



Thực thi bởi
giz
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



In cooperation with



Góp ý xây dựng Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021 – 2030, tầm nhìn đến 2050

BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU, BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC VÀ PHỤC HỒI RỪNG

Ấn phẩm

Được xuất bản bởi

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Văn phòng đăng ký

Bonn and Eschborn, Đức

Chương trình Bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái rừng tại Việt Nam.

Ngày 17 tháng 07 năm 2020

Tác giả

Bùi Văn Tuấn và Maximilian Roth

Hợp tác với

UNIQUE forestry and land use

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm

Những nội dung, diễn giải, các kết quả phân tích, và các khuyến nghị trong cuốn sách này dựa trên những thông tin thu thập bởi GIZ, tư vấn, đối tác của GIZ và những người cung cấp tin và dữ liệu, và không nhất thiết phải đại diện cho quan điểm của GIZ hay BMZ.

GIZ và BMZ từ chối chịu trách nhiệm pháp lý đối với việc sử dụng tài liệu này và các thông tin được cung cấp trong tài liệu bởi các cá nhân và tổ chức khác, cũng như bất kỳ tổn thất nào là kết quả của hành động đó.

Thay mặt cho

Bộ Hợp tác và Phát triển Kinh tế Liên bang Đức (BMZ)

MỤC LỤC

I. GIỚI THIỆU VÀ MỤC ĐÍCH BÁO CÁO	11
II. BỐI CẢNH CHÍNH SÁCH QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC KỂ TỪ CHIẾN LƯỢC PTLN 2006-2020	12
1. Các tiến trình và thỏa thuận quốc tế về rừng	12
2. Các tiến trình chính sách quốc gia và các văn bản pháp luật liên quan.....	15
III. BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC.....	17
1. Các nội dung về đdsh trong chiến lược ptn 2006-2020.....	17
2. Các chính sách liên quan.....	20
3. Khuyến nghị cho lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học.....	22
IV. PHỤC HỒI RỪNG VÀ QUẢN LÝ RỪNG SẢN XUẤT TỰ NHIÊN.....	25
1. Đánh giá VFDS giai đoạn 2006-2020 về phục hồi rừng.....	25
2. Xây dựng chính sách liên quan khác	29
3. Khuyến nghị.....	30
V. BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU	32
1. Đánh giá VFDS giai đoạn 2006-2020 về Biến đổi khí hậu	33
2. Xây dựng chính sách.....	34
3. Khuyến nghị.....	35
VI. CÁC VẤN ĐỀ XUYÊN SUỐT.....	38
1. Tài trợ và các ưu đãi đối với chủ rừng.....	38
2. Quản trị rừng.....	39
3. Tiếp tục xây dựng năng lực kỹ thuật và quản lý.....	40

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1: Các kết quả liên quan đến mục tiêu bảo vệ môi trường (Đánh giá Chiến lược PTLN, Bộ NN&PTNT 2020, chưa xuất bản)	17
Bảng 2: Kết quả liên quan đến các mục tiêu về môi trường	27
Bảng 3: Các mục tiêu liên quan đến rừng được đề xuất trong sửa đổi NDC của Việt Nam.....	34

DANH MỤC CÁC HÌNH

Sơ đồ 1: Liên hệ giữa các chủ đề “bảo tồn đa dạng sinh học, phục hồi rừng và biến đổi khí hậu”	6
Sơ đồ 2: Quan điểm quốc tế về phục hồi cảnh quan rừng.....	25
Sơ đồ 3: Diện tích rừng sản xuất tự nhiên và rừng trồng	26
Sơ đồ 4: Chất lượng rừng của Việt Nam.....	27

CÁC TỪ VIẾT TẮT

ACMA	Adaptive Collaborative Management Approaches
CBD	Convention on Biological Diversity
COP	Conference of Parties
DRR	Disaster Risk Reduction
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
GCF	Green Climate Fund
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
GoV	Government of Vietnam
EbA	Ecosystem-based Adaptation
LULUCF	Land Use, Land Use-Change and Forestry
MARD	Ministry for Agriculture and Rural Development
MONRE	Ministry for Natural Resources and the Environment
MPI	Ministry for Planning and Investment
NbS	Nature-based Solutions
NBSAP	National Biodiversity Strategy and Action Plan
NDC	Nationally Determined Contribution
NRAP	National REDD+ Action Program
NRIP	National REDD+ Investment Plan
NTFP	Non-timber Forest Products
PA	Protected Area
PF	Protection Forest
PFES	Payment for Forest Ecosystem Services
PFMB	Protection Forest Management Board
PRAP	Provincial REDD+ Action Plan
REDD+	Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries, and the conservation of forest carbon stocks, sustainable forest management and enhancement of forest carbon stocks
SDG	Sustainable development Goals
SFM	Sustainable Forest Management
SFMP	Sustainable Forest Management Plans
SUF	Special Use Forest
UNCCD	United Nations Framework Convention on Combatting Desertification
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VFDS	Vietnam Forest Sector Development Strategy
VNFOREST	Vietnam Administration of Forestry
VNTLAS	Vietnam Timber Legality Assurance System
VPA	Voluntary Partnership Agreement

TÓM TẮT

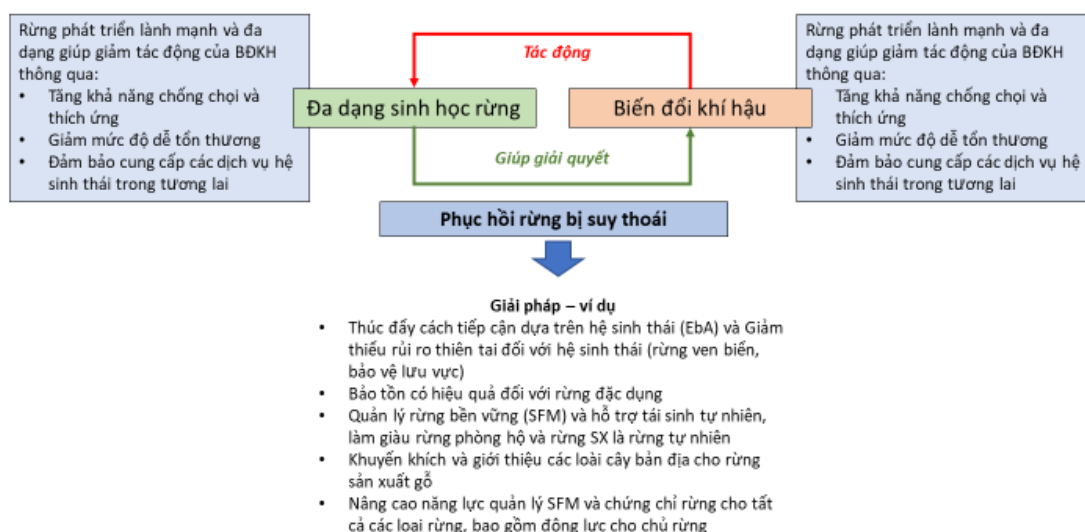
Ngành lâm nghiệp Việt Nam đã phát triển mạnh mẽ từ những năm 1990, cho thấy những nỗ lực đồng bộ về quản trị của Chính phủ Việt Nam đã đem lại nhiều thành tựu quan trọng. Trong 14 năm qua, Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam (Chiến lược PTLN) giai đoạn 2006-2020 đã đặt ra định hướng chung mang tính tổng hợp cùng với các mục tiêu và chỉ tiêu cụ thể cho nhiều đối tượng có liên quan trong ngành lâm nghiệp. Trong khi đánh giá cao các thành tựu đã đạt được trong khuôn khổ Chiến lược PTLN Việt Nam 2006-2020, chúng ta cũng nhận thấy rằng ngành lâm nghiệp vẫn đang đối mặt với một số khó khăn cố hữu lẫn các thách thức mới trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Những thách thức này đòi hỏi các giải pháp mới.

Từ năm 2007 đến nay, Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách đáp ứng các tiến trình, quyết định và thỏa thuận quốc tế. ‘ Những chính sách này cần được xem xét khi xây dựng Chiến lược PTLN mới. Đối với vấn đề ‘biến đổi khí hậu’, Thỏa thuận Paris về Công ước khung của LHQ về biến đổi khí hậu (UNFCCC Paris Agreement), REDD+, Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định của Việt Nam (NDC) và Quỹ Khí hậu Xanh (GCF) là các chính sách có liên quan đến Chiến lược PTLN. Trong mảng ‘đa dạng sinh học’, Kế hoạch chiến lược thực hiện Công ước về Đa dạng Sinh học (CBD) năm 2010 cho giai đoạn 2011 - 2020, các mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học Aichi và Chiến lược và Kế hoạch hành động Quốc gia về Đa dạng sinh học (NBSAP) đều nhấn mạnh vai trò của bảo tồn và phục hồi rừng nhằm giảm thiểu và thích ứng biến đổi khí hậu cũng như hạn chế tình trạng mất đa dạng sinh học. Chính phủ Việt Nam đã xây dựng, điều chỉnh các chính sách và quy định pháp luật cho phù hợp với các quyết định và thỏa thuận trong khuôn khổ hai Công ước nói trên.

Chính phủ Việt Nam đã quyết định xây dựng *Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050*. Đây là thời điểm duy nhất để tổng hợp các nỗ lực và chính sách khác nhau mà Chính phủ Việt Nam đã ban hành từ năm 2007. Nắm bắt cơ hội và tái định hướng hợp lý sẽ giúp ngành lâm nghiệp Việt Nam không chỉ phục hồi mà còn củng cố vai trò của mình trong tương lai ngắn hạn và dài hạn, trong đó có vai trò đóng góp vào quá trình phục hồi kinh tế ‘xanh’, giảm thiểu tác động của COVID-19.

Tổng cục Lâm nghiệp đang phối hợp với GIZ để hỗ trợ quá trình xây dựng Chiến lược thông qua việc đóng góp thông tin đầu vào cho 3 chủ đề: (i) bảo tồn đa dạng sinh học, (ii) phục hồi rừng và quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên và (iii) biến đổi khí hậu. Mục đích chính của nghiên cứu này là đề xuất nội dung và định hướng cho ba chủ đề có liên quan chặt chẽ và phức tạp nói trên, qua đó cung cấp thông tin đầu vào cho việc xây dựng Chiến lược PTLN Việt Nam 2021-2030. Nghiên cứu sẽ đánh giá tính phù hợp của chính sách quốc gia có liên quan đến 3 chủ đề để đảm bảo các nội dung và khuyến nghị của báo cáo là nhất quán và phù hợp với các chính sách và quy định pháp luật hiện hành.

Ba chủ đề – bảo tồn đa dạng sinh học, phục hồi rừng và biến đổi khí hậu – có mối liên hệ phức tạp với nhau (Sơ đồ). Tăng cường và bảo tồn đa dạng sinh học đóng vai trò quan trọng trong cả ba loại rừng. Đồng thời, phục hồi rừng không chỉ là làm tăng diện tích rừng và sinh khối mà còn là nâng cao chất lượng và năng lực thích ứng của rừng. Do đó, phục hồi rừng phải bao gồm một nhóm các giải pháp đảm bảo cung cấp và tạo ra giá trị cao hơn thông qua các dịch vụ hệ sinh thái quan trọng (như gỗ, lâm sản ngoài gỗ, lưu trữ cac-bon, bảo vệ bờ biển và lưu vực, du lịch sinh thái). Thông qua việc phục hồi các khu rừng tự nhiên và rừng trồng bị suy thoái cả về trữ lượng lẫn đa dạng sinh học, chất lượng rừng có thể nâng cao đáng kể so với hiện tại. Việc thực hiện thành công các giải pháp đề xuất ở quy mô cảnh quan sẽ giúp đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế, môi trường và xã hội trong các chính sách của Việt Nam. Nỗ lực đẩy mạnh việc áp dụng chứng chỉ quản lý rừng bền vững (SFM), đồng thời tiếp tục giải quyết các thách thức về suy thoái rừng, khai thác và săn bắt trái phép, lấn chiếm rừng cần được ưu tiên trong Chiến lược PTLN mới.



Sơ đồ 1: Liên hệ giữa các chủ đề “bảo tồn đa dạng sinh học, phục hồi rừng và biến đổi khí hậu”

Xét các vấn đề cốt lõi của ngành lâm nghiệp Việt Nam, thách thức chính trong khoảng 10 năm tới đây sẽ là giải quyết chất lượng vốn dĩ vẫn thấp của các loại rừng khác nhau. Trước đây, chất lượng rừng được ước tính bằng sinh khối và được đo bằng m³ (‘rừng nghèo’, ‘rừng trung bình’ và ‘rừng giàu’). Trong thời gian tới, ‘tính đa dạng’ về gen, loài và sinh cảnh cũng như các chỉ số theo dõi tương ứng cần được xem là một tiêu chí có tầm quan trọng tương đương khi đánh giá chất lượng rừng và mức độ cải thiện về chất lượng rừng.

Các khuyến nghị và các nội dung chính của Chiến lược PTLN 2021-2030

Các khuyến nghị tổng quát và khuyến nghị cụ thể dưới đây phù hợp với các mục tiêu trong chính sách quốc gia, quốc tế trong mảng ‘biến đổi khí hậu’, ‘đa dạng sinh học’ và ‘phục hồi rừng’. Báo cáo này phân tích các thành tựu đã đạt được trong khuôn khổ Chiến lược PTLN 2006-2020, phân tích các điều chỉnh về chính sách trong nước kể từ năm 2007 cũng như những điểm mới trong chính sách quốc tế như biến đổi khí hậu hay tiếp cận thị trường (chẳng hạn như Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU hay Hiệp định thương mại gỗ FLEGT). Dựa trên kết quả phân tích, Báo cáo đưa ra các khuyến nghị cho Chiến lược PTLN 2021-2030 theo ba nhóm nội dung và ba loại rừng. Ngoài ra, các mục phân tích về các vấn đề kỹ thuật trong báo cáo sẽ đề xuất phương án thực hiện các khuyến nghị này.

Báo cáo đưa ra các khuyến nghị dựa trên thực tế rằng biến đổi khí hậu, mất đa dạng sinh học liên tục và các loại khủng hoảng bất ngờ như COVID19 đang đòi hỏi phải duy trì và tăng cường các nỗ lực cần thiết để đảm bảo rừng có thể cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái trong tương lai. Phục hồi tất cả các loại rừng theo ưu tiên của từng loại là cách tiếp cận có khả năng dung hòa các lợi ích và quyền lợi liên quan đối với rừng, bao gồm các mục tiêu về sản lượng hay du lịch sinh thái. Với trọng tâm này, Chiến lược mới sẽ hướng dẫn các bên liên quan và các chủ rừng trong việc đảm bảo rừng Việt Nam sẽ được phát triển theo hướng đem lại lợi ích to lớn cho người dân Việt Nam.

Các khuyến nghị tổng quát cho Chiến lược PTLN 2021-2030 tập trung vào việc đưa ra hướng dẫn, định hướng để xử lý các tồn tại và thiếu sót cốt lõi¹. Báo cáo rà soát lại các giá định, các thành tựu đã đạt được và các tồn tại chưa xử lý triệt để đối với một số vấn đề xuyên suốt (Mục 6): đảm bảo cho các chủ rừng tiếp cận nguồn tài chính, tiếp tục tăng cường quản trị rừng, lồng ghép đa dạng sinh

¹ Xem Mục 6: Các vấn đề xuyên suốt

học và các dịch vụ hệ sinh thái vào công tác lập quy hoạch sử dụng đất ở tất cả các cấp và tăng cường nâng cao năng lực kỹ thuật. Điều này sẽ cho phép Chiến lược hướng dẫn các bên liên quan chủ chốt phân đầu đạt được các mục tiêu quốc gia, quốc tế có liên quan đến ngành lâm nghiệp.

Chiến lược PTLN 2021-2030 cần tập trung đưa ra các định hướng chính sách rõ ràng, cụ thể và nhất quán, có phân biệt cho ba loại rừng. Yêu cầu này bao gồm việc lựa chọn và loại bỏ các điểm thiếu nhất quán trong chính sách và các điểm chòng chẹo về mặt thể chế. Quá trình này cần tính đến vai trò của phụ nữ và tăng cường bình đẳng giới. Yêu cầu về lồng ghép giới và giải quyết các vấn đề về giới cần được thừa nhận và thể hiện trong Chiến lược một cách phù hợp với khung chính sách tổng thể về bình đẳng giới đã được Chính phủ Việt Nam ban hành².

Nội hàm và vai trò của đa dạng sinh học đã được nêu trong mục tiêu chung của Chính phủ Việt Nam về đa dạng sinh học: “đến năm 2030, các vùng rừng tự nhiên quan trọng bị suy thoái sẽ được phục hồi, đa dạng sinh học được bảo tồn và sử dụng bền vững mang lại lợi ích thiết yếu cho người dân và đóng góp quan trọng vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.”³

Chúng tôi đề xuất áp dụng mục tiêu này vào Chiến lược PTLN, qua đó tăng cường tính nhất quán và dẫn chiếu các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến đa dạng sinh học.

Khai thác và tăng các nguồn tài chính cho rừng⁴

Trước tình trạng thiếu kinh phí cho tất cả các loại rừng và chủ rừng thiếu khả năng tiếp cận các nguồn tài chính, việc tăng cường khai thác các nguồn tài chính hiện có hoặc tăng các nguồn tài chính mới là rất cần thiết. Phục hồi rừng, quản lý và cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững đòi hỏi chủ rừng phải có đủ kinh phí để ứng trước hoặc chờ thu lợi nhuận sau. Ví dụ: chủ rừng đầu tư vào các giải pháp giúp tăng khả năng lưu trữ các bon rừng, như kéo dài chu kỳ khai thác chẳng hạn, chỉ có thể thu lợi nhuận sau nhiều năm, hay chậm chí là vài chục năm. Điều này đòi hỏi chủ rừng phải có cơ hội khai thác được các nguồn tài chính độc lập với ngân sách nhà nước.

Thị trường Cac-bon tự nguyện là một cơ hội đáng quan tâm cho tất cả các loại rừng. Đây cũng là động lực cho các hoạt động phục hồi rừng tích cực, chủ động. Đối với các khu rừng có chức năng ưu tiên là cung cấp dịch vụ hệ sinh thái, đây là phương án bổ sung cho chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR / PFES). Mặc dù PFES là một chính sách thành công, các hợp đồng PFES hiện vẫn chưa tạo được động lực để tăng cường hoạt động phục hồi rừng đối với rừng sản xuất. Thị trường cac-bon tự nguyện đang mở rộng nhưng hiện vẫn là một cơ hội chưa được khai thác. Các dự án cac-bon có thể tài trợ cho rất nhiều hoạt động phục hồi và bảo tồn rừng. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có dự án nào cấp giấy chứng nhận cac-bon ở Việt Nam. Việc khai thác nguồn tài chính này đòi hỏi trước hết phải có các quy định pháp luật cho phép chủ rừng xây dựng các dự án cac-bon.

Tiếp tục tăng cường công tác quản trị rừng⁵

Một hệ thống giám sát mạnh sẽ hỗ trợ cho việc quản lý và hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng để giải quyết vấn đề mất đa dạng sinh học hoặc giảm năng lực lưu trữ cac-bon do mất rừng và suy thoái rừng. Một hệ thống thông tin cập nhật và đáng tin cậy bao gồm các thông số về rừng là chìa khóa để nâng cao hiệu quả của công tác quản trị rừng. Các nhà hoạch định chính sách hiện vẫn thiếu một hệ thống thông tin giám sát đủ mạnh để có thể cung cấp đầy đủ số liệu cần thiết cho việc đánh giá tác động, hiệu quả của các chính sách và các giải pháp chính sách (ví dụ như tác động của chính

² Chiến lược quốc gia về bình đẳng giới; Kế hoạch phát triển KT-XH 2016 – 2020; Chiến lược giới của Bộ NN&PTNT

³ Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN-MT), 2010; Chiến lược và Kế hoạch hành động về Đa dạng sinh học (NBSAP) 2010-2020, tầm nhìn đến 2030

⁴ Xem Mục **Error! Reference source not found.** về Các vấn đề xuyên suốt liên quan đến cung cấp tài chính cho quản lý, bảo vệ, phát triển rừng và động lực cho chủ rừng

⁵ Xem Mục **Error! Reference source not found.**: Các vấn đề xuyên suốt về quản trị rừng

sách tạm dừng khai thác rừng tự nhiên đối với suy thoái rừng, thu nhập của chủ rừng và phục hồi sinh khối/lưu trữ cac-bon).

Tăng cường ứng dụng công nghệ viễn thám và các kỹ thuật dựa trên nền tảng công nghệ thông tin sẽ giúp phản ứng nhanh hơn và hiệu quả hơn đối với các xu hướng và thách thức. Một hệ thống thông tin gắn sát với diễn biến thực tế dùng để giám sát sự thay đổi về độ che phủ và sinh khối cần được lồng ghép vào hệ thống Báo cáo trực tuyến của các khu rừng đặc dụng, phòng hộ (ORS / SMART) và hệ thống Thông tin quản lý rừng (FORMIS) hiện có. Ngoài ra, bộ cơ sở dữ liệu cần được xây dựng và cập nhật thường xuyên để phục vụ mục đích báo cáo về phát triển hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ hay để chia sẻ dữ liệu giữa các Bộ, ngành liên quan.

Bảo tồn đa dạng sinh học và đảm bảo khả năng cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái rừng cần được thúc đẩy mạnh mẽ và đưa vào quá trình lập kế hoạch, quy hoạch ở tất cả các cấp. Hiện nay, đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái chưa được quan tâm đúng mức trong quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất và lập kế hoạch phát triển kinh tế. Luật Quy hoạch mới đã có quy định về mặt nguyên tắc đối với yêu cầu này. Tuy nhiên việc thực hiện Luật vẫn đòi hỏi phải có đầy đủ thông tin cơ bản. Hệ thống thông tin này có thể được cải thiện nếu các giải pháp đề xuất nói trên về tập hợp số liệu, giám sát và phân tích rủi ro về biến đổi khí hậu được áp dụng. Bộ NN&PTNT cùng với các Cục, Vụ liên quan và các chủ rừng đóng vai trò quan trọng trong việc đưa ra các lý lẽ có bằng chứng cụ thể để lồng ghép đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái rừng vào quy hoạch không gian.

Nâng cao năng lực cho chủ rừng⁶

Tăng cường năng lực kỹ thuật và quản lý cho phép chủ rừng áp dụng nhiều mô hình quản lý lâm sinh thích hợp và chứng chỉ rừng. Công tác quản lý rừng đòi hỏi cán bộ quản lý phải có kiến thức tốt và tầm nhìn xa. Cho dù đã có nhiều nỗ lực và nhiều chương trình hỗ trợ nâng cao năng lực, phần lớn các chủ rừng vẫn thiếu các năng lực cần thiết để chuyển đổi từ lâm nghiệp độc canh với thời gian khai thác ngắn sang các phương án quản lý rừng hợp lý hơn.

Một hạn chế quan trọng trong việc đạt được các chỉ tiêu trong chính sách về rừng là thiếu chuyển giao tri thức từ các cơ quan nghiên cứu, các trường đại học và áp dụng vào thực tế. Việt Nam có nhiều cơ sở nghiên cứu có chất lượng và nhiều tri thức lý thuyết, nhưng lại thường không được ứng dụng vào thực tế. Ví dụ như trong lĩnh vực phục hồi, tái sinh rừng bị suy thoái, hiện vẫn còn thiếu các động lực và quy định giúp cung cấp đủ cây giống chất lượng cao. Trong khi các cơ sở nghiên cứu tại Việt Nam có kiến thức sâu rộng về nhiều loài cây khác nhau thì số lượng và chất lượng của các vườn ươm và cây giống lại vẫn rất thấp (trừ trường hợp các vườn ươm nhân giống keo - Acacia). Hơn nữa, nhiều chuyên gia hiện chỉ tập trung nghiên cứu khoa học hoặc chọn phát triển sự nghiệp trong các ngành khác – ngay cả khi các chuyên gia này đang cần được huy động để thay đổi, hiện đại hóa phương thức quản lý, đặc biệt là trong mảng quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng trồng.

Các khuyến nghị cụ thể cho từng loại rừng tại Việt Nam

Rừng đặc dụng (RĐD)

Tăng cường tính kết nối giữa các hệ sinh thái: Biến đổi khí hậu buộc các loài động, thực vật phải di chuyển. Sự kết nối giữa các khu rừng đặc dụng và các sinh cảnh được bảo vệ là điều kiện tiên quyết giúp quá trình di chuyển này diễn ra một cách thuận lợi, qua đó các hành lang đa dạng sinh học làm giảm mức độ tổn thương của các hệ sinh thái rừng. Các hành lang đa dạng sinh học có thể được xây dựng bằng cách, ví dụ như, thành lập các khu dự trữ sinh quyển mới hay phục hồi các khu rừng đã bị suy thoái. Các giải pháp này phải được xây dựng trên cơ sở đánh giá đầy đủ về rủi ro và mức độ tổn

⁶ Xem Mục Error! Reference source not found.: Các vấn đề xuyên suốt về tăng cường năng lực kỹ thuật

thương do biến đổi khí hậu cũng như trên cơ sở các nguyên tắc quốc tế về phục hồi cảnh quan rừng.

Củng cố khung pháp lý cho đầu tư và khai thác các nguồn lực tài chính mới: Do yêu cầu tự chủ tài chính đối với các khu rừng đặc dụng ngày một tăng, các Ban quản lý cần được hướng dẫn và có quyền được độc lập về tài chính ở một mức độ nhất định. Yêu cầu này bao gồm các chính sách và kế hoạch đầu tư cũng như các cơ hội khai thác nguồn tài chính mới (ví dụ như thị trường cac-bon, chi trả DVMTR, du lịch sinh thái) có thể giúp các Ban quản lý huy động được tài chính nhiều hơn từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước.

Đảm bảo các vấn đề xã hội và chia sẻ lợi ích đối với đầu tư phát triển du lịch sinh thái: Các nguồn tài chính mới như du lịch sinh thái thường đi kèm với một số rủi ro cho mối liên hệ xã hội và môi trường giữa BQL các khu rừng đặc dụng với cộng đồng xung quanh, chẳng hạn như đối với việc phát triển cơ sở hạ tầng. Rủi ro và cơ hội cần được đánh giá cẩn trọng đối với từng khu rừng đặc dụng trước khi bắt đầu đầu tư quy mô lớn vào du lịch. Cần phải có các hướng dẫn về chính sách, xây dựng các quy định cụ thể để khai thác được nguồn lực bổ sung từ các nguồn mới, đồng thời đảm bảo bảo vệ có hiệu quả các giá trị bảo tồn của rừng đặc dụng cũng như các cơ chế chia sẻ lợi ích công bằng.

Đảm bảo sự tham gia của cộng đồng vào công tác quản lý rừng đặc dụng và chia sẻ lợi ích công bằng: Việc nâng cao mức độ tham gia của các bên liên quan và giảm xung đột, chẳng hạn như thông qua Cách tiếp cận quản lý hợp tác thích ứng (Adaptive Collaborative Management Approaches - ACMA), có thể cải thiện hiệu quả quản lý các khu rừng đặc dụng. Trong khuôn khổ cơ chế quản trị hợp tác này, các khu rừng đặc dụng sẽ làm việc chặt chẽ hơn với các cộng đồng và cá nhân sống phụ thuộc vào rừng. Điều này cần có các văn bản quy phạm pháp luật tương ứng và các thỏa thuận về mốc giới, phương án sử dụng đất và sử dụng lâm sản ngoài gỗ, hợp tác thực hiện các giải pháp sinh kế bền vững ở vùng đệm.

Định hướng các chính sách phát triển ngành nhằm tiếp tục nâng cao hiệu quả bảo tồn đa dạng sinh học. Cần có sự hợp tác liên ngành để ngăn chặn tình trạng suy thoái các loài nguy cấp và các sinh cảnh được ưu tiên bảo tồn. Để nâng cao hiệu quả bảo tồn đa dạng sinh học, tình trạng thiếu điều phối liên ngành (Mục **Error! Reference source not found.**) cần được giải quyết. Do đó, nhiệm vụ bảo vệ tài nguyên thiên nhiên (Bộ NN&PTNT), bảo vệ và giám sát đa dạng sinh học (Bộ TN-MT) và lồng ghép các dịch vụ hệ sinh thái vào công tác quy hoạch phát triển (Bộ KH-ĐT) cần được thực hiện đồng bộ. Việc xây dựng Chiến lược PTLN và Quy hoạch Lâm nghiệp 2021-2030 (Bộ NN&PTNT), Chiến lược và Kế hoạch hành động về Đa dạng sinh học 2021-2030 (Bộ TN-MT) và Luật Đa dạng sinh học (dự kiến sẽ sửa đổi) là cơ hội để Bộ NN&PTNT và Bộ TN-MT cùng xác định các mục tiêu chung, các vấn đề và giải pháp, đồng thời đảm bảo phân định trách nhiệm rõ ràng, cơ chế hợp tác chặt chẽ trong lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý các khu rừng được bảo vệ.

Rừng phòng hộ (RPH)

Áp dụng các giải pháp về cách tiếp cận dựa trên hệ sinh thái (EbA) đã được chứng minh về mặt hiệu quả để phục hồi rừng tự nhiên và rừng trồng: Các loài cây bản địa phù hợp với từng địa bàn cụ thể, có tính đa dạng và gắn với tự nhiên không chỉ nâng cao khả năng cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái mà còn giúp giảm tính dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu gây ra. Chất lượng rừng về mặt trữ lượng và thành phần loài hiện đang thấp, do đó việc phục hồi rừng phòng hộ theo hướng ổn định và đa dạng hơn về mặt sinh học là rất quan trọng (tức là trồng làm giàu rừng tự nhiên bị suy thoái và rừng ven biển, thiết lập và quản lý rừng trồng phòng hộ có nhiều loài cây). Ở đây, Chiến lược PTLN cần đặt chỉ tiêu có tính tham vọng nhưng vẫn thực tế về diện tích rừng phòng hộ lưu vực và rừng ven biển.

Tập trung vào phát triển rừng phòng hộ ven biển: Với bờ biển dài hơn 3.000 km, rừng ven biển đóng vai trò quan trọng trong việc thích ứng biến đổi khí hậu và giảm rủi ro thiên tai (DRR) theo cách

tiếp cận dựa vào hệ sinh thái (EbA). Chiến lược cần đề ra các chương trình, quy định và xây dựng năng lực cho việc nhân rộng trên quy mô lớn các mô hình phục hồi rừng ở vùng đồi cát, cửa sông và khu vực ven biển. Việt Nam có đủ kiến thức từ các viện nghiên cứu và các mô hình thí điểm thành công để xây dựng một chương trình phục hồi đến 700.000 ha rừng ven biển.

Phát triển chi trả DVMTR (PFES) và các quỹ phát triển rừng cấp tỉnh nhằm tạo cơ chế tài chính và động lực cho các giải pháp phục hồi rừng phòng hộ bị suy thoái: Các quy định pháp luật hiện hành đã tạo cơ sở pháp lý vững chắc cho các lĩnh vực được phân bổ kinh phí từ nguồn PFES. Mức thu từ PFES tăng cao như hiện nay cho phép chúng ta cân nhắc lại các phương án phân bổ kinh phí, ví dụ như có thể dùng để khuyến khích việc phát triển các vườn ươm cây bản địa, trồng rừng, trồng bổ sung các loài cây bản địa được lựa chọn theo từng khu vực hoặc đầu tư chăm sóc trong năm đầu tiên (làm cỏ, tía cành, cắt dây leo). Ngoài ra, để đảm bảo năng lực cung cấp cây giống cũng như kiến thức chuyên môn của chủ rừng, người nhận giao/khoán rừng, các ưu đãi tài chính hiện tại cần được điều chỉnh và cần kết hợp với cơ chế quản lý hợp tác.

Tăng cường áp dụng kiến thức và sử dụng các giống cây bản địa có chất lượng cao: Một trong các hạn chế hiện nay là sự khan hiếm cây giống bản địa có chất lượng cao (cho cả vùng núi và ven biển). Chiến lược nên nhấn mạnh việc khuyến khích sử dụng và xây dựng các vườn ươm cho các giống cây bản địa, đồng thời đưa ra các quy định pháp luật thuận lợi cho việc sử dụng các giống cây này. Trước đây, các khu rừng ven biển của Việt Nam có mức độ đa dạng rất cao, với hơn 200 loài cây bản địa, có năng lực thích ứng tốt với điều kiện khắc nghiệt về đất cằn, pha cát, có năng lực chống chịu với lụt lội, hạn hán và cháy rừng.

Đảm bảo chia sẻ lợi ích và sự tham gia của cộng đồng trong các khu rừng được phục hồi: Các mô hình quản lý dựa vào cộng đồng với động lực cụ thể (như chi trả DVMTR, sử dụng lâm sản ngoài gỗ, dựa trên phương án quản lý rừng bền vững) là “chìa khóa” cho việc bảo vệ, phục hồi và quản lý rừng. Cải thiện mức độ đa dạng sinh học rừng đem lại nhiều cơ hội cho cộng đồng trong việc cải thiện sinh kế và đa dạng hóa thu nhập thông qua lâm sản ngoài gỗ (ví dụ như chưng cất tinh dầu, thực phẩm, cây thuốc). Các cơ quan nghiên cứu trong nước và các dự án quốc tế đã có nhiều nghiên cứu về vấn đề này và các kiến thức, kinh nghiệm này cần được khai thác, sử dụng nhằm tăng cường hiệu quả của khung pháp lý ngành lâm nghiệp. Cần xác định các giống cây có tiềm năng thị trường, hỗ trợ chuỗi giá trị, xác định mức khai thác hợp lý và nâng cao năng lực thông qua các dịch vụ khuyến lâm. Các chủ doanh nghiệp nữ cần được xem là nhóm đối tượng/người thụ hưởng chính của chương trình này.

Rừng sản xuất

Hướng dẫn rõ ràng về các ưu tiên trong tương lai đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên: Thời gian khoảng 10 năm vừa qua thiếu các quy định và định hướng rõ ràng về các điều kiện để sử dụng rừng sản xuất là rừng tự nhiên một cách bền vững. Ngành lâm nghiệp chưa đạt được chỉ tiêu về rừng được cấp chứng chỉ. Chủ rừng cần biết rõ liệu quyết định tạm dừng khai thác rừng tự nhiên có bị gia hạn hay không? Ưu tiên của rừng sản xuất là rừng tự nhiên sẽ là cung cấp dịch vụ môi trường rừng? hoặc Liệu khai thác gỗ bền vững dựa trên phương án quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng có khả thi hay không? Quản lý rừng bền vững (SFM) và cấp chứng chỉ cho rừng sản xuất là rừng tự nhiên cần phải được xem là nhiệm vụ cốt lõi trong thập niên tới đây nếu như việc quản lý sản xuất gỗ bền vững là lĩnh vực ưu tiên. Với phương án này, chủ rừng có áp dụng quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng cần nâng cao năng lực kỹ thuật của mình nhằm đảm bảo kết quả sản xuất.

Nâng cao giá trị kinh tế và môi trường của rừng trồng: Chuyển đổi từ chu kỳ khai thác ngắn sang chu kỳ khai thác dài với nhiều giống cây trồng hỗn giao đối với rừng trồng lấy gỗ là mô hình có hiệu quả về mặt kinh tế và có tác dụng phục hồi rừng: Mô hình này giúp giảm mức độ dễ bị tổn thương đối với biến đổi khí hậu và giúp giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu thông qua việc tăng khả năng lưu

giữ cac-bon – phù hợp với các mục tiêu quốc gia tự quyết định (NDC) về biến đổi khí hậu. Mặc dù gỗ xẻ hiện có tiềm năng và nhu cầu rất lớn, giúp tăng giá trị và lợi nhuận, nhưng quá trình chuyển đổi từ chu kỳ khai thác ngắn hạn (cây keo - Acacia) sang rừng trồng gỗ lớn vẫn diễn ra chậm, gây rủi ro cao cho chủ rừng do tác động của biến đổi khí hậu và hạn chế thu nhập trong tương lai. Ngoài ra, tính đa dạng nguồn gen trong rừng trồng (chỉ một số ít loài được nhân giống) còn đang hạn chế, vẫn chưa được quan tâm đúng mức. Tình trạng chỉ sử dụng rộng rãi một số ít các giống Keo và một số dòng vô tính làm tăng rủi ro về sâu bệnh và tác động của biến đổi khí hậu (bão, hạn hán, cháy rừng).

Đảm bảo có đủ cây giống bản địa chất lượng cao để mở rộng rừng sản xuất là rừng tự nhiên và rừng trồng: Chiến lược PTLN 2021-2030 cần khuyến khích sử dụng các loài cây bản địa, xây dựng các vườn ươm và trung tâm đào tạo sản xuất các loài cây bản địa. Điều này đòi hỏi phải có các quy định pháp lý chặt chẽ về sản xuất cây giống, trồng rừng, và quản lý các loài cây này, bao gồm chỉ tiêu về diện tích dành cho các mô hình lâm sinh có chu kỳ thu hoạch cao hơn và các mô hình thay thế rừng trồng cây keo đơn loài bằng các loài có giá trị thương mại cao (ví dụ như Sao đen (*Hopea odorata*), Dầu rái (*Dipterocarpus alatus*) hoặc Huỳnh (*Tarrietia*).

I. GIỚI THIỆU VÀ MỤC ĐÍCH BÁO CÁO

Trong hơn ba thập kỷ qua, ngành lâm nghiệp Việt Nam đã rất năng động và phát triển nhanh chóng, phù hợp với sự tăng trưởng chung của nền kinh tế đất nước. Những nỗ lực xây dựng chính sách đồng bộ của Chính phủ Việt Nam từ những năm 1990 đã mang lại nhiều thành công trong lĩnh vực bảo vệ, phát triển rừng. Có rất nhiều ví dụ, bao gồm ổn định lại tình trạng mất rừng và chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, trồng rừng quy mô lớn ở những khu vực mất rừng, hình thành ngành công nghiệp gỗ có khả năng cạnh tranh cao và ngày càng định hướng xuất khẩu, tạo việc làm và đóng góp đáng kể vào GDP quốc gia.

Mặc dù đã có nhiều thành công, ngành lâm nghiệp vẫn chưa đạt được tất cả các mục tiêu đã đề ra trong các chính sách lâm nghiệp. Những thách thức cũ vẫn tồn tại, trong khi những thách thức mới đòi hỏi phải có những giải pháp mới để đảm bảo rằng ngành lâm nghiệp và phương thức sử dụng đất tại Việt Nam có thể tiếp tục phục hồi và tăng cường vai trò khác nhau ngành. Điều này bao gồm vai trò quan trọng của ngành trong việc tạo nguồn sinh kế cho nhiều người dân địa phương, cung cấp gỗ và nguyên liệu sản xuất bền vững cho thị trường trong nước và xuất khẩu. Bên cạnh các mục tiêu chính này, vai trò và tầm quan trọng của đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái hơn nữa đang ngày càng tăng, đặc biệt là trong bối cảnh giảm thiểu tác động và thích ứng một cách có hiệu quả với biến đổi khí hậu.

Trong 14 năm qua, Chiến lược PTLN Việt Nam giai đoạn 2006-2020⁷ là một trong những tài liệu chính sách quan trọng nhất và được trích dẫn nhiều nhất của Việt Nam trong ngành lâm nghiệp. Khác với nhiều văn bản pháp luật khác (chính sách, luật và văn bản dưới luật) thường xác định định hướng cụ thể và đặt ra các chỉ tiêu chi tiết tương ứng cho mục tiêu chính sách, chiến lược này đưa ra định hướng chung và hướng dẫn tổng thể cho nhiều bên liên quan trong ngành lâm nghiệp.

Tình hình trong nước và quốc tế thay đổi nhanh chóng cho ngành đòi hỏi phải cân bằng các xu hướng chính và các lợi ích khác nhau trong các dịch vụ hệ sinh thái của các loại rừng khác nhau. Ví dụ như nhu cầu về gỗ được sản xuất hợp pháp và bền vững đã tăng liên tục trong ba thập kỷ qua. Phần lớn tài nguyên rừng sản xuất của Việt Nam vẫn còn ở trong tình trạng cạn kiệt và sự phụ thuộc quá nhiều vào nhập khẩu gỗ (gỗ tròn và gỗ xẻ), cho dù điều kiện sản xuất trong nước là thuận lợi. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng đã giảm đáng kể trên phạm vi cả nước, trừ một số địa phương như Tây Nguyên. Hiện tượng suy thoái và lấn chiếm rừng phòng hộ (RPH) và rừng đặc dụng (RĐD) vẫn tiếp diễn ở các cấp độ khác nhau trong cả nước.

Nguyên nhân của những xu hướng này và lý do của việc chưa đạt được đầy đủ tất cả các mục tiêu của VFDS 2006-2020 bao gồm: các rào cản đã được biết đến rộng rãi (Mục **Error! Reference source not found.**), ví dụ như thiếu năng lực kỹ thuật, động lực thấp và hạn chế của các chủ rừng trong việc tiếp cận nguồn tài chính, đất đai hạn chế và thiếu lao động, hướng dẫn chính sách không rõ ràng (ví dụ như chứng chỉ rừng và

⁷ Decision No. 18/2007/QĐ-TTg approving Viet Nam's Forestry Development Strategy in the 2006-2020 period.

lệnh cấm khai thác tạm thời). Những yếu tố này thu hẹp các lựa chọn phát triển cho rừng sản xuất.

Trong suốt một thập kỷ qua, Chiến lược PTLN 2006-2020 đã phần nào định hướng cho Việt Nam trong việc xây dựng và cải thiện khung quản trị rừng tổng thể. Ví dụ về xây dựng chính sách bao gồm: xây dựng, sửa đổi Luật Lâm nghiệp, ban hành Luật Quy hoạch, điều chỉnh Luật Đa dạng sinh học, chuẩn bị xây dựng Quy hoạch Lâm nghiệp, và gần đây nhất là điều chỉnh Luật Bảo vệ môi trường, cụ thể hóa quy định trong các Luật nói trên bằng các văn bản dưới luật – Nghị định, Thông tư - tương ứng.

Dự án hợp tác kỹ thuật chung “Bảo tồn đa dạng sinh học và sử dụng bền vững các dịch vụ sinh thái rừng tại Việt Nam”, thông qua Hợp phần 1 của Dự án, đang hỗ trợ TCLN trong việc xây dựng khung pháp lý và các chính sách liên quan về bảo tồn đa dạng sinh học rừng. Dự án do Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển Đức (BMZ) tài trợ, Chính phủ Việt Nam cấp vốn đối ứng và do GIZ thực hiện.

Trong bối cảnh đó, TCLN và Bộ NN&PTNT đã đề nghị GIZ hỗ trợ xây dựng Chiến lược PTLN Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050, thông qua việc cung cấp thông tin đầu vào cho các chủ đề có liên hệ mật thiết: (i) bảo tồn đa dạng sinh học, (ii) phục hồi và quản lý rừng sản xuất là rừng tự nhiên và (iii) biến đổi khí hậu⁸. Chúng tôi hiểu rằng đa dạng sinh học đóng vai trò quan trọng trong cả ba loại rừng; phục hồi rừng (tăng diện tích tính theo ha, sinh khối / trữ lượng và chất lượng) sẽ giúp cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái quan trọng - bao gồm việc giảm thiểu tác động và thích ứng biến đổi khí hậu.

Mục đích của Báo cáo này là hỗ trợ TCLN thông qua việc đề xuất nội dung và định hướng cho ba chủ đề nói trên, trong đó có nội dung về khuyến khích/đảm bảo sự tham gia và chia sẻ lợi ích của người dân địa phương (cả nam giới và phụ nữ), từ đó cung cấp thông tin đầu vào cho quá trình xây dựng chính sách/chiến lược. Do thời gian hạn chế nên báo cáo không thực hiện được một nghiên cứu sâu, có tham vấn về kết quả nghiên cứu ban đầu và kết quả cuối cùng. Một nhóm tư vấn, bao gồm năm chuyên gia lâm nghiệp nổi tiếng trong nước và quốc tế đã cố gắng bỏ khuyết cho việc thiếu tham vấn trong quá trình nghiên cứu. Phương pháp nghiên cứu chủ yếu là nhóm tư vấn rà soát, phân tích tài liệu. Báo cáo tập trung phân tích hiện trạng rừng Việt Nam ở ba khía cạnh/chủ đề nói trên, trong đó bao gồm việc xác định các xu hướng và các nhân tố chính, các rào cản trong quá trình thực hiện và các cơ hội.

Báo cáo có cấu trúc như sau: Phần Tóm tắt Báo cáo liệt kê các khuyến nghị chính cho Chiến lược PTLN 2021-2030. Trong Phần 2, nhóm nghiên cứu rà soát các phát triển chính sách quốc tế và quốc gia kể từ năm 2007 – thời điểm Chính phủ Việt Nam thông qua Chiến lược PTLN 2006-2020. Tiếp theo, Báo cáo tập trung phân tích các thay đổi, các lựa chọn và đề xuất cụ thể liên quan đến ba chủ đề (Phần 3 đến 5). Trên cơ sở đánh giá này và các khuyến nghị nêu tại phần Tóm tắt Báo cáo, nhóm tư vấn xác định các nội dung, định hướng và giải pháp cho Chiến lược PTLN 2021-2030, trong đó bao gồm các khuyến nghị cụ thể cho 3 chủ đề và các vấn đề xuyên suốt (Phần 6). Cần nhấn mạnh rằng ba chủ đề trên có liên hệ phức tạp với nhau, do đó, các khuyến nghị được nêu trong từng chương của báo cáo có thể áp dụng cho cả ba chủ đề. Ví dụ: phục hồi rừng tự nhiên bị suy thoái bằng cách trồng các loài cây bản địa phù hợp với từng địa bàn cũng sẽ giúp tăng giá trị đa dạng sinh học và cải thiện tiềm năng thích ứng và giảm thiểu tác động biến đổi khí hậu.

II. BỐI CẢNH CHÍNH SÁCH QUỐC TẾ VÀ TRONG NƯỚC KỂ TỪ CHIẾN LƯỢC PTLN 2006-2020

1. CÁC TIẾN TRÌNH VÀ THỎA THUẬN QUỐC TẾ VỀ RỪNG

Kể từ năm 2007, các tiến trình chính sách quốc tế khác nhau liên quan đến chủ đề biến đổi khí hậu, đa dạng sinh học và phục hồi rừng đã có tiến bộ đáng kể và tác động tích cực đến việc xây dựng chính sách quốc gia. Do Việt Nam là thành viên của cả Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) và Công ước về đa dạng sinh học (CBD), nên Chính phủ Việt Nam đã nội luật hóa các cam kết quốc tế đó thông qua ban hành mới hoặc sửa đổi nhiều chính sách và văn bản quy phạm pháp luật cho phù hợp với hai Công ước nói trên.

⁸ Chủ đề số 14, 15, và 16 trong Phụ lục II, Danh sách Chủ đề, Hoạt động cung cấp thông tin cho các đề xuất liên quan đến Chiến lược PTLN 2021-2030, tầm nhìn đến 2050

Phục hồi đất (rừng) bị suy thoái là chủ đề của cả ba công ước Rio - CBD, UNFCCC và Công ước khung của Liên hợp quốc về chống sa mạc hóa (UNCCD). Căn cứ vào các quyết định và thỏa thuận của ba công ước toàn cầu này cũng như các quy trình tương ứng, một số sáng kiến quốc tế mang tính tự nguyện về Phục hồi cảnh quan rừng (FLR) đã được khởi xướng, tập trung vào giải pháp trồng rừng và tận dụng sự tương tác đồng bộ giữa các mục tiêu về lợi ích môi trường và phát triển.

Đến nay, Việt Nam (cũng như các quốc gia châu Á khác) chưa tham gia thực sự tích cực trong các diễn đàn như Thách thức Bonn (Bonn Challenge)⁹ hay thực hiện Tuyên bố của LHQ về Rừng năm 2014¹⁰. Hiện nay, các nước Mỹ La-tinh (Sáng kiến khu vực 20*20¹¹) và châu Phi (Sáng kiến AFR100¹²) là những quốc gia tích cực nhất trong việc triển khai các sáng kiến tự nguyện này. Mặc dù có nhiều cơ hội và bối cảnh phù hợp để giải quyết các vấn đề biến đổi khí hậu, nâng cao hiệu quả bảo tồn đa dạng sinh học cũng như cơ hội khai thác các nguồn tài chính công, tư mới, các quốc gia châu Á vẫn chưa thiết lập được một diễn đàn khu vực tương tự về phục hồi cảnh quan rừng (FLR).

Rừng trong các chương trình đàm phán quốc tế về biến đổi khí hậu

Giai đoạn từ 2007 đến nay đánh dấu quá trình đàm phán gian nan trong nỗ lực xây dựng chính sách quốc tế về thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu: từ thất bại của COP15 vào năm 2009 tại Copenhagen đến các thành công ngoài mong đợi của Thỏa thuận Paris tại COP21 vào năm 2015. Rừng và bể carbon tự nhiên đóng vai trò then chốt trong các thỏa thuận hậu Nghị định thư Kyoto. Đặc biệt, khái niệm chi trả dựa trên kết quả cho các nước đang phát triển trong khuôn khổ REDD+¹³ đã có tác động đến các chiến lược và cơ chế quản trị rừng tại các quốc gia thành viên.

Tuy nhiên, cho dù các cuộc đàm phán về REDD+ bắt đầu từ năm 2005 và tại COP13 - Bali (2007) đã thúc đẩy các hoạt động thí điểm, thì các bên tham gia vẫn phải chờ đến năm 2013 mới có thể kết luận về “Quy tắc cho REDD+” hay gọi là “Khung Warsaw về REDD+”. Điều này giải thích tại sao chủ đề “vai trò của rừng nhiệt đới trong biến đổi khí hậu” đã không được đề cập rõ ràng trong Chiến lược PTLN của Việt Nam giai đoạn 2006-2020.

Kết luận của Thỏa thuận Paris trong khuôn khổ UNFCCC (2015) về Đóng góp quốc gia tự quyết định (NDC) được các nước thành viên phê chuẩn vào năm 2016 đánh dấu các mốc quan trọng trong nỗ lực toàn cầu về ứng phó biến đổi khí hậu. Một mục tiêu quan trọng của Thỏa thuận Paris là đạt được mức cân bằng carbon vào năm 2050 (Điều 4.1). Mức cân bằng về khí hậu chỉ có thể đạt được thông qua việc sử dụng và nhân rộng trên quy mô lớn các giải pháp tự nhiên (NbS) và Sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (LULUCF) nhằm cân bằng mức phát thải từ các ngành khác (công nghiệp, giao thông, năng lượng). Sử dụng đất nói chung và LULUCF nói riêng, do đó, là chìa khóa để đạt được mục tiêu này. Tất cả các nước cũng cần phải có nỗ lực mạnh mẽ để bảo vệ, phục hồi và quản lý bền vững tất cả các loại rừng.

Cũng như nhiều nước khác, LULUCF có vai trò quan trọng trong các Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) của Việt Nam đối với cả khía cạnh giảm nhẹ lẫn thích ứng biến đổi khí hậu. Các mục tiêu NDC được xác định tùy thuộc vào mức hỗ trợ quốc tế cho việc thực hiện các mục tiêu này. Quỹ Khí hậu Xanh (GCF) sẽ là nguồn tài chính chủ yếu trong tương lai, được sử dụng để hỗ trợ các quốc gia thành viên đạt được mục tiêu cam kết có liên quan đến LULUCF. Như thế, mức độ tham vọng của các mục tiêu về tăng diện tích rừng, tăng sinh khối, trữ lượng thông qua việc thúc đẩy quản lý rừng bền vững (SFM) và cấp chứng chỉ rừng như đã nêu trong Chiến lược PTLN 2006-2020 sẽ là yếu tố then chốt để nhận được hỗ trợ quốc tế. Chương trình GIZ SIPA và các chương trình, dự án khác hiện đang hỗ trợ Việt Nam điều chỉnh các mục tiêu quốc gia tự quyết định (NDC) và sẽ đệ trình vào cuối năm 2020. Để đảm bảo tính nhất quán, các mục tiêu này cần được xem xét trong quá trình xây dựng Chiến lược PTLN.

Rừng trong các chương trình đàm phán về đa dạng sinh học

Thành tựu chính ở cấp chính sách quốc tế về đa dạng sinh học được ghi nhận vào năm 2010 khi tại COP10

⁹ <https://www.bonnchallenge.org/content/challenge>

¹⁰ <https://forestdeclaration.org/about>

¹¹ <https://initiative20x20.org/>

¹² <https://afr100.org/>

¹³ Thỏa thuận khung quốc tế trong khuôn khổ Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) và Thỏa thuận Paris về “Giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng tại các nước đang phát triển, bảo tồn các bể chứa carbon tự nhiên (rừng) hiện có, quản lý rừng bền vững và nâng cao lượng carbon được lưu giữ”

về đa dạng sinh học ở Nagoya (Nhật Bản), các bên tham gia CBD đã thông qua Kế hoạch chiến lược về đa dạng sinh học giai đoạn 2011-2020, bao gồm 20 Mục tiêu đa dạng sinh học Aichi. Dù đang được sửa đổi, Chiến lược này vẫn là khuôn khổ chung cho công tác bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học cho đến tận thời điểm hiện tại.

Các mục tiêu chiến lược có liên quan mật thiết nhất đến nhiệm vụ bảo tồn đa dạng sinh học bao gồm: nỗ lực giảm áp lực trực tiếp lên đa dạng sinh học và thúc đẩy sử dụng bền vững đa dạng sinh học (B), cải thiện hiện trạng đa dạng sinh học bằng cách bảo vệ hệ sinh thái, loài và đa dạng gen (C), mở rộng lợi ích từ đa dạng sinh học và dịch vụ hệ sinh thái cho tất cả các đối tượng liên quan (D). Các mục tiêu Aichi¹⁴ xác định rõ định hướng bảo tồn đa dạng sinh học, trong đó có nhiều mục tiêu liên quan trực tiếp đến bảo tồn, phục hồi và quản lý rừng bền vững như sau:

- Mục tiêu 5: giảm tốc độ mất sinh cảnh tự nhiên, bao gồm sinh cảnh rừng [...],
- Mục tiêu 7: quản lý đất lâm nghiệp bền vững [...],
- Mục tiêu 11: tốt thiểu 17% diện tích trên cạn và vùng đất ngập nước nội địa [...] được bảo tồn thông qua việc quản lý hệ thống các khu bảo vệ một cách hiệu quả, công bằng, có tính đại diện cho các vùng sinh thái và có liên kết chặt chẽ [...],
- Mục tiêu 15: tăng cường khả năng phục của hệ sinh thái và đóng góp của đa dạng sinh học vào việc lưu trữ carbon thông qua bảo tồn và phục hồi các hệ sinh thái, trong đó có mục tiêu khôi phục ít nhất 15% hệ sinh thái bị suy thoái, qua đó góp phần giảm thiểu tác động và thích ứng với biến đổi khí hậu [...].

Các bên tham gia đã thống nhất đưa các mục tiêu trong khung chính sách quốc tế vào Chiến lược và Kế hoạch hành động về Đa dạng sinh học (NBSAP) của từng nước trong vòng 2 năm. Việt Nam đệ trình Kế hoạch hành động về Đa dạng sinh học cho Ban Thư ký Công ước Đa dạng sinh học vào năm 2015.

Phục hồi cảnh quan (rừng) bị suy thoái

Các nhà lãnh đạo và thực hành chính sách đã khơi dậy một trào lưu về phục hồi cảnh quan rừng sau năm 2010 để hưởng ứng việc thực hiện REDD+, các Mục tiêu Aichi về Đa dạng sinh học và mục tiêu bình ổn tình trạng suy thoái đất (LDN) của Công ước UNCCD. Vào năm 2011, Chính phủ CHLB Đức cùng với IUCN và WRI đã đứng ra hỗ trợ tổ chức lần đầu tiên một cuộc họp về các sáng kiến chính sách cấp cao đối với việc phục hồi cảnh quan rừng (FLR), còn được gọi là Diễn đàn Thách thức Bonn. Đây là một nỗ lực xây dựng chính sách toàn cầu để thúc đẩy các cam kết mang tính tự nguyện nhằm phục hồi tối thiểu 150 triệu ha đất và rừng bị suy thoái trên toàn thế giới trước năm 2020.

Đến nay, 63 quốc gia đã cam kết phục hồi trên 172 triệu ha và đã tham gia vào quá trình thực hiện do IUCN quản lý¹⁵. Năm 2014, Tuyên bố New York về rừng tại Hội nghị thượng đỉnh LHQ về Khí hậu đã tiếp tục mở rộng các mục tiêu của Thách thức Bonn và thu hút được sự quan tâm của thêm nhiều chính phủ, các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực sử dụng đất và khu vực tư nhân. Mục tiêu của Thách thức Bonn, nhờ đó, đã được nâng lên mức 350 triệu ha được phục hồi trước năm 2030. Một số hội nghị cấp cao trong khuôn khổ diễn đàn Thách thức Bonn đã được tổ chức ở cấp quốc tế và khu vực để bàn cụ thể về các cơ hội và thách thức mà các nước tham gia đang gặp phải.

Phục hồi cảnh quan rừng (FLR) mà một khái niệm rộng và được định nghĩa là một “quá trình phục hồi chức năng hệ sinh thái và nâng cao phúc lợi cho người dân tại các sinh cảnh rừng bị tàn phá hoặc suy thoái”. Theo định nghĩa này, FLR hướng đến việc phục hồi toàn bộ sinh cảnh với tất cả các thành tố của sinh cảnh đó thông qua các giải pháp hợp lý nhằm đáp ứng nhu cầu hiện tại và tương lai, đồng thời đem lại đa lợi ích nhờ sử dụng đất với các mục đích khác nhau theo thời gian¹⁶. Thông qua việc tái sinh rừng quy mô lớn, Chính phủ Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong việc phục hồi rừng. Tuy nhiên, theo định nghĩa

¹⁴ <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-EN.pdf>

¹⁵ <https://www.bonnchallenge.org/>

¹⁶ <https://infoflr.org/what-flr>

này, Việt Nam cần nỗ lực hơn nữa trong việc phục hồi chức năng hệ sinh thái, đảm bảo các hệ sinh thái có thể duy trì được các dịch vụ cung cấp và dịch vụ bảo vệ của mình.

Khác với “phục hồi sinh thái”, trọng tâm của FLR là mở rộng và đảm bảo cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái. Các giải pháp FLR khuyến khích áp dụng các hệ thống có tính đa dạng cao và thường bao gồm nhiều giải pháp khác nhau như trồng cây mới, phục hồi rừng ngập mặn, khoanh nuôi tái sinh, nông lâm kết hợp, tăng cường quản lý đất đai.

Ngoài Diễn đàn Thách thức Bonn còn có hai diễn đàn tương tự khác ở cấp khu vực là Sáng kiến AFR100 của các nước châu Phi và Sáng kiến 20*20 của các nước Mỹ La-tinh. Tuy nhiên, mặc dù Việt Nam và các nước châu Á khác đang có điều kiện phù hợp, có thành tựu đáng kể về phục hồi rừng, nhưng đến nay vẫn không có một diễn đàn tương tự được khởi xướng ở khu vực châu Á.

Phục hồi đất và rừng bị suy thoái là yếu tố ngầm hiểu trong các mục tiêu Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) và Chiến lược và KHHĐ về đa dạng sinh học của nhiều nước. Việc thực hiện thành công mục tiêu phục hồi đất và rừng ở cấp quốc gia sẽ đóng góp trực tiếp vào việc hiện thực hóa các mục tiêu toàn cầu trong khuôn khổ các công ước UNFCCC, CBD và Mục tiêu Phát triển Bền vững (SDGs).

2. CÁC TIỀN TRÌNH CHÍNH SÁCH QUỐC GIA VÀ CÁC VĂN BẢN PHÁP LUẬT LIÊN QUAN

Chiến lược PTLN 2006-2020 đã xác định các mục tiêu chung cho ngành lâm nghiệp, bao gồm tăng độ che phủ rừng toàn quốc, nâng cao chất lượng rừng và tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học và giá trị sản xuất lâm nghiệp. Kể từ khi Chiến lược PTLN được ban hành vào năm 2007, Chính phủ Việt Nam đã sửa đổi nhiều văn bản quy phạm pháp luật chung và cụ thể có liên quan để thực hiện các mục tiêu này, đồng thời giải quyết những thay đổi nhanh chóng trong ngành lâm nghiệp: những thách thức mới nảy sinh, các quy định không còn phù hợp hoặc các quy định thiếu nhất quán và chồng chéo.

Dưới đây, chúng tôi liệt kê các thay đổi chính sách chung về lâm nghiệp kể từ năm 2007; các chính sách có liên quan cụ thể đến 3 chủ đề của Báo cáo này (đa dạng sinh học, phục hồi rừng, biến đổi khí hậu) được trình bày trong Phần 3 đến Phần 5. Các chính sách đã được ban hành thường đi kèm với các mục tiêu/chỉ tiêu; việc đảm bảo tính nhất quán của các chỉ tiêu định tính và định lượng, cách đo mức độ đạt được các mục tiêu này cần được đưa vào nội dung và định hướng của Chiến lược PTLN 2021-2030.

Văn bản pháp luật quan trọng nhất của ngành lâm nghiệp là Luật Lâm nghiệp¹⁷ (2017). Các nội dung cần phản ánh trong Chiến lược PTLN bao gồm:

- Quản lý rừng tự nhiên và quản lý rừng bền vững (SFM);
- Vai trò của các loại rừng trong việc cung cấp các dịch vụ môi trường;
- Thúc đẩy kinh tế lâm nghiệp, bao gồm cổ phần hóa các công ty lâm nghiệp nhà nước
- Cải thiện quyền sử dụng rừng để xác định rõ chủ sở hữu / người sử dụng rừng, quyền và nghĩa vụ của từng đối tượng;
- Quy hoạch lâm nghiệp quốc gia;
- Củng cố các cơ chế đầu tư, cấp kinh phí và theo dõi diễn biến tài nguyên rừng; và
- Quản lý các sản phẩm gỗ hợp pháp có nguồn gốc từ rừng thông qua thực hiện Hiệp định đối tác tự nguyện (VPA).

¹⁷ Quyết định số 16/2017/QH14 của Quốc hội ban hành Luật Lâm nghiệp

Định hướng trong tương lai cho chủ rừng và cơ quan quản lý rừng sản xuất có ý nghĩa quyết định đối với các lựa chọn của Việt Nam về đa dạng sinh học và vai trò của các loại rừng trong việc cung cấp dịch vụ môi trường sinh thái.

Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên, chính sách có tác động mạnh nhất chính là lệnh tạm dừng khai thác gỗ ban hành vào năm 2014¹⁸, sau đó tiếp tục được củng cố bằng Chỉ thị 13¹⁹ vào năm 2017: chính sách này cấm khai thác gỗ trong tất cả các khu rừng tự nhiên, thậm chí đối với cả các công ty có chứng chỉ rừng FSC và có kế hoạch quản lý được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Ngoài ra, chính sách này cũng tăng cường các cơ chế quản lý và giám sát đối với các dự án chuyên đổi mục đích sử dụng rừng, bao gồm các dự án thủy điện và dự án trồng cây cao su. Chính sách này cũng liên quan đến Nghị định 118 năm 2014 về tái cơ cấu và cổ phần hóa các công ty lâm nghiệp nhà nước có khả năng thực hiện quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng (cung cấp gỗ hợp pháp và được sản xuất bền vững cho công nghiệp lâm nghiệp Việt Nam) hoặc tập trung cung cấp dịch vụ môi trường rừng (nước và carbon). Các ưu tiên này có ý nghĩa quan trọng đối với các lựa chọn và nhu cầu tài chính.

Đối với rừng sản xuất trong nước (là rừng tự nhiên và rừng trồng), Hiệp định VPA-FLEGT là một chính sách có liên quan mật thiết khác. Hiệp định VPA được ký kết vào tháng 10 năm 2018 sau 08 năm đàm phán giữa Chính phủ Việt Nam với Liên minh Châu Âu. Thỏa thuận VPA yêu cầu thắt chặt kiểm soát quản trị rừng, chống khai thác gỗ trái phép, thúc đẩy thương mại các sản phẩm gỗ được chứng nhận hợp pháp sẽ giúp đảm bảo cho ngành công nghiệp chế biến gỗ Việt Nam tiếp cận thị trường châu Âu. Trong khuôn khổ Hiệp định VPA, Chính phủ Việt Nam cam kết xây dựng Hệ thống đảm bảo gỗ hợp pháp của Việt Nam (VNTLAS). Điểm cốt yếu để đảm bảo và tăng lượng gỗ được sản xuất bền vững và hợp pháp trong nước là tăng cường phục hồi rừng sản xuất và đa dạng hóa sản phẩm của rừng trồng dành riêng cho sản xuất gỗ. Điều này phù hợp với các mục tiêu tương ứng của Chiến lược PTLN 2006-2020 cũng như các chính sách khác về thúc đẩy sản xuất và tìm nguồn cung ứng trong nước. Việc thực hiện nghiêm ngặt VPA có thể kích thích nhu cầu và tăng mức đầu tư đáng kể vào sản xuất gỗ trong nước.

Chính sách Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES)²⁰ được áp dụng cho tất cả các loại rừng. Tuy nhiên, chính sách này đặc biệt thành công với rừng phòng hộ (RPH). Được áp dụng từ năm 2010, PFES hiện là nguồn tài chính chủ yếu cho các chủ rừng phòng hộ và các cộng đồng địa phương tham gia nhận khoán bảo vệ rừng. PFES hiện được thực hiện trên 41 tỉnh thông qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh. Các Quỹ cấp tỉnh được phép linh động ở một mức độ nhất định trong việc triển khai PFES.

Luật Quy hoạch (2017) đưa ra hướng dẫn cho một quy trình lập kế hoạch có tính tổng hợp và bền vững hơn. Quy trình này xem xét các dịch vụ môi trường cụ thể và lồng ghép các dịch vụ này vào quy trình lập kế hoạch, quá trình lập kế hoạch theo hướng từ trên xuống và từ dưới lên tại Việt Nam. Luật Quy hoạch yêu cầu lồng ghép các vấn đề về biến đổi khí hậu và môi trường vào quy hoạch. Luật cũng nhấn đến việc giảm chồng chéo trong hoạt động lập kế hoạch của nhiều ngành, tạo mối liên hệ chặt chẽ trong hoạt động lập kế hoạch giữa cấp trung ương và cấp cơ sở, đồng thời minh bạch hóa quá trình lập kế hoạch.

Chính phủ Việt Nam mới đây đã kết luận, ký kết và thông qua một số Hiệp định Thương mại tự do (FTA), trong đó Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Liên minh Châu Âu (EVFTA) và Hiệp định Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP) với các quốc gia khu vực Thái Bình Dương có bao gồm các nguyên tắc và/hoặc các cam kết về tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường, qua đó thúc đẩy thương mại có trách nhiệm. Các Hiệp định Thương mại này đòi hỏi Việt Nam phải tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp lý và tăng cường thực thi pháp luật về bảo tồn đa dạng sinh học, đồng thời nội luật hóa các cam kết vào khung chính sách, trong đó có cam kết về buôn bán, vận chuyển động vật hoang dã trái phép, quyền con người và thương mại (ví dụ như kiến thức bản địa và quyền của cộng đồng địa phương đối với việc sử dụng nguồn gen trong y tế). Ngoài ra, các Hiệp định thương mại cũng đặt ra nhu cầu áp dụng các tiêu chuẩn quốc tế về sử dụng đất và sản xuất hàng hóa nhằm duy trì khả năng thâm nhập các thị trường xuất khẩu quan trọng.

¹⁸ Quyết định 2242/2014/QĐ-TTG của Thủ tướng CP phê duyệt Đề án quản lý rừng tự nhiên giai đoạn 2014-2020

¹⁹ Chỉ thị 13-CT/TW do Ban Bí thư TƯ Đảng ban hành năm 2017

²⁰ Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

III. BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC

1. CÁC NỘI DUNG VỀ ĐDSH TRONG CHIẾN LƯỢC PTLN 2006-2020

Các nghiên cứu và phát hiện quan trọng về các loài hoang dã có giá trị bảo tồn toàn cầu cũng như nỗ lực bảo tồn chúng từ thập kỷ 1990 đã đưa Việt Nam vào danh sách các quốc gia giàu có và phong phú về đa dạng sinh học của thế giới. Đồng thời, các nghiên cứu cũng nhấn mạnh rằng Việt Nam là một điểm nóng bảo tồn nơi nhiều loài nguy cấp, quý, hiếm và sinh cảnh của chúng phải đối mặt với nhiều mối đe dọa khác nhau.

Trên thực tế, những thay đổi ồ ạt về sử dụng đất trong bối cảnh chuyển đổi kinh tế xã hội suốt ba thập kỷ qua đã dẫn đến sự suy giảm liên tục của đa dạng sinh học rừng. Chiến lược PTLN 2006-2020 đã ghi nhận thực tế rằng “Diện tích rừng tuy có tăng nhưng chất lượng và tính đa dạng sinh học của rừng tự nhiên vẫn tiếp tục bị suy giảm, ở một số nơi diện tích rừng tiếp tục bị tàn phá”. Ngoài ra, Chiến lược cũng khẳng định rằng “ngành lâm nghiệp có vai trò rất quan trọng trong việc bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học, xoá đói, giảm nghèo, đặc biệt cho người dân miền núi, góp phần ổn định xã hội và an ninh quốc phòng”.

Tầm nhìn này đã được phản ánh trong các mục tiêu của Chiến lược PTLN 2006-2020 như sau:

- “Thiết lập, quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng bền vững 16,24 triệu ha đất quy hoạch cho lâm nghiệp;
- “Nâng tỷ lệ đất có rừng lên 42 - 43% vào năm 2010 và 47% vào năm 2020”
- “Đảm bảo có sự tham gia rộng rãi của các thành phần kinh tế và tổ chức xã hội vào phát triển lâm nghiệp nhằm đóng góp ngày càng tăng vào phát triển kinh tế - xã hội, bảo vệ môi trường sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học và cung cấp các dịch vụ môi trường, góp phần xoá đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân nông thôn miền núi và giữ vững an ninh quốc phòng”.

Vào thời điểm Chiến lược PTLN 2006-2020 được phê duyệt, Việt Nam đã thành lập được một hệ thống mạng lưới các khu bảo tồn rừng đặc dụng, một khung pháp lý có hiệu lực (ví dụ Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng, 2004) và hệ thống cơ cấu tổ chức quản lý rừng và đa dạng sinh học từ trung ương đến địa phương. Đây có thể được xem là những nỗ lực chính của công tác bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam. Thiết chế này thể hiện quyết tâm chính trị trong việc thực hiện hiệu quả nhiệm vụ bảo tồn. Về vấn đề bảo tồn, Chiến lược PTLN nhấn mạnh mục tiêu phát triển bền vững và các nhiệm vụ chiến lược. Các nhiệm vụ chiến lược tập trung vào yêu cầu tăng cường bảo vệ rừng và tăng diện tích của các khu rừng đặc dụng:

- Bảo vệ rừng, bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học nhằm đóng góp có hiệu quả cho phòng hộ đầu nguồn, phòng hộ ven biển và đô thị, giảm nhẹ thiên tai, chống xói mòn, giữ nguồn nước, bảo vệ môi trường sống và tạo nguồn thu từ các dịch vụ môi trường;
- Nâng độ che phủ rừng lên 42 - 43 % vào năm 2010 và lên 47% vào năm 2020. Đến năm 2010, trồng 0,25 triệu ha rừng phòng hộ và đặc dụng;
- Giảm đến mức thấp nhất các vi phạm vào tài nguyên rừng;
- Hạn chế canh tác nương rẫy;
- Xây dựng và củng cố hệ thống rừng phòng hộ với tổng diện tích khoảng 5,68 triệu ha và hệ thống rừng đặc dụng với tổng diện tích khoảng 2,16 triệu ha.

Để đạt được các mục tiêu chiến lược này, Chiến lược PTLN 2006-2020 xác định hai cách tiếp cận chính, trong đó có xác định các mốc cần đạt được trong lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học:

- Rừng và quy hoạch đất rừng: ổn định lâm phận quốc gia và tạo điều kiện phát triển rừng, bảo vệ và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên kết hợp với du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng và các dịch vụ môi trường khác.
- Quản lý, phát triển và sử dụng rừng: Đối với rừng đặc dụng: “hướng phát triển chủ yếu thông qua bảo tồn nguyên trạng, tạo ra điều kiện môi trường tốt nhất để bảo tồn và phát triển các loài động thực vật đặc hữu, các hệ sinh thái đặc thù, nhằm bảo tồn quỹ gen, bảo tồn sự đa dạng sinh học”; Đối với rừng phòng hộ: “đảm bảo tối đa các yêu cầu phòng hộ, góp phần bảo tồn đa dạng sinh học, bảo đảm duy trì sự cân bằng ổn định về môi trường”

Bảng 1: Các kết quả liên quan đến mục tiêu bảo vệ môi trường (Đánh giá Chiến lược PTLN, Bộ NN&PTNT 2020, chưa xuất bản)

Chương trình	Nhiệm vụ	Mục tiêu 2020	Kết quả đạt được đến 2020	Tỷ lệ hoàn thành mục tiêu
Bảo vệ và bảo tồn đa dạng sinh học	1. Xây dựng hệ thống rừng phòng hộ	5,68 triệu ha	4,646 triệu ha	81%
	2. Xây dựng hệ thống rừng đặc dụng	2,16 triệu ha	2,161 triệu ha	100%
	3. Giao khoán bảo vệ rừng	1,5 triệu ha	6,3 triệu ha	420%

Chiến lược PTLN 2006-2020 đã đưa ra các công cụ khác nhau để thực hiện, ví dụ: chương trình bảo vệ đa dạng sinh học, bảo tồn và phát triển các dịch vụ môi trường. Chiến lược đặc biệt ưu tiên nhiệm vụ bảo vệ rừng hiệu quả hơn, tăng cường sự tham gia của các bên liên quan cũng như tăng cường đầu tư (cho cả cơ sở hạ tầng và bảo vệ rừng, thông qua chi trả dịch vụ môi trường rừng PFES).

Các chương trình khác trong khuôn khổ Chiến lược PTLN đã hỗ trợ lẫn nhau và mang lại lợi ích cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học, triển khai thực hiện PFES: ví dụ như chương trình quản lý rừng bền vững, nghiên cứu, giáo dục và đào tạo, và chương trình về cải cách thể chế, chính sách, lập kế hoạch và giám sát đối với ngành lâm nghiệp. Các chương trình này cũng tạo động lực cho sự tham gia rộng rãi và hiệu quả hơn của các cộng đồng và hộ gia đình địa phương vào công tác bảo vệ rừng và phát triển lâm nghiệp bền vững

Ổn định và tăng cường quản lý, bảo vệ các khu rừng đặc dụng, phòng hộ

Ban đầu, Chiến lược PTLN 2006-2020 dự kiến tăng độ che phủ rừng toàn quốc lên 16,24 triệu ha là tổng diện tích đất quy hoạch cho lâm nghiệp. Tuy nhiên, do diện tích đất có hạn, mục tiêu này đã bị điều chỉnh hai lần trong thời gian thực hiện Chiến lược: lần đầu xuống còn 15,1 triệu ha²¹, và lần hai xuống còn 14,4 triệu ha^{22, 23}, tương ứng với độ che phủ rừng hiện tại²⁴.

Tương tự, Chiến lược đạt được mục tiêu ban đầu 2,16 triệu ha rừng đặc dụng, nhưng không đạt được các mục tiêu điều chỉnh sau đó: 2,4 triệu ha theo Quy hoạch rừng đặc dụng 2014²⁵ và 2,359 triệu ha theo Quy hoạch sử dụng đất do Quốc hội ban hành năm 2017²⁶.

Tăng cường thể chế, nâng cao năng lực và thực thi pháp luật về quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ

1. Tăng cường quản lý rừng đặc dụng

Trong giai đoạn 2006-2020, Chiến lược PTLN chủ trương tăng cường quản lý hệ thống rừng đặc dụng nhằm cải thiện chất lượng rừng và giá trị đa dạng sinh học trong các khu bảo vệ. Nhờ đó, tất cả 164 khu rừng đặc dụng đều đã thành lập được Ban quản lý theo đúng mục tiêu của Chiến lược. Cũng trong thời gian này, sự tham gia của cộng đồng trong việc bảo vệ rừng đặc dụng đã được mở rộng hơn nữa thông qua các cơ chế giao khoán bảo vệ rừng. Về mặt thể chế, có hai khung pháp lý chính cho quản lý các khu bảo tồn (PA):

- Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (do Bộ NN&PTNT làm đầu mối)
- Luật Đa dạng sinh học (do Bộ TN-MT làm đầu mối)

Sự chồng chéo của các khung pháp lý này đòi hỏi phải có hợp tác liên ngành (đôi khi khá thách thức) để có thể thực hiện một cách có hiệu quả mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học (xem Phần 6.2 về Quản trị rừng). Hơn nữa, cách phân bổ ngân sách theo ngành một cách không nhất quán ở cấp tỉnh dẫn đến tình trạng cấp vốn ngân sách không đồng đều cho quản lý rừng đặc dụng giữa các tỉnh khác nhau. Cuối cùng, một điểm rất

²¹ Quyết định 57/2012/QĐ-TTg ngày 9/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch bảo vệ, phát triển rừng giai đoạn 2011-2020

²² Quyết định 419/QĐ-TTg ngày 5/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia về REDD+ đến 2030

²³ Quyết định 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia về Phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020

²⁴ Quyết định 1423/QĐ-BNN-TCLN ngày 15/4/2020 của Bộ NN&PTNT công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2019

²⁵ Quyết định 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch rừng đặc dụng đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

²⁶ Nghị quyết 134/2016/QH13 của Quốc Hội [năm 2016] về điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất quốc gia đến 2020

quan trọng là cán bộ lãnh đạo và nhân viên các Ban quản lý rừng đang được hưởng chế độ rất thấp (lương, phụ cấp) so với khối lượng công việc cao, gây rủi ro cho sự liêm chính và động lực của lực lượng bảo vệ rừng.

2. Điều chỉnh hệ thống quản lý rừng phòng hộ và nâng cao năng lực

Thực hiện Chiến lược PTLN, toàn bộ 231 khu rừng phòng hộ trên phạm vi cả nước đã thành lập Ban quản lý. Hiện các Ban này đang quản lý 3,01 triệu ha trong tổng số 4,6 triệu ha rừng phòng hộ. Thiếu nhân lực và thường xuyên thiếu kinh phí, các khu rừng phòng hộ thường rất dễ bị khai thác gỗ trái phép, xâm lấn đất rừng, cháy rừng hoặc bị chuyển đổi thành rừng sản xuất trong những năm gần đây. Trong bối cảnh đó, bảo tồn đa dạng sinh học hiếm khi được xem là một ưu tiên trong kế hoạch hoạt động của nhiều BQL rừng phòng hộ.

Chiến lược PTLN 2006-2020 đặt mục tiêu 100% cán bộ, nhân viên chịu trách nhiệm quản lý, bảo vệ rừng phải được đào tạo, nâng cao năng lực. Tuy không có đủ bằng chứng để đánh giá mức độ đạt được mục tiêu nói trên, TCLN (2019)²⁷ nhận định rằng trong giai đoạn 2014-2019, có 87,7% cán bộ của các khu rừng đặc dụng được tham gia các chương trình nâng cao năng lực khác nhau. Trong khi đó, tỷ lệ này ở cán bộ rừng phòng hộ tham gia chỉ là 6,8%.

3. Thực thi pháp luật trong về quản lý và bảo vệ rừng

Suy thoái rừng là nguyên nhân chính của hiện tượng mất đa dạng sinh học trong tất cả các loại rừng. Chiến lược PTLN 2006-2020 đặt mục tiêu giảm 80% các vụ vi phạm quy định về quản lý, bảo vệ rừng. Theo các báo cáo hiện có, ước tính từ năm 2005 đến 2019, số vụ vi phạm đã giảm xuống còn 62,8% so với mức cơ sở năm 2006. Tóm lại, tăng cường thực thi pháp luật đã giúp giảm vi phạm về cả số vụ vi phạm và mức độ thiệt hại.

Tuy nhiên, trong cùng thời gian nói trên, một diện tích rất lớn rừng tự nhiên (bị suy thoái) đã bị chuyển đổi sang mục đích sử dụng khác (thủy điện, cao su, khai khoáng, cơ sở hạ tầng). Để xử lý và chấp dứt tình trạng này, từ 2014 Chính phủ Việt Nam đã ban hành và thực hiện nghiêm túc chỉ thị “tạm dừng khai thác gỗ trong rừng tự nhiên”. Mặc dù chỉ thị này đã giúp giảm hiện tượng chuyển đổi mục đích sử dụng rừng²⁸, xung đột về sử dụng đất giữa các cộng đồng địa phương và chủ rừng vẫn tiếp diễn, đe dọa đến rừng tự nhiên và đa dạng sinh học rừng.

Phát triển rừng đặc dụng, phòng hộ và bảo tồn đa dạng sinh học

Chiến lược PTLN 2006-2020 đặt mục tiêu phục hồi 0,25 triệu ha rừng đặc dụng và phòng hộ vào năm 2010. Thực tế đã phục hồi được 253.265 ha (101% kế hoạch)²⁹. Ngoài ra, có hơn 57.480 ha rừng được trồng mới trong giai đoạn 2014-2019³⁰, phần lớn trong rừng phòng hộ. Cũng theo quy hoạch rừng đặc dụng, 16 khu rừng đặc dụng đã được thành lập mới và/hoặc mở rộng diện tích, nâng tổng diện tích rừng đặc dụng lên thêm 95.700 ha³¹. Có thể nói, mục tiêu tăng diện tích rừng đặc dụng thêm 100.000 ha vào cuối năm³² là có thể thực hiện được.

Trong cùng thời gian này, 21.060 ha rừng tự nhiên bị suy thoái đã được khoanh nuôi tái sinh thành công, gần đạt được mục tiêu tương ứng của chương trình phát triển lâm nghiệp (Quyết định 886³³). Những kết quả này cho thấy trọng tâm của Chiến lược PTLN 2006-2020 là tăng diện tích rừng. Chiến lược không đề ra chỉ tiêu cụ thể nào cho nhiệm vụ bảo tồn các loài nguy cấp, bản địa quý hiếm. Tuy nhiên, vấn đề bảo tồn đa dạng sinh học đã bắt đầu được quan tâm trở lại. Một số kế hoạch hành động về bảo tồn loài nguy cấp, quý, hiếm đã được Bộ NN-PTNT trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trong vài năm gần đây.

Xã hội tham gia quản lý bảo vệ rừng và tác động

Chiến lược PTLN 2006-2020 đặt mục tiêu tiếp tục thực hiện và mở rộng quản lý rừng cộng đồng. Mục tiêu này giúp tạo thêm việc làm trong ngành lâm nghiệp, tăng thu nhập cho người dân và góp phần giảm nghèo,

²⁷ TCLN (2019) Báo cáo tổng hợp về hiện trạng quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và các giải pháp phát triển rừng bền vững

²⁸ UNIQUE (2017): Đánh giá tác động của chính sách “Tạm dừng khai thác rừng tự nhiên”. Nghiên cứu được thực hiện trong khuôn khổ Chương trình “Bảo tồn đa dạng sinh học và sử dụng bền vững các hệ sinh thái rừng tại Việt Nam” (GIZ).

²⁹ Báo cáo số 243/BC-CP ngày 26/10/2011 của Chính phủ về tổng kết thực hiện Dự án “Trồng mới 5 triệu ha rừng” và Kế hoạch bảo vệ, phát triển rừng giai đoạn 2011-2020

³⁰ TCLN (2019) Báo cáo tổng hợp về hiện trạng quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và các giải pháp phát triển rừng bền vững.

³¹ Bộ NN&PTNT (2020) Đánh giá ban đầu về kết quả thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020; Hội thảo quốc gia về REDD+, 16/6/2020

³² Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 của Thủ tướng CP phê duyệt Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020

³³ Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 của Thủ tướng CP phê duyệt Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020

giảm tỷ lệ người nghèo hiện còn rất cao ở khu vực nông thôn. Việc thực hiện mục tiêu này cũng đã thu hút và đem lại lợi ích cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng địa phương, chủ yếu thông qua cơ chế giao khoán quản lý bảo vệ rừng dựa trên hợp đồng với các BQL rừng đặc dụng, phòng hộ. Theo TCLN (đã dẫn), trung bình hàng năm các chủ rừng ký hợp đồng giao khoán bảo vệ rừng cho 402.490 ha, trong đó có 178.513 ha rừng đặc dụng và 223.977 ha rừng phòng hộ, tương ứng với lần lượt 8,3% và 4,8% diện tích rừng đặc dụng và rừng phòng hộ.

Huy động và đa dạng hóa các nguồn tài chính cho công tác quản lý, bảo tồn rừng đặc dụng và phòng hộ

Chiến lược PTLN 2006-2020 đặt mục tiêu chuyển đổi các BQL rừng đặc dụng và phòng hộ thành các đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ về tài chính trên cơ sở mức thu từ PFES và du lịch sinh thái tăng dần. Với kinh phí và mức đầu tư tăng thêm, các BQL có thể củng cố cơ sở hạ tầng, mua sắm trang thiết bị và đầu tư cho công tác bảo vệ rừng, phòng chống cháy rừng, dịch bệnh và các nhiệm vụ khác.

Trong suốt quá trình triển khai Chiến lược, các công cụ tài chính khác nhau liên quan đến cơ chế giao khoán bảo vệ rừng đã được xây dựng và thực hiện, trong đó PFES có thể được xem là công cụ tài chính bền vững và thực chất nhất giúp tăng cường hợp tác bảo vệ rừng với cộng đồng tại các khu rừng đặc dụng, phòng hộ và vùng đệm.

Tóm lại, Chiến lược PTLN 2006-2020 đã thành công trong việc xây dựng các chính sách và khung pháp lý để tăng cường bảo vệ và bảo tồn đa dạng sinh học tại các khu rừng đặc dụng và phòng hộ. Chiến lược cũng đã giúp ông định độ che phủ rừng ở mức 42%, thúc đẩy cải cách thể chế nhằm quản lý rừng đặc dụng và phòng hộ một cách bền vững hơn, khuyến khích quản lý có sự tham gia của nhiều bên liên quan trong công tác bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học. Tuy nhiên, bằng chứng về tính mức độ hiệu quả của các nỗ lực bảo tồn vẫn còn thiếu, khiến báo chí quốc tế thông tin khá tiêu cực về tình trạng suy giảm đa dạng sinh học tại Việt Nam³⁴. Chính phủ Việt Nam đã duy trì ngân sách đầu tư và nỗ lực nâng cao năng lực trong 10 năm qua. Đặc biệt, cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng PFES đã đóng góp ngày càng nhiều vào nguồn thu của chủ rừng và giúp giảm thiểu vi phạm quy định quản lý, bảo vệ rừng.

Bên cạnh những thành công nói trên, vẫn còn có những mục tiêu chưa đạt được: các khu rừng phòng hộ vẫn thiếu kinh phí, tổng diện tích rừng phòng hộ đã giảm 1 triệu ha, chủ yếu là do bị chuyển đổi thành rừng sản xuất hoặc cho các mục đích sử dụng đất khác. Việc phân định ranh giới chưa hoàn thành tiếp tục gây xung đột trong vấn đề sử dụng đất. Trong bối cảnh đó, tiến trình thể chế hóa sự tham gia của nhiều bên liên quan đã được cải thiện đáng kể. Mặc dù vậy, hiện vẫn còn một số vấn đề chưa được xử lý thấu đáo, chẳng hạn như vấn đề chia sẻ lợi ích hay việc áp dụng cơ chế đồng quản lý ở quy mô lớn hơn (Phần 6).

2. CÁC CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN

Khuôn khổ pháp lý về bảo tồn đa dạng sinh học

Từ năm 2010, nhiều văn bản quy phạm pháp luật đã có hiệu lực, phản ánh đúng định hướng của Chiến lược PTLN 2006-2020. Các ví dụ quan trọng bao gồm:

- Ôn định *lâm phận quốc gia* cho mục tiêu bảo tồn dựa trên quy hoạch sử dụng đất rừng đặc dụng (bởi các nghị quyết của Quốc hội ban hành năm 2011, 2016); xây dựng chiến lược và kế hoạch hành động quốc gia về quản lý hệ thống quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ (2014);
- Củng cố cơ cấu tổ chức và quản lý rừng đặc dụng/khu bảo tồn (Nghị định 117 năm 2010) và tăng cường năng lực thể chế (ví dụ: thành lập lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách theo Nghị định 01 năm 2019), đề án tăng cường năng lực quản lý hệ thống rừng đặc dụng (ban hành năm 2017), quy chế quản lý rừng phòng hộ (ban hành năm 2015);
- Huy động nguồn lực và đầu tư nhằm hỗ trợ hoạt động vận hành và phát triển các khu rừng đặc dụng, phòng hộ, đặc biệt là tạo nguồn hỗ trợ cộng đồng vùng đệm tham gia bảo vệ rừng đặc dụng, hay cơ chế đồng quản lý (Nghị định 99, 147 về PFES; Quyết định 07 và Quyết định 24 năm 2012)
- Khôi xướng các kế hoạch hành động về bảo vệ và bảo tồn một số loài nguy cấp, quý, hiếm như bảo tồn voi (2013), bảo tồn hổ (2014) và bảo tồn linh trưởng (2017)

³⁴ <https://www.nytimes.com/2019/04/01/travel/vietnam-wildlife-species-ecotravel-tourism.html>

- Kết nối hoặc lồng ghép mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học vào công tác quản lý các khu rừng đặc dụng, phòng hộ để đảm bảo mục tiêu giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu (Chiến lược và KHHD Quốc gia về ĐDSH năm 2012, 2017); trồng rừng thay thế;
- Chấm dứt chuyển đổi rừng tự nhiên sang rừng sản xuất hoặc sử dụng đất rừng không vì mục tiêu bảo tồn (Chỉ thị 13-CT/TU)

Thực hiện các cam kết quốc tế

Việt Nam đặt mục tiêu phù hợp với Khung đa dạng sinh học toàn cầu sau năm 2020, Chương trình nghị sự 2030 về phát triển bền vững và Thỏa thuận Paris của UNFCCC: “Bảo vệ, phát triển bền vững và phục hồi rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, phát triển các dịch vụ hệ sinh thái trong bối cảnh tài nguyên thiên nhiên liên tục suy thoái”. Chính phủ Việt Nam dự định đạt được mục tiêu này thông qua việc chia sẻ lợi ích và tiếp cận tài nguyên thiên nhiên một cách bình đẳng, tăng cường nỗ lực bảo vệ, phục hồi và sử dụng bền vững các hệ sinh thái rừng, đặc biệt nhấn mạnh sự cần thiết của cách tiếp cận dựa vào hệ sinh thái (EbA) đối với biến đổi khí hậu và sử dụng kiến thức bản địa.

Để thực hiện các cam kết quốc tế này, Việt Nam đã nội luật hóa các cam kết vào trong Luật Đa dạng sinh học³⁵, Chiến lược quốc gia về Đa dạng sinh học³⁶ (NBSAP) và Kế hoạch hành động về Đa dạng sinh học³⁷. Kế hoạch hành động này hướng đến mục tiêu tăng cường các nỗ lực bảo tồn đa dạng sinh học. Việt Nam ghi nhận tình trạng suy giảm đa dạng sinh học và nhấn mạnh yêu cầu phục hồi và sử dụng bền vững các hệ sinh thái thông qua việc tăng cường tính liên kết giữa các hệ sinh thái, quy hoạch cảnh quan và phục hồi cảnh quan rừng (FLR).

Thực hiện các cam kết chính trị và các mục tiêu trong chính sách hiện hành

Trên cơ sở đối chiếu với các chính sách hiện hành về bảo tồn rừng và đa dạng sinh học, phần này của Báo cáo sẽ liệt kê một số mục tiêu năm cần hoàn thành vào năm 2030 cũng như một số mục tiêu năm 2020 chưa hoàn thành. Các mục tiêu này có thể được xem xét để đưa vào Chiến lược PTLN 2021-2030:

- Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020³⁸: tăng độ che phủ rừng lên 45%; Cải thiện về chất lượng và số lượng quần thể các loài nguy cấp, quý, hiếm được ưu tiên bảo vệ, bảo đảm: Không gia tăng số lượng loài bị tuyệt chủng, cải thiện đáng kể tình trạng một số loài nguy cấp, quý, hiếm, bị đe dọa tuyệt chủng; Đến năm 2030, 25% diện tích hệ sinh thái tự nhiên có tầm quan trọng quốc tế, quốc gia bị suy thoái được phục hồi; đa dạng sinh học được bảo tồn và sử dụng bền vững mang lại lợi ích thiết yếu cho người dân và đóng góp quan trọng vào sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;
- Chiến lược quốc gia về quản lý hệ thống rừng đặc dụng, các khu bảo tồn biển và các khu bảo tồn đất ngập nước trên cạn đến năm 2020 (ban hành năm 2014): Chiến lược này dự báo: “Đến năm 2030, hệ thống khu rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa được củng cố và phát triển để quản lý và bảo tồn có hiệu quả các hệ sinh thái tự nhiên quan trọng, các loài sinh vật, nguồn gen; bảo tồn và phát huy các giá trị cảnh quan thiên nhiên, di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; trở thành nhân tố quan trọng góp phần thích ứng với biến đổi khí hậu và các hiện tượng thiên tai cực đoan; thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế - xã hội của đất nước; tăng cường hội nhập và hợp tác quốc tế”.
- Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng đến năm 2030, tầm nhìn đến 2030: một số chỉ tiêu vẫn chưa đạt được vào năm 2020, ví dụ như chỉ tiêu về tổng diện tích rừng đặc dụng (2,4 triệu ha) và tổng số các khu rừng đặc dụng (176 khu), có thể được xem xét, đưa vào Chiến lược PTLN 2021-2030, có tính đến việc tái phân loại và chuyển các khu vực có giá trị bảo tồn cao từ rừng phòng hộ sang rừng đặc dụng;
- Chương trình quốc gia về REDD+ đặt mục tiêu tăng cường hiệu quả của công tác bảo tồn đa dạng sinh học: “đến năm 2030, diện tích rừng tự nhiên được giữ ổn định, tối thiểu ở mức đã đạt được vào năm 2020 và độ che phủ rừng đạt 45%, qua đó đóng góp vào việc thực hiện mục tiêu quốc gia về giảm 8% tổng lượng phát thải vào năm 2030 so với kịch bản hiện nay (BAU), phù hợp với cam kết của Việt Nam

³⁵ Luật đa dạng sinh học (Luật số 20/2008/QH12 ngày 13/11/2008 do Quốc hội ban hành)

³⁶ Quyết định số 1250/QĐ-TTg ngày 31/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

³⁷ Quyết định số 79/2007/QĐ-TTg ngày 31/5/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2010, tầm nhìn đến năm 2020

³⁸ Quyết định số 1250/QĐ-TTg ngày 31/7/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

tại Thỏa thuận Paris về Biến đổi khí hậu”. Vào thời điểm cuối năm 2020, diện tích rừng tự nhiên có thể được giữ ở mức tương đương năm 2019 (10,3 triệu ha) nếu không có thay đổi đột biến.

Ngay gần đây, Thủ tướng Chính phủ đã chính thức tuyên bố: “Việt Nam sẽ không đánh đổi môi trường để phát triển kinh tế”. Quan điểm này đã được phản ánh trong các quy định pháp luật về bảo vệ môi trường, ví dụ như Luật Bảo vệ Môi trường. Dự thảo Luật Bảo vệ Môi trường có một chương dành riêng cho “Quản lý các sinh cảnh tự nhiên và đa dạng sinh học”, trong đó đưa ra các quy định và chính sách nhằm ưu tiên cách tiếp cận cảnh quan đối với bảo tồn đa dạng sinh học và các giá trị của đa dạng sinh học. Để tương thích với các quy định của Luật Quy hoạch, phương pháp này cần được phản ánh một cách nhất quán trong Quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học quốc gia (Bộ TN-MT), và Quy hoạch Lâm nghiệp hiện đang được xây dựng cho giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Bộ NN&PTNT).

3. KHUYẾN NGHỊ CHO LĨNH VỰC BẢO TỒN ĐA DẠNG SINH HỌC

Dựa trên các đánh giá kết quả thực hiện Chiến lược PTLN 2006-2020 và các thay đổi về chính sách, phần này của Báo cáo sẽ đưa ra khuyến nghị về các giải pháp cụ thể cho việc thực hiện Chiến lược PTLN theo 3 loại rừng. Các khuyến nghị trong phần này tương thích với các khuyến nghị đã nêu trong phần Tóm tắt Báo cáo và các vấn đề xuyên suốt tại Phần 6. Phần này đưa ra các lựa chọn cụ thể và các khuyến nghị cần được phản ánh trong Chiến lược PTLN mới, đặc biệt là cho rừng đặc dụng. Ngoài ra, cần đặc biệt lưu ý mối liên hệ trực tiếp và tương thích với các nội dung liên quan đến phục hồi rừng và biến đổi khí hậu được nêu tại Phần 4 và Phần 5. của Báo cáo này do các khuyến nghị cho phục hồi rừng và biến đổi khí hậu cũng phù hợp với mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học.

Các khuyến nghị dưới đây tập trung vào các nội dung thuộc “Chương IV: Giải pháp thực hiện”, đồng thời đóng góp vào việc xây dựng nội dung về các chương trình hỗ trợ cụ thể cho “Bảo tồn đa dạng sinh học, Phục hồi rừng và Biến đổi khí hậu” ở Chương “V: Các Chương trình” trong Chiến lược PTLN mới.

Rừng đặc dụng

- Tăng cường sự kết nối giữa các hệ sinh thái:
 - Thiết lập các hành lang đa dạng sinh học kết nối các sinh cảnh tự nhiên của các loài nguy cấp, quý hiếm được ưu tiên bảo vệ, ví dụ: bằng cách thành lập mới các khu dự trữ sinh quyển;
 - Áp dụng các sáng kiến bảo tồn đa dạng sinh học và bảo tồn cảnh quan xuyên biên giới giữa Việt Nam, Lào, Campuchia, ví dụ: e.g. bằng cách thành lập mới các khu dự trữ sinh quyển;
 - Xây dựng và lồng ghép cách tiếp cận về sinh cảnh đa dạng sinh học tổng hợp, đa chức năng vào Quy hoạch lâm nghiệp giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050 (bao gồm quy hoạch sử dụng đất, bảo vệ môi trường, quy hoạch bảo tồn đa dạng sinh học)
- Hoàn thiện khung chính sách để thu hút đầu tư và các nguồn tài chính mới:
 - Xây dựng chính sách đầu tư mới (đơn giản hóa) cho mục tiêu phát triển rừng đặc dụng và phòng hộ giai đoạn 2021-2030. Chính sách cần chỉ rõ các nguồn đầu tư cho từng mục tiêu cụ thể, đặc biệt là cho mục tiêu phục hồi rừng tự nhiên bị suy thoái, thực hiện các kế hoạch hành động về bảo tồn các loài nguy cấp, hỗ trợ sự tham gia của cộng đồng và chia sẻ lợi ích từ hoạt động quản lý, bảo vệ rừng;
 - Tiếp tục lồng ghép giá trị dịch vụ hệ sinh thái vào các chiến lược phát triển và đầu tư; tổ chức các diễn đàn đối thoại công-tư để tăng quan hệ đối tác đa bên và trao đổi trực tiếp với các nhà hoạch định chính sách nhằm tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân vào công tác bảo tồn (thông qua các quỹ đầu tư trực tiếp / đối tác hoặc quỹ ủy thác đa dạng sinh học)
 - Xây dựng cơ sở pháp lý để các chủ rừng được cấp chứng nhận tự nguyện (ví dụ như cho carbon hoặc đa dạng sinh học) như một hình thức doanh thu
- Đảm bảo tuân thủ các chính sách đảm bảo an toàn và chia sẻ lợi ích công bằng trong đầu tư phát triển du lịch sinh thái:
 - Tiếp tục phát triển du lịch sinh thái để tăng doanh thu trực tiếp từ du lịch và tăng đầu tư vào du lịch sinh thái (tức là xây dựng chương trình hợp tác giữa Tổng cục Du lịch, TCLN và Tổng cục Môi trường, ngành Giáo dục và các hiệp hội liên quan);

- Đảm bảo chia sẻ lợi ích và sự tham gia của cộng đồng:
 - Đánh giá bài học kinh nghiệm và các cơ chế thí điểm về chia sẻ lợi ích và sự tham gia của cộng đồng trong quản lý rừng, đặc biệt tập trung vào việc tăng cường vai trò của phụ nữ
 - Đảm bảo sự tham gia và hợp tác với tất cả các bên liên quan đối với mô hình quản trị có sự tham gia đối với rừng đặc dụng và rừng phòng hộ: tích cực huy động sự tham gia của các bên liên quan (bao gồm các nhóm dễ bị tổn thương như dân tộc thiểu số hoặc phụ nữ) vào quá trình lập kế hoạch, ra quyết định, thực hiện và chia sẻ lợi ích từ hoạt động bảo tồn, phục hồi rừng, đảm bảo tích hợp nhiều hơn nữa trong các kế hoạch quản lý có liên quan
 - Xây dựng các hướng dẫn mang tính pháp lý để thực hiện cơ chế chia sẻ lợi ích minh bạch và công bằng, đảm bảo tích hợp trong các kế hoạch quản lý có liên quan
 - Tăng cường mối liên kết giữa hoạt động phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ với các chương trình hỗ trợ đồng bào DTTS, các chương trình giảm nghèo bằng cách quy định rõ cơ chế đối thoại của các bên liên quan, tăng cường chia sẻ lợi ích và sự tham gia của các cộng đồng trong việc thực hiện phương án quản lý rừng bền vững; điều phối nguồn lực hợp lý để tạo việc làm hiệu quả hơn, hỗ trợ sinh kế, bình đẳng giới và đồng quản lý rừng;
- Tăng cường giám sát:
 - Xây dựng và thực hiện chương trình giám sát chung giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN-MT về đa dạng sinh học, xây dựng cơ sở dữ liệu và báo cáo cho toàn bộ hệ thống rừng đặc dụng và phòng hộ như một phần của việc thực thi các quy định mới của luật đa dạng sinh học, luật lâm nghiệp, luật bảo vệ môi trường
 - Xây dựng một văn bản pháp luật hướng dẫn việc ứng dụng Hệ thống Báo cáo trực tuyến (ORS) và công cụ Theo dõi và báo cáo không gian (SMART) trên phạm vi toàn quốc.

Rừng phòng hộ

Các khuyến nghị dành cho rừng đặc dụng ở trên cũng đồng thời áp dụng cho rừng phòng hộ. Ngoài ra, các điểm dưới đây là khuyến nghị dành riêng cho rừng phòng hộ:

- Xây dựng và thử nghiệm các mô hình quản lý và kinh doanh rừng mới cho rừng phòng hộ, theo đó các chủ rừng được phép khai hoang hoặc sử dụng đất để đầu tư trồng rừng thương mại và tái tạo cảnh quan, tạo thu nhập và hỗ trợ cho việc tự chủ tài chính
- Tương tự như các khuyến nghị cụ thể dành cho phục hồi rừng ở Phần 0, khuyến khích áp dụng cách tiếp cận dựa trên hệ sinh thái (EbA) cho hoạt động phục hồi rừng phòng hộ bị suy thoái theo hướng đang dạng về loài, đồng thời tăng khả năng chống chịu và năng lực cung cấp dịch vụ hệ sinh thái

Rừng sản xuất

- Tăng cường phát triển các vườn ươm và sản xuất cây giống có chất lượng cao (Phần 4.3)

Rừng sản xuất là rừng tự nhiên

- Phục hồi rừng sản xuất tự nhiên bị suy thoái bằng các loài cây bản địa thích nghi tại địa phương, tăng cường tính đa dạng của loài và khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu
- Khuyến khích sử dụng bền vững rừng sản xuất tự nhiên thông qua việc tích hợp các chỉ tiêu về loài vào bộ tiêu chuẩn chứng chỉ rừng quốc gia;

Rừng trồng

- Luân phiên chuyển đổi các vùng rừng đơn loài luân canh ngắn hạn hiện nay sang các khu rừng đa dạng về loài và có độ tuổi khác nhau, gần với rừng tự nhiên
- Đối với các khu rừng trồng keo (Acacia) hiện tại, khuyến khích tăng mức độ đa dạng về gen để giảm nguy cơ liên quan đến dịch bệnh và biến đổi khí hậu.

Mục tiêu và các chỉ số đánh giá

- Không làm mất các giá trị đa dạng sinh học quan trọng tại các điểm nóng bảo tồn rừng thông qua việc giảm đáng kể các mối đe dọa đối với đa dạng sinh học
- Cải thiện chất lượng và tăng diện tích của các hệ sinh thái được bảo vệ; xây dựng bộ chỉ số định lượng cho các khu rừng đặc dụng, phòng hộ như một phần của bộ chỉ số đánh giá diện tích rừng nói chung, phù hợp với Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng³⁹.
- Tăng cường bảo vệ rừng nguyên sinh, đảm bảo rừng nguyên sinh được giữ nguyên trạng cùng với các kế hoạch bảo vệ rừng hiệu quả, thực hiện các biện pháp ngăn chặn phá rừng và khai thác gỗ trái phép trong rừng tự nhiên
- Đến 2025, xây dựng được một phương pháp định giá rừng và đa dạng sinh học rừng để các BQL rừng đặc dụng, phòng hộ có thể sử dụng; xây dựng hướng dẫn về chia sẻ lợi ích từ hoạt động quản lý và bảo tồn tại các khu rừng đặc dụng và phòng hộ
- Đến 2025, ban hành các cơ chế rõ ràng và có tính đột phá nhằm khuyến khích và tạo điều kiện để khu vực tư nhân và các tổ chức xã hội có thể hợp tác, đầu tư, cùng chia sẻ lợi ích từ hoạt động quản lý và bảo tồn rừng đặc dụng, phòng hộ
- Đến 2025, các công cụ SMART (Công cụ giám sát và báo cáo không gian) và ORS (Báo cáo trực tuyến) được áp dụng trên phạm vi cả nước, các BQL rừng đặc dụng và phòng hộ được trang bị năng lực tương ứng, đề nghị xây dựng các chỉ số định lượng về ứng dụng công nghệ và tăng cường năng lực

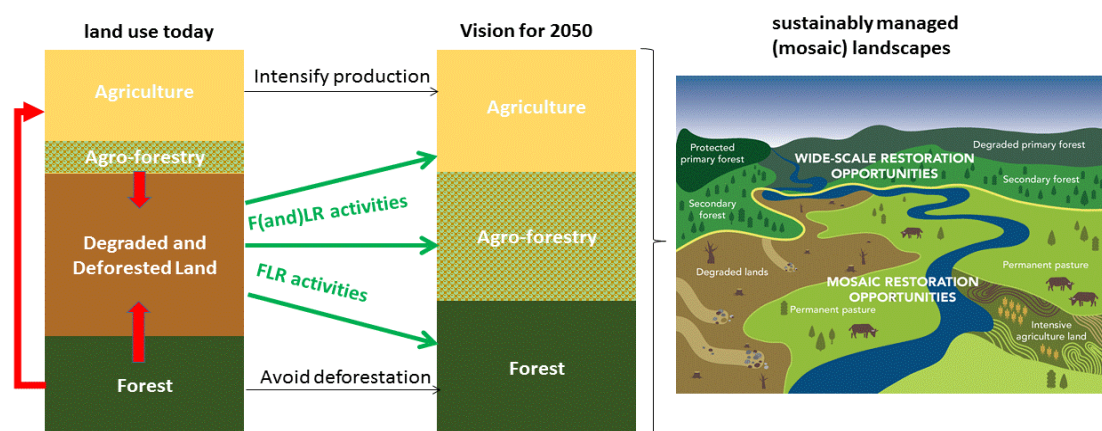
Xác định chỉ tiêu (thời điểm hoặc các chỉ số định lượng) cho BQL các khu rừng đặc dụng (hoặc các Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, khu bảo tồn loài và sinh cảnh) và các BQL rừng phòng hộ (có chọn lọc, các khu vực có giá trị bảo tồn cao) hoàn thành nhiệm vụ cập nhật thông tin về đa dạng sinh học, quản lý cơ sở dữ liệu đa dạng sinh học và báo cáo trực tuyến theo hướng dẫn do Bộ NN&PTNT (phối hợp với Bộ TN-MT) ban hành

³⁹ Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030

IV. PHỤC HỒI RỪNG VÀ QUẢN LÝ RỪNG SẢN XUẤT TỰ NHIÊN

Trong bối cảnh Phục hồi cảnh quan rừng (FLR), việc chú trọng vào cảnh quan (khu vực pháp lý hoặc khu vực sinh thái nông nghiệp) đã mang lại một lăng kính mới trong công tác quản lý môi trường một cách toàn diện nhằm hài hòa tình trạng chông chéo lợi ích sử dụng đất với lợi ích môi trường, lợi ích kinh tế với lợi ích xã hội. Cách tiếp cận phục hồi cảnh quan rừng đã trang bị "các công cụ và khái niệm cho phân bổ và quản lý đất đai nhằm đạt được các mục tiêu xã hội, kinh tế và môi trường trong các lĩnh vực mà ở đó việc sử dụng đất cho nông nghiệp, khoáng sản và các sản xuất khác bị chông chéo lợi ích với các mục tiêu môi trường và đa dạng sinh học."⁴⁰ Cách tiếp cận phục hồi cảnh quan rừng nhằm hài hòa công tác bảo tồn và vấn đề phát triển thông qua cách tiếp cận đa cấp toàn diện đối với quy hoạch sử dụng đất. Đối tác toàn cầu về Cách tiếp cận phục hồi cảnh quan rừng (FLR) định nghĩa FLR như sau (GPFLR 2016): “*Một quá trình phục hồi lâu dài các chức năng sinh thái và sức khoẻ con người tại tất cả các khu cảnh quan rừng bị suy thoái hoặc chặt phá, tập trung vào việc tăng cường khả năng phục hồi của cảnh quan và đề ra các giải pháp trong tương lai nhằm điều chỉnh và tối ưu hóa hơn nữa các hàng hóa và dịch vụ của hệ sinh thái khi nhu cầu xã hội thay đổi hoặc có những thách thức mới nảy sinh.*”⁴¹

Đất và rừng bị suy thoái khác nhau về phạm vi và mức độ suy thoái, áp lực và động lực/động cơ, khả năng phục hồi, tầm quan trọng đối với sinh kế, thể chế và hệ thống quản trị và động lực để phục hồi của các bên liên quan. Theo đó, các chương trình và chiến lược như VFDS giai đoạn 2021-2030 cần phân biệt rõ các biện pháp dựa trên các điều kiện tự nhiên, kinh tế và xã hội hiện nay và giải quyết các ưu tiên và nhu cầu của địa phương.



Sơ đồ 2: Quan điểm quốc tế về phục hồi cảnh quan rừng

(Nguồn Dewitt 2015⁴² IUCN & WRI, 2014⁴³)

1. ĐÁNH GIÁ VFDS GIAI ĐOẠN 2006-2020 VỀ PHỤC HỒI RỪNG

VFDS giai đoạn 2006-2020 được xây dựng dựa trên bốn mục tiêu phát triển chính của ngành:

- i) quản lý toàn diện các khu rừng có xem xét đến nguyên liệu thô và chế biến, kinh doanh và dịch vụ môi trường
- ii) đảm bảo lâm nghiệp đóng góp đáng kể vào tăng trưởng kinh tế, xóa đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường
- iii) công nhận rằng quản lý, sử dụng và phát triển rừng bền vững là nền tảng cho phát triển của ngành; và
- iv) xác định và huy động nhiều bên liên quan và các nguồn đầu tư vào bảo vệ và phát triển rừng

Các mục tiêu chính của VFDS giai đoạn 2006-2020 về khôi phục và phục hồi thành công các khu rừng bị

⁴⁰ Sayer, J., Sunderland, T., Ghazoul, J., Pfund, J.L., Sheil, D., Meijaard, E., Venter, M., Klintuni Boedihartono, A., Fay, M., Garcia, C., van Oosten, C., Buck, LE (2013): Mười nguyên tắc cho cách tiếp cận phục hồi cảnh quan rừng để điều hòa sử dụng đất cho nông nghiệp, bảo tồn và mục đích khác.

⁴¹ GPFLR, Quan hệ đối tác toàn cầu về phục hồi cảnh quan rừng. 2016. FLR là gì? Trục tuyến: <http://www.forestlandscaperestoration.org/what-forest-and-landscape-restoration-GPFLR>.

⁴² IUCN & WRI, Liên minh Quốc tế về Bảo tồn Thiên nhiên và Viện Tài nguyên Thế giới. 2014. Hướng dẫn về Phương pháp đánh giá

⁴³ Dewitt, S. 2015. Sáng kiến phục hồi toàn cầu, Viện Tài nguyên thế giới, Presenta-tion nội bộ, Washington DC.

suy thoái là:

- Tăng tỷ trọng GDP của Việt Nam GDP của ngành lâm nghiệp lên 2-3%,
- Cung cấp 20-24 triệu m³ gỗ mỗi năm, trong đó 10 triệu m³ là gỗ xẻ
- Thu hoạch 25-26 triệu m³ củi mỗi năm để sử dụng ở khu vực nông thôn
- Tăng giá trị xuất khẩu lâm sản lên hơn 7,8 tỷ USD mỗi năm
- Tạo ra doanh thu 2 tỷ USD mỗi năm từ các dịch vụ môi trường
- Tạo thêm 2 triệu việc làm
- Cải thiện thu nhập và giảm nghèo cho 70% hộ gia đình ở các khu vực rừng chính

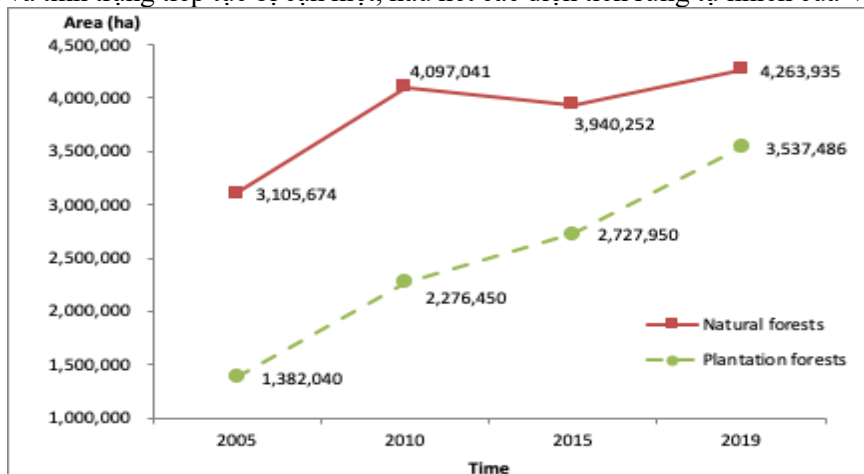
Đối với quản lý rừng, VFDS giai đoạn 2006-2020 đã đặt ra các mục tiêu chung: thiết lập, quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng bền vững 16,24 triệu ha rừng được quy hoạch cho lâm nghiệp và tăng thêm độ che phủ rừng lên 42-43% vào năm 2010 và 47% vào năm 2020. Để đạt được các mục tiêu này, các biện pháp sau đây đã được xác định triển khai thực hiện:

- Quản lý bền vững và hiệu quả 8.4 triệu ha rừng sản xuất, trong đó có 4,15 triệu ha rừng trồng và 3,63 triệu rừng tự nhiên
- Diện tích tái sinh tự nhiên và nông lâm nghiệp đạt 0,6 triệu ha
- Ít nhất 30% rừng sản xuất và rừng trồng tự nhiên được chứng nhận vào năm 2020; trồng mới 1,0 triệu ha vào năm 2010 và 1,5 triệu ha trong giai đoạn tiếp theo
- Trồng lại sau khai thác 0,3 triệu ha / năm
- Khoanh vùng và tái sinh 0,8 triệu ha; và
- Trồng 200 triệu cây tại nhiều địa điểm khác nhau / năm

Tất cả các mục tiêu này đều liên quan đến các mục tiêu quốc gia và quốc tế về phục hồi theo tỷ lệ với mục đích phục hồi chức năng sinh thái và đảm bảo cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái khác nhau.

Phục hồi rừng

Trong 20 năm qua, thậm chí trước thời kỳ thực hiện Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) giai đoạn 2006-2020, khoảng 2 triệu ha rừng tự nhiên đã được phục hồi thông qua các chương trình quốc gia về phục hồi rừng; cụ thể đã đạt được 5 triệu ha rừng trồng (chương trình 661). Tuy nhiên, do việc chuyển đổi các khu rừng tự nhiên diễn ra với quy mô lớn (ví dụ, thành rừng trồng cao su và keo - Hình 3) và tình trạng tiếp tục bị cạn kiệt, hầu hết các diện tích rừng tự nhiên của Việt Nam đều có chất lượng thấp.



Sơ đồ 3: Diện tích rừng sản xuất tự nhiên và rừng trồng

Nguồn: Dữ liệu thống kê hiện trạng rừng của Bộ NN & PTNT (2019)

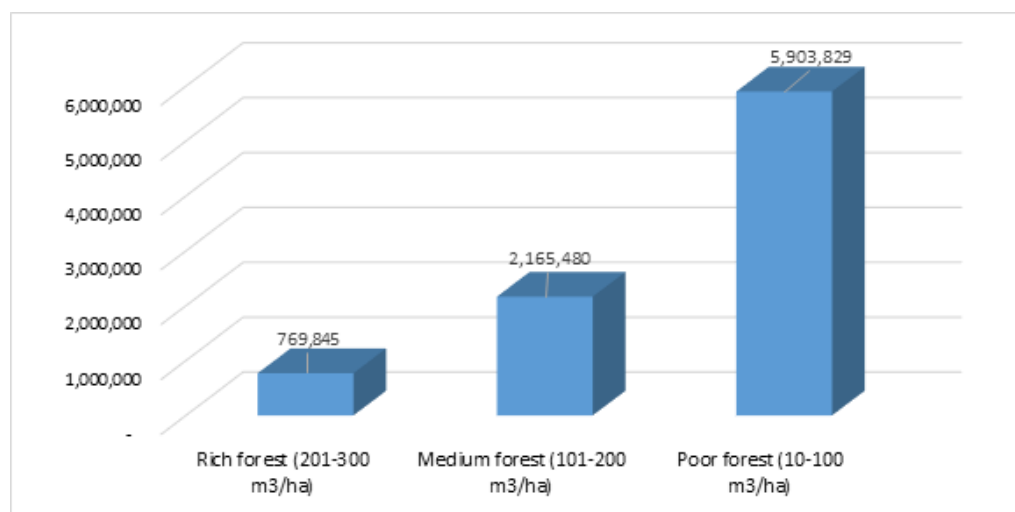
Bảng 2 miêu tả một số mục tiêu về giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu và mức độ hoàn thành mục tiêu. Các mục tiêu về diện tích rừng cần đạt được có ý nghĩa đặc biệt quan trọng trong việc tăng mức độ cô lập khí thải CO₂.

Bảng 2: Kết quả liên quan đến các mục tiêu về môi trường⁴⁴

Chương trình	Nhiệm vụ	Mục tiêu trong năm 2020	Thành tựu đạt được đến năm 2020	Tỷ lệ phần trăm/mức độ đạt được
Bảo vệ rừng và quản lý rừng bền vững	1. Phân loại, lập kế hoạch, xác định đất lâm nghiệp được sử dụng lâu dài trên bản đồ và trên thực tế	16,24 triệu ha rừng và đất rừng	14.609 triệu ha rừng	Không có đủ thông tin về đất rừng
	2. Chăm sóc rừng	360,000 ha/năm	360,000 ha/năm	100%
	3. Trồng rừng phòng hộ và rừng đặc dụng	250,000 ha	427.3 ha	0.17%
	4. Làm giàu rừng	500,000 ha	Chưa có	
	5. Trồng rừng rải rác	200 triệu cây/năm.	53.7 triệu cây/năm	27%

Kể từ những năm 1990, độ che phủ của rừng đã liên tục tăng, chủ yếu dưới dạng rừng trồng (phục vụ sản xuất và phòng hộ và được phân loại phù hợp). Tuy nhiên, tình trạng khan hiếm đất đã dẫn đến việc không đạt được mục tiêu 47% của VFDS giai đoạn 2006-2020. Mặc dù độ che phủ rừng tiếp tục tăng trong quá trình thực hiện VFDS giai đoạn 2006-2020, chất lượng rừng vẫn tiếp tục xuống cấp cả về đa dạng sinh học và trữ lượng lâm sản.

Hình 4 miêu tả các mức sinh khối thấp của rừng tự nhiên của Việt Nam - chỉ số cô lập khí thải trên thực tế: Hơn 73% rừng tự nhiên đã được phân loại là rừng bị suy thoái và rừng nghèo, với mức lưu trữ và tỷ lệ cô lập CO₂ trên thực tế rất thấp, do đó cần phải được tăng cường đáng kể.



Sơ đồ 4: Chất lượng rừng của Việt Nam⁴⁵

Các giải pháp phục hồi chính phù hợp với các mục tiêu của VFDS giai đoạn 2006-2020 và các mục tiêu chính sách lâm nghiệp khác bao gồm làm giàu rừng và tái sinh tự nhiên có sự hỗ trợ, đưa các loài cây bản địa vào các rừng sản xuất và phòng hộ, và tiếp tục thực hiện các biện pháp bảo tồn đất và nước.

Trước đây tồn tại một số rào cản gây hạn chế hoặc cản trở việc khôi phục và phục hồi rừng ở Việt Nam:

⁴⁴ đánh giá của VFDS, Bộ NN & PTNT 2020, chưa công bố

⁴⁵ VNFIRST (2016). Báo cáo cuối cùng về kiểm kê rừng quốc gia giai đoạn 2013-16. (tiếp tục được cập nhật)

- (i) chất lượng rừng thấp đã gây ra không ít khó khăn ban đầu cho công tác phục hồi (đòi hỏi những nỗ lực và đầu tư lớn, với thời gian hoàn vốn tương đối dài từ 10 - 15 năm)
- (ii) chi phí sản xuất cao (bao gồm thuế và chi phí vốn) và thiếu khả năng tiếp cận tài chính
- (iii) thiếu năng lực kỹ thuật và quản lý cũng như thiếu ưu đãi cho các chủ rừng nhằm giúp họ không bị sa vào các hoạt động kinh doanh thông thường
- (iv) quản trị rừng không rõ ràng và thực thi pháp luật không đầy đủ
- (v) chông chéo về giao đất và mâu thuẫn về quyền sử dụng đất
- (vi) thiếu các nỗ lực giám sát phục hồi rừng một cách đầy đủ

Quản lý rừng tự nhiên sản xuất

Rừng sản xuất chiếm gần một nửa diện tích rừng trong cả nước, trong đó có 4.2 triệu ha là rừng tự nhiên và 3,5 triệu ha là rừng trồng (Bộ NN & PTNT, 2020). Rừng sản xuất chủ yếu nhằm cung cấp gỗ, sinh khối và lâm sản ngoài gỗ (NTFP) cho thị trường trong nước và xuất khẩu. Tuy nhiên, khối lượng gỗ khai thác trong các khu rừng tự nhiên đã giảm dần và sau đó dừng lại sau khi có lệnh cấm khai thác gỗ trên toàn quốc đối với các khu rừng tự nhiên (WB, 2019).

Các nhà hoạch định chính sách cấp quốc gia tại Việt Nam đã cam kết quản lý rừng bền vững (QLRBV) đối với rừng sản xuất tự nhiên ít nhất là kể từ khi áp dụng Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004. Cam kết này được thể hiện trong nhiều văn bản pháp lý (xem Phần 4.2) và đã được khẳng định lại trong Luật Lâm nghiệp mới, được Quốc hội thông qua năm 2017. Tuy nhiên, các mục tiêu cụ thể của QLRBV đối với rừng sản xuất tự nhiên trong các kế hoạch và chương trình quốc gia lại giảm dần (tính theo diện tích được chứng nhận). Trong Quyết định mới nhất của Thủ tướng, Quyết định số 1288 về quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng (tháng 10 năm 2018), việc chứng nhận thêm rừng sản xuất tự nhiên không còn được coi là một mục tiêu cần đạt được nữa. Điều này cho thấy Chính phủ Việt Nam đang rất tập trung vào công tác quản lý rừng bền vững QLRBV và phục hồi đối với tất cả các loại rừng thay vì chỉ được cấp chứng nhận.

VFDS giai đoạn 2006-2020 đặt ra mục tiêu đến năm 2020 phải có ít nhất 30% diện tích rừng được chứng nhận. Người ta thường cho rằng QLRBV đối với rừng sản xuất tự nhiên ở Việt Nam chỉ do các chủ rừng đã được chứng nhận thực hiện (có nghĩa là QLRBV không được thực hiện bên ngoài các khu rừng được chứng nhận) ngoại trừ một số khu vực thuộc các dự án phát triển. Các tổ chức kinh tế (chủ yếu là các công ty lâm nghiệp nhà nước) đang quản lý khoảng 1,2 triệu ha rừng sản xuất tự nhiên (Bộ NN & PTNT, 2020). Tuy nhiên, chỉ có 2% trong số khoảng 4,3 triệu ha rừng sản xuất tự nhiên (khoảng 86.982 ha) đã được chứng nhận, do đó gần như không đạt được các mục tiêu như VFDS đã đề xuất ban đầu.

Ngoài ra, khu vực này chỉ do bốn công ty lâm nghiệp Nhà nước trước⁴⁶ khai thác trong các rừng tự nhiên đứng ra quản lý và 3 trong số đó đã bị ngừng hoạt động vì không duy trì được chứng nhận rừng do lệnh cấm khai thác gỗ. Tóm lại, mặc dù có các chính sách và kế hoạch thúc đẩy QLRBV được ban hành trong hai mươi năm qua nhưng trên thực tế có rất ít chủ rừng áp dụng QLRBV trong rừng sản xuất tự nhiên (xem Phần 6.3). Các công ty lâm nghiệp Nhà nước hiện quản lý khoảng 1,8 triệu ha rừng (rừng tự nhiên và rừng trồng) (Bộ NN&PTNT, 2020), trong đó 73% rừng tự nhiên là rừng thứ sinh nghèo do nạn phá rừng và khai thác quá mức trước những năm 1990 gây ra (McNally, 2019⁴⁷. Có rất nhiều rào cản đan xen trong công tác quản lý rừng tự nhiên bền vững, trong đó rào cản lớn nhất chính là năng lực quản trị yếu kém và chính sách quốc gia về khai thác gỗ (WB, 2019).⁴⁸

Hơn nữa, Chính phủ cũng đã đầu tư các nguồn lực đáng kể cho trồng rừng (Chương trình 661) cũng như đã đầu tư nhằm duy trì mức độ che phủ rừng hiện nay (thông qua các hợp đồng bảo vệ rừng); tuy vậy lại hầu như không có tính ràng buộc hoặc đề khuyến khích bảo vệ rừng hiệu quả hoặc đề quy định quản lý hoặc phục hồi rừng một cách bền vững (xem Phần 6.1).⁴⁹

Mặc dù được thực hiện ở quy mô lớn, đạt mức độ tăng trưởng nhanh và ngày càng được coi trọng ở các cấp địa phương, quốc gia và khu vực đối với các sản phẩm và dịch vụ mang lại (thích ứng / giảm thiểu biến đổi khí hậu), rừng bị suy thoái và rừng thứ sinh vẫn chưa được quan tâm thích đáng trong chính sách lâm nghiệp, lập kế hoạch và nghiên cứu. Nhìn chung, vẫn chưa có một chính sách chung nhằm điều chỉnh, khuyến khích quản lý, sử dụng và chuyển đổi rừng bị suy thoái và rừng thứ sinh (xem Phần 6.2). Hơn nữa, thực tiễn diễn ra hiện nay vẫn chưa có tác động gì đến xây dựng chính sách.

⁴⁶ Hiện là Công ty trách nhiệm hữu hạn (LLC)

Stanclulescu, 2018: Bảo vệ và tái sinh rừng sản xuất tự nhiên hiệu quả tại Việt Nam, Tóm tắt chính sách

⁴⁷ McNally, Nguyen, 2019: Đánh giá về Chương trình hành động REDD+ quốc gia của Việt Nam và việc thực hiện

⁴⁸ Ngân hàng Thế giới, 2019: Ghi chép về Rừng Quốc gia

⁴⁹ Stanclulescu, 2018: Bảo vệ và tái sinh rừng sản xuất tự nhiên hiệu quả tại Việt Nam, Tóm tắt chính sách

2. XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH LIÊN QUAN KHÁC

Khung pháp lý cho phục hồi rừng và quản lý rừng sản xuất tự nhiên

- Đã từ lâu trước khi cam kết giảm thiểu biến đổi khí hậu và bảo tồn đa dạng sinh học, Việt Nam đã cam kết phục hồi rừng: Tăng cường quản lý rừng bền vững (QLRBV) là một mục tiêu chính sách quan trọng kể từ khi áp dụng Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004. Cam kết này được thể hiện trong nhiều văn bản pháp lý và được khẳng định lại trong Luật Lâm nghiệp mới được Quốc hội thông qua năm 2017. Tính đến nay, một số chính sách nổi bật nhằm thúc đẩy phục hồi, phát triển và quản lý rừng bền vững có thể kể đến như:
- Kế hoạch bảo vệ rừng và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020: Mục tiêu của kế hoạch này là quản lý và phục hồi bền vững 13,4 triệu ha rừng và tăng diện tích rừng lên 15,1 triệu ha vào năm 2020
- Nghị định 118 của Thủ tướng Chính phủ (tháng 12 năm 2014) hướng dẫn việc tổ chức lại các công ty lâm nghiệp nhà nước (SFC) thành các đơn vị khai thác gỗ và phải có các Kế hoạch SFM hoặc thành các đơn vị cung cấp dịch vụ căn cứ vào chất lượng rừng đạt được
- Kế hoạch hành động SFM quốc gia giai đoạn 2016 - 2020 và SFM và Hệ thống chứng chỉ rừng Việt Nam giai đoạn 2016-2020 nhằm xây dựng hệ thống chứng nhận trong nước cho các khu rừng được quản lý bền vững, tiến tới chứng nhận 500.000 ha rừng vào năm 2020. (150.000 ha rừng tự nhiên)
- Chương trình mục tiêu cho phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020⁵⁰ đã không còn tập trung vào phục hồi và tái sinh rừng sản xuất tự nhiên mà thay vào đó là đưa ra mục tiêu phục hồi rừng đặc dụng (SUF) và chuyển đổi rừng trồng luân canh ngắn ngày sang rừng trồng gỗ lớn.

Thực hiện các cam kết quốc tế

- Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định (NDC): Theo cam kết của Việt Nam đối với Hiệp định Paris về Biến đổi Khí hậu, việc bảo vệ và tái sinh rừng tự nhiên dự kiến sẽ đóng góp 19% trong tổng thể giảm phát thải khí nhà kính tự nguyện của Việt Nam đến năm 2030 (không có hỗ trợ của quốc tế) và 27% giảm phát thải có điều kiện (có hỗ trợ của quốc tế)⁵¹. Theo Báo cáo Kỹ thuật NDC, nếu dựa vào việc bảo vệ 1 triệu ha rừng tự nhiên hiệu quả và tự nguyện tái sinh 200.000 ha rừng tự nhiên đến năm 2030 (nếu được quốc tế hỗ trợ, con số này sẽ là 2,2 triệu ha rừng được bảo vệ và 200.000 ha rừng tái sinh) thì tỷ lệ giảm phát thải chung của Việt Nam cần phải đạt được như vậy là rất cao. Nếu xem xét rằng rừng sản xuất tự nhiên chiếm trên 40% diện tích rừng tự nhiên và là một trong những khu rừng bị kiệt quệ và dễ bị tổn thương nhất thì có thể nói rằng thành công của Việt Nam trong việc thực hiện cam kết quốc tế nhằm góp phần giảm thiểu biến đổi khí hậu sẽ hoàn toàn phụ thuộc vào việc tái sinh và bảo vệ rừng sản xuất tự nhiên. NDC hiện đang được sửa đổi và lĩnh vực Sử dụng đất, đất sử dụng thay đổi và lâm nghiệp (LULUCF) dự kiến sẽ đóng một vai trò then chốt.
- Kế hoạch hành động quốc gia để thực hiện Chương trình nghị sự 2030 vì sự phát triển bền vững đã đặt ra mục tiêu “tăng cường thực hiện quản lý bền vững các loại rừng, ngăn chặn phá rừng, phục hồi rừng bị suy thoái, thúc đẩy trồng rừng và trồng rừng, tăng độ che phủ rừng đến khoảng 44-45% diện tích đất của Việt Nam vào năm 2030” (Mục tiêu 15.2).

Thực hiện các cam kết chính trị và các mục tiêu được đề ra trong các chính sách hiện hành

- Luật Lâm nghiệp (2017) coi Quản lý rừng bền vững (QLRBV) là một trong những “nguyên tắc của quản lý rừng”, theo đó các chủ rừng phải thực hiện quản lý rừng bền vững, xây dựng và thực hiện các kế hoạch quản lý rừng bền vững. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có một hướng dẫn pháp lý nào về xây dựng Phương án Quản lý rừng bền vững (Phương án QLRBV).
- Chương trình Chứng nhận và Quản lý rừng bền vững giai đoạn 2018 - 2030⁵² trên cơ sở ghi nhận việc thiếu hướng dẫn và hỗ trợ triển khai thực hiện đã tập trung xây dựng các văn bản pháp lý, xây dựng các mô hình QLRBV, tập huấn và xây dựng năng lực và thiết lập các hệ thống chứng chỉ rừng quốc gia.

⁵⁰ Quyết định của Thủ tướng số 886/2017/QĐ-TTg Phê duyệt chương trình mục tiêu Phát triển rừng bền vững 2016-2020

⁵¹ Liên quan đến mô hình kinh doanh hiện nay

⁵² Quyết định của Thủ tướng số 1288/2018/QĐ-TTg Phê duyệt quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng

- Chương trình hành động REDD quốc gia đến năm 2030⁵³: Một trong những chính sách và biện pháp (PAM) là phải “thực hiện thí điểm, đánh giá và nhân rộng các mô hình quản lý rừng sản xuất tự nhiên bền vững” vì kết quả chính dự kiến là 400.000 ha rừng sản xuất tự nhiên được “tăng cường” (PAM 4.2.2 (a)). Một chính sách và biện pháp khác là “hỗ trợ các tổ chức xã hội dân sự, các hiệp hội nghề nghiệp có liên kết với chủ rừng, nông dân và cộng đồng địa phương tổ chức và truy cập thông tin nhằm quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng hiệu quả và ngăn chặn các hành vi vi phạm luật lâm nghiệp (PAM 4.1 .4 (e)).

Mặc dù có nhiều văn bản pháp lý, chiến lược và kế hoạch được các nhà hoạch định chính sách cấp quốc gia thông qua trong những năm gần đây nhằm khuyến khích quản lý bền vững rừng sản xuất tự nhiên, Việt Nam vẫn không đạt được các mục tiêu đề ra. Có lẽ các văn bản pháp lý này đã không giải quyết được triệt để các rào cản cũng như các biện pháp khuyến khích/gây trở ngại mà chủ rừng và những người quản lý rừng gặp phải khi quyết định áp dụng (hoặc không áp dụng) các biện pháp thực hiện và chứng nhận QLRBV (xem Phần 6.1 và 6.3). Trong khi các chính sách nói trên đã thành công trong việc đặt ra các mục tiêu nhóm khác nhau nhằm quản lý rừng và phục hồi rừng sản xuất (tự nhiên) bền vững, các chính sách này lại chưa giải quyết được một cách thỏa đáng các nhu cầu đầu tư lớn kèm theo trong bối cảnh chuyển đổi mô hình như vậy.

3. KHUYẾN NGHỊ

Căn cứ vào đánh giá trên về Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) giai đoạn 2006-2020 và công tác xây dựng chính sách như đã đề cập, phần này đưa ra các khuyến nghị và giải pháp cụ thể cho VFDS áp dụng đối với ba loại rừng riêng biệt. Ba loại rừng này phản ánh mối liên hệ trực tiếp và mức độ phù hợp đối với bảo tồn đa dạng sinh học và biến đổi khí hậu trong Phần 3 & 5, và do đó nên được xem xét cùng với các khuyến nghị được trình bày ngắn gọn trong Tóm tắt dự án và Phần 6. Các khuyến nghị dưới đây được đưa ra trong mối liên hệ với Phần IV của Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) về “*Các giải pháp thực hiện*” và góp phần xây dựng chương trình chuyên đề cho “*Bảo tồn đa dạng sinh học, Phục hồi rừng và Biến đổi khí hậu*” trong “*Phần V: Chương trình*” .

Rừng đặc dụng

- Phục hồi tính toàn vẹn và kết nối sinh thái trong và xung quanh các khu rừng đặc dụng (SUFs) và rừng phòng hộ (PFs) thông qua việc nhập lại và / hoặc phục hồi các loài vào hệ sinh thái trước đây của chúng, đặc biệt là sử dụng các loài cây bản địa cho các biện pháp phục hồi rừng có khả năng thích nghi tại chỗ.
- Giảm suy thoái rừng thông qua
 - Tăng cường thực thi pháp luật phòng chống khai thác gỗ, lấn chiếm và săn bắn bất hợp pháp bằng cách tăng các ưu đãi cho cán bộ kiểm lâm (tăng lương, có phụ cấp trực đêm /làm thêm giờ hoặc làm việc trong các địa bàn khó khăn), tăng cường xây dựng năng lực thông qua việc thực hiện toàn diện Kế hoạch Năng lực quốc gia cho SUF và tăng cường trách nhiệm giải trình của cán bộ kiểm lâm và người quản lý;
 - Tiếp tục triển khai và nhân rộng các phương pháp quản lý hợp tác thích ứng (ACMA) với cộng đồng địa phương bằng cách chú trọng chi trả cho công tác bảo vệ các khu vực có giá trị bảo tồn cao; tích hợp kiến thức vùng miền và sự tham gia của cộng đồng vào xây dựng và thực hiện các kế hoạch quản lý;
- Nâng cao chất lượng hệ thống thông tin với tất cả các loại rừng nhằm giám sát các nỗ lực phục hồi, phát triển chất lượng rừng, tái sinh tự nhiên cũng như hiệu quả của khu vực rừng được bảo vệ

Rừng phòng hộ

- Thúc đẩy các biện pháp Thích ứng dựa vào hệ sinh thái (EbA) để phục hồi các khu rừng phòng hộ bị suy thoái theo hướng các hệ thống rừng đa dạng hơn, gắn gũi với thiên nhiên và sống chung với các

⁵³ Quyết định của Thủ tướng số 419/QĐ-TTg Phê duyệt kế hoạch hành động REDD+ quốc gia

loài cây bản địa thích nghi tại chỗ nhằm nâng cao chất lượng cung cấp dịch vụ hệ sinh thái và khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu (Phần 5.4)

- Đảm bảo chia sẻ lợi ích và sự tham gia của cộng đồng vào các khu rừng được phục hồi (cũng áp dụng cho SUF trong Phần 3.3):
 - Tăng quyền sở hữu của người dân bằng cách tăng cường sự tham gia của cộng đồng vào quá trình ra quyết định khi xây dựng và thực hiện các kế hoạch quản lý rừng, quy định bảo vệ rừng và quy định phát triển.
 - Thúc đẩy sử dụng và phát triển bền vững lâm sản ngoài gỗ (NTFP) trong khu vực rừng bằng cách xác định các loài tiềm năng với giá trị thị trường và các cấp độ khai thác bền vững. Nhân rộng các biện pháp điển hình tiên tiến hiện nay. Chương này nên tập trung vào các đối tượng doanh nghiệp là nữ giới.
 - Đẩy nhanh việc giao đất rừng để cấp quyền sở hữu và giảm tranh chấp sử dụng đất. Xây dựng các giải pháp hợp lý và có sự tham gia để xác định và phân định vùng đất phù hợp và phát triển các Phương án quản lý rừng bền vững (Phương án QLRBV).
- Phù hợp với các mục tiêu thích ứng và để tối đa hóa công tác khôi phục rừng góp phần vào tăng cường khả năng phục hồi, cần xác định các khu vực phục hồi được ưu tiên trong cảnh quan chung, đặc biệt là rừng phòng hộ đầu nguồn và rừng phòng hộ ven biển.
- Tăng cường đầu tư vào phục hồi rừng bị suy thoái thông qua việc cho phép một phần doanh thu từ Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) được tái đầu tư vào phục hồi rừng.

Rừng sản xuất

- Tăng cường phát triển vườn ươm và sản xuất cây giống chất lượng cao (và đa dạng hơn):
 - Sửa đổi các quy định pháp luật đối với các loài được phép sử dụng trong phát triển vườn ươm và quản lý rừng sản xuất theo hướng tích hợp các loài cây bản địa có giá trị cao hơn.
 - Xây dựng văn bản hướng dẫn pháp lý và đảm bảo nâng cao năng lực về phát triển vườn ươm, đặc biệt là tích hợp các chỉ số chất lượng cây trồng
- *Rừng sản xuất tự nhiên*
- Khuyến khích chứng nhận và QLRBV bằng cách cho phép các chủ rừng có chứng nhận được miễn trừ lệnh cấm khai thác gỗ và được khai thác trong rừng tự nhiên căn cứ vào sản lượng khai thác cho phép hàng năm.
- Bảo vệ và hỗ trợ tái sinh tự nhiên để tăng chất lượng và khối lượng rừng, tăng cường sử dụng các loài cây bản địa thích nghi tại chỗ trong các nỗ lực phục hồi.
- Áp dụng các biện pháp lâm sinh để trồng hoặc hỗ trợ tái sinh tự nhiên nhằm đảm bảo giá trị gia tăng cho gỗ sản xuất trong rừng sản xuất tự nhiên.
- Xây dựng kế hoạch quản lý theo hướng quản lý rừng đa mục đích và gắn gũi với thiên nhiên để đảm bảo quản lý rừng bền vững và cải thiện bảo tồn đa dạng sinh học cũng như giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu.
- *Rừng trồng*
- Chuyển đổi dần các khu rừng trồng theo hướng đa dạng sinh học về loài và độ tuổi, giảm thiểu rủi ro do sâu bệnh và tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, đồng thời đa dạng hóa nguồn cung, cải thiện năng suất và cung cấp dịch vụ hệ sinh thái:
 - Để đạt được các mục tiêu sản lượng nguyên liệu thô của Việt Nam và giảm sự phụ thuộc vào nhập khẩu, cần tăng chu kỳ luân canh rừng trồng (keo) để sản xuất cây gỗ lớn
 - Đa dạng hóa các mô hình sản xuất rừng trồng và đưa ra các mô hình nông lâm nghiệp và các loài cây bản địa có giá trị cao / tăng các giai đoạn luân canh
- Thực hiện các yêu cầu chứng nhận quốc tế đối với rừng trồng, đặc biệt là bảo vệ và hỗ trợ tái sinh tự nhiên dọc theo dòng nước và vùng đệm.

- Phát triển các dòng ngân sách đặc biệt dành cho mục tiêu chuyển đổi rừng trồng nhằm giải quyết những thiếu hụt trong thanh khoản ngắn hạn của các chủ rừng.

Các mục tiêu / mốc được đề xuất (đến năm 2030/2050) cho VFDS

- Rừng tự nhiên sẽ được quản lý tốt, bảo vệ chặt chẽ, được làm giàu và duy trì theo thời gian. Xây dựng chỉ số định lượng dành cho khu vực các hệ sinh thái rừng tự nhiên bị suy thoái và cần được phục hồi một cách hiệu quả, ở đó các khu rừng là động lực cho tăng trưởng xanh và phát triển bền vững.
- Xây dựng một chỉ số định lượng để tính toán chất lượng rừng được cải thiện
- Tăng tổng diện tích rừng phòng hộ (ven biển) và xây dựng mục tiêu có thể định lượng được (trên tổng diện tích hoặc một phần diện tích) để áp dụng các loài cây bản địa thích nghi tại chỗ trong việc phục hồi rừng phòng hộ.
- Xây dựng mục tiêu có thể định lượng được (trên tổng diện tích hoặc một phần diện tích) để thực hiện chu kỳ luân canh dài hơn / trồng các loài cây bản địa có giá trị cao hoặc áp dụng các tiêu chí của rừng gần giống với rừng tự nhiên và đa dạng về độ tuổi vào rừng phòng hộ và sản xuất.
- Đến năm 2030, các Công ty lâm nghiệp Nhà nước (SFC) được quyền tái đầu tư lợi nhuận vào các hoạt động phát triển rừng của họ.
- Đến năm 2023, lệnh cấm khai thác gỗ mở rộng sẽ miễn trừ cho các chủ rừng có chứng nhận phù hợp về quản lý rừng sản xuất tự nhiên.
- Đến năm 2023 sẽ thành lập được một cơ sở / trung tâm xuất sắc để cung cấp các dịch vụ hỗ trợ kinh doanh cho các chủ rừng, cung cấp dịch vụ nâng cao năng lực cho QLRBV, chứng nhận, phát triển vườn ươm và lâm sinh

V. BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Mất rừng và suy thoái rừng là các nguyên nhân chính gây ra biến đổi khí hậu. Phục hồi rừng và tăng cường các bể chứa hấp thụ và lưu giữ khí nhà kính (GHG) tự nhiên là việc làm cần thiết tiếp theo trong những nỗ lực toàn cầu nhằm giảm thiểu biến đổi khí hậu. Phòng chống mất rừng và suy thoái hệ sinh thái rừng và thúc đẩy phục hồi rừng có thể đóng góp hơn 30% trong tổng số các dự án biến đổi khí hậu đến năm 2030 để đạt được các mục tiêu đề ra trong thỏa thuận Paris, Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu UNFCCC năm 2015.

Các tác động của biến đổi khí hậu ngày càng tăng tạo ra những thách thức mới cho tất cả các loại rừng và đa dạng sinh học nơi cung cấp tất cả các dịch vụ hệ sinh thái. Rừng đóng một vai trò quan trọng trong việc ứng phó với các tác động do biến đổi khí hậu gây ra, đồng thời chịu ảnh hưởng trực tiếp trước các tác động của biến đổi khí hậu, đặc biệt là hạn hán, cháy rừng, lũ lụt và sâu bệnh. Chất lượng rừng thấp suốt thời gian dài ở Việt Nam dẫn đến khả năng thích ứng thấp và mức độ bị tổn thương cao.

Khái niệm chất lượng trong bối cảnh biến đổi khí hậu cũng nói đến trữ lượng sinh khối (giảm thiểu) và đa dạng sinh học của môi trường sống, thành phần loài và đa dạng di truyền (thích ứng với biến đổi khí hậu). Kinh nghiệm toàn cầu cho thấy sự đa dạng cao hơn trong các khu rừng sẽ làm giảm tính dễ bị tổn thương của khu rừng trước các rủi ro như sâu bệnh, bão và hạn hán. Theo đó, mức độ đa dạng cao hơn sẽ góp phần đảm bảo cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái khác nhau (gỗ, lưu trữ các bon và các dịch vụ khác).

Ứng phó với biến đổi khí hậu bằng cách áp dụng và thúc đẩy các giải pháp dựa vào tự nhiên (NbS) và thích ứng dựa vào hệ sinh thái (EbA) trong Chiến lược phát triển Lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) mới có mối liên hệ trực tiếp với các chủ đề không nằm trong phạm vi bài phân tích này. Ví dụ, các hoạt động làm giàu rừng, phục hồi rừng sẽ góp phần thực hiện mục tiêu tăng cường nguồn cung cấp gỗ trong nước được sản xuất hợp pháp và bền vững cho ngành công nghiệp chế biến gỗ và định hướng xuất khẩu của Việt Nam trong tương lai.

Để ứng phó hiệu quả các rủi ro biến đổi khí hậu khác nhau và đảm bảo cung cấp các giải pháp sinh thái (ES) này trong tương lai, điều quan trọng là phải tăng cường hơn nữa chất lượng của tất cả các loại rừng nhằm tăng cường sinh khối và trữ lượng (tính theo khối lượng m³) cũng như phải tăng cường các điều kiện cho đa dạng sinh học (di truyền, loài và môi trường sống). Điều này có nghĩa là phải có định hướng

và mục tiêu cụ thể cho các biện pháp pháp phục hồi và quản lý rừng đặc dụng và các khu vực được bảo vệ, rừng phòng hộ, rừng sản xuất tự nhiên và rừng trồng.

Với địa hình ven biển kéo dài, Việt Nam rất dễ bị tổn thương trước các tác động của biến đổi khí hậu khác nhau. Nhiệt độ tăng, hạn hán và lượng mưa ngày càng khó lường làm tăng rủi ro cho rừng và vai trò quan trọng của rừng trong công tác phục hồi rừng của người dân địa phương. Khi biến đổi khí hậu xảy ra với tốc độ nhanh và việc tái cấu trúc rừng cần có thời gian, điều quan trọng là không chỉ nhìn vào tiềm năng cô lập khí thải mà cần phải tập trung vào khả năng thích ứng rừng bền vững. Bên cạnh những lợi ích quan trọng khác, điều này sẽ giúp đảm bảo vai trò của rừng trong tương lai – là những điếm hấp thụ và lưu giữ các-bon giúp giảm phát thải khí nhà kính GHG.

Với tổng diện tích hiện nay là 14,61 triệu ha, (41,9% diện tích đất), rừng là một trong những ngành quan trọng để giảm thiểu biến đổi khí hậu và ứng phó với các tác động do biến đổi khí hậu gây ra. Các khu rừng chất lượng cao và đa dạng có thể ứng phó với các tác động đó bằng cách hấp thụ khí CO₂, giảm dòng chảy, ngăn chặn lở đất, điều tiết dòng nước và bảo vệ các cộng đồng ven biển khỏi các sự kiện cực đoan và nước biển dâng. Rừng cũng có thể đóng vai trò quan trọng đối với các chiến lược Giảm thiểu rủi ro thiên tai (DRR) và đảm bảo tăng trưởng kinh tế quốc gia bền vững.

1. ĐÁNH GIÁ VFDS GIAI ĐOẠN 2006-2020 VỀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Năm 2006, tại thời điểm xây dựng Chiến lược phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020, các rủi ro do biến đổi khí hậu gây ra đối với ngành lâm nghiệp và sự đóng góp của rừng trong việc giảm thiểu biến đổi khí hậu không hề được đề cập. Chưa có sự hiểu biết rõ ràng về vai trò của rừng trong bối cảnh biến đổi khí hậu. Phát triển rừng và bảo tồn đa dạng sinh học tại thời điểm đó mới là các nhiệm vụ trọng tâm và theo đó cũng đã đề ra các mục tiêu cần đạt được. Một số mục tiêu như đã được đề cập trong các phần trước rất phù hợp với tiềm năng cô lập khí thải hiện tại và trong tương lai, và sau đó được thống nhất đưa vào nội dung những đóng góp để ứng phó với biến đổi khí hậu.

- Mục tiêu chung của Chiến lược phát triển Lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020 là thiết lập bảo vệ rừng hiệu quả, phát triển và sử dụng các loại rừng khác nhau. Tổng mục tiêu diện tích 16,24 triệu ha được chia thành tăng độ che phủ rừng lên 42-43% vào năm 2010 và 47% vào năm 2020. Mục tiêu này cần phải đạt được trong khi vẫn đảm bảo sự tham gia của các thành phần kinh tế và tổ chức xã hội trong phát triển rừng, bảo vệ đa dạng sinh học và đảm bảo việc cung cấp các dịch vụ môi trường. Trọng tâm kinh tế là góp phần xóa đói giảm nghèo, cải thiện sinh kế của người dân ở nông thôn miền núi và duy trì an ninh quốc gia. Các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường được xác định bằng các mục tiêu cụ thể nhằm tăng sản lượng lâm sản, tạo công ăn việc làm và tăng độ che phủ rừng cũng như chất lượng rừng.
- Mặc dù VFDS giai đoạn 2006-2020 không giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu và rừng một cách cụ thể nhưng năm chương trình chính⁵⁴ trong VFDS thuộc giai đoạn này lại rất phù hợp nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu
- Quản lý và phát triển rừng bền vững
- Bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển dịch vụ môi trường
- Chế biến lâm sản và hỗ trợ thương mại
- Nghiên cứu, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm
- Đổi mới thể chế, chính sách, lập kế hoạch và giám sát ngành lâm nghiệp

⁵⁴ Chi tiết về mục tiêu và kết quả thực hiện thể hiện ở phần Phụ lục

2. XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

Thực hiện các cam kết quốc tế

Chính phủ Việt Nam đã đệ trình Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định (NDC) đầu tiên cho Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) vào năm 2015. Văn bản NDC này hiện đang được tiếp tục cập nhật, nhấn mạnh vai trò chính của các khu rừng trong các nỗ lực của Việt Nam nhằm giảm thiểu phát thải khí nhà kính GHG trong nước⁵⁵. Các mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính GHG đặt ra trong lĩnh vực Sử dụng đất, thay đổi đất sử dụng và lâm nghiệp (LULUCF) là giảm thiểu 27% lượng khí thải của Việt Nam (mục tiêu có điều kiện, tức là nếu có hỗ trợ của quốc tế), hoặc 19% là mục tiêu tự nguyện.

Các mục tiêu của NDC đối với LULUCF phù hợp với nhiều văn bản chính sách được ban hành và phê chuẩn từ năm 2007. Tiếp ngay sau VFDS giai đoạn 2006-2020, năm 2008, Chính phủ Việt Nam đã xây dựng Chương trình mục tiêu quốc gia để ứng phó với biến đổi khí hậu (NTP-PCC)⁵⁶, sau đó là Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu (NSCC) năm 2011⁵⁷. Cả hai tài liệu đều là khung hướng dẫn chung. Trong khi ủng hộ phát triển bền vững và phát thải thấp, Việt Nam cũng ghi nhận rõ ràng sự cần thiết phải bảo vệ và phát triển rừng để tăng khả năng hấp thụ GHG và bảo tồn đa dạng sinh học.

Các mục tiêu NDC trong LULUCF (Bảng 3) dự kiến sẽ đạt được thông qua phối hợp nhiều giải pháp và biện pháp, tuy nhiên vẫn chưa được triển khai đầy đủ và một phần là do tiến độ thực hiện chậm trễ: Các ví dụ bao gồm các chương trình REDD+, phục hồi rừng, tăng thêm diện tích rừng ở các khu vực ven biển), quản lý rừng bền vững (QLRBV) bao gồm luân canh dài hơn và quản lý rừng trồng hướng tới sản xuất gỗ xẻ.

Bảng 3: Các mục tiêu liên quan đến rừng được đề xuất trong sửa đổi NDC của Việt Nam⁵⁸

	Mục tiêu diện tích trong nước	Mục tiêu đề xuất có sự hỗ trợ thêm
F1: Bảo vệ rừng tự nhiên hiện nay tại các khu vực miền núi	3,500,000 ha	3,000,000 ha
F2: Bảo vệ rừng phòng hộ ven biển hiện nay	300,000 ha	-
F3: Phục hồi rừng phòng hộ và rừng đặc dụng	50,000 ha	150,000 ha
F4: Nâng cao chất lượng rừng và trữ lượng các-bon của rừng nghèo	200,000 ha	500,000 ha
F5: Nâng cao năng suất và trữ lượng các-bon rừng trồng	90,000 ha	200,000 ha
F6: Nhân rộng mô hình nông lâm nghiệp	10,000 ha	500,000 ha
F 7: Quản lý rừng bền vững (QLRBV) & Chứng chỉ rừng	500,000 ha	3,000,000 ha

Thực hiện các cam kết chính trị và mục tiêu đề ra trong các chính sách hiện nay

Việt Nam đã sớm coi REDD+ là phù hợp với bối cảnh quốc gia và đã đóng vai trò tiên phong trong số các quốc gia không thuộc Phụ lục I trong việc triển khai REDD+ ngay khi có các quyết định hướng dẫn thực hiện của UNFCCC, ví dụ: 1 / CP16 tại Cancun (2010). Các ví dụ về các chính sách liên quan đến REDD+ của Việt Nam bao gồm Chương trình hành động REDD+ quốc gia giai đoạn 2011-2020 (NRAP)⁵⁹, NRAP sửa đổi năm 2016⁶⁰ Kế hoạch thực hiện REDD+ quốc gia (NRIP), Kế hoạch hành động REDD+ cấp tỉnh (PRAPs) tại 11 tỉnh thí điểm của REDD+ và xây dựng chương trình thí điểm cho

⁵⁵ NDC Việt Nam hiện đang được cập nhật sửa đổi và các mục tiêu cô lập LULUCF (giảm 50,4 triệu tấn CO2 vào năm 2020 và 53,1 triệu tấn giảm CO2 vào năm 2030) dự kiến sẽ bị giảm nhẹ, tuy nhiên giữ nguyên mục tiêu thứ hai là đóng góp quan trọng của Việt Nam trong nỗ lực giảm thiểu biến đổi khí hậu

⁵⁶ Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 2/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH

⁵⁷ Quyết định số 2139/QĐ-TTg ngày 5.12.2011 phê duyệt Chiến lược quốc gia về Biến đổi khí hậu

⁵⁸ Vu, T.P., Merger E., and C.T. Luu (2018): Đánh giá và cập nhật các đóng góp được xác định trên toàn quốc cho LULUCF. Báo cáo kỹ thuật GIZ

⁵⁹ Quyết định số 799/QĐ-TTg ngày 27/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch hành động REDD+ quốc gia giai đoạn 2011 - 2020

⁶⁰ Quyết định số 419/QĐ-TTg ngày 5/4/2017 Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch hành động REDD+ quốc gia đến năm 2030

vùng duyên hải Bắc Trung Bộ thuộc Quỹ Carbon FCPF.

Ví dụ, NRAP đã xác định 11 gói công việc bao gồm các biện pháp can thiệp rừng và biện pháp can thiệp ngoài rừng để giải quyết các yếu tố chính của REDD+. NRAP cũng đặt ra mục tiêu cho rừng sản xuất tự nhiên: cần tăng cường chất lượng rừng 400.000 ha đến năm 2030. Điều này phù hợp với mục tiêu của Chương trình Phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020 nhằm phục hồi 15% rừng tự nhiên nghèo vào năm 2020 và giảm khai thác gỗ và lấn chiếm trái phép 30 - 35% so với mức 2011-2015. Hơn nữa, năm 2016, Việt Nam đã gửi Mức phát thải tham chiếu rừng (FREL) cho UNFCCC⁶¹.

- Từ năm 2015, Chính phủ đã công nhận vai trò của rừng trong việc tăng cường khả năng chống chịu của các khu rừng ven biển^{62, 63}, đối với tác động của biến đổi khí hậu. Những chính sách này nhấn mạnh tầm quan trọng then chốt của các khu rừng ven biển trong việc thích ứng với biến đổi khí hậu, đặc biệt là các rừng nằm dọc theo bờ biển rất dễ bị tổn thương của Việt Nam. Theo trọng tâm mới này, Chính phủ cũng đã công nhận các tác động của hiện tượng thời tiết có liên quan đến biến đổi khí hậu đối với các khu rừng nguyên sinh (do hạn hán, cháy rừng hoặc thiệt hại do gió gây ra). Những vấn đề này đã được ghi nhận thông qua các văn bản pháp lý nhằm tăng cường quản lý rừng bền vững⁶⁴, đa dạng hóa các loài và luân kỳ khai thác cho sản xuất đồ gỗ⁶⁵ và phục hồi rừng tự nhiên nghèo⁶⁶. Gần đây hơn, tầm quan trọng của rừng đối với giảm thiểu và thích ứng biến đổi khí hậu tiếp tục được chú trọng thông qua việc thực hiện Kế hoạch hành động ứng phó với Biến đổi khí hậu trong lĩnh vực phát triển nông nghiệp và nông thôn⁶⁷, Chương trình hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu⁶⁸ và kế hoạch thực hiện của Hiệp định Paris về Biến đổi khí hậu⁶⁹. Các văn bản này nêu rõ vai trò của rừng trong việc góp phần giảm thiểu biến đổi khí hậu bằng cách tăng khả năng cô lập / khả năng hấp thụ các bon của rừng Việt Nam, cũng như các biện pháp EbA để giảm thiểu rủi ro và tính dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu.
- Lệnh tạm cấm khai thác gỗ từ rừng tự nhiên được ban hành từ năm 2014 nhằm ngăn chặn chuyển đổi diện tích rừng sản xuất tự nhiên nghèo kiệt và cho phép các khu rừng đó tái sinh tự nhiên. Việc thực thi nghiêm ngặt lệnh cấm khai thác gỗ từ rừng tự nhiên đã thành công trong việc ngăn chặn mất rừng thêm (và trữ lượng carbon tương ứng). Tuy nhiên, lệnh cấm đã không giải quyết được sự xuống cấp liên tục và tình trạng khai thác gỗ bất hợp pháp; Phương án quản lý rừng bền vững (SFMP) và cấp Chứng chỉ rừng sẽ là phương tiện để giải quyết các vấn đề này cũng như tạo ra một động lực cho các đầu tư cần thiết (xem Phần 6.1 và 6.2). Vẫn chưa có sự giám sát thích hợp để theo dõi tác động của lệnh cấm khai thác gỗ đối với việc phục hồi trữ lượng sinh khối. Tuy nhiên, có lý do để tin rằng các khu rừng bị suy thoái đặc biệt nghiêm trọng sẽ cần phải được đầu tư lớn cùng với các nỗ lực quản lý chặt chẽ để có thể khôi phục được khả năng hấp thụ khí các bon của chúng.
- Tóm lại, Việt Nam đang có nhiều tư duy tiên bộ và các chính sách phù hợp, là cơ sở để thực hiện các mục tiêu lớn của ngành trong giảm thiểu biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, tiến độ vẫn chậm do luật pháp, chính sách và kế hoạch thường thiếu đồng bộ hoặc bị tụt lại do thiếu kinh phí thực hiện.

3. KHUYẾN NGHỊ

Các giải pháp giảm thiểu và thích ứng có tầm quan trọng như nhau, và do đó cần được tiến hành đồng thời. Giảm thiểu dựa vào đất chỉ có thể thành công khi giải quyết được các rủi ro do khí hậu gây ra và áp dụng các biện pháp thích ứng phù hợp. Theo đó, các giải pháp cụ thể sẽ được áp dụng riêng cho từng loại rừng, với các mốc / mục tiêu đề xuất cần đạt được khi xây dựng Chiến lược phát triển Lâm nghiệp (VFDS).

Căn cứ vào đánh giá trên về VFDS giai đoạn 2006-2020 và xây dựng chính sách tương ứng, phần này

⁶¹ https://redd.unfccc.int/files/2016_submission_frel_viet_nam.pdf

⁶² Quyết định số 120/QĐ-TTg 2015, ngày 22/1 /2015 của Thủ tướng chính phủ về phát triển rừng ven biển đối phó với BĐKH giai đoạn 2015 - 2020

⁶³ Nghị định số 119/2015/NĐ-CP, ngày 23/8/ 2015 của Chính phủ về một số chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng ven biển ứng phó với BĐKH

⁶⁴ Quyết định số 1288/2018/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án Quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng 2018 – 2030

⁶⁵ Quyết định 419/2017/QĐ –TTg và Chương trình Giảm phát thải 6 tỉnh Bắc Trung Bộ (ER-PD) hỗ trợ của Quỹ đối tác các bon trong lâm nghiệp FCPF ngân hàng thế giới (WB).

⁶⁶ Quyết định số 886/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chương trình mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020

⁶⁷ Quyết định số 819/QĐ-BNN-KHCN ngày 14/3/2016 của Bộ NNPTNT phê duyệt kế hoạch hành động ứng phó BĐKH giai đoạn 2016-2020 tầm nhìn đến 2050 của ngành Nông nghiệp và phát triển nông thôn.

⁶⁸ Quyết định số 2044/QĐ-TTg ngày 27/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt khung chính sách 2016, 2017 và Chương trình hỗ trợ ứng phó BĐKH giai đoạn 2016-2020.

⁶⁹ Quyết định số 2053/QĐ-TTg ngày 28/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ ban hành kế hoạch thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH

nhằm đưa ra các khuyến nghị về các giải pháp cụ thể cần thực hiện theo VFDS, dựa trên ba loại rừng. Phần dưới đây nên được xem xét cùng với các khuyến nghị trong Tóm tắt dự án và các vấn đề xuyên suốt trong Phần 6. Phần dưới đây đưa ra các giải pháp và khuyến nghị cụ thể để tích hợp vào VFDS.

Hơn nữa, cần phải ghi nhớ mối quan hệ trực tiếp và tương quan đến bảo tồn và phục hồi đa dạng sinh học trong Phần 3 & 4. Các khuyến nghị đưa ra cụ thể dành cho các phần trong VFDS “*Phần IV: Giải pháp thực hiện*” và góp phần xây dựng một chương trình dành riêng cho “*Bảo tồn đa dạng sinh học, Phục hồi rừng và Biến đổi khí hậu*” trong Phần “*V: Chương trình*”.

Nhiều trong số các giải pháp được đề xuất tương tự như các giải pháp đối với đa dạng sinh học (Phần 3) và phục hồi (phần 4). Trong nội dung tiếp theo, chúng tôi tập trung vào các khía cạnh cụ thể có liên quan trực tiếp đến vấn đề biến đổi khí hậu.

Với tất cả các loại rừng

- Phù hợp với khuyến nghị theo 3.3 và 4.4, xây dựng và phát triển giải pháp phục hồi cảnh quan rừng tích hợp / đa chức năng trong kế hoạch [phát triển] lâm nghiệp quốc gia giai đoạn 2021-2030, ưu tiên các hoạt động phục hồi bằng cách xem xét kết quả đánh giá trên cả nước về khả năng dễ bị tổn thương trước tác động của biến đổi khí hậu.
- Xây dựng và triển khai hệ thống giám sát rừng theo thời gian thực” Real-time Forest Monitoring”, Cho phép chủ rừng và các bên liên quan cập nhật và báo cáo tham chiếu địa lý chính xác về các hoạt động xâm hại rừng bất hợp pháp, cung cấp thông tin cập nhật về độ che phủ rừng và thay đổi trữ lượng carbon.
- Tăng cường phát triển vườn ươm và sản xuất cây giống cây bản địa chất lượng cao: Sửa đổi các quy định pháp lý đối với các loài được phép trong phát triển vườn ươm và trồng rừng, cho phép sử dụng các loài cây bản địa.

Rừng đặc dụng

- Tăng cường khung pháp lý cho đầu tư (Mục 3.3):
 - Xây dựng các chính sách đầu tư mới cho SUF giai đoạn 2021-2030, có phân bổ nguồn lực đầu tư rõ ràng cho các mục đích cụ thể, đặc biệt là cho phục hồi rừng tự nhiên bị suy thoái, ngăn chặn suy thoái và lấn chiếm rừng.
 - Mở rộng hệ thống chi trả các dịch vụ môi trường rừng hiện nay (PFES) đối với dịch vụ hấp thụ và lưu trữ các bon của rừng (C-PFES) nhằm khuyến khích hơn nữa các chủ rừng bảo vệ và phát triển rừng bền vững cùng với việc cải thiện sinh kế của các cộng đồng phụ thuộc vào rừng trong khi vẫn góp phần thực hiện mục tiêu giảm phát thải khí của các quốc gia.
 - Cấp Chứng chỉ và tiếp cận thị trường tự nguyện cho các dịch vụ hệ sinh thái rừng (lưu trữ các-bon rừng, bảo tồn các-bon rừng, đa dạng sinh học, v.v.).
- Bảo tồn các-bon rừng và bảo tồn đa dạng sinh học từ việc phòng chống mất rừng và suy thoái rừng (quản lý hiệu quả SUFs và rừng phòng hộ; bảo vệ lâm phần thành thực; quản lý rừng bền vững, v.v.).
- Giảm tính dễ bị tổn thương và tăng cường năng lực thích ứng của các cộng đồng phụ thuộc vào rừng (phát triển vùng đệm; Đa dạng hóa lâm sản & việc làm - phù hợp với các khuyến nghị để chia sẻ lợi ích và tham gia theo Mục 3.3)

Rừng phòng hộ

- Thúc đẩy các mô hình EbA đã được công nhận để phục hồi các khu rừng phòng hộ bị suy thoái theo hướng các hệ thống đa dạng và gắn gũi với thiên nhiên hơn, với các loài cây bản địa thích nghi tại chỗ:
 - Phục hồi các khu rừng ven biển bị suy thoái (vùng cát và rừng ngập mặn), thúc đẩy các hệ thống ngư nghiệp đa dạng dựa vào rừng ngập mặn, là môi trường sống được phục hồi cho hệ động thực vật ở khu vực cửa sông; tăng cường khả năng thích ứng của hàng triệu người dân địa phương sống ở khu vực ven biển.

- Vùng cao: phục hồi các khu vực rừng đầu nguồn bị suy thoái thông qua việc làm giàu rừng, trồng rừng, chuyển đổi liên tiếp các khu rừng trồng độc canh thành các khu vực hỗn giao có nhiều loài sống lâu dài và có thể thích ứng tại chỗ;
- Tích hợp các giải pháp EbA và các dịch vụ hệ sinh thái vào quá trình lập kế hoạch (thông qua các đánh giá rủi ro và dễ bị tổn thương trước biến đổi khí hậu, phục hồi tại chỗ, trồng rừng và quản lý rừng).

Rừng sản xuất

Rừng sản xuất tự nhiên

- Chủ động đầu tư, phục hồi và quản lý rừng sản xuất tự nhiên bị suy thoái bằng các loài cây có khả năng thích nghi tại chỗ, nâng cao tiềm năng giảm thiểu và khả năng thích ứng trong khi vẫn mang lại nhiều lợi ích cho cộng đồng địa phương.
- Phát triển các cơ hội tài trợ mới liên quan đến tài chính khí hậu và tạo ra các điều kiện tiên quyết theo quy định - đặc biệt là các thị trường tự nguyện và tuân thủ cho tín dụng các-bon
- Tăng cường các-bon rừng và đa dạng sinh học thông qua tăng diện tích rừng, trữ lượng lâm phần, tăng cường trữ lượng các-bon rừng (trồng rừng với lâm phần hỗn hợp; phục hồi rừng, v.v.).

Rừng trồng

- Thúc đẩy chuyển đổi rừng trồng luân canh ngắn sang rừng trồng hỗn hợp nhiều loài hoặc - nếu năng lực kỹ thuật cho phép - thậm chí chuyển sang quản lý rừng thứ sinh bền vững, do đó cải thiện tiềm năng giảm phát thải của rừng trồng và tăng khả năng phục hồi của rừng chống lại tác động của biến đổi khí hậu (bão, hạn hán & cháy rừng).
- Đối với các rừng trồng keo còn lại, đặt ra các mục tiêu được định lượng và thúc đẩy luân canh dài hơn, dựa trên đánh giá rủi ro do gió gây ra trên toàn quốc⁷⁰. Thông tin, tuyên truyền về sự đa dạng di truyền ngày càng tăng lên và các loài cây bản địa để giảm thiểu rủi ro liên quan đến sâu bệnh sinh học và tính dễ bị tổn thương trước các tác động của biến đổi khí hậu.

Các mục tiêu / mốc của VFDS

- Mục tiêu chung: Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, giảm thiểu và thích ứng với các tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu trong khi làm đảo ngược tiến trình suy thoái môi trường.
- Các giá trị và dịch vụ được cung cấp / tạo ra từ đa dạng sinh học và hệ sinh thái rừng (phục hồi) sẽ mang lại lợi ích lớn và đóng góp đáng kể vào khả năng thích ứng của cộng đồng địa phương và phát triển kinh tế xã hội của đất nước (như các giải pháp dựa vào thiên nhiên);
- Đánh giá rủi ro và tổn thương do biến đổi khí hậu gây ra trong ngành lâm nghiệp và đề xuất kế hoạch hành động ứng phó cho cả cấp khu vực sinh thái rừng và cấp quốc gia. Thực hiện năm 2023;
- Đến năm 2030 có ít nhất 20% chủ rừng có chứng nhận dịch vụ hệ sinh thái rừng cho các sản phẩm dịch vụ hệ sinh thái rừng tiềm năng;
- 30% rừng tự nhiên được thí điểm các mô hình bền vững về cải tạo, bảo vệ và bảo tồn rừng tự nhiên với phạm vi chính sách và biện pháp mới theo NDC / NRAP;
- Đến năm 2030 có 30% rừng tự nhiên suy thoái được phục hồi ở cấp cảnh quan rừng. Xây dựng và giới thiệu quy trình lồng ghép biến đổi khí hậu dựa vào hệ sinh thái cho lâm nghiệp (EbA) từ năm 2025;
- Xây dựng và giới thiệu khung quản lý thích ứng, phù hợp với cải thiện sinh kế địa phương, tăng cường đa dạng sinh học và điều chỉnh hệ sinh thái rừng ven biển từ năm 2025;

⁷⁰ Có thể là một phần của rủi ro biến đổi khí hậu và phân tích tính dễ bị tổn thương

- Phục hồi rừng phòng hộ ven biển với các loài cây bản địa có thể thích nghi tại chỗ nhằm nâng cao khả năng thích ứng;
- Xem xét và nhân rộng chương trình Thí điểm chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng (Pilot Carbon-PFES) đến năm 2025.

V. CÁC VẤN ĐỀ XUYÊN SUỐT

Phần này xác định các vấn đề xuyên suốt và mối liên kết giữa ba vấn đề chính của nghiên cứu cần được giải quyết trong VFDS mới giai đoạn 2021-2030.

1. TÀI TRỢ VÀ CÁC ƯU ĐÃI ĐỐI VỚI CHỦ RỪNG

Việc các chủ rừng không tiếp cận được đầy đủ các nguồn tài trợ vẫn là một nút thắt quan trọng đối với đầu tư vào ngành lâm nghiệp. Các khoản đầu tư đáng kể đặc biệt cần thiết để giải quyết tình trạng suy thoái của rừng sản xuất tự nhiên: xây dựng năng lực kỹ thuật, cải thiện vườn ươm và cơ sở hạ tầng, thiết lập và quản lý rừng bền vững (bao gồm cả chứng chỉ rừng), v.v. Các chính sách được miêu tả trong Phần 2.2 thường liên quan đến dòng ngân sách công, nhưng hiện vẫn chưa có các mục tiêu đầu tư rõ ràng. Phần này cung cấp cái nhìn tổng quan về các vấn đề chính trong tài trợ và các ưu đãi đối với chủ rừng:

Chính sách bấp bênh Do có lệnh cấm khai thác gỗ, các chủ rừng có rất ít động lực để thay đổi các hoạt động kinh doanh thông thường. Nếu các Công ty lâm nghiệp Nhà nước SFC và rừng sản xuất tự nhiên tiếp tục ngưng giảm hoạt động vì thiếu các ưu đãi kinh tế (khai thác) do lệnh cấm khai thác gỗ, điều này có thể dẫn đến việc lấn chiếm đất rừng và khai thác gỗ bất hợp pháp. Trên thực tế, lệnh tạm cấm khai thác gỗ kéo dài đến năm 2020 và các chủ rừng cảm thấy rất bị động về việc chưa biết rừng sản xuất tự nhiên sẽ được “mở lại” trong trường hợp nào, khi nào thì mở lại và mở lại cho các đối tượng sử dụng nào. Sự bất ổn này tạo ra tâm lý cho các chủ rừng không muốn quản lý, phục hồi và sử dụng rừng sản xuất tự nhiên một cách chủ động và bền vững.

Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) không khuyến khích bảo tồn hiệu quả hoặc đầu tư vào phục hồi. Chương trình Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) của Việt Nam là một câu chuyện thành công đáng chú ý liên quan đến việc tạo nguồn tài chính cho rừng. PFES phù hợp với xu hướng chung là giảm sự phụ thuộc của chủ rừng vào các dòng ngân sách công. Cho đến nay, trọng tâm của PFES là tập trung vào các nguồn tài trợ bổ sung thay vì xem xét cách thức sử dụng chiến lược các nguồn tài trợ cho các mục tiêu chính sách phù hợp. Gần đây, cơ chế PFES đã thành công trong việc hàng năm huy động được khoảng 125 triệu đô la Mỹ ở 41 tỉnh⁷¹. Theo đó, một thách thức đặt ra trong tương lai là nhu cầu sử dụng nguồn tài chính ngày càng tăng cho các ưu đãi nhằm tăng cường hơn nữa việc cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái - bao gồm bảo tồn đa dạng sinh học hoặc bảo tồn, lưu trữ các bon rừng thông qua phục hồi các khu rừng bị suy thoái.

Không có ưu đãi thị trường cho QLRBV đối với rừng tự nhiên: Hiện tại, thị trường tiêu thụ gỗ được khai từ rừng sản xuất tự nhiên hầu hết nằm trên lãnh thổ Việt Nam hoặc trong khu vực. Thị trường này thường không quan tâm đến tính bền vững của nguồn gỗ cung cấp - trái ngược với các thị trường xuất khẩu quan trọng. Nói cách khác, thị trường hiện nay có rất ít các ưu đãi cho việc áp dụng các biện pháp quản lý rừng bền vững đối với gỗ tự nhiên tại Việt Nam.

Có rất ít ưu đãi đối với bảo vệ và tái sinh rừng. Như ghi nhận, Nhà nước không thể một mình bảo vệ hoặc tái tạo rừng. Tuy nhiên, khi các chủ rừng không thể khai thác gỗ từ rừng của họ, họ có xu hướng bỏ tài sản của mình để khai thác trái phép và lấn chiếm rừng canh tác nông nghiệp. Hơn nữa, cộng đồng địa phương không được khuyến khích bảo vệ hoặc quản lý rừng hiệu quả. Các mô hình ký hợp đồng với các hộ gia đình để bảo vệ rừng như trước đây (như được sử dụng để giải ngân các nguồn lực PFES) trên thực tế lại rất hạn chế trong việc thu hút người dân tham gia bảo vệ và tái sinh rừng. Cải thiện khả năng tiếp cận các nguồn lực cho cộng đồng địa phương có thể vừa giúp tăng cường sự tham gia vừa nâng cao trách nhiệm của họ trong quản lý và bảo vệ rừng

Định hướng lại các cơ chế tài chính hiện nay đối với SFM. Đây là điều kiện tiên quyết để khuyến khích các chủ rừng bằng cách giảm rủi ro tài chính và giúp giải quyết các thiếu hụt trong thanh khoản (nghĩa là có các khoản cho vay dài hạn với lãi suất thấp, ưu đãi thuế hoặc định hướng lại PFES từ duy trì độ che phủ rừng sang tài trợ cho tái sinh rừng và quản lý rừng bền vững). Lâm nghiệp Việt Nam cần đầu tư vào

⁷¹ VN Forest, 2019: <http://www.vnff.vn/news/central-news/2019/1/pfes-revenue-nationwide-in-2018-reached-over-vnd-2-900-billion>

các khu rừng bị suy thoái để khôi phục lại vốn tự nhiên của chúng.

2. QUẢN TRỊ RỪNG

Khung pháp lý đối với rừng và đa dạng sinh học nằm phân tán ở các cơ quan khác nhau và không có đủ các nguồn lực để thực hiện. Khung pháp lý đối với rừng và đa dạng sinh học cho thấy sự thiếu nhất quán dẫn đến sự chông chéo và các lỗ hổng trách nhiệm giữa các bộ và các cơ quan cấp tỉnh, đặc biệt là về bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý khu vực được bảo vệ. Thêm vào đó, sự hợp tác / trao đổi giữa các bộ có liên quan đến bảo vệ tài nguyên thiên nhiên (Bộ NN & PTNT), bảo vệ và giám sát đa dạng sinh học (Bộ TN & MT) và tích hợp các dịch vụ hệ sinh thái vào quy hoạch phát triển (Bộ KH & ĐT) lại rất hạn chế. Một số văn bản pháp lý hiện nay dường như không còn phù hợp và có sự phân cấp không rõ ràng. **Các cơ hội hợp tác hiện nay giữa các bộ nhằm bảo tồn đa dạng sinh học hiếm khi được tận dụng.** Năm 2016, Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam (VNFOREST) (thuộc Bộ NN & PTNT) và Tổng cục Môi trường Việt Nam (VEA) (thuộc Bộ TN & MT) đã ký Biên bản ghi nhớ về những nỗ lực chung để cùng nhau xây dựng các văn bản pháp lý liên quan đến bảo tồn đa dạng sinh học, theo đó đã xây dựng được kế hoạch làm việc chung hàng năm.

Chính sách hiện hành và sự thiếu chắc chắn về thể chế. Sự thiếu chắc chắn nằm ở chỗ không rõ lệnh tạm cấm khai thác gỗ sẽ vẫn được duy trì sau năm 2020 hay không (và liệu việc miễn trừ có áp dụng cho các công ty được nhà Chứng chỉ rừng quốc tế hay không) đã không khuyến khích các chủ rừng thực hiện các đầu tư cần thiết để được cấp Chứng chỉ. Tương tự như vậy, việc tổ chức lại các Công ty lâm nghiệp Nhà nước (SFC) theo Nghị định 118 vẫn chưa hoàn thành khiến các hoạt động này rơi vào tình trạng bất ổn. Ngoài ra, một số văn bản pháp lý⁷² cho phép các Công ty lâm nghiệp được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững nhận được tối đa 300.000 đồng / ha tiền hỗ trợ tài chính cho các diện tích rừng được cấp chứng chỉ nhưng điều này thường không được áp dụng do thiếu hướng dẫn về cách tiếp cận nguồn quỹ.

Lấn chiếm và khai thác gỗ trái phép vẫn tiếp diễn. Bên cạnh việc giảm khai thác gỗ bất hợp pháp thông qua lệnh cấm khai thác gỗ, rừng tự nhiên, bao gồm cả rừng sản xuất thường không được bảo vệ một cách hiệu quả nhằm chống lại việc khai thác gỗ bất hợp pháp. Bất kỳ việc đầu tư nào vào phục hồi rừng của QLRBV cũng sẽ phải đối mặt với lượng khai thác gỗ bất hợp pháp chưa rõ tung tích/chưa được xác minh xảy ra trong các khu rừng. Hơn nữa, nếu các nguồn lực của chủ rừng không an toàn thì họ sẽ không đầu tư vào QLRBV. Những lý do cho việc thiếu bảo vệ rừng tự nhiên hiệu quả nhằm chống khai thác trái phép rất phức tạp. Các cơ chế chính để bảo vệ rừng bao gồm kiểm lâm và ký hợp đồng bảo vệ với cộng đồng dân cư không đủ mạnh để bảo vệ rừng tự nhiên khỏi khai thác gỗ bất hợp pháp.

Áp lực đối với hệ sinh thái để tiếp tục thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Mặc dù nhận thức ở cấp quốc gia về tầm quan trọng của phát triển bền vững và các tác động / tác động bên ngoài của hủy hoại môi trường (bao gồm ô nhiễm, thiên tai, v.v.) ngày càng tốt hơn, tăng trưởng kinh tế vẫn tiếp tục được ưu tiên hơn công tác bảo tồn, đặc biệt là ở cấp tỉnh. Điều này dẫn đến việc chuyển đổi môi trường sống, khai thác quá mức và suy thoái rừng.

Chưa xem xét đến các dịch vụ hệ sinh thái trong quá trình lập kế hoạch. Chính quyền tỉnh chịu trách nhiệm quản lý các khu vực được bảo vệ nhưng hầu như không xem xét đến các dịch vụ hệ sinh thái (để từ đó có ngân sách cho bảo tồn đa dạng sinh học) trong các kế hoạch phát triển tỉnh. Thêm vào đó, kiến thức của cộng đồng địa phương (đặc biệt là phụ nữ và dân tộc thiểu số) về đa dạng sinh học và việc sử dụng đa dạng sinh học hầu như không được công nhận khi lên kế hoạch cho các biện pháp bảo vệ.

Thiếu các cơ chế để thu hút người dân địa phương. Nhiều cộng đồng địa phương sống phụ thuộc vào rừng tiếp tục bị tách khỏi quản lý rừng nơi họ sống phụ thuộc và không nhận được lợi ích cho các nỗ lực bảo tồn rừng của họ. Luật pháp quy định các biện pháp quản lý rừng có sự tham gia nhưng lại thường không có các quy định và hướng dẫn cụ thể để thực hiện.

Các hợp đồng bảo vệ rừng không thực sự khiến các hộ gia đình có trách nhiệm trong việc bảo vệ hiệu quả các khu rừng. Thật vậy, các hộ ký hợp đồng bảo vệ rừng thường được chi trả cho việc “tuần rừng” nhưng việc chi trả lại không dựa trên hiệu suất công việc thực tế của họ. Trên thực tế, các khoản Chi trả dịch vụ môi trường rừng PFES hiếm khi căn cứ vào việc bảo vệ rừng hiệu quả và hệ thống này không nhằm mục đích khuyến khích quản lý rừng bền vững hoặc tái sinh rừng (mà chỉ để duy trì độ che phủ rừng).

Các rào cản cụ thể đối với các hộ gia đình và cộng đồng. Các hộ gia đình và cộng đồng thôn bản quản lý hơn 60% rừng sản xuất tự nhiên ở Việt Nam (> 2,5 triệu ha). Thông thường, quãng đường đến các khu rừng được giao lại quá xa để người dân có thể đảm bảo việc quản lý và bảo vệ rừng một cách đầy đủ. Hơn nữa, mặc dù không bắt buộc nhưng các hộ gia đình và cộng đồng cũng thiếu các nguồn lực để xây dựng

⁷² Nghị định 156/2018/NĐ-CP, Quyết định 2242/QĐ-TTg, Quyết định 1228/QĐ-TTg và Quyết định 66/2011/QĐ-TTg

và thực hiện các kế hoạch quản lý rừng bền vững. Thêm vào đó, vẫn tồn tại mâu thuẫn trong sử dụng đất giữa các cộng đồng và SFC, do đó các bên đều không có động lực đầu tư vào quản lý rừng bền vững.

Vai trò của phụ nữ trong lâm nghiệp vẫn còn hạn chế dẫn đến thiếu khả năng tiếp cận lợi ích thu được từ các hoạt động liên quan đến lâm nghiệp⁷³. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã xây dựng nhiều luật và chính sách khác nhau⁷⁴ để thúc đẩy quyền phụ nữ. Tuy nhiên, các cuộc khảo sát cho thấy người nghèo và phụ nữ vẫn còn chịu nhiều thiệt thòi. Cụ thể, các nhà hoạch định chính sách và cung cấp dịch vụ thường hỗ trợ rất ít vai trò của phụ nữ trong chuỗi giá trị lâm nghiệp⁷⁵. Hỗ trợ có mục tiêu để tiếp tục trao quyền cho phụ nữ trong ngành lâm nghiệp là rất cần thiết để tạo ra các cơ hội phát triển liên quan⁷⁶.

3. TIẾP TỤC XÂY DỰNG NĂNG LỰC KỸ THUẬT VÀ QUẢN LÝ

Năng lực của các Ban quản lý của các khu rừng được bảo vệ (Rừng đặc dụng và rừng phòng hộ) còn yếu. Các cơ quan chịu trách nhiệm quản lý các khu vực và rừng cần được bảo vệ thiếu năng lực về kỹ thuật, nhân lực và tài chính để có thể quản lý một cách hiệu quả và bền vững các khu vực rừng được phân công. Ban quản lý chỉ có thể (tùy thuộc vào ngân sách có sẵn) tiến hành đánh giá hoặc giám sát tình trạng đa dạng sinh học. Khó khăn này càng gia tăng do Chính phủ lại trông đợi vào khả năng ngày càng có thể tự chủ về tài chính của các chủ rừng. Ngoài ra, năng lực thực hiện hoặc quản lý các hoạt động du lịch ở các khu vực được bảo vệ (PA) ở nhiều nơi cũng rất hạn chế. Chưa có sự hiểu biết rõ ràng về các phương thức du lịch phù hợp với các khu vực được bảo vệ để đảm bảo rằng các phương thức đó không có tác động tiêu cực đến đa dạng sinh học. Và cũng do hiểu sai về “Du lịch sinh thái”, các phương thức du lịch truyền thống tại các khu vực được bảo vệ có thể gây ra các tác động bất lợi đối với đa dạng sinh học.

Năng lực kỹ thuật và quản lý để quản lý rừng bền vững hạn chế. Mặc dù năng lực đang dần được nâng lên nhưng vẫn chỉ có một số ít cá nhân ở Việt Nam có kinh nghiệm thực tế về triển khai QLRBV, bao gồm Khai thác giảm thiểu tác động. Tương tự, có rất ít người có chuyên môn để thực hiện toàn bộ quy trình QLRBV. Điều này một phần là do từ trước đến nay người ta chỉ chú trọng vào trồng rừng và khai thác dựa trên các hệ thống hạn ngạch thay vì quản lý bền vững. Ngoài ra, khả năng sẵn sàng chấp nhận rủi ro dài hạn của các chủ rừng vẫn chưa được quan tâm đầy đủ. Khi các người quản lý các doanh nghiệp lâm nghiệp hoặc ban quản lý rời khỏi vị trí làm việc sau năm năm, họ cũng mang theo các kiến thức tích lũy được trong thời gian đó. Ở nhiều quốc gia khác, những người quản lý rừng được bổ nhiệm để làm việc lâu dài – điều này giúp họ có trách nhiệm hơn với đối với quá trình phát triển của rừng và cho phép họ được hưởng lợi từ các khoản đầu tư sau 10 hoặc 20 năm.

Thiếu sự khuyến khích để Kiểm lâm hoàn thành tốt công việc. Nhiều cán bộ kiểm lâm làm việc trong các khu vực được bảo vệ không được đưa vào biên chế chính thức và do đó không được hưởng lợi từ trợ cấp nghề nghiệp. Các nhân viên làm công tác bảo tồn tại các khu vực được bảo vệ không được phân công công việc cụ thể, không có chức năng, nhiệm vụ hoặc cấp bậc rõ ràng. Không có hướng dẫn hoặc quy định nào về chức danh công việc và miêu tả công việc. Trái lại, việc sử dụng công nghệ và hệ thống SMART đôi khi được coi là tác dụng ngược do hỗ trợ kiểm soát chặt chẽ hơn hiệu suất làm việc của cán bộ kiểm lâm

⁷³ FAO.2013. Forests, food security and gender: linkages, disparities and priorities for action1 Background paper for the International Conference on Forests for Food Security and Nutrition, FAO, Rome, 13–15 May, 2013

⁷⁴ Bao gồm Hiến pháp Việt Nam 2013, Bộ luật Dân sự 2013- bảo vệ quyền bình đẳng của phụ nữ; Luật bình đẳng giới năm 2006; và kể từ năm 2013, Luật Đất đai yêu cầu tên phụ nữ cũng được đưa vào Giấy CNQSD đất (Sổ đỏ) thay vì chỉ ghi là chủ hộ gia đình. Ngoài ra, có các chiến lược quốc gia và cấp tỉnh đến năm 2020 để thúc đẩy quyền của phụ nữ.

⁷⁵ ibid

⁷⁶ The World Bank, 2019: Country Forest Note

Forest Biodiversity and Ecosystem Services in Viet Nam

Unit 021, 2nd Floor, Coco Building
14 Thụy Khuê Str., Tay Ho District, Hanoi, Viet Nam

T: +84 24 39 32 95 72

E: office.biodiversity@giz.de

I: www.giz.de/viet-nam

