Đổi mới, nâng cao hiệu quả lâm trường quốc doanh

LÊ XUÂN BÁ *

Ở nước ta, lâm trường quốc doanh đã có lịch sử phát triển gần 5 thập niên, do Nhà nước đầu tư vốn để thành lập và hoạt động trong lĩnh vực lâm nghiệp và là lực lượng chủ yếu thực hiện nhiệm vụ trồng, chăm sóc rừng, khai thác, chế biến lâm sản.

Bước sang thời kỳ đổi mới, Đảng và Nhà nước đã nhiều lần đề ra những chủ trương và giải pháp cơ bản về đổi mới cơ chế quản lý nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và khẳng định vai trò chủ đạo của lâm trường trong nền lâm nghiệp nhiều thành phần; từng bước chuyển lâm trường sang hoạt động theo cơ chế thị trường, tự hạch toán và trang trải chi phí sản xuất, xây dựng và phát triển vốn rừng; thực hiện kinh doanh tổng hợp, kết hợp chặt chẽ giữa khai thác với chế biến để làm tăng giá trị lâm sản phẩm.

Sau khi có Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về đổi mới cơ chế quản lý kinh tế trong nông nghiệp, ngày 5-4-1988 và Nghị định số 12/NĐ-CP, ngày 3-2-1993 về sắp xếp tổ chức và đổi mới cơ chế quản lý các doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước, các lâm trường đã từng bước chuyển từ khai thác rừng tự nhiên là chính sang trồng rừng, bảo quản và phát triển rừng; tách chức năng quản lý rừng về mặt nhà nước với quản lý rừng về mặt sản xuất, kinh doanh. Đây là một bước tiến trong việc đổi mới quản lý nhà nước đối với loại hình doanh nghiệp đặc thù này. Trong các hoạt động lâm sinh, phần lớn các lâm trường đều được giao nhiệm vụ làm chủ các dự án thuộc chương trình hỗ trợ phát triển lâm nghiệp của Nhà nước, như các Chương trình 327 về phủ xanh đất trống, đồi núi trọc trước đây, nay là Chương trình 661 về trồng mới 5 triệu héc-ta rừng.

Đến năm 1999 việc đổi mới lâm trường đã đạt được một số kết quả bước đầu. Hầu hết các lâm trường đã được Nhà nước xác định trên hồ sơ quy hoạch. Một số đã xác định được trên thực địa ranh giới rừng và đất nông - lâm nghiệp, giao quản lý, phân chia rừng thành các tiểu khu. Các lâm trường đã trồng và bảo vệ được hàng triệu héc-ta rừng tập trung, hình thành một số vùng rừng nguyên liệu công nghiệp tập trung và rừng phòng hộ. Nhiều lâm trường đã thực sự đóng vai trò là trung tâm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội vùng cao, vùng xa, vùng biên giới, nhất là trong xây dựng kết cấu hạ tầng, dịch vụ sản xuất và đời sống, bảo đảm quốc phòng - an ninh. Ở nhiều địa phương nhờ duy trì được lâm trường nên đã giữ và phát huy được vai trò và đóng góp của đội ngũ cán bộ quản lý và khoa học; kỹ thuật lâm nghiệp có nhiều kinh nghiệm thực tế đối với sự nghiệp lâm nghiệp.

* TS, Phó viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

Tuy vậy, bên cạnh những mặt tích cực, một số yếu kém của lâm trường vẫn đang tồn tại: công tác bảo vệ rừng còn nhiều lúng túng; cơ sở vật chất - kỹ thuật nhìn chung thấp kém, lạc hậu, thậm chí nhiều lâm trường không bảo tồn được cơ sở vật chất - kỹ thuật đã xây dựng trong nhiều năm, để xuống cấp không sử dụng được; hiệu quả sản xuất, kinh doanh thấp, đời sống người lao động khó khăn; cơ chế hoạt động lại thiếu rõ ràng, tình trạng vừa kinh doanh vừa làm nhiệm vụ công ích còn phổ biến, trong khi các yếu tố bảo đảm cho lâm trường vừa phát triển kinh doanh hiệu quả, vừa làm tốt các nhiệm vụ công ích là phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn và bảo vệ rừng... chưa đầy đủ.

Trước tình hình đó, ngày 16-9-1999 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 187/1999/QĐ-TTg về đổi mới tổ chức và cơ chế quản lý lâm trường quốc doanh, nhằm tháo gỡ khó khăn về mặt cơ chế để các lâm trường được tự chủ trong sản xuất, kinh doanh, làm tốt vai trò là lực lượng nòng cốt trong sản xuất lâm nghiệp, là trung tâm dịch vụ và cung ứng vật tư, tiền vốn, hướng dẫn kỹ thuật, chế biến và tiêu thụ sản phẩm cho các hộ gia đình và các cá nhân trong việc trồng, bảo vệ, nuôi dưỡng và sử dụng hợp lý tài nguyên rừng.

Thực tế sau 5 năm triển khai thực hiện cơ chế mới theo Quyết định 187 đã đem lại khả năng chủ động kinh doanh hơn cho lâm trường, mở ra cơ hội để lâm trường phát triển nhiều hình thức kinh doanh mới. Lâm trường cũng chủ động được việc lựa chọn đối tác để liên doanh, liên kết trong trồng rừng. Quyết định 187 phù hợp với việc phát huy động lực của nền kinh tế nhiều thành phần, cho phép đa dạng hóa mô hình khoán xây dựng vốn rừng, làm xuất hiện nhiều mô hình khoán bảo vệ rừng cho người dân có hiệu quả, trong đó có cả các hình thức hợp đồng khoán xây dựng vốn rừng giữa các lâm trường và người dân sống trên địa bàn.

Tuy vậy, tiến độ triển khai thực hiện Quyết định 187 tại các địa phương rất chậm, chưa đạt được các mục tiêu đề ra. Nhiều tỉnh vẫn chưa triển khai những hoạt động cụ thể để thực hiện Quyết định của Chính phủ. Nội dung và trình tự triển khai thực hiện không thống nhất, không bám theo Quyết định 187 và Thông tư liên tịch số 109. Tình trạng trên có nhiều nguyên nhân, nhưng cơ bản là:

- *Các văn bản hướng dẫn thực hiện Quyết định 187 còn chậm và chưa thống nhất.* Hơn một năm sau khi có Quyết định 187, Thông tư liên tịch số 109/2000/TTLT/BNN-BTC giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Bộ Tài chính về hướng dẫn thực hiện Quyết định 187 mới được ban hành, nhưng văn bản quy định về trình tự, thủ tục giao và khoán rừng, phương pháp phân loại rừng, xác định chất lượng rừng khi giao và khoán để làm cơ sở chỉ đạo các cấp, các ngành thực hiện đến nay vẫn chưa có. Trong thời gian này, Thủ tướng Chính phủ lại ban hành Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg, ngày 26-4-2002 về tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước và tổng công ty. Quyết định 58 đã tác động đến việc sắp xếp các lâm trường quốc doanh theo một hướng khác. Đó là, chỉ các doanh nghiệp nhà nước trồng và bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ là thuộc đối tượng sắp xếp theo hướng tổ chức hoạt động như doanh nghiệp hoạt động công ích, không đề cập đến hướng tổ chức các lâm trường hoạt động kinh doanh, hay ban quản lý, bảo vệ rừng như Quyết định 187 trước đây. Như vậy, trong khi Quyết định 187 chưa được hướng dẫn thực hiện hết các nội dung và một số địa phương còn chưa triển khai thực hiện hoặc vừa triển khai thực hiện thì đã có văn bản mới với những nội dung khác làm cho không ít địa phương bị

động, lúng túng, không biết nên sắp xếp lâm trường quốc doanh theo Quyết định 187 hay theo Quyết định 58.

- *Việc hướng dẫn, kiểm tra thực hiện ở nhiều địa phương còn chậm do chưa nhận thức đầy đủ về yêu cầu thực tiễn đang đặt ra và nội dung Quyết định 187, việc chỉ đạo thực hiện ở các tỉnh lại rất khác nhau.* Nhiều nơi hiểu rất đơn giản kinh doanh lâm nghiệp chỉ là khai thác gỗ, dẫn đến việc sắp xếp chỉ dựa vào khả năng khai thác gỗ của lâm trường, không đưa nội dung kinh doanh mới vào phương án tổ chức lại lâm trường. Do vậy, các lâm trường đã không xác định hướng phát triển sản xuất, kinh doanh đa dạng, phù hợp với thực tiễn để xây dựng phương án sắp xếp cho hợp lý và hiệu quả.

- *Chưa làm rõ ai là chủ rừng thực sự.* Xác định được chủ rừng đích thực là vấn đề cốt lõi của việc xây dựng và phát triển ngành lâm nghiệp, nhưng trong điều kiện nước ta, rừng và đất rừng đã được xác định là thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là đại diện của chủ sở hữu. Nhà nước giao đất, giao rừng cho các tổ chức, cá nhân để sản xuất, kinh doanh hay bảo vệ, khoanh nuôi theo pháp luật. Những tổ chức, cá nhân này là những người sử dụng rừng và đất rừng, nhưng khi tiến hành sản xuất, kinh doanh phải tuân theo các quy định nghiêm ngặt của Nhà nước. Vì thế, thực tế cho thấy, chủ rừng đang mang tính hình thức, rừng càng ngày càng mất đi, song chưa xác định được trách nhiệm thuộc về chủ thể nào. Trong khi đó, *tổ chức lâm trường thay đổi thường xuyên và không ổn định,* làm ảnh hưởng không tốt tới việc bảo vệ rừng và hiệu quả kinh doanh của lâm trường.

- *Nhiệm vụ của lâm trường thiếu rõ ràng, chỉ tiêu khai thác không ổn định.* Hiện nay mục tiêu lợi nhuận đối với lâm trường kinh doanh được hiểu trong phạm vi nào, đến đâu đều chưa được xác định rõ. Trong khi đó, chỉ tiêu khai thác gỗ do Nhà nước phân bổ và khi khai thác rừng, lâm trường phải có thiết kế khai thác (đối với rừng tự nhiên là phương án điều chế rừng) được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xét duyệt và phải chấp hành quy trình kỹ thuật lâm nghiệp... Điều đó đã làm cho lâm trường bị trói buộc, khó tự chủ được kế hoạch sản xuất, kinh doanh.

- *Đất và vốn rừng chưa được rà soát và giao cụ thể cho lâm trường.* Mặc dù các cấp chính quyền địa phương đều yêu cầu rà soát đất đai lâm trường trong các văn bản của mình, nhưng đến nay, việc rà soát cụ thể trên thực địa chưa làm được và vì vậy việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (nếu có) chỉ là thực hiện trên danh nghĩa (trên bản đồ), còn trên thực địa đang gặp nhiều khó khăn do thiếu kinh phí để đo đạc, xác định mốc giới... Một số lâm trường tuy đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ) nhưng phát huy tác dụng ít, thậm chí còn không thể giải quyết được tranh chấp về đất, rừng với dân địa phương vì không có sơ đồ dữ liệu cụ thể; không ít lâm trường không thể phân biệt được ranh giới giữa rừng phòng hộ với rừng sản xuất.

- *Việc xây dựng vốn rừng và tổ chức lại sản xuất, kinh doanh chưa rõ, kế hoạch khai thác lâm sản thiếu ổn định, thiếu tư duy kinh doanh tổng hợp trong lâm nghiệp.* Hiện nay, chúng ta mới dừng lại ở việc giao diện tích đất trống, diện tích đất có rừng, trữ lượng gỗ cho các lâm trường... còn giá trị vốn rừng chưa xác định được. Vì vậy, hầu hết các lâm trường vẫn chỉ hạch toán vào sổ sách vốn cố định và vốn lưu động, trong tài khoản không thể hiện được giá trị vốn rừng.

Khai thác gỗ luôn được coi là nguồn sống và đem lại lợi ích cho phần lớn các lâm trường, nhưng các lâm trường gặp nhiều khó khăn: khi muốn mở rộng diện tích rừng để kinh doanh;

chưa thực hiện được việc đấu thầu bán cây đứng, cũng như hưởng lợi từ tiền bán cây đứng; thiết kế khai thác và duyệt thiết kế khai thác còn mang tính hình thức, quan liêu, làm cản trở các lâm trường phát huy quyền tự chủ kinh doanh.

- *Vốn thực tế của lâm trường ít và không đủ đáp ứng yêu cầu sản xuất, kinh doanh.* Các kết quả khảo sát 14 lâm trường khu vực miền Trung và Tây Nguyên mới đây của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương cho thấy, lượng vốn trên 1 héc-ta đất lâm trường và đất rừng thấp, nhiều lâm trường chỉ có số vốn dưới 1 triệu đồng/héc-ta (cả diện tích đất và diện tích rừng). Tỷ trọng vốn trên một lao động của các lâm trường cũng rất thấp, dao động từ 50 - 100 triệu đồng/lao động.

Để tiếp tục tháo gỡ những vướng mắc trong đổi mới lâm trường quốc doanh, ngày 16-6-2003 Bộ Chính trị ra Nghị quyết số 28-NQ/TW, về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường. Ngày 3-2-2004 Chính phủ ban hành Nghị định số 200/2004 NĐ-CP. Những chủ trương và chính sách trên đã mở ra một hướng mới cho các lâm trường vươn lên trong cơ chế thị trường, đóng góp nhiều hơn nữa cho công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn và chủ động hội nhập thành công với kinh tế khu vực và thế giới. Theo Nghị quyết số 28-NQ/TW, phương hướng, nhiệm vụ của lâm trường trong giai đoạn phát triển tiếp theo là:

- Những lâm trường đang quản lý chủ yếu là rừng sản xuất và đất trồng rừng nguyên liệu cần được đầu tư thâm canh, sử dụng giống mới, gắn lâm trường (vùng nguyên liệu) với nhà máy chế biến (cả về tổ chức và hợp đồng kinh tế) và hoạt động theo cơ chế sản xuất, kinh doanh.

- Những lâm trường đang quản lý chủ yếu là đất rừng tự nhiên và diện tích đất được quy hoạch thành trồng rừng phòng hộ, rừng đặc dụng thì chuyển thành đơn vị sự nghiệp có thu (ban quản lý).

- Những lâm trường quản lý diện tích đất lâm nghiệp ít, phân bổ xen kẽ với đất nông nghiệp và gần khu dân cư thì thu hẹp diện tích, chuyển thành đơn vị sự nghiệp có thu, làm dịch vụ sản xuất cây giống, xây dựng mô hình ứng dụng và chuyển giao tiến bộ kỹ thuật cho nông dân trong vùng. Diện tích còn lại chính quyền địa phương sẽ thu hồi để đưa vào sử dụng theo quy định của Luật Đất đai.

- Những lâm trường không cần giữ lại sẽ được giải thể, chính quyền địa phương thu hồi đất để sử dụng theo quy định của pháp luật.

Như vậy, để tiếp tục đổi mới lâm trường theo các quan điểm của Nghị quyết số 28 của Bộ Chính trị và Nghị định 200 của Chính phủ trước mắt phải tập trung rà soát, phân loại rừng, xác định tiêu chí và các bước đi cụ thể trong đổi mới. Phân biệt rõ loại hình lâm trường thực hiện nhiệm vụ công ích và nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh. Những lâm trường quốc doanh được sắp xếp phải là những lâm trường thực sự có khả năng sản xuất, kinh doanh, những lâm trường quốc doanh chủ yếu thực hiện các chức năng quản lý rừng tự nhiên, rừng đầu nguồn không có khả năng kinh doanh, hoặc chủ yếu thực hiện các hoạt động công ích thì chuyển sang các Ban quản lý hoặc giao về cho địa phương quản lý. Trên cơ sở đó xây dựng phương án tổng thể về chuyển đổi lâm trường quốc doanh trên địa bàn.

Tiếp theo, nhằm bảo vệ và phát triển rừng tốt, giúp các lâm trường phát triển mạnh, cần đổi mới mạnh mẽ tư duy kinh tế hơn nữa theo hướng tạo điều kiện thông thoáng hơn để giúp các lâm trường thực sự tự chủ trong sản xuất, kinh doanh, triệt để xóa bỏ bao cấp, xóa bỏ cơ chế đầu tư theo kiểu xin - cho đối với lâm trường. Nên chuyển các Dự án của Chương

trình 661 từ lâm trường sang chính quyền huyện để huyện có điều kiện phân bổ công khai, hợp lý nguồn vốn trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng cùng vốn xóa đói giảm nghèo cho các cộng đồng dân cư trên địa bàn. Thí điểm tổ chức đấu thầu sử dụng nguồn kinh phí trồng rừng để huy động các thành phần kinh tế khác có điều kiện tham gia sự nghiệp bảo vệ và phát triển rừng của đất nước. Trên cơ sở đó, tìm ra mô hình quản lý rừng có hiệu quả theo hướng phát triển bền vững trước khi nhân rộng ra cả nước.

Nhà nước chỉ trực tiếp đầu tư quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ rất xung yếu và xung yếu, những vùng rừng xa dân không thể giao khoán cho dân, rừng tự nhiên còn trữ lượng lớn. Những diện tích rừng tự nhiên còn lại giao cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân để tự đầu tư kinh doanh (khoanh nuôi, tái sinh) và hưởng lợi từ kết quả sản xuất kinh doanh nghề rừng.

Trong điều kiện hiện nay, Chính phủ cần kiên quyết đẩy nhanh tốc độ kiểm kê rừng theo số lượng (diện tích) và chất lượng (trạng thái, trữ lượng từng loại rừng) để giao rừng cho chủ quản lý sử dụng là lâm trường, trên cơ sở đó từng lâm trường chủ động xây dựng phương án sản xuất, kinh doanh có hiệu quả nhất căn cứ vào định hướng dài hạn của Nhà nước. Trong quá trình này phải có biện pháp thật hữu hiệu ngăn chặn tình trạng lợi dụng lúc giao thời biến diện tích rừng tự nhiên thành đất canh tác, nhất là thành đất xây dựng ở những khu vực giáp ranh với vùng quy hoạch đất phát triển các khu công nghiệp và đặc khu kinh tế. Nhanh chóng cấp đầy đủ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trên số diện tích đất và rừng sản xuất, kinh doanh đã rà soát, xác định rõ ranh giới trên thực địa, không có tranh chấp với dân cư địa phương cho lâm trường. Những lâm trường chưa thực hiện được thì chính quyền địa phương, các bộ, ngành quản lý lâm trường cần tập trung nguồn lực để giúp lâm trường triển khai rà soát đất đai của lâm trường trên thực địa, cắm mốc giới cho phần đất của các lâm trường. Trên cơ sở đó, lâm trường chuyển từ được giao đất sang thuê đất theo chủ trương mới.

Diện tích rừng sản xuất, kinh doanh và rừng tự nhiên giao cho lâm trường cần được đánh giá theo đúng giá trị và xem việc giao vốn rừng như giao vốn ban đầu. Lâm trường được quyền sử dụng nguồn vốn này phục vụ sản xuất, kinh doanh phải theo nguyên tắc bảo toàn và phát triển vốn, theo đó lâm trường có toàn quyền quyết định thực hiện phương án sản xuất, kinh doanh theo hướng có lợi nhất, từ khai thác, làm giàu rừng, tu bổ, trồng rừng, và quản lý bảo vệ rừng theo cơ chế quản lý của các công ty lâm nghiệp như tinh thần của Nghị định 200. Thực hiện đúng cơ chế kinh doanh bình đẳng như đối với các doanh nghiệp khác.

Chú trọng bồi dưỡng, đào tạo đội ngũ giám đốc các lâm trường các kiến thức về quản trị rừng bền vững và kinh doanh trong lâm nghiệp hiện đại. Tạo điều kiện để họ tiếp cận các thông tin về quản lý, kỹ thuật, thị trường trong xu thế hội nhập. Đối với người lao động được lâm trường thuê cũng phải được trang bị kiến thức cần thiết về lâm sinh, sản xuất và kinh doanh. Hoàn thiện và nhân rộng các mô hình tốt về lâm nghiệp xã hội. Phát huy hơn nữa vai trò của cộng đồng dân cư và kinh tế hộ gia đình trong việc trồng và bảo vệ rừng.

Cuối cùng là, ở mỗi huyện có rừng, Nhà nước nên thành lập một trung tâm dịch vụ hỗ trợ phát triển lâm nghiệp xã hội vùng và xác định rõ chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ một cách cụ thể cho những trung tâm này có tính đến các phương án đổi mới cơ cấu tổ chức lâm trường quốc doanh theo Nghị định 200 của Chính phủ để sử dụng hiệu quả các nguồn lực hiện có trong vùng. ❑