



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



Tác động của chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên tại Việt Nam

Tóm lược chính sách

Bối cảnh

Sau nhiều thập kỷ tài nguyên rừng bị phá và khai thác quá mức tài nguyên rừng, kể từ những năm 1990, Chính phủ Việt Nam bắt đầu triển khai công tác phục hồi rừng trên quy mô lớn. Công cuộc này không chỉ giúp tăng tổng diện tích rừng chung trên cả nước mà cả diện tích rừng tự nhiên cũng đã tăng từ 26 % vào năm 1993 lên 29% vào năm 2016¹.

Tuy nhiên, nạn chặt phá và tình trạng suy thoái rừng tự nhiên vẫn còn tiếp diễn – đặc biệt tại khu vực Tây nguyên và Đông Nam bộ. Bên cạnh đó, phần lớn các khu rừng tự nhiên đang ở trong tình trạng kém chất lượng và suy thoái nghiêm trọng. Tỷ lệ rừng tự nhiên được phân loại là rừng giàu và rừng trung bình về mặt chất lượng chỉ chiếm khoảng 5 % và 17% theo trình tự².

Đốt rừng, phá rừng làm nương rẫy bởi người dân tộc thiểu số chính là động cơ khiến rừng bị tàn phá, bên cạnh đó, rừng còn bị phá để lấy đất trồng cây công nghiệp – đặc biệt là trồng cao su – thực hiện các dự án xây dựng cơ sở hạ tầng và chuyển đổi mục đích

sử dụng rừng. Nguyên nhân sâu xa chính là tăng trưởng dân số và tình trạng tái định cư, người dân không được tiếp cận đến rừng theo như luật tục bởi tài nguyên là do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Chính phủ đã ban hành các chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên nhằm giải quyết tình trạng phá rừng và suy thoái rừng. Năm 2014 Chính phủ đã ban hành chính sách dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên, theo chính sách này, khai thác gỗ từ rừng tự nhiên vì mục đích sử dụng tại chỗ, khai thác gỗ bởi các công ty lâm nghiệp được cấp chứng chỉ quản lý rừng vẫn được phép³. Chính sách ban hành lúc ban đầu được thấy vẫn nhất quán với mục tiêu hiện thực hóa chỉ tiêu 150.000 hecta rừng sẽ được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững vào năm 2020. Năm 2016, phạm vi của chính sách dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên mở rộng, chính sách lúc này là dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên áp dụng đối với toàn bộ đối tượng sử dụng rừng tại khu vực Tây nguyên – khai thác bởi các công ty lâm nghiệp đã được cấp chứng chỉ rừng và khai thác

¹ Cochard, R, DT Ngo, PO Waeber & CA Kull (2017). Phạm vi và nguyên nhân của sự thay đổi độ che phủ rừng tại các tỉnh Việt Nam 1993-2013: một đánh giá và phân tích dữ liệu chính thức. Environmental Reviews. doi: 10.1139/er-2016- 0050.

² Bộ NN&PTNT, 2014

³ Quyết định 2242 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án tăng cường công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2014 - 2020 (11/12/2014).

để sử dụng đều không được phép⁴. Sau này, trong năm 2017, chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên được áp dụng mở rộng đối với tất cả các đối tượng sử dụng rừng trên toàn quốc⁵. Theo Tổng cục Lâm nghiệp, vào năm 2017 chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên đã tác động đến bốn công ty lâm nghiệp với tổng sản lượng gỗ ước đạt 22,000 m³ từ công tác quản lý rừng tự nhiên.

Nhìn chung, hiệu quả của chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên vẫn còn cần phải bàn. Một số nghiên cứu đã cho thấy, chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên đang được thực hiện không cân nhắc đến các nguyên nhân sâu xa của nạn phá rừng và suy thoái rừng⁶. Do vậy, chính sách đó có thể không giải quyết được, hoặc ở trường hợp xấu nhất có thể góp phần làm trầm trọng hơn tình trạng mất và/hoặc suy thoái rừng. Bên cạnh đó, chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên có thể đem lại các hậu quả về kinh tế, xã hội cho ngành lâm nghiệp ảnh hưởng đến sinh kế của nhiều cộng đồng địa phương.

Dự án hợp tác kỹ thuật “Chương trình bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học và cách dịch vụ hệ sinh thái rừng Việt Nam”, do Bộ Hợp tác và phát triển kinh tế Liên bang, CHLB Đức tài trợ và Chính phủ Việt Nam góp vốn đối ứng, đã và đang hỗ trợ Tổng cục Lâm nghiệp, bộ NN&PTNT xây dựng các chính sách ngành. Trong khuôn khổ hoạt động, dự án hỗ trợ thực hiện nghiên cứu đánh giá tác động chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên sau 3 năm thực hiện. Nghiên cứu này mong muốn bước đầu giải đáp những câu hỏi sau:

- Chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên đã được thực hiện như thế nào ở cấp địa phương?

Và:

- Chính sách này có bảo vệ rừng tự nhiên hiệu quả không?

⁴ Kết luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại Hội nghị về các giải pháp khôi phục rừng bền vững vùng Tây nguyên nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2016-2020.

⁵ Chỉ thị 13-CT/TW, ngày 12/1/2017 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.

- Các chỉ báo ban đầu về tác động kinh tế xã hội của chính sách này?

Nghiên cứu đã được thực hiện bằng việc phân tích các văn bản pháp luật được ban hành nhằm triển khai chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên và phỏng vấn với các cơ quan quản lý liên quan ở cấp quốc gia và cấp tỉnh, các chuyên gia và các công ty lâm nghiệp nhà nước.

Kết quả nghiên cứu

Chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên đã được thực hiện như thế nào

Một số văn bản quy phạm pháp luật đã được ban hành nhằm quy định các biện pháp thực thi chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên vì mục đích ngăn chặn các nguyên nhân của phá rừng và suy thoái rừng. Nội dung chính của chính sách là: i) dừng tất cả các dự án có nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng rừng trừ trường hợp phục vụ mục đích an ninh quốc gia; ii) tăng cường giám sát và kiểm soát rừng; và iii) giải quyết các xung đột về đất đai, kiểm soát di dân tự do và thu hồi đất bị lấn chiếm. Những văn bản pháp luật này đã chuyển thành những hoạt động cụ thể trong các kế hoạch hành động cấp tỉnh.

Trên thực tế, chính sách đã được thực thi ngay lập tức, song tính hiệu quả và tác động lâu dài của một số khía cạnh vẫn còn chưa rõ ràng:

- Chưa rõ về sự phân công trách nhiệm cho các cơ quan, chưa có mục tiêu dài hạn và các chỉ số giám sát: Các kế hoạch hành động còn chưa xác định được các mục tiêu ngắn hạn và giao trách nhiệm cho các cơ quan chức năng. Do vậy, còn đó hạn chế trong công tác giám sát và đánh giá.

⁶ Durst, P. and Enters, T. (2017). Đánh giá tác động và hiệu quả của chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên. <http://www.un-redd.org/single-post/2017/03/31/Contemplating-the-impacts-and-effectiveness-of-logging-bans>. 1/11/2017

- Nguồn lực nhằm bảo vệ hiệu quả rừng sản xuất là rừng tự nhiên còn chưa được đảm bảo đầy đủ: các Chi cục Kiểm lâm tỉnh tìm cách đảm bảo nguồn lực dành cho bảo vệ rừng tự nhiên thông qua chính sách trợ cấp tài chính phối hợp với chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên (Quyết định của Thủ tướng Chính phủ 2242/2014 và Thông tư số 330/2016/TT-BTC) nhằm có nguồn lực để hỗ trợ cho các công ty lâm nghiệp. Tuy nhiên, theo quy định, những chính sách này chỉ hỗ trợ công tác bảo vệ rừng ở các công ty chịu ảnh hưởng bởi chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên. Thường là, sự phân bổ ngân sách không căn cứ vào một thủ tục chung, do nhiều tỉnh chưa được cấp đủ ngân sách.
- Một thách thức nữa liên quan đến định mức chi trợ cấp 200,000 VND/ha, con số này chỉ đủ nửa chi phí cho bảo vệ rừng, để lại một sự thiếu hụt về ngân sách cho công tác bảo vệ rừng khi thực hiện chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên.

Tính hiệu quả của chính sách trong bảo vệ rừng tự nhiên

Kết quả nghiên cứu cho thấy chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên tạo ra một hiệu ứng tích cực lên công tác bảo vệ rừng bằng việc dừng lại tất cả các dự án có nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng rừng. Mặt khác cũng có thể đem lại một số tác động không mong đợi dưới đây:

- Rừng có thể bị suy thoái và trở nên nghèo kiệt khi không còn được các công ty lâm nghiệp đã được cấp chứng chỉ rừng chăm sóc và quản lý vì sự thực thi chính sách này, tổng diện tích rừng đó ước tính là khoảng 86.000 ha. Trong điều kiện thiếu nguồn lực hoặc các biện pháp bảo vệ, diện tích rừng đó trên thực tế có thể đang để “ngỏ cửa”.
- Khi nguồn cung gỗ từ rừng tự nhiên không đủ, nhu cầu nhập khẩu gỗ có thể tăng lên. Để đáp ứng nhu

cầu đó, nếu gỗ được nhập khẩu từ các quốc gia sản xuất gỗ có công tác quản trị rừng yếu kém, có thể dẫn đến tình trạng khai thác gỗ thiếu bền vững tại quốc gia này. Phạm vi của tác động này còn chưa rõ. Theo ước tính của các cơ quan hữu trách Việt Nam, hiện nay, hàng năm thị trường trong nước còn cần thêm khoảng 40.000 m³⁷ để đáp ứng được nhu cầu của ngành chế biến trong nước. Tuy nhiên, tổng sản lượng gỗ sản xuất trong nước từ rừng tự nhiên trước khi ban hành lệnh đóng cửa rừng là từ 200,000 đến 400,000 m³⁸.

Chính sách cũng mâu thuẫn với quyết tâm Quản lý rừng Bền vững và Chứng chỉ rừng. Nếu không có bất kỳ sự hỗ trợ nào, thực hiện mục tiêu hiện thực hóa chỉ tiêu 150.000 hecta rừng tự nhiên được cấp chứng chỉ vào năm 2020 là vô cùng thiếu khả thi (Quyết định 83/2016/QĐ-BNN-TCLN).

Tác động đến kinh tế - xã hội của chính sách

Chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên đã đem lại có những tác động kinh tế xã hội tiêu cực, có thể kể đến là các công ty lâm nghiệp bị mất đi thu nhập chính, giá trị thu nhập bị mất đi vào khoảng 70-80% tổng doanh thu. Như vậy đóng góp vào ngân sách nhà nước cũng giảm theo bên cạnh tình trạng mất đi các công việc ổn định, đặc biệt ở các công ty vừa quản lý rừng vừa chế biến gỗ.

Đến nay, các tác động có thể của chính sách lên các cộng đồng địa phương còn chưa rõ ràng. Những phát hiện của nghiên cứu chỉ ra rằng các cộng đồng sống gần các công ty lâm nghiệp chịu ảnh hưởng bởi chính sách dừng khai thác gỗ từ rừng tự nhiên cũng phải chịu tác động là bị giảm đi các hợp đồng quản lý và bảo vệ rừng và các hỗ trợ kỹ thuật chung. Việc thực thi thực sự các văn bản pháp luật đó nhằm mục đích kiểm soát chặt chẽ khai thác gỗ trái phép và lấn chiếm

⁷ <http://Viet Namnews.vn/economy/350348/lack-of-timber-threatens-wood-industry.html#GRrhykjLvYMGKKdY.97>

⁸ European Forestry Institute (2011). Nghiên cứu ban đầu 3, Việt Nam: Tổng quan về Quản trị rừng và thương mại lâm sản.

<http://www.euflegt.efi.int/documents/10180/23308/Baseline+Study+3.%20Viet+Nam/73bea271-0a2e-4ecb-ac4e-f4727f5d8ad9>. Thực hiện 20/9/2017.

đất rừng, có thể dẫn đến khả năng người dân sống gần rừng phải rời bỏ nhà cửa và mất quyền được tiếp cận rừng, khiến những xung đột đất đai hiện tại có nguy cơ trầm trọng thêm.

Đề xuất

Dưới đây là những đề xuất chính sách căn cứ vào kết quả nghiên cứu:

Cần xây dựng chiến lược tổng thể dài hạn cho bảo vệ rừng sản xuất là rừng tự nhiên.

Cần xây dựng chiến lược này đồng bộ với chính sách dừng khai thác gỗ từ rừng tự nhiên và các công cụ bảo vệ và quản lý rừng khác. Cần xây dựng các mục tiêu dài hạn và chỉ số để thực hiện hiệu quả và giám sát thực hiện chiến lược trong một phương thức tiếp cận tổng thể trong tái tạo và phục hồi rừng nghèo kiệt.

Các công ty và cộng đồng chứng tỏ có năng lực trong quản lý rừng bền vững và có kế hoạch quản lý rừng phù hợp cần được cho phép khai thác.

Tiếp cận quản lý rừng bền vững cần được thúc đẩy như là một phương án bảo vệ rừng thay thế khả thi, được áp dụng cho rừng sản xuất là rừng tự nhiên giàu và trung bình không phải là các khu bảo tồn thiên nhiên. Nếu cách tiếp cận này được thực hiện đúng đắn, quản lý rừng bền vững có thể vừa giúp bảo vệ các khu vực rừng có chất lượng cao vừa góp phần tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước, phần đóng góp vào ngân sách từ đó có thể được tái đầu tư vào bảo vệ các khu vực rừng khác và tăng cường công tác phục hồi rừng.

Cải thiện sử dụng và hiệu suất của các dòng ngân sách dành cho quản lý rừng.

Cần đảm bảo đầy đủ nguồn lực cho các khu vực rừng nghèo kiệt là những nơi không áp dụng được cách tiếp cận quản lý rừng bền vững. Cần có hoạt động lập kế hoạch ngân sách ở cấp quốc gia và cấp tỉnh. Hơn thế nữa, cần xây dựng các tiêu chí rõ ràng cho việc phân

bổ, tiếp cận và quan trọng nhất là sử dụng hiệu quả những nguồn lực này.

Cải thiện sự hỗ trợ của cộng đồng thông qua các chính sách kiểm soát di dân và lấn chiếm đất rừng

Khi chưa có sự hỗ trợ ở quy mô rộng hơn, các chính sách hạn chế sự tiếp cận của người dân có thể làm gia tăng xung đột, khai thác gỗ trái phép và lấn chiếm đất rừng. Những chính sách như Nghị định 75/2015/ND-CP về hỗ trợ giảm nghèo cho đối tượng là người dân tộc thiểu số, và Quyết định 38/2016/QĐ-TTg về hỗ trợ trồng rừng và giao các công ty lâm nghiệp thực hiện dịch vụ công ích, có khả năng hỗ trợ những cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Tuy nhiên những chính sách này chưa được thực hiện cho đến thời điểm thời gian nghiên cứu được thực hiện.

Khuyến khích những tiếp cận quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng nhằm tăng cường sử dụng bền vững tài nguyên rừng

Chính sách dừng khai thác gỗ từ rừng tự nhiên sẽ có hiệu lực cho đến năm 2020, như vậy không đồng bộ với các chỉ tiêu khác đề ra chẳng hạn trong kế hoạch hành động quản lý rừng bền vững hoặc các dự định xây dựng chương trình chứng chỉ rừng quốc gia. Nhằm đạt được các chỉ tiêu như đạt được 150,000 hecta rừng được cấp chứng chỉ (theo Quyết định 83) hoặc 500.000 hecta rừng được quản lý theo nguyên tắc quản lý rừng bền vững và thì cần có sự hỗ trợ về pháp lý và tài chính nhằm khuyến khích các chủ rừng cam kết thực hiện chứng chỉ rừng và quản lý rừng bền vững. Trong bối cảnh thực hiện chính sách dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên sự khuyến khích cần nhất là cho phép khai thác gỗ trong một số trường hợp, như vậy, nên chăng cách tiếp cận dừng khai thác ở một số khu vực trọng điểm hơn là ở tất cả các chủ rừng được áp dụng.



**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