

ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH KHAI THÁC VÀ LƯU THÔNG LÂM SẢN: Lợi ích gì cho cộng đồng địa phương?

Trần Ngọc Thanh, Nguyễn Quang Tân, và Trần Ngọc Đan Thùy



Thông điệp chính

Mặc dù có nhiều thay đổi tích cực trong khung chính sách về khai thác và lưu thông lâm sản, thực tế vẫn tồn tại nhiều rào cản cho việc hưởng lợi từ rừng của người dân. Để giúp người dân hưởng lợi và tham gia tích cực vào công tác quản lý bảo vệ rừng, Nhà nước cần tiếp tục đơn giản hóa chính sách khai thác và lưu thông lâm sản cho cộng đồng địa phương, chú ý tránh những chướng ngại trong chính sách, song song với việc cải cách thủ tục hành chính, nâng cao năng lực và xây dựng cơ chế hỗ trợ cho người dân.

Giới thiệu

Từ năm 2004 đến nay, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng với những điều chỉnh, bổ sung gần đây đã quy định cụ thể hơn về việc GĐGR cho người dân. Chính sách về khai thác và kinh doanh lâm sản cũng được điều chỉnh với xu hướng đơn giản hóa các thủ tục hành chính về kinh doanh lâm sản cho đối tượng là hộ gia đình và cộng đồng nhận rừng. Tuy nhiên, câu hỏi được đặt ra là sau những điều chỉnh và bổ sung mang tính tích cực, khung chính sách hiện nay đã đủ đơn giản và rõ ràng cho người dân nhận rừng hưởng lợi, thông qua việc tham gia vào hoạt động khai thác và kinh doanh lâm sản hay chưa.

Với nguồn ngân sách từ Sáng kiến Quyền và Tài Nguyên (RRI), Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC) kết hợp với Hội Khoa học kỹ thuật Lâm nghiệp Dak Lak tiến hành nghiên cứu về “những rào cản trong quy định pháp luật đối với cộng đồng và các chủ rừng nhỏ có sinh kế từ các hoạt động khai thác gỗ”. Bản tin này tóm tắt các phát hiện chính từ nghiên cứu trên. Chúng tôi tranh luận rằng mặc dù có nhiều thay đổi tích cực trong khung chính sách, người nhận rừng vẫn chưa thể tự thực hiện quyền của mình trong việc mua bán lâm sản. Họ vẫn phụ thuộc hoàn toàn vào Nhà nước và các bên trung gian. Người dân chỉ có thể tham gia khai thác lâm sản như một người lao động làm thuê, mặc dù họ là chủ rừng.

Nghiên cứu này là một phần trong ý tưởng mang tầm khu vực của Trung tâm vì Con người và Rừng (RECOFTC), được tài trợ một phần bởi Sáng kiến Quyền và Tài nguyên (RRI), nhằm phân tích những hạn chế cốt lõi trong việc thực hành các quyền. Điều này đóng vai trò tối quan trọng trong việc hỗ trợ giảm nghèo.

HỘP 1: Một số thay đổi trong khung pháp lý về khai thác và mua bán lâm sản

- Quyết định 40/2005/QĐ-BNN quy định về khai thác gỗ và lâm sản khác.
- Quyết định 186/2006/QĐ-TTg về quản lý rừng và khai thác lâm sản dành cho đối tượng là hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng.
- Thông tư 87/2009/TT-BNNPTNT, hướng dẫn thực hiện thiết kế khai thác chọn.
- Thông tư 35/2011/TT-BNNPTNT về khai thác lâm sản.
- Thông tư 70/2011/TT-BNNPTNT bổ sung, điều chỉnh Thông tư 35.

HỘP 2: Khai thác lâm sản ở Chàm B

Sau gần 10 năm nhận rừng, buôn Chàm B mới được phép tiến hành khai thác gỗ thương mại nhờ có sự hỗ trợ của UBND xã và một doanh nghiệp thu mua gỗ. Doanh nghiệp đứng ra thực hiện các thủ tục pháp lý giúp cộng đồng buôn, tổ chức khai thác. Người dân chỉ làm nhiệm vụ giám sát. Tuy nhiên khi doanh nghiệp không đủ khả năng tiếp tục hỗ trợ người dân, việc khai thác bị bỏ lửng giữa chừng và cho đến nay chưa có hướng giải quyết cho cả hai bên.

Chính sách có đổi mới nhưng vẫn còn nhiều rào cản

Từ sau khi có Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, chính sách về khai thác và kinh doanh lâm sản được điều chỉnh, nhằm đơn giản hóa các thủ tục hành chính về kinh doanh lâm sản cho người dân địa phương (xem chi tiết ở Hộp 1). Những quy định yêu cầu người nhận rừng phải xây dựng phương án khai thác, quản lý rừng hoặc kế hoạch quản lý rừng bền vững trước khi được phép khai thác đã được thay thế bởi Thông tư 35/TT-BNN.

Tuy nhiên, Nhà nước chưa có văn bản hướng dẫn về những yêu cầu kỹ thuật cần thiết với sự phân biệt rõ ràng giữa kế hoạch khai thác mới (như Thông tư 35 yêu cầu) và phương án quản lý rừng cũ (như Quyết định 40 trước đây yêu cầu).

Ngoài ra, quy định về việc chỉ những khu rừng tự nhiên có trữ lượng cao mới được phép khai thác đã hạn chế cơ hội thu được lợi ích từ rừng của người dân, vì rừng giao cho dân chủ yếu là rừng nghèo.

Giấy phép khai thác gỗ từ rừng tự nhiên do nhiều cấp quyết định, từ Trung ương giao chỉ tiêu xuống cho địa phương, từ cấp tỉnh xuống cấp huyện, cấp xã. Vì vậy, chỉ tiêu khai thác gỗ hàng năm dành cho hộ gia đình và cộng đồng thường được ban hành một cách chậm trễ.

Việc khai thác gỗ rừng trồng vẫn phải tuân theo nhiều quy định, không đơn giản và thông thoáng như với việc thu hoạch sản phẩm nông nghiệp. Thêm vào đó, vẫn chưa có sự phân biệt giữa khai thác gỗ rừng trồng là rừng sản xuất (hoặc những vùng nguyên liệu) và gỗ rừng trồng là rừng phòng hộ, nên cũng dẫn đến khó khăn cho người dân trong việc khai thác và lưu thông.

Thiếu những hỗ trợ kịp thời trong thực thi chính sách

Đối với hộ gia đình và cộng đồng, việc mua bán gỗ đang là một vấn đề vượt quá khả năng của người nhận rừng. Hiện nay, thị trường lâm sản đang được thả nổi vì thiếu sự hỗ trợ của Nhà nước; Nhà nước chưa thể tổ chức và xây dựng hệ thống tiêu thụ lâm sản cho người nông dân. Người chủ rừng phải tự tìm kiếm nguồn tiêu thụ cho lâm sản khai thác từ rừng của mình. Quan trọng hơn, Nhà nước cũng chưa có giải pháp để quản lý giữa gỗ khai thác hợp pháp và không hợp pháp. Tất cả những điều này tạo điều kiện cho tư thương và doanh nghiệp chế biến gỗ có quyền quyết định giá sản phẩm, thời gian, vị trí, phương thức thanh toán trong cuộc giao dịch.

Cùng với sự thả nổi thị trường lâm sản, Nhà nước chưa có chính sách để điều chỉnh cơ chế chia sẻ lợi ích giữa các thành viên trong chuỗi tiêu thụ lâm sản. Các thành viên thường tự thỏa thuận với nhau theo giá cả thị trường; và điều này thường gây bất lợi cho người dân.



Trong những năm gần đây, Nhà nước cũng nhấn mạnh hơn về vai trò của các doanh nghiệp trong việc tiêu thụ lâm sản của người dân thông qua ký kết hợp đồng. Tuy nhiên, những văn bản này vẫn chưa có đủ nền tảng pháp luật, mức xử phạt và những chính sách ưu tiên dành cho các doanh nghiệp thực hiện ký kết hợp đồng tiêu thụ lâm sản với người dân. Nhà nước vẫn thiếu những chính sách để thiết lập một mối quan hệ mật thiết giữa nhà sản xuất và người tiêu thụ. Tất cả hoạt động trong dây chuyền sản xuất gỗ từ khâu sản xuất đến tiêu thụ vẫn đang được thực hiện riêng rẽ, thiếu một cơ chế vận hành có hệ thống và sự phân phối hợp lý. Điều này dẫn đến việc một số doanh nghiệp gặp khó khăn khi muốn giúp đỡ người dân, nhưng không có hướng giải quyết thỏa đáng cho cả người dân và doanh nghiệp (xem Hộp 2).

Sự chồng chéo giữa các chính sách

Trong một số trường hợp, sự chồng chéo giữa các chính sách gây bất lợi cho người nhận rừng. Ví dụ, chính sách lâm nghiệp khuyến khích trồng các loại cây bản địa, nhưng một số loại cây này thuộc loại quý hiếm và chính sách thương mại đòi hỏi nhiều thủ tục phức tạp để được lưu hành trên thị trường. Sự chồng chéo giữa hai chính sách gây khó khăn cho người dân khi đầu tư trồng những loại cây này.

Ngoài ra, Chính phủ không bắt buộc người dân phải tổ chức đấu giá để bán lâm sản họ khai thác từ rừng của mình. Tuy nhiên, thực tế ở hầu hết các tỉnh cho thấy người nhận rừng thường phải bán gỗ thông qua đấu giá theo quy định của địa phương. Về mặt lý thuyết, tổ chức đấu giá đem lại nhiều lợi ích; giúp Nhà nước giảm bớt thất thoát và giúp chủ rừng bán được sản phẩm với mức giá cao nhất. Tuy nhiên, người dân thường không nắm được những quy định cũng như chu trình của một cuộc đấu giá, họ thường chỉ biết chấp nhận kết quả đấu giá mà Nhà nước thông báo cho họ, nếu cuộc đấu không được thực hiện tốt, người dân có thể chịu những thiệt thòi mà không biết (Hộp 3).

HỘP 3: Khó khăn của cộng đồng buôn T'Ly

Năm 2009, người dân buôn T'Ly tỉnh Dak Lak được phép khai thác gỗ trong khu rừng được giao. Việc khai thác gỗ do một công ty bên ngoài chịu trách nhiệm. Phần lớn người dân trong buôn không tham gia vào quá trình khai thác gỗ bởi không có đủ phương tiện để tham gia khai thác; nên công ty thuê người bên ngoài. Cũng do người dân không nắm được quy trình buôn bán lâm sản sau khai thác nên việc đấu thầu do UBND xã tổ chức. Người dân chỉ biết chấp nhận kết quả đấu thầu và phải trả chi phí dành cho việc khai thác, vệ sinh rừng sau khai thác và giám sát (khoảng 30% tổng số tiền thu được).



Tóm tắt và kiến nghị về mặt chính sách

Kết quả thảo luận trong bài viết cho thấy đến nay các người dân địa phương tham gia vào chương trình giao đất giao rừng hầu như chưa thể tự thực hiện việc kinh doanh lâm sản để hưởng lợi từ rừng mà phụ thuộc nhiều vào Nhà nước hoặc hỗ trợ từ các tổ chức bên ngoài. Mặc dù có nhiều thay đổi mang tính tích cực, thực tế vẫn còn nhiều rào cản trong tất cả các khâu của chu trình kinh doanh lâm sản từ chính sách khai thác, vận chuyển, chế biến, và mua bán lâm sản, trong đó khó khăn lớn nhất là ở khâu mua bán gỗ. Người dân chưa thể tự thực hiện việc mua bán mà phụ thuộc hoàn toàn vào Nhà nước và các bên trung gian. Mặt khác, người dân chỉ có thể tham gia khai thác lâm sản như một người lao động làm thuê mặc dù họ là chủ rừng bởi một phần vì họ không đủ điều kiện (công cụ, nhân lực và nhất là sự hiểu biết...) để tham gia vào công tác lâm nghiệp. Kết quả nghiên cứu chỉ ra một số ý nghĩa chính sách quan trọng sau:

- Trước hết, Nhà nước nên tiếp tục đơn giản hóa các thủ tục cho phù hợp với khả năng của cộng đồng. Ví dụ, cộng đồng không cần phải xây dựng kế hoạch quản lý rừng vì dù cho có xây dựng họ cũng không có đủ khả năng thực hiện những điều mà họ không hiểu rõ, chưa kể việc thuê tư vấn để xây dựng kế hoạch là rất tốn kém. Nói cách khác, cần tiếp tục cải thiện Thông tư 35/2011/TT-BNNPTNT, kết hợp những quy định mới trong Thông tư 35 với những quy định phù hợp trong các văn bản pháp luật trước đó.
- Thứ hai, Nhà nước nên chọn những khu vực thuận lợi để giao cho người dân bảo vệ, cùng với việc tạo cơ hội để cải thiện kinh tế, như là chính sách miễn thuế cho gỗ thu hoạch từ rừng cộng đồng (tiền thuế này nên được sử dụng để đầu tư phát triển chính khu rừng cộng đồng được giao bảo vệ).
- Về dài hạn, Nhà nước cần quan tâm tới việc nâng cao năng lực cho người dân. Nhà nước nên tiếp tục đầu tư trong đào tạo để nâng cao trình độ của cộng đồng địa phương, bao gồm cả cán bộ địa phương và người dân, đặc biệt là tập trung nâng cao kiến thức thị trường. Đây là vấn đề cực kỳ quan trọng vì nguồn nhân lực là nhân tố ảnh hưởng đến hầu hết các hoạt động lâm nghiệp bao gồm bảo vệ rừng, quản lý, phát triển và kinh doanh rừng. Tuy nhiên, những nhiệm vụ này không phải là những nhiệm vụ đơn giản có thể thực hiện trong một thời gian ngắn, vì thế Nhà nước nên ưu tiên đưa những nhiệm vụ này vào các kế hoạch phát triển kinh tế xã hội nói chung của cả nước và của mỗi vùng riêng biệt.
- Bên cạnh đó, Nhà nước nên tiếp tục thúc đẩy đổi mới cơ chế chính sách và cải cách hành chính trong kinh doanh gỗ đặc biệt là (1) xây dựng một cơ chế hỗ trợ và phối hợp giữa chính quyền địa phương và người chủ rừng trong việc bảo vệ những khu rừng đã được giao và thu lợi ích từ khai thác lâm sản; (2) xây dựng hệ thống thưởng với những quy định cụ thể, những hình phạt hiệu quả để giảm trường hợp phá rừng trái phép và hiện tượng tiêu cực;
- Ngoài ra, bởi vì hầu hết rừng giao cho dân là rừng nghèo hoặc trữ lượng thấp, Nhà nước nên hỗ trợ người nhận rừng trong công tác trồng rừng với những hỗ trợ hiệu quả đặc biệt là trong giai đoạn đầu khi rừng chưa đem lại lợi ích cho người dân. Vấn đề này bị ảnh hưởng trực tiếp bởi hai nhân tố là nguồn nhân lực của cán bộ địa phương và nguồn vốn. Trong tình trạng đất nước vẫn còn nghèo, Nhà nước nên cải thiện cách sử dụng vốn như đầu tư vào các dự án có hiệu quả cao và xác suất thành công cao. Ngoài ra, Nhà nước cũng nên tạo điều kiện thuận lợi để thúc đẩy đầu tư và hợp tác quốc tế.



Về tác giả:

T.S. Trần Ngọc Thanh

Phó chủ tịch Hội Khoa học Kỹ thuật Lâm nghiệp
Đak Lak, email: tranngocthanhdaklak@gmail.com

T.S. Nguyễn Quang Tân

Điều phối viên Chương trình Quốc gia Việt Nam
của RECOFTC, email: tan@recoftc.org

Th.S. Trần Ngọc Đan Thùy

Giám đốc Trung tâm Tư vấn và Dịch vụ Khoa học Kỹ thuật
Lâm nghiệp tỉnh Đak Lak, email: danthuybmt@gmail.com