

CẢI THIỆN SINH KẾ GẮN VỚI BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG THỰC TẾ VÀ KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH



GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY
INVESTING IN OUR PLANET



MỤC LỤC

Lời nói đầu	3
1. Mở đầu	5
2. Thực chất của việc gắn kết sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng	7
2.1 - Sinh kế và tài sản sinh kế	7
2.2 - Tài sản rừng	9
2.3 - Sự cân bằng giữa tài sản sinh kế và tài sản rừng	9
3. Thực tế của việc gắn kết sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng	11
3.1 - Sinh kế và mất rừng	11
3.2 - Tiếp cận giải quyết sinh kế	12
3.3 - Kinh nghiệm và bài học từ Dự án của Chương trình tài trợ các dự án nhỏ, Quỹ Môi trường toàn cầu (UNDP/GEF SGP)	17
3.4 - Kinh nghiệm về giải quyết vấn đề quyền tiếp cận và hưởng lợi từ rừng	21
4. Khuyến nghị chính sách cải thiện sinh kế gắn với bảo vệ và phát triển rừng trong thực thi Luật Lâm nghiệp	26
4.1 - Chính sách “rừng sinh kế”	27
4.2 - Chính sách “rừng bảo tồn có khai thác”	28
4.3 - Chính sách “lâm nghiệp cộng đồng”	30
4.4 - Chính sách “lâm nghiệp môi trường và văn hóa”	31
4.5 - Chính sách “Quỹ sinh kế quay vòng”	32
5. Lời kết	33
Tài liệu tham khảo	34

LỜI NÓI ĐẦU

Cải thiện sinh kế cho cộng đồng gắn với bảo vệ và phát triển rừng không chỉ là mục tiêu, yêu cầu, mà còn là giải pháp quan trọng được xác định trong các văn bản pháp luật, chính sách và đường lối phát triển lâm nghiệp ở Việt Nam. Điều này càng trở nên có ý nghĩa đặc biệt đối với các vùng sâu, vùng xa, vùng cao, nơi có gần 10% dân số của cả nước là người nghèo và người dân tộc thiểu số sinh sống bên trong hoặc gần các khu rừng tự nhiên (xấp xỉ 12 triệu hecta). Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng rõ nét và có tác động tiêu cực đến đời sống và sản xuất, nhiều địa phương trên đất nước ta đã lựa chọn hướng đi lên từ lâm nghiệp, coi bảo vệ và phát triển rừng là một trong những trụ cột cho phát triển bền vững.

Gần 20 năm có mặt tại Việt Nam, Chương trình các dự án nhỏ của Quỹ Môi trường toàn cầu, Chương trình phát triển LHQ (UNDP/GEF SGP) đã hỗ trợ người dân và chính quyền nhiều địa phương ứng phó với những tác động của biến đổi khí hậu, bảo tồn tính đa dạng sinh học và sử dụng bền vững tài nguyên trên cơ sở phát huy các sáng kiến và giải pháp của cộng đồng.

Đồng hành cùng cộng đồng triển khai thực hiện Luật Lâm nghiệp, UNDP/GEF SGP phát hành Khuyến nghị chính sách “Cải thiện sinh kế gắn với bảo vệ và phát triển rừng: Thực tế và Khuyến nghị chính sách”. Nội dung tài liệu nhằm (i) bổ sung cơ sở thực tiễn góp phần hoàn thiện khung pháp lý hướng dẫn cho cộng đồng quản lý, bảo vệ và sử dụng bền vững tài nguyên rừng ở Việt Nam trong khuôn khổ của Luật Lâm nghiệp mới được Quốc hội thông qua (ii) làm rõ thực chất và thực tế của việc gắn kết sinh kế với BV&PTR (iii) phân tích, đánh giá một số dẫn liệu và kinh nghiệm hiện có về vấn đề này (iv) đề xuất những khuyến nghị chính sách nhằm giải quyết tốt bài toán cải thiện sinh kế gắn với BV&PTR trong thực thi Luật Lâm nghiệp.

“UNDP/GEF SGP trân trọng cảm ơn GS.TS. Phạm Văn Điền và Điều phối viên Nguyễn Thị Thu Huyền đã xây dựng tài liệu này.”

Hà Nội, 12/2017

TÓM TẮT

Tài liệu đưa ra một số khuyến nghị chính sách cho cải thiện sinh kế gắn với bảo vệ và phát triển rừng bền vững. Đối tượng hưởng thụ chính sách chủ yếu là người dân, hộ gia đình và cộng đồng địa phương, cộng đồng dân tộc thiểu số, được giao rừng, khoán bảo vệ rừng, thuê rừng và môi trường rừng; có đời sống gắn bó, phụ thuộc vào rừng, đặc biệt là rừng tự nhiên. Tư duy của bài viết là làm rõ thực chất và thực tế của việc gắn kết “tài sản sinh kế” với “tài sản rừng” cũng như đưa ra những dẫn liệu và phân tích kinh nghiệm ở trong và ngoài nước về việc gắn kết sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng. Trên cơ sở đó, bài viết đã đặt ra bài toán và gợi ý cách giải “bài toán gắn kết sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng” bằng con đường chính sách. Các khuyến nghị chính sách được kỳ vọng là đáp ứng tốt yêu cầu đòi hỏi của thực tế, là cơ hội để hiện thực hóa “Luật Lâm nghiệp” nhằm đạt được sự cân bằng mong muốn giữa thu nhập từ rừng cho người dân và cộng đồng với việc duy trì và nâng cao chất lượng và giá trị của rừng trên mảnh đất của chính họ.

Từ khóa: chính sách, cộng đồng, hộ gia đình, rừng tự nhiên, rừng sinh kế, tài sản sinh kế, tài sản rừng.

Tham quan mô hình rừng và du lịch sinh thái cộng đồng Cơ tu tại xã Hòa Bắc, huyện Hòa Vang, Đà Nẵng.





Mường Khương, Lào Cai
Ảnh: Thu Huyền

Cải thiện sinh kế cho người dân và cộng đồng gắn với bảo vệ và phát triển rừng không chỉ là mục tiêu, yêu cầu mà còn là giải pháp quan trọng được xác định trong các văn bản pháp luật, chính sách và đường lối phát triển lâm nghiệp ở nước ta. Điều này càng trở nên có ý nghĩa đặc biệt đối với các vùng sâu, vùng xa, vùng cao, nơi có gần 10% dân số là người nghèo và người dân tộc thiểu số sinh sống bên trong hoặc gần các khu rừng tự nhiên (xấp xỉ 12 triệu hecta). Những khu rừng này có thể là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ hay rừng sản xuất - đều cần được bảo vệ nghiêm ngặt hoặc đã bị đóng cửa, cấm khai thác gỗ theo chủ trương của Thủ tướng Chính phủ. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng rõ nét và có tác động tiêu cực đến đời sống và sản xuất, nhiều địa phương trên đất nước ta đã lựa chọn hướng đi lên từ lâm nghiệp, coi lâm nghiệp là một trong những trụ cột cho phát triển bền vững của nền kinh tế sử dụng đất dốc, đất ven biển và hải đảo, nơi có lợi thế về lâm nghiệp và phải đối mặt với nhiều rủi ro, thiên tai.

Thực tế cho thấy rằng, việc cải thiện sinh kế gắn với bảo vệ và phát triển rừng là một lựa chọn “*khôn ngoan*” để cùng đạt được trạng thái “*cân bằng*” giữa “*cuộc sống của người dân*” với “*sự tồn tại và phát triển của rừng*”. Về góc nhìn này, trách nhiệm của Nhà nước là đề ra những chính sách mang tính khuyến khích cao để huy động sức dân vào nền lâm nghiệp xã hội, nhằm vừa cải thiện và nâng cao chất lượng cuộc sống cho người dân, vừa bảo vệ và phát triển rừng, ứng phó có hiệu quả với thiên tai, rủi ro và với biến đổi khí hậu. Mặc dù vậy, chính sách hiện hành vẫn chưa được hoàn thiện, chưa tạo động lực và sức hấp dẫn cao cho người dân và cộng đồng trong bảo vệ và phát triển rừng tự nhiên. Cụ thể là:

- ▶ Chưa hỗ trợ tốt cho việc mở rộng *tài sản sinh kế* của người dân và cộng đồng nhằm tạo động lực và bổ sung nguồn lực cho bảo vệ và phát triển tài sản rừng.
- ▶ Có nhiều chính sách chồng chéo, trùng phủ nhau; nhiều chính sách thiếu tính khả thi.
- ▶ Còn thiếu những chính sách thiết thực và có hiệu quả trong việc ngăn chặn, đẩy lùi tình trạng “*mất rừng theo kiểu mới*”, tức là mất trữ lượng, giảm chất lượng và thất thoát tài sản rừng, mà nguyên nhân cơ bản là chưa kêu gọi được “*sức dân*” theo hướng đem lại “*lợi ích thiết thực*” cho người dân trong khi giảm được “*gánh nặng ngân sách*” cho nhà nước.
- ▶ Luật Lâm nghiệp (Số 16/2017/QH14) có hiệu lực thi hành từ 01/01/2019 đòi hỏi cần đổi mới, bổ sung trong tiếp cận chính sách gắn kết sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng.

Để góp phần giải quyết vấn đề nêu trên, bài viết này đã được thực hiện. Phương hướng của bài viết là đặt trọng tâm vào việc làm rõ thực chất và thực tế của việc gắn kết sinh kế với BV&PTR. Tiếp theo là phân tích, đánh giá một số dẫn liệu và kinh nghiệm hiện có về vấn đề này, đồng thời đề xuất những khuyến nghị chính sách nhằm giải quyết tốt bài toán cải thiện sinh kế gắn với BV&PTR trong thực thi Luật Lâm nghiệp.



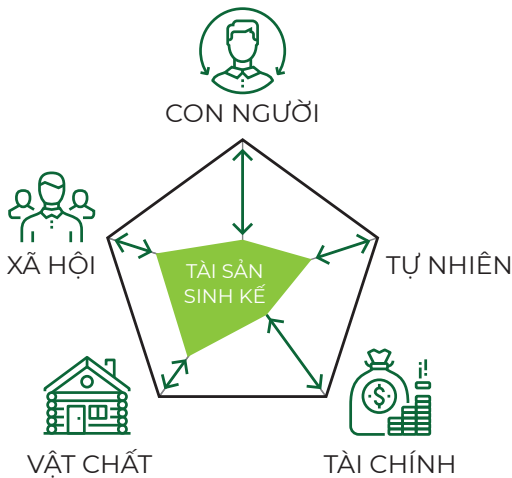
Ảnh: Đặng Lâm

2.1 Sinh kế và tài sản sinh kế

Sinh kế (livelihoods) được hiểu là cách thức kiếm sống để đạt được mục tiêu và ước nguyện của con người. Sinh kế cũng là tài sản cần có để con người tạo ra thu nhập (Robert Chambers và Gordon Conway, 1992; Ellis và cs, 2003).

Tài sản sinh kế (livelihood assets) hay còn gọi là vốn sinh kế (livelihood capitals) của một cá nhân, hộ gia đình hay cộng đồng bao gồm 5 nhóm yếu tố:

- ▶ Tài sản con người (CN), chủ yếu là kỹ năng, kiến thức, năng lực lao động, sức lao động và trình độ lao động.
- ▶ Tài sản tự nhiên (TN), chủ yếu là rừng và đất sản xuất lâm nghiệp.
- ▶ Tài sản tài chính (TC), chủ yếu là thu nhập, tích lũy và khả năng tiếp cận các nguồn vốn tín dụng.
- ▶ Tài sản vật chất (VC), chủ yếu là nhà ở, tiện nghi, vật dụng, dụng cụ sản xuất.
- ▶ Tài sản xã hội (XH), chủ yếu là các mối quan hệ xã hội và mức độ tham gia vào các tổ chức xã hội.



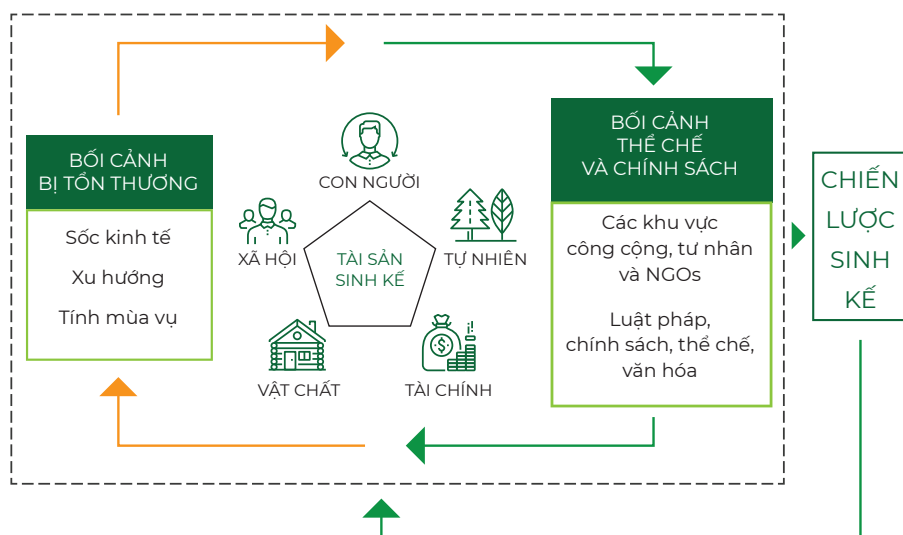
Hình 1
Các nhóm yếu tố cấu thành
tài sản sinh kế (DFID, 2000)

Tài sản sinh kế phản ánh tiềm lực sinh kế của mỗi đối tượng. Sinh kế là vấn đề phổ quát. Tài sản sinh kế có thể thay đổi theo hướng tăng hoặc giảm. Chúng ta cần chú ý đến “tài sản sinh kế” vì:

- ▶ Khả năng thoát nghèo phụ thuộc vào việc tiếp cận tài sản sinh kế.
- ▶ Sinh kế chịu ảnh hưởng của tính đa dạng và số lượng của tài sản sinh kế và sự cân bằng giữa các nhóm tài sản này.
- ▶ Tài sản sinh kế là cơ sở xác định các phương án sinh kế.
- ▶ Tài sản sinh kế sẽ được chuyển thành đầu ra hay kết quả sinh kế.

Cả người nghèo và người giàu đều mưu cầu sinh kế. Tuy nhiên, những người nghèo thường dễ bị tổn thương hơn dưới các tác động của biến đổi khí hậu hay suy thoái tài nguyên. Vì vậy, chúng ta cần tập trung vào sinh kế của những người nông thôn nghèo (Lase Krantz, 2001). Sinh kế của họ sẽ bền vững khi:

- ▶ Có khả năng thích ứng hoặc chịu đựng được trong bối cảnh bị tổn thương.
- ▶ Duy trì hoặc gia tăng các tài sản sinh kế.
- ▶ Không hủy hoại hoặc gây suy thoái cơ sở tài nguyên thiên nhiên.



Hình 2. Khung sinh kế bền vững - DFID (2000), Stephen More (2009)

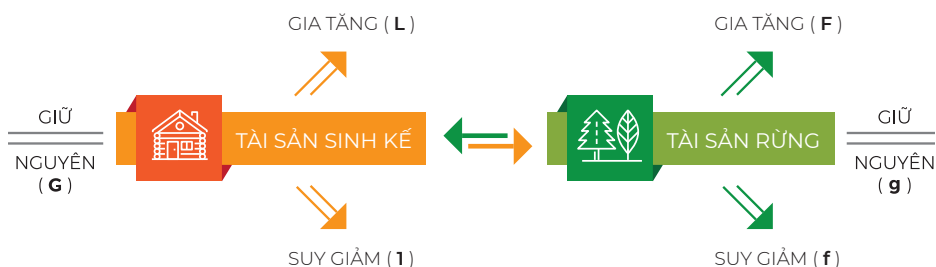
Sinh kế của con người thường diễn ra trong bối cảnh bị tổn thương (như sốc về kinh tế, sức khỏe, thiên tai, sâu bệnh hại, xung đột; xu hướng biến đổi về dân số, tài nguyên, công nghệ, động thái của chính phủ; tính mùa vụ như biến đổi về giá cả, sản xuất, cơ hội việc làm). Các tài sản sinh kế là trung tâm và cũng là xuất phát điểm của từng đối tượng. Họ phải tiếp cận những tài sản đó ở mức độ nhất định. Các tài sản này sẽ thay đổi thông qua sự tương tác qua lại của nó với môi trường luật pháp, chính sách, thể chế và hành chính. Môi trường này sẽ quyết định chiến lược sinh kế của người dân và tạo ra các kết quả sinh kế (Kollmair và cs, 2002).

2.2 Tài sản rừng

Bảo vệ và phát triển rừng nhằm duy trì, nâng cao số lượng, chất lượng, giá trị và các chức năng có lợi khác của rừng. Chỉ tiêu tổng hợp phản ánh điều này chính là vốn tài nguyên rừng hay là “*tài sản rừng*”. Nói đến tài sản rừng là nói đến giá trị của lâm sản (lâm sản gỗ và lâm sản ngoài gỗ), đến giá trị của tính đa dạng, chức năng, sức khỏe và dịch vụ của hệ sinh thái rừng.

2.3 Sự cân bằng giữa tài sản sinh kế và tài sản rừng

Thực chất của việc gắn kết sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng trong thực thi Luật Lâm nghiệp là giải quyết tốt mối quan hệ giữa “*tài sản sinh kế*” và “*tài sản rừng*”. Cụ thể là tài sản sinh kế của người dân, hộ gia đình hoặc cộng đồng được nâng lên thông qua quá trình quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng, hưởng lợi từ rừng và đất lâm nghiệp song song với quá trình làm gia tăng tài sản rừng. Trạng thái cân bằng động đi lên giữa tài sản sinh kế với tài sản rừng là mục tiêu và cũng là đòi hỏi của phát triển lâm nghiệp bền vững, suy rộng ra là nền *nông nghiệp cân bằng* lấy con người làm trung tâm.



Hình 3. Sự cân bằng giữa “tài sản sinh kế” và “tài sản rừng”

(Phạm Văn Điển, Nguyễn Thị Thu Huyền, 2017).

Mô hình mong muốn là L - F, tức là sự gia tăng đạt được đối với cả nhóm tài sản sinh kế và tài sản rừng. Tình huống này chính là đạt được trạng thái cân bằng động đi lên giữa cải thiện sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng. Mô hình L - g, G - F, G - g có thể chấp nhận được.

Các mô hình còn lại: L - f, 1 - F, G - f, 1 - f đều khó được chấp nhận. Trong đó, L - f sẽ gây suy thoái tài nguyên rừng và tạo ra sinh kế không bền vững. Mô hình 1 - F không đạt được mục đích chính là cải thiện sinh kế người dân, và cũng không khả thi. Mô hình 1 - f là mô hình xấu nhất, vừa nghèo đói, vừa suy thoái tài nguyên thiên nhiên, nhưng dường như là mô hình phổ biến hiện nay trong thực tế.



Tham quan học tập về thu hái cây thuốc

Ảnh: Dự án Quản Bạ

Trong mối quan hệ trên, con người là mục tiêu và là trung tâm. Nếu tài sản rừng là một bộ phận của tài sản sinh kế, xác suất đạt được tổ hợp L - F, L - g càng lớn. Đồng thời sự cân bằng giữa các tài sản sinh kế với nhau cũng rất quan trọng. Cả tài sản sinh kế và tài sản rừng cần được cải thiện và gia tăng thông qua các hoạt động sản xuất kinh doanh và bồi bổ tài nguyên rừng, không phải là khai thác hay lạm dụng rừng. Nói cách khác, sự gắn kết “*cùng có lợi, win - win*” giữa cải thiện sinh kế với bảo vệ và phát triển rừng là có thể đạt được, nhưng đó là tính khả thi *có điều kiện* và *có giới hạn*. Đây là những điểm mấu chốt cần được chú ý khi xây dựng hay cải thiện chính sách lâm nghiệp trong thời gian tới.