



Phát triển sản và bảo vệ rừng ở Việt Nam

*Chính sách quốc gia, thị trường quốc tế và
sinh kế người dân*



Tô Xuân Phúc, Forest Trends

Tháng 6 năm 2015

Mục lục

Lời cảm ơn.....	2
Tóm tắt.....	3
1. Giới thiệu.....	4
2. Sản xuất.....	5
2.1. Diện tích	5
2.2. Năng suất và sản lượng.....	8
3. Chế biến và tiêu thụ	9
3.1. Cung – cầu trong chế biến	9
3.2. Thực trạng chế biến	12
3.3. Việt Nam xuất khẩu sản phẩm sắn.....	12
4. Động lực thay đổi diện tích sắn	13
5. Chính sách có liên quan	14
5.1. Chính sách về sản xuất.....	14
5.2. Chính sách liên doanh liên kết	16
5.3. Chính sách phát triển nhiên liệu sinh học.....	16
6. Phát triển sắn và bảo vệ rừng	17
6.1. Nguồn gốc đất của diện tích sắn mở rộng	17
6.2. Đói nghèo, phát triển sắn và bảo vệ rừng.....	19
6.3. Phát triển sắn và thực hiện REDD+	21
7. Kết luận	22
Tài liệu tham khảo.....	23

Lời cảm ơn

Tác giả xin cảm ơn Cơ quan Hợp tác và Phát triển của Vương Quốc Anh (DFID) về những hỗ trợ tài chính cho quá trình thu thập số liệu và hình thành Báo cáo. Xin cảm ơn ông Nguyễn Xuân Lãm, Trung tâm Con người và Thiên nhiên về những trao đổi thông tin thực địa và chia sẻ một số báo cáo có liên quan đến sản xuất sắn của tỉnh Kon Tum. Xin cảm ơn ông Phạm Văn Hà, Chánh văn phòng Hiệp hội Sắn Việt Nam đã chia sẻ một số thông tin về ngành chế biến và cho phép tham gia Hội thảo Thường niên của ngành sắn năm 2014. Các ý kiến trong Báo cáo là của tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của tổ chức nơi tác giả công tác hay tổ chức tài trợ cho thực hiện Báo cáo.

DRAFT

Tóm tắt

Báo cáo **Phát triển sản và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Chính sách quốc gia, thị trường quốc tế và sinh kế của người dân** thảo luận về mối quan hệ tương tác giữa 3 yếu tố. Yếu tố thứ nhất là các cơ chế, chính sách có liên quan đến sản xuất, chế biến, tiêu thụ các sản phẩm sản và hệ thống thực thi các cơ chế chính sách này. Yếu tố thứ hai là thị trường tiêu thụ các sản phẩm sản và động lực mở rộng của thị trường, đặc biệt là thị trường xuất khẩu. Yếu tố thứ ba là sinh kế của người dân, đặc biệt là những hộ dân nghèo miền núi, hiện đang trực tiếp tham gia khâu sản xuất. Báo cáo phân tích mối quan hệ giữa 3 yếu tố này trong bối cảnh Chính phủ Việt Nam đang có những cam kết và nỗ lực mạnh mẽ trong bảo vệ rừng tự nhiên.

Ngành sản vẫn đang trên đà phát triển cả về mặt diện tích và quy mô chế biến. Đến nay, diện tích sản đạt khoảng 560.000 ha, cao hơn 110.000 ha do với kế hoạch đề ra của cơ quan quản lý. Sự phát triển của ngành sản là do động lực của thị trường đem lại, đặc biệt là xuất khẩu. Trong khâu chế biến, yêu cầu vốn đầu tư ban đầu ít, hiệu quả quay vòng vốn nhanh so với các loại hàng hóa nông sản khác là điều kiện thuận lợi khuyến khích đầu tư, mở rộng năng lực chế biến, bắt chập những kết nối lỏng lẻo giữa nguồn cung nguyên liệu đầu vào và vị trí địa lý của các nhà máy chế biến hiện đang tồn tại.

Đến nay sản xuất sản vẫn chủ yếu theo hình thức quảng canh, với sản lượng tăng chủ yếu là do mở rộng diện tích. So với các loại cây hàng hóa khác, sản được coi là cây thân thiện với người nghèo, do không đòi hỏi vốn đầu tư ban đầu lớn và trình độ thâm canh cao. Các lợi thế này đã giúp lôi kéo được khoảng 1,2 triệu hộ, trong đó có nhiều hộ đồng bào dân tộc nghèo, tham gia vào khâu sản xuất.

Các diện tích sản được mở rộng trong thời gian gần đây chủ yếu trên nền đất lâm nghiệp. Nói cách khác, mở rộng diện tích sản có ảnh hưởng trực tiếp đến tài nguyên rừng. Diện tích sản mở rộng nhanh nhất thường ở các vùng nơi hầu hết rừng còn đang được quản lý bởi các công ty lâm nghiệp hoặc ban quản lý rừng Nhà nước, và là nơi có tỉ lệ hộ nghèo cao. Diện tích trồng sản thực tế vượt xa so với kế hoạch đề ra của cơ quan quản lý cho thấy hạn chế của các cơ chế chính sách hiện nay trong việc kiểm soát sự phát triển của ngành sản, bao gồm cả diện tích trồng sản. Ở cấp địa phương, diện tích sản tăng hay giảm không phải chỉ phụ thuộc vào các cơ chế chính sách của Nhà nước. Động lực thị trường và sức ép về sinh kế của người dân, đặc biệt là những hộ dân nghèo sống lệ thuộc vào rừng, đóng vai trò quyết định đến sự tăng hay giảm diện tích.

Để đạt được mục tiêu bảo vệ rừng, các cơ chế, chính sách cũng như các chương trình bảo vệ và làm giàu rừng như REDD+ (Giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng) không thể áp dụng cho cây sản giống như cách áp dụng đối với các loại cây hàng hóa khác. Ngành lâm nghiệp cần dành sự quan tâm đúng mức đối với ngành sản. Nói cách khác, ngành sản cần được định vị đúng trong bối cảnh mối quan hệ tương tác giữa thị trường và các cơ chế chính sách và sinh kế của những người dân nghèo sống lệ thuộc vào rừng. Bỏ qua những yếu tố này trong thiết kế và vận hành các cơ chế chính sách bảo vệ rừng, bao gồm cả thiết kế và thực hiện REDD+, tiềm ẩn rủi ro sẽ không đạt được mục tiêu đề ra.

1. Giới thiệu

Tại Việt Nam, thị trường nông lâm sản hàng hóa, bao gồm cả những sản phẩm nông lâm sản được sản xuất bởi những người dân ở vùng núi đã hình thành và phát triển từ rất lâu. Thị trường hình thành và phát triển đã có vai trò quan trọng trong việc kết nối giữa miền núi và miền xuôi (Sikor và cộng sự, 2011), giữa quốc gia này với quốc gia khác (Salemink 2011). Thương mại hàng hóa nông lâm sản không chỉ đơn thuần tạo ra sự luân chuyển các sản phẩm giữa các vùng miền và các quốc gia mà còn tạo ra những dịch chuyển về lao động, vốn, khoa học kỹ thuật và công nghệ liên quan đến sản xuất, chế biến và tiêu thụ các sản phẩm này. Báo cáo này tập trung vào sản xuất, chế biến và thương mại của sắn – một loại cây hàng hóa mới nổi (Phúc và Mahanty, 2014), chủ yếu được canh tác bởi các hộ gia đình miền núi. Tại Việt Nam, sắn là cây hàng hóa mới nổi bởi (i) diện tích sắn mở rộng nhanh và chủ yếu được trồng độc canh; (ii) sản phẩm đầu ra chủ yếu phục vụ xuất khẩu (Hall, 2011).

Thời gian gần đây diện tích sắn của Việt Nam liên tục được mở rộng. Sắn đã thay đổi vai trò của mình từ cây lương thực sang cây công nghiệp.¹ Diện tích năm 2014 đạt khoảng 560.000 ha (AgroMonitor, 2015), tăng gần gấp đôi so với diện tích năm 2000 (Niên giám Thống kê, 2013). Quỹ đất được sử dụng để mở rộng diện tích chủ yếu từ 4 nguồn: (i) Đất rừng do các công ty lâm nghiệp và ban quản lý rừng của Nhà nước quản lý; (ii) Đất rừng do Ủy ban Nhân dân xã quản lý, (ii) đất nương rẫy cũ của các hộ; (iii) đất chuyển đổi từ diện tích một số cây trồng khác, như cao su, mía, lúa (ví dụ tại các tỉnh như Tây Ninh, Bình Phước).

Hiện có khoảng 1,2 triệu hộ gia đình miền núi đang tham gia khâu sản xuất, với sản phẩm thu hoạch được tiêu thụ bởi 94 nhà máy chế biến quy mô lớn và hàng nghìn cơ sở chế biến nhỏ trong cả nước. Tổng lượng cung nguyên liệu sắn năm 2014 lên tới trên 10,36 triệu tấn củ tươi (AgroMonitor 2015). Mở rộng diện tích và sử dụng giống lai góp phần đẩy nhanh sản lượng sắn hàng năm.

Khoảng 70% sản lượng sắn sản xuất trong nước được đưa vào chế biến phục vụ xuất khẩu, với 2 sản phẩm chính là sắn lát và tinh bột. Kim ngạch xuất sản phẩm sắn của Việt Nam năm 2012 đạt trên 1,2 tỉ USD – là một trong 10 loại mặt hàng có kim ngạch xuất khẩu cao nhất hàng năm (Nguyễn Minh Tiến 2014). Trung Quốc là thị trường tiêu thụ chính đối với các sản phẩm sắn của Việt Nam, hàng năm tiêu thụ 70% tổng lượng sản phẩm sắn xuất khẩu (Agromonitor 2015). Tính bình quan, khối lượng sản phẩm sắn tiêu thụ các thị trường Quốc tế vẫn tiếp tục được mở rộng với tốc độ khoảng 10-15%/năm (Nguyễn Minh Tiến 2014).

Chuyển đổi vai trò của sắn từ cây lương thực sang cây hàng hóa đã và đang tạo ra những thay đổi lớn về sử dụng và quản lý tài nguyên rừng và sinh kế hộ. Mở rộng thị trường tiêu thụ sản phẩm sắn có tác động trực tiếp đến các loại cây lương thực và cây hàng hóa khác như lúa, cao su, mía bởi sắn có thể cạnh tranh về đất sản xuất đối với các loại cây này. Nói cách khác, thay đổi vai trò của cây sắn cần được hiểu trong mối quan hệ tương tác giữa cây sắn và các loại cây trồng khác, hay còn gọi là mạng lưới hệ thống các loại sản phẩm nông sản hàng hóa (Sikor và Vy, 2005).

¹ Nguyễn Văn Lạng, phát biểu tại Hội thảo Thường niên ngành sắn năm 2014 tại Buôn Mê Thuột, ngày 18 tháng 7 năm 2014.

Đến nay sắn đã trở thành cây hàng hóa và đang ngày càng trở nên quan trọng đối với các hộ dân đặc biệt là đối với các hộ đồng bào nghèo sống ở vùng núi. Tuy nhiên, các cơ chế chính sách có liên quan đến quản lý sản xuất, chế biến, xuất khẩu vẫn tồn tại những hạn chế. Sản xuất sắn còn mang tính tự phát, chủ yếu do hộ gia đình chạy theo nhu cầu của thị trường và từ đó chuyển đổi rừng, nương rẫy cũ và diện tích các cây loại cây trồng khác sang trồng sắn. Tại cấp quốc gia hiện vẫn chưa có một quy hoạch cụ thể cho ngành sắn. Việc thiếu quy hoạch của ngành, bao gồm quy hoạch về vùng sản xuất nguyên liệu, các cơ sở chế biến và thị trường tiêu thụ sản phẩm là một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng phát triển tự phát của ngành như hiện nay.

Báo cáo **Phát triển sắn và bảo vệ rừng ở Việt Nam: Chính sách quốc gia, thị trường quốc tế và sinh kế người dân** mô tả một số nét cơ bản của ngành sắn, bao gồm nguồn cung – cầu, một số cơ chế chính sách có liên quan, và mối quan hệ giữa phát triển sắn và bảo vệ rừng. Số liệu thể hiện trong Báo cáo được thu thập từ nguồn niên giám thống kê hàng năm của Tổng cục Thống kê. Số liệu từ nguồn này cung cấp các thông tin về sản lượng, diện tích sắn được phân theo địa phương và thay đổi về sản lượng và diện tích theo thời gian. Nguồn này cũng cung cấp thông tin liên quan đến xuất nhập khẩu các sản phẩm sắn. Ngoài ra, Báo cáo sử dụng một số thông tin trao đổi với các chuyên gia, được thu thập từ chuyến đi thực địa tại Tây Ninh (tháng 6 năm 2014) và Kon Tum (tháng 7 và tháng 10 năm 2014). Báo cáo cũng dựa vào một số ý kiến trao đổi của các nhà quản lý tại Hội nghị Thường niên ngành Sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức ngày 18 tháng 7 năm 2014 tại Buôn Mê Thuột.

Báo cáo được chia làm 7 phần chính: Sau phần giới thiệu (Phần 1), Báo cáo trình bày thực trạng và thay đổi trong khâu sản xuất (Phần 2), chế biến (Phần 3) và thị trường xuất khẩu (Phần 4). Trong Phần 5, Báo cáo thảo luận về một số khía cạnh chính sách có liên quan đến sản xuất và tiêu thụ sắn. Phần 6 thảo luận về mối quan hệ giữa phát triển sắn và bảo vệ rừng ở Việt Nam. Trong phần kết luận (Phần 7), Báo cáo tóm tắt các kết quả chính, từ đó đưa ra một số kiến nghị về chính sách nhằm hài hòa mục tiêu phát triển sắn và bảo vệ rừng.

2. Sản xuất

2.1. Diện tích

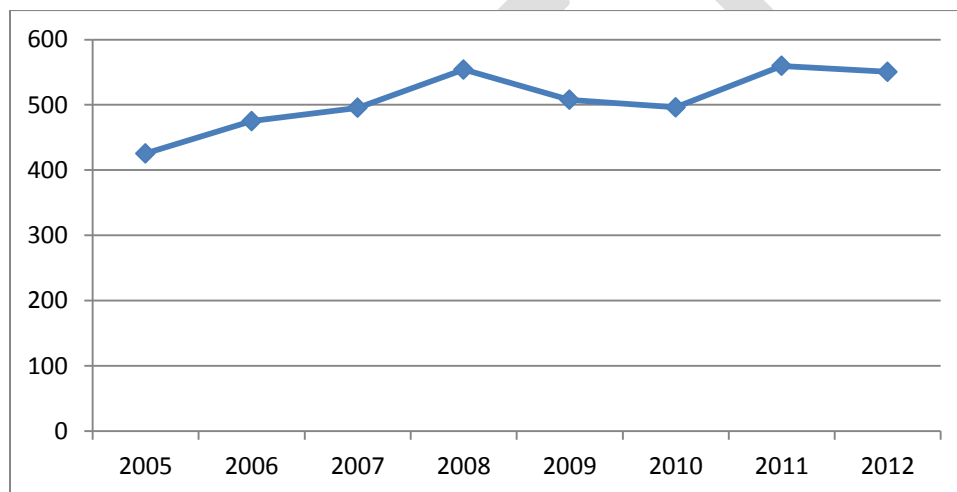
Sắn được trồng trong phạm vi cả nước, với thời vụ trồng khác nhau. Hiện có khoảng 1,2 triệu hộ gia đình tham gia vào sản xuất sắn (Nguyễn Minh Tiến 2014). Theo AgroMonitor (2015):

- Người dân ở miền núi phía Bắc trồng vào tháng 2-3, thu hoạch tháng 11 của năm đó đến tháng 1 năm sau. Lượng sắn sản xuất ở vùng này chiếm 15,4% tổng sản lượng sắn thu hoạch của cả nước.
- Vùng Bắc Trung Bộ, sắn được trồng vào tháng 2-4, thu hoạch tháng 10 năm trước đến tháng 1 năm sau. Lượng sắn thu được ở vùng này chiếm 11,2% trong tổng sản lượng.
- Vùng Miền núi phía Bắc và Bắc Trung Bộ thời gian thu hoạch ngắn, do vậy lượng cung cho các nhà máy thường tồn tại trong một khoảng thời gian ngắn. Thời gian các nhà máy hoạt động ngắn, thông thường tối đa 5-6 tháng/năm.

- Vùng Nam Trung Bộ, sản được trồng trong khoảng thời gian từ tháng 1 đến tháng 3, thu hoạch tháng 8 đến tháng 11. Nam Trung Bộ có những vùng đất trũng, ngập nước, do vậy sản được thu hoạch sớm. Lượng cung sản từ vùng này chiếm 19,2% trong tổng sản lượng.
- Tây Nguyên và Đông Nam Bộ là vùng có diện tích sản rộng nhất, chiếm trên 50% sản lượng của cả nước. Do người dân ở các vùng này trồng sản theo hình thức thâm canh tăng vụ, vì vậy sản được thu hoạch quanh năm. Tuy nhiên diện tích trồng lớn nhất là của vụ Hè Thu (trồng tháng 4-5, thu hoạch tháng 6-10) và Đông Xuân (trồng tháng 11-12, thu hoạch tháng 2-3).

Diện tích trồng sản tăng nhanh trong những năm vừa qua, từ 237.600 ha năm 2000 lên 550.600 ha năm 2012 (Niên giám Thống kê 2013). Xu hướng thay đổi diện tích trồng sản giai đoạn 2005-2012 được chỉ ra trong Hình 1.

Hình 1. Thay đổi diện tích trồng sản giai đoạn 2005-2012 (nghìn ha)



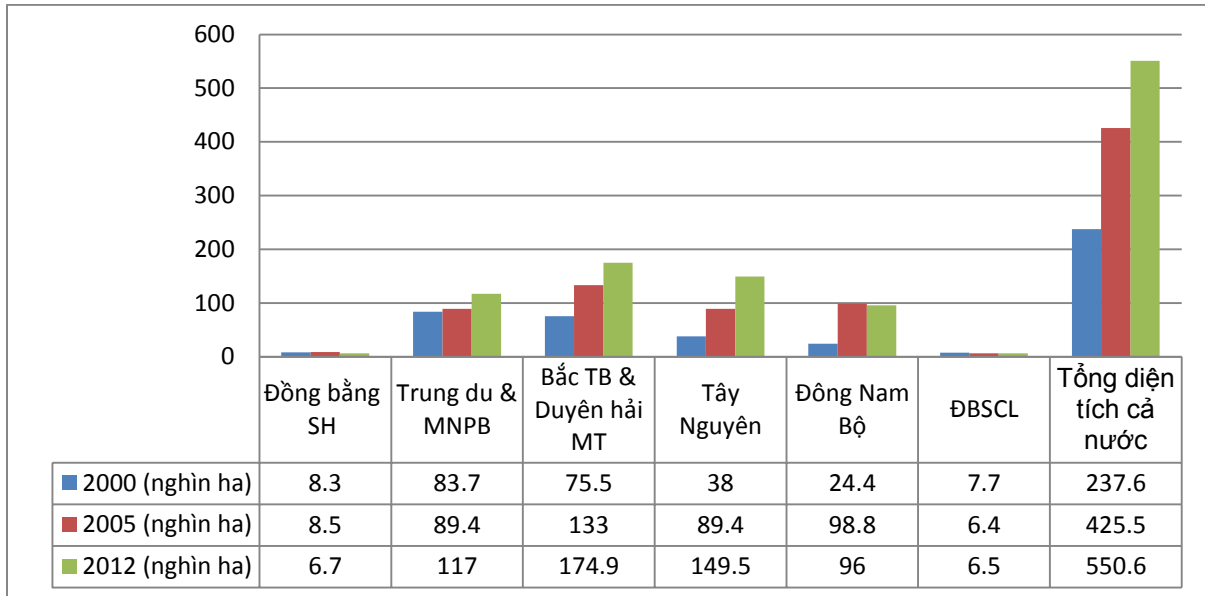
Nguồn: Niên giám Thống kê 2013

Năm 2013, diện tích sản đạt 544.100 ha, giảm ít so với năm 2012. Tuy nhiên, diện tích năm 2014 tiếp tục tăng, đạt 560.000 ha (AgroMonitor 2015). Với diện tích này, diện tích sản thực tế cao hơn 100.000 ha so với kế hoạch đề ra của Chính phủ (xem chi tiết trong phần 5 về quy định của Chính phủ liên quan đến diện tích trồng sản). Sản đã trở thành cây nông nghiệp có diện tích lớn đứng thứ 3, chỉ sau lúa và ngô. Theo AgroMonitor (2015), diện tích trồng sản đến hết tháng 11 năm 2014 tăng 3,4% so với cùng kì năm trước. Diện tích sản có xu hướng tiếp tục tăng trong tương lai (Hình 1).

Tốc độ tăng diện tích ở các vùng khác nhau là khác nhau. Diện tích sản tăng mạnh nhất là ở các tỉnh Tây Nguyên và Đông Nam Bộ. Năm 2012, diện tích sản tại 2 vùng này chiếm 58,9% diện tích sản của cả nước. Năm 2012, diện tích sản tại các tỉnh Tây Nguyên đạt gần 150.000 ha, tăng từ 38.000 ha năm 2000. Tính bình quân tại Tây Nguyên, diện tích trồng sản tăng gấp đôi sau mỗi chu kỳ 5 năm.

Tại vùng Đông Nam Bộ, diện tích trồng sản năm 2005 đạt gần 100.000 ha, tăng từ khoảng 24.000 ha của năm 2000 (Niên giám Thống kê 2002, 2006). Hình 2 chỉ ra diện tích và thay đổi diện tích được chia theo 6 vùng khác nhau.

Hình 2. Thay đổi diện tích sản theo vùng giai đoạn 2005 – 2012 (nghìn ha)



Nguồn: Niên giám thống kê 2013

Vùng Bắc Trung bộ và Duyên Hải Miền Trung cũng là vùng có tốc độ diện tích tăng nhanh. Tại vùng Đông Nam Bộ, diện tích tăng nhanh trong giai đoạn 2000-2005 nhưng sau đó chững lại và có phần giảm trong giai đoạn 2005-2012. Tuy nhiên, sự suy giảm chưa chắc đã phản ánh sự chững lại của sản xuất mà có thể do nguyên nhân không còn nguồn đất để tăng diện tích. Tại một số địa phương như Tây Ninh người dân đã chuyển đổi một số diện tích trồng lúa sang trồng sản phẩm đem lại lợi ích cao hơn so với lúa. Mặc dù chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ lúa sang sản phẩm không phù hợp với chính sách của các cơ quan quản lý, người dân vẫn thực hiện việc chuyển đổi. Bảng 1 chỉ ra diện tích sản của 10 tỉnh nơi diện tích đạt cao nhất trong cả nước.

Bảng 1. 10 tỉnh có diện tích sản lớn nhất trong cả nước

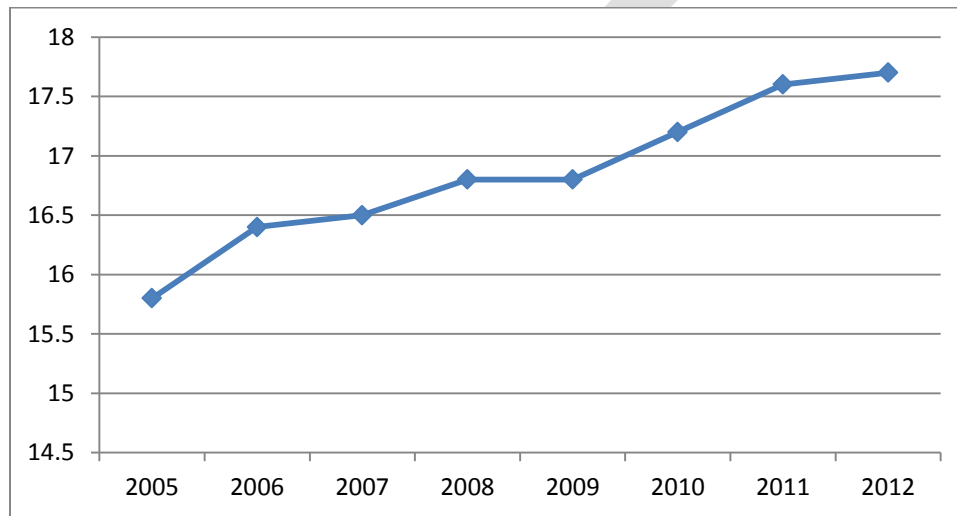
Tỉnh	Diện tích đến 15 tháng 11 năm 2014 (ha)
Gia Lai	53.000
Tây Ninh	52.115
Kon Tum	38.003
Bình Thuận	32.720
Đắk Lắk	31/325
Phú Yên	20.586
Sơn La	19.554
Đắk Nông	18.943
Quảng Ngãi	18.700
Bình Phước	17.254

Nguồn: AgroMonitor 2015

2.2. Năng suất và sản lượng

Trong những năm vừa qua, năng suất và sản lượng sản của Việt Nam liên tục tăng. Việc tăng năng suất và sản lượng là do 2 yếu tố quan trọng – mở rộng diện tích và áp dụng giống lai. Đến nay, khoảng 70% diện tích sản của cả nước được trồng bằng giống lai; phần 30% còn lại là giống địa phương (Đình Văn Cường, 2014). Trong các loại giống lai, giống KM 94 chiếm tỉ lệ chủ yếu (73%), còn lại là các giống khác (cùng nguồn trích dẫn). Sử dụng giống lai làm năng suất sản tăng nhanh trong thời gian vừa qua (Hình 3), với mức bình quân gần 17,7 tấn/ha năm 2012, gấp đôi so với mức 8,4 triệu tấn/ha năm 2000 (Niên giám Thống kê 2013).

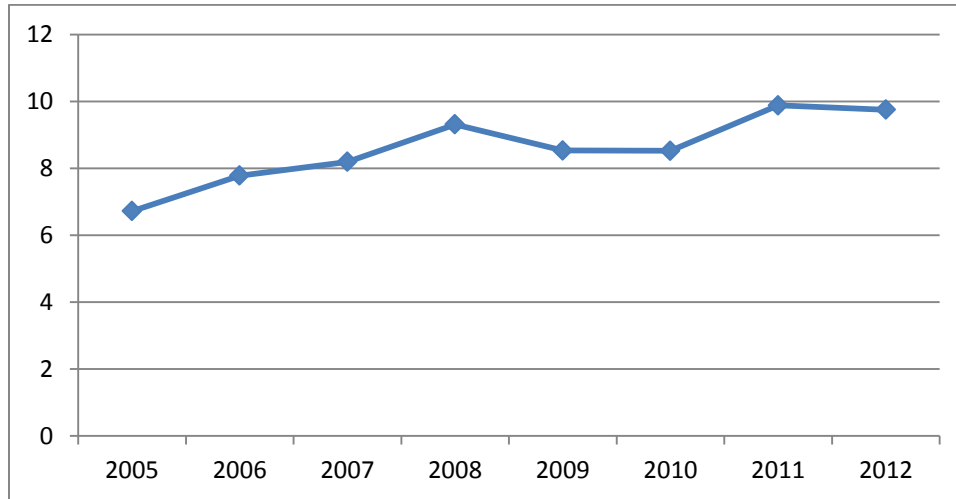
Hình 3. Thay đổi năng suất sản giai đoạn 2005-2012 (tấn/ha)



Nguồn: Niên giám Thống kê 2013

Sản lượng sản tăng liên tục trong những năm gần đây (Hình 4). Năm 2012 sản lượng sản cả nước đạt 9,7 triệu tấn, tăng từ 1,9 triệu tấn của năm 2000 và 6,7 triệu tấn năm 2005 (Niên giám Thống kê 2013). Tuy trong giai đoạn 2008-2010 sản lượng có giảm, sụt giảm sản lượng trong giai đoạn này là do sự co lại của diện tích bởi khủng hoảng thị trường. Sau khủng hoảng, diện tích sản lại tăng. Sản lượng sản năm 2013 đạt khoảng 10 triệu tấn và năm 2014 đạt 10,36 triệu tấn (AgroMonitor 2015).

Hình 4. Thay đổi sản lượng sản giai đoạn 2005 – 2012 (triệu tấn)



Nguồn: Niên giám Thống kê 2013

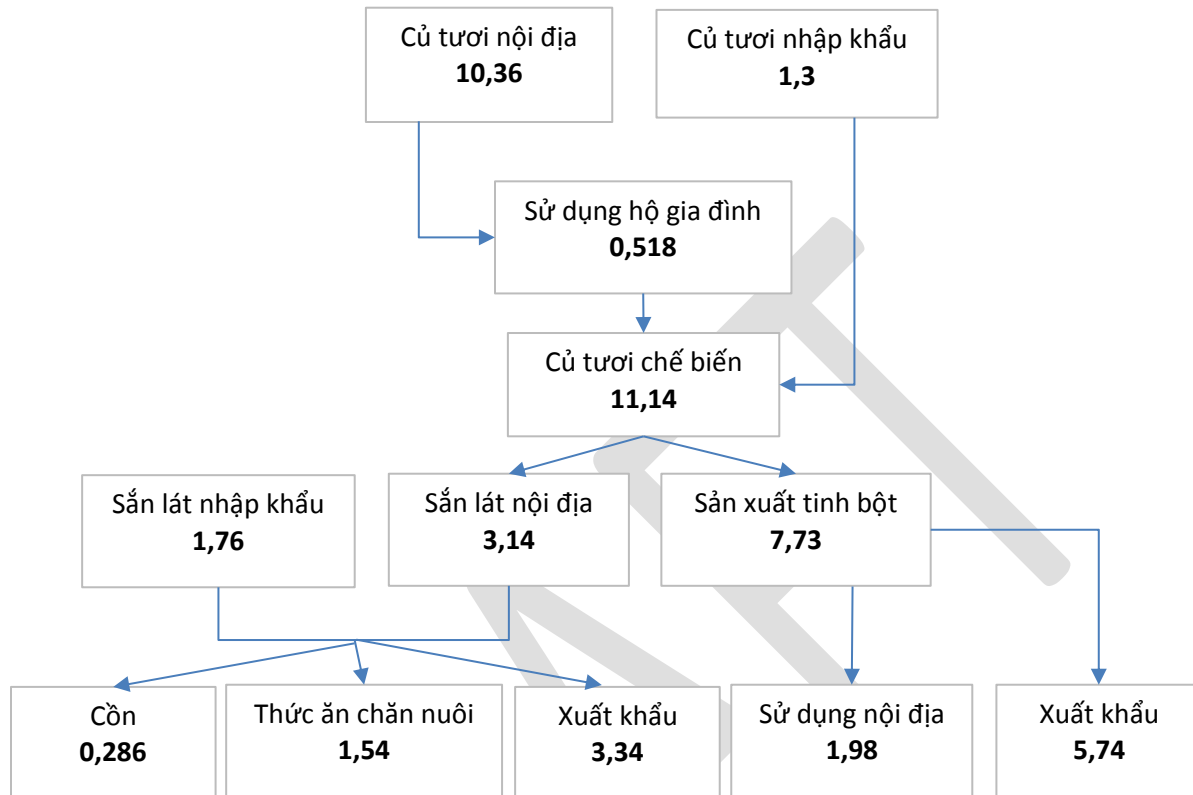
3. Chế biến và tiêu thụ

3.1. Cung - cầu trong chế biến

Hình 5 được xây dựng dựa trên nguồn thông tin của AgroMonitor (2015), trong đó đưa ra bức tranh tổng quan về cung- cầu sản và các sản phẩm chế biến. Theo hình này, nguồn cung sản bao gồm cung nội địa và nhập khẩu, với 2 loại sản là củ tươi và sản lát. Các sản phẩm này được chế biến thành tinh bột sản (chủ yếu để xuất khẩu), thức ăn chăn nuôi (TACN) và cò sinh học, chủ yếu phục vụ thị trường nội địa.

Đơn vị tính của các khâu trong Hình 5 được quy về đơn vị tấn củ tươi, theo tỉ lệ 2,2 tấn củ tươi tương đương với 1 tấn sản lát, và 3,3 tấn củ tươi tương đương với 1 tấn tinh bột.

Hình 5. Cung – cầu sắn của Việt Nam năm 2014 (tấn củ tươi)



Nguồn: AgroMonitor 2015

Củ tươi

Như trên đã đề cập, năm 2014 lượng sản sản xuất tại Việt Nam đạt khoảng 10,36 triệu tấn, tăng khoảng 0,36 triệu tấn so với năm 2013. Lượng cung củ tươi trong nước tăng chủ yếu là do việc mở rộng diện tích. Ngoài nguồn cung củ tươi nội địa, hàng năm Việt Nam cũng nhập khẩu trên 1 triệu tấn củ tươi, chủ yếu từ Campuchia và một phần nhỏ từ Lào.

Khoảng 0,5 triệu tấn củ tươi có nguồn gốc từ sản xuất trong nước được sử dụng cho nhu cầu của hộ gia đình (lương thực, nấu rượu, thức ăn chăn nuôi).

Sản lát

Khoảng 3,14 triệu tấn củ tươi, có nguồn gốc từ trong nước và nhập khẩu được đem chế biến thành sản lát. Lượng sản lát này cùng với lượng sản lát nhập khẩu (1,76 triệu tấn, chủ yếu từ Campuchia) được xuất khẩu trực tiếp (3,34 triệu tấn), chế biến thành TACN (1,54 triệu tấn) và sản xuất cồn sinh học (0,29 triệu tấn).

Sắn lát ở Miền Bắc được phục vụ các nhà máy TACN ở Đồng bằng Sông Hồng và xuất khẩu sang Trung Quốc. Sắn lát vùng miền Trung chủ yếu được sử dụng làm TACN và làm nguyên liệu cho các nhà máy cồn Đồng Xanh (Quảng Nam) và nhà máy Nhiên liệu sinh học Miền Trung (Quảng Ngãi). Sắn lát khu vực Đông Nam Bộ được sử dụng làm TACN hoặc xuất khẩu.

Bình quân mỗi năm Việt Nam nhập khoảng 0,8 – 1 triệu tấn sắn lát, chủ yếu từ Campuchia, tập trung trong giai đoạn từ tháng 12 đến tháng 3 năm sau.

Sản xuất tinh bột

Khoảng 7,73 triệu tấn củ tươi, có nguồn gốc từ cả trong nước và nhập khẩu được đưa vào chế biến để sản xuất tinh bột. Sản phẩm tinh bột sau khi đã được sản xuất ra được sử dụng để xuất khẩu (5,74 triệu tấn) và sử dụng nội địa (1,98 triệu tấn).

Thức ăn chăn nuôi

Năm 2014, lượng sắn lát sử dụng cho nhà máy TACN (chưa bao gồm thức ăn cho cá) khoảng 0,7-0,8 triệu tấn, giảm 0,4 triệu tấn so với 2012.

Lượng sắn sử dụng trong TACN bình quân khoảng 8-10% trong cơ cấu thức ăn chăn nuôi. Tuy nhiên, do giá ngô giảm trong những năm gần đây giảm, các công ty TACN sử dụng ngô để thay thế sắn, và giảm lượng sắn sử dụng xuống còn 5-6% trong cơ cấu.

Cồn sinh học

Đến nay, VN có 6 nhà máy cồn được xây dựng, với công suất thiết kế khoảng 1,1 triệu tấn sắn lát /năm. Tuy nhiên, giá dầu trên thế giới giảm đã làm cho giá cồn trên thị trường giảm theo. Trong 6 nhà máy cồn hiện chỉ còn 3 nhà máy đang hoạt động, với khoảng 50-60% công suất, sử dụng khoảng 130.000 tấn sắn lát/năm.² Các nhà máy còn lại hoặc đã phá sản, hoặc ngừng hoạt động.³

Tinh bột

Sản xuất tinh bột ở Việt Nam chủ yếu là để xuất khẩu (70%). Lượng tinh bột xuất khẩu năm 2013 đạt trên 2,1 triệu tấn, tương đương với trên 5 triệu tấn củ sắn tươi. Năm 2014 do một số nhà máy chế biến mới tinh bột được hình thành và đi vào hoạt động, lượng tinh bột sản xuất đạt khoảng 2,2-2,3 triệu tấn.

Tây Ninh là tỉnh dẫn đầu trong cả nước về sản xuất tinh bột, với tổng số 38 nhà máy và sản lượng tinh bột sản xuất đạt 0,8 triệu tấn, tương đương trên 30% trong tổng sản lượng tinh bột sản xuất trong cả nước.

Quảng Ngãi là địa phương có 2 nhà máy sản xuất tinh bột, nhưng lượng tinh bột sản xuất ra đạt 0,2 triệu tấn. Quảng Ngãi là địa phương đứng thứ 2 sau Tây Ninh về lượng tinh bột sản xuất.

² Các nhà máy này bao gồm Tùng Lâm, Đại Việt và Nhiên liệu Sinh học Miền trung.

³ Các nhà máy này bao gồm nhà máy Đồng Xanh (đã tuyên bố phá sản), 1 nhà máy ở Bình Phước (đóng cửa) và 1 nhà máy ở Phú Thọ (chưa hoạt động).

Bình Phước đứng thứ 3 trong bảng xếp hạng về lượng tinh bột sản xuất theo các địa phương.

Sử dụng nội địa

Hàng năm, khoảng 20.000 – 80.000 tấn tinh bột sắn được sử dụng để sản xuất mì tôm. Bên cạnh đó, có một lượng nhỏ tinh bột sắn được đưa vào chế biến sâu làm bột biến tính.

3.2. Thực trạng chế biến

Theo điều tra của AgroMonitor (2015), hiện cả nước có 94 nhà máy sản xuất tinh bột sắn quy mô công nghiệp (tăng từ 91 nhà máy năm 2012). Bên cạnh đó còn có 6 nhà máy chế biến cồn.

Đến nay, chỉ có khoảng 26% nhà máy chế biến gắn với nguồn nguyên liệu.⁴

Các nhà máy đang vận hành hiện nay thường là những nhà máy được đầu tư từ 10-15 năm trước, với công nghệ và thiết bị chủ yếu nhập từ Trung Quốc, Thái Lan. Tây Ninh là tỉnh có nhiều nhà máy nhất trong cả nước (40 nhà máy). Do cạnh tranh, một số nhà máy đổi mới công nghệ Đức, Thụy Điển, tuy nhiên số lượng không nhiều. Một số ý kiến cho rằng do công nghệ sử dụng trong các nhà máy chế biến không hiện đại đã làm ảnh hưởng đến chất lượng sản phẩm, từ đó hạn chế khả năng tiếp cận với các thị trường như Nhật Bản và Châu Âu.

Đến nay nhiều nhà máy chưa đảm bảo tiêu chuẩn môi trường. Một số nhà máy hoạt động gây ô nhiễm, do vậy bị người dân kiện dẫn đến việc phải đóng cửa nhà máy. Phần lớn các nhà máy không đáp ứng được các quy định của Nhà nước liên quan đến bảo vệ môi trường.⁵

Hiện ngành chế biến sắn đang trải qua giai đoạn phát triển nóng, với nhiều nhà máy mới được thành lập, không gắn kết với nguồn nguyên liệu. Hầu hết các nhà máy cũ đều đã tăng công suất khoảng 1,5-2 lần so với thiết kế ban đầu, đặc biệt ở Tây Ninh. Tăng công suất đòi hỏi lượng nguyên liệu đầu vào tăng. Điều này làm phá vỡ kế hoạch sản xuất ban đầu. Sự phát triển nhanh về số lượng và quy mô các nhà máy chế biến dẫn đến hiện tượng cạnh tranh trong mua-bán (Nguyễn Minh Tiến 2014) và điều này thể hiện tính không bền vững của ngành.

Chương trình xăng sinh học của Chính phủ đang tái khởi động (xem chi tiết tại phần 5 của Báo cáo) sẽ làm cho sự cạnh tranh nguyên liệu giữa các nhà máy sản xuất cồn và các nhà máy sản xuất tinh bột sắn trở nên gay gắt trong tương lai.

3.3. Việt Nam xuất khẩu sản phẩm sắn

Việt Nam xuất khẩu cả sắn lát và tinh bột sắn. Năm 2014 lượng sắn lát xuất khẩu tương đương với 3,34 tấn củ tươi; lượng tinh bột xuất khẩu tương đương với 5,74 tấn củ tươi.

Trung Quốc là thị trường quan trọng nhất của Việt Nam. Năm 2014, kim ngạch các sản phẩm sắn xuất khẩu của Việt Nam đạt được từ thị trường này chiếm 85% trong tổng kim ngạch, tiếp đó là các thị trường Đài Loan (4,6%), Philippines (3,8%), Malaysia (3,5%), Indonesia (1,6%) (AgroMonitor 2015).

⁴ Phát biểu của đại diện Cục Trồng trọt tại Hội nghị Thường niên ngành sắn, do Hiệp hội Sắn tổ chức tại Buôn Mê Thuột ngày 18 tháng 7 năm 2014.

⁵ Cùng nguồn footnote 4.

Mỗi năm Việt Nam xuất khẩu khoảng 1,4-1,5 triệu tấn tinh bột sắn, chủ yếu vào thị trường Trung Quốc. Hiện có khoảng 160 doanh nghiệp của Việt Nam trực tiếp tham gia xuất khẩu tinh bột sắn sang thị trường này (AgroMonitor 2015).

Hiện Việt Nam chưa có tiêu chuẩn cho các sản phẩm ngành sắn, và vì vậy các sản phẩm đầu ra có chất lượng khác nhau (Nguyễn Minh Tiến 2014). Bên cạnh đó, các doanh nghiệp thuộc Hiệp hội vẫn chưa có tiếng nói chung, do vậy vẫn tồn tại hiện tượng tranh mua, tranh bán, gây tác động tiêu cực đến giá xuất khẩu (cùng nguồn).

4. Động lực thay đổi diện tích sắn

Trong những năm gần đây, sắn đã lọt vào nhóm 10 loại mặt hàng có kim ngạch xuất khẩu cao nhất, đạt trên 1 tỉ USD/năm. Năm 2012, kim ngạch xuất khẩu đạt 1,6 tỉ USD; riêng khu vực tây nguyên, với 4 tỉnh trọng điểm là Gia Lai, Kon Tum, Đắk Lắk, Đắk Nông, kim ngạch xuất khẩu có thể đạt 500 triệu USD.⁶

Đến nay, nhu cầu tiêu thụ các sản phẩm sắn trên thế giới vẫn gia tăng, với mức bình quân khoảng 10-15%/năm tính về lượng (Nguyễn Minh Tiến 2014).

Ngành sản xuất và chế biến sắn ở Việt Nam phụ thuộc chủ yếu vào xuất khẩu. Nhu cầu thị trường xuất khẩu tăng, tạo động lực cho việc mở rộng quy mô chế biến và sản xuất.

Đầu tư nhà máy chế biến sắn yêu cầu vốn không cao, công nghệ đơn giản. Điều này là những điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện và mở rộng đầu tư. Với hệ thống các nhà máy chế biến đa dạng, các hộ trồng sắn không gặp nhiều khó khăn trong việc tìm thị trường đầu ra cho sản phẩm của mình.

Lợi nhuận thu được của ngành chế biến và xuất khẩu sắn và sản phẩm sắn đã làm Bộ Công thương đề nghị tăng diện tích trồng sắn lên 650.000-700.000 ha.⁷

Tuy nhiên cho đến nay, sản xuất sắn ở Việt Nam vẫn còn ở dạng quảng canh, theo như nhận xét của nhiều đại biểu tham gia Hội nghị Thường niên ngành sắn năm 2014. Điều này có nghĩa rằng mở rộng thị trường đồng nghĩa với rủi ro trong việc bảo vệ rừng.

Tây Nguyên là địa bàn có diện tích sắn tăng nhanh nhất. Đây cũng là nơi có tỉ lệ hộ nghèo cao nhất và tỉ lệ mất rừng cao nhất trong cả nước.

Tại Tây Nguyên, với lợi thế về đất đai màu mỡ, phù hợp với các loại cây công nghiệp có giá trị kinh tế cao như cà phê, cao su, lợi nhuận bình quân thu được từ sắn không phải là cao so với các loại cây hàng hóa khác. Cụ thể, lợi nhuận mỗi cà phê mang lại khoảng 50-70 triệu đồng/ năm, cao su 30-45 triệu, trong khi sắn chỉ đạt 20-30 triệu (Nguyễn Minh Tiến 2014).

Chính quyền địa phương các tỉnh Tây Nguyên vẫn không ưu tiên phát triển sắn, bởi theo họ sắn không có lợi thế về kinh tế. Theo như các nhà quản lý, sắn là cây làm thoái hóa đất rất nhanh. Ví dụ tại Đắk

⁶ Nguyễn Văn Lạng, phát biểu trong cuộc họp Thường niên của Hiệp hội Sắn năm 2014.

⁷ Con số được đưa ra trong khuôn khổ của bài báo http://ipsard.gov.vn/news/pop_print.asp?targetID=3996

Nông, quan điểm của lãnh đạo tỉnh không khuyến khích phát triển sắn trên nền đất đỏ Bazan mà chỉ khuyến khích trồng sắn ở những vùng đất xám, những vùng đất không có điều kiện để phát triển các loại cây trồng khác.⁸ Thông tin cùng nguồn cũng cho biết năng suất sắn trồng trên cùng một diện tích có xu hướng giảm dần theo từng năm. Cụ thể năm 2005 năng suất sắn bình quân của tỉnh khoảng 25,5 tấn/ha. Đến năm 2008 năng suất giảm xuống còn 20,3 tấn/ha và năm 2013 còn 16,4 tấn. *“Bình quân sau mỗi năm canh tác năng suất giảm 1 tấn /ha”*, theo đó *“Cây sắn nếu không có cải tiến sẽ khó tồn tại.”*⁹

Tuy nhiên, so với các loại cây trồng khác, sắn là loại cây có lợi thế vượt trội bởi sắn là cây ngắn ngày, có thể canh tác trên các địa hình dốc, tầng canh tác mỏng, không phù hợp với các loại cây trồng khác. Sắn cũng là cây không đòi hỏi kỹ thuật canh tác cao, chi phí đầu tư thấp, phù hợp với trình độ canh tác của các hộ đồng bào dân tộc. Sản phẩm thu hoạch có thị trường đầu ra đa dạng, với củ tươi được cung cấp cho các nhà máy chế biến tinh bột sắn, sắn lát dùng cho xuất khẩu hoặc các nhà máy thức ăn chăn nuôi, các nhà máy chế biến cồn. Đến nay, ở một số địa bàn của Tây Nguyên, sắn được coi như là một cây xóa đói giảm nghèo hiệu quả cho những người dân nghèo sống ở vùng cao. Điều này lý giải tại sao mặc dù chính quyền một số địa phương không khuyến khích việc trồng sắn nhưng *“dù muốn hay không vẫn phải làm”* như một cán bộ của Sở NN và PTNT của Kon Tum chia sẻ trong Hội nghị Thường niên ngành sắn năm 2014.

Diện tích trồng sắn tăng nhanh trong những năm vừa qua, bất chấp những nỗ lực nhằm thu hẹp diện tích từ các cơ quan quản lý. Tại Đắk Nông, diện tích quy hoạch phát triển sắn tối đa là 10.000 ha. Thực tế, diện tích trồng sắn hiện tại lớn hơn 2 lần so diện tích đề ra theo kế hoạch (21.000-22.000 ha). Theo Phó Chủ tịch tỉnh, *“diện tích thay đổi tùy theo mức giá sắn. Giá thấp sắn thấp diện tích là 20.000 ha, giá sắn cao diện tích là 23.000 ha. Tỉnh quản lý không nổi.”*¹⁰

Tương tự tại Kon Tum, diện tích sắn tăng liên tục, và nằm ngoài sự kiểm soát của chính quyền địa phương. Cụ thể, diện tích sắn hiện tại cao hơn khoảng trên 11.000 ha so với kế hoạch đề ra của tỉnh. Tại đây, sắn không chỉ quan trọng đối với những hộ dân nghèo mà còn cả đối nguồn thu cho ngân sách tỉnh. Kết quả là mặc dù sắn không được ưu tiên mở rộng diện tích trong địa bàn tỉnh nhưng *“dù muốn hay không vẫn phải làm.”* như nhận xét của một lãnh đạo Sở NN và PTNT.

5. Chính sách có liên quan

5.1. Chính sách về sản xuất

Đến nay, ngành sắn chưa có quy hoạch như một số ngành khác như cà phê, cao su, lúa gạo. Diện tích sắn vẫn đang tiếp tục tăng. Chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về trồng trọt, Bộ NN và PTNT đã nhận thấy được vấn đề này và tác động của việc tăng diện tích sắn tới cơ cấu sản xuất của một số cây trồng khác và tài nguyên rừng. Chỉ thị 1140/CT-BNN-TT về việc phát triển cà phê, cao su, sắn bền vững ngày 28 tháng 4 năm 2008, Bộ NN và PTNT chỉ ra một số quan ngại trong việc phát triển sắn, cụ thể nêu rõ: *“[...]nhiều nơi*

⁸ Phát biểu của Phó chủ tịch tỉnh Đắk Nông Nguyễn Đức Luyện tại Hội nghị thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức ngày 18 tháng 7 năm 2014 tại Buôn Mê Thuột.

⁹ Cùng nguồn footnote 6.

¹⁰ Cùng nguồn footnote 6.

nông dân tự ý phát bỏ mía trồng sắn, cà phê trên đất đã quy hoạch trồng rừng, thậm chí một số nơi ở Tây Nguyên đang diễn ra tình trạng phá rừng trái phép để trồng sắn... Tình trạng phát triển tự phát không chỉ phát vỡ quy hoạch phát triển các loại cây trồng khác, gây tác động xấu đến môi trường sinh thái mà còn tăng nguy cơ cung vượt cầu, dẫn đến rủi ro về giá cả và thị trường tiêu thụ cho người sản xuất."

Theo phó Chủ tịch tỉnh Đắk Nông, diện tích sắn mở rộng đặc biệt là ở các địa bàn Tây Nguyên chủ yếu có nguồn gốc từ đất lâm nghiệp; nói cách khác, người dân đã tự chuyển đổi các diện tích rừng sang trồng sắn.¹¹ Tại tỉnh Đắk Nông, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk diện tích sắn lớn hơn nhiều so với diện tích mà tỉnh đề ra. Chủ tịch Hiệp hội sắn nhận xét "Sắn đang phát triển nóng... diện tích sắn thường ở những vùng còn rừng và rừng nghèo... Phát triển sắn hiện tại giống như phát triển cà phê 20 năm về trước với diện tích cà phê, với diện tích cà phê theo kế hoạch của Nhà nước dự kiến theo khoảng 500.000 ha nhưng thực tế lên tới 700.000 ha."¹² Đại diện của Cục Trồng trọt cũng cho biết phát triển sắn hiện nay không bền vững: "Phát triển sắn là phá rừng... hiện nay xảy ra rất phổ biến, từ Bắc và Nam... diện tích sắn được phát triển quá nhanh, gây mất cân đối trên thị trường." Theo đó, Cục kiến nghị với các tỉnh "kiên quyết ngăn chặn việc phá rừng trồng sắn."¹³ Chỉ thị 1140/CT-BNN-TT của Bộ NN và PTNT cũng nêu rõ "hạn chế tối đa việc mở rộng diện tích sắn, đặc biệt cần đẩy mạnh tuyên truyền, thuyết phục nông dân không tự trồng sắn tự phát trên các khu vực đã quy hoạch cho cây trồng khác, hoặc các diện tích có độ dốc lớn (trên 200)." Để làm được điều này, Chỉ thị khuyến cáo: "Tăng cường kiểm tra, phát hiện và xử lý nghiêm các trường hợp phá rừng trồng sắn."

Theo Quyết định số 124/QĐ-TTg ngày 2 tháng 2 năm 2012 của Thủ tướng chính phủ Phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến 2020 và tầm nhìn đến 2030 nêu rõ "ổn định diện tích sắn 450 ngàn ha vào năm 2020, sản lượng khoảng 11 triệu tấn để làm thức ăn chăn nuôi và nhiên liệu sinh học; sử dụng đất có đất có độ dốc dưới 15°, tầng dày trên 35 cm, chủ yếu ở miền núi phía Bắc, duyên hải Bắc Trung Bộ, Nam Trung Bộ, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ để sản xuất." Quyết định 824/QĐ-BNN-TT ngày 16 tháng 4 năm 2012 của Bộ NN & PTNT ngày 16 tháng 4 năm 2012 về việc phê duyệt đề án phát triển ngành trồng trọt đến 2020, tầm nhìn 2030 cũng nhắc lại điều này.

Các Quyết định này ra đời trong thời điểm diện tích sắn đã đạt trên 560.000 ha, cao hơn khoảng 110.000 ha so với con số đề ra của các cơ quan quản lý. Diện tích sắn tiếp tục tăng thể hiện sự hạn chế trong định hướng chính sách của các cơ quan quản lý. Điều này cũng chỉ ra một thực tế rằng sử dụng đất tại cấp địa phương không chỉ đơn thuần chịu ảnh hưởng của chính sách của Nhà nước mà còn bị tác động rất lớn từ thị trường sản phẩm hàng hóa. Ngoài ra, sử dụng đất cấp địa phương cũng phụ thuộc rất lớn vào sinh kế của người dân, và "người dân nhìn vào nôi cơm của họ để ra quyết định" như nhận xét của ông Chủ tịch Hiệp hội Sắn. Nói cách khác, quyết định sử dụng đất của người dân, bao gồm cả các quyết định có liên quan đến việc chuyển đổi rừng sang trồng sắn bị chi phối rất lớn bởi thị trường và sinh kế và

¹¹ Phát biểu của Phó chủ tịch tỉnh Đắk Nông Nguyễn Đức Luyện tại Hội nghị thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức ngày 18 tháng 7 năm 2014 tại Buôn Mê Thuột.

¹² Phát biểu của Chủ tịch Hiệp hội Sắn Nguyễn Văn Lạng tại Hội nghị thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức ngày 18 tháng 7 năm 2014 tại Buôn Mê Thuột.

¹³ Phát biểu của Đại diện Cục Trồng trọt tại Hội nghị thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức ngày 18 tháng 7 năm 2014 tại Buôn Mê Thuột

không nhất thiết phản ánh các định hướng mà chính sách đề ra, bao gồm cả chính sách có liên quan đến bảo vệ rừng. Điều này giải thích tại sao việc chuyển đổi rừng trồng sản vẫn đang tiếp tục diễn ra tại một số địa phương bất chấp những nỗ lực của các cơ quan bảo vệ rừng.¹⁴

Phát triển nóng của ngành sản vẫn chưa có dấu hiệu dừng lại, không chỉ thể hiện qua việc diện tích trồng sản tăng nhanh và nằm ngoài kiểm soát của các cơ quan quản lý mà còn thể hiện qua việc phát triển ồ ạt các nhà máy chế biến trong những năm vừa qua. Theo Hiệp hội Sản, hiện quy hoạch vùng nguyên liệu cho các loại cây hàng hóa còn chông chéo, chưa thống nhất; việc tranh mua tranh bán vẫn đang diễn ra.¹⁵ Hiện có chưa tới 1/3 số nhà máy chế biến có quy hoạch cho vùng nguyên liệu, và hầu hết các nhà máy hiện tại có công suất vượt so với thiết kế.¹⁶

5.2. Chính sách liên doanh liên kết

Phát triển và đẩy mạnh liên doanh liên kết giữa các cơ sở chế biến với người sản xuất được coi là một trong những giải pháp đảm bảo phát triển bền vững trong việc phát triển sản phẩm hàng hóa, bao gồm các sản phẩm nông – lâm nghiệp. Các hình thức liên doanh liên kết này được hiểu là mối liên kết trực tiếp giữa thị trường đầu ra cho sản phẩm và người sản xuất, từ đó giúp giảm thiểu các chi phí trung gian, đem lại lợi ích cao hơn cho các bên tham gia thị trường. Bên cạnh đó, liên doanh liên kết tạo điều kiện cho việc hình thành niềm tin giữa các bên, giúp tối đa hóa được nguồn lực đầu vào và giảm rủi ro cho các bên tham gia chuỗi cung.

Đến nay, đã có một số cơ chế chính sách của Nhà nước đưa ra nhằm khuyến khích các hình thức liên doanh liên kết giữa các cơ sở chế biến và người sản xuất. Quyết định 62/2013/QĐ-TTg ngày 25 tháng 10 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng mẫu lớn nhấn mạnh tầm quan trọng của việc: “*Hợp tác liên kết giữa nông dân, các tổ chức đại diện của nông dân, doanh nghiệp với nhau được thực hiện bằng các hợp đồng cung cấp dịch vụ đầu vào gắn với sản xuất, tiêu thụ và chế biến nông sản...*” Mặc dù chính sách đã được ban hành, liên kết giữa các nhà máy chế biến sản với người dân còn hết sức hạn chế. Nhiều nhà máy còn nhìn vào lợi ích trước mắt và không mặn mà trong việc làm ăn lâu dài với người dân.

5.3. Chính sách phát triển nhiên liệu sinh học

Một trong những chính sách quan trọng có liên quan trực tiếp đến sản xuất và chế biến sản của Việt Nam là Quyết định số 177/2007/QĐ-TTg ngày 20 tháng 11 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ về việc

¹⁴ Liên quan đến phá rừng trồng sản, công cụ google search với từ khóa “phá rừng trồng sản” cho thấy kết quả 75.700 bài viết về chủ đề, với nhiều bài viết trong thời gian gần đây. Ví dụ, trong bài viết tiêu đề *Phú Yên: Ồ ạt phá rừng trồng sản*, Báo Dân Việt ngày 16/5/2015 đưa tin về người dân tại một số địa bàn miền núi đã phá rừng cấm trong khu vực rừng cấm Krông Trai làm sản. Thông tin chi tiết: <http://danviet.vn/nong-thon-moi/phu-yen-o-at-pha-rung-trong-san-52747.html>. Báo Tầm nhìn ngày 19/5/2015 đưa tin về việc hàng ngàn ha rừng thuộc khu vực rừng phòng hộ Kê Gõ đã phá rừng để trồng sản (<http://tamnhin.net/hang-ngan-ha-rung-phong-ho-ho-ke-go-co-nguy-co-bi-xoa-so.html>). Trong bài viết *Rừng Kontum tàn vì “cây giâm nghèo”*, Báo Lao Động ngày 10 tháng 6 năm 2014 cũng phản ánh tình trạng người dân tại một số địa bàn Kon Tum đã chuyển đổi rừng tại một số khu bảo tồn để trồng sản và dẫn đến tình trạng ‘mất kiểm soát.’ Thông tin chi tiết: <http://laodong.com.vn/kinh-doanh/rung-kontum-tan-vi-cay-giam-ngheo-214123.blid>.

¹⁵ Phát biểu của Phó chủ tịch Hiệp hội Sản Nguyễn Minh Tiến tại Hội nghị thường niên ngành sản do Hiệp hội Sản tổ chức ngày 18 tháng 7 năm 2014 tại Buôn Mê Thuột.

Phê duyệt Đề án phát triển nhiên liệu sinh học đến năm 2015, tầm nhìn đến 2025. Mục tiêu của Quyết định nhằm “*Quy hoạch và phát triển các vùng nguyên liệu để sản xuất cồn, dầu mỡ động, thực vật (mía, sắn...) để sản xuất nhiên liệu sinh học*”. Quyết định nêu rõ: “*Đến năm 2010, xây dựng và phát triển được các mô hình sản xuất và thử nghiệm được các mô hình sản xuất thử nghiệm và sử dụng nhiên liệu sinh học... bảo đảm đáp ứng 0,4% nhu cầu xăng của cả nước*”.

Theo Quyết định số 53/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 22 tháng 11 năm 2012 ban hành lộ trình áp dụng tỷ lệ phối trộn nhiên liệu sinh học với nhiên liệu truyền thống, từ ngày 1 tháng 12 năm 2014, xăng sinh học E5 sẽ được sản xuất để sử dụng cho phương tiện cơ giới đường bộ tại 7 địa phương, bao gồm Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ, Quảng Ngãi, Bà Rịa-Vũng Tàu và sẽ chính thức sử dụng rộng rãi trên toàn quốc từ 1 tháng 12 năm 2015.

Theo đánh giá của một số chuyên gia, chương trình xăng sinh học của Chính phủ khi đi vào hoạt động sẽ làm cho cầu sản tăng, từ đó tạo ra cạnh tranh nguyên liệu giữa các nhà máy sản xuất cồn và sản xuất tinh bột. Cầu tăng trong bối cảnh sản xuất vẫn chủ yếu theo hình thức quảng canh có dẫn đến việc mở rộng các diện tích trồng sắn mới, và điều này sẽ tác động tiêu cực trực tiếp đến tài nguyên rừng.

6. Phát triển sắn và bảo vệ rừng

6.1. Nguồn gốc đất của diện tích sắn mở rộng

Nguồn đất dành cho mở rộng diện tích sắn bao gồm: (i) Đất rừng, hiện đang quản lý bởi các đơn vị chủ rừng của nhà nước, (ii) đất rừng do xã quản lý, (iii) đất nương rẫy cũ của các hộ, và (iv) đất chuyển đổi mục đích, từ các loại cây trồng khác.

Đất rừng hiện đang quản lý bởi chủ rừng Nhà nước: là một trong 2 nguồn quỹ đất quan trọng nhất được sử dụng để mở rộng diện tích sắn trong thời gian vừa qua. Khi nhu cầu sắn nguyên liệu đầu vào của các nhà máy chế biến lớn và mạng lưới tư thương thu mua củ sắn được hình thành và trải rộng, nhiều hộ dân, bao gồm nhiều hộ nghèo sống gần rừng tiến hành chuyển đổi một số diện tích rừng nằm dưới sự quản lý của các cơ quan lâm nghiệp Nhà nước sang trồng sắn. Với sự tham gia của nhiều hộ nghèo, các nhà quản lý ở một số địa phương rất khó khăn, thậm chí không thể kiểm soát việc mở rộng diện tích. Hộp 1 là một ví dụ.

Hộp 1. Chuyển đổi rừng sang trồng sắn ở huyện Kon Plong, Kon Tum

Từ năm 2009, với lợi thế tiếp cận thuận lợi với các cảng nước sâu dọc khu vực vùng ven biển miền Trung nhiều nhà máy chế biến tinh bột sắn đã mọc lên ở Quảng Ngãi và Kon Tum. Nhu cầu nguyên liệu đầu vào của các nhà máy này đã tác động trực tiếp đến tài nguyên rừng tại huyện Kon Plong (và một số địa bàn khác). Một số diện tích rừng thuộc sự quản lý của Công ty Lâm nghiệp Măng La và Ban quản lý rừng phòng hộ Thạch Nham nằm gần Quốc lộ 24 và đường Đông Trường Sơn, thuận tiện cho việc vận chuyển sắn khi thu hoạch đã được chuyển đổi bởi hàng trăm hộ gia đình nghèo M'Nâm và HRê. Mạng lưới tư thương thu mua sản phẩm hoạt động trải rộng, thông qua việc cấp giống, phân bón và tín dụng cho các hộ trồng sắn. Sắn trồng ra bởi các hộ gia đình được thu mua bởi tư thương. Làn sóng chuyển đổi rừng sang trồng sắn đã gây ra mất rừng. Chính quyền địa phương và các đơn vị chủ rừng của Nhà nước rất khó khăn trong kiểm soát, mặc dù một số hộ dân đã bị phạt tù do phá rừng phòng hộ. Chuyển đổi rừng chỉ dừng lại vào cuối năm 2013 khi các diện tích rừng ở những nơi thuận lợi cho việc trồng sắn đã được chuyển đổi hết (Nguồn: nghiên cứu thực địa 2014).

Đất rừng xã quản lý: Là một trong 2 nguồn quỹ đất quan trọng nhất cho mở rộng diện tích sắn. Theo con số thống kê của các cơ quan quản lý, tổng diện tích đất lâm nghiệp do xã quản lý khoảng 2 triệu ha. Tuy nhiên, ở nhiều nơi Chính quyền địa phương không có đủ nguồn lực để quản lý phần diện tích này. Kết quả là một phần diện tích trong số này đã và đang được người dân sử dụng trồng sắn. Hộp 2 đưa ra một ví dụ

Hộp 2. Trồng rừng trên đất lâm nghiệp do xã quản lý tại Kon Tum

Po Hie (tên đã được thay đổi) là một xã nghèo thuộc huyện Kon Plong với trên 600 hộ M'Nâm. Xã được giao quản lý trên 3.000 ha đất lâm nghiệp, trong đó có một số diện tích rừng nằm xa khu dân cư; phần còn lại là các vùng rừng nằm gần Quốc lộ 24 nối Thành phố Kon Tum với Quảng Ngãi. Kể từ năm 2009 thị trường sắn phát triển sôi động đã dẫn đến việc “nhà nhà làm sắn, người người làm sắn” như lời nói của cán bộ phụ trách lâm nghiệp của xã. Với nguồn lực hạn chế, chính quyền xã “chịu, không thể hạn chế được người dân chuyển đổi rừng” Bên cạnh đó là tâm lý thông cảm với những người dân nghèo của chính quyền xã. Theo phó Chủ tịch xã: “Dân mình đói quá, trên 50% dân ở đây là hộ nghèo. Sắn là nguồn thu duy nhất của hộ. Mình mà cấm các hộ làm [sắn] thì hộ lấy gì mà ăn. Thôi thì nhắm mắt làm ngơ vậy. Mình cũng bảo với các trưởng thôn là nói các hộ làm kín kín một chút, chứ cứ làm bừa bãi huyện phê bình chết.” (Nguồn: nghiên cứu thực địa 2014)

Đất nương rẫy cũ của hộ: cũng là một trong những nguồn đất được các hộ sử dụng trong việc mở rộng diện tích trồng sắn. Trước kia, do thị trường sắn chưa phát triển, giá bán sắn thấp, người dân bỏ hóa các diện tích đất rẫy của mình sau một thời gian canh tác. Một số diện tích bỏ hóa đã trở thành rừng thứ sinh. Khi thị trường phát triển, sắn được giá, người dân quay lại trồng sắn vào các diện tích đất rẫy bỏ hóa, đặc biệt là các mảnh đất gần đường, thuận tiện cho giao thông. Sử dụng lại đất nương rẫy cũ để trồng sắn cũng gây tác động đến tài nguyên rừng.

Chuyển đổi diện tích từ các loại cây trồng khác sang trồng sắn cũng góp phần mở rộng diện tích sắn. Hình thức chuyển đổi này diễn ra với quy mô không lớn, ở một số địa phương nơi người dân có trình độ thâm canh sắn cao. Tây Ninh là một ví dụ điển hình. Khi sắn được giá, người dân nơi đây đã chuyển đổi một số diện tích trồng lúa và mía sang trồng sắn.¹⁷ Tuy nhiên so với phần diện tích chuyển đổi từ đất lâm nghiệp, diện tích sắn được chuyển từ các loại đất của cây trồng khác rất nhỏ.

6.2. Đói nghèo, phát triển sắn và bảo vệ rừng

Chủ yếu diện tích sắn mới được mở rộng trong những năm gần đây có nguồn gốc từ các diện tích rừng do chủ rừng Nhà nước và Chính quyền xã quản lý. Điều này có nghĩa rằng sự phát triển của ngành sắn có liên quan trực tiếp đến nguồn tài nguyên rừng.

Số liệu thống kê chỉ ra rằng diện tích sắn được mở rộng nhanh nhất các vùng nơi có tỉ lệ nghèo còn cao và nơi rừng tự nhiên còn nhiều. Mặc dù chỉ có 5 tỉnh, trong đó 1 tỉnh hầu như không có diện tích sắn, Tây Nguyên là vùng có diện tích trồng sắn mới cao nhất trong cả nước. Nếu tách riêng Lâm Đồng, là nơi diện tích sắn không đáng kể, tỉ lệ hộ nghèo của 4 tỉnh còn lại (Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông, Kon Tum) đều từ khoảng 12-19%, cao hơn 1,5 đến hơn 2 lần so với tỉ lệ hộ nghèo chung của cả nước (Bộ Lao động Thương binh và Xã Hội, 2014).¹⁸ Đặc biệt, trong 64 huyện nghèo (Theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP của Chính phủ) có 2 huyện của Kon Tum (Kon Plong và Tu Mơ Rông). Trong 30 huyện nghèo hưởng cơ chế theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP có 3 huyện của Kon Tum (Đắk Glei, Sa Thầy và Kon Rẫy) và 4 huyện của Gia Lai (K Bang, Kông Chro, Krông Pa và Ia Pa).¹⁹

So với các vùng 7 vùng khác trong cả nước, Tây Nguyên là địa bàn mà hầu hết diện tích đất rừng chưa được giao cho người dân mà hiện đang được quản lý bởi các công ty lâm nghiệp và các ban quản lý rừng.. Do nguồn quỹ đất canh tác và nguồn thu của các hộ hạn chế (Tô Xuân Phúc và cộng sự 2014), lợi ích kinh tế từ việc trồng sắn tạo động lực cho các hộ thực hiện việc chuyển đổi rừng sang sắn. Mặc dù hình thức chuyển đổi này là bất hợp pháp, nhiều hộ gia đình nhìn nhận đây là cơ hội lớn cho việc tạo nguồn thu, cải thiện sinh kế của hộ. Ở một số nơi, mặc dù chủ rừng và chính quyền địa phương rất quyết

¹⁷ Thông tin tham khảo thêm có thể tìm thấy tại các địa chỉ như: <http://www.ngoictung.com/en/news/detail/tay-ninh:-gia-san-tuoi-tang,-nguoi-trong-thu-lai-lon-2118.html>; http://wcag.mard.gov.vn/pages/news_detail.aspx?NewsId=21420; <http://www.baotayninh.vn/van-de-su-kien/he-qua-tu-viec-do-xo-trong-mi-61621.html>; <http://ttctrading.vn/news/detail/phu-yen-nong-dan-pha-mia-trong-san-110.html>

¹⁸ Quyết định 529/QĐ-LĐTBXH ngày 6 tháng 5 năm 2014 của Bộ LĐTBXH phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, cận nghèo năm 2013 cho thấy tỉ lệ hộ nghèo bình quân của cả nước là 7,8%. Tỉ lệ hộ nghèo tại Gia Lai là 17,23%, Đắk Lắk 12,26%, Đắk Nông 15,64% và Kon Tum 19,20%.

¹⁹ Xem chi tiết tại Quyết định 529/QĐ-LĐTBXH ngày 6 tháng 5 năm 2014 của Bộ LĐTBXH phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, cận nghèo năm 2013.

liệt trong việc giữ rừng, chuyển đổi rừng trồng sản vẫn tiếp tục diễn ra, với các biện pháp mạnh đã được áp dụng, bao gồm cả việc phạt tù đối với một số hộ chuyển đổi rừng phòng hộ trái phép. Tuy nhiên, những nỗ lực bảo vệ rừng vẫn chưa phát huy được hiệu quả cần thiết, thể hiện trên khía cạnh diện tích trồng sản vẫn tiếp tục gia tăng.

Khác với các loại cây hàng hóa khác, sản là cây có tính đặc thù, bởi sản là “cây của người nghèo” nói theo thuật ngữ của nhiều chuyên gia. Trồng sản không đòi hỏi vốn đầu tư như các cây hàng hóa khác, do vậy các hộ nghèo với nguồn lao động sản có và có nguồn quỹ đất thì có thể tham gia trồng sản. Mất rừng do mở rộng diện tích sản không còn là nguy cơ mà đã và đang hiện hữu. Tuy nhiên, nguyên nhân mất rừng do phát triển sản cũng có tính đặc thù so với các nguyên nhân khác²⁰ bởi sản không phải là các cây công nghiệp đòi hỏi vốn đầu tư lớn. Bảo vệ rừng thông qua việc hạn chế việc mở rộng diện tích sản trong bối cảnh không có nguồn hỗ trợ về sinh kế cho hộ nghèo có thể dẫn đến rủi ro làm cơ hội cải thiện sinh kế cho các hộ. Điều này có nghĩa là có thể phải có đánh đổi giữa bảo vệ rừng và phát triển sinh kế hộ, đặc biệt ở những địa bàn nơi nghèo đói vẫn còn tồn tại ở mức rất cao như các huyện thuộc vùng Tây Nguyên đã đề cập ở trên.

Tỉ lệ hộ nghèo cao là sức ép cho chính quyền địa phương. Tìm cách giúp người dân thoát nghèo là một trong những nhiệm vụ chính trị quan trọng của hệ thống Chính quyền. Nhìn chung, Chính quyền xã là cấp gần dân nhất và hiểu được hoàn cảnh thực tế của người dân. Ở một số nơi (xem Hộp 1) mặc dù biết rõ việc người dân chuyển đổi rừng sang trồng sản gây mất rừng là bất hợp pháp. Tuy nhiên, sản chính là cơ hội giúp người dân cải thiện sinh kế, giảm đói nghèo. Điều này đã làm chùn bước chính quyền xã trong thực hiện các biện pháp can thiệp quyết liệt nhằm giảm thiểu tình trạng chuyển đổi rừng sang trồng sản. Chính quyền một số địa phương đã “thầm lặng” chấp nhận việc đánh đổi một số diện tích rừng nhằm cải thiện sinh kế, giúp cho người dân giảm đói nghèo.

Thực thi lâm luật chưa hiệu quả, bao gồm cả việc chấp nhận đánh đổi một cách “thầm lặng” của chính quyền địa phương làm hạn chế hiệu quả của các cơ chế, chính sách nhằm kiểm soát việc mở rộng diện tích sản hiện nay. Ở nhiều địa phương, diện tích sản tăng hay giảm không nhất thiết phản ánh kết quả của chính sách và hiệu quả của việc thực thi các chính sách đó. “*Người dân sẽ nhìn vào nồi cơm của họ để quyết định*” phản ánh khía cạnh về tầm quan trọng của sản đối với sinh kế của hộ gia đình, đặc biệt là các hộ nghèo. Nói cách khác, các hộ dân nghèo khi không có sự lựa chọn về sinh kế thay thế, chính sách và các biện pháp mạnh, bao gồm cả hình thức phạt tù cũng vẫn sẽ không giúp chấm dứt hoàn toàn được việc người dân chuyển đổi rừng sang trồng sản. Chính sách và hệ thống thực thi chính sách ở các cấp không phải là động lực duy nhất quyết định cách thức và hiệu quả của sử dụng đất và tài nguyên rừng. Khó khăn về sinh kế của người dân và cơ hội thị trường cho các sản phẩm sản mang lại có thể sẽ là động lực chủ yếu quyết định đến các hình thức sử dụng đất thực tế tại địa phương, bao gồm cả việc chuyển đổi rừng sang trồng sản. Điều này cũng đã được các cơ quan thông tấn báo chí phản ánh nhiều. Nói cách khác, hiệu quả của công tác bảo vệ rừng không chỉ là chính sách và thực thi chính sách mà còn phụ thuộc

²⁰ Về các nguyên nhân chính dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam, xem chi tiết tại Đề xuất chuẩn bị sản sàng thực hiện REDD+ (http://www.vietnam-redd.org/Upload/Download/File/Viet_Nam_R-PP_Revised_18_Nov_2011_Viet_5414.pdf)

vào nhiều yếu tố khác, trong đó đặc biệt bao gồm thực trạng sinh kế của người dân và động lực của thị trường sản phẩm cây hàng hóa có sử dụng quỹ đất lâm nghiệp.

6.3. Phát triển sản và thực hiện REDD+

Việt Nam hiện đang tham gia Sáng kiến toàn cầu về REDD+, với mục tiêu giải quyết hiệu quả các nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng, từ đó góp phần giảm phát thải ở cấp quốc gia nói riêng và toàn cầu nói chung. Trong Đề xuất Sẵn sàng thực hiện REDD+ của Việt Nam²¹ Chính phủ đã xác định 4 nguyên nhân cơ bản làm mất rừng và suy thoái rừng, trong đó xác định việc chuyển đổi rừng sang cây nông nghiệp là nguyên nhân quan trọng nhất. Thực hiện REDD+ thành công đòi hỏi phải có những giải pháp hiệu quả nhằm hạn chế việc chuyển đổi rừng sang trồng cây hàng hóa. Các loại cây được đề cập thường là các cây công nghiệp có giá trị kinh tế cao như cà phê, cao su, điều. Đây cũng là những loại cây đòi hỏi đầu tư ban đầu lớn và thường không phù hợp với các hộ nghèo thiếu vốn đầu tư, hạn chế về trình độ sản xuất và lao động.

Đến nay, sản vẫn không được coi là một trong những nguyên nhân làm mất rừng và suy thoái rừng. Điều này không đồng nghĩa với việc mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam chỉ do các cây hàng hóa khác gây ra. Thông tin về mở rộng diện tích sản đặc biệt tại các tỉnh Tây Nguyên, nơi hầu hết các diện tích rừng vẫn còn đang được quản lý bởi các cơ quan lâm nghiệp của Nhà nước, là các minh chứng về tác động tiêu cực của phát triển thị trường sản và nguồn tài nguyên rừng. Động lực mở rộng thị trường các sản phẩm sản vẫn là rất lớn, với nguồn kim ngạch xuất khẩu các sản phẩm sản hàng năm đạt mức trên 1,1 tỉ USD. Đầu tư vào các nhà máy chế biến không đòi hỏi vốn lớn, công nghệ đơn giản cũng là những lợi thế trong việc mở rộng quy mô chế biến. Với các lợi thế này, một số ý kiến kiến nghị đưa diện tích trồng sản lên 650.000 – 700.000 ha, thay vì mức 560.000 ha như hiện nay, cho dù con số về diện tích hiện nay đã vượt quá trên 100.000 ha so với con số diện tích đã được Chính phủ đề ra. Những quan điểm khác biệt về diện tích sản, cộng với động lực của thị trường làm giảm hiệu quả nỗ lực của chính sách chế mở rộng diện tích sản.

1,2 triệu hộ dân, trong đó có nhiều hộ dân nghèo đang trực tiếp tham gia vào sản xuất sản (Nguyễn Minh Tiến 2014) cũng là một trở ngại cho các cơ quan quản lý trong việc hạn giảm diện tích trồng sản. Khi sản còn là đóng vai trò là nguồn sinh kế quan trọng của hộ, các chính sách nhằm giảm diện tích trồng sản sẽ khó có khả năng phát huy hiệu quả, bởi trong bối cảnh nguồn sinh kế thay thế không tồn tại người dân không thể ngồi chờ với cái bụng rỗng. Điều này lý giải tại sao một số biện pháp can thiệp mạnh của các cơ quan quản lý nhà nước, thậm chí bao gồm cả phạt tù lại không hiệu quả. Lợi ích kinh tế khi tham gia thị trường sẽ tạo động lực cho các hộ phát duy trì và mở rộng diện tích, nhằm cải thiện sinh kế và thoát nghèo. Với một số lượng lớn các hộ nghèo tham gia vào khâu sản xuất, cộng với việc Chính quyền ở một số địa phương nhìn nhận việc phát triển sản như là cơ hội cải thiện sinh kế cho các hộ nghèo tạo ra những khó khăn rất lớn cho các cơ quan quản lý trong việc giảm diện tích sản hiện nay.

Để thực hiện REDD+ hiệu quả, đặc biệt ở những nơi còn các diện tích rừng đang quản lý bởi các công ty lâm nghiệp và các ban quản lý rừng, nơi tỷ lệ hộ nghèo còn cao như vùng Tây Nguyên đòi hỏi các bên liên quan quan tâm một cách đúng mức đến sự phát triển của cây sản, và động lực của mối quan hệ

²¹ http://www.vietnam-redd.org/Upload/Download/File/Viet_Nam_R-PP_Revised_18_Nov_2011_Viet_5414.pdf

tương tác giữa phát triển sản và bảo vệ rừng. Thiết kế và thực hiện thành công REDD+ đòi hỏi cần có sự liên kết chặt chẽ giữa ngành lâm nghiệp và các ngành khác có liên quan, bao gồm cả ngành sản. Hiệp hội Sản thành lập năm 2013 có vai trò quan trọng trong việc kết nối các doanh nghiệp chế biến với ngành lâm nghiệp, đảm bảo các mối quan tâm của các bên được chia sẻ. Bên cạnh đó, thực hiện REDD+ cũng cần quan tâm đến việc tạo kết nối với các cơ sở nghiên cứu khoa học, bao gồm cả các trung tâm tạo giống sản, nhằm giới thiệu các giống sản mới cho người dân, góp phần đẩy nhanh năng suất trên một đơn vị diện tích, thay vì hình thức canh tác quảng canh chủ đạo như hiện nay. Tăng năng suất sản cũng cần có vai trò tích cực của công tác khuyến nông, nhằm nâng cao trình độ canh tác cho người dân. Đây là những khía cạnh mà các bên liên quan đến REDD+ cần quan tâm trong quá trình thiết kế và vận hành các hoạt động REDD+.

7. Kết luận

Báo cáo này thảo luận về mối quan hệ tương tác giữa 3 yếu tố. Yếu tố thứ nhất là các cơ chế, chính sách có liên quan đến sản xuất, chế biến, tiêu thụ các sản phẩm sản và hệ thống thực thi các cơ chế chính sách này. Yếu tố thứ hai là thị trường tiêu thụ các sản phẩm sản và động lực mở rộng của thị trường, đặc biệt là thị trường xuất khẩu. Yếu tố thứ ba là sinh kế của người dân, đặc biệt là những hộ dân nghèo miền núi, hiện đang trực tiếp tham gia khâu sản xuất. Báo cáo phân tích mối quan hệ giữa 3 yếu tố này trong bối cảnh Chính phủ Việt Nam đang có những cam kết và nỗ lực mạnh mẽ trong bảo vệ rừng tự nhiên.

Báo cáo chỉ ra rằng ngành sản vẫn đang trên đà phát triển, cả về phương diện diện tích lẫn quy mô chế biến. Điều này đã và đang gây ra những tác động tiêu cực đối với nguồn tài nguyên rừng. Xu hướng hiện nay cho thấy diện tích sản được mở rộng nhanh nhất ở những nơi rừng còn đang được quản lý bởi các cơ quan lâm nghiệp Nhà nước, nơi tỉ lệ hộ nghèo còn cao. Đến nay, các nỗ lực hạn chế mở rộng diện tích sản, thể hiện qua các cơ chế chính sách và bộ máy thực thi chính sách còn hạn chế về hiệu quả. Tại các địa phương, diện tích sản co hẹp hoặc mở rộng không hoàn toàn phụ thuộc vào các cơ chế chính sách và vận hành của bộ máy thực thi chính sách. Động lực của thị trường tiêu thụ sản và các sản phẩm sản và sức ép về sinh kế của người dân, đặc biệt là các hộ nghèo đóng vai trò quan trọng đến việc tăng, giảm diện tích của sản.

Giống như phát triển các loại cây hàng hóa khác như cao su hay cà phê, phát triển sản tạo nguy cơ mất rừng. Tuy nhiên, sản là cây có những nét đặc thù riêng so với các loại cây hàng hóa khác. Để đạt được mục tiêu giữ rừng, các chính sách và cơ chế cũng như các chương trình bảo vệ và làm giàu rừng như REDD+ không thể áp dụng giống như đối với các loại cây hàng hóa khác. Điều này đòi hỏi ngành lâm nghiệp cần dành sự quan tâm đúng mức đối với ngành sản. Nói cách khác, ngành sản 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 sống lệ thuộc vào rừng. Bỏ qua những yếu tố này trong thiết kế và vận hành các cơ chế chính sách nhằm bảo vệ rừng, bao gồm cả thiết kế và thực hiện REDD+ tiềm ẩn rủi ro trong việc đạt được những mục tiêu đề ra.

Tài liệu tham khảo

- AgroMonitor, 2015. Báo cáo thường niên ngành sắn và tinh bột sắn năm 2014 và triển vọng 2015. Hà Nội.
- Chỉ thị số 1140/CT-BNN-TT ngày 28 tháng 4 năm 2008 của Bộ NN & PTNT về việc phát triển cà phê, cao su, sắn bền vững trong thời gian tới
- Đình Văn Cường, 2014. Tình hình nghiên cứu chuyển giao giống, biện pháp canh tác sắn và định hướng nghiên cứu và phát triển sắn đến năm 2020. Bài trình bày tại Hội thảo Thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức, Buôn Mê Thuột ngày 18 tháng 7 năm 2014.
- Hall, Derek, 2011. Land grabs, land control, and Southeast Asian crop booms. *Journal of Peasant Studies*, DOI: 10.1080/03066150.2011.607706
- Nguyễn Minh Tiến, 2014. Báo cáo tổng quan ngành sắn. Bài trình bày tại Hội thảo Thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức, Buôn Mê Thuột ngày 18 tháng 7 năm 2014.
- Niên giám thống kê 2002, 2006, 2013 (Tổng cục Thống kê)
- Quyết định số 529/QĐ-LĐTBXH ngày 6 tháng 5 năm 2014 của Bộ LĐTBXH phê duyệt kết quả điều tra, rà soát hộ nghèo, hộ cận nghèo năm 2013
- Quyết định 62/2013/QĐ – TTg ngày 25 tháng 10 năm 2013 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác, liên kết sản xuất, gắn với tiêu thụ nông sản, xây dựng cánh đồng lớn
- Quyết định 124/QĐ-TTg ngày 2 tháng 2 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển sản xuất ngành nông nghiệp đến năm 2020 và tầm nhìn đến 2030
- Quyết định số 824/QĐ-BNN-TT ngày 16 tháng 4 năm 2012 về việc phê duyệt đề án phát triển ngành trồng trọt đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030
- Quyết định số 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 2025”
- Quyết định 53/2012/QĐ-TTg ngày 22 tháng 11 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành lộ trình áp dụng tỷ lệ phối trộn nhiên liệu sinh học với nhiên liệu truyền thống
- Salemink, Oscar. 2011. A view from the mountains: A critical history of lowlander-highlander relations in Vietnam. In *Upland transformations in vietnam*, T. Sikor, Nghiem P.T., J. Sowerwine and R Romm (eds.) NUS Press, Singapore.
- Sikor, Thomas, Phạm Thị Tường Vy. 2005. The dynamics of commoditization in a Vietnamese uplands village 1980 – 2000. *Journal of Agrarian Change*. DOI: 10.1111/j.1471-0366.2005.00106.x

Sikor, T., Nghiêp P.T, J. Sowerwien, J. Romm (eds.). 2011. Upland transformations in Vietnam. NUS Press, Singapore.

Tô Xuân Phúc & Sango Mahanty. 2014 Cassava connections: how new commodity networks are transforming Vietnam's uplands. Bài trình bày tại Hội thảo Vietnam Update 2014. Canberra, Úc.

Tô Xuân Phúc, Phan Đình Nhã, Lê Duy Khôi và Phạm Quang Tú. 2014. Mâu thuẫn đất đai giữa công ty lâm nghiệp và người dân địa phương. Forest Trends và CODE.

Trần Ngọc Yến, 2014. Xuất khẩu tinh bột sắn của Việt Nam – thực trạng và triển vọng. Bài trình bày tại Hội thảo Thường niên ngành sắn do Hiệp hội Sắn tổ chức, Buôn Mê Thuột ngày 18 tháng 7 năm 2014.

DRAFT