



Implemented by
giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Khắc phục trở ngại đối với quản lý bền vững rừng sản xuất là rừng tự nhiên

Tóm lược chính sách

Lập luận chính

Luật lâm nghiệp mới quy định mọi hoạt động khai thác lâm nghiệp tại rừng sản xuất là rừng tự nhiên phải căn cứ vào phương án quản lý rừng bền vững đã được cấp thẩm quyền phê duyệt. Đây chính là điều kiện tiên quyết thúc đẩy các công ty lâm nghiệp, cộng đồng, hộ gia đình và các chủ rừng sản xuất là rừng tự nhiên tại Việt Nam thực hiện quản lý rừng bền vững (nếu không thì không được phép thu hoạch), song vẫn chưa đủ sức mạnh dẫn nhiều chủ rừng vượt qua trở ngại để đến với QLRBV.

Có lẽ đây là một mối quan ngại lớn nhất đối với các nhà hoạch định chính sách, bởi vì thay vì thực hiện QLRBV các chủ rừng nhiều khả năng cũng không thực hiện bảo vệ và phục hồi hiệu quả rừng sản xuất mà có thể phó mặc rừng cho khai thác gỗ trái phép và lấn chiếm đất rừng để sản xuất nông nghiệp¹. Nguy cơ này có thể xảy ra với mọi khu rừng, kể cả rừng “giàu”.

Quan điểm chính của tóm lược chính sách này là mặc dù có nhiều chính sách thúc đẩy QLRBV và chứng chỉ rừng kể từ những năm 90, các chủ rừng sản xuất là rừng tự nhiên nói chung vẫn chưa thực hiện QLRBV bởi vì những *động lực thúc đẩy* (chẳng hạn như nhu cầu thị trường, trợ cấp của chính phủ, môi trường chính sách ưu đãi) vẫn chưa đủ mạnh giúp họ khắc

phục những *trở ngại* hiện tại (chẳng hạn như chi phí tăng thêm, thiếu kỹ năng kỹ thuật, v.v...). Vậy thì, nếu muốn thực hiện thành công QLRBV tại rừng sản xuất là rừng tự nhiên trong tương lai, các nhà hoạch định chính sách cần cân nhắc các chính sách thúc đẩy và rào cản từ góc độ các chủ rừng và người quản lý rừng có thẩm quyền quyết định thực hiện (hay không) QLRBV. Kết luận chính của tóm lược chính sách là nếu muốn chủ rừng đầu tư vào QLRBV hôm nay, thì (i) họ cần phải được đảm bảo chắc chắn về thời hạn và phạm vi của chính sách tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên trong giai đoạn sau năm 2020, và (ii) các cơ chế tài chính lớn hiện tại (chẳng hạn CTDVMTR) cần được chuyển hướng từ bảo vệ rừng sang thúc đẩy QLRBV.

Tóm lược chính sách này trình bày (1) những thành tựu và chính sách quy định quản lý rừng bền vững gần đây của Việt Nam; (2) phân tích những trở ngại và sự (thiếu vắng) của các cơ chế thúc đẩy thực hiện QLRBV; và cuối cùng, (3) kết luận về một số ý tưởng đối với nội dung đối thoại chính sách về chủ đề làm sao để tạo ra môi trường thúc đẩy thực hiện QLRBV tại rừng sản xuất là rừng tự nhiên. Tóm lược chính sách này hỗ trợ cho tóm lược chính sách có tiêu đề: “*Bảo vệ và phục hồi rừng sản xuất là rừng tự nhiên tại*

¹ Xem thêm Tóm lược chính sách: “Bảo vệ và phục hồi rừng sản xuất là rừng tự nhiên tại Việt Nam” (2019)

Việt Nam,” 1/2019, với nội dung là các giải pháp bảo vệ và phục hồi rừng sản xuất là rừng tự nhiên.

Bối cảnh

Quản lý rừng bền vững

Theo Luật Lâm nghiệp mới (2017) quản lý rừng bền vững là “phương thức quản trị rừng bảo đảm đạt được các mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng, không làm suy giảm các giá trị và nâng cao giá trị rừng, cải thiện sinh kế, bảo vệ môi trường, góp phần giữ vững quốc phòng, an ninh.” Do vậy, định nghĩa QLRBV mở rộng phạm vi ra ngoài thu hoạch gỗ bền vững để bao hàm các hoạt động giải quyết tình trạng suy thoái rừng đồng thời làm tăng lợi ích trực tiếp cho người dân và môi trường².

Những thành tựu trong quản lý rừng bền vững

Chưa có số liệu thống kê diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên được quản lý bền vững tại Việt Nam (từ quản lý rừng truyền thống). Tuy nhiên, rất ít hoặc không có khu rừng nào trong số đó có phương án quản lý rừng bền vững, trừ một số các khu rừng đã được cấp chứng chỉ và nhận được hỗ trợ của các dự án phát triển. Trong khoảng 3.9 triệu hec-ta rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chỉ có khoảng 100.000 hec-ta rừng đã được cấp chứng chỉ³ (tương đương khoảng 2%). Ngoài ra, quản lý các diện tích rừng này là chỉ 5 trên tổng số hơn 70 công ty lâm nghiệp quản lý rừng tự nhiên (xem Bảng 1). Tóm lại, mặc dù đã có các chính sách và kế hoạch thúc đẩy thực hiện quản lý rừng bền vững được ban hành trong vòng 2 thập kỷ qua (xem dưới đây), chỉ có một số rất ít ỏi các chủ rừng sản xuất là rừng tự nhiên thực sự thực hiện quản lý rừng bền vững.

Bảng 1: Các công ty được cấp chứng chỉ đang quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên

Công ty (Tỉnh)	Năm được cấp chứng chỉ	Diện tích rừng được cấp chứng chỉ ⁴
Vinafor	2013	17,549
Đắk Tô (Kon Tum)	2014	15,755
Trường Sơn / Long Đại (Quảng Bình)	2014	31,308
Đại Thanh (Đắk Nông)	2015	17,302
Hương Sơn (Hà Tĩnh)	2016	19,708

Lưu ý: Vinafor chỉ yếu quản lý rừng trồng; diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên được cấp chứng chỉ của công ty này đã giảm xuống 1.303 ha vào 9/2018. Chứng chỉ của Đắk

Nông đã hết hạn vào 5/2018, có lẽ bởi vì công ty này đã không tổ chức đánh giá duy trì chứng chỉ hàng năm trong bối cảnh chính sách dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên còn hiệu lực.

Trở ngại đối với QLRBV và chứng chỉ rừng đã được giải quyết đáng kể cho 2 trong số các công ty đầu tiên quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên được cấp chứng chỉ vào năm 2014 với hỗ trợ từ Hợp tác Phát triển Đức. Trong những năm tiếp theo, việc các công ty lâm nghiệp có chứng chỉ QLRBV quốc tế vẫn nằm ngoài đối tượng của chính sách tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên (điều kiện trong một giai đoạn ngắn từ 2015 – 2016) rõ ràng đã tạo ra lực đẩy đủ mạnh để 2 công ty lâm nghiệp khác vượt qua những trở ngại trong thực hiện QLRBV và đạt được chứng chỉ rừng vào năm 2015 và 2016. Căn cứ vào thực tế hết hạn và được gia hạn chứng chỉ của các công ty thực hiện QLRBV, trong năm 2018, tổng diện tích rừng tự nhiên được cấp chứng chỉ QLRBV quốc tế đã giảm xuống còn 32.000 hec-ta (Đắk Tô và Vinafor).

Bảng 2: “Các chủ rừng” sản xuất là rừng tự nhiên (Bộ NN&PTNT 2017)

Chủ rừng	Diện tích rừng tự nhiên (ha)
Các hộ gia đình	1,409,911
Các cộng đồng	* 1,048,765
Các Ủy ban nhân dân xã	* 1,932,916
Các công ty lâm nghiệp (vốn nhà nước)	1,173,228
Các doanh nghiệp vốn đầu tư nước ngoài	33,731
Lực lượng vũ trang	65,659

* bao gồm các khu rừng phòng hộ – chưa rõ tỷ lệ

Chính sách và biện pháp thúc đẩy QLRBV

Những nhà hoạch định chính sách ở cấp quốc gia tại Việt Nam đã cam kết thực hiện QLRBV ít nhất kể từ khi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 ra đời. Cam kết này được phản ánh trong một loạt các văn bản quy phạm pháp luật (xem Bảng 3) và đã được tiếp tục khẳng định trong Luật Lâm nghiệp mới năm 2017. Tuy nhiên, trong các kế hoạch và chiến lược quốc gia, các chỉ tiêu cụ thể về chứng chỉ rừng đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên đang giảm dần. Trong Quyết định mới đây nhất của Thủ tướng Chính phủ #1288 về QLRBV và chứng chỉ rừng (10/2018) mục tiêu để ra không còn là gia tăng diện tích rừng được cấp chứng chỉ QLRBV nữa (mà chỉ là duy trì diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên đã được cấp chứng chỉ hiện có). Dưới đây là văn bản pháp luật chính:

Luật Lâm nghiệp (2017): Luật mới quy định tăng cường cam kết của Việt Nam đối với QLRBV. Thật ra,

² <http://www.fao.org/forestry/sfm/en/>

³ Tất cả các khu vực được cấp chứng chỉ bởi Hội đồng quản lý rừng FSC; các tiêu chuẩn thay thế chưa được áp dụng tại Việt Nam

⁴ Bao gồm rừng hỗn giao (rừng tự nhiên & rừng trồng). Nguồn: <https://info.fsc.org>. Tình trạng về 06.01.2019.

một trong những “nguyên tắc quản lý rừng” theo Luật là “chủ rừng sẽ thực hiện quản lý rừng bền vững” (Điều 24). Luật quy định chủ rừng – bao gồm các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng – những chủ thể tổ chức khai thác lâm sản từ rừng sản xuất là rừng tự nhiên phải xây dựng và thực hiện một “phương án quản lý rừng bền vững được cấp có thẩm quyền phê duyệt” (tham khảo Điều 27 và 58). (Lưu ý: Quản lý rừng phòng hộ và rừng đặc dụng theo các phương án quản lý rừng bền vững).

Chiến lược Phát triển Rừng Quốc gia 2006 – 2020 (NFDS): Chiến lược đề ra một mục tiêu rõ ràng là thực hiện quản lý rừng trên quy mô lớn đối với rừng sản xuất. Mục tiêu đó được chia thành lộ trình thực hiện các diện tích được cấp chứng chỉ: theo đó, vào năm 2020, 30% diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng trồng sẽ được cấp chứng chỉ.

Quyết định 2242 của Thủ tướng Chính Phủ⁵ (12/2014): Quyết định này đã thể hiện hiệu quả quy định QLRBV là bắt buộc đối với các công ty trong quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên bằng cách áp dụng chính sách tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên với ngoại lệ là các khu rừng được cấp chứng chỉ của các chương trình quốc tế (Lưu ý: đối tượng ngoại lệ còn là các hộ gia đình khai thác gỗ vì mục đích sử dụng tại chỗ). Tuy nhiên, Quyết định này chỉ có hiệu lực cho đến năm 2020 và sau đó đã bị thay thế bởi chính sách tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên áp dụng trên toàn quốc không phân biệt rừng có chứng chỉ hay không.

Nghị định 118 của Thủ tướng Chính Phủ⁶ (12/2014): Nghị định này đã quy định về việc sắp xếp lại các công ty lâm nghiệp thành hai nhóm hoặc là “sản xuất và thương mại [gỗ]” hoặc “cung cấp dịch vụ công” căn cứ vào chất lượng rừng. Nghị định cũng yêu cầu rằng các khu rừng tự nhiên được dùng để khai thác gỗ phải có phương án quản lý rừng bền vững và chứng chỉ quản lý rừng quốc tế. Cũng nên lưu ý rằng theo Nghị định, các công ty lâm nghiệp phải được chuyển đổi từ công ty TNHH một thành viên (nghĩa là 100% vốn nhà nước) thành công ty cổ phần. Cách tiếp cận đó có thể làm gia tăng mức độ tự chủ đối với các chính quyền cấp tỉnh để theo đuổi đầu tư vào QLRBV.

Kế hoạch Hành động QLRBV Quốc gia 2016 - 2020⁷: Một trong những mục tiêu đề ra đã được Bộ NN&PTNT phê duyệt là đến năm 2020 có thêm ít nhất 500.000 hec-ta rừng được cấp chứng chỉ, gồm

150.000 hec-ta rừng tự nhiên và 350.000 hec-ta rừng trồng (nghĩa là tương đương 7% diện tích của tất cả các khu rừng sản xuất). Kế hoạch tập trung vào các biện pháp tăng cường năng lực, song không cân nhắc đến các cơ chế khích lệ và những rào cản đối với QLRBV từ góc độ của các chủ rừng là bên ra quyết định thực hiện QLRBV.

Chương trình Chứng chỉ quản lý rừng của Việt Nam giai đoạn từ 2016-2020⁸: Bộ NN&PT Nông thôn đã ra quyết định làm cơ sở xây dựng hệ thống chứng chỉ quốc gia, dự tính sẽ được hệ thống công nhận các hệ thống chứng chỉ quản lý rừng quốc gia PEFC công nhận. Viện Khoa học Lâm nghiệp (VAFS) được giao nhiệm vụ xây dựng chương trình này; vai trò này đang được chuyển cho Vụ Quản lý Phát triển Lâm Nghiệp. Trong Quyết định có đề ra các biện pháp tăng cường năng lực thực hiện QLRBV.

Chương trình mục tiêu quốc gia về Phát triển Lâm nghiệp Bền vững 2016-2020⁹: Quyết định này của Thủ tướng nhấn mạnh cần chuyển dịch từ QLRBV rừng sản xuất là rừng tự nhiên sang phục hồi và tái tạo rừng. Ưu tiên về chính sách chỉ còn dành cho chứng chỉ đối với rừng trồng (với mục tiêu là 100.000 hec-ta / năm).

Chương trình Quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng 2018 – 2030¹⁰: Mục tiêu của Quyết định của Thủ tướng là thực hiện QLRBV cho 7 triệu hec-ta rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất. Tuy nhiên, đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên mục tiêu cụ thể chỉ là “duy trì” diện tích đã có chứng chỉ hiện tại. Các biện pháp chính gồm xây dựng văn bản quy phạm pháp luật, phát triển các mô hình QLRBV, tập huấn và tăng cường năng lực và thiết lập các hệ thống chứng chỉ quốc gia.

Nhóm Phát triển Bộ Tiêu chuẩn QLRBV của Việt Nam: Bên cạnh những chính sách này, Nhóm Phát triển Bộ Tiêu chuẩn QLRBV của Việt Nam với sự tham gia của nhiều bên do Tổng cục Lâm nghiệp chủ trì và hỗ trợ của các đối tác phát triển (vai trò chính là SNV và GIZ) đã bắt đầu phát triển một bộ tiêu chuẩn quản lý rừng bền vững quốc gia của Việt Nam dựa vào các chỉ số của Hội đồng quản lý rừng quốc tế FSC (IGIs). Dự kiến Bộ tiêu chuẩn Phát triển Rừng Bền vững của Việt Nam sẽ được FSC công nhận vào năm 2019. Bộ Tiêu chuẩn này giúp các chủ rừng hiểu rõ hơn về yêu cầu của QLRBV để được cấp chứng chỉ tại Việt Nam.

⁵ Quyết định 2242/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính Phủ ban hành 12/2014 phê duyệt chương trình tăng cường quản lý khai thác gỗ từ rừng tự nhiên trong giai đoạn 2014-2020

⁶ Nghị định 118/2014/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ 12/2014, về sắp xếp đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của các công ty nông lâm nghiệp

⁷ Quyết định 2810/2015/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT phê duyệt kế hoạch hành động thực hiện QLRBV trong giai đoạn 2016-2020

⁸ Quyết định 83/2016/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT phê duyệt Chương trình thực hiện QLRBV và chứng chỉ rừng trong giai đoạn 2016-2020

⁹ Quyết định 886/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia Phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020

¹⁰ Quyết định 1288/2018/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng

Bảng 3: Các văn bản pháp luật chính quy định QLRBV và chứng chỉ rừng

Văn bản Quy phạm pháp luật	Các chỉ tiêu chính và các biện pháp
Quyết định 186/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Quản lý rừng	Thủ tướng quyết định định mức khai thác
Quyết định 18/2007/ QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia 2006 – 2020	Chỉ tiêu: 30% rừng sản xuất được cấp chứng chỉ vào năm 2020
Thông tư 87/2009/TT-BNNPTNT về lập phương án thu hoạch trong rừng tự nhiên	Những hướng dẫn dành cho mật độ khai thác
Nghị định 61/2010/NĐ-CP về chính sách khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp và khu vực nông thôn	Hỗ trợ phát triển nông nghiệp và lâm nghiệp nhưng không cụ thể cho quản lý rừng bền vững
Quyết định 66/2011/ QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phát triển rừng trong giai đoạn từ 2007 – 2015	Các công ty lâm nghiệp nhận hỗ trợ tài chính để thực hiện QLRBV và chứng chỉ rừng (100.000 VND/hect-a/năm)
Quyết định 57/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển rừng từ 2011 – 2020	Chỉ tiêu: phục hồi 350.000 hec-ta rừng tự nhiên nghèo; tái tạo 0.8 triệu hecta rừng tự nhiên

Bảng còn tiếp ở trang sau.

Văn bản quy phạm pháp luật	Các chỉ tiêu chính và các biện pháp
Quyết định 2242/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính Phủ phê duyệt chương trình tăng cường quản lý rừng tự nhiên giai đoạn 2014 -2020	Tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên trừ các hộ gia đình khai thác vì mục đích sử dụng tại chỗ và các công ty lâm nghiệp có chứng chỉ. Hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước với mức 200,000 VND/hec-ta/năm cho các công ty lâm nghiệp
Nghị định 118/2014/ NĐ-CP của Chính phủ về sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của các công ty nông, lâm nghiệp	Các công ty lâm nghiệp không đáp ứng được chất lượng rừng tối thiểu được chuyển từ chức năng “sản xuất” sang “cung cấp dịch vụ công”
Thông tư 38/2014/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNT về quy hoạch quản lý rừng, thu hoạch, khai thác tác động thấp, kiểm kê tài nguyên rừng	Những hướng dẫn kỹ thuật nói chung thống nhất với các nguyên tắc QLRBV của Hội đồng Chứng chỉ rừng Quốc tế FSC
Quyết định 2810/2015/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT MARD về Kế hoạch Hành động Quản lý rừng giai đoạn 2016 – 2020	Mục tiêu: thêm 150.000 hec-ta rừng sản xuất là rừng tự nhiên được cấp chứng chỉ vào năm 2020
Quyết định 83/2016/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT về thực hiện quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng giai đoạn 2016-2020	Tập huấn và tăng cường năng lực. Phát triển tiêu chuẩn cấp chứng chỉ quốc gia
Quyết định 419/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch Hành động REDD quốc gia	(Chính sách và Biện pháp) PAM 4.2.1 (e). Hỗ trợ các chủ rừng tiếp cận đến các dịch vụ tư vấn để xây dựng và thực hiện các phương án quản lý rừng bền vững; Phát triển các hệ thống chứng chỉ rừng của Việt Nam.
Quyết định 886/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Chương trình mục tiêu Phát triển Lâm nghiệp Bền vững 2016-2020	Chỉ tiêu: Phục hồi 15% diện tích rừng tự nhiên nghèo; tái tạo 360.000 hec-ta rừng tự nhiên / năm
Quyết định 1288/2018/QĐ-TTg về phê duyệt quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng, 2018 – 2030	Chỉ tiêu: cấp chứng chỉ cho 1 triệu hec-ta rừng phòng hộ và rừng trồng vào năm 2030. (không có chỉ tiêu cho cấp chứng chỉ cho rừng sản xuất là rừng tự nhiên)

Những trở ngại và điều kiện thúc đẩy QLRBV

Dẫu đã có những văn bản quy phạm pháp luật quy định QLRBV, các nhà hoạch định chính sách đã thông qua những chiến lược và kế hoạch ở cấp quốc gia nhằm thúc đẩy quản lý bền vững rừng sản xuất là rừng tự nhiên trong những năm gần đây, Việt Nam vẫn chưa đạt được mục tiêu đề ra trong lĩnh vực này.

Dường như những văn bản quy phạm pháp luật này chưa đủ mạnh để khắc phục những trở ngại và tạo nên những động lực mà chủ rừng và những nhà quản lý rừng cần nhắc khi họ ra quyết định cuối cùng về thực hiện (hay không) quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng.

Các trở ngại

Rõ ràng đứng trước những trở ngại quá lớn các chủ rừng và người quản lý rừng khó còn đủ nhiệt huyết thực hiện QLRBV. Dưới đây là một số trở ngại:

Chất lượng rừng kém và chi phí sản xuất cao: rừng sản xuất là rừng tự nhiên đã bị khai thác quá mức và bắt đầu suy thoái vào cuối những năm 90 sau nhiều thập kỷ bị khai thác quá mức. Như vậy, phần lớn các khu rừng đang chỉ đem lại cho chủ rừng lợi ích ít ỏi. Chi phí sản xuất của các khu rừng đó lại thành ra cao hơn: các khu rừng tự nhiên đạt chất lượng còn lại đều thường ở những vị trí khó tiếp cận, như có địa hình dốc đứng. Các yêu cầu trong quản lý rừng bền vững – như phòng ngừa những tác hại đến với môi trường, sức khỏe và an toàn lao động của nhân công, và giải quyết các xung đột về quyền hưởng dụng đất (chưa nói đến chi phí đánh giá để cấp chứng chỉ) – có thể làm tăng chi phí vận hành đối với các công ty lâm nghiệp. Kết quả là các chủ rừng hiếm khi quyết định thực hiện quản lý rừng bền vững tại rừng sản xuất là rừng tự nhiên. Trên thực tế, các hộ gia đình và các cộng đồng thường được giao rừng nghèo hoặc rừng khó tiếp cận được với tiềm năng kinh tế hạn chế hoặc không có tiềm năng kinh tế¹¹ và vì vậy họ không có động lực thúc đẩy quản lý rừng bền vững.

Khai thác trái phép: Rừng tự nhiên, trong đó có rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chưa được bảo vệ hiệu quả khỏi nạn khai thác gỗ trái phép. Bất kỳ kế hoạch quản lý rừng bền vững nào cũng phải đối mặt với thách thức khai thác gỗ trái phép, hoặc phục vụ nhu cầu của các hộ gia đình hoặc thị trường quốc tế. Bên cạnh đó, nếu chủ rừng không có đủ nguồn lực để đảm bảo đầu tư thì chắc chắn sẽ không quyết định đầu tư vào QLRBV. Nguyên nhân khiến hoạt động bảo vệ rừng tự nhiên còn chưa đầy đủ, hiệu quả thấp trong ngăn chặn khai thác gỗ trái phép rất phức tạp, và gồm có tham nhũng, xung đột trong sử dụng đất và áp lực dân số. Những cơ chế bảo vệ rừng chính – hoạt động của lực lượng kiểm lâm và giao khoán bảo vệ rừng với cộng đồng – chưa mang lại hiệu quả thỏa đáng trong bảo vệ rừng tự nhiên khỏi nạn khai thác gỗ trái phép.

Thiếu năng lực kỹ thuật và quản lý thực hiện QLRBV: Năng lực kỹ thuật và quản lý thực hiện quản lý rừng bền vững của các chủ rừng còn rất hạn chế, kể cả các công ty lâm nghiệp – một phần vì trọng tâm công việc theo truyền thống là phục hồi rừng và khai thác theo

hệ thống định mức. Các hộ gia đình và cộng đồng nói chung cũng còn hạn chế trong chuyên môn xây dựng và thực hiện các phương án QLRBV. Chỉ có một vài cá nhân ở Việt Nam có kinh nghiệm thực hành về thực hành QLRBV, như Khai thác gỗ tác động thấp (RIL). Tương tự như vậy, chỉ có rất ít các cá nhân tại Việt Nam có đủ năng lực để đồng hành với cả quá trình chứng chỉ quản lý rừng bền vững.

Những trở ngại cụ thể đối với các hộ gia đình và cộng đồng: Các hộ gia đình và cộng đồng dân cư thôn đã được giao khoán một diện tích trên > 2.4 triệu hecta rừng tự nhiên, phần lớn là rừng sản xuất (có một tỷ lệ nhỏ là rừng phòng hộ). Tuy nhiên, thường là khoảng cách đến các khu rừng được giao khoán quá xa đối với người dân thôn bản để họ đảm bảo được đầy đủ hoạt động quản lý và bảo vệ, ngoài ra, các khu rừng đã được giao khoán cho họ thường là kém chất lượng. Hơn thế nữa, quản lý bền vững các khu rừng cộng đồng còn phụ thuộc vào yếu tố lãnh đạo và tính liên kết xã hội ở cấp độ cộng đồng. Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, các hộ gia đình và cộng đồng cũng không có đủ nguồn lực tài chính để xây dựng và thực hiện các phương án QLRBV.

Những yếu tố cản trở động lực QLRBV

Nói một cách khác, những động lực thúc đẩy thực hiện QLRBV có vai trò trong quyết định thực hiện QLRBV của các chủ rừng và các nhà quản lý rừng, thúc đẩy hoặc cản trở hình thành nên môi trường ra quyết định.

Không có nhu cầu thị trường đối với quản lý bền vững rừng tự nhiên: Thị trường của gỗ từ rừng sản xuất là rừng tự nhiên chủ yếu là trong nước hoặc trong khu vực. Thị trường này không quan tâm đến tính bền vững của nguồn gỗ. Trên thực tế, gỗ được sản xuất bền vững hoặc có chứng chỉ không được ưu tiên hay đón chào nồng nhiệt hơn. Nói một cách khác, lực đẩy từ thị trường đối với thực hiện QLRBV rừng tự nhiên tại Việt Nam còn rất yếu.

Độ thiếu chắc chắn trong chính sách và thể chế: Việc chưa rõ chính sách tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên sẽ tiếp tục có hiệu lực sau năm 2020 hay không đang làm chùng lại quyết tâm của các công ty lâm nghiệp trong đầu tư vào QLRBV và chứng chỉ rừng. Hơn thế nữa, việc chưa rõ về yêu cầu được cấp chứng chỉ QLRBV quốc gia sẽ được áp dụng (theo Nghị định 118 và 2242 của Thủ tướng Chính phủ) hoặc không được áp dụng cũng làm giảm động lực thúc đẩy các công ty xin được cấp chứng chỉ. Tương tự, việc chưa hoàn thành công tác sắp xếp các công ty lâm nghiệp vốn nhà nước theo Nghị định 118 đang đặt các công ty này vào tình trạng tiến thoái lưỡng nan.

¹¹ Phạm Xuân Phương, Đoàn Diễm, Lê Khắc Côi, Lê Hồng Hạnh, Trần Quang Bảo, Nguyễn Quốc Dụng, 2013. Đánh giá 10 năm

thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004. Đối tác Phát triển ngành Lâm nghiệp (FSSP)

Các cán bộ quản lý công ty lâm nghiệp chưa được tự quyết trong quản lý: Hiện nay trong hoạt động, các công ty lâm nghiệp là chủ thể doanh nghiệp tuân thủ các quy định về doanh nghiệp, song quyền tự chủ trong ra các quyết định liên quan đến khai thác, trồng lại rừng, tái đầu tư doanh thu từ gỗ vào bảo vệ rừng lại bị hạn chế. Trên thực tế, trong nhiều quyết định liên quan đến quản lý, vận hành công ty, các công ty phải được chính quyền tỉnh cho phép còn định mức khai thác hàng năm là do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Nói chung, các cán bộ quản lý công ty lâm nghiệp hầu như không có quyền tự chủ trong xây dựng và thực hiện các kế hoạch QLRBV.

Chu kỳ lập kế hoạch và nhiệm kỳ cán bộ quản lý ngắn: Hiện tại, thực tế vận hành các công ty lâm nghiệp dựa vào các chu kỳ lập kế hoạch 5 năm (không phải 20-35 năm), còn nhiệm kỳ của cán bộ quản lý là 5 năm, thực tế này không thúc đẩy cách tiếp cận quản lý rừng bền vững¹². Có lẽ quyền sở hữu và cơ cấu quản lý của các công ty lâm nghiệp chưa thúc đẩy các thực tiễn kinh doanh rừng bền vững; đây chính là lý do mà hệ thống định mức vẫn đang được tiếp tục áp dụng.

Mức thuế và lãi suất vốn vay ngân hàng cao: Một số yếu tố khác làm giảm đi động lực đầu tư vào quản lý bền vững rừng tự nhiên là mức thuế áp và lãi suất vốn vay ngân hàng cao. Hệ thống thuế quy định các chủ rừng phải trả thuế tài nguyên thiên nhiên ở mức 10 - 35% đối với sản phẩm gỗ tự nhiên (tùy theo tỉnh). Ngoài ra, các khoản vay vốn ngân hàng phải chịu lãi suất cao (lên đến 11%), và thiếu các sản phẩm vay vốn phù hợp với chu kỳ hoàn vốn dài trong quản lý rừng (> 20 năm), đang cản trở đầu tư dài hạn vào lâm nghiệp.

Thiếu hỗ trợ tài chính dành cho quản lý rừng bền vững: Tài chính hỗ trợ cho QLRBV hiện cũng còn thiếu. Theo Quyết định 66/2011/QĐ-TTG, các công ty lâm nghiệp được nhận trợ cấp 100.000 VND/hect-تا/năm đối với diện tích cho rừng được cấp chứng chỉ, nhưng quy định này chưa được thực thi do thiếu hướng dẫn về cách tiếp cận nguồn tài chính¹³. Quan trọng hơn, thực tế là Chi trả dịch vụ môi trường rừng không được thiết kế để thúc đẩy QLRBV (hoặc chi trả cho nỗ lực này) có thể thấy cơ hội lớn để thực hiện được các mục tiêu của Chính phủ đang bị bỏ lỡ.

Các xung đột đất đai: Quyền sử dụng đất của các công ty lâm nghiệp thường là đã được cấp từ nhiều thập kỷ trước tại các khu vực có cộng đồng tham gia sử dụng đất theo truyền thống. Điều này đôi khi dẫn đến những xung đột trong sử dụng đất giữa các công ty lâm nghiệp và cộng đồng địa phương về quyền hưởng dụng đất và quyền tiếp cận đến tài nguyên thiên nhiên. Một số trường hợp xung đột trong quyền sử dụng đất

có nguyên nhân từ quá trình giao đất gần đây và sự thiếu nhất quán trong thẩm quyền giao rừng giữa Ủy ban nhân dân tỉnh và huyện (trong giao rừng cho các công ty lâm nghiệp và các hộ gia đình)¹⁴. Trong bối cảnh xung đột về đất đai và giao rừng cho các hộ gia đình, ý chí đầu tư vào QLRBV của các công ty lâm nghiệp càng yếu đi.

¹² Như trên (Phạm và cộng sự, 2013)

¹³ Như trên (Phạm và cộng sự, 2013)

¹⁴ Gebert, Rita 2012. Các biện pháp đảm bảo an toàn xã hội và Sẵn sàng với REDD+: Khung làm việc và các khoảng trống tại tỉnh Quảng Bình. Dành cho GIZ.



Implemented by
giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Những cân nhắc chính

Tóm lược chính sách đề xuất một số ý tưởng gợi ý các nhà hoạch định chính sách tiến hành điều chỉnh để làm giảm bớt đi trở ngại đồng thời gia tăng động lực thực hiện QLRBV của cho các công ty lâm nghiệp, các cộng đồng, các hộ gia đình và các chủ rừng. Thật ra, dẫu Luật Lâm nghiệp đã quy định về QLRBV, nếu các trở ngại quá lớn, các chủ rừng có thể buộc phải phó mặc rừng cho khai thác gỗ trái phép và lấn chiếm đất đai để sản xuất nông nghiệp thay vì thực hiện quản lý rừng bền vững:

Tăng độ chắc chắn của chính sách: QLRBV đòi hỏi đầu tư lớn (chẳng hạn như thiết kế và phê duyệt các phương án QLRBV, tập huấn cho nhân viên, kiểm soát xói mòn, v.v...). Các chủ rừng phải biết chắc rằng các đầu tư sẽ có lợi nhuận trong tương lai. Các cộng đồng và công ty lâm nghiệp hiện nay đang chần chừ chưa quyết định đầu tư do chưa rõ thời hạn và phạm vi của chính sách tạm dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên sau năm 2020. Chính sách này cần chắc chắn hơn thì mới có thể thực hiện QLRBV trong tương lai. Không chỉ đối với các công ty lâm nghiệp mà cả cộng đồng dân cư đến cấp thôn cũng cần sự chắc chắn của chính sách.

Định hướng lại các cơ chế tài chính hiện tại nhằm thúc đẩy QLRBV: Các chi phí của QLRBV thường rất cao. Để giảm nhẹ nguy cơ đối với các công ty và giải quyết vấn đề thiếu hụt tài chính, cần có các khoản vốn vay ưu đãi dài hạn với lãi suất thấp và ưu đãi về thuế. Quan trọng hơn, bằng việc định hướng cơ chế tài chính CTDVMTR từ “bảo vệ rừng” (như được đo lường bởi duy trì độ che phủ rừng sang tài trợ cho công tác phục hồi rừng và quản lý rừng bền vững, các công ty, các hộ gia đình và các cộng đồng có thể có động lực thực hiện QLRBV.

Những thay đổi trong quản lý tổ chức các công ty lâm nghiệp: Các động lực nghề nghiệp của các nhà quản lý rừng cần được thống nhất với các mục tiêu kinh tế dài hạn của rừng (nghĩa là cần đảm bảo các công ty tiếp tục có doanh thu). Để đạt được điều đó, cấp quản lý công ty cần được chủ động trong quyết định đầu tư lợi nhuận từ rừng và quản lý rừng theo các kế hoạch quản lý rừng bền

vững (trái với việc áp dụng hệ thống định mức) với sự giám sát của các thành viên quản lý công ty. Nghị định 118 dường như theo hướng này và có quy định chuẩn bị trước là chuyển đổi các công ty lâm nghiệp 100% vốn nhà nước thành các công ty cổ phần.

Khẳng định quyền sở hữu rừng: Cần giải quyết tình trạng chưa có quy định cụ thể về tư cách pháp nhân của các cộng đồng đối với quyền sử dụng đất, và những quy định giới hạn phạm vi trong quyền sở hữu đất và rừng đang làm giảm đi động lực thúc đẩy các “chủ rừng” đầu tư dài hạn vào QLRBV. Tương tự như vậy, trên 1,9 triệu hecta rừng tự nhiên đang thuộc sự quản lý tạm thời của các Ủy ban nhân dân xã cũng cần được giao dài hạn cho các chủ rừng để họ cân nhắc thực hiện QLRBV trên các diện tích này.

Tăng cường năng lực quản lý và kỹ thuật thực hiện QLRBV: Cần thực hiện các biện pháp hỗ trợ để khắc phục các trở ngại bao gồm tăng cường năng lực ở cấp doanh nghiệp và cộng đồng (về khai thác tác động thấp, bảo vệ môi trường, giải quyết xung đột,...). Các hoạt động hỗ trợ này có thể kế thừa các kết quả của Chương trình “Lâm nghiệp” của Bộ NN&PTNT và GIZ và trung tâm năng lực tại tỉnh Quảng Bình.

Đơn giản hóa các cách tiếp cận và các dịch vụ tư vấn mở rộng dành cho cộng đồng và các hộ gia đình để đạt được QLRBV: Kỳ vọng các cộng đồng và hộ gia đình tự thiết kế và thực hiện các phương án QLRBV ở mức độ phức tạp như các công ty là thiếu thực tế. Xét đến tầm quan trọng của các nhóm này căn cứ vào tỷ lệ rừng sản xuất là rừng tự nhiên mà họ đang quản lý, cần quan tâm đến cách mà họ nên được tiếp cận với các thực hành quản lý rừng bền vững. Tiếp cận đến QLRBV của họ cần được đơn giản hóa, xây dựng, và chuẩn hóa (chẳng hạn như các định dạng về kế hoạch QLRBV, cách điều tra tài nguyên rừng có sự tham gia với chi phí thấp, mức tăng trưởng chuẩn và lượng gỗ khai thác được với các loài thông thường, các mô hình quản lý cơ bản, các thực hành chuẩn, v.v...). Ngoài nguồn tài chính được đề cập trước đây, các dịch vụ mở rộng các dịch vụ tư vấn mở rộng dành cho nhóm này cũng cần thiết để hướng dẫn họ xây dựng và thực hiện các phương án QLRBV.

Dominic Stanculescu. 1/2019.

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm: Những quan điểm và ý kiến trong bài viết này là của các tác giả và không phản ánh chính sách hoặc quan điểm chính thức của Bộ Hợp tác và Phát triển Kinh tế Liên Bang Đức, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, Tổng cục Lâm nghiệp hoặc GIZ. Các nội dung trong tóm lược chính sách căn cứ vào các nội dung mà Dự án đóng góp xây dựng tài liệu Các phương Án Kế hoạch Hành động REDD & các Tài liệu được xuất bản (8/2016) và Văn kiện Dự án về Giảm Phát thải (9/2016)



**Programme on Conservation,
Sustainable Use of Forest Biodiversity and
Ecosystem Services in Viet Nam**

T: +84 24 39 32 95 72 / F: +84 24 39 32 95 75
E: office.biodiversity@giz.de / I : www.giz.de/viet-nam