

Bản tin

ISSN 0866 - 7810

# CHÍNH SÁCH

Tài nguyên • Môi trường • Phát triển bền vững

Số 23

Quý III/2016

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

## Sửa đổi **Luật BV&PTR** và yêu cầu cải cách **THỂ CHẾ LÂM NGHIỆP**

03 Diễn biến rừng & một số kiến nghị về phát triển lâm nghiệp

09 Rừng Việt Nam sẽ có chủ thực sự?

13 “Bảo hộ quyền” để thu hút đầu tư tư nhân vào lâm nghiệp

16 Chính sách phát triển rừng trồng gỗ lớn: Thách thức & khuyến nghị

19 Chính sách khoán bảo vệ rừng: Hiệu quả không như kỳ vọng

23 Thiếu vắng vai trò giám sát của các tổ chức xã hội và cộng đồng trong sắp xếp, đổi mới công ty nông lâm nghiệp

25 Khuyến nghị về chính sách đồng quản lý trong rừng đặc dụng

28 Quản lý rừng cộng đồng thôn bản: Một số bất cập và đề xuất điều chỉnh



# Lời giới thiệu

Năm 2017 sẽ là một cột mốc đáng ghi nhớ của ngành lâm nghiệp Việt Nam khi Luật BVPTTR sửa đổi dự kiến được Quốc hội thảo luận và thông qua vào kỳ họp cuối năm. Các tổ chức xã hội, các nhà khoa học, chuyên gia lâm nghiệp đã và đang tích cực tham gia vào tiến trình sửa đổi Luật với nhiều hoạt động tham vấn, phân biện và kiến nghị. Liệu Luật BVPTTR sửa đổi có giúp gỡ rối các khó khăn, tồn tại mà ngành lâm nghiệp đang đối mặt? Tương lai những vùng rừng tự nhiên còn lại hay rộng hơn là an ninh sinh thái của Việt Nam sẽ ra sao khi Luật BVPTTR sửa đổi đặt trọng tâm vào thúc đẩy chuỗi giá trị sản xuất lâm nghiệp trong bối cảnh BĐKH và hội nhập kinh tế quốc tế đang gia tăng mạnh mẽ? Liệu các xung đột về quyền lợi của các bên liên quan đến rừng, đất rừng có được kiểm soát hiệu quả hơn? Đây là những câu hỏi cần được đặt ra và thảo luận thấu đáo để khung pháp lý sửa đổi trở thành nền tảng thúc đẩy quản trị tốt rừng/lâm nghiệp Việt Nam theo hướng minh bạch, công bằng hơn; đảm bảo hiệu quả về cả kinh tế, môi trường và xã hội.

Để hiện thực hóa những mục tiêu này, Luật không chỉ cần tập trung điều chỉnh các quy định kỹ thuật (như phân loại rừng) mà quan trọng hơn là đẩy mạnh cải cách thể chế lâm nghiệp nhằm vừa giúp nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, vừa đẩy mạnh xã hội hóa công tác bảo vệ, phục hồi, phát triển rừng, sản xuất và thương mại lâm sản. Đặc biệt, nội dung cốt lõi cần cải thiện là vấn đề về (quyền) sở hữu/hưởng dụng đối với rừng, đất rừng của các bên liên quan, nhất là cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng địa phương và các dân tộc thiểu số.

Nhằm cung cấp thêm một góc nhìn về "thể chế lâm nghiệp xã hội" trong tiến trình sửa đổi Luật BVPTTR, bên cạnh việc đưa ra những phân tích về diễn biến rừng Việt Nam cùng các lựa chọn (xu hướng) và thách thức phát triển trong tương lai, BTCS kỳ này cũng tập trung đánh giá việc thực thi các chính sách liên quan đến rừng (giao khoán bảo vệ, rừng cộng đồng), đất rừng (tái cơ cấu công ty lâm nghiệp) và lâm sản (phát triển rừng gỗ lớn), đồng thời nhấn mạnh các đề xuất sửa đổi liên quan đến vấn đề chủ rừng, quyền sở hữu, quyền hưởng dụng đối với rừng.



## TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Số 24H2, Khu đô thị mới Yên Hòa,  
Phường Yên Hòa, Quận Cầu Giấy, Hà Nội  
ĐT: (04) 3556-4001 | Fax: (04) 3556-8941  
Email: [policy@nature.org.vn](mailto:policy@nature.org.vn)  
Website: [www.nature.org.vn](http://www.nature.org.vn)

### BAN BIÊN TẬP

TRỊNH LÊ NGUYỄN  
NGUYỄN VIỆT DŨNG  
NGUYỄN HẢI VÂN  
NGUYỄN THÚY HẰNG  
PHAN BÍCH HƯƠNG



Ảnh bìa: PanNature

### XIN CẢM ƠN SỰ HỖ TRỢ CỦA:

MacArthur  
Foundation

CRITICAL ECOSYSTEM  
PARTNERSHIP FUND

THE MCKNIGHT FOUNDATION

\* Các bài viết thể hiện quan điểm của tác giả, không nhất thiết đại diện quan điểm của PanNature hoặc các tổ chức liên quan.

Chịu trách nhiệm về nội dung và xuất bản: Trung tâm Con người và Thiên nhiên. Giấy phép xuất bản số 59/GP-XBBT do Cục Báo chí, Bộ Thông tin và Truyền thông cấp ngày 09/08/2016. ISSN 0866 – 7810. In xong và nộp lưu chiểu Quý I/2017

Ảnh: PanNature

# DIỄN BIẾN RỪNG

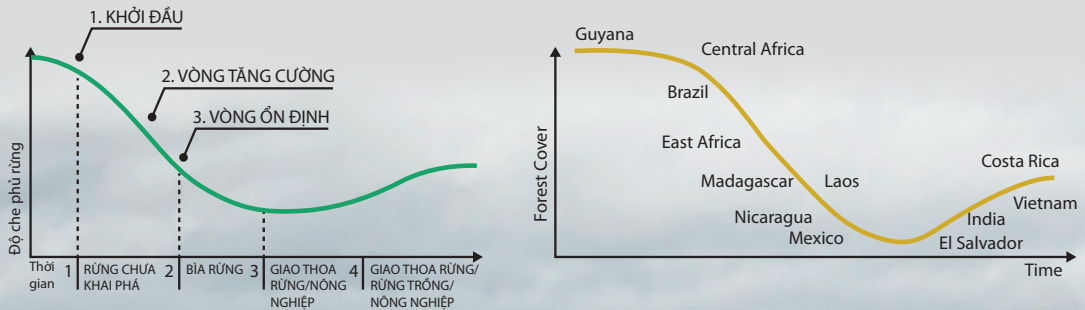
## & một số kiến nghị về phát triển lâm nghiệp

 TS. Đỗ Trọng Hoàn<sup>1</sup> & Th.S.Nguyễn Hải Vân<sup>2</sup>

Lý thuyết về Diễn biến rừng (Forest transition) phản ánh quy luật về sự thay đổi diện tích rừng của một quốc gia, từ trạng thái tỷ lệ mất rừng cao, chuyển sang trồng và tái sinh rừng; từ đó, mở rộng độ che phủ rừng và tiến tới ổn định trong tương quan với các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Việt Nam được xác định đang ở cuối đường cong diễn biến rừng với mức tịnh tiến tăng về diện tích, tuy nhiên chất lượng rừng lại bị giảm. Dựa vào lý thuyết về diễn biến rừng, kết quả diễn biến rừng trong những năm qua cũng như các định hướng chính sách mới của Việt Nam trong quá trình sửa đổi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, bài viết này sẽ thảo luận về sự phát triển lâm nghiệp Việt Nam cũng như các lựa chọn chính sách cho giai đoạn sắp tới.

### Lý thuyết diễn biến rừng

Sự thay đổi về độ che phủ rừng của một quốc gia theo thời gian có thể được mô tả thông qua lý thuyết về diễn biến rừng (Mather, 1992). Theo đó, độ che phủ rừng hay tỷ lệ mất rừng của quốc gia hay một khu vực nhất định sẽ bắt đầu giảm dần theo thời gian, tới một điểm nào đó tốc độ sẽ giảm dần, tiến tới dừng hẳn rồi sau đó tăng trở lại do chuyển sang trạng thái rừng trồng, rừng được tái sinh. Mức tăng độ che phủ rừng sau đó cũng sẽ dẫn tiến tới trạng thái bền vững và ổn định trong tương quan với các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội khác của quốc gia. Kết quả là, nếu thể hiện độ che phủ rừng trên trục Y và thời gian trên trục X thì ta sẽ có một đường hình chữ U (Perz 2007) giống như trong Hình 1 dưới đây. >



Hình 1: Đường cong diễn biến rừng và diễn biến tại một số quốc gia trên thế giới (Perz 2007)

1. Tổ chức Nông lâm Thế giới (ICRAF)
2. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)



Quy luật diễn biến trên đã được quan sát và ghi nhận tại các quốc gia Châu Âu và Mỹ trong suốt 200 năm qua và hiện là xu hướng thực đang diễn ra tại nhiều quốc gia khác ở Châu Phi, Châu Á và Mỹ La-tinh (Lambin & Meyfroidt, 2010). Diễn biến trên được cho là kết quả từ sự chi phối của nhiều yếu tố đan xen, phức tạp như nguyên nhân mất rừng và phá rừng; đặc điểm chính trị, kinh tế, xã hội; chính sách quốc gia, vùng hay quốc tế; và hiệu quả quản trị rừng...

Theo Angelsen và Rudel (2013), hiện có hai mô hình phổ biến để dự báo về xu hướng diễn biến rừng của quốc gia: *Thứ nhất* là mô hình về phát triển kinh tế. Theo đó, các quốc gia đều sẽ phải trải qua quá trình công nghiệp hóa và tăng dân số dẫn đến mất rừng để đáp ứng nhu cầu công nghiệp và dân dụng, và ở giai đoạn sau của quá trình phát triển, các hoạt động kinh tế chuyển từ khai thác tài nguyên sang tập trung vào kinh tế công nghiệp, dịch vụ công với thâm canh nông nghiệp, đô thị hóa, nhận thức của người dân cũng cao hơn làm cho áp lực lên tài nguyên rừng giảm và cuối cùng rừng phục hồi trở lại. *Thứ hai* là mô hình “thiếu hụt tài nguyên rừng”. Theo đó, việc khai thác rừng mạnh trong giai đoạn đầu dẫn đến giảm rất nhanh khả năng cung cấp các sản phẩm và dịch vụ từ rừng, giá các sản phẩm và dịch vụ này sẽ tăng mạnh trong khi nhu cầu vẫn còn cao khiến cho các chính sách tập trung nhiều hơn vào bảo vệ rừng tự nhiên, trồng và phát triển rừng. Kết quả là diện tích rừng dần tăng lên. Meyfroidt và Lambin (2011) thì nhấn mạnh ba mô hình có ảnh hưởng quyết định đến xu hướng diễn biến rừng là: “toàn cầu hóa”, “chính sách lâm nghiệp quốc gia” và “vai trò của các hộ sản xuất nhỏ và thâm canh lâm nghiệp”. Nhìn chung, các lý thuyết này không loại trừ nhau tức diễn biến rừng của một quốc gia hay khu vực có thể được diễn giải bởi hai hay nhiều mô hình tương tác với nhau. Hơn nữa, đường cong diễn biến rừng không giống nhau cho mọi quốc gia do phụ thuộc vào bối cảnh tự nhiên, địa lý, chính trị và kinh tế-xã hội của từng khu vực, từng nước.

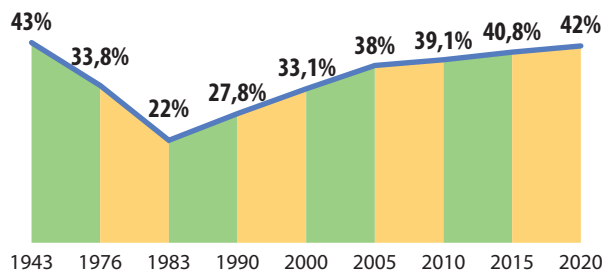
## Diễn biến rừng ở Việt Nam giai đoạn 1943 - 2020

### Ở quy mô quốc gia, Việt Nam là một trong ít nước Châu Á đang ở mức tịnh tiến diện tích rừng và hiện đang ở phía cuối của đường cong diễn biến rừng

Từ tỷ lệ 43% năm 1943, độ che phủ rừng Việt Nam đã giảm liên tục trong 40 năm tiếp theo và chỉ còn 22% vào năm 1983. Theo ước tính, tốc độ mất rừng tự nhiên Việt Nam khoảng 185.000 ha/năm trong giai đoạn 1976-1990 (ADB, 2000). Nguyên nhân chính dẫn tới tình trạng này được cho là do: tập quán canh tác nông nghiệp du canh du cư của đồng bào dân tộc thiểu số; mở rộng sản xuất nông nghiệp gắn liền với thực hiện di dân, tái định cư sau giải phóng; khai thác gỗ thiếu bền vững tại các lâm nghiệp quốc doanh, kể cả khai thác gỗ bất hợp pháp; thu hái lâm sản phục vụ cuộc sống, như củi đun; và rừng bị tàn phá trên quy mô lớn bởi chiến tranh (World Bank, 2011).

Trong giai đoạn tiếp theo, một loạt các cải cách chính sách lâm nghiệp của nhà nước đã giúp độ che phủ rừng của Việt Nam tăng dần từ những năm 1990 đến nay. Diện tích rừng tăng thuận trong giai đoạn này nhờ vai trò rất quan trọng của các chính sách cải cách quản lý đất đai sau Đổi mới như: Nghị quyết của Đảng về đổi mới quản lý kinh tế nông nghiệp (hay còn gọi Khoản 10, năm

1998); các chương trình dự án trồng rừng, phủ xanh đất trống đồi trọc, giao đất giao rừng như Chương trình 327<sup>3</sup>, Nghị định 02/1994<sup>4</sup> hay Nghị định 01/1995<sup>5</sup> về giao đất giao rừng, Chương trình 661<sup>6</sup> trồng mới 5 triệu ha rừng; cũng như sự gia tăng lớn về nhu cầu gỗ nguyên liệu cho các ngành kinh tế và xuất khẩu. Trồng rừng, tái sinh rừng tự nhiên đã nâng tổng diện tích rừng toàn quốc lên khoảng 13,3 triệu ha năm 2010, so với 9,2 triệu ha năm 1992. Đến năm 2015, độ che phủ rừng toàn quốc đạt 40,8%. Theo Lambin & Meyfroidt (2010), sự gia tăng diện tích rừng ở Việt Nam trong giai đoạn này còn do những thay đổi và tác động bởi năng suất sản xuất nông nghiệp tăng nhanh, xu hướng chuyển dịch sản xuất nông nghiệp định canh định cư... Hiện tại, độ che phủ rừng hàng năm ở Việt Nam vẫn tăng thuận nhưng tốc độ tăng đã chậm lại so với thập kỷ trước. Theo Nghị quyết 73/NQ-CP ngày 26/08/2016 của Chính phủ, dự kiến mục tiêu độ che phủ rừng toàn quốc sẽ đạt 42%, diện tích rừng đạt 14,4 triệu ha vào năm 2020.



**Hình 2:** Đường cong diễn biến rừng ở Việt Nam giai đoạn 1943 - 2020

Meyfroidt and Lambin (2008) và De Jong (2010) cho rằng chính tình trạng thiếu đất sản xuất do dân số tăng và suy giảm tài nguyên trước đây cùng với chính sách quốc gia về chuyển đổi mục đích sử dụng rừng, cơ chế khuyến khích các hộ sản xuất nhỏ tăng cường sản xuất nông nghiệp và tiếp cận thị trường, chất lượng vận hành hệ thống quản lý lâm nghiệp là những yếu tố cốt lõi ảnh hưởng đến diễn biến rừng Việt Nam.

### Diễn biến rừng không đồng đều giữa các địa phương; suy thoái rừng và mất rừng tự nhiên vẫn là thách thức lớn...

Tuy diện tích rừng tăng thuận trên quy mô cả nước nhưng mất rừng vẫn diễn ra tại nhiều địa phương do chuyển đổi rừng sang mục đích khác như: sản xuất nông nghiệp (làm rẫy, trồng sắn, nuôi tôm), trồng cây công nghiệp (cà phê, cao su), xây dựng hạ tầng, phát triển năng lượng (đường sá, thủy điện) hoặc khai khoáng..., đặc biệt là ở khu vực Tây Nguyên, ĐBSCL và Bắc Trung

3. Quyết định 327-CT về một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trống, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ngày 15/9/1992  
 4. Nghị định 02 – CP của Chính phủ ban hành quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.  
 5. Nghị định số: 01/CP ngày 04 Tháng 01 năm 1995 của Chính Phủ Ban hành bản quy định về việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp Nhà nước.  
 6. Quyết định 661/QĐ-TTg ngày 29 tháng 7 năm 1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.



Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

Bộ. Theo số liệu của Bộ NN&PTNT (2014)<sup>7</sup>, trong giai đoạn từ 2006 – 2013, có tổng cộng 2.991 dự án đã chuyển đổi 386.290 ha rừng sang mục đích sử dụng khác, trong đó rừng tự nhiên chiếm tới 78%. Trồng cao su và đầu tư sản xuất cây công nghiệp, đặc sản chiếm tỷ lệ diện tích chuyển đổi cao nhất (80%). Theo Tổng cục Thống kê (GSO)<sup>8</sup>, diện tích trồng cao su tăng đột biến từ 483.000 ha năm 2005 lên 987.000 ha vào năm 2014, và để có diện tích này, 260.880 ha rừng với khoảng 88,76% rừng tự nhiên đã bị chuyển đổi mà không phải tiến hành đầu tư trồng rừng thay thế (Bộ NN&PTNT, 2014). Điều đáng nói là tuy diện tích rừng giảm xuống nhưng để đảm bảo độ che phủ rừng, các diện tích cao su, cây đặc sản trồng trên đất lâm nghiệp lại được đưa vào khi tính toán độ che phủ rừng, tương đương 1,34% (Bộ NN&PTNT, 2015)<sup>9</sup>. Số liệu này cho thấy diễn biến rừng không đồng đều, nhiều địa phương và khu vực vẫn đang ở trong giai đoạn đầu của đường cong diễn biến nếu quá trình chuyển đổi rừng tự nhiên vẫn tiếp tục diễn ra.

Có thể thấy độ che phủ rừng của Việt Nam tăng lên (gần bằng mức năm 1943) chủ yếu nhờ trồng rừng và tái sinh tự nhiên trong khi vẫn bị thách thức bởi tình trạng suy thoái rừng do khai thác gỗ, củi, hợp pháp hoặc trái phép đang diễn ra ở nhiều nơi. Số liệu mới nhất của Bộ NN&PTNT (2016) cho thấy tại khu vực Tây Nguyên, tỷ lệ rừng giàu chỉ còn 10,4%, rừng trung bình 22,7%, và còn lại gần 67% là rừng nghèo kiệt. Theo đánh giá của Phạm và cộng sự (2012), trữ lượng các-bon của rừng tự nhiên cao gấp 5-10 lần so với rừng trồng, do đó, nếu chỉ tăng về diện tích thì Việt Nam khó có thể đảm bảo được cam kết giảm phát thải nhà

kính cũng như khả năng được hưởng lợi lâu dài từ REDD+ cùng thị trường các-bon trong tương lai.

### **Không thể phủ nhận vai trò của hộ sản xuất nhỏ đến kết quả diễn biến rừng Việt Nam...**

Ở nhiều nước trên thế giới, hoạt động trồng rừng, trồng cây lấy gỗ thường do các công ty lâm nghiệp đảm nhiệm hoặc các doanh nghiệp lớn đầu tư vùng nguyên liệu. Ngược lại, Việt Nam là một trong số ít các quốc gia mà việc trồng rừng và trồng cây gỗ nguyên liệu lại chủ yếu được thực hiện bởi các hộ sản xuất nhỏ (Sikor, 2012; Dermawan và nnk., 2013). Thực tiễn này xuất phát từ chính sách giao đất giao rừng mà Việt Nam khởi xướng từ giữa thập kỷ 1990, với mục tiêu "làm cho mỗi khu đất, mỗi cánh rừng, mỗi quả đồi đều có người làm chủ"<sup>10</sup>. Kể từ đó, với các chính sách tương tự, gần 1,4 triệu hộ gia đình ở

Việt Nam đã được giao 4,5 triệu ha rừng, trung bình 1-3 ha/hộ. Theo Tô Xuân Phúc & Trần Hữu Nghị (2014), chính sách giao đất giao rừng đã tạo động lực cho các hộ đầu tư vào trồng rừng, từ đó góp phần làm gia tăng độ che phủ rừng. Nghiên cứu của Castella và cộng sự (2006) cũng nhấn mạnh giao đất giao rừng khiến các hộ gia đình chuyển đổi kế hoạch sử dụng đất của hộ, từ canh tác nương rẫy sang trồng rừng, từ đó làm cho rừng phục hồi, góp phần tăng độ che phủ rừng, và vì thế làm cho đường cong diễn biến rừng của Việt Nam dẫn dịch chuyển sang phía bên phải. Mặc dù một số tác giả cho rằng các công ty mới là nhân tố đóng vai trò quan trọng trong tiến trình diễn biến rừng của Việt Nam do họ nắm đầu ra của quá trình sản xuất, nhưng không thể phủ nhận rằng hàng triệu hộ sản xuất nhỏ ở Việt Nam hiện nay là nguồn cung cấp nguyên liệu chính cho các nhà máy giấy, dăm gỗ và đồ nội thất. Đây là cơ sở để tạo ra lượng gỗ nguyên liệu từ rừng trồng cho ngành công nghiệp chế biến gỗ trong tương lai, cũng như tác động đến quy mô (diện tích, chất lượng) rừng trồng Việt Nam.

### **Diễn biến rừng và một số thách thức hiện hữu**

#### **Chuyển đổi kinh tế rừng từ khai thác sang đầu tư và nâng cao giá trị các sản phẩm, dịch vụ từ rừng**

Song song với tăng diện tích rừng nhờ trồng rừng và tái sinh rừng tự nhiên, ngành lâm nghiệp Việt Nam đã và đang thúc đẩy để chuyển từ khai thác lâm sản nguyên liệu đơn thuần sang đầu tư vào rừng và khai thác các giá trị gia tăng khác. Từ năm 2008, thông qua thực hiện thí điểm Sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) và chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR), Việt Nam đã xây dựng các kế hoạch lâm nghiệp quốc gia có lồng ghép DVMTR nhằm đầu tư và thu hút nguồn tài chính mới cho bảo vệ và phát triển rừng. Sau 5 năm thực hiện, nguồn thu từ chi trả DVMTR đạt hơn 5.700 tỷ đồng hay trung bình 1.140 tỷ đồng/năm (Quy BVPTR, 2016) được sử dụng để chi trả cho quản lý, bảo vệ trên 5 triệu ha >

7. Quyết định 829/QĐ-BNN-TCN ngày 23/4/2014 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn phê duyệt "Đề án trồng rừng thay thế khi chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác".

8. <http://bit.ly/btcs00490>

9. Quyết định 3158/QĐ-BNN-TCLN ngày 27 tháng 7 năm 2016 công bố hiện trạng rừng năm 2015

10. Chỉ thị 29 của Ban Bí Thư ngày 12 tháng 11 năm 1983 về việc đẩy mạnh giao đất giao rừng



rừng, tương đương 38% diện tích rừng cả nước. Tương tự, theo ước tính, nguồn thu từ các-bon REDD+ của Việt Nam trong những năm sắp tới có thể đạt mức 70-80 triệu USD/năm (tương đương khoảng 1.560-1.780 tỷ đồng/năm), kỳ vọng sẽ bổ sung thêm tài chính quan trọng cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng. Tuy nhiên, khi so sánh một cách đơn giản, với mức chi trả trung bình cho bảo vệ rừng từ nguồn DVMTR cả nước là 265.000 VNĐ/ha/năm, thậm chí cao nhất từ 600.000 đến 800.000 VNĐ/ha/năm (ở một số địa bàn tại Tây Nguyên) thì vẫn là nguồn thu nhỏ bé so với giá trị kinh tế mà các hộ gia đình có thể thu được khi chuyển đổi sang mục đích sử dụng khác, ví dụ mỗi ha cà phê ở Gia Lai có thể thu 150-200 triệu/ha (PanNature, 2016). Đó là thách thức trong việc thúc đẩy các hộ gia đình chuyên tâm tham gia vào quản lý, bảo vệ rừng nếu không lồng ghép chặt chẽ với các chương trình và nguồn lực phát triển khác.

Với các nhận thức mới về chuỗi giá trị của kinh tế lâm nghiệp cũng như tăng cường vai trò của DVMTR, dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi cũng bao gồm các nội dung về định giá rừng, đầu tư và tài chính trong lâm nghiệp với mong muốn có thể nâng cao tổng giá trị kinh tế của rừng. Tuy nhiên, việc khai thác vượt quá giới hạn rừng tự nhiên trong một thời gian dài đã làm suy giảm chức năng rừng nghiêm trọng, và vì thế, thời gian hồi phục có thể sẽ còn rất dài, nhất là về cấu trúc và chất lượng rừng. Hạn chế của ngân sách quốc gia rất khó để Nhà nước có thể tiếp tục đầu tư bảo vệ cho hơn 10,1 triệu ha rừng tự nhiên hiện có, trong khi các chính sách, cơ chế khuyến khích khởi tư nhân tham gia đầu tư vẫn chưa được chú trọng. Hay nói cách khác, chuyển đổi từ lâm nghiệp “khai thác” sang lâm nghiệp “bảo tồn” kết hợp “khai thác bền vững” tiếp tục sẽ là một lộ trình dài phía trước để Việt Nam có thể hài hòa các mục tiêu phát triển khác nhau của ngành lâm nghiệp.

### **Sản xuất thâm canh quy mô lớn và thương mại hóa lâm sản**

Như đã nói ở trên, diện tích rừng tăng thuần ở Việt Nam có vai trò quan trọng của hoạt động trồng rừng của các hộ sản xuất nhỏ. Tuy nhiên, tình trạng rừng trồng khá manh mún (trung bình 1-3 ha/hộ; không quá 30 ha/hộ) nên quy mô sản xuất không lớn và khả năng đầu tư thấp, chỉ tập trung vào một số loài cây có chu kỳ khai thác ngắn (5-7 năm), có khả năng quay vòng đầu tư nhanh dù giá trị kinh tế không cao như keo, bạch đàn, mỡ... Đây cũng là lý do khiến diện tích rừng trồng của Việt Nam dù lớn, chiếm 45% diện tích rừng sản xuất toàn quốc (Đoàn Diễm, 2016) nhưng chất lượng gỗ đạt thấp, chỉ đáp ứng một số ngành như: sản xuất giấy, gỗ nguyên liệu, dăm gỗ trong khi các nhu cầu gỗ lớn, chất lượng cao gần như không đáp ứng được từ nguồn trong nước.

Việt Nam thuộc nhóm các quốc gia xuất khẩu gỗ nội thất lớn nhất trên thế giới, song phần lớn nguyên liệu lại được nhập từ nước ngoài. Vì thế, mặc dù chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (2006-2020) nhấn mạnh vai trò của trồng rừng gỗ lớn, song cho đến nay kết quả đạt được rất hạn chế vì thiếu khả năng đầu tư. Ngay cả đối với rừng trồng nguyên liệu chu kỳ ngắn cũng đối mặt với thực tế đất đai manh mún, thiếu đồng bộ nên khó khuyến khích được sản xuất trên quy mô lớn. Điều này góp phần tạo nên rào cản để các hộ gia đình trồng rừng có thể nhận được chứng chỉ rừng bền vững quốc tế như FSC hay PEFC. Ngoài ra, những khó khăn của Việt Nam trong việc xác minh tính hợp pháp của các nguồn gỗ nguyên liệu nhập khẩu, ví dụ từ tiểu vùng Mê



Kông, cũng có thể mang lại rủi ro cao (Forest Trends, 2014) khiến sản phẩm gỗ của Việt Nam khó thâm nhập và cạnh tranh được tại các thị trường lớn và có tính chuẩn mực cao Châu Âu hay Mỹ.

### **Tăng trưởng Xanh: Kết nối lâm nghiệp với các ngành kinh tế khác**

Ngành lâm nghiệp đã được xác định có vai trò trụ cột trong chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam, gắn liền với xây dựng nền kinh tế các-bon thấp, hướng đến phát triển bền vững. Chính sách này thừa nhận rừng là một nguồn vốn xanh, là bể chứa các-bon quan trọng và là bộ đỡ về mặt sinh thái cho cả nền kinh tế. Tuy nhiên, lâm nghiệp sẽ không thể tự động trở thành trụ cột trong nền kinh tế xanh nếu thiếu sự kết nối với các ngành kinh tế khác, hoặc ngành lâm nghiệp vẫn được quản lý một cách tương đối biệt lập, thậm chí “yếu thế” như hiện nay. Việc quy hoạch ngành theo đuổi các mục tiêu riêng đã và đang làm suy yếu khả năng đạt được các mục tiêu lâm nghiệp, nhất là quy hoạch đất và rừng trên thực tế.

Rừng và đất lâm nghiệp, thường là đối tượng ít được đầu tư nhất bởi những đóng góp về giá trị kinh tế không cao dù chiếm diện tích tương đối lớn (hơn 14 triệu ha). Ngược lại, quỹ đất dành cho phát triển các ngành khác, đặc biệt là nông nghiệp đang gần như cạn kiệt. Vì thế, tình trạng chuyển đổi, xâm lấn rừng và đất lâm nghiệp phục vụ phát triển và lợi ích của các ngành kinh tế khác là không thể tránh được. Chính vì vậy, nếu chậm đổi mới, kinh tế lâm nghiệp sẽ trở nên lạc hậu và chỉ đóng vai trò cung cấp sản phẩm, dịch vụ cơ bản cho các ngành kinh tế khác mà không thể phát huy được những thế mạnh của riêng mình. Các vấn đề quy hoạch và quản lý liên ngành, theo cảnh quan, cách tiếp cận hệ thống trong quản lý và phát triển rừng dù đã được bàn luận nhiều nhưng chưa thực sự đi vào thực tế. Bên cạnh đó, việc quá chú trọng đến những tiêu chí có tính “hình thức”, mang nhiều “tính chính trị” như tiếp tục đẩy mạnh nâng cao độ che



Ảnh: PanNature

phủ rừng có thể làm lỡ những cơ hội đầu tư theo chiều sâu và nâng cao chất lượng phát triển kinh tế lâm nghiệp.

## Định hướng phát triển lâm nghiệp Việt Nam - một vài kiến nghị

### Độ che phủ rừng bao nhiêu là phù hợp?

Trên toàn cầu, độ che phủ rừng hiện nay khoảng 31%, so với mức 46% của thời kỳ tiền công nghiệp (FAO, 2010). Trên bình diện quốc gia, không có tỷ lệ che phủ nào được coi là chuẩn mực, ví dụ: Ấn Độ đặt mục tiêu là 33%, trong khi với Lào là 70%. Nhìn chung, mỗi quốc gia đều mong muốn độ che phủ rừng của mình không quá thấp (ảnh hưởng đến các chức năng môi trường chung) và cũng không quá cao (ảnh hưởng đến các mục tiêu phát triển kinh tế, nông nghiệp và sử dụng đất). Với mục tiêu đạt 42-43% vào năm 2020, mong muốn độ che phủ rừng của Việt Nam có thể coi là ở mức trung bình cao trên thế giới. Tuy vậy, hiện chưa rõ cơ sở (khoa học) để khẳng định rằng mức che phủ này là đủ để tiến tới ổn định trong tương quan với các nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội theo đường cong diễn biến rừng, hay "đáp ứng các yêu cầu về giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu".

Độ che phủ rừng tăng không có nghĩa là chất lượng và chức năng sinh thái của rừng cũng tăng tương ứng. Nếu đạt độ che phủ 42% mà trong đó đa số là rừng tự nhiên nghèo và rừng trồng thì không chắc sẽ tốt hơn độ che phủ 30% với đa số rừng tự nhiên giàu. Hiện Việt Nam vẫn đang thiếu một nghiên cứu đủ sâu và rộng về vấn đề này vì các nghiên cứu trước đây về "độ che phủ rừng phù hợp" thường thực hiện ở các nước ôn đới với điều kiện tự nhiên rất khác ở Việt Nam. Lâu nay, các nghiên cứu ở Việt Nam thường chủ yếu tập trung vào lĩnh vực lâm sinh phục vụ khai thác rừng, ít chú trọng đến các chức năng và vai trò sinh thái của rừng trong mối liên hệ với các ngành kinh tế khác. Hơn

nữa, định nghĩa về "rừng" trên thế giới thường có tính chính trị và phục vụ các mục tiêu quản lý, nên khái niệm độ che phủ rừng cũng không hoàn toàn phản ánh được hiện trạng rừng quốc gia. Ở nhiều nước, diện tích trồng cây lấy gỗ độ canh hoặc trồng cao su không được tính là rừng, trong khi ở một số nước diện tích này lại được tính là rừng. Bản thân định nghĩa rừng theo các công ước hay tổ chức quốc tế như của UNFCCC cũng rất mờ, khiến cho việc xác định rừng và độ che phủ rừng theo một tiêu chuẩn chung trở nên gần như bất khả thi.

Vì các lý do trên, thay vì tập trung vào chỉ tiêu độ che phủ rừng quốc gia, có lẽ Việt Nam cần tập trung vào các nội dung sau: (1) xây dựng một định nghĩa rừng cụ thể và phù hợp với bối cảnh quốc gia; (2) xây dựng chỉ tiêu rừng hay chính sách phát triển rừng đặc thù phù hợp với đặc trưng sinh thái của từng vùng khác nhau; và (3) nghiên cứu, lượng hóa các giá trị và chức năng sinh thái của rừng làm cơ sở cho các mục tiêu bảo vệ, phát triển rừng và phát triển bền vững nền kinh tế.

### Diễn biến rừng trong bối cảnh chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế

Nhiều nghiên cứu cho thấy sự dịch chuyển diễn biến rừng ở Việt Nam từ "mất rừng sang "tăng rừng" không phải chỉ là do yếu tố khan hiếm (mô hình thiếu hụt do suy thoái tài nguyên) mà còn do sự dịch chuyển của nền kinh tế chung (mô hình phát triển kinh tế) (Liu và cộng sự, 2015). Chính vì vậy, sự dịch chuyển cấu trúc kinh tế rất có thể vẫn sẽ là yếu tố quyết định đến diễn biến chuyển đổi rừng ở Việt Nam trong tương lai. Quan điểm mới của dự thảo Luật BVPT (sửa đổi) nhấn mạnh lâm nghiệp cần được xác định là một ngành kinh tế - kỹ thuật đặc thù, gồm tất cả các hoạt động gắn liền với sản xuất hàng hóa và dịch vụ liên quan đến rừng, theo chuỗi giá trị từ quản lý, bảo vệ, gây trồng, khai thác, chế biến, thương mại lâm sản và các dịch vụ liên quan. Hướng đi này được cho là đúng đắn và phù hợp với điều kiện, trạng thái và xu hướng diễn biến rừng của Việt Nam hiện tại.

Lựa chọn chuyển đầu tư cho lâm nghiệp từ diện rộng sang chiều sâu, thu hút vốn đầu tư của toàn xã hội, gia tăng giá trị, giảm khai thác tài nguyên, gắn liền với tăng trưởng xanh sẽ là những yếu tố cốt lõi. Điều này phù hợp với thực tế, như thể hiện tại Hình 1, tốc độ tăng độ che phủ rừng trong những năm gần đây đã chững lại do quỹ đất để trồng rừng không còn nhiều. Diện tích đất lâm nghiệp còn lại (chưa có rừng) nếu tiếp tục đầu tư như hiện nay rất có thể cũng không cho hiệu quả kinh tế cao. Chính vì vậy, thay vì tiếp tục mở rộng trồng rừng sản xuất với chu kỳ ngắn, ngành lâm nghiệp cần tìm ra những hướng đầu tư đem lại giá trị gia tăng cao hơn, nhất là khu vực rừng tự nhiên (hiện vẫn còn hơn 10,1 triệu ha) và thu hút được các nguồn tài chính cho hướng đầu tư này. Tăng cường thị trường hóa dịch vụ hệ sinh thái rừng sẽ đảm bảo sự bền vững hơn so với khai thác tài nguyên rừng như truyền thống.

Hiện nay, các hoạt động lâm nghiệp nhằm đảm bảo chức năng phòng hộ, cung cấp DVMTR, bảo vệ cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học, hay nghiên cứu khoa học, công nghệ trong bảo vệ rừng, bảo tồn thiên nhiên vẫn chủ yếu được duy trì bằng nguồn ngân sách nhà nước ít ỏi và các tài trợ quốc tế không thường xuyên. Với xu hướng phát triển kinh tế hiện nay, và theo đuổi các mục tiêu tăng trưởng xanh, đầu tư cho các hoạt động này sẽ dần phải được bổ sung và đa dạng hóa bằng nhiều >





Ảnh: PanNature

nguồn lực khác ở trong nước, nhất là từ khối tư nhân thông qua các cơ chế tài chính và cấu trúc thể chế phù hợp. Các lý thuyết phát triển kinh tế thị trường dựa vào cạnh tranh, thương mại hóa “vốn tự nhiên” (commodification of nature) (Castree, 2003, Keulartz, 2013) hay phát triển các sáng kiến hợp tác công-tư như là sự thúc đẩy xã hội hóa, huy động các nguồn lực, cũng như tăng cường trách nhiệm xã hội môi trường cho doanh nghiệp gắn liền với các mục tiêu lâm nghiệp Việt Nam cũng cần phải được nghiên cứu và áp dụng.

### **Xác định rõ vai trò của rừng, lâm nghiệp trong thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững**

Chương trình nghị sự về phát triển của Liên hiệp quốc đến năm 2030 tập trung vào việc đạt được 17 mục tiêu phát triển bền vững (SDGs). Hầu hết các phân tích đều cho rằng rừng và lâm nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc đạt được ít nhất 15 trong số 17 mục tiêu này. Ở Việt Nam, nhận thức chung là rừng sẽ đóng một vai trò quan trọng, tuy nhiên chưa có các phân tích cụ thể cho thấy bảo vệ và phát triển rừng sẽ đóng góp như thế nào vào các SDGs. Độ che phủ rừng, chất lượng rừng, định nghĩa rừng, vai trò của rừng trong việc duy trì các dịch vụ hệ sinh thái và các chức năng khác sẽ ảnh hưởng tới mục tiêu phát triển bền vững như thế nào là các vấn đề cần phải được nghiên cứu, phân tích và xem xét thể chế hóa trong quản lý nhà nước ở các lĩnh vực có liên quan.

### **Tiếp cận cảnh quan, thúc đẩy nông lâm kết hợp nhằm tối ưu hóa sử dụng đất bền vững**

Tuy độ che phủ rừng ở Việt Nam đều đặn tăng lên hàng năm nhưng không thể phủ nhận một thực tế là rừng tự nhiên đang đối diện với tình trạng “rừng rỗng”, còn nhiều “khoảng trống” xen kẽ, đất quy hoạch lâm nghiệp nhưng chưa có rừng, hoặc đất rừng đặc dụng, phòng hộ nhưng bị xâm lấn, xâm canh để canh tác. Việc quản lý phủ xanh, phục hồi rừng và sử dụng có hiệu quả các diện tích này có giá trị quan trọng đối với mở rộng cảnh quan rừng, nâng cao giá trị của rừng, và giúp làm giảm sức ép lên tài nguyên rừng. Thiết lập các hành lang rừng (hành lang xanh) theo hướng đa mục tiêu dựa trên quy hoạch cảnh quan và nông lâm

kết hợp là tiếp cận có tính chiến lược, tạo nên các vành đai bảo vệ và kết nối các vùng rừng tự nhiên còn lại. Tiếp cận cảnh quan rừng cần được mở rộng áp dụng trên quy mô toàn lưu vực – nơi có nhiều triển vọng về thúc đẩy sự tham gia và chia sẻ lợi ích giữa khối tư nhân, nhà nước và cộng đồng trong sử dụng, chỉ trả DVMTR và phát triển kinh tế.

Ở nhiều địa phương đã thí điểm hoặc áp dụng các chính sách linh hoạt và cân bằng, cho phép người dân thực hiện các hoạt động kết hợp nông lâm ngư nghiệp như nuôi tôm trong rừng ngập mặn, canh tác dưới tán rừng, trồng rừng phân tán trên nương cà phê... Rõ ràng, cách tiếp cận đa mục tiêu này không chỉ tạo cho người dân cải thiện sinh kế mà còn giảm sức ép lên mất rừng và suy thoái rừng. Vì vậy cần phải tiến hành các đánh giá sử dụng đất để có thể xác định được mức độ phát triển sản xuất phù hợp tại khu vực đất quy hoạch cho lâm nghiệp nhưng chưa có rừng hoặc rừng nghèo kiệt, để tính toán các phương án phục hồi rừng, đảm bảo độ che phủ tối thiểu mà vẫn đảm bảo được đời sống của người dân. Sự kết hợp của hệ thống kiến thức bản địa với tiến bộ khoa học kỹ thuật về nông lâm kết hợp là nguyên tắc quan trọng để tối ưu hóa sử dụng đất bền vững. ■

#### **TÀI LIỆU THAM KHẢO:**

1. Angelsen, A., & Rudel, T. K. (2013). *Designing and implementing effective REDD + policies: A forest transition approach. Review of Environmental Economics and Policy*, 7(1), 91–113. <http://bit.ly/btcs00481>
2. Asian Development Bank (2000). *Study on the Policy and Institutional Framework for Forest Resources Management*. TA No. 3255 – VIE. Rome, Italy and Hanoi, Vietnam: Agriconsulting S.P.A.
3. Castella, J.C., Boissau, S., Nguyen Hai Thanh, Novosad, P., 2006. *The impact of forest land allocation on land use in a Mountainous Province of Vietnam*. *Land Use Policy* 23, 147–160.
4. Castree, N. (2003). *Commodifying what nature? Progress in Human Geography*. <http://bit.ly/btcs00482>
5. De Jong, W. (2010). *Forest rehabilitation and its implication for forest transition theory*. *Biotropica*, 42(1), 3–9. <http://bit.ly/btcs00483>
6. Dermawan, A., et al. (2013). *Testing a multi-scale scenario approach for smallholder tree plantations in Indonesia and Vietnam*. *Technological Forecasting and Social Change* 80(4): 762-771.
7. FAO. (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010*. FAO Forestry Paper 163. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Rome, Italy. (<http://bit.ly/btcs00473>)
8. Keulartz, J. (2013). *Conservation through Commodification? Ethics, Policy & Environment*, 16(3), 1–11. <http://bit.ly/btcs00484>
9. Lambin, E. F., & Meyfroidt, P. (2010). *Global Forest Transition: Balance of Evidence for a Coming End to Deforestation*. *Annual Review of Environment and Resources*, 36(1), 110301095711090. <http://bit.ly/btcs00485>
10. Liu, J., Liang, M., Li, L., Long, H., & De Jong, W. (2015). *Comparative study of the forest transition pathways of nine Asia-Pacific countries*. *Forest Policy and Economics*. <http://bit.ly/btcs00486>
11. Mather, A. . (1992). *The forest transition*. *Area*, 24(4), 367–379. <http://bit.ly/btcs00487>
12. Meyfroidt, P., & Lambin, E. F. (2011). *Global Forest Transition: Prospects for an End to Deforestation*. *Annual Review of Environment and Resources* (Vol. 36). <http://bit.ly/btcs00488>
13. Meyfroidt, P. and E. Lambin, (2008). *Forest transition in Vietnam and its environmental impacts*. *Global Change Biology*, 14 (6) 1319 - 1336.
14. Thomas Sikor (2012) *Tree plantations, politics of possession and the absence of land grabs in Vietnam*, *The Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, 1077-1101, DOI:10.1080/03066150.2012.674943
15. Phạm và cộng sự (2012). *Bối cảnh REDD+ ở Việt Nam: Nguyên nhân, đối tượng và thể chế*. Báo cáo chuyên đề 77. CIFOR, Bogor, Indonesia.
16. World Bank. 2011. *Readiness Preparation Proposal (RPP): The Socialist Republic of Vietnam, World Bank Forest Carbon Partnership Facility*, Washington DC





Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

# RỪNG Việt Nam

## sẽ có chủ thực sự?

Cải cách cần thiết về sở hữu và hưởng lợi đối với rừng tự nhiên

 Th.S. Nguyễn Hải Vân<sup>1</sup>

Rừng tự nhiên là rừng có sẵn trong tự nhiên hoặc phục hồi bằng tái sinh tự nhiên. Pháp luật Việt Nam quy định rừng tự nhiên là tài sản công, thuộc sở hữu toàn dân, vì thế nguồn tài sản này luôn phải đối mặt với những khó khăn, thách thức trong quản lý, bảo vệ. Trên thực tế, diện tích và chất lượng rừng tự nhiên được cho là liên tục suy giảm và bị đe dọa cạn kiệt mặc dù các hệ thống quản lý, bảo vệ đã được thiết lập từ trung ương đến cơ sở. Đã có nhiều ý kiến cho rằng rừng tự nhiên phải có chủ thực sự, chế độ sở hữu đối với rừng tự nhiên phải được minh định rõ ràng hơn, hay việc chấp nhận quyền sở hữu riêng, đồng sở hữu đối với rừng tự nhiên nên được luật hóa... nhằm giải quyết các khó khăn, thách thức hiện hữu. Nhân dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi sắp được trình Quốc hội thẩm tra và xem xét thông qua năm 2017, bài viết tổng hợp các ý kiến phân tích và bình luận xung quanh chủ đề này và đề xuất một số cải cách cần thiết trong tương lai. >

1. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)

## Rừng tự nhiên ở Việt Nam: Tài sản công và sở hữu toàn dân

Việt Nam công nhận tài nguyên thiên nhiên, trong đó có rừng, là nguồn tư liệu sản xuất thuộc sở hữu chung của toàn xã hội. Hiến pháp 1992 và Hiến pháp 2013 là những căn cứ pháp lý cao nhất khẳng định và củng cố chế độ sở hữu toàn dân đối với tài nguyên rừng; trong đó, rừng tự nhiên được định nghĩa là tài sản công và do Nhà nước đứng tên đại diện chủ sở hữu (Điều 197).

Chiếu theo Luật Dân sự 2015, quyền sở hữu đối với rừng tự nhiên sẽ bao gồm "... quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của luật" (Điều 158). Nhà nước, với vai trò đại diện chủ sở hữu sẽ có đầy đủ ba quyền này, trong đó: quyền chiếm hữu – cho phép nắm giữ, chi phối một cách trực tiếp hoặc gián tiếp đối với rừng tự nhiên (Điều 186); quyền sử dụng – cho phép khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ rừng tự nhiên và được chuyển giao cho người khác theo thỏa thuận hoặc theo quy định của pháp luật (Điều 189); và quyền định đoạt – cho phép chuyển giao quyền sở hữu tài sản, từ bỏ quyền sở hữu, tiêu dùng hoặc tiêu hủy tài sản, tức là rừng tự nhiên (Điều 192).

Dưới góc độ kinh tế, hệ thống rừng nói chung và rừng tự nhiên nói riêng, rất khó loại trừ việc sử dụng. Việc khai thác rừng của một chủ thể có thể sẽ làm hạn chế hưởng lợi từ rừng của một chủ thể khác (N.T.T Trang, 2013). Do đó, nếu không tồn tại hay vận hành không hiệu quả các thể chế có tính ngăn cấm hay loại trừ thì tài sản công như rừng tự nhiên sẽ trở thành một nguồn tài nguyên tiếp cận mở cho bất kỳ ai. Khi đó, người ta có xu hướng cạnh tranh sử dụng, khai thác rừng theo hướng tối đa hóa lợi ích cá nhân, không tính đến lợi ích của toàn xã hội. "Bi kịch tài sản công" (Tragedy of commons) (Hardin, 1968) do đó sẽ xảy ra và tài nguyên rừng sẽ cạn kiệt. Để tránh tình trạng này, cách thức phổ biến nhất mà các quốc gia thực hiện là phân bổ quyền sở hữu đối với loại tài sản công này; từ đó tạo lập nên hệ thống về quyền sở hữu, hưởng dụng - được định nghĩa là một nhóm quyền và lợi ích nhất định, tạo lập nên những mối quan hệ xã hội và các thể chế quản lý việc sử dụng và kiểm soát tài sản rừng; xác định rõ ai có quyền gì, sử dụng ra sao, trong thời gian bao lâu và trong những điều kiện gì.

Trong điều kiện Việt Nam, Nhà nước trực tiếp nắm giữ, quản lý, khai thác và định đoạt đối với rừng tự nhiên và trao quyền cho các chủ thể khác (hộ gia đình, cộng đồng, tổ chức, Ban quản lý rừng,...) để sử dụng và hưởng lợi. Trong đó, quyền sử dụng chủ yếu được thiết lập là quyền sử dụng đối với đất rừng (giao sổ đỏ) và lâm sản (chủ yếu là gỗ), trong khi hưởng lợi từ rừng của chủ thể tùy thuộc sự phân loại rừng và hình thức giao rừng. Khái niệm "chủ rừng" được quy định tại Luật BVPT 2004 "... là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất để trồng rừng, cho thuê đất để trồng rừng, công nhận quyền sử dụng rừng, công nhận quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng và nhận chuyển nhượng rừng từ chủ rừng khác" (Khoản 4, Điều 3). Theo đó, có 7 đối tượng chủ rừng chính được xác định, đó là: ban quản lý rừng phòng hộ, ban quản lý rừng đặc dụng; hộ gia đình, cá nhân trong nước; tổ chức kinh tế, tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam; người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam; đơn vị vũ trang; tổ chức nhiên

cứ khoa học. Mỗi loại chủ rừng được quy định riêng về quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm tương ứng với loại rừng mà họ được giao hoặc được thuê theo quy định pháp luật.

## Những vấn đề của chế độ sở hữu và hưởng lợi từ rừng tự nhiên hiện tại

Theo thống kê của Bộ NN&PTNT<sup>2</sup>, tính đến ngày 31/12/2015, cả nước có 14,061 triệu ha rừng, trong đó 10,175 triệu ha, tương đương 72,36% là rừng tự nhiên. Tuy độ che phủ rừng của Việt Nam không ngừng tăng lên mỗi năm nhưng chất lượng rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên lại đang trong tình trạng suy thoái nghiêm trọng do thường xuyên phải đối mặt với những sức ép rất lớn từ nạn phá rừng để khai thác lâm sản, xâm lấn hay chuyển đổi rừng sang mục đích khác. Tại sao chỉ rừng tự nhiên mới xảy ra tình trạng này?

### Mâu thuẫn, xung đột lợi ích và bất bình đẳng trong tiếp cận, hưởng lợi từ rừng

Ngược dòng lịch sử, độ che phủ rừng Việt Nam những năm 1943 là 43%. Tuy nhiên, trải qua giai đoạn chiến tranh và "đại lâm trường khai thác gỗ phục vụ phát triển đất nước" những năm 1980 đã khiến độ che phủ rừng giảm xuống chỉ còn 29%. Nguyên nhân được đề cập đến nhiều là do "rừng không có chủ". Với quyết tâm "tất cả các mảnh đất, mảng rừng đều có chủ", từ những năm 1990, nhà nước đã thực thi giao đất giao rừng (GDGR) như là một chính sách trọng tâm (T.X Phúc và T.H. Nghi, 2014). Tuy nhiên, việc thực hiện GDGR cũng phát sinh rất nhiều mâu thuẫn trong thực tế giữa các chủ thể khác nhau trên cùng địa bàn. Phổ biến là tình trạng tranh chấp giữa người dân địa phương sống gần rừng với các chủ rừng tổ chức (như ban quản lý, công ty lâm nghiệp, doanh nghiệp thuê rừng) mà xuất phát chủ yếu từ việc thiếu thông tin, thiếu đàm phán, bị loại trừ trong quá trình rà soát, quy hoạch và ra quyết định cũng như sự bất bình đẳng trong quyền tiếp cận và hưởng lợi từ rừng. Tình trạng chồng lấn về quyền sử dụng đất trong hệ thống rừng đặc dụng Việt Nam là một ví dụ điển hình (N.H.Vân & N.V.Dũng, 2014). Xuất phát từ những sai sót, lỗi kỹ thuật trong quá trình quy hoạch,

2. Quyết định 3158/QĐ-BNN-TCLN ngày 27/7/2016 về công bố hiện trạng rừng năm 2015





thành lập và mở rộng liên tục các khu rừng đặc dụng, nhiều diện tích đất lâm nghiệp (có rừng hoặc chưa có rừng) mà đã được nhà nước cấp quyền quản lý, sử dụng cho hộ gia đình, cộng đồng hoặc đã được sử dụng ổn định lâu đời lại bị quy hoạch vào trong ranh giới của các khu rừng đặc dụng và dẫn tới tình trạng “một đất hai chủ” hay nhập nhằng giữa “chủ đất” – “chủ rừng”. Tuy chưa dẫn đến những xung đột gay gắt nhưng hiện tượng chồng lấn được coi là một thách thức lớn, cản trở việc thực hiện có hiệu quả các mục tiêu quản lý, bảo vệ rừng (QLBVR) và bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH); ảnh hưởng đến sinh kế của người dân do hạn chế các quyền và cơ hội tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ tài nguyên rừng và đất rừng trong phạm vi ranh giới các khu rừng đặc dụng.

### **Từ “mỗi mảnh đất, mảnh rừng đều có chủ” đến những chủ rừng “hờ” của rừng tự nhiên...**

Như đã nói ở trên, Nhà nước (đại diện cho toàn dân) sẽ đóng vai trò chủ sở hữu tuyệt đối với rừng và chỉ công nhận quyền sở hữu đối với rừng trồng nên đối với những chủ thể được giao rừng tự nhiên, dù là chủ rừng, được cấp quyền sử dụng đất rừng (sổ đỏ) nhưng họ không có quyền sở hữu rừng. Nói cách khác, “chủ rừng” chỉ là một khái niệm hình thức mà hoàn toàn không có nội hàm. Bên cạnh đó, rừng tự nhiên được giao cũng chỉ giao để quản lý và bảo vệ, không phải giao để sử dụng. Vì vậy, việc giao này hoàn toàn không hình thành tài sản sở hữu đối với người được giao.

Đối với các ban quản lý rừng, mặc dù đang quản lý diện tích rừng tự nhiên tương đối lớn, chiếm tới 33% tổng diện tích rừng cả nước (T.X.Phúc và T.H. Nghị. 2014), song số diện tích này cũng đang phải đối mặt với nạn phá rừng, xâm lấn nhiều nhất. Nguồn kinh phí hạn chế, lực lượng mỏng lại phải duy trì kiểm soát trên một diện tích tương đối lớn, nguy cơ bị xâm phạm cao đã gây ra rất nhiều khó khăn và áp lực cho các ban quản lý trong công tác bảo vệ rừng. Hơn thế nữa, dù là chủ rừng, nhưng chức năng của các ban quản lý hiện nay lại thiên về quản lý nhà nước nhiều hơn, chế độ “hưởng lợi” từ rừng mà họ đang bỏ công quản lý, bảo vệ gần như không có, không được phép chuyển nhượng, góp vốn, bảo lãnh giá trị quyền sử dụng rừng như các chủ rừng khác...; ngay cả các hoạt động liên doanh – liên kết kinh doanh du lịch sinh thái cũng vướng rất nhiều vấn đề. Bên cạnh đó, ngoài việc

cố gắng bảo vệ các cây gỗ lớn thì các loại lâm sản ngoài gỗ như: cây thuốc, rau rừng, măng, mật ong... lại đang được coi như “nguồn tiếp cận mở”. Các ban quản lý được giao rừng nhưng ai vào rừng thu hái lâm sản ngoài gỗ cũng được. Như vậy, người được giao rừng chỉ như những “ông chủ hờ” của rừng.

Chính sách GDGR cho hộ gia đình, cá nhân có từ những năm 90 và trong gần 30 năm qua, hàng triệu ha rừng tự nhiên nghèo kiệt, đất trống đồi trọc đã được giao để người dân bảo vệ và phát triển rừng. Đến nay, rất nhiều diện tích đã trở thành rừng tự nhiên tái sinh. Nếu chiếu theo quy định, “rừng tự nhiên” là tài sản công, Nhà nước đại diện chủ sở hữu... thì công sức bao nhiêu năm qua của người dân được giao rừng gần như mất trắng (?). Trường hợp rừng cộng đồng Vi Chring ở xã Hiếu (Kon Tum) là một ví dụ. Năm 2008, cộng đồng thôn được nhận 808,8 ha rừng sản xuất là rừng tự nhiên với mục tiêu thực hiện các nhiệm vụ bảo vệ, làm giàu rừng, phát triển lâm sản ngoài gỗ và sử dụng rừng bền vững. Theo thiết kế phương án quản lý rừng bền vững, sau 5 năm, cộng đồng có thể khai thác gỗ nhằm mục đích sử dụng cộng đồng và phần dư được bán theo mục đích thương mại để tạo thu nhập cho cộng đồng, gây quỹ phát triển rừng cộng đồng, trích nộp thuế tài nguyên và cho UBND xã phục vụ cho quản lý rừng với tổng thu nhập từ gỗ thương mại lên đến 1,7 tỷ. Tuy nhiên, tuyên bố “đóng cửa rừng tự nhiên” của Chính phủ từ năm 2010 vô hình chung... đã khóa chặt cơ hội được hưởng lợi của cộng đồng này khi không cơ quan nào “dám” phê duyệt cho họ khai thác dù là theo thiết kế bền vững. Đây chính là điểm bất cập “góp phần” triệt tiêu gần như hoàn toàn động lực của các chủ thể, nhất là hộ gia đình, cộng đồng nghèo khi nhận giao rừng tự nhiên: “... giao mà không được làm gì, không được hưởng gì thì tôi cũng không muốn nhận”. Thậm chí, rất nhiều các hộ gia đình được giao rừng tự nhiên đều muốn chặt rừng để thành rừng sản xuất, rừng trồng bởi đơn giản, với rừng trồng, họ được thừa nhận quyền sở hữu đối với rừng.

### **Cải cách cần thiết về quyền sở hữu và hưởng dụng rừng tự nhiên**

Để giải quyết những vấn đề bất cập ở trên, cần thiết phải có những cải cách lớn để thiết lập một chế độ sở hữu và hưởng lợi từ rừng tự nhiên rõ ràng và phù hợp hơn nhằm một mặt hỗ trợ cơ quan quản lý trong công tác quản lý bảo vệ rừng, cải thiện hiệu quả nguồn lợi trên toàn bộ hệ thống, mặt khác đáp ứng nhu cầu sử dụng rừng và hưởng lợi từ rừng của người dân các địa phương.

Thứ nhất, cần xem lại định nghĩa về “rừng”. Trong dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi, rừng được định nghĩa là “... hệ sinh thái gồm quần thể thực vật rừng, động vật rừng, vi sinh vật rừng và các yếu tố khác, trong đó thành phần chính là cây gỗ, tre, nứa, họ dứa có chiều cao trên 5 m đối với hệ thực vật núi đất hoặc trên 2 m đối với các hệ thực vật khác, đạt độ tàn che từ 0,1 ha trở lên; diện tích liền vùng từ 0,5 ha trở lên”. Định nghĩa này sẽ là cơ sở để phân biệt rừng với các diện tích có thực vật khác, không phải rừng. Tuy nhiên, đây vẫn là định nghĩa thuần túy khoa học lâm nghiệp. Trong khi đó, các quy định về cơ chế quản lý, quyền, lợi ích và trách nhiệm liên quan lại được xây dựng dựa trên chế >



Ảnh: Hoàng Xuân Thủy/PanNature

3. Phỏng vấn cộng đồng A, huyện Ajupa, Gia Lai ngày 10-12-2016.

độ sở hữu về rừng – coi rừng dưới dạng tài sản, theo pháp luật Dân sự. Điều này dẫn đến những khó khăn khi áp dụng trong thực tế khi phải liên kết giữa các luật với nhau để xác định rõ ràng về quyền và nghĩa vụ liên quan đến rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên.

*Thứ hai*, cần thiết phải thay đổi quy định về phân loại rừng. Chế độ sở hữu đối với rừng hiện nay chỉ phân ra theo hai loại là rừng tự nhiên là tài sản công, sở hữu toàn dân và rừng trồng thuộc sở hữu tư hoặc tập thể. Tuy nhiên, trong hệ thống phân loại rừng lại có 3 loại căn cứ vào chức năng: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Điều này dẫn tới những khó khăn và phức tạp trong việc phân quyền sở hữu đối với từng loại rừng và từng chủ thể được giao loại rừng liên quan.

Phương án tối ưu, có thể nên căn cứ vào mục tiêu sử dụng, phân chia thành hai loại rừng như đề án ban đầu (Bộ NN&PTNT, 2014): (i) Rừng sản xuất hay rừng kinh tế: gồm toàn bộ diện tích rừng sản xuất, rừng phòng hộ xung yếu và ít xung yếu hiện nay; (ii) Rừng bảo vệ, bảo tồn: bao gồm toàn bộ diện tích rừng đặc dụng và rừng phòng hộ rất xung yếu. Cách thức phân loại mới này sẽ phù hợp với quy định của quốc tế, thuận lợi cho tổ chức quản lý một cách thống nhất, một mặt, giúp nhà nước có thể tập trung được nguồn lực ưu tiên cho các khu vực rừng bảo vệ, bảo tồn có giá trị đa dạng sinh học cao, mặt khác cũng tạo điều kiện mở rộng rừng sản xuất chuyên canh, thu hút các nguồn lực xã hội khác đầu tư. Đi kèm với cách phân loại này, cần thiết lập các quy chế, hệ thống về quyền cụ thể đối với từng loại rừng được phân loại. Có lợi ích từ rừng và hưởng lợi từ rừng thì mới có thể tạo được động lực thu hút người dân tham gia bảo vệ rừng. Đây là những quyền bề mặt mà người chủ sở hữu là Nhà nước, nên chấp nhận “hy sinh” bớt để các chủ thể khác được hưởng. Như vậy thì mới hy vọng... rừng có chủ.

Trong hơn 10 triệu ha rừng tự nhiên hiện nay, cần xác định rõ diện tích nào thuộc sở hữu nhà nước, diện tích nào có thể chuyển thành sở hữu chung (cộng đồng) hay sở hữu tư nhân. Với các diện tích rừng tự nhiên cần phải bảo vệ thì chuyển sang loại rừng bảo vệ, là tài sản công, sở hữu toàn dân và nhà nước cần tập trung đầu tư nguồn lực để bảo vệ. Với rừng tự nhiên (có thể nghèo kiệt, hoặc trước đây nghèo kiệt) là rừng sản xuất thì nên được công nhận tài sản của chủ rừng, thuộc sở hữu riêng hoặc sở hữu chung (cộng đồng). Chủ rừng cần được phép khai thác theo quy trình quản lý và khai thác rừng bền vững. Quy định này sẽ tạo nên động lực lớn cho phát triển và khai thác rừng sản xuất là rừng tự nhiên từ ngay các chủ rừng.

*Thứ ba*, thúc đẩy xã hội hóa nghề rừng cần thông qua việc nâng cao hiệu quả các hình thức sở hữu đối với rừng. Xã hội hóa trong ngành lâm nghiệp được hiểu là sự tham gia rộng rãi của các chủ thể trong xã hội như hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng và tổ chức vào thực hiện các hoạt động như trồng rừng, bảo vệ rừng, khai thác, chế biến lâm sản và các DVMTR, mang lại lợi ích cho các chủ thể tham gia, mà trước đó hoạt động này là do các cơ quan nhà nước thực hiện. Quá trình này cũng tạo cơ hội tiếp cận rừng bình đẳng hơn cho mọi cá nhân trong xã hội, trao quyền định đoạt nhiều hơn cho các chủ rừng đang trực tiếp quản lý rừng, chủ rừng cũng hưởng lợi ích nhiều hơn từ chính khu rừng họ đầu tư sản xuất thay vì thông qua các hoạt động của Nhà nước.

Nhu cầu vốn đầu tư cho trồng và phục hồi rừng tự nhiên là rất lớn, tổng diện tích là 10 triệu ha, với đơn giá tối thiểu 5 triệu/ha/25 năm (200.000/ha/năm) thì nhu cầu vốn hàng năm cũng là 5.000 tỷ đồng. Ngân sách nhà nước rõ ràng không thể bao cấp toàn bộ diện tích này. Xã hội hóa một bộ phận rừng tự nhiên, hay nói cách khác là đa dạng hóa hình thức sở hữu rừng tự nhiên, công nhận sở hữu riêng và sở hữu chung bên cạnh sở hữu toàn dân sẽ tạo điều kiện thu hút vốn đầu tư, bảo vệ và phát triển rừng tự nhiên, đặc biệt là rừng nghèo kiệt và rừng non đang phục hồi thành rừng tốt, có giá trị kinh tế và môi trường.

*Thứ tư*, xem xét thêm các định nghĩa về sở hữu và quyền đối với các loại hàng hóa sinh thái: dịch vụ môi trường rừng và các-bon. Từ đầu những năm 2000, xu hướng “thương mại hóa” vốn tự nhiên thông qua các cơ chế như chi trả dịch vụ môi trường rừng, sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) đang ngày một phổ biến. Ở Việt Nam, chi trả dịch vụ môi trường rừng đã trở thành chính sách quốc gia và REDD+ cũng đang trong quá trình thực hiện để nhận chi trả. Điều này đã phát sinh vấn đề pháp lý: quyền sở hữu và hưởng lợi đối với các hàng hóa mới của hệ sinh thái rừng cần được thiết lập như thế nào với tư cách là một loại tài sản, có thể được mua bán, trao đổi trên thị trường? Đây cũng là một nội dung mới mà dự thảo Luật BVPTTR cần quan tâm.

## Tạm kết

Là văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất trong lĩnh vực lâm nghiệp, sau 12 năm thực hiện, Luật BVPTTR 2004 đang chính thức được dự thảo sửa đổi và sẽ trình Quốc hội thông qua vào cuối năm 2017. Đặt nội dung hưởng lợi từ rừng ở vị trí trung tâm để tạo nên các động lực trong bảo vệ, phát triển rừng cũng như đẩy mạnh phát triển nghề rừng trong nền kinh tế thị trường, quy định về “sở hữu rừng”, do đó, được đánh giá là một trong bốn thay đổi lớn nhất của Dự thảo Luật mới. Đây sẽ là cơ sở nền tảng cho việc xác lập rõ ràng hơn chế độ sở hữu và hưởng lợi từ tài nguyên rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên đối với từng chủ thể liên quan. Hy vọng những góp ý trên đây sẽ được ban soạn thảo cũng như các nhà hoạch định chính sách xem xét để có những cải cách cần thiết, phù hợp hơn, đáp ứng được đầy đủ nhu cầu sinh kế của người dân sống gần bó với rừng, hướng tới mục tiêu bảo vệ, phát triển rừng, cũng như hài hòa các mối quan hệ xã hội, thể chế, quản lý đối với rừng tự nhiên trong thực tiễn. ■


### TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ NN&PTNT (2014). Báo cáo đánh giá 10 năm thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004. Bộ NN&PTNT, Hà Nội, Việt Nam.
2. Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. Science, 162, 1243–1248. <http://bit.ly/btcs00474>
3. Nguyễn Hải Vân & Nguyễn Việt Dũng (2014). Chống lấn quyền sử dụng đất: Thách thức cho quy hoạch và quản lý rừng đặc dụng. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature). Hà Nội, Việt Nam.
4. T.X.Phuc & T.H.Nghi (2014). Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao. Tropenbos International Vietnam, Huế, Việt Nam.
5. Nguyễn Thị Thu Trang (2012). Phân quyền sở hữu tài sản trong giao rừng cho cộng đồng ở Tây Nguyên. Luận văn Thạc sĩ Kinh tế. Chương trình giảng dạy kinh tế Fubright. Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam.



# “BẢO HỘ QUYỀN”

## để thu hút đầu tư tư nhân vào lâm nghiệp

 Nguyễn Minh Đức<sup>1</sup>

Ảnh: PanNature

*Dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi đã có những thay đổi đáng chú ý, đặc biệt là về thu hút đầu tư tư nhân vào rừng và lâm nghiệp. Tuy nhiên, để thu hút đầu tư tư nhân vào hai lĩnh vực đặc biệt quan trọng này, điều cần thiết nhất là cần bảo hộ quyền cho các nhà đầu tư. Để làm được điều này, các quy định cụ thể của Luật sửa đổi nên được xây dựng theo hướng ghi nhận cơ bản quyền của chủ rừng và hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào các quyết định của chủ rừng.*

### Hình thức sở hữu rừng

Điều 7 Dự thảo quy định về sở hữu rừng với 2 hình thức là *sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và sở hữu của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư*. Việc quy định rừng tự nhiên (kể cả nguyên sinh và thứ sinh đều thuộc sở hữu Nhà nước là hợp lý, phù hợp với Hiến pháp. Tuy nhiên, cần thống nhất cách hiểu quy định này. Theo đó, đây chỉ là quy định nhằm xác lập quyền sở hữu ban đầu đối với rừng chưa có chủ. Giả sử rừng tự nhiên đã được Nhà nước xác lập quyền sở hữu, sau đó Nhà nước chuyển giao quyền sở hữu cho cá nhân, tổ chức khác thì rừng đó chuyển thành sở hữu tư nhân. Cá nhân, tổ chức này có

toàn quyền của chủ sở hữu tương tự như rừng trồng chứ không có bất kỳ hạn chế nào vì lý do đó là rừng có nguồn gốc tự nhiên.

Cách tiếp cận này cũng tương tự như các tài nguyên khác như khoáng sản hay tài nguyên nước. Đối với khoáng sản, khi còn ở trong lòng đất thì thuộc sở hữu Nhà nước nhưng khi Nhà nước đã cấp phép và doanh nghiệp khai thác thì chuyển thành sở hữu của doanh nghiệp. Nước thiên nhiên thuộc sở hữu của Nhà nước nhưng khi Nhà nước đã cấp phép và doanh nghiệp đã đóng chai, bán nước đó thì thuộc sở hữu của doanh nghiệp. Điều này cần được minh định trong toàn bộ nội dung của luật.

### Quy hoạch và quản lý rừng

Dự thảo hiện nay đang yêu cầu phải lập quy hoạch phát triển bền vững đối với cả ba loại rừng: phòng hộ, đặc dụng và sản xuất, kể cả rừng thuộc sở hữu Nhà nước và thuộc sở hữu tư nhân. Điều này chỉ nên áp dụng đối với rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng thuộc sở hữu Nhà nước. Riêng đối với rừng sản xuất thuộc sở hữu tư nhân thì không lập quy hoạch bởi rừng sản xuất thuộc sở hữu tư nhân (không có chức năng phòng hộ hay đặc dụng) thì được hiểu rằng không có ảnh hưởng đến lợi ích công cộng, vì vậy tư nhân có toàn quyền trong việc trồng, phát triển, bảo vệ, khai thác mà không phụ thuộc vào quy hoạch Nhà nước. Quy hoạch chỉ nên dừng lại ở những nội dung có liên quan đến (1) tài sản nhà nước và (2) lợi ích công cộng. Lợi ích công cộng được thể hiện thông qua việc phân loại rừng theo chức năng phòng hộ và đặc dụng. Nằm ngoài hai yếu tố này thì nên để xã hội tự do, Nhà nước không nên can thiệp. >

1. Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam

## Quản lý rừng sản xuất

Mặc dù các quyền của chủ rừng đối với rừng sản xuất hiện nay đã được Dự thảo ghi nhận, song rất nhiều các quyền này vẫn ghi "theo quy chế quản lý rừng". Mặc dù tinh thần chung của Dự thảo và Quyết định 49/2016/QĐ-TTg về quy chế quản lý rừng sản xuất là khuyến khích mạnh mẽ việc đầu tư vào rừng sản xuất, tuy nhiên, các quy định cụ thể lại không thể hiện được điều này. Đặc biệt, tại Quyết định 49 vẫn có quy định yêu cầu chủ rừng sản xuất phải có hồ sơ thiết kế khai thác rừng được Sở NNPTNT phê duyệt hàng năm trước khi được khai thác rừng của chính mình. Quy định này cần được xóa bỏ và việc ghi nhận quyền tự chủ quyết định khai thác gỗ trên rừng sản xuất thuộc sở hữu tư nhân cần được ghi nhận trong Luật.

Có thể sẽ có ý kiến cho rằng việc trao quyền quá lớn cho chủ rừng là sự buông lỏng quản lý của Nhà nước. Ví dụ, trao quyền khai thác gỗ cho chủ rừng sản xuất mà không có sự kiểm soát của Nhà nước sẽ dẫn đến tình trạng chủ rừng chặt phá rừng quá mức để khai thác lấy gỗ, làm suy giảm diện tích rừng của Việt Nam. Tuy nhiên, cần thống nhất quan điểm rõ ràng rằng, chỉ khi nào Nhà nước trao toàn bộ quyền sở hữu, hưởng dụng mới có thể khiến chủ rừng yên tâm đầu tư.

Một trong những yếu tố quan trọng để nhà đầu tư quyết định bỏ vốn là họ phải nhìn ra cơ hội rút lui khỏi thị trường khi cần thiết. Đơn cử như việc gửi tiền vào ngân hàng, nếu người dân biết rằng rút tiền ra có thể sẽ gặp khó khăn thì họ sẽ hạn chế gửi tiền. Hay như trước đây Nhà nước có quy định muốn mổ trâu, mổ bò phải xin phép với lý do bảo vệ sức kéo. Tuy nhiên, chính quy định này làm giảm động lực đầu tư nuôi trâu bò của người dân và doanh nghiệp bởi họ không thể chắc chắn rằng khi cần tiền gấp họ có thể bán con trâu, con bò đó để mổ thịt. Đầu tư vào rừng cũng vậy, nếu các quyền của chủ rừng như bán lại, sang nhượng, quyền thế chấp để vay vốn, quyền khai thác lâm sản (cả gỗ và lâm sản ngoài gỗ), quyền cho thuê lại phục vụ du lịch, nghiên cứu khoa học... không được pháp luật ghi nhận và bảo vệ thì chính là sự cản trở nhà đầu tư bỏ tiền vào lâm nghiệp.

Việc ghi nhận vững chắc quyền tự quyết định việc khai thác gỗ của chủ rừng sản xuất không chỉ có ý nghĩa thu hút đầu tư mà còn giúp cung cấp thêm gỗ cho các hoạt động chế biến, thị trường gỗ từ các khu rừng sản xuất. Điều này làm giảm áp lực lên hoạt động khai thác gỗ trái phép tại các khu rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, nơi mà cây gỗ có ý nghĩa cho lợi ích công cộng.

Thực tế nhiều doanh nghiệp phản ánh là việc xin Sở NNPTNT phê duyệt kế hoạch khai thác gỗ rừng sản xuất hàng năm rất khó khăn. Do chỉ tiêu độ che phủ rừng là một trong những chỉ tiêu trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của địa phương nên các Sở NNPTNT thường tìm cách gây khó khăn khi doanh nghiệp có nhu cầu khai thác tài sản của chính mình. Chính sách này những tưởng theo hướng "khuyến khích trồng, hạn chế chặt" rừng sản xuất sẽ có tác dụng tăng độ che phủ rừng. Nhưng trên thực tế, nhiều doanh nghiệp và người dân đã chuyển hướng đầu tư sang lĩnh vực khác thay vì đầu tư vào rừng vì quyền rút lui khỏi thị trường của họ bị gây khó dễ.

## Quản lý rừng phòng hộ

Như đã đề cập trong phần quan điểm tiếp cận, chỉ khi nào các quyền tài sản của chủ rừng được bảo đảm thì cá nhân, tổ chức mới có thể yên tâm đầu tư vào rừng. Dự thảo đã cho phép giao rừng cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình cá nhân (Điều 21.2), tuy nhiên, kể cả khi đã được giao thì quyền của chủ sở hữu rừng vẫn bị hạn chế rất nhiều, chưa thực sự thông thoáng để thu hút đầu tư.

Cần thống nhất cách tiếp cận rằng rừng phòng hộ là rừng có mục đích chính là để phòng hộ chống lũ lụt, chắn gió, chắn cát, chắn sóng, bảo vệ môi trường... Xuất phát từ mục đích đó, cách thức tốt nhất để quản lý loại rừng này là dựa vào quy chuẩn kỹ thuật áp dụng cho từng khu rừng phòng hộ. Cụ thể:

- Mỗi khu rừng phòng hộ để đáp ứng chức năng của mình (chắn gió, chắn cát...) thì cần trồng loại cây nào, chiều cao tối thiểu bao nhiêu, mật độ cây tối thiểu là bao nhiêu... Các quy chuẩn mang tính tối thiểu này sẽ do Nhà nước ban hành áp dụng cho từng khu rừng, phù hợp với nhu cầu phòng hộ của khu vực xung quanh.



Anh: Pam Nature





Ảnh: PanNature

## Giao, cho thuê và thu hồi rừng

Quy định về thu hồi rừng trong Dự thảo hiện nay được thiết kế tương tự như quy định về thu hồi đất trong Luật Đất đai. Mặc dù rừng luôn gắn liền với đất, song cách tiếp cận này không hợp lý xuất phát từ sự khác biệt căn bản giữa hai loại tài nguyên là đất đai và rừng.

*Thứ nhất*, về bản chất, đất đai là tài nguyên bề mặt, nên toàn bộ đất đai là tài nguyên thiên nhiên, kể cả đất do con người chủ động lấn biển thì cũng là tài nguyên thiên nhiên, nên toàn bộ đều thuộc sở hữu toàn dân, không có sở hữu tư nhân. Còn rừng có thể là rừng tự nhiên, hoặc rừng trồng, do đó, tồn tại rừng thuần túy thuộc sở hữu tư nhân.

*Thứ hai*, đất đai có đặc tính không tiêu hao, việc khai thác sử dụng đất không làm suy chuyển diện tích bề mặt của tài nguyên đất đai. Ngược lại, rừng là tài sản tiêu hao, một số hình thức khai thác rừng như tham quan du lịch, nghiên cứu khoa học, khai thác lâm sản ngoài gỗ không

- Mỗi khu rừng phòng hộ sẽ được tổ chức đấu giá/đấu thầu để giao cho tổ chức, cá nhân làm chủ sở hữu, hoặc giao cho cộng đồng dân cư địa phương. Đối với cánh rừng nào không có tổ chức, cá nhân nhận đấu giá/đấu thầu hoặc rừng phòng hộ đặc biệt quan trọng không thể giao cho tư nhân (được cụ thể hóa bằng các tiêu chí rõ ràng) thì chính quyền địa phương tổ chức việc bảo vệ.
- Tổ chức, cá nhân làm chủ rừng lúc này có toàn quyền (không phải xin phép cơ quan nhà nước) thực hiện các hoạt động bảo vệ, phát triển, cho thuê, cho thuê lại, cho thuê môi trường, thể chấp, góp vốn, khai thác lâm sản (kể cả gỗ), hưởng dụng, thụ hưởng tiến chi trả dịch vụ môi trường rừng từ khu rừng đó... miễn là luôn duy trì điều kiện của khu rừng cao hơn so với quy chuẩn tối thiểu được ban hành bởi cơ quan nhà nước.
- Quy định này được bảo đảm thực thi bằng các biện pháp thanh tra, kiểm tra thường xuyên của chính quyền địa phương và các chế tài hành chính, hình sự. Có thể gia cố thêm các biện pháp bảo đảm thực thi thông qua điều kiện của người được giao hoặc các quy định về kỹ quỹ, mua bảo hiểm bắt buộc...

Một cơ chế như vậy sẽ cho phép tối đa hóa quyền của chủ rừng đối với tài sản mình được giao quản lý, đồng thời vẫn gắn chặt trách nhiệm của chủ rừng trong việc duy trì chức năng phòng hộ của rừng. Như vậy, người dân và doanh nghiệp có thể yên tâm nhận giao rừng phòng hộ của Nhà nước để khai thác mà chỉ cần bảo đảm các mục tiêu phòng hộ đã được đề ra trong quy chuẩn kỹ thuật.


làm tiêu hao rừng, nhưng việc khai thác gỗ hoặc sự cố cháy rừng sẽ làm tiêu hao tài sản. Nếu rừng đã bị khai thác lấy gỗ thì không thể thu hồi.

Do đó, việc giao, cho thuê và thu hồi rừng có nhiều nét giống với việc quản lý công sản là công trình xây dựng hơn là so với đất đai. Vì vậy, các quy định về giao rừng, cho thuê rừng và thu hồi rừng cần được chỉnh sửa như sau: Nếu việc chuyển sở hữu từ nhà nước sang tư nhân không xác định thời hạn mà không cho phép khai thác gỗ rừng (rừng phòng hộ, rừng đặc dụng) thì cần được gọi là giao rừng. Nếu việc chuyển sở hữu từ nhà nước sang tư nhân có xác định thời hạn mà không cho phép khai thác gỗ thì gọi là cho thuê rừng. Nếu việc chuyển sở hữu từ nhà nước sang tư nhân mà cho phép khai thác toàn bộ gỗ rừng (rừng sản xuất), kể cả có thời hạn hay không có thời hạn thì phải được gọi là bán rừng. Thời hạn ở đây chỉ có ý nghĩa là thời hạn giao đất, cho thuê đất với mục đích sử dụng đất là trồng rừng chứ không thể hiểu là thời hạn cho thuê rừng. Các hợp đồng/quyết định giao, cho thuê, bán rừng này cần được thể hiện đúng bản chất của các giao dịch giao, cho thuê, bán tương ứng.

Tương tự, đối với việc thu hồi rừng, cũng cần xác định chính xác bản chất của việc này. Nếu việc chuyển sở hữu từ tư nhân sang nhà nước đối với rừng đã được giao, cho thuê như trên thì được gọi là thu hồi rừng. Nếu việc chuyển sở hữu từ tư nhân sang nhà nước đối với rừng không thuộc trường hợp trên thì phải được gọi là trưng mua rừng, và thực hiện theo pháp luật về trưng mua tài sản.

Rõ ràng, đối với trường hợp rừng thuộc sở hữu của tư nhân thuộc hai trường hợp (1) do tư nhân đầu tư phát triển hoặc (2) tư nhân đã nhận chuyển nhượng từ Nhà nước mà được phép khai thác gỗ thì đây thuần túy là tài sản của tư nhân và chủ sở hữu có toàn quyền đối với tài sản của mình. Việc Nhà nước muốn lấy lại vì bất kỳ lý do gì thì đều phải được coi là trưng mua tài sản. ■

# CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN RỪNG TRỒNG GỖ LỚN: Thách thức & Khuyến nghị

 TS. Đoàn Diễm<sup>1</sup>

Ảnh: PanNature

*Từ năm 2008, Nhà nước đã có chính sách khuyến khích người dân trồng rừng sản xuất gỗ lớn theo Quyết định 147/2007/QĐ-TTg nhằm tăng thu nhập cho người làm nghề rừng, đặc biệt là bà con đồng bào miền núi, đồng thời góp phần bảo vệ môi trường, sinh thái. Đến nay, sau gần 10 năm thực hiện, chính sách này vẫn tiếp tục được bổ sung, chỉnh sửa theo hướng tạo điều kiện cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tham gia đầu tư trồng các loài cây sản xuất gỗ lớn. Tuy nhiên, bên cạnh một số thuận lợi và những kết quả đạt được, việc thực thi chính sách cũng đối mặt với không ít khó khăn, bất cập.*

## Cơ hội song hành thách thức

Các mô hình trồng rừng gỗ lớn nhận được nhiều sự ủng hộ từ các nhà quản lý và chuyên gia bởi xét về cả lý thuyết và thực tiễn áp dụng thì rừng gỗ lớn mang lại lợi ích kinh tế cao hơn cho các hộ gia đình, đồng thời giúp bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu. Về chi phí đầu tư, trồng rừng gỗ lớn cũng có chi phí thấp hơn so với trồng rừng gỗ nhỏ do giai đoạn về sau chủ yếu là chi phí bảo vệ rừng thay vì phải tái đầu tư chi phí giống, công trồng, chăm sóc. Mặt khác, nhu cầu gỗ lớn cho xuất khẩu và tiêu dùng trong nước ngày càng gia tăng nên càng tạo điều kiện, môi trường cho các mô hình trồng rừng gỗ lớn phát triển.

Dù vậy, các mô hình trồng rừng gỗ lớn vẫn chưa tạo được hiệu quả thực sự do gặp nhiều khó khăn trong khi triển khai. Vấn đề mắc đầu tiên là vấn đề quy hoạch quỹ đất để trồng rừng sản xuất còn khá hạn chế, manh mún, thậm chí đan xen giữa các chủ rừng nhà nước và hộ gia đình cũng như giữa các loại rừng với nhau. Điểm bất lợi thứ hai là trồng rừng gỗ lớn có chu kỳ kinh doanh dài trong khi thủ tục vay vốn từ các ngân hàng còn rất khó khăn, thời gian cho vay ngắn, khó tiếp cận, do đó, các doanh nghiệp và hộ gia đình thường trồng rừng gỗ nhỏ để xoay vòng vốn nhanh. Khó khăn tiếp theo là vấn đề cơ sở hạ tầng lâm nghiệp và quản lý giống. Hiện Việt Nam chưa xây dựng được các vùng cung cấp nguyên liệu gắn với công nghiệp chế biến gỗ cũng như hệ thống đường lâm nghiệp và các cơ sở hạ tầng khác phục vụ cho các vùng chuyên canh trồng rừng. Vấn đề quản lý giống và quy trình kỹ thuật cũng chưa tốt. Tuy đã có nhiều giống mới được Bộ NN&PTNT công nhận nhưng mới trong giai đoạn khảo nghiệm mà chưa được nhân giống để chuyển giao, cung cấp cho sản xuất quy mô lớn cũng như chưa có giống và nguồn giống phù hợp cho trồng rừng gỗ lớn và trồng rừng gỗ nhỏ theo từng vùng, từng điều kiện lập địa. Dù vậy, điểm đáng quan ngại nhất vẫn là tâm lý các hộ trồng rừng chưa thực sự mong muốn trồng rừng gỗ lớn, các chủ rừng cho rằng trồng rừng gỗ nhỏ (5 – 7 năm) có hiệu quả kinh tế cao hơn do có nguồn thu nhanh hơn, có thể sớm quay vòng đầu tư tiếp thay vì chỉ nhận một lần thu nhập nếu phát triển gỗ lớn. Mặt khác, sức ép về dân số và phát triển kinh tế vùng núi cũng khiến công tác bảo vệ rừng, nhất là đối với rừng sản xuất là rừng trồng gỗ lớn gặp khó khăn hơn. Đó là chưa kể tới những rủi ro về thiên tai, cháy rừng xảy ra trong khi nhà nước chưa có chính sách bảo hiểm đối với rừng trồng, trong đó có rừng trồng gỗ lớn.

1. Hội Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam



## Khi chính sách chưa tạo động lực phát triển

Quyết định số 147/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2015 được xem là chính sách đầu tiên khuyến khích người dân trồng rừng sản xuất gỗ lớn, tuy nhiên, chính sách này chưa thực sự tạo động lực thúc đẩy người dân tham gia. Cụ thể, Điều 5 Quyết định 147 quy định điều kiện nhận hỗ trợ đầu tư trồng rừng là "đối với chủ rừng thì phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; đối với doanh nghiệp nhà nước phải là đất trồng rừng sản xuất đã được giao khoán cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng ổn định lâu dài (trong khi các doanh nghiệp thường khoán theo chu kỳ kinh doanh hoặc theo công đoạn)" – điều này khiến các hộ và doanh nghiệp rất khó tiếp cận nguồn vốn hỗ trợ. Thêm vào đó, mức hỗ trợ 3 triệu đồng/ha cho trồng rừng gỗ lớn và 2 triệu đồng/ha cho trồng rừng gỗ nhỏ là quá thấp, thủ tục phức tạp nên không hấp dẫn các hộ gia đình.

Năm 2011, Chính phủ ban hành Quyết định số 66/2011/QĐ-TTg về sửa đổi, bổ sung Quyết định 147/2007/QĐ-TTg theo hướng nâng mức hỗ trợ trồng rừng gỗ lớn lên 4,5 triệu đồng/ha. Riêng với các hộ gia đình thuộc 63 huyện nghèo, mức hỗ trợ được nâng từ 5 triệu đến 10 triệu đồng/ha (theo Quyết định số 2621/QĐ-TTg ngày 31/12/2012), tuy nhiên những định mức này cũng chưa thực sự khuyến khích người dân trồng rừng gỗ lớn. Theo đơn giá trồng rừng hiện nay (ở khu vực khó khăn trung bình), các hộ phải bỏ ra tổng chi phí 25 - 30 triệu đồng/ha/7 năm (đối với cây chu kỳ kinh doanh ngắn), bao gồm: chi phí chuẩn bị hiện trường trồng rừng, giống, phân bón, nhân công, tiền chăm sóc cho 3 năm đầu, tiền bảo vệ rừng cho các năm tiếp theo đến khi khai thác. Đối với khu vực khó khăn như vùng dân tộc, miền núi, chi phí trồng rừng còn cao hơn rất nhiều. Do đó, phần kinh phí còn thiếu để trồng rừng, các hộ gia đình phải đi vay để bù vào, mặc dù được vay ưu đãi, song khoản chi phí này vẫn là gánh nặng cho các hộ nghèo, đặc biệt đối với các hộ trồng rừng có chu kỳ kinh doanh dài với nhiều rủi ro. Thậm chí, theo Dự thảo sửa đổi Quyết định 147, việc tăng hỗ trợ trồng rừng gỗ lớn lên mức 8 triệu đồng/ha cũng chưa khuyến khích các hộ tham gia đầu tư.

Liên quan đến chính sách hỗ trợ đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng trong lĩnh vực lâm nghiệp, Chính phủ cũng ban hành một số quyết định như: Quyết định số 73/2010/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế đầu tư xây dựng công trình lâm sinh, Quyết định 147/2007/QĐ-TTg, Quyết định số 66/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về sửa đổi, bổ sung Quyết định số 147/2007/QĐ-TTg; Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng bao gồm vùng đệm...

Tuy nhiên, các quy định về đầu tư bộc lộ một số điểm tồn tại, hạn chế như: chưa quy định, hướng dẫn quản lý theo chuỗi; quy định về dự án lâm sinh chưa rõ ràng, đặc biệt chưa thể hiện tính

đặc thù của dự án lâm sinh; quy định về hình thức lựa chọn nhà thầu còn chưa phù hợp với thực tế (hầu hết các dự án quy mô nhỏ, chủ đầu tư có năng lực tự tổ chức thực hiện); đầu tư dàn trải cho rất nhiều hạng mục và quy định tỷ lệ % đối với các hạng mục xây dựng cơ sở hạ tầng trên tổng mức đầu tư của các hạng mục lâm sinh trong dự án lâm sinh dẫn đến đầu tư quy mô nhỏ, manh mún...

Về chính sách tín dụng đối với trồng rừng sản xuất, theo Nghị định số 41/2010/NĐ-CP ngày 12/4/2010, hộ gia đình được vay tối đa tới 50 triệu đồng để sản xuất lâm nghiệp, tuy nhiên lãi suất cho vay được thực hiện theo cơ chế tín dụng thương mại hiện hành. Đối với hộ nghèo, hộ cận nghèo thì Nhà nước có các chính sách riêng cho từng đối tượng, thời hạn cho vay theo thỏa thuận và phù hợp với khả năng trả nợ của hộ gia đình, mức lãi suất hiện hành là 7,2%/năm đối với người nghèo. Đối với hộ nghèo thuộc 63 huyện nghèo (Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP), Nhà nước hỗ trợ lãi suất vốn vay ưu đãi bằng 50% lãi suất cho vay hộ nghèo.

**Quyết định số 147/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2015 được xem là chính sách đầu tiên khuyến khích người dân trồng rừng sản xuất gỗ lớn, tuy nhiên, chính sách này chưa thực sự tạo động lực thúc đẩy người dân tham gia.**

Như vậy, ở địa bàn các xã thuộc khu vực khó khăn, ngoài số tiền được Nhà nước hỗ trợ khi trồng rừng sản xuất (4,5 triệu đồng/ha), phần còn thiếu (khoảng 20 triệu đồng/ha) các hộ gia đình phải vay từ ngân hàng tối thiểu với lãi suất 7,2%/năm - đây là số tiền lãi khá lớn phải trả đối với hộ gia đình khi có sản phẩm thu hoạch. Điều này cũng có nghĩa là tối thiểu trong 6-7 năm, hộ gia đình mới trả được nợ vay ngân hàng đối với trồng rừng. Mặt khác, vay vốn từ các ngân hàng thương mại thường có lãi suất cao, điều kiện vay và thủ tục vay hết sức khó khăn (phải có tài sản thế chấp, nhưng các ngân hàng chưa chấp nhận thế chấp tài sản là rừng trồng), thời gian cho vay ngắn, phải trả lãi hàng năm... nên các doanh nghiệp và hộ gia đình khó tiếp cận được nguồn

vốn. Hơn nữa, trồng rừng gỗ lớn có chu kỳ kinh doanh dài và rủi ro cao, vì vậy các ngân hàng cũng không ưu tiên cho các khoản vay này, vì vậy các hộ gia đình và cá nhân càng khó có cơ hội tiếp cận nguồn vốn tín dụng để trồng rừng. Nếu được vay vốn, ngân hàng cũng chỉ cho vay tối đa khoảng 50% giá trị đầu tư với lãi suất thương mại cao nên sau khi trừ chi phí, giá trị thu được thường rất thấp.

Về vấn đề tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu, Nghị định số 75/2011/NĐ-CP quy định danh mục các dự án được vay tín dụng đầu tư của nhà nước không đề cập đến các dự án liên quan đến lâm nghiệp. Văn bản này cũng quy định chỉ có tổ chức, doanh nghiệp mới được vay tín dụng đầu tư. Về tín dụng xuất khẩu, Nghị định cũng quy định sản phẩm hàng mây tre đan, đồ gỗ xuất khẩu thuộc danh mục mặt hàng được vay vốn tín dụng xuất khẩu, còn các hoạt động chế biến lâm sản khác và trồng rừng gỗ lớn không thuộc danh mục các dự án được vay vốn tín dụng đầu tư của nhà nước.

Với chính sách cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài, Nghị định số 78/2010/NĐ-CP về cho vay lại nguồn vốn vay nước ngoài của Chính phủ; Quyết định số 29/2011/QĐ-TTg 01/06/2011 >

của Thủ tướng Chính phủ ban hành Danh mục ngành, lĩnh vực được hưởng mức lãi suất ưu đãi khi vay lại nguồn vốn vay ODA của Chính phủ không quy định hoạt động trồng rừng, chăm sóc rừng, cải tạo rừng tự nhiên nghèo kiệt, chế biến MDF từ gỗ rừng trồng trong nước thuộc danh mục lĩnh vực được hưởng mức lãi suất ưu đãi khi vay lại nguồn vốn vay ODA của Chính phủ.

Về chính sách sử dụng thuế tài nguyên rừng cũng chưa có chính sách quy định thuế tài nguyên rừng được đầu tư trực tiếp để tái tạo lại rừng nên việc sử dụng tiền thuế tài nguyên không thống nhất, nhiều địa phương sử dụng vào mục đích khác mà không đầu tư tái tạo lại rừng.

Riêng với chính sách đất đai, Nghị định số 210/2013/NĐ-CP của Chính phủ về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn, dự án đầu tư trồng rừng, bảo vệ rừng sản xuất phát triển cây giống lâm nghiệp, ứng dụng công nghệ sinh học, công nghệ cao trong lâm nghiệp, chế biến bảo quản lâm sản, sản xuất giấy, ván nhân tạo, dịch vụ tư vấn đầu tư, khoa học kỹ thuật về sản xuất lâm nghiệp thuộc Danh mục lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư trong nông nghiệp và nông thôn được miễn giảm 70% tiền sử dụng đất, nếu thuê đất được miễn tiền thuê đất 15 năm đầu; nhà đầu tư có dự án nông nghiệp đặc biệt ưu đãi đầu tư nếu thuê đất, thuê mặt nước của hộ gia đình, cá nhân để thực hiện dự án đầu tư đó thì được Nhà nước hỗ trợ 20% tiền thuê đất, thuê mặt nước theo quy định tại Khoản 1 Điều 6 Nghị định này cho 5 năm đầu tiên. Tuy nhiên, quỹ đất lâm nghiệp tập trung quy mô lớn để trồng mới rừng sản xuất không còn, những nơi có điều kiện thuận lợi thì đã trồng rừng; diện tích chưa trồng phần lớn là ở vùng cao, xa, điều kiện đi lại khó khăn, nên đầu tư kém hiệu quả. Quy mô diện tích đất lâm nghiệp của mỗi hộ gia đình nhỏ lẻ (tuyệt đại đa số các hộ gia đình chỉ có 1-2ha/hộ), số hộ có diện tích đất lâm nghiệp trên 5 ha rất ít. Các hộ gia đình vùng miền núi đời sống khó khăn, thiếu vốn sản xuất nên trồng rừng quảng canh, chu kỳ ngắn để nhanh có sản phẩm và thu nhập. Công tác giao đất lâm nghiệp và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các chủ rừng là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân ở một số địa phương còn chậm, nên nhiều chủ rừng không thể vay vốn sản xuất kinh doanh rừng.

## Khuyến nghị giải pháp

Trước tiên, cần quy hoạch diện tích rừng trồng gỗ lớn với vài trăm ha và bao gồm đất của các công ty lâm nghiệp và các hộ gia đình liền kề mong muốn trồng rừng gỗ lớn theo lộ trình, để có thể điều chỉnh tăng dần hướng tới diện tích trồng rừng tập trung lớn hơn và ổn định diện tích trồng rừng hàng năm. Bên cạnh đó, cần đưa vào Luật Bảo vệ phát triển rừng sửa đổi quy định việc chuyển đổi rừng trồng sản xuất gỗ lớn cho các mục đích phi lâm nghiệp phải theo quy định cho rừng đặc dụng để tránh chuyển

đổi mục đích sử dụng rừng tràn lan. Tốt nhất cần xây dựng lâm phần quốc gia ổn định bao gồm các diện tích rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng trồng sản xuất gỗ lớn.

Thứ hai, cần nghiên cứu chọn tạo giống có chất lượng cao kể cả mua công nghệ nước ngoài để có thể chuyển giao nhanh giống cây trồng gỗ lớn có chất lượng cao và kỹ thuật trồng, chăm sóc rừng cho các địa phương. Trước mắt cần khuyến khích các công ty lâm nghiệp nhà nước và chủ trang trại rừng quy mô lớn thử nghiệm và nhân rộng trồng rừng gỗ lớn để người dân thấy rõ hiệu quả và tự nhân rộng.

Thứ ba, cần xây dựng hướng dẫn kỹ thuật điều tra lập địa và trồng rừng thâm canh, chuyển hóa rừng trồng cung cấp nguyên liệu gỗ lớn; miễn hoặc giảm tiền thuê đất và thuế sử dụng đất đối những diện tích trồng rừng gỗ lớn, chuyển hóa rừng kinh doanh gỗ lớn; thí điểm chính sách bảo hiểm đối với rừng trồng kinh doanh gỗ lớn để người trồng rừng yên tâm đầu tư kinh doanh. Đặc biệt, cần sửa đổi các chính sách hiện hành về vay vốn tín dụng ưu đãi, thuận tiện cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân vay vốn đầu tư trồng rừng sản xuất gỗ lớn. Ngoài việc hỗ trợ kinh phí cho giống, khuyến lâm và cơ sở hạ tầng, không nên hỗ trợ vốn cho không để trồng rừng sản xuất mà nên chuyển sang hình thức cho vay ưu đãi để trồng rừng gỗ lớn. Thí dụ sau năm thứ năm, nhà nước sẽ cho vay ưu đãi lãi suất thấp hoặc hỗ trợ lãi suất để trồng rừng gỗ lớn và trả gốc và lãi khi khai thác chính.

Song song với vấn đề hỗ trợ, cần khảo sát, đánh giá sâu về thực trạng của ngành chế biến xuất khẩu gỗ rừng trồng sản xuất ở Việt Nam, phân tích hoạt động của một số ngành hàng gỗ rừng trồng được lựa chọn để có đủ cơ sở để xuất giải pháp và chính sách phát triển rừng trồng sản xuất; quy hoạch, bố trí hợp lý các nhà máy chế biến gỗ và lâm sản gắn với vùng nguyên liệu; có chính sách khuyến khích các doanh nghiệp chế biến gỗ liên kết với các hộ và công ty lâm nghiệp trồng rừng gỗ lớn và thương mại gỗ hợp pháp có sự bảo đảm pháp lý của Nhà nước, ví dụ vay vốn ưu đãi, giảm thuế cho doanh nghiệp và người trồng rừng, hỗ trợ khuyến lâm, đường lâm nghiệp, chứng chỉ rừng...

Ngoài ra, Chính phủ cũng cần chú ý sửa đổi dự thảo về chính sách hỗ trợ trồng rừng sản xuất gỗ lớn thay thế Quyết định số 147/2007/QĐ-TTg theo hình thức cho vay vốn ưu đãi hoặc hỗ trợ lãi suất từ năm thứ sáu trở đi (nếu nguồn vốn hỗ trợ trồng rừng gỗ lớn hạn chế) với mức vay tương ứng 30% giá trị đầu tư và ưu đãi trả gốc và lãi một lần vào thời điểm khai thác. Không nên áp dụng hình thức „cho không” đối với các hộ trồng rừng sản xuất; hình thức này chỉ nên sử dụng để hỗ trợ quy hoạch, tạo giống chất lượng cao, khuyến lâm và cơ sở hạ tầng lâm nghiệp. ■





Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

## Chính sách **KHOÁN BẢO VỆ RỪNG:** Hiệu quả không như kỳ vọng

 Th.S. Lê Thị Hà Thu<sup>1</sup>

*Nhằm tạo động lực kinh tế khuyến khích người dân tham gia bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là các hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số sống dựa vào rừng, từ những năm 1990, Việt Nam đã ban hành một số chính sách liên quan đến khoán bảo vệ rừng. Tuy nhiên, sau gần ba thập kỷ thực hiện, bên cạnh một số kết quả đạt được, chính sách khoán rừng vẫn tồn tại nhiều bất cập khiến hiệu quả thực thi không như kỳ vọng, đặc biệt nguồn hỗ trợ khoán bảo vệ rừng chỉ đóng góp một phần không đáng kể vào thu nhập kinh tế hộ gia đình và chưa được phân bổ công bằng khiến người dân chưa thực sự tin tưởng và an tâm khi nhận khoán.*

Từ những năm 1980, khi các công ty lâm nghiệp nhà nước bắt đầu bộc lộ hạn chế trong quản lý tài nguyên rừng quốc gia, nhà nước đã chú ý đến phương thức huy động sự tham gia của các thành phần kinh tế trong quản lý bảo vệ rừng. Nhằm thể chế hóa phương thức này, Luật BVPTR năm 1991 và Luật Đất đai năm 1993 đã thiết lập căn cứ pháp lý cho việc giao khoán rừng và đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình, cá nhân và tổ chức với mục tiêu tạo động lực kinh tế khuyến khích người dân tham gia bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là các đồng bào dân tộc thiểu số sống dựa vào rừng. Tiếp đó, nhà nước và chính phủ ban hành nhiều chính sách để triển khai thực hiện việc khoán bảo vệ rừng, trong đó nhà nước vẫn nắm quyền sở hữu và quản lý rừng và đất rừng, cụ thể là Nghị định 01/CP năm 1995 và Quyết định 178/2001/QĐ-TTg. >

1. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)



Ảnh: PanNature

hộ đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ có đời sống khó khăn. Cá nhân, hộ gia đình tham gia khoán bảo vệ rừng được nhận các khoản tiền mặt hỗ trợ bảo vệ rừng, từ 50.000đ/ha/năm lên 100.000 đồng/ha/năm (07/2012/QĐ-TTg và QĐ 24/2012/QĐ-TTg) và gần đây tăng lên 400.000đ/ha tại Nghị định 75/2015/NĐ-CP. Bắt đầu từ năm 2010, bên cạnh khoản tiền hỗ trợ khoán bảo vệ rừng, những người tham gia khoán bảo vệ rừng được nhận thêm tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng. Ngoài khoản tiền mặt hỗ trợ khoán bảo vệ rừng, người dân được phép thu hái một số lâm sản phụ, lâm sản ngoài gỗ và lâm sản tía thưa trong giới hạn quy định.

Tính đến nay, Chương trình 327 (bắt đầu năm 1992), Chương trình 556 (năm 1995) và Chương trình 5 triệu ha rừng là các chương trình điển hình triển khai khoán bảo vệ rừng. Rà soát nội dung chính

của ba chương trình nói trên cho thấy mục tiêu ưu tiên của các chương trình là nhằm nâng cao diện tích và độ che phủ rừng toàn quốc, thứ đến là góp phần xóa đói giảm nghèo. Khác với chính sách giao đất giao rừng, chính sách khoán bảo vệ rừng khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế vào bảo vệ, phát triển rừng, trong đó nhà nước hỗ trợ nguồn lực cho việc bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh, phục hồi và trồng mới rừng. Cơ chế khoán không đòi hỏi người dân phải đầu tư toàn bộ nguồn lực vào các diện tích đất nhận khoán mà vẫn được hưởng lợi từ diện tích nhận khoán. Trong khi đó, các chủ rừng, thông qua hợp đồng nhận khoán, có thể thực hiện các mục tiêu bảo vệ phát triển rừng theo mục đích của mình mà vẫn đảm bảo khả năng kiểm soát rừng và đất rừng trong phạm vi quản lý.

### Hiệu quả còn khiêm tốn

Sau hơn 20 năm thực hiện chính sách giao khoán rừng, đã có 730.324,2 ha rừng và đất lâm nghiệp được khoán cho hộ gia đình/cá nhân/cộng đồng (Bảng 1), trong đó đất rừng sản xuất 306.765 ha, đất rừng phòng hộ 330.387,6 ha, đất rừng đặc dụng 93.171,6 ha. Phần lớn diện tích rừng và đất lâm nghiệp được khoán cho các hộ gia đình, các khu vực rừng tự nhiên gắn với đời sống cộng đồng được khoán cho cộng đồng và nhóm hộ gia đình.

Trong giai đoạn đầu những năm 2000, Luật Đất đai 2003 và Luật BVPT 2004 bắt đầu công nhận quyền sở hữu cộng đồng đối với đất đai và rừng cộng đồng, đồng thời Luật BVPT 2004 cho phép khoán rừng đặc dụng cho các cá nhân/hộ gia đình sinh sống lâu đời tại địa phương. Cùng với sự phát triển kinh tế xã hội, các văn bản dưới luật như Nghị định 135/2005/NĐ-CP và Nghị định 75/2015/NĐ-CP hướng dẫn thực hiện khoán bảo vệ rừng cũng thay đổi các quyền, cơ chế hưởng lợi của các bên liên quan để phù hợp hơn với nhu cầu thực tiễn. Nhờ chính sách giao đất giao rừng và khoán bảo vệ rừng, cơ chế quản trị rừng của Việt Nam đã dần dần chuyển đổi từ bảo vệ nghiêm ngặt sang phát triển trồng rừng, từ cơ chế quản lý nhà nước tập trung sang phân quyền về địa phương và lấy con người là trung tâm (Nguyen et al., 2007).

Theo các chính sách khoán, các hộ gia đình, cá nhân tham gia nhận khoán để bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh, trồng rừng trên các diện tích đất đã có rừng, đất chưa có rừng và đất đã có quy hoạch để trồng và phục hồi rừng thuộc các lâm trường quốc doanh và ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ được nhà nước giao đất sử dụng vào mục đích sản xuất lâm nghiệp (Sunderlin & Ba, 2005). Đối tượng ưu tiên khoán bảo vệ rừng là các hộ gia đình, cá nhân là công nhân, viên chức đang hoặc đã làm việc cho bên giao khoán, các hộ cư trú hợp pháp tại địa phương và các hộ, tổ chức ở các địa phương khác có vốn đầu tư vào sản xuất và các

**Bảng 1: Kết quả giao khoán cho các đối tượng nhận khoán**

Loại đất	Tổng	Đối tượng giao khoán					
		Hộ gia đình, cá nhân		Cộng đồng		Tổ chức	
		Diện tích	Tỷ lệ	Diện tích	Tỷ lệ	Diện tích	Tỷ lệ
Rừng trồng	222.637,3	207.801,1	93,34%	963,4	0,43%	13.899,8	6,24%
Rừng tự nhiên	360.042,6	252.251,2	70,06%	96.097,8	26,69%	11.693,6	3,25%
Đất trồng	148.004,0	140.100,0	94,66%	-	-	7.904,1	5,34%
<b>Tổng</b>	<b>730.683,9</b>	<b>600.152,3</b>	<b>82,1%</b>	<b>97.061,2</b>	<b>13,3%</b>	<b>33.497,5</b>	<b>4,6%</b>

Nguồn: (Bộ NNPTNT, 2015)



Có thể nhận thấy chính sách giao khoán đã góp phần cải thiện sinh kế và tạo nguồn thu nhập cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số. Một số nghiên cứu chỉ ra rằng kinh phí quản lý bảo vệ rừng đã góp phần cải thiện kinh tế địa phương, góp phần giảm nghèo và tác động tích cực đến tình trạng rừng (Sunderlin & Ba, 2005). Tính đến năm 2015, đã có 600.152 ha rừng và đất lâm nghiệp được khoán cho 112.581 hộ gia đình và cá nhân, ước tính tạo việc làm cho khoảng trên 300 nghìn lao động địa phương. Sau khi nhận khoán rừng sản xuất là rừng trồng, các hộ gia đình đã đầu tư thâm canh nâng cao năng suất rừng trồng nguyên liệu từ 7-10m<sup>3</sup>/ha/năm (2005) lên bình quân 15-20m<sup>3</sup>/ha/năm, rừng trồng nhiều loại cây của người dân đạt đến 30m<sup>3</sup>/ha/năm, chu kỳ kinh doanh cây nguyên liệu rút ngắn từ 8 năm còn 6 năm, nâng cao hiệu suất và giá trị kinh tế rừng trồng, tăng thu nhập bình quân từ rừng của cá nhân/hộ gia đình lên 33-52 triệu đồng/năm. Ngoài nâng cao hiệu quả kinh tế từ rừng, công tác giao khoán còn góp phần hình thành một số vùng nguyên liệu tập trung như vùng Đông Bắc, trung tâm Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ, duyên hải Nam Trung Bộ... nhằm cung cấp gỗ, nguyên liệu giấy, ván nhân tạo, dăm gỗ cho các cơ sở chế biến trong vùng và phục vụ xuất khẩu (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2015). Tuy nhiên, so với mục tiêu đặt ra và những kỳ vọng trong hoạt động khoán bảo vệ rừng thì hiệu quả nêu trên còn khá khiêm tốn.

### ... vì những tồn tại chưa được giải quyết

Với mức hỗ trợ từ 200.000-400.000 đồng/ha/năm, mỗi hộ gia đình khi nhận khoán rừng có thể thu được tối đa 12 triệu đồng từ khoán bảo vệ rừng, chưa kể nguồn thu từ lâm sản phụ và lâm sản ngoài gỗ. Tuy nhiên, quá trình thực hiện chính sách khoán rừng và đất lâm nghiệp cho hộ gia đình/cộng đồng tại các lâm trường quốc doanh, ban quản lý rừng cho thấy quá trình khoán bảo vệ rừng diễn ra rất chậm, chỉ chiếm khoảng 30%, có nơi chỉ chiếm 5-10% diện tích đất của công ty (Bộ NNPTNT, 2015). Điều đáng nói là nhiều người dân vẫn mơ hồ giữa khoán bảo vệ rừng và giao đất giao rừng (Nguyen et al., 2007), do đó người dân không nắm được các quyền lợi và trách nhiệm của mình trên diện tích đất được giao khoán. Một số nghiên cứu của các tổ chức quốc tế và các nhà nghiên cứu đã chỉ ra những tồn tại cơ bản của chính sách khoán bảo vệ rừng, tuy nhiên, khuôn khổ bài viết chỉ xin đề cập 3 nội dung chính: (i) Thiếu công bằng trong quá trình tham gia và hưởng lợi khi nhận khoán bảo vệ rừng; (2) Tính phức tạp của chính sách và (3) Thiếu động lực kinh tế.

#### **Thiếu công bằng trong quá trình tham gia và hưởng lợi khi nhận khoán bảo vệ rừng**

Theo Nghị định 01/CP năm 1995, đối tượng nhận khoán bảo vệ rừng bao gồm hộ gia đình, cá nhân là công nhân, viên chức đang hoặc đã làm việc cho bên giao khoán; các hộ cư trú hợp pháp tại địa phương và các hộ, tổ chức ở các địa phương khác có vốn đầu tư vào sản xuất. Năm 2005, Nghị định 01/CP được thay thế bằng Nghị định 135/2005/NĐ-CP và Nghị định 135 ưu tiên khoán rừng và đất lâm nghiệp cho các hộ đồng bào dân tộc thiểu số có hoàn cảnh khó khăn. Điểm chung giữa các chính sách là đều nhằm hỗ trợ phát triển sinh kế và đẩy mạnh phát triển kinh tế hộ gắn liền với bảo vệ phát triển rừng. Tuy nhiên, việc gia tăng các quyền hưởng lợi từ rừng không đồng nghĩa với việc tăng nguồn

lợi kinh tế từ rừng (Tan, 2005). Thông thường, các hộ nghèo và hộ có hoàn cảnh khó khăn thường thiếu nguồn lực để khai thác và hưởng lợi từ diện tích rừng nhận khoán hoặc không có khả năng chuyển các lợi ích từ rừng và đất rừng thành lợi ích kinh tế. Thực tế xã hội cho thấy các hộ nghèo thường không nắm rõ quy định pháp luật nói chung và pháp luật bảo vệ phát triển rừng nói riêng, vấn đề nhân tiền của họ chỉ là giải quyết nhu cầu kinh tế. Điều đáng nói là trong khi các nhu cầu về gỗ củi, cây thuốc và sản vật từ rừng ngày một gia tăng (Nguyen et al., 2007) và việc khai thác các lâm sản này mang lại cho hộ gia đình nguồn thu đáng kể thì tiền hỗ trợ khoán bảo vệ rừng lại ở mức rất khiêm tốn, từ 200.000 – 400.000 đồng/ha/năm, đặc biệt phụ thuộc nhiều vào khả năng chi trả của ngân sách địa phương. Con số này quá nhỏ so với lợi ích từ việc khai thác trái phép tài nguyên rừng và không đủ để nhóm nghèo từ bỏ việc xâm hại và phá rừng.

Vấn đề không chỉ nằm ở câu chuyện kinh phí eo hẹp, thực tế cũng chứng minh không phải lúc nào các nhóm đối tượng được nhận khoán bảo vệ rừng cũng có cơ hội tiếp cận công bằng với các lợi ích của chính sách khoán bảo vệ rừng (Sunderlin & Ba, 2005) (To, Mahanty & Dressler, 2013) (Phúc & Nghi, 2014); các hộ có khả năng tiếp cận với các thông tin về chính sách khoán sớm hơn thường là các hộ có thành viên là cán bộ địa phương hoặc cán bộ ban quản lý rừng thường được nhận các diện tích rừng tốt hơn tại các vị trí thuận lợi hơn. Một vấn đề khác cũng được đặt ra liên quan đến đối tượng hưởng lợi từ rừng trồng và rừng khoanh nuôi tái sinh sau khi chấm dứt hợp đồng khoán với người dân. Theo quy định, người dân chỉ được hưởng 2/3 sản phẩm từ cây phụ trợ trên diện tích rừng trồng mới và một tỷ lệ hợp lý của giá trị tăng trưởng rừng trên diện tích rừng nhận khoán khoanh nuôi tái sinh. Điều này dẫn đến sự mơ hồ về quyền sở hữu đối với hoa lợi trên đất và quyền bề mặt đối với các sản phẩm từ rừng khoán. Người dân cho rằng các sản vật trên diện tích rừng do họ chăm sóc phải thuộc về họ, trong khi với các cán bộ nhà nước, cây gỗ bản địa và một phần cây phụ trợ thuộc về nhà nước. Sự khác nhau trong cách hiểu về vấn đề hưởng lợi đã dẫn đến những mâu thuẫn, xung đột trong việc khai thác gỗ từ rừng trồng và rừng tái sinh tự nhiên. Do đó, có thể hiểu ngay cả khi được hỗ trợ về cây giống, phân bón và vật tư hỗ trợ trồng rừng, người dân, đặc biệt là người dân nghèo cũng thường không quan tâm tới việc chăm sóc các diện tích rừng trồng nói trên. Chưa kể, lợi nhuận thu được từ việc trồng rừng và khoanh nuôi tái sinh rừng thường không thể so sánh với việc canh tác nông nghiệp hoặc cây công nghiệp, do vậy khó có thể thu hút người dân cam kết phát triển và bảo vệ rừng.

#### **Tính phức tạp của chính sách**

Ngoài các văn bản luật như Luật Đất đai, Luật BVPT, một loạt các chính sách khác đã được triển khai để thực hiện chủ trương khoán bảo vệ rừng như: Quyết định 327-CT, Nghị định 01/CP, Quyết định 556/TTg, Quyết định 178/2001/QĐ-TTg, Nghị định 135/2005/NĐ-CP, Quyết định 07/2012/QĐ-TTg, Quyết định 24/2012/QĐ-TTg, Nghị định 75/2015/NĐ-CP và nhiều văn bản hỗ trợ khác. Có thể thấy trong hơn hai mươi năm triển khai chính sách khoán bảo vệ rừng, số lượng các văn bản chính sách về khoán bảo vệ rừng được ban hành với tốc độ khá nhanh. Sự thay đổi quá nhanh về các văn bản chính sách pháp luật đã gây ra sự lúng túng cho cả người thực thi chính sách và người >

nhận khoán (Sunderlin & Ba, 2005) dẫn đến mỗi địa phương thực hiện một kiểu, người dân các địa phương hưởng lợi từ chính sách khoán theo cơ chế khác nhau (World Agroforestry Centre Viet Nam, n.d.). Thậm chí, ngay cả trong Quyết định 178/2001/QĐ-TTg quy định quyền hưởng lợi và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp, các chỉ tiêu kỹ thuật xác định tiêu chuẩn rừng khai thác, trạng thái, tỷ lệ hưởng lợi còn tương đối phức tạp đối với không chỉ hộ gia đình/cộng đồng mà cả với cán bộ địa phương (Huy, 2007). Điều này có nghĩa là người dân muốn khai thác các loại lâm sản ngoài gỗ thì cần thực hiện nhiều thủ tục phức tạp vượt quá khả năng của họ.

Thêm điểm đáng lưu ý là đối với chính sách khoán bảo vệ rừng, người dân thực hiện nghĩa vụ bảo vệ rừng và hưởng lợi từ việc nhận khoán theo các điều khoản quy định tại hợp đồng khoán với bên giao khoán. Tuy nhiên, hợp đồng khoán hiện tại rất ngắn gọn và thiếu chi tiết, khiến người dân không nắm rõ các quyền và trách nhiệm của mình (Long, 2012), thậm chí, người dân tại Hà Giang và Yên Bái còn không biết gì về quyền được hưởng lợi của mình (Sunderlin & Ba, 2005).

### Thiếu động lực phát triển kinh tế

Hiện tại, mức hỗ trợ khoán bảo vệ rừng dao động trong khoảng 200.000 – 400.000 đồng/ha/năm, tùy thuộc vào khả năng chi trả của ngân sách địa phương. So với thu nhập hộ gia đình, khoản tiền này không đáng kể. Tuy nhiên, nếu tính tổng chi ngân sách cho hỗ trợ khoán bảo vệ rừng, đây là một con số không nhỏ. Theo thống kê, trong giai đoạn 1998 – 2005, mỗi năm ngân sách nhà nước chi khoảng 100 tỉ đồng tiền hỗ trợ khoán bảo vệ rừng (Tan, 2005), chưa kể các khoản hỗ trợ cây giống, phân bón và vật tư. Trong khi đó, từ góc độ của người dân, cây giống và các khoản đầu tư được xem là những khoản “cho không” từ Nhà nước. Xét từ góc độ kinh tế, cách thức triển khai hỗ trợ của Nhà nước không những không tạo được động lực phát triển kinh tế của người dân địa phương mà còn có khả năng khiến người dân lâm tưởng diện

tích nhận khoán và các khoản hỗ trợ là “hàng hóa công cộng”, có thể tự do hưởng lợi mà không cần thực hiện trách nhiệm đi kèm. Thêm vào đó, trong bối cảnh ngân sách nhà nước ngày càng eo hẹp như hiện nay, việc đảm bảo nguồn hỗ trợ khoán bảo vệ rừng trở nên ngày một khó khăn hơn.

### Thay đổi chính sách để khoán bảo vệ rừng đạt hiệu quả

Theo chủ trương Dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi 2016, đối với rừng trồng, các chủ rừng sẽ có các quyền định đoạt, quyền sử dụng và quyền sở hữu rừng. So với Luật BVPTTR 2004, một số thay đổi của Luật sửa đổi sẽ giúp phần cởi trói cho các chủ rừng, đặc biệt là việc các ban quản lý rừng đặc dụng và rừng phòng hộ được chủ động xây dựng kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng và được ký hợp đồng khoán bảo vệ và phát triển rừng. Như vậy, khoán rừng và đất rừng tiếp tục là một hình thức bảo vệ phát triển rừng phòng hộ, rừng đặc dụng.

Kết quả hơn hai mươi năm triển khai khoán bảo vệ rừng cho thấy, hình thức khoán đại trà chưa thực sự mang lại hiệu quả bảo vệ rừng và giảm nghèo như mong muốn. Trên thực tế, các khu rừng khác nhau đòi hỏi các biện pháp quản lý khác nhau, tùy thuộc vào loại rừng, tình hình kinh tế, xã hội, văn hóa và chính trị tại địa phương (Liem & Bayrak, 2015). Những khu vực đòi hỏi bảo vệ nghiêm ngặt nên do Nhà nước tổ chức quản lý bảo vệ trong khi đó những rừng ít xung yếu, rừng sản xuất có thể giao khoán cho người dân/cộng đồng để đảm bảo quản lý rừng bền vững và xóa đói giảm nghèo (Tan, 2005). Như vậy, căn cứ vào tình hình thực tế, các ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, các lâm trường quốc doanh và công ty lâm nghiệp xây dựng kế hoạch bảo vệ phát triển rừng và phương án giao khoán đất rừng phù hợp. Khi xây dựng các phương án khoán bảo vệ rừng, cần xem xét bối cảnh cụ thể tại địa phương để xác định khoán theo hộ gia đình hay khoán cho cộng đồng sẽ đạt hiệu quả cao hơn. ■

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. (2015). *Báo cáo tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện Nghị định số 01/CP ngày 04/04/1995 và Nghị định số 135/2005/NĐ-CP NGÀY 08/11/2005*. Hà Nội.
2. Huy, B. (2007). *Quản lý rừng và hưởng lợi trong giao đất giao rừng*, 15.
3. Liem, D. T., & Bayrak, M. M. (2015). *Lessons Learned from Forestland Allocation and Land Tenure Arrangements*.
4. Long, V. (2012). *Hội thảo Giao đất Lâm nghiệp - Chính sách và thực trạng tại Việt Nam*. In *Một số ý kiến về giao đất giao rừng cho hộ gia đình, chính sách và thực tiễn* (pp. 31–43). Hà Nội.
5. Nguyen, Q. T., Nguyen, B. N., & Tran, N. T. (2007). *Forest Tenure Reform in Viet Nam: Experiences from Northern Upland and Central Highlands Regions*. In *Forest Tenure Reform in Viet Nam: Case Studies From the Northern Upland and Central Highlands Regions* (p. 68). Bangkok. Retrieved from <http://bit.ly/btcs00489>
6. Phúc, T. X., & Nghị, T. H. (2014). *Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp: Cơ hội và thách thức*. Hà Nội.
7. Sunderlin, W. D., & Ba, T. (2005). *Poverty reducing*. Jakarta: Subur Printing.
8. Tan, N. Q. (2005). *Are they contributing to better forest management and poverty? The case of Viet Nam*.
9. To, P., Mahanty, S., & Dressler, W. (2013). *How Biodiversity Conservation Policy Accelerates Agrarian Differentiation: The Account of an Upland Village in Vietnam*. *Conservation and Society*, 11(2), 130. <http://bit.ly/btcs00475>
10. World Agroforestry Centre Viet Nam. (n.d.). *Will current forest land tenure impede REDD+ efforts in Vietnam?*





Ảnh: Hoàng Xuân Thủy/PanNature

# Thiếu vắng vai trò giám sát của các tổ chức xã hội và cộng đồng trong sắp xếp, đổi mới công ty nông lâm nghiệp

 Th.S. Ngô Văn Hồng<sup>1</sup>

Tính đến ngày 31/12/2015, Việt Nam có 14.061.856 ha rừng, được quản lý bởi 8 nhóm đối tượng, trong đó nhóm công ty nông lâm nghiệp nhà nước quản lý 1.454.361 ha, chiếm 10,34% tổng diện tích<sup>2</sup>. So với năm 2014, diện tích rừng do nhóm này quản lý năm 2015 giảm 437.980 ha<sup>3</sup>, tức hơn 30%. Đây là kết quả của việc tiếp tục thực hiện sắp xếp đổi mới các công ty nông lâm nghiệp theo Nghị quyết 30-NQ/TW ngày 12/3/2014 của Bộ Chính trị và Nghị định 118/NĐ-CP/2014 về việc tiếp tục sắp xếp đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Số diện tích giảm đi này, theo báo cáo sơ bộ quá trình thực hiện Nghị định 118, là diện tích không còn thuộc quy hoạch cho các công ty nông lâm nghiệp và được giao trả lại địa phương thông qua quyết định thu hồi đất của UBND cấp tỉnh để giao cho các đối tượng khác có nhu cầu, ưu tiên giao cho người dân địa phương, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ chưa có hoặc chưa đủ đất sản xuất và đất ở theo mức bình quân chung tại địa phương. Tuy nhiên, việc giao trả này trong vài năm qua diễn ra khá chậm, thậm chí nhiều nơi còn xảy ra tình trạng tranh chấp, lấn chiếm. Nguyên nhân chủ yếu của thực trạng này là do quá trình rà soát, bàn giao đất chưa có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan, đặc biệt là thiếu vắng vai trò giám sát của các tổ chức xã hội và các cộng đồng.

Hiện hầu hết các địa phương đã được phê duyệt phương án sắp xếp đổi mới các công ty nông lâm nghiệp theo Nghị định 118. Cụ thể, với các công ty nông lâm nghiệp hoạt động không hiệu quả, buông lỏng quản lý thì sẽ tiến hành giải thể, số còn lại được sắp xếp đổi mới theo một trong sáu hình thức sau: i) Công ty 100% vốn nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất và cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích; ii) Công ty 100% vốn nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh; iii) Công ty cổ phần nhà nước nắm hoặc không nắm cổ phần chi phối; iv) Công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên; v) Ban quản lý rừng phòng hộ hoạt động theo cơ chế đơn vị sự nghiệp có thu; và vi) Sáp nhập vào ban quản lý rừng phòng hộ liên kế. Diện tích rừng và đất của các công ty nông lâm nghiệp sau sắp xếp đổi mới một phần được giao trả về cho chính quyền địa phương để giao cho các đối tượng khác có nhu cầu, ưu tiên giao cho hộ nghèo và hộ đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ thiếu đất sản xuất.

Tuy Nghị định 118 được ban hành từ năm 2014 nhưng đến tháng 5/2016, việc triển khai thực hiện Nghị định mới dừng ở việc lập, thẩm định và phê duyệt phương án tổng thể sắp xếp đổi mới các công ty nông lâm nghiệp. Theo Báo cáo kết quả triển khai thực hiện Nghị định 118 của Bộ NN&PTNT, hiện cả nước mới có 49 tỉnh, thành phố, bộ, ngành thực hiện việc sắp xếp đổi mới cho 254 công ty nông lâm nghiệp (gồm 120 công ty nông nghiệp, 134 công ty nông lâm nghiệp). Tính đến ngày 31/5/2016, có 251 công ty đã được Bộ NN&PTNT tổ chức thẩm định và xác định mô hình sắp xếp đổi mới, trong đó có 243 công ty nông lâm nghiệp (gồm 114 công ty nông nghiệp và 129 công ty nông lâm nghiệp) thuộc 37 tỉnh, thành phố đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt phương án sắp xếp đổi mới tổng thể. Diện tích đất lâm nghiệp dự kiến giao về địa phương là 452.055 ha. >

1. Liên minh Đất rừng (Forland)  
2. Quyết định 3158/QĐ-BNN-TCLN do Bộ trưởng Bộ NN&PTNT ký ngày 27/07/2016 về việc công bố hiện trạng rừng năm 2015.  
3. Quyết định 3135/QĐ-BNN-TCLN do Bộ trưởng Bộ NN&PTNT ký ngày 06/08/2015 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2014.

STT	Mô hình sắp xếp đổi mới	Chia ra		
		Tổng số	Công ty nông nghiệp	Công ty nông lâm nghiệp
1	Công ty 100% vốn Nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất và cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích	60	0	60
2	Công ty 100% vốn Nhà nước thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh	17	14	3
3	Chuyển thành công ty cổ phần	103	73	30
3.1.	Nhà nước không nắm cổ phần chi phối	45	24	21
3.2.	Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối	58	49	9
4	Thành lập công ty TNHH hai thành viên trở lên	37	17	20
5	Chuyển thành ban quản lý rừng phòng hộ, hoạt động theo cơ chế đơn vị sự nghiệp có thu	4	0	4
6	Giải thể	28	12	16
7	Sáp nhập vào ban quản lý rừng phòng hộ liên kế	1	0	1
8	Chưa xác định mô hình	4	4	0
	<b>Tổng số</b>	<b>254</b>	<b>120</b>	<b>134</b>

**Mô hình sắp xếp đổi mới các công ty nông lâm nghiệp theo Nghị định 118, nguồn: Báo cáo số 5258/BC-BNN-QLDN ngày 23/06/2016 của Bộ NN&PTNT về kết quả thực hiện Nghị định 118**

Mặc dù tổng diện tích đất bàn giao lại không nhiều, song quá trình rà soát, bàn giao tại các địa phương diễn ra khá trễ. Theo nghiên cứu của Trung tâm Tư vấn quản lý bền vững tài nguyên và Phát triển văn hóa cộng đồng Đông Nam Á (CIRUM) phối hợp cùng Viện Tư vấn Phát triển (CODE), Trung tâm Phát triển Nông thôn miền Trung Việt Nam (CRD), Quỹ Phát triển Nông thôn và Giảm nghèo (RDPR), nguyên do của sự chậm trễ là do việc sắp xếp đổi mới các công ty nông lâm nghiệp chủ yếu mới tập trung vào “phần ngọn” tức sắp xếp lại tổ chức (đổi tên) mà chưa quan tâm đến rà soát, đánh giá quỹ đất của mình và chú ý đến nhu cầu sử dụng đất rừng của người dân địa phương. Bên cạnh đó, việc chỉ đạo sắp xếp đổi mới giữa các bộ, ngành Trung ương và địa phương phối hợp thiếu chặt chẽ, thống nhất. Đặc biệt, quá trình rà soát đất đai chưa có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan, trong đó đóng vai trò rất quan trọng là tổ chức xã hội và cộng đồng thường bị bỏ qua, nhiều địa phương và công ty nông lâm nghiệp chưa thực sự quan tâm đến lợi ích của cộng đồng, nhất là cộng đồng dân cư miền núi. Hệ quả của việc bàn giao đất chưa được thực hiện kịp thời dẫn đến tình trạng đất vô chủ, đất không có người quản lý kéo dài, tạo khe hở cho người dân lấn chiếm trái phép<sup>4</sup>. Thậm chí, nhiều nơi còn xảy ra tình trạng tranh chấp đất đai giữa công ty nông lâm nghiệp và người dân dưới nhiều hình thức như: lấn chiếm, chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất, xây dựng công trình trái phép, cho thuê, cho mượn, giao khoán đất không đúng quy định; không thực hiện hoặc chậm thực hiện các nghĩa vụ tài chính về đất đai của các công ty nông lâm nghiệp<sup>5</sup>.



Ảnh minh họa  
Hoàng Xuân Thủy/PanNature

Quay trở lại vấn đề gốc rễ, trong một báo cáo liên quan, Bộ NN&PTNT cũng thừa nhận thực trạng lộn xộn và nhìn nhận nguyên do cơ bản là do các công ty nông lâm nghiệp nhà nước thường không đủ thời gian để tham vấn địa phương về các vấn đề liên quan đến đất đai, lao động và tài sản trên đất cũng như việc khoán đất, khoán rừng trong quá trình rà soát, bàn giao hiện trạng đất. Trong khi đó, hành lang pháp lý đảm bảo cho sự tham gia giám sát của công dân nói riêng và giám sát việc quản lý quỹ đất sau sắp xếp đổi mới công ty nông lâm nghiệp nói chung

4. Báo cáo số 614/BC-CP ngày 09/11/2015 của Chính phủ về Tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng đất tại các NLTQD giai đoạn 2004-2014.
5. Báo cáo 1010/BC-UBTVQH13 ngày 23/11/2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội giải trình, tiếp thu ý kiến ĐBQH về Dự thảo Nghị quyết của Quốc hội “Về tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh do các công ty nông nghiệp, công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng.”



được đề cập trong khá nhiều văn bản pháp luật như Luật Đất đai 2013, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng Nhân dân số 87/2015/QH13; Nghị Quyết 112/2015/QH13 của Quốc Hội về tăng cường quản lý đất đai có nguồn gốc từ nông trường, lâm trường quốc doanh do các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp, ban quản lý rừng và các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân khác sử dụng... Các văn bản này là cơ sở quan trọng để người dân và cộng đồng địa phương có thể tự mình tham gia hoặc thông qua tổ chức đại diện để giám sát quá trình bàn giao quỹ đất sau sắp xếp đổi mới của công ty nông lâm nghiệp. Tuy nhiên, trên thực tế, các tổ chức xã hội và người dân chưa thể thực thi giám sát bởi chưa có hướng dẫn cụ thể về hoạt động giám sát này. Nghị định 118/2014 chưa có một dòng nào quy định phương án sắp xếp đổi mới phải lấy ý kiến của người dân và chính quyền địa phương.

Nhằm gỡ vướng cho thực trạng này, thiết nghĩ các địa phương cần xây dựng tiêu chí, hạn điểm và quy trình giao đất giao rừng có sự tham gia đầy đủ để thực hiện tái phân bổ quỹ đất sau thu hồi từ các công ty nông lâm nghiệp. Cụ thể, UBND các tỉnh cần thành lập một Tổ chuyên trách với sự tham gia của tất cả các bên liên quan (ngành tài nguyên môi trường, nông nghiệp và phát triển nông thôn, chính quyền huyện/xã, đại diện cộng đồng...). Các bên này sẽ dựa vào bộ cơ sở dữ liệu về rà soát diện tích đất đai sau khi các công ty nông lâm nghiệp đã giao trả để cùng thảo luận và thống nhất theo nguyên tắc đồng thuận về các tiêu chí xác định đối tượng được giao đất, hạn mức giao đất, quy trình giao đất, các bước tham vấn và phân hồi cho người dân. Khi giao đất giao rừng, nên có tiêu chí về ưu tiên giao cho người đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ, người nghèo. Ngoài ra, các tỉnh cần xem xét khả năng giao đất lâm nghiệp theo nhóm hộ nhằm tạo quỹ đất lớn phục vụ sản xuất hàng hóa quy mô lớn (trồng cây gỗ lớn trên diện tích lớn), đồng thời xem xét tạo quỹ đất để gom những hộ dân đã vào sâu trong rừng xâm canh xâm cư ra bên ngoài, tạo thuận lợi trong quản lý, giám sát sau này. Mặt khác, các tỉnh cũng cần xem xét quy hoạch đất cho mục đích sản xuất nông nghiệp vừa đủ diện tích, còn lại thì giữ nguyên là đất lâm nghiệp để bảo vệ và phát triển rừng. Những trường hợp người dân hiện đang bao chiếm diện tích đất lớn, vượt quá hạn điểm quy định thì bắt buộc phải trả lại diện tích vượt hạn điểm để chia cho các hộ thiếu đất sản xuất khác hoặc phải trả tiền thuê đất hàng năm.

Về vấn đề giám sát, để người dân và các tổ chức xã hội có thể tham gia vào quá trình rà soát, bàn giao, cần tăng cường minh bạch thông tin trong quản lý sử dụng đất của công ty nông lâm nghiệp liên quan đến thay đổi sử dụng đất và tài nguyên rừng (ví dụ như khoán, bảo vệ rừng). Người dân tại chỗ cần được ưu tiên đối với nguồn tài nguyên đất, rừng trước khi thực hiện việc giao, khoán cho các đối tượng bên ngoài cộng đồng. Song song với đó, cần áp dụng Cơ chế đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, bảo trước và được cung cấp thông tin (Free Prior Informed Consent - FPIC) hiện đang được Chính phủ nghiên cứu áp dụng trong các dự án REDD+ (giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng). Đặc biệt, để quá trình giám sát phát huy hiệu quả, các cơ quan nhà nước cần sớm thể chế hóa các chế độ giám sát của công dân, cụ thể là trong Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (sửa đổi) đang được lấy ý kiến và hoàn thiện. ■

## Khuyến nghị về chính sách đồng quản lý trong rừng đặc dụng

Ảnh: PanNature

 Th.S. Nguyễn Đức Tố Lưu<sup>1</sup>

*Đồng quản lý được xem là một giải pháp hữu hiệu trong việc quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng ở Việt Nam. Sau hơn một thập kỷ mạnh mẽ và thực hành thí điểm, các mô hình đồng quản lý trong rừng đặc dụng đã phần nào khẳng định được tính ưu việt trong việc gìn giữ, bảo vệ những khu vực rừng giàu tài nguyên và đa dạng sinh học, đồng thời góp phần ổn định đời sống, thu nhập cho người dân sống gần rừng. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, cơ chế quản lý rừng đặc dụng cũng còn tồn tại những hạn chế cần tháo gỡ, đặc biệt liên quan đến thể chế chính sách, nhằm tạo động lực thúc đẩy các bên liên quan tham gia đồng quản lý và nhân rộng các mô hình đồng quản lý rừng đặc dụng hiệu quả hơn. >*

1. Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)

## Ba hướng tiếp cận cho đồng quản lý

Đồng quản lý được đề cập trong các tài liệu với nhiều phương thức tiếp cận khác nhau. Tuy nhiên, ở Việt Nam khái niệm này hiện được hiểu và được thí điểm chủ yếu theo 3 hướng: (i) phối hợp quản lý trong rừng đặc dụng, (ii) quản lý rừng dựa vào cộng đồng và (iii) cơ chế chia sẻ các lợi ích từ rừng.

### Phối hợp quản lý trong rừng đặc dụng

Trọng tâm của mô hình phối hợp quản lý rừng đặc dụng là việc thành lập và thúc đẩy hoạt động của Hội đồng quản lý (HĐQL) cùng với Ban quản lý (BQL) của khu bảo tồn. Hình thức HĐQL được quy định lần đầu tiên trong Quyết định 07/2012/QĐ-TTg năm 2012, sau đó được xác định cụ thể hơn dưới hình thức thí điểm trong Quyết định 126/QĐ-TTg cùng năm. Thông thường, HĐQL rừng được tổ chức với thành phần là đại diện các cơ quan quản lý nhà nước ở các cấp và ngành như BQL khu bảo tồn, UBND cấp huyện và các xã giáp ranh khu bảo tồn, đại diện các tổ chức đoàn thể địa phương. HĐQL của khu bảo tồn có thể thành lập ở cấp huyện như ở Khu Bảo tồn Loài và Sinh cảnh (BTL&SC) Mù Cang Chải ở Yên Bái hoặc dưới hình thức hội đồng liên xã ở KBTL&S Voọc mũi hếch Hà Giang.

Với hình thức HĐQL, các bên liên quan có một cơ chế trao đổi thông tin, bàn bạc những vấn đề quản lý trong khu bảo tồn, đồng thời xác lập các kế hoạch, hành động và huy động nguồn lực các bên tham gia quản lý bảo vệ rừng. Cơ chế hội đồng mang tính hành chính cao và có quyền ra quyết định ở mức độ nhất định đối với các vấn đề liên quan tới quản lý rừng trong khu bảo tồn.

Một số các chính sách khác cũng hướng tới việc tăng cường sự phối hợp giữa các bên liên quan, chủ yếu là giữa cơ quan nhà nước như giữa kiểm lâm và lực lượng dân quân tự vệ cấp xã theo QĐ 39/QĐ-TTg năm 2009 của Thủ tướng chính phủ.

Bên cạnh một số ưu điểm, mô hình tăng cường phối hợp quản lý rừng giữa các bên liên quan thông qua Hội đồng hoặc qua các quy chế phối hợp có những hạn chế nhất định. Trước hết, nó thường trùng lặp với cơ cấu tổ chức quản lý nhà nước đã có tại địa phương và nó dựa vào cơ cấu tổ chức đó trong các hoạt động. Cơ chế này do đó không thể cập được những quan tâm và tiếng nói trực tiếp của người dân ở cấp thôn bản, không huy động được nguồn lực tại chỗ của người dân địa phương. Việc sinh hoạt HĐQL khu bảo tồn định kỳ hay họp phối hợp giữa các bên đòi hỏi phải có nguồn kinh phí và nhân lực nhất định, thường không có trong ngân sách các địa phương.

### Quản lý rừng dựa vào cộng đồng

Các chính sách hiện tại đã cho phép và hỗ trợ hình thức quản lý rừng dựa vào cộng đồng, chẳng hạn Quy chế quản lý rừng theo Quyết định 186/2006/QĐ-TTg: "*Ban quản lý khu rừng đặc dụng tổ chức cho cộng đồng dân cư vùng đệm tham gia các hoạt động bảo vệ, bảo tồn, sử dụng hợp lý lâm sản và các tài nguyên tự nhiên, các dịch vụ du lịch sinh thái để góp phần nâng cao thu nhập và gắn sinh kế của người dân với các hoạt động của khu rừng đặc dụng*". Ý nghĩa của quy định này sau đó được khẳng định lại trong Nghị định 117/2010/NĐ-CP về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng. Cụ thể: Ban quản lý rừng đặc dụng có trách nhiệm "*Tổ chức*



*các biện pháp thu hút cộng đồng dân cư vùng đệm tham gia quản lý khu rừng đặc dụng và thực hiện dự án đầu tư vùng đệm*".

Cùng với cơ chế HĐQL, một số khu bảo tồn đã áp dụng hình thức các tổ nhóm như nhóm sở thích phát triển sinh kế, nhóm tuần tra rừng... Theo đó, một mô hình quản lý rừng dựa vào cộng đồng với sự trao quyền và sự tham gia của cộng đồng đầy đủ hơn đã được thí điểm ở Khu BTTN Ngọc Sơn – Ngổ Luông (tỉnh Hòa Bình). Trong mô hình này, cộng đồng tự lựa chọn (thông qua bầu cử) ra tổ chức đại diện của mình gọi là Ban tự quản lâm nghiệp thôn (Ban TQLN). Ban TQLN thôn thay mặt cho cộng đồng thực hiện các hoạt động phối hợp với Ban quản lý rừng đặc dụng và chính quyền xã. Thông qua Ban TQLN thôn, những hoạt động bảo vệ rừng và phát triển sinh kế được tiến hành với sự cộng tác và hỗ trợ chặt chẽ của các kiểm lâm địa bàn thuộc Ban quản lý khu bảo tồn và cán bộ lâm nghiệp xã.

Mô hình Ban TQLN thôn cho phép huy động người dân tham gia trực tiếp vào việc quản lý bảo vệ rừng, đáp ứng phần nào nhu cầu về phát triển sinh kế của người dân địa phương, đồng thời nâng cao quyền và tiếng nói của người dân trong quản lý bảo vệ rừng... Mô hình ở Ngọc Sơn Ngổ Luông được thực hành tại 5 thôn bản từ năm 2010 và đến nay vẫn tiếp tục duy trì, mở rộng ra thêm các điểm bản khác. Điều này ít nhiều chứng tỏ tính hiệu quả và bền vững của mô hình. Tuy nhiên, điểm hạn chế lớn nhất của mô hình này là khả năng ra quyết định không cao, cần sự vào cuộc tích cực của ban quản lý rừng. Thêm nữa, quá trình làm việc vận động cộng đồng kéo dài, liên tục trong khi năng lực của ban quản lý về công tác cộng đồng cũng như năng lực của cộng đồng đối với quản lý bảo vệ rừng còn nhiều hạn chế.

Một khó khăn đáng kể khác là nguồn tài chính cho tuần tra cộng đồng bảo vệ rừng còn khá eo hẹp cho dù đã có một số chính sách hỗ trợ cho công tác này như quy định của Quyết định 24/2012/QĐ-TTg về việc đầu tư cho cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm để đồng quản lý rừng đặc dụng với mức hỗ trợ mỗi thôn bản là





Ảnh: Hoàng Chiên/PanNature

**Mục tiêu chính của đồng quản lý là hướng tới quản trị rừng tốt, hài hòa lợi ích giữa các bên tham gia và huy động hiệu quả tiềm lực của người dân trong công tác quản lý bảo vệ rừng, do đó, cơ chế chia sẻ lợi ích đòi hỏi cần được hiểu rộng hơn thay vì chỉ chia sẻ các nguồn lợi từ rừng.**

40 triệu đồng cho 1 thôn bản trong một năm. Quy định này tạo tiền đề tốt cho việc thu hút sự tham gia của người dân vào công tác quản lý bảo vệ rừng đặc dụng. Tuy nhiên, do nguồn vốn của các địa phương còn hạn chế, quy định này chưa được thực hiện một cách rộng rãi cho các thôn vùng đệm ở các khu bảo tồn.

#### **Cơ chế chia sẻ lợi ích từ rừng**

Đây thường được coi là nội dung quan trọng nhất của các mô hình đồng quản lý. Theo Quyết định 07/2012/QĐ-TTg, nguồn lợi ích cần chia sẻ bao gồm lâm sản khai thác từ rừng, nông lâm sản dưới tán và đất trồng, các khoản thu từ dịch vụ môi trường rừng (DVMTR). Năm 2012, Thủ tướng chính phủ ban hành Quyết định 116/QĐ-TTg cho phép thí điểm chia sẻ lợi ích trong rừng đặc dụng tại VQG Bạch Mã (Thừa Thiên Huế) và VQG Xuân Thủy (Nam Định), sau đó mở rộng thí điểm ở VQG Hoàng Liên (Lào Cai). Cho dù đây là cơ chế đầu tiên thí điểm cho phép người dân được quyền khai thác lâm sản trong rừng đặc dụng, đáp ứng phần nào nhu cầu của người dân địa phương đối với tài nguyên rừng nhưng việc thực hiện cơ chế này trên thực tế gặp không ít khó khăn. Đó là sự phức tạp trong quản lý khai thác lâm sản từ rừng đặc dụng cùng những vấn đề đảm bảo kỹ thuật khai thác và sử

dụng lâm sản bền vững, nhất là đối với những dạng lâm sản khó tái tạo trong rừng. Mô hình chia sẻ lâm sản tỏ ra dễ thành công hơn đối với các khu rừng ngập nước khi lợi ích chính là nguồn thủy sản dưới tán rừng.

Hình thức lợi ích thứ hai được quy định chia sẻ là dựa trên chính sách về chi trả dịch vụ môi trường rừng được quy định tại Nghị định 99/2010/NĐ-CP. Theo đó, các đơn vị sử dụng dịch vụ rừng (chủ yếu là các nhà máy thủy điện) phải chi trả một lượng kinh phí tính theo mức sử dụng dịch vụ (công suất điện) cho việc bảo vệ các khu rừng đầu nguồn tương ứng. Đây là một nguồn kinh phí đáng kể cho công tác bảo vệ rừng, được chi xuống tới tận người dân.

Hạn chế cơ bản của hai hình thức chia sẻ lợi ích nêu trên là mối liên hệ lỏng lẻo giữa lợi ích được chia sẻ với công tác quản lý bảo vệ rừng (tính hiệu quả) cũng như chi phí cho vận hành hệ thống chi trả tương đối cao (tính hiệu suất) và sự đảm bảo công bằng lợi ích giữa các bên liên quan nhiều nơi chưa thực sự thỏa đáng. Mục tiêu chính của đồng quản lý là hướng tới quản trị rừng tốt, hài hòa lợi ích giữa các bên tham gia và huy động hiệu quả tiềm lực của người dân trong công tác quản lý bảo vệ rừng, do đó, cơ chế chia sẻ lợi ích đòi hỏi cần được hiểu rộng hơn thay vì chỉ chia sẻ các nguồn lợi từ rừng.

#### **7 khuyến nghị chính sách cho đồng quản lý**

Các chính sách ngành lâm nghiệp hiện vẫn thể hiện quyết tâm của nhà nước trong việc thực hiện đồng quản lý ở các khu bảo tồn Việt Nam. Tuy nhiên, để cơ chế này thực sự hiệu quả trên thực tế, cần có những quy định đồng bộ và phù hợp nhằm khắc phục những hạn chế của từng cách tiếp cận. Cụ thể:

- Tăng cường cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý ở địa phương trong quản lý bảo vệ rừng đặc dụng thông qua các HĐQL và các quy chế phối hợp song phương, đa phương giữa các ban ngành chức năng.
- Thúc đẩy thành lập và trao quyền đầy đủ cho các tổ chức đại diện thôn bản tham gia quản lý bền vững rừng đặc dụng thông qua các thỏa thuận và sự hỗ trợ tích cực của cán bộ địa bàn.
- Nâng cao năng lực quản lý bền vững rừng cho cộng đồng thông qua những hoạt động phối hợp quản lý bền vững rừng trên thực tế; phân công và bố trí các cán bộ chuyên trách trong công tác cộng đồng ở mỗi ban quản lý rừng.
- Bố trí nguồn tài chính thường xuyên cho công tác cộng đồng và cho các thôn xung yếu vùng đệm theo quy định.
- Phát triển dữ liệu về tài nguyên lâm sản và nghiên cứu hoàn thiện quy trình khai thác sử dụng các loại lâm sản bền vững, làm cơ sở cho việc chia sẻ lợi ích từ tài nguyên rừng.
- Mở rộng quy định về khai thác lâm sản trong rừng đặc dụng, cho phép người dân được tiếp cận rộng rãi hơn tới tài nguyên rừng, đồng thời đơn giản hóa và hạ cấp quyết định khi làm các thủ tục quản lý lâm sản trong rừng đặc dụng.
- Xây dựng các cơ chế sử dụng tiền chi trả dịch vụ môi trường một cách phù hợp với từng địa phương, đảm bảo tính hiệu quả và công bằng đối với người dân bảo vệ rừng. ■

# QUẢN LÝ RỪNG CỘNG ĐỒNG THÔN BẢN:

## Một số bất cập và đề xuất điều chỉnh

 Phan Đình Nhã<sup>1</sup>

Thôn bản hay cộng đồng dân cư thôn là đơn vị xã hội tự quản có vai trò đặc biệt quan trọng trong công tác quản lý, bảo vệ rừng, đặc biệt là những khu rừng cộng đồng. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm thực hiện Luật BVPTN năm 2004, cộng đồng dân cư thôn bản vẫn chưa được nhìn nhận và tiếp cận đầy đủ quyền tham gia quản lý, sử dụng, bảo vệ và phát triển rừng như các chủ rừng khác. Việc giao đất giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn từ trước đến nay được thực hiện chủ yếu theo các chương trình, dự án mang tính thí điểm, do đó kết quả thực hiện còn khiêm tốn so với nhu cầu quản lý rừng của các cộng đồng. Trong số diện tích rừng và đất lâm nghiệp mà Nhà nước giao cho cộng đồng dân cư thôn thì chỉ một phần trong đó là rừng truyền thống của cộng đồng được công nhận, pháp lý hóa (rừng tín ngưỡng, rừng nguồn nước, rừng được khai thác sản phẩm sử dụng chung của cộng đồng), còn lại phần lớn vẫn trong tình trạng chông lẩn với rừng do tổ chức quản lý (Ban quản lý rừng, công ty lâm nghiệp) hoặc thuộc vùng do UBND xã quản lý. Trong khi rừng tín ngưỡng, rừng tâm linh, rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư được giao phát huy hiệu quả công tác bảo vệ, quản lý thì một số khu rừng giao cho cộng đồng lại nảy sinh một số bất cập, phụ thuộc vào phương pháp tiếp cận khi tổ chức giao (giao chưa phù hợp với phong tục tập quán), phụ thuộc vào cơ chế hưởng lợi, do đó một số nơi còn xảy ra tình trạng mất rừng, xâm lấn rừng. Do đó, để nâng cao hiệu quả giao rừng cho cộng đồng thôn bản, cần sửa đổi, bổ sung một số quy định về quyền sở hữu, quản lý, khai thác và hưởng dụng tài nguyên rừng cho cộng đồng thôn bản.

### Bất cập trong việc giao rừng cho cộng đồng

Thôn bản vốn không phải là đơn vị kinh tế mà là đơn vị xã hội quản lý sử dụng rừng vì mục tiêu văn hóa xã hội và lợi ích chung của cộng đồng thôn bản. Tuy nhiên, khi thực hiện chính sách về quản lý rừng thôn bản, nhiều chương trình/dự án thí điểm giao đất giao rừng cho cộng đồng lại thường chú trọng mục tiêu phát triển kinh tế rừng, do đó thường tập trung lựa chọn giao các khu rừng sản xuất để có cơ sở hỗ trợ khai thác và chia sẻ lợi ích từ rừng theo hướng kinh tế rừng (thương mại rừng). Tuy nhiên, khả



năng được hưởng lợi kinh tế từ rừng trên thực tế rất khó thực hiện vì rừng giao cho cộng đồng phần lớn là rừng nghèo nên phải chờ thời gian dài (trên 10 năm) mới có sản phẩm khai thác. Bên cạnh đó, thủ tục khai thác hưởng lợi rất phức tạp, chi phí đánh giá trữ lượng cao không phù hợp với điều kiện người dân nên hầu hết các địa phương không thực hiện được. Mặt khác, cộng đồng được giao rừng tự nhiên chưa được chi trả công tác bảo vệ rừng như các tổ chức nhà nước nên không có kinh phí trang trải cho công tác bảo vệ rừng, do đó, rất khó bảo vệ được rừng.

Không chỉ bất cập về vấn đề chia sẻ lợi ích, việc các dự án giao rừng cho cộng đồng phụ thuộc quá lớn vào hỗ trợ bảo vệ rừng của các dự án tài trợ. Trong thời gian dự án hoạt động, cộng đồng vẫn duy trì công tác bảo vệ rừng hiệu quả vì được hỗ trợ chi phí bảo vệ. Tuy nhiên, khi kết thúc dự án, công tác bảo vệ rừng cũng không được duy trì thường xuyên nữa, dẫn đến một số nơi xảy ra tình trạng rừng bị chặt phá, chuyển mục đích sử dụng đất.

Thêm lý do khiến việc giao rừng cho cộng đồng không đạt được kết quả như ý muốn là một số chương trình/dự án chưa nhận thức đầy đủ về phong tục tập quán quản lý rừng của cộng đồng thôn bản khi giao rừng. Cụ thể, một số chương trình/dự án giao cho cộng đồng thôn bản khu vực rừng luân khoảnh với nương rẫy trước đây thuộc quyền quản lý sử dụng của các hộ gia đình. Sau giao đất giao rừng cho cộng đồng, các hộ gia đình vẫn coi là khu vực luân khoảnh nương rẫy – rừng trước đây của họ nên họ tiếp tục phát rừng làm nương. Bên cạnh đó, việc giao cho cộng đồng thôn bản khu rừng nằm ngoài ranh giới truyền thống (khu vực này thuộc quản lý cộng đồng khác) khiến cộng đồng thôn bản được giao không dám đến bảo vệ do tôn trọng ranh giới truyền thống với cộng đồng bên cạnh hoặc do khu rừng quá xa nơi ở, xa khu sản xuất nên cộng đồng không đủ khả năng bảo vệ. Ngoài ra, còn có trường hợp giao cho hộ gia đình khu rừng khai thác sản phẩm chung của cả cộng đồng (các dân tộc thường gọi là “rừng già - rừng tự nhiên có cây to”) nên cũng nảy sinh mâu thuẫn, vì vậy một số địa phương sau khi giao cho hộ khu vực rừng này đã phải can thiệp thu hồi và giao lại cho cộng đồng vì cộng đồng thôn bản coi đây là rừng chung không phải quản lý riêng của hộ.

1. Trung tâm CIRUM & Viện Tư vấn phát triển (CODE)





Ảnh: Hoàng Xuân Thủy/PanNature

## 6 đề xuất điều chỉnh

Trước tiên, cần điều chỉnh khái niệm chủ thể/chủ rừng là “cộng đồng dân cư thôn” và công nhận chủ rừng là “thôn bản” như Luật Đất đai 2013 đã công nhận. Đồng thời hợp pháp hóa các khu rừng quản lý truyền thống của các cộng đồng dân cư hiện nay đang do UBND xã và Tổ chức quản lý (rừng văn hóa tín ngưỡng/ rừng đặc dụng, rừng nguồn nước/rừng phòng hộ, rừng khai thác sản phẩm chung/rừng sản xuất). Điều này sẽ giúp cộng đồng dân cư thôn được đảm bảo đầy đủ các quyền và lợi ích, qua đó bà con sẽ yên tâm sử dụng, bảo vệ và phát triển các diện tích rừng được giao.

Luật BVPT 2004 và các văn bản dưới luật hiện vẫn chưa quy định rõ quyền sở hữu cũng như cơ chế khai thác đối với trường hợp chủ rừng tự đầu tư phục hồi rừng tự nhiên từ đất chưa có rừng và rừng trồng bổ sung làm giàu rừng bằng cây bản địa sau khi được giao rừng tự nhiên. Đây là một trong những nguyên nhân khiến rừng bị khai thác không phép và chưa khuyến khích người dân đầu tư phục hồi rừng. Do đó, dự thảo Luật BVPT sửa đổi nên quy định: nếu hộ gia đình và thôn bản tự đầu tư phục hồi rừng tự nhiên từ đất chưa có rừng và trồng rừng bổ sung bằng cây lâm nghiệp bản địa trong rừng tự nhiên thì họ sẽ được sở hữu rừng tự nhiên tự khoanh nuôi phục hồi từ đất chưa có rừng và rừng trồng bổ sung, làm giàu rừng bằng cây lâm nghiệp bản địa, đồng thời được khai thác gỗ theo cơ chế khai thác gỗ rừng tự nhiên quy định theo các loại rừng.

Hiện nay, quy định điều kiện các thôn bản được giao rừng còn bỏ ngỏ đối với các thôn bản có nhu cầu phục hồi rừng gắn với văn hóa truyền thống khi di dời tái định cư, định canh, định cư và các thôn bản có nhu cầu quản lý rừng chung được hình thành trong quá trình phát triển. Nhiều cộng đồng dân cư không được giao rừng khi di dời tái định cư, nên khi đến nơi ở mới không có rừng

để cộng đồng thực hành văn hóa tín ngưỡng, thực hành sinh kế, cuộc sống gắn với rừng, dẫn đến nguy cơ bất ổn xã hội. Do đó, cần bổ sung vào điều kiện để thôn bản được giao rừng là: (i) Thôn bản di dời tái định cư, định canh định cư được quy hoạch các khu rừng của thôn bản để phục hồi phong tục tập quán quản lý rừng ở nơi ở mới; (ii) Thôn bản có nhu cầu quản lý rừng chung hình thành trong quá trình phát triển.

Mục tiêu giao đất giao rừng cho thôn bản là để đảm bảo rừng chủ và được bảo vệ tốt, phát huy bản sắc văn hóa gắn với rừng của cộng đồng các dân tộc trong quản lý bảo vệ rừng, góp phần xóa đói giảm nghèo, cải thiện sinh kế cho người dân. Tuy nhiên, các chính sách sau giao đất giao rừng về cơ chế khai thác, sử dụng và hưởng lợi hiện nay chưa có những tác động hỗ trợ cho cộng đồng thôn bản tham gia bảo vệ rừng. Do đó, để nâng cao hiệu quả quản lý bảo vệ rừng đối với hộ và cộng đồng thôn bản, cần bổ sung quy định: (i) Cộng đồng thôn bản được nhà nước đảm bảo kinh phí bảo vệ rừng tự nhiên được giao, được hướng dẫn quy hoạch vùng kết hợp sản xuất nông lâm nghiệp, vùng canh tác dưới tán rừng, vùng chăn thả gia súc theo quy chế quản lý rừng khi tổ chức giao rừng cho thôn bản; được hỗ trợ phát triển kinh tế rừng, hỗ trợ bảo tồn đa dạng sinh học và phục hồi rừng bằng cây lâm nghiệp bản địa; (ii) Được khai thác lâm sản ngoài gỗ, khai thác gỗ gia dụng theo quy ước, hương ước quản lý bảo vệ rừng của thôn bản và thông báo với UBND xã, kiểm lâm địa bàn; (iii) Được khai thác gỗ thương mại (khai thác chính) theo quy ước, hương ước quản lý bảo vệ rừng của thôn bản và theo quy chế khai thác gỗ.

Riêng đối với cơ chế khai thác, sử dụng rừng đặc dụng do các Ban quản lý rừng, vườn quốc gia quản lý, một số cộng đồng thôn bản đã định cư cạnh rừng hoặc định cư lâu đời trong các khu rừng này nhưng hệ thống pháp luật về lâm nghiệp hiện nay chưa cho phép các hộ quyền phát triển nông lâm kết hợp, canh tác dưới tán rừng đặc dụng, do đó cuộc sống của họ gặp nhiều khó khăn. Vì vậy, Luật BVPT sửa đổi cần điều chỉnh theo hướng cộng đồng dân cư tại chỗ sinh sống trong rừng đặc dụng (i) được kết hợp canh tác dưới tán rừng, thu hái các sản phẩm từ rừng cho nhu cầu hàng ngày theo quy hoạch và quy chế đồng quản lý giữa cộng đồng dân cư với ban quản lý rừng; (ii) được khuyến khích tham gia và hưởng lợi từ các hoạt động dịch vụ để nâng cao thu nhập cũng như nhận thức, trách nhiệm và tham gia bảo vệ, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học.

Ngoài những đề xuất nêu trên, Luật BVPT nên bổ sung nội dung tham gia và lấy ý kiến của người dân địa phương trong quá trình lập, điều chỉnh quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng nhằm tránh tình trạng quy hoạch chồng quy hoạch hoặc quy hoạch không phù hợp với các loại rừng của thôn bản.

Chính sách pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, hơn lúc nào hết cần hướng tới chủ rừng đích thực ở miền núi là cộng đồng thôn bản tại chỗ. Việc hợp thức hóa và đảm bảo tiếp cận đầy đủ quyền quản lý sử dụng, bảo vệ và phát triển rừng truyền thống cho thôn bản các dân tộc miền núi vừa là mục tiêu, vừa là động lực để bảo vệ môi trường sinh thái, ổn định xã hội đảm bảo an ninh nguồn nước và an ninh quốc phòng cho quốc gia. ■

# Một số chính sách mới ban hành trong quý III năm 2016

## Chính sách quản lý, bảo vệ, phát triển rừng ven biển ứng phó BĐKH

**C**hính sách được ban hành tại Nghị định 119/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016, trong đó rừng ven biển bao gồm rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và đất được quy hoạch để trồng rừng phòng hộ, đặc dụng ở rừng ven biển và hải đảo.

Về quản lý rừng ven biển, Nghị định nêu rõ: các địa phương cần rà soát, chuyển đổi những diện tích đất ven biển quy hoạch trồng rừng sản xuất hoặc thuộc các loại đất khác mà đang bị xói lở hoặc bị ảnh hưởng của cát bay, cát di động nghiêm trọng để quy hoạch trồng rừng phòng hộ ven biển. Trường hợp khu rừng ven biển đã giao cho hộ gia đình, tổ chức kinh tế nhưng có tầm quan trọng nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu thì Nhà nước xem xét thu hồi, mua lại hoặc bồi thường giá trị tài sản mà hộ gia đình, tổ chức đó đã đầu tư theo quy định của pháp luật để quy hoạch trồng rừng phòng hộ ven biển.

Ngoài ra, các địa phương cần rà soát, chuyển các công trình xây dựng có ảnh hưởng hoặc nguy cơ ảnh hưởng đến chức năng phòng hộ của rừng ven biển ra khỏi khu vực quy hoạch rừng phòng hộ ven biển xung yếu và rất xung yếu, hành lang bảo vệ bờ biển. Đối với diện tích đất quy hoạch để bảo vệ và phát triển rừng ven biển nhưng người sử dụng đất tự ý chuyển đổi sai mục đích và đã bị xử phạt vi phạm hành chính về hành vi sử dụng đất không đúng mục đích mà tiếp tục vi phạm thì Nhà nước thu hồi đất.

Về chính sách đầu tư trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng ven biển, ngân sách địa phương cần đảm bảo kinh phí cho các hoạt động thống kê rừng, kiểm kê rừng và theo dõi diễn biến tài nguyên rừng; tổ chức giao, cho thuê rừng ven biển; hoạt động của bộ máy ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ ven biển do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định...; ngân sách Trung ương bảo đảm kinh phí sự nghiệp kinh tế cho khoán bảo vệ rừng và khoán nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên rừng ven biển.

Về quyền lợi của các tổ chức, đơn vị, cá nhân trong đầu tư, bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng ven biển, ngoài việc được hưởng toàn bộ sản phẩm từ nguồn vốn tự đầu tư, các tổ chức kinh tế còn được miễn tiền thuê rừng ven biển trong một số trường hợp, được phát triển các thương hiệu sản phẩm kinh doanh có nguồn gốc từ môi trường rừng và hệ sinh thái rừng ven biển. ■

➤ **Chi tiết Nghị định xem tại <http://bit.ly/btcs00476>**



Ảnh minh họa: Hoàng Xuân Thủy/PanNature

## Quy chế ứng phó sự cố hóa chất độc

**Q**uý chế được ban hành kèm Quyết định 26/2016/QĐ-TTg ngày 1/7/2016 và được thực hiện ở ba cấp: cơ sở, tỉnh và quốc gia.

Các bước ứng phó sự cố hóa chất độc gồm: chuẩn bị ứng phó; tổ chức ứng phó; khắc phục và giải quyết hậu quả sự cố hóa chất độc; trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân đối với sự cố hóa chất độc. Khi để xảy ra sự cố, các cơ sở hóa chất độc có trách nhiệm báo cáo ngay chính quyền địa phương nơi gắn nhất hoặc Ban chỉ huy phòng chống thiên tai và tìm kiếm cứu nạn địa phương. Trường hợp sự cố hóa chất độc xảy ra trên biển thì cần báo gấp cho các Đài thông tin duyên hải Việt Nam hoặc cảng vụ hàng hải gắn nhất hoặc Trung tâm phối hợp Tìm kiếm Cứu nạn Hàng hải khu vực. Ngoài các đầu mối trên, khi để xảy ra sự cố hóa chất độc hoặc phát hiện sự cố hóa chất độc, tổ chức, cá nhân có thể thông tin đến các đơn vị hải quân, biên phòng, cảnh sát biển, cảnh sát giao thông đường thủy, cảnh sát phòng cháy, chữa cháy để xử lý.

Bộ Công Thương có trách nhiệm chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan tổ chức xác định nguyên nhân sự cố hóa chất độc cấp quốc gia; UBND cấp tỉnh chủ trì tổ chức điều tra, khảo sát xác định nguyên nhân sự cố hóa chất độc cấp tỉnh và sự cố hóa chất độc cấp cơ sở. Trong quá trình xác định nguyên nhân, nếu phát hiện có dấu hiệu cấu thành tội phạm thì thông báo cho cơ quan cảnh sát điều tra để phối hợp điều tra. Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp xác định thiệt hại và yêu cầu cơ sở gây sự cố hóa chất độc bồi thường thiệt hại đối với sự cố cấp quốc gia; UBND cấp tỉnh chủ trì xác định thiệt hại và yêu cầu cơ sở gây sự cố hóa chất độc bồi thường thiệt hại đối với sự cố cấp tỉnh.

Cơ sở gây sự cố hóa chất độc phải chịu trách nhiệm chi trả chi phí ứng phó, bồi thường thiệt hại và hợp tác với các cơ quan có thẩm quyền để giải quyết việc bồi thường thiệt hại. Trường hợp chưa xác định được đối tượng gây ra sự cố hóa chất độc, cơ quan nhà nước có thẩm quyền chịu trách nhiệm thanh toán tạm thời chi phí tham gia ứng phó sự cố hóa chất độc cho các tổ chức, cá nhân được huy động, đồng thời yêu cầu cơ sở gây ra sự cố hóa chất độc phải hoàn lại các chi phí đã thanh toán.

Nếu sự cố hóa chất độc nghiêm trọng hoặc ảnh hưởng đến nhiều quốc gia, Ủy ban Quốc gia Tìm kiếm Cứu nạn báo cáo Thủ tướng Chính phủ thành lập Ban Chỉ đạo của Chính phủ giải quyết hậu quả sự cố hóa chất độc.

➤ **Chi tiết Quyết định xem tại <http://bit.ly/btcs00479>**



## Phân cấp vùng rủi ro ô nhiễm môi trường biển và hải đảo

Theo Thông tư số 26/2016/TT-BTNMT ban hành ngày 29/9/2016, việc phân cấp vùng rủi ro ô nhiễm và phân vùng rủi ro ô nhiễm môi trường biển và hải đảo được thực hiện trên từng ô bờ, ô ven bờ, ô biển và căn cứ vào các thông tin, số liệu đo đạc, quan trắc các thành phần môi trường có sử dụng các công cụ tính toán, mô phỏng quá trình phát thải, lan truyền, biến đổi, chuyển hóa chất gây ô nhiễm trong môi trường biển và hải đảo.

Có nhiều tiêu chí để phân cấp vùng rủi ro ô nhiễm, gồm: mức độ ô nhiễm hoặc nguy cơ ô nhiễm môi trường biển và hải đảo; phạm vi ảnh hưởng; mức độ nhạy cảm môi trường; khả năng gây thiệt hại đến sức khỏe con người, các hệ sinh thái biển, hải đảo, các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên biển và hải đảo. Các tiêu chí này có thể lượng hóa thông qua các công thức tính toán gồm nhiều chỉ số khác nhau.

Cùng ngày 29/9/2016, Bộ TN&MT ban hành Thông tư số 27/2016/TT-BTNMT quy định chi tiết bộ chỉ số và việc đánh giá kết quả hoạt động kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo. Theo đó, có tất cả 8 nội dung kiểm soát ô nhiễm môi trường biển và hải đảo thuộc phạm vi đánh giá, trong đó, mỗi nội dung bao gồm nhiều tiêu chí và mỗi tiêu chí tương ứng với từng thang điểm. Tổng thang điểm là 100 và tùy thuộc vào số điểm mà kết quả đánh giá được phân loại thành tốt, khá, trung bình và kém. Kết quả đánh giá được Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND tỉnh phê duyệt trước khi công bố vào trước ngày 15/3 năm sau. ■

➤ Chi tiết hai Thông tư xem tại <http://bit.ly/btcs00477> và <http://bit.ly/btcs00478>



Thanh sinh học làm từ lõi ngô do Công ty Mộc Châu xanh sản xuất.  
Ảnh: Lê Kim Ngân/PanNature

## Miễn, giảm thuế xuất khẩu các sản phẩm thân thiện môi trường

Từ ngày 23/9/2016, các sản phẩm thân thiện với môi trường có tên trong Biểu thuế xuất khẩu và có văn bản chứng nhận Nhân xanh Việt Nam theo hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường sẽ được miễn thuế xuất khẩu.

Riêng với các sản phẩm từ hoạt động tái chế, xử lý chất thải có tên trong Biểu thuế xuất khẩu được cơ quan Nhà nước có thẩm quyền chứng nhận theo hướng dẫn của Bộ Tài nguyên và Môi trường thì được giảm 50% mức thuế xuất khẩu. Trường hợp mức thuế xuất khẩu sau khi giảm thấp hơn mức sàn khung thuế suất do Ủy ban Thường vụ Quốc hội quy định thì sẽ áp dụng mức sàn khung thuế suất thuế xuất khẩu.

Trường hợp sản phẩm thân thiện với môi trường và sản phẩm từ hoạt động tái chế, xử lý chất thải xuất khẩu không có tên trong Biểu thuế xuất khẩu thì khi xuất khẩu thực hiện theo quy định tại Khoản 2 Điều 2 Thông tư số 182/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính. Trường hợp các nhóm sản phẩm này đã nộp thuế xuất khẩu vượt quá số tiền được miễn, giảm thì số thuế nộp thừa được xử lý theo quy định tại Thông tư số 38/2015/TT-BTC của Bộ Tài chính.

Trên đây là nội dung của Thông tư 128/2016/TT-BTC về miễn, giảm thuế xuất khẩu đối với các sản phẩm thân thiện môi trường, sản phẩm từ hoạt động tái chế, xử lý chất thải được Bộ Tài chính ban hành ngày 9/8/2016. ■

➤ Chi tiết Thông tư xem tại <http://bit.ly/btcs00480>

## Hội chủ rừng Việt Nam

Hội Chủ rừng Việt Nam được thành lập ngày 9/11/2016 trên cơ sở Quyết định số 2905/QĐ-BNV ngày 22 tháng 8 năm 2016 của Bộ Nội vụ "về việc cho phép thành lập Hội Chủ rừng Việt Nam". Hội được hình thành chủ yếu từ sự nhiệt tình của một số cán bộ am hiểu, tâm huyết với lâm nghiệp và sự tự nguyện gia nhập của một số chủ rừng là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân ở một số địa phương đại diện ở một số vùng miền trong cả nước. Tính đến thời điểm hiện tại, Hội Chủ rừng Việt Nam đã có 228 hội viên ở 17 tỉnh thành trong cả nước.

Do Hội mới thành lập nên còn có phần lúng túng trong kiện toàn tổ chức bộ máy và tổ chức các hoạt động của Hội. Bên cạnh đó, các hội viên của Hội chủ yếu là nông dân nghèo ở những vùng sâu, vùng xa, vùng núi cao, có nhiều khó khăn, nhận thức về hội, ý thức tham gia hoạt động trong một tổ chức hội còn hạn chế. Mặc dù vậy, các thành viên sáng lập hội đã quyết tâm để ra mục tiêu, nhiệm vụ chính của Hội Chủ rừng Việt Nam giai đoạn 2016 – 2020 và đã được Đại hội lần thứ nhất thông qua. ■



Ảnh: PanNature

➤ Mời quý vị xem thêm các văn bản chính sách tài nguyên – môi trường nổi bật Quý III năm 2016 tại đây: <http://bit.ly/btcs00491>

