



---

# ĐÓNG CỦA RỪNG TỰ NHIÊN: HIỆU QUẢ THỰC HIỆN VÀ YÊU CẦU LUẬT HÓA?

*Biên bản hội thảo*

## Nhà tài trợ



Hà Nội, tháng 8/2017

**Báo cáo này tóm tắt các nội dung tham luận, thảo luận và khuyến nghị chính liên quan đến nội dung đóng cửa rừng tự nhiên tại Việt Nam.** Đây là kết quả của Hội thảo “Đóng cửa rừng tự nhiên: Hiệu quả thực hiện và yêu cầu luật hóa?” do Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) tổ chức ngày 10 tháng 08 năm 2017. Hơn 50 đại biểu, đại diện cho Vụ Nông nghiệp – Nông thôn (Ban Kinh tế Trung ương), Ban chỉ đạo Tây Nguyên, các Vụ trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp (Vụ Bảo tồn Thiên nhiên, Vụ Khoa học Công nghệ và Hợp tác Quốc tế, Vụ Kế hoạch – Tài chính, Vụ Quản lý Sản xuất Lâm nghiệp, Quỹ Bảo vệ Phát triển rừng Việt Nam), Cục Bảo tồn Đa dạng sinh học (Tổng cục Môi trường), đại diện Sở NN&PTNT, chi cục kiểm lâm và Quỹ BVPTR các tỉnh Thừa Thiên Huế, Đắk Lăk, Hà Tĩnh, Lào Cai, Gia Lai, đại diện các công ty lâm nghiệp, các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế, cùng nhiều chuyên gia trong lĩnh vực lâm nghiệp và cơ quan báo chí truyền thông đã tham dự Hội thảo này.

*Tổng hợp và biên soạn:* Nguyễn Hải Vân, Lê Hà Thu và Nguyễn Minh Phương, Phòng Nghiên cứu Chính sách, Trung tâm Con người và Thiên nhiên.

## **Giới thiệu**

Tại nhiều quốc gia trên thế giới (FAO, 2001<sup>1</sup>), các chỉ thị cấm khai thác gỗ một phần hoặc toàn bộ rừng tự nhiên (hay còn gọi là *đóng cửa rừng tự nhiên*) được coi là một công cụ chính sách cho công tác bảo vệ vốn rừng và quản lý rừng bền vững (QLRBV), nhất là khi quốc gia đó đang phải đổi mới với những cuộc “khủng hoảng trong lâm nghiệp”, hoạt động khai thác rừng được cho là không hiệu quả và nằm ngoài tầm kiểm soát.

Tại Việt Nam, năm 1993, Thủ tướng Chính phủ Võ Văn Kiệt đã ban hành lệnh cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên thông qua Chỉ thị 462-TTg ngày 11 tháng 09 năm 1993 về quản lý chặt chẽ việc khai thác, vận chuyển và xuất khẩu gỗ. Thời kỳ này, Việt Nam đang đổi mới với tình trạng tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc suy giảm nghiêm trọng, chỉ còn 27.8% vào những năm đầu 1990<sup>2</sup>. Vì thế, với chỉ thị trên, Thủ tướng Chính phủ lệnh “*đóng ngay cửa rừng đối với các loại rừng sau: rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng trên núi đá, rừng nghèo phải khoanh nuôi để xúc tiến tái sinh*” và “*Đối với rừng sản xuất kinh doanh được phép khai thác, cũng phải quy định chặt chẽ vị trí được khai thác của chủng loại gỗ, sản lượng gỗ, lâm sản lấy ra hàng năm*”. Yêu cầu các ngành và địa phương nghiêm túc tuân thủ chỉ thị trên tiếp tục được Thủ tướng nhắc lại tại Chỉ thị 52-TTg ngày 02 tháng 11 năm 1993 về một số chủ trương, biện pháp tiếp tục phát triển kinh tế - xã hội miền núi.

Đến năm 2003, trước tình trạng “chặt phá rừng và săn bắt động vật hoang dã ngày càng lan rộng, đặc biệt nghiêm trọng là vùng rừng nguyên sinh, rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn”, Thủ tướng Chính phủ Phan Văn Khải tiếp tục ban hành Chỉ thị số 12/2003/CT-TTg ngày 16 tháng 05 năm 2003 về tăng cường các biện pháp cấp bách để bảo vệ phát triển rừng (BVPTR), nhằm chấn chỉnh, khắc phục thiếu sót, yếu kém và lập lại trật tự kỷ cương trong công tác tổ chức quản lý bảo vệ rừng. Theo Chỉ thị này, Thủ tướng yêu cầu các địa phương “kiểm tra và cưỡng chế tất cả những người di dân tự do ra khỏi các vùng rừng nguyên sinh, rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn”, “chỉ đạo thu gom hết số gỗ rừng bị chặt phá khai thác trái phép và xử lý kịp thời theo quy định của pháp luật”, tổ chức kiểm lâm chốt giữ và bảo vệ chặt chẽ các khu rừng tự nhiên nơi có các tuyến đường đi qua; đồng thời lệnh Bộ NN-PTNTN chỉ đạo, xây dựng phương án “truy quét và ngăn chặn bằng được nạn lâm tặc, phá rừng trong năm 2003” và “từ năm 2003, hạn chế tối đa chỉ tiêu khai thác gỗ rừng tự nhiên, chủ yếu khai thác phục vụ các nhu cầu sản xuất hàng thủ công mỹ nghệ xuất khẩu và cho việc phòng chống thiên tai”. Đến năm 2006, Chỉ thị số 08/2006/CT-TTg ngày 08 tháng 03 năm 2006, với nội dung tương tự như Chỉ thị 12/2003/CT-TT cũng được Thủ tướng chính phủ ban hành nhằm tăng cường các biện pháp cấp bách, ngăn chặn tình trạng chặt phá, đốt rừng, khai thác rừng trái phép.

Đến năm 2014, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2242/QĐ-TTg ngày 11/12/2014 phê duyệt đề án tăng cường công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai

<sup>1</sup> Partick, D. et al., 2001. *Forests out of bounds: Impacts and effectiveness of logging bans in natural forests in Asia-Pacific*. Asia-Pacific Forestry Commission. FAO, Bangkok, Thailand.

<sup>2</sup> Pham, T.T, Moira,M., Nguyen, T.H., Nguyen, H.T & Vu, T.H, 2012. *The context of REDD+ in Vietnam: Drivers, agents and institutions*. CIFOR. Bogor, Indonesia.

đoạn 2014-2020 nhằm “quản lý chặt chẽ việc khai thác gỗ rừng tự nhiên, hạn chế tình trạng khai thác gỗ trái pháp luật, bảo vệ tốt diện tích rừng tự nhiên hiện có, góp phần chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường” (mục tiêu chung); và “nâng cao chất lượng rừng tự nhiên, sau năm 2020 sẽ tạo được những khu rừng sản xuất có chất lượng tốt đủ điều kiện khai thác bền vững, nhằm đáp ứng nhu cầu gỗ rừng tự nhiên cho tiêu dùng trong nước và từng bước thay thế gỗ nhập khẩu”. Với mục tiêu đó, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu thực hiện giải pháp “dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên trên phạm vi cả nước” (trừ 02 khu vực được phê duyệt phương án, cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững quốc tế, là Công ty lâm nghiệp Đăk Tô, Kon Tum và Công ty Long Đại, Quảng Bình) và khai thác tận dụng trên diện tích rừng sản xuất Nhà nước giao cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn. Quyết tâm dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên tại các lâm trường, công ty lâm nghiệp tiếp tục được Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng khẳng định tại Phiên họp thường kỳ tháng 07 năm 2015 với tuyên bố “Tôi yêu cầu dứt khoát đóng cửa rừng”.

Ngày 22/7/2016 Văn phòng Chính phủ đã ban hành Thông báo số 191/TB-VPCP về kết luận của Thủ tướng Chính phủ [Nguyễn Xuân Phúc] tại Hội nghị về các giải pháp khôi phục rừng bền vững vùng Tây Nguyên nhằm ứng phó với BĐKH giai đoạn 2016-2020. Thông báo này nêu rõ, yêu cầu các tỉnh Tây Nguyên thực hiện các nhiệm vụ: (i) Thực hiện nghiêm chủ trương dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên theo Kết luận số 97-KL/TW ngày 09/5/2014 của Bộ Chính trị và từ nay thực hiện nghiêm túc đóng cửa rừng tự nhiên; (ii) Không chuyển mục đích sử dụng 2,25 triệu hécta rừng tự nhiên hiện còn sang mục đích khác, kể cả các dự án, công trình đã được phê duyệt nhưng chưa triển khai (trừ các dự án phục vụ quốc phòng, an ninh đặc biệt phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt); và (iii) Không chuyển đổi rừng tự nhiên nghèo sang trồng cây công nghiệp. Chủ trương nói trên sau đó được chỉ đạo mở rộng áp dụng trên phạm vi cả nước, thể hiện tại Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban Bí thư về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng với yêu cầu “dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên trên phạm vi cả nước; nâng cao hiệu quả kinh tế, xã hội, môi trường đối với rừng sản xuất; ngăn chặn kịp thời, hiệu quả tình trạng suy thoái rừng.”

Gần đây, những quy định liên quan đến đóng, mở cửa rừng tự nhiên cũng đang được nghiên cứu và đưa vào các dự thảo mới nhất của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng sửa đổi (Phiên bản 5.1 và 6.1). Có thể thấy, trải qua quá trình lịch sử gần ba thập kỷ, “đóng cửa rừng tự nhiên” được nhìn nhận một cách thấu đáo hơn, không còn là một chỉ thị mang tính chất định hướng mà đã tiến tới luật hóa trong văn bản có hiệu lực cao nhất của ngành lâm nghiệp. Điều này thể hiện sự quan tâm cũng như quyết tâm của Chính phủ Việt Nam mong muốn chấm dứt nạn phá rừng và bảo vệ vốn rừng tự nhiên còn lại của quốc gia.

## Mục tiêu hội thảo

Là một thuật ngữ không mới nhưng lần đầu được xem xét đưa vào dự thảo Luật. Do đó, vẫn còn rất nhiều băn khoăn xung quanh nội hàm khái niệm “đóng cửa rừng”. Sẽ rất khó khăn cho quá trình thực hiện cũng như đánh giá mức độ thành công của chính sách này nếu những

mục tiêu về bảo tồn hay quản lý rừng bền vững hay các nguyên tắc, tổ chức thực hiện đóng cửa rừng tự nhiên không được xác định và quy định cụ thể. Để tìm kiếm lời giải cho những băn khoăn kể trên, Trung tâm Con người và Thiên nhiên thông qua hội thảo “Đóng cửa rừng tự nhiên ở Việt Nam: Hiệu quả thực hiện và yêu cầu luật hóa?” với mong muốn các tổ chức, cá nhân quan tâm cùng:

- Nhìn nhận lại lịch sử đóng cửa rừng tự nhiên tại Việt Nam trong ba thập kỷ qua: Bối cảnh ra đời, ý nghĩa và đưa ra một số bình luận về hiệu quả, tác động của chính sách này trong thực tế
- Rà soát và đánh giá nội dung “đóng cửa rừng tự nhiên”: Định nghĩa và các điều khoản liên quan trong dự thảo Luật BV&PTR sửa đổi (bản 6.1) nhằm đảm bảo khái niệm này sẽ giúp Việt Nam đạt được mục tiêu chấm dứt tình trạng phá rừng trái phép, bảo tồn và quản lý rừng bền vững trong tương lai;
- Tổng hợp các đề xuất, góp ý liên quan đến nội dung “Đóng cửa rừng tự nhiên” gửi Ban soạn thảo và các cơ quan Quốc hội nhằm điều chỉnh, hoàn thiện dự thảo Luật BVPTTR sửa đổi.

## **Thời gian và Địa điểm**

- Thời gian: 8:00 – 12:00, thứ Năm, ngày 10 tháng 08 năm 2017
- Địa điểm: Khách sạn Delight, 93 Đội Cấn, Ba Đình, Hà Nội

## Chương trình hội thảo

Thời gian	Nội dung - hoạt động
8:00 – 8.30	<b>Đóng tiếp và đăng ký đại biểu</b> <i>Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)</i>
8.30 – 8.45	Phát biểu khai mạc và trình bày đề dẫn hội thảo <i>Ông Nguyễn Việt Dũng, Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature)</i>
8.45 – 9.15	<b>Nhìn lại lịch sử đóng cửa rừng tự nhiên tại Việt Nam</b> <i>GS.TS. Nguyễn Ngọc Lung, Viện Quản lý Rừng Bền vững và Chứng chỉ rừng</i>
9.15 – 9.45	<b>Đóng cửa rừng tự nhiên: Một số nhận định ban đầu về hiệu quả và tác động</b> <i>TS. Ngô Trí Dũng, Viện Tài nguyên và Môi trường, Đại học Huế</i>
9.45 – 10.00	<b>Giải lao</b>
	<b>Thảo luận chung về các câu hỏi:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>Khái niệm, nội hàm: nên hiểu thế nào là đóng cửa rừng tự nhiên?</li><li>Nhận định, thảo luận về tác động: Dựa trên kinh nghiệm QLBV PTR trước đây và bối cảnh hiện tại, những tác động của “đóng cửa rừng tự nhiên” đến hệ thống chính sách, pháp luật; thể chế quản lý; thực hành QLBVR và hoạt động chung của ngành lâm nghiệp cũng như đời sống môi trường – xã hội;</li><li>Có nên luật hóa “đóng cửa rừng tự nhiên”?</li></ul>
10.00 – 11:45	<i>Toàn thể đại biểu</i>
11.45 – 12.00	<b>Tóm tắt kết quả Hội thảo</b> PanNature
12.00 – 13.30	<b>Nghỉ ăn trưa</b>
13.30 – 17.00	<b>Tổng hợp, soạn thảo biên bản góp ý dự thảo Luật BVPTR sửa đổi gửi Ban soạn thảo</b> PanNature

## Nhìn lại lịch sử đóng cửa rừng tự nhiên tại Việt Nam

GS.TS. Nguyễn Ngọc Lung, Viện Quản lý Rừng bền vững và Chứng chỉ rừng

Rừng tự nhiên (RTN) là loại rừng được tạo bởi các điều kiện tự nhiên, hay điều kiện sinh thái. Các điều kiện này không chỉ tác động sau khi đã có rừng mà còn tạo nên rừng. Hơn thế nữa, rừng còn được cấu thành bởi nhiều thành phần. Đó là thực vật, động vật, các tầng cây leo, tầng thảo mộc, đất đá, địa hình, độ dốc,... Căn cứ sự khác biệt về điều kiện sinh thái, GS.TSKH Thái Văn Trừng đã phân chia thành 17 loại rừng tự nhiên khác nhau. Tuy nhiên, do tính phức tạp khi triển khai trong thực tế mà cách thức phân loại áp dụng hiện nay đơn giản hơn, chủ yếu dựa vào trữ lượng gỗ và lượng khai thác. Theo đó, rừng nguyên sinh được xếp vào loại 4, rừng bị chặt phá xếp vào loại 3, rừng trồng tái sinh là rừng loại 2, và loại đã bị khai thác cạn kiệt (đất trống, đồi núi trọc) thì xếp vào loại 1. Khi áp dụng cách thức phân loại này, có thể thấy 90% diện tích rừng Việt Nam là rừng loại 3. Từ đặc điểm hay điều kiện sinh thái, *đóng cửa rừng tự nhiên*, có thể được hiểu là giải pháp bảo vệ, không cho tác động vào các thành phần cấu thành rừng, cụ thể là lớp cây lập quần nhưng vẫn được khai thác các lâm sản ngoài gỗ (song, mây, măng, mộc nhĩ...)

Khái niệm về đóng cửa rừng tự nhiên được áp dụng tại Việt Nam từ thời Pháp thuộc và tiếp tục được sử dụng cho đến nay. Có hai kiểu đóng cửa rừng chính:

*Thứ nhất, không khai thác chính gỗ rừng tự nhiên*, là hình thức cấm khai thác và đóng cửa rừng vĩnh viễn. Các khu vực này còn được gọi là các khu rừng cấm. Cúc Phương là khu rừng cấm đầu tiên được thành lập vào năm 1962. Đến khi có Pháp lệnh về bảo vệ rừng năm 1972 (sau đó là Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 1991), rừng cấm Cúc Phương được đổi tên thành Vườn Quốc Gia (VQG).

*Thứ hai, đóng cửa rừng theo chu kỳ khai thác chọn*. Đây thường là những khu vực sau khi đã khai thác hết những cây lớn có diện tích trên 40 cm, cần phải đóng cửa rừng trong một chu kỳ (có khi khoảng 30 năm) để phục hồi và tạo điều kiện cho các cây có đường kính dưới 40 cm phát triển. Hình thức này còn được gọi là biện pháp tạm dừng khai thác, hay *đóng cửa rừng tạm thời*, là giải pháp lâm sinh giúp trẻ hóa rừng. Tùy thuộc vào từng loại rừng để quyết định chu kỳ đóng cửa rừng. Ví dụ, rừng lim thì chu kỳ khoảng 30-40 năm, đối với những cây phát triển nhanh thì khoảng 20-25 năm và tùy thuộc vào thiết kế cây trồng của chủ rừng để xác định chu kỳ khai thác. Các hoạt động khai thác trong khu vực này cần được cấp phép và tuân thủ đúng theo quy trình. Căn cứ trên giấy phép xin khai thác, Tổng cục Lâm nghiệp ủy quyền cho Tỉnh (cụ thể là Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) mở cửa rừng, đơn vị kiểm lâm sẽ căn cứ vào bản phê duyệt thiết kế và giấy phép mở cửa rừng để giám sát và xác nhận khôi lượng gỗ thực tế mà đơn vị được cấp phép khai thác.

Sau năm 1945, diện tích rừng tự nhiên của Việt Nam là 14,3 triệu ha và chưa có rừng trồng. Đến năm 1990, diện tích rừng tự nhiên chỉ còn lại 8,43 triệu ha rừng tự nhiên và 0,745 ha rừng trồng. Diện tích rừng tự nhiên tăng trở lại vào năm 2015, đạt 10,175 triệu ha và rừng trồng đạt 3,88 triệu ha.

Có thể thấy, giai đoạn năm 1975 – 1990, độ che phủ rừng Việt Nam ở mức rất thấp, bởi giai đoạn này chưa có luật quy định về bảo vệ rừng cùng với sự quản lý yếu kém. Đáng chú ý, năm 1992 là năm ghi nhận độ che phủ rừng ở mức thấp nhất trong lịch sử tính cho đến nay. Tại thời điểm đó, ngành Lâm nghiệp đã có những báo cáo cho Quốc hội rằng không đủ sức đảm bảo môi trường phát triển bền vững cho đất nước, độ che phủ rừng ở mức thấp và suy thoái nghiêm trọng về chất lượng rừng. Đây là bối cảnh Đề án 327 – phục hồi rừng, phủ xanh đất trống, đồi núi trọc, hướng đến đóng cửa rừng tự nhiên được ra đời; và sau đó là Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (hay chương trình 661). Với ý nghĩa rằng, rừng tự nhiên là rừng cung cấp gỗ chủ yếu cho nhu cầu dân dụng và xuất khẩu. Thúc đẩy rừng trồng phát triển sẽ giúp giảm sức ép lên khai thác rừng tự nhiên và có thể đáp ứng nhu cầu sử dụng.

Sau nhiều thập kỷ, các chỉ thị đóng cửa rừng tự nhiên tiếp tục được ban hành, nhất là khi tình trạng khai thác gỗ ồ ạt, không kiểm soát được xảy ra. Qua các nhiệm kỳ thủ tướng gần đây, như Thủ tướng Võ Văn Kiệt, thủ tướng Phan Văn Khải, thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng và đến nay là Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc, các chỉ thị liên quan đến đóng cửa rừng tiếp tục được ban hành. Tuy nhiên, bản chất của những lần đóng cửa rừng này lại khác nhau, bao gồm cả hai loại đóng cửa rừng đã được nói ở phần trên.

Năm 2017, nội dung đóng cửa rừng tự nhiên đang được xem xét đưa vào dự thảo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng sửa đổi. Đây là nội dung không mới, nhưng lần đầu tiên, khái niệm này được luật hóa. Do đó, đòi hỏi những cách phân tích và nhìn nhận một cách thấu đáo hơn về những nội dung liên quan đến khái niệm, ý nghĩa và dự báo những tác động của đóng/mở cửa rừng tự nhiên đối với quyền sở hữu rừng của các chủ rừng, quyền hưởng lợi cũng như những tác động môi trường – xã hội khác.

# **Đóng cửa rừng tự nhiên: Một số nhận định ban đầu về hiệu quả và tác động**

TS. Ngô Trí Dũng, Viện Tài nguyên Môi trường, Đại học Huế

Dựa vào những đánh giá, rà soát thực hiện “cấm khai thác rừng tự nhiên” tại một số quốc gia, trong đó có Việt Nam, TS. Ngô Trí Dũng nhấn mạnh rằng, đóng cửa rừng tự nhiên sẽ gây ra những tác động đa chiều, cả tiêu cực và tích cực, liên quan đến các khía cạnh như: bảo tồn thiên nhiên, khai thác và kinh tế lâm nghiệp, sinh kế cộng đồng, quản trị rừng hay hiệu quả giảm thiểu rủi ro thiên tai. Trong dự thảo Luật BVPTR, khi khái niệm “đóng, mở cửa rừng tự nhiên” được xem xét luật hóa, cần thiết phải thực hiện các đánh giá tác động tiềm ẩn một cách đầy đủ trước khi ban hành chính sách. Đây cũng là căn cứ để xây dựng một chính sách có mục tiêu rõ ràng; một lộ trình chuẩn bị hay kế hoạch chuyển đổi thích ứng một cách khả thi cũng như cmột quy trình giám sát thực hiện nghiêm ngặt và chặt chẽ.

## **1. Bối cảnh chính sách**

Tài nguyên rừng của Việt Nam có sự biến động lớn, giảm liên tục từ năm 1943 – 1995, và có xu hướng tăng sau đó nhờ các chương trình phủ xanh đất trống đồi núi trọc như 327 và 661. Diện tích rừng tăng, chủ yếu là rừng trồng. Tuy nhiên, đây chỉ là sự gia tăng về lượng, còn chất lượng rừng thì hiện nay chưa có nghiên cứu, khảo sát thực tế đầy đủ.

Tây Nguyên là nơi rừng tự nhiên bị mất nhiều nhất, giai đoạn từ năm 1975 – 2013, khoảng 35.8% diện tích và tốc độ mất trung bình hàng năm 33.000 ha. Tính đến nay, độ che phủ rừng ở Tây Nguyên giảm mạnh từ 67% (1976) xuống còn 61% (1990), 54% (2000), 49.7% (2012) và hiện nay còn 46.01% theo số liệu công bố mới nhất. So sánh ánh vệ tinh giữa 2 thời điểm 1984 và 2016, cũng sẽ dễ dàng nhận ra những khoảng đất trống, đất nông nghiệp ngày càng lan rộng, thay thế cho các cánh rừng. Ngược lại so với rừng tự nhiên, từ năm 1999 – 2013, diện tích rừng trồng ở Việt Nam tăng rất nhanh. Tại Nghệ An, năm 1999, có khoảng 61.000 ha tăng lên 160.000 ha vào năm 2013. Vậy câu hỏi đặt ra là, việc tăng nhanh của diện tích rừng trồng có ảnh hưởng thế nào đến mất rừng tự nhiên hay không?

Đằng sau câu chuyện về đóng cửa rừng hay cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên chính là tình trạng phá rừng, mất rừng không kiểm soát. Đây được coi là một phản ứng chính sách có tính tức thời, muốn giải quyết dứt điểm, tuy nhiên cũng vì vậy mà sẽ có những tác động ngoại biên khác chưa được tính đến.

## **2. Cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên: Mục tiêu & thực tiễn**

Do thời gian ban hành ngắn mà các chỉ thị đóng cửa rừng có thể mâu thuẫn với các quy định, quy chế đã ban hành trước đó. Cụ thể, theo Quyết định 2242/QĐ-TTg ngày 11 tháng 12 năm 2014 phê duyệt Đề án Tăng cường Công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2014-2020, ngoại trừ 2 công ty Đắk Tô và Trường Sơn được phép khai thác bởi đã có chứng chỉ rừng bền vững (FSC), còn lại dừng khai thác gỗ chính rừng tự nhiên trên toàn quốc chính thức năm 2014. Tuy nhiên, ngay sau đó, Quyết định 2810/QĐ-BNN-TCLN ngày 16 tháng 07 năm 2015 về Phê duyệt kế hoạch hành động về quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng giai

đoạn 2015-2020 lại nêu rõ đến năm 2020, Việt Nam sẽ có khoảng 150000 ha rừng tự nhiên được cấp phép và khai thác bền vững theo FSC. Đây là kế hoạch, nên có thể khả thi hay không khả thi. Nhưng đã là kế hoạch đưa ra thì cần có lộ trình để thực hiện. Một loạt các công ty lâm nghiệp đầu tư kinh phí để lập hồ sơ và thực hiện quản lý và khai thác rừng bền vững theo FSC để có thể tiến hành tiếp tục khai thác trong tương lai. Tuy nhiên, đến năm 2016, theo kết luận sau buổi làm việc của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại Tây Nguyên năm 2016, một lần nữa, lại dừng khai thác rừng triệt để tại khu vực Tây Nguyên. Chỉ thị này khi đưa ra đã ảnh hưởng đến tính khả thi của việc thực hiện Quyết định 2810/QĐ-BNN-TCLN.

Ngoài mâu thuẫn về mặt chính sách thì *trong thực tế thực hiện và mục đích đóng cửa rừng cũng có những mâu thuẫn*. Mục đích của việc cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên nhằm kiểm soát gỗ khai thác bất hợp pháp và giảm thiểu suy thoái rừng, ngăn chặn chuyển đổi diện tích đất rừng tự nhiên sang mục đích sử dụng khác. Tuy nhiên trong thực tiễn, lượng gỗ khai thác bất hợp pháp vẫn tiếp tục gia tăng, không chỉ khai thác gỗ ở Việt Nam mà còn nhập từ Lào và Campuchia. Vấn đề suy thoái rừng tự nhiên cũng rất nghiêm trọng đã có nhiều nghiên cứu và được chứng minh thông qua các phân tích từ ánh viễn thám. Các quyết định chuyển đổi về rừng tự nhiên vẫn không giảm. Khung pháp lý liên quan hay phân cấp phân quyền trong quản lý rừng liên quan đến các quyết định chuyển đổi cũng không rõ ràng.

### **3. Các nguyên nhân chính dẫn đến chính sách “cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên”: Kinh nghiệm quốc tế và tại Việt Nam**

Theo báo cáo khảo sát của FAO về vấn đề chính sách cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên tại 06 quốc gia Châu Á – Thái Bình Dương, trong đó có Việt Nam, mỗi quốc gia có những nguyên nhân và bối cảnh đóng cửa rừng khác nhau:

- Với các quốc gia phát triển như New Zealand, nguyên nhân chính đóng cửa rừng là do áp lực bảo tồn cần phải giữ rừng tự nhiên để tránh làm suy giảm đa dạng sinh học của các loài sống trong đó.
- Đối với các quốc gia như Thái Lan, Philippine hay Trung Quốc, cấm khai thác rừng tự nhiên xuất phát từ bối cảnh thiên tai và lũ lụt xảy ra thường xuyên. Việc bảo vệ rừng là cấp bách nhằm hạn chế tần suất và tác động của các hiện tượng thời tiết cực đoan này.
- Nguyên nhân thứ ba dẫn tới các quyết định đóng cửa rừng là trường hợp khi rừng tự nhiên bị khai thác sai quy cách, không thể kiểm soát khiến một diện tích rừng lớn bị tàn phá trong thời gian ngắn. Ví dụ nhiều trường hợp, quy hoạch khai thác một khu vực rất nhỏ nhưng khi triển khai khai thác, lại dẫn đến những tác động biền biến mất rừng do khai thác bất hợp pháp và chuyển đổi rừng làm nông nghiệp trên diện tích lớn do khả năng tiếp cận đến các khu vực rừng trở nên dễ dàng hơn.
- Ở Việt Nam, nguyên nhân chính để cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên là để bảo vệ sinh kế cho người dân sống phụ thuộc vào rừng. Người dân sống dựa vào rừng, rừng càng bị khai thác nhiều, càng suy giảm về diện tích và chất lượng thì càng suy giảm đa dạng và các loại lâm sản liên quan.

- Một trong những ý nghĩa khác của cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên, ngoài giúp bảo vệ vốn rừng tự nhiên còn là vì giá trị của rừng trồng ngày càng được nhận thức rõ ràng hơn, nhất là khi thị trường sử dụng gỗ rừng trồng ngày càng phát triển, như ở Việt Nam, Trung Quốc và hay các loại lâm sản ngoài gỗ mang lại sinh kế gắn liền với một bộ phận dân cư (Sri Lanka).

#### **4. Các tác động chính của chính sách cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên**

Về bản chất, cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên chính là bài toán giữa lợi ích kinh tế đánh đổi với môi trường và ngược lại. Ở một số công ty lâm nghiệp ở Việt Nam hiện nay, với 20.000 ha rừng tự nhiên hiện chỉ thực hiện bảo vệ rừng và nhận hỗ trợ tương đương khoảng 200.000 VNĐ/ha/năm, sẽ không thể tương đương với lợi nhuận thu được từ khai thác gỗ như trước đây. Hơn thế nữa, quy mô ngành công nghiệp gỗ cũng sẽ giảm nếu quốc gia không có khả năng bù đắp lại lượng gỗ thiếu hụt do cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên. Với những quốc gia mạnh, có sự chuẩn bị đầy đủ về lộ trình hỗ trợ gỗ rừng trồng phát triển để thay thế thì gần như không chịu ảnh hưởng tiêu cực từ lệnh cấm này. Ngược lại, với những quốc gia khi kế hoạch trồng rừng của họ không khả thi, lộ trình chuẩn bị từ vốn, đất đai, tài nguyên... không theo kịp tiến trình đóng cửa rừng thì sẽ dẫn tới tình trạng thiếu hụt nguyên liệu. Nhiều khu vực, diện tích bảo vệ, bảo tồn có thể tăng lên theo quyết định đóng cửa rừng, nhưng áp lực phá rừng, sau đó có thể chuyển dịch sang các khu vực rừng tự nhiên khác, không được bảo tồn. Một khía cạnh tiêu cực cũng được đề cập đến, ví dụ đối với Việt Nam, nhu cầu nhập khẩu gỗ cung cấp cho ngành công nghiệp gỗ cũng là một vấn đề cần bàn. Việt Nam đóng cửa rừng trong một thời gian dài. Do đó, để duy trì ngành công nghiệp gỗ, có những thời điểm, tỷ lệ gỗ nhập khẩu của ngành chế biến gỗ VN chiếm tới 65%. Nhiều nghiên cứu cũng đã chỉ ra, Việt Nam có thể là một trong những nguyên nhân dẫn đến mất rừng tự nhiên tại Lào và Campuchia. Nói cách khác, chính sách đóng cửa rừng ở một quốc gia, còn có thể ảnh hưởng đến hoạt động thương mại gỗ khu vực và quốc tế. Bài học rút ra ở đây đó là, cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên không nên là một quyết định tức thời mà cần phải có lộ trình và phải có sự chuẩn bị đầy đủ để đáp ứng trong tình hình mới.

Quy trình ban hành các chỉ thị đóng cửa rừng có xu hướng phản ứng nhanh với hiện tượng (mất rừng) hơn là cân nhắc tác động một cách toàn diện (bảo tồn và phát triển bền vững). Với cách làm theo hướng đặt hàng và thực hiện trong khoảng thời gian ngắn liệu có đảm bảo được hàm lượng khoa học hay lường trước được hết các tác động của chính sách hay không? Đóng cửa rừng hoặc cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên khi ban hành thì liệu rằng Chính phủ đã lường trước hay tính đến tồn tại sống còn của các công ty lâm nghiệp dựa vào rừng hay tác động của sinh kế người dân và đặc biệt xét theo tổng thể bình quốc gia hay chưa? Và liệu đóng cửa rừng rồi thì rừng có thể tiếp tục bị mất? Đây là vấn đề cần tiếp tục cân nhắc và cần những dẫn liệu cụ thể.

Một tác động khác cũng đã xảy ra, đó là hiện tượng mất rừng càng gia tăng thay vì giảm bởi chưa tận dụng được “thời gian nghỉ” của rừng trong giai đoạn đóng cửa để cải cách các chính sách, phương án quản lý rừng bền vững. Theo nghiên cứu của FAO, nhiều quốc gia cũng đã

cố gắng tận dụng khoảng thời gian này để ban hành, đề xuất các chính sách mới hoặc phương án thích nghi, nhưng đa phần đều không hiệu quả.

Bên cạnh đó, bên cạnh khai thác gỗ, một trong những nguyên nhân gây mất rừng lớn nhất hiện nay là chuyển đổi đất rừng sang nông nghiệp. Do đó, việc thực hiện cấm khai thác gỗ đơn thuần gần như không giải quyết được nguyên nhân này mà thậm chí còn có thể tạo ra những tác động ngoại biên tiêu cực, chuyển dịch vùng bị tác động, không chỉ trong phạm vi một quốc gia mà còn trong khu vực vùng, quốc tế.

### **5. Một số dự báo về tác động của chỉ thị đóng cửa rừng tự nhiên**

*Về khía cạnh kinh tế*, đóng cửa rừng tự nhiên có thể tác động lên công nghiệp gỗ (nguồn cung, nhập khẩu, khả năng đáp ứng nhu cầu gỗ trong nước), tác động lên các ngành sản xuất – chế biến gỗ nói chung, hay cả những đối tượng chủ rừng như: công ty lâm nghiệp, cộng đồng và nhóm hộ hay các đối tượng có sinh kế phụ thuộc vào rừng. Cơ chế đền bù và hỗ trợ đối với các công ty doanh nghiệp có khai thác gỗ trước đây cũng là một khía cạnh cần xét đến.

*Về khía cạnh xã hội*, đóng cửa rừng tự nhiên có thể sẽ ảnh hưởng trước mắt tới thu nhập và việc làm trong các ngành sản xuất, chế biến lâm nghiệp (trước và sau lệnh cấm khai thác), sinh kế của cộng đồng phụ thuộc vào rừng, giao đất giao rừng gắn liền với quyền sử dụng rừng hay thậm chí cả mối quan hệ giữa các bên liên quan, như các công ty và người dân địa phương.

*Về khía cạnh môi trường*, đóng cửa rừng tự nhiên thường hướng tới mục tiêu bảo vệ vốn rừng, hạn chế khai thác trái phép và giảm diện tích rừng tự nhiên bị chuyển đổi; từ đó có thể bảo vệ các hệ sinh thái đặc thù và gia tăng khả năng cung cấp các dịch vụ môi trường đi kèm.

*Với quản trị rừng*, thực hiện chỉ thị đóng cửa rừng tự nhiên có thể thúc đẩy việc thi các chính sách về quản lý rừng bền vững, chứng chỉ rừng; thể hiện tuân thủ các cam kết quốc tế về sáng kiến, chương trình liên quan như CITES, FLEGt, REDD+ hay CBD, thực hiện các chính sách liên quan đến chi trả dịch vụ môi trường rừng cũng như thúc đẩy các chương trình, kế hoạch đào tạo và bố trí nhân lực cho ngành lâm nghiệp theo xu hướng mới (gỗ, dịch vụ, lâm sản ngoài gỗ để gia tăng giá trị từ rừng).

Các tác động về kinh tế như thế nào (cụ thể là tác động đến các công ty lâm nghiệp)?

- Tác động đến các ngành sản xuất, chế biến gỗ, các chủ rừng; cơ chế đền bù, hỗ trợ'
- Tác động đến xã hội cụ thể là đến lao động và việc làm, vấn đề giao đất, giao rừng và mối liên hệ giữa các bên liên quan (công ty lâm nghiệp và người dân địa phương);
- Đối với vấn đề môi trường: làm rõ hạn chế khai thác trái phép, giảm diện tích RTN và vấn đề quản trị rừng. Cách thức điều hành quản lý bảo vệ diện tích RTN như thế nào?
- Khả năng thực hiện các cam kết quốc tế về chống xuất, nhập khẩu gỗ lậu;
- Thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng; đào tạo, bố trí nhân lực theo xu hướng mới;

### **6. Tạm kết**

Từ kinh nghiệm quốc tế và kinh nghiệm thực hiện đóng cửa rừng tại Việt Nam trong những năm qua, để xây dựng các quy định liên quan đến đóng cửa rừng tự nhiên cần cân nhắc:

- (1) Chính sách muốn thực hiện hiệu quả thì cần phải đưa ra mục đích rõ ràng. Ví dụ, cần nêu rõ trong văn bản hay trong kế hoạch triển khai về lý do thực hiện đóng cửa rừng hay cấm khai thác rừng tự nhiên. Xác định mục tiêu rõ ràng thì hướng thực hiện cũng như giám sát thực hiện sẽ đạt được hiệu quả cao hơn.
- (2) Định nghĩa đóng cửa rừng tự nhiên chỉ nói đến cấm khai thác gỗ, bảo tồn rừng thì chưa đủ vì còn liên quan đến nhiều vấn đề khác (như đã trình bày ở trên);
- (3) Việc phân quyền cho các tỉnh trong quyết định đóng/mở cửa rừng cần phải được cân nhắc vì sẽ dẫn tới trường hợp lạm dụng bởi quyền lực chính trị;
- (4) Cần phải đảm bảo nhất quán trong việc thực hiện chính sách và có các đánh giá, rà soát các tác động tiềm ẩn trước khi ban hành chính sách cũng như có một lộ trình chuẩn bị và hỗ trợ chuyển đổi để bù đắp lại nguồn thu bị mất đi do thực hiện cấp khai thác rừng tự nhiên;
- (5) Quy định giám sát thực thi chính sách cần phải nghiêm ngặt và chặt chẽ.

## NỘI DUNG THẢO LUẬN

### 1. Ông Triệu Văn Hùng, Chủ tịch Hội Khoa học Kỹ thuật Lâm nghiệp Việt Nam

**Cần thiết phải thế chế hóa chính sách đóng cửa rừng tự nhiên nhưng cần thể chế hóa ở mức độ nào? Để trả lời câu hỏi này thì cần phải nhìn nhận lại định nghĩa cũng như các lý do phải thực hiện đóng cửa rừng tự nhiên.**

Hiện tại, nội dung “Quản lý rừng bền vững” đã bao hàm cả ý nghĩa của “đóng & mở cửa rừng”. Nếu thực hiện theo đúng nguyên tắc của quản lý rừng bền vững thì dù là rừng tự nhiên hay rừng trồng cũng đều sẽ phải thực hiện “đóng & mở cửa rừng”, nhưng sẽ ở các thời điểm khác nhau. Đối với rừng trồng, ba năm đầu chu kỳ khi rừng chưa kịp tán thì có thể mở cửa rừng. Nhưng khu rừng đã khép kín thì nên thực hiện đóng cửa rừng. Sau thời gian, tùy thuộc loại rừng, với rừng gỗ nhỏ thì 5 năm, gỗ lớn như lim, lát.. thì có thể 50-70 năm mới bắt đầu mở cửa rừng lại để khai thác. Trong thời gian đóng cửa rừng, các hoạt động chăm sóc, bảo vệ và quản lý rừng cần thiết phải được thực hiện. Nếu hiểu việc “đóng & mở cửa rừng” theo nghĩa như trên thì đây là nội dung cơ bản, thường được giảng dạy trong lâm học truyền thống tại các trường đại học.

Thời gian đóng và mở cửa rừng, do đó, cũng cần có quy trình kỹ thuật đúng theo chu kỳ phát triển các loại cây rừng khác nhau và phụ thuộc vào đặc điểm sinh thái của từng loại rừng. Rừng không chỉ là một loại tài nguyên, một loại tài sản mà còn là một nhà máy sản xuất để nâng cao giá trị của rừng. Các quá trình sản xuất này đòi hỏi **một thời gian chờ** và con người cần chấp nhận hạn chế tác động vào rừng trong thời gian chờ này.

Nhiều nhận định cho rằng, thực hiện đóng cửa rừng tự nhiên là do việc quản lý, bảo vệ rừng không hiệu quả? Tuy nhiên trên thực tế, nếu do không quản lý được nên cấm tác động vào rừng thì vô hình chung sẽ chuyển hiệu quả quản lý bảo vệ rừng từ thái cực này sang thái cực khác. Trên thực tế, việc khai thác trái phép, khai thác bừa bãi tài nguyên xảy ra ở nhiều nơi và không chỉ đối với tài nguyên rừng. Các loại hình khai thác trái phép tài nguyên khác như cát tặc, than thô phi cũng vẫn xảy ra. Do đó, nếu không quản lý được là cấm thì không thực sự hợp lý. Nói cách khác, câu chuyện “đóng-mở cửa rừng” không chỉ bởi vì lý do quản lý không hiệu quả mà còn bao hàm nhiều nội dung khác.

**Thuật ngữ “đóng - mở cửa rừng tự nhiên”** không phải mới, nhưng đây là một từ “dân dã” và chưa thể hiện đúng bản chất của vấn đề. Đóng cửa rừng không phải là đóng hoàn toàn, cấm khai thác, cấm tác động mà vẫn cần cho phép khai thác các loại lâm sản phụ, tận thu các loại sản phẩm từ rừng. Hơn nữa, trong các điều khoản trong các chương trình như Quản lý rừng, phát triển rừng... đều đã bao hàm được các nội dung tương tự như các biện pháp kỹ thuật cho đóng - mở cửa rừng. Chỉ cần thực hiện đúng theo các quy định này thì sẽ đảm bảo được quản lý rừng bền vững, hay nói cách khác là mục tiêu của “đóng - mở cửa rừng”. **Đo**

**đó, vẫn còn những băn khoăn về việc có cần thiết phải thêm nội dung về “đóng – mở cửa rừng” trong dự thảo Luật hay không?**

Mặt khác, **cũng cần lưu ý tới tác động ngoại biên của đóng cửa rừng tự nhiên**. Khi phân tích kỹ hơn, do mối quan hệ cung – cầu về gỗ hiện nay, nếu cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên, nguồn cung sẽ giảm trong khi nhu cầu sử dụng xã hội không thay đổi. Sự mất cân bằng cung cầu này sẽ đẩy giá thành các sản phẩm gỗ lên cao, thậm chí cao hơn giá trị thực của nó. Đây lại trở thành động lực cho lâm tặc khai thác gỗ trái phép bởi lợi nhuận thu được quá lớn. Nhận thức của người dân cũng như nhu cầu sử dụng gỗ không giảm, vô hình đã giúp tăng lợi nhuận và thúc đẩy khai thác gỗ trái phép từ rừng tự nhiên, không những không giảm mà còn có xu hướng tăng. Không chỉ trong phạm vi một quốc gia, khi nguồn cung từ Việt Nam hết, thị trường khai thác và mua bán gỗ sẽ chuyển sang các quốc gia lân cận, điển hình như Lào và Campuchia.

**Chi tiết về các nội dung trong Luật, một số góp ý như sau:**

- Điều 60 “Nguyên tắc đóng mở cửa rừng” còn quá ngắn và chưa đầy đủ; đồng thời nên gộp điểm 3 và 4 với nhau vì nếu đảm bảo công khai, minh bạch thì đã đảm bảo được quyền lợi của các bên liên quan. Nguyên tắc “thích ứng với BĐKH” trong điểm 1 cũng có thể bỏ bởi bản thân việc quản lý rừng bền vững cũng đã đóng vai trò trong thích ứng BĐKH.
- Điểm 4 Điều 61, nếu Chính phủ quy định chi tiết thì cần quy định cụ thể.
- Điều 62 quy định về cơ chế hỗ trợ cho các chủ rừng khi đóng cửa rừng: dễ hình thành nên cơ chế “xin-cho”, tạo điều kiện cho việc tham nhũng, tiêu cực.
- Các khái niệm trong Điều 2 của dự thảo Luật: “Khái niệm rừng tự nhiên mới bao gồm rừng có sẵn trong tự nhiên hoặc phục hồi bằng tái sinh tự nhiên”. Vậy các loại rừng tự nhiên đã bị khai thác kiệt, suy thoái, cạn kiệt, nhưng con người có tác động vào quá trình phục hồi rừng bằng cách điều chỉnh tổ thành loài, loại bỏ các loại không có ích, giữ lại các loài cây có ích thì nên có chủ rừng cụ thể do họ đã bỏ công sức để khôi phục lại rừng tự nhiên thì nên đưa vào loại nào? Nội dung định nghĩa này cũng liên quan mật thiết đến các quy định về quyền sở hữu và quyền sử dụng rừng (Điều 6).
- Điều 12 “Lâm sản là sản phẩm khai thác từ rừng gồm thực vật rừng, động vật rừng và các sinh vật rừng khác, bao gồm cả gỗ, lâm sản ngoài gỗ, sản phẩm gỗ, song, mây, tre, nứa đã chế biến” là chưa đầy đủ. Lâm sản phải bao gồm nguyên liệu thô và đã chế biến chứ không chỉ các loại đã chế biến.
- Tại Điều 20 và 21: “Đóng cửa rừng tự nhiên là dừng khai thác gỗ rừng sản xuất là rừng tự nhiên trong một thời gian nhất định theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”, “Mở cửa rừng tự nhiên là cho phép khai thác gỗ rừng tự nhiên trở lại bằng quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền”. Vậy cơ quan nhà nước có thẩm quyền là cơ quan nào?

- Ngoài ra tại điều 20, chỉ nói đến đóng cửa rừng sản xuất là rừng tự nhiên, trong khi với các loại rừng tự nhiên khác, như: rừng đặc dụng và rừng phòng hộ cũng đang bảo vệ nghiêm ngặt, hay “đóng cửa hoàn toàn”, hay cũng có những quy định cho phép khai thác trong rừng phòng hộ ở mức <20% không ảnh hưởng tới giá trị phòng hộ của rừng, lại không nằm trong phạm vi điều chỉnh của của định nghĩa đóng cửa rừng?
- Nội dung Điều 24 “*Cải tạo rừng tự nhiên là việc trồng lại rừng tự nhiên trên các khu rừng tự nhiên không có khả năng phục hồi*” chưa chặt chẽ. Các diện tích không có khả năng tự phục hồi thì thực hiện cải tạo là hợp lý. Nhưng có nhiều diện tích có khả năng phục hồi nhưng vẫn cần phải cải tạo nếu không sẽ không đáp ứng hiệu quả bởi nhiều diện tích chỉ có thể phục hồi được ở dạng trảng cỏ và cây bụi thứ sinh; do đó, cần can thiệp cải tạo để loại bỏ bớt cây bụi và trồng thêm các loài cây có giá trị.

## **2. Ông Lê Khắc Côi, Hội Chủ rừng Việt Nam**

Kinh nghiệm thực tiễn cho thấy, các đánh giá về tác động của chính sách “đóng cửa rừng tự nhiên” với kinh tế, xã hội và môi trường trong phần trình bày của TS. Ngô Trí Dũng là có căn cứ.

Việt Nam đã có thời kỳ đóng cửa rừng và cấm khai thác triệt để. Khi đó nhu cầu sử dụng gỗ không có xu hướng giảm, thậm chí còn tăng thêm trong khi nguồn cung bị cắt giảm đột ngột. Trong khi tại thời điểm đó, hoạt động nhập khẩu gỗ chưa có nhiều như hiện nay. Đây cũng là cơ hội mà nhiều đối tượng thực hiện khai thác gỗ trái phép để cung cấp cho thị trường. Khi chính sách cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên được ra đời, một loạt các lâm trường ngừng khai thác gỗ, thu nhập của họ theo đó cũng giảm đi. Các lâm trường ngừng hoạt động, cũng đồng nghĩa với việc, rừng còn còn của riêng ai, nhân viên lâm trường không còn vào rừng mà người ngoài thì vào rừng dễ dàng hơn. Nói cách khác, dù đóng cửa rừng nhưng rừng có khi lại không được bảo vệ tốt như thời kỳ chưa đóng cửa. Bên cạnh đó, lương cho công nhân lâm trường khi được phép khai thác gỗ vốn thấp, khi cấm khai thác gỗ thì nguồn thu nhập càng thấp trong khi nhu cầu về tiền phục vụ đời sống gia đình không thay đổi và cấp bách. Cho nên, mặc dù có mong muốn bảo vệ rừng, nhưng dưới áp lực về thu nhập, và sự dụ dỗ của lâm tặc, chính những người trước kia vốn bảo vệ rừng sẽ chuyển sang tiếp tay cho lâm tặc phá rừng do họ sẽ được đáp ứng các nhu cầu về kinh tế, không phải chịu trách nhiệm về hành vi khai thác trái pháp luật. Đây là những nguyên nhân chính tác động cộng hợp dẫn đến tình trạng mất rừng sau khi chính sách được ban hành.

Đóng cửa rừng có mục đích tốt nhưng có hậu quả vô cùng nguy hiểm do tính “mỳ ăn liền” của chính sách. Những chính sách như này, dù có giá trị chính trị trong một thời gian ngắn trước công chúng và hệ thống quản lý, nhưng lại không thể mang lại hiệu quả về mặt dài hạn. Để đảm bảo hiệu quả, trước khi xây dựng một chính sách, cần phải thực hiện các đánh giá tác

đóng, có giám sát thực hiện chính sách và kết quả giám sát cần được đưa vào để điều chỉnh, cải thiện chính sách.

Do đó, đề xuất bỏ Mục 5 – Đóng cửa rừng tự nhiên ra khỏi Luật BVPTR sửa đổi do việc đóng cửa rừng tự nhiên là một phần của quản lý rừng bền vững, và cần được quy định, bổ sung trong các phần nội dung khác của Luật thay vì là một mục riêng rẽ như hiện nay.

Khoản 1, điều 60 “Bảo đảm quản lý rừng bền vững” - Đóng cửa rừng là một giải pháp nhằm đảm bảo quản lý rừng bền vững. Do đó, đưa nguyên tắc này trong đóng cửa rừng tự nhiên là không phù hợp.

Điều 62, quy định về “Trách nhiệm của Nhà nước” khi đóng cửa rừng tự nhiên vô hình chung tạo điều kiện cho cơ chế “xin-cho” hình thành và tham nhũng phát triển.

### 3. Ông Đoàn Diễm, chuyên gia Lâm nghiệp

- Đóng cửa rừng tự nhiên trong văn bản pháp luật không phù hợp vì đây là từ đai chúng, trong phạm vi ngành lâm nghiệp nên thay bằng thuật ngữ “tạm dừng khai thác rừng tự nhiên”.
- Không nên đưa mục này vào trong Luật BVPT sửa đổi do “đóng cửa rừng tự nhiên” là một giải pháp tình thế, thể hiện sự yếu kém của ngành lâm nghiệp trong bảo vệ rừng. Trong các chương khác của dự thảo Luật cũng như các kế hoạch, nhiệm vụ của ngành lâm nghiệp đều khuyến khích quản lý rừng, khai thác rừng bền vững nên nếu nội dung đóng cửa rừng, cấm khai thác rừng được luật hóa sẽ gây ra nhiều mâu thuẫn.
- Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc đóng cửa rừng không mang lại hiệu quả quản lý bảo vệ rừng mà còn mang lại hiệu quả tiêu cực như đã đề cập trong báo cáo của FAO. Các tác động tiêu cực là do không có sự chuẩn bị tốt và không có các chính sách hỗ trợ hậu ban hành chính sách. Hiện nay Dự thảo Luật BVPTR sửa đổi cũng chưa đưa được các giải pháp hỗ trợ khả thi. Các địa phương hiện nay có ngân sách rất eo hẹp, khó có khả năng hỗ trợ chủ rừng sau khi đóng cửa rừng. Nếu có thì nguồn hỗ trợ và khoản tiền trợ cấp khá thấp, mức 200.000 – 300.000 đồng/ha/năm, không đủ để các chủ rừng và người dân sống được nhờ rừng. Do vậy, chính sách đóng cửa rừng tự nhiên sẽ khuyến khích việc khai thác gỗ lậu nếu không có các chính sách hỗ trợ, bồi thường sau đóng cửa rừng.
- Nếu thực hiện đóng cửa rừng thì cũng cần xác định rõ về thời gian và địa điểm thực hiện. Ví dụ: khu vực Tây Nguyên hiện nay cần thiết phải đóng cửa rừng. Các khu vực có hiệu quả bảo vệ và phát triển rừng tốt thì mở cửa rừng, nếu hiệu quả còn thấp thì tiếp tục đóng cửa rừng. Cách thức như vậy mới có thể khuyến khích bảo vệ rừng và

quản lý rừng bền vững. Nếu đóng cửa rừng trên toàn quốc thì chỉ khuyến khích khai thác rừng bất hợp pháp.

- Hiện tại chưa có nghiên cứu về tác động của đóng cửa rừng tự nhiên đối với người dân sở tại, đặc biệt là người dân miền núi để sống được khi đóng cửa rừng bởi đời sống của người dân phụ thuộc hoàn toàn vào rừng. Bên cạnh đó là các đối tượng hộ gia đình, cộng đồng nhân giao rừng sản xuất là rừng tự nhiên cũng là đối tượng chịu ảnh hưởng lớn từ chính sách này. Do đó, cần xem xét cách thức áp dụng đóng cửa rừng đối với các tổ chức, doanh nghiệp nhưng mở cửa cho người dân địa phương tại chỗ được phép vào rừng và khai thác bền vững tài nguyên rừng, tạo sinh kế cho người dân.

#### 4. Ông Trần Đức Thanh, Ban Chỉ đạo Tây Nguyên

**“Đóng cửa rừng” là một khái niệm, nhưng nội hàm của “đóng cửa rừng” là gì?** Về mặt khoa học có thể hiểu theo rất nhiều cách. Do đó, cần phải xem xét khái niệm này trong phạm vi Luật và dùng để điều chỉnh các hoạt động cụ thể trong thời gian Luật quy định.

Dựa vào nội dung đóng cửa rừng trong dự thảo Luật, có thể thấy, khái niệm đóng cửa rừng chưa thỏa đáng và còn nhiều mâu thuẫn. Ví dụ, khái niệm rừng “là hệ sinh thái gồm quần thể thực vật, động vật, vi sinh vật và các yếu tố khác”. Tuy nhiên, trong khái niệm “đóng cửa rừng” thì chỉ có nghĩa là “dừng khai thác gỗ”, chứ không phải là dừng khai thác tất cả các thành phần của rừng. Như vậy, khái niệm đóng cửa rừng không đồng nhất với khái niệm về rừng, và cũng chưa bao hàm được hết các yêu cầu quản lý rừng trong thực tiễn.

Mục tiêu đưa “Đóng cửa rừng tự nhiên” vào Luật là nhằm hướng tới nâng cao hiệu quả quản lý, bảo vệ rừng. Nhưng nếu chỉ đóng cửa, không khai thác gỗ, vậy còn nhiều lại rừng tre hay lâm sản ngoài gỗ trong rừng, nếu khai thác hết thì chỉ còn cây gỗ thì còn có thể gọi là rừng? Rừng nếu chỉ còn cây gỗ thì có thể đáp ứng được các chức năng sinh thái như giữ nước, bảo tồn động, thực vật, cảnh quan... hay không? Trên thực tế, việc phá rừng không chỉ dừng lại ở việc khai thác gỗ. Nhiều khu vực rừng đã không còn gỗ để khai thác. Nhiều địa phương, nguyên nhân chính gây mất rừng lại là để chuyển đổi đất rừng thành đất sản xuất, hủy hoại toàn bộ diện tích rừng. Do đó, nếu “đóng cửa rừng tự nhiên là ngừng khai thác gỗ” thì rõ ràng chưa phù hợp và không thể đảm bảo mục tiêu bảo vệ rừng.

Theo điều 60, đóng cửa rừng dựa trên nguyên tắc bảo tồn tài nguyên rừng và đa dạng sinh học, trong đó, tài nguyên rừng và đa dạng sinh học bao gồm cả các loài động vật, vi sinh vật và các yếu tố sinh thái chứ không chỉ cây gỗ.

Theo Nguyên tắc bảo vệ rừng tại Điều 60, đóng cửa rừng dựa trên nguyên tắc bảo tồn tài nguyên rừng và đa dạng sinh học, trong đó, tài nguyên rừng và đa dạng sinh học bao gồm cả các loài động thực vật, vi sinh vật và các yếu tố sinh thái chứ không chỉ cây gỗ. Như vậy, cần

phải mở rộng khái niệm “đóng cửa rừng” thành “đóng cửa rừng là việc ngưng tác động và làm tổn hại hệ sinh thái rừng, để bảo tồn hệ sinh thái rừng”.

**Việc luật hóa “đóng cửa rừng tự nhiên” là rất cần thiết** bởi nếu không đưa vào luật thì việc đóng – mở cửa rừng sẽ diễn ra tùy tiện về thời gian và địa điểm, tạo cơ hội phát triển cơ chế xin – cho, đặc biệt việc đóng – mở cửa rừng cho phát triển các dự án có tác động đến rừng. Như vậy, việc luật hóa “đóng cửa rừng tự nhiên” sẽ xác định một khung pháp lý cố định về thời gian và địa điểm được phép đóng – mở cửa rừng. Luật được thông qua bởi Quốc hội, nên mức điều chỉnh sẽ nghiêm ngặt hơn.

Điều 61, khoản 1 trong Dự thảo Luật rất dễ gây ra sự tùy tiện. Việc đóng cửa rừng rõ ràng gây ảnh hưởng tới lợi ích của chủ rừng thì nhà nước phải có chính sách, trách nhiệm đảm bảo quyền lợi và đền bù cho các chủ rừng. Thực tế tại Tây Nguyên cho thấy, sau Thông báo 191/2016/TB-VPCP của Thủ tướng, nhiều doanh nghiệp đã đầu tư 2 triệu USD để được cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững theo Nghị quyết 30 của Bộ Chính trị và Nghị định 118/2014/NĐ-CP để được khai thác và duy trì hoạt động kinh doanh. Doanh nghiệp phải hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, phải đóng thuế thu nhập doanh nghiệp và phải hoạch toán kinh doanh. Tuy nhiên, khi đóng cửa rừng, doanh nghiệp chỉ được hỗ trợ 200.000 đồng/ha/năm để bảo vệ rừng. Chi phí hỗ trợ này không thể bù đắp lại được những thiệt hại về kinh tế mà doanh nghiệp đã phải chịu. **Do vậy cần làm rõ trách nhiệm đảm bảo quyền lợi cho các chủ rừng khi thực hiện đóng cửa rừng.**

Quy định “Nhà nước hỗ trợ cho chủ rừng” còn rất chung chung do nhà nước có thể là Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, UBND, HĐND. Do đó, cần quy định rõ, điều 61 đã quy định Thủ tướng Chính phủ và Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định việc đóng, mở cửa rừng tự nhiên tùy thuộc vào phạm vi. Do đó, điều 62 cần phải làm rõ “Thủ tướng Chính phủ hoặc Chính phủ phải có chính sách đảm bảo quyền lợi cho chủ rừng có ảnh hưởng đến thu nhập do đóng cửa rừng do Thủ tướng quyết định” và “UBND tỉnh hoặc Chủ tịch UBND tỉnh phải có chính sách đảm bảo quyền lợi cho chủ rừng có ảnh hưởng đến thu nhập do đóng cửa rừng do Chủ tịch UBND tỉnh quyết định”. Trường hợp nào vượt thẩm quyền của Chính phủ thì trình Quốc hội.

## 5. Ông Trần Văn Hùng, GIZ

Đồng ý với ý kiến trước là nên để “đóng cửa rừng tự nhiên” nằm gọn trong “quản lý rừng bền vững”, vốn đã bao hàm cả khai thác, bảo tồn đa dạng sinh học, phòng hộ ven sông, ven suối. Do vậy, nếu trong Luật có cả chương về Quản lý rừng bền vững, cả chương về Phát triển rừng, sử dụng rừng, bảo vệ đa dạng sinh học và đóng cửa rừng tự nhiên thì sẽ rất khó hiểu. Đặc biệt, liên kết giữa các chương này hiện cũng không rõ. Đề xuất, gói gọn nội dung các chương trên trong Chương về Quản lý rừng bền vững. Nếu chủ rừng thực hiện quản lý rừng bền vững được thì được hưởng các quyền như pháp luật quy định, nếu không quản lý được rừng được thì bị tước chứng chỉ (đóng cửa rừng).

Hiện nay, khung chỉ số về quản lý rừng bền vững đã được xây dựng và lấy ý kiến. Do đó, các nội dung trong Luật sẽ không cần phải quy định cụ thể về “đóng – mở cửa rừng tự nhiên” cũng như các quy định về trách nhiệm liên quan.

Hiện tại, GIZ đang hỗ trợ TCLN đánh giá tác động chính sách đóng cửa rừng tự nhiên. Chương trình sẽ đánh giá các tác động kinh tế - xã hội - môi trường và các tác động đến từng chủ thể liên quan. Đặc biệt, tác động đến mục tiêu năm 2020, Việt Nam sẽ có 150.000 ha rừng tự nhiên được cấp chứng chỉ quốc tế về quản lý rừng bền vững. Nếu thực hiện đóng cửa rừng tự nhiên, các công ty lâm nghiệp có có rất nhiều rủi ro nếu triển khai chương trình cấp chứng chỉ rừng.

## 6. Ông Nguyễn Ngọc Lễ, Câu lạc bộ Lâm nghiệp Việt Nam

Trong khi đó việc cấm khai thác và quản lý rừng bền vững hoàn toàn mâu thuẫn với nhau. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy mỗi nước có phương pháp khai thác, quản lý rừng khác nhau tùy thuộc vào điều kiện từng nước nhưng ít khi cấm khai thác rừng. Trải qua 04 kỳ Thủ tướng từ Võ Văn Kiệt, Phan Văn Khải, Nguyễn Tấn Dũng, Nguyễn Xuân Phúc, Việt Nam chuyển từ cấm khai thác một phần đến cấm khai thác toàn diện rừng tự nhiên do tình trạng mất rừng ngày càng nghiêm trọng.

Việc mất rừng gây ảnh hưởng tới rất nhiều các ngành khác. Đối với các thiệt hại về kinh tế như Formosa làm ảnh hưởng tới sinh kế người dân phải đền bù 500 triệu USD, vậy đóng cửa rừng gây thiệt hại tới các chủ rừng, tới các công ty lâm nghiệp thì trách nhiệm đền bù thuộc về ai? Chưa kể, người dân có nhiều nhu cầu sử dụng gỗ nhỏ lẻ khác. Ví dụ, tỉnh Thừa Thiên Huế trước đây, bất kỳ cá nhân nào có mối quan hệ với Giám đốc Sở đều có thể xin khai thác 5-7 m<sup>3</sup> gỗ. Bắt đầu từ năm 1990, tỉnh Thừa Thiên Huế cấm hoàn toàn khai thác gỗ, trừ những người dân miền núi được khai thác gỗ phục vụ nhu cầu sử dụng tại chỗ chứ không được vận chuyển ra các khu vực khác. Chính sách này đã thành công với sự phối hợp nghiêm ngặt của lực lượng kiểm lâm. Rừng Thừa Thiên Huế giai đoạn 1990 cũng tăng 25.000 ha nhờ khoanh nuôi, tái sinh và phục hồi rừng.

Do vậy, việc cấm hoàn toàn khai thác gỗ từ rừng là rất khó khả thi khi người dân có nhu cầu khai thác gỗ rất lớn để làm nhà, nhu cầu sử dụng gỗ làm quan tài, v.v. hay các nhu cầu cung cấp gỗ cho ngành công nghiệp gỗ. Nếu Chính phủ không có chính sách cụ thể thì không thể xử lý được các vấn đề nói trên.

## 7. Ông Nguyễn Huy Lợi, Phó Giám đốc Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Hà Tĩnh

**Chủ trương Quản lý rừng bền vững là chủ trương rất xác đáng, tuy nhiên cách thức vận hành như thế nào để hiệu quả? Đề xuất thay thế thuật ngữ “đóng-mở cửa rừng” bằng thuật ngữ “tạm dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên”.**

Cần phải luật hóa chính sách “đóng cửa rừng tự nhiên”, tuy nhiên nếu chỉ gói gọn như nội dung trong Mục 5 Dự thảo 6.1 thì rất khó cho địa phương triển khai và cần thiết phải có thêm các thông tư, nghị định hướng dẫn.

Hiện tại, mặc dù chưa triển khai chính sách đóng cửa rừng tự nhiên nhưng địa phương đã gặp nhiều khúc mắc. Chỉ thị 1685/CT-TTg năm 2011 nghiêm cấm việc chuyển đổi, cải tạo nhưng đến nay vẫn chưa xử lý được. Gần đây, Ban Bí thư ra Chỉ thị 13-CT/TW đưa ra các yêu cầu chặt chẽ hơn, từ đó thì các Bộ và tỉnh có kế hoạch và giao cho Sở NN&PTNT phải có kế hoạch về tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Khoản tiền hỗ trợ 200.000 VNĐ/ha/năm năm 2016 vẫn chưa được quyết toán để có thể chi trả cho chủ rừng, tiền hỗ trợ năm 2017 mới đang được xây dựng kế hoạch và chưa được cấp kinh phí. Do đó, nguồn lực tài chính cho việc bảo vệ rừng rất hạn chế, gây khó khăn cho nhiều địa phương.

Hà Tĩnh là tỉnh tiên phong trong giao đất giao rừng. Tuy nhiên việc GĐGR lại vướng Điều 136 Luật Đất đai 2013 (không giao đất giao rừng cho hộ gia đình). Sau khi giao được lại vướng Chỉ thị 1685/CT-TTg năm 2011 và Chỉ thị 13-CT/TW, người dân được giao rừng chỉ được bảo vệ rừng mà không được tác động cũng không hưởng lợi được từ rừng. Do đó, cũng không có nguồn lực để bảo vệ rừng.

Việc đề cao quản lý rừng bền vững và chứng chỉ quản lý rừng bền vững chưa hoàn toàn hợp lý. Điển hình là Lâm trường Hương Sơn (trước là công ty lâm nghiệp) đã được cấp chứng chỉ rừng nhưng không khai thác. Lãnh đạo địa phương cũng đồng tình với phương án của công ty do phải tính đến hiệu quả bảo vệ rừng, nếu hiệu quả bảo vệ rừng không đạt được thì nhất thiết khai thác dù đã được cấp chứng chỉ.

## 8. Ông Trần Ngọc Thanh, Chi cục trưởng Quản lý chất lượng Nông lâm thủy sản

**Từ quan điểm địa phương (Đak Lak) thì nên luật hóa quy định “đóng cửa rừng tự nhiên” để tránh triển khai tùy tiện.** Kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy các nước đã luật hóa chính sách này. Nếu không luật hóa sẽ xảy ra nhiều vấn đề, nhưng khi luật hóa cần phải xem xét cách sử dụng từ ngữ phù hợp, đặc biệt là cần phải phù hợp với thông lệ quốc tế.

Kinh nghiệm tại CHLB Đức: trên một khu rừng thì có những thời điểm mở cửa rừng, có thời điểm đóng cửa rừng. Tương tự, có khu vực cần thiết phải đóng cửa rừng, có khu vực lại mở cửa rừng. Như vậy, **đi kèm theo quyết định đóng-mở cửa rừng thì cần phải có điều kiện, khi tình hình nào xảy ra thì cần đóng cửa rừng.** Nước Đức có diện tích và dân số tương đương với Việt Nam, độ che phủ rừng đạt 33% và nền lâm nghiệp phát triển. Pháp luật Đức quy định khi điều kiện nào xảy ra, ở một chừng mực nào đó thì mới ngừng khai thác, còn lại nhà nước quản lý rừng theo phương án điều chế. Nếu vi phạm phương án điều chế đến một mức nào đó thì mới có quyết định đình chỉ chứ không đóng-mở như ở Việt Nam. Đức có **chỉ số ổn định lâm phần** ở mức 33%, đảm bảo các chỉ số khoa học và đảm bảo phát triển kinh

tế. Chỉ số này của Đức đã ổn định nhiều năm và không thay đổi. Kế hoạch trồng rừng và khai thác rừng dựa trên nguyên tắc đảm bảo ổn định chỉ số ổn định lâm phần. Năng suất càng cao thì khả năng cung ứng cho nền kinh tế càng lớn. Với tỉ lệ ổn định 33%, chính phủ xây dựng kế hoạch phân bố các loại rừng tự nhiên và rừng sản xuất cho phù hợp.

**Vậy độ che phủ ở Việt Nam bao nhiêu là phù hợp?** Mục tiêu của Việt Nam là độ che phủ rừng phải tăng qua các năm nhưng chưa xác định được độ che phủ ổn định phù hợp. Trong khi đó diện tích lãnh thổ đất nước không tăng thêm, dân số ngày càng tăng. Do vậy nếu không có quy hoạch hợp lý thì không thể quản lý rừng bền vững.

Đối với người dân, kết quả bảo vệ rừng phụ thuộc rất lớn vào chi phí bỏ ra và lợi ích thu được từ rừng. Người dân bảo vệ rừng chỉ được nhận hỗ trợ 200.000 đồng/ha/năm, trong khi chuyển đổi 01 sào hoặc chặt cây gỗ mang lại lợi nhuận cao hơn cho người dân. Do vậy khoản tiền hỗ trợ bảo vệ rừng không thể tạo được động lực cho người dân và các công ty lâm nghiệp để giữ và bảo vệ rừng. Nếu không phát triển sinh kế cho người dân và cộng đồng thì dù có giữ rừng nghiêm ngặt thì người dân vẫn tiếp tục phá rừng. Trên thực tế, 70 cơ sở chế biến gỗ và 460 cơ sở chế biến mộc trên địa bàn tỉnh Đak Lak vẫn hoạt động hàng ngày dù đã có chính sách đóng cửa rừng, và cũng không thể xóa sổ được các cơ sở này. Thời gian vừa qua đã có nghiên cứu độc lập “Con đường đi của gỗ”, trả lời câu hỏi về nguồn gỗ cung cấp cho các cơ sở chế biến gỗ và mộc nói trên.

Luật BVPTR nêu có **chính sách đảm bảo an toàn quyền về sử dụng đất rừng** bởi tại các địa phương, luật pháp, luật tục và thực tiễn sử dụng rừng còn đang chênh nhau, vấn đề an toàn quyền sử dụng đất mà không thể hiện trong Luật thì việc quản lý bảo vệ và phát triển rừng trong thực tiễn vẫn còn rất nhiều khó khăn.

## **9. Ông Nguyễn Huy Dũng, FIPI (Viện Điều tra Quy hoạch rừng)**

Đóng cửa rừng đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên là phù hợp. Rừng đặc dụng và rừng phòng hộ đã có quy chế quản lý bảo vệ riêng; nên nếu quy định đóng cửa rừng với hai loại hình này sẽ gây ra sự chồng chéo về mặt chính sách.

FIPI mới có điều tra đánh giá tại **Tây Nguyên và một số tỉnh miền trung cho thấy mặc dù đã đóng cửa nhưng tình trạng khai thác gỗ trái phép vẫn diễn ra thường xuyên**. Hiện nay Việt Nam mới có trên 200 ha quản lý rừng bền vững, chủ yếu là rừng trồng, 02 công ty là rừng tự nhiên. Để đưa toàn bộ diện tích rừng tự nhiên vào quản lý rừng bền vững cần một thời gian rất lâu dài trong khi việc khai thác gỗ lâu, khai thác gỗ trái phép vẫn diễn ra.

Tốc độ khai thác hiện tại thì không thể đảm bảo hiệu quả quản lý rừng. Nếu không có biện pháp quản lý thì sau vài chục năm nữa Việt Nam sẽ hết rừng, đặc biệt là sau khi đánh giá việc chuyển đổi rừng nghèo sang trồng cao su và một số diện tích khác. Theo đánh giá của FAO, có 07 nguyên nhân dẫn đến chính sách “cấm khai thác rừng” trên toàn thế giới, trong đó nguyên nhân tại Việt Nam chủ yếu là nhằm mục tiêu bảo vệ rừng. **Nếu không luật hóa chính**

**sách đóng cửa rừng tự nhiên vào Dự thảo Luật BVPTR thì cũng cần có chính sách quy định về việc này.**

Đối với Mục 5 Dự thảo Luật BVPTR 6.1, **các nguyên tắc đóng cửa rừng tự nhiên không hợp lý, nên thay thế và làm rõ bằng các điều kiện để đóng cửa rừng tự nhiên**. Việc đóng cửa rừng tự nhiên là giải pháp tình thế, vậy cần làm gì về thể chế, chính sách, quản lý bởi không thể đóng cửa rừng tự nhiên trong dài hạn. Do vậy, cần bổ sung các nội dung nói trên, thay vì chỉ có quy định “đóng-mở cửa rừng tự nhiên”. Bổ sung quy định về hệ thống quản lý hoặc hệ thống pháp luật để điều chỉnh chính sách đóng-mở cửa rừng tự nhiên.

## **10. Ông Phạm Hồng Lượng, Vụ Kế hoạch Tài chính, Tổng cục Lâm nghiệp**

Cần thiết phải luật hóa “đóng cửa rừng tự nhiên” vì:

- Tránh việc tùy tiện trong thực hiện đóng cửa rừng tự nhiên thông qua các loại văn bản hành chính hoặc văn bản dưới luật, có thể gây ra lạm quyền hoặc không phù hợp với các văn bản liên quan;
- Xuất phát từ thực tiễn, diện tích rừng Việt Nam tăng đạt trên 14 triệu ha trong gần hai thập kỷ vừa qua, trong đó phần lớn là rừng trồm. Rừng tự nhiên không có biến động lớn nhưng lại bị suy giảm về chất lượng, đặc biệt là rừng Tây Nguyên (giảm từ 51% xuống 46%). Nhu cầu thực tiễn này đặt ra điều kiện buộc phải luật hóa.

**Về mặt thuật ngữ, nếu thay khái niệm “đóng cửa rừng tự nhiên” bằng “tạm ngưng khai thác rừng tự nhiên” thì chưa thể hiện được quyết tâm chính trị mạnh mẽ từ cấp cao nhất đến hệ thống chính trị bên dưới.** Hai nguyên nhân mất rừng lớn nhất là chuyển đổi đất rừng và khai thác bất hợp pháp làm mất rừng và suy thoái rừng. Yếu tố cần quan tâm nhất trong bảo vệ rừng là các yếu tố thực vật để tạo lập môi trường cho các loài khác, do vậy cần phải dừng khai thác gỗ. Thứ hai là cần dừng việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng sang các mục đích khác. Như vậy mới đảm bảo được hiệu đóng cửa rừng tự nhiên và đảm bảo ổn định diện tích đất quy hoạch cho lâm nghiệp. Hiện tại Việt Nam chưa có chỉ số lâm phần ổn định nhưng Nghị quyết đã xác định diện tích đất quy hoạch cho lâm nghiệp là 14,6 triệu ha. Do vậy thực trạng chuyển đổi đất lâm nghiệp sang mục đích khác như thời gian vừa qua là rất đáng lo ngại.

Trong các Dự thảo Luật có nhiều chương, nhiều điều về định giá rừng, quy định các trường hợp phải định giá rừng. Do vậy nên đưa vào Luật các quy định các trường hợp phải đóng cửa rừng, dừng khai thác và dừng chuyển đổi. Cần phải làm rõ để các Nghị định và Thông tư làm rõ, tạo ra sự minh bạch. Việc Luật hóa các quy định vào Luật là hệ thống hóa các vấn đề trong thực tiễn để nâng lên thành Luật để xử lý các vấn đề của thực tiễn. Chính đóng cửa rừng tự nhiên đã được bổ sung vào Dự thảo Luật khi thảo luận tại Quốc hội bởi các nhu cầu của thực tiễn, đồng thời cũng nhằm tránh lạm quyền.

## **10. Ông Trần Thế Liên, Vụ trưởng Vụ Bảo tồn Thiên nhiên**

Chính sách đóng cửa rừng tự nhiên chủ yếu liên quan tới rừng sản xuất là rừng tự nhiên. Hiện nay diện tích rừng tự nhiên là 10,24 triệu ha, trong đó 2,13 triệu ha RĐD, 3,97 triệu ha RPH, 3,91 triệu ha RSX là rừng tự nhiên. Chính sách đóng cửa rừng tự nhiên rất quan trọng bởi nếu không đóng cửa rừng tự nhiên thì trong tương lai không xa Việt Nam sẽ không còn duy trì được diện tích 10,24 triệu ha rừng tự nhiên. Thời gian gần đây có sự chỉ đạo rất đồng bộ từ Trung ương, đặc biệt là Chỉ thị 13-CT/TW để dừng khai thác rừng tự nhiên trên toàn quốc, thể hiện ý chí chính trị rất mạnh mẽ để giữ rừng tự nhiên.

Hiện nay, Dự án “Bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học” do Tổng cục Lâm nghiệp chủ trì đang triển khai đánh giá tác động chính sách cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên do GIZ hỗ trợ. Tuy nhiên, cần có các đánh giá sơ bộ các tác động tích cực, tiêu cực và ảnh hưởng của chính sách đóng cửa rừng tự nhiên, đặc biệt là tác động kinh tế - xã hội. Sau khi có Chỉ thị 191/2016/ TB-VPCP của Thủ tướng Chính phủ, đối tượng bị tác động mạnh mẽ nhất là các doanh nghiệp. Vụ Bảo tồn Thiên nhiên là đơn vị tham mưu, đóng góp cho việc quản lý bảo vệ rừng đặc dụng phòng hộ, liên quan đến chính sách của các doanh nghiệp hiện nay, nếu không đóng cửa rừng tự nhiên thì rừng sẽ bị phá hết. Vấn đề chuyển đổi mục đích sử dụng rừng tự nhiên rất mạnh. Sau khi có Chỉ thị 191/2016/ TB-VPCP và Chỉ thị 13-CT/TW, toàn bộ doanh nghiệp, các công trình thủy điện và thủy lợi bị ảnh hưởng trực tiếp. Đây là những đối tượng phá rừng rất mạnh. Đặc biệt các công trình thủy điện vừa và nhỏ trên địa bàn tỉnh Đak Lak đã phải dừng xây dựng, chỉ trừ các công trình an ninh quốc phòng. Chính vì vậy, trong nghiên cứu đánh giá tác động cần phải đánh giá cả tác động tích cực, tiêu cực và đối tượng ảnh hưởng. Nếu ảnh hưởng tiêu cực tới doanh nghiệp thì cũng phải chấp nhận vì nếu chỉ có lợi cho doanh nghiệp mà không có lợi cho các bên khác thì cần phải đóng cửa rừng.

Dự thảo Luật BVPTR sửa đổi mới nhất trình UB thường vụ Quốc hội gồm 12 chương và 108 điều. Dự thảo mới nhất có bổ sung nội dung về nghiên cứu khoa học và phát triển du lịch sinh thái trong rừng đặc dụng và ổn định đời sống dân cư trong rừng đặc dụng. Hiện nay có khoảng 25 triệu dân sống phụ thuộc vào rừng phòng hộ và đặc dụng nên UB KHCN-MT Quốc hội đã đưa điều này vào Luật. Dự thảo mới cũng điều chỉnh cấu trúc và sắp xếp các điều khoản trong Luật.

Nội dung về “đóng cửa rừng tự nhiên” trong dự thảo 6 ngày 07/8/2017 nằm trong chương Quản lý rừng, và sửa tên thành Mục “Đóng và mở cửa rừng tự nhiên”. Các nguyên tắc đóng cửa rừng tự nhiên đã rút ngắn thành 03 nguyên tắc. Điều 62 về Trách nhiệm của Nhà nước trong dự thảo mới đã được thay đổi, Nhà nước cấp kinh phí bảo vệ rừng sản xuất là tự nhiên trong giai đoạn đóng cửa rừng. Rừng sản xuất chỉ nằm trong diện tích 3,91 triệu ha. Các nội dung trong Luật chưa chi tiết, sẽ được chi tiết trong các văn bản dưới luật sẽ được ban hành sau.

## **11. Ông Hứa Đức Nhị, Hội Chủ rừng Việt Nam**

**Cần thiết phải luật hóa chính sách “đóng cửa rừng tự nhiên” để thống nhất cách hiểu, tuy nhiên, luật hóa phải đảm bảo thể chế hóa được để triển khai về sau.**

Đóng – mở cửa rừng được hiểu như thế nào? Đóng mở cửa trên loại rừng nào, thời gian, địa điểm? Đóng cửa rừng là ngừng tác động vào rừng? hay ngừng khai thác chính? Khai thác tận dụng, khai thác phục vụ nhu cầu sinh hoạt thường ngày? Có lẽ theo hướng thể chế hóa quản lý rừng bền vững là hợp lý nhất.

Trước đây, có thời kỳ người dân vào rừng khai thác gỗ nghiên quá nhiều, Bộ NN&PTNT đã đề xuất với Nguyên Phó Thủ tướng Nguyễn Sinh Hùng và các bộ ngành cấm người dân mang các phương tiện khai thác vào rừng khai thác nhưng không ai dám quyết. **Nếu cấm có thể cấm trong một thời gian ngắn (3 tháng) để có thời gian điều chỉnh toàn bộ bộ máy để xử lý.** Ví dụ: tại Tây Nguyên xảy ra mất rừng, có thể cấm một vài tháng để xử lý các vấn đề phát sinh tại các khu vực điểm nóng. Do vậy, cần có thời gian chờ để xử lý các vấn đề tồn tại, để sau đó việc quản lý bảo vệ rừng quay trở lại với việc đóng-mở như bình thường.

Bên cạnh đó, nếu chính sách đóng-mở cửa rừng không hợp lý còn có thể gây áp lực lên các trường đào tạo ngành lâm nghiệp bởi các quy luật đóng-mở cửa rừng không thống nhất với các cơ sở khoa học lâm học. Nhiều câu hỏi cũng cần phải trả lời như: Ai chịu trách nhiệm đóng-mở cửa rừng? Chủ rừng có được phép vào rừng của mình khai thác không? Cần phải xác định các vấn đề: khi nào thì đóng cửa rừng? Trách nhiệm của Nhà nước đối với đối tượng bị tác động từ chính sách đóng cửa rừng?

## **12. Ông Nguyễn Thành Trung – Giám đốc Công ty Lâm nghiệp Đak Tô**

Công ty Lâm nghiệp Đak Tô là một trong hai công ty được cấp phép FSC toàn phần. Từ khi tiếp cận với chương trình quản lý rừng bền vững do GIZ hỗ trợ, ngành lâm nghiệp Việt Nam dường như được hồi sinh mặc dù các tiêu chí tiêu chuẩn rất phức tạp. Sau khi có chứng chỉ, Chính phủ ban hành Nghị định Nghị định 118/2014/NĐ-CP thúc đẩy chứng chỉ rừng bền vững ở Việt Nam.

**Chính sách “đóng cửa rừng tự nhiên” cần được thảo luận rất kỹ về vấn đề khi nào đóng, khi nào mở cửa rừng tự nhiên? Được và mất của đóng cửa rừng tự nhiên như thế nào? Cần phải xác định: nguyên nhân vì sao phải đóng cửa rừng? Đóng cửa rừng thì mất gì và được gì? Lộ trình và giải pháp đóng cửa rừng như thế nào?** Từ tiếp cận của một công ty lâm nghiệp địa phương, nguyên nhân mất rừng không phải là từ khai thác rừng mà từ hai nguyên nhân chính là chuyển đổi mục đích sử dụng và phát nương làm rẫy. Hoạt động phát nương làm rẫy có nguyên nhân sâu xa, trong khi đó chủ trương của Nhà nước là đẩy mạnh giao đất giao rừng cho địa phương quản lý. Thực tế cho thấy, rừng giao cho địa phương và các hộ gia đình về cơ bản là không giữ được. Tại Tây Nguyên, diện tích rừng bị mất lên tới hàng chục nghìn hecta. Thông báo 191 yêu cầu ngừng chuyển đổi mục đích sử dụng rừng nên

hiện tượng mất rừng do chuyển đổi mục đích sử dụng rừng đã giảm. Nếu không có thông báo nói trên, trong giai đoạn 2015-2020, Tây Nguyên phải chuyển đổi 100.00 ha cao su thì mất rừng sẽ nghiêm trọng hơn rất nhiều. Cần có sự tham gia của các NGOs cùng với Chính phủ để xác định và công khai các nguyên nhân mất rừng bởi khai thác rừng không gây ra mất rừng đáng kể.

Đối với rừng trồng có quy trình tốn thưa và làm giàu rừng. Đối với rừng tự nhiên thì có hình thức khai thác chọn để tốn thưa và đảm bảo phát triển tầng tán. Bộ NN&PTNT ước tính khi đóng cửa rừng tự nhiên thì hàng năm Chính phủ phải chi thêm 217 tỉ đồng. Tuy nhiên, số tiền 217 tỉ đồng chỉ là tiền chi cho bảo vệ rừng với định mức 200.000 đồng/ha/năm, còn thiệt hại từ các lợi ích khác từ rừng thì lớn hơn rất nhiều. Chỉ riêng Công ty Lâm nghiệp Đak Tô, nhà nước không những không phải hỗ trợ ngân sách cho Công ty hoạt động mà hàng năm công ty còn đóng góp vào ngân sách trên chục tỉ đồng, người dân được đảm bảo sinh kế và rừng được quản lý tốt. **Công ty Lâm nghiệp Đak Tô đề nghị Bộ NN&PTNT Chính phủ phải đánh giá, rà soát hiệu quả của chính sách đóng cửa rừng tự nhiên, sau đó mới ra quyết định triển khai cũng chưa muộn.**

Mô hình quản lý rừng bền vững là mô hình rất tốt, rất nhiều các công ty lâm nghiệp ở Tây Nguyên đã đến tham khảo mô hình của Công ty Lâm nghiệp Đak Tô. Công ty Lâm nghiệp Trường Thành (Đak Lak) đã tự bỏ tiền xây dựng phương án quản lý rừng bền vững. Do vậy, chỉ cần thực hiện quản lý rừng bền vững đã đủ đảm bảo hiệu quả bảo vệ rừng. Các yêu cầu kỹ thuật đã được đảm bảo trong các tiêu chí và chỉ số quản lý rừng bền vững. Nội dung về quản lý rừng bền vững trong Nghị định 118 cũng rất có cơ sở do đã có quy định nếu công ty không đạt được chứng chỉ rừng bền vững quốc tế thì không được phép khai thác. Các công ty được cấp chứng chỉ vẫn phải chịu sự đánh giá hàng năm của FSC nên các công ty đều đảm bảo tuân thủ phương án quản lý rừng bền vững. Nếu trong quá trình thực hiện mà gặp sai phạm thì các công ty sẽ bị tước chứng chỉ quản lý rừng bền vững và phải dừng khai thác. Do vậy, việc quản lý rừng theo phương án bền vững và khai thác rừng trồng và rừng tự nhiên theo các biện pháp lâm sinh là giải pháp quản lý bảo vệ rừng tốt nhất. Ngoài ra, từ 2012-2016, Công ty Lâm nghiệp Đak Tô được tổ chức quốc tế kiểm tra đánh giá hàng năm, doanh thu đạt 97 tỉ đồng, hàng năm nộp ngân sách nhà nước 36 tỉ đồng. Công ty Lâm nghiệp Đak Tô quản lý 41.000 ha rừng và đất rừng, nhà nước không phải đầu tư cho bảo vệ phát triển rừng. Lợi nhuận của công ty ngày càng tăng và có đóng góp tương đối lớn vào cả ngân sách nhà nước và tạo sinh kế cho người dân địa phương.

### **13. Bà Nguyễn Thị Loan, Cán bộ chương trình UN-REDD/UNDP**

UN-REDD phối hợp cùng Ban Kinh tế trung ương, Bộ NN&PTNT và Diễn đàn Kinh tế tư nhân nhìn nhận các cơ hội kinh tế từ rừng tự nhiên. Ngoài những quyết tâm chính trị từ cấp cao nhất trong việc quản lý bảo vệ rừng thì cần phải xem xét từ góc độ kinh tế để đảm bảo những

người dân hay những công ty và các đối tượng sống dựa vào rừng có thể sống được với rừng. Điều đó mới có thể mang lại thay đổi để quản lý bảo vệ rừng bền vững.

Với UN-REDD, trong bối cảnh thực tế là nhu cầu tiêu thụ gỗ càng ngày càng tăng, lợi ích do các dự án phát triển kinh tế mang lại lớn cao hơn hẳn với việc bảo vệ rừng hiện nay. Tuy nhiên, những giá trị về sinh thái và môi trường thì không gì có thể sánh được, vậy làm thế nào để đánh giá và nhìn nhận đầy đủ các giá trị của rừng để mỗi khi chuyển đổi rừng thì có thể đánh giá dựa trên các giá trị đầy đủ của rừng đó. Trong thời gian tới, nguồn hỗ trợ của chính phủ ngày càng giảm do ngân sách eo hẹp và áp lực trả nợ công trong những năm tới. Các đại biểu đã phát biểu là khi giao rừng cho dân thì có dấu hiệu mất và suy thoái rừng do người dân không thu được chi phí và lợi nhuận từ các cánh rừng được giao. Như vậy, vai trò của doanh nghiệp trong chuỗi này rất quan trọng do doanh nghiệp có vốn đầu tư lớn, đưa được các tiêu chuẩn quốc tế và có những liên kết với thị trường, từ đó có thể hỗ trợ, đảm bảo người dân có thể sống được từ rừng. Vì vậy, cần thiết phải luật hóa chính sách “đóng-mở cửa rừng” để đảm bảo doanh nghiệp có môi trường kinh doanh thuận lợi và ổn định, từ đó đầu tư lâu dài.

Diễn đàn của UN-REDD đã đưa ra rất nhiều chủ đề về LSNG và dịch vụ môi trường rừng, và làm thế nào để doanh nghiệp và Chính phủ nhận dạng và nhận diện được các mô hình kinh tế bền vững để có chính sách khai thông hoặc cởi nút thắt để doanh nghiệp có thể đầu tư một cách bền vững. Diễn đàn Kinh tế tư nhân có nhận định là các doanh nghiệp vẫn tiếp cận theo hướng làm thế nào để có thể sinh lời một cách nhanh nhất, hệ quả là câu chuyện xảy ra tại Sơn Trà và nhiều nơi khác tại Việt Nam.

Bên cạnh đó, các ngành như ngành dược liệu, chiến lược phát triển ngành dược liệu Việt Nam chỉ nhìn tới việc phát triển vùng dược liệu quy mô lớn, trồng dược liệu hàng loạt. Với các doanh nghiệp có cái nhìn dài hạn sẽ nhận thấy đây không phải là một giải pháp bền vững cho ngành dược liệu mà dược liệu và sản phẩm từ rừng tự nhiên tạo ra lợi thế cạnh tranh rất lớn cho các sản phẩm dược liệu từ Việt Nam.

UN-REDD cũng đề xuất thảo luận “Lộ trình nào cho Việt Nam để mở cửa rừng trở lại?”.