

KIẾN NGHỊ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ THỰC HIỆN PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ VÀ BẢO VỆ TÀI NGUYÊN RỪNG

1. Về tổ chức quản lý nhà nước đối với tài nguyên rừng

Công tác tổ chức quản lý nhà nước đối với tài nguyên rừng cần được hoàn thiện từ cấp Trung ương đến cấp địa phương. Đổi mới tổ chức quản lý cả hệ thống cơ quan thẩm quyền chung và cơ quan chuyên môn (kiểm lâm).

Trước hết, đổi mới cách thức quản lý ở cấp Trung ương, trong đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giữ vai trò chủ đạo trong việc quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng và thực hiện cơ chế phối hợp giữa các cơ quan chức năng:

- Bộ Tài nguyên và Môi trường phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn trong công tác quản lý đất lâm nghiệp, xác định ổn định quy hoạch đất lâm nghiệp trên bản đồ và ngoài thực địa theo nghị quyết của Quốc hội; chỉ đạo thực hiện công tác giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp gắn với giao rừng, cho thuê rừng; hoàn thiện hồ sơ đối với các diện tích đất đã giao, cho thuê và tiến hành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp.

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Tài chính phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng các cơ chế, chính sách; bảo đảm đối kế hoạch ngân sách cho quản lý, bảo vệ rừng.

- Bộ Nội vụ phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng các cơ chế, chính sách, phân bổ biên chế Kiểm lâm và lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách trong các khu rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.

- Bộ Quốc phòng phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn, chỉ đạo lực lượng Dân quân tự vệ và lực lượng Kiểm lâm tham gia công tác bảo vệ rừng ở cơ sở; chỉ đạo, điều hành các lực lượng quốc phòng phối hợp có hiệu quả trong công tác bảo vệ rừng.

- Bộ Công an phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn, chỉ đạo lực lượng Dân phòng, Công an xã và lực lượng Kiểm lâm

tham gia công tác bảo vệ rừng ở cơ sở; chỉ đạo, điều hành lực lượng Công an phối hợp có hiệu quả trong công tác bảo vệ rừng.

Ở cấp địa phương, cần phối hợp đồng bộ giữa Ủy ban nhân dân các cấp và sự phối hợp giữa các ủy ban nhân dân cấp tỉnh đối với các diện tích rừng liên tỉnh. Sự phối hợp giữa ủy ban nhân dân cấp tỉnh với các bộ, ngành ở Trung ương.

Cần nâng cao năng lực của cơ quan Kiểm lâm thông qua các dự án đào tạo; đầu tư bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng; tăng cường trang bị vũ khí quân dụng và công cụ hỗ trợ cho Kiểm lâm, bổ sung nhân lực cho lực lượng Kiểm lâm vì hiện nay bình quân một cán bộ Kiểm lâm đang phụ trách bảo vệ một nghìn (1.000) ha rừng. Đây được xem là “nhiệm vụ bất khả thi” vì diện tích quá lớn, địa hình hiểm trở, khó quản lý.

Bên cạnh đó, trong những năm qua, chưa ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện hay cấp xã nào bị xử lý nghiêm khắc về việc quản lý yếu kém gây cháy rừng, mất rừng, chuyển đổi đất rừng. Điều đó chưa phản ánh đúng thực trạng quản lý tài nguyên rừng của nước ta. Vậy, để quản lý rừng bền vững thì việc làm rõ trách nhiệm của các cơ quan chức năng được xem như một biện pháp bảo đảm thực hiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng.

2. Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng

Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng là cơ sở cho việc quản lý, bảo vệ rừng thành công, nhưng công tác tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát việc thực hiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng mới thực sự gìn giữ và phát triển rừng bền vững. Chính vì vậy, một trong các giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng đó là công tác kiểm tra, giám sát việc thực hiện.

Thứ nhất, 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 và bảo vệ tài nguyên rừng của các chủ rừng như: hoạt động trồng rừng, phát

đốt nương rẫy, hoạt động phòng cháy, chữa cháy rừng, hoạt động gây nuôi, trồng cây thực vật, động vật hoang dã, hoạt động khai thác, vận chuyển lâm sản... để kịp thời ngăn chặn và xử lý các vi phạm; cơ quan Kiểm lâm thường xuyên tham mưu đầy đủ cho ủy ban nhân dân địa phương để có những chỉ đạo, ngăn chặn và giải quyết, xử lý kịp thời các vi phạm.

Thứ hai, Cục Kiểm lâm và ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện phải trực tiếp tổ chức các đoàn thanh tra, kiểm tra để thực hiện việc kiểm tra, giám sát chính các cơ quan Kiểm lâm cấp dưới nhằm ngăn chặn và đẩy lùi các hành vi vi phạm của chính lực lượng bảo vệ rừng.

Trong thời gian qua, không ít vụ việc vi phạm pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng có sự tiếp tay của Kiểm lâm như: vụ vi phạm của sáu cán bộ Kiểm lâm tỉnh Quảng Bình tiếp tay cho lâm tặc, hai cán bộ Kiểm lâm của vườn quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng tiếp tay để lâm tặc khai thác, vận chuyển gỗ sưa trong vùng lõi của vườn quốc gia.

Thứ ba, Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường và ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện, tùy theo chức năng và thẩm quyền cần kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc giao đất, giao rừng, cho thuê đất, cho thuê rừng cho các đối tượng theo quy định của pháp luật, đặc biệt là việc cho thuê rừng, đất rừng cho các tổ chức, cá nhân nước ngoài.

Trong quá trình thực hiện, những chủ thể được giao rừng, cho thuê rừng, giao đất, cho thuê đất rừng mà không tiến hành triển khai dự án theo đúng thời hạn quy định và mục đích sử dụng thì kiên quyết thu hồi.

Đối với việc chuyển mục đích sử dụng rừng, đất rừng, đặc biệt là chuyển rừng, đất rừng thành đất trồng cây công nghiệp, đất phi nông nghiệp cần được thẩm định qua các hội đồng khoa học, các chuyên gia và thực hiện theo đúng thẩm quyền đã quy định.

Thứ tư, kiểm tra, giám sát việc chi trả dịch vụ môi trường rừng của các chủ thể hưởng lợi. Hiện nay, pháp luật đã quy định các đối tượng phải chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng là các cơ sở sản xuất thủy điện, các cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch, các cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước

trực tiếp từ nguồn nước, các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch có hưởng lợi từ dịch vụ môi trường rừng, các đối tượng phải trả tiền dịch vụ môi trường rừng cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ cacbon của rừng; dịch vụ cung ứng bãi đỗ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản. Tuy nhiên, không phải chủ thể nào cũng tự nguyện thực hiện việc chi trả này.

Bên cạnh việc tổ chức thực hiện tốt pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng thì công tác kiểm tra, giám sát cũng đóng vai trò quan trọng trong việc nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng.

3. Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng

Việc hoàn thiện hệ thống các văn bản pháp luật nói chung và hệ thống văn bản về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng nói riêng sẽ không có ý nghĩa nếu người dân không biết về những quy định đó. Chính vì vậy, một trong những giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật quan trọng nữa là tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật. Chỉ có tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật mới tạo nên sự chuyển biến mạnh mẽ về ý thức tôn trọng pháp luật của người dân nông thôn và miền núi và của chính những người tổ chức thực thi pháp luật. Từ việc nhận thức được vai trò to lớn của rừng và hiểu đúng pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng, người dân mới thực sự quan tâm bảo vệ rừng, đặc biệt là rừng đầu nguồn, bảo vệ môi trường sinh thái và đa dạng sinh học.

Trong thời gian qua, các cơ quan chức năng như Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan Kiểm lâm... cũng đã thực hiện nhiều biện pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đến người dân, đặc biệt là người dân miền núi - những người trực tiếp quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng. Công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng đã đạt được kết quả đáng khích lệ - bằng chứng là theo báo cáo của Cục Kiểm lâm - Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, tổng số vụ vi phạm lâm luật

ngày càng giảm, năm 2009 là 40.841 vụ; năm 2010 là 33.821 vụ; năm 2011 là 29.549 vụ. Đến năm 2015-2016 số vụ vi phạm pháp luật đã giảm rõ rệt

Bảng 1: Tổng hợp kết quả bảo vệ rừng năm 2015-2016

TT	Hạng mục	ĐVT	6 tháng cuối năm 2015	6 tháng cuối năm 2016	Tăng, giảm	Tăng, giảm (%)
1	Số vụ vi phạm	Vụ	11.381	10.466	-915	-8
-	Phá rừng trái phép	Vụ	962	924	-38	-4
-	Khai thác rừng trái phép	Vụ	973	903	-70	-7
-	Cháy rừng	Vụ	82	183	101	123
-	Quy định về sử dụng đất lâm nghiệp	Vụ	37	41	4	11
-	Vi phạm các quy định về quản lý động, thực vật hoang dã	Vụ	129	179	50	39
-	Vận chuyển, buôn bán lâm sản trái phép	Vụ	5.431	4.493	-938	-17
-	Vi phạm về CB gỗ và lâm sản	Vụ	339	750	411	121
-	Vi phạm khác	Vụ	3.428	2.993	-435	-13

Tuy nhiên, hoạt động tuyên truyền chủ yếu mới chú trọng vào những người dân ở tại địa bàn có rừng mà chưa có những nội dung tuyên truyền phù hợp cho cả những đối tượng sử dụng sản phẩm từ rừng để họ có thái độ tốt trong việc sử dụng các sản phẩm đó, ví dụ: không dùng các sản phẩm đồ gỗ từ những loại gỗ bị cấm hoặc không tiêu thụ sản phẩm có nguồn gốc từ động vật hoang dã; tuyên truyền để mỗi người dân hiểu được giá trị môi sinh hàng ngày của mỗi chúng ta do bảo vệ và phát triển rừng mà có. Vì vậy, biện pháp tuyên

truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng phải đồng bộ để mỗi người dân đều nhận thức được vai trò của việc bảo vệ và phát triển rừng chứ không chỉ là tuyên truyền cho những người dân trực tiếp bảo vệ rừng.

Bên cạnh đó, biện pháp tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng cũng phải hết sức chú ý tới đối tượng trực tiếp tổ chức thực hiện pháp luật, áp dụng pháp luật – đó chính là cán bộ của các cơ quan chức năng. Ví dụ: cán bộ Kiểm lâm, cán bộ Quản lý thị trường phải hiểu và nắm bắt rất rõ các loài thực vật, động vật nguy cấp, quý hiếm mà pháp luật cấm tiêu thụ. Đây không phải là điều dễ dàng vì họ có thể nhận diện được các cây gỗ quý - bị cấm khai thác, sử dụng nhưng nhận diện được sản phẩm của các loài gỗ quý đó thì không hề đơn giản nên đôi khi người dân vi phạm mà cán bộ không biết.

Việc tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng là giải pháp hữu hiệu để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật chứ không phải là xử phạt thật nặng đối với người dân. Vì chỉ khi người dân nhận thức được giá trị của việc quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng và lợi ích đích thực mà họ được hưởng thì hoạt động quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng mới có thể bền vững, còn hình phạt nặng, phạt tiền cao nhưng Nhà nước không đạt được mục tiêu quản lý rừng bền vững mà cũng không thu được tiền phạt khi họ không có tài sản để nộp phạt mỗi năm 3.500 tỷ đồng, chủ yếu chi cho trồng rừng sản xuất và bảo vệ rừng .

Trong hai năm 2011 - 2012, ngân sách nhà nước đã bố trí 1.925 tỷ đồng (715 tỷ đồng năm 2011 và 1.210 tỷ đồng năm 2012). Nhu cầu vốn ngân sách ba năm (2013 - 2015) là 6.137 tỷ đồng, bình quân mỗi năm 2.045 tỷ đồng.

Tuy nhiên, với diện tích rừng trải dài trên lãnh thổ với độ che phủ 39,5% diện tích đất tự nhiên như nước ta và nhu cầu đầu tư bảo vệ rất lớn thì khoản đầu tư trên không phải là lớn. Trên thực tế, nhu cầu đầu tư cho hoạt động quản lý và bảo vệ nguồn tài nguyên này là rất lớn, đặc biệt là hoạt động phòng cháy, chữa cháy rừng.

Chúng ta đều biết, xảy ra cháy rừng gây ra những thiệt hại rất lớn không chỉ về tài sản mà còn để lại hậu quả nặng nề về môi sinh, đa dạng sinh học và không có khả năng phục hồi. Chính vì vậy, công tác phòng cháy, chữa cháy rừng cần phải được coi trọng đặc biệt. Hiện nay, công cụ phòng cháy, chữa cháy rừng tại các địa phương, cơ sở còn rất thô sơ, chủ yếu là dụng cụ thủ công như dao, cuốc, rựa, cào, bàn đập, bình bơm đeo vai, mắt cắt thực bì, máy phát điện. Vì vậy, việc phân bổ nguồn vốn đầu tư và tăng cường cơ sở vật chất cho hoạt động quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng là rất-cần thiết.

Nhà nước cần có kế hoạch đầu tư các trang thiết bị chữa cháy cho các khu rừng trọng điểm, các Ban chỉ huy phòng cháy, chữa cháy rừng và yêu cầu các chủ rừng đầu tư. Ví dụ: máy chữa cháy rừng bằng sức gió do các nhà khoa học thuộc Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam chế tạo. Loại máy này được thiết kế gọn nhẹ và dễ sử dụng ngay cả ở địa hình phức tạp, có thể dập tắt đám cháy ở mặt đất với chiều cao ngọn lửa 2,5m, chữa cháy rất tốt cho rừng bạch đàn, rừng keo, rừng cao su, rừng phòng hộ hoặc xe chữa cháy rừng đa năng, có thể chữa cháy rừng bằng đất, cát tại chỗ để dập tắt đám cháy, rất phù hợp với nơi không có nguồn nước, ngoài ra trên xe còn thiết kế hệ thống chữa cháy rừng bằng súng phun nước để dập tắt đám cháy. Chiếc xe còn có hệ thống làm sạch cỏ rác lấp ở phía sau để tạo băng cách ly khoanh vùng cô lập đám cháy .

Theo quy định hiện hành, ngân sách nhà nước hỗ trợ ban đầu khi thành lập Quỹ bảo vệ và phát triển rừng là một trăm tỷ đồng (100.000.000.000d) và cấp đủ trong thời hạn hai năm kể từ khi thành lập. Tuy nhiên, để việc chi trả dịch vụ môi trường rừng được thực hiện tốt, trong những năm đầu khi nguồn hình thành quỹ chưa ổn định, thậm chí có chủ thể còn chưa nộp phí thì Nhà nước nên cấp ngân sách hàng năm cho Quỹ bảo vệ và phát triển rừng.

Tóm lại, để nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng, ngoài các giải pháp đã phân tích như: đổi mới công tác quản lý nhà nước, tăng cường kiểm tra, giám sát, tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật thì việc tăng cường nguồn lực tài chính và cơ sở vật chất được xem như điều kiện quan trọng để thực hiện tốt việc quản lý và bảo vệ tài nguyên

rừng. Việc định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng ở nước ta cần chú trọng vào những vấn đề sau:

Thứ nhất, hoàn thiện hệ thống các quy định pháp luật trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng cần dựa trên những đặc điểm về cơ sở kinh tế - xã hội, văn hóa, truyền thống của Việt Nam. Có như vậy thì các quy định pháp luật mới thực sự “sống” trong thực tế.

Thứ hai, một số định hướng cơ bản để tiến tới hoàn thiện các quy định pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng như: bảo đảm mục tiêu quản lý rừng bền vững của Nhà nước và thực hiện thành công chiến lược lâm nghiệp của Việt Nam đến năm 2020 mà Chính phủ đã phê duyệt. Khi sửa đổi các văn bản pháp luật trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng cần chú ý đến việc minh bạch hóa các quyền tài sản liên quan đến rừng và đất rừng như Luật bảo vệ và phát triển rừng năm 2004 và Luật đất đai năm 2003, sửa đổi, bổ sung năm 2008, 2009, 2010 cho từng đối tượng cụ thể.

Thứ ba, các giải pháp hoàn thiện pháp luật quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng phải được thực hiện đồng bộ từ giải pháp sửa đổi, bổ sung các quy định pháp luật cho phù hợp đến ban hành mới văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng như: ban hành các thông tư liên tịch về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an trong lĩnh vực quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng; ban hành Bộ tiêu chuẩn về quản lý rừng bền vững và cấp chứng chỉ rừng Việt Nam; xây dựng Luật bảo tồn và phát triển thực vật, động vật hoang dã.

Thứ tư, cùng với việc triển khai các giải pháp hoàn thiện pháp luật thì các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật cũng cần chú trọng thực hiện. Đây chính là cơ sở để tổ chức thực hiện pháp luật và bảo đảm cho pháp luật quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng được thực thi có hiệu quả.

Những định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật, nâng cao hiệu quả thực hiện pháp luật nêu trên là cơ sở giúp các nhà hoạch định chính sách và các cơ quan chức năng thực thi pháp luật quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng

đạt hiệu quả cao. Đây cũng là cơ sở để các nhà khoa học tiếp tục nghiên cứu sâu hơn các vấn đề có liên quan đến hoạt động quản lý, bảo vệ rừng, sử dụng rừng, phát triển rừng; quản lý, bảo vệ, phát triển thực vật, động vật hoang dã và đa dạng sinh học.



TTBD ĐBDC

