

SẮN LÊN, RỪNG XUỐNG

Nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam

Nguyễn Hải Vân • Nguyễn Xuân Lâm • Nguyễn Việt Dũng • Hà Công Liêm



Sấn lên, rừng xuống: Nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam

Đề nghị trích dẫn: Nguyễn Hải Vân, Nguyễn Xuân Lâm, Nguyễn Việt Dũng và Hà Công Liêm, 2016. *Sấn lên, rừng xuống: Nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam*. Trung tâm Con người và Thiên nhiên. Hà Nội, Việt Nam.

Ấn phẩm này được thực hiện với sự hỗ trợ của Quý John D. and Catherine T. MacArthur. Các vấn đề trình bày trong ấn phẩm là quan điểm của các tác giả và không thể hiện quan điểm của nhà tài trợ.

Ảnh sử dụng trong ấn phẩm: PanNature
Thiết kế & Sáng tạo: Admixstudio.com

Bản quyền thuộc Trung tâm Con người và Thiên nhiên. Nội dung báo cáo này có thể được sử dụng cho các mục đích phi thương mại, không cần xin phép nhưng cần trích dẫn nguồn.

Các vấn đề liên quan đến ấn phẩm, xin vui lòng liên hệ

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Địa chỉ: số 24 H2, Khu đô thị mới Yên Hòa, phường Yên Hòa, quận Cầu Giấy, Hà Nội

ĐT: (04) 3556-4001 – **Fax:** (04) 3665-8941

Email: contact@nature.org.vn

Website: www.nature.org.vn

Trang tin Con người và Thiên nhiên: www.thiennhien.net



SẢN LÊN, RỪNG XUỐNG

Nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam

Nguyễn Hải Vân • Nguyễn Xuân Lãm • Nguyễn Việt Dũng • Hà Công Liêm

MỤC LỤC

Lời cảm ơn	4
Danh mục từ viết tắt	5
Danh mục hình, bảng và biểu đồ	5
TÓM TẮT	6
PHẦN I - GIỚI THIỆU	10
PHẦN II - SỰ PHÁT TRIỂN CỦA SẴN Ở VIỆT NAM: KHÁC BIỆT GIỮA CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TẾ	17
2.1. Phát triển ngành sắn: Sản xuất, thương mại và thị trường	17
2.1.1. Sự phát triển của sắn theo thời gian	17
2.1.2. Phân bố và chuỗi cung ứng sắn và sản phẩm sắn	18
2.1.3. Thị trường của sắn	21
2.2. Các chính sách phát triển sắn	22
2.2.1. Các chính sách phát triển ngành sắn	22
2.2.2. Các chính sách khác có liên quan	25
2.3. Vấn đề của ngành sắn: sự khác biệt giữa chính sách và thực tiễn	26





PHẦN III - MỐI QUAN HỆ TRÁI CHIỀU GIỮA PHÁT TRIỂN SẴN VÀ TÀI NGUYÊN RỪNG	30
3.1. Hiện tượng sấn xâm chiếm rừng	31
3.2. Phát triển sấn và những thay đổi trong quyền tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ rừng	32
3.3. Phát triển sấn và ảnh hưởng tới các nỗ lực quản lý, bảo vệ rừng	35
PHẦN IV - NHỮNG BẰNG CHỨNG THỰC TẾ	37
4.1. Nghiên cứu trường hợp tại huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum	37
4.2. Nghiên cứu trường hợp tại huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An	42
4.3. Nghiên cứu trường hợp tại huyện Tánh Linh, tỉnh Bình Thuận	44
4.4. Nghiên cứu trường hợp tại huyện Kon Plông, tỉnh Kon Tum	48
PHẦN V - KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ	55
5.1. Khuyến nghị chính sách cấp quốc gia	56
5.2. Khuyến nghị cụ thể đối với từng địa phương nghiên cứu điểm	58
5.2.1. Khuyến nghị đối với huyện Sa Thầy và Kon Plong, tỉnh Kon Tum	58
5.2.2. Khuyến nghị đối với huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An	58
5.2.3. Khuyến nghị đối với huyện Tánh Linh, tỉnh Bình Thuận	59
TÀI LIỆU THAM KHẢO	60
Văn bản quy phạm pháp luật	60
Các báo cáo và nghiên cứu	61

LỜI CẢM ƠN

Nhóm tác giả xin cảm ơn sự ủng hộ và chia sẻ thông tin từ các cán bộ Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (SNN-PTNT), Sở Tài nguyên và Môi trường (STNMT), Chi cục Kiểm lâm (CCKL), Trung tâm Khuyến nông (TTKN) tỉnh Kon Tum, Bình Thuận và Nghệ An; các Ban quản lý (BQL) Vườn quốc gia Chư Mom Rây, Khu bảo tồn thiên nhiên Núi Ông (tỉnh Bình Thuận), Khu bảo tồn thiên nhiên Pù Hoạt (tỉnh Nghệ An); các cán bộ đơn vị cấp huyện như Hạt Kiểm lâm, phòng Tài nguyên Môi trường, phòng Nông nghiệp, chính quyền địa phương các xã, huyện như xã Hiếu (huyện Kon Plong) và xã Sa Sơn (huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum), xã Suốt Khiết và Đức Thuận (huyện Tánh Linh, tỉnh Bình Thuận) và xã Hạch Dịch, Đồng Văn, Tiên Phong (huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An) cùng các hộ gia đình, cộng đồng địa phương. Nếu không có sự tham gia và chia sẻ thông tin tích từ những người này, báo cáo nghiên cứu sẽ không thể hoàn thành.

Nhóm tác giả chân thành cảm ơn các ý kiến và đóng góp quý báu từ các nhà nghiên cứu và chuyên gia tham dự Tọa đàm “*Phát triển sản và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Thực trạng và ý nghĩa về chính sách*”, do PanNature và Forest Trends phối hợp tổ chức ngày 17 tháng 07 năm 2015. Nội dung thảo luận tại Tọa đàm đã được lồng ghép vào báo cáo trong quá trình hoàn thiện.

Báo cáo này là sản phẩm nghiên cứu và phân tích chính sách do Trung tâm Con người và Thiên nhiên thực hiện trong hai năm, 2014-2015. Xin cảm ơn Quỹ Jobh D. and Catherine T. MacArthur đã tài trợ cho nghiên cứu cũng như các hoạt động về chính sách quản lý tài nguyên thiên nhiên của PanNature.



DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

QLBVR	Quản lý, bảo vệ rừng
REDD+	Sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng
DVMTR	Dịch vụ Môi trường Rừng
KBTTN	Khu bảo tồn thiên nhiên
VQG	Vườn quốc gia
NN-PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
BVPTR	Bảo vệ và Phát triển rừng
TCTK	Tổng cục Thống kê
TCHQ	Tổng cục Hải quan
PanNature	Trung tâm Con người và Thiên nhiên
FAO	Tổ chức Nông Lương Thế giới
AEC	Cộng đồng kinh tế ASEAN
TPP	Hiệp định Đối tác Kinh tế xuyên Thái Bình Dương
BQL	Ban quản lý
ĐDSH	Đa dạng sinh học
RĐD	Rừng đặc dụng
RPH	Rừng phòng hộ
FPIC	Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, được thông báo trước và cung cấp thông tin đầy đủ
DTTS	Dân tộc thiểu số
UBND	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC HÌNH, BẢNG VÀ BIỂU ĐỒ

Hình 1	Các điểm nghiên cứu	16
Hình 2	Chuỗi cung ứng sản và sản phẩm sản ở Việt Nam	20
Bảng 1	Biến động giá sản qua các năm	27
Bảng 2	Diện tích rừng KBTTN Núi Ông bị xâm lấn	47
Biểu đồ 1	Biến động diện tích và sản lượng sản toàn quốc 1995 - 2015	17
Biểu đồ 2	Phân bố diện tích trồng sản theo vùng sinh thái qua các năm	19
Biểu đồ 3	Cơ cấu thị trường xuất khẩu sản của Việt Nam năm 2014	21
Biểu đồ 4	Thị trường xuất khẩu sản của Việt Nam năm 2013 và 2014	22
Biểu đồ 5	Mối quan hệ giữa biến động giá sản và diện tích sản tại Việt Nam	28
Biểu đồ 6	Biến động diện tích sản tỉnh Kon Tum, 1995 - 2014	38
Biểu đồ 7	Diện tích sản huyện Sa Thầy, 2004 - 2014	39
Biểu đồ 8	Phân bố diện tích trồng sản theo huyện, thị tỉnh Nghệ An	42
Biểu đồ 9	Phần diện tích rừng bị mất của KBTTN Núi Ông, giai đoạn 2003 - 2014	44

TÓM TẮT

Nghiên cứu “Sắn lên, rừng xuống: Nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam” đưa ra những phân tích về mối quan hệ tương tác giữa xu hướng mở rộng, phát triển của cây sắn và những ảnh hưởng đến tài nguyên rừng ở Việt Nam trong những năm gần đây. Các vùng trồng sắn lớn tại Bắc Trung Bộ (như Nghệ An), Tây Nguyên (như Kon Tum) và Nam Trung Bộ (như Bình Thuận) là những khu vực mà nhóm tác giả lựa chọn làm địa bàn nghiên cứu.

Trong một thập kỷ gần đây, từ một loại cây lương thực truyền thống giúp xóa đói giảm nghèo, sắn đã và đang trở thành một loại hàng hóa xuất khẩu quan trọng. Theo thống kê của Tổng cục Hải quan, kim ngạch xuất khẩu sắn và các sản phẩm sắn hàng năm đều đạt trên 1 tỷ USD. Động lực thị trường cùng nhu cầu cải thiện sinh kế của người dân là những yếu tố chính thúc đẩy diện tích trồng sắn không ngừng được mở rộng. Tính đến tháng 12 năm 2015, diện tích sắn cả nước đạt khoảng 566.000 ha, vượt hơn 25,77% so với kế hoạch dự kiến của Nhà nước.

Phát triển trong bối cảnh khi quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp toàn quốc đã gần như ổn định, phần lớn diện tích trồng sắn hiện nay được cho là đều trồng tận dụng trên đất lâm nghiệp hoặc đã từng là đất lâm nghiệp. Giả thuyết này hàm ý rằng việc phát triển và mở rộng diện tích trồng sắn đã, đang hoặc sẽ có tác động tới tài nguyên rừng, đất rừng, cũng như các nỗ lực bảo vệ rừng ở Việt Nam. Tác động này sẽ trở nên đáng kể hơn khi nhu cầu về đất cho canh tác sắn ngày một tăng cao do hệ lụy của hình thức canh tác quảng canh truyền thống, quy mô nhỏ lẻ hộ gia đình và hướng tới mục tiêu tăng sản lượng thông qua mở rộng diện tích trồng thay vì đầu tư kỹ thuật thâm canh.

Ghi nhận từ khảo sát thực địa đã chỉ ra các khía cạnh khác nhau trong mối quan hệ trái chiều, thiếu liên kết giữa phát triển cây sắn và tài nguyên rừng ở Việt Nam hiện nay.

1

Thứ nhất, nghiên cứu trường hợp tại khu vực tái định cư thủy điện Hủa Na (xã Hạch Dịch, Đồng Văn và Tiền Phong, huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An) cho thấy, trong 3-5 năm đầu tiên, khi quỹ đất sản xuất cho người dân không có, hoặc chưa được đáp ứng thì cây sắn trở thành lựa chọn hàng đầu cho sinh kế hộ và đất rừng là nguồn đất chính, ngay bên cạnh và sẵn có để sử dụng trồng sắn. Khoảng 6000 ha rừng và đất rừng, thậm chí là lớn hơn thuộc khu vực trong hoặc xung quanh khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN) Pù Hoạt sẽ có khả năng bị chuyển đổi, hợp pháp và bất hợp pháp, để bổ sung cho sự thiếu hụt quỹ đất này trong giai đoạn 2013 – 2020.

2

Thứ hai, nghiên cứu thực địa cũng ghi nhận vai trò tiên phong của cây sắn trong quá trình xâm canh, chiếm dụng đất rừng với mục đích tạo nguồn quỹ đất mới phục vụ nhu cầu phát triển các loại cây hàng hóa như cao su, hồ tiêu hay thanh long. Nghiên cứu trường hợp tại xã Suối Khiết và Đức Thuận, huyện Tân Lĩnh (tỉnh Bình Thuận) cho thấy mỗi ngày, các hộ gia đình phát từ vài chục đến vài trăm mét vuông, từ trong ra ngoài để tránh sự phát hiện của kiểm lâm. Sau khi phát, đốt rừng, trên nền đất mới, họ chọn trồng sắn vụ đầu tiên như một hình thức “chiếm đất” bởi đây là loại cây dễ trồng, dễ thích nghi và chi phí thấp. Sau một vài năm, khi canh tác sắn đã trở nên ổn định, các diện tích xâm lấn đó sẽ được sang nhượng cho chủ khác để tiếp tục trồng sắn hoặc cây trồng khác. Thực tế này chỉ ra rằng, quá trình xâm lấn của sắn vào rừng không phải là sự chuyển đổi những diện tích lớn, ô ạt như cao su, cà phê trước đây; mà diễn biến từ từ theo kiểu “tằm ăn dâu” của một hoạt động sinh kế thường nhật. Qua nhiều năm, diện tích rừng biến mất và nhường chỗ cho các nương (rẫy) sắn là con số không nhỏ.

Qua nhiều năm, diện tích rừng biến mất và nhường chỗ cho các nương (rẫy) sắn là con số không nhỏ.



3

Thứ ba, như là một hệ lụy, quá trình phát triển đất sản nói trên đã dẫn đến những xáo trộn xã hội trong hệ thống quan niệm về giá trị đất đai, về quyền tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi đối với rừng và đất rừng ở một số vùng. Thị trường đất đai phục vụ sản xuất, đặc biệt là đất cho các loại cây hàng hóa như sắn, cao su, thanh long và cà phê được hình thành. Đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) vô tình trở thành nguồn cung cấp đất chính cho thị trường này. Đây cũng là một hệ lụy không lường trước trong quá trình triển khai những chính sách hỗ trợ khai hoang đất sản xuất cho các hộ gia đình DTTS tại nhiều địa phương. Nghiên cứu ghi nhận với giá đất rẫy được đẩy lên khá cao, vào khoảng 150-200 triệu đồng/ha (thời điểm tháng 11/2014) tại xã Đức Thuận, huyện Tân Linh) đã thúc đẩy người dân tiếp tục xâm lấn rừng và khai hoang đất rừng một cách mạnh mẽ tại địa phương.

4

Thứ tư, ở khía cạnh ngược lại, tại nhiều địa phương, sắn đã và đang đóng vai trò quan trọng đối với kinh tế hộ. Tuy nhiên, những can thiệp bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học (ĐDSH) mới được áp dụng sẽ kéo theo là sự chuyển hướng đột ngột của sinh kế trồng sắn sang các hoạt động bảo vệ rừng. Hệ quả là, nhiều hộ gia đình, đặc biệt là người nghèo, sẽ phải đối mặt với tình thế “tiến thoái lưỡng nan” nếu không có những bước đệm thay thế phù hợp. Tình trạng này, ngày càng trở nên phổ biến hơn, khi Việt Nam đang triển khai thực hiện các sáng kiến tài chính mới trong quản lý, bảo vệ rừng như chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) và Sáng kiến Giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng

Báo cáo khuyến nghị rằng nhà nước phải tiến hành rà soát, đánh giá lại và kiểm soát tốc độ, quy mô mở rộng diện tích trồng sắn hiện nay trên toàn quốc.



(REDD+) với hi vọng nguồn thu từ DVMTR, REDD+ sẽ giúp bù đắp, thay thế nguồn thu từ việc phá rừng trồng sắn. Trường hợp nghiên cứu điểm tại xã Hiếu (huyện Kon Plong, Kon Tum) minh chứng rõ nét cho những nhận định này. Cây sắn đóng vai trò quan trọng trong sinh kế người dân địa phương, tương đương 30-50% thu nhập hàng năm của họ. Khi dự án REDD+ bắt đầu được triển khai tại đây vào năm 2011, các hoạt động được coi là ảnh hưởng đến rừng đều bị ngăn cấm hoặc hạn chế tối đa. Tác động nhân tiền là người dân đang dần phải thay đổi kế hoạch sử dụng đất cũng như hoạt động sinh kế hộ, trong đó có hoạt động trồng sắn thương mại, để thích ứng với tình hình mới. Tính bền vững của sinh kế thay thế, hay ngược lại, rủi ro với rừng tại địa phương hiện nay là điều không chắc chắn.

Do hạn chế về thời gian và nguồn lực, báo cáo chưa đưa ra được con số thống kê toàn diện về diện tích rừng, đất rừng bị mất hoặc suy thoái do quá trình mở rộng, phát triển sắn. Nhưng những thông tin từ các nghiên cứu điểm sẽ được nhóm tác giả tập trung phân tích nhằm mục đích dự báo và đánh giá các xu hướng có thể xảy ra trong thực tế. Một câu hỏi lớn đặt ra từ nghiên cứu này là, *trong bối cảnh cây sắn hàng hóa phát triển khó kiểm soát, chịu sự điều tiết mạnh mẽ của thị trường trong nước và quốc tế, nhà nước cần phải có can thiệp gì về cơ chế, chính sách để đảm bảo sự phát triển của ngành sắn có hiệu quả mà vẫn đảm bảo các mục tiêu về bảo vệ, phát triển rừng?* Câu hỏi này không chỉ áp dụng đối với cây sắn mà còn đúng với nhiều loại các cây nông nghiệp hàng hóa khác như cà phê, cao su, mía đường hay có thể cả thanh long – khi sự phát triển của các ngành hàng này được xem là một trong các nguyên nhân chính gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam.

Nhóm nghiên cứu cho rằng, chắc chắn không thể chuyển đổi hết các diện tích rừng, đất rừng sang trồng sắn; cũng không thể để quá trình diễn biến một cách “mất kiểm soát” như hiện nay. Nhà nước cũng không thể cấm trồng sắn để tập trung bảo vệ rừng một khi sắn đã và đang là sinh kế quan trọng trong kinh tế hộ gia đình ở khu vực nông thôn, miền núi. Trên một diện tích đất hữu hạn, cần thiết phải xem xét và ra quyết định hoặc chuyển đổi hoặc bảo vệ một cách hợp lý nhằm đảm bảo hài hòa các lợi ích nhưng vẫn mang lại giá trị lợi nhuận cao nhất.

Báo cáo khuyến nghị rằng nhà nước phải tiến hành rà soát, đánh giá lại và kiểm soát tốc độ, quy mô mở rộng diện tích trồng sắn hiện nay trên toàn quốc. Với đặc thù quy mô nhỏ lẻ hộ gia đình, vai trò của cây sắn đối với từng vùng địa lý có thể sẽ khác nhau. Do đó, một cuộc điều tra toàn quốc về mối quan hệ giữa tài nguyên rừng, đất rừng và trồng sắn là cần thiết. Căn cứ kết quả rà soát này, nhà nước cần xây dựng một quy hoạch phát triển ngành sắn rõ ràng, có định hướng, được xem xét và tích hợp các cơ chế, chính sách liên quan đến sử dụng đất và QLVR của từng địa phương. Nội dung quy hoạch phải đảm bảo có sự cam kết chính trị mạnh mẽ từ phía cơ quan quản lý cấp trung ương và chính quyền địa phương, nhất là về việc lựa chọn mục tiêu và tuân thủ thực hiện, giảm thiểu tình trạng “sắn lấn rừng” tự phát như lâu nay. Về phía ngành lâm nghiệp, trong bối cảnh tái cơ cấu ngành, các sáng kiến mới “theo cơ chế thị trường” cùng các mục tiêu nâng cao năng suất lao động, giá trị sản xuất, tạo thêm việc làm như chi trả DVMTR hay REDD+, cũng cần được xem xét xây dựng theo lộ trình phù hợp để người dân địa phương từng bước thích ứng và tự nguyện “chấp nhận” chuyển đổi, từ các hoạt động phá rừng trồng sắn, chuyển sang canh tác thâm canh và tập trung bảo vệ rừng và sản xuất các loại hàng hóa sinh thái.



PHẦN I

GIỚI THIỆU

Sự “bùng nổ” cây trồng hàng hóa được định nghĩa là hiện tượng tăng lên nhanh chóng diện tích đất được sử dụng để canh tác độc canh một hoặc vài loại cây công nghiệp (như cao su, cà phê, cọ dầu) với mục đích buôn bán thương mại (Hall, 2011). Gắn liền với hiện tượng này là tình trạng chuyển đổi một cách ồ ạt đất đai, bao gồm cả rừng và đất rừng, để tạo quỹ đất phát triển cho các loại cây hàng hóa này. Đây là xu hướng mà Ngân hàng Thế giới (World Bank, 2010) ghi nhận đang xảy ra khá phổ biến tại các quốc gia đang phát triển.

Bên cạnh lợi ích về kinh tế, những tác động của hiện tượng bùng nổ này cũng được nhiều người quan tâm; trong đó, đặc biệt đáng chú ý là mối quan hệ giữa tài nguyên rừng với sự phát triển cây hàng hóa. Đã có nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, đây là một “mối quan hệ bất hòa”, xung đột về lợi ích; trong đó bên yếu thế, bị chiếm dụng luôn là tài nguyên rừng, đất rừng. Rừng mất và suy thoái do chuyển đổi mục đích sử dụng quy mô lớn, thảm thực vật bị phá nát do đốt nương làm rẫy không kiểm soát, thời gian bỏ hoang để phục hồi bị rút ngắn do phải tận dụng tối đa quỹ đất...là những tác động có thể quan sát được. Người dân địa phương bị “lề hóa” khỏi các chiến lược, kế hoạch phát triển cây hàng hóa quy mô công nghiệp, bị mất đất sản xuất vào tay những công ty, chủ đất lớn; hay sự thay đổi trong quan niệm, các mối quan hệ chính trị - xã hội, hệ thống về quyền tiếp cận, hưởng dụng tài nguyên rừng và đất rừng, là những hệ lụy liên quan khác mà sự bùng nổ các loại cây hàng hóa có thể đưa đến ở nhiều quốc gia.

Việt Nam, một quốc gia được đánh giá có nền kinh tế nông nghiệp khá năng động, cũng không nằm ngoài xu thế này. Trong vòng ba thập kỷ gần đây, đặc biệt sau khi chính sách Đổi Mới (1986) đi vào thực tế, cơ cấu kinh tế bao cấp, tập trung được chuyển dần sang cơ chế thị trường, Việt Nam cũng đã chứng kiến những cuộc “bùng nổ” cây hàng hóa nổi bật. Đáng chú ý trong đó là sự phát triển quá nhanh của cà phê và cao su ở khu vực Tây

Nguyên, và sau đó lan rộng sang các vùng sinh thái khác từ giữa những năm 1990. Sự phát triển mạnh mẽ này đã khiến Việt Nam từ một quốc gia không có tên tuổi, trở thành quốc gia sản xuất cà phê lớn thứ hai thế giới (chỉ sau Brazil), hay là nước xuất khẩu mùn cao su hàng đầu thế giới.

Tuy nhiên, đánh đổi với sự phát triển này là một loạt các diện tích đất sản xuất, nương rẫy, đất rừng và rừng bị chuyển đổi sang trồng cà phê và cao su. Dù thiếu hụt những số liệu tổng thể quốc gia, nhưng các nghiên cứu trường hợp ở nhiều địa phương trong cả nước đã nhấn mạnh, khẳng định vai trò quan trọng của phát triển cà phê và cao su trong các nguyên nhân mất rừng ở Việt Nam. 79% diện tích cao su khu vực Tây Nguyên có nguồn gốc được chuyển đổi từ rừng tự nhiên mà không phải là loại rừng đang suy thoái (Tô Xuân Phúc & Trần Hữu Nghị, 2014) hay hơn 400.000 m³ gỗ được tận thu từ 700.000 ha rừng tự nhiên được chính quyền cho phép chuyển đổi sang 20 dự án phát triển cao su ở khu vực Tây Nguyên trong giai đoạn 2007-2012 (Bộ NN-PTNT, 2012).

Diện tích cà phê cũng tăng đáng kể trong giai đoạn 1990 – 2000, đã tăng 9 lần, từ 44.700 lên 397.400 ha (Sunderlin & Huynh, 2005), và đạt 653.000 ha năm 2014 (TCTK, 2015). Một phần không nhỏ diện tích này có nguồn gốc từ rừng và đất rừng. Ít nhất 74.000 ha rừng đã bị chặt để chuyển sang trồng cà phê ở tỉnh Đắk Lắk trong những năm cuối thập kỷ 1990. Những đồn điền cà phê rộng lớn ở phía Nam tỉnh Đắk Lắk cũng được xác định là nguyên nhân khiến độ che phủ rừng khu vực này suy giảm bất chấp khẳng định của Bộ NN-PTNT lúc bấy giờ là 40.000 ha quy hoạch cho cà phê đến năm 2001 sẽ không gây ảnh hưởng đến rừng (Sunderlin & Huynh, 2005). Tình trạng này chỉ tạm lắng xuống và dần đi vào ổn định khi các quy hoạch ngành cà phê, cao su được ban hành cũng như giá sản phẩm trên thị trường suy giảm trong những năm gần đây. Rõ ràng, bài học từ phát triển cao su,



cà phê và suy giảm tài nguyên rừng ở Việt Nam lại một lần nữa minh chứng rõ nét về “mối quan hệ bất hòa” - là mâu thuẫn khi lợi ích từ phát triển các loại cây này đã lấn át các mục tiêu quản lý, bảo vệ và phát triển rừng (Tô Xuân Phúc & Trần Hữu Nghị, 2014).

Tiếp theo sự phát triển của cao su, cà phê, nhiều loại cây hàng hóa mới lại tiếp tục phát triển ở Việt Nam. Trong đó, cây sắn được xem là nổi bật vì tính phổ biến. Việt Nam đã và đang trở thành một trong những quốc gia hàng đầu trong xuất khẩu sắn và các sản phẩm sắn. Tính đến cuối năm 2015, diện tích sắn cả nước đạt 566.000 ha (Bộ NN-PTNT, 2015¹). Sắn cũng đang là một trong 10 sản phẩm nông sản xuất khẩu quan trọng, với kim ngạch trung bình trên 1 tỷ USD/năm, theo thống kê hàng năm của Tổng cục Hải quan (TCHQ, 2015). Khoảng 70% sản lượng sắn được xuất khẩu ra thị trường quốc tế, trong đó Trung Quốc, Đài Loan, Hàn Quốc, Malaysia là những thị trường lớn và thường xuyên của Việt Nam. Ở quy mô hộ gia đình, cây sắn được xem là nguồn thu nhập tiền mặt quan trọng của các hộ nghèo bởi đây là loại cây dễ trồng, ít kén đất, cần ít vốn và hoàn toàn phù hợp với điều kiện kinh tế nông hộ (Tô Xuân Phúc, 2015). Nhìn một cách tổng thể, sắn có vai trò khá quan trọng, không chỉ giúp xóa đói giảm nghèo mà còn tạo thêm việc làm, tăng thu nhập cho nông dân và đóng góp không nhỏ vào phát triển kinh tế nông nghiệp Việt Nam.

Tuy nhiên, tương tự như tình trạng phát triển trồng cao su và cà phê giai đoạn 1990-2000, sự phát triển ồ ạt và nhanh chóng của cây sắn trong một thập kỷ gần đây đã cho thấy những ảnh hưởng nhãn tiền đối với tài nguyên rừng và đất rừng ở các địa phương. Vòng xoay của thị trường và mong muốn tăng thu nhập đã thúc đẩy nhu cầu tìm kiếm, chuyển đổi, mua bán đất dành cho trồng sắn tăng cao. Một lần nữa, tài nguyên rừng và đất rừng được cho là đối tượng chính bị khai thác. Khác với các loại hình đầu tư, chiếm dụng đất quy mô lớn để trồng cà phê, cao su, tình trạng xâm chiếm đất và rừng để trồng sắn lại diễn

¹ Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, 2015. Báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch tháng 12 năm 2015 ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn.



Dù được trồng phổ biến và có những thành tựu đáng kể, nhưng đến nay sản vẫn chưa được đánh giá là cây trồng chiến lược.

ra với các đặc điểm “dị thường” và “bất quy tắc”. Sẽ rất khó có thể thấy được bằng chứng rõ rệt như “chiếm dụng đất”, “chuyển đổi diện tích lớn đất rừng” hay “trồng sản quy mô công nghiệp” nếu dựa trên số liệu thống kê hàng năm của địa phương, bởi trồng sản ở Việt Nam chủ yếu theo hình thức quảng canh với quy mô nhỏ lẻ. Các hộ gia đình khu vực trung du, miền núi đều có những diện tích sản nhất định, lớn thì khoảng 5-7 ha, còn nhỏ khoảng vài ha, thậm chí nhỏ hơn trên các diện tích đất tận dụng. Nhưng nhiều phần nhỏ, cộng lại trên quy mô tỉnh hay toàn quốc cũng có khi đạt tới trên 2/3 diện tích cây trồng ở Việt Nam (Cục Kiểm Lâm, 2010; Sikor, 2012).

Một số nghiên cứu khác cũng chỉ ra, gần 80% diện tích đất trồng các loại cây hàng hóa, trong đó có sản, là đất lâm nghiệp hoặc có nguồn gốc từ đất lâm nghiệp được chuyển đổi một cách hợp pháp hoặc bất hợp pháp thông qua xâm canh, xâm lấn (Meyfroidt, Vu, & Hoang, 2013). Đánh giá này giúp nhìn nhận rõ ràng hơn về mối quan hệ giữa phát triển sản và tài nguyên rừng, đất rừng, mà xa hơn nữa là tình trạng mất rừng và suy thoái rừng tại các khu vực sản đang phát triển. Câu hỏi đặt ra rằng, *liệu sự mở rộng phát triển sản ở Việt Nam trong những năm gần đây sẽ lặp lại đúng kịch bản đã từng xảy ra với cao su và cà phê trong những thập kỷ trước hay không?*

Dù được trồng phổ biến và có những thành tựu đáng kể, nhưng đến nay sản vẫn chưa được đánh giá là cây trồng chiến lược. Ngành sản cũng chưa có một định hướng hoặc quy hoạch phát triển tổng thể quốc gia về cả vùng nguyên liệu và cơ sở chế biến. Tồn tại này xuất phát từ những khác biệt trong cách nhìn nhận về vai trò của cây sản giữa các bộ, ngành, nhất là giữa Bộ NN-PTNT và Bộ Công thương; giữa sinh kế truyền thống, quy mô hộ gia đình và chính sách phát triển ngành cấp quốc gia. Sự thiếu định hướng và ảnh hưởng quá sâu của thị trường đã khiến tốc độ phát triển của sản thường xuyên vượt con số dự báo. Diện tích sản hiện tại (566.000 ha) đã vượt 25,77% so với quy hoạch (sử dụng đất) đến năm 2020 dành cho sản (450.000 ha) của Bộ NN-PTNT. Sự phát triển không kiểm soát này làm cho quy hoạch sử dụng đất nói chung và quy hoạch lâm nghiệp bị phá vỡ. Tình trạng này không chỉ là cá biệt ở một vài địa phương mà đã lan rộng khắp nhiều tỉnh có trồng sản trên toàn quốc. Về lâu dài, tình trạng này còn ảnh hưởng đến cơ hội giảm thiểu tác nhân gây mất rừng và suy thoái rừng cấp quốc gia, do đó hạn chế cơ hội hưởng lợi của Việt Nam đối với các sáng kiến quốc tế về lâm nghiệp như REDD+, hay các nỗ lực cân bằng mục tiêu môi trường – kinh tế - xã hội để hướng tới phát triển bền vững trong tương lai.

Tìm hiểu mối quan hệ giữa phát triển sản và thay đổi tài nguyên rừng, đất rừng sẽ đưa ra những luận điểm nhằm thúc đẩy việc nhìn nhận, đánh giá lại tầm quan trọng của cây sản, đặc biệt trong mối quan hệ với các mục tiêu quản lý, bảo vệ rừng. Theo đó, một mặt, ngành lâm nghiệp cần đẩy mạnh áp dụng cách tiếp cận đa ngành khi xây dựng các quy hoạch, kế hoạch quản lý, bảo vệ rừng, đảm bảo hài hòa với mục tiêu phát triển cây hàng hóa khác, trong đó có sản. Ngược lại, quy hoạch phát triển sản cũng cần tính đến các yêu cầu về bảo vệ vốn rừng còn lại và quy hoạch sử dụng hợp lý đất lâm nghiệp. Các yếu tố thị trường, nhu cầu sinh kế hộ cũng như vai trò trung tâm của các hộ gia đình trong phát triển sản và hoạt động quản lý, bảo vệ rừng cũng cần được tính đến. Một sự thay đổi lớn về cơ chế chính sách nhằm tiếp tục trao quyền đối với đất lâm nghiệp cho người dân, đồng thời đảm bảo lợi ích hợp pháp và lâu dài của họ thông qua mở rộng tiếp cận với đất rừng, tối đa hóa hiệu quả sử dụng đất, hạn chế tối đa chuyển đổi rừng tự nhiên và thúc đẩy sự tham gia đầy đủ, có ý nghĩa của người dân trong các chương trình bảo vệ, phát triển rừng, cũng cần được tính đến.

MỤC ĐÍCH NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu “Sắn lên, rừng xuống: Nghiên cứu trường hợp ở Việt Nam” sẽ tập trung tìm hiểu những nguyên nhân, động lực và hiện trạng phát triển sắn ở Việt Nam; từ đó chỉ ra những tác động và hệ lụy của quá trình phát triển mở rộng của cây sắn trong những năm gần đây đối với rừng và tài nguyên rừng; cũng như những thay đổi trong mối quan hệ các bên liên quan xung quanh cơ chế tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ rừng và đất rừng. Từ những phát hiện chính trong báo cáo, các khuyến nghị chính sách cũng được đưa ra trong bối cảnh chuyển đổi mục đích sử dụng rừng và đất lâm nghiệp cho sản xuất ngày càng gia tăng ở Việt Nam.

TIẾP CẬN, NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nhóm nghiên cứu của Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) đã thực hiện đánh giá này từ tháng 3/2014 đến tháng 3/2015, với cách tiếp cận dựa trên sự tham vấn các bên liên quan tại địa phương về những vấn đề xung quanh câu chuyện phát triển cây sắn từ các cấp tỉnh, huyện, xã và cộng đồng. Để xác định được nguyên nhân, đánh giá tác động và thảo luận giải pháp, nhóm nghiên cứu cũng tìm hiểu sâu thêm các thông tin liên quan đến bối cảnh, lịch sử phát triển cũng như những tác động, hệ lụy nhãn tiền đối với tài nguyên rừng, đất rừng cũng như các mối quan hệ sẵn có trong tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ các nguồn tài nguyên này giữa các bên liên quan.

Trong giới hạn về nguồn lực và thời gian thực hiện, nghiên cứu đã tập trung tìm hiểu và phân tích các nội dung chính như sau:

- Nguyên nhân, động lực và hiện trạng phát triển cây sắn ở Việt Nam;
- Quá trình chuyển đổi đất rừng sang trồng sắn và vai trò của các bên liên quan trong một số trường hợp điển hình;
- Tác động của quá trình phát triển cây sắn đối với tài nguyên rừng, sinh kế địa phương và mối quan hệ trong tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ tài nguyên rừng và đất rừng;
- Hệ lụy tiềm ẩn từ sự phát triển sắn và các hàm ý chính sách;

Để thực hiện các nội dung trên, nhóm nghiên cứu đã xây dựng các bộ công cụ để thu thập thông tin, khảo sát và tham vấn các bên thông qua các phương pháp như sau:

- Rà soát, tổng hợp tài liệu thứ cấp: Các thông tin được tổng hợp từ các nội dung liên quan đến phát triển sắn cấp quốc gia, cấp tỉnh, số liệu từ niên giám thống kê, số liệu về rừng và đất rừng từ Tổng cục Lâm nghiệp; cũng như các báo cáo kỹ thuật, báo cáo nghiên cứu về quá trình mở rộng, phát triển và thị trường của cây sắn. Nhóm tác giả cũng tổng hợp và phân tích các chính sách quốc gia đối với sự phát triển sắn tại một số địa phương.
- Hầu hết các nghiên cứu về mối quan hệ giữa sự phát triển cây hàng hóa và tài nguyên rừng thường vướng phải những thách thức lớn khi thiếu hụt các nguồn số liệu đáng tin cậy. Để bù đắp lại điều này, nhóm tác giả áp dụng nghiên cứu mang tính so sánh, những quan sát thực nghiệm, để đưa ra bằng chứng chứng minh cho các nhận định của mình. Thông tin sơ cấp được thu nhập từ 03 chuyến nghiên cứu thực địa tại các tỉnh Kon Tum, Nghệ An và Bình Thuận.
- Trong quá trình này, nhóm tác giả đã có các cuộc họp, phỏng vấn, kiểm tra chéo thông tin với các cơ quan liên quan tại địa phương như: Sở NN-PTNT, Sở TN-MT, Chi cục Kiểm lâm, Chi cục Khuyến nông và Khuyến lâm (CCKN&KL), Phòng NN-PTNT, Hạt



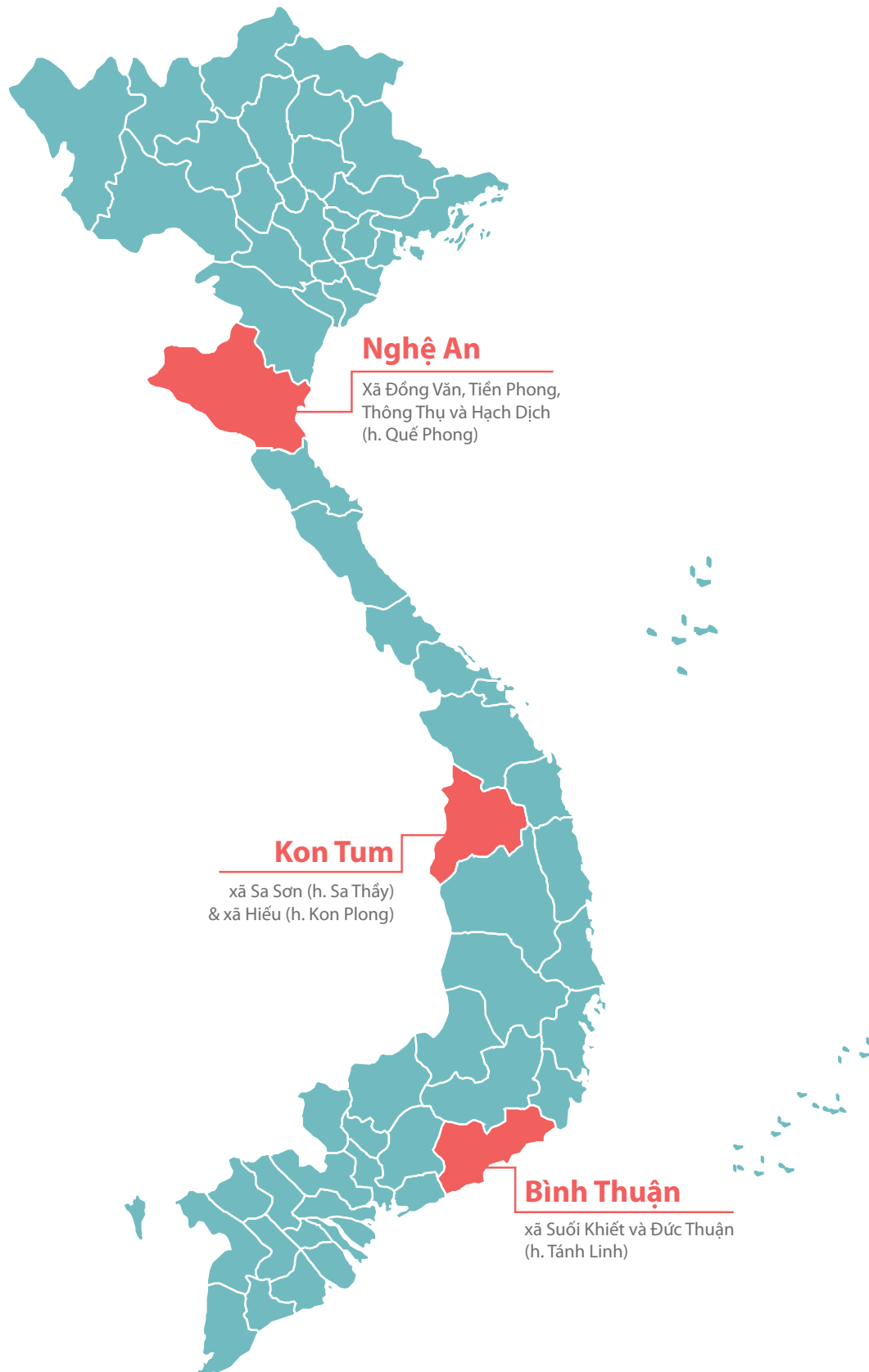
Kiểm lâm và Trạm khuyến nông khuyến lâm huyện; Ban quản lý VQG Chư Mom Ray (Kon Tum), KBTTN Núi Ông (Bình Thuận), KBTTN Pù Hoạt (Nghệ An); đại diện UBND các xã, trưởng các thôn bản và cộng đồng địa phương. Nhóm nghiên cứu cũng tiến hành phỏng vấn sâu với các hộ gia đình tại các địa bàn nghiên cứu. Mục đích của quá trình phỏng vấn là để thu thập thông tin quan trọng từ các bên liên quan khác nhau về hiện trạng, định hướng và những tác động của phát triển cây sắn đối với tài nguyên rừng, đất rừng cũng như các yếu tố kinh tế - xã hội khác tại địa phương.

- Những phát hiện và kết quả ban đầu của báo cáo cũng được đưa ra thảo luận và nhận góp ý hoàn thiện trong Tọa đàm “Phát triển sắn và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Thực trạng và ý nghĩa về chính sách”, được PanNature phối hợp cùng Forest Trends tổ chức vào tháng 7 năm 2015.

ĐỊA ĐIỂM NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu được thực hiện tại 03 khu vực được đánh giá có diện tích sắn cao nhất cả nước là khu vực Bắc Trung Bộ, Tây Nguyên và Nam Trung Bộ. Tại mỗi vùng, các xã và tỉnh nghiên cứu điểm cũng được lựa chọn dựa trên tiêu chí chính là có sự phát triển mạnh mẽ của cây sắn ở địa phương trong những năm gần đây. Cụ thể đó là:

- Xã Sa Sơn, huyện Sa Thầy và xã Hiếu, huyện Kon Plong, tỉnh Kon Tum;
- Các xã vùng đệm KBTTN Pù Hoạt (Hạch Dịch, Đồng Văn, Tiên Phong và Thông Thụ), huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An;
- Xã Đức Thuận và Suối Khiết, huyện Tân Lĩnh, tỉnh Bình Thuận.



Hình 1 - Các điểm nghiên cứu (PanNature, 2015)

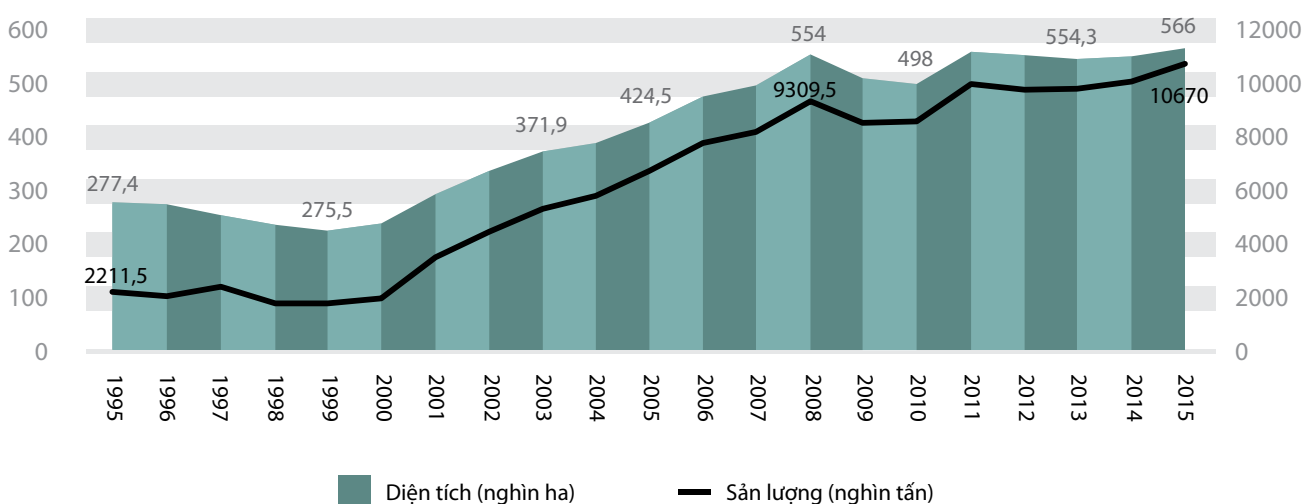
PHẦN II

SỰ PHÁT TRIỂN CỦA SẴN Ở VIỆT NAM: KHÁC BIỆT GIỮA CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TẾ

2.1. PHÁT TRIỂN NGÀNH SẴN: SẢN XUẤT, THƯƠNG MẠI VÀ THỊ TRƯỜNG

2.1.1. Sự phát triển của sắn theo thời gian

Ở Việt Nam, sắn là cây lương thực truyền thống. Theo thời gian, cùng với những biến động kinh tế và thị trường, cây sắn đã có những bước phát triển mạnh mẽ, trở thành một loại cây hàng hóa, với ngưỡng xuất khẩu hàng năm trên 1 tỷ USD (TCHQ, 2015). Sự phát triển của sắn ở Việt Nam về diện tích và sản lượng qua các năm được minh họa trong biểu đồ 1 dưới đây.



Biểu đồ 1 - Biến động diện tích và sản lượng sắn toàn quốc 1995 - 2015
(Nguồn: tổng hợp từ số liệu TCTK và Bộ NN-PTNT, 2015)

Từ sau khi hòa bình lập lại tại miền Bắc Việt Nam, đặc biệt là trong thập kỷ 1960-1970, diện tích và sản lượng sản tăng liên tục cùng với lúa và ngô, để đảm bảo lương thực trong thời kỳ kiến thiết đất nước đầy khó khăn. Trong giai đoạn này, cây sắn thậm chí còn cạnh tranh với cây lúa tại các khu vực trung du, miền núi, những nơi không thuận lợi cho việc trồng lúa nước hoặc đòi hỏi những đầu tư lớn để cải tạo đất. Diện tích sản đạt đỉnh điểm vào cuối những năm 1970 với gần nửa triệu ha (FAO, 2001).

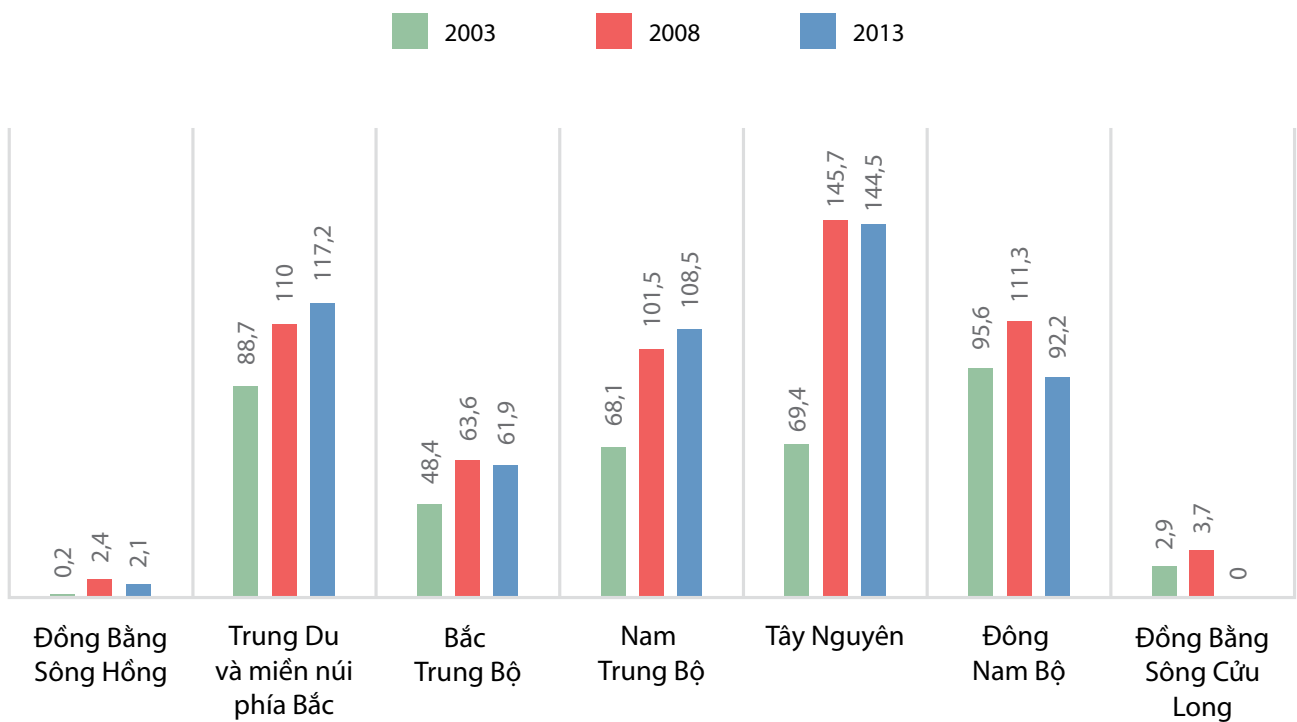
Giai đoạn sau khi đất nước thống nhất, đặc biệt khi nhà nước thực hiện chính sách Đổi Mới (1986), chuyển đổi từ hình thức kinh tế tập trung, bao cấp sang kinh tế thị trường, diện tích sản lại giảm xuống chỉ còn một nửa do thiếu thị trường và phải cạnh tranh với các loại cây trồng khác được tập trung phát triển hơn, như lúa gạo. Theo thời gian, cùng với chính sách mở cửa, tiếp cận với các thị trường mới có nhu cầu sản phẩm sắn cao như thị trường Châu Âu, một số nhà máy chế biến tinh bột sắn quy mô lớn đầu tiên đã được thành lập ở Việt Nam. Diện tích dù có giảm nhiều, nhưng vẫn duy trì ổn định trên 200.000 ha vào những năm 1990. Thực tế, chỉ có khoảng 10 -20 % sản lượng sản được sử dụng làm lương thực, làm thức ăn chăn nuôi (30%) và còn lại sẽ được cất lát, sấy khô và sử dụng trong công nghiệp (FAO, 2001).

Sang những năm 2000, dòng người di cư tự do đến các tỉnh Tây Nguyên tăng lên, chủ yếu là đồng bào DTTS từ các tỉnh phía Bắc. Để ổn định cuộc sống, người dân bắt đầu xâm canh, khai hoang và cây sắn được lựa chọn là sinh kế ban đầu do có các ưu thế như: ít phải đầu tư, dễ sinh trưởng và phù hợp kinh nghiệm lao động. Đó là một trong những lí do mà diện tích sản tăng lên trong những năm này, đặc biệt ở khu vực Tây Nguyên. Bên cạnh đó, do nhu cầu sản nguyên liệu cho các nhà máy chế biến sắn khô, tinh bột để xuất khẩu, hay để sản xuất nhiên liệu sinh học cũng tăng, nên việc trồng sắn để bán bắt đầu mang lại hiệu quả kinh tế cao hơn. Vai trò cây lương thực của sắn giảm dần trong giai đoạn này. Thay vào đó là sự chuyển dịch sang vị thế một loại cây hàng hóa thương mại, có thể mang lại thu nhập tiền mặt cho người dân; trở thành một trong những xúc tác quan trọng cho phát triển kinh tế hộ và hỗ trợ giảm áp lực đói nghèo. Ở một số địa bàn, người trồng sắn, do đó, bắt đầu sống được và làm giàu từ sắn. Đây chính là động lực quan trọng thúc đẩy diện tích và sản lượng sản của Việt Nam tăng mạnh trở lại từ đầu những năm 2000 đến nay. Trong vòng 15 năm, diện tích sản đã tăng gấp 2,5 lần, từ 225.500 ha năm 1999 lên 544.300 ha năm 2013 và tiếp tục tăng lên 566.000 ha đến cuối năm 2015; trong khi sản lượng tăng lên gần 5 lần. Đặc biệt, năng suất sản tăng liên tục trong giai đoạn 2010-2015, sau 5 năm năng suất tăng 12,9 tạ củ tươi/ha, tốc độ tăng trung bình 2,58 tạ củ tươi/ha/năm (Bộ NN-PTNT, 2015²).

2.1.2. Phân bố và chuỗi cung ứng sản và sản phẩm sắn

Là loại cây dễ trồng, thích hợp với các điều kiện thời tiết khắc nghiệt, đất dốc và nghèo dinh dưỡng, sắn được trồng ở khắp các vùng sinh thái trong cả nước, trong đó tập trung nhiều nhất tại khu vực Tây Nguyên (Gia Lai 55.200 ha, Kon Tum 30.000 ha, Đắk Lắk 29.200 ha, Đắk Nông 21.100 ha), miền núi phía Bắc (Sơn La 28.000 ha, Yên Bái 16.900 ha, Hòa Bình 12.200 ha; vùng Bắc Trung bộ và duyên hải Nam Trung Bộ (Bình Thuận 32.400 ha, Phú Yên 22.300 ha, Quảng Ngãi 20.500 ha, Nghệ An 18.300 ha, Thanh Hóa 16.100 ha); và vùng Đông Nam Bộ (Tây Ninh 45.700 ha, Bình Phước 19.200 ha) (TCTK, 2015) (xem biểu đồ 2).

² Bộ NN-PTNT. Báo cáo hội nghị phát triển sắn bền vững. Hà Nội, 2015.



Biểu đồ 2 - Phân bố diện tích trồng sản theo vùng sinh thái qua các năm (đơn vị: nghìn ha) (Nguồn: TCTK, 2015)

Ở Việt Nam, sản chủ yếu được trồng ở quy mô hộ gia đình. Chuối cung ứng sản và các sản phẩm sản cũng bắt đầu từ mắt xích này. Hình thức canh tác sản truyền thống thường là tự cung tự cấp, sử dụng cho nhu cầu của hộ gia đình như làm lương thực, nấu rượu hay thức ăn chăn nuôi.

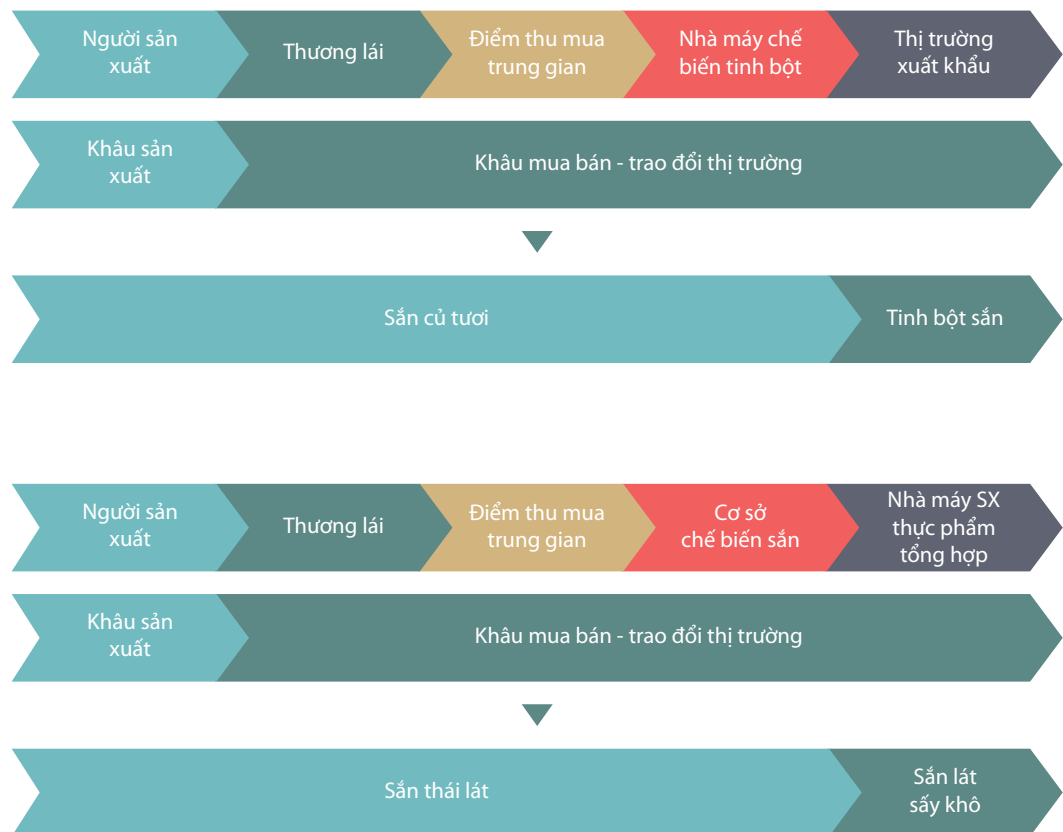
Theo thời gian, sự phát triển triển mạnh của các loại cây lương thực khác cũng như thị trường sản phẩm sản trong thời gian gần đây đã khiến nhu cầu sử dụng sản lương thực quy mô hộ gia đình giảm đi. Thay vào đó là nhu cầu sản nguyên liệu cho công nghiệp, chế biến thực phẩm lại có xu hướng tăng. Mặt khác, do hạ tầng giao thông nông thôn được cải thiện, nên hoạt động mua bán, thu gom, vận chuyển sản và các sản phẩm của sản trở nên dễ dàng với chi phí thấp hơn hẳn. Các điều kiện kể trên đã thúc đẩy người dân tăng cường trồng sản và biến sản trở thành nông sản mang lại thu nhập chính cho các hộ gia đình. Theo đánh giá của FAO (2007), ở quy mô hộ gia đình, sản sản xuất ra chủ yếu để bán (48,6%); còn lại làm thức ăn gia súc (22,4%), chế biến thủ công, nấu rượu (16,8%) và tiêu thụ tươi (12,2%).

Sản tươi nguyên liệu từ các hộ gia đình thường được thu mua bởi thương lái. Người mua bán trung gian đến từng hộ gia đình hoặc tại các điểm thu mua tập trung khác nhau, sau đó bán lại cho các cơ sở sơ chế, chế biến hoặc xuất khẩu. Sản và sản phẩm sản của Việt Nam đều có tiềm năng đối với cả thị trường trong nước và xuất khẩu. Trong đó, khoảng

30% được tiêu thụ trong nước như dùng làm thực phẩm, sản xuất thức ăn gia súc, dược phẩm, sản xuất nhiên liệu sinh học hoặc cồn công nghiệp; phần còn lại 70%, được chế biến thành sản lát sấy khô hoặc tinh bột. Hiện tại, Việt Nam có 60 nhà máy chế biến tinh bột sản quy mô công nghiệp trên toàn quốc, chủ yếu phân bố ở các địa phương có diện tích trồng sắn lớn, như Kon Tum, Bình Phước, Phú Thọ, Tây Ninh. 07 nhà máy sản xuất Ethanol từ sắn với công suất lớn cũng đã được xây dựng ở nhiều tỉnh, như nhà máy cồn Đồng Xanh (Quảng Nam): 120 triệu lít/năm, nhà máy cồn Tùng Lâm (Đồng Nai): 72 triệu lít/năm, nhà máy cồn Bình Phước (Bình Phước): 100 triệu lít/năm, nhà máy cồn Dung Quất (Quảng Ngãi): 100 triệu lít/năm; Nhà máy cồn Đắk Tô (Kon Tum): 72 triệu lít/năm, nhà máy cồn Đắk Nông (Đắk Nông): 45 triệu lít/năm, nhà máy cồn Phú Thọ: 100 triệu lít/năm. Theo ước tính, với tổng sản lượng sắn cả nước là 9.742 nghìn tấn, sẽ có khoảng 4 triệu tấn củ tươi đáp ứng cho các nhà máy sản xuất tinh bột. Số còn lại được chế biến thành sản lát sấy khô, khoảng 3 triệu tấn làm thức ăn gia súc, xuất khẩu và nguyên liệu cho sản xuất cồn³.

³ Tham khảo nội dung công văn số 2649/BTC-CST về việc điều chỉnh thuế xuất khẩu đối với mặt hàng sản lát và ethanol

Chuỗi cung ứng sắn và sản phẩm sắn ở Việt Nam có thể được tổng hợp như hình dưới đây.



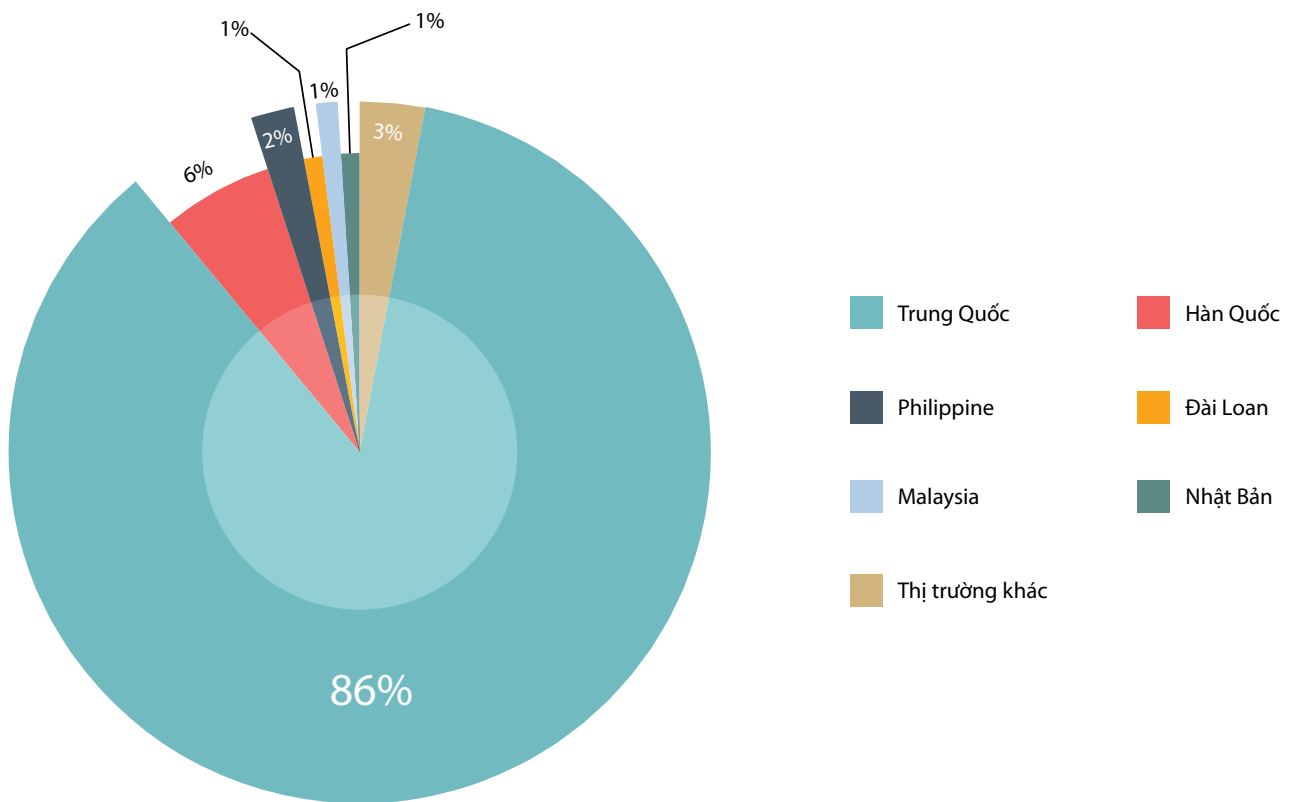
Hình 2 - Chuỗi cung ứng sắn và sản phẩm sắn Việt Nam cho thị trường xuất khẩu và nội địa (Nguồn: Tổng hợp của tác giả, 2015)

Tuy nhiên, tính tới thời điểm tháng 7/2015, chỉ còn 1,5 (nhà máy cồn Tùng Lâm đang hoạt động 100% công suất và nhà máy Dung Quất chỉ còn hoạt động 50%) nhà máy trong số 7 nhà máy cồn sinh học được đầu tư xây dựng kể trên còn hoạt động. Số còn lại đã dừng hoặc đóng cửa vì nợ đọng và bế tắc đầu ra. Giá sản tăng cao vào thời điểm hầu hết các nhà máy này vận hành sản xuất được cho là một trong những nguyên nhân chính dẫn tới tình trạng này. Năm 2012 – 2013, giá sản đã lên đến 5.000 VNĐ/kg trong khi giá cồn ethanol chỉ là 13.000 VNĐ/kg. Như vậy, biến giá sản – nguyên liệu đầu vào được cho là hoàn toàn không phù hợp để sản xuất⁴. Nhà máy đóng cửa, thị trường tiêu thụ nội địa liền kề suy giảm cũng khiến cho người dân trồng sản gặp khó khăn trong quá trình tìm thị trường tiêu thụ thay thế, tăng cao chi phí vận chuyển và bị thương lái ép giá.

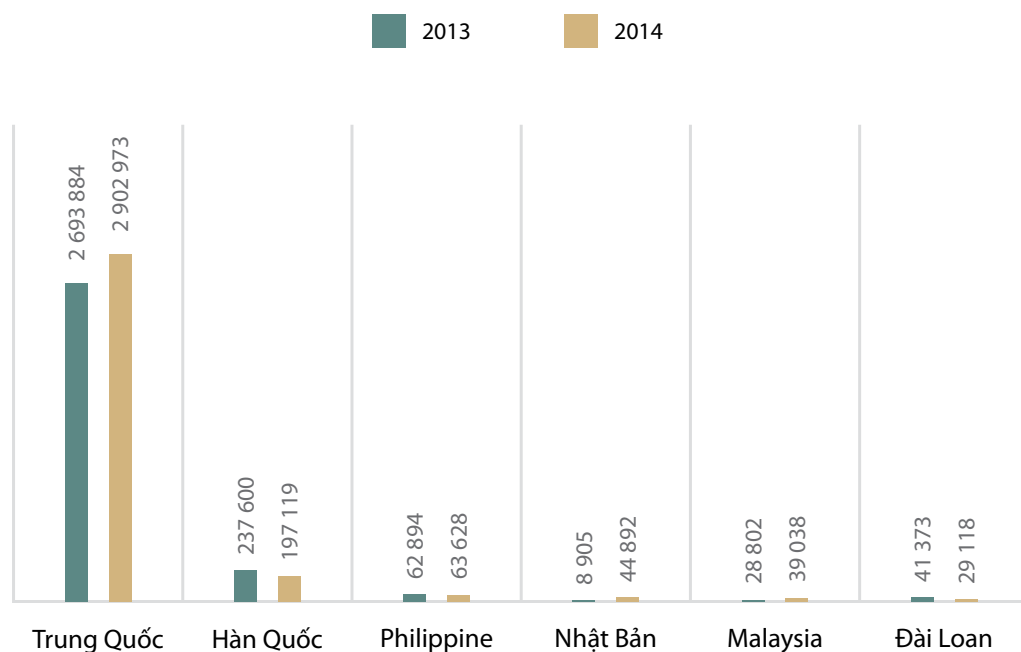
2.1.3. Thị trường của sản

Sản lượng và giá trị xuất khẩu sản cùng các sản phẩm sản của Việt Nam cũng tăng mạnh, từ 573 triệu USD năm 2009 lên 1,1 tỷ USD năm 2013 và 1.137 tỷ USD năm 2014 (TCHQ, 2015). Việt Nam, do đó, đang là nước xuất khẩu sản và các sản phẩm sản lớn thứ hai thế giới, chỉ sau Thái Lan. Các thị trường chính là Trung Quốc, Hàn Quốc, Đài Loan, Nhật Bản, Singapore. Sản phẩm sản của Việt Nam cũng xuất hiện ở thị trường các quốc gia Đông Nam Á khác như Indonesia, Myanmar, và các nước phương Tây như Úc, châu Âu và Nga. Trung Quốc – tiếp tục là thị trường xuất khẩu sản lớn nhất của Việt Nam trong năm 2014, chiếm 86% tổng lượng xuất khẩu với 2,9 triệu tấn sản và sản phẩm sản, trị giá 969,4 triệu USD, tăng 7,76% về lượng và tăng 2,43% về giá trị so với năm 2013.

⁴ Nguồn: <http://petronews.vn/tin-tuc/nang-luong/12138/gan-10-000-ty-do-vao-7-du-an-ethanol-ai-chiu-trach-nhiem.html>



Biểu đồ 3 - Cơ cấu thị trường xuất khẩu sản của Việt Nam năm 2014
(Nguồn: TCHQ, 2015)



Biểu đồ 4 - Thị trường xuất khẩu sản của Việt Nam năm 2013 và 2014 (đơn vị: tấn) (nguồn: TCHQ, 2015)

Rõ ràng, qua thời gian, có thể thấy được sự chuyển biến mạnh mẽ của cây sắn. Từ cây trồng không được dành nhiều ưu tiên phát triển, được coi là cây của người nghèo, dưới tác động của cơ cấu kinh tế và thị trường, đặc biệt là sự tăng mạnh nhu cầu từ các sản phẩm chế biến, sắn đã trở thành một loại cây hàng hóa và là mặt hàng nông nghiệp xuất khẩu lớn thứ ba, chỉ sau gạo và cà phê.

2.2. CÁC CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN SẢN Ở VIỆT NAM

2.2.1. Các chính sách phát triển ngành sắn

Sự phát triển của ngành sắn ở Việt Nam gắn liền với các quy hoạch cơ cấu sản xuất nông nghiệp của cả nước. Trong Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg ngày 20 tháng 06 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ về quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản đến năm 2010 và tầm nhìn 2020, sắn được coi là một trong nhóm ba cây lương thực chính của Việt Nam, cùng với lúa gạo và ngô. Theo đó, mục tiêu liên quan đến sắn trong giai đoạn này là “...mở rộng diện tích và đầu tư thâm canh sắn nhằm đáp ứng nhu cầu nguyên liệu công nghiệp và chế biến thức ăn chăn nuôi”, với diện tích quy hoạch đến năm 2010 là 372.500 ha.

Theo đúng chủ trương của Bộ NN-PTNT, các vùng sinh thái trọng điểm trên toàn quốc cũng tiến hành điều tra, quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản của vùng. Tùy theo điều kiện của từng vùng mà vai trò và ưu tiên phát triển đối với sắn cũng khác nhau. Ví dụ: với khu vực duyên hải Nam Trung Bộ, sắn không còn được coi

là cây lương thực truyền thống mà là một trong những loại cây công nghiệp ngắn ngày, với diện tích quy hoạch đến năm 2010 đạt 51.000 – 52.000 ha toàn vùng (Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp, 2006). Trong khi đó, ở khu vực Tây Nguyên, với chính sách tập trung đầu tư cho cà phê và cao su nên sản không được coi là cây trồng thế mạnh. Loại cây này chỉ đóng vai trò đa dạng hóa sản phẩm của vùng, cùng với đậu tằm và các loại cây ăn quả khác. Quy hoạch diện tích đến năm 2010 của sản tại khu vực Tây Nguyên là 75.600 ha và sản lượng 1361,8 ngàn tấn (Phân viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp Miền Trung, 2006). Đối với khu vực Bắc Trung Bộ, sản được xác định tập trung phát triển theo hướng nguyên liệu căn cứ trên lợi thế diện tích sản lớn có từ trước, tập trung chủ yếu là 2 tỉnh Thanh Hóa và Nghệ An. Do đó, đến năm 2010, mục tiêu sẽ giảm dần diện tích sản địa phương năng suất thấp, tăng cường xây dựng các vùng sản công nghiệp phục vụ các nhà máy chế biến tinh bột sản trong vùng, với diện tích dự kiến 35.600 ha cho sản lượng 868 nghìn tấn (Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp, 2006). Đối với khu vực trung du và miền núi phía Bắc, sản vẫn đóng vai trò quan trọng là cây lương thực với quy hoạch 115.000 ha với tổng sản lượng 1,2 triệu tấn; trong đó một phần, 39.000 ha được xây dựng thành vùng tập trung cung cấp nguyên liệu cho các nhà máy tinh bột sản trong vùng (Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp, 2006).

Trong quá trình thực hiện quy hoạch phát triển các vùng nguyên liệu gắn với chế biến, xuất khẩu theo Quyết định 150/2005/QĐ-TTg nêu trên, một số hạn chế bộc lộ đối với hoạt động sản xuất sản tại các địa phương. Tình trạng phát triển tự phát không theo quy hoạch đang có xu hướng gia tăng, diện tích sản năm 2007 đã lên tới 497.000 ha, tăng 4,7% so với năm 2006 và đi ngược lại chủ trương giảm diện tích sản đến năm 2010. Giá sản thu

Tùy theo điều kiện của từng vùng sinh thái trọng điểm mà vai trò và ưu tiên phát triển đối với sản cũng khác nhau.



mua tăng cao khiến nhiều nơi nông dân tự ý phá bỏ mía trồng sắn, hoặc trồng sắn trên các diện tích đất quy hoạch trồng rừng hoặc thậm chí là phá rừng trái phép để trồng sắn. Tình trạng này không chỉ phá vỡ quy hoạch phát triển các loại cây trồng mà còn gây tác động xấu đến môi trường sinh thái và tăng nguy cơ cung vượt quá cầu. Do đó, Bộ NN-PTNT ban hành chỉ thị 1140/CT-BNN-TT ngày 28 tháng 04 năm 2008 về việc phát triển cà phê, cao su và sắn bền vững. Quan điểm không coi sắn là cây trồng chủ lực vẫn được giữ vững, và đưa ra một số định hướng nhất định nhằm đảm bảo phát triển sắn bền vững:

- Hạn chế tối đa việc mở rộng diện tích trồng sắn, đặc biệt cần đẩy mạnh tuyên truyền thuyết phục nông dân không trồng sắn tự phát trên các khu vực đã quy hoạch cây trồng khác, hoặc diện tích có độ dốc lớn (trên 20°); Tăng cường kiểm tra, phát hiện và xử lý nghiêm các trường hợp phá rừng trồng sắn.
- Đẩy mạnh công tác khuyến nông, hướng dẫn nông dân áp dụng kỹ thuật canh tác sắn bền vững và đạt hiệu quả cao, đặc biệt là: mở rộng nhanh các giống sắn mới cho năng suất cao, chịu hạn tốt và phù hợp với công nghiệp chế biến như: KM60, KM94, KM95-3, HN124, NA1...; thực hiện các biện pháp trồng nương bậc thang hoặc trồng luống theo đường đồng mức, trồng xen canh, luân canh các cây họ đậu (lạc, đậu tương), tăng bón phân hữu cơ và phân vi sinh.



- Về chế biến sản: Cục Chế biến, Thương mại Nông lâm Thủy sản và Nghề muối chỉ đạo các địa phương tiến hành rà soát, đánh giá các cơ sở chế biến trên địa bàn. Trước mắt từ nay đến năm 2010, không chấp nhận xây dựng mới các nhà máy chế biến sản chưa có vùng nguyên liệu khả thi, ưu tiên phân vùng nguyên liệu và tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ sở chế biến có công nghệ tiên tiến thu mua sản lát khô đưa vào chế biến các sản phẩm có giá trị cao như tinh bột, cồn ethanol, thức ăn gia súc, hạn chế tối đa việc xuất khẩu nguyên liệu sản thô; giám sát chặt chẽ việc xử lý môi trường của các cơ sở chế biến sản, kiên quyết xử lý những cơ sở vi phạm để giảm thiểu tối đa nguồn ô nhiễm.

Theo chỉ thị này, Bộ NN-PTNT yêu cầu các địa phương, cơ quan chức năng thuộc Bộ tiến hành xây dựng tổng quan phát triển sản cả nước đến năm 2015 và tầm nhìn 2020 để trình Bộ phê duyệt trong năm 2009, để làm cơ sở cho các địa phương điều chỉnh quy hoạch chi tiết và các dự án đầu tư phát triển cụ thể. Tuy nhiên, cho đến nay, cây sản vẫn chưa có quy hoạch ngành toàn quốc cũng như ở các địa phương về cả vùng nguyên liệu và cơ sở chế biến.

Gần đây nhất, trong Quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, ban hành kèm Quyết định 124/2012/QĐ-TTg ngày 02 tháng 02 năm 2012, cây sản vẫn tiếp tục được công nhận là “cây lương thực” cùng với lúa và ngô, chỉ tiêu cố gắng duy trì ổn định diện tích 450.000 ha đến năm 2020, với sản lượng khoảng 11 triệu tấn để làm nguyên liệu thức ăn chăn nuôi và nhiên liệu sinh học; chủ yếu sử dụng đất có độ dốc dưới 15°, tầng dày 34 cm ở khu vực Trung du miền núi phía Bắc, duyên hải Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ, Tây Nguyên và Đông Nam Bộ.

2.2.2. Các chính sách khác có liên quan

Trong khuôn khổ Chương trình 135 về hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng, hỗ trợ phát triển sản xuất cho các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu và các thôn, bản đặc biệt khó khăn (Quyết định 551/2013/QĐ-TTg ngày 04 tháng 04 năm 2013) có nhấn mạnh trong nội dung hợp phần hỗ trợ sản xuất xây dựng các mô hình phát triển sản xuất, tạo điều kiện cho người dân tham quan, học tập, nhân rộng mô hình. Chính vì vậy, ở rất nhiều xã nghèo, với các đặc điểm dễ trồng, không kén đất, vốn đầu tư thấp, quay vòng vốn nhanh (6 tháng - 1 năm), sản luôn là lựa chọn hàng đầu. Thậm chí, theo tính toán của nông dân, đầu tư 1 ha sản hết khoảng 10 triệu đồng và sau 8 - 10 tháng là cho thu hoạch, nếu đạt năng suất 18 - 20 tấn/ha người nông dân có lãi 9 - 10 triệu đồng/ha. Do đó, cây sản thường được lựa chọn làm một trong những loại cây được hỗ trợ và đẩy mạnh phát triển.

Thêm nữa, việc hoàn thiện cơ sở giao thông vận tải phục vụ sản xuất kinh doanh trong chương trình này cũng phần nào giúp mặt hàng sản của người dân địa phương tiếp cận được với thị trường. Các chương trình hỗ trợ phát triển nông thôn cũng là những động lực gián tiếp thúc đẩy sự phát triển của cây sản thông qua các hỗ trợ về vốn, kỹ thuật, đất canh tác, hỗ trợ khai hoang,... như Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo (Nghị quyết 30A/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008), Chương trình bố trí dân cư các vùng thiên tai, đặc biệt khó khăn, biên giới, hải đảo, di cư tự do, khu rừng đặc dụng giai đoạn 2013 - 2015, định hướng đến 2020 (Quyết định 1776/2012/QĐ-TTg ngày 21 tháng 11 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ); hay chương trình khác về hỗ trợ vay vốn ngân hàng chính sách xã hội phục vụ sản xuất.



Chính phủ Việt Nam cũng đã phê duyệt “Đề án phát triển nhiên liệu sinh học đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2025” tại Quyết định số 177/2007/QĐ-TTg ngày 20/11/2007. Chính sách này cung cấp thêm cơ hội cho sự phát triển chuỗi cung ứng sản ở Việt Nam. Theo kế hoạch này, đến năm 2015, Việt Nam sẽ có khả năng cung cấp 250.000 tấn ethanol và dầu thực vật, đảm bảo 1% nhu cầu tiêu thụ trong nước. Đến năm 2025, theo kế hoạch, con số này sẽ tăng lên gấp 5 lần. Đi cùng với đề án này là sự ra đời của 04 nhà máy ethanol ở Quảng Nam, Phú Thọ, Quảng Ngãi và Bình Phước. Theo tính toán, với sản lượng ethanol là 100.000 lít/năm/nhà máy, thì sẽ cần khoảng 100.000 tấn sản khô hàng năm, tương đương với diện tích 58.000 ha sản với sản lượng ít nhất là 17 tấn/ha (Hồ Cao Viên & nnk, 2012). Theo đó, với hơn 10 dự án nhà máy sản xuất ethanol trên toàn quốc, Bộ Công thương ước tính, 510.000 ha sản với sản lượng trung bình 15,7 tấn/ha mới đủ cung cấp nguyên liệu cho các nhà máy này. Tuy nhiên, kết quả tính toán này đã vượt quá giới hạn con số diện tích sản mà chính phủ đã đưa ra (như thảo luận ở trên). Để không tăng diện tích sản, đề án cũng đề ra nhu cầu quy hoạch và phát triển các vùng nguyên liệu sản xuất sản, đưa các giống cây năng suất cao, khả năng chống chịu tốt để đảm bảo đủ nguyên liệu sinh khối phục vụ sản xuất nhiên liệu sinh học trong giai đoạn 2010 – 2015. Đề án này cũng nhấn mạnh quy hoạch và phát triển vùng nguyên liệu cần theo hướng sử dụng triệt để quỹ đất hiện có, sử dụng hiệu quả đất của địa phương và phát huy lợi thế từng vùng nguyên liệu.

Gần đây, ngày 15 tháng 1 năm 2015, trong Hội thảo “Phát triển ngành sản bền vững” do Hiệp hội sản tổ chức, quan điểm của Bộ NN-PTNT thể hiện rõ, cần phải có thay đổi trong cách nhìn nhận vai trò của cây sản, từ một cây lương thực xóa đói, trở thành một loại cây trồng chiến lược, tương tự như cà phê, cao su, không chỉ giúp người dân tăng thêm thu nhập mà còn giúp họ làm giàu. Với cách nhìn nhận mới này, một loạt các chiến lược, chính sách, quy hoạch liên quan đến ngành sản ở phạm vi quốc gia và địa phương cần phải được rà soát và sửa đổi trong thời gian tới.

2.3. VẤN ĐỀ CỦA NGÀNH SẢN: SỰ KHÁC BIỆT GIỮA CHÍNH SÁCH VÀ THỰC TIỄN

Với bất kỳ ngành nào, quy hoạch có vai trò quan trọng trong việc định hướng phát triển ngành. Tuy nhiên, dù được đánh giá là một trong những cây hàng hóa quan trọng, quy hoạch ngành sản (vùng nguyên liệu, thị trường, giá sản phẩm,...) dường như đang bị “bỏ quên” và hoàn toàn vắng bóng. Do vậy, không sai khi nói rằng, ngành sản Việt nam đang phát triển một cách thiếu định hướng, chịu sự chi phối và điều tiết quá sâu của thị trường. Cụ thể:

1

Thứ nhất, ngoài các số liệu dự báo liên quan đến diện tích và sản lượng sản cấp quốc gia hiện đang được lồng ghép trong các quy hoạch chung, tổng thể của ngành nông nghiệp; hoàn toàn thiếu vắng những định hướng về vùng nguyên liệu, cơ sở chế biến, chính sách ưu đãi, gắn kết thị trường... dành riêng cho sản, như một cây hàng hóa quan trọng của quốc gia. Các quy hoạch, kế hoạch liên quan đến sản ở cấp vùng sinh thái (ví dụ: Tây Nguyên, Trung du miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ, Đông Nam Bộ) hay cấp tỉnh thường không được ban hành dưới dạng văn bản chính sách mà thường là các báo cáo tư vấn nghiên cứu mang tính chất tham khảo, không có tính pháp lý và tính bắt buộc tuân thủ

thấp. Thêm vào đó, diện tích phát triển loài cây này chưa được chính quyền địa phương kiểm soát một cách có hiệu quả.

Hậu quả là, dù Bộ NN-PTNT đã có chủ trương giảm diện tích trồng sắn toàn quốc (theo chỉ thị 1140/CT-BNN-TT ngày 28 tháng 04 năm 2008), nhưng kết quả trên thực tế lại không mấy khả quan. Tính đến cuối năm 2015, diện tích trồng sắn của cả nước đã vượt qua mức dự báo 2020 hơn 110.000 ha, tương đương vượt 25,77%. Trong thời điểm giá cao su, mía đường giảm mạnh như trong 2 năm gần đây, rất nhiều diện tích trồng cao su đã và đang được chuyển đổi sang trồng sắn, thì dự kiến, diện tích trồng sắn sẽ có xu hướng tiếp tục tăng lên trong những năm tới.⁵

2

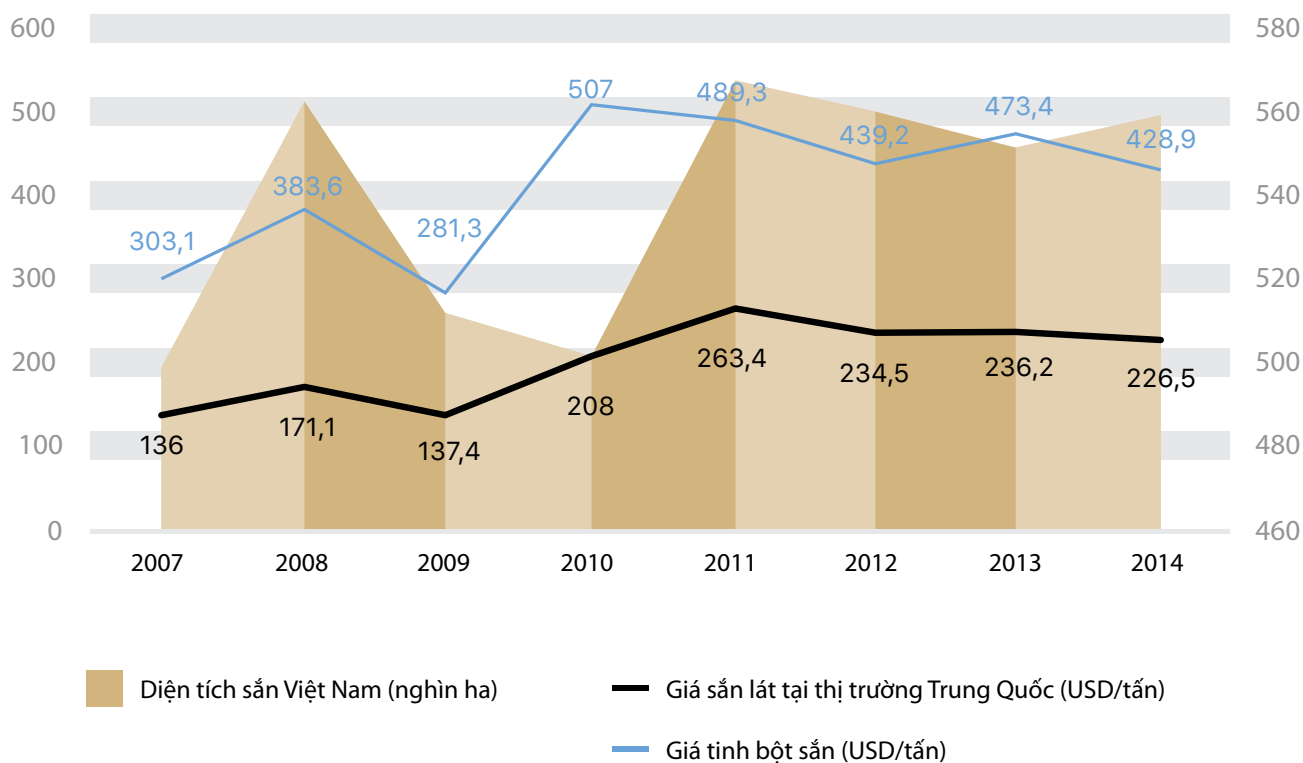
Thứ hai, sự can thiệp quá sâu của thị trường (nhu cầu và giá cả) trong khi thiếu vắng các định hướng, chính sách liên quan đến đầu tư kỹ thuật, thâm canh, nâng cao năng suất là nguyên nhân thứ hai dẫn tới sự phát triển ồ ạt về diện tích của cây sắn ở Việt Nam trong những năm gần đây. Với sự tham gia tích cực của Việt Nam vào thị trường sắn thế giới, đi kèm với nhu cầu sắn và các sản phẩm của sắn biến động mạnh, đã có những ảnh hưởng lớn đối với sự biến động diện tích sắn của Việt Nam trong giai đoạn 2007 – nay (xem bảng 1).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sắn thái lát tại thị trường TQ (USD/tấn)	136	171,1	137,4	208	263,4	234,5	236,2	226,5
Tinh bột sắn (USD/tấn)	303,1	383,6	281,3	507	489,3	439,2	473,4	428,9
Diện tích sắn Việt Nam (ha)	495500	554000	507800	498000	558400	551900	544300	551100

Bảng 1 - Biến động giá sắn qua các năm (Nguồn: Tổng hợp số liệu của FAO, 2015)

Diện tích trồng sắn tăng đột biến bắt đầu từ những năm 2005 -2006, đỉnh điểm là năm 2008. Đến năm 2009, khi nhu cầu thị trường Trung Quốc bão hòa, hoạt động các nhà máy chế biến sắn, theo đó, đình trệ; từ đó, kéo theo sự suy giảm đáng kể của giá sắn và diện tích sắn vào năm 2009 – 2010. Cụ thể diện tích sắn năm 2010 giảm gần 54.000 ha so với năm 2008. Đến gần cuối năm 2010, giá sắn tươi đạt 35 triệu VNĐ/ha và giá sắn lát sấy khô là 5.300 VNĐ/kg, tăng gấp đôi so với những năm trước. Sự tăng cao trở lại của giá sắn, do đó, đã thúc đẩy các hộ gia đình tăng cường tận dụng quỹ đất, khai hoang diện tích mới, hoặc chuyển đổi diện tích canh tác các cây trồng khác (như mía đường) sang trồng sắn. Có thể dễ dàng nhận thấy, diện tích sắn toàn quốc năm 2011 tăng hơn 60.000 ha so với năm 2010. Số liệu phân tích này đã cho thấy xu hướng rõ ràng về mối quan hệ giữa giá cả thị trường với sự thay đổi của diện tích sắn trong 1-2 năm tiếp theo. Đây cũng là minh chứng cho sự phụ thuộc rõ rệt của ngành sắn Việt Nam vào thị trường (biểu đồ 5).

⁵ Nguyễn Văn Lạng. Nội dung thảo luận Tọa đàm “Phát triển sắn và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Thực trạng và ý nghĩa về chính sách”. PanNature & Forest Trends. Hà Nội, 2015.



Biểu đồ 5 - Mối quan hệ giữa biến động giá sản và diện tích sản tại Việt Nam
(Nguồn: Tổng hợp số liệu của FAO và TCTK, 2015)

3

Thứ ba, một vấn đề khác là việc tập trung xuất khẩu sản và sản phẩm sản vào một thị trường quá lớn. Gần 86% sản lượng xuất khẩu sản và sản phẩm sản của Việt Nam hiện đang được tiêu thụ tại thị trường Trung Quốc (xem lại biểu đồ 3) – một thị trường vốn được biết đến là khá bất bình và chủ yếu xuất khẩu theo đường tiểu ngạch. Điều này dẫn tới rủi ro lớn mà người gánh chịu ở đây là các hộ gia đình sản xuất và các công ty chế biến sản ở Việt Nam.

4

Thứ tư, trong những năm gần đây, hội nhập kinh tế và thương mại tự do trở thành một xu thế mới. Quá trình này cũng phản ánh thông qua sự chuyển dịch sản lượng xuất khẩu sản rõ rệt giữa các quốc gia. Thay vì xuất khẩu nhiều như trước đây, tỷ trọng xuất khẩu của Thái Lan, vốn được coi là quốc gia xuất khẩu sản lớn nhất thế giới, giảm đi rất mạnh do những thay đổi chính sách phát triển sản của quốc gia này để hạn chế tác động hủy hoại môi trường của sản. Sự suy giảm sản lượng xuất khẩu từ Thái Lan đã đẩy tỷ trọng xuất khẩu sản và các sản phẩm sản của Việt Nam tăng lên trong những năm gần đây. Trong thời gian tới, khi các hiệp định thương mại tự do song phương, cấp vùng (Cộng đồng kinh tế ASEAN – AEC) hay Hiệp định thương mại xuyên Thái Bình Dương (TPP) chính thức có hiệu lực, thị trường cho sản và sản phẩm sản của Việt Nam được kỳ vọng sẽ tiếp tục được mở rộng thêm trong tương lai.

Nếu chỉ nhìn ở khía cạnh kinh tế, rõ ràng, đây sẽ là cơ hội lớn để phát triển ngành sản. Tuy nhiên, nhìn từ khía cạnh môi trường sinh thái, đây lại là một rủi ro rất lớn bởi Việt Nam có thể sẽ trở thành địa điểm đón nhận những tác động môi trường tiêu cực từ trồng

sản (?!). Rõ rệt nhất, đó là nguy cơ tiêu tốn nguồn tài nguyên đất khá lớn cho mở rộng và phát triển ngành sản để đáp ứng nhu cầu thị trường xuất khẩu. Sản lượng sản trung bình của Việt Nam hiện nay cũng chỉ đạt khoảng 17 tấn/ha, thấp hơn rất nhiều so với Thái Lan (22 tấn/ha) hay Ấn Độ (25-30 tấn/ha)⁶. Do đó, để có thể đạt được một sản lượng tương đương với hai quốc gia này, Việt Nam sẽ phải đầu tư mở rộng diện tích và sử dụng nguồn tài nguyên đất cao gấp 1.5 lần so với Thái Lan và gần gấp đôi so với Ấn Độ.

Bên cạnh đó, đặc điểm canh tác quảng canh cũng sẽ dẫn tới những thời kỳ khủng hoảng quỹ đất dành cho trồng sản. Các hộ gia đình sản xuất thủ công, không đầu tư giống và kỹ thuật canh tác tiên tiến, sẽ khiến sản lượng sản không cao, dinh dưỡng đất bị rửa trôi và thoái hóa nhanh chóng. Sau 3-4 năm canh tác, diện tích đất này sẽ không thể trồng bất kỳ loại cây lương thực nào khác. Từ đó, sẽ dẫn tới một chu kỳ luân khoanh tìm kiếm các diện tích mới xung quanh để tiếp tục canh tác. Và rừng và đất rừng chính là đối tượng “dễ bị tổn thương” nhất trong quá trình này.

5

Thứ năm, trở lại cấp địa phương, quyết định quy hoạch xây dựng các cơ sở chế biến sản và vùng nguyên liệu cũng là một trong các nguyên nhân thúc đẩy sự phát triển ồ ạt của diện tích sản tại các vùng lân cận. Rất nhanh chóng, tình trạng “cung vượt quá cầu” tại khu vực này dẫn tới những rủi ro làm tỷ lệ thất thoát sau thu hoạch cao, chất lượng sản phẩm bị giảm thấp, thị trường giá cả không ổn định. Hiện nay, trên cả nước có trên 100 nhà máy chế biến tinh bột sản quy mô công nghiệp, tập trung hầu hết ở các tỉnh, vùng trồng sản trọng điểm của Việt Nam với các quy mô vừa và nhỏ, công suất thiết kế trung bình 2,2 triệu tấn sản phẩm/năm. Tuy nhiên, do những khó khăn về tài chính và thị trường đầu ra, nên hầu hết các nhà máy này mới chỉ phát huy, cao nhất được 80% so với công suất thiết kế và càng làm cho tình trạng thừa nguyên liệu trở nên trầm trọng hơn cục bộ ở một số địa phương.

Gần đây, trong hội thảo quốc tế về “Phát triển bền vững cây sản Việt Nam” tháng 1/2015, Bộ NN-PTNT và các chuyên gia mới có cơ hội nhìn nhận lại và thảo luận về những định hướng mới cho ngành sản. Theo đó, các quy hoạch ổn định vùng nguyên liệu cũng cần được xây dựng để cố định diện tích sản, hạn chế mở rộng quá mức. Các mô hình cánh đồng sản lớn, sử dụng biện pháp thâm canh phù hợp (hay sản xuất quy mô công nghiệp), đảm bảo năng suất trên 30 tấn/ha sẽ là định hướng mới cho ngành sản trong tương lai. Hơn thế nữa, các giải pháp nhằm nâng cao giá trị gia tăng của cây sản cũng được Bộ NN-PTNT đề nghị Hiệp hội sản Việt Nam, Hiệp hội Nhiên liệu Sinh học Việt Nam cùng Cục chế biến Nông lâm, thủy sản và nghề muối phối hợp nghiên cứu, đề xuất chính sách để phát triển chế biến sâu đối với cây sản, kết hợp với các chính sách tín dụng, thương mại, liên kết chuỗi... để phát triển ngành sản bền vững.

⁶ Nghiêm Minh Tiến. Nội dung thảo luận Tọa đàm “Phát triển sản và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Thực trạng và ý nghĩa về chính sách”. PanNature & Forest Trends. Hà Nội, 2015.

PHẦN III

MỐI QUAN HỆ TRÁI CHIỀU GIỮA PHÁT TRIỂN SẴN VÀ TÀI NGUYÊN RỪNG

Liệu có phải diện tích sản tăng lên thì diện tích rừng và đất rừng sẽ giảm xuống? Nhiều chuyên gia đã khẳng định, rủi ro này là hiện hữu bởi những nguyên nhân như sau.

1

Thứ nhất, trong bối cảnh các quy hoạch sử dụng đất đã ổn định, các diện tích đất tốt, địa hình bằng phẳng đều được ưu tiên trồng lúa, gạo để đảm bảo an ninh lương thực. Dân số tăng lên, cùng nhu cầu cải thiện sinh kế từ các loại cây hàng hóa như sản khiến cho quỹ đất trở nên khan hiếm. Đây là lý do chính khiến rừng và đất rừng, những quỹ đất tiềm năng ngay liền kề người dân, trở thành đối tượng bị xâm canh, xâm lấn và chuyển đổi dễ dàng.

2

Thứ hai, động lực của thị trường là yếu tố quyết định lớn nhất dẫn tới tình trạng này. Thị trường mua bán thuận lợi, giá sản tăng cao cùng thu nhập khá từ sản, là những động lực lớn khiến người dân ồ ạt chuyển đổi kế hoạch canh tác sang trồng sản. Các thương lái địa phương, cũng là một trong những tác nhân thúc đẩy sự phát triển này thông qua những hỗ trợ thu mua tại nguồn hay qua các mô hình cho vay - đổi sản.

3

Thứ ba, nguồn thu nhập từ nghề rừng, cụ thể là từ trồng rừng và hoạt động quản lý, bảo vệ rừng chưa đủ đảm bảo sinh kế bền vững cho người dân. Trung bình mỗi hộ gia đình Việt Nam hiện nay chỉ có 0,5 ha diện tích đất canh tác nông nghiệp. Con số này là quá nhỏ, không thể đảm bảo được nguồn sống. Trong khi đó, 14 triệu ha rừng và đất lâm nghiệp ngay liền kề, dù có diện tích lớn nhưng những đóng góp về mặt kinh tế gần như còn rất hạn chế. Hơn thế nữa, ở nhiều nơi (ví dụ như Lào Cai), dù biết rằng trồng rừng sẽ cho thu nhập cao hơn về lâu dài so với trồng sản. Nhưng, thay vì chờ đợi 7-10 năm để khai thác gỗ, trồng sản lại sớm cho thu hoạch, đầu tư vốn ít, kỹ thuật canh tác lại đơn giản hơn rất nhiều. Đây là lý do chính khiến tình trạng xâm lấn, xâm canh và chuyển đổi đất lâm nghiệp để phục vụ phát triển và lợi ích của ngành kinh tế khác là điều tất yếu, trong đó có ngành sản.

Giả thuyết về mối quan hệ trái chiều này còn được minh chứng thông qua những tác động qua lại của sản – rừng mà nhóm tác giả ghi nhận được từ những điểm nghiên cứu trong thực tế.

3.1. HIỆN TƯỢNG XÂM CHIẾM RỪNG CỦA SẢN ĐỐI VỚI RỪNG VÀ ĐẤT RỪNG

Sự phát triển của cây sản ở Việt Nam chủ yếu dựa trên các diện tích đất canh tác của hộ gia đình. Hiện chưa có con số thống kê chính thức về tổng diện tích rừng và đất rừng đang bị xâm lấn bởi các diện tích sản. Tuy nhiên, đã có rất nhiều nghiên cứu trường hợp cũng như những quan sát thực tế tại nhiều địa phương đã đưa ra những bằng chứng đáng quan ngại.

Tình trạng chuyển đổi, phá vỡ quy hoạch cây trồng cũng như quy hoạch sử dụng đất do trồng sản đã xảy ra tại nhiều địa phương. Báo cáo của Sở NN-PTNT tỉnh Kon Tum cho biết, năm 2013, tỉnh này quy hoạch diện tích cho cây sản là 28.000 ha. Nhưng con số thực tế ghi nhận lên đến 34.000 ha. Thậm chí, chỉ tính riêng 4 tháng đầu năm 2014, người dân Kon Tum đã trồng được 29.000 ha sản. Tương tự với tỉnh Bình Thuận, trong vòng 3 năm gần đây, diện tích cây sản của huyện Tân Linh (Bình Thuận) liên tục vượt quá quy hoạch từ 134 -140%. Dọc hai bên đường Hồ Chí Minh, cùng các con đường nội tỉnh hoặc nối dài liên tỉnh không khó để thấy những nương sản bạt ngàn.



Bên cạnh sự điều tiết của thị trường, một nguyên nhân khác khiến cho diện tích sản ở Việt Nam luôn có xu hướng mở rộng, phá vỡ quy hoạch là những hạn chế về kỹ thuật canh tác. Hình thức quảng canh, quy mô nhỏ lẻ, hộ gia đình cho năng suất thấp. Đối với các diện tích canh tác theo tập tục truyền thống của đồng bào DTTS, phân bón không được sử dụng, ít chăm sóc...dẫn đến năng suất phổ biến chỉ khoảng 18-25 tấn/ha, thậm chí nhiều diện tích chỉ thu hoạch được trên dưới 10 tấn. Trên một diện tích đất trồng, hiệu quả đem lại không cao. Giải pháp đối với các hộ gia đình để gia tăng sản lượng và thu nhập, phương thức đầu tư mở rộng diện tích và thêm nhân công là lựa chọn tất yếu. Điều này đẩy nhu cầu về đất sản xuất lên cao. Và tình trạng xâm lấn, xâm canh vào đất rừng là khó tránh khỏi ở rất nhiều địa phương trong cả nước. Giao thông thuận lợi cũng là một trong những nguyên nhân khiến sản phẩm phát triển ồ ạt. Đường mở đến đâu, sản phẩm tới đó. Đất sản xuất trồng sản phẩm hết thì sẽ đến rẫy cũ được tận dụng lại, hết rẫy cũ thì sẽ khai hoang, xâm lấn vào đất rừng.

Tình trạng phát triển tự phát và ồ ạt không chỉ phá vỡ quy hoạch phát triển các loại cây trồng, mà còn đe dọa lớn các diện tích rừng, đất rừng và ảnh hưởng đến công tác bảo vệ rừng tại các địa phương do người dân phá rừng lấy đất làm rẫy để trồng sản phẩm. Tại tỉnh Kon Tum, 150 hộ gia đình đồng bào Ja Rai tại làng Ba Rờ Gốc, xã Sa Sơn, huyện Sa Thầy (Kon Tum) đã và đang liên tục mở rộng diện tích trồng sản phẩm, lấn cả vào ranh giới của VQG Chư Mom Ray. Thậm chí, gần 300 ha rừng và đất lâm nghiệp được giao cho các hộ gia đình trong làng theo Quyết định 304/2005/QĐ-TTg⁷ cũng đã được chuyển đổi “bất hợp pháp” tới 80% sang trồng sản phẩm⁸. Hay trường hợp KBTTN Pù Hoạt (Nghệ An) cũng lâm vào tình trạng tương tự. Là khu bảo tồn mới thành lập trên nền diện tích của lâm trường và rừng phòng hộ, lại nằm liền kề với nhiều cộng đồng dân cư mới tái định cư do xây dựng thủy điện 2-3 năm gần đây. Nhu cầu về đất canh tác tăng cao đã tạo nên áp lực rất lớn do người dân phá rừng để lấy đất sản xuất trồng sản phẩm. Mặc dù BQL KBTTN Pù Hoạt đã thành lập các trạm quản lý bảo vệ rừng, tạo điều kiện cho người dân tham gia khai thác lâm sản phụ và hưởng lợi từ chính sách chi trả DVMTR, song tình trạng vẫn chưa thể kiểm soát triệt để.

3.2. PHÁT TRIỂN SẢN PHẨM VÀ NHỮNG THAY ĐỔI TRONG HỆ THỐNG VỀ QUYỀN TIẾP CẬN, SỬ DỤNG VÀ HƯỞNG LỢI TỪ RỪNG

Như đã nói ở trên, sự phát triển của sản phẩm được ghi nhận là sự chuyển dịch mạnh mẽ từ một loại cây lương thực truyền thống sang một loại cây hàng hóa. Tuy nhiên, nói trên khía cạnh hình thức sản xuất, đó là sự chuyển dịch từ quy mô sản xuất tự cung tự cấp sang sản xuất phục vụ thị trường. Nếu như trước đây, người dân sử dụng tỷ lệ lớn các nguồn lực để sản xuất cho tiêu dùng của riêng mình và chỉ sử dụng phần đất rảnh rỗi hoặc lao động dư thừa để cung cấp cho thị trường. Hình thức này được coi là bền vững trong hoàn cảnh mật độ dân cư thấp, quỹ đất dự trữ lớn và cho phép thời gian hoang hóa phục hồi đất dài. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay, khi hình thức sản xuất hàng hóa phục vụ thị trường chi phối, người dân đã quyết định phân bổ hầu hết các nguồn lực của mình để cung cấp hàng hóa cho thị trường. Sự thay đổi này còn được thúc đẩy bởi sự hoàn thiện của cơ sở hạ tầng giao thông, thị trường, các hoạt động môi giới trung gian. Theo đó, người dân có xu hướng sử dụng hoàn toàn các diện tích đất nương rẫy, thậm chí cả các diện tích đất dự trữ (đang bỏ hóa) để dành cho trồng sản phẩm nhằm đảm bảo cho thị trường và mong muốn nâng cao thu nhập cho hộ gia đình. Chính vì vậy, nhu cầu cao đối với đất đã đưa đến nhiều xáo trộn về xã hội, nhất là trong hệ thống quan niệm và quyền tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi đối với đất rừng tại một số vùng.

⁷ Quyết định 304/2005/QĐ-TTg thí điểm giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong buôn, làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên ngày 23/11/2005.

⁸ Đánh giá của Hạt Kiểm lâm huyện Sa Thầy khi thực hiện rà soát các chủ rừng địa phương nhận chi trả DVMTR, tháng 7/2015.



Tại một số tỉnh, chính quyền địa phương đã giao đất nông nghiệp và lâm nghiệp trước đây cho các công ty nông nghiệp, lâm nghiệp, cho các ban quản lý rừng (đặc dụng, phòng hộ), cho thuê đất rừng...Xu hướng này, vô tình, đã dẫn tới tình trạng thiếu đất sản xuất, đặc biệt đối với các cộng đồng canh tác du canh du cư, sống dựa vào rừng. Từ đó, đẩy những người này “buộc” phải dịch chuyển về phía rừng. Trường hợp xã Tiên Phong, huyện Quế Phong (Nghệ An), một xã vùng đệm của KBTTN Pù Hoạt là ví dụ điển hình. Bên cạnh một diện tích lớn đất sản xuất bị chiếm dụng, chuyển đổi cho xây dựng các công trình thủy điện, quỹ đất sản xuất của người dân còn bị suy giảm thêm bởi các dự án trồng cao su tại địa phương. Chính vì vậy, theo lời Chủ tịch UBND xã Tiên Phong, *“khả năng chuẩn bị quỹ đất canh tác cho các gia đình địa phương, đặc biệt là hơn 100 hộ dân mới tái định cư trên địa bàn xã...là không thể”*. Người dân không thể sống quanh năm với nguồn hỗ trợ gạo muối tái định cư, và còn lựa chọn nào khác cho họ nếu không phải là “đi về phía rừng” (!).

Bên cạnh đó, nhu cầu đất trồng các loại cây hàng hóa mới cũng thúc đẩy nhu cầu về đất sản xuất tăng cao ở các địa phương. Giá trị của đất cũng thay đổi, có nơi lên đến 150 - 200 triệu đồng/ha, đã trở thành động lực khiến người dân địa phương “xâm lấn” về phía rừng để có đất phục vụ cho thị trường này. Trong quá trình xâm lấn đó, cây sắn được sử dụng là cây tiên phong giúp người dân chuyển đổi từ đất rừng thành đất nương rẫy. Sau một thời gian, những diện tích đất này sẽ được chấp nhận thành đất sản xuất và có thể bán lại

cho những người khác có nhu cầu. Thị trường đất dành cho thanh long tại xã Suối Khiết, huyện Tánh Linh (Bình Thuận) là một ví dụ điển hình cho xu hướng này. Lợi dụng chính sách xóa đói giảm nghèo và ưu đãi đất canh tác cho đồng bào DTTS, các hộ gia đình người Chăm không ngừng xâm lấn, khai hoang vào đất rừng bằng các nương sắn trong một vài năm đầu. Sau khi chính thức được công nhận đất sản xuất chính thức (đối với DTTS, mỗi hộ gia đình được ưu tiên đảm bảo 2 ha đất sản xuất), các hộ gia đình này sẽ bán lại cho người có nhu cầu, thường là người Kinh lên làm kinh tế mới. Hậu quả là, các diện tích đất rừng khu vực này dần dần bị xâm lấn và chuyển đổi sang đất trồng sắn và giờ là đất trồng cây công nghiệp. KBTTN Biển Lạc – Núi Ông trước kia, giờ chỉ còn là KBTTN Núi Ông, khi khu vực rừng Biển Lạc, tương đương 25.000 ha, đã bị chuyển đổi hoàn toàn thành đất sản xuất phục vụ phát triển nông nghiệp.

Nhu cầu cao về đất còn dẫn tới những tranh chấp, xung đột về quyền sở hữu, sử dụng giữa các hộ gia đình trong cùng một cộng đồng, giữa các hộ gia đình với chính quyền địa phương, tổ chức quản lý bảo vệ rừng nhà nước hay cả các công ty, tư nhân đầu tư sản xuất tại địa phương. Tình trạng chồng lấn, không rõ ràng về ranh giới đối với 163 ha diện tích rừng giữa BQL VQG Chư Mom Rây và các hộ dân thôn Ba Rờ Gốc, xã Sa Sơn ngày càng trở nên căng thẳng hơn trong bối cảnh nhu cầu sử dụng đất cho trồng sắn tăng cao của người dân địa phương đối chọi với mục tiêu đảm bảo quản lý, bảo vệ rừng nghiêm ngặt của VQG. Trường hợp này sẽ được giải thích rõ trong những phần sau.



3.3. PHÁT TRIỂN SẢN VÀ ẢNH HƯỞNG TỚI CÁC NỖ LỰC QUẢN LÝ, BẢO VỆ RỪNG

Hiện nay, hiện tượng chuyển đổi, xâm lấn, xâm canh đất rừng sang trồng cây hàng hóa như sắn, cà phê, cao su được đánh giá là một trong năm động lực mất rừng và suy thoái rừng chính ở Việt Nam (UNREDD, 2012). Tình trạng này đang đe dọa trực tiếp hiệu quả của các hoạt động bảo vệ rừng và bảo tồn ĐDSH đang được nỗ lực thực hiện, đặc biệt là tại các khu vực rừng tự nhiên hay rừng đặc dụng.

Tình trạng lấy đất trồng sắn theo kiểu “tầm ăn dâu” lại càng làm cho tình trạng mất rừng và suy thoái rừng trở nên trầm trọng hơn. Nếu chỉ nhìn một vài khoảnh xâm lấn trong một năm thì sẽ khó có thể tính toán được thiệt hại đáng kể; nhưng nếu phân tích số liệu thống kê nhiều năm sau thì con số ấy lên đến cả nghìn ha, biến những khu vực rừng tự nhiên liền khu liền khoảnh, chuyển thành dạng “da báo”, muốn giữ cũng khó mà cắt bỏ cũng không được. Phân tích số liệu của Hạt kiểm lâm huyện Sa Thầy, diện tích đất lâm nghiệp được giao cho 352 các hộ đồng bào DTTS theo quyết định 304/2005/QĐ-TTg của huyện là 8338, 6 ha, tương đương 20-30 ha/hộ, vào năm 2007. Tuy nhiên, vào năm 2011, khi huyện Sa Thầy tiến hành rà soát, kiểm kê rừng chi trả DVMTR, số hộ gia đình nhận rừng 304 vẫn còn rừng để hưởng chi trả DVMTR chỉ còn 96 hộ. Điều này có nghĩa rằng, chỉ

trong vòng 4 năm, 73% diện tích rừng và đất lâm nghiệp giao cho hộ gia đình đã mất đi, mà nguyên nhân chính là việc người dân chiếm dụng làm đất sản xuất và trồng sắn. Rõ ràng, mục tiêu tạo điều kiện “ổn định và cải thiện đời sống của đồng bào DTTS” theo quyết định 304 ở mặt nào đó đã đạt được, nhưng cơ hội “bảo vệ, phục hồi và phát triển rừng một cách bền vững, hay đẩy nhanh tiến độ thực hiện xã hội hóa nghề rừng” lại là điều không thể.

Không chỉ lấn vào diện tích được nhà nước giao cho quản lý, bảo vệ, các diện tích của các chủ rừng khác trên địa bàn cũng là đối tượng bị tác động rất mạnh. Theo thống kê trong nhiều năm, Hạt kiểm lâm Sa Thầy cho biết, người dân đã lấn chiếm trên 32.000 ha đất của các lâm trường, các BQL RĐĐ, RPH hay cả các khu vực rừng chưa được giao đang do các UBND xã quản lý, để làm nương rẫy và trồng sắn là chủ yếu. Việc thành lập hệ thống rừng đặc dụng (RĐĐ), rừng phòng hộ (RPH), đi kèm với việc xác lập các quy tắc bảo vệ, bảo tồn nghiêm ngặt, vô tình đã “loại bỏ” người dân địa phương ra khỏi các khu đất vốn được coi là sở hữu của họ, có thể về mặt pháp lý (vì đã được cấp giấy chứng nhận sử dụng đất từ trước) hoặc theo luật tục từ lâu đời. Cũng có những trường hợp, khi các khu RĐĐ hay RPH mới được thành lập, vấn đề về quỹ đất sản xuất cho dân chưa phải là vấn đề lớn. Nhưng theo thời gian, khi dân số tăng lên cùng mong muốn thoát nghèo, tăng thu nhập từ cây hàng hóa, như sắn đã khiến nhu cầu về đất sản xuất cũng ngày càng tăng thêm. Tình



trạng khan hiếm đất trở nên trầm trọng cục bộ trong khi các diện tích rừng và đất rừng liền kề lại không thể xâm phạm. Chính vì vậy, để bảo vệ và duy trì quyền đối với rừng và đất rừng của mình, cũng như thỏa mãn nhu cầu “khát đất”, người dân địa phương buộc phải xâm lấn vào rừng. Đây cũng là lý do khiến người dân địa phương không có niềm tin, cũng không sẵn sàng hợp tác với các BQL hay lực lượng kiểm lâm để thực hiện quản lý, bảo vệ rừng tại khu vực.

Trong những năm gần đây, Việt Nam đang tham gia tích cực vào những sáng kiến “tiếp cận thị trường” trong lâm nghiệp, điển hình là Giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) hay thể chế hóa thành công chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR). Mục tiêu chính của những sáng kiến này là thiết lập và vận hành cơ chế hiệu quả nhằm giảm thiểu các nguy cơ mất rừng, suy thoái rừng, hướng tới sản xuất và cung cấp các loại hàng hóa sinh thái mới như DVMTR hay tín chỉ carbon. Tuy nhiên, tại các khu vực thực hiện, hiện đag thiếu thiếu những quy trình tham vấn (như nguyên tắc *Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, được thông báo trước và cung cấp thông tin đầy đủ (FPIC)*), đánh giá mức

độ phù hợp của cơ chế này với bối cảnh kinh tế - xã hội địa phương, hộ gia đình. Điều này đã làm nảy sinh những vấn đề mới, ảnh hưởng tới hiệu quả của các cơ chế này trong tương lai. Tính toán chi phí lợi ích giữa trồng sắn và tham gia chính sách chi trả DVMTR cũng cho thấy sự yếu thế hơn của chính sách này. Ở một số địa phương tại Lào Cai, một ha trồng sắn 1 năm có thể đem lại ít nhất 3-4 triệu/ha, trong khi tiền nhận từ chi trả DVMTR cao nhất ở Lào Cai cũng chỉ đạt 150.000 VNĐ/ha hay theo tính toán đối với REDD+ cac-bon là khoảng 265.000 đồng/ha. Rõ ràng, khi lợi ích của các sáng kiến lâm nghiệp mới này (dù hiện được coi là một chính sách đột phá mới của ngành lâm nghiệp) cũng chưa đủ thuyết phục để người dân địa phương có thể “chấp nhận” từ bỏ việc mở rộng và phát triển trồng sắn mà tập trung bảo vệ rừng.



PHẦN IV

NHỮNG BẰNG CHỨNG THỰC TẾ

Phần IV sẽ cung cấp những bức tranh chi tiết hơn ở từng điểm nghiên cứu cũng như những phát hiện chính hay đặc trưng của từng địa phương cụ thể khi phân tích mối quan hệ trái chiều giữa phát triển sản và tài nguyên rừng, đất rừng tại đây.

Bốn nghiên cứu trường hợp sẽ được trình bày trong phần này, cụ thể là:

- Nghiên cứu trường hợp tại huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum
- Nghiên cứu trường hợp tại huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An
- Nghiên cứu trường hợp tại huyện Tân Lĩnh, tỉnh Bình Thuận
- Nghiên cứu trường hợp tại huyện Kon Plông, tỉnh Kon Tum

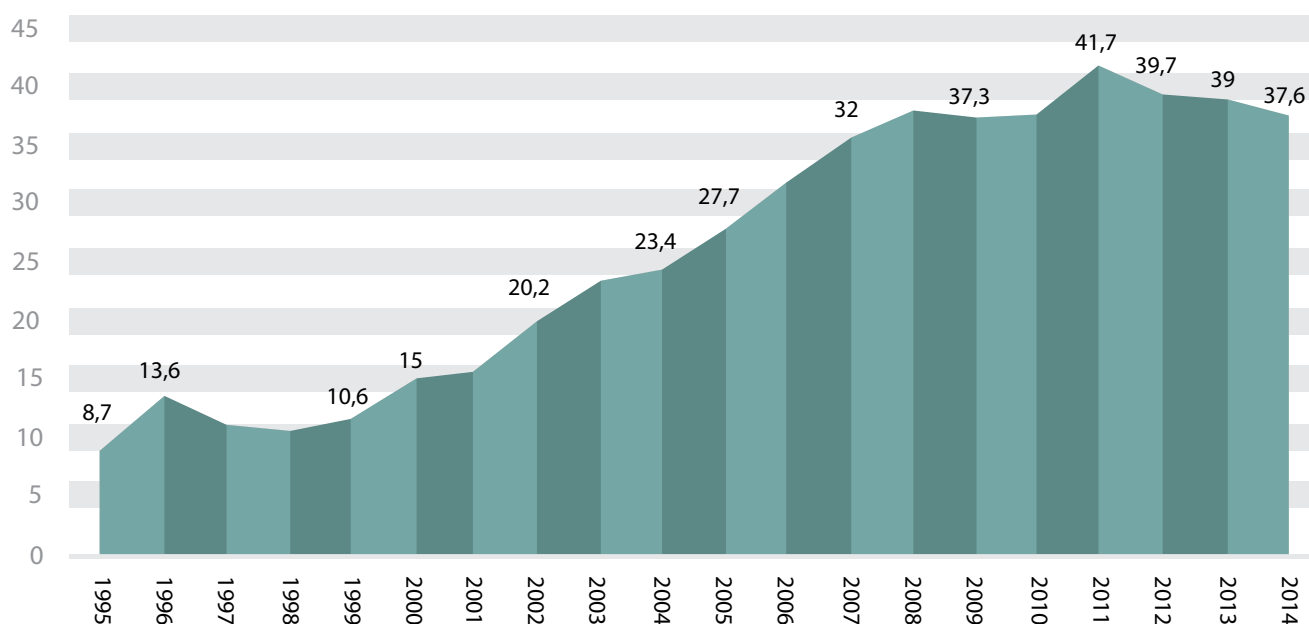
4.1. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI HUYỆN SA THẦY, TỈNH KON TUM

Với đặc điểm dễ trồng, phù hợp với điều kiện khí hậu, thổ nhưỡng và trình độ canh tác của đồng bào dân tộc thiểu số (DTTS) khu vực Tây Nguyên, sắn (hay cây mì) được coi là cây xóa đói giảm nghèo hiệu quả, chiếm tỷ trọng lớn trong thu nhập kinh tế hộ gia đình hàng năm tại Kon Tum. Cây sắn cũng trở thành cây hàng hóa, được người dân Tây Nguyên xếp loại là cây nông sản chủ lực. Tuy nhiên, việc mở rộng diện tích trồng sắn một cách tự phát với hình thức quảng canh, luân khoảnh đã để lại những hậu quả nặng nề. Diện tích mở rộng nhanh chóng và chu kỳ luân khoảnh (3-4 năm) làm suy thoái nhanh chóng kỹ đất sản xuất địa phương, dẫn tới các chu kỳ “khủng hoảng” nhu cầu về đất sản xuất và từ đó đẩy đến tình trạng xâm lấn, xâm canh trái phép vào rừng và đất rừng để trồng sắn. Nghiên cứu trường hợp tại huyện Sa Thầy (tỉnh Kon Tum) còn chỉ ra hậu quả môi trường - xã hội của tình trạng phát triển “nóng” của cây sắn, đó là những mâu thuẫn, xung đột lợi ích rõ rệt trong quyền tiếp cận và sử dụng tài nguyên rừng và đất rừng giữa các bên, cụ thể ở đây là các hộ đồng bào DTTS tại chỗ, các BQL rừng và cả chính quyền địa phương.

Sự chuyển đổi của sản từ cây lương thực truyền thống thành cây hàng hóa

Trong gần 20 năm qua, diện tích cây sắn tại tỉnh Kon Tum đã tăng lên một cách đột biến. Diện tích trồng sắn, theo thống kê toàn tỉnh năm 2014, đạt 37,6 nghìn ha. Diện tích này cao gấp hơn 4 lần so với năm 1995. Giai đoạn phát triển cực thịnh nhất của sắn tại Kon Tum, cũng là giai đoạn mà giá sắn và sản phẩm sắn tăng cao tại Việt Nam, 2007 – 2011; trong đó diện tích đạt đỉnh năm 2011 với 41,7 nghìn ha, đứng thứ 2 cả nước.

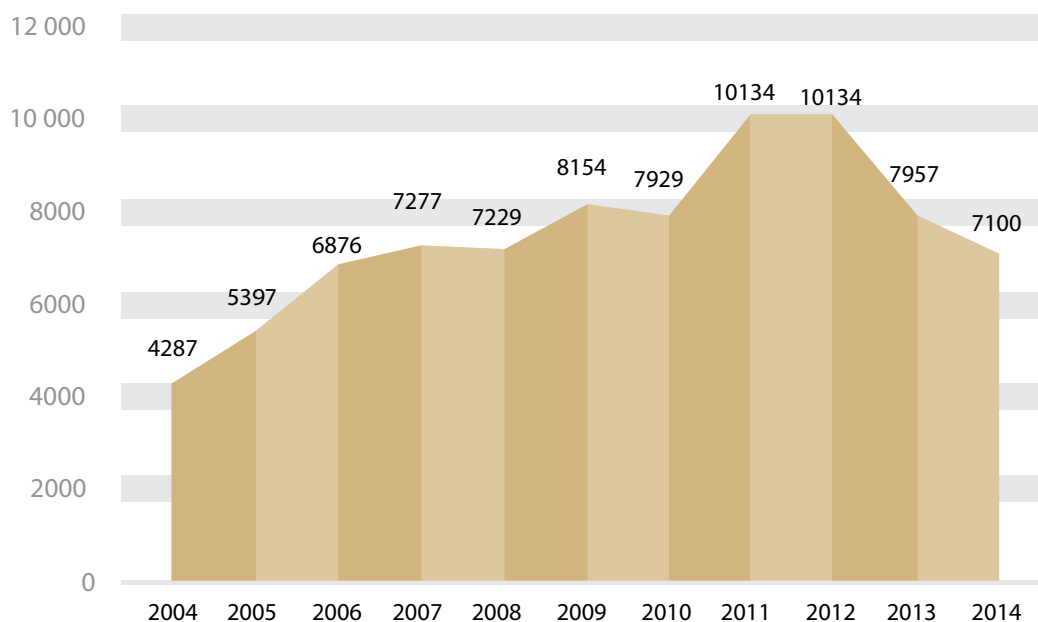
Trong cơ cấu cây trồng, diện tích trồng sắn cũng luôn chiếm một tỷ trọng lớn ở Kon Tum. Theo đánh giá của Sở NN-PTNT tỉnh Kon Tum, diện tích trồng sắn hàng năm luôn vượt xa diện tích Quy hoạch phát triển một số loại cây hàng hóa chủ yếu (2007) và vượt xa Kế hoạch hàng năm của tỉnh tới gần 12% (2014). Điều đáng chú ý là diện tích trồng sắn trên thực tế còn lớn hơn số liệu báo cáo rất nhiều bởi sắn thường được trồng trên các diện tích đất nương rẫy canh tác hàng năm và đây cũng là diện tích biến động lớn, khó thống kê⁹.



Biểu đồ 6 - Biến động diện tích sắn tỉnh Kon Tum, 1995 – 2014
(Đơn vị: nghìn ha) (Nguồn: tổng hợp TCTK, 2015)

Huyện Sa Thầy là một trong những vùng chuyên canh sắn trọng điểm của tỉnh Kon Tum, với diện tích trồng sắn cao nhất toàn tỉnh. Theo Phòng NN-PTNT huyện Sa Thầy, tính đến cuối năm 2014, cả huyện đã có 7.100 ha sắn, chiếm gần 87% so với diện tích đất canh tác của huyện. Biến động diện tích sắn qua các năm cụ thể trong biểu đồ 7 dưới đây. Tương tự như xu hướng của toàn tỉnh, diện tích sắn của huyện Sa Thầy cũng đạt đỉnh vào năm 2011-2012 và đang có chiều hướng giảm do chủ trương hạn chế dần diện tích sắn của tỉnh.

⁹ Đại diện Sở NN-PTNT tỉnh Kon Tum. Tháng 7/2014.



Biểu đồ 7 - Diện tích sản huyện Sa Thầy, 2004 - 2014
(Đơn vị: ha) (Nguồn: Phòng NN-PTNT huyện Sa Thầy, tỉnh Kon Tum)

Giải thích cho sự tăng trưởng đột biến của diện tích sản tại Kon Tum nói chung và huyện Sa Thầy nói riêng, các chuyên gia cho rằng, do thiếu quy hoạch vùng sản xuất và sự phân bổ cơ sở chế biến không được điều tiết ở cấp vĩ mô, nên khu vực này đang bị biến thành nơi cung cấp nguyên liệu cho hàng loạt các nhà máy chế biến sản và sản phẩm sản mọc lên một cách ồ ạt tại các địa bàn lân cận (vùng duyên hải Nam Trung Bộ, Đông Nam Bộ và thành phố Hồ Chí Minh) hoặc để xuất khẩu (Nguyễn Văn Mỹ, 2012). Hơn thế nữa, với lợi thế chu kỳ canh tác ngắn, mức đầu tư thấp, dù lợi nhuận chưa cao nhưng lại đem lại nguồn thu nhập thường xuyên là những tác nhân chính kích thích phong trào trồng sản của các hộ gia đình, đặc biệt là các hộ nghèo và đồng bào DTTS. Trên đường Hồ Chí Minh, đoạn đi qua các huyện của tỉnh như Kon Rẫy đi Kon Plong, hay từ Sa Thầy sang Ngọc Hồi rồi lên Đăk Glei...đều thấy bạt ngàn rẫy sản của các hộ gia đình. Chính vì vậy, vai trò của sản rất được người dân Kon Tum coi trọng. Nếu trồng lúa được ưu tiên canh tác để đảm bảo an ninh lương thực thì sản được đầu tư sản xuất để đem lại nguồn thu nhập tiền mặt chính, sử dụng chi phí cho các nhu cầu sinh hoạt hàng ngày của các hộ gia đình nơi đây (Nguyễn Hải Vân, 2014).

Sự phát triển ồ ạt, mất kiểm soát của cây sản tại huyện Sa Thầy: Những hậu quả nhãn tiền

Hiệu quả kinh tế của sản đối với phát triển kinh tế nông nghiệp huyện Sa Thầy và kinh tế hộ gia đình là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, sự phát triển “quá nóng” lại thiếu quy hoạch rõ ràng thời gian qua đã dẫn tới những hậu quả nhãn tiền. Đối tượng chịu ảnh hưởng nhất là các diện tích rừng, đất rừng tự nhiên liền kề và những nỗ lực quản lý, bảo vệ của các chủ rừng trên địa bàn huyện.



Tại huyện Sa Thầy, hàng năm đều có xây dựng kế hoạch và cho chỉ tiêu diện tích phát triển sắn. Nhưng con số đưa ra lại chỉ tuân theo chủ trương “giảm diện tích sắn” của tỉnh mà không được dựa trên một căn cứ tính toán khoa học hay một quy hoạch cụ thể trong mối quan hệ chặt chẽ với các điều kiện về quỹ đất sản xuất, thị trường hay nhu cầu sinh kế người dân. Vì vậy, các con số trên kế hoạch và báo cáo hàng năm thường chỉ là con số “trên giấy”. Số liệu thực tế sẽ lớn hơn con số này rất nhiều bởi: *thứ nhất*, rất nhiều các diện tích trồng sắn trên đất lâm nghiệp hoặc rừng đều chưa được thống kê; *thứ hai*, diện tích trồng sắn của người dân thường biến động rất lớn theo chu kỳ 3 năm do tập quán canh tác quảng canh, luân khoảnh của họ.

Hơn thế nữa, hầu hết các diện tích sắn trong vùng đồng bào DTTS đều không được chăm sóc, bón phân, “*người ta chỉ đem phân về bón cột nhà*”¹⁰...nên năng suất sắn thu được trên một diện tích canh tác rất thấp, cao thì được khoảng 15-18 tấn/ha, còn thường chỉ đạt dưới 10 tấn. Tư duy canh tác quảng canh, luân khoảnh theo chu kỳ, thay vì tập trung đầu tư giống và kỹ thuật, người dân lại tập trung mở rộng diện tích và đầu tư thêm sức lao động để duy trì năng suất và nguồn thu từ sản phẩm. Chính vì vậy, phải cần đến ít nhất 3 ha ở Sa Thầy mới thu được sản phẩm bằng 1 ha trồng và chăm sóc theo hướng quảng canh (như ở Tây Ninh). Điều này dẫn tới những lãng phí lớn về tài nguyên đất, cũng như việc khó kiểm soát được việc phát triển diện tích loại cây này trên địa bàn huyện.

¹⁰ Chia sẻ của cán bộ Phòng NN-PTNT huyện Sa Thầy, tháng 7/2014.

...trong
gần 1 thập
kỷ, người
dân đã lấn
chiếm trên
32.000 ha
đất của
các lâm
trường, các
BQL RĐĐ,
RPH tại
huyện Sa
Thầy...

Các diện tích rừng và đất rừng tự nhiên liền kề ngay nương rẫy là đối tượng dễ bị tổn thương nhất trong quá trình mở rộng diện tích sản tại Sa Thầy. Tình trạng lấn dần theo kiểu “tầm ăn dâu” lại càng làm cho tình trạng mất rừng và suy thoái rừng trở nên trầm trọng hơn. Phân tích số liệu của Hạt kiểm lâm huyện Sa Thầy, diện tích đất lâm nghiệp được giao cho 352 các hộ đồng bào DTTS theo quyết định 304/2005/QĐ-TTg của huyện là 8338,6 ha, tương đương 20-30 ha/hộ, vào năm 2007. Tuy nhiên, vào năm 2011, khi huyện Sa Thầy tiến hành rà soát, kiểm kê rừng chi trả DVMTR, số hộ gia đình nhận rừng 304 vẫn còn rừng để hưởng chi trả DVMTR chỉ còn 96 hộ. Điều này có nghĩa rằng, chỉ trong vòng 4 năm, 73% diện tích rừng và đất lâm nghiệp giao cho hộ gia đình đã mất đi, mà nguyên nhân chính là việc người dân chiếm dụng làm đất sản xuất và trồng sắn. Rõ ràng, mục tiêu tạo điều kiện “ổn định và cải thiện đời sống của đồng bào DTTS” theo quyết định 304 ở mặt nào đó đã đạt được, nhưng cơ hội “bảo vệ, phục hồi và phát triển rừng một cách bền vững, hay đẩy nhanh tiến độ thực hiện xã hội hóa nghề rừng” lại là điều không thể. Không chỉ lấn vào diện tích được nhà nước giao cho quản lý, bảo vệ, các diện tích của các chủ rừng khác trên địa bàn cũng là đối tượng bị tác động rất mạnh. Theo thống kê trong nhiều năm, Hạt kiểm lâm Sa Thầy cho biết, người dân đã lấn chiếm trên 32.000 ha đất của các lâm trường, các BQL RĐĐ, RPH hay cả các khu vực rừng chưa được giao đàng do các UBND xã quản lý, để làm nương rẫy và trồng sắn là chủ yếu.

Trong bối cảnh phát triển và mở rộng của sắn, mối quan hệ vốn không thuận hòa giữa các BQL rừng và người dân địa phương cũng trở nên “nóng hơn” khi liên quan đến các vấn đề về quyền tiếp cận và sử dụng rừng, đất rừng. Làng Ba Rờ Gốc (xã Sa Sơn, huyện Sa Thầy) có 150 hộ gia đình người Ja Rai đã định cư và sinh sống khu vực này từ lâu đời. Khi VQG Chư Môn Rây được thành lập năm 2001, khu vực làng Ba Rờ Gốc được quy hoạch thành vùng đệm trong, nằm ngay sát vùng lõi của VQG. Sự thành lập của VQG, cùng việc xác lập ranh giới, áp dụng các quy tắc bảo vệ, bảo tồn nghiêm ngặt, vô tình đã “đẩy” người dân địa phương ra khỏi các khu đất (vốn được coi) thuộc sở hữu truyền thống của họ, trong đó có cả các diện tích canh tác. Theo lần rà soát gần nhất, 163 ha diện tích trong ranh giới của VQG vẫn đang chông lẩn với các diện tích đất canh tác của dân làng. Với những nhận thức khác biệt, thậm chí là đối lập nhau về quyền và trách nhiệm đối với đất mà mối quan hệ giữa người dân địa phương và BQL VQG khó có thể “hoà thuận”. Những năm gần đây, khi cây sắn được giá, người dân trong làng và thậm chí là họ hàng của họ từ các làng lân cận liên tục mở rộng diện tích đất canh tác. Khi đã chuyển đổi gần hết các diện tích rừng được giao theo 304 (khoảng gần 200 ha) sang đất sản xuất, thì dân làng bắt đầu lấn vào vùng lõi của VQG. Diện tích chông lẩn trước đây, trở thành một khu vực “nóng”. Khái niệm về ranh giới, vùng lõi hay vùng đệm, dường như chỉ còn trên giấy tờ; và cuộc chiến “giữ rừng – lấy đất” giữa BQL VQG Chư Môn Rây và dân làng cũng ngày càng trở nên căng thẳng hơn.

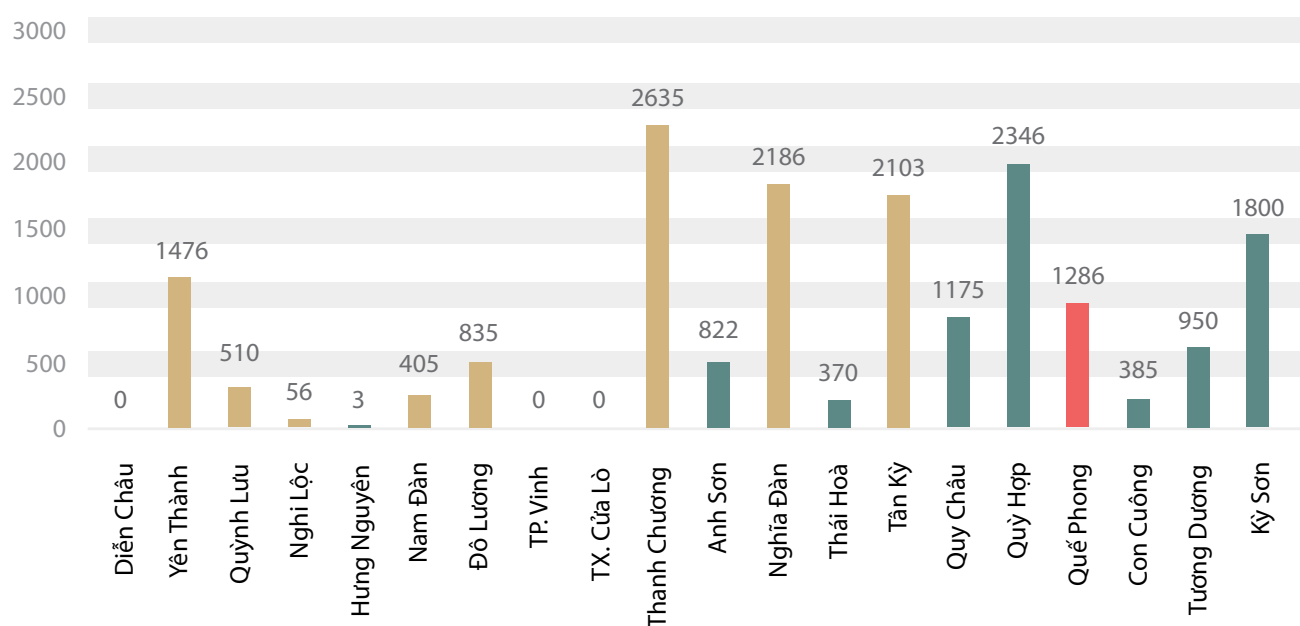
Sự phát triển của sắn, hơn thế nữa, còn làm ảnh hưởng tới cơ hội thực hiện các sáng kiến và dự án lâm nghiệp khác trên địa bàn, thậm chí là hạn chế quyền hưởng lợi từ rừng của người dân địa phương trong tương lai. Như đã nói ở trên, gần 73% diện tích rừng được giao theo quyết định 304 trên toàn huyện Sa Thầy, hay 50% diện tích rừng của dân làng Ba Rờ Gốc đã mất đi để dành chỗ cho trồng sắn; đồng nghĩa với chi phí lợi ích mất đi của nguồn thu chi trả DVMTR đang được thực hiện tại đây. Nếu tính một cách tương đối, theo đơn giá chi trả thì khoảng 2,7 – 3,5 tỷ đồng/năm đã mất đi.

4.2. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI HUYỆN QUẾ PHONG, TỈNH NGHỆ AN

Câu chuyện về sản của huyện Quế Phong, điển hình là các xã vùng đệm của KBTTN Pù Hoạt lại cho thấy một khía cạnh khác của sự phát triển của cây sắn. Không phải là vùng chuyên canh sắn của tỉnh, do đó, ở khu vực này, thị trường không phải là tác nhân chính thúc đẩy sự phát triển và mở rộng của sắn. Ở đây, phần lớn sắn vẫn được canh tác theo cách truyền thống, sử dụng trong gia đình hoặc làm thức ăn chăn nuôi. Tuy nhiên, từ năm 2012, diện tích sắn của Quế Phong lại tăng lên nhanh chóng. Nhu cầu để ổn định cuộc sống, đảm bảo sinh kế mới chính là nguyên nhân thúc đẩy quá trình này. Hậu quả là, các diện tích rừng và đất rừng trong khu vực sẽ trở thành đối tượng chịu sức ép lớn nhất.

Sự phát triển và mở rộng diện tích sắn

Do không phải là vùng quy hoạch chuyên canh sắn, nên diện tích trồng sắn tại Quế Phong gần như không được thống kê trong giai đoạn trước 2012. Được coi là diện tích canh tác sắn ngoài quy hoạch, bắt đầu từ năm 2012, diện tích sắn của Quế Phong được ghi nhận là 1286 ha và tiếp tục duy trì, 1280 ha vào 2013.



Biểu đồ 8 - Phân bố diện tích trồng sắn theo huyện, thị tỉnh Nghệ An (Đơn vị: ha) (Nguồn: Sở NN-PTNT Nghệ An, 2012)

Nếu so sánh với các địa phương được quy hoạch vùng chuyên canh (xem biểu đồ 8), diện tích sản của Quế Phong, dù nằm ngoài quy hoạch, cũng không phải nhỏ, tương đương với 6,65% diện tích sản toàn tỉnh. Giải thích cho sự phát triển và mở rộng diện tích sản này tại huyện, Phòng NN-PTNT Quế Phong đưa một số lý do chính.

1

Thứ nhất, một số doanh nghiệp như Intermea (2011) và Tổng công ty vật tư nông nghiệp Nghệ An (2013) bắt đầu có chủ trương xây dựng dự án nhà máy sản trên địa bàn và ký hợp đồng sản xuất với một số hộ dân. Do đó, dù chưa được quy hoạch thành vùng nguyên liệu hay tìm hiểu về thị trường, người dân trên địa bàn huyện cũng tự phát trồng thêm các diện tích sản.

2

Nguyên nhân *thứ hai*, có lẽ là nguyên nhân chính dẫn tới sự phát triển của sản trong bối cảnh kinh tế - xã hội của Quế Phong. Quá trình triển khai một loạt các dự án phát triển (đường xá, thủy điện) hoặc phát triển trồng cây công nghiệp (cao su), các diện tích đất canh tác của người dân địa phương bị thiếu hụt nghiêm trọng. Như tại địa bàn các xã Đồng Văn và Thông Thụ, là khu vực chuyên canh lúa nước truyền thống nhưng nay đã mất tới 50% diện tích cho xây dựng thủy điện Hủa Na và các công trình phụ trợ khác. Thêm vào đó, việc tiếp nhận thêm các thôn làng tái định cư như ở xã Đồng Văn và Tiên Phong, càng làm cho tình trạng khan hiếm quỹ đất sản xuất trở nên khan hiếm. Trong những năm đầu tiên tái định cư, quỹ đất sản xuất khan hiếm và chưa được bố trí kịp thời thì canh tác sản là lựa chọn đầu tiên phù hợp giúp người dân nhanh chóng ổn định cuộc sống. Quan điểm huyện Quế Phong cũng chỉ rõ, “*đang cố gắng xây dựng quy hoạch và định hướng phát triển ổn định cây sản trên địa bàn hai xã Đồng Văn và Thông Thụ để đảm bảo ổn định cuộc sống và cải thiện sinh kế cho các hộ dân*”, theo đại diện phòng NN-PTNT huyện.

Sức ép từ sự phát triển sản đến tài nguyên rừng và đất rừng

9/14 xã và thị trấn của huyện Quế Phong là vùng đệm của KBTTN Pù Hoạt, bao gồm: Tiên Phong, Thông Thụ, Đồng Văn, Hạch Dịch, Nậm Dải, Tri Lễ, Cẩm Muộn, Châu Thôn và Nậm Nhông. Trong đó, có ít nhất 2 xã đã và đang tiếp nhận các thôn, làng tái định cư và hai xã (Đồng Văn và Thông Thụ) đang được lựa chọn là trọng điểm phát triển vùng sản nguyên liệu của huyện. Đây sẽ trở thành sức ép lớn đến tài nguyên rừng và đất rừng trong phạm vi quản lý của KBTTN Pù Hoạt.

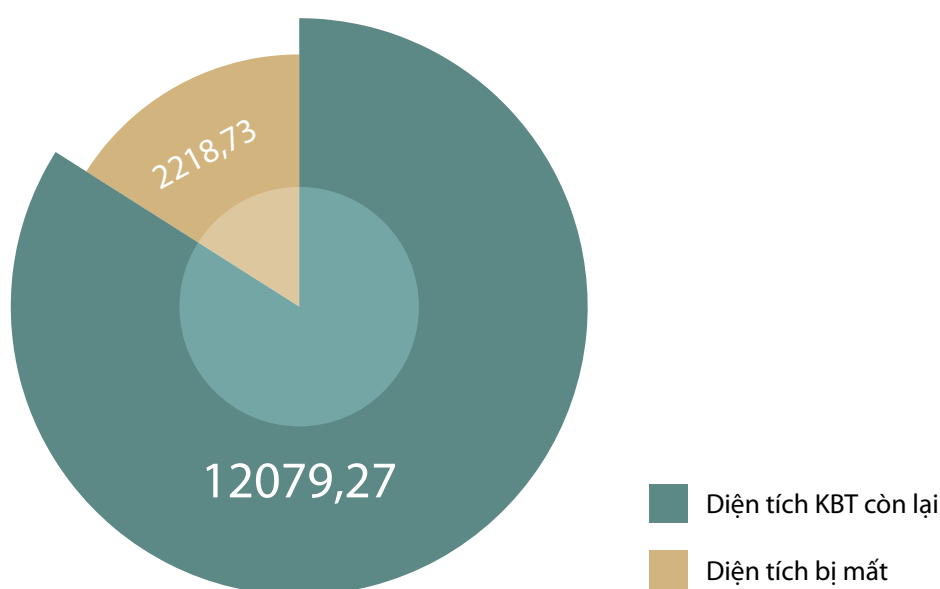
Trường hợp tại ba xã Hạch Dịch, Đồng Văn và Tiên Phong, 150 hộ dân người Thái tái định cư trên địa bàn 03 xã này từ năm 2011. Về mặt pháp lý, thủy điện Hủa Na và UBND các xã sẽ phải chuẩn bị quỹ đất sản xuất cho dân. Tuy nhiên, trong 03 năm vừa qua, các hộ gia đình này vẫn không có đất sản xuất. Họ vẫn phải sống phụ thuộc vào nguồn hỗ trợ của công ty thủy điện. Thực tế, khả năng sắp xếp quỹ đất cho các hộ gia đình này khá khó khăn khi hầu hết quỹ đất sản xuất nông nghiệp của các xã đã hết, các diện tích xung quanh lại thuộc trong ranh giới của KBTTN Pù Hoạt. Thậm chí, như xã Tiên Phong, dù thiếu đất sản xuất cho dân nhưng vẫn phải dành 1800 ha cho quy hoạch trồng cao su của tỉnh (?!). Dưới sức ép khan hiếm đất sản xuất tại địa phương, KBTTN Pù Hoạt đã và sẽ phải cắt trả lại cho các xã xung quanh khoảng 6000 ha rừng và đất lâm nghiệp trong giai đoạn 2013 - 2020 để phục vụ cho nhu cầu đất sản xuất của người dân địa phương. Với một khu rừng đặc dụng thì diện tích chuyển đổi này không phải là con số nhỏ và cũng không phải là chuyện dễ dàng. Chính vì vậy, thay vì chờ đợi quyết định chuyển đổi hợp pháp, các hộ gia đình không còn lựa chọn nào khác là xâm canh (bất hợp pháp) vào ranh giới của KBT.

4.3. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI HUYỆN TÁNH LINH, TỈNH BÌNH THUẬN

Khu bảo tồn thiên nhiên Núi Ông, với diện tích 25.468,5 ha, chính thức thành lập từ năm 2001 trên địa bàn hai huyện Tân Linh và Hàm Thuận Nam, tỉnh Bình Thuận. Trong những năm gần đây, khu bảo tồn (KBT) này được coi là một trong những điểm nóng về quản lý, bảo vệ rừng trong hệ thống rừng đặc dụng Việt Nam bởi những sức ép rất lớn lên rừng. Trong giai đoạn 2003 – 2014, 2.218,73 ha đất lâm nghiệp trong ranh giới KBT, thuộc địa phận huyện Tân Linh, đã bị phá và biến mất. Nguyên nhân chính được cho là tình trạng chuyển đổi, xâm lấn, xâm canh đất rừng để lấy đất sản xuất phát triển các loại cây hàng hóa trọng điểm như cao su và sắn tại địa phương. Hầu hết các diện tích chuyển đổi trái phép này, hiện tại, đều không thể xử lý bởi không xác định được đối tượng vi phạm do đất đã bị sang nhượng nhiều lần. Nghiên cứu này tìm hiểu vai trò tiên phong của sắn trong quá trình xâm lấn, xâm canh và chuyển đổi đất rừng để mở đường cho sự phát triển các loại cây công nghiệp khác; đồng thời cũng nhấn mạnh vào những lỗ hổng trong việc phối hợp quản lý giữa Ban quản lý KBT Núi Ông, Ủy ban nhân dân các xã vùng đệm quanh KBT và cơ quan phát triển nông nghiệp tại địa phương.

Sự phát triển của cây sắn

Theo thống kê trong 5 năm lại đây, diện tích sắn trên địa bàn huyện Tân Linh gần như ổn định, dao động xung quanh diện tích 3000 – 4000 (ha) (Phòng NN-PTNT huyện Tân Linh, 2014). Hiện tại, cây sắn chủ yếu được trồng xen với các loại cây hàng hóa khác như cao su trong giai đoạn 1-3 năm đầu tiên, trước khi cây khép tán.



Biểu đồ 9 - Phần diện tích rừng bị mất của KBTTN Núi Ông, giai đoạn 2003 - 2014
(Nguồn: Sở NN-PTNT Bình Thuận, 2015)



Sản là cây trồng phổ biến khắp 14 xã của huyện Tánh Linh, nhưng tập trung chủ yếu tại các xã Suối Kiết, Gia An, Đức Thuận và nhiều nhất là ở xã Gia Huynh, nơi có nhà máy chế biến tinh bột sản Ngọc Thạch. Theo dự báo của Phòng Nông nghiệp huyện Tánh Linh, trong một vài năm tới, diện tích canh tác sản trên địa bàn huyện sẽ có xu hướng gia tăng do sự sụt giảm đáng kể của giá cao su trên thị trường. Nhiều gia đình đã buộc phải chặt bỏ diện tích cao su của mình để trồng sản thay thế, nhằm đảm bảo thu nhập cho hộ gia đình. Cũng theo ý kiến của UBND các xã Suối Kiết và Đức Thuận, thuộc huyện Tánh Linh, sự phát triển của sản trên địa bàn huyện Tánh Linh được gắn liền với (i) Hoạt động của cơ sở chế biến tinh bột sản Ngọc Thạch; (ii) được sử dụng trồng xen trên diện tích cao su tiểu điền của các hộ gia đình trước khi cây khép tán để tăng thêm thu nhập; và (iii) được sử dụng như một loại cây tiên phong xâm lấn đất rừng để gia tăng thêm quỹ đất sản xuất của các hộ gia đình tại địa phương. Đặc điểm thứ ba được lựa chọn phân tích sâu hơn trong những phần sau.

Vai trò tiên phong của sản trong quá trình xâm lấn đất rừng

Lật lại lịch sử, tiền thân của KBTTN Núi Ông hiện nay là KBTTN Biển Lạc – Núi Ông với diện tích tổng lên tới 35.377 ha. Tuy nhiên, do địa hình rừng thấp, dư địa khá bằng phẳng, nên tiểu khu Biển Lạc đã bị tác động mạnh trong những năm cuối thập kỷ 90, đặc biệt là quyết định chuyển đổi một diện tích lớn rừng tự nhiên khu vực này sang trồng cao su. Chính vì vậy, tại quyết định số 3747/QĐ-UB ngày 31/12/2001, ranh giới KBTTN đã được tái xác lập với diện tích bằng diện tích tiểu khu Núi Ông, tương đương 24.469 ha.

Tuy nhiên, trong nhiều năm qua, tình trạng mất rừng do xâm lấn, xâm canh và chuyển đổi mục đích sử dụng tại Khu BTTN Núi Ông vẫn tiếp diễn, chủ yếu trên phần diện tích 14.298 ha đất rừng thuộc địa bàn 6 xã như Suối Kiết, Đức Thuận, Gia An, Gia Huynh thuộc huyện Tân Linh. Theo kết quả điều tra của Sở NN-PTNT tỉnh Bình Thuận (2013), trong giai đoạn 2004 – 2013, tổng diện tích rừng và đất lâm nghiệp bị phá và lấn chiếm là 2.218,73 ha (trong đó 1.172,86 ha rừng sản xuất và 1.045,87 ha rừng đặc dụng). Đáng chú ý là xã Gia Huynh, nơi có cơ sở chế biến tinh bột sắn, diện tích rừng và đất lâm nghiệp bị phá để lấy đất canh tác là 968,47 ha, trong đó có tiểu khu 357B đã bị chặt phá hoàn toàn với diện tích 624,38 ha. Theo Ban quản lý và Hạt kiểm lâm KBTTN Núi Ông, chỉ riêng 9 tháng đầu năm 2013, đã có 112 vụ vi phạm lâm luật và xâm lấn diện tích 28,89 ha.

Giải thích cho tình trạng mất rừng này, Ban quản lý KBTTN Núi Ông và UBND các xã Suối Khiết và Đức Thuận cho rằng: *Thứ nhất*, trong những năm qua, các mặt hàng nông sản như cao su, sắn đều có giá cao trên thị trường; vì vậy, nhu cầu về đất sản xuất tăng cao cùng động lực về sinh kế đã khiến người dân tiếp tục “khai hoang” tiến về phía rừng. *Thứ hai*, cũng do sự phát triển mạnh của các loại cây hàng hóa trên địa bàn, rất nhiều người từ thành phố và các tỉnh lân cận đến địa phương làm kinh tế mới. Giá đất sản xuất nương rẫy do đó tăng cao (200 – 300 triệu/ha) đã thúc đẩy người dân địa phương, đặc biệt là đồng bào dân tộc thiểu số không ngừng xâm lấn vào rừng để có đất sản xuất bán. *Thứ ba*, việc xây dựng và đi vào hoạt động của nhà máy chế biến tinh bột sắn Ngọc Thạch tại xã Gia Huynh cũng thúc đẩy tình trạng xâm lấn rừng trái phép lấy đất trồng sắn, bản sắn nguyên liệu cho nhà máy, làm cho xung đột về quản lý bảo vệ rừng trở thành điểm nóng tại một số địa bàn trong huyện Tân Linh.



Trong quá trình xâm lấn này, cây sắn được xác định với vai trò tiên phong. Các hộ gia đình địa phương, chủ yếu là đồng bào DTTS, mỗi ngày phát đốt vài trăm mét, và trồng sắn vào đó. Với những diện tích sắn đã canh tác, họ đã khẳng định “quyền sở hữu” và biến một diện tích đất rừng đáng kể trở thành đất nhà mình. Các hộ gia đình có thể giữ lại đất để trồng sắn (trong trường hợp giá sắn tăng cao), hoặc bán lại trao cho người khác để trồng cao su hoặc thanh long. Bên cạnh đó, chính sách hỗ trợ sản xuất cho các hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số (1-2 ha/hộ) theo Nghị quyết 04 của Ban chấp hành Đảng bộ tỉnh Bình Thuận năm 2002 về phát triển dân sinh, kinh tế - xã hội vùng đồng bào dân tộc thiểu số, cũng được xem là một yếu tố dẫn tới tình trạng xâm lấn mất kiểm soát này. Các hộ gia đình xâm lấn vào rừng, lấy lí do lấy đất sản xuất, rồi bán lại; sau đó lại tiếp tục xâm lấn. Theo ước tính, gần 1000 ha đất lâm nghiệp trong ranh giới KBTTN Núi Ông đã bị chuyển đổi do tác động của chính sách nói trên. Thậm chí, diện tích này còn xuất hiện trong báo cáo thành tích của Đảng bộ tỉnh Bình Thuận. Diện tích rừng bị xâm lấn trái phép tại các xã vùng đệm KBTTN Núi Ông trong giai đoạn 2004 – 2013 được chi tiết hóa trong bảng dưới đây.

Các xã vùng đệm	Diện tích rừng bị xâm lấn (ha)
Xã La Ngâu	71,23
Xã Đức Bình	586,24
Xã Đức Thuận	505,38
Xã Gia Huỳnh	986,47
Xã Suối Khiết	69,41
Trong đó:	
Diện tích RSX	1.172,86
Diện tích RĐD	1.045,87

Bảng 2- Diện tích rừng KBTTN Núi Ông bị xâm lấn

Nguồn: Sở NN-PTNT Bình Thuận (2014)

Hiện nay, nhiều khu vực xâm lấn trái phép của đồng bào DTTS, nhưng hiện tại đã được sang nhượng cho cá nhân, tổ chức khác đầu tư trồng sắn, cao su và thanh long. Do đó, như BQL KBTTN Núi Ông cho biết, với các trường hợp khai thác gỗ nhỏ lẻ thì có thể xử lý được, nhưng với các trường hợp phá rừng quy mô lớn, lấy đất và sang nhượng thành đất sản xuất trồng cây công nghiệp thì không thể xử lý, “...hơn 2200 ha rừng bị phá, lấn chiếm trái phép đến nay vẫn chưa thể thu hồi được. Hầu hết các diện tích này hiện đã được người dân trồng cao su, mì, điều và thanh long. Đặc biệt, có diện tích đã được trồng cao su từ 7-8 năm trước, hiện đang ở thời kỳ khai thác mủ. Trong năm 2013, Khu BTTN Núi Ông cũng đã tổ chức trồng thử nghiệm hơn 5 ha rừng ở khu vực giáp ranh nhưng chỉ sau 3 tháng đã bị nhổ hết để lấy đất sản xuất”.

Thực trạng trên phản ánh sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước trên địa bàn huyện Tân Lĩnh về quản lý bảo vệ rừng, quy hoạch sử dụng đất là rất yếu. Chủ rừng và lực lượng kiểm lâm chưa làm tốt chức năng tuyên truyền người dân về pháp luật bảo vệ

rừng cũng như đấu tranh ngăn chặn, xử lý các hành vi vi phạm về xâm lấn, xâm chiếm đất rừng tự nhiên. Thậm chí, trong những năm qua, một số cán bộ kiểm lâm thuộc KBTTN Núi Ông đã bị cơ quan chức năng bắt giữ và xử lý hình sự vì vi phạm luật pháp về quản lý bảo vệ rừng. Điều này đã gây mất lòng tin đối với người dân và làm suy yếu hiệu quả của các nỗ lực tuyên truyền, vận động của BQL KBTTN. Các chính sách phát triển cây công nghiệp (cao su, thanh long...) của huyện hay chính sách phát triển- kinh tế xã hội, tạo quỹ đất cho đồng bào DTTS do UBND xã đảm nhiệm cũng chưa kết nối với các chương trình quản lý, bảo vệ rừng của KBTTN Núi Ông nên làm cho tình trạng xâm lấn, xâm canh rừng trái phép không thể kiểm soát, ngăn chặn được.

4.4. NGHIÊN CỨU TRƯỜNG HỢP TẠI HUYỆN KON PLÔNG, TỈNH KON TUM

Nghiên cứu trường hợp ở xã Hiếu¹¹ (huyện Kon Plong, Kon Tum) tập trung phân tích mối quan hệ tương tác qua lại giữa những can thiệp của một dự án REDD+ (Giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng) và sinh kế người dân dựa trên sự thay đổi đáng kể quan sát và ghi nhận được từ hoạt động canh tác sắn và sử dụng đất tại địa phương. Bằng chứng thực tế chỉ ra rằng, với những kỳ vọng quá lớn vào nguồn thu từ bán tín chỉ carbon tạo ra bởi mô thức quản lý rừng cộng đồng, người dân xã Hiếu, đặc biệt là các hộ gia đình nghèo, đang lâm vào tình thế “tiến thoái lưỡng nan” khi một mặt, phải tự thích ứng với tình trạng thiếu đất sản xuất và mất thu nhập đáng kể từ canh tác sắn; mặt khác, lại vướng vào những cam kết chặt chẽ để bảo vệ rừng nhằm thu lợi từ carbon trong tương lai. Tình trạng này, do đó, đặt ra nhu cầu cần thiết phải có quy hoạch sử dụng đất hợp lý cho địa phương, trong đó cân bằng hài hòa giữa các mục tiêu bảo vệ rừng, đảm bảo quỹ đất sản xuất và sinh kế cho người dân.

Sản xuất, canh tác sắn tại xã Hiếu trước khi có REDD+

Xã Hiếu là một xã vùng sâu, ở độ cao 1.500 m so với mực nước biển, thuộc huyện Kon Plong, cách xa thành phố Kon Tum khoảng 60 km. Dân số của xã chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số, như M’Nâm, K’Dăng, H’Rê và Xê Đăng, chiếm tỷ lệ 96,4 % (UBND xã Hiếu, 2014). Bao quanh bởi 18.700 ha diện tích rừng phòng hộ và rừng tự nhiên sản xuất (84% diện tích tự nhiên), sinh kế người dân xã Hiếu phụ thuộc trực tiếp vào tài nguyên rừng và đất rừng. Theo truyền thống, hoạt động canh tác lúa nước trên các thửa ruộng chuyển đổi từ đất rừng trong các thung lũng, gần nguồn nước, được coi sinh kế chính của người dân xã Hiếu. Đây cũng là hoạt động đảm bảo nguồn lương thực chính cho các hộ gia đình. Bên cạnh đó, người dân xã Hiếu còn thực hiện canh tác nương rẫy trên đất rừng, để trồng ngô, sắn...nhằm bổ sung lương thực, để nấu rượu uống hoặc làm thức ăn cho chăn nuôi. Ngoài ra, người dân còn lấy gỗ từ rừng để làm nhà và khai thác lâm sản phụ (củi, rau, măng, lá kim cương...) phục vụ sử dụng hộ gia đình hoặc để bán.

Các quy định truyền thống đối với rừng và đất rừng hiện vẫn chi phối lớn tới quyền tiếp cận, sử dụng đất nương rẫy của người dân xã Hiếu. Căn cứ trên luật tục “người đến trước hưởng trước”, quyền đối với các đám rẫy sẽ thuộc về các hộ gia đình khai hoang mảnh đất ấy đầu tiên và quyền này được chấp nhận và duy trì theo luật tục truyền thống về quyền đối với tài nguyên đất của cộng đồng địa phương. Một khi quyền đã được thiết lập, không ai được phép canh tác trên mảnh đất ấy trừ hộ gia đình đó. Và để có thêm đất canh tác cho

¹¹ Bài viết này sử dụng thông tin và số liệu từ các đợt thực địa tại xã Hiếu trong 5 tháng, từ tháng 10/2013 đến hết tháng 2/2014, trong khuôn khổ dự án “Nghiên cứu và tăng cường năng lực về REDD+, sinh kế và tính dễ tổn thương ở Việt Nam: Xây dựng các công cụ cho phân tích xã hội và quy hoạch phát triển (PEER, 2012-2015)” (PanNature) và Nghiên cứu “Xem xét quyền carbon trong bối cảnh hệ thống quyền liên quan đến rừng và đất rừng ở Việt Nam” (Nguyễn Hải Vân, 2014).

mình, các hộ gia đình không ngừng khai hoang, phát đốt các diện tích khác. Các quyền sở hữu, sử dụng này được duy trì không chỉ trong thời gian canh tác mà trong suốt cả thời gian hoang hóa phục hồi đất.

Gần đây, với sự phát triển của thị trường và hệ thống giao thông qua xã, người dân xã Hiếu bắt đầu sử dụng các diện tích đất nương rẫy để trồng các loại cây hàng hóa để bán như cao su, cà phê... nhưng chỉ có sắn cao sản (hay còn gọi là mì lai) là thích hợp và phát triển tốt nhất. Năm 2005, thôn Vi Glong là thôn đầu tiên thành công khi thử nghiệm trồng mì lai trên các diện tích nương rẫy của các hộ gia đình. Khác với giống địa phương, thường chỉ dùng để nấu rượu và sử dụng gia đình, mì lai được các thương lái thu mua và các hộ gia đình bắt đầu có thu nhập từ hoạt động này. Chỉ trong vòng 2-3 năm sau đó, canh tác mì lai đã mở rộng trên khắp các diện tích nương rẫy của 11 thôn xã Hiếu, đặc biệt là các thôn nằm dọc quốc lộ 24 để đảm bảo thuận tiện cho việc thu mua hàng hóa. Hoạt động canh tác sắn ở xã Hiếu giai đoạn này có một số đặc điểm cơ bản như: (i) hầu hết các hộ gia đình, dù giàu hay nghèo đều tham gia trồng sắn; (ii) sắn được trồng theo hình thức quảng canh truyền thống, không sử dụng phân bón. Do đó, các hộ chỉ có thể canh tác trên cùng một diện tích qua 2-3 vụ trước khi chuyển sang diện tích khác và bỏ hoang diện tích cũ cho đất phục hồi; (iii) diện tích canh tác sắn chủ yếu trên các nương rẫy thuộc sở hữu của hộ gia đình (hợp pháp hoặc theo luật tục), với quy mô nhỏ và manh mún. Mỗi hộ gia đình xã Hiếu, trung bình chỉ có dưới 1 ha đất rẫy để trồng sắn, với 2 lao động chính và có 2-3 người khác sống phụ thuộc (cha mẹ già, con nhỏ). Nghiên cứu của PanNature (2014) cho thấy, sinh kế này đóng góp 30-50% thu nhập tiền mặt hàng năm của các hộ gia đình; thậm chí, trở thành một trong những nguồn tích lũy vốn quan trọng nhất của người dân xã Hiếu.

...tình thế “tiến thoái lưỡng nan” của các hộ gia đình nghèo khi phải lựa chọn giữa sinh kế cây sắn và cam kết bảo vệ rừng nhằm thu lợi từ carbon trong tương lai...



Sức hấp dẫn từ thu nhập do sản mang lại đã thúc đẩy người dân địa phương “tiến về phía rừng” để mở rộng thêm diện tích đất trồng sản. Cán bộ kiểm lâm địa bàn xã Hiếu chia sẻ (2014), “chỉ sao một tuần nghỉ Tết Nguyên đán năm 2009, khi quay trở lại xã Hiếu, và thấy gần như toàn bộ những mảnh rừng dọc hai bên quốc lộ 24, khoảng 10 km, đã bị phát, đốt trảng để chuẩn bị trồng sản”. Dữ liệu đếm diện tích rẫy tại bốn thôn (Vi Chring, Vi Choong, Vi Glon và Đăk Nôm) (Nguyễn Hải Vân, 2014), cũng chỉ ra xu hướng này, khi phần lớn diện tích rẫy của các thôn này được khai hoang, mở rộng trong các năm từ 2007 – 2012, tương ứng với giai đoạn phát triển cực thịnh của cây sản ở xã Hiếu.

Chính vì vậy, xâm lấn đất rừng để khai hoang, trồng sản được coi là nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng lớn nhất ở xã Hiếu trong 10 năm gần đây. Trong đó, diện tích rừng tự nhiên đang được tam giao cho UBND xã Hiếu và công ty lâm nghiệp Kon Plong là hai đối tượng bị tác động nhiều nhất, bởi hai lí do: (i) các diện tích này đều gần đường giao thông, hoặc dọc quốc lộ 24 hoặc đường Hồ Chí Minh, nên sẽ thuận lợi cho việc thu mua sản sau này; (ii) hoạt động tuần tra, bảo vệ rừng của UBND xã Hiếu và lâm trường Măng La rất hạn chế do thiếu người và thiếu nguồn lực. Chính vì vậy, dù là hoạt động bị cấm trong quy định quản lý bảo vệ rừng (điều 12, Luật BVPT 2004), người dân xã Hiếu vẫn tiếp tục xâm lấn để mở rộng diện tích cho mình để đảm bảo nguồn thu về tiền mặt cho hộ gia đình. Đối với chính quyền địa phương, họ gần như bế tắc trong việc ngăn chặn xâm canh rừng



Chuyển sang thực hiện REDD+, các thôn làng xã Hiếu đều đang phải đối mặt với tình trạng thiếu đất sản xuất.

trái phép. Một mặt, với vai trò là cơ quan quản lý nhà nước tại địa bàn, họ có trách nhiệm đảm bảo không để xảy ra hoạt động canh tác nương rẫy trái phép, nhưng nếu tuân thủ thì đồng nghĩa với tình trạng đói nghèo của người dân có thể gia tăng trong địa bàn họ quản lý. Ngược lại, như thực tế đã xảy ra, khi làm nơng để người dân mở rẫy trái phép thì chính họ đã không thực hiện đầy đủ trách nhiệm bảo vệ rừng theo quy định của pháp luật. Rõ ràng, quy định cấm hoàn toàn hoạt động phát rừng làm nương rẫy, chỉ tập trung cho bảo vệ rừng, trong điều kiện thiếu đất sản xuất là không khả thi do không nắm bắt và đáp ứng được nhu cầu về đất sản xuất nương rẫy (hay sinh kế) của người dân địa phương.

Nói tóm lại, hoạt động canh tác nương rẫy để trồng sắn trước khi có dự án REDD+ ở xã Hiếu được định hình bởi nhiều yếu tố, bao gồm: luật tục truyền thống, áp lực sinh kế hộ và động lực thị trường, hơn là các quy định bảo vệ rừng của nhà nước. Với người dân xã Hiếu, canh tác sắn để bán là một sinh kế quan trọng khó có thể thay thế, dù tình trạng xâm lấn đất rừng để có đất canh tác sắn là trái pháp luật và gây ra tình trạng mất rừng tại địa phương.

Sự can thiệp của dự án REDD+ và thay đổi trong sản xuất sắn tại xã Hiếu

Dự án REDD+ Quỹ Carbon cộng đồng được Liên minh Châu Âu tài trợ, và do Tổ chức Bảo tồn Động thực vật quốc tế (FFI) triển khai từ năm 2011 tại xã Hiếu. Mục tiêu của dự án này là thiết lập 11 mô hình quản lý – bảo vệ rừng cộng đồng tại 11 thôn, và từ đó xây dựng hồ sơ tiếp cận mua bán tín chỉ carbon theo cơ chế REDD+ trên thị trường. Toàn bộ diện tích rừng tự nhiên trên địa bàn xã Hiếu (18.700 ha) đã được thiết lập thuộc khu vực dự án với mục đích bảo vệ nghiêm ngặt, xác lập các bể chứa carbon do cộng đồng quản lý. Vì thế, các hoạt động làm ảnh hưởng đến rừng, như đốt nương làm rẫy cũng bị hạn chế tối đa. Người dân địa phương, với kỳ vọng sẽ được chi trả tiền từ bán carbon trong tương lai, đã ký cam kết bảo vệ rừng và tham gia vào REDD+, và do đó, buộc phải tuân thủ các nguyên tắc mới này.

Trong bối cảnh mới, người dân địa phương không còn được tự do khai hoang các khu đất mới để mở rẫy. Vì thế, cơ hội tiếp cận với đất canh tác nương rẫy trở nên hạn chế và khó khăn hơn, nhất là với những hộ gia đình mới tách hộ sau năm 2011 bởi hầu hết các diện tích có thể canh tác trên địa bàn thôn, xã đều đã có chủ. Hơn thế nữa, việc thiết lập lại các ranh giới rừng truyền thống giữa các thôn làng trong khuôn khổ xác lập Quỹ carbon cộng đồng cho REDD+ đã tạo ra sự phân tách mới giữa các thôn trong xã Hiếu. Trước đây, đất canh tác của các hộ gia đình trong các thôn khác nhau có thể nằm xen kẽ nhau trong các khu rừng quanh xã Hiếu. Tuy nhiên, khi dự án thực hiện, các khu rừng này được chia thành 11 khu rừng cộng đồng, có ranh giới rõ ràng và có quy tắc loại trừ các thôn làng khác vào khai thác, sử dụng. Ví dụ, dân làng Vi Chring, có thể từ chối quyền tiếp cận vào khu rừng cũng như diện tích đất canh tác của thôn mình cho các hộ gia đình các làng lân cận.

Chuyển sang thực hiện REDD+, các thôn làng xã Hiếu đều đang phải đối mặt với tình trạng thiếu đất sản xuất. Các hộ gia đình bị cấm tiếp cận khai hoang các diện tích canh tác mới trên đất rừng. Dữ liệu khảo sát năm 2014 cho thấy, các hộ gia đình đều có nhu cầu cao về đất canh tác mới. Ngoại trừ thôn Vi Glong (trung bình 1 ha đất rẫy/hộ) thì các thôn khác như, Vi Chring và Đăk Nôm có tới 35 – 50% các hộ gia đình không có đất sản xuất hoặc chỉ có các diện tích rất nhỏ (0,1 – 0,3 ha). *“Tôi không phản đối REDD+ bởi tôi hi vọng nó có thể mang lại thu nhập mới cho người dân...Nhưng tôi nghĩ rằng sẽ tốt hơn nếu dự án và chính*

quyền địa phương có thể lập kế hoạch một số khu vực cho người dân canh tác nương rẫy... Dành hết toàn bộ diện tích rừng và đất rừng để bảo tồn không phải là ý tưởng tốt” – “Một số hộ gia đình trong thôn tôi phàn nàn rằng, ngay cả những rẫy cũ của họ cũng không thể sử dụng được nữa bởi dự án REDD+ không cho phép...như vậy không khác nào họ mất đất đai”, nguyên chủ tịch xã Hiếu phát biểu.


Thêm vào đó, cùng với dự án, UBND Xã Hiếu đưa ra quy định mới, “chỉ những diện tích đất rừng trong khoảng cách 50m từ khe suối hoặc các diện tích rẫy cũ dưới 5 năm hoang hóa mới được phép canh tác”. Hậu quả là, các diện tích đất rẫy được khai hoang sau năm 2012 thường rất nhỏ (0,1-0,3 ha) và manh mún. Điều này gây khó khăn lớn cho các hộ gia đình khi họ tiến hành trồng sản thương mại vì trên diện tích canh tác nhỏ, sản lượng không cao nên thu nhập không đáng kể, có khi chỉ ngang bằng hoặc ít hơn với chi phí đầu tư và công lao động.

Việc kiểm soát nghiêm ngặt về tiếp cận và canh tác rẫy trồng sản trong rừng trong khuôn khổ dự án REDD+ đã dẫn tới những thay đổi đáng kể trong thực tiễn sử dụng đất ở xã Hiếu. Các diện tích rẫy cũ, vẫn trong thời gian bỏ hoang, phục hồi, nhưng buộc phải tận dụng lại trong thời gian ngắn, hình thức xen canh, tăng vụ cũng được áp dụng. Hậu quả là, tình trạng đất bạc màu càng nhanh hơn, năng suất sản càng suy giảm. Hơn thế nữa, khác với trước đây, người dân địa phương bắt đầu làm hàng rào cho các khu đất của họ, thể hiện mạnh mẽ hơn “quyền sở hữu” đối với các diện tích nương rẫy mà hộ gia đình đang sử dụng.

Đến nay, diện tích nương rẫy trong xã đã gần như ổn định. Người dân địa phương cũng đã ngừng khai hoang, xâm lấn một cách bừa bãi. Theo dữ liệu thống kê từ UBND xã, từ năm 2013-2014, đã không còn tình trạng xâm canh, xâm lấn hay phá rừng để lấy đất trồng sản. Tất cả các khu rừng xung quanh xã đang được bảo vệ tốt nhằm mục đích tạo carbon rừng và kỳ vọng vào chi trả trong tương lai.

Tình thế khó xử: Giác mơ carbon và động lực sinh kế của người dân xã Hiếu

Thông điệp chính “bảo vệ rừng để bán carbon” mà dự án Quỹ carbon cộng đồng đưa tới cho người dân thông qua hoạt động FPIC (Xây dựng đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, được thông tin trước và đầy đủ), đã tạo cho họ sự kì vọng và niềm tin sớm nhận được lợi ích từ bán carbon, giúp cải thiện đời sống. Kết quả khảo sát năm 2014 cho thấy, người dân xã Hiếu đều đã chấp nhận REDD+ như một sinh kế mới. Ở đây, họ nuôi dưỡng carbon rừng thông qua việc không phá rừng và tham gia các hoạt động bảo vệ rừng để sau đó nhận được thu nhập từ việc bán ‘hàng hóa’ carbon trên thị trường. Nói cách khác, người dân địa phương đang nhìn nhận REDD+ cũng tương tự như việc họ trồng sản. Với những kỳ vọng và mong đợi vào carbon, người dân xã Hiếu chấp nhận yêu cầu ngừng mở rộng nương rẫy trồng sản để chờ đợi một nguồn thu nhập tốt hơn trong tương lai. Một số hộ gia đình còn nhận định “*thực hiện REDD+ ít mệt hơn làm rẫy trồng sản...Nếu tiền bán carbon nhiều hơn sản, tôi sẽ làm REDD+*”. Đây thực sự là một bức tranh tuyệt đẹp mà dự án Quỹ carbon cộng đồng đã vẽ nên về REDD+ đối với cộng đồng xã Hiếu. Đó là động lực để người dân địa phương, cho đến nay, vẫn tiếp tục tham gia và thực hiện các hoạt động bảo vệ rừng mà bất chấp các khó khăn mà REDD+ mang lại cho họ.



“Tôi chấp nhận dừng mở rộng diện tích canh tác sắn vì REDD+. Do đó, ít nhất là REDD+ phải mang lại cho tôi thu nhập tương đương với sắn, khoảng 3-5 triệu/năm.... Nhưng tôi chỉ có thể chờ hai năm thôi, không hơn”.

Tuy nhiên, trái ngược với giấc mơ tương lai đẹp đẽ đó, trong thực tế, người dân địa phương tại xã Hiếu đang cố gắng để thích ứng với những khó khăn, bao gồm cả sự khan hiếm đất canh tác và mất thu nhập từ sắn, do REDD+ mang lại. Số liệu điều tra đã cho thấy người dân địa phương đang phải tìm mọi cách để thay đổi cấu trúc sinh kế hộ gia đình của họ để đảm bảo cuộc sống hàng ngày, trong khi chờ đợi lợi ích từ carbon. Các hộ gia đình nghèo, có ít hoặc không có đất sản xuất bị tác động với mức độ tổn thương cao nhất vì thu nhập của họ phụ thuộc trực tiếp vào khoản thu từ bán sắn thu hoạch từ nương rẫy. Để thích ứng với điều kiện hiện tại, một số hộ gia đình, cố gắng tận dụng lại các diện tích rẫy cũ hoặc các diện tích nhỏ lẻ xung quanh ruộng. Nhưng với các hộ gia đình không có đất sản xuất, họ không thể chờ đợi 2-3 năm, thậm chí lâu hơn nữa để có được thu nhập từ bán tín chỉ carbon của khu rừng mà họ tham gia quản lý, bảo vệ. Nhiều gia đình, thậm chí, chấp nhận từ bỏ quyền tham gia vào REDD+ để đến các xã, thành phố khác để kiếm việc làm. Hiện tượng “rò rỉ” cũng đã xảy ra, khi một số hộ gia đình ở các thôn cuối xã như Vi Choong và Kon Klùng sang các xã lân cận xâm canh đất rừng để làm nương rẫy. Gần 70% người dân được hỏi đều kỳ vọng nguồn thu từ carbon ít nhất sẽ bằng hoặc hơn so với nguồn thu từ sắn mà họ có trước khi có REDD+, “Tôi chấp nhận dừng mở rộng diện tích canh tác sắn vì REDD+. Do đó, ít nhất là REDD+ phải mang lại cho tôi thu nhập tương đương với sắn, khoảng 3-5 triệu/năm....Nhưng tôi chỉ có thể chờ hai năm thôi, không hơn”.

Rõ ràng, các hộ gia đình nghèo, có ít hoặc không có đất sản xuất ở xã Hiếu đang đối diện thách thức tham gia thực hiện REDD+ bởi gần như nguồn thu nhập chính của họ bị ngăn cấm. Dự án REDD+ Quỹ Carbon cộng đồng chưa tính đến các phương án sinh kế, thu nhập thay thế cho người dân trong thời gian họ chờ đợi nguồn thu từ carbon. Điều này dẫn đến những tác động tiêu cực đối với các hộ thuộc nhóm dễ bị tổn thương trước nguy cơ ngày càng trở nên nghèo hơn trước. Kết quả điều tra cũng cho thấy rằng, khi những kỳ vọng về carbon rừng không được đáp ứng, cơ cấu REDD+ tại địa phương có thể trở nên phản tác dụng. Nguy cơ người dân xóa bỏ cam kết bảo vệ rừng, dẫn tới một cuộc trở lại xâm lấn rừng trên quy mô lớn để lấy đất sản xuất, lấy gỗ để bán, bù đắp lại những gì họ đã mất trong suốt những năm tham gia REDD+ có thể xảy ra. Dự án REDD+ Quỹ carbon cộng đồng và UBND xã Hiếu sẽ phải cân nhắc dự báo rủi ro này, đặc biệt khi hiện nay, dự án đã kết thúc, nhưng hồ sơ giao rừng cho cộng đồng cùng các quy hoạch sử dụng đất bền vững vẫn chưa được thực hiện; và khả năng có thể mua bán tín chỉ carbon dường như vẫn còn là điều rất xa vời.

Câu chuyện này đưa ra một số đánh giá dựa trên những bằng chứng và quan sát thực tế về tác động của dự án REDD+ đối với sinh kế của người dân địa phương, đặc biệt đối với tình trạng thiếu đất sản xuất và thay đổi canh tác sản tại xã Hiếu. Những bằng chứng cho thấy việc thực hiện REDD+ mang đến những hi vọng mới về sinh kế và thu nhập cho người dân địa phương, nhưng trong thực tế, vẫn có những tác động tiêu cực đáng lo ngại. Việc tập trung quá mức cho mục tiêu quản lý, bảo vệ rừng một cách nghiêm ngặt mà thiếu những quy hoạch sử dụng đất tổng thể, phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh sinh kế của các hộ gia đình địa phương, đã dẫn tới nhiều nguy cơ đối với cả rừng và đời sống người dân. Yêu cầu giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng trong REDD+ đã dẫn tới sự ra đời của nhiều nguyên tắc, quy định bảo vệ rừng nghiêm ngặt. Thực tế đó tương tự, lặp lại diễn biến của việc thiết lập các khu bảo tồn ở Việt Nam trong các thập kỷ gần đây. Người dân bị hạn chế tới mức tối đa các quyền tiếp cận, sử dụng và hưởng lợi từ tài nguyên rừng và đất rừng. Sự thiếu hụt đất sản xuất và mất thu nhập của người dân địa phương, theo đó, được coi là hậu quả chính của những can thiệp REDD+ tại xã Hiếu. Đối diện với thực tế, người dân đang thực sự rơi vào tình huống khó xử. Một mặt, họ đang chật vật điều chỉnh lại kế hoạch canh tác của hộ gia đình nhằm đảm bảo cho cuộc sống hàng ngày, nhưng không làm ảnh hưởng đến những mục tiêu bảo vệ rừng của REDD+. Nhưng mặt khác, họ vẫn phải tiếp tục chống chọi với khó khăn để chờ đợi lợi ích từ bán carbon rừng, một điều giờ đây đang được đánh giá là bất định và xa vời.

Qua câu chuyện của REDD+ và canh tác sản, tác giả muốn phản ánh phần nào sự khác biệt giữa giấc mơ đẹp về REDD+ và thực tế khó khăn của người dân địa phương; và chỉ ra hạn chế của can thiệp REDD+ khi không tính toán được hết những tác động tiềm tàng đến sinh kế người dân. Tình trạng này, đặt ra bài toán đối với bản thân dự án và cả UBND xã Hiếu, nhu cầu về một quy hoạch sử dụng đất tổng thể - bền vững tại địa phương, trong đó cần có sự cân bằng hài hòa giữa mục tiêu quản lý bảo vệ rừng cho REDD+ và mục tiêu tạo quỹ đất sản xuất đảm bảo thu nhập cho người dân. Những nguồn tài chính khác trong quản lý, bảo vệ rừng cũng cần huy động và điều tiết để giúp người dân địa phương có thể tiếp tục tham gia và chờ đợi được cho đến khi có được nguồn thu từ carbon rừng.

PHẦN V

KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

Không thể nói rằng sự phát triển sản là nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng mất rừng và suy thoái rừng hiện nay ở Việt Nam. Nhưng cũng không thể phủ nhận tác động của quá trình mở rộng và phát triển sản đến tài nguyên rừng và đất rừng. Phân tích từ những đặc điểm, xu hướng phát triển của ngành sản Việt Nam (xem phần II) cùng những ghi nhận từ thực tế (xem phần III và IV), câu hỏi lớn đặt ra, trong bối cảnh phát triển mạnh mẽ của cây sản hàng hóa cũng như sự điều tiết sâu rộng của thị trường, các cơ chế, chính sách phát triển của ngành sản, cũng như chính sách bảo vệ, phát triển rừng (BVPTR), cần phải được xây dựng và thực hiện như thế nào để đảm bảo tính hiệu quả?

Rõ ràng, không thể chuyển đổi hết các diện tích rừng, đất rừng sang cho trồng sản, hay để quá trình diễn biến một cách “mất kiểm soát” như hiện nay; nhưng cũng không thể nghiêm cấm việc phát triển và mở rộng trồng sản để tập trung chỉ bảo vệ rừng khi nó đã và đang đóng vai trò quan trọng trong kinh tế hộ gia đình khu vực nông thôn, miền núi. Trên một diện tích đất hữu hạn, cần xét xét và ra quyết định chuyển đổi hay bảo vệ một cách hợp lý nhằm đảm bảo hài hòa các lợi ích nhưng vẫn mang lại giá trị lợi nhuận cao nhất.

5.1. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH CẤP QUỐC GIA

Đối với riêng cụ thể từng ngành, bên cạnh những việc chung cần làm trước mắt thì cũng cần có những định hướng riêng điều tiết lại. Cụ thể:

Về phía ngành sắn, bên cạnh việc xây dựng một quy hoạch ngành tổng thể, yêu cầu ổn định vùng nguyên liệu cũng cần được tính đến nhằm cố định lại diện tích trồng sắn, hạn chế tình trạng mở rộng mất kiểm soát và tiến tới đầu tư thâm canh để đảm bảo năng suất trên 30 triệu tấn/ha. Về tiếp cận thị trường và triển vọng phát triển của ngành sắn Việt Nam, trong bối cảnh tiêu thụ nội địa còn rất thấp (nhu cầu sản xuất thức ăn chăn nuôi không cao, các nhà máy cồn ethanol gần như không hoạt động) thì lợi nhuận từ xuất khẩu sắn đóng vai trò quan trọng, đảm bảo sự tăng trưởng đều và bền vững của ngành này trong những năm gần đây.

Các giải pháp nhằm nâng cao giá trị gia tăng của cây sắn cũng được Bộ NN-PTNT đề nghị Hiệp hội sắn Việt Nam, Hiệp hội Nhiên liệu Sinh học Việt Nam cùng Cục chế biến Nông lâm, Thủy sản và Nghề muối phối hợp nghiên cứu, đề xuất chính sách để phát triển chế biến sâu đối với cây sắn như: đầu tư thay đổi giống và chuyển đổi biện pháp kỹ thuật canh tác từ quảng canh sang thâm canh, nhằm tăng năng suất nhưng không đòi hỏi việc tăng diện tích trồng; tập trung khai thác toàn bộ dây chuyền trong chuỗi giá trị sắn, nhằm tăng cao giá trị kinh tế và hạn chế được các tác động môi trường do các sản phẩm thải loại trong quá trình sản xuất; hay tăng cường liên kết chặt chẽ giữa nông dân với doanh nghiệp theo hướng các doanh nghiệp đầu tư kinh phí, mua giống, phân bón cho vùng sản xuất tập trung, có hợp đồng bao tiêu sản phẩm... là những biện pháp cần thiết để phát triển sắn bền vững tại Việt Nam.



...từ góc
độ của
ngành lâm
nghiệp,
không thể
chuyển đổi
"ô ạt" các
diện tích
này mà cần
có tiêu chí,
quy hoạch
cụ thể

Bên cạnh đó, ngành sản cũng cần được định vị đúng trong bối cảnh mối quan hệ giữa thị trường, các cơ chế chính sách và sinh kế cho những người dân nghèo đang sống lệ thuộc vào rừng,

Về phía ngành lâm nghiệp, trong bối cảnh tái cơ cấu ngành, hai mục tiêu quan trọng nhất đó là bảo vệ môi trường và mục tiêu kinh tế. Toàn bộ diện tích rừng hiện nay không thể chuyển hết sang làm kinh tế để giải quyết nhu cầu đất sản xuất bởi rừng ngày càng có vai trò quan trọng, đặc biệt trong việc thích ứng với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, hài hòa mối quan hệ giữa bảo vệ rừng và phát triển cây trồng nông nghiệp như sản cũng là vấn đề đáng quan tâm. Như con số bình quân hiện nay, diện tích đất nông nghiệp của mỗi hộ gia đình Việt Nam không quá 0,5 ha. Con số này là quá thấp, sẽ không thể đảm bảo sinh kế cho họ. Trong khi đó, 14 triệu ha rừng ngay liền kề, gần như không có nhiều đóng góp kinh tế đáng kể thì xu hướng xâm lấn, xâm canh hay chuyển đổi rừng và đất lâm nghiệp sang đất sản xuất cũng là điều dễ hiểu.

Chính vì vậy, việc rà soát, đánh giá lại toàn bộ hệ thống rừng và đất lâm nghiệp hiện nay, xem xét chuyển đổi một số diện tích sang cho phát triển nông nghiệp, trong đó có sản nhằm đảm bảo sinh kế cho người dân là hợp lý. Tuy nhiên, từ góc độ của ngành lâm nghiệp, không thể chuyển đổi "ô ạt" các diện tích này mà cần có tiêu chí, quy hoạch cụ thể. Cần xác định rõ các diện tích lâm phận nhất định, không được phép xâm phạm (có thể là các RĐĐ hiện nay); các diện tích còn lại có thể thực hiện phát triển trồng rừng kinh doanh phát triển nguồn nguyên liệu cho ngành gỗ; còn những khu đất trống, nghèo kiệt có thể chuyển đổi sang đất sản xuất để bổ sung quỹ đất đang thiếu hiện nay. Đây cũng là những ý tưởng mới đang được đề xuất xem xét trong dự thảo luật Lâm nghiệp thời gian tới, khi định hướng phát triển lâm nghiệp trở thành một ngành kinh tế - kỹ thuật đặc thù cùng cách tiếp cận theo chuỗi giá trị đóng vai trò chủ đạo.

Hiện nay, chính phủ Việt Nam đang đánh giá hiện tượng chuyển đổi, xâm lấn, xâm canh đất rừng sang trồng cây hàng hóa như sản, cà phê, cao su... là một trong năm động lực mất rừng và suy thoái rừng chính ở Việt Nam. Do đó, trong khuôn khổ nội dung báo cáo này, để hạn chế rủi ro trên, một số bước chính cần phải được thực hiện:

- Phải tiến hành rà soát, kiểm tra, đánh giá và kiểm soát tốc độ, quy mô mở rộng diện tích trồng sản hiện nay trên toàn quốc.
- Với đặc thù quy mô nhỏ lẻ, cấp hộ gia đình, vai trò của cây sản đối với từng vùng địa lý có thể sẽ khác nhau. Do đó, một cuộc điều tra toàn quốc về mối quan hệ giữa tài nguyên rừng, đất rừng và trồng sản cấp kinh tế hộ cũng cần thiết phải đánh giá.
- Những kết quả này, sẽ là đầu vào hữu ích cho một quy hoạch phát triển ngành sản rõ ràng, có định hướng và được xem xét và tích hợp các cơ chế, chính sách liên quan đến QLTVR hay sử dụng đất ở địa phương.
- Sau khi quy hoạch được hoàn thành, việc đảm bảo rằng nội dung của quy hoạch được tuân thủ cũng là một vấn đề quan trọng; nói cách khác, cần thiết phải có những cam kết chính trị mạnh mẽ từ phía cơ quan quản lý, cũng như các cá nhân, tổ chức ngoài nhà nước – những đối tượng có hoạt động liên quan trực tiếp đến phát triển cây sản và tài nguyên rừng.

5.2. KHUYẾN NGHỊ CỤ THỂ ĐỐI VỚI TỪNG ĐỊA PHƯƠNG NGHIÊN CỨU ĐIỂM

5.2.1. Khuyến nghị đối với huyện Sa Thầy và Kon Plong, tỉnh Kon Tum

Nguyên nhân chính khiến diện tích sản luôn có xu hướng mở rộng, khó kiểm soát và phá vỡ kế hoạch ở Kon Tum nói chung, huyện Sa Thầy và huyện Kon Plong nói riêng là do hai nguyên nhân chính. *Thứ nhất*, hiện trạng phát triển và mở rộng sản chịu sự chi phối quá lớn của thị trường, thiếu một quy hoạch phát triển sản cấp vùng và địa phương cụ thể với cách tiếp cận liên kết chuỗi hàng hóa. *Thứ hai*, đó là cũng như hạn chế về kỹ thuật canh tác, theo hình thức quảng canh, lấy diện tích bù cho năng suất. Do đó, để giải quyết được những vấn đề hiện nay của phát triển sản cũng như đảm bảo hài hòa giữa lợi ích kinh tế, bảo vệ và phát triển rừng cần thiết:

- Xây dựng lại một quy hoạch vùng chuyên canh sản tại huyện Sa Thầy, với những phân tích và cân nhắc với các điều kiện thực tế tại địa phương, như quỹ đất sản xuất, nguồn nhân lực, liên kết thị trường và nhu cầu sinh kế của người dân địa phương.
- Tiến hành rà soát lại diện tích 163 ha chồng lấn giữa BQL VQG Chư Mom Ray và người dân địa phương. Nếu có thể, khuyến nghị bóc tách diện tích này để bổ sung thêm quỹ đất sản xuất cho các hộ gia đình tại địa phương
- Các giải pháp về vận động, tuyên truyền người dân thay đổi nhận thức, áp dụng các phương pháp kỹ thuật trong canh tác sản, thực hiện chuyển đổi cơ cấu cây trồng, để người dân khai thác hiệu quả lợi thế về đất đai;
- Các biện pháp sinh kế thay thế bền vững cũng như tạo điều kiện cho sự tham gia của người dân trong quá trình phát triển cây công nghiệp;
- Triển khai mạnh các sáng kiến lâm nghiệp mới để tiến tới xã hội hóa và tăng nguồn thu từ nghề rừng, như chính sách chi trả DVMTR và REDD+. Tuy nhiên, cần thiết phải có một quy hoạch sử dụng đất tổng thể - bền vững tại địa phương, trong đó cần có sự cân bằng hài hòa giữa mục tiêu quản lý bảo vệ rừng cho DVMTR/REDD+ và mục tiêu tạo quỹ đất sản xuất đảm bảo thu nhập cho người dân.

5.2.2. Khuyến nghị đối với huyện Quế Phong, tỉnh Nghệ An

- Nguyên nhân dẫn tới sự phát triển và mở rộng của sản tại Quế Phong không phải là do yếu tố thị trường mà nằm ở nhu cầu ổn định cuộc sống và cải thiện sinh kế của người dân, đặc biệt là các hộ gia đình tái định cư. Do đó, tìm kiếm nguồn quỹ đất sản xuất hợp lý cho các hộ gia đình này là nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu.
- KBTTN Pù Hoạt là khu bảo tồn mới thành lập, mối quan hệ với chính quyền địa phương và người dân cần được củng cố và xây dựng hiệu quả để một mặt, giảm sức ép lên rừng, mặt khác huy động thêm được nguồn lực hỗ trợ và tham gia công tác quản lý bảo vệ rừng. Các hoạt động hỗ trợ hay sinh kế thay thế cho các hộ gia đình, đặc biệt ưu tiên các hộ gia đình nghèo, DTTS hay tái định cư cần được xem xét, ví dụ: hưởng lợi từ khai thác lâm sản ngoài gỗ (khai thác vầu) và tham gia nhận khoán quản lý bảo vệ rừng nhận chi trả DVMTR.

5.2.3. Khuyến nghị đối với huyện Tánh Linh, tỉnh Bình Thuận

Để giải quyết tình trạng “sẵn căn rừng” hiện nay, một số giải pháp được nhóm nghiên cứu khuyến nghị như sau đối với trường hợp tại huyện Tánh Linh, tỉnh Bình Thuận:

- BQL KBTTN Núi Ông cùng UBND huyện Tánh Linh cần phối hợp xây dựng và thực hiện Quy hoạch bảo tồn và phát triển bền vững KBTTN Núi Ông đến năm 2020 đến từng thôn, xã có diện tích rừng và đất lâm nghiệp nằm trong ranh giới KBTTN, nhằm nâng cao nhận thức về công tác quản lý, bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, đặc biệt cho các hộ dân sống trong và gần rừng.
- Phòng Tài nguyên và Môi trường huyện Tánh Linh cần phối hợp với UBND các xã liên quan và BQL KBTTN Núi Ông quy hoạch sử dụng đất hợp lý, cụ thể cho các xã, thôn, phù hợp với mục tiêu và quy hoạch bảo tồn, nhằm đảm bảo hài hòa giữa quản lý, bảo vệ rừng và phát triển kinh tế - xã hội địa phương, đặc biệt đối với đồng bào dân tộc thiểu số.
- Đối với phần diện tích đất có nguồn gốc từ RĐĐ mà người dân đã xâm canh, sản xuất nông nghiệp ổn định cần được điều chỉnh để đưa ra ngoài quy hoạch 3 loại rừng trong giai đoạn tới, trình cấp có thẩm quyền xem xét thu hồi và giao về cho địa phương quản lý, sử dụng phù hợp với Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất hàng năm của huyện, đảm bảo phù hợp với các quy định của Luật Đất đai và Luật Bảo vệ Phát triển rừng.
- Triển khai các phương án đồng quản lý rừng giữa BQL KBTTN Núi Ông với các thôn, xã vùng đệm giáp ranh theo hướng dẫn của Quyết định 07/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường các biện pháp bảo vệ rừng, và Quyết định 24/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

1. Quyết định số 3747/QĐ-UB ngày 31 tháng 12 năm 2001 của UBND tỉnh Bình Thuận về việc tái xác lập ranh giới Khu bảo tồn thiên nhiên Biển Lạc – Núi Ông;
2. Quyết định số 150/2005/QĐ-TTg ngày 20 tháng 06 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ về quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm nghiệp và thủy sản đến năm 2010 và tầm nhìn 2020
3. Quyết định 304/2005/QĐ-TTg ngày 23 tháng 11 năm 2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm giao khoán, bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong buôn, làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên;
4. Quyết định 177/2007/QĐ-TTg ngày 20 tháng 11 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt “Đề án phát triển nhiên liệu sinh học đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2025”;
5. Chỉ thị 1140/CT-BNN-TT ngày 28 tháng 04 năm 2008 của Bộ NN-PTNT về việc phát triển cà phê, cao su, sắn bền vững trong thời gian tới;
6. Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo;
7. Quyết định số 124/2012/QĐ-TTg ngày 02 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp toàn quốc đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030;
8. Quyết định 07/2012/QĐ-TTg ngày 08 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ quyết định ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng
9. Quyết định 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 06 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020;
10. Quyết định 1776/2012/QĐ-TTg ngày 21 tháng 11 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình bố trí dân cư các vùng thiên tai, đặc biệt khó khăn, biên giới, hải đảo, di cư tự do, xung yếu và rất xung yếu của rừng phòng hộ, khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng giai đoạn 2006-2010 và định hướng đến năm 2015;
11. Quyết định 551/2013/QĐ-TTg ngày 04 tháng 04 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình 135 về hỗ trợ đầu tư cơ sở hạ tầng, hỗ trợ phát triển sản xuất cho các xã đặc biệt khó khăn, xã biên giới, xã an toàn khu, các thôn, bản đặc biệt khó khăn;
12. Công văn số 2649/BTC-CST ngày 26 tháng 02 năm 2015 của Bộ Tài Chính về việc điều chỉnh thuế xuất khẩu cồn ethanol và sản phẩm nguyên liệu theo hướng khuyến khích sử dụng trong nước, góp phần đảm bảo nguồn nguyên liệu cho sản xuất nhiên liệu sinh học.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

CÁC BÁO CÁO VÀ NGHIÊN CỨU

- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. (2010). Báo cáo điều tra, bổ sung quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông, lâm nghiệp vùng trung du miền núi Bắc bộ đến năm 2010 và tầm nhìn đến 2020.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. (2012). Quy hoạch tổng thể phát triển ngành nông nghiệp cả nước đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. (2012). Báo cáo đánh giá Quyết định 2216 về tình hình phát triển cao su ở các tỉnh Tây Nguyên.
- Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (2014). Báo cáo kết quả thực hiện năm 2013 của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn.
- Food and Agriculture Organization (FAO). Annually Report: Food Outlook - Global Market Analysis 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014.
- Hall, D. (2011). Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *Journal of Peasant Studies*. doi:10.1080/03066150.2011.607706
- Hershey, C., Henry, G. et al. (2001). Cassava in Asia: Expanding the Competitive Edge in Diversified Markets. Food and Agriculture Organization (FAO).
- Hoàng Minh Tâm, Hồ Huy Cường; Nguyễn Thanh Phương; Đỗ Thị Ngọc & nnk (2010). Một số kết quả nghiên cứu, chuyển giao tiến bộ KHKT về cây sắn thời gian qua - đề xuất một số giải pháp phát triển bền vững cây sắn cho vùng duyên hải Nam Trung Bộ & Tây Nguyên trong thời gian tới. Viện Khoa học Kỹ thuật Nông nghiệp Duyên hải Nam Trung Bộ. Nguồn: <http://bit.ly/1QLElmy>
- Ho, C.V & nnk (2012). Value - chain analysis of cassava in south-central coastal Vietnam. Van Hien University. Vietnam.
- Meyfroidt, P, Vu, T. P., & Hoang, V. A. (2013). Trajectories of deforestation, coffee expansion and displacement of shifting cultivation in the Central Highlands of Vietnam. *Global Environmental Change*, 23(5), 1187-1198. doi:10.1016/j.gloenvcha.2013.04.005
- Nguyen Hai Van (2014). Embedding forest carbon in Vietnam's Forestland Property Relations. Wageningen University, the Netherlands.
- Nguyễn Văn Mễ (2012). Cơ cấu cây trồng ở Tây Nguyên với quan điểm phát triển bền vững. Tin Nông nghiệp Việt Nam. Nguồn: <https://tinnongnghiepvietnam.wordpress.com/>
- Sikor, T. (2012). Tree plantations, politics of possession and the absence of land grabs in Vietnam. *Journal Of Peasant Studies*, 39(3-4), 1077-1101. doi:10.1080/03066150.2012.674943
- Sunderlin, W. D., & Huynh, T. B. (2005). Poverty alleviation and forests in Vietnam. *Forestry*. Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR). Nguồn: <http://bit.ly/1SCbW5h>
- To, X. P., & Tran, H. N. (2014). Rubber Expansion and Forest Protection in Vietnam. *Forest Trends & Tropenbos International*.
- Tô Xuân Phúc (2015). Phát triển sắn và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Chính sách quốc gia, thị trường quốc tế và sinh kế người dân. *Forest Trends*.
- Viện Quy hoạch và Thiết kế Nông nghiệp. (2006) Báo cáo điều tra, bổ sung quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất nông lâm nghiệp vùng duyên hải Nam Trung Bộ, giai đoạn 2006-2010 và tầm nhìn 2020. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.
- Viện Điều tra Quy hoạch rừng (2002). Báo cáo Quy hoạch chuyển đổi cơ cấu sản xuất Nông-Lâm nghiệp - Thủy sản vùng Trung du Miền núi Bắc Bộ.



Là tổ chức phi lợi nhuận hoạt động nhằm bảo vệ môi trường, bảo tồn sự đa dạng và phong phú của thiên nhiên, nâng cao chất lượng cuộc sống của cộng đồng địa phương thông qua tìm kiếm, quảng bá, thực hiện các giải pháp bền vững và thân thiện với môi trường.

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Địa chỉ: số 24 H2, Khu đô thị mới Yên Hòa, phường Yên Hòa, quận Cầu Giấy, Hà Nội

ĐT: (04) 3556-4001 – **Fax:** (04) 3665-8941

Email: contact@nature.org.vn

Website: www.nature.org.vn

Trang tin Con người và Thiên nhiên:

www.thiennhien.net

Báo cáo được xuất bản với sự hỗ trợ của

**MacArthur
Foundation**