

**BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN**  
**VIỆN CHÍNH SÁCH VÀ CHIẾN LƯỢC PHÁT TRIỂN NNNT**

---

**BÁO CÁO TÓM TẮT**  
**ĐỀ TÀI KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ**

**NGHIÊN CỨU THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP**  
**ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NÔNG, LÂM**  
**TRƯỜNG QUỐC DOANH**

**Cơ quan chủ quản: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn**  
**Cơ quan thực hiện đề tài: Viện Chính sách và Chiến lược PTNNNT**  
**Thời gian thực hiện: Năm 2012-2013**  
**Chủ nhiệm đề tài: ThS. Lê Đức Thịnh**

**HÀ NỘI, 2015**

PHÒNG KHOA HỌC VÀ HTQT

VIỆN CHÍNH SÁCH VÀ CHIẾN  
LƯỢC PHÁT TRIỂN NNNT

CHỦ NHIỆM ĐỀ TÀI

## MỤC LỤC

MỤC LỤC.....	1
DANH MỤC BẢNG BIỂU .....	3
PHẦN MỞ ĐẦU.....	4
1. Mục tiêu nghiên cứu.....	7
1.1 Mục tiêu chung:.....	7
1.2 Mục tiêu cụ thể:.....	7
2. Đối tượng nghiên cứu và đối tượng khảo sát .....	7
2.1 Đối tượng nghiên cứu.....	7
2.2 Đối tượng khảo sát .....	7
3. Phạm vi nghiên cứu.....	8
3.1 Phạm vi thời gian .....	8
3.2 Phạm vi về nội dung.....	8
3.3 Địa bàn khảo sát. ....	8
4. Phương pháp chọn mẫu.....	9
PHẦN I: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NÔNG LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH.....	11
1. Khái niệm về quản lý nhà nước .....	11
3. Mục tiêu và trách nhiệm của nhà nước trong quản lí doanh nghiệp .....	12
4. Quản lí nhà nước với doanh nghiệp nông lâm nghiệp.....	12
5. Chỉ tiêu đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước đối với NLTQD. ....	16
PHẦN II: THỰC TRẠNG ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ KẾT QUẢ ĐỔI MỚI, SẮP XẾP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH .....	17
I. Thực trạng đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD.....	17
1. Thực trạng công tác quản lý nhà nước đối với chức năng quản lý hệ thống .....	17
1.1. Về quy hoạch, kế hoạch và chiến lược phát triển NLTQD.....	17
1.2. Quy định về chủ trương xây dựng quy hoạch 3 loại rừng.....	17
1.3 Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật thể chế hóa chủ trương đường lối của Đảng và Nhà nước về đổi mới và phát triển NLTQD.....	17
1.4. Mô hình doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và những hạn chế phát sinh.....	19
1.5. Nội dung quản lý nhà nước về đất đai, rừng và tài chính trong NLTQD. ....	22
1.6. Tổ chức bộ máy quản lý và thực thi chính sách đối với NLTQD. ....	23
II. Tình hình quản lý nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn .....	25
2.1. Về tài chính và kết quả sản xuất kinh doanh trong các DNNLN .....	25
2.2. Những hạn chế của công tác quản lý nhà nước đối với NLTQD với tư cách là chủ sở hữu vốn. ....	25
PHẦN III: ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NÔNG LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH.....	30

1. Quan điểm đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD. ....	30
2. Giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD. ....	31
2.1 Giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD .....	31
2.2 Giải pháp thúc đẩy sắp xếp, đổi mới và phát triển NLTQD .....	33
2.3 Giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý quản lý nhà nước đối với NLTQD .....	35
2.4 Giải pháp về cơ chế, chính sách đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của NLTQD.....	36
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ .....	42
I. Kết luận. ....	42
II. Một số kiến nghị. ....	48

## **DANH MỤC BẢNG BIỂU**

Bảng 1a: Số lượng mẫu đề tài đã khảo sát, phỏng vấn tổ chức .....	9
Bảng 1b: Số lượng mẫu đề tài đã phỏng vấn cá nhân ở địa phương. ....	9
Bảng 1c: Phỏng vấn, nghiên cứu ở các Bộ ngành Trung ương. ....	10
Bảng 2: Đánh giá kết quả thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW về định hướng phát triển NLTQD và các giải pháp đất đai trong bối cảnh mới. ....	24

## PHẦN MỞ ĐẦU

Trước nghiên cứu này, những nghiên cứu về vấn đề “Quản lý nhà nước” đối với với các NLTQD là rất khá ít, nếu không muốn nói là không có. Nghiên cứu về vấn đề quản lý nhà nước thường được nghiên cứu nhiều hơn đối với các khu vực doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nhà nước. Đối với các NLTQD, 2 trong số các nghiên cứu hiếm hoi đề cập đến quản lý nhà nước về NLTQD có thể dẫn ra đó là công trình của tác giả Ngô Đình Thọ và các cộng sự cuốn “Cẩm nang ngành Lâm nghiệp – Chương Quản lí Lâm trường quốc doanh” và cuốn “Những biện pháp kinh tế tổ chức và quản lí để phát triển kinh tế nông nghiệp hàng hóa và đổi mới cơ cấu kinh tế nông thôn bắc bộ” của Giáo sư GS.TS Lương Xuân Quý và tập thể tác giả của Đại học Kinh tế Quốc dân. Tuy nhiên đây là những nghiên cứu hoặc nằm ở những giai đoạn trước những năm sắp xếp đổi mới hệ thống NLTQD (2003), hoặc là chỉ đề cập đến một lĩnh vực cụ thể là lâm nghiệp.

Theo nhóm tác giả Ngô Đình thọ, Lâm trường có vai trò nòng cốt trong sản xuất lâm nghiệp. Làm trung tâm dịch vụ vật tư, kỹ thuật, chế biến và tiêu thụ sản phẩm cho các tổ chức hộ gia đình và cá nhân sản xuất lâm, nông nghiệp, Góp phần bảo vệ và phát triển rừng, phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Bảo đảm an ninh quốc phòng trên địa bàn. Lâm trường quốc doanh là doanh nghiệp nhà nước do vậy, cũng như các doanh nghiệp nhà nước khác, lâm trường phải hạch toán sản xuất kinh doanh, lấy mục tiêu là sản xuất và tiêu thụ được nhiều sản phẩm lâm sản, đem lại nhiều lợi nhuận cho lâm trường và cho Nhà nước. Lâm trường khác với các doanh nghiệp nhà nước khác là được Nhà nước giao, cho thuê rừng và đất lâm nghiệp với diện tích lớn để sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích sản xuất, kinh doanh lâm nghiệp.

Với tác giả Lương xuân Quý và các cộng sự, mô hình tổ chức lại hệ thống NLTQD, cần phải được đổi mới trường cho phù hợp với bối cảnh mới về phát triển kinh tế xã hội (nghiên cứu này thực hiện từ 1998), trên cơ sở các nguyên tắc: Thừa kế được những mặt tốt, những thành quả của các NLTQD trước đây nhưng vẫn đảm bảo tính hiệu quả, giúp cho NLTQD khai thác được thế mạnh của nó. Bảo đảm cho NLTQD trở thành các trung tâm kinh tế văn hóa của vùng tham gia vào việc nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của cán bộ công nhân NLT. Về cơ chế quản lí mới đối với các NLT, các tác giả nêu ý kiến, cần phải kiện toàn bộ máy quản lí của các NLT theo tinh thần gọn nhẹ, linh hoạt, năng động. Cần chính thức thừa nhận hộ gia đình công nhân ở các NLT là đơn vị kinh tế tự chủ, thực hiện việc chuyển giao quyền sử dụng đất cho hộ công nhân. Thực hiện việc quản lí thống nhất đối với các NLT, trong đó không phân biệt NLT do TW hay địa phương quản lí. Và cuối cùng là phải đổi mới hệ thống chính sách vĩ mô nhất là các chính sách đầu tư (CSHT, đầu tư cho CN chế biến, đầu tư cho Công ty giống cây trồng), Chính sách tín dụng

(lưu ý tín dụng dài hạn) và Chính sách bồi dưỡng đào tạo cán bộ NLTQD. Các đề xuất này sau này đã được thực hiện một phần trong quá trình đổi mới, sắp xếp lại NLTQD nhưng rõ ràng còn nhiều vấn đề khác nữa của quản lý nhà nước về NLTQD trong quá trình chuyển đổi sang các doanh nghiệp nông lâm nghiệp cần phải quan tâm như vấn đề quản lý tài sản, quản lý vốn sau khi đã chuyển đổi, vấn đề trách nhiệm của chủ sở hữu vốn hay công tác quản lý đất đai, vấn đề phân tách hoạt động công ích và hoạt động kinh doanh trong doanh nghiệp nông lâm nghiệp theo tinh thần của Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị.

Gần một thập kỷ đã qua, kể từ khi Nghị quyết 28 ra đời, Chính phủ và các Bộ ngành liên quan, các địa phương, đặc biệt là Bộ NN&PTNT đã không ngừng nỗ lực, tập trung triển khai đổi mới, sắp xếp lại thành công các NLTQD, chuyển đổi cơ chế quản lý ở các đơn vị. Nội dung trọng tâm của quá trình sắp xếp là việc trao quyền tự chủ sản xuất kinh doanh cho các NLTQD nhằm hỗ trợ các đơn vị chuyển sang cơ chế kinh doanh như là các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực nông lâm nghiệp. Điều này đã giúp cho các NLTQD có những chuyển đổi nhất định, phần nào nâng cao hiệu quả hoạt động.

Mặc dù vậy, quá trình thực hiện các chính sách đổi mới và phát triển NLTQD còn nhiều tồn tại, nảy sinh nhiều vấn đề cần tháo gỡ kịp thời, cụ thể như:

- Việc thực hiện các chính sách đổi mới, sắp xếp NLTQD ở các Bộ, ngành và địa phương diễn ra tương đối chậm và thiếu thống nhất. Trên thực tế các đơn vị mới dừng lại ở việc đổi tên doanh nghiệp cho phù hợp với các văn bản chính sách, chứ chưa thực hiện đổi mới thực sự cơ chế hoạt động sản xuất kinh doanh.
- Công tác quản lý nhà nước về chấp hành pháp luật đối với sử dụng đất đai của NLTQD gặp phải nhiều vướng mắc không giải quyết được. Theo báo cáo của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp Trung ương, công tác quản lý sử dụng đất trong các NLTQD đang diễn ra hết sức phức tạp; hiện tượng tranh chấp, lấn chiếm, sử dụng sai mục đích chưa được giải quyết dứt điểm.
- Công tác bàn giao các công trình hạ tầng công cộng (điện, trường học, trạm y tế...) về địa phương quản lý còn nhiều bất cập, đặc biệt là việc giải quyết phần đầu tư hạ tầng bằng vốn tự có của các NLTQD.
- Việc giải quyết chế độ cho người lao động dôi dư của NLTQD sau khi sắp xếp lại ở một số đơn vị, địa phương còn chậm trễ. Có đơn vị còn lợi dụng chính sách giải quyết chế độ dôi dư cho toàn bộ công nhân viên của đơn vị và ký hợp đồng lao động thời vụ với lao động bên ngoài;
- Công tác quản lý và xử lý tài chính cho các NLTQD đã được tiến hành từ nhiều năm qua nhưng đa số đơn vị vẫn còn gặp nhiều khó khăn như: Không

được bổ sung vốn, không tiếp cận được vốn tín dụng, cơ chế tài chính cho các đơn vị kinh doanh lâm nghiệp còn bất cập. Một số NLT vay vốn để kinh doanh nhưng thua lỗ không có khả năng trả nợ mà không thể giải thể hay phá sản vì đây là các đơn vị nằm ở vùng sâu, vùng xa, biên giới và vùng đồng bào dân tộc.

- Việc phân công, phân cấp quản lý nhà nước đối với NLTQD còn chồng chéo, trách nhiệm của các cơ quan quản lý chưa thực sự cụ thể đã làm giảm hiệu lực quản lý. Sự phối kết hợp của các cơ quan quản lý ở trung ương cũng như các địa phương chưa chặt chẽ, thiếu sự tập trung chỉ đạo là nguyên nhân làm cho quá trình sắp xếp và đổi mới NLTQD còn chậm và chưa hiệu quả.

Nguyên nhân của những yếu kém kể trên một phần là do NLTQD là loại hình tổ chức kinh tế tương đối đặc thù, sản xuất và kinh doanh ở những địa bàn khó khăn, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, dân trí thấp, kinh tế chậm phát triển... nhưng phần khác là do:

- Nhiều địa phương chưa quán triệt sâu sắc chủ trương đổi mới cơ chế quản lý NLTQD của Đảng và Chính phủ. Sự chỉ đạo cũng như thực hiện vai trò quản lý nhà nước chưa cụ thể, sâu sắc. Một thời gian dài thiếu sự quan tâm, kiên quyết trong khắc phục những thiếu sót. Nhiều chính sách đối với nông, lâm trường đã được ban hành thời gian gần đây nhưng việc thể chế hóa còn chậm, hiệu lực thi hành không cao;
- Các nông, lâm trường đã tồn tại quá lâu trong cơ chế tập trung bao cấp nên đội ngũ cán bộ chưa đáp ứng được yêu cầu của cơ chế thị trường, còn thụ động trong quản lý, điều hành hoạt động của đơn vị, vẫn còn tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào Nhà nước, chưa mạnh dạn chuyển đổi phương thức hoạt động cho phù hợp.
- Cơ chế, chính sách phân cấp phân quyền cho các doanh nghiệp nông lâm nghiệp chuyển đổi từ các NLTQD sang chưa cụ thể, rõ ràng và đồng bộ. Các vấn đề liên quan đến sở hữu quyền sử dụng đất, tài sản của doanh nghiệp, quyền tự chủ trong việc ra quyết định và việc phân định giữa nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và nhiệm vụ công ích của đơn vị vẫn còn nhiều vấn đề cần phải xem xét lại.

Xuất phát từ những vấn đề trên, đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD là một yêu cầu bức thiết đặt ra nhằm đẩy nhanh quá trình sắp xếp đổi mới và phát triển NLTQD. Viện Chính sách và Chiến lược Phát triển Nông nghiệp Nông thôn thực hiện **“Nghiên cứu thực trạng và đề xuất giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với nông, lâm trường quốc doanh”** nhằm đánh giá đúng thực trạng quản lý nhà nước đối với NLTQD, qua đó đề xuất được những giải pháp khả thi cho việc đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD.

## 1. Mục tiêu nghiên cứu.

### 1.1 Mục tiêu chung:

Đánh giá thực trạng và đề xuất giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với các nông lâm trường quốc doanh.

### 1.2 Mục tiêu cụ thể:

- Luận giải cơ sở khoa học về quản lý nhà nước đối với các nông lâm trường quốc doanh;
- Đánh giá thực trạng quản lý nhà nước đối với các nông, lâm trường quốc doanh những năm qua;
- Đề xuất các quan điểm và giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với các nông, lâm trường quốc doanh phù hợp với điều kiện Việt Nam.

## 2. Đối tượng nghiên cứu và đối tượng khảo sát

### 2.1 Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài là những **nội dung đổi mới quản lý nhà nước đối với** công ty nông, lâm nghiệp, BQLR có nguồn gốc chuyển đổi từ nông, lâm trường quốc doanh trước đây, cụ thể là:

- i) Lí luận cơ bản về quản lý nhà nước đối với NLTQD;
- ii) Quản lý hành chính NN đối với các NLTQD (Ban hành và thực thi các văn bản pháp luật về QLNN đối với NLT QD; Tổ chức bộ máy tổ chức thực hiện QLNN đối với NLTQD);
- iii) Quản lý của Chủ sở hữu đối NLTQD: Định hướng mô hình tổ chức quản lý và hoạt động của NLT QD (trong đó có cổ phần hóa); Quản lý đất đai, tài sản, tài chính giao cho các NLT QD; Quản lý các nhiệm vụ KT-XH giao cho NLTQD (nhiệm vụ kinh doanh, công ích, môi trường...).

### 2.2 Đối tượng khảo sát

Để có được những thông tin cần thiết phục vụ cho các mục tiêu nghiên cứu, đề tài dự kiến sẽ tiến hành khảo sát, thu thập thông tin từ:

- **Các chủ thể quản lý** là các cơ quan chủ quản, cơ quan quản lý nhà nước đối với NLTQD ở Trung ương và các địa phương như Bộ nông nghiệp và PTNT; Bộ Tài Chính; Bộ TN&MT; các Tổng công ty, tập đoàn nhà nước.
- **Các khách thể quản lý:** lãnh đạo doanh nghiệp NLT, BQLR và người lao động trong các NLTQD, người dân nhận khoán, các doanh nghiệp tư nhân có dự án liên doanh, liên kết với NLTQD.



- **Một số đối tượng liên quan khác** như Chính quyền các địa phương nơi có các NLTQD, những đối tượng có sự tranh chấp đất đai, lao động với các NLTQD.

### **3. Phạm vi nghiên cứu**

#### **3.1 Phạm vi thời gian**

Phạm vi nghiên cứu về thời gian là khoảng 10 năm trở lại đây 2003 - 2013, giai đoạn “tiếp tục đổi mới, sắp xếp lại các nông, lâm trường quốc doanh” theo tinh thần Nghị quyết 28-NQ/TW về đổi mới, sắp xếp lại các nông, lâm trường quốc doanh, trong đó các nội dung quản lý nhà nước cần phải hướng theo yêu cầu thực hiện Nghị quyết này.

#### **3.2 Phạm vi về nội dung**

Trong nhiều nội dung về quản lý nhà nước đối với các NLTQD như xây dựng quy hoạch, kế hoạch phát triển, ban hành văn bản chính sách, pháp luật, tuyên truyền chính sách, tổ chức bộ máy quản lý và triển khai chính sách đến việc kiểm tra giám sát việc thực hiện (xem phần tổng quan lý thuyết)... Đề tài tập trung vào các nội dung chính về đổi mới quản lý nhà nước về NLTQD sau đây:

1. Công tác xây dựng quy hoạch, kế hoạch và chiến lược phát triển NLTQD.
2. Đổi mới hình thức tổ chức NLTQD, bao gồm:
  - Chuyển đổi mô hình NLTQD sang các công ty NLN do nhà nước quản lý.
  - Cổ phần hoá các NLTQD (chuyển chủ sở hữu)
3. Ban hành văn bản pháp luật, chính sách hỗ trợ phát triển NLTQD, đặc biệt là:
  - (i) Thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển NLTQD và xây dựng mô hình tổ chức sản xuất kinh doanh (công ty, ban quản lý rừng);
  - (ii) Văn bản pháp luật chính sách hỗ trợ phát triển nông lâm trường.
4. Tổ chức quản lý quản lý nguồn lực doanh nghiệp với tư cách là chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan, bộ, ngành chủ quản và công tác kiểm tra theo dõi, giám sát sự phát triển đối với NLTQD;
  - Quản lý nhà nước về đất đai trong NLTQD
  - Quản lý tài sản, vốn trong các NLTQD
5. Quản lý các nhiệm vụ kinh tế - xã hội của NLTQD (trong đó có hoạt động công ích).

#### **3.3 Địa bàn khảo sát.**

Đề tài tiến hành nghiên cứu trên phạm vi cả nước, nhưng địa bàn khảo sát chỉ tập trung nghiên cứu sâu tại 7 tỉnh, đại diện cho 7 vùng kinh tế và có nhiều nông, lâm trường, đa dạng các loại hình công ty, doanh nghiệp sau chuyển đổi, đó là: i) Trung du và miền núi phía Bắc: Tỉnh Yên Bái; ii) Khu vực ĐBSH: Tỉnh Ninh Bình; iii) Khu vực bắc trung bộ: Tỉnh

Nghệ An; iv) Khu vực Nam Trung Bộ: Tỉnh Quảng Nam; v) Khu vực Tây Nguyên: Tỉnh Gia Lai; vi) Khu vực Đông Nam bộ: Tỉnh Bình Phước; vii) Khu vực ĐBSCL: Tỉnh Cà Mau.

#### 4. Phương pháp chọn mẫu.

Lựa chọn 7 tỉnh để thực hiện điều tra khảo sát chuyên sâu nhằm thu thập được những thông tin, số liệu cần thiết cho các nội dung chuyên môn của đề tài (bảng 1).

Các địa phương được lựa chọn trên đây dựa vào 3 tiêu chí: (1) có diện tích đất sản xuất nông lâm nghiệp lớn; (2) có số lượng NLTQD nhiều; (3) Thực tiễn quá trình đổi mới phát triển NLTQD xuất hiện những vấn đề, yếu tố mới (ví dụ Bình Phước). Số lượng các mẫu khảo sát phỏng vấn thể hiện ở các bảng 1a; 1b; 1c.

**Bảng 1a: Số lượng mẫu đề tài đã khảo sát, phỏng vấn tổ chức**

Tên tỉnh/địa bàn khảo sát	Số lượng các thể chế/tổ chức đã khảo sát			
	Số lượng sở, ngành ở địa phương	Số lượng các công ty TNHH MTV nông nghiệp	Số lượng các công ty TNHH MTV lâm nghiệp	Số lượng các BQL rừng
1. Yên Bái	4	0	5	0
2. Ninh Bình	4	2	0	2
3. Nghệ An	4	3	2	1
4. Quảng Nam	4	1	1	2
5. Gia Lai	4	2	3	1
6. Bình Phước	4	6	0	0
7. Cà Mau	4	0	2	2
<b>Tổng số</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>8</b>

**Bảng 1b: Số lượng mẫu đề tài đã phỏng vấn cá nhân ở địa phương.**

Tên tỉnh	Số lượng các đối tượng đã phỏng vấn, điều tra năm 2012			
	Tổng số	Cán bộ quản lý ở tỉnh	Cán bộ quản lý ở NLT	Người lao động, người dân
1. Yên Bái	105	5	25	75
2. Ninh Bình	80	5	15	60
3. Nghệ An	95	5	20	70
4. Quảng Nam	85	5	20	60
5. Gia lai	125	5	30	90
6. Bình Phước	125	5	30	90

7. Cà Mau	85	5	20	60
<b>Tổng số</b>	<b>700</b>	<b>35</b>	<b>160</b>	<b>505</b>

**Bảng 1c: Phỏng vấn, nghiên cứu ở các Bộ ngành Trung ương.**

Tên tỉnh	Số lượng các đối tượng đã phỏng vấn, điều tra năm 2012			
	Tổng số	Bộ NN và PTNT	Bộ TNMT	Bộ Tài chính
1. Phỏng vấn cá nhân (người)	11	5	3	3
8. PRA (cuộc)	4	2	1	1

# PHẦN I: CƠ SỞ KHOA HỌC VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NÔNG LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH

## 1. Khái niệm về quản lý nhà nước

Quản lý là sự tác động có tổ chức, có hướng đích của chủ thể quản lý với tư cách là một hành động lên đối tượng và khách thể quản lý nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các tiềm năng, cơ hội của tổ chức để đạt được mục tiêu đặt ra trong điều kiện biến động của môi trường<sup>1</sup>.

Như vậy nói đến quản lý phải bao gồm các yếu tố sau:

- Phải có ít nhất một chủ thể là tác nhân tạo ra các tác động và ít nhất một đối tượng bị quản lý trực tiếp nhận tác động của chủ thể và các khách thể khác chịu sự tác động gián tiếp từ chủ thể.
- Phải có mục tiêu được xác định từ đầu và một quỹ đạo vận động đặt ra cho cả đối tượng quản lý và chủ thể quản lý.
- Chủ thể quản lý tạo ra sự tác động và sự tác động này mang tính chủ quan nhưng phải phù hợp với các quy luật khách quan khác.
- Xét về mặt công nghệ, quản lý là sự vận động của thông tin.

Quản lý nhà nước là dạng quản lý xã hội mang tính quyền lực nhà nước, được sử dụng quyền lực nhà nước để điều chỉnh các quan hệ xã hội và hành vi hoạt động của con người để duy trì, phát triển các mối quan hệ xã hội, trật tự pháp luật nhằm thực hiện chức năng và nhiệm vụ của nhà nước<sup>2</sup>.

Chức năng quản lý nhà nước về kinh tế là hình thức biểu hiện phương hướng và giai đoạn tác động có chủ đích của Nhà nước, là tập hợp những nhiệm vụ khác nhau mà nhà nước phải tiến hành trong quá trình quản lý kinh tế đất nước.

Các cơ quan quản lý nhà nước đại diện cho sở hữu và lợi ích chung của toàn xã hội, sử dụng các công cụ và biện pháp của Nhà nước như hành chính, pháp chế, tổ chức, đồn bẫy kinh tế, tuyên truyền giáo dục... để điều tiết tất cả các hoạt động kinh tế, nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội tối ưu trên phạm vi toàn quốc.

Các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế theo phương hướng tác động

- Tạo môi trường và điều kiện cho hoạt động sản xuất kinh doanh.
- Dẫn dắt và hỗ trợ những nỗ lực phát triển.

---

1 Nguyễn Cảnh Hoan, tập bài giảng “Khoa học quản lý”, Nhà xuất bản Chính trị hành chính, 2012.

2 Giáo trình *Quản lý nhà nước về đất đai*. TS. Nguyễn Khắc Thái Sơn, Đại học Nông Lâm – Đại học Thái Nguyên. NXB Nông nghiệp Hà Nội. 2007. Trang 2

- Hoạch định và thực hiện các chính sách xã hội.
- Quản lý và kiểm soát việc sử dụng tài nguyên, tài sản quốc gia...<sup>3</sup>

### **3. Mục tiêu và trách nhiệm của nhà nước trong quản lý doanh nghiệp**

Mục tiêu của Nhà nước trong quản lý kinh tế là:

- Đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế cao hợp lý và ổn định;
- Tạo thêm nhiều việc làm cho nhân dân;
- Ổn định giá cả, giữ tỷ lệ lạm phát ở mức thấp;
- Cân bằng tích cực trong cán cân thanh toán quốc tế;
- Ổn định tỷ giá hối đoái;
- Phân bổ tối ưu các nguồn lực của nền kinh tế quốc dân;
- Góp phần bảo vệ môi trường và tài nguyên quốc gia;
- Có được ngày càng nhiều lợi thế so sánh trong quan hệ kinh tế với các nước khác.

Để đạt được mục tiêu đó quản lý nhà nước về kinh tế phải:

- Hoạch định chiến lược phát triển kinh tế, trong đó có chiến lược cơ cấu và định hướng phát triển cho các ngành ở từng giai đoạn.
- Tạo môi trường hoạt động cho các doanh nghiệp
- Hỗ trợ và điều tiết hoạt động cho các doanh nghiệp
- Kiểm soát hoạt động của các doanh nghiệp.

### **4. Quản lý nhà nước với doanh nghiệp nông lâm nghiệp.**

*a) Chức năng quản lý nhà nước đối với DNLN.*

Chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN được tách ra làm 2 phần, bao gồm: Chức năng quản lý đối với hệ thống DNNN, Chức năng quản lý với tư cách là chủ sở hữu của nhà nước.

*Đối với chức năng quản lý hệ thống DNNN, bao gồm 3 chức năng sau:*

- Chức năng định hướng: Nhà nước hướng dẫn khuyến khích và hỗ trợ các DN phát triển theo chiến lược do nhà nước định ra.
- Chức năng tạo môi trường kinh doanh thuận lợi bảo đảm sự phát triển kinh doanh bình đẳng của các DN mọi thành phần kinh tế.

---

<sup>3</sup> Xem Đảng Cộng sản Việt Nam: *Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2000*. NXB. Sự thật. H.1991, tr.25-26

- Chức năng kiểm tra, kiểm soát các hành vi vi phạm pháp luật và làm trọng tài bảo đảm sự công bằng trong các quan hệ kinh tế.

*Đối với chức năng quản lý với tư cách là chủ sở hữu vốn Nhà nước, bao gồm:*

- Chức năng là đại diện sở hữu tài sản của nhà nước ở DN. Chức năng này có thể được Chính phủ trao quyền, ủy thác cho các tổ chức, cơ quan, quan chức cán bộ nhà nước làm đại diện. Về nguyên tắc ở mỗi DN chỉ có 1 đại diện chủ sở hữu nhà nước. Chủ sở hữu có trách nhiệm như sau:
  - Xác định các mục tiêu cơ bản trong kinh doanh của DN
  - Đánh giá kết quả hoạt động DN theo mục tiêu cơ bản
  - Quyết định thưởng phạt nhà quản lý (theo đánh giá trên)
  - Tham gia có tính quyết định lựa chọn giám đốc
  - Xem xét các quyết định tài chính có ảnh hưởng đến tài sản của nhà nước tại DN
  - Kiểm tra giám sát việc xác định giá cả nếu DN độc quyền
  - Xem xét kế hoạch dài hạn
  - Kiểm giám sát kết quả hoạt động tài chính của DN
- Đại diện chủ sở hữu tài sản nhà nước tại doanh nghiệp phải xác định rõ ràng và tôn trọng quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của DN, quyền tự chủ bao gồm:
  - Tự chủ trong sản xuất
  - Tự chủ trong định giá, bán hàng, xuất nhập khẩu (nếu có)
  - Tự chủ trong đầu tư
  - Tự quyết trong việc sử dụng lợi nhuận giữ lại
  - Quyền sử dụng tài sản, thuê mướn công nhân,
  - Quyền quyết định tiền lương và tiền thưởng
  - Quyền quyết định vấn đề tổ chức nội bộ
- Đại diện chủ sở hữu tài sản nhà nước tại doanh nghiệp có chức năng giám sát kiểm tra hoạt động sản xuất kinh doanh của DN, bao gồm giám sát các hành vi tư lợi của người quản lý, đánh giá kết quả hoạt động quản lý để đưa hệ thống khuyến khích lợi ích cá nhân vào việc nâng cao trách nhiệm quản lý điều hành của các nhà quản lý DN.

Bên cạnh đó, cơ chế quản lý DNNLN cần khuyến khích cạnh tranh, do đó yêu cầu:

- Xây dựng cơ chế tuyển chọn giám đốc DNNLN thay cho cơ chế bổ nhiệm trước đây ở NLTQD trước đây.
- Cho phép DNNN tự xây dựng phương án kinh doanh và quy định chế độ tài chính sau đó trình Chính phủ phê chuẩn.
- Quyền thương mại vật tư và kinh doanh sản phẩm trên thị trường,
- Dần dần tách tài chính của DNNLN ra khỏi ngân sách nhà nước, ban giám đốc có thể sử dụng tài chính linh hoạt.

*b) Nội dung quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp*

Nội dung của quản lý nhà nước đối với các khách thể là DNNLN cơ bản **bao gồm các nội dung chính** sau đây:

1. Tổ chức quy hoạch và phê duyệt chiến lược và kế hoạch phát triển kinh doanh. Tổ chức đăng ký kinh doanh; hướng dẫn việc đăng ký kinh doanh bảo đảm thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch định hướng phát triển kinh tế – xã hội.
2. Ban hành, phổ biến và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về doanh nghiệp và văn bản pháp luật có liên quan.
3. Xây dựng các mô hình tổ chức DNNN thích ứng với yêu cầu và nhiệm vụ của chúng ở mỗi giai đoạn của sự phát triển.
4. Tổ chức bộ máy thực thi đưa chính sách và pháp luật vào cuộc sống.
5. Tổ chức các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao đạo đức kinh doanh cho người quản lý doanh nghiệp; phẩm chất chính trị, đạo đức, nghiệp vụ cho cán bộ quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; đào tạo và xây dựng đội ngũ công nhân lành nghề
6. Tạo môi trường thuận lợi cho DNNLN kinh doanh. Thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng và mục tiêu của chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội
7. Theo dõi, giám sát và kiểm tra hoạt động của DNNLN; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật của doanh nghiệp, của cá nhân và tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật
8. Hỗ trợ doanh nghiệp phát triển quan hệ hợp tác trong nước và đối ngoại, hội nhập.

Nội dung của quản lý nhà nước đối với nông, lâm trường không khác xa nhiều so với các nội dung quản lý nhà nước đối với các DNNN. Tuy nhiên cần nhấn mạnh vai trò vị trí của NLTQD (hay DNNN trong lĩnh vực nông nghiệp và lâm nghiệp)

đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở các vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn và đối với mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng.

*c) Trách nhiệm quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp*

- Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; chỉ định một cơ quan chịu trách nhiệm trước Chính phủ chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành khác thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.
- Các Bộ, Ngành chịu trách nhiệm trước Chính phủ về việc thực hiện nhiệm vụ được phân công trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân công có trách nhiệm:
  - o Đánh giá lại theo định kỳ hoặc theo yêu cầu của hiệp hội doanh nghiệp các điều kiện kinh doanh thuộc quyền quản lý nhà nước; kiến nghị bãi bỏ các điều kiện kinh doanh không còn cần thiết; sửa đổi các điều kiện kinh doanh bất hợp lý; trình Chính phủ ban hành điều kiện kinh doanh mới bảo đảm yêu cầu thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước được phân công;
  - o Hướng dẫn thực hiện pháp luật về điều kiện kinh doanh; kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm việc chấp hành các điều kiện kinh doanh thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước;
  - o Tuyên truyền, phổ biến các văn bản pháp luật;
  - o Tổ chức quản lý hoạt động kinh doanh các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện; kiểm tra, kiểm soát và xử lý ô nhiễm môi trường, bảo vệ môi trường; bảo đảm an toàn vệ sinh thực phẩm, an toàn vệ sinh lao động;
  - o Xây dựng hệ thống Tiêu chuẩn Việt Nam; kiểm tra, thanh tra, xử lý vi phạm việc thực hiện tiêu chuẩn chất lượng hàng hoá và dịch vụ theo hệ thống Tiêu chuẩn chất lượng Việt Nam;
  - o Thực hiện các quyền và trách nhiệm khác theo quy định của pháp luật.
- Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp trong phạm vi địa phương; trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn được phân công có trách nhiệm:
  - o Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh cung cấp thông tin doanh nghiệp; giải quyết khó khăn, cản trở trong đầu tư và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp trong phạm vi thẩm quyền; tổ chức kiểm tra, thanh tra doanh nghiệp và xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật;



- Tổ chức đăng ký kinh doanh và thực hiện quản lý doanh nghiệp, hộ kinh doanh theo các nội dung đăng ký kinh doanh; xử lý hành chính các hành vi vi phạm Luật này và pháp luật có liên quan;
- Chỉ đạo các cơ quan chuyên môn trực thuộc và Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thực hiện các quy định của pháp luật về thuế, các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật và hướng dẫn tương ứng của các Bộ, cơ quan ngang Bộ; trực tiếp xử lý hoặc kiến nghị cơ quan có thẩm quyền xử lý các vi phạm quy định về quản lý nhà nước trong lĩnh vực này;
- Tổ chức cơ quan đăng ký kinh doanh, quyết định biên chế cơ quan đăng ký kinh doanh tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; chỉ đạo và hướng dẫn Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn xử lý vi phạm hành chính trong đăng ký kinh doanh.

### **5. Chỉ tiêu đánh giá hiệu quả quản lý nhà nước đối với NLTQD.**

*Các chỉ tiêu đánh giá chủ thể quản lý nhà nước đối với NLTQD:* Chỉ tiêu về quy mô về nhân lực và chất lượng nhân lực của cơ quan quản lý; Chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn được giao của cơ quan quản lý; Hoạt động quản lý, việc thực thi quyền hạn và trách nhiệm của cơ quan quản lý; Quá trình thay đổi tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan qua các thời kỳ; Mức độ thực thi các quy định của nhà nước trong quản lý NLTQD của các cơ quan quản lý.

*Các chỉ tiêu mô tả về khách thể quản lý:* Chỉ tiêu mô tả cơ cấu tổ chức và hoạt động của các NLTQD; Chỉ tiêu về thực hiện nhiệm vụ kinh tế-xã hội của NLTQD qua các giai đoạn: Giải quyết việc làm, đóng góp ngân sách, khai thác sử dụng đất đai và tài nguyên rừng...; Các chỉ tiêu về hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của NLTQD: Vốn liếng, doanh thu, lợi nhuận; Các chỉ tiêu đánh giá các dịch vụ công ích do NLTQD cung cấp; Mức độ tuân thủ, thực hiện các quy định về chính sách và pháp luật của NLTQD.

## **PHẦN II: THỰC TRẠNG ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ KẾT QUẢ ĐỔI MỚI, SẮP XẾP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH**

### **I. Thực trạng đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD.**

#### **1. Thực trạng công tác quản lý nhà nước đối với chức năng quản lý hệ thống**

##### **1.1. Về quy hoạch, kế hoạch và chiến lược phát triển NLTQD.**

Trên thực tế, những năm qua chúng ta chưa xây dựng được một bản quy hoạch nào về Hệ thống NLT trên phạm vi cả nước, hoặc cấp vùng, thậm chí là một tỉnh dựa trên các chức năng nhiệm vụ của NLTQD. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và các tỉnh đều xây dựng Đề án tổng thể sắp xếp NLT, trình Chính phủ phê duyệt. Nhưng đó là đề án được xây dựng **theo trình tự ngược từ dưới lên**, không phải là bản quy hoạch dựa trên các nhiệm vụ mà NLT phải đảm nhiệm trong giai đoạn mới. Nghĩa là các đơn vị tự rà soát xây dựng mục tiêu, phương án kinh doanh của mình và đề xuất lên trên phê duyệt. Cách làm này tạo ra bước tranh “trăm hoa đua nở”, thiếu cơ sở phát triển ngay cả khi Thông tư 10/2005/TT-BNN, ngày 04 tháng 3 năm 2005 đã hướng dẫn chi tiết cách định hướng đổi mới và sắp xếp lại các NLTQD. Hệ quả là các phương án kinh doanh, đề án sắp xếp của doanh nghiệp ít khả thi và thiếu tính thực tiễn.

##### **1.2. Quy định về chủ trương xây dựng quy hoạch 3 loại rừng.**

Công tác quy hoạch 3 loại rừng dường như đã không tạo được **2 lâm phận khác nhau** đủ lớn để thực hiện chức năng của mỗi loại mà còn tạo nên sự manh mún của rừng. Sau một thời gian thực hiện cộng với công tác giám sát còn nhiều yếu kém nên chúng ta đã và đang chứng kiến thực tế rất phổ biến là rừng sản xuất (nhất là rừng trồng) xen với rừng phòng hộ theo kiểu da báo. Thậm chí cùng một quả đồi, có cả 2 loại rừng, trên là rừng phòng hộ, dưới là rừng sản xuất. Trên khu vực rừng sản xuất lâu ngày người ta đã thay cây lâm nghiệp bằng cây nông nghiệp dẫn đến tình trạng nông nghiệp xen với lâm nghiệp.

##### **1.3 Xây dựng và ban hành văn bản quy phạm pháp luật thể chế hóa chủ trương đường lối của Đảng và Nhà nước về đổi mới và phát triển NLTQD.**

###### **1.3.1 Số lượng các văn bản quy phạm pháp luật đã xây dựng.**

Tổng cộng, từ năm 1991, khi Chính phủ có chủ trương cải cách doanh nghiệp nhà nước cho đến nay, Chính phủ đã ban hành một khối lượng không nhỏ các văn bản pháp luật (xem chi tiết trong bảng):

- 10 Nghị định của Chính phủ

- 03 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ
- 01 Công văn/Chỉ thị của Thủ tướng
- 20 thông tư liên tịch, thông tư hướng dẫn của các Bộ, Ngành.
- 47 đề án của các tỉnh/thành phố được Chính phủ phê duyệt.

### **1.3.2 Những hạn chế chính của công tác xây dựng văn bản pháp quy.**

*a) Văn bản ban hành chậm ở tất cả các cấp, nhất là các thông tư hướng dẫn của các bộ, ngành.*

Việc thể chế hóa và ban hành quy phạm pháp luật thường chậm so với quy định. Chẳng hạn quy định là sau khi có nghị định thì chậm nhất là 6 tháng sau các bộ ngành phải có thông tư hướng dẫn (nếu cần). Tuy nhiên các văn bản hướng dẫn ra đời chậm so với yêu cầu, có văn bản chậm đến hơn 3 năm (như trường hợp Thông tư 24/2009/TT-BNN), dẫn đến hậu quả là tiến trình thực hiện sẽ chậm lại và có tình trạng tình trạng các địa phương không đợi được đã phải phải vận dụng, viện dẫn văn bản quy phạm khác không thống nhất. Kết quả là mỗi nơi làm một kiểu.

*b) Chất lượng văn bản chưa cao, thiếu sự thống nhất khiến các địa phương khó có thể áp dụng.*

Nhiều vấn đề Chính phủ đã có văn bản quy định nhưng không được các ngành triển khai hướng dẫn, áp dụng. Đặc biệt có trường hợp cùng một vấn đề nhưng các văn bản khác nhau có nội dung quy định lại khác nhau ví dụ trường hợp của Nghị định 48 (hướng dẫn bởi Thông tư 65) Chính phủ đã hướng dẫn cách tính giá trị của rừng nhưng các văn bản ban hành sau đó lại không quy định bắt buộc phải tính giá trị đất, rừng vào giá trị của doanh nghiệp. Hệ quả là khi đất và rừng không được định giá, đo đạc, cắm mốc và công nhận quyền sử dụng thì khối tài sản lớn nhất của doanh nghiệp không được quản lý theo đúng giá trị của nó. Hay nội dung quy định quy hoạch 3 loại rừng theo Chỉ thị 38/2005/CT-TTg quy định nhưng lại được thông Thông tư 24/2009/TT-BNN quy định không sát với quy định trong Chỉ thị (xem cụ thể ở phần dưới đây).

*c) Nội dung hướng dẫn chưa sát với chủ trương đường lối của Đảng, Nhà nước và của Chính phủ chỉ đạo, hoặc hướng dẫn còn chung chung.*

Đã có những biểu hiện chứng tỏ việc thể chế hóa các chủ trương đường lối trong Nghị quyết đã không bao quát hết được những yêu cầu mà Đảng, Nhà nước và của Chính phủ chỉ đạo. Hệ quả là việc áp dụng các quy định vào thực tiễn pháp chỉ mang tính tính chất tình thế, không giải quyết được bản chất của vấn đề. Nhiều văn bản quy định và hướng dẫn còn chung chung không cụ thể cho từng vùng, từng miền, hay từng đối tượng khách thể chịu sự quản lý là các loại doanh nghiệp khác nhau.

Ví dụ nêu ra ở đây là trường hợp quy định về cách hạch toán chi phí kinh doanh của doanh nghiệp nông lâm nghiệp đóng ở vùng sâu vùng xa. Theo tinh thần của Nghị quyết 28-NQ/Q/TW, các NLTQD hơn ai hết cần tham gia đóng góp cho sự phát triển xã hội của vùng, miền khó khăn. Nhưng ở Tây Nguyên khi doanh nghiệp bỏ tiền để làm đường điện phục vụ sản xuất, đồng thời cũng là tham gia xây dựng hạ tầng cơ sở ở địa phương nhưng doanh nghiệp ở đây lại không được khấu trừ miễn thuế đối với các khoản chi phí này.

Tương tự, các doanh nghiệp nông lâm nghiệp đóng ở các vùng khó khăn nhưng chế độ phụ cấp cho cán nông lâm trường rất hạn chế nên DNNLN không giữ được cán bộ, lao động tốt ở lại làm việc. Hiện nay chế độ phụ cấp cho cán bộ của các Ban quản lý rừng còn nhiều bất cập so với cán bộ kiểm lâm. Trong cùng môi trường làm việc (vùng sâu vùng xa), nhưng các cán bộ ngành kiểm lâm được hưởng các phụ cấp công tác vùng cao khó khăn, trong khi làm cán bộ của Ban quản lý rừng lại không có chế độ này.

*d) Các hạn chế khác của công tác ban hành văn bản, chính sách pháp luật.*

Còn rất nhiều những hạn chế khác, như các văn bản quy phạm pháp luật chỉ nặng về giả định, nội dung hướng dẫn mà không có chế tài áp dụng nên khi một chủ thể không áp dụng đúng quy định của chính sách nhưng cũng không xử lý được. Cụ thể như trường hợp quy định trong thông tư hướng dẫn Nghị định 199/2007/NĐ-CP về quy chế tài chính trong DNNN. Theo đó, chủ sở hữu vốn (là nhà nước) phải có trách nhiệm bảo đảm vốn điều lệ cho doanh nghiệp. Tuy nhiên khi Bộ Tài chính không cấp đủ vốn này, các doanh nghiệp cũng không biết giải quyết thế nào?

Trong các phụ lục 1 và 2, chúng tôi đã rà soát, lấy ý kiến đánh giá từ phía các cơ quan quản lý, các doanh nghiệp, người lao động về những hạn chế của từng văn bản chính sách ban hành trong quá trình thực hiện đổi mới, sắp xếp và phát triển các NLTQD tính đến thời điểm cuối năm 2012.

#### **1.4. Mô hình doanh nghiệp nông, lâm nghiệp và những hạn chế phát sinh**

*a) Mô hình Công ty TNHH MTV do nhà nước làm chủ sở hữu vốn.*

Trong sản phẩm của quá trình đổi mới sắp xếp và phát triển NLTQD còn có mô hình Công ty TNHH MTV NN hoặc mô hình CTTNHH 02 TV NN. Đây thực chất vẫn là các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Trong quá trình đổi mới sắp xếp lại NLTQD đã đụng phải một vấn đề hết sức khó khăn đó là nếu các DNNN thay đổi chủ sở hữu (ví dụ công ty cổ phần) thì bắt buộc phải đánh giá lại giá trị tài sản bao gồm cả đất đai, vườn cây... Tuy nhiên do thiếu các công cụ (văn bản chính sách hướng dẫn, hoặc có nhưng không phù hợp) nên người ta đã để chung tên là doanh nghiệp nhà nước. Đến khi luật DNNN hết hiệu lực, tên gọi doanh nghiệp nông nghiệp nhà nước không phù hợp người ta đã chuyển sang tên khác nghe có vẻ phù

hợp hơn đó là các công ty TNHH MTV NN. Đây thực sự chỉ là câu chuyện “bình mới, rượu cũ” mà thôi. Một số bất cập của mô hình này như sau:

- Về mô hình Công ty TNHH một thành viên nhà nước có thể là chưa đủ mà nên tiến tới xem xét mô hình nhiều thành viên nhà nước cùng tham gia, có cả công ty sản xuất nguyên liệu, cả công ty chế biến và thương mại tạo nên một tổ hợp công nông nghiệp, nhất là trong ngành lâm nghiệp và trong điều kiện sản xuất NLN ở các vùng khó khăn. Không nên tách rời như hiện nay.
- Trong cả 2 lần đổi tên từ nông lâm trường quốc doanh sang Công ty nông lâm nghiệp và từ công ty nông lâm nghiệp sang Công ty TNHH MTV đều tuân thủ theo một nguyên tắc là *nếu không chuyển đổi sở hữu thì không đánh giá lại giá trị doanh nghiệp* (xem Nghị định 199/2007/NĐ-CP và các văn bản hướng dẫn). Vì thế đa số các chủ thể quản lý doanh nghiệp đều không biết rõ giá trị thực doanh nghiệp của mình là bao nhiêu. Trong khi đó đất đai thuộc về nhà nước, cho doanh nghiệp thuê không tính vào giá trị doanh nghiệp. Tài sản vườn cây, hạ tầng lấy theo giá trị cũ nên giá trị thấp, thậm chí là đã hết khấu hao. Điều này dẫn đến hệ quả là vốn điều lệ của doanh nghiệp thấp, đơn vị không tiếp cận được tín dụng do không có tài sản thế chấp. Trường hợp xảy ra rủi ro thất thoát cũng không quy được trách nhiệm của người quản lý được.
- Vốn điều lệ thấp trong điều kiện không được Chính phủ cấp bổ sung. Lợi nhuận của doanh nghiệp cũng không lớn để có thể trích quỹ phát triển để có thể làm tăng vốn điều lệ.
- Do khó tiếp cận được vốn tín dụng nên thường chỉ có các doanh nghiệp trực thuộc các tổng công ty có sự bảo lãnh mới vay được vốn, số còn lại nhất là các doanh nghiệp nhỏ đã chuyển về tình quản lý rơi vào tình trạng thiếu vốn kinh doanh trầm trọng.
- Hiện tượng cho thuê đất đã giảm nhưng chưa phải là hết và tình trạng tranh chấp đất đai vẫn còn phức tạp do đất đai chưa được đo vẽ cắm mốc cụ thể.
- Khó khăn nữa là mặc dù đã chuyển sang hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp, tuy nhiên Quan hệ quyền lực giữa chủ sở hữu vốn với quyền hạn của giám đốc công ty ảnh hưởng không nhỏ đến tính tự chủ của doanh nghiệp ví dụ như các quy định về quy chế quản lý tài chính của DNNN/NLT hay trong cơ chế giám sát hoạt động của công ty vẫn còn quy định công ty phải chốt lương thưởng theo lợi nhuận kinh doanh hàng năm. Hay có nhiều quyết định hành chính của UBND tỉnh có thể ảnh hưởng đến sự phát triển công ty như quyết định về điều chỉnh quy hoạch lấy đất, quyết định đấu thầu, giao thầu khai thác gỗ... nhưng chủ tịch công ty không giám phản đối người đã bổ nhiệm mình (Xem trong thông tư 25/2010/TT-BTC).

Tóm lại những bất cập trong xây dựng mô hình tổ chức sản xuất doanh nghiệp nông lâm nghiệp là:

- Tài sản đất đai, rừng do DN nắm giữ không được định giá
- Do không tính đủ nên vốn điều lệ của DN thấp, Nhà nước lại không cấp đủ nên DN càng khó tiếp cận các nguồn tín dụng.
- Phân chia trách nhiệm giữa Chính phủ/Bộ chủ quản/địa phương/ và doanh nghiệp không rõ ràng. Không tạo động lực cho DN đầu tư kinh doanh.
- Chính sách hỗ trợ cho DNNLN không hiệu quả.
- Quan điểm có gắng duy trì vai trò chủ đạo của kinh tế quốc doanh tồn tại dai dẳng cản trở sự phát triển của doanh nghiệp.

*b) Mô hình đa sở hữu (Công ty cổ phần).*

Mô hình các công ty cổ phần hiện được xem là có triển vọng nhất đối với quá trình đổi mới sắp xếp lại NLTQD, khắc phục được nhiều hạn chế của các Công ty TNHH MTV nông lâm nghiệp. Tuy nhiên, các Công ty cổ phần nông lâm nghiệp cũng gặp những hạn chế xuất phát từ nguyên tắc khi cổ phần hóa doanh nghiệp. Cụ thể:

- Đến năm 2012 cả nước đã thực hiện cổ phần hóa được 32 NLTQD. Hội nghị tổng kết cổ phần hóa NLTQD do Bộ nông nghiệp và PTNT tổ chức tháng 12 năm 2012, đã khẳng định cổ phần hóa NLTQD cơ bản là chủ trương đúng của Đảng. Tuy nhiên, quá trình này diễn ra quá dài, mà vẫn chưa được tổng kết đúc rút kinh nghiệm một cách bài bản và nhân rộng.
- Việc xây dựng các văn bản pháp lý, các quy định cụ thể cho quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp còn rất ít và sơ sài. Trong nhiều vấn đề khó khăn về văn bản pháp luật khó nhất vẫn là các văn bản hướng dẫn định giá đất, rừng, tài sản vườn cây của doanh nghiệp khiến cho tiến trình cổ phần hóa khi mở rộng cũng sẽ gặp không ít khó khăn
- Khó nữa là vấn đề mô hình cổ phần hóa. Trong thí điểm cổ phần hóa NLTQD trước đây, chúng ta mới chỉ thí điểm cổ phần hóa nhà xưởng, cơ sở sản xuất, chế biến. Trong tương lai cần phải gắn cổ phần hóa nhà xưởng chế biến gắn với vườn cây, đàn gia súc, tạo vùng nguyên liệu cho doanh nghiệp.
- Cuối cùng vẫn phải lưu ý rằng cổ phần hóa tuy tốt nhưng cũng không phải là cách làm duy nhất đối với tiến trình đổi mới sắp xếp các doanh nghiệp. Nguyên tắc là chỉ cổ phần hóa một số loại nông lâm trường, chứ không phải tất cả.

*c) Mô hình Ban quản lý rừng.*

Ban quản lý rừng phòng hộ, mô hình tổ chức đơn vị sự nghiệp có thu là một mô hình mới trong tiến trình đổi mới sắp xếp và phát triển NLTQD, theo yêu cầu của Nghị quyết 28-NQ/TW nhằm tách nhiệm vụ kinh doanh ra khỏi nhiệm vụ công ích trong quản lý và phát triển rừng. Tuy nhiên mô hình này đang có một số hạn chế sau đây:

- Những định mức quy định về diện tích trông coi bảo vệ rừng đối với một lao động của BQLR còn quá cao. Theo quy định hiện hành mà nhiều tỉnh áp dụng định mức chung cho các loại rừng là 1000 ha/lao động. Nhiều địa phương kiến nghị giảm xuống 500 ha/lao động và phải thay đổi tùy theo vùng và loại rừng
- Là đơn vị sự nghiệp có thu và ngoài nhiệm vụ vệ rừng ban còn có nhiệm vụ tham gia phát triển rừng, nhưng hiện nay kinh phí đầu tư cho các ban rất hạn hẹp. Không có tư liệu sản xuất, không có vốn là tình trạng chung của các BQLR hiện nay.
- Quyền hạn của các ban và chế tài xử phạt phá rừng cũng còn nhiều vấn đề phải nghiên cứu. Là đơn vị được giao bảo vệ rừng nhưng BQLR không có chế tài phạt, xử lý kẻ phá rừng nên rất khó khăn cho công tác này. Trong khi đó cơ chế phối hợp công an, kiểm lâm và BQLR chưa tốt.
- Ngoài ra các chế độ phụ cấp, chế độ bảo hộ lao động cho cán bộ của BQLR cũng còn bất cập so với các lực lượng khác đóng trên cùng địa bàn miền núi, vùng sâu vùng xa. Chế độ hiện hành không khuyến khích được lao động tham gia bảo vệ rừng.
- Cuối cùng là vấn đề về chất lượng cán bộ và người lao động của các BQLR rất thấp, thiếu những người có chuyên môn về bảo vệ và phát triển rừng.

### **1.5. Nội dung quản lý nhà nước về đất đai, rừng và tài chính trong NLTQD.**

Hạn chế lớn nhất của công tác quản lý nhà nước đối với các NLTQD trong quá trình chuyển đổi là sự thiếu hụt nguồn lực tài chính trong quá trình đổi mới sắp xếp và phát triển các NLTQD. Sự hạn hẹp về tài chính khiến cho các chính sách sau gần như không thực hiện được:

- Hỗ trợ kinh phí đo rà soát đất đai trong các NLTQD không thực hiện được
- Nhiều chính sách quy định trong Thông tư số 46/2005/TT-BTC của Bộ Tài chính như hỗ trợ doanh nghiệp thực thi dịch vụ công ích; hỗ trợ xây dựng CSHT vùng sâu vùng xa.. cũng không thực hiện được.
- Chính phủ không có tiền bổ sung vốn điều lệ cho các doanh nghiệp như các đề án đã được cấp thẩm quyền phê duyệt.

Ngoài ra, cơ chế khoán theo Nghị định 135 có nhiều ưu điểm nhưng việc thực hiện chuyển đổi khoán theo Nghị định 01 sang cơ chế khoán mới vẫn chậm do nhiều nguyên nhân như thiếu kinh phí thực hiện, thời hạn khoán theo Nghị định 01 chưa hết.

## **1.6. Tổ chức bộ máy quản lý và thực thi chính sách đối với NLTQD.**

### **1.6.1 Tổ chức ở Chính phủ và các bộ, ngành khác**

Khi chuyển sang cơ chế thị trường, NLTQD được xem là doanh nghiệp nhà nước đăng ký và hoạt động theo luật doanh nghiệp, giai đoạn đầu là luật DNNN và từ 2010 lại đây là luật DN 2005. Vì thế kể cả ở Văn phòng Chính phủ cho đến Bộ NN&PTNT, đơn vị quản lý theo dõi trực tiếp DNNLN/NLTQD đã dần dần tiêu biến ví dụ là ở Bộ NN&PTNT, trước đây ở Cục HTX và PTNT có cả phòng quản lý nông trường, tương đương phòng về kinh tế hợp tác, HTX. Nhưng sau này, NLT chuyển sang hoạt động theo luật phòng chức năng này được thay thế không quản lý, theo dõi DNNLN nữa.

Tuy nhiên, cùng với việc thành lập Ban đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Văn phòng Chính phủ, năm 2005 Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cũng đã thành lập Ban đổi mới doanh nghiệp theo Quyết định số 234/QĐ-BNN-TCCB ngày 28/1/2008 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ban Đổi mới và Quản lý doanh nghiệp nông nghiệp. Nhưng Ban này ra đời có nhiệm vụ là để theo dõi tư vấn cho Bộ công tác đổi mới, sắp xếp NLT quốc doanh, không phải là đơn vị quản lý chuyên ngành. Mới đây theo Nghị định 199/2013/NĐ-CP quy định chức năng nghiệp vụ của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ban Đổi mới doanh nghiệp đã có quyết định chuyển thành Vụ quản lý doanh nghiệp có chức năng tham mưu Bộ xây dựng cơ chế chính sách quản lý và phát triển doanh nghiệp nông lâm nghiệp. Tuy nhiên, Vụ mới thành lập, cả biên chế và năng lực tham mưu còn hạn chế, cần phải được hỗ trợ củng cố trong lương lai.

Đối với Bộ Kế hoạch và Đầu tư được Chính phủ giao nhiệm vụ đầu mối đăng kí kinh doanh và quản lý doanh nghiệp, nhưng không có bộ phận chức năng nào tư vấn riêng đối với DNNLN. Ở Bộ Tài chính, bộ phận quản lý DNNLN thuộc về Cục Công sản nhưng không có bộ phận theo dõi giúp Bộ trưởng Bộ Tài chính trong vấn đề đổi mới doanh nghiệp nông lâm nghiệp.

Tóm lại, khi chuyển thành các CTNLN, việc các đơn vị tiền thân là các NLTQD trước đây vẫn có một đơn vị chủ quản (là UBND tỉnh hoặc bộ chủ quản, hoặc Tổng công ty NN), nhưng không có các đơn vị sự nghiệp làm đầu mối quản lý theo dõi, cập nhật cả về chuyên môn và hoạt động sản xuất như thời còn là NLT trước đây. Vì thế, việc trao đổi thông tin, triển khai chính sách pháp luật nhất là quản lý chuyên môn, chuyên ngành gặp nhiều khó khăn.



### 1.5.2 Tổ chức ở các tỉnh.

Tình trạng tương tự như ở Trung ương, Bộ máy quản lý các DNNLN chuyển thống nhất theo luật DN 2005. Không còn những đơn vị đầu mối chuyên ngành (lĩnh vực lâm nghiệp còn duy trì được chỉ cục lâm nghiệp, có chức năng làm đầu mối quản lý NN về rừng, dù sao cũng vẫn tốt hơn) nên công tác thông tin, cập nhật và phổ biến chính sách, pháp luật cho các DNNLN gặp nhiều khó khăn.

Để khép lại phần nghiên cứu này chúng tôi nêu ra đây một số so sánh về kết quả sắp xếp NLTQD trong hơn 10 năm qua yêu cầu mà Nghị quyết 28-NQ/TW đã đề ra, để khẳng định rằng quá trình 10 năm qua chúng đã có nhiều kết quả đáng khích lệ đối với công tác quản lý và phát triển NLTQD nhưng cũng còn nhiều vấn đề cần phải chấn chỉnh, hoàn thiện.

**Bảng 2: Đánh giá kết quả thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW về định hướng phát triển NLTQD và các giải pháp đất đai trong bối cảnh mới.**

TT	Định hướng của Nghị quyết 28-NQ/TW	Kết quả thực hiện tính đến hết năm 2012
1	Xây dựng quy hoạch lại Hệ thống NLT trên phạm vi cả nước, hoặc ở cấp vùng, cấp một tỉnh.	Không có, chỉ có đề án sắp xếp, chuyển đổi các NLTQD sang các công ty NLN
2	Đa dạng hóa thu hút đầu tư, chuyển đổi chủ sở hữu NLTQD	Cổ phần hóa được 32/756 đơn vị bằng 4.2%
3	Các giải pháp đất đai: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rà soát, đo đạc cắm mốc, xác định rõ ranh giới và ra quyết định công nhận quyền sử dụng đất cho nông lâm trường.</li> <li>- Chuyển chế độ giao đất không thu tiền sang chế độ thuê đất ở các NLTQD</li> <li>- Thu hồi đất sử dụng không hiệu quả trả lại cho địa phương để chia đất cho đồng bào còn thiết đất ở và đất sản xuất.</li> <li>- Giải quyết triệt để tranh chấp lấn chiếm đất đai.</li> <li>- Giải thể các NLT hoạt động yếu kém</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Đo đạc được 1.727 giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho 238.243,30 ha chiếm 43,5% tổng diện tích đang quản lý sử dụng. Đất lâm trường mới chỉ rà soát trên giấy.</li> <li>- Đất công ty nông nghiệp đã thực hiện chuyển sang chế độ cho thuê, nhưng chưa đơn vị nào nộp tiền.</li> <li>- Dự kiến giao về 61.185,44 ha, đã giao khoảng 60.000 ha.</li> <li>- Diện tích tranh chấp giảm, nhưng tính chất phức tạp lại gia tăng.</li> <li>- Giải thể được 22 nông lâm trường</li> </ul>

*Nguồn: Nhóm nghiên cứu, 2013.*

## **II. Tình hình quản lý nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn**

### **2.1. Về tài chính và kết quả sản xuất kinh doanh trong các DN NLN**

Tổng hợp số liệu báo cáo từ các đơn vị và các địa phương, tính đến đầu năm 2012, vốn chủ sở hữu của các công ty nông-lâm nghiệp là trên 21,8 ngàn tỷ đồng, tổng vốn điều lệ xấp xỉ 10 ngàn tỷ đồng nhưng tổng số nợ của các đơn vị này lên đến trên 22 ngàn tỷ đồng.

Đến nay, bình quân 1 công ty nông nghiệp có tổng giá trị tài sản khoảng 331 tỷ đồng (chưa tính hết giá trị vườn cây), vốn chủ sở hữu 164 tỷ đồng, vốn điều lệ 71 tỷ đồng; tổng doanh thu 282 tỷ đồng, lợi nhuận 101 tỷ đồng, nộp ngân sách 29 tỷ đồng. Năm 2011 có 105 công ty (chiếm 85,4%) có lãi, bình quân lãi 116,5 tỷ đồng/công ty. Bên cạnh đó, bình quân 1 công ty lâm nghiệp có tổng giá trị tài sản 27,1 tỷ đồng, vốn chủ sở hữu 11,7 tỷ đồng, vốn điều lệ 9,6 tỷ đồng; tổng doanh thu 17,2 tỷ đồng, lợi nhuận 1,2 tỷ đồng, nộp ngân sách 1,9 tỷ đồng. Năm 2011 có 109 công ty lãi (chiếm 77,8%), bình quân lãi 1,86 tỷ đồng/công ty.

Với số nợ lớn hơn vốn chủ sở hữu cho thấy tình hình tài chính của các công ty NLN là đáng lo ngại, đặc biệt là nhiều khoản nợ khó có khả năng thanh toán. Hầu hết các doanh nghiệp thiếu vốn, nhất là vốn lưu động cho sản xuất kinh doanh, chưa có doanh nghiệp nào được cấp bổ sung vốn lưu động theo quy định. Với khó khăn về tài chính như vậy các doanh nghiệp NLN rất khó khăn trong việc đầu tư đổi mới thiết bị-công nghệ chế biến, đầu tư tài canh vườn cây, đặc biệt là trồng mới rừng.

Theo tổng hợp của Bộ tài chính về kết quả sản xuất-kinh doanh của các công ty NLN thì năm 2011 tổng doanh thu đạt trên 37 ngàn tỷ đồng, lợi nhuận trên 12,4 ngàn tỷ đồng, nộp ngân sách trên 3,8 ngàn tỷ đồng. Với quy mô đất đai, tài sản rất lớn thì kết quả kinh doanh trên đây là hết sức khiêm tốn. Mặt khác khi xem xét kỹ cơ cấu đóng góp của các ngành thì phần lớn lợi nhuận và đóng góp ngân sách thuộc về các doanh nghiệp ngành cao su (khoảng 90%), các lĩnh vực khác đóng góp không đáng kể. Kết quả báo cáo về thu nhập của người lao động trong các doanh nghiệp cũng cho thấy một thực tế đáng buồn là hầu như ở mức thấp (3,8 triệu đồng/người/tháng năm 2011) và có xu hướng giảm (2,9 triệu đồng/người/tháng năm 2012).

### **2.2. Những hạn chế của công tác quản lý nhà nước đối với NLTQD với tư cách là chủ sở hữu vốn.**

*a) Với tư cách là chủ sở hữu nhưng nhà nước chưa tạo điều kiện để các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp sản xuất kinh doanh như những pháp nhân kinh tế độc lập hoặc bình đẳng với các doanh nghiệp khác.*

Theo kết quả điều tra, trên 82% số các công ty nông lâm nghiệp đều đánh giá vốn điều lệ thấp đã ảnh hưởng đến khả năng kinh doanh của doanh nghiệp. Vốn điều lệ thấp là do các nguyên nhân chính sau đây:

- Đa phần các tài sản của doanh nghiệp đều được đầu tư xây dựng từ lâu hoặc đã hết khấu hao nên khi đánh giá lại giá trị tài sản của các NLTQD để chuyển đổi sang cơ chế quản lý như các DN NLN, giá trị tài sản các CTNLN là rất thấp. Trong khi đó những tài sản chủ yếu khác của NLTQD như đất đai và rừng lại không được quy thành vốn bởi những tài sản này thuộc về sở hữu nhà nước và chưa có phương pháp đánh giá đúng.
- Thông tư 47/2007/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn chuyển đổi NLTQD sang các Công ty NLN lại nêu nguyên tắc “Chỉ các đơn vị nào tiến hành chuyển đổi chủ sở hữu (cổ phần hóa, giải thể) mới phải đánh giá lại giá trị tài sản doanh nghiệp, các trường hợp tác để nguyên trạng. Như vậy việc chuyển từ NLTQD sang Công ty TNHH NLN MTV NN về cơ bản chỉ là sự kiểm kê, rà soát đất đai lao động và đổi tên.
- Nguyên nhân thứ 3 là do đa số các công ty nông lâm nghiệp có hiệu quả sản xuất kinh doanh thấp, 1/4 số các công ty lâm nghiệp và gần 10% số các công ty nông nghiệp ngập ngừng phá sản, nên phần lãi để trích quỹ phát triển cũng rất thấp (thậm chí không có) do vậy mà một thời gian dài vốn điều lệ không tăng lên được.
- Còn một lý do nữa là một số công ty mặc dù vốn điều lệ đã được điều chỉnh lại khi xây dựng phương án kinh doanh mới, cơ quan chức năng cũng đã phê duyệt nhưng nhà nước vẫn không cấp đủ hoặc cấp bù đủ vốn như đã cam kết.

Theo chúng tôi, trong các vấn đề liên quan đến trách nhiệm của chủ sở hữu vốn, quan trọng nhất là cung cách xử lý và công nhận giá trị tài sản các doanh nghiệp loại này cho đến nay vẫn chưa được giải quyết. Là các doanh nghiệp hình thành từ các nông lâm trường, tài sản lớn nhất chính là đất và rừng. Tuy nhiên, đất và rừng chỉ được giao cho doanh nghiệp trông coi, bảo vệ mà không được định giá trong tài sản của doanh nghiệp nên Doanh nghiệp không thể sử dụng quỹ đất và rừng để thế chấp vay vốn hay góp vốn liên doanh, liên kết sản xuất. Đối với cơ sở hạ tầng và tài sản khác, Bộ Tài Chính cho rằng việc chuyển đổi từ NLTQD sang các công ty TNHH MTV nhà nước không làm thay đổi chủ sở hữu nên hướng dẫn không định giá lại tài sản doanh nghiệp (Thông tư 47/2007/TT-BTC). Vì thế nên giá trị tài sản và vốn điều lệ của các công ty nông lâm nghiệp rất thấp.

Khi đi vay tín dụng, ngân hàng chỉ căn cứ vào mức vốn điều lệ cũ để xác định mức cho vay tối đa nên các doanh nghiệp rất khó khăn trong việc tiếp cận tín dụng. Các

doanh nghiệp thuộc các tập đoàn, tổng công ty do trung ương quản lý nhờ bảo lãnh từ công ty mẹ là các tập đoàn, tổng công ty còn có thể tiếp cận tín dụng trong khi các doanh nghiệp đã trả về các địa phương quản lý gặp rất nhiều khó khăn khi vay vốn. Lượng vốn vay của các doanh nghiệp trung ương thường vượt mức vốn điều lệ, trong khi doanh nghiệp địa phương mức vay thấp hơn mức vốn điều lệ rất nhiều.

Ngoài ra, khi tách nhiệm vụ sản xuất kinh doanh thông thường của doanh nghiệp với các nhiệm vụ công ích của doanh nghiệp như tham gia bảo vệ và phát triển rừng, đầu tư hạ tầng phát triển kinh tế xã hội vùng khó khăn, đồng bào dân tộc Chính Phủ cũng đã không cấp đủ kinh phí để bảo đảm cho hoạt động công ích này.

*b) Chủ sở hữu không tạo điều kiện và bảo đảm chức năng quản lý tài nguyên của các công ty nông lâm nghiệp.*

Trong khi chủ trương chung giao cho doanh nghiệp nhà nước “vai trò chủ đạo nền kinh tế” và “thay mặt Nhà nước quản lý tài nguyên tự nhiên như đất đai, mặt nước và rừng” nhưng trước khi chuyển đổi các NLTQD thành các doanh nghiệp NLN, các quy hoạch về sản xuất nông lâm nghiệp và việc xác định “lâm phận” lại chưa hoàn chỉnh. Phần lớn diện tích đất đai và rừng không chi tiết trên bản đồ và xác định mốc giới đất đai, các loại rừng cần phải bảo vệ.

Đáng ra nhà nước với tư cách là chủ sở hữu phải chủ động xác định giá trị tài sản, tài nguyên và giao cho các đơn vị quản lý, khai thác và sử dụng theo hợp đồng giữa Chủ sở hữu và đơn vị quản lý sử dụng là các Công ty NLN, nhưng ở đây lại có chuyện ngược lại, các nông lâm trường đã tự xây dựng phương án sản xuất, kinh doanh trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Khi chuyển đổi cơ chế quản lý, các đơn vị chỉ giao nhận, quản lý khối tài nguyên khổng lồ là đất và rừng trên bản đồ tỷ lệ lớn, không cắm mốc giới, đo đạc trên thực địa nên rất khó có được những con số thống kê chính thức và đầy đủ về đất và rừng để có thể mô tả tình trạng sai phạm hoặc tham nhũng về đất đai ở các nông, lâm trường.

Tình trạng buông lỏng quản lý tài nguyên tài sản của doanh nghiệp khá phổ biến dẫn đến nhiều đối tượng, nhiều thành phần vi phạm công tác quản lý đất đai và rừng liên quan đến doanh nghiệp. Vì thế khó khăn nhất hiện nay trong việc chấn chỉnh lập lại kỷ cương ở các đơn vị là có những bộ phận cán bộ, công nhân viên, người lao động ở các đơn vị, người dân và có chỗ có cả chính quyền địa phương có sai phạm về đất đai lại trở thành lực lượng cản trở quá trình cải cách, minh bạch hoá thông tin.

*c) Chủ sở hữu cũng chưa làm tròn trách nhiệm đối với các đơn vị sản xuất kinh doanh đặc thù như các công ty lâm nghiệp và Ban quản lý rừng.*

Quy định áp dụng hạn ngạch khai thác gỗ rừng tự nhiên là một cản trở cho các CTLN quản lý rừng tự nhiên. Một số UBND tỉnh với lý do doanh nghiệp không đủ năng lực khai thác gỗ đã tổ chức đấu thầu chỉ tiêu khai thác gỗ và đấu giá gỗ khai thác được. Tiền bán gỗ thu được sau khi trừ chi phí khai thác, nộp thuế tài nguyên, còn lại nộp vào ngân sách tỉnh, việc sử dụng do tỉnh quyết định, công ty chỉ đóng vai trò như người gác rừng cho Nhà nước, không tạo động lực khuyến khích và gắn trách nhiệm của doanh nghiệp với nhiệm vụ phát triển rừng như một doanh nghiệp sản xuất và kinh doanh.

Phát triển rừng là hoạt động có tính liên hoàn theo chu kỳ khai thác. Để quản lý và phát triển rừng hiệu quả phải khuyến khích nhà đầu tư dạng hoá hoạt động và đầu tư theo chu trình khép kín từ trồng rừng chế biến và thương mại sản phẩm. Chu trình này cho phép nhà đầu tư đưa lợi nhuận từ chế biến sang hoạt động trồng rừng vốn cho lợi nhuận thấp hơn. Ngược lại, hoạt động trồng và phát triển rừng lại tạo ra vùng nguyên liệu ổn định phục vụ chế biến và thương mại. Trữ lượng rừng phát triển đến mức giàu nếu không khai thác rừng cũng sẽ tự hủy.

Trái với nguyên tắc trên, hệ thống các doanh nghiệp lâm nghiệp và BQLR hình thành trong thời gian qua lại định hướng theo cách “chuyên khâu”: doanh nghiệp và Ban quản lý rừng phòng hộ chỉ được giao trồng và trông coi rừng. Việc khai thác và kinh doanh gỗ do tỉnh tổ chức đấu thầu chỉ tiêu và đấu giá. Số lượng các công ty lâm nghiệp có hoạt động khai thác và chế biến rừng khép kín chỉ đếm trên đầu ngón tay và đây chính là những doanh nghiệp thường làm ăn có lãi ổn định.

*d) Chủ sở hữu cũng chưa có quy chế qui định gắn kết quyền lợi và trách nhiệm giữa doanh nghiệp và nhà nước hoặc các địa phương.*

Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW nêu rằng “vai trò quản lý nhà nước của nhiều Bộ, ngành, chính quyền địa phương trong sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường bị buông lỏng”. Công tác đổi mới sắp xếp lại nông lâm trường đóng trên địa bàn không mang lại cho địa phương lợi ích gì. Doanh nghiệp đăng ký kinh doanh, đóng ngân sách, nộp thuế ở tỉnh, khi xảy ra tranh chấp đất đai thì huyện, xã phải giải quyết. Trong khi nhiều địa phương thiếu quỹ đất để giao cho nông dân sản xuất, nhất là đồng bào dân tộc ít người để xóa đói, giảm nghèo, ổn định xã hội thì nhiều doanh nghiệp có quỹ đất bỏ phí, sử dụng kém hiệu quả, khi tiến hành trồng rừng, thu hút đầu tư thì lại đưa các đối tượng ở nơi khác đến... Những lợi ích đa dạng này cần phải được hài hoà thì tiến trình cải cách NLTQD mới có nhiều cơ hội thành công.

Do không thực sự đại diện cho sở hữu vốn, do thiếu cơ chế xác định trách nhiệm cá nhân, do không có cơ chế tạo động lực chủ động kinh doanh cho người quản lý,... doanh nghiệp nhà nước thường quản lý yếu kém. Có một nghịch lý là đối với các

doanh nghiệp loại này, dù sở hữu vài nghìn hecta hay vài chục nghìn hecta, chiếm hữu các khu vực đất tốt hay đất xấu thì vẫn có đến 60% số doanh nghiệp chỉ có lợi nhuận từ vài trăm triệu đến dưới 1,0 tỷ đồng. Nếu để lổ liên tục, doanh nghiệp sẽ bị đưa vào danh sách giải thể. Nhưng nếu đạt lợi nhuận cao thì chỉ tội đóng góp cho ngân sách nhiều. Vì thế nên có thể thấy hiện tượng không ít doanh nghiệp sản xuất không có lãi nhưng cử rất nhiều đoàn cán bộ đi học tập, thăm quan.

Đối với những doanh nghiệp đạt lợi nhuận cao đến mức “dấu bớt” cũng không hết, để tránh nộp ngân sách đã tạo ra nhiều dự án liên doanh, đầu tư phức tạp, các mô hình công ty mẹ - công ty con để mở rộng lĩnh vực và phạm vi kinh doanh ra ngoài ngành, hoặc xây dựng dự án đầu tư ra cả các vùng khó khăn không có lợi thế cạnh tranh, đầu tư ra nước ngoài, chấp nhận suất đầu tư tăng cao và nhiều rủi ro. Núp dưới danh nghĩa đầu tư để phục vụ nhiệm vụ chính trị, phát triển vùng kinh tế khó khăn, miền núi, hải đảo, doanh nghiệp đề nghị nhà nước có chính sách hỗ trợ các dự án, chương trình. Cuối cùng, những rủi ro kinh doanh của doanh nghiệp được chuyển sang Chính Phủ.

#### *e) Hạn chế trong công tác giám sát hoạt động đầu tư và sản xuất kinh doanh*

Công tác kiểm tra giám sát đầu tư ở các công ty nông lâm nghiệp cũng còn nhiều hạn chế. Nhóm nghiên cứu đã phát hiện ra (tuy không nhiều và thường chỉ ở các doanh nghiệp làm ăn có lãi lớn) những vấn đề lắt léo trong việc liên kết đầu tư theo nhiều hình thức khác nhau ra ngoài lĩnh vực kinh doanh của doanh nghiệp. Tuy nhiên, các cơ chế kiểm soát quy định trong pháp luật còn rất hạn chế.

Do quản lý lỏng lẻo, không ít đơn vị đã khai tăng diện tích rừng sản xuất và diện tích đất canh tác nông nghiệp trong tổng diện tích được giao quản lý. Sau khi đã phê duyệt phương án của cả các đơn vị đưa lên, các cấp quản lý mới làm một “phép cộng” xem có bao nhiêu diện tích rừng cần phải quản lí. Đây là nguyên nhân trong thời gian ngắn, theo thống kê, số liệu diện tích đất rừng sản xuất đã tăng vọt (Lê Đức Thịnh và cộng sự, 2010). Ngược lại, diện tích rừng tự nhiên, rừng phòng hộ giảm xuống. Vì vậy, những doanh nghiệp không có đủ nguồn lực đầu tư trên đất đã “chuyển sang đất rừng sản xuất” nên phương án kinh doanh của doanh nghiệp cũng không thực hiện được. Một số tiêu cực cũng từ đây nảy sinh như phá rừng tự nhiên, cho thuê đất lấy tiền, liên doanh không đúng mục đích, tham nhũng về đất đai, tham nhũng thông qua các hợp đồng thuê đất, giao đất, cho lấn chiếm đất.

### **PHẦN III: ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NÔNG LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH**

#### **1. Quan điểm đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD.**

Quan điểm đổi mới **quản lý nhà nước** đối với phát triển công ty nông, lâm nghiệp theo hướng:

- (i) Tạo dựng một nền quản lý năng động, hiệu quả, hỗ trợ tốt cho sự phát triển của doanh nghiệp thay vì phương thức quản lý thụ động và kém hiệu quả.
- (ii) Xác định rõ và cụ thể hóa chức năng, nhiệm vụ, vai trò của các cơ quan quản lý từ trung ương đến địa phương;
- (iii) Xây dựng cơ chế quản lý nhà nước đối với công ty nông, lâm nghiệp phải phù hợp và theo kịp tiến trình cải cách hành chính nhà nước nói chung, đồng thời dựa trên quan điểm chỉ đạo của Nghị quyết 28, Nghị quyết 30 của Bộ chính trị về việc sắp xếp đổi mới nông lâm trường quốc doanh;
- (iv) Mục tiêu của đổi mới quản lý nhà nước là góp phần đổi mới hình thức tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các công ty nông, lâm nghiệp, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước. Đổi mới quản lý nhà nước phải giúp các công ty nông, lâm nghiệp phát huy tính tự chủ và sáng tạo trong hoạt động sản xuất-kinh doanh;
- (v) Sắp xếp, đổi mới và phát triển công ty nông, lâm nghiệp phải gắn với việc bảo đảm quốc phòng, an ninh, nhất là ở vùng biên giới, vùng sâu, vùng xa, phù hợp với chủ trương, định hướng tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước, tái cơ cấu ngành nông nghiệp và nền kinh tế; góp phần giữ vững ổn định chính trị, xã hội và phát triển nông nghiệp, nông dân và xây dựng nông thôn mới;
- (vi) Đổi mới công ty nông, lâm nghiệp phải tạo được sự chuyển biến căn bản về phương thức tổ chức quản lý và quản trị doanh nghiệp, tổ chức lại các công ty nông, lâm nghiệp làm nhiệm vụ kinh doanh theo mô hình công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn phù hợp với quy định của pháp luật; áp dụng chế độ quản trị tiên tiến phù hợp với cơ chế thị trường, các doanh nghiệp hoạt động bình đẳng trước pháp luật; Nhà nước có chính sách đảm bảo việc thực hiện nhiệm vụ công ích được giao cho các công ty nông, lâm nghiệp;
- (vii) Đổi mới quản lý nhà nước đối với công ty nông, lâm nghiệp phải đảm bảo nâng cao hiệu quả sử dụng đất đai, rừng, vườn cây lâu năm; đất đai và rừng phải có chủ quản lý, gắn quyền lợi với trách nhiệm trong quản lý, sử dụng đất đai; hình thành các vùng sản xuất nông, lâm sản hàng hóa tập trung, chuyên

canh, thâm canh quy mô lớn gắn với chế biến và thị trường tiêu thụ là trung tâm liên kết sản xuất nông, lâm nghiệp, trung tâm kinh tế, khoa học - công nghệ và văn hoá đối với nhân dân trong vùng; giải quyết cơ bản các tồn tại, vướng mắc liên quan đến đất đai, góp phần thực hiện chủ trương đổi mới quản lý và sử dụng đất đai trong thời kỳ đẩy mạnh toàn diện công cuộc đổi mới đất nước;

(viii) Xây dựng các công ty nông, lâm nghiệp trở; bảo đảm hài hoà lợi ích giữa nhà nước, doanh nghiệp và người dân; không ngừng cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống của người trồng rừng và người làm công tác quản lý, phát triển rừng; đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó với biến đổi khí hậu tại các địa phương và sự nghiệp phát triển chung của đất nước.

## **2. Giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD.**

### **2.1 Giải pháp đổi mới quản lý nhà nước đối với NLTQD**

#### **2.1.1 Giải pháp chung**

Xác định vai trò và nhiệm vụ của quản lý nhà nước đối với sự phát triển của các công ty nông lâm nghiệp có nguồn gốc từ NLTQD, công tác quản lý nhà nước đối với các công ty nông, lâm nghiệp phải đảm bảo được các mục đích như: (i) Tạo sự chuyển biến căn bản về phương thức tổ chức quản lý và quản trị doanh nghiệp; sản xuất nông, lâm nghiệp phải gắn với công nghiệp chế biến và thị trường theo chuỗi giá trị hàng hoá. Tiếp tục chuyển đổi sở hữu đối với các công ty nông, lâm nghiệp thực hiện nhiệm vụ kinh doanh sang công ty cổ phần. Xây dựng chính sách hỗ trợ các công ty nông, lâm nghiệp hoạt động công ích hoàn thành nhiệm vụ được giao. (ii) Quản lý chặt chẽ, nâng cao hiệu quả sử dụng đất, tài nguyên rừng. Đất đai và tài nguyên rừng phải được giao cho những chủ thể quản lý, sử dụng có hiệu quả; gắn quyền lợi với trách nhiệm trong quản lý, sử dụng đất đai, bảo vệ, phát triển rừng. Giải quyết cơ bản các tồn tại, vướng mắc về đất đai, nhất là đất ở, đất sản xuất của đồng bào dân tộc, bảo đảm ổn định xã hội và thực hiện tốt việc đổi mới quản lý và sử dụng đất đai, bảo vệ và phát triển rừng theo quy định của pháp luật. (iii) Xây dựng các công ty nông, lâm nghiệp trở thành trung tâm liên kết sản xuất nông, lâm nghiệp, trung tâm kinh tế, khoa học - công nghệ và văn hoá đối với nhân dân trong vùng; không ngừng cải thiện, nâng cao chất lượng cuộc sống của người trồng rừng và người làm công tác quản lý, phát triển rừng; đóng góp tích cực vào phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái. (vi) Tiếp tục đổi mới và phát triển công ty nông, lâm nghiệp phải gắn với việc bảo đảm quốc phòng, an ninh, nhất là ở vùng biên giới, vùng sâu, vùng xa, phù hợp với chủ trương, định hướng tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đất nước.



### **2.1.2 Giải pháp xây dựng quy hoạch, kế hoạch**

Rà soát, bổ sung chức năng, nhiệm vụ của các nông lâm trường theo hướng kinh doanh tổng hợp, đa dạng hóa cây trồng, vật nuôi phù hợp với vùng lập địa, thực hiện mô hình nông-lâm kết hợp; gắn sản xuất với chế biến và tiêu thụ sản phẩm; phù hợp với quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch sử dụng đất của địa phương;

Căn cứ thực trạng các doanh nghiệp hình thành sau sắp xếp đổi mới NLTQD hiện nay, cần tiếp tục sắp xếp lại theo 3 loại hình sau:

- 1) Doanh nghiệp ở vùng sâu, vùng xa có nhiệm vụ công ích, quốc phòng, an ninh: Đối với loại này nhà nước đầu tư 100% vốn, đồng thời củng cố lại bộ máy quản lý nhằm giúp các đơn vị này làm tốt nhiệm vụ hạt nhân cho phát triển kinh tế-xã hội. Nhà nước cần có hỗ trợ kịp thời và thỏa đáng cho các đơn vị này trong trường hợp kinh doanh gặp khó khăn;
- 2) Loại hình doanh nghiệp kinh doanh thuần túy, đối xử bình đẳng với các thành phần kinh tế khác;

Chuyển các doanh nghiệp lâm nghiệp mà hoạt động chủ yếu là khai thác rừng tự nhiên thành đơn vị sự nghiệp với nhiệm vụ chính là bảo vệ rừng.

### **2.1.3 Giải pháp nhằm hoàn thiện tổ chức bộ máy quản lý nhà nước các cấp đối với NLTQD**

Hoàn thiện bộ máy quản lý nhà nước đối với nông lâm trường quốc doanh từ trung ương đến địa phương, chủ động phân cấp cho cấp tỉnh quản lý; cấp trung ương chỉ tham gia công tác xây dựng cơ chế chính sách và công tác theo dõi đánh giá, hạn chế việc cử công chức sang làm đại diện vốn của nhà nước trong các nông lâm trường quốc doanh (công ty nông lâm nghiệp);

Nâng cao việc phối hợp chỉ đạo của các cấp các ban ngành về sắp xếp, đổi mới nông lâm trường chặt chẽ, thường xuyên. Công tác kiểm tra, giám sát theo phân công được thực hiện nghiêm túc;

### **2.1.4 Giải pháp nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý nhà nước đối với NLTQD**

Các nông lâm trường quốc doanh kinh doanh thuần túy cần đẩy mạnh quá trình đa sở hữu để thu hút đầu tư của xã hội; Khuyến khích và có cơ chế hỗ trợ các đơn vị tiếp tục thực hiện có hiệu quả các hình thức khoán nhằm tái lập các trang trại gia đình và trang trại cá nhân trong lòng nông lâm trường, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng nguồn lực như sử dụng đất, tài chính, lao động... Sớm sửa đổi bổ sung Nghị định 135/2005/NĐ-CP; Đối với doanh nghiệp làm nhiệm vụ công ích: Từng bước xã hội hóa các nhiệm vụ công ích như khoán, cho thuê, đấu thầu bảo vệ rừng...; Cấp kinh phí quản lý và bảo vệ rừng thỏa đáng cho các doanh nghiệp lâm nghiệp có diện tích rừng phòng hộ và đặc dụng .

Nhìn vào nhiều điểm sáng của quá trình cải cách doanh nghiệp nông lâm nghiệp quốc doanh có thể nhận ra rằng ở nhiều doanh nghiệp đã cổ phần hóa vườn cây gắn với cơ sở chế biến đã đạt được kết quả rất khả thi. Đây cũng có thể là tương lai cho các doanh nghiệp nông (các nông trường cũ) và các doanh nghiệp lâm nghiệp chủ yếu trồng rừng nguyên liệu phục vụ chế biến. Tuy nhiên, để việc cổ phần hóa các công ty nông, lâm nghiệp diễn ra thuận lợi hơn, cần phải xác định hợp lý giá trị tài sản trên đất bao gồm cả vườn cây và rừng, và giá trị quyền sử dụng đất một cách đầy đủ. Vấn đề chính không phải là các giải pháp kỹ thuật tài chính mà là tư duy kinh tế chính trị. Nếu chấp nhận áp dụng cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong quá trình đổi mới thì phải tiến hành định giá các tài nguyên và quản lý các nguồn tài sản công cộng đó một cách chặt chẽ như với nguồn vốn ngân sách. Việc tách bạch đất sử dụng cho mục đích công cộng khỏi đất do tư nhân quản lý và đất giao cho cộng đồng không những không làm giảm tính chất xã hội chủ nghĩa của Nhà nước mà còn đảm bảo việc quản lý hiệu quả và thực chất tài sản công cộng khỏi mọi sự lợi dụng của các nhóm lợi ích, khỏi sự lạm dụng quyền lực của một số tập thể, đơn vị, giảm nguy cơ tham nhũng của các cá nhân được trao quyền lực quản lý tài nguyên công cộng.

## **2.2 Giải pháp thúc đẩy sắp xếp, đổi mới và phát triển NLTQD**

### **2.3.1 Đối với công ty nông nghiệp (Nông trường)**

Cần tiếp tục duy trì, củng cố, phát triển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước đối với các công ty nông nghiệp thực hiện nhiệm vụ an ninh - quốc phòng thuộc Bộ Quốc phòng.

Thực hiện cổ phần hóa, nhà nước giữ cổ phần chi phối trên 65% vốn điều lệ đối với các công ty nông nghiệp chuyên sản xuất giống, chuyên canh cao su, công ty nông nghiệp đóng vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo an ninh-quốc phòng ở địa phương.

Các công ty nông nghiệp khi chuyển sang cổ phần hóa phải đáp ứng các yêu cầu sau: (1) Phải thực hiện chế độ thuê đất; (2) Đảm bảo lợi ích của người đang nhận khoán; (3) Phải tạo việc làm, nâng cao thu nhập của người lao động, thu hút người dân địa phương tham gia vào các hoạt động sản xuất kinh doanh; (4) Phát triển sản xuất kinh doanh phải phù hợp với quy hoạch phát triển nông, lâm nghiệp, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển kinh tế- xã hội của địa phương đã được phê duyệt.

Thực hiện cổ phần hóa, Nhà nước không nắm giữ cổ phần chi phối đối với các công ty trồng, chế biến chè, cà phê, cây hàng năm, chăn nuôi và công ty nông nghiệp khác có đủ điều kiện để cổ phần hóa. Các công ty nông nghiệp thuộc đối tượng này khi chuyển sang cổ phần hóa phải đáp ứng các yêu cầu sau: (1) Phải thực

hiện chế độ thuê đất; (2) Đảm bảo quyền lợi cho người nhận khoán đất đai, vườn cây, gia súc; (3) Phát triển sản xuất kinh doanh phải phù hợp với quy hoạch phát triển nông, lâm nghiệp, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đã được phê duyệt.

Nhà nước mạnh dạn tiến hành giải thể các công ty hoạt động kinh doanh không có hiệu quả, thua lỗ kéo dài không có khả năng khắc phục; các công ty thực hiện khoán trắng (dưới hình thức phát canh thu tô) không quản lý được sản phẩm làm ra; các công ty không cần thiết phải giữ lại. Khi giải thể phải xử lý công nợ, tài sản trên đất (rừng, vườn cây lâu năm...), bàn giao về địa phương quản lý theo quy định pháp luật, đảm bảo quyền lợi của người đang nhận khoán, ổn định xã hội tại địa phương.

### **2.3.2 Đối với Công ty lâm nghiệp (Lâm trường)**

Nhà nước thực hiện cổ phần hóa các công ty lâm nghiệp có cổ phần chi phối của nhà nước chiếm trên 65% vốn điều lệ đối với các công ty lâm nghiệp chuyên sản xuất giống cây lâm nghiệp; công ty quản lý chủ yếu rừng sản xuất là rừng tự nhiên có trữ lượng giàu và trung bình; công ty lâm nghiệp là cơ sở nòng cốt cung cấp nguyên liệu rừng trồng cho chế biến của Tổng công ty Giấy Việt Nam, Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam; công ty giữ vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh-quốc phòng ở địa phương. Các công ty lâm nghiệp khi chuyển sang cổ phần hóa phải đáp ứng các yêu cầu sau: (1) Phải thực hiện chế độ thuê đất trồng rừng và sản xuất kinh doanh khác; (2) Đảm bảo lợi ích của người đang nhận khoán bảo vệ, phát triển rừng; (3) Phải tạo việc làm, nâng cao thu nhập của người lao động, thu hút người dân địa phương tham gia vào các hoạt động sản xuất kinh doanh; (4) Phát triển sản xuất kinh doanh phải phù hợp với quy hoạch phát triển nông, lâm nghiệp, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đã được phê duyệt.

Thực hiện cổ phần hóa các công ty lâm nghiệp chủ yếu kinh doanh rừng trồng và chế biến lâm sản mà Nhà nước không nắm giữ cổ phần chi phối. Khi chuyển sang cổ phần hóa phải đáp ứng các yêu cầu sau: (1) Thực hiện chế độ thuê đất trồng rừng và sản xuất kinh doanh khác; (2) Đảm bảo lợi ích của người đang nhận khoán bảo vệ, phát triển rừng; (3) Phát triển sản xuất kinh doanh phải phù hợp với quy hoạch phát triển nông, lâm nghiệp, quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương đã được phê duyệt. (4) Khuyến khích thực hiện quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng (FSC).

Nhà nước tiếp tục giữ nguyên các Công ty TNHH MTV thuộc sở hữu nhà nước đang thực hiện nhiệm vụ công ích là chủ yếu (chiếm trên 70% doanh thu); quản lý chủ yếu rừng sản xuất, là rừng tự nhiên thuộc đối tượng không được khai thác chính, có khả năng phát triển sản xuất kinh doanh khác như trồng rừng, cải tạo rừng, trồng cây công nghiệp, chế biến và dịch vụ. Loại hình công ty này hoạt động

theo cơ chế: (1) Đối với nhiệm vụ công ích: Nhà nước đặt hàng hoặc giao kế hoạch hàng năm; (2) Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với đất rừng tự nhiên; (3) Đối với hoạt động sản xuất kinh doanh phải thực hiện theo Luật doanh nghiệp.

Chuyển thành ban quản lý rừng đối với các Công ty THHHMTV thuộc sở hữu nhà nước đang thực hiện nhiệm vụ công ích là chính (chiếm trên 90% doanh thu); quản lý chủ yếu là rừng tự nhiên thuộc đối tượng không được khai thác chính và có ít khả năng phát triển sản xuất kinh doanh để có nguồn thu (dưới 10% doanh thu). Ban quản lý rừng là đơn vị sự nghiệp công lập, hoạt động theo cơ chế: (1) Được Nhà nước giao kế hoạch và đảm bảo kinh phí để thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; (2) Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với đất rừng tự nhiên; (3) Thực hiện việc giao khoán, đồng quản lý rừng với hộ gia đình, cộng đồng địa phương trên cơ sở cùng chia sẻ trách nhiệm quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, cùng hưởng lợi.

Giải thể các công ty lâm nghiệp sản xuất kinh doanh thua lỗ kéo dài (trong 3 năm liên tục) không có khả năng khắc phục và các công ty lâm nghiệp không cần giữ lại. Khi giải thể phải xử lý công nợ, tài sản trên đất (rừng, tài sản...), bàn giao về địa phương quản lý theo quy định pháp luật, đảm bảo quyền lợi của người đang nhận khoán, ổn định xã hội tại địa phương.

Đối với Ban quản lý rừng phòng hộ đã được chuyển đổi từ lâm trường cần tiếp tục duy trì, củng cố và đổi mới với hình thức Ban quản lý rừng phòng hộ hoạt động theo cơ chế đơn vị sự nghiệp có thu. Nhà nước bảo đảm kinh phí để thực hiện quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; rừng sản xuất là rừng tự nhiên không khai thác phân bố xen kẽ trong phạm vi địa giới của Ban quản lý rừng phòng hộ theo phương thức đặt hàng hoặc giao kế hoạch hàng năm. Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất. Đối với diện tích rừng sản xuất là rừng trồng, đất trống có khả năng phát triển rừng sản xuất phân bố xen kẽ trong địa giới thì giao cho Ban quản lý rừng quản lý, bảo vệ và phát triển rừng theo quy chế quản lý rừng sản xuất.

### **2.3 Giải pháp hoàn thiện cơ sở pháp lý quản lý nhà nước đối với NLTQD**

Hoàn thiện các văn bản pháp lý về quản lý nhà nước đối với NLTQD phù hợp với chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về phát triển nền kinh tế thị trường, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, tăng cường quản lý tài nguyên và hội nhập quốc tế; Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, tính liên tục, thống nhất và đồng bộ giữa Nghị định này với các văn bản pháp luật khác có liên quan; Kế thừa những quy định còn phù hợp của Nghị định 170/2004/NĐ-CP, Nghị định 200/2004/NĐ-CP, bổ sung những quy định mới đáp ứng yêu cầu thực tiễn. Trong đó, tập trung quy định những nội dung liên quan đến việc tiếp tục duy trì, củng cố và phát triển hoặc cổ phần hóa

công ty nông, lâm nghiệp và các hình thức chuyển đổi khác phù hợp với quy định của pháp luật.

## **2.4 Giải pháp về cơ chế, chính sách đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của NLTQD**

### **2.4.1 Cơ chế chính sách về đất đai**

- *Xử lý tình trạng buông lỏng quản lý đất đai hiện nay trong các NLTQD*

Đẩy mạnh công tác rà soát, đo đạc, lập, điều chỉnh phương án sử dụng đất đối với các nông lâm trường chưa thực hiện việc rà soát, đo đạc, lập phương án sử dụng đất, tiếp tục rà soát, kê khai và xây dựng phương án sử dụng đất trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt; Các nông lâm trường đã thực hiện rà soát, đo đạc và thực hiện thuê đất, tiếp tục rà soát, điều chỉnh phương án sử dụng đất phù hợp với qui hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương; Nội dung phương án sử dụng đất của các nông lâm trường phải thể hiện vị trí, ranh giới sử dụng đất; diện tích đất đề nghị giữ lại sử dụng theo từng loại đất, hình thức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, diện tích đất bàn giao cho địa phương.

Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất cho các nông lâm trường có đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng, đất có rừng sản xuất là rừng tự nhiên, đất sử dụng để thực hiện nhiệm vụ công ích, đất không phục vụ sản xuất kinh doanh khác.

Đối với phần diện tích đất các nông lâm trường chuyển giao về địa phương cần phải thực hiện như: (1) Phần đất chuyển giao về địa phương bao gồm đất của các nông lâm trường giải thể, đất dôi ra do thu hẹp nhiệm vụ, đất không sử dụng, sử dụng không đúng mục đích, diện tích đất đã chuyển nhượng, diện tích đất đã bán vườn cây, đất cơ sở hạ tầng không phục vụ sản xuất, đất ở theo quy hoạch của địa phương đã được phê duyệt. Các nông lâm trường có diện tích đất bị thu hồi phải bàn giao toàn bộ hồ sơ về quỹ đất bị thu hồi cho Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi có đất. (2) Diện tích đất chuyển giao về địa phương ưu tiên giao đất cho các tổ chức để xây dựng các công trình công cộng; các hộ gia đình, cá nhân đang sử dụng là lao động dôi dư do thực hiện việc sắp xếp; đồng bào dân tộc thiểu số, hộ nông dân cư trú hợp pháp trên địa bàn không có hoặc thiếu đất ở, đất sản xuất theo hạn mức qui định.

Đối với phần diện tích sản xuất nông, lâm nghiệp đã thực hiện giao khoán đến hộ công nhân và người lao động cần xử lý theo hướng sau: (i) Nông lâm trường tiếp tục duy trì, củng cố và phát triển, nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tiếp tục thực hiện giao khoán cho người lao động; (ii) Công ty thực hiện cổ phần hoá, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên tiếp tục giao khoán cho người lao động theo hình thức hợp đồng hợp tác đầu tư, phần đầu tư của người lao động được xác định giá trị ở thời điểm xác định giá trị doanh nghiệp theo thị trường; không giao khoán cho các đối tượng cư trú ngoài địa bàn tỉnh nơi nông lâm trường thuê đất

hoặc không trực tiếp sản xuất; (iii) Diện tích đất giao khoán mà hộ gia đình sử dụng không đúng mục đích, không đúng quy hoạch, sang nhượng bất hợp pháp thì thu hồi và giao lại cho địa phương để quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai; (iv) Diện tích đất giao khoán cho người lao động nhưng công ty đang khoán trắng thì chuyển giao về cho chính quyền địa phương để rà soát, xem xét giao hoặc cho thuê theo quy định của pháp luật. Đối với tài sản trên đất (vườn cây, rừng trồng) có phần vốn của nhà nước thì đánh giá lại theo thị trường và bán trả chậm cho người nhận khoán trong thời gian tối đa là 05 năm; Và (v) Thực hiện miễn giảm tiền thuê đất theo quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về đầu tư.

Xử lý các trường hợp đất cho thuê, cho mượn; đất bị lấn, chiếm, tranh chấp; đất liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư; đất ở, đất kinh tế hộ gia đình.

+ Đối với đất nông lâm trường cho tổ chức thuê hoặc mượn nằm trong quy hoạch sử dụng đất của công ty thì thu hồi, công ty thanh toán giá trị tài sản (nếu có) trên đất cho tổ chức thuê, mượn. Trường hợp công ty không có khả năng thanh toán giá trị tài sản thì tiếp tục giải quyết cho thuê, mượn sử dụng đất đến hết chu kỳ cây trồng hiện đang có trên đất sau đó thu hồi.

+ Đối với đất của nông lâm trường cho hộ gia đình, cá nhân thuê, mượn đang sử dụng đúng quy hoạch, đúng mục đích, có thể tiếp tục để đối tượng thực hiện hết chu kỳ cây trồng hiện đang có trên đất sau đó thu hồi đất hoặc chuyển sang hình thức giao khoán đất cho hộ gia đình, cá nhân đang thuê, mượn đất;

+ Đối với diện tích đất đang sử dụng không đúng mục đích; không nằm trong quy hoạch sử dụng đất của công ty thì công ty phải chuyển giao về địa phương để thu hồi và quản lý, sử dụng theo quy hoạch, kế hoạch của địa phương.

+ Đối với đất bị lấn, chiếm cần rà soát, xem xét từng đối tượng lấn, chiếm đất và xử lý như sau: (i) Diện tích đất hộ gia đình, cá nhân đang canh tác và nằm trong quy hoạch sử dụng đất của công ty thì xem xét, tiếp nhận và tiếp tục thực hiện giao khoán; (ii) Diện tích đất bị lấn, chiếm, các hộ gia đình, cá nhân đã sản xuất ổn định, có hiệu quả, nếu công ty không còn nhu cầu sử dụng và không ảnh hưởng đến quy hoạch sử dụng đất của công ty thì trả lại cho địa phương để quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai; (iii) Diện tích đất lấn, chiếm, nhưng để hoang hoá, sử dụng không có hiệu quả, mua bán, đầu cơ thì trả lại cho địa phương để quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

+ Đối với đất đang có tranh chấp phải được xử lý theo hướng sau: (i) Diện tích đất tranh chấp giữa công ty và các hộ gia đình, cá nhân sống bằng nghề nông đã sản xuất ổn định, không ảnh hưởng đến quy hoạch của công ty và không làm cho đất manh mún thì giao lại cho địa phương để giao cho hộ gia đình, cá nhân theo hạn mức của địa phương; (ii) Diện tích đất tranh chấp giữa công ty và các hộ gia đình, cá nhân đang sản xuất ổn định, nhưng nằm trong quy hoạch sử dụng đất của công

ty, thì thu hồi đất trả lại cho công ty, công ty đền bù thành quả lao động mà hộ gia đình, cá nhân đã đầu tư trên đất theo giá thị trường tại thời điểm; chính quyền địa phương có kế hoạch giao đất cho hộ, nếu còn quỹ đất và hộ gia đình, cá nhân có nhu cầu; (iii) Diện tích đất tranh chấp giữa công ty và tổ chức khác, thì căn cứ theo quy hoạch sử dụng đất của địa phương và chức năng, nhiệm vụ của các tổ chức mà công ty thu lại hoặc giao lại cho địa phương để giải quyết cho tổ chức đó được giao hoặc cho thuê đất. Đất nông, lâm nghiệp chỉ cho thuê hoặc giao cho các tổ chức có chức năng sản xuất nông, lâm nghiệp.

+ Đối với đất ở, đất kinh tế hộ gia đình công ty đã giao cho hộ gia đình, cá nhân là cán bộ, công nhân viên công ty đang làm việc hoặc đã nghỉ hưu, nghỉ việc theo chế độ để làm nhà ở (bao gồm cả vườn, ao kèm theo) thì công ty bàn giao cho địa phương để quản lý và sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

+ Đối với đất công ty góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất với hình thức liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư: Nếu tổ chức liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư sử dụng đất đúng mục đích, có hiệu quả thì tách diện tích đã góp ra khỏi diện tích đất của công ty và chuyển sang thuê đất; nếu tổ chức liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư sử dụng không đúng mục đích thì thu hồi giao lại cho chính quyền địa phương để quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai.

#### **2.4.2 Cơ chế chính sách Đầu tư và tín dụng**

Nhà nước đảm bảo đủ vốn đầu tư cho quản lý, bảo vệ, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, nghèo kiệt, rừng chưa được phép khai thác theo dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Nhà nước đảm bảo đủ vốn đầu tư cho trồng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ theo nguyên tắc tính đúng, tính đủ chi phí theo chỉ tiêu kinh tế, kỹ thuật được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Nhà nước hỗ trợ đầu tư mua sắm các trang thiết bị chuyên dụng phục vụ công tác phòng cháy chữa cháy rừng; xây dựng hệ thống đường trục khai thác, vận chuyển lâm sản trong các vùng nguyên liệu tập trung theo dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Công ty nông, lâm nghiệp trồng cây công nghiệp dài ngày, trồng rừng sản xuất được ưu tiên vay vốn tín dụng dài hạn, trả một phần gốc và lãi hàng năm kể từ năm bắt đầu thu hoạch sản phẩm đối với cây công nghiệp dài ngày, cả gốc và lãi một lần vào kỳ thu hoạch sản phẩm đối với rừng sản xuất.

#### **2.4.3 Cơ chế chính sách về tài chính**

- Ngân sách nhà nước cấp đủ và kịp thời kinh phí rà soát đất đai của các doanh nghiệp, có thể sử dụng từ Quỹ hỗ trợ sắp xếp đổi mới doanh nghiệp;

- Xử lý dứt điểm các khoản nợ xấu, nợ khó đòi của các doanh nghiệp. Nhà nước cần có cơ chế cụ thể cho từng trường hợp mất khả năng thanh toán, mất vốn buộc phải giải thể hay phá sản;
- Hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp tiếp cận và ứng dụng tiến bộ kỹ thuật vào sản xuất kinh doanh, nhất là các đơn vị ở vùng sâu vùng xa, vùng đồng bào dân tộc ít người.
- Nhà nước đảm bảo đủ vốn điều lệ đối với công ty nông, lâm nghiệp được tiếp tục duy trì, củng cố và phát triển do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.
- Nhà nước đảm bảo đủ vốn cho công ty cổ phần mà Nhà nước nắm cổ phần chi phối; công ty Trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên có vốn nhà nước được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Nguồn vốn đảm bảo từ Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp.
- Kinh phí rà soát, đo đạc, cắm mốc, lập bản đồ địa chính và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các công ty nông, lâm nghiệp do ngân sách trung ương hỗ trợ cho địa phương theo chương trình mục tiêu.
- Tiếp tục bàn giao cơ sở hạ tầng (đường giao thông, hệ thống điện, công trình thủy lợi và công trình phúc lợi khác) của các công ty nông, lâm nghiệp về địa phương quản lý. Đối với trường hợp đặc biệt (nhà trẻ, mẫu giáo) cần thiết phải giữ lại để phục vụ cho sản xuất kinh doanh của công ty, được hạch toán vào chi phí sản xuất kinh doanh theo định mức do cơ quan có thẩm quyền quy định.
- Xử lý tài sản trên đất (rừng, vườn cây lâu năm) trong trường hợp thu hồi đất, chuyển đổi công ty nông, lâm nghiệp sang công ty cổ phần, giải thể hoặc chuyển đổi sang hình thức khác; trường hợp đất trồng cây công nghiệp dài ngày, đất có rừng sản xuất là rừng trồng được chuyển giao từ công ty về địa phương để giao cho hộ gia đình, cá nhân thì phải định giá lại tài sản theo thị trường để thu hồi phần vốn của Nhà nước đã đầu tư. Người được chuyển nhượng phải trả tiền trong thời gian 01 (một) năm sau khi nhận chuyển nhượng, đối với các đối tượng là hộ nghèo được trả chậm trong thời gian 05 (năm) năm.
- Thực hiện rà soát, thống kê lại vốn và tài sản, các khoản nợ đọng của từng đơn vị; xử lý dứt điểm đối với các khoản công nợ khó đòi, các khoản phải trả trong đó có các khoản nợ không có khả năng thanh toán khi thực hiện không hiệu quả các chương trình, dự án của Chính phủ thông qua nông, lâm trường trước đây nhưng hiện nay các công ty nông, lâm nghiệp phải kế thừa trách nhiệm.
- Doanh thu từ bán gỗ khai thác rừng tự nhiên, rừng trồng, nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng là nguồn thu của công ty và được sử dụng để thanh toán chi phí tạo rừng, khai thác, vận chuyển, tiêu thụ sản phẩm; thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước và trích lập các quỹ của công ty theo quy định của pháp luật.



- Được tự chủ liên doanh, liên kết không hình thành pháp nhân mới với các tổ chức kinh tế trong nước để sản xuất nông nghiệp, trồng rừng, khai thác, chế biến lâm sản và các hình thức đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp khác theo quy định của pháp luật, không làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh của công ty và đảm bảo nguyên tắc có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn đầu tư.

- Được góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, giá trị rừng sản xuất là rừng trồng để liên doanh trong các dự án nông, lâm nghiệp và dịch vụ, thế chấp vay vốn để sản xuất kinh doanh.

#### **2.4.4 Cơ chế chính sách quản lý và sử dụng rừng**

Rừng sản xuất là rừng tự nhiên giàu, trung bình, được sản xuất kinh doanh theo phương án quản lý rừng bền vững được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng giống; rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, nghèo kiệt có khả năng phục hồi được Nhà nước đặt hàng và bảo đảm kinh phí để quản lý, bảo vệ, phát triển rừng theo quy định của Chính phủ về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

Rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo, nghèo kiệt, không có khả năng phục hồi được lập dự án cải tạo rừng để trồng rừng hoặc trồng cây công nghiệp hiệu quả được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

#### **2.4.5 Cơ chế chính sách về Lao động và việc làm**

Giải quyết dứt điểm và thỏa đáng chế độ cho người lao động chưa đến tuổi nghỉ hưu sau sắp xếp đổi mới bị mất việc làm;

Hỗ trợ kinh phí để doanh nghiệp tổ chức đào tạo lại lao động, đặc biệt là đội ngũ cán bộ quản lý;

Sớm sửa đổi, bổ sung chính sách để các doanh nghiệp thu hút và giải quyết việc làm cho lao động là người dân tộc thiểu số tại chỗ.

Các công ty nông, lâm nghiệp lập phương án sử dụng lao động phù hợp với phương án sản xuất kinh doanh sau sắp xếp, chuyển đổi;

Tiếp tục thực hiện chế độ đối với lao động dôi dư trong sắp xếp, chuyển đổi công ty nông, lâm nghiệp. Công ty có trách nhiệm thực hiện đúng, đầy đủ các chính sách, chế độ lao động, bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế đối với cán bộ, công nhân và người lao động;

Ngân sách nhà nước hỗ trợ kinh phí đào tạo nghề trong nước đối với lao động làm việc lâu dài cho công ty mới nhưng phải chuyển đổi ngành nghề. Mỗi lao động chỉ được hỗ trợ đào tạo 01 lần và thời gian đào tạo được hỗ trợ kinh phí không quá 03 tháng;

Ngân sách Nhà nước hỗ trợ kinh phí đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ tổ chức sản xuất, kiến thức khoa học kỹ thuật, quản trị kinh doanh, tiếp cận thị trường cho cán bộ công nhân viên công ty nông, lâm nghiệp theo chương trình, dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt;

Lao động thường xuyên trong các công ty lâm nghiệp được hưởng phụ cấp thâm niên, phụ cấp nghề và chính sách đãi ngộ khác như các ngành nghề có điều kiện hoạt động tương tự.

#### ***2.4.6 Cơ chế chính sách Khoa học và công nghệ***

Hỗ trợ kinh phí thực hiện đề tài nghiên cứu tạo ra công nghệ mới do công ty chủ trì thực hiện nhằm thực hiện dự án, được hỗ trợ kinh phí đầu tư mới để thực hiện dự án sản xuất thử nghiệm. Nguồn kinh phí hỗ trợ được lấy từ Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của các bộ, tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và từ nguồn ngân sách nhà nước hỗ trợ, mức hỗ trợ tối đa không quá 3 tỷ đồng/dự án.

Hỗ trợ các công ty nông, lâm nghiệp ứng dụng công nghệ mới trong trồng rừng cung cấp gỗ nguyên liệu, gỗ lớn, chế biến nông, lâm sản; chuyển giao các loại giống cây trồng có năng suất, chất lượng cao để đưa vào sản xuất kinh doanh.

Khuyến khích hợp tác, liên kết với các cơ sở nghiên cứu khoa học để bảo vệ nguồn gen, chọn lọc, lai tạo và sản xuất giống cây trồng và vật nuôi có năng suất, chất lượng cao.

Được tham gia vào các chương trình chuyển đổi giống cây trồng, vật nuôi; chuyển giao kỹ thuật ở vùng miền núi; các chương trình khuyến nông, khuyến lâm của Nhà nước. Thực hiện vai trò nòng cốt trong việc hình thành và thực hiện mô hình liên kết sản xuất giữa hộ nông dân, tổ hợp tác, hợp tác xã, doanh nghiệp, hiệp hội ngành hàng và cơ sở khoa học- công nghệ.

Công ty nông, lâm nghiệp ứng dụng công nghệ cao vào sản xuất nông, lâm nghiệp, chế biến nông, lâm, thủy sản, sản xuất giống được hưởng các ưu đãi theo quy định tại Điều 10 và Điều 12 Luật công nghệ cao năm 2008.

## KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

### I. Kết luận.

1. Nông lâm trường quốc doanh có vai trò quan trọng đối với Việt Nam và các nước xã hội chủ nghĩa trong nền kinh tế kế hoạch hóa. Chuyển sang nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, các nông trường và lâm trường (dưới tên gọi mới là các doanh nghiệp nhà nước trong khu vực nông nghiệp và lâm nghiệp) vẫn đảm nhiệm những chức năng và nhiệm vụ nhất định mà nhà nước đặt ra bao gồm cả nhiệm vụ kinh doanh và nhiệm vụ công ích. Tuy nhiên, cần phân biệt rõ ràng các chức năng, nhiệm vụ. Trong sản xuất kinh doanh lợi nhuận là quan trọng, nhưng mục tiêu phát triển kinh tế xã hội đặt ra cho các nông lâm trường, nhất là các nông, lâm trường phân bố ở các vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn lại là quan trọng.
2. Nội dung của quản lý nhà nước đối với các khách thể là doanh nghiệp nhà nước cơ bản bao gồm 2 chức năng chính:
  - a. Quản lý nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn
  - b. Quản lý nhà nước theo tổ chức hệ thống:

Các nội dung Quản lý nhà nước theo tổ chức hệ thống bao gồm: (i) Tổ chức quy hoạch và phê duyệt chiến lược và kế hoạch phát triển kinh doanh; (ii) Ban hành các văn bản pháp luật và chính sách nhằm quản lý, hỗ trợ phát triển doanh nghiệp; (iii) Xây dựng các mô hình tổ chức DNNN thích ứng với yêu cầu và nhiệm vụ của chúng ở mỗi giai đoạn của sự phát triển; (iv) Tổ chức bộ máy thực thi đưa chính sách và pháp luật vào cuộc sống; (v) Tạo môi trường thuận lợi cho doanh nghiệp kinh doanh; (vi) Theo dõi, giám sát và kiểm tra hoạt động của doanh nghiệp và (vii) Hỗ trợ doanh nghiệp phát triển quan hệ hợp tác và đối ngoại. Các nội dung của quản lý nhà nước đối với nông, lâm trường không khác xa nhiều so với các nội dung quản lý nhà nước đối với các DNNN. Tuy nhiên cần nhấn mạnh vai trò vị trí của NLTQD đối với sự phát triển kinh tế xã hội ở các vùng sâu vùng xa, vùng khó khăn và đối với mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng.

3. Với chức năng chủ sở hữu vốn, công tác quản lý của Chính phủ (do các Bộ, Ngành tham mưu theo từng lĩnh vực) đã có nhiều hạn chế, nhất là các công tác như:
  - a. Định giá và quản lý tài sản và xác định và bổ sung vốn điều lệ cho doanh nghiệp.
  - b. Công tác kiểm tra, giám sát các hoạt động đầu tư, sản xuất kinh doanh.

- c. Trong công tác cán bộ cũng chưa áp dụng được các cơ chế bổ nhiệm cạnh tranh để thu hút người tài.
  - d. Chưa tạo điều kiện để các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp sản xuất kinh doanh như những pháp nhân kinh tế độc lập hay bình đẳng với các thành phần kinh tế khác.
4. Nhà nước có vai trò quan trọng trong công tác quy hoạch và định hướng phát triển rừng, ngay cả khi sở hữu rừng thuộc về tư nhân. Để thực hiện được quy hoạch và định hướng phát triển rừng, nhà nước cần phải cung cấp các phương tiện và công cụ như tài chính, dịch vụ kỹ thuật và phải tiến hành thanh tra, kiểm tra đối với các khách thể (là các lâm trại, doanh nghiệp, cộng đồng, tập thể...) quản lí và phát triển rừng (xem ví dụ ở Cộng hoà Pháp).
  5. Kinh nghiệm và bài học quá trình đổi mới, sắp xếp và phát triển NLTQD phải đảm bảo đảm tính minh bạch, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp khác nhau. Cần phải tách bạch được chức năng đại diện sở hữu vốn nhà nước với chức năng QLNN đối với NLTQD; và nhiệm vụ kinh doanh với nhiệm vụ công ích trong doanh nghiệp nông lâm nghiệp. Bản chất và trọng tâm của quá trình cải cách NLTQD là việc giải quyết sở hữu và sử dụng đất đai và tài sản (đàn gia súc, vườn cây...) của các NLTQD trước đây. Ở các nước XHCN ở Đông Âu, quá trình cải cách nông lâm trường thực chất là quá trình tư nhân hoá. Trong khi ở Việt Nam quá trình này nặng về việc chuyển đổi từ cơ chế “quốc doanh” sang cơ chế “quốc hữu”. Tuy nhiên, những lúng túng trong việc thể chế hoá một cách rõ ràng tách bạch giữa chức năng đại diện sở hữu vốn nhà nước và chức năng QLNN đối với DN khiến cho việc chuyển đổi này gặp nhiều khó khăn, dẫn đến tình trạng “Bình mới, rượu cũ” là khá phổ biến.
  6. Đối với các công ty nông nghiệp xuất hiện bóng dáng kiểu kinh doanh “không vì lợi nhuận” mà chạy theo doanh số. Ở những công ty này, tiền lãi thay vì phải nộp vào ngân sách theo như quy định, được liên doanh liên kết trong các mô hình “công ty mẹ - công ty con” hoặc đầu tư mở rộng sang nhiều “dự án mới” tuy vẫn thuộc lĩnh vực nông nghiệp nhưng lại có mức rủi ro rất cao. Trong nhiều trường hợp, Chính phủ phải tăng “bảo lãnh” đối với các công ty này 4 không khác gì ở các lĩnh vực kinh doanh ngân hàng hay bất động sản.
  7. Một khoảng trống đối với quyền “sở hữu nhà nước” về đất đai mâu thuẫn với năng lực hạn hẹp của Nhà nước trong việc đầu tư đo đạc, cấp chứng nhận, xác định rõ ràng ranh giới, đánh giá giá trị của đất và rừng, với khả năng đầu tư thích đáng cho các doanh nghiệp nông lâm trường để đảm bảo điều kiện quản

---

<sup>4</sup> Trường hợp các dự án đầu tư trồng cao su ra các tỉnh miền núi phía bắc là một ví dụ.

lý về nhân lực và trang bị. Kết quả không tránh khỏi là các doanh nghiệp nhà nước chọn cách làm có lợi nhất là khai thác tối đa các nguồn lực đất và rừng được giao bằng cách khoán trắng, cho thuê rẻ, khai thác rừng bừa bãi...

8. Đất đai trong các công ty TNHH MTV NLN được quản lý và sử dụng lãng phí. Tiến trình chuyển bớt đất cho địa phương quản lý và chia lại cho dân thiếu đất canh tác diễn ra chậm chạp và gặp nhiều khó khăn. Bình quân diện tích đất/lao động ở công ty nông nghiệp vẫn lớn gấp hơn 10 lần diện tích bình quân/lao động ở địa phương bên cạnh. Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm đất đai vẫn diễn biến phức tạp. Mục tiêu giữ rừng và bảo vệ môi trường giao cho các doanh nghiệp lâm nghiệp và Ban quản lý rừng mâu thuẫn với lợi ích phát triển kinh tế của các địa phương, rừng tự nhiên tiếp tục bị tàn phá.
9. Về mặt lý thuyết, rừng và đất đai của các doanh nghiệp nông lâm nghiệp là tài sản của toàn dân. Theo quy định pháp luật hiện hành thì Nhà nước chỉ giao các tài nguyên này cho doanh nghiệp nhà nước “quản lý và sử dụng” nhưng lại không được coi là tài sản của doanh nghiệp (vì thế là “tài sản không được định giá”), kết quả là, doanh nghiệp không thể thế chấp rừng hay đất đai của họ đang quản lý để lấy vốn đầu tư vào sản xuất; không thể dùng tài sản này để đầu tư, liên kết, liên doanh,... Có đất nhưng doanh nghiệp cũng không thể vay được vốn, khó trồng được rừng. Nếu có trồng được rừng cũng không có tiền để đầu tư vào chế biến và thương mại sản phẩm.
10. Trong chừng mực nhất định, các doanh nghiệp nhà nước về nông, lâm nghiệp được giao “đại diện làm chủ” có quyền rất lớn, lại chỉ bị giám sát lỏng lẻo, được ràng buộc trách nhiệm hạn chế và có điều kiện làm việc rất khó khăn dễ dàng biến trở thành các “địa chủ” hay thậm chí là “kẻ phá rừng” có giấy phép. Đối với cá nhân và tập thể cán bộ quản lý doanh nghiệp nông lâm nghiệp và các cán bộ cấp trên quản lý họ rất dễ sa vào tình trạng tham nhũng, lạm quyền liên quan đến đất đai, tài nguyên rừng hết sức phức tạp. Chính những đối tượng dính dáng đến các hình thức sai phạm lại trở thành lực lượng cản trở tiến trình cải cách mà Chính phủ đang tiến hành.
11. Sự yếu kém và bất cập về quản lý nhà nước của các cơ quan chức năng trung ương và địa phương trong một thời gian dài đã vô tình “tạo điều kiện” nếu không nói là tiếp tay cho những yếu kém của các doanh nghiệp nông, lâm nghiệp nhà nước. Sự bất cập trong quản lý nhà nước thể hiện ở việc đất đai các nông lâm trường từ trước đến nay thường chỉ quản lý trên sổ sách mà không được đo vẽ, cắm mốc cụ thể trên thực địa, sự chòng chẹo giữa ngành nông nghiệp quản lý về rừng còn ngành tài nguyên môi trường quản lý về đất, sự giám sát mơ hồ giữa độ che phủ của rừng với năng suất sinh khối, về mức độ đa dạng sinh học, giữa rừng đặc dụng - phòng hộ với rừng sản xuất, với chất

lượng gỗ rừng nguyên sinh; giữa rừng nghèo, tái sinh với đất sản xuất nông nghiệp; ...

12. Cuối cùng, không thể không bàn đến mâu thuẫn giữa lợi ích quốc gia, cộng đồng, lợi ích của địa phương và của doanh nghiệp. Nếu doanh nghiệp nhà nước đứng chân trên địa bàn địa phương làm tốt việc kinh doanh, thu được thuế cho nhà nước, nếu các doanh nghiệp giữ được tài nguyên đất và rừng, bảo vệ được môi trường sinh thái cho lợi ích quốc gia thì lợi ích đó vẫn khó thuyết phục được những địa phương hay cộng đồng nhân dân nếu như những giá trị về tài nguyên và môi trường, nếu sức mạnh về cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng không được tính toán và chia sẻ một cách thỏa đáng cho những đối tượng trực tiếp đóng góp và chịu trách nhiệm quản lý nguồn tài nguyên đất và rừng tại chỗ, trực tiếp xử lý những vấn đề đặt ra cho xã hội, môi trường, thiên tai trong khu vực.
13. Đối với quản lý lao động trong các nông lâm trường quốc doanh trước đây và công ty nông lâm nghiệp hiện nay tuy có giảm nhưng số lượng không đáng kể. Hầu hết người lao động đã nhận khoán đất đai, vườn cây, cùng gia đình sản xuất kinh doanh và hưởng lương, đóng bảo hiểm xã hội theo hợp đồng khoán. Những năm gần đây nhờ có chính sách khoán, đời sống của đa số công nhân đã được cải thiện, có nơi thu nhập khá cao do nông lâm trường có nhiều đất đai và vườn cây so với các hộ dân bên ngoài, nhất là các nông trường cao su, cà phê. Cán bộ quản lý trong các nông lâm trường không được bồi dưỡng, cập nhật các nội dung đổi mới về quản trị doanh nghiệp, không đáp ứng được yêu cầu của cơ chế mới. Tuy nhiên, hiện nhiều cán bộ quản lý mang nặng tư tưởng ỷ lại nhà nước không có tính sáng tạo trong sản xuất kinh doanh. Mặt khác sản xuất nông, lâm nghiệp mang tính đặc thù ở vùng sâu, vùng xa có nhiều khó khăn, chế độ chính sách còn bất cập nên việc thu hút lao động cũng bị ảnh hưởng, kể cả lao động phổ thông và cán bộ kỹ thuật, quản lý.
14. Tình hình quản lý vốn trong các nông lâm trường với tổng tài sản tính đến thời điểm 31/12/2004 đạt gần 9.500 tỷ đồng, nhưng phần lớn là các công ty thuộc Tập đoàn, tổng công ty trung ương quản lý gần 7300 tỷ đồng, tổng tài sản của các nông lâm trường thuộc các địa phương quản lý chỉ gần 2200 tỷ đồng. Phần tài sản nhà nước quản lý hiện nay chủ yếu nằm trong vốn cố định gồm đường giao thông, điện, bệnh xá, trường học; phần còn lại là công trình trụ sở, phương tiện, máy móc, thiết bị đã xuống cấp, lạc hậu. Nhà nước đầu tư rất ít cho các công ty nông lâm nghiệp, trong khi đó vốn tự tích lũy của các doanh nghiệp hạn chế, nhất là ở những nơi thực hiện khoán triệt để, khi được mùa, được giá công nhân có thu nhập cao nhưng phần tích lũy của nông lâm trường quốc doanh không nhiều.

15. Công tác quản lý nhà nước đối với các công ty nông, lâm nghiệp trong thời gian qua có nhiều cố gắng như việc hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, xây dựng hệ thống quản lý theo hướng phân cấp phân quyền cho địa phương, xác định mô hình chuyển đổi, đẩy mạnh công tác chỉ đạo sắp xếp, đổi mới v.v Đã cơ bản hoàn thành việc chuyển đổi từ các nông, lâm trường quốc doanh thành các công ty trách nhiệm hữu hạn nông, lâm nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; làm rõ và xử lý các nghĩa vụ tài chính của các nông, lâm trường. Nhiều công ty bước đầu đã đổi mới quản trị doanh nghiệp, phát triển sản xuất, kinh doanh, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, tài sản và đất đai, tạo thêm việc làm, tăng thu nhập cho người lao động. Một số công ty đã tổ chức lại sản xuất theo mô hình sản xuất, kinh doanh tổng hợp nông - lâm - công nghiệp và dịch vụ; hình thành vùng nguyên liệu tập trung gắn với chế biến và thị trường; mở rộng dịch vụ cung cấp vật tư, tiêu thụ sản phẩm và hỗ trợ kỹ thuật cho nhân dân trong vùng, tạo điều kiện cho người dân có thêm việc làm, tăng thu nhập và xây dựng nông thôn mới trên địa bàn.
16. Tuy nhiên, bên cạnh những mặt đạt được thì công tác quản lý nhà nước đối với các nông lâm trường quốc doanh vẫn còn nhiều mặt hạn chế như: **(i) Công tác quy hoạch định hướng phát triển quá trình đổi mới sắp xếp** các NLTQD đã không được thực hiện theo trình tự hợp lý, cụ thể là không có quy hoạch tổng thể hệ thống các nông lâm trường trên phạm vi quốc gia. Công tác ra soát xác định nhiệm vụ trên thực tế đã được làm ngược từ dưới lên, chủ yếu là để cho các NLTQD tự ra soát đánh giá lại nguồn lực và xây dựng phương án kinh doanh cho chính mình. Để làm đẹp phương án kinh doanh (để được Chính phủ phê duyệt nhanh chóng) các NLTQD đã chạy theo mục tiêu kinh doanh là chính, bỏ qua các nhiệm vụ công ích, bố trí các nguồn lực đất đai không hợp lý. Thêm vào đó Chính phủ cũng không có các phương tiện kiểm chứng các phương án này trên thực địa, quá trình phê duyệt phương án chuyển đổi NLTQD chủ yếu được thực hiện trên giấy tờ. **(ii) Về đổi mới mô hình tổ chức sản xuất kinh doanh của các đơn vị** nông lâm trường chủ yếu cũng chỉ là “**đổi tên, đổi họ**” chứ cơ chế hoạt động hầu như không có gì thay đổi trừ một số các công ty đã thực hiện cổ phần hóa. Mô hình đổi mới doanh nghiệp nhà nước trong nông, lâm nghiệp chưa được nghiên cứu, xác định rõ, chưa có được hình thức tổ chức phù hợp và cơ chế quản lý mới để thúc đẩy công ty nông lâm nghiệp phát triển, thúc đẩy ứng dụng nhanh và có hiệu quả các tiến bộ khoa học công nghệ và sản xuất. **(iii) Công tác quản lý đất đai và hiệu quả sản xuất ở các CTNLN hầu hết** chưa được đo đạc, cắm mốc trên thực địa và lập bản đồ địa chính, chưa hoàn chỉnh được hồ sơ để làm thủ tục giao đất, thuê đất, cấp mới, cấp đổi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo quy định chung. Tình trạng tranh chấp, lấn chiếm, cho thuê mượn đất đai trái pháp luật, xâm hại rừng diễn ra khá phổ biến chưa được giải quyết triệt để, có nơi tình trạng ngày càng

ng nghiêm trọng. Đất giao cho các nông, lâm trường có nơi giao chồng với diện tích giao cho hộ gia đình, cá nhân, tổ chức khác; quyền sử dụng đất không rõ ràng, nên quyền và nghĩa vụ không rõ ràng, khó tạo động lực phát triển. Nông, lâm trường quốc doanh được giao quản lý diện tích đất lớn nhưng không có vốn đầu tư, năng lực tổ chức sản xuất yếu kém nên chưa phát huy được hiệu quả sử dụng đất. Thực trạng khoán ở các công ty còn diễn biến theo hai hướng trái ngược, một số công ty buông lỏng quản lý, không giám sát, kiểm tra hợp đồng khoán; số khác lại can thiệp quá sâu vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của người nhận khoán. Hiện nay, hiện tượng lổ giả, lổ thật còn khá phổ biến ở các công ty nông nghiệp. Trên thực tế một số công ty do đổi mới về cơ chế khoán, năng suất cây trồng, vật nuôi cao, nhưng do quản lý không chặt chẽ, lãng phí, tiêu cực, dẫn đến cán bộ của công ty đã báo cáo sai về năng suất (thấp hơn thực tế), dẫn đến tình trạng các công ty thường bị lỗ trên sổ sách. **(iv) Công tác ban hành các văn bản, quy phạm pháp luật, chính sách của nhà nước** chậm, nhất là đối với các văn bản hướng dẫn của các Bộ ngành. Thiếu cơ chế và chính sách đủ mạnh khuyến khích các nông trường quốc doanh thực hiện đổi mới (các nông trường quốc doanh không được áp dụng đầy đủ các mô hình tổ chức và cơ chế, chính sách khuyến khích như khi sắp xếp, đổi mới các doanh nghiệp nhà nước khác). Một số cơ chế, chính sách thể chế hoá nội dung Nghị quyết 28-NQ/TW chậm được bổ sung, đổi mới, không phù hợp với thực tế (đặc biệt là chính sách về đất đai, tài chính, cơ chế quản lý - quản trị doanh nghiệp theo yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa có sự quản lý của Nhà nước khi Luật doanh nghiệp Nhà nước hết hiệu lực thi hành). Một số văn bản (chủ yếu là văn bản hướng dẫn) vì các lí do khác nhau khi xây dựng đã không thống nhất với tư tưởng chỉ đạo trong của Nghị quyết và Nghị định của Chính phủ, Thủ tướng chính phủ. **(v) Tổ chức bộ máy và thực hiện đưa chính sách vào thực tiễn của các cấp** các ban ngành về sắp xếp, đổi mới nông lâm trường chưa được chặt chẽ, thường xuyên. Công tác kiểm tra, giám sát theo phân công không được thực hiện nghiêm túc. Bộ máy giúp việc không được bố trí đầy đủ nên hoạt động rất khó khăn. Nhiều địa phương có ít nông trường không thực sự quyết liệt trong việc thực hiện triển khai Nghị quyết và đưa nông trường vào phương án sắp xếp doanh nghiệp nhà nước chung trên địa bàn. Việc phổ biến Nghị quyết tới địa phương, doanh nghiệp cũng không được triển khai kịp thời hoặc phổ biến, quán triệt một cách không chính thức, không đảm bảo chất lượng và nội dung. Trong quá trình tiến hành cổ phần hóa doanh nghiệp cơ quan thẩm định phương án cổ phần hóa không hướng dẫn, kiểm tra các quy định về quản lý sử dụng đất do vậy một thời gian dài các công ty nhà nước đã thực hiện cổ phần hóa không thực hiện việc lập quy hoạch sử dụng đất. Hầu hết các công ty đều không có phương án sử dụng đất khi thực hiện cổ phần hóa. Chính phủ, các Bộ, ngành, các cấp chưa thật sự quan tâm chỉ đạo đối với các



công ty nông nghiệp trong quản lý, sử dụng đất, thực hiện cơ chế khoán; trong chỉ đạo, thiếu kiên quyết khắc phục những thiếu sót, yếu kém.

17. Trình tự ban hành văn bản pháp luật không hợp lý. Một loạt các luật như Luật Doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Đầu tư hay Luật Bảo vệ và phát triển rừng đến năm 2005 mới ban hành thì nhiều văn bản hướng dẫn chuyển đổi NLTQD sang hình thức doanh nghiệp đã được ban hành trước đó. Vì ra trước, nhiều nội dung không phù hợp với luật nên phải sửa đổi, hoặc có hướng dẫn mới. Các doanh nghiệp chạy theo các sửa đổi về quy định, không yên tâm hoạt động đầu tư.

## **II. Một số kiến nghị.**

### **2.1 Trong vai trò quản lý nhà nước theo hệ thống:**

- Cần tổ chức rà soát và đo đạc lại toàn bộ đất đai, nghiên cứu đánh giá lại hiệu quả sử dụng đất của các công ty nông lâm nghiệp có nguồn gốc từ các nông lâm trường quốc doanh.
- Chính phủ sớm hoàn thiện ban hành những chính sách nhằm cụ thể hóa đường lối chủ trương của Nghị quyết 30 của Trung ương đảng về tiếp tục đổi mới sắp xếp lại các NLTQD và khắc phục những hạn chế đã nêu ở trên của hệ thống văn bản pháp luật hiện hành .
- Chính phủ cần tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hoá các công ty NLN và giải thể các đơn vị làm ăn thua lỗ, kéo dài.

### **2.2 Trong vai trò chủ sở hữu vốn.**

- Nhà nước cần xác định hợp lý giá trị tài sản trên đất bao gồm cả vườn cây và rừng, và giá trị quyền sử dụng đất một cách đầy đủ. Nếu chấp nhận áp dụng cơ chế thị trường trong quá trình đổi mới thì phải tiến hành định giá các tài nguyên và quản lý các nguồn tài sản công cộng đó một cách chặt chẽ như với vốn ngân sách.
- Việc tách bạch đất sử dụng cho mục đích công cộng khỏi đất do tư nhân quản lý và đất giao cho cộng đồng không những không làm giảm tính chất xã hội chủ nghĩa của Nhà nước mà còn đảm bảo việc quản lý hiệu quả và thực chất tài sản công cộng khỏi mọi sự lợi dụng của các nhóm lợi ích, khỏi sự lạm dụng quyền lực của một số tập thể, đơn vị, giảm nguy cơ tham nhũng của các cá nhân được trao quyền lực quản lý tài nguyên công cộng.