

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

NGUYỄN THÀNH KHÂM

BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG
BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN THEO
PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN
TỈNH BÌNH ĐỊNH

LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT KINH TẾ

HÀ NỘI, năm 2018

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

NGUYỄN THÀNH KHÂM

BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG
BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN THEO
PHÁP LUẬT VIỆT NAM TỪ THỰC TIỄN
TỈNH BÌNH ĐỊNH

Ngành: Luật kinh tế

Mã số: 838.01.07

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:
TS. TRẦN MINH ĐỨC

HÀ NỘI, năm 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu do chính tôi thực hiện với sự hỗ trợ từ giáo viên hướng dẫn khoa học là TS. Trần Minh Đức.

Các nội dung và kết quả nghiên cứu trong đề tài này là trung thực và chưa được ai công bố trong bất cứ công trình nghiên cứu nào trước đây. Các tài liệu, số liệu trích dẫn và mọi thông tin trích dẫn trong luận văn là trung thực và theo đúng quy định, đều đã chỉ rõ nguồn gốc, đồng thời có ghi trong danh mục tài liệu tham khảo.

Nếu phát hiện có bất kỳ sự gian lận nào, tôi xin hoàn toàn chịu trách nhiệm.

Tác giả luận văn

Nguyễn Thành Khâm

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CỦA PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN	8
1.1. Sự cần thiết phải giao khoán rừng trong quá trình bảo vệ và phát triển rừng.....	8
1.2. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán.....	12
1.3. Cơ cấu của pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán	18
1.4. Cơ chế bảo đảm việc bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán theo pháp luật	21
1.5. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán	24
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN TẠI TỈNH BÌNH ĐỊNH	29
2.1. Thực trạng quy định pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định	29
2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định.....	36
CHƯƠNG 3. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN TỪ THỰC TIỄN TỈNH BÌNH ĐỊNH	56
3.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định.....	56
3.2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định.....	59
3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định	62
KẾT LUẬN	74
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

BV	: Bảo vệ
BV&PTR	: Bảo vệ và phát triển rừng
BNNPNT	: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
BTC	: Bộ tài Chính
BQL	: Ban Quản lý
CBD	: Công Ước đa dạng sinh học
CP	: Chính phủ
CITES	: Công ước về Buôn bán Quốc tế các loài Động Thực vật Nguy cấp
CTLN	: Công ty lâm nghiệp
GK	: Giao khoán
GKR	: Giao khoán rừng
FLEGT	: Thực thi lâm luật, quản trị và thương mại lâm sản
HT	: Hỗ trợ
NĐ	: Nghị định
LĐĐ	: Luật đất đai
PTR	: Phát triển rừng
QĐ	: Quyết định
QLNN	: Quản lý nhà nước
UBND	: Ủy ban nhân dân
RAMSAR	: Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế
REDD	: Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
TTg	: Thủ tướng
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa
XHH	: Xã hội hóa

DANH MỤC CÁC BẢNG BIỂU

<i>Số hiệu bảng</i>	<i>Tên bảng</i>	<i>Trang</i>
2.1.	Hiện trạng diện tích rừng đặc dụng phân phân theo chủ quản lý	39
2.2.	Hiện trạng diện tích rừng phòng hộ phân theo chủ quản lý	39
2.3.	Hiện trạng diện tích rừng sản xuất phân theo chủ quản lý	41
2.4.	Thực trạng về giao khoán rừng của các Công ty lâm nghiệp và Ban Quản lý	45
2.5.	Thực trạng về hình thức giao khoán rừng của các Công ty lâm nghiệp và Ban Quản lý	46

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Những năm qua, ở Việt Nam nói chung, tỉnh Bình Định nói riêng tình trạng phá rừng, lấn chiếm đất rừng, khai thác lâm sản trái pháp luật, nhất là đối với rừng tự nhiên vẫn tiếp tục diễn ra phức tạp, hàng ngàn hecta rừng tự nhiên bị thu hẹp lại. Thực trạng trên đã tạo ra những thách thức và các tác động tiêu cực đến sự phát triển kinh tế, xã hội, môi trường như gây ra hạn hán, lũ lụt, làm giảm diện tích đất sản xuất nông nghiệp, khiến tình trạng thiếu đất sản xuất, thất nghiệp, nghèo đói ở khu vực nông thôn, miền núi ngày càng đáng lo ngại và hiện tượng suy thoái tài nguyên rừng đã làm phá vỡ các hệ sinh thái quan trọng khác. Từ đó con người càng nhận thức rõ hơn việc sử dụng đất lâm nghiệp không đúng mục đích, lấn chiếm và chặt phá rừng bừa bãi là nguyên nhân chính gây ra những thiên tai đó. Vì vậy, hiện nay việc sử dụng bền vững và hợp lý tài nguyên thiên nhiên, cũng như việc quản lý, bảo vệ và phát triển rừng tự nhiên bền vững là trách nhiệm không phải của quốc gia nào mà đó là trách nhiệm của tất cả các quốc gia trên toàn thế giới.

Giao khoán rừng (GKR) là chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước về phân cấp, phân quyền trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Quá trình GKR đã làm chuyển biến căn bản trong lĩnh vực quản lý, BV&PTR, đáp ứng mục tiêu là huy động nguồn lực xã hội, đặc biệt là thu hút các thành phần kinh tế và người dân tham gia BV&PTR thông qua GKR giúp cho rừng được bảo vệ và phát triển tốt hơn, góp phần đảm bảo sinh kế cho người dân địa phương. Cơ chế khoán không đòi hỏi người dân phải đầu tư toàn bộ nguồn lực vào các diện tích rừng nhận khoán mà vẫn được hưởng lợi từ diện tích nhận khoán. Trong khi đó, các chủ rừng, thông qua hợp đồng nhận khoán, có thể thực hiện các mục tiêu BV&PTR theo mục đích của mình mà vẫn đảm bảo khả năng kiểm soát rừng trong phạm vi quản lý.

Trên địa bàn tỉnh Bình Định hiện nay đang thực hiện giao khoán BV&PTR tự nhiên theo các chương trình, dự án lâm nghiệp, như: Chương trình 30a; Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững, Dự án JICA2, với tổng diện tích là 103.722,05ha. Việc giao khoán do các Công ty TNHH Lâm nghiệp, các Ban Quản

lý rừng phòng hộ, Ban quản lý rừng đặc dụng thực hiện giao cho các hộ gia đình, cộng đồng dân cư và tổ chức trên địa bàn bằng nguồn vốn từ ngân sách trung ương và ngân sách của tỉnh. Việc giao khoán rừng đã hỗ trợ cho người dân một phần kinh phí để trang trải trong cuộc sống, gắn kết người dân thành các nhóm bảo vệ rừng, xây dựng được mối liên kết giữa người dân với chủ rừng và các ngành chức năng. Từ đó thông tin về công tác bảo vệ rừng từ người dân đến chủ rừng và các ngành chức năng được kịp thời. Do đó đã hạn chế được việc phá rừng làm nương rẫy, chặt củi đốt than hoặc ngăn chặn được tình trạng người nhận khoán cấu kết với lâm tặc để khai thác gỗ trái pháp luật.

Tuy nhiên, hầu hết diện tích có rừng tự nhiên tập trung ở các huyện miền núi, đời sống của người dân sống gần rừng còn gặp nhiều khó khăn. Nhận thức của người dân về công tác BV&PTR còn hạn chế, nhất là người đồng bào dân tộc thiểu số, đã dẫn đến tình trạng một số hộ lấn chiếm đất lâm nghiệp để làm nương rẫy và trồng rừng kinh tế. Mặt khác, rừng phân bố trên diện rộng ở những nơi cao, xa, địa hình chia cắt đi lại khó khăn, các đối tượng lâm tặc ngày càng tinh vi và manh động, dẫn đến hiện tượng khai thác, mua bán vận chuyển lâm sản trái phép còn xảy ra [42].

Việc nghiên cứu, tìm hiểu, đánh giá đúng thực trạng công tác bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán là việc làm hết sức cần thiết, nhằm để kịp thời đề xuất một số giải pháp khắc phục những hạn chế, tồn tại, làm cho công tác quản lý nhà nước về BV&PTR ngày càng tốt hơn, đẩy nhanh công tác giao khoán rừng và tạo lòng tin của nhân dân vào chủ trương, đường lối của Đảng và chính sách, pháp luật của nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ, phát triển rừng và giao khoán rừng. Đó cũng là lý do để tôi lựa chọn đề tài nghiên cứu: “Bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn tỉnh Bình Định”, để nghiên cứu tìm hiểu trong khuôn khổ luận văn thạc sĩ luật.

2. Tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài

Giao khoán rừng là một trong những chế định quan trọng của pháp luật bảo vệ và phát triển rừng. Chế định này, khi đi vào cuộc sống đã trực tiếp ảnh hưởng đến

cuộc sống của cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân sống gần rừng và lợi ích của tổ chức giao khoán rừng. Nên thời gian qua, đã có một số tạp chí, sách báo, công trình nghiên cứu về lĩnh vực BV&PTR, giao khoán rừng dưới góc độ lý luận, thực tiễn như: Bài viết “Đẩy mạnh công tác giao đất lâm nghiệp, góp phần đẩy mạnh công tác giao đất lâm nghiệp, góp phần nhanh chóng phục hồi rừng, phủ xanh đất trống đồi núi trọc”, Hà Công Tuấn, Tạp chí lâm nghiệp tháng 5/1999; Luận văn (2002) của Hà Công Tuấn với đề tài: “*Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*”; Luận văn (2004) của Nguyễn Thanh Huyền với đề tài: “*Một số vấn đề cơ bản về pháp luật bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*”; Luận án (2006) của Hà Công Tuấn với đề tài: “*Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng*”; Luận án (2012) của Nguyễn Thanh Huyền với đề tài: “*Hoàn thiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam hiện nay*”; Luận văn (2014) của Phạm Thị Thủy với đề tài: “*Pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam*”; Luận án (2015) của Lê Văn Từ với đề tài: “*Quản lý nhà nước về xã hội hóa bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên*”; Luận văn (2017) của Nguyễn Văn Quảng với đề tài: “*Giao khoán đất rừng theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn*”.

Tuy nhiên, những công trình nói trên chỉ nghiên cứu ở các khía cạnh hay chỉ đề cập tới những vấn đề có liên quan tới pháp luật, vai trò của pháp luật trong QLNN, công tác xã hội hóa trong lĩnh vực BV&PTR; công tác giao khoán đất rừng; các đề tài đã nghiên cứu, phân tích đánh giá pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng nói chung; đánh giá những điểm hợp lý và bất hợp lý trong các quy định hiện hành về BV&PTR, giao khoán rừng, những dẫn chứng cụ thể, những bài học kinh nghiệm rút ra từ thực tiễn. Các tác giả cũng đưa ra một số định hướng, giải pháp nhằm tiếp tục hoàn thiện pháp luật về BV&PTR, giao khoán rừng, giải quyết tốt những tồn tại, bất cập trong quá trình BV&PTR và giao khoán rừng. Đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện pháp luật BV&PTR, ban hành các cơ chế, chính sách về thu hút các thành phần tham gia vào BV&PTR và giao khoán rừng.

Từ các công trình khoa học đã tìm hiểu, nghiên cứu ở trên. Tác giả cho rằng,

đây là vấn đề còn phức tạp từ thực tiễn, trong điều kiện Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương chính sách mới để phát triển kinh tế, quản lý các nguồn tài nguyên rừng, bảo vệ môi trường và trong bối cảnh các văn bản pháp luật đất đai vừa mới được thay thế, thì cần có một công trình nghiên cứu chuyên sâu về giao khoán rừng để BV&PTR hiện nay nhằm đáp ứng kịp thời các xu hướng phát triển trong thời gian tới. Do vậy, Luận văn sẽ tiếp tục tìm hiểu, nghiên cứu, đưa ra những định hướng nhằm giải quyết những vấn đề về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán mà các nhà nghiên cứu chưa tiếp cận hoặc tiếp cận nhưng chỉ ở mức độ khái quát. Luận văn sẽ nghiên cứu một cách toàn diện, sâu sắc về những vấn đề BV& PTR trong đó đặc biệt chú trọng đến phương thức GKR, vì đây là một phương thức trọng tâm của vấn đề BV&PTR. Từ đó có nhìn nhận một cách khách quan để đánh giá đúng thực trạng của vấn đề này, làm cơ sở để đề xuất các định hướng và giải pháp hoàn thiện, nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán (GK) trong thời gian đến.

Do đó, việc tác giả lựa chọn đề tài nghiên cứu về Bảo vệ và Phát triển rừng bằng phương thức giao khoán gắn với địa phương cụ thể là tỉnh Bình Định là không trùng lặp với các công trình đã công bố và có ý nghĩa lý luận và thực tiễn.

3. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

3.1. Mục đích nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu để làm sáng tỏ những vấn đề lý luận, thực tiễn của pháp luật BV&PTR bằng phương thức GK tại tỉnh Bình Định. Trên cơ sở đó, đề xuất các phương hướng và giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức GK.

3.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được các mục đích nghiên cứu, Luận văn có các nhiệm vụ cụ thể sau đây:

- Phân tích khái niệm, đặc điểm, vai trò của pháp luật BV&PTR bằng phương thức GK.
- Nghiên cứu cơ cấu và cơ chế bảo đảm việc BV&PTR bằng phương thức GK.

- Phân tích, đánh giá thực trạng và thực tiễn áp dụng pháp luật về BV&PTR bằng phương thức GK trên địa bàn tỉnh Bình Định nhằm chỉ ra những kết quả đạt được, tồn tại, hạn chế và một số những nguyên nhân hạn chế. Từ đó, Luận văn đưa ra những phương hướng và một số giải pháp để tiếp tục hoàn thiện, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về BV& PTR bằng phương thức GK ở Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

4.1. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài bao gồm:

- Hệ thống quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách và pháp luật của Nhà nước về BV&PTR bằng phương thức GK.

- Nội dung của Luật BV&PTR năm 2004 và các văn bản hướng dẫn thi hành về GKR.

- Từ các số liệu, thông tin, vụ việc về áp dụng các quy định của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức GK từ thực tiễn tại tỉnh Bình Định.

- Các quy định về GKR từ thực tiễn tại tỉnh Bình Định.

4.2. Phạm vi nghiên cứu

BV&PTR bằng phương thức GK ở tỉnh Bình Định là đề tài có phạm vi nghiên cứu rộng, liên quan đến một số lĩnh vực khác nhau. Trong phạm vi, khuôn khổ có hạn của một bản luận văn thạc sĩ luật học, Luận văn tập trung nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức GK ở tỉnh Bình Định, thông qua việc tìm hiểu, đánh giá nội dung Luật BV&PTR năm 2004 và Luật đất đai năm 2013. Bên cạnh đó, là các quy hoạch, kế hoạch, chương trình, có liên quan đến lĩnh vực BV&PTR, giao khoán rừng.

Từ đó rút ra những kết luận làm cơ sở cho việc đề ra những phương hướng, giải pháp hoàn thiện và nâng cao hiệu quả thực hiện BV&PTR bằng phương thức GK.

5. Cơ sở lý luận và phương pháp nghiên cứu

Để giải quyết được các mục đích, nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài đặt ra, Luận văn đưa ra những cơ sở lý luận và sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

5.1. Cơ sở lý luận

Nghiên cứu các vấn đề trên cơ sở khoa học duy vật biện chứng và duy vật lịch

sử của chủ nghĩa Mác – Lê nin.

Dựa trên nền tảng tư tưởng Hồ Chí Minh, hệ thống các quan điểm, đường lối của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước trong điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN).

5.2. Phương pháp nghiên cứu

Luận văn đã sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau đây:

Phương pháp thu thập thông tin thứ cấp: Thông tin thứ cấp được thu thập chủ yếu là các quy định của cơ quan nhà nước ở tỉnh Bình Định và các cơ quan, tổ chức về BV&PTR. Nguồn thông tin chủ yếu được thu thập qua các văn bản chỉ đạo, điều hành và các báo cáo của UBND tỉnh Bình Định, các cơ quan, sở ngành có liên quan và thông qua các tạp chí, công trình, bài viết, internet... để lấy số liệu, thông tin có liên quan đến thực trạng áp dụng pháp luật về BV&PTR bằng thức giao khoán tại tỉnh Bình Định.

Phương pháp tổng hợp, phân tích: để tổng hợp, phân tích các quy định của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán và các thông tin về thực tiễn áp dụng pháp luật BV&PTR, giao khoán rừng, đồng thời sử dụng phương pháp này để đánh giá, nhận xét trong luận văn.

Phương pháp thống kê: để xử lý các số liệu, tài liệu thu thập từ thực tiễn áp dụng pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán. Từ đó, các số liệu, thông tin trình bày trong luận văn chính xác và đáng tin cậy.

Ngoài những phương pháp nghiên cứu trên, Luận văn còn sử dụng các phương pháp để nghiên cứu: quy nạp, so sánh, diễn dịch, logic để làm sáng tỏ nội dung của luận văn.

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

Luận văn thạc sĩ luật học với đề tài “Bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn tỉnh Bình Định” có những đóng góp chủ yếu sau đây:

6.1. Ý nghĩa lý luận

Luận văn tổng hợp, bổ sung và góp phần phát triển hệ thống cơ sở lý luận của

pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán và làm rõ cơ chế điều chỉnh của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán ở Việt Nam.

6.2. Ý nghĩa thực tiễn

Luận văn đưa ra đánh giá thực trạng thực hiện pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán ở tỉnh Bình Định, từ đó có những định hướng bổ sung góp phần cho việc hoàn thiện pháp luật về BV&PTR, giao khoán rừng, đồng thời Luận văn còn là tài liệu chuyên khảo cho công tác học tập, giảng dạy, nghiên cứu khoa học về pháp luật BV&PTR ở các cơ sở đào tạo, nghiên cứu về luật học ở nước ta.

7. Kết cấu của luận văn

Ngoài phần mở đầu, kết luận, mục lục và danh mục tài liệu tham khảo. Nội dung của Luận văn, kết cấu bao gồm 3 chương:

Chương 1. Những vấn đề lý luận của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán.

Chương 2. Thực trạng pháp luật và thực tiễn áp dụng pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định.

Chương 3. Phương hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định.

CHƯƠNG 1

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CỦA PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN

1.1. Sự cần thiết phải giao khoán rừng trong quá trình bảo vệ và phát triển rừng

Công tác giao khoán rừng trong các công ty lâm nghiệp, Ban quản lý rừng thời gian qua đã làm chuyển biến căn bản trong sản xuất, kinh doanh lâm nghiệp và công tác quản lý BV&PTR; chủ rừng, người nhận khoán rừng yên tâm quản lý, đầu tư phát triển rừng trên diện tích được giao, góp phần chuyển dịch cơ cấu từ sản xuất lâm nghiệp truyền thống sang sản xuất lâm nghiệp xã hội có sự tham gia của người dân; góp phần nâng cao độ che phủ của rừng, đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ và phát triển rừng; nâng cao hiệu quả sử dụng rừng và đất lâm nghiệp, tạo điều kiện cho các chủ rừng, nhất là các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng yên tâm đầu tư, sản xuất; tạo việc làm, tăng thu nhập cho người dân từ sản phẩm được nhận khoán; đóng góp cho tăng trưởng kinh tế trên địa bàn; đồng thời góp phần ổn định an ninh, quốc phòng.... Tuy nhiên, diện tích đất rừng giao cho các công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng đang quản lý chỉ mới giao khoán được khoảng 40%, thậm chí có nơi diện tích giao khoán chỉ bằng 5-10% diện tích đất rừng của công ty, ban quản lý [11]. Việc diện tích đất rừng của các BQL, các CTLN chưa được giao khoán với số lượng lớn đã dẫn đến tình trạng diện tích đất rừng bị mất đi xảy ra ở nhiều địa phương. Hầu hết các vụ vi phạm gây mất rừng, giảm chất lượng rừng và suy giảm đa dạng sinh học... đều có sự tác động của con người, vì các lý do khác nhau như tình trạng đất rừng của các CTLN, BQL chưa giao khoán là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến quỹ đất hạn chế dành cho các hộ. Nói cách khác, việc đất rừng của các CTLN, BQL chưa giao khoán làm mất đi cơ hội tiếp cận với đất đai của hộ, đặc biệt là các hộ nghèo nhu cầu đất sản xuất, một bộ phận không nhỏ đồng bào dân tộc có đời sống còn gặp nhiều khó khăn, sinh kế chủ yếu dựa vào phát nương làm rẫy, khai thác lợi dụng tài nguyên rừng. Từ đó cho thấy rằng việc giao khoán rừng để

BV&PTR là hết sức cần thiết.

Những ưu điểm nổi bật của việc giao khoán trong bảo vệ và phát triển rừng

Thứ nhất, Thu hút các nguồn lực của toàn xã hội cùng tham gia

Giao khoán rừng đã thu hút sự tham gia rộng rãi của các chủ thể trong xã hội như: Tổ chức, cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân vào việc thực hiện các hoạt động quản lý BV&PTR; các tổ chức nhà nước đã chủ động trong công tác quản lý, bảo vệ và phát triển lâm nghiệp từ đó phát huy vai trò tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh, linh hoạt trong việc huy động các nguồn vốn và thu hút nguồn lực xã hội cùng tham gia; một số Ban Quản lý, Công ty lâm nghiệp sản xuất kinh doanh rừng trồng, đã áp dụng hình thức khoán theo chu kỳ kinh doanh cho các hộ gia đình, từ đó các hộ nhận khoán đã chủ động, phát huy được tính năng động, tận dụng lao động, vốn, kỹ thuật của họ vào diện tích rừng nhận khoán.

Thứ hai, Hình thành mô hình liên doanh, liên kết giữa tổ chức, doanh nghiệp và người dân trong sản xuất, kinh doanh lâm nghiệp

Giao khoán rừng đã áp dụng các mô hình khoán đến sản phẩm cuối cùng trên diện tích đất đai mà nhà nước cần phải trực tiếp làm chủ rừng và trực tiếp kinh doanh. Qua đó, tạo mối quan hệ gắn bó giữa Công ty, Ban quản lý với các hộ nông dân, cộng đồng dân cư sống gần rừng. Cơ chế khoán được các Công ty, Ban Quản lý áp dụng theo phương thức là: đơn vị giao khoán đầu tư phân bón, giống và hướng dẫn kỹ thuật, còn các hộ nhận khoán bỏ công trồng, chăm sóc, quản lý và bảo vệ rừng đến khi khai thác; tỷ lệ hưởng lợi sản phẩm khai thác giữa các bên được xác định sau khi trừ chi phí khai thác, vận chuyển và dựa vào tỷ lệ đóng góp của mỗi bên.

Thứ ba, giúp cho những người sản xuất lâm nghiệp có thêm tư liệu sản xuất

Giao khoán rừng đã góp phần giải quyết đất sản xuất cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số. Số diện tích rừng và đất lâm nghiệp đã giao khoán cho 112.581 hộ gia đình, cá nhân sống gần rừng là 600.152 ha. Như vậy, mỗi hộ gia đình và cá nhân trong các Công ty lâm nghiệp, ban quản lý được nhận khoán bình quân khoảng 5,3 ha [11]

Thứ tư, Góp phần tạo nguồn thu, phát triển kinh tế, tạo công ăn việc làm cho cho hộ gia đình, cá nhân sau khi được nhận khoán

Đối với sản xuất, kinh doanh rừng, sau khi được nhận giao khoán người dân đã áp dụng tiến bộ kỹ thuật, đầu tư theo chiều sâu (thâm canh, chọn giống tốt, chọn cây phù hợp với vùng lập địa, nâng mức đầu tư ...), đưa năng suất rừng tăng cao góp phần tăng thu nhập bình quân cho mỗi hộ gia đình, cá nhân nhận khoán. Giao khoán rừng đã góp phần thu hút được một lực lượng lớn lao động địa phương, tạo động lực cho các hộ gia đình, cá nhân chủ động tổ chức sản xuất, phát triển kinh tế, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số tập trung vào sản xuất kinh doanh nghề rừng.

Giao khoán đã góp phần thu hút được một lực lượng lớn lao động địa phương, tạo động lực cho các hộ gia đình, cá nhân chủ động tổ chức sản xuất, phát triển kinh tế, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số tập trung vào sản xuất, kinh doanh nghề rừng. Các công ty lâm nghiệp, ban quản lý đã tổ chức giao khoán rừng cho 112.581 hộ gia đình, cá nhân. Với mỗi hộ gia đình có khoảng 3 người tham gia lao động sản xuất lâm nghiệp thì thu hút được khoảng trên 300 nghìn lao động tham gia[11].

Thứ năm, Quản lý rừng bền vững là cơ sở cho cấp chứng chỉ rừng

Cộng đồng Quốc tế, Chính phủ và các cơ quan chính phủ, các tổ chức môi trường xã hội.v.v đòi hỏi các chủ sản xuất kinh doanh rừng phải chứng minh rằng rừng của họ đã được quản lý bền vững. Người tiêu dùng sản phẩm rừng đòi hỏi các sản phẩm lưu thông trên thị trường đã được khai thác từ rừng đã quản lý bền vững. Người sản xuất muốn chứng minh rằng các sản phẩm rừng của mình đặc biệt là gỗ, được khai thác từ rừng đã được quản lý một cách bền vững. Việc cấp chứng chỉ rừng là công cụ để thiết lập quản lý rừng bền vững, nhằm đảm bảo đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường.

Hiệu quả mang lại của mô hình giao khoán rừng trong BV&PTR

Mô hình giao khoán rừng cho người dân sống gần rừng chăm sóc và bảo vệ là một điển hình mang lại hiệu quả trong công tác bảo vệ và phát triển rừng, không chỉ giúp người dân tham gia quản lý cùng với nhà nước, mà giúp họ có thêm thu nhập, nâng cao đời sống.

Giáo khoán rừng gắn với trách nhiệm, quyền lợi của từng cá nhân, cụ thể là từng hộ gia đình sống ở ven rừng, được nhận tiền thù lao khoán mà vẫn được phép khai thác những lâm sản phụ, đã khuyến khích các hộ nhận khoán, tham gia quản lý bảo vệ rừng tốt hơn, từ đó chất lượng rừng không ngừng được gia tăng, độ che phủ của rừng được nâng cao, tình trạng phá rừng và lấn chiếm đất rừng không còn xảy ra, đặc biệt không còn tình trạng người dân khai thác lâm sản trái phép, đa dạng sinh học của rừng được bảo vệ và ngày càng phát triển.

Có thể nói rằng, hiệu quả của việc giao khoán rừng đem lại là rất lớn, vừa tạo thêm thu nhập, việc làm cho người dân, lại vừa gắn trách nhiệm của họ với bảo vệ thiên nhiên. Bên cạnh đó cũng giúp cho cơ quan quản lý trực tiếp giảm bớt được phần nào lượng lớn công việc, bù đắp nguồn nhân lực thiếu hụt.

Trong giai đoạn hội nhập hiện nay, ngành lâm nghiệp đang đứng trước những cơ hội thay đổi to lớn. Hội nhập có tiềm năng giúp cho ngành lâm nghiệp nâng cao vị thế trên trường Quốc tế, thông qua sự mở rộng thị trường tiêu thụ trong nước và xuất khẩu sản phẩm gỗ và phi gỗ, từ đó thúc đẩy nghề rừng trong nước. Hội nhập cũng tạo cơ hội cho ngành tham gia các sáng kiến mới như REDD+, FLEGT từ đó có tiềm năng tạo ra nguồn ngân sách bền vững phục vụ bảo vệ và phát triển rừng. Tuy nhiên hội nhập cũng đã và đang tạo ra những thách thức to lớn, đòi hỏi ngành lâm nghiệp cần phải có những thay đổi căn bản về hình thức quản lý lâm nghiệp hiện nay nói riêng và quản trị rừng nói chung. Đảng và Chính phủ đã và đang đưa ra những chủ trương lớn nhằm thực hiện đổi mới, tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả hoạt động của ngành, nhằm thay đổi hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước theo hướng hiệu quả hơn. “Đổi mới”, “tái cơ cấu” và “nâng cao hiệu quả hoạt động” nên được thực hiện theo cách tạo ra sự dịch chuyển trong phương thức quản lý, chuyển đổi từ hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước, với ưu tiên dành cho các CTLN, BQL rừng sang hình thức quản lý lấy hộ gia đình và cộng đồng làm trung tâm. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 Quy định về khoán rừng trong các Ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nông, lâm nghiệp Nhà nước. Nhằm để khắc phục được những

tồn tại, vướng mắc trong quy định của Nghị định 01/CP và 135/2005/NĐ-CP, đồng thời giải quyết được những vấn đề phát sinh do Nghị định 01/CP và 135/2005/NĐ-CP quy định, đồng thời phù hợp và đồng nhất với các văn bản quy phạm pháp luật hiện nay về giao đất, giao rừng và giải quyết được những yêu cầu của thực tiễn sản xuất, kinh doanh nông lâm nghiệp hiện nay.

1.2. Khái niệm, đặc điểm và vai trò của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

1.2.1. Khái niệm, đặc điểm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

Để làm rõ khái niệm về pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán thì cần phải xem xét, nghiên cứu làm rõ một số thuật ngữ sau:

Khái niệm về bảo vệ rừng

Xét trên khía cạnh sinh thái, rừng là một hệ sinh thái bao gồm các quần thể động vật rừng, vi sinh vật rừng, thực vật rừng, đất rừng, các yếu tố môi trường khác, trong đó tre nứa, cây gỗ hoặc thực vật rừng đặc trưng là thành phần chính có độ che phủ của tán rừng từ 0,1 trở lên. Rừng bao gồm rừng tự nhiên và rừng trồng trên diện tích được quy hoạch đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng và đất rừng sản xuất[36].

Theo khái niệm trên, thì bảo vệ rừng chính là bảo vệ các yếu tố cấu thành rừng gồm quần thể động vật rừng, vi sinh vật rừng, thực vật rừng, đất rừng, các yếu tố môi trường khác trong mối quan hệ thống nhất, phù hợp với hệ sinh thái rừng đặc trưng.

Qua đó bảo vệ rừng được hiểu như sau: Bảo vệ rừng là tổng thể các hoạt động của tổ chức và cá nhân tác động vào rừng nhằm phòng, chống những tác động tiêu cực đến rừng để duy trì và phát triển hệ sinh thái rừng, sinh vật rừng, đất rừng và các yếu tố môi trường khác; bảo tồn đa dạng sinh học và giữ gìn cảnh quan môi trường sinh thái [60, Tr33]

Khái niệm về phát triển rừng

Theo Luật BV&PTR năm 2004, phát triển rừng được hiểu là “việc trồng mới rừng, trồng lại rừng sau khi khai thác, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh phục hồi rừng, cải tạo rừng nghèo và áp dụng các biện pháp kỹ thuật lâm sinh khác để tăng diện

tích rừng, nâng cao giá trị đa dạng sinh học, khả năng cung cấp lâm sản, khả năng phòng hộ và các giá trị khác của rừng" [36].

Từ những phân tích ở trên, bảo vệ và phát triển rừng được hiểu như sau:

Bảo vệ và phát triển rừng là tổng thể các hoạt động của tổ chức và cá nhân tác động vào rừng nhằm phòng, chống những tác động tiêu cực đến rừng để duy trì và phát triển hệ sinh thái rừng, sinh vật rừng, đất rừng và các yếu tố môi trường khác; bảo tồn đa dạng sinh học và giữ gìn cảnh quan môi trường sinh thái, đồng thời thực hiện các biện pháp kỹ thuật lâm sinh tác động vào rừng để nâng cao diện tích và chất lượng rừng, tính giá trị đa dạng sinh học, khả năng cung cấp lâm sản, khả năng phòng hộ và các giá trị khác của rừng thông qua việc trồng mới rừng, trồng lại rừng sau khi khai thác, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh phục hồi rừng, cải tạo rừng nghèo.

Khái niệm giao khoán rừng

Để mở rộng sự tham gia của mọi chủ thể trong BV&PTR, cần chuyển đổi từ hình thức quản lý lâm nghiệp do Nhà nước trực tiếp quản lý, điều hành và tổ chức thực hiện chủ yếu, với ưu tiên dành cho các CTLN, BQL rừng sang hình thức quản lý lâm nghiệp có nhiều thành phần kinh tế tham gia lấy hộ gia đình và cộng đồng làm trung tâm với đặc trưng là phát huy vai trò của người dân và cộng đồng trong quá trình BV&PTR, với phương thức giao khoán rừng là một trong những vấn đề trọng tâm. Chính phủ đã ban hành Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 Quy định về khoán rừng trong các Ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nông, lâm nghiệp Nhà nước.

Theo Khoản 1, Điều 3, Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 thì khoán rừng là hình thức thỏa thuận thực hiện công việc trong hoạt động quản lý bảo vệ, sử dụng, sản xuất kinh doanh giữa bên khoán và bên nhận khoán trong một thời hạn nhất định.

Theo Khoản 2, Điều 3, Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 thì Hợp đồng khoán là văn bản thỏa thuận dân sự về nội dung khoán và các nội dung giao kết khác giữa bên khoán và bên nhận khoán.

Theo Khoản 4, Điều 3, Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 thì

Khoán công việc, dịch vụ là hình thức khoán một hay nhiều công đoạn theo quy trình trồng và chăm sóc rừng, bảo vệ rừng hoặc khoán theo thời vụ trồng, thu hoạch của các công việc và dịch vụ.

Theo Khoản 5, Điều 3, Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 thì Khoán ổn định là hình thức khoán theo chu kỳ cây trồng hoặc chu kỳ sản xuất kinh doanh đối với rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất.

Như vậy, phương thức giao khoán rừng là hình thức thỏa thuận thực hiện công việc trong hoạt động quản lý bảo vệ, sử dụng, sản xuất kinh doanh giữa bên khoán và bên nhận khoán trong một thời hạn nhất định. Sau khi bên nhận khoán rừng hoàn thành những công việc theo yêu cầu của bên giao khoán và phải có biên bản nghiệm thu kết quả công việc bàn giao cho bên giao khoán rừng. Căn cứ theo biên bản nghiệm thu bên GKR có trách nhiệm chi trả cho bên nhận khoán tiền như đã thỏa thuận trong hợp đồng[39, Tr9].

Khái niệm về pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán

Một đất nước có nền kinh tế phát triển, một xã hội công bằng, tiến bộ thì ở đó pháp luật được đặt lên hàng đầu. Trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước thì vai trò to lớn của pháp luật ngày càng thể hiện rõ. Pháp luật là cán cân công lý, là chuẩn mực để tuân theo, là công cụ để Nhà nước điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Các văn bản quy phạm pháp luật được đề ra, áp dụng trong cuộc sống và thực thi một cách có hiệu quả.

Nhà nước sử dụng pháp luật để quản lý xã hội, đảm bảo tính công bằng của xã hội, đồng thời bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân, qua đó có thể thấy pháp luật đóng một vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh các mối quan hệ xã hội. Đồng thời, pháp luật là một hệ thống các quy tắc xử sự có tính chất bắt buộc, là công cụ để hướng dẫn, đảm bảo để nhà nước thực hiện việc quản lý xã hội, điều chỉnh các quan hệ xã hội với mục đích ổn định xã hội vì sự phát triển bền vững.

Pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán được đặt ra để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội liên quan đến hoạt động bảo vệ và phát triển rừng, giao

khoán rừng, tuy nhiên để công tác giao khoán rừng được thực hiện một cách hiệu quả thì vấn đề quản lý nhà nước về giao khoán rừng cũng đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện hiệu quả công tác này. Vì vậy thông qua các quy định của pháp luật, nhà nước đã thực hiện việc quản lý các vấn đề có liên quan đến công tác BV&PTR dưới các hình thức ban hành, tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật trong việc giao khoán rừng.

Từ những phân tích trên có thể đi tới khái niệm pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán như sau: “Pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán là một lĩnh vực pháp luật bao gồm tổng thể các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh có liên quan đến hoạt động bảo vệ rừng và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán”.

Đặc điểm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

Pháp luật BV&PTR bằng phương thức GK là một bộ phận trong hệ thống pháp luật Việt Nam, pháp luật BV&PTR bằng phương thức GK cũng có một số đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, trong đó chủ yếu là các cơ quan QLNN về BV&PTR ban hành.

Pháp luật BV&PTR bằng phương thức GK là một bộ phận của hệ thống pháp luật nói chung, một bộ phận của pháp luật BV&PTR nói riêng. Các quy phạm pháp luật ban hành để điều chỉnh những quan hệ xã hội phát sinh về lĩnh vực GKR.

Thứ hai, pháp luật BV&PTR bằng phương thức GK điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực GKR.

Pháp luật về giao khoán rừng là một hệ thống các quy phạm pháp luật được sử dụng để điều chỉnh các mối quan hệ xã hội, các vấn đề phát sinh liên quan đến mối quan hệ trong giao khoán rừng chỉ đơn thuần là giao dịch giữa một bên giao khoán và một bên nhận khoán, chống các hành vi vi phạm pháp luật. Các quy phạm pháp luật bao gồm các quy định về địa vị pháp lý của các chủ thể tham gia vào quan hệ

pháp luật giao khoán rừng (bên giao khoán là các CTLN, BQL và bên nhận khoán là các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư); quy định về trách nhiệm, quyền lợi của các bên giao khoán; quy định về thanh tra, kiểm tra trong công tác bảo vệ và phát triển rừng và vấn đề giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm pháp luật về BV&PTR, giao khoán rừng.

Thứ ba, pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán rừng là công cụ quản lý nhà nước trong lĩnh vực giao khoán rừng.

Bảo vệ và phát triển rừng là vấn đề cấp thiết hiện nay, đòi hỏi Nhà nước phải sử dụng đồng bộ các công cụ kế hoạch, chính sách, pháp luật và các công cụ quản lý khác. Trong hệ thống các công cụ và biện pháp nhà nước sử dụng để BV&PTR thì chính sách GKR là phương pháp, công cụ hữu hiệu và không thể thiếu được trong lĩnh vực BV&PTR.

Có thể nói, pháp luật về BV&PTR bằng phương thức GK là một lĩnh vực pháp luật còn nhạy cảm. Các quy định về BV&PTR bằng phương thức GK được ban hành phù hợp với thực tiễn, mang lại quyền và lợi ích đích thực cho người dân thì được họ đồng tình ủng hộ, việc BV&PTR được thực hiện có hiệu quả cao. Ngược lại, các quy định về BV&PTR bằng phương thức GK không phù hợp với thực tế, không mang lại quyền lợi đích thực cho người dân thì sẽ không nhận được sự đồng thuận, phát sinh các tranh chấp, nạn phá rừng, lấn chiếm đất xảy ra, tiềm ẩn nguy cơ mất ổn định chính trị - xã hội; hậu quả là công tác BV&PTR gặp nhiều khó khăn, phức tạp.

1.2.2. Vai trò của pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

Những văn bản quy định những quy tắc xử sự chung đó được gọi là văn bản pháp luật, được nhà nước tạo mọi điều kiện bảo đảm việc thực hiện. Các văn bản quy phạm pháp luật về BV&PTR cũng chính là những quy tắc xử sự chung nằm trong khuôn khổ của hệ thống văn bản pháp luật của một quốc gia. Là một lĩnh vực trong hệ thống pháp luật Việt Nam, pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán có các vai trò của pháp luật nói chung, và cũng có những vai trò riêng, đó là

pháp luật đối với lĩnh vực giao khoán rừng.

Thứ nhất, Pháp luật là cơ sở pháp lý cho hoạt động quản lý BV&PTR bằng phương thức giao khoán.

Tất cả các hoạt động BV&PTR bằng phương thức giao khoán phải dựa trên các quy định của pháp luật. Trong lịch sử, nhà cầm quyền đều sử dụng pháp luật là công cụ hữu hiệu nhất để quản lý xã hội, trong đó có vấn đề quản lý, BV&PTR. Khi nhà nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa ra đời, pháp luật cũng được xem là công cụ quan trọng nhất để điều chỉnh các quan hệ xã hội nói chung và BV&PTR bằng phương thức giao khoán nói riêng. Tài nguyên rừng thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý, chủ rừng được quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng [36]. Pháp luật xác lập mục đích sử dụng rừng, rừng được phân loại theo mục đích sử dụng gồm rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng sản xuất [36]; theo trữ lượng rừng được phân loại theo trữ lượng gồm: rừng giàu, rừng trung bình, rừng nghèo, rừng kiệt; theo nguồn gốc hình thành rừng có rừng tự nhiên và rừng trồng Pháp luật xác lập mục tiêu bảo vệ rừng, quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng, quản lý rừng, sử dụng rừng, phát triển rừng, thực hiện giao khoán rừng.

Thứ hai, Pháp luật là cơ sở pháp lý cho việc xác định thẩm quyền của các chủ thể quản lý, BV&PTR.

Tổ chức quản lý là yếu tố cần thiết tất yếu của đời sống cộng đồng xã hội. Khi xã hội phát triển tính chất xã hội hoá các hoạt động xã hội ngày càng cao thì yếu tố tổ chức quản lý càng cần được đề cao và nâng lên thành luật trên từng lĩnh vực khác nhau của đời sống xã hội.

Lĩnh vực BV&PTR bằng phương thức giao khoán cũng không nằm ngoài quy luật đó, pháp luật trong quản lý, BV&PTR bằng phương thức giao khoán có một vai trò quan trọng trong việc quy định cơ cấu tổ chức của cơ quan QLNN đối với lĩnh vực BV&PTR bằng phương thức giao khoán.

Pháp luật quy định thẩm quyền cụ thể của các cơ quan nhà nước ở trung ương, địa phương trong việc quản lý, BV&PTR bằng phương thức giao khoán. Từng cơ quan có thẩm quyền cụ thể như: thẩm quyền trong việc lập quy hoạch, kế hoạch

BV&PTR; thẩm quyền trong việc giao khoán rừng; thẩm quyền trong việc xử phạt vi phạm đối với các hành vi xâm hại tài nguyên rừng; thẩm quyền giải quyết tranh chấp về quyền sử dụng rừng.

Thứ ba, Pháp luật xác định thẩm quyền của các chủ thể là các Ban quản lý rừng đặc dụng; Ban quản lý rừng phòng hộ; các Công ty nông, lâm nghiệp (bên giao khoán) được Nhà nước giao đất rừng và tài sản gắn liền trên đất theo quy định của pháp Luật về đất đai và pháp Luật về BV&PTR; có kế hoạch tổ chức sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch và dự án về BV&PTR hoặc đề án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định hiện hành của Nhà nước. Thực hiện giao khoán đất rừng cho bên nhận khoán bao gồm các hộ gia đình, cá nhân đang cư trú hợp pháp tại địa phương (xã, phường, thị trấn) theo quy định của Luật cư trú năm 2006; cộng đồng dân cư thôn theo quy định của Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Luật đất đai năm 2013 nơi có đối tượng khoán (sau đây viết chung là bên nhận khoán) và Tổ chức, cá nhân có liên quan. Tùy thuộc chủ thể thực hiện mục đích công ích hay mục đích kinh doanh mà pháp luật quy định rõ các quyền và trách nhiệm của chủ rừng (bên giao khoán) và hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng, tổ chức (bên nhận khoán). Pháp luật cũng xác lập quyền hưởng lợi tương ứng với nghĩa vụ phải thực hiện, đảm bảo việc giao khoán rừng vừa phát triển kinh tế đồng thời với phát triển tài nguyên rừng một cách bền vững.

1.3. Cơ cấu của pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

Pháp luật về BV&PTR bằng phương thức GK điều chỉnh các quan hệ phát sinh trong lĩnh vực GKR, nhằm tạo ra cơ chế pháp lý để mở rộng dân chủ, bảo đảm cho cá nhân, tổ chức, cơ quan nhà nước cùng tham gia vào công tác giao khoán rừng; đồng thời bảo vệ được quyền và lợi ích hợp pháp của họ đối với rừng nhận khoán. Chính vì mục đích đó, pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán có cơ cấu như sau:

Một là, pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán quy định nguyên tắc, tiêu chí xác định bên khoán và nhận khoán.

Bên khoán quy định tại khoản 1 Điều 2 Nghị định 168/NĐ-CP phải đảm bảo đủ các tiêu chí sau:

Được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp và tài sản gắn liền trên đất theo quy định của pháp Luật về đất đai và pháp Luật về bảo vệ và phát triển rừng; có kế hoạch tổ chức sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch và dự án về BV&PTR hoặc đề án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định hiện hành của Nhà nước.

Bên nhận khoán quy định tại khoản 2 Điều 2 Nghị định 168/ NĐ-CP phải đảm bảo đủ các tiêu chí sau:

Cá nhân nhận khoán có đầy đủ năng lực hành vi dân sự và trong độ tuổi lao động, đảm bảo thực hiện được hợp đồng khoán và không là thành viên trong hộ gia đình hoặc cộng đồng dân cư thôn đã nhận khoán; hộ gia đình nhận khoán có thành viên có đầy đủ năng lực hành vi dân sự và trong độ tuổi lao động, đảm bảo thực hiện hợp đồng khoán và không là thành viên của cộng đồng dân cư thôn đã nhận khoán; cộng đồng dân cư thôn nhận khoán đảm bảo đủ điều kiện về tổ chức, nhân lực, vật lực để thực hiện hợp đồng khoán; trường hợp số cá nhân, hộ gia đình đề nghị nhận khoán lớn hơn nhu cầu khoán, thì bên khoán ưu tiên khoán cho cá nhân, hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số; cá nhân, hộ gia đình người Kinh nghèo.

Hai là, pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán quy định quyền và trách nhiệm của bên khoán và nhận khoán

Quyền và trách nhiệm của bên khoán

Quản lý, sử dụng đất và tài sản gắn liền trên đất đúng mục đích, quy hoạch, kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt và quyết định lựa chọn bên nhận khoán theo các tiêu chí quy định tại khoản 2 Điều 4 Nghị định 168/NĐ-CP, chịu trách nhiệm trước pháp luật về khoán; công bố công khai diện tích khoán, đối tượng nhận khoán đối với hình thức khoán ổn định trước khi tiến hành khoán và niêm yết danh sách hộ nhận khoán được ký hợp đồng khoán; thực hiện đúng quy định tại Nghị định 168/NĐ-CP và giao kết tại hợp đồng khoán; có trách nhiệm chia sẻ các lợi ích hình thành trên diện tích khoán (nếu có); hỗ trợ các hoạt động về khuyến nông,

khuyến lâm, khuyến ngư, chế biến và tiêu thụ sản phẩm theo hợp đồng khoán; kiểm tra, giám sát việc thực hiện hợp đồng khoán. Hàng năm hoặc khi hết thời hạn hiệu lực của hợp đồng khoán, bên khoán tổ chức nghiệm thu, đánh giá kết quả thực hiện và thanh toán theo hợp đồng hoặc thanh lý và quyết toán hợp đồng khoán để bảo đảm quyền lợi của các bên; được hủy bỏ hợp đồng khoán nếu bên khoán vi phạm hợp đồng khoán hoặc vi phạm pháp luật.

Quyền và trách nhiệm của bên nhận khoán

Thực hiện đúng các giao kết trong hợp đồng khoán; chịu sự kiểm tra, giám sát của bên khoán theo nội dung hợp đồng và chịu trách nhiệm trước pháp luật về những vi phạm về khoán; được nhận bồi thường thiệt hại trong trường hợp bên khoán vi phạm hợp đồng hoặc phải bồi thường thiệt hại cho bên khoán trong trường hợp vi phạm hợp đồng khoán; được chia sẻ các lợi ích hình thành từ diện tích nhận khoán (nếu có) và thành quả lao động, kết quả đầu tư theo hợp đồng; trong trường hợp bị thiên tai, rủi ro bất khả kháng bên nhận khoán được xem xét hỗ trợ thiệt hại từ nguồn vốn tự đầu tư theo quy định của pháp luật.

Ba là, pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán quy định một hệ thống chính sách trong quản lý đối với lĩnh vực giao khoán bảo vệ và phát triển rừng.

Nhà nước có các chính sách hỗ trợ, đầu tư cho việc giao khoán bảo vệ và phát triển rừng, các chính sách này đồng bộ với một số chính sách khác, nhằm đề tạo động lực cho việc phát triển kinh tế, xã hội, ổn định và cải thiện đời sống nhân dân.

Bốn là, pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán quy định về thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm pháp luật về việc giao khoán rừng

Thanh tra, kiểm tra, giám sát là một trong những nội dung cơ bản của QLNN về giao khoán rừng nhằm ngăn ngừa, phát hiện và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình giao khoán rừng, liên quan đến việc bảo vệ, khai thác, sử dụng và kinh doanh rừng; phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý, chính sách pháp luật để kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền điều chỉnh, khắc phục, bảo vệ lợi ích của Nhà nước và quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân được giao khoán rừng. Đảm bảo diện tích rừng được giao khoán không bị chặt phá,

xâm hại và sinh trưởng phát triển tốt, người nhận khoán có nguồn thu nhập để ổn định cuộc sống.

1.4. Cơ chế bảo đảm việc bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán theo pháp luật

Thứ nhất, về cơ chế quản lý rừng cộng đồng

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã có nhiều giải pháp trong công tác quản lý BV&PTR, hướng đến mục tiêu quản lý rừng bền vững bằng việc chuyển hướng từ lâm nghiệp thuần túy nhà nước sang lâm nghiệp xã hội, khuyến khích sự tham gia tích cực của người dân để quản lý tài nguyên rừng gắn với nhiệm vụ phát triển sinh kế của đồng bào dân tộc thiểu số miền núi. Theo xu hướng đó thì hình thức giao khoán rừng cho cộng đồng, nhóm hộ gắn với những cơ chế hưởng lợi hợp lý là tiền đề quan trọng để Nhà nước thực hiện chủ trương xã hội hóa nghề rừng, quản lý rừng hiệu quả, bền vững. Việc giao khoán rừng đến nhóm hộ, cộng đồng để hưởng lợi từ chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng là sự lựa chọn đúng hướng; thông qua đó đã giúp cho người dân thực sự có quyền bảo vệ, sử dụng và hưởng lợi từ rừng; đồng thời phù hợp với văn hóa, phong tục, tập quán lao động sản xuất và sinh hoạt của người dân. Từ kết quả thực hiện công tác quản lý BV&PTR trong thời gian qua, có thể nói việc giao khoán rừng cho cộng đồng, nhóm hộ và có cơ chế hưởng lợi hợp lý đã phát huy được sức mạnh tổng hợp trong công tác quản lý, BV&PTR, phối hợp linh hoạt giữa quản lý Nhà nước với các phong tục, luật tục của cộng đồng trong quản lý về đất rừng, tạo nên một hướng tiếp cận mới hiệu quả hơn trong công tác BV&PTR rừng, cùng với những chính sách khác để có thể giúp người dân ở gần rừng sống được bằng nghề rừng.

Thứ hai, về cơ chế chia sẻ lợi ích từ rừng

Đây thường được coi là nội dung quan trọng nhất của các mô hình đồng quản lý. Theo Quyết định 07/2012/QĐ-TTg, nguồn lợi ích cần chia sẻ bao gồm lâm sản khai thác từ rừng, nông lâm sản dưới tán và đất trồng, các khoản thu từ dịch vụ môi trường rừng. Hình thức lợi ích thứ hai được quy định chia sẻ là dựa trên chính sách về chi trả dịch vụ môi trường rừng được quy định tại Nghị định số 99/2010/NĐ-CP.

Theo đó, các đơn vị sử dụng dịch vụ rừng (chủ yếu là các nhà máy thủy điện) phải chi trả một lượng kinh phí tính theo mức sử dụng dịch vụ (công suất điện) cho việc bảo vệ các khu rừng đầu nguồn tương ứng. Đây là một nguồn kinh phí đáng kể cho công tác BV&PTR, được chi xuống tới tận người dân nhận khoán rừng.

Thứ ba, về cơ chế hỗ trợ tín dụng cho người dân

Hiện nay hầu hết hộ gia đình và cộng đồng đồng bào dân tộc thiểu số đang sinh sống ở vùng núi nói chung gặp rất nhiều khó khăn, tỷ lệ hộ nghèo còn cao và vẫn sống dựa vào rừng. Chính vì vậy, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách hỗ trợ để BV&PTR và xóa đói, giảm nghèo đối với đồng bào dân tộc thiểu số nhằm để tạo nguồn thu nhập ổn định giúp người dân yên tâm BV&PTR và sống được bằng nghề rừng. Đối với các hộ gia đình, cá nhân khó khăn có cơ hội tiếp cận nguồn vốn tín dụng để trồng rừng.

Theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP, căn cứ vào thiết kế - dự toán trồng rừng, ngoài số tiền để trồng rừng sản xuất, phát triển lâm sản ngoài gỗ như quy định, hộ gia đình còn được Ngân hàng Chính sách xã hội hoặc Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cho vay trồng rừng với hạn mức 15 triệu đồng/ha. Thời hạn vay từ khi trồng đến khi khai thác theo chu kỳ kinh doanh của từng loại cây trồng nhưng không quá 20 năm. Bên cạnh đó, các hộ gia đình còn có thể vay đến 50 triệu đồng mà không cần tài sản bảo đảm để chăn nuôi gia súc với thời hạn vay tối đa 10 năm. Mức lãi suất áp dụng chung là 1,2%/năm.

Có thể thấy, trong điều kiện công tác giao khoán quản lý bảo vệ rừng gặp nhiều khó khăn, chưa mang lại hiệu quả thiết thực, đời sống của người dân vẫn chưa thực sự được hưởng lợi từ rừng dẫn đến rừng vẫn còn tiếp tục bị tàn phá, chuyển đổi sang canh tác nông nghiệp, Nghị định 75/2015/NĐ-CP với những cơ chế hỗ trợ mới sẽ góp phần khuyến khích hộ gia đình nghèo tham gia nhận khoán rừng, đồng thời cải thiện sinh kế giảm áp lực lên rừng.

Thứ tư, về cơ chế hỗ trợ đầu tư

Theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP, đối tượng được hỗ trợ gồm: hộ nghèo đang sinh sống ổn định tại các xã có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn (khu vực II và

III) thuộc vùng dân tộc và miền núi đã và đang BV&PTR; cộng đồng dân cư thôn được giao rừng theo quy định tại Điều 29 Luật Bảo vệ và Phát triển rừng và Điều 54 Luật Đất đai. Theo đó, mức hỗ trợ đối với công tác giao khoán quản lý bảo vệ rừng được nâng lên 400.000 đồng/ha/năm với hạn mức diện tích rừng nhận khoán được hỗ trợ tối đa là 30 ha/hộ. Bên cạnh đó, nếu người dân trồng rừng bổ sung, mức hỗ trợ theo thiết kế - dự toán tối đa không quá 1,6 triệu đồng/ha/năm trong 3 năm đầu và 600 nghìn đồng/ha/năm cho 3 năm tiếp theo. Mặt khác, đối với diện tích đất lâm nghiệp được quy hoạch phát triển rừng sản xuất đã giao ổn định, lâu dài cho hộ gia đình được hỗ trợ một lần cho chu kỳ đầu tiên để trồng rừng sản xuất bằng loài cây lấy gỗ, cây lâm sản ngoài gỗ. Mức hỗ trợ này từ 5 triệu - 10 triệu đồng/ha để mua giống, phân bón và chi phí một phần nhân công, tùy theo chu kỳ kinh doanh của loài cây trồng theo thiết kế - dự toán. Ngoài ra, hộ gia đình nghèo tham gia trồng rừng sản xuất và phát triển lâm sản ngoài gỗ, trồng rừng phòng hộ thì được trợ cấp 15 kg gạo/khẩu/tháng hoặc bằng tiền tương ứng với giá trị 15 kg gạo/khẩu/tháng tại thời điểm trợ cấp trong thời gian chưa tự túc được lương thực. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định mức và thời gian trợ cấp, nhưng tối đa không quá 7 năm.

Thứ năm, cơ chế giao khoán đất rừng

Trong cơ chế giao khoán đất rừng, Nhà nước đóng vai trò là đại diện chủ sở hữu, thực hiện việc giao đất rừng, quyết định mục đích sử dụng, kế hoạch, quy hoạch, sử dụng đất rừng, hạn mức giao khoán và thời hạn giao khoán đất rừng, trao quyền sử dụng đất cho đơn vị sử dụng đất ổn định gắn với quyền và nghĩa vụ của chủ quản lý.

Nhà nước quản lý, giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của đơn vị sử dụng đất rừng, tổ chức thanh tra, kiểm tra, giám sát việc chấp hành các quy định của pháp luật về BV&PTR, pháp luật đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về BV&PTR và đất đai. Giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý, sử dụng đất rừng và giao khoán rừng.

1.5. Các yếu tố ảnh hưởng đến pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

1.5.1. Yếu tố chính trị

Xây dựng pháp luật BV&PTR nói chung và pháp luật về giao khoán rừng nói riêng trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước thì phải tuân theo các quan điểm, đường lối, chủ trương của Đảng về đổi mới chính sách, pháp luật BV&PTR. Ở nước ta, Đảng ban hành các quan điểm, đường lối, chủ trương trên cơ sở đó, Nhà nước thể chế hoá bằng các quy định của pháp luật để quản lý xã hội. Như vậy, quan điểm, đường lối của Đảng trực tiếp tác động đến quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật BV&PTR nói chung và pháp luật về giao khoán rừng nói riêng.

Chính sách giao khoán rừng cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân quản lý, sử dụng lâu dài vào mục đích Nông Lâm nghiệp là một trong những chính sách lớn của Đảng và Nhà nước nhằm thực hiện chủ trương xã hội hoá công tác sản xuất kinh doanh nông nghiệp; phát huy sức mạnh của toàn xã hội để bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng; kết hợp giữa bảo vệ rừng với phát triển kinh tế, xã hội, xóa đói, giảm nghèo. Chính sách này được khởi nguồn từ khi Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị 100-CT-TW ngày 13/01/1981 về *“Cải tiến công tác khoán, mở rộng khoán sản phẩm đến nhóm và người lao động trong Hợp tác xã nông nghiệp”*. Năm 1983, Ban Bí thư Trung ương Đảng ban hành Chỉ thị số 29/CT-TW ngày 12/11/1983, trong đó nêu rõ mục đích của chính sách giao đất, giao rừng nhằm tăng cường ý thức và lợi ích từ rừng và nghề rừng cho đồng bào sống gần rừng và làm nghề rừng.

Từ sau Đại hội Đảng lần thứ VI, cùng với tiến trình đổi mới về phát triển kinh tế xã hội của đất nước, chính sách quản lý đất đai nói chung và chính sách quản lý Nông Lâm nghiệp nói riêng đã không ngừng có sự thay đổi cả về lượng và chất. Chính sách về giao khoán rừng đã được ban hành tại Nghị định số 01/CP ngày 04/01/1995; Nghị định số 135/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005; Nghị định 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016.

Nhìn chung, đã có khá nhiều các chương trình, chính sách và văn bản khác nhau quy định về công tác giao khoán rừng, đó là sự cụ thể hóa các quan điểm, chủ trương của Đảng và sự luật hóa những chỉ đạo của Chính phủ về vấn đề BV&PTR và giao khoán rừng.

1.5.2. Yếu tố phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường

Với lợi ích to lớn mà rừng mang lại như: động vật rừng, gỗ, lâm sản ngoài gỗ, đặc biệt, các đặc sản động vật, thực vật rừng và những loài gỗ quý hiếm, có giá trị kinh tế cao, mang lại siêu lợi nhuận cho những người tham gia kinh doanh. Điều đó chính là nguyên nhân dẫn đến tình trạng mua bán, khai thác, săn bắn trái phép lâm sản quý hiếm ngày càng gay gắt, với những thủ đoạn tinh vi, khó kiểm soát, khi bị phát hiện, xử lý thì các đối tượng vi phạm thường chống trả người thi hành công vụ quyết liệt, gây áp lực cho công tác BV&PTR.

Trong nền kinh tế Việt Nam, nông nghiệp và nông thôn là khu vực dân cư chủ yếu chiếm trên 70% dân số dựa vào tài nguyên và đất đai nên luôn xảy ra sự xung đột của quá trình phát triển kinh tế - xã hội, kinh tế - bảo vệ rừng, bảo vệ môi trường có nơi diễn ra rất gay gắt. Những năm qua, diện tích rừng bị phá hủy, thu hẹp nhanh chóng, trong đó có nhiều lý do khác nhau, một trong những lý do đáng quan tâm của xã hội là làn sóng di dân tự do, đó là vấn đề gây bức xúc trong công tác BV&PTR, giao khoán rừng.

Trong nền kinh tế thị trường hiện nay, bảo đảm sự thống nhất, hài hoà giữa sự phát triển kinh tế - xã hội với việc BV&PTR, bảo vệ môi trường sống. Không nên vì mục tiêu lợi ích kinh tế trước mắt mà không quan tâm đến bảo vệ, giữ gìn, tôn tạo diện tích rừng tự nhiên.

Như vậy, trong quá trình tăng trưởng kinh tế, một mặt chúng ta phải đảm bảo cho sự phát triển, gia tăng đầu tư cho tăng trưởng kinh tế nhưng đồng thời, cũng phải chi phí cho vấn đề bảo vệ môi trường. Nếu không bảo vệ môi trường thì không thể đảm bảo cho sự tăng trưởng kinh tế vì một phần đầu vào cho tăng trưởng kinh tế được lấy từ môi trường.

1.5.3. Yếu tố ý thức pháp luật và văn hoá pháp lý

Sự hình thành và phát triển ý thức pháp luật là một quá trình phụ thuộc vào

nhiều yếu tố như điều kiện chính trị, tư tưởng, kinh tế, văn hoá...Nhất là trong lĩnh vực BV&PTR, giao khoán rừng, những người dân sống ở vùng núi, gần rừng và trong rừng có điều kiện đời sống vật chất còn nhiều khó khăn, trình độ hiểu biết về pháp luật, văn hoá còn hạn chế, thì cần có những biện pháp phù hợp để nâng cao ý thức pháp luật cho cán bộ, người dân về BV&PTR rừng, bên cạnh đó cần chú trọng đến việc xây dựng một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh phù hợp với trình độ phát triển của kinh tế, xã hội và một trong những biện pháp có tầm quan trọng đặc biệt để nâng cao ý thức pháp luật cho cán bộ và nhân dân về BV&PTR rừng là không ngừng bồi dưỡng, giáo dục pháp luật.

Ở Việt Nam, văn hoá làng xã tạo nên một sức sống, sự bền vững, kỳ diệu của làng Việt, trong lịch sử dựng nước và giữ nước của dân tộc ta, có lúc đã mất nước hàng nghìn năm thế mà làng lại không bị mất, vẫn tồn tại và đứng vững như một pháo đài, đặc biệt là vấn đề văn hoá như: nếp sống, tín ngưỡng, phong tục, luật tục, hương ước, quy ước.

Trong đó, hương ước, luật tục đã từng là công cụ quản lý đời sống cộng đồng trong quá khứ dân tộc. Trải qua mấy nghìn năm được bồi đắp liên tục, kiên nhẫn theo dòng chảy của lịch sử dân tộc, chọn lọc không ngừng nghỉ của các thế hệ con người Việt Nam thì luật tục, hương ước của cộng đồng vẫn tồn tại và phát triển đang có tác dụng tích cực trong đời sống xã hội nói chung, trong BV&PTR nói riêng.

Luật tục là những quy ước không thành văn có phạm vi điều chỉnh các lĩnh vực của quan hệ xã hội: Lĩnh vực tổ chức quản lý cộng đồng; lĩnh vực ổn định trật tự an ninh và đảm bảo lợi ích cộng đồng; lĩnh vực tôn trọng, tuân thủ, bảo vệ phong tục tập quán, lĩnh vực quản lý và sử dụng đất đai và tài nguyên rừng... Luật tục của hầu hết các dân tộc ít người của miền núi đều có những quy định chặt chẽ trong lĩnh vực bảo vệ rừng. Đó là, nét văn hoá tốt đẹp có giá trị thiết thực cho cuộc sống và là nguồn bổ trợ cho các cơ quan nhà nước có thẩm quyền tham khảo khi xây dựng pháp luật trong lĩnh vực giao khoán rừng.

Hương ước của đồng bào dân tộc sống ở miền núi là văn bản quy phạm xã hội, trong đó, quy định các quy tắc xử sự chung do cộng đồng dân cư cùng thoả thuận,

đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội mang tính tự quản. Hương ước về bảo vệ rừng và có tên gọi mới là quy ước bảo vệ rừng của cộng đồng dân cư thôn, làng, buôn, bản, ấp. Bảo vệ rừng không chỉ là công việc của từng thôn, bản, do vậy trong quy ước cần đề cập tới khía cạnh phối hợp liên thôn, liên bản để việc giao khoán rừng có hiệu quả.

1.5.4. Yếu tố tác động của nghiệp vụ kỹ thuật

Từ mục đích sử dụng, rừng được phân chia thành ba loại: rừng sản xuất, rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, mỗi loại rừng cần phải áp dụng các biện pháp kỹ thuật tác động giao khoán để BV&PTR riêng như: bảo tồn các loài thực vật rừng, động vật nguy cấp, quý hiếm; biện pháp khoanh nuôi tái sinh rừng tự nhiên; cải tạo rừng, trồng rừng. Từng loại rừng có các quy chế quản lý, bảo vệ, sử dụng khác nhau như mức độ khai thác sử dụng tài nguyên rừng; chế độ giao khoán bảo vệ rừng; chính sách hỗ trợ, đầu tư của nhà nước trong công tác giao khoán rừng, chính sách về quyền hưởng các lợi ích từ rừng... Những tác động của con người bằng các biện pháp nghiệp vụ kỹ thuật nhằm đảm bảo cho quá trình sinh trưởng, phát triển tự nhiên của rừng theo quy luật sinh học của thực vật, động vật và các yếu tố tự nhiên khác của rừng và mục đích của việc giao khoán rừng là phục vụ lợi ích cho con người.

1.5.5. Yếu tố hội nhập quốc tế

Hội nhập kinh tế quốc tế là yếu tố tác động không nhỏ tới pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán. Khi gia nhập các tổ chức Thương mại thế giới, nước ta phải cam kết tuân thủ, thực thi nghiêm chỉnh các quy định, luật lệ của Tổ chức này. Những nguyên tắc cơ bản mà Tổ chức Thương mại thế giới đặt ra và yêu cầu mỗi quốc gia thành viên phải cam kết thực hiện, đó là: Nguyên tắc phát triển bền vững, đa dạng sinh học; nguyên tắc nguồn gốc sản phẩm, chứng chỉ rừng... là những nội dung mà pháp luật Việt Nam phải liên tục được sửa đổi, bổ sung, điều chỉnh trong thời gian qua, để dần hài hòa với pháp luật thế giới [35, Tr54].

Tiểu kết Chương 1

Qua nghiên cứu những vấn đề lý luận của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán, tôi có một số kết luận sau:

Thứ nhất, công tác giao khoán rừng đã được Đảng, Nhà nước quan tâm chỉ đạo; sự ủng hộ của các cơ quan, ban ngành của Trung ương và địa phương và sự tham gia tích cực của các đơn vị chủ rừng cơ sở; đồng thời, được sự đồng tình và hưởng ứng tích cực của người dân địa phương; việc giao khoán rừng đã tạo động lực cho các cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư chủ động tổ chức sản xuất, phát triển kinh tế và tham gia hiệu quả trong việc BV&PTR. Từ đó nhận thấy, cần thiết phải giao khoán rừng để BV&PTR.

Thứ hai, làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò và cơ cấu pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán, nêu rõ cơ chế để đảm bảo việc bảo vệ và phát rừng bằng phương thức giao khoán theo pháp luật.

Thứ ba, pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán của Việt Nam hiện nay chịu ảnh hưởng rất nhiều từ yếu tố chính trị, yếu tố kinh tế thị trường và bảo vệ môi trường, yếu tố hội nhập kinh tế, yếu tố quản lý rừng bền vững và yếu tố truyền thống, văn hóa... Vì vậy, chúng ta cần chỉ ra được những tác động tích cực cũng như những tác động tiêu cực đến việc giao khoán rừng để BV&PTR của các yếu tố đó. Trên cơ sở đó, chúng ta ban hành những quy định pháp luật phù hợp nhằm phát huy những yếu tố tích cực, hạn chế những tác động tiêu cực của các yếu tố đó vào việc giao khoán rừng.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế hiện nay, việc tìm hiểu, nghiên cứu và tiếp thu những kinh nghiệm trong quá trình xây dựng, hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán là hết sức cần thiết; vì xây dựng, hoàn thiện pháp luật trong điều kiện nền kinh tế thị trường vẫn còn là vấn đề tương đối mới mẻ ở nước ta, trong khi đó, các nước có nền kinh tế thị trường phát triển đã có nhiều kinh nghiệm bổ ích về vấn đề này.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VÀ THỰC TIỄN ÁP DỤNG PHÁP LUẬT BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN TẠI TỈNH BÌNH ĐỊNH

2.1. Thực trạng quy định pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định

Qua hơn hai thập kỷ thực hiện chính sách về giao khoán rừng đã làm chuyển biến căn bản trong lĩnh vực quản lý bảo vệ và phát triển rừng, đáp ứng mục tiêu là huy động được các nguồn lực xã hội, đặc biệt là người dân địa phương sống trong rừng, gần rừng đã tham gia cùng với các doanh nghiệp nhà nước để nâng cao hiệu quả việc quản lý, bảo vệ và phát triển rừng và sử dụng tài nguyên đất đai,

Từ những kết quả đạt được của công tác giao khoán rừng trong thời gian qua, một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu là công tác lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR.

Những quy định về công tác lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR:

Căn cứ quy định tại Điều 13 Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004, việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng dựa trên các nguyên tắc sau đây:

Một là, quy hoạch, kế hoạch BV&PTR 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. Công tác lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR của các cấp phải thống nhất và đồng bộ.

Hai là, lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR phải đồng bộ với lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đai ở từng địa phương và trong phạm vi cả nước.

Ba là, quy hoạch, kế hoạch BV&PTR phải bảo đảm cho việc sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả và bền vững tài nguyên rừng, bảo vệ được hệ sinh thái rừng, di tích lịch sử, danh lam thắng cảnh, văn hoá; bảo đảm xây dựng được kết cấu hạ tầng nông thôn, phát triển được nguồn nhân lực nhằm nâng cao hiệu quả, tính khả thi của

quy hoạch, kế hoạch BV&PTR.

Bốn là, việc lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR phải bảo đảm dân chủ, công khai.

Năm là, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải phù hợp với quy hoạch BV&PTR đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, quyết định.

Sáu là, quy hoạch, kế hoạch BV&PTR phải được lập và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, quyết định trong năm cuối kỳ quy hoạch, kế hoạch trước đó.

Theo Điều 14 Luật Bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 quy định các căn cứ lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR cụ thể như sau:

Căn cứ lập quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng dựa trên các căn cứ sau đây: quy hoạch tổng thể phát triển lâm nghiệp, quy hoạch phát triển kinh tế – xã hội, an ninh và quốc phòng; bên cạnh đó phải đồng bộ với quy hoạch sử dụng đất của từng địa phương và của cả nước; kết quả thực hiện quy hoạch BV&PTR kỳ trước; Điều kiện tự nhiên, dân sinh, kinh tế – xã hội, khả năng tài chính; hiện trạng, dự báo nhu cầu và khả năng sử dụng rừng, đất để trồng rừng của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân.

Bên cạnh đó, việc lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR, còn phải căn cứ theo các văn bản hiện hành như: Quyết định số 886/2017/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 của Thủ tướng chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020; Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020; Thông tư số 05/2008/TT-BNN ngày 14/01/2008 về Hướng dẫn lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR.

Trên cơ sở kế hoạch, quy hoạch BV&PTR được phê duyệt làm cơ sở cho việc thực hiện công tác giao khoán rừng.

Các quy định về công tác giao khoán rừng

Thứ nhất, quy định về điều kiện giao khoán rừng

Điều kiện đối với bên giao khoán (theo Điều 4 Nghị định 168/2016/NĐ-CP)

Là các Ban quản lý rừng đặc dụng; Ban quản lý rừng phòng hộ; các Công ty nông, lâm nghiệp được Nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp và tài sản gắn

liên trên đất theo quy định của pháp Luật về đất đai và pháp Luật về BV&PTR; có kế hoạch tổ chức sản xuất kinh doanh phù hợp với quy hoạch và dự án về BV&PTR hoặc đề án được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt theo quy định hiện hành của Nhà nước.

Điều kiện đối với bên nhận khoán (theo Điều 4 Nghị định 168/2016/NĐ-CP)

Là Hộ gia đình, cá nhân đang cư trú hợp pháp tại địa phương (xã, phường, thị trấn) theo quy định của Luật cư trú năm 2006; cộng đồng dân cư thôn theo quy định của Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Luật đất đai năm 2013 nơi có đối tượng khoán (sau đây viết chung là bên nhận khoán) và Tổ chức, cá nhân có liên quan. Đối với cá nhân nhận khoán có đầy đủ năng lực hành vi dân sự và trong độ tuổi lao động, đảm bảo thực hiện được hợp đồng khoán và không là thành viên trong hộ gia đình hoặc cộng đồng dân cư thôn đã nhận khoán theo quy định. Đối với hộ gia đình nhận khoán có thành viên có đầy đủ năng lực hành vi dân sự và trong độ tuổi lao động, đảm bảo thực hiện được hợp đồng khoán và không là thành viên của cộng đồng dân cư thôn đã nhận khoán theo quy định. Đối với cộng đồng dân cư thôn nhận khoán đảm bảo đủ Điều kiện về tổ chức, nhân lực, vật lực để thực hiện hợp đồng khoán. Trường hợp số cá nhân, hộ gia đình đề nghị nhận khoán lớn hơn nhu cầu khoán, thì bên khoán ưu tiên khoán cho cá nhân, hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số; cá nhân, hộ gia đình người Kinh nghèo.

Thứ hai, quy định về nội dung giao khoán

Một là, về hình thức khoán (theo Điều 5 Nghị định 168/2016/NĐ-CP)

Khoán công việc, dịch vụ: Khoán trông rừng, chăm sóc rừng, bảo vệ rừng đối với diện tích quy hoạch rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất; khoán sản xuất kinh doanh theo năm hoặc theo thời vụ thu hoạch đối với vườn cây và mặt nước trong rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.

Khoán ổn định: Khoán khoanh nuôi tái sinh tự nhiên, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên theo biện pháp kỹ thuật lâm sinh. Không áp dụng hình thức khoán này trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng; Khoán theo chu kỳ cây trồng hoặc chu kỳ sản xuất kinh doanh đối với diện tích rừng trồng.

Hai là, về thời hạn, hạn mức và đơn giá khoán (theo Điều 6 Nghị định 168/2016/NĐ-CP)

Thời hạn khoán: thời hạn khoán công việc, dịch vụ theo thỏa thuận giữa bên khoán và bên nhận khoán, nhưng tối đa không quá 01 năm và trong thời hạn bên khoán được nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp; thời hạn khoán ổn định theo chu kỳ cây trồng, vật nuôi hoặc chu kỳ sản xuất kinh doanh hoặc theo thỏa thuận giữa bên khoán và nhận khoán, nhưng tối đa không quá 20 năm và trong thời hạn bên khoán được nhà nước giao đất, cho thuê đất nông nghiệp. Trường hợp hợp đồng hết thời hạn, nếu bên nhận khoán không vi phạm hợp đồng khoán, đáp ứng được các tiêu chí quy định tại Điều 4 Nghị định này, có nhu cầu nhận khoán thì được tiếp tục ký hợp đồng.

Hạn mức khoán: Đối với khoán công việc, dịch vụ hạn mức khoán do bên khoán và bên nhận khoán thỏa thuận. Trường hợp khoán ổn định theo chu kỳ sản xuất kinh doanh, bên khoán căn cứ vào quy mô diện tích khoán và nhu cầu của bên nhận khoán để thỏa thuận và xác định hạn mức khoán phù hợp, trong đó: hạn mức khoán cho cá nhân theo thỏa thuận, nhưng không quá 15 héc ta; hạn mức khoán cho hộ gia đình theo thỏa thuận, nhưng không quá 30 héc ta; hạn mức khoán cho cộng đồng dân cư thôn theo thỏa thuận, nhưng tổng diện tích khoán không vượt quá tổng diện tích bình quân mỗi hộ gia đình trong cộng đồng không quá 30 héc ta tại thời điểm hợp đồng khoán.

Đơn giá khoán và chia sẻ lợi ích: Đơn giá khoán làm cơ sở để thỏa thuận giá trị hợp đồng khoán được xác định theo suất đầu tư hoặc mức hỗ trợ theo quy định hiện hành của Nhà nước. Việc chia sẻ lợi ích trên diện tích khoán áp dụng theo quy định hiện hành của Nhà nước và thỏa thuận giữa hai bên trong hợp đồng khoán; trường hợp không thuộc quy định tại điểm a khoản 3 Điều này, thì bên khoán và nhận khoán căn cứ vào điều kiện thực tế ở địa phương để thỏa thuận đơn giá khoán và chia sẻ lợi ích phù hợp.

Ba là, quy định về quyền và trách nhiệm của bên khoán và nhận khoán (theo Điều 9 Nghị định 168/2016/NĐ-CP)

Quyền và trách nhiệm của bên khoán: Quản lý, sử dụng đất và tài sản gắn liền trên đất đúng mục đích, quy hoạch, kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt và quyết định lựa chọn bên nhận khoán theo các tiêu chí quy định tại khoản 2 Điều 4 Nghị định số 168/2016/NĐ-CP, chịu trách nhiệm trước pháp luật về khoán; công bố công khai diện tích khoán, đối tượng nhận khoán đối với hình thức khoán ổn định trước khi tiến hành khoán và niêm yết danh sách hộ nhận khoán được ký hợp đồng khoán; thực hiện đúng giao kết tại hợp đồng khoán; có trách nhiệm chia sẻ các lợi ích hình thành trên diện tích khoán (nếu có); hỗ trợ các hoạt động về khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, chế biến và tiêu thụ sản phẩm theo hợp đồng khoán; kiểm tra, giám sát việc thực hiện hợp đồng khoán. Hàng năm hoặc khi hết thời hạn hiệu lực của hợp đồng khoán, bên khoán tổ chức nghiệm thu, đánh giá kết quả thực hiện và thanh toán theo hợp đồng hoặc thanh lý và quyết toán hợp đồng khoán để bảo đảm quyền lợi của các bên; được hủy bỏ hợp đồng khoán nếu bên khoán vi phạm hợp đồng khoán hoặc vi phạm pháp Luật.

Quyền và trách nhiệm của bên nhận khoán: Thực hiện đúng các giao kết trong hợp đồng khoán; chịu sự kiểm tra, giám sát của bên khoán theo nội dung hợp đồng và chịu trách nhiệm trước pháp luật về những vi phạm về khoán; được nhận bồi thường thiệt hại trong trường hợp bên khoán vi phạm hợp đồng hoặc phải bồi thường thiệt hại cho bên khoán trong trường hợp vi phạm hợp đồng khoán; được chia sẻ các lợi ích hình thành từ diện tích nhận khoán (nếu có) và thành quả lao động, kết quả đầu tư theo hợp đồng. Trong trường hợp bị thiên tai, rủi ro bất khả kháng bên nhận khoán được xem xét hỗ trợ thiệt hại từ nguồn vốn tự đầu tư theo quy định của pháp Luật

Thứ ba, quy định về trình tự, thủ tục giao khoán rừng

Đối với khoán công việc và dịch vụ: Bên khoán và nhận khoán thỏa thuận ký hợp đồng khoán theo Mẫu số 01 (Theo Nghị định 168/2016/NĐ-CP).

Đối với khoán ổn định lâu dài (theo Điều 7 Nghị định 168/2016/NĐ-CP).

Công bố công khai thông tin về khoán: Bên khoán phối hợp với Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (sau đây gọi chung là Ủy ban nhân dân cấp xã) nơi có đối

tượng khoán thông tin rộng rãi, niêm yết công khai trong thời gian 15 ngày làm việc về diện tích khoán, đối tượng khoán, thời gian nhận hồ sơ khoán tại trụ sở của bên khoán và Ủy ban nhân dân cấp xã.

Hồ sơ nhận khoán: Đề nghị nhận khoán: Đối với cá nhân, hộ gia đình theo Mẫu số 02 (Theo Nghị định 168/2016/NĐ-CP); cộng đồng dân cư thôn theo mẫu số 03 (Theo Nghị định 168/2016/NĐ-CP); biên bản họp thôn (đối với cộng đồng dân cư thôn): Gồm nội dung thống nhất đề nghị nhận khoán; cử người đại diện giao kết hợp đồng; bản sao chụp sổ hộ khẩu; giấy chứng nhận hộ nghèo. Đối với cộng đồng dân cư thôn gồm danh sách các thành viên và bản sao chụp sổ hộ khẩu của các cá nhân và hộ gia đình trong cộng đồng.

Tiếp nhận và xét duyệt đề nghị nhận khoán: Bên nhận khoán gửi qua đường bưu điện hoặc nộp trực tiếp cho bên khoán 01 bộ hồ sơ. Trường hợp hồ sơ không hợp lệ, trong thời hạn 03 ngày bên khoán thông báo cho bên nhận khoán để hoàn thiện hồ sơ. Trong thời gian 10 ngày kể từ ngày hết hạn nhận hồ sơ, bên nhận khoán thực hiện xét duyệt hồ sơ nhận khoán theo quy định tại khoản 2 Điều 2 và khoản 2 Điều 4 Nghị định 168/2016/NĐ-CP và niêm yết công khai danh sách đối tượng được nhận khoán tại trụ sở của bên khoán và Ủy ban nhân dân cấp xã.

Ký kết hợp đồng: Sau 10 ngày kể từ ngày niêm yết danh sách đối tượng được nhận khoán, bên khoán và bên nhận khoán tổ chức thương thảo và ký kết hợp đồng khoán theo Mẫu số 04 Nghị định 168/2016/NĐ-CP, quy định tại Phụ lục ban hành kèm theo Nghị định 168/2016/NĐ-CP; bàn giao diện tích khoán ngoài thực địa; lập biên bản giao, nhận diện tích và các tài sản trên diện tích khoán theo Mẫu số 05 quy định tại Phụ lục ban hành kèm theo Nghị định 168/2016/NĐ-CP. Sau khi nhận bàn giao diện tích khoán tại thực địa, bên nhận khoán có trách nhiệm tiếp nhận ranh giới, mốc giới, diện tích nhận khoán và các tài sản trên diện tích khoán. Thời gian thực hiện tối đa không quá 10 ngày làm việc.

Thứ tư, quy định về hồ sơ giao khoán rừng

Theo quy định của Nghị định số 168/2016/NĐ-CP thì đơn xin nhận giao khoán rừng do bên nhận khoán viết theo mẫu số 01/ĐK.

Hợp đồng giao khoán, nhận giao khoán rừng do bên giao khoán chuẩn bị sau khi đã thống nhất nội dung với bên nhận khoán. Trong hợp đồng giao khoán rừng phải được thể hiện rõ trách nhiệm và quyền lợi của bên giao khoán và bên nhận khoán theo quy định tại Điều 9 của Nghị định số 168/2016/NĐ-CP. Hợp đồng giao khoán rừng quy định theo mẫu số 03/HĐ ban hành kèm theo Nghị định số 168/2016/NĐ-CP. Căn cứ tình hình thực tế của bên giao khoán đã được nhà nước giao đất rừng được thực hiện công tác giao khoán rừng theo Nghị định số 168/2016/NĐ-CP, hai bên thỏa thuận, thống nhất các nội dung cụ thể trong hợp đồng. Trước khi thực hiện ký kết hợp đồng giao khoán, hai bên có trách nhiệm xác định toàn bộ giá trị tài sản trên đất. Hợp đồng giao khoán được điều chỉnh, bổ sung khi bên giao khoán có phương án sản xuất, kinh doanh được phê duyệt lại của cơ quan có thẩm quyền hoặc chế độ, chính sách hỗ trợ của nhà nước được thay đổi, bổ sung.

Sơ đồ khu đất có diện tích thực hiện khoán (đối với nơi đã có bản đồ địa chính do cơ quan Tài nguyên và môi trường cung cấp hoặc bản đồ khác được cơ quan Tài nguyên và môi trường cho phép sử dụng) hoặc trích đo địa chính thửa đất (hoặc khu đất) giao khoán, nhận khoán do bên giao khoán thực hiện. Mẫu trích lục bản đồ, trích đo địa chính thửa đất. Trong đó, thể hiện rõ vị trí, ranh giới và hiện trạng diện tích khoán. Những nơi nào mà không có bản đồ địa chính hoặc bản đồ quy hoạch 3 loại rừng, thì hai bên phải dụng các phương pháp đo đạc ngoài thực địa để xác định ranh giới và cắm mốc giới cụ thể để xác định diện tích đất rừng giao khoán trên thực địa và phải vẽ thành sơ đồ, trích lục lưu trong hồ sơ giao khoán.

Biên bản giao khoán, nhận khoán rừng và tài sản trên đất là biên bản bàn giao tại thực địa hiện trạng về các loại rừng và tài sản trên đất giữa bên giao khoán và bên nhận khoán. Khi bàn giao ngoài thực địa khu rừng, thì hai bên cùng đối chiếu hiện trạng với bản đồ, sơ đồ trích lục thửa đất hoặc bản trích địa chính đất lâm nghiệp. Trường hợp, nếu xảy ra sự sai lệch giữa thực địa và các hồ sơ, tài liệu này, phải rà soát, chỉnh lý hồ sơ, tài liệu theo hiện trạng khi bàn giao và hai bên cùng ký xác nhận, việc thực hiện chỉnh lý hồ sơ, tài liệu phải thực hiện trên bản sao của hồ

sơ, tài liệu đó, khi lưu hồ sơ phải lưu cả bản gốc và bản đã chỉnh lý.

Hồ sơ khoán được lưu giữ tại bên nhận khoán và giao khoán.

Thứ năm, quy định giải quyết khiếu nại, tố cáo về giao khoán đất rừng

Khi có sự không thống nhất, mâu thuẫn, bất đồng ý kiến phát sinh trong quá trình thực hiện các quan hệ của hợp đồng giao khoán rừng đã ký kết giữa bên giao khoán và bên nhận khoán dẫn đến việc khiếu nại, tố cáo.

Việc xem xét, giải quyết khiếu nại, tranh chấp phát sinh trong quá trình thực hiện hợp đồng giao khoán đất rừng đã ký kết theo phương án giao khoán đất rừng đã được phê duyệt do các bên ký kết hợp đồng tự thỏa thuận, thương lượng, hòa giải trên cơ sở quy định của pháp luật; nếu không thống nhất được thì khởi kiện ra Tòa án để được giải quyết.

Các hành vi xâm hại rừng tùy theo mức độ thiệt hại về rừng sẽ bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

2.2. Thực tiễn áp dụng pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định

2.2.1. Khái quát về điều kiện tự nhiên, kinh tế xã hội của tỉnh Bình Định có liên quan đến việc thực hiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

Tỉnh Bình Định thuộc khu vực duyên hải Nam Trung Bộ, là 01 trong 5 tỉnh nằm trong vùng kinh tế trọng điểm của Miền Trung. Lãnh thổ của tỉnh trải dài 110 km theo hướng Bắc – Nam, diện tích tự nhiên 6.025 km²(trong đó: đất nông nghiệp chiếm 82,28%, đất phi nông nghiệp 11,63%, đất chưa sử dụng 6,1%) phía Bắc giáp tỉnh Quảng Ngãi, phía Nam giáp tỉnh Phú yên, phía tây giáp tỉnh Gia Lai, phía Đông giáp biển Đông với bờ biển dài 134 km. Tỉnh Bình Định có vị trí địa lý chiến lược hết sức quan trọng trong phát triển kinh tế, xã hội của vùng kinh tế trọng điểm miền Trung, là một trong những cửa ngõ ra biển đông của các tỉnh tây Nguyên, vùng nam Lào và đông bắc Campuchia. Địa hình của tỉnh Bình Định tương đối phức tạp, địa hình thấp dần từ tây sang Đông, với độ chênh lệch tương đối khá lớn khoảng 1.000m. Dạng địa hình phổ biến của tỉnh Bình Định là: Vùng đồi, núi, cao nguyên chiếm khoảng 70% diện tích của toàn tỉnh với độ cao bình quân 500-1.000m. Nhiệt

độ không khí trung bình năm 27,1⁰C, trung bình cao nhất 34,6⁰C, trung bình thấp nhất 19,9⁰C, tổng lượng mưa trung bình năm 1.751mm, mùa mưa bắt đầu từ tháng 9-12, chiếm 80-85% tổng lượng mưa cả năm, mùa khô kéo dài từ tháng 01-8. Bình Định là một trong những tỉnh có diện tích đất lâm nghiệp lớn với 394.025,44 ha, chiếm 65,39% diện tích tự nhiên của tỉnh; trong đó có 216.346,73 ha rừng tự nhiên, 134.306,62 ha rừng trồng. Những năm gần đây đã khai thác khoảng 600.000-900.000 m³ gỗ/năm, góp phần đáp ứng nhu cầu nguyên liệu cho chế biến gỗ xuất khẩu và tiêu thụ trong tỉnh. Ngoài ra, dưới tán rừng còn có song mây, lá nón, bời lời, các loại lâm sản khác...là nguồn nguyên liệu phục vụ cho các cơ sở sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ hàng tiêu dùng và còn 43.372,09 ha đất chưa rừng có thể phát triển trồng rừng nguyên liệu hoặc trồng cây công nghiệp phục vụ cho công nghiệp chế biến lâm sản. Dân số trên 1,5 triệu người, mật độ dân số 251 người/km², dân số thành thị chiếm 30,8%, dân số nông thôn 69,2%. Bình Định có lực lượng lao động khá dồi dào, với trên 884.098 người, lực lượng lao động ở nông thôn chiếm 72,4%, lực lượng lao động ở đô thị 27,6%. Dân tộc kinh chiếm 98%, các dân tộc khác cùng sinh sống trên địa bàn, trong đó chủ yếu là 3 dân tộc Chăm, Ba Na và Hrê sinh sống ở huyện miền núi và trung du. Bình Định có một nền nông nghiệp khá toàn diện bao gồm cả trồng trọt, chăn nuôi, thủy sản và lâm nghiệp có vai trò rất quan trọng trong việc phát triển kinh tế và ổn định chính trị, xã hội với gần 70% dân số ở nông thôn.

Với lợi thế về vị trí địa lý và điều kiện giao thông của tỉnh khá thuận lợi, nằm trên ngã ba của 2 hành lang Quốc lộ 1A và Quốc lộ 19, là cửa ngõ ra phía Đông của Tây Nguyên, Hạ Lào và Đông Bắc Campuchia. Ngoài tuyến đường bộ và đường sắt, Bình Định còn có đường hàng không với sân bay Phù Cát, đường thủy với cảng Quy Nhơn. Trong công cuộc đổi mới hiện nay, Bình Định có những chuyển biến tích cực trong phát triển kinh tế - xã hội. Nền nông nghiệp đang chuyển dần sang sản xuất hàng hóa, cơ cấu cây trồng, vật nuôi được chuyển đổi hợp lý và ngày càng gắn với công nghiệp chế biến và xuất khẩu.

Tỉnh Bình Định là một trong những địa phương được coi là thủ phủ của ngành chế biến, xuất khẩu gỗ trong cả nước. Phát huy những ưu thế nổi trội với hệ thống

giao thông đường bộ, đường thủy và hàng không, đặc biệt cảng Quy Nhơn là đầu mối nhập khẩu nguyên liệu cũng như xuất khẩu đồ gỗ không chỉ cho riêng Bình Định mà cả khu vực miền Trung – Tây Nguyên, trở thành cánh cửa rộng mở ngành công nghiệp chế biến gỗ xuất khẩu ở Bình Định và các vùng nguyên liệu tiếp cận thị trường thế giới. Năm 2017, tổng giá trị xuất khẩu ngành gỗ đạt 361,2 triệu USD, chiếm 49,3%, tổng giá trị xuất khẩu toàn tỉnh. Bình Định có diện tích rừng nguyên liệu đa dạng, đáp ứng một phần gỗ cho sản xuất, xuất khẩu và bổ sung đáng kể cho nguồn nguyên liệu gỗ nhập khẩu thuận lợi từ các nơi trên thế giới.

2.2.2. Tình hình thực hiện công tác bảo vệ và phát triển rừng tại tỉnh Bình Định

Bình Định có tổng diện tích đất lâm nghiệp 394.025,44 ha. Diện tích đất có rừng 350.653,35 ha, gồm: Rừng tự nhiên 216.346,73 ha, rừng trồng 134.306,62 ha; đất chưa có rừng trong quy hoạch lâm nghiệp 43.372,09 ha, độ che phủ rừng là 52,5% [41, Tr1]. Đây là tiềm năng, lợi thế to lớn được phát huy, khai thác có hiệu quả của tỉnh. Những năm gần đây, mặc dù điều kiện kinh tế của tỉnh còn có nhiều khó khăn, nguồn lực đầu tư của Nhà nước còn hạn chế, cơ chế chính sách chưa đồng bộ, nhưng ngành lâm nghiệp Bình Định vẫn đạt được những thành tựu khả quan. Diện tích rừng trên địa bàn tỉnh, đặc biệt là diện tích rừng trồng tăng khá nhanh qua các năm, lợi ích kinh tế từ tài nguyên rừng được khẳng định, giá trị sản xuất và xuất khẩu tăng cao. Công tác bảo vệ, phát triển rừng ngày càng được xã hội hóa, giải quyết việc làm, tăng thu nhập cho người dân ở khu vực nông thôn, miền núi.

Toàn bộ diện tích đất lâm nghiệp và rừng của tỉnh Bình Định được quản lý thống nhất trên cơ sở thiết lập lâm phận ổn định, theo hệ thống lô, khoảnh, tiểu khu trên bản đồ quy hoạch 3 loại rừng và trên thực địa. Hiện nay, tất cả diện tích rừng và đất lâm nghiệp được rà soát, quy hoạch 3 loại rừng, đối với diện tích đất rừng chưa giao cần tiếp tục giao cho các hộ gia đình, cộng đồng, tổ chức... Đảm bảo rừng phải có chủ thể quản lý theo luật định dựa trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Nhà nước quản lý rừng phòng hộ và rừng đặc dụng thông qua các Ban quản lý rừng. Một số diện tích giao cho lực lượng vũ trang quản lý. Đối với những diện tích

rừng tự nhiên phòng hộ nhỏ lẻ, không liền khoảnh, liền khu và toàn bộ diện tích đất quy hoạch chức năng là rừng sản xuất sẽ giao, cho thuê đất rừng cho cộng đồng dân cư thôn, hộ gia đình và các doanh nghiệp quản lý.

Diện tích đất rừng đặc dụng trên địa bàn tỉnh Bình Định là 23,854,05 ha đã giao cho BQL rừng đặc dụng. Chi tiết diện tích đất rừng đặc dụng phân theo chủ quản lý được thể hiện như sau:

Bảng 2.1. Hiện trạng diện tích rừng đặc dụng phân theo chủ quản lý

Loại đất, loại rừng	Phân theo chủ quản lý	
	Diện tích (ha)	Ban Quản lý rừng đặc dụng
<i>I. Đất có rừng</i>	<i>22.963,16</i>	<i>22.963,16</i>
1. Rừng tự nhiên	22.960,32	22.960,32
- Rừng giàu	4.566,23	4.566,23
- Rừng trung bình	10.578,91	10.578,91
- Rừng nghèo	7.815,18	7.815,18
2. Rừng trồng	2,84	2,84
<i>II. Đất chưa có rừng</i>	<i>890,89</i>	<i>890,89</i>

(Nguồn: UBND tỉnh Bình Định: *Phê duyệt kết quả theo dõi diễn biến rừng 2017*)

Diện tích đất rừng phòng hộ là 186.775,62 ha, giao cho Ban quản lý rừng phòng hộ với diện tích 159.932,23 ha; lực lượng vũ trang 2.088,71 ha; cộng đồng 2.149,83; Hộ gia đình 6.721,21 ha và UBND xã quản lý 21.883,64 ha. Chi tiết diện tích đất rừng phòng hộ phân theo chủ quản lý được thể hiện như sau:

Bảng 2.2. Hiện trạng diện tích rừng phòng hộ phân theo chủ quản lý

Loại đất, loại rừng	Phân theo chủ quản lý					
	Tổng	BQLPRH	Hộ GD	Cộng đồng	LLVT	UBND xã
<i>I. Đất có rừng</i>	<i>162.302,47</i>	<i>142.172,69</i>	<i>2.848,71</i>	<i>2.010,46</i>	<i>1.453,09</i>	<i>13.817,52</i>
1. Rừng tự nhiên	137.014,79	123.115,34	1.056,36	2.010,46	1.453,09	9.379,54
- Rừng giàu	7.215,73	6.544,86		18,65		652,22

<i>Loại đất, loại rừng</i>	<i>Phân theo chủ quản lý</i>					
	<i>Tổng</i>	<i>BQLPRH</i>	<i>Hộ GD</i>	<i>Cộng đồng</i>	<i>LLVT</i>	<i>UBND xã</i>
- Rừng trung bình	36.327	32.544,43	119,72	934,51		2.728,34
- Rừng nghèo	90.169,43	80.838,42	936,64	1.057,3	1.453,59	5.883,48
2. Rừng trồng	25.287,68	19.057,35	1.792,35			4.437,98
<i>II. Đất chưa có rừng</i>	<i>24.473,15</i>	<i>17.759,54</i>	<i>1.872,5</i>	<i>139,37</i>	<i>635,62</i>	<i>4.066,12</i>

(Nguồn: UBND tỉnh Bình Định: *Phê duyệt kết quả theo dõi diễn biến rừng 2017*)

Diện tích đất rừng sản xuất là 184.395,72 ha đã giao cho các công ty lâm nghiệp nhà nước 43.740,56 ha, các doanh nghiệp vốn nước ngoài 7.462,61ha, hộ gia đình 18.585,28 ha, cộng đồng 3.540,65 ha, lực lượng vũ trang 2.043,25 ha, tổ chức khác 1.532,53 ha, còn lại diện tích UBND xã quản lý 106.490,89, sau khi thực hiện rà soát, điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng, theo chức năng sẽ có phương án giao đất rừng cho các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng, tổ chức quản lý, sản xuất, kinh doanh. Chi tiết diện tích đất rừng sản xuất phân theo chủ quản lý được thể hiện như sau:

Bảng 2.3. Hiện trạng diện tích rừng sản xuất phân theo chủ quản lý

Loại đất, loại rừng	Phân theo chủ quản lý							
	Tổng	CTLN	DN vốn nước ngoài	Hộ gia đình	Cộng đồng	Đơn vị vũ trang	Tổ chức khác	UBND xã
<i>I. Đất có rừng</i>	165.387,67	32.405,19	7.138,19	17.812,89	3.507,71	1.908,55	1.446,1	101.169,09
1. Rừng tự nhiên	56.371,57	25.213,33		4.966,06	3.492,57			22.699,61
- Rừng giàu	7.536,4	6.152,97			1.383,43			
- Rừng trung bình	16.862,35	11.665,87						5.196,48
- Rừng nghèo	31.972,82	7.394,49		4.966,06	2.109,14			17.503,13
2. Rừng trồng	109.016,1	7.191,86	7.138,19	12.846,83	15,09	1.908,55	1.446,1	78.469,48
<i>II. Đất chưa có rừng</i>	18.008,05	11.335,37	324,42	772,39	32,94	134,7	86,43	5.321,8

(Nguồn: UBND tỉnh Bình Định: Phê duyệt kết quả theo dõi diễn biến rừng 2017)

Hàng năm, công tác bảo vệ, phát triển rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng được Đảng, Nhà nước và các cấp, ngành từ tỉnh đến cơ sở quan tâm chỉ đạo trên các lĩnh vực, cụ thể thực trạng trong năm 2017 như sau:

Thứ nhất, Công tác chỉ đạo điều hành

Tỉnh ủy Bình Định ban hành Công văn số 278-CV/TU ngày 21/3 2017 về việc triển khai, thực hiện Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng; Ủy ban nhân dân tỉnh Bình Định ban hành Quyết định số 1701/QĐ-UBND ngày 17/5/2017 về việc ban hành Kế hoạch triển khai thực hiện Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ, phát triển rừng trên địa bàn tỉnh; ban hành Quyết định số 466/QĐ-UBND ngày 22/02/2017 về việc ban hành Kế hoạch bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng trên địa bàn tỉnh năm 2017; Quyết định số 660/QĐ-UBND ngày 06/3/2017 về việc kiện toàn Ban Chỉ đạo thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng tỉnh Bình Định, giai đoạn 2011-2020.

Thứ hai, Công tác tuyên truyền

Các hạt kiểm lâm trên địa bàn đã phối hợp với các ngành, hội, đoàn thể, chính quyền địa phương tổ chức 328 đợt tuyên truyền, có 40.473 người tham dự (trong đó có 10.791 giáo viên và học sinh); tổ chức cho 2.256 hộ gia đình, cá nhân ký cam kết không vi phạm Luật Bảo vệ và phát triển rừng; tuyên truyền trên Đài Truyền thanh cấp xã 1.279 lượt. Ngoài ra, Hạt Kiểm lâm huyện tổ chức thông tin, tuyên truyền, phổ biến giáo dục pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng ở địa phương, tuyên truyền bằng xe lưu động trên địa bàn huyện 40 buổi/08 tuần.

Thứ ba, Thực hiện quy ước, hương ước trong công tác bảo vệ rừng

Thực hiện Thông tư số 70/2007/BNN-KL ngày 01/8/2007 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Hướng dẫn xây dựng và tổ chức thực hiện Quy ước bảo vệ và phát triển rừng trong cộng đồng dân cư thôn, trong những năm qua, công tác xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước trên địa bàn tỉnh đã từng bước được hoàn thiện và ngày càng phát huy hiệu quả trong đời sống của người dân, đặc biệt

trong công tác quản lý bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng. Thực tiễn cho thấy ở những nơi thực hiện tốt quy ước, hương ước tình trạng phá rừng, lấn, chiếm đất lâm nghiệp, cháy rừng, khai thác, vận chuyển lâm sản trái pháp luật... đã giảm hẳn; đồng thời góp phần nâng cao ý thức, trách nhiệm, tính tự giác của mỗi thành viên trong cộng đồng, phát huy được tối đa nguồn lực sẵn có ở địa phương tham gia bảo vệ và phát triển rừng. Đến nay, trên địa bàn tỉnh đã xây dựng 178 bản quy ước/178 thôn/45 xã; có 3.078 lượt người ký cam kết không vi phạm Luật Bảo vệ và phát triển rừng.

Thứ tư, Công tác phòng chống cháy rừng

Các hạt kiểm lâm thường xuyên cập nhật tình hình cháy rừng trực tuyến; theo dõi, tính toán cấp dự báo cháy rừng và thông tin kịp thời cấp cháy rừng đến các địa phương, chủ rừng để chủ động phòng cháy, chữa cháy rừng. Tổ chức kiểm tra 11 Ban Chỉ huy Các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng huyện, thị xã, thành phố; 133 Ban Chỉ huy Các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng xã, phường, thị trấn; 17 Ban Chỉ huy Các vấn đề cấp bách trong bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng của các chủ rừng là tổ chức và 729 tổ, đội bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng, gồm 8.631 người tham gia. Năm 2017, đã xảy ra 08 vụ cháy rừng trong với diện tích thiệt hại 23,20 ha.

Thứ năm, Công tác xử lý các vụ vi phạm luật BV&PTR

Về quản lý lâm sản: lập biên bản 400 vụ vi phạm (26 vụ vận chuyển lâm sản trái pháp luật, 16 vụ mua, bán, cất giữ lâm sản trái pháp luật, 07 vụ mua, bán, nuôi nhốt động vật rừng trái phép, 37 vụ vi phạm thủ tục hành chính trong vận chuyển lâm sản, 314 vụ vô chủ); Xử lý hành chính 384 vụ vi phạm. Thu nộp vào Ngân sách nhà nước 3.525.634.000 đồng (tiền phạt 863.254.000 đồng; tiền bán, lâm sản phương tiện tịch thu 2.662.380.000 đồng); về cháy rừng: Đã xử lý hành chính 02 vụ, thu nộp ngân sách 8.000.000 đồng; về phá rừng: Đã xảy ra 75 vụ phá rừng trái pháp luật với diện tích 139,13 ha. Trong đó: Rừng quy hoạch chức năng phòng hộ 63,44 ha; rừng quy hoạch chức năng sản xuất 75,69 ha; chủ quản lý: UBND xã 107,83 ha; các ban quản lý rừng phòng hộ 30,38 ha. Đã xử lý hành chính 30 vụ; thu

nộp ngân sách 335.808.076 đồng và xử lý hình sự 11 vụ; khai thác lâm sản trái phép: Đã xảy ra 09 vụ khai thác gỗ trái pháp luật; tạm giữ 21,305 m³ gỗ xẻ các loại; 3,645 m³ gỗ tròn các loại. Đã xử lý 07 vụ, thu nộp ngân sách 344.750.000 đồng; Về lấn chiếm đất lâm nghiệp: Đã xảy ra 111 vụ lấn, chiếm đất lâm nghiệp trái pháp luật với diện tích 112,48 ha. Trong đó: Đất lâm nghiệp quy hoạch chức năng phòng hộ 41,10 ha; đất lâm nghiệp quy hoạch chức năng sản xuất 47,47 ha; đất lâm nghiệp quy hoạch chức năng đặc dụng 23,91 ha; chủ quản lý: UBND xã 77,31 ha; các ban quản lý rừng phòng hộ 24,37 ha; Công ty TNHH Lâm nghiệp 0,09 ha; hộ gia đình 10,62 ha. Đã xử lý 9 vụ, thu nộp ngân sách 47.000.000 đồng; thực hiện biện pháp phá bỏ cây trồng trên diện tích rừng bị phá, đất lâm nghiệp bị lấn, chiếm trái pháp luật: Để hạn chế tình trạng phá rừng, lấn, chiếm đất lâm nghiệp, đã phá bỏ cây trồng trái pháp luật trên diện tích rừng bị phá, đất lâm nghiệp bị lấn, chiếm trái pháp luật với tổng diện tích phá bỏ là 317,525 ha.

Thứ sáu, Công tác phát triển rừng

Thực hiện khoán bảo vệ rừng được 103.722,05 ha; khoán khoanh nuôi tái sinh chuyển tiếp là 4.775,99 ha, đạt 100% kế hoạch; diện tích rừng trồng đưa vào chăm sóc là 19.931,5 ha (rừng phòng hộ 2.566,55 ha; rừng sản xuất 17.364,95 ha), đạt 100% kế hoạch; công tác sản xuất cây giống, toàn tỉnh có 143 đơn vị đủ điều kiện sản xuất kinh doanh giống cây trồng lâm nghiệp, sản xuất được 200 triệu cây giống các loại, đạt 100% so với kế hoạch; công tác trồng rừng được 8.256,7 ha; trong đó trồng rừng phòng hộ 625,3ha, rừng sản xuất: 7.631,4ha, là diện tích trồng lại sau khai thác; khai thác rừng được 7.621 ha, sản lượng 609.705 tấn (tương đương 853.587 m³), trong đó rừng phòng hộ: 108,4 ha; sản lượng 9.391,5 tấn và rừng sản xuất 7.512,6 ha, sản lượng 600.313,5 tấn.

2.2.3. Kết quả áp dụng pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định

Thực hiện Nghị định 175/2015/NĐ-CP, Nghị định 168/2016/NĐ-CP, Quyết định 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017, các Công ty lâm nghiệp, Ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng (sau đây viết tắt là Tổ chức kinh tế nhà nước) đã tiếp nhận và

thực hiện chính sách khoán với vị trí là đại diện “chủ sở hữu nhà nước về đất đai”, “chủ rừng” và nhận làm vai trò “nòng cốt”, áp dụng các hình thức giao khoán, phương pháp giao khoán và đối tượng khoán theo quy định của các chương trình, dự án lâm nghiệp như: Chương trình 30a; Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững, Dự án JICA2 và điều kiện thực tế tại các đơn vị đã thực hiện giao cho các hộ gia đình, cộng đồng dân cư và tổ chức trên địa bàn bằng nguồn vốn từ ngân sách trung ương và ngân sách của tỉnh.

Tổng diện tích rừng tự nhiên các Ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng và công ty lâm nghiệp quản lý là 172.179,88 ha. Từ năm 2013 đến năm 2017 diện tích rừng tự nhiên giao khoán tăng tương đối chậm, diện tích giao khoán chủ yếu là diện tích chuyển tiếp qua các năm, riêng Chương trình 30a có khoán mới diện tích tăng 2.042,33 ha. Đến năm 2017, các đơn vị đã giao khoán cho các tổ chức, hộ gia đình và cộng đồng dân cư được là 103.722,05 ha đạt 60,3%. Một số Công ty lâm nghiệp (Công ty TNHH Lâm nghiệp Quy Nhơn và Công ty TNHH Lâm nghiệp Hà Thanh) tự tổ chức quản lý bảo vệ. Diện tích chưa được giao khoán còn lại tương đối nhiều là 68.457,93 ha, do chưa có nguồn vốn hỗ trợ từ các chương trình, dự án, trong khi nguồn ngân sách của địa phương còn nhiều khó khăn.

Bảng 2.4. Thực trạng về giao khoán rừng của các Công ty lâm nghiệp và Ban Quản lý

T	Đơn vị	Đơn vị tính	Tổng diện tích đơn vị quản lý	Diện tích giao khoán giai đoạn 2013-2017			
				Giao khoán năm 2013	Giao khoán năm 2017	Tăng/giảm	Diện tích chưa giao khoán
1	Công ty TNN LN	Ha	25.213,33	4.280,1	4.280,1	0	20.933,33
2	BQL rừng đặc dụng	Ha	23.851,21	7.379,7	7.689,9	310,1	16.161,31
1	BQL rừng Phòng hộ	Ha	123.115,34	90.019,92	91.752,05	1.732,13	31.363,29
<i>Tổng cộng</i>			<i>172.179,88</i>	<i>101.679,72</i>	<i>103.722,05</i>	<i>2.042,33</i>	<i>68.457,93</i>

(Nguồn: Sở Nông nghiệp và phát triển Nông thôn tỉnh Bình Định: Báo cáo công tác giao khoán rừng đến năm 2017)

Các chủ rừng đã thực hiện bằng nhiều hình thức giao khoán đến hộ gia đình, cộng đồng dân cư, nhóm hộ và các tổ chức khác là 103.722,05 ha. Trong đó diện tích giao khoán cho hộ gia đình, cá nhân là 63.108,02 ha chiếm 60,8%; diện tích giao khoán cho nhóm hộ là 26.848,22 ha, chiếm 25,9%; diện tích giao cho cộng đồng dân cư là 10.665,78 ha, chiếm 10,3%; diện tích khoán cho các tổ chức như huyện đội, xã đội, bộ đội biên phòng, Hội cựu chiến binh xã là 3.100,03 ha, chiếm 3,0%. Cụ thể như sau:

Bảng 2.5. Thực trạng về hình thức giao khoán rừng của các Công ty lâm nghiệp và Ban Quản lý

T T	Đơn vị	Tổng diện tích giao khoán	Khoán theo hộ		Khoán nhóm hộ		Khoán cộng đồng		Khoán tổ chức	
			Số hộ	Diện tích (ha)	Số nhóm hộ	Diện tích (ha)	Số cộng đồng	Diện tích (ha)	Số tổ chức	Diện tích (ha)
1	Công ty TNHH LN	4.280,1	367	4.066,2			5	213,9		
2	BQL rừng đặc dụng	7.689,9	37	1.282,3	255	5.621	3	359,4	2	427,2
3	BQL rừng phòng hộ	91.752,05	3.731	57.759,52	732	21.227,22	45	10.092,48	9	2.672,83
<i>Tổng</i>		<i>103.722,05</i>	<i>4.135</i>	<i>63.108,02</i>	<i>987</i>	<i>26.848,22</i>	<i>53</i>	<i>10.665,78</i>	<i>11</i>	<i>3.100,03</i>

(Nguồn: Sở Nông nghiệp và phát triển Nông thôn tỉnh Bình Định: Báo cáo công tác giao khoán rừng đến năm 2017)

Đa số các đơn vị đã tổ chức các hộ thành từng tổ, nhóm bảo vệ rừng để có sự phối hợp phân công trong công tác kiểm tra bảo vệ rừng; đồng thời, truyền đạt những thông tin từ chủ rừng đến hộ nhận khoán. Tùy điều kiện cụ thể về địa hình, diện tích khoán bảo vệ rừng và nhân lực, dân sinh kinh tế ở mỗi địa phương khác nhau mà các chủ rừng có các hình thức tổ chức bảo vệ rừng khác nhau. Hiện nay, trên địa bàn tỉnh có 4 hình thức tổ chức bảo vệ và phát triển rừng giao khoán. Cụ thể như sau:

Một là, Các hộ nhận khoán được ghép thành từng nhóm theo từng khu vực rừng giao khoán, mỗi nhóm từ 13 – 15 hộ. Hàng tháng chủ rừng lập kế hoạch kiểm tra rừng gửi tới UBND xã và các trạm bảo vệ rừng. Trên cơ sở kế hoạch đã thống nhất, các trạm bảo vệ rừng phối hợp với nhóm hộ đi kiểm tra rừng, mỗi nhóm cử từ 2-3 hộ cùng đi với lực lượng của trạm bảo vệ rừng. Do đó ngày nào cũng có nhóm đi kiểm tra rừng.

Hai là, Các hộ nhận khoán được tổ chức thành từng nhóm theo từng năm giao khoán và theo từng thôn. Tùy theo diện tích giao khoán từng năm mà số hộ trong nhóm nhiều hay ít. Hàng ngày các trạm bảo vệ rừng phân công lực lượng đi kiểm tra rừng, khi phát hiện rừng bị xâm hại hoặc bị phá thì thông báo đến hộ nhận khoán để tổ chức phối hợp với Kiểm lâm địa bàn, lâm nghiệp xã tuần tra, truy quét.

Ba là, Các hộ nhận khoán được ghép nhóm theo từng thôn (mỗi thôn thành 01 nhóm). Ngoài ra Ban quản lý tổ chức hợp xã có các hộ nhận khoán tham gia và thống nhất mỗi ha rừng giao khoán mỗi năm nộp cho Ban quản lý rừng phòng hộ 15.000 đồng/ha/năm để hợp đồng mỗi xã 01 người bảo vệ rừng chuyên trách. Người bảo vệ rừng chuyên trách có trách nhiệm thường xuyên đi kiểm tra rừng, khi phát hiện rừng bị xâm hại hoặc bị phá thì báo về ban quản lý để phối hợp với lâm nghiệp xã, kiểm lâm địa bàn và hộ nhận khoán tổ chức kiểm tra, truy quét. Mỗi tháng các hợp đồng chuyên trách hợp giao ban với chủ rừng 01 lần để báo cáo công tác bảo vệ rừng.

Bốn là, Các Ban quản lý vì thiếu nhiều biên chế, nên không bố trí lực lượng trực ở các trạm quản lý bảo vệ rừng. Các hộ nhận khoán được ghép nhóm theo khu vực rừng nhận khoán, Mỗi tháng BQL lập kế hoạch đi kiểm tra 2 lần, đi xã nào thì

thông báo đến xã đó để hộ dân đi cùng. Các hộ dân không tự đi kiểm tra bảo vệ rừng, chỉ đi kiểm tra khi có chủ rừng phối hợp.

Nhìn chung, công tác giao khoán rừng trong các công ty lâm nghiệp, Ban quản lý rừng đã làm chuyển biến căn bản công tác quản lý bảo vệ và phát triển rừng. Thực hiện giao khoán rừng đã hỗ trợ cho người dân một phần kinh phí để trang trải trong cuộc sống, từ đó người dân đã phần nào quan tâm hơn trong việc lắng nghe những thông tin tuyên truyền về công tác bảo vệ rừng của các ngành có chức năng. Do đó đã hạn chế được việc phá rừng làm nương rẫy, chặt củi đốt than hoặc ngăn chặn được tình trạng người nhận khoán cấu kết với lâm tặc để khai thác gỗ trái pháp luật. Mặt khác rừng được giao khoán cho cộng đồng dân cư và các tổ chức đã tạo điều kiện để các hội, đoàn thể có điều kiện tham gia bảo vệ rừng cũng như công tác tuyên truyền sâu rộng trong các làng, bản, đã gắn kết người dân thành các nhóm bảo vệ rừng, xây dựng được mối liên kết giữa người dân với chủ rừng và các ngành chức năng. Từ đó thông tin về công tác bảo vệ rừng từ người dân đến chủ rừng và các ngành chức năng được kịp thời. Tuy còn nhiều khó khăn vì thiếu lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách, tiền giao khoán bố trí chưa đủ để chi trả kịp thời cho bên nhận khoán, nhưng chủ rừng đã tổ chức các hộ, nhóm hộ nhận khoán thành từng tổ bảo vệ trên địa bàn thôn, xã, xây dựng phương án phối hợp với các cơ quan chức năng, các đoàn thể trong huyện, thị xã, thành phố và chi đạo, hướng dẫn, kiểm tra đôn đốc các bên nhận khoán tổ chức kiểm tra rừng, nên đã hạn chế tình trạng phá rừng làm nương rẫy, hạn chế việc khai thác rừng trái phép và chặt cây đốt than.

2.2.4. Những hạn chế, bất cập trong áp dụng pháp luật bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán tại tỉnh Bình Định

Hầu hết diện tích có rừng tự nhiên trên địa bàn tỉnh tập trung ở các huyện miền núi và các huyện trung du, phân bố trên diện rộng ở những nơi cao, xa, địa hình chia cắt đi lại khó khăn. Đời sống của người dân sống gần rừng còn gặp nhiều khó khăn. Nhận thức của người dân về công tác bảo vệ và phát triển rừng còn hạn chế, nhất là người đồng bào dân tộc thiểu số. Do vậy, công tác giao khoán rừng của các Công ty Nông Lâm nghiệp và Ban quản lý rừng còn những hạn chế, bất cập sau:

Thứ nhất, Công tác quy hoạch 3 loại rừng còn nhiều bất cập, hạn chế, việc thực hiện rà soát điều chỉnh, bổ sung còn chậm, tính ổn định trong quy hoạch 3 loại rừng chưa cao, quy hoạch thường xuyên bị phá vỡ, không phù hợp với thực tế.

Một số địa phương trên địa bàn tỉnh chưa thực sự quan tâm đến công tác lập quy hoạch 3 loại rừng, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng hàng năm và chất lượng công tác lập quy hoạch không cao, xây dựng kế hoạch chưa phù hợp với thực tiễn. Vì vậy, gây một số khó khăn cho công tác giao đất, giao rừng, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất làm cơ sở cho việc tổ chức giao khoán rừng. Thực tế của địa phương cho thấy, công tác giao đất, giao rừng còn gặp rất nhiều khó khăn, vướng mắc, chưa khắc phục được những bất cập, giải quyết những tồn tại đã kéo dài rất nhiều năm, ảnh hưởng đến công tác giao khoán rừng của các công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý.

Các công ty lâm nghiệp và ban quản lý rừng được quyết định giao đất trước năm 2003, nhưng chủ yếu được giao nhanh trên bản đồ lâm nghiệp và trên thực địa, thực tế chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng, nên xảy ra nhiều bất cập, để lại nhiều hệ lụy cho công tác quản lý, sử dụng đất, sử dụng rừng của các công ty lâm nghiệp và ban quản lý. Ranh giới giữa các chủ quản lý không xác định rõ ràng trên thực địa, do đó đã gây ra nhiều tranh chấp, khiếu kiện giữa các đối tượng sử dụng đất rừng, gây bức xúc trong xã hội, đặc biệt là việc tranh chấp đất giữa các công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng với người dân địa phương có diện tích rừng lân cận. Những tồn tại, bất cập, phổ biến của công tác giao đất rừng trước đây là: Chưa xác định được tranh giới diện tích đất rừng trên thực địa; sai lệch về diện tích và vị trí trên bản đồ so với thực địa; hồ sơ giao đất chưa được hoàn chỉnh theo đúng quy định; nhiều nơi đã giao đất rừng chòng chéo quyền quản lý. Đây là những vấn đề có tính phức tạp lớn chưa thể khắc phục nhanh mà cần phải huy động nhiều nguồn lực mới có thể thực hiện được.

Ở một số địa phương, có một số công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý rừng chưa được đo đạc lại diện tích đất rừng và lập bản đồ địa chính. Công tác đo đạc diện tích đất rừng để thực hiện giao khoán chủ yếu sử dụng các dụng cụ đo đạc

chưa hiện đại nên việc xác định diện tích giao khoán, lập bản đồ giao khoán có độ chính xác chưa cao và phải mất nhiều thời gian thực hiện. Một số diện tích đất rừng có thể giao khoán được nhưng rất nhỏ lẻ, manh mún nên rất khó tổ chức thực hiện. Số liệu đất rừng do giai đoạn trước để lại có nhiều chồng chéo, bất cập, trong khi diện tích rừng của các công ty lâm nghiệp, ban quản lý không ổn định, luôn biến động do việc thực hiện rà soát, điều chỉnh, bổ sung quy hoạch 3 loại rừng nên thường gián đoạn trong quá trình giao khoán. Bên cạnh đó, một số công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng quản lý, sử dụng đất rừng còn lỏng lẻo, chưa nhận thức rõ vai trò trách nhiệm của mình, dẫn đến phát sinh nhiều khiếu nại phức tạp và kéo dài, một số diện tích để người dân lấn chiếm, sử dụng sai mục đích.

Khi rà soát điều chỉnh, quy hoạch 3 loại rừng, những diện tích chuyển sang chức năng khác như: phòng hộ nay chuyển sang sản xuất trước giao khoán cho hộ gia đình theo Nghị định số 01/CP, Nghị định số 135/2005/NĐ-CP để thay đổi hồ sơ, hợp đồng giao khoán theo Nghị định số 168/2016/NĐ-CP cần phải xác định lại đối tượng nhận khoán (hiện tại nhiều hộ nhận khoán ở khác xã, khác huyện có rừng) và giảm hạn mức. Đây là công việc rất khó khăn để thực hiện, cần phải có nhiều thời gian và kinh phí, bởi nó còn liên quan đến tiền cải tạo phục hồi đất, phục hồi rừng và đền bù tài sản trên đất, việc này đòi hỏi phải có sự hướng dẫn cụ thể của cơ quan nhà để hai bên giao khoán thực hiện theo đúng quy định. Đối với những diện tích đất rừng sản xuất người dân đã sản xuất ổn định, lâu dài chuyển sang phòng hộ, đặc dụng nhà nước vẫn chưa có hướng xử lý cụ thể về giao chủ quản lý và quy chế khai thác rừng.

Thứ hai, Các công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý rừng chưa thực sự sử dụng có hiệu quả và bền vững diện tích đất rừng được giao

Diện tích đất rừng của các công ty lâm nghiệp, ban quản lý giao khoán chỉ chiếm 60% tổng diện tích đất rừng các công ty, ban quản lý đang quản lý. Nhiều diện tích rừng được giao khoán, không được hỗ trợ về mặt kỹ thuật nên hiệu quả BV&PTR thấp; một số nơi việc tổ chức thực hiện giao khoán không được kiểm soát chặt chẽ, nên để xảy ra tình trạng đất rừng của công ty, ban quản lý bị khai thác, lấn

chiếm. Việc các công ty lâm nghiệp, ban quản lý tổ chức quản lý, sử dụng đất chưa chặt chẽ, xảy ra tranh chấp, lấn chiếm đất đai, sử dụng đất đai không đúng mục đích, chuyển nhượng trái phép, chuyển đổi cây trồng không theo quy hoạch; thực hiện giao khoán đất rừng nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp, vi phạm pháp luật như giao khoán đất rừng cho một số người dân không thuộc đối tượng được giao khoán theo quy định; có một số trường hợp ký hợp đồng giao khoán với người dân ngoài cộng đồng thay vì giao khoán với người dân tại chỗ để đảm bảo cuộc sống.

Thứ ba, Quá trình tham gia và hưởng lợi khi nhận khoán bảo vệ và phát triển rừng còn thiếu công bằng

Chính sách về giao khoán rừng là nhằm hỗ trợ phát triển sinh kế và đẩy mạnh phát triển kinh tế hộ gắn liền với BV&PTR. Tuy nhiên, việc gia tăng các quyền hưởng lợi từ rừng không đồng nghĩa với việc tăng nguồn lợi kinh tế từ rừng. Thông thường, các hộ nghèo và hộ có hoàn cảnh khó khăn thường thiếu nguồn lực để khai thác và hưởng lợi từ diện tích rừng nhận khoán hoặc không có khả năng chuyển các lợi ích từ rừng và đất rừng thành lợi ích kinh tế. Thực tế xã hội cho thấy các hộ nghèo thường không nắm rõ quy định pháp luật nói chung và pháp luật BV&PTR nói riêng, vấn đề nhận tiền của họ chỉ là giải quyết nhu cầu kinh tế. Điều đáng nói là trong khi các nhu cầu về gỗ củi, cây thuốc, sản vật từ rừng ngày một gia tăng và việc khai thác các lâm sản này mang lại cho hộ gia đình nguồn thu đáng kể thì tiền hỗ trợ khoán bảo vệ rừng lại ở mức rất khiêm tốn, từ 300.000 – 400.000 đồng/ha/năm, đặc biệt phụ thuộc nhiều vào khả năng chi trả của ngân sách địa phương. Con số này quá nhỏ so với lợi ích từ việc khai thác trái phép tài nguyên rừng và không đủ để nhóm nghèo từ bỏ việc xâm hại và phá rừng.

Vấn đề không chỉ nằm ở câu chuyện kinh phí eo hẹp, thực tế cũng chứng minh không phải lúc nào các nhóm đối tượng được nhận khoán rừng cũng có cơ hội tiếp cận công bằng với các lợi ích của chính sách giao khoán rừng; các hộ có khả năng tiếp cận với các thông tin về chính sách khoán sớm hơn thường là các hộ có thành viên là cán bộ địa phương hoặc cán bộ ban quản lý rừng thường được nhận các diện tích rừng tốt hơn tại các vị trí thuận lợi hơn. Một vấn đề khác cũng được đặt ra liên

quan đến đối tượng hưởng lợi từ rừng trồng và rừng khoanh nuôi tái sinh sau khi chấm dứt hợp đồng khoán với người dân. Theo quy định, người dân chỉ được hưởng 2/3 sản phẩm từ cây phụ trợ trên diện tích rừng trồng mới và một tỷ lệ hợp lý của giá trị tăng trưởng rừng trên diện tích rừng nhận khoán khoanh nuôi tái sinh. Điều này dẫn đến sự mơ hồ về quyền sở hữu đối với hoa lợi trên đất và quyền bề mặt đối với các sản phẩm từ rừng khoán. Người dân cho rằng các sản vật trên diện tích rừng do họ chăm sóc phải thuộc về họ, trong khi với các cán bộ nhà nước, cây gỗ bản địa và một phần cây phụ trợ thuộc về nhà nước. Sự khác nhau trong cách hiểu về vấn đề hưởng lợi đã dẫn đến những mâu thuẫn, xung đột trong việc khai thác gỗ từ rừng trồng và rừng tái sinh tự nhiên. Do đó, có thể hiểu ngay cả khi được hỗ trợ về cây giống, phân bón và vật tư hỗ trợ trồng rừng, người dân, đặc biệt là người dân nghèo cũng thường không quan tâm tới việc chăm sóc các diện tích rừng trồng nói trên. Chưa kể, lợi nhuận thu được từ việc trồng rừng và khoanh nuôi tái sinh rừng thường không thể so sánh với việc canh tác nông nghiệp hoặc cây công nghiệp, do vậy khó có thể thu hút người dân cam kết phát triển và bảo vệ rừng.

Thứ tư, Giữa bên nhận khoán, bên giao khoán và Nhà nước chưa thực sự bảo đảm hài hòa về lợi ích trong việc giao khoán rừng

Một số công ty lâm nghiệp, ban quản lý có diện tích rừng và đất lâm nghiệp ở những nơi có địa hình hiểm trở, xa khu dân cư, chia cắt, đi lại khó khăn không cần thiết phải giao khoán rừng, vì vậy, các công ty lâm nghiệp, ban quản lý không muốn thực hiện giao khoán cho hộ gia đình, cộng đồng mà tự tổ chức quản lý để không phải chia sẻ lợi ích, tránh sự phiền phức, bởi nếu giao khoán đất rừng cho dân thì dễ bị chuyển đổi, sử dụng sai mục đích, thậm chí bị chuyển nhượng bất hợp pháp, quan trọng là muốn tạo điều kiện cho cán bộ, công nhân viên của đơn vị mình có công ăn việc làm và tăng thu nhập.

Thứ năm, Thiếu động lực phát triển kinh tế

Hiện tại, mức hỗ trợ khoán bảo vệ rừng dao động trong khoảng 300.000 – 400.000 đồng/ha/năm, tùy thuộc vào khả năng chi trả của ngân sách địa phương. So với thu nhập hộ gia đình, khoản tiền này không đáng kể. Xét từ góc độ kinh tế, cách

thức triển khai hỗ trợ của Nhà nước không những không tạo được động lực phát triển kinh tế của người dân địa phương mà còn có khả năng khiến người dân làm tương diện tích nhận khoán và các khoản hỗ trợ là “hàng hóa công cộng”, có thể tự do hưởng lợi mà không cần thực hiện trách nhiệm đi kèm. Thêm vào đó, trong bối cảnh ngân sách nhà nước ngày càng eo hẹp như hiện nay, việc đảm bảo nguồn hỗ trợ khoán bảo vệ và phát triển rừng trở nên ngày một khó khăn hơn.

Hình thức khoán không đầu tư, không mang lại lợi nhuận cho bên giao khoán, nhiều khi do giá cả thị trường tác động nên khoản thu không đủ để chi cho quản lý, không quản được sản phẩm và nguyên liệu phục vụ cho chế biến. Đối với các ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ khi thực hiện việc giao khoán rừng không gắn với trách nhiệm, cơ chế hưởng lợi đối với người nhận khoán rừng nên hiệu quả công tác giao khoán rừng còn thấp. Đối với một số công ty lâm nghiệp đã thực hiện khoán rừng cho các hộ gia đình nhưng người nhận khoán không được hỗ trợ về kỹ thuật và giống, vật tư hoặc có khi các công ty chỉ dùng nguồn ngân sách nhà nước để hỗ trợ, đã gây nên những tiêu cực về lợi dụng chính sách giao khoán đất rừng.

Thứ sáu, Công tác quản lý trong lĩnh vực giao khoán còn bộc lộ nhiều yếu kém

Nhiều nơi việc tổ chức giao khoán không được kiểm soát, nên để xảy ra tình trạng rừng và đất của công ty, ban quản lý bị khai thác, lấn chiếm mà đơn vị không biết. Việc các công ty lâm nghiệp, ban quản lý tổ chức quản lý, sử dụng đất rừng chưa thật sự chặt chẽ, xảy ra tình trạng lấn chiếm đất rừng, tranh chấp và xung đột, có những trường hợp sử dụng đất rừng không đúng mục đích, trái quy định của pháp luật mà không bị xử lý.

Một số nơi xảy ra trường hợp hộ nhận khoán rừng tự do chuyển nhượng, mua bán hợp đồng giao khoán rừng không cần thông qua công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng tự ý sang tên cho người khác không đúng đối tượng vẫn còn diễn ra. Có người nhận khoán rừng đã tự ý xây dựng nhà, lều trại kiên cố trên diện tích đất rừng nhận khoán đối với những vùng đất có điều kiện làm kinh tế trang trại.

Thứ bảy, Quá trình tổ chức thực hiện giao khoán rừng còn nhiều bất cập và hạn chế

Quá trình tổ chức thực hiện công tác giao khoán rừng liên quan đến nhiều Bộ ngành quản lý, nên thiếu thống nhất trong quá trình chỉ đạo, đôn đốc, hướng dẫn kiểm tra và giám sát quá trình thực hiện; đồng thời, không thành lập ban chỉ đạo các cấp để tổ chức thực hiện. Mặc khác, một số nghị định về giao khoán rừng, nhưng không có thông tư hoặc văn bản hướng dẫn chuyên ngành nên khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện.

Các công ty nông lâm nghiệp và ban quản lý rừng có sự thay đổi lớn về cơ cấu tổ chức, quản lý và chức năng, nhiệm vụ được giao; đồng thời, có sự biến động mạnh về diện tích đất, rừng do các công ty, ban quản lý đang quản lý. Do vậy, việc quản lý sử dụng đất đai giao khoán diễn biến phức tạp, đôi khi không quản lý được diện tích giao khoán; một số công ty, ban quản lý không giám sát, kiểm tra hợp đồng khoán nên không quản lý được đất rừng và sản phẩm; một số công ty, ban quản lý lại can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của người nhận khoán nên kìm hãm sản xuất. Công tác giám sát, theo dõi và đánh giá hiệu quả sử dụng đất sau khi giao khoán chưa được thường xuyên, thiếu kiên quyết xử lý các trường hợp vi phạm, nhất là những sai phạm trong quản lý đất rừng.

Chính quyền địa phương thiếu quan tâm trong công tác giao khoán rừng, không thể hiện được vai trò quản lý nhà nước về giao khoán rừng, nhiều nơi địa phương phó mặc cho công ty, ban quản lý tự quản lý, sử dụng và tự đàm phán với người nhận khoán. Việc phối hợp trong công tác quản lý, sử dụng đất rừng tại địa bàn chưa tốt, đất công ty, ban quản lý đang quản lý nhưng chính quyền giao cho một số hộ dân sản xuất.

Thứ tám, Nhận thức của một bộ phận cán bộ các cấp ngành và nhất là cán bộ của các công ty nông lâm nghiệp, ban quản lý rừng còn hạn chế, chủ quan trong quá trình tổ chức thực hiện và giám sát sau giao khoán rừng; Công tác tuyên truyền, phổ biến chủ trương, chính sách của đảng, pháp luật nhà nước về việc giao khoán rừng còn hạn chế.

Tranh chấp/xung đột giữa các hộ dân tại chỗ: Một số nơi các hộ dân đã tranh chấp với nhau về quyền nhận khoán rừng, họ cho rằng khu vực, diện tích rừng nhận

khoán là khu vực, diện tích trước đây các thế hệ trước của gia đình họ đã khai hoang làm nương rẫy, nếu khoán thì họ phải được nhận trước. Xung đột giữa chính quyền với người dân, do chính quyền không có biện pháp ngăn chặn được người bên ngoài vào tranh chấp diện tích mà những người dân địa phương đã nhận khoán, hoặc chính quyền địa phương không thể giải quyết được các khiếu nại của người dân về những bất cập, tồn tại trong quá trình nhận khoán rừng. Một số địa phương chưa thực hiện tốt công tác tuyên truyền, vận động để người dân hiểu về các quy định của nhà nước về giao khoán rừng.

Một số lãnh đạo công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng đã lợi dụng chức vụ, quyền hạn của mình để triển khai thực hiện việc giao khoán rừng cho những người có chức quyền trong công ty, ban quản lý rừng hoặc những người có mối quan hệ thân quen với họ. Nhiều trường hợp những người ở địa phương khác đến mua lại hợp đồng khoán rừng của những người dân địa phương.

Tiểu kết Chương 2

Qua nghiên cứu thực tiễn về pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán ở tỉnh Bình Định trong thời gian qua, rút ra những kết luận sau:

Giao khoán rừng cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng cùng với các chính sách về khuyến khích, thu hút các nguồn đầu tư cho BV&PTR như chính sách đầu tư, chính sách thuế, chính sách tín dụng ưu đãi và một số chính sách hỗ trợ khác. Kết quả là đã thu hút được nhiều chủ thể tham gia vào việc đầu tư, BV&PTR; ý thức bảo vệ rừng của người dân và xã hội ngày một nâng cao; rừng đã được bảo vệ và phát triển tốt hơn và người dân được hưởng lợi nhiều hơn từ rừng, phát huy và khai thác có hiệu quả các nguồn lực của xã hội vào hoạt động BV&PTR. Đồng thời, thông qua các hoạt động kiểm tra, giám sát và đã phát hiện kịp thời, xử lý các sai phạm trong giao khoán rừng, trong các dự án đầu tư, từ đó kịp thời định hướng và điều chỉnh các hoạt động giao khoán rừng đi đúng hướng và đạt được mục tiêu đề ra.

Từ những phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán để có thể nhận diện chính xác, cụ thể những tồn tại, hạn chế của pháp luật về vấn đề BV&PTR, giao khoán rừng, đồng thời đã đưa ra được những cơ sở về mặt khoa học, thực tiễn cho việc hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán.

CHƯƠNG 3

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VÀ NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG BẰNG PHƯƠNG THỨC GIAO KHOÁN TỪ THỰC TIỄN TỈNH BÌNH ĐỊNH

3.1. Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định

Pháp luật của mỗi một quốc gia đều được xây dựng dựa trên nền tảng là cơ sở kinh tế, xã hội, văn hóa, truyền thống lịch sử và quan hệ hội nhập quốc tế. Hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán của Việt Nam cũng cần dựa trên các nền tảng kinh tế, xã hội, văn hóa, quan hệ quốc tế đó. Nếu các quy định pháp luật này tiếp thu có hiệu quả những giá trị của các yếu tố kinh tế, xã hội, văn hóa, hội nhập quốc tế ... và hạn chế những mặt tiêu cực của các yếu tố này thì hoạt động về BV&PTR, giao khoán rừng sẽ mãi bền vững [35, Tr139]

Thứ nhất, Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán dựa trên nền tảng kinh tế, xã hội

Việc hoàn thiện pháp luật nói chung và pháp luật về BV&PTR nói riêng cần được xây dựng dựa trên những nghiên cứu, đánh giá cơ bản về cơ sở kinh tế, xã hội trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay.

Những tác động tích cực của nền kinh tế thị trường đối với hoạt động BV&PTR bằng phương thức giao khoán như: sự đa dạng về chủ thể bảo vệ rừng, huy động được các nguồn tài chính phục vụ bảo vệ, phát triển rừng; bảo đảm minh bạch hóa hình thức sở hữu, sử dụng về rừng và đất rừng giữa nhà nước với tổ chức doanh nghiệp và cá nhân; các chủ thể quản lý, BV&PTR rất chú trọng đến việc gia tăng lợi ích và các giá trị kinh tế từ rừng theo hướng tách bạch giữa nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và công ích, đồng thời tận dụng sản phẩm và tiềm năng từ rừng. Bên cạnh đó, những tác động tiêu cực đến hoạt động BV&PTR bằng phương thức

giao khoán rừng cũng không phải là nhỏ như: đầu tư vào rừng đòi hỏi nhu cầu vốn lớn, dẫn đến những diện tích đất rừng của các Công ty lâm nghiệp, Ban Quản lý chưa được giao khoán để bảo vệ bị lấn chiếm, khai thác cạn kiệt tài nguyên rừng, thậm chí tìm mọi cách để chuyển đổi mục đích sử dụng rừng và đất rừng để khai thác. Với sức ép về nhu cầu cuộc sống, nhiều hộ dân lấn chiếm đất rừng để sản xuất, tiếp tay cho lâm tặc vận chuyển, khai thác rừng trái phép.

Dựa trên những tác động tích cực và tiêu cực đó của nền kinh tế thị trường mà nhà làm luật cần xây dựng pháp luật về BV&PTR, giao khoán rừng một mặt vừa đảm bảo được lợi ích kinh tế, vừa đảm bảo được mục tiêu quản lý rừng bền vững mà nhà nước đặt ra, đồng thời tạo được mối quan hệ chặt chẽ giữa bên giao khoán và bên nhận khoán, đảm bảo tính pháp lý; chia sẻ trách nhiệm, quyền lợi, nghĩa vụ của mỗi bên qua hợp đồng giao khoán.

Để pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán đảm bảo được lợi ích kinh tế của các chủ rừng thì việc giao đất, giao rừng cho họ, đặc biệt là việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sử dụng rừng, quyền sở hữu rừng... làm cho họ yên tâm đầu tư sản xuất. Bên cạnh đó, nhà nước cần có những quy định cụ thể về chính sách khuyến lâm như: hỗ trợ đầu tư, ưu đãi thuế, bảo hiểm rừng cây... để tài sản của các chủ rừng được đảm bảo.

Để đạt được mục tiêu phát triển bền vững tài nguyên rừng mà nhà nước đặt ra thì pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán phải được xây dựng theo hướng kích thích người dân BV&PTR thay vì hướng tới ưu đãi khai thác tài nguyên rừng, chuyển đổi một phần diện tích đất rừng... Để làm được việc này thì pháp luật về giao khoán rừng bổ sung sao cho phù hợp, nhất là phải đặt được vị trí cốt yếu của người dân, mà cụ thể là những hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số trên mọi vùng miền đất nước trong việc quản lý, bảo vệ rừng đánh giá cao và chi trả cho giá trị môi trường của rừng để các chủ rừng quan tâm BV&PTR .

Thứ hai, Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán dựa trên nền tảng văn hóa, truyền thống

Theo Luật BV&PTR năm 2004, thì đã công nhận cộng đồng dân cư là một

trong số các chủ rừng nhưng các luật tục của cộng đồng các đồng bào dân tộc lại chưa được phát huy, hơn nữa trong khi thực hiện công tác giao đất, giao rừng thì lại có sự đan xen diện tích của nhiều chủ rừng khác nhau như rừng do các công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng quản lý nên nhiều thôn, bản đã có “Hương ước mới” về bảo vệ và phát triển rừng nhưng chưa phát huy được là bao và các quyền, lợi ích của nhóm hộ, cộng đồng khi được giao rừng chưa giống như các chủ rừng khác.

Thứ ba, Nhu cầu hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán dựa trên các hoạt động hợp tác quốc tế

Hội nhập đã và đang tạo ra những thách thức to lớn, đòi hỏi ngành lâm nghiệp cần phải có những thay đổi căn bản về hình thức quản lý lâm nghiệp hiện nay nói riêng và quản trị rừng nói chung. Do vậy, cần có những đổi mới, tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả hoạt động của ngành lâm nghiệp, nhằm thay đổi hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước theo hướng hiệu quả hơn. “Đổi mới”, “tái cơ cấu” và “nâng cao hiệu quả hoạt động” tạo ra sự dịch chuyển trong phương thức quản lý, chuyển đổi từ hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước, với ưu tiên dành cho các CTLN, BQL rừng sang hình thức quản lý lấy hộ gia đình và cộng đồng làm trung tâm. Để thực hiện điều này đòi hỏi cần phải đẩy mạnh phân quyền trong sử dụng và quản lý tài nguyên rừng cho hộ và cộng đồng, nâng cao tiếp cận đất đai và tài nguyên rừng cho hộ và cộng đồng. Kèm với đó là các nguồn lực cần thiết như tiếp cận nguồn vốn đầu tư, hướng dẫn khoa học kỹ thuật, mở rộng tiếp cận thị trường nhằm giúp hộ và cộng đồng sử dụng đất một cách hiệu quả, tạo động lực quan trọng cho hộ và cộng đồng.

Khi Việt Nam gia nhập các điều ước quốc tế như: Công ước RAMSAR, Công ước CITES, Công ước CBD... đều đòi hỏi pháp luật về BV&PTR phải có sự thay đổi để hài hòa với các cam kết quốc tế đó. Thực tế, nhiều cam kết đó cũng đã được quy định trong các văn bản pháp luật như: Luật Đa dạng sinh học, Luật Bảo vệ Môi trường, Luật BV&PTR. Tuy nhiên, công tác tổ chức thực thi pháp luật nói chung và lĩnh vực pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán của chúng ta chưa tốt nên hiệu quả của các cam kết quốc tế này chưa thực sự phát huy. Để hoàn thiện

pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán chúng ta cần nghiên cứu thật kỹ các cam kết của quốc tế mà chúng ta đã thực hiện ký kết, để việc thực thi các cam kết đó đạt được kết quả cao nhất.

3.2. Phương hướng hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định

Trên cơ sở nghiên cứu về kết quả và thực trạng áp dụng pháp luật về giao khoán rừng trên địa bàn tỉnh Bình Định bước đầu gợi mở ra những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu và quan tâm giải quyết nhằm hoàn thiện pháp luật về giao khoán rừng để BV&PTR trên phạm vi cả nước, với các phương hướng như sau:

Thứ nhất, Quan điểm, đường lối của Đảng về hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán

Qua hơn 13 năm thực hiện, Luật BV và PTR 2004 đã tạo khuôn khổ pháp lý quan trọng điều chỉnh các quan hệ xã hội trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng theo mục tiêu quản lý chuyển từ nền lâm nghiệp lấy quốc doanh là chủ yếu sang nền lâm nghiệp nhân dân, đa dạng hóa các thành phần kinh tế tham gia; kinh tế lâm nghiệp từ chủ yếu dựa vào khai thác, lợi dụng rừng tự nhiên sang bảo vệ, phục hồi rừng tự nhiên và trồng rừng mới, gắn phát triển kinh tế lâm nghiệp với phát huy vai trò môi trường sinh thái, quốc phòng an ninh và an sinh xã hội.

Tuy nhiên, Đảng ta cũng nhận định công tác giao khoán rừng đã bộc lộ những tồn tại, hạn chế trong ngăn chặn tình trạng phá rừng, suy giảm rừng tự nhiên, lấn chiếm đất rừng còn diễn ra phức tạp; sản xuất lâm nghiệp bị chia cắt thành các giai đoạn riêng lẻ, hiệu quả sản xuất kinh doanh thấp; thu nhập của người làm nghề rừng thấp.

Vì vậy, để đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của xã hội đối với ngành lâm nghiệp như quản lý, sử dụng hiệu quả rừng và đất rừng; đóng góp tương xứng với tiềm năng cho nền kinh tế quốc dân; phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, hội nhập đầy đủ, hài hòa với xu hướng quản trị rừng trong điều kiện biến đổi khí hậu, góp phần phát triển kinh tế, xã hội, bảo vệ môi trường, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, định hướng phát triển ngành lâm

nghiệp, sớm thể chế hóa tại Luật như các Nghị quyết Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ X, XI và XII, nhất là Nghị quyết số 26-NQ/TW ngày 05 tháng 8 năm 2008 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X (2008) về nông nghiệp, nông dân, nông thôn xác định “*Để xây dựng nền nông nghiệp toàn diện cần phát triển toàn diện từ quản lý, bảo vệ, trồng, cải tạo, làm giàu rừng đến khai thác, chế biến lâm sản, bảo vệ môi trường cho du lịch sinh thái, lấy nguồn thu từ rừng để bảo vệ, phát triển rừng và làm giàu từ rừng*”. Kết luận số 97-KL/TW ngày 15 tháng 5 năm 2014 của Bộ Chính trị về một số chủ trương, giải pháp tiếp tục thực hiện Nghị quyết Trung ương 7 Khóa X về nông nghiệp, nông dân, nông thôn, trong đó bao gồm việc “*Thực hiện tốt công tác bảo vệ và phát triển rừng; thực hiện nghiêm chủ trương dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên; tăng cường đầu tư cho phát triển rừng trồng, nâng cao hiệu quả rừng sản xuất*”.

Theo đó định hướng phát triển ngành lâm nghiệp đến năm 2020, tốc độ tăng giá trị sản xuất lâm nghiệp đạt từ 5,5% đến 6,0%/năm, tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc đạt 42%, diện tích rừng các loại đạt 14,4 triệu ha. Đảm bảo 15% diện tích hệ sinh thái rừng bị suy thoái được phục hồi và bảo tồn [55, Tr2].

Để đạt được mục tiêu trên, Đảng ta đề ra những định hướng đối với việc quản lý, BV&PTR bằng phương thức giao khoán như sau:

Một là, phát triển lâm nghiệp có sự thay đổi về mục tiêu, từ việc lấy kinh tế nhà nước làm chính, ít chú ý đến mục tiêu về môi trường, xã hội và nhu cầu lợi ích của người dân, hướng tới nâng cao đời sống người dân và cộng đồng địa phương; phát triển lâm nghiệp lấy con người làm trung tâm, đáp ứng nhu cầu sử dụng lâm sản và sinh kế của người dân, đảm bảo sự công bằng và dân chủ trong sử dụng và hưởng lợi từ rừng.

Hai là, có sự thay đổi về cơ chế quản lý rừng, từ cơ chế quản lý rừng tập trung, sang quản lý có sự tham gia của nhiều chủ thể trong xã hội; chú trọng tới việc phát triển kinh tế hộ gia đình và cộng đồng; trong cơ chế này, quá trình phân cấp quản lý tài nguyên rừng từng bước được mở rộng, chính quyền địa phương và các tổ chức lâm nghiệp được chủ động hơn trong việc đưa ra các quyết định quản lý, bảo

vệ và kinh doanh rừng hợp lý và hiệu quả, đồng thời vai trò người dân và cộng đồng địa phương được nâng cao.

Ba là, có sự thay đổi về cách thức tiếp cận và phương thức tác động, theo đó việc quản lý tài nguyên rừng tiếp cận theo hướng đa chủ thể, đa sản phẩm, đa ngành và tiếp cận từ dưới lên; người dân tham gia vào tất cả các khâu trong quản lý rừng từ lập quy hoạch, kế hoạch, quyết định quản lý đến tổ chức thực hiện và chia sẻ lợi ích; các mô hình lâm nghiệp cộng đồng được nghiên cứu áp dụng và quan tâm thúc đẩy.

Bốn là, có sự đổi mới trong đầu tư cho phát triển lâm nghiệp theo hướng đa dạng hóa các nguồn đầu tư cho BV&PTR nhưng giảm tỷ trọng đầu tư từ ngân sách nhà nước, tăng tỷ trọng đầu tư từ khu vực ngoài quốc doanh; đẩy mạnh và lấy việc thu tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng là nguồn đầu tư quan trọng cho hoạt động BV&PTR.

Năm là, tiếp tục sắp xếp, đổi mới hoạt động của các công ty lâm nghiệp theo hướng nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai, tài nguyên rừng; có sự phân định rõ ràng giữa chức năng cung cấp dịch vụ công ích với chức năng sản xuất kinh doanh, rà soát lại hiệu quả sử dụng đất tạo tiền đề cho việc giao đất, giao rừng hợp lý trên cơ sở nhu cầu, năng lực hiện có.

Thứ hai, hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán phải hướng đến việc hài hòa lợi ích giữa các chủ thể tham gia BV&PTR

Một là, xây dựng và hoàn thiện cơ chế chia sẻ lợi ích từ rừng phải dựa trên nguyên tắc công bằng, công khai, minh bạch trên cơ sở lấy ý kiến đồng thuận của người dân nhằm tạo động lực kinh tế khuyến khích các chủ thể tham gia BV&PTR.

Hai là, phương thức chia sẻ lợi ích được xây dựng căn cứ theo từng loại rừng, từng hình thức giao nhận rừng và căn cứ vào đặc điểm văn hóa, kinh tế, xã hội của từng địa phương để xây dựng cho phù hợp.

Ba là, cơ chế chia sẻ lợi ích từ rừng hướng đến những vấn đề cơ bản: (1) Mở rộng khả năng tiếp cận tài nguyên rừng cho người dân, cộng đồng liên quan đến sinh kế, nhu cầu sử dụng lâm sản thiết yếu (2) việc tiếp cận các lợi ích từ rừng của

người dân phải đơn giản, thuận lợi, khả thi và người dân có thể làm giàu từ nghề rừng, (3) người tham gia BV&PTR phải được hưởng đầy đủ lợi ích từ những dịch vụ môi trường rừng mà họ tạo ra cho xã hội.

3.3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật và nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định

3.3.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định

Giao khoán rừng là một chủ trương, chính sách lớn của Đảng và Nhà nước triển khai trong thời gian qua với hàng loạt các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến giao khoán rừng, hưởng lợi từ rừng, đầu tư và thu hút đầu tư cho BV&PTR. Tuy nhiên, nhiều văn bản pháp luật được ban hành còn chồng chéo, văn bản thiếu tính đồng bộ, thể hiện một số điểm lạc hậu làm mất đi tính hiệu quả của pháp luật. Vì vậy, việc xây dựng văn bản pháp luật cho đồng bộ với hệ thống pháp luật trong nước, phù hợp với hệ thống pháp luật quốc tế là cần thiết và đây là giải pháp cơ bản để hoàn thiện pháp luật. Bên cạnh những văn bản luật và văn bản dưới luật đã quy định rõ ràng cụ thể, trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền lợi của các bên tham gia trong hoạt động BV&PTR bằng phương thức giao khoán. Thì sự tham gia phối hợp chặt chẽ của nhiều bộ ngành liên quan, nhằm tạo sự thống nhất trong quá trình ban hành và áp dụng pháp luật. Đồng thời để thực hiện hiệu quả công tác BV&PTR bằng phương thức giao khoán thì giải pháp đưa ra là phải hoàn thiện hệ thống pháp luật đồng thời nâng cao hiệu quả thực hiện.

Thứ nhất, hoàn thiện các quy định của pháp luật về công tác lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR

Đây được xem là điều kiện để phát triển một ngành lâm nghiệp ổn định và bền vững. Do vậy, cần hoàn thiện, bổ sung các văn bản liên quan đến việc lập quy hoạch, kế hoạch BV&PTR theo hướng đồng bộ với quy hoạch sử dụng đất, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, sát với thực tế; ban hành quy chế phối hợp và trách nhiệm của ngành NN&PTNT với ngành Tài nguyên - Môi trường trong việc lập quy

hoạch, kế hoạch BV&PTR gắn với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất lâm nghiệp. Ban hành văn bản hướng dẫn thực hiện thống kê, kiểm kê rừng và lập hồ sơ quản lý rừng gắn với việc thống kê, kiểm kê và lập hồ sơ đất lâm nghiệp làm cơ sở cho việc giao khoán rừng.

Cần thay thế quy hoạch BV&PTR ở 4 cấp: trung ương, tỉnh, huyện, xã bằng quy hoạch lâm nghiệp quốc gia để phù hợp với Luật Quy hoạch; sửa đổi các quy định liên quan đến nguyên tắc, căn cứ, nội dung, trách nhiệm, thẩm định, phê duyệt, công bố, điều chỉnh và thực hiện quy hoạch lâm nghiệp quốc gia do đặc thù của ngành lâm nghiệp; nội dung quy hoạch lâm nghiệp quốc gia bao gồm: quy hoạch 3 loại rừng, quy hoạch chế biến lâm sản; quy hoạch cơ sở hạ tầng, dịch vụ lâm nghiệp. Như vậy, quy hoạch BV&PTR chỉ là một trong những nội dung của quy hoạch lâm nghiệp quốc gia.

Thứ hai, Hoàn thiện các quy định của pháp luật đối với chủ rừng

Thực hiện mục tiêu BV&PTR bằng phương thức giao khoán phải đi liền với lợi ích mà các chủ rừng được hưởng. Nhà nước cần xem xét đến vấn đề lợi ích của chủ rừng, khuyến khích các hoạt động có lợi cho công tác giao khoán rừng đồng thời đem lại lợi ích cho các chủ rừng. như: khai thác tài nguyên rừng theo hướng du lịch sinh thái...bởi khai thác được theo hướng này chủ rừng vẫn có được nguồn thu để đảm bảo cuộc sống, trang trải những khoản đầu tư cho rừng khi chưa thu lại được lợi nhuận từ việc khai thác rừng. Khi đã giảm được áp lực về kinh tế các chủ rừng sẽ có điều kiện thuận lợi hơn để thực hiện việc BV&PTR. Phải xác định được những lợi ích mà chủ rừng được hưởng để có phương án hỗ trợ, với những khu rừng mà tiềm năng chưa lớn, Nhà nước cần tạo điều kiện cho chủ rừng có thêm các nguồn thu, được đầu tư vốn, kiến thức...phục vụ cho sản xuất.

Văn bản pháp luật hiện hành của nước ta cũng đã có những quy định cụ thể về các chính sách ưu đãi cho chủ rừng. Tuy nhiên, cần có những quy định rõ ràng cụ thể hơn nữa để đảm bảo quyền lợi của các chủ rừng, điều này tạo tiền đề tốt để các chủ rừng thấy được lợi ích từ công tác giao khoán rừng, có được lợi ích từ công tác này mới có thể khuyến khích họ yêu rừng, tâm huyết với nghề. Nhà nước nên có

quy định sau khi chủ rừng tiếp nhận, sản xuất, chăm sóc, bảo vệ rừng trong thời gian bao lâu thì được khai thác. Trong thời gian chưa được khai thác Nhà nước sẽ hỗ trợ về vốn, thuế, phí... để chủ rừng đảm bảo duy trì các hoạt động bình thường.

Cần có chế độ chính sách cho việc khen thưởng chủ rừng tuân thủ đúng các quy định của pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng. Cần xây dựng các tiêu chí, các quy định, thành lập cơ quan để giám sát việc thực hiện, xác định tuổi của các loài thực vật, động vật để có thể khai thác và đưa ra thị trường tiêu thụ điều này là cơ sở tốt cho công tác bảo vệ và phát triển rừng. Quá trình xây dựng pháp luật cần đưa ra quy định khi khai thác tài nguyên rừng, chủ rừng được hưởng lợi nhuận như thế nào, khuyến khích và hỗ trợ kinh phí là bao nhiêu để phục vụ cho công tác chăm sóc và bảo vệ rừng.

Nhà nước có các chính sách hỗ trợ kinh phí cho hoạt động nghiên cứu, đưa vào ứng dụng các công nghệ tốt cho việc thực hiện công tác chăm sóc bảo vệ rừng. Với những chủ rừng là hộ gia đình mà tiềm lực kinh tế khó khăn cần hỗ trợ thì Nhà nước tiếp tục có các chương trình, chính sách hỗ trợ về vốn, cây giống, con giống và hướng dẫn về công nghệ để họ có điều kiện thực hiện tốt việc sản xuất và bảo vệ rừng của mình.

Tiếp tục thực hiện việc miễn thuế với đất rừng đồng thời khẳng định quyền sở hữu hợp pháp của chủ rừng đối với các cây rừng, tài nguyên rừng mà chủ rừng đã bỏ vốn ra đầu tư. Khẳng định quyền sở hữu của chủ rừng với rừng, đảm bảo không bị quốc hữu hóa hoặc nếu có thực hiện việc thu hồi vì mục đích công cộng thì phải đền bù thích đáng với giá trị họ bỏ ra. Chủ rừng có thể chủ động khai thác tài nguyên từ rừng nhưng cần thông qua đơn vị quản lý về rừng ở địa phương đó.

Thứ ba, hoàn thiện các quy định về cơ chế, chính sách hưởng lợi trong việc giao khoán để bảo vệ và phát triển rừng

Giao khoán quản lý, bảo vệ và phát triển rừng với quan điểm là nhất thiết phải do nhà nước quản lý và đầu tư thích đáng. Mục tiêu đặt ra của chính sách giao khoán quản lý, bảo vệ và phát triển rừng là phải bảo vệ được rừng tự nhiên và nâng cao đời sống của người nhận khoán. Để thực hiện được điều này, vấn đề cần quan

tâm là: phải nâng cao được vai trò của cộng đồng tham gia vào quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; huy động mọi nguồn lực cho các hoạt động BV&PTR, đặc biệt xây dựng được quỹ bảo vệ và phát triển rừng để thu được của các đối tượng đóng góp bắt buộc; đồng thời tìm kiếm các nguồn tài chính khác để thực hiện công tác bảo vệ và phát triển rừng như chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Giao khoán rừng cần bảo đảm tính hài hòa lợi ích về kinh tế và môi trường cho cả chủ rừng, các đối tượng nhận khoán. Quan điểm của người dân nhận khoán rừng cho thấy hầu hết nguyện vọng của họ là được phép trồng các loại cây dưới tán rừng để cải thiện cuộc sống, tăng thu nhập, trong đó nếu là rừng sản xuất thì trồng bổ sung cây keo lai chu kỳ ngắn, còn rừng phòng hộ và đặc dụng thì được trồng xen theo băng cây keo lai. Đây có thể được xem là một đề xuất có ý nghĩa thực tiễn và cần nghiên cứu để tìm kiếm các giải pháp kỹ thuật nhằm nâng cao hiệu quả việc giao khoán BV&PTR.

Ban hành văn bản quy định về giao khoán rừng để đảm bảo quyền hưởng lợi và trách nhiệm của các bên tham gia, nhất là quyền tiếp cận nguồn tài nguyên rừng, khai thác và sử dụng lâm sản phụ một cách bền vững.

Quy định rõ chính sách hưởng lợi hoặc cơ chế chia sẻ lợi ích giữa người giao khoán và người nhận khoán. Đồng thời, có cơ chế chính sách ưu đãi về vốn, chính sách thuế cho các Công ty Lâm nghiệp và Ban quản lý rừng...; đồng thời, có chính sách hỗ trợ thị trường, xúc tiến thương mại tạo đầu ra ổn định cho sản phẩm sản xuất; chính sách ưu đãi đầu tư và hỗ trợ đầu tư đối với người nhận khoán, nhằm khuyến khích các hộ nhận khoán để phát triển sản xuất, kinh doanh nâng cao thu nhập.

Thứ tư, Hoàn thiện quy định pháp luật về phát triển lâm nghiệp cộng đồng

Yếu tố văn hóa, truyền thống của các dân tộc bản địa là một trong những yếu tố đặc thù ảnh hưởng lớn đến hoạt động BV&PTR, vì vậy, trong quá trình xây dựng và triển khai các văn bản pháp luật về BV&PTR và phát triển lâm nghiệp cộng đồng cần kết hợp sử dụng pháp luật với luật tục, hương ước, quy ước nhằm phát huy những giá trị tốt đẹp của luật tục; sử dụng luật tục như một công cụ hỗ trợ cho triển khai pháp luật, tăng cường và phát huy tính tự quản lý rừng bằng luật tục của các

dân tộc thiểu số bản địa.

Ban hành văn bản pháp luật nhằm điều chỉnh các quan hệ liên quan đến lâm nghiệp cộng đồng quy định rõ về vị trí pháp lý, vai trò, trách nhiệm, quyền hạn và quyền hưởng lợi của cộng đồng tham gia quản lý rừng; xây dựng chính sách đồng quản lý rừng; công nhận cộng đồng là một chủ rừng với tất cả các quyền như chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân; được cấp kinh phí bảo vệ rừng và Nhà nước có chính sách hỗ trợ cộng đồng bảo vệ rừng đến khi có thu nhập từ rừng.

Xây dựng chính sách hưởng lợi từ rừng hợp lý và việc cho phép người dân và cộng đồng địa phương được quyền tiếp cận, khai thác, sử dụng lâm sản một cách bền vững cho nhu cầu thiết yếu của mình sẽ tạo ra động lực quan trọng thu hút và nâng cao tính trách nhiệm của người dân trong BV&PTR; tạo ra sự công bằng và dân chủ trong việc hưởng dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên, góp phần tạo ra sự ổn định xã hội, sự phát triển của cộng đồng và sự thịnh vượng của người dân.

Thứ năm, hoàn thiện quy định pháp luật về tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước về giao khoán rừng

Cùng với việc ban hành hệ thống văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lý cho triển khai công tác giao khoán rừng, việc tổ chức triển khai nhằm đưa chính sách pháp luật vào cuộc sống là một trong những nội dung cơ bản trong hoạt động QLNN về giao khoán rừng. Để nâng cao hiệu lực, hiệu quả của hoạt động QLNN về giao khoán rừng ở Bình Định trong thời gian tới, công tác tổ chức và hoạt động QLNN về giao khoán rừng cần hoàn thiện.

Hiện nay, lực lượng thực hiện công tác quản lý đất rừng trên địa bàn tỉnh Bình Định còn mỏng so với diện tích đất rừng lớn.

Cấp tỉnh: Sở Nông nghiệp và PTNT là cơ quan quản lý Nhà nước về Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, giúp Sở quản lý Nhà nước về Lâm nghiệp là Chi cục Kiểm lâm.

Cấp huyện: Phòng Nông nghiệp&PTNT/Phòng Kinh tế huyện, thị xã, thành phố là cơ quan tham mưu giúp cho UBND huyện, thị xã, thành phố thực hiện chức năng quản lý nhà nước về rừng và phát triển lâm nghiệp. Hạt Kiểm lâm huyện, thị

xã, thành phố là cơ quan kiểm tra, giám sát việc thi hành luật BV&PTR.

Cấp xã: Có xã, thị trấn có 01 cán bộ hợp đồng về công tác phát triển lâm nghiệp, còn lại đa số các xã cán bộ làm kiêm nhiệm về công tác phát triển lâm nghiệp.

Từ thực tế cho thấy, mỗi cán bộ, công chức phải đảm nhận một khối lượng công việc tương đối lớn, nếu lực lượng quản lý, thực thi pháp luật không đáp ứng yêu cầu, thì việc triển khai thực hiện các nhiệm vụ, thực thi các quy định của pháp luật về quản lý, BV&PTR sẽ không mang hiệu quả và sẽ khó đảm bảo được tính nghiêm minh của pháp luật. Để giải quyết được tình trạng này, cần có những giải pháp đồng bộ nhằm để nâng cao tính chuyên nghiệp của cán bộ trong các cơ quan quản lý, phải xây dựng được đội ngũ cán bộ có chuyên môn chuyên sâu nhưng đồng thời phải có bản lĩnh chính trị, tư tưởng vững vàng và đạo đức trong thi hành công vụ. Mặt khác, bên cạnh việc tăng mức xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật trong công tác giao khoán rừng; sắp xếp lại đội ngũ cán bộ thực hiện công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, tăng biên chế ở cấp cơ sở, giảm tình trạng biên chế cán bộ theo hình nón ngược, đồng thời có những chế độ đãi ngộ cho cán bộ ở những vùng khó khăn, có như vậy, pháp luật được thực thi mới có hiệu quả.

Thứ sáu, xây dựng ban hành một số văn bản quy phạm pháp luật

Hệ thống những quy định pháp luật về BV&PTR, về giao khoán rừng đã được ra đời từ rất sớm, trải qua một khoảng thời gian dài những quy định pháp luật này đã được sửa đổi, bổ sung, thay thế cho phù hợp với tình hình kinh tế của nước ta và phù hợp với tiến trình hội nhập quốc tế. Tuy nhiên pháp luật BV&PTR, giao khoán rừng và các pháp luật khác có liên quan quy định còn thiếu đồng bộ, chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn, nhất là những quy định liên quan đến quyền và nghĩa vụ của một số chủ thể quản lý rừng, về phân loại đất, phân loại rừng, quản lý đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng, quản lý hệ thống bảo tồn thiên nhiên,... thiếu thống nhất với một số Luật khác (như Luật Dân sự, Luật Đa dạng sinh học 2008,...). Hiến pháp năm 2013, Luật Đất đai năm 2013, Luật Bảo vệ môi trường năm 2014, trong đó có nhiều chế định và quy định mới liên quan đến lâm nghiệp (quyền sở hữu rừng,

quyền sử dụng rừng và trách nhiệm, quyền, nghĩa vụ của các chủ thể trong mối quan hệ giao khoán rừng; các quy định về môi trường trong quản lý lâm nghiệp...).

Sự phát triển của nền kinh tế với nhiều vấn đề đã nảy sinh nên pháp luật cần có sự thay đổi cho phù hợp. Nhà nước cần sửa đổi, bổ sung thống nhất hệ thống các văn bản pháp luật liên quan đến công tác BV&PTR, giao khoán rừng mà nòng cốt là Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Ban hành các văn bản pháp luật cần quy định cụ thể và rõ ràng về các loại rừng, ranh giới rừng, cơ chế quản lý, giao khoán bảo vệ và phát triển các loại rừng. Quy định rõ ràng quyền lợi của các chủ thể tham gia BV&PTR, thấy được lợi ích của các bên khi tham gia công tác giao khoán rừng.

3.3.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng bằng phương thức giao khoán từ thực tiễn tỉnh Bình Định

Ban hành một hệ thống pháp luật hoàn chỉnh, đồng bộ, điều chỉnh có hiệu quả các quan hệ BV&PTR bằng phương thức giao khoán là điều không dễ dàng, song việc tổ chức thực thi trên thực tế một cách khách quan, minh bạch và nghiêm minh là một công việc còn khó hơn nhiều. Để nâng cao hiệu quả áp dụng pháp luật trong lĩnh vực BV&PTR bằng phương thức giao khoán cần tập trung vào một số giải pháp cơ bản sau:

Thứ nhất, tăng cường công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán

Đây là một hoạt động có ý nghĩa thiết thực, được coi như là khâu đột phá để chuyển tải thông tin pháp luật, các chế độ, chính sách của nhà nước, đường lối chủ trương của đảng về công tác giao khoán rừng, để đưa pháp luật BV&PTR vào cuộc sống của cộng đồng dân cư.

Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán là việc nâng cao ý thức pháp luật cho chính các chủ thể tham gia quan hệ bảo vệ và phát triển rừng và cộng đồng dân cư. Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật phải được coi là nhiệm vụ trọng tâm, thường xuyên trong việc tổ chức thực hiện pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán, chủ yếu trên các khẩu hiệu, biển báo, trên các phương tiện thông tin đại chúng như: báo hình, báo viết, báo

nói; in ấn các ấn chỉ về toàn văn hoặc trích dẫn các quy định của pháp luật, câu hỏi - trả lời về pháp luật BV&PTR bằng phương thức giao khoán, để mọi người trong cộng đồng có điều kiện tiếp xúc rộng rãi với các quy định của pháp luật, trên cơ sở đó, từng bước hình thành ý thức pháp luật, tạo tiền đề cho sống và làm việc theo pháp luật.

Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, pháp luật về BV&PTR đến với dân, bên cạnh đó phải có cơ chế hỗ trợ pháp lý cho người có quyền sử dụng đất rừng để họ hiểu được pháp luật, từ đó để họ chấp hành nghiêm túc và đầy đủ nghĩa vụ của người sử dụng đất rừng, đồng thời sẽ giúp họ bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của mình.

Việc tuyên truyền, phổ biến pháp luật BV&PTR sâu rộng đến từng người dân là hết sức cần thiết, phải có phương pháp cụ thể cho từng đối tượng, đặc biệt đối đồng bào dân tộc cần tuyên truyền ngắn gọn, dễ hiểu và phù hợp với phong tục, tập quán của từng địa phương. Thực tế cho thấy, những địa phương nào làm tốt công tác tuyên truyền, vận động người dân hiểu về chủ trương, đường lối của đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, thấy được những lợi ích của việc giao khoán rừng, thì việc BV&PTR ở địa phương đó dễ nhận được sự đồng thuận của người dân. Họ sẽ tích cực chủ động tham gia BV&PTR. Như vậy, nếu chúng ta có những quyết sách đúng đắn, hợp với lòng dân, mang lại lợi ích cho nhà nước và nhân dân thì người dân luôn luôn đồng hành cùng với Nhà nước trên con đường xây dựng và phát triển đất nước.

Thứ hai, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán

Một là, cần đào tạo, phát triển đội ngũ cán bộ thanh tra đủ về số lượng, có năng lực chuyên môn và phẩm chất đạo đức, đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ và tăng cường công tác thanh tra, kịp thời phát hiện xử lý vi phạm pháp luật trong quản lý và giao khoán đất rừng bảo đảm hoạt động này được thực hiện đúng quy hoạch và pháp luật.

Hai là, Các cơ quan chức năng như hệ thống cơ quan kiểm lâm phải thường

xuyên thực hiện kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về quản lý, BV&PTR của các chủ rừng. Tùy theo chức năng và thẩm quyền cần kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc giao khoán rừng cho các đối tượng theo quy định của pháp luật, đồng thời thường xuyên kiểm tra, phát hiện chấn chỉnh các thiếu sót, sai phạm về chuyên môn trong việc thực hiện các nội dung giao khoán rừng. Kiểm tra, giám sát việc chi trả dịch vụ môi trường rừng của các chủ thể hưởng lợi.

Ba là, tăng cường năng lực của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực giao khoán rừng, để bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước và công dân, góp phần ổn định an ninh, chính trị và trật tự an toàn xã hội.

Thứ tư, Chính quyền các địa phương phải tăng cường công tác phối hợp với chủ rừng trong việc bảo vệ và phát triển rừng; xử lý kiên quyết, nghiêm minh các hành vi vi phạm Luật Bảo vệ và phát triển rừng. Đặc biệt quy định mức xử lý vi phạm theo diện tích đất rừng bị lấn chiếm, chặt phá.

Thứ ba, tăng cường ứng dụng khoa học, nguồn lực tài chính cho hoạt động BV&PTR bằng phương thức giao khoán

Các địa phương (cấp tỉnh) phải bố trí kinh phí để tiến hành rà soát, thiết kế lại diện tích rừng nhận khoán cho phù hợp với công nghệ đo đạc, thiết kế tiên tiến hiện nay (đo đạc, xác định vị trí bằng máy định vị cầm tay GPS; sử dụng, can vẽ bản đồ số hóa trên máy vi tính; kiểm tra, quản lý bằng công nghệ thông tin, ảnh viễn thám,...).

Hiện đại hóa công tác quản lý đất rừng thông qua việc áp dụng công nghệ thông tin vào hoạt động quản lý cũng như cung ứng dịch vụ về quản lý đất rừng cho người có nhu cầu, ứng dụng thành quả khoa học công nghệ vào công tác quản lý và giao khoán đất rừng. Xem trọng công tác nghiên cứu, dự báo và thực hiện đồng bộ các giải pháp để ứng phó với quá trình biến đổi khí hậu và thảm họa thiên nhiên. Từ đó có những định hướng cho công tác quản lý và giao khoán đất rừng, bảo vệ và cải tạo sử dụng hợp lý, có hiệu quả tài nguyên đất rừng.

Yếu tố tài chính là một yếu tố quan trọng, bất kể hoạt động nào cũng cần phải có kinh phí để thực hiện thì mới có thể hoạt động và đạt hiệu quả cao được, hoạt động BV&PTR bằng phương thức giao khoán cũng vậy cần phải có nguồn tài chính

đầu tư để duy trì và phát triển đạt hiệu quả trong hoạt động này. Do vậy, không chỉ trông chờ vào các nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước mà cần phải mở rộng, tích cực hơn nữa trong việc huy động các kênh, sự đóng góp từ các tổ chức, cá nhân, sự hỗ trợ đầu tư từ các tổ chức nước ngoài. Khuyến khích mọi cá nhân, tổ chức tham gia BV&PTR, đầu tư và hưởng lợi từ nghề rừng; triển khai mạnh chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, có kế hoạch lồng ghép công tác giao khoán rừng với các chương trình dự án của chính phủ về BV&PTR.

Tùy vào điều kiện của mỗi địa phương mà cần phải điều chỉnh, bổ sung cơ chế, chính sách hưởng lợi từ rừng phù hợp, tạo điều kiện và khuyến khích các hộ tham gia bảo vệ rừng, đặc biệt phải tăng định mức kinh phí hỗ trợ cho hộ nhận khoán cao hơn mức hiện nay 300.000-400.000 đồng/ha/năm.

Thứ tư, tăng cường kiểm soát tình trạng di dân tự do và bảo đảm việc làm để những người dân sống gần rừng và trong rừng có cuộc sống ổn định

Tình trạng di dân tự do và phá rừng hiện nay đang là vấn đề bức xúc và trở thành một thứ “nạn” cản trở việc thực hiện pháp luật, mặc dù được chính phủ, các Bộ, ngành và các địa phương hết sức quan tâm nhưng những cuộc “di dân tự do” của đồng bào các dân tộc để tìm một cuộc sống dễ chịu hơn, họ vào sống trong rừng sâu và thực hiện chặt phá, đốt rừng để làm rẫy, từ đó đã gây ra khó khăn trong công tác bảo vệ và phát triển rừng.

Rừng và đất lâm nghiệp gắn chặt chẽ với đời sống của đồng bào các dân tộc miền núi, hiện nay đời sống của họ còn rất nhiều khó khăn. Người dân vừa là lực lượng to lớn bảo vệ rừng, đồng thời cũng đang là lực lượng trực tiếp vi phạm các quy định của nhà nước về bảo vệ rừng nhằm giải quyết những nhu cầu tối thiểu của đời sống trước mắt. Do vậy, quản lý bảo vệ và phát triển rừng phải đi đôi với việc bảo đảm và nâng cao đời sống của đồng bào miền núi. Để thực hiện được nhiệm vụ này, đòi hỏi Nhà nước phải có cơ chế, chính sách phù hợp.

Thứ năm, thực hiện rà soát, điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng, ranh giới giao khoán đất rừng

Một trong những công cụ quan trọng và không thể thiếu của công tác quản lý sử dụng đất rừng đó là quy hoạch 3 loại rừng, đồng thời trong việc quản lý, sử dụng đất rừng đảm bảo ổn định, không xảy ra tranh chấp phải có mốc giới rõ ràng giữa các loại rừng, thửa đất rừng. Do vậy, cần thực hiện điều chỉnh, bổ sung quy hoạch 3 loại rừng cho phù hợp với điều kiện thực tế ở địa phương, hỗ trợ kinh phí cắm mốc giới để phân định rõ ranh giới theo quy hoạch. Điều chỉnh lại diện tích rừng nhận khoán sau khi diện tích rừng nhận khoán đã được đo đạc, thiết kế lại; thực hiện việc rà soát giao đất, giao rừng cho các ban quản lý để đảm bảo cơ sở pháp lý cho các ban quản lý, công ty lâm nghiệp gắn với nghĩa vụ, trách nhiệm, quyền hạn của các chủ rừng đối với diện tích được giao.

Tiểu kết chương 3

1. Hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán ở Việt Nam đòi hỏi phải mang tính khách quan. Yêu cầu đặt ra cho việc hoàn thiện pháp luật là vừa phải có những giải pháp mang tính định hướng đúng đắn, phù hợp; vừa phải có những giải pháp thiết thực, nhằm thực hiện những mục tiêu sau: Thứ nhất, khắc phục những hạn chế, bất cập đang tồn tại, ảnh hưởng tiêu cực đến việc giao khoán rừng ở nước ta hiện nay; Thứ hai, hướng tới việc xây dựng được hệ thống pháp luật hoàn chỉnh hơn về BV&PTR bằng phương thức giao khoán ở Việt Nam.

2. Hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán ở Việt Nam là một trong những nhiệm vụ khó khăn, phức tạp, cần phải có một quá trình và không chỉ có những định hướng đúng đắn mà đòi hỏi cần phải có những giải pháp khả thi, thiết thực đi đôi với việc tổ chức, thực hiện có hiệu quả các giải pháp đề ra trong đời sống thực tế.

3. Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng pháp luật đã được thực hiện ở chương 2; để từ đó rút ra được những tồn tại, hạn chế, bất cập cần phải hoàn thiện. Chương 3 đưa ra được những luận giải khoa học cho sự cần thiết của việc định hướng hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán. Từ đó, Luận văn đề xuất một số giải pháp hoàn thiện pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán.

Nhóm giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán. Nội dung này tập trung vào một số giải pháp cơ bản như: tăng cường công tác tuyên truyền; tăng cường thanh tra, kiểm tra, giám sát; tăng cường ứng dụng khoa học, nguồn lực tài chính; kiểm soát công tác di dân, tạo việc làm cho người dân gần rừng và rà soát điều chỉnh quy hoạch 3 loại rừng, ranh giới thửa đất.

KẾT LUẬN

Ngày nay, vấn đề bảo vệ và phát triển rừng tự nhiên là một vấn đề cấp thiết cần sự chung tay và nỗ lực của nhiều cơ quan, tổ chức, cá nhân. Một trong những phương thức BV&PTR hiệu quả trong thời gian qua, đó là phương giao khoán rừng, nó đã phát huy được sức mạnh của toàn xã hội để bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng.

Qua nghiên cứu các vấn đề lý luận có liên quan đến công tác BV&PTR bằng phương thức giao khoán, kết hợp với thực tế giao khoán rừng tại tỉnh Bình Định, tác giả có một số kết luận sau đây:

Việc giao khoán đất rừng trong thời gian qua ở tỉnh Bình Định đã làm chuyển biến căn bản trong lĩnh vực quản lý, bảo vệ và phát triển lâm nghiệp và phát triển nông thôn, đáp ứng mục tiêu là huy động nguồn lực xã hội, đặc biệt là người dân địa phương tham gia cùng với các cơ quan, doanh nghiệp Nhà nước để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng tài nguyên đất đai, bảo vệ và phát triển rừng, nhằm cải thiện cuộc sống của hộ gia đình và góp phần phát triển kinh tế xã hội của địa phương.

Có thể thấy rằng, với các điều kiện về tự nhiên, kinh tế, xã hội của tỉnh Bình Định như đã đánh giá, phân tích, tỉnh Bình Định có những mặt ưu điểm, cũng như hạn chế, khó khăn trong công tác giao khoán để bảo vệ và phát triển rừng. Tuy nhiên, vượt qua những khó khăn, công tác giao khoán rừng tại tỉnh Bình Định cũng đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận, góp phần vào việc bảo vệ và phát triển rừng nhằm phục vụ các mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội mà Đảng và Nhà nước đã đề ra. Kết hợp giữa nghiên cứu lý luận và đánh giá, phân tích thực tiễn, tác giả đã hoàn thành luận văn này. Huy vọng những phân tích, đánh giá và nghiên cứu, đề xuất trong luận văn, có thể đóng góp một phần nhỏ trong việc hoàn thiện các quy định của pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán trong thời gian tới.

Tóm lại, nghiên cứu pháp luật về BV&PTR bằng phương thức giao khoán là một lĩnh vực với nhiều vấn đề nảy sinh phức tạp. Đây là công trình đầy tâm huyết và công phu của tác giả với mục đích tìm ra những điểm phù hợp và những điểm

còn hạn chế của hệ thống pháp luật về giao khoán rừng của nước ta, trên cơ sở đó có những đề xuất giải pháp hoàn thiện cho phù hợp. Tuy nhiên, đây là một lĩnh vực pháp luật rộng, liên quan đến rất nhiều ngành luật khác nhau và các lĩnh vực nghiên cứu của các ngành khoa học khác. Vì vậy, trong quá trình nghiên cứu không thể tránh khỏi các thiếu sót. Tác giả rất mong nhận được sự góp ý của tất cả các chuyên gia, các nhà quản lý cũng như của độc giả để đề tài nghiên cứu này được hoàn thiện hơn.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006), *Thông tư số 99/2006/TT-BNNPTNT ngày 06/11/2006 về việc hướng dẫn thực hiện một số điều của Quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 08 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ.*
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2006), *Thông tư số 102/2006/TT-BNN ngày 13/11/2006 Hướng dẫn một số điều của Nghị định số 135/2005/NĐ—CP ngày 03 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản trong các nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh.*
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007), *Thông tư số 38/2007/TT-BNN ngày 25 tháng 04 năm 2007 về trình tự thủ tục giao rừng, cho thuê rừng.*
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007), *Thông tư số 57/2007/TT-BNNPTNT ngày 13 tháng 06 năm 2007 về việc sửa đổi, bổ sung một số điểm của Thông tư số 99/2006/TT-BNNPTNT.*
5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2008), *Thông tư số 05/2008/TT-BNNPTNT ngày 14 tháng 01 năm 2008 về việc hướng dẫn lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng.*
6. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 25/2009/TT-BNNPTNT ngày 05 tháng 05 năm 2009 về việc hướng dẫn thực hiện thống kê, kiểm kê rừng và lập hồ sơ quản lý rừng.*
7. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2009), *Thông tư số 34/2009/TT-BNNPTNT ngày 10 tháng 06 năm 2009 quy định tiêu chí xác định và phân loại rừng.*
8. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2011), *Thông tư số 80/2009/TT-BNNPTNT ngày 11 tháng 11 năm 2011, về việc hướng dẫn phương pháp xác định tiền chi trả dịch vụ môi trường.*

9. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Quyết định số 2192/QĐ-BNN-TCCB ngày 27 tháng 09 năm 2013, về việc ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động dự án “Phục hồi và quản lý bền vững rừng phòng hộ” vay vốn ODA của Chính phủ Nhật Bản.*
10. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2014), *Báo cáo phát triển ngành Lâm nghiệp năm 2013, phục vụ Hội Nghị thường niên FSSP ngày 21/01/2014, Hà Nội.*
11. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2015), *Báo cáo tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện Nghị định số 01/NĐ-CP ngày 04/01/1995 và Nghị định số 135/2005/NĐ-CP ngày 08/11/2005, tháng 12/2015, Hà Nội.*
12. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2017), *Thông tư số 21/2017/TT-BNNPTNT ngày 15 tháng 11 năm 2017, Hướng thực hiện Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16 tháng 6 năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020.*
13. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường (2011), *Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT ngày 29 tháng 01 năm 2011, Ban hành hướng dẫn một số nội dung về giao rừng, thuê rừng gắn liền với giao đất, thuê đất lâm nghiệp.*
14. Bộ Tài Chính – Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2013), *Thông tư liên tịch số 80/2013/TTLT-BTC-BNN ngày 14 tháng 6 năm 2013 Hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp thực hiện bảo vệ và phát triển rừng.*
15. Bộ Tài Chính – Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2016), *Thông tư liên tịch số 93/2016/TTLT-BTC-BNNPTNT ngày 27 tháng 6 năm 2016 Hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp thực hiện Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 9 tháng 9 năm 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.*

16. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Công văn số 3398/BTNMT-TCQLĐĐ* ngày 19 tháng 08 năm 2014 về việc chuyển mục đích sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng để thực hiện dự án đầu tư
17. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 23/2014/TT-BTNMT* ngày 19 tháng 05 năm 2014 về Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.
18. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT* ngày 19 tháng 05 năm 2014 về Hồ sơ địa chính.
19. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014), *Thông tư số 24/2014/TT-BTNMT* ngày 19 tháng 05 năm 2014 về Bản đồ địa chính.
20. Các số liệu từ các báo cáo thống kê, kiểm kê đất rừng của tỉnh Bình Định
21. Chính phủ (1999), *Nghị định số 163/1999/NĐ-CP* ngày 16 tháng 11 năm 1999 về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp.
22. Chính phủ (2005), *Nghị định số 135/2005/NĐ-CP*, ngày 08 tháng 11 năm 2005 Về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất rừng sản xuất và đất có mặt nước nuôi trồng thủy sản trong các nông trường quốc doanh, lâm trường quốc doanh.
23. Chính phủ (2006), *Nghị định số 23/2006/NĐ-CP* ngày 03 tháng 03 năm 2006 về thi hành Luật Bảo vệ và phát triển rừng.
24. Chính phủ (2008), *Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP*, ngày 27 tháng 12 năm 2008 về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo.
25. Chính phủ (2010), *Nghị định số 99/2010/NĐ-CP* ngày 24 tháng 09 năm 2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.
26. Chính phủ (2010), *Nghị định số 117/2010/NĐ-CP* ngày 24 tháng 12 năm 2010 về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng.
27. Chính phủ (2013), *Nghị định số 157/2013/NĐ-CP* ngày 11 tháng 11 năm 2013 quy định xử phạt hành chính về quản lý rừng, phát triển rừng, bảo vệ rừng và quản lý lâm sản.
28. Chính phủ (2014), *Nghị định số 102/2014/NĐ-CP* ngày 14 tháng 11 năm 2014 về việc xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai.

29. Chính phủ (2014), *Nghị định số 43/2014/NĐ-CP ngày 15 tháng 05 năm 2014 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật đất đai.*
30. Chính phủ (2015), *Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 09 năm 2015 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.*
31. Chính phủ (2016), *Nghị định số 119/2016/NĐ-CP ngày 23 tháng 8 năm 2016 về một số chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu.*
32. Chính phủ (2016), *Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2016 Quy định về khoán rừng, vườn cây và diện tích mặt nước trong các Ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nông, lâm nghiệp nhà nước.*
33. Chính phủ (2017), *Nghị quyết số 71/NQ-CP, ngày 08 tháng 8 năm 2017 Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Chỉ thị số 13-CT/T ngày 12 tháng 01 năm 2017 của Ban Bí thư Trung ương đảng tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.*
34. Nguyễn Thanh Hiền (2004), *Một số vấn đề cơ bản về pháp luật bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
35. Nguyễn Thanh Hiền (2012), *Hoàn thiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
36. Quốc hội (2004), *Luật Bảo vệ và phát triển rừng số 29/2004/QH11 ngày 03 tháng 12 năm 2004.*
37. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13 ngày 29 tháng 11 năm 2013.*
38. Quốc hội (2014), *Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13 ngày 23 tháng 06 năm 2014.*

39. Nguyễn Văn Quảng (2017), *Giao khoán đất rừng theo pháp luật Việt Nam từ thực tiễn tỉnh Lạng Sơn*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Viện Hàn Lâm Khoa học xã hội Việt Nam - Học viện Khoa học xã hội.
40. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Bình Định (2014), *Báo cáo số 167/BC-CCKL ngày 26 tháng 2 năm 2014 Kết quả theo dõi diễn biến rừng và đất lâm nghiệp tỉnh Bình Định trên địa bàn tỉnh Bình Định năm 2013*.
41. Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Bình Định (2017), *Báo cáo số 1205/BC-CCKL ngày 12 tháng 12 năm 2017 tổng kết hoạt động bảo vệ và phát triển rừng năm 2017*.
42. Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Bình Định (2018), *Báo cáo số 29/BC-CCKL ngày 19 tháng 3 năm 2018 Đánh giá công tác giao khoán bảo vệ rừng đến năm 2017 trên địa bàn tỉnh Bình Định*.
43. Thủ tướng Chính phủ (1992), *Quyết định 327/CT ngày 15 tháng 09 năm 1992 về một số chủ trương chính sách sử dụng rừng, đất trồng, đồi trọc, bãi bồi ven biển và mặt nước*.
44. Thủ tướng Chính phủ (1998), *Quyết định số 661/1998/QĐ-TTg ngày 29 tháng 07 năm 1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng*.
45. Thủ tướng Chính phủ (1999), *Quyết định số 187/1999/QĐ-TTg ngày 16 tháng 09 năm 1999 về đổi mới tổ chức và cơ chế quản lý Lâm trường Quốc doanh*.
46. Thủ tướng Chính phủ (2001), *Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12 tháng 11 năm 2001 về quyền lợi và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp*.
47. Thủ tướng Chính phủ (2006), *Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 08 năm 2006 về việc ban hành quy chế quản lý rừng*.
48. Thủ tướng Chính phủ (2007), *Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2007 về việc phê duyệt chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020*.

49. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 34/2011/QĐ-TTg ngày 24 tháng 06 năm 2011 về sửa đổi, bổ sung một số điều quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 08 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ.*
50. Thủ tướng Chính phủ (2012), *Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 08 tháng 02 năm 2012 về việc ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng.*
51. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định số 20/QĐ-TTg ngày 22 tháng 01 năm 2015 về việc phê duyệt Đề án bảo vệ và phát triển rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2015-2020.*
52. Thủ tướng Chính phủ (2015), *Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg ngày 09 tháng 6 năm 2015 Ban hành quy chế quản lý rừng phòng hộ.*
53. Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định số 38/2016/QĐ-TTg ngày 14 tháng 9 năm 2016 về việc ban hành một số chính sách bảo vệ, phát triển rừng và đầu tư hỗ trợ kết cấu hạ tầng, giao nhiệm vụ công ích đối với các công ty nông, lâm nghiệp.*
54. Thủ tướng Chính phủ (2016), *Quyết định số 49/2016/QĐ-TTg ngày 01 tháng 11 năm 2016, Ban hành quy chế quản lý rừng sản xuất.*
55. Thủ tướng Chính phủ (2017), *Quyết định số 886/2017/QĐ-TTg ngày 16 tháng 6 năm 2017, Phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020.*
56. Phạm Thị Thủy (2014), *Pháp luật về bảo vệ tài nguyên rừng ở Việt Nam*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Đại học Luật Hà Nội.
57. Nguyễn Thị Tiến (2010), *Hoàn thiện cơ chế pháp lý về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ và phát triển rừng ở nước ta hiện nay*, Luận văn Thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.
58. Hà Công Tuấn (2002), *Quản lý nhà nước bằng pháp luật trong lĩnh vực bảo vệ rừng ở Việt Nam hiện nay*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

59. 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 Luật học, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
60. Lê Văn Từ (2015), *Quản lý nhà nước về xã hội hóa bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên*, Học Viện hành chính Quốc gia, Hà Nội.
61. UBND tỉnh Bình Định (2016), *Quyết định số 3690/QĐ-UBND ngày 19 tháng 10 năm 2016 về việc phê duyệt kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng tỉnh Bình Định giai đoạn 2016-2020*.
62. UBND tỉnh Bình Định (2016), *Quyết định số 4016/QĐ-UBND ngày 08 tháng 11 năm 2016 về việc phê duyệt dự án bảo vệ và phát triển rừng tỉnh Bình Định giai đoạn 2016-2020*.
63. UBND tỉnh Bình Định (2016), *Quyết định số 4920/QĐ-UBND ngày 29 tháng 12 năm 2016 về việc phê duyệt kết quả kiểm kê rừng tỉnh Bình Định*.