đã triển khai, cụ thể hiện nay đối với chính sách giao rừng, đất rừng cho người dân cần có sự thống nhất giữa Sở NN&PTNT và Sở Tài nguyên & Môi trường (TN&MT) đảm bảo mỗi chủ rừng, hộ gia đình, cá nhân đều được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng rừng, đất rừng; qui định rõ trách nhiệm, lợi ích của người dân được hưởng sau khi nhận rừng, đất rừng; hiện nay rừng, đất rừng được giao cho người dân, chủ yếu là các hộ nghèo họ không có đủ khả năng về tài chính để đầu tư cho công tác bảo vệ và phát triển kinh tế thông qua việc trồng rừng trên diện tích rừng, đất rừng đã được nhà nước giao dẫn đến tình trạng buông lỏng quản lý tạo điều kiện cho thuận lợi việc phá rừng, vì vậy tỉnh cần có cơ chế, chính sách để hỗ trợ như: hỗ trợ về vốn, cây giống... để người dân phát triển kinh tế thông qua việc trồng rừng, đồng thời chi trả đầy đủ cho người dân được hưởng đầy đủ lợi ích từ chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng thông qua quỹ BV&PTR của tỉnh; đảm bảo mọi người dân sau khi nhận rừng, đất rừng sống được bằng nghề rừng. Bên cạnh đó cần có các chính sách khác để huy động tổng lực sức dân cho công tác bảo vệ rừng như: Tạo công ăn việc làm, đào tạo nghề, nâng cao năng lực quản lý kinh tế hộ gia đình cho đồng bào dân tộc, tạo đầu ra cho các sản phẩm nông lâm kết hợp, chế biến và bảo quản nông sản...Nhanh chóng xã hội hóa hoạt động lâm nghiệp theo phương thức tiếp cận dựa vào cộng đồng, trong đó mọi ngọìi dân đều có thể tham gia vào các hoạt động sản xuất lâm nghiệp, nông lâm kết hợp, từ đó sẽ tạo đòn bẩy thúc đẩy sự tham gia của người dân vào các hoạt động QLVR. Để làm được điều này cần phải tạo mối liên hệ chặt chẽ giữa cơ quan QLNN, doanh nghiệp, nhà khoa học và các chủ rừng. Cần phải có sự tham gia tích cực của các doanh nghiệp với vai trò là bà đỡ cho các hoạt động sản xuất lâm nghiệp, nông lâm kết hợp.

Về phía chính quyền, các ngành chức năng phải làm tốt công tác truyền thông, cung cấp cho người dân những hiểu biết, thông tin thiết thực phục vụ quá trình sản xuất, hướng dẫn để ngọìi dân áp dụng có hiệu quả các tiên bộ khoa học

kỹ thuật vào sản xuất. Các ngành chức năng, nhất là những ngành tham gia trực tiếp vào quá trình thực thi pháp luật về bảo vệ rừng như Kiểm lâm, Công an phải có chính sách phù hợp nhằm nâng cao năng lực thực thi nhiệm vụ. Cùng với tăng cường về biên chế, các trang thiết bị chuyên dụng phải chú trọng những kỹ năng cơ bản khác như tuyên truyền, vận động nhân dân, kỹ năng về khuyến nông khuyến lâm và các vấn đề về chuyên môn nghiệp vụ khác. Bảo vệ rừng là một lĩnh vực nhạy cảm, khó khăn, phức tạp, nguy hiểm vì vậy tỉnh Quảng Nam cần đưa ra những chính sách đãi ngộ phù hợp nhằm thu hút và khuyến khích cán bộ, công chức làm công tác bảo vệ rừng gắn bó với địa phương, yêu ngành yêu nghề, sẵn sàng cống hiến hết mình cho sự nghiệp bảo vệ rừng. Những giải pháp về kinh tế, xã hội nêu trên với mục đích nâng cao đời sống kinh tế, xã hội cho người dân, giảm dần áp lực của người dân vào rừng, tạo cho người dân thói quen sử dụng các sản phẩm thay thế các sản phẩm truyền thống lâu nay vẫn lấy từ rừng, đồng thời tạo sự phát triển bền vững cả về mặt sinh thái môi trường cũng như về kinh tế, giúp người dân hưởng lợi từ rừng một cách lâu dài và khoa học.

Bên cạnh đó tỉnh cần nhanh chóng hoàn thành chủ trương giải quyết đất ở, đất sản xuất, hỗ trợ nhà ở cho đồng bào dân tộc đang gặp nhiều khó khăn gắn với chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo, quy hoạch và tổ chức thực hiện tốt các dự án trồng rừng phát triển kinh tế gắn với bảo vệ rừng để người dân có thu nhập, sớm ổn định cuộc sống giảm bớt sự lệ thuộc vào thu nhập từ các hoạt động khai thác rừng trái pháp luật. Đồng thời xây dựng chính sách về BVR theo hướng đảm bảo lợi ích của những người làm nghề rừng, những người trực tiếp tham gia BVR, tạo động lực thu hút đầu tư cho công tác BV&PTR.

3.2.2.3. Triển khai thực hiện tốt quy hoạch rừng

Hiện nay công tác điều tra, kiểm kê rừng, cắm mốc phân loại 3 loại rừng đã được tỉnh tổ chức triển khai thực hiện và dự kiến hoàn thành vào cuối năm 2016. Trong thời gian đến trên cơ sở quy hoạch 3 loại rừng tỉnh cần xây dựng kế hoạch QL BVR cụ thể theo từng năm đối với 3 loại rừng: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ (rừng phòng hộ đầu nguồn và rừng phòng hộ ven biển), rừng sản xuất trên địa bàn

toàn tỉnh theo hướng bảo đảm hài hòa cả hai mục đích là phòng hộ, bảo vệ môi trường với tăng trưởng kinh tế, góp phần tạo việc làm, nâng cao thu nhập để người làm rừng có cuộc sống ổn định, tiến tới có thể làm giàu từ nghề rừng.

3.2.3.4. Thực hiện tốt việc huy động các nguồn lực bảo vệ rừng

Tỉnh Quảng Nam cần đổi mới cơ chế, chính sách đầu tư BVR, kéo dài thời gian hình thức khoán bảo vệ rừng hiện tại (30 năm) sang hình thức khoán 50 năm và nâng cao mức khoán lên ít nhất hai lần so với hiện nay (từ 200.000 đồng/ha/năm lên ít nhất 400.000 đồng/ha/năm) để khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia nhận khoán BVR; huy động vốn từ các nguồn như: Ngân sách, thuế tài nguyên, các phí dịch vụ môi trường rừng, du lịch sinh thái, thu từ xử lý các vụ vi phạm Luật BV&PTR...có cơ chế quản lý, sử dụng hợp lý nguồn vốn, ưu tiên đầu tư cho các hộ nghèo sống gần rừng và có tập quán sinh sống gắn với rừng phát triển kinh tế, xoá đói giảm nghèo thông qua việc trồng rừng. Có cơ chế, chính sách thu hút nguồn vốn ODA và hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác BVR. Bên cạnh đó cần tổ chức đàm phán với tỉnh Sêkông - Lào để xây dựng thoả thuận hợp tác song phương về BVR dọc tuyến biên giới giữa hai tỉnh như hỗ trợ tập huấn, trao đổi kỹ thuật; phối hợp xử lý các vụ việc đột xuất, khẩn cấp các hành vi phá rừng, khai thác, mua bán lâm sản trái pháp luật qua biên giới hai nước. Nghiên cứu và xây dựng quy chế để tăng cường nguồn lực tài chính, thu hút các nguồn vốn đầu tư cho bảo vệ rừng. Ban hành cơ chế đầu tư cho các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, xây dựng cơ chế đóng góp tài chính cho hoạt động BVR từ các tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ rừng, đáp ứng đủ vốn đầu tư cho các chương trình dự án về BV&PTR, các hoạt động nghiệp vụ và xây dựng cơ sở huấn luyện, đào tạo, bồi dưỡng nâng cao năng lực về BVR. Xây dựng cơ chế khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư BVR, trồng rừng, khai thác và sử dụng rừng vào các mục đích kinh doanh như kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái vừa đảm bảo tăng thu ngân sách, vừa góp phần BVR tốt hơn.

Kết luận Chương 3

Thứ nhất, Luận văn phân tích các nhu cầu cần nâng cao hiệu quả QLNN về BVR đó là các nhu cầu về đáp ứng nguồn tài nguyên phục vụ cho phát triển nền kinh tế, nhu cầu đảm bảo duy trì chức năng phòng hộ, cân bằng sinh thái và bảo vệ môi trường sống và đảm bảo đáp ứng nhu cầu xã hội hoá công tác bảo vệ rừng.

Thứ hai, Luận văn phân tích, làm rõ quan điểm quan điểm của Đảng và Nhà nước về kết hợp giữa quyền sở hữu với quyền sử dụng rừng, đảm bảo sự quản lý tập trung thống nhất của Nhà nước và quan điểm về xã hội hóa công tác bảo vệ rừng.

Thứ ba, Luận văn đưa ra các giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả QLNN về BVR nói chung đó là đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, nâng cao nhận thức về QLBNR; hoàn thiện thể chế, chính sách và pháp luật; nâng cao trách nhiệm của chủ rừng, chính quyền các cấp và sự tham gia của các ngành, các tổ chức xã hội vào BVR; củng cố tổ chức, nâng cao năng lực của Kiểm lâm; hỗ trợ nâng cao đời sống người dân; xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư trang thiết bị BVR; ứng dụng khoa học công nghệ; tài chính; tăng cường hợp tác quốc tế và các bước cần thực hiện giải pháp trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đó là phải thực hiện giải pháp về nâng cao năng lực của bộ máy quản lý; thực hiện các chính sách bảo vệ rừng; triển khai thực hiện tốt quy hoạch rừng và thực hiện tốt việc huy động các nguồn lực BVR.

Thứ tư, bên cạnh những giải pháp tác giả đưa ra những đề xuất với Trung ương, với tỉnh nhằm đưa các qui định của pháp luật và chính sách của Nhà nước trong lĩnh vực BVR để đi vào thực tiễn cuộc sống và phát huy hiệu lực cao nhất trên thực tế thông qua việc tăng cường cáchoạt động quản lý của Nhà nước về BVR.

KẾT LUẬN

Quản lý Nhà nước trong lĩnh vực BVR là một nội dung quan trọng trong chiến lược và kế hoạch phát triển bền vững của mỗi địa phương. Nếu không đặt đúng vị trí của BVR thì không thể đạt được mục tiêu phát triển và từng bước nâng cao đời sống của nhân dân. Thực tế cho thấy QLNN về BVR là một nhân tố quan trọng bảo đảm cho việc khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên một cách hợp lý, góp phần giữ trạng thái cân bằng về môi trường và là cơ sở quan trọng bảo đảm cho phát triển kinh tế bền vững.

Trong những năm qua công tác QLTVR của tỉnh Quảng Nam chịu nhiều sức ép do quá trình phát triển KT-XH, việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng sang xây dựng các công trình thủy điện, đường giao thông, khu đô thị, công tác quy hoạch, kế hoạch BVR và khai thác sử dụng TVR chưa hợp lý. Không những vậy, sự thiếu đồng bộ dẫn đến khó quản lý, nghèo đói chưa được giải quyết triệt để, các hoạt động như phá rừng, khai thác rừng trái phép...cũng tạo ra những sức ép đáng kể lên TVR. Tuy nhiên, dưới sự quản lý chặt chẽ của các cấp, các ngành nên giai đoạn 2011 - 2015 diện tích rừng của tỉnh được giữ vững và có bước cải thiện đáng kể so với giai đoạn 2006 – 2010. Công tác QLTVR của tỉnh Quảng Nam được Trung ương đánh giá cao. Nhận thức chung về BVR của người dân từng bước được nâng cao, người dân đã tự nguyện và tích cực tham gia các hoạt động bảo vệ rừng tại cộng đồng dân cư, dần từ bỏ thói quen khai thác, sử dụng tài nguyên rừng trái phép. Đặc biệt trong việc thực hiện Luật BV&PTR, việc triển khai các Nghị quyết, Quyết định, Chỉ thị, các chính sách về BVR của Đảng, Chính phủ đã được các cấp chính quyền tỉnh chú trọng. Hệ thống cơ quan QLNN về BVR của tỉnh hoạt động có hiệu quả. Về cơ chế QLTVR và tổ chức bộ máy quản lý đã có những thay đổi rõ rệt. Công tác đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn cho đội ngũ cán bộ, công chức QLTVR, công tác quy hoạch, kế hoạch BVR, công tác giao rừng, đất rừng và thực thi các chính sách BVR được chú trọng. Bên cạnh việc chỉ đạo sát sao thực hiện các văn bản pháp luật của nhà nước, tỉnh còn ban hành các văn bản dưới luật, đặc biệt là sự lồng ghép chương trình BVR với chiến lược phát triển KT-XH.

Tuy nhiên, công tác QLNN về BVR của tỉnh Quảng Nam vẫn còn một số hạn chế như công tác tổ chức bộ máy QLNN trong lĩnh vực BVR thiếu thống nhất, chưa hợp lý dẫn đến hiệu quả quản lý không cao; việc thu hút và huy động các nguồn lực đầu tư vào lĩnh vực BVR chưa đạt hiệu quả cao; rừng, đất rừng đã được giao cho các hộ gia đình, cá nhân quản lý nhưng chưa quy định rõ quyền, trách nhiệm và thiếu các chính sách đầu tư, hỗ trợ cho người dân phát triển sản xuất thông qua việc trồng rừng, việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng rừng, đất rừng chậm, thiếu thống nhất giữa các ban ngành gây khó khăn cho công tác quản lý; công tác thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng chậm gây ảnh hưởng tới việc huy động các chủ rừng và người dân tham gia vào công tác QLBBVR; việc đầu tư công nghệ hiện đại phục vụ cho công tác quy hoạch rừng chưa được quan tâm đúng mức, sự phối hợp giữa các ngành trong điều tra, quy hoạch không chặt chẽ dẫn đến độ chính xác trong các số liệu điều tra, quy hoạch không cao gây khó khăn cho việc xây dựng kế hoạch QLBBVR; nhiều văn bản hướng dẫn của Trung ương còn chồng chéo, các quy định, chính sách ở địa phương chưa ban hành kịp thời với yêu cầu thực tiễn, thiếu các cơ chế, chính sách khuyến khích, huy động các nguồn lực bên ngoài như nguồn vốn ODA và hỗ trợ kỹ thuật của cộng đồng quốc tế cho công tác BVR...

Từ những phân tích tình hình thực tế, làm rõ những nguyên nhân yếu kém, giảm hiệu lực, hiệu quả QLNN; dựa vào định hướng và chiến lược phát triển KT-XH, tác giả đã đưa ra một số giải pháp cho công tác QLBBVR cụ thể là: đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến, giáo dục, nâng cao nhận thức về QLBBVR; hoàn thiện thể chế, chính sách và pháp luật; nâng cao trách nhiệm của chủ rừng, chính quyền các cấp và sự tham gia của các ngành, các tổ chức xã hội vào BVR; củng cố tổ chức, nâng cao năng lực của Kiểm lâm; hỗ trợ nâng cao đời sống người dân; xây dựng cơ sở hạ tầng, đầu tư trang thiết bị BVR; ứng dụng khoa học công nghệ; tài chính và tăng cường hợp tác quốc tế đồng thời đề xuất các bước cần thực hiện giải pháp trên địa bàn tỉnh Quảng Nam đó là nâng cao năng lực của bộ máy quản lý; thực hiện các chính sách bảo vệ rừng; triển khai thực hiện tốt quy hoạch rừng và thực hiện tốt việc huy động các nguồn lực BVR.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tiếng Việt

1. Ban chỉ đạo phòng chống lụt bão Trung ương (2015), *Báo cáo tình hình thiệt hại do lũ, lũ quét, sạt lở đất và công tác phòng tránh thiên tai trong những năm vừa qua*, Hà Nội.
2. Bộ NN&PTNT (2006), *Cẩm nang ngành lâm nghiệp, Chương: Lâm nghiệp cộng đồng*, Hà Nội.
3. Bộ NN&PTNT (2001), *Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2001 – 2010*, Hà Nội.
4. Bộ NN&PTNT (2004), *Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp và đối tác, cẩm nang ngành lâm nghiệp, chương hành chính và thể chế ngành Lâm nghiệp, tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức*, Hà Nội.
5. Bộ NN&PTNT (2005), *Chương trình hành động bảo vệ rừng đến 2010*, Hà Nội.
6. Bộ NN&PTNT (2006), *Dự thảo lần thứ 5, chiến lược phát triển Lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020*, Hà Nội.
7. Bộ NN&PTNT (2011), *Quyết định số 1828/BNN-KL ngày 11/8/2011 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2010*, Hà Nội.
8. Bộ NN&PTNT (2012), *Quyết định 2089/QĐ-BNN-TCLN ngày 30/8/2012 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2011*, Hà Nội.
9. Bộ NN&PTNT (2013), *Quyết định 1739/QĐ-BNN-TCLN ngày 31/7/2013 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012*, Hà Nội.
10. Bộ NN&PTNT (2014), *Quyết định 3322/QĐ-BNN-TCLN ngày 28/7/2014 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2013*, Hà Nội.
11. Bộ NN&PTNT (2015), *Quyết định 3135/QĐ-BNN-TCLN ngày 06/8/2015 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2014*, Hà Nội.
12. Bộ NN&PTNT (2016), *Quyết định 3158/QĐ-BNN-TCLN ngày 27/7/2016 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2015*, Hà Nội.

13. Bộ NN&PTNT (2014), *Báo cáo thực hiện kế hoạch năm 2013 ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn*, Hà Nội.
14. Bộ NN&PTNT (2007), *Thông tư số 38/2007/TT-BNN ngày 25/4/2007 về hướng dẫn trình tự, thủ tục giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn*, Hà Nội.
15. Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam (2011), *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2011 và phương hướng nhiệm vụ năm 2012*, Quảng Nam.
16. Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam (2012), *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2012 và phương hướng nhiệm vụ năm 2013*, Quảng Nam.
17. Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam (2013), *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2013 và phương hướng nhiệm vụ năm 2014*, Quảng Nam.
18. Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam (2014), *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2014 và phương hướng nhiệm vụ năm 2015*, Quảng Nam.
19. Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam (2015), *Báo cáo tổng kết công tác quản lý bảo vệ rừng năm 2015 và phương hướng nhiệm vụ năm 2016*, Quảng Nam.
20. Chính phủ nước CHXHCNVN (2006), *Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 3/3/2006 về việc thi hành Luật Bảo vệ và phát triển rừng*, Hà Nội.
21. Chính phủ nước CHXHCNVN (2008), *Nghị định số 05/2008/NĐ-CP ngày 14/01/2008 về quỹ bảo vệ và phát triển rừng*, Hà Nội.
22. Chính phủ nước CHXHCNVN (2013), *Nghị định 157/2013/NĐ-CP ngày 11/11/2013 qui định xử phạt vi phạm hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản*, Hà Nội.
23. Cục Kiểm lâm và Bộ NN&PTNT (1994), *Văn bản pháp quy về quản lý bảo vệ rừng, quản lý lâm sản*, Nhà xuất bản Nông nghiệp Hà Nội.
24. Cục Kiểm lâm và Bộ NN&PTNT (2000), *Văn bản pháp quy về lâm nghiệp*, Nhà xuất bản nông nghiệp Hà Nội.
25. Đại học Luật Hà Nội (2005), *Giáo trình lý luận nhà nước và pháp luật*, Nhà xuất bản Công an nhân dân Hà Nội.
26. Đảng cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ*

VII, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia Hà Nội.

27. Trần Minh Hương (2008), *Giáo trình luật hành chính Việt Nam*, Nhà xuất bản Công an nhân dân, Hà Nội.
28. Nguyễn Bá Ngãi (2009), *Quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam : Thực trạng, vấn đề và giải pháp*, Kỷ yếu hội thảo Chính sách và thực tiễn quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam, tr.4-20.
29. Quốc hội nước CHXHCNVN, (2004), *Luật Bảo vệ và Phát triển rừng*, Hà Nội.
30. Quốc hội nước CHXHCNVN (2013), *Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Hà Nội.
31. Quốc hội nước CHXHCNVN (2013), *Luật Đất đai*, Hà Nội.
32. Sở NN&PTNT Quảng Nam (2015), *Báo cáo Sơ kết 05 năm tổ chức, hoạt động của Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng và thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh Quảng Nam*, Quảng Nam.
33. Sở NN&PTNT Quảng Nam (2016), *Đề án thành lập Chi cục Kiểm lâm Quảng Nam trên cơ sở tổ chức lại Chi cục Kiểm lâm và Chi cục Lâm nghiệp*, Quảng Nam.
34. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN (2006), *Quyết định số 186/QĐ- TTg ngày 14/8/2006 về ban hành quy chế quản lý rừng*, Hà Nội.
35. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN (2007) *Quyết định số 18/2007/QĐ- TTg ngày 05/2/2007 về phê duyệt chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006 – 2020*, Hà Nội.
36. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN (2010), *Quyết định số 1245/QĐ- TTg ngày 21/7/2010 về kiện toàn ban chỉ đạo Trung ương về các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy chữa cháy rừng*, Hà Nội.
37. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN (2012), *Quyết định số 07/2012/QĐ- TTg ngày 08/2/2013 về ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng*, Hà Nội.
38. Thủ tướng Chính phủ nước CHXHCNVN (2012), *Quyết định số 57/QĐ- TTg ngày 09/1/2012 về phê duyệt kế hoạch BV&PTR giai đoạn 2011 – 2020*, Hà Nội.

39. Hà Công Tuấn (2002), *Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
40. Hà Công Tuấn (2006), *Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ. Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
41. Nguyễn Đình Tư (2004), *Báo cáo nghiên cứu đề tài tổng kết xây dựng quy ước bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng ở thôn bản vùng lòng hồ thủy điện sông Đà tỉnh Hoà Bình*, Dự án 661 của Bộ NN&PTNT.
42. Lê Văn Từ (2015), *Quản lý nhà nước về xã hội hoá bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên*, Luận án Tiến sĩ. Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
43. UBND tỉnh Quảng Nam (2013), *Quyết định số 2462/QĐ-UBND ngày 09/8/2013 về phê duyệt qui hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011 – 2020*, Quảng Nam.

Website:

44. Anh Dũng, 2015. *Quảng Nam: Bảo vệ và phát triển rừng nhờ làm tốt chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng*,
<http://baotainguyenmoitruong.vn>. [Ngày truy cập: 30 tháng 10 năm 2016].
45. Đỗ Hương, 2014. *GDP và giá trị sản xuất ngành lâm nghiệp*,
<http://baodientuchinhphu.vn>. [Ngày truy cập 30 tháng 10 năm 2016].
46. Hà Công Tuấn, 2015. *Nhìn lại lâm nghiệp 2011-2015, định hướng phát triển bền vững đến 2020*,
<http://baonongnghiep.vn>. [Ngày truy cập: 30 tháng 10 năm 2016].