

Quản lý, sử dụng đất đai của lâm trường quốc doanh và công ty lâm nghiệp bàn giao về địa phương

*PGS. TS. Nguyễn Bá Ngãi, trường Đại học Phenikaa
TS. Vũ Xuân Thôn, Hội chủ rừng Việt Nam*

1. Giới thiệu

Trên 65 năm hình thành và phát triển, Lâm trường quốc doanh (LTQD) và Công ty lâm nghiệp CTLN đã và đang quản lý diện tích đất rất lớn, khoảng 3,8 triệu ha năm 2002 và hiện nay khoảng 1,4 triệu ha. Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 16/6/2003 của Bộ Chính trị tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường quốc doanh và Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp đều đánh giá tình hình quản lý và sử dụng đất đai trong các LTQD trước đây, CTLN hiện nay rất yếu kém, như hiệu quả sử dụng đất đai còn thấp, diện tích đất chưa sử dụng còn nhiều, sử dụng không đúng mục đích khá phổ biến; tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai xảy ra thường xuyên, trong khi ở nhiều nơi đồng bào dân tộc thiểu số ở, đất sản xuất. Chủ trương của Đảng và Nhà nước là kiên quyết thu hồi đất sử dụng không hiệu quả hoặc chưa sử dụng hoặc sử dụng không đúng mục đích của các LTQD, CTLN giao lại cho địa phương để tiếp tục giao cho đồng bào dân tộc tại chỗ hoặc các hộ dân khác thiếu đất sản xuất.

Những câu hỏi đặt ra là: có bao nhiêu đất của các LTQD, công ty nông, lâm nghiệp đã được bàn giao về địa phương? Những vấn đề nào đang tồn tại trong quá trình bàn giao đất, quản lý và sử dụng đất được các LTQD, công ty nông, lâm nghiệp bàn giao cho địa phương? Những giải pháp nào cần thực hiện để tiếp tục bàn giao đất về địa phương và quản lý, sử dụng đất đúng mục đích và có hiệu quả?

Nhóm nghiên cứu đã tiến hành nghiên cứu tài liệu thứ cấp, gồm kết quả thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW giai đoạn 2003-2013 và Nghị quyết 30-NQ/TW giai đoạn 2014-2024 và triển khai các Kết luận của Trung ương về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Các công trình nghiên cứu liên quan được rà soát và phân tích. Khảo sát một số địa phương về thực hiện sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp qua các thời kỳ.

Báo cáo tập trung vào các nội dung chính gồm những vấn đề trong quá trình bàn giao, quản lý, sử dụng và giải pháp để thực hiện tốt công tác bàn giao đất và quản lý, sử dụng đất có hiệu quả trong thời gian tới.

2. Tình hình quản lý và sử dụng đất đai được LTQD, CTLN bàn giao về địa phương

2.1. Chuyển dịch đất đai trong quá trình tổ chức lại LTQD và CTLN

Năm 1955, ở miền Bắc thành lập Công trường sản xuất tà vẹt để cung cấp gỗ cho phát triển đường sắt. Cuối năm 1956, các công trường này đã chuyển thành Chi nhánh quốc doanh lâm khẩn. Đầu năm 1959, các Chi nhánh quốc doanh lâm khẩn đã chuyển thành Lâm trường quốc doanh (LTQD) (Nguyễn Bá Ngãi và Nguyễn Quốc Trị, 2020). LTQD hoạt động theo cơ chế thực hiện kế hoạch sản xuất kinh doanh, nhân lực và ngân sách được nhà nước giao.

Năm 1975, miền Bắc có khoảng 200 LTQD để thực hiện nhiệm vụ quản lý rừng và khai thác gỗ... Diện tích đất đai của hệ thống LTQT trong giai đoạn này chưa được xác định rõ. Năm 1986, cả nước có 413 LTQD trực thuộc trung ương, tỉnh và huyện, quản lý 4,1 triệu ha đất, chủ yếu là đất rừng. Trong giai đoạn từ 1986 đến 2002, số lượng LTQD là 256, giảm 157 LTQD là do chuyển sang các nông trường, hợp nhất để mở các lâm trường, thành lập các liên hiệp nông lâm nghiệp hoặc giải tán LTQD do cấp huyện quản lý (Nguyễn Bá Ngãi và Nguyễn Quốc Trị, 2020). Giai đoạn 2003-2013, hệ thống LTQD được sắp xếp, đổi mới theo Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 16/6/2003 của Bộ Chính trị. Kết quả sắp xếp được trình bày trong Bảng 01.

Bảng 01: Kết quả sắp xếp LTQD trước và sau khi thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Trước sắp xếp LTQD (2003)	Sau sắp xếp LTQD (2013)	Tăng (+) Giảm (-)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)
I	Diễn biến số lượng LTQD				
1	Số lượng LTQD	LTQD	256	0	-256
2	Chuyển thành Công ty TNHH MTV do nhà nước làm chủ sở hữu	Cty	0	148	+148
3	Chuyển thành Công ty cổ phần	Cty	0	3	+3
4	Chuyển thành Ban quản lý rừng	Ban	0	91	+91
5	Giải thể	LTQD	0	14	+14
II	Diễn biến về đất đai trong LTQD				
1	Đất lâm nghiệp	ha	3.828.000	2.062.340	-1.765.660
1.1	Đất rừng sản xuất	ha	2.111.000	1.681.356	-429.644
1.2	Đất rừng phòng hộ	ha	1.685.000	370.519	-1.314.481

TT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Trước sắp xếp LTQD (2003)	Sau sắp xếp LTQD (2013)	Tăng (+) Giảm (-)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)-(4)
1.3	Đất rừng đặc dụng	ha	32.000	10.375	-21.625
2	Đất sản xuất nông nghiệp	ha	43.130	49.812	+6.682
3	Đất khác	ha	219.870	110.178	-109.692
4	Đất trả lại địa phương	ha	0	415.125	415.125

(Nguồn: Bộ NN và PTNT, 2013 và Nguyễn Bá Ngãi và Nguyễn Quốc Trị, 2020)

Trong 10 năm (2003-2013), 256 LTQD với tổng diện tích 4.091.000 ha, trong đó 3.828.000 ha đất lâm nghiệp đã chuyển thành 148 CTLN quản lý 2.222.330 ha, trong đó 2.062.340 ha đất lâm nghiệp; 91 Ban quản lý rừng phòng hộ quản lý 1.350.625 ha; giải thể 14 LTQD. Trong giai đoạn này chỉ có 415.125 ha chủ yếu là đất lâm nghiệp được bàn giao về địa phương quản lý, tương đương 10% tổng diện tích đất đai của LTQD (Nguyễn Bá Ngãi và Nguyễn Quốc Trị, 2020).

Từ năm 2014 đến nay, thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị khóa XI về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp và Kết luận số 103-KL/TW ngày 02/12/2024 của Ban chấp hành Trung ương về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW, 148 CTLN được sắp xếp, đổi mới thành 114 CTLN theo 4 mô hình, đó là (Ban kinh tế trung ương, 2024; Bộ NN&PTNT, 2024):

- 03 CTLN tiếp tục tái cơ cấu, duy trì mô hình Công ty TNHH MTV 100% vốn nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh.
- 61 CTLN tiếp tục tái cơ cấu, duy trì mô hình Công ty TNHH MTV 100% vốn Nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích.
- 30 CTLN thực hiện cổ phần hóa.
- 20 CTLN chuyển đổi thành Công ty TNHH hai thành viên trở lên.

Số còn lại giải thể và chuyển sang Ban quản lý rừng phòng hộ. 114 CTLN được giữ lại tiếp tục sử dụng là 1.719.987 ha; diện tích còn lại sẽ bàn giao về địa phương là 509.614 ha. Đến nay đã thực hiện bàn giao về địa phương quản lý 259.642 ha.

Như vậy, trong 65 năm qua, LTQD đã qua nhiều lần đổi mới và sắp xếp có những chuyển biến căn bản, đó là chuyển sang hình thức tổ chức sản xuất mới là CTLN với các mô hình tổ chức sản xuất khác nhau. Đất đai trong LTQD và CTLN cũng được tổ chức lại giao cho các chủ thể khác nhau quản lý và sử dụng. Tuy nhiên, diện tích đất đai chuyển về địa phương quản lý còn rất khiêm tốn so với tổng diện tích đã chuyển về địa phương là: 674.642 ha chiếm khoảng

16,5% diện tích đất do các LTQD/CTLN quản lý, trong đó giai đoạn 2003-2013 trong khi thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW đã chuyển về địa phương 415.1250 ha, từ 2014 đến 2024 thực hiện Nghị quyết 30-NQ/TW đã chuyển về địa phương 259.642 ha.

2.2. Nhưng vẫn đề trong bàn giao, quản lý, sử dụng đất đai từ LTQD/CTLN về địa phương

2.2.1. Diện tích đất đai bàn giao cho địa phương chiếm tỷ lệ ít

Bảng 01 cho thấy trong 10 năm (2003-2013) tổng diện tích đất chuyển ra ngoài LTQD là 1.875.358ha tương đương 48,7%, trong số này, 1.460.223 ha chuyển cho các Ban quản lý rừng, và các đối tượng khác, chỉ có 415.125 ha (22%) được chuyển về địa phương. Trong giai đoạn 2014 đến 2024, các CTLN đã bàn giao cho địa phương 259.642 ha. Thực tế cho thấy, diện tích đất của LTQD và CTLN chuyển về địa phương quản lý còn rất khiêm tốn với tổng diện tích đã chuyển về địa phương là: 674.642 ha chiếm khoảng 16,5% diện tích đất do các LTQD/CTLN quản lý. Việc chuyển dịch đất từ LTQD/CTLN chủ yếu chuyển cho các đối tượng khác nhất là các Ban quản lý rừng.

Tiếp tục thực hiện Nghị quyết 30-NQ/TW ở Bảng 02 diện tích đất của các công ty nông, lâm nghiệp chuyển về địa phương chiếm 20%. Thâm chí đất lâm nghiệp thấp hơn, tương đương 17%.

Nếu hoàn thành toàn bộ việc chuyển đất đai từ các LTQD/CTLN về địa phương từ năm 2003 đến những năm tới cũng không vượt quá 1 triệu ha, chiếm khoảng 25% diện tích đất của LTQD trước đây.

Bảng 02: Diện tích đất lâm nghiệp tiếp tục được các CTLN và CTLN quản lý và diện tích đất tiếp tục được bàn giao về địa phương

STT	Chỉ tiêu	Diện tích tiếp tục được CTNN, CTLN quản lý (ha)	Diện tích bàn giao về địa phương (ha)	Tỷ lệ%
A	B	C	D	E =D/C
0	Tổng diện tích đất	1,855,492.56	377,255.97	20%
1	Đất cây hằng năm, lâu năm, nuôi trồng thủy sản, đất nông nghiệp khác	417, 533.7	120,241.12	28%
2	Tổng diện tích Lâm nghiệp (ha)	1,417,347.56	243,157.81	17%
2.1	Đất rừng sản xuất (ha)	1,140,773.65	223,346.46	19,6%
2.1.1	Đất có rừng trồng (ha)	258,000.85	90,108.66	
2.1.2	Đất có rừng tự nhiên (ha)	820,479.71	55,073.52	
2.1.3	Đất trồng quy hoạch trồng rừng (ha)	62,293.09	78,164.28	
2.2.	Đất rừng phòng hộ (ha)	273,699.17	21,603.67	8%
2.2.1	Đất có rừng trồng (ha)	39,155.52	2,121.35	

2.2.2	Đất có rừng tự nhiên (ha)	218,755.59	13,081.18	
2.2.3	Đất trồng quy hoạch trồng rừng (ha)	15,788.06	6,401.14	
2.3	Đất rừng đặc dụng (ha)	2,874.74	329.03	11%
2.3.1	Đất có rừng trồng (ha)	2,178.65	153.59	
2.3.2	Đất có rừng tự nhiên (ha)	162.43	175.44	
2.3.3	Đất trồng quy hoạch trồng rừng (ha)	533.66	0	

Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2024

2.2.2. Địa phương quản lý đất được bàn giao từ LTQD, công ty nông, lâm nghiệp còn nhiều hạn chế

Bảng 03 cho thấy đất bàn giao về địa phương còn một số vấn đề tồn tại hoặc chưa rõ trong quản lý, cụ thể là:

- 23,6% đất bị lấn chiếm, tranh chấp và cấp trùng đến nay chưa giải quyết được.
- 75.851 ha đất (14,8%) được khoán cho hộ gia đình, cá nhân hoặc cộng đồng. Diện tích và tỷ lệ này cho thấy chưa rõ một trong những mục đích chuyển đất từ LTQD, công ty nông, lâm nghiệp là giải quyết vấn đề hiệu đất sản xuất của người dân địa phương.
- Chưa có số liệu về diện tích đất được chuyển về địa phương thực hiện giao lại cho.
- Chưa có đánh giá về tình hình quản lý của địa phương đối với đất được bàn giao từ LTQD, công ty nông, lâm nghiệp.

Bảng 03: Tình hình quản lý và sử dụng đất đã bàn giao về cho địa phương

STT	Chỉ tiêu	Diện tích	Tỷ lệ %
A	B	C	
1	Tự tổ chức sản xuất (ha)	301.283	58,7
2	Cho thuê (ha)	177	0,03
3	Đất cho mượn (ha)	1.234	0,24
4	Đất bị lấn chiếm (ha)	97.649	19
5	Tranh chấp (ha)	17.607	3,4
6	Đất cấp trùng (ha)	6.122	1,2
7	Liên doanh, liên kết, HTĐT (ha)	12.759	2,5
8	Khoán đất (ha)	75.851	14,8
8.1	Khoán theo Nghị định 01 (ha)	5.073	
8.2	Khoán theo Nghị định 135 (ha)	67.981	
8.3	Khoán hằng năm (ha)	795	
8.4	Khoán bảo vệ rừng (ha)	638	
8.5	Khoán trắng (ha)	1365	
Cộng		512.685	

Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2024.

2.2.3. Đất bàn giao về địa phương không thuận lợi cho tổ chức quản lý và sản xuất

Kết quả nghiên cứu cho thấy đất của LTQD, công ty nông lâm nghiệp bàn giao về địa phương phần lớn diện tích đất không thuận lợi cho quản lý và sử dụng, cụ thể là:

- Đất trống, đồi trọc (trạng thái 1a), đất xấu, bạc màu và xói mòn nằm ở các vùng không thuận lợi về giao thông, đi lại.
- Đất bị chia cắt, phân nhỏ do tự do lấn chiếm, sử dụng.
- Không phải là “đất sạch”, nghĩa là đất mà lâm trường, công ty đã giao khoán, cho thuê, cho mượn; liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư; bị lấn, bị chiếm, đang có tranh chấp.
- Đất không có, thiếu hoặc không đầy đủ về hồ sơ đất.
- Đất không có quy hoạch rõ ràng hoặc quy hoạch không phù hợp với mục đích sử dụng, nhất là đất lâm nghiệp.
- Hiện trạng đất không được cập nhật thường xuyên về hiện trạng thực bì hoặc hiện trạng canh tác.

2.2.4. Chưa thực hiện tốt quản lý nhà nước đối với đất được bàn giao về địa phương

Khi được bàn giao, chính quyền địa phương chưa thực hiện tốt việc quản lý nhà nước đối với đối tượng đất này, cụ thể là:

- Phần lớn chưa kiểm kê, thống kê và lập bản đồ địa chính chi tiết tới các thửa đất.
- Chưa đo đạc, cắm mốc ranh giới.
- Chưa có phương án quản lý, giao và sử dụng đất, nên chưa có quyết định thu hồi hoặc xác nhận quyền sử dụng.
- Chưa giải quyết các diện tích đang tranh chấp.

3. Một số giải pháp

Để quản lý và sử dụng có hiệu quả cần thực hiện các giải pháp sau đây:

- Bộ Nông nghiệp và Môi trường cùng với các tỉnh có các công ty nông, lâm nghiệp phối hợp đôn đốc, tạo hành lang pháp lý, đơn giản hóa thủ tục hành chính để các Công ty Nông lâm nghiệp chuyển 377,255.97 ha, trong đó 243,157.81 đất lâm nghiệp về địa phương trong năm 2005 và 2025.
- Các địa phương tập trung hoàn thành kiểm kê đất, thống kê người đang sử dụng xây dựng phương án tổ chức sử dụng đất được bàn giao cho địa phương.
- Giải quyết dứt điểm các các diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm.

- Địa phương phải xử lý, giải quyết các trường hợp cấp trùng.
- Tiến hành xây dựng phương án quản lý, giao và sử dụng đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương, 2024. Kết luận số 103-KL/TW ngày 02/12/2024 Ban chấp hành Trung ương về tiếp tục thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW
2. Ban kinh tế Trung ương, 2024. Báo cáo số 241-BC/BKTTW ngày 16/11/2024 của Ban kinh tế Trung ương về hoàn thiện Đề án tổng thể 10 năm thực hiện Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2024 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả của hoạt động công ty nông, lâm nghiệp. Báo cáo củ
3. Bộ Chính trị, 2003. Nghị quyết số 28-NQ/TW ngày 16/6/2003 của Bộ Chính trị tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường quốc doanh
4. Bộ Chính trị, 2014. Nghị quyết số 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp.
5. Bộ NN và PTNT, 2013. Tờ trình số 1300/TTr-BNN-TCLN ngày 18/3/2013 của Bộ trưởng Bộ NN và PTNT về việc báo cáo Tổng kết thực hiện Nghị quyết số 28-NQ/TW của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường quốc doanh
6. Bộ NN&PTNT, 2024. Kết quả thực hiện sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp và một số nhiệm vụ trọng tâm trong thời gian tới. Báo cáo của Bộ NN&PTNT cho *Hội nghị chuyên đề về triển khai công tác sắp xếp, đổi mới công ty nông, lâm nghiệp ngày 25/04/2024*)
7. Nguyễn Bá Ngãi và Nguyễn Quốc Trị, 2020. Lâm nghiệp Việt Nam— 75 năm hình thành và phát triển (1945-2020). Nhà xuất bản Nông nghiệp- 2020.
