

Khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ tại Việt Nam: *Những gợi ý cho FLEGT và REDD+*

Bản tin chính sách này tổng hợp một số nghiên cứu điển hình. Mục đích của các nghiên cứu này là phân tích xem hoạt động khai thác gỗ trái phép trong nước sẽ được hạn chế như thế nào nếu các chính sách của Việt Nam thúc đẩy quản trị rừng quan tâm đến phương thức quản lý và sử dụng rừng quy mô hộ gia đình, đồng thời cho phép cộng đồng địa phương được hưởng lợi từ rừng. Để các biện pháp ngăn chặn nạn khai thác gỗ trái phép phát huy được hiệu quả thì người dân địa phương phải được giao quyền hưởng dụng đất lâu dài, ổn định để họ có thể thực sự hưởng lợi từ rừng. Bài học quan trọng này cần được cân nhắc trong các Sáng kiến Tăng cường Thực thi Luật Lâm nghiệp, Quản trị rừng và Thương mại Lâm sản (FLEGT) và Giảm phát thải từ Mất rừng và Suy thoái rừng (REDD+) mà Chính phủ Việt Nam hiện đang thực hiện.

Tóm tắt nội dung Thông tin cơ bản

Mặc dù Chính phủ Việt Nam đã thực hiện nhiều nỗ lực tăng cường thực thi luật pháp, tuy nhiên tình trạng khai thác gỗ trái phép hiện nay vẫn đang còn là mối quan tâm hàng đầu tại Việt Nam. Hoạt động buôn bán gỗ có nguồn gốc bất hợp pháp có sự tham gia của nhiều đối tượng khác nhau từ những mạng lưới quy mô lớn và có thể lực câu kết đến những doanh nghiệp nhỏ và tác động đến toàn bộ diện tích rừng trên phạm vi cả nước, kể cả những khu rừng được quy hoạch để bảo vệ. Tình trạng khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ dai dẳng, thu hút sự quan tâm của toàn xã hội cũng như quyết tâm và nỗ lực của Chính phủ trong việc tăng cường thực thi luật pháp.

Truyền thông Việt Nam đã phác họa tình trạng khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ điển hình là hành vi vi phạm pháp luật của những người dân nghèo địa phương. Hành vi này xâm hại tài sản quốc gia nhằm mục đích khai thác các loại gỗ quý hiếm có giá trị cao ở các khu rừng tự nhiên. Một số cán bộ kiểm lâm biên chất nhằm mắt làm nger cho các hoạt động phạm pháp của người dân địa phương, hơn thế nữa họ còn câu kết thông đồng với các đầu nậu gỗ để buôn bán trái phép các loại gỗ rừng vì lợi ích cá nhân. Truyền thông và Chính phủ nêu lên thực trạng này để kêu gọi nhà nước tăng cường thực thi luật pháp, làm trong sạch lực lượng kiểm lâm Việt Nam và tăng cường phân bổ nguồn lực con người và tài chính cho thực thi pháp luật.



Áp-phích của Cục Kiểm lâm về nạn khai thác gỗ trái phép

Nghiên cứu cho thấy rằng cách thống kê theo truyền thống về số lượng các vụ khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ này chưa phản ánh đúng thực chất của vấn đề. Hành vi phạm pháp không chỉ đơn thuần có sự tham gia của những người dân nghèo ở địa phương, cán bộ địa phương tha hóa và những đầu nậu buôn bán gỗ. Tình trạng khai thác gỗ trái phép tràn lan cũng không chỉ xuất phát từ nguyên nhân đơn giản là những yếu kém trong thực thi pháp luật. Hành vi phạm pháp này là tổng hợp của nhiều yếu tố, trong đó yếu tố chủ yếu là người dân địa phương sống gần các khu rừng còn gỗ quý không được giao quyền hưởng dụng rừng. Luật pháp hiện hành chưa trao cho họ quyền được hưởng các lợi ích từ rừng trong đó có gỗ. Tăng cường nguồn lực cho thực thi pháp luật mà lại không tạo ra những thay đổi trong cơ chế quản lý rừng hiện tại sẽ không mang lại hiệu quả như mong đợi.

Hai nghiên cứu điển hình tại tỉnh Hòa Bình và Bình Định chỉ rõ sự khác biệt trong chính sách giao quyền sử dụng và hưởng dụng lâu dài, ổn định có ảnh hưởng như thế nào đến tình hình khai thác gỗ trái phép. Tại một bản nhỏ của người Dao, Bản Y¹, người dân trong bản không được giao quyền hưởng dụng rừng theo đúng nghĩa. Người dân chỉ có thể khai thác lợi ích từ rừng bằng cách chủ động tham gia vào hoạt động khai thác gỗ trái phép. Ở một bản khác của người Kinh, bản Phúc Minh¹, người dân được trao quyền hưởng dụng đầy đủ, người dân tự bảo vệ khu rừng của bản, ngăn chặn những người dân ở nơi khác xâm hại rừng và tự bảo đảm lợi ích lâu dài cho người dân trong bản từ việc khai thác gỗ bền vững.

Bản Y: Khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ trong rừng phòng hộ

Năm 1995, chính sách giao đất giao rừng của Chính phủ trao quyền hưởng dụng đất rừng cho các hộ gia đình ở Bản Y. Tuy nhiên, việc giao quyền hưởng dụng này lại không bao gồm quyền *khai thác* cây rừng cho người dân địa phương. Diện tích đất lâm nghiệp của địa phương được quy hoạch là rừng phòng hộ đầu nguồn. Hộ gia đình không được phép khai thác gỗ từ những khu rừng này mặc dù họ có quyền hưởng dụng rừng theo truyền thống và để giải quyết nhu cầu sinh kế.

Mặc dù đã có quy định cấm, nhưng người dân tại bản vẫn khai thác cây rừng để bán lấy tiền. Người dân khai thác cây rừng theo tập quán “chặt hạ và bỏ đi” gây tổn hại lớn đến những cây nhỏ xung quanh trong quá trình khai thác và vận chuyển, bỏ lại cành ngọn và cây đổ trong rừng. Những tổn hại này sẽ trở nên nghiêm trọng hơn do cây rừng có giá trị ngày một cạn kiệt. Gỗ khai thác tại các khu rừng gần Bản Y được vận chuyển đến Hữu Bằng, một làng buôn bán gỗ tại Hà Nội, và sau đó được chế biến thành đồ gỗ cho thị trường nội địa.

Mặc dù được giao quyền kiểm tra nguồn gốc gỗ khai thác từ rừng, buôn bán và vận chuyển, nhưng với cơ cấu tổ chức quản phức tạp của nhà nước, gỗ lậu vẫn được vận chuyển chót lọt từ Bản Y đến Hữu Bằng với sự tiếp tay của các đầu nậu, những kẻ môi giới địa phương và những người đứng đầu thôn bản.



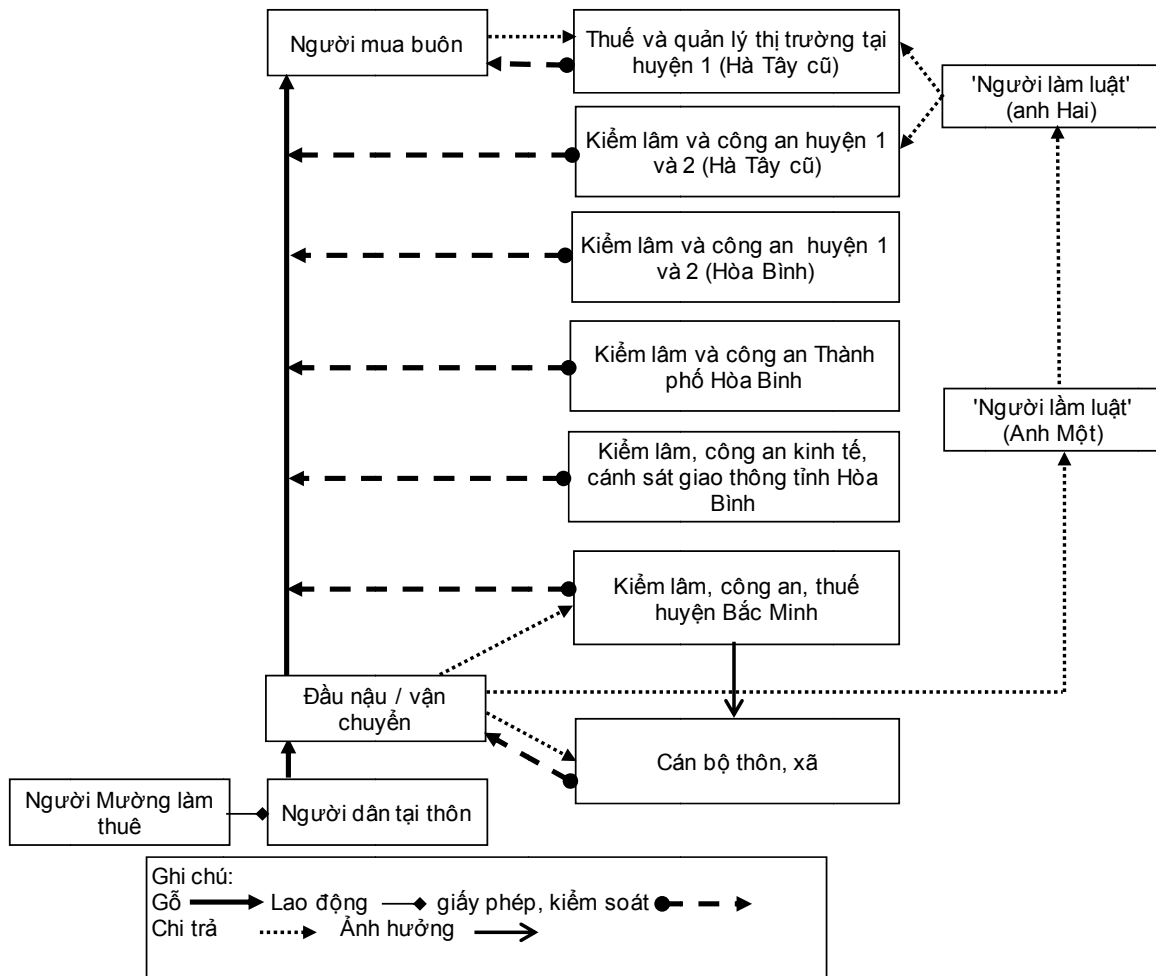
Người dân đang xử gỗ rong khu rừng gần Bản Y

Trong nghiên cứu điển hình này, một đầu nậu gỗ là một tay môi giới quan trọng, đứng ra chung chi cho những người lãnh đạo trong thôn, đối tượng có môi giới gỗ địa phương (mà người dân gọi là “làm luật”), cán bộ thuế và công an giao thông. Những đối tượng có môi giới ở địa phương sau đó lại chung chi cho các quan chức địa phương khác, những người có quyền cho phép vận chuyển gỗ đến thị trường tiêu thụ (Sơ đồ 1). Xe chở gỗ của các đầu nậu không gặp khó khăn gì khi đi qua hàng loạt trạm kiểm tra do chính quyền địa phương quản lý.

Trong số các đối tượng liên quan đến hoạt động khai thác và vận chuyển gỗ đến thị trường, người dân Bản Y được hưởng lợi ít nhất nhưng lại chịu nhiều rủi ro nhất. Trong khi đó quan chức địa phương (23) và có môi giới gỗ (2) lại được hưởng lợi nhiều nhất (39%), nếu tính theo thu nhập thì đầu nậu gỗ được hưởng lợi nhuận cao nhất (Sơ đồ 2). Người dân bản nhận được 30% tổng nguồn thu (Sơ đồ 2), nhưng nguồn thu này phải chia lại cho nhiều người dân trong bản, họ là những người dành nhiều thời gian và chịu rủi ro nhiều hơn (ví dụ: tai nạn, thương tích trong quá trình khai thác và vận chuyển) so với các đối tượng khác. Tiền công bình quân cho một ngày công lao động chỉ là 29.000 VND (tương đương với 1,8 USD trong năm 2004, khi nghiên cứu điển hình được tiến hành). Đầu nậu gỗ được hưởng 9% tổng nguồn thu và không chịu nhiều rủi ro như người dân địa phương. Người mua buôn tại Hữu Bằng được hưởng 22% tổng nguồn thu.

¹ Tên thật của bản đã được thay đổi

Sơ đồ 1. Môi quan hệ giữa các đối tượng liên quan trong chuỗi cung ứng gỗ



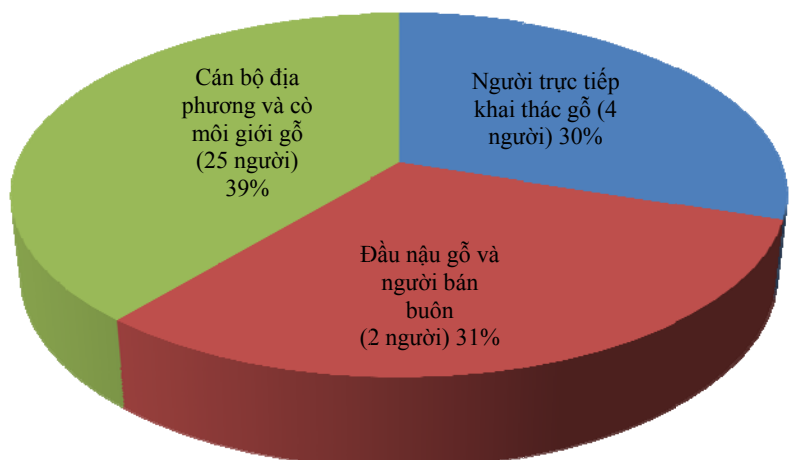
Nguồn: Sikor và Tô, 2011

Vì sao người dân trong bản khai thác gỗ?

Việc giao đất giao rừng năm 1995 tại Bản Y không mang lại hiệu quả bảo vệ rừng. Trong khi người dân được Nhà nước giao quyền chính thức đối với đất rừng thì họ lại không được giao bất cứ một quyền nào đối với cây rừng trên đất đó. Người dân không thể hiện thực hóa được các quyền được giao thành lợi ích hữu hình cho bản thân mình để có nguồn thu hoặc đáp ứng nhu cầu sinh kế.

Với lý do như vậy, người dân Bản Y đã phớt lờ các quy định bảo vệ rừng của Nhà nước và tiếp tục thực hiện các quyền của họ đối với rừng theo tập tục truyền thống. “Rừng là của dân” là câu nói cửa miệng của người dân trong bản để biện minh cho việc khai thác gỗ bất chấp quy định cấm của Chính phủ. Việc khai thác gỗ xuất phát từ nhu cầu ngày càng tăng và lợi nhuận béo bở từ thị trường gỗ trong nước. Mặc dù lợi nhuận

Sơ đồ 2. Phân bố tổng nguồn thu của các đối tượng



danh nghĩa thì không đáng kể, nhưng mức giá mà các đầu nậu gỗ địa phương trả cho họ đủ sức cám dỗ người dân trong bản câu kết với đầu nậu gỗ và cán bộ địa phương. Những gì xảy ra tại Bản Y tương đối phổ biến ở nhiều nơi tại vùng núi. Đây chính là một trong những nguyên nhân làm cạn kiệt tài nguyên rừng và làm suy thoái rừng.

Phúc Minh: Cộng đồng thôn bản quản lý và bảo vệ rừng

Tương tự như Bản Y, bản Phúc Minh cũng được trao quyền hưởng dụng chính thức² đối với các khu rừng xung quanh bản. Tuy nhiên, trong trường hợp này, rừng ở Phúc Minh không thuộc diện quy hoạch rừng phòng hộ cấm khai thác. Trên thực tế, với sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của Ngân hàng Phát triển Đức (KfW) thông qua một dự án lâm nghiệp cộng đồng, việc giao rừng được thực hiện trên nguyên tắc người dân được phép kết hợp giữa bảo vệ rừng với khai thác tác động thấp, đảm bảo tính bền vững về môi trường và xã hội. Dự án do Ngân hàng Tái thiết Đức (KfW) tài trợ này hướng tới mục tiêu nâng cao sinh kế cho cộng đồng địa phương và cải thiện hiện trạng rừng thông qua phương thức quản lý rừng cộng đồng³. Dự án hỗ trợ Ban quản lý Rừng Cộng đồng xây dựng hương ước bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng, trong đó xác định rõ quyền và nghĩa vụ của cộng đồng trong việc quản lý và sử dụng rừng. Theo báo cáo của người dân và cán bộ dự án thì mô hình quản lý rừng cộng đồng đã phát huy hiệu quả trong việc ngăn chặn hoạt động khai thác gỗ trái phép. Người dân chỉ được phép khai thác cây rừng sau khi đã chứng minh được rằng trữ lượng gỗ và giá trị của rừng đã tăng đáng kể sau khi rừng được giao cho cộng đồng.

Những hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của dự án KfW rõ ràng đã phát huy tác dụng không chỉ nâng cao năng lực cho người dân trong thôn để được giao đầy đủ các quyền đối với tài nguyên rừng mà còn nâng cao năng lực kỹ thuật cho họ. Dự án đã tập huấn điều tra rừng, các biện pháp quản lý lâm sinh và kỹ thuật khai thác cho người dân. Người dân tự tổ chức điều tra rừng để xác định hiện trạng và giá trị gỗ của các khu rừng mà họ được giao. Ban quản lý rừng cộng đồng ký hợp đồng với cán bộ kỹ thuật để xây dựng và trình phương án quản lý rừng bền vững và kế hoạch khai thác lên UBND huyện phê duyệt. Cộng đồng đã tiến hành khai thác gỗ lần đầu trong năm 2010-2011, với sản lượng khoảng 100 m³ bằng phương thức khai thác bền vững.

Người dân đóng một vai trò tích cực trong các quyết định về sử dụng gỗ sau khai thác. Họ có quyền quyết định phân chia gỗ cho các hộ trong cộng đồng, những người có nhu cầu sử dụng thực sự. Với sự hỗ trợ của dự án và chính quyền địa phương, Ban quản lý Rừng Cộng đồng tổ chức bán đấu giá số gỗ còn lại. Họ cũng có quyền quyết định sẽ sử dụng nguồn thu từ bán gỗ như thế nào sau khi trả thuế tài nguyên và các loại phí cho UBND xã. Cộng đồng đã quyết định dành 60% nguồn thu cho các hoạt động của Ban quản lý Rừng Cộng đồng, bảo vệ rừng và đầu tư một khoản lớn vào quỹ phát triển rừng thôn bản.

Điều quan trọng hơn cả là những người thực hiện tốt trách nhiệm quản lý rừng sẽ được phép rút vốn lưu động từ sổ tiết kiệm tập thể của thôn bản, sổ tiết kiệm này do Ngân hàng Chính sách Xã hội thiết lập. Sổ tiết kiệm được bổ sung nguồn vốn từ tiền bán gỗ, cuốn sổ tiết kiệm này như là một sự thừa nhận những lợi ích thực sự mà các khu rừng mang lại và nó được sử dụng để trang trải cho các chi phí có liên quan đến bảo vệ rừng của người dân.

Mô hình quản lý rừng cộng đồng ở bản Phúc Minh đã gặt hái được thành công. Sự thành công này không chỉ xuất phát từ việc người dân được hưởng lợi từ rừng và tham gia vào quá trình ra quyết định mà còn bởi lợi ích lợi ích của cộng đồng được gắn chặt với hiệu quả bảo vệ rừng. Những hỗ trợ của dự án KfW cũng có những đóng góp đáng kể vào thành công của mô hình.

Tận dụng tiềm năng của mô hình quản lý rừng quy mô nhỏ

Bản Y và Phúc Minh cho thấy hai thực trạng tương phản về quản trị rừng có tác động như thế nào đến quản lý rừng quy mô hộ. Nghiên cứu điểm ở hai bản cho thấy cơ cấu thực thi pháp luật ở hai bản là tương đối giống nhau. Sự khác biệt cơ bản ở đây là quyền hưởng dụng và sử dụng đầy đủ đối với đất và rừng cho phép người dân được hưởng những lợi ích thiết thực từ rừng nhằm góp phần vào quản lý rừng bền vững.

² UBND huyện trao quyền hưởng dụng rừng trong 50 năm.

³ Quản lý rừng cộng đồng trên cơ sở giao 354 ha rừng tự nhiên trong đó có nhiều cây gỗ quý cho bản Phúc Minh trong năm 2008.

Kết quả phân tích ở Bản Y cho thấy người dân sẽ chỉ tích cực tham gia bảo vệ rừng nếu họ được trao đầy đủ quyền hưởng dụng bao gồm cả quyền sử dụng gỗ hoặc nếu họ được hưởng những lợi ích thiết thực từ rừng. Thực trạng cho thấy nếu người dân không được hưởng lợi từ tài nguyên rừng nơi họ sinh sống thì điều đó sẽ thôi thúc họ câu kết với các đầu nậu gỗ vì nếu không làm như vậy thì họ cũng chẳng thu được lợi ích gì từ rừng cả. Cán bộ địa phương cũng tham gia tiếp tay cho các hành vi phạm pháp vì lợi ích cá nhân. Người dân cũng nhận được một số lợi ích từ những hành vi phạm pháp, nhưng xét cho cùng thì lợi ích mà họ nhận được là ít nhất so với các đối tượng liên quan khác. Điều này không có tác dụng khuyến khích người dân tham gia quản lý rừng bền vững.

“Nếu rừng là của *chúng tôi* thì người ngoài không thể xâm phạm để khai thác cây rừng.”

Một người dân của bản Phúc Minh

Kinh nghiệm từ Phúc Minh cho thấy người dân sẽ đóng vai trò tích cực trong quản lý rừng bền vững nếu họ được trao quyền hưởng dụng đầy đủ - mà trong trường hợp này là quyền khai thác gỗ. Quyền hưởng dụng ổn định và quyền được khai thác gỗ là một biện pháp khuyến khích thiết thực đối với các thành viên trong cộng đồng để cùng phối hợp với lực lượng kiểm lâm địa bàn tham gia bảo vệ rừng và ngăn chặn các đối tượng câu kết khai thác gỗ trái phép như trường hợp của Bản Y.

Từ kết quả nghiên cứu này cho thấy nếu chỉ sử dụng biện pháp duy nhất là tăng cường thực thi pháp luật sẽ không giải quyết được vấn nạn khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ ở Việt Nam. Tình hình khai thác gỗ trái phép gia tăng kéo theo nhiều hoạt động phi pháp khác, tạo cơ hội cho một số cán bộ địa phương tham nhũng, làm gia tăng lợi nhuận bất chính cho đầu nậu và dân buôn gỗ, giảm những lợi ích mà người dân địa phương có thể nhận được.

Để quyền hưởng dụng thực sự đến được với người dân thì Nhà nước cần có những đổi mới trong chính sách giao đất giao rừng cho cộng đồng địa phương và quy hoạch lại rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Để người dân thực hiện được quyền hưởng dụng, một câu hỏi được đặt ra là liệu các hợp đồng khoán quản lý bảo vệ rừng ngắn hạn có nên được tiếp tục sử dụng bởi vì các hợp đồng khoán không cho phép chuyển giao quyền hưởng dụng đến người dân.

Những gợi ý cho FLEGT và REDD+

Các đánh giá cụ thể ở trên đưa ra những gợi ý cụ thể cho các Sáng kiến Tăng cường Thực thi Pháp luật, Quản trị rừng và Thương mại Lâm sản (FLEGT) và Giảm Phát thải từ Mất rừng và Suy thoái rừng (REDD+). Mục tiêu và các biện pháp ngăn chặn tình trạng khai thác gỗ trái phép đã thể hiện rõ trong cả hai sáng kiến này. Hiệp định Đối tác Tự nguyện (VPA) được ký kết với Ủy ban Châu Âu (EC) trong tương lai sẽ thúc đẩy hành động ngăn chặn nạn khai thác gỗ trái phép. Bên cạnh đó, đề xuất giai đoạn hai của Chương trình UN-REDD dự kiến cũng sẽ dành một khoản kinh phí lớn cho các biện pháp ngăn chặn hoạt động khai thác gỗ trái phép.

Hiệp định FLEGT VPA giữa Việt Nam và EC sẽ kiểm soát nguồn gốc gỗ, được áp dụng cho cả gỗ khai thác trong nước và gỗ nhập khẩu. Tình trạng khai thác gỗ trái phép trong nước chỉ có thể được ngăn chặn nếu các chính sách của Việt Nam thúc đẩy quản trị rừng trong đó quan tâm đến việc quản lý và sử dụng rừng quy mô hộ và tạo thuận lợi cho cộng đồng địa phương được hưởng những lợi ích từ rừng. Những gợi ý cụ thể cho FLEGT gồm:

- FLEGT tại Việt Nam cần quan tâm nhiều hơn đến quản trị rừng thay vì chỉ tập trung vào tăng cường thực thi luật pháp, ví dụ chú trọng nhiều hơn đến cải cách quản trị hơn là chỉ tập trung tăng cường thực thi luật lâm nghiệp.
- Định nghĩa gỗ hợp pháp trong khuôn khổ sáng kiến FLEGT sẽ phục vụ mục đích quản trị rừng theo luật pháp nếu Sáng kiến này đưa ra những điều chỉnh phù hợp với bối cảnh hiện nay của Việt Nam, bao gồm quyền của người dân, quyền khai thác gỗ từ rừng tự nhiên do các đơn vị nhà nước quản lý.
- Quá trình xây dựng FLEGT VPA của Việt Nam đòi hỏi phải thực hiện tham vấn rộng rãi với mọi bên liên quan ở cấp trung ương và cả địa phương.

This Information Brief was financed by the DFID Forest Governance, Markets and Climate (FGMC) Programme. It was written by To Xuan Phuc and Thomas Sikor.

Other issues of the Information Brief series can be found at www.forest-trends.org

Tương tự vậy, REDD+ sẽ đạt được mục tiêu giảm mất rừng và suy thoái rừng nếu các hành động REDD+ thừa nhận vai trò quan trọng của quản lý rừng quy mô hộ, cộng đồng. Các gợi ý cụ thể gồm:

- Việc thực hiện REDD+ đòi hỏi phải đẩy mạnh giao đất giao rừng cho cộng đồng địa phương nhằm tạo ra những khuyến khích để người dân tích cực tham gia bảo vệ rừng và nhận được những lợi ích thiết thực từ rừng.
- Việc thiết kế REDD+ cần kết hợp giữa chi trả dựa vào hiệu quả bảo vệ rừng với quản lý và sử dụng rừng của các hộ gia đình bởi vì chi riêng tiền chi trả REDD+ sẽ không cung cấp đủ để khuyến khích bảo vệ rừng.
- REDD+ đòi hỏi phải có những định hướng cho hoạt động thực thi luật pháp từ hạn chế sang hỗ trợ quản lý rừng quy mô hộ và cộng đồng.

Thông điệp chính của bản tình chính sách

- Người dân không được trao quyền hưởng dụng rừng ổn định, lâu dài là một trong những động cơ chính gây nên tình trạng khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ như hiện nay.
- Nếu chỉ dựa vào biện pháp tăng cường thực thi pháp luật thì tình trạng khai thác gỗ trái phép quy mô nhỏ sẽ có thể trở nên trầm trọng hơn bởi vì nó tạo nhiều kẽ hở cho một số cán bộ địa phương tham nhũng.
- FLEGT sẽ giảm được tình trạng khai thác gỗ trái phép chỉ khi quản trị rừng quan tâm đến quản lý rừng quy mô nhỏ (hộ và cộng đồng).
- REDD+ sẽ giúp nâng cao trữ lượng các bon rừng nếu biện pháp tăng cường thực thi luật pháp tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý rừng quy mô nhỏ thay vì hạn chế nó phát triển.

Tài liệu tham khảo:

Sikor, T., Tô X.P. 2011. Khai thác gỗ trái phép ở Việt Nam: Lâm Tặc (Forest Hijackers) trong thực tiễn và diễn ngôn. Bài đăng trên Tạp chí Quốc tế *Xã hội và Tài nguyên Thiên nhiên*, Tập 24, Số 7, trang 688-701.



Forest Trends
1203 19th Street, NW
4th floor
Washington DC 20036 USA
www.forest-trends.org