

CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN NÔNG LÂM KẾT HỢP Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ KHUYẾN NGHỊ

Hoàng Văn Thắng¹, Phạm Thế Tấn², Nguyễn Hoàng Tiệp²,
Cao Văn Lạng¹, Hoàng Thị Nhung³

TÓM TẮT

Nghiên cứu này được thực hiện trong năm 2017 nhằm rà soát các văn bản chính sách có liên quan đến nông lâm kết hợp (NLKH) ở Việt Nam. Trên cơ sở đó xác định những tồn tại của chính sách hiện hành và đưa ra một số khuyến nghị về chính sách cho phát triển NLKH. Công trình đã sử dụng các phương pháp: nghiên cứu tài liệu thứ cấp và phỏng vấn. Kết quả cho thấy, đến nay ở nước ta chưa có khái niệm mang tính pháp lý về NLKH và cũng chưa có chính sách riêng nào cho NLKH. Các chính sách NLKH được lồng ghép trong các chính sách khác về đất đai, khoa học công nghệ, khuyến nông, tín dụng đầu tư, phát triển rừng,... Đến nay trong lĩnh vực lâm nghiệp có 12 văn bản có chính sách liên quan trực tiếp và 26 văn bản liên quan gián tiếp đến NLKH. Các chính sách giao đất, giao rừng cho chủ rừng được sử dụng lâu dài và cho phép chủ rừng được canh tác NLKH trên 20-30% diện tích đất lâm nghiệp được giao và được hưởng toàn bộ sản phẩm từ canh tác NLKH là các chính sách quan trọng để hỗ trợ sự phát triển của NLKH. Bên cạnh đó vẫn còn một số tồn tại như chính sách quy định tỷ lệ diện tích đất được canh tác NLKH trong các loại rừng, quy định về tiêu chí công nhận trang trại lâm nghiệp, quy định sản xuất NLKH hoặc sản phẩm tía thưa phải theo thiết kế được Sở Nông nghiệp và PTNT phê duyệt hoặc thiếu vốn cho vay để phát triển NLKH...đang là rào cản cho sự phát triển NLKH ở nước ta. Kết quả nghiên cứu này sẽ cung cấp thêm cơ sở cho việc thực hiện sản xuất NLKH trong rừng phòng hộ và rừng sản xuất, góp phần thực thi Luật Lâm nghiệp ở nước ta.

Từ khóa: Chính sách, lâm nghiệp, nông lâm kết hợp.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Nông lâm kết hợp (NLKH) là sự sắp xếp hợp lý các loại hình sản xuất nông nghiệp, chăn nuôi, ngư nghiệp, cây nông nghiệp dài ngày và cây lâm nghiệp trên một diện tích đất sản xuất cụ thể của một huyện, một xã, một đội sản xuất, thậm chí trên một quả đồi (Cẩm nang ngành lâm nghiệp, 2006). NLKH là một trong các phương thức sử dụng đất đã được thực hiện bởi nhiều người dân Việt Nam trong thời gian dài (Nguyễn Ngọc Bình, Phạm Đức Tuấn, 2005) và đã được Chính phủ chính thức xúc tiến vào những năm 80 của thế kỷ 20 để góp phần đạt được mục tiêu an ninh lương thực. Phương thức sử dụng đất này đã mang lại những hiệu quả nhất định về các mặt kinh tế, xã hội và môi trường, đặc biệt đối với các hộ dân ở vùng nông thôn miền núi. Nếu canh tác NLKH được chi trả dịch vụ môi trường rừng đầy đủ thì nông hộ sẽ tăng thêm khoảng 20% thu nhập so với giá trị kinh tế của mô hình (Bảo Huy và cộng sự, 2009). Chính vì vậy, sự phát triển của NLKH đã được coi là một trong

những ưu tiên trong Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 (Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ). Đặc biệt Luật Lâm nghiệp năm 2017 đã có hai Điều (Điều 57 và Điều 60) quy định về sản xuất NLKH trong rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Đây có thể coi là một trong các cơ sở quan trọng để thúc đẩy NLKH ở nước ta phát triển trong thời gian tới.

Mặc dù NLKH đã được canh tác trong thời gian dài và có tính đa lợi ích cả về kinh tế và môi trường, nhưng đến nay việc phát triển và nhân rộng các mô hình NLKH trên quy mô rộng, đặc biệt là trên quy mô sản xuất hàng hóa và nâng cao giá trị gia tăng trên diện tích đất lâm, nông nghiệp còn rất hạn chế. Vấn đề này có nhiều nguyên nhân khác nhau, trong đó chính sách liên quan đến NLKH được coi là một trong những nhân tố quan trọng. Nghiên cứu này được thực hiện nhằm phân tích các chính sách hiện hành hỗ trợ cho NLKH, cũng như chỉ ra các tồn tại, khoảng trống làm cơ sở đề xuất các khuyến nghị chính sách cho phát triển NLKH ở nước ta.

¹ Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam

² Trung tâm Nghiên cứu Kinh tế Lâm nghiệp

³ Viện Nghiên cứu Lâm sinh

2. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu này tiến hành rà soát, phân tích các văn bản chính sách liên quan đến NLKH ở nước ta hiện nay trong hai lĩnh vực lâm nghiệp, nông nghiệp để xác định được các chính sách hỗ trợ, những tồn tại, khoảng trống chính sách NLKH và từ đó xây dựng đề xuất khuyến nghị chính sách thúc đẩy phát triển NLKH ở Việt Nam.

Để triển khai các nội dung trên, trước hết nhóm nghiên cứu đã tổng hợp, rà soát để chọn lọc ra các văn bản có nội dung chính sách liên quan đến NLKH trong cả hai lĩnh vực lâm nghiệp và nông nghiệp. Để việc phân tích được rõ ràng hơn, nghiên cứu này đã chia các văn bản chính sách liên quan thành hai loại là *liên quan trực tiếp* (là các văn bản có chính sách đề cập trực tiếp đến cụm từ NLKH) và các văn bản *liên quan gián tiếp* (là các văn bản có chính sách không đề cập trực tiếp đến cụm từ NLKH nhưng đề cập đến các yếu tố cấu thành của NLKH như trồng xen, trang trại, vườn rừng, ...). Các văn bản chính sách NLKH được đánh giá theo các khía cạnh: sự hỗ trợ của chính sách, các tồn tại, khoảng trống của chính sách, trên cơ sở đó đề xuất khuyến nghị chính sách phát triển NLKH ở Việt Nam. Các phát hiện trong quá trình rà soát sẽ được kiểm chứng và bổ sung thông qua khảo sát hiện trường tại các tỉnh Sơn La, Đắk Lắk và Cà Mau. Tổng số đã có 90 phiếu phỏng vấn bán cấu trúc về các vấn đề có liên quan đến chính sách NLKH được thực hiện trên địa bàn 3 tỉnh (30 phiếu/tỉnh). Ba cuộc họp tham vấn cấp tỉnh và một hội thảo tham vấn quốc gia đã được tổ chức để tham vấn ý kiến các chuyên gia, các nhà quản lý và các nhà khoa học đã được thực hiện. Trên cơ sở đó, đưa ra các khuyến nghị chính sách phát triển NLKH ở nước ta.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU**3.1. Hệ thống văn bản chính sách liên quan đến NLKH**

Kết quả rà soát chính sách NLKH ở Việt Nam cho thấy, đến nay chưa có khái niệm mang tính pháp lý về NLKH và cũng chưa có chính sách riêng nào cho NLKH. Các chính sách NLKH chỉ được đề cập, lồng ghép trong các chính sách khác như chính sách đất đai, chính sách quản lý rừng, v.v. Kết quả rà soát cũng đã chỉ ra rằng, chính sách NLKH chỉ được đề cập đến trong các văn bản chính sách trong lĩnh vực

lâm nghiệp mà không có chính sách nào về NLKH được đề cập đến trong lĩnh vực nông nghiệp.

Trong lĩnh vực lâm nghiệp, qua rà soát 103 văn bản do các cơ quan quản lý nhà nước cấp Trung ương ban hành, đã xác định có 49 văn bản chính sách liên quan đến NLKH, trong đó có một số văn bản pháp luật quan trọng (xếp theo thứ tự thời gian) liên quan đến NLKH như: Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg, ngày 12/11/2001 của Thủ tướng Chính phủ về Quy định quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp; Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (2004); Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 3/3/2006 về thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004; Thông tư liên tịch số 30/2006/TTLT-BTC-BNN&PTNT-BTS ngày 6/4/2006 về hướng dẫn việc quản lý và sử dụng kinh phí sự nghiệp kinh tế đối với hoạt động khuyến nông, khuyến ngư; Quyết định số 2945/QĐ/BNN-KL ngày 05/10/2007 của Bộ Nông nghiệp và PTNT về phê duyệt đề án hỗ trợ người dân vùng cao canh tác nông lâm nghiệp bền vững trên đất nương rẫy; Nghị định số 02/2010/NĐ-CP ngày 08/01/2010 của Chính phủ về khuyến nông; Thông tư số 27/2011/TT-BNNPTNT ngày 13 tháng 4 năm 2011 của Bộ Nông nghiệp và PTNT quy định về tiêu chí và thủ tục cấp giấy chứng nhận kinh tế trang trại; Luật Đất đai (2013); Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg ngày 09 tháng 06 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế quản lý rừng phòng hộ; Quyết định số 49/2016/QĐ-TTg ngày 01/11/2016 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành Quy chế quản lý rừng sản xuất; Nghị định số 119/2016/NĐ-CP ngày 23/08/2016 của Chính phủ về Quy định một số chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu; Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 của Chính phủ Quy định về khoán rừng, vườn cây và diện tích mặt nước trong các ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nông, lâm nghiệp nhà nước và mới nhất là Luật Lâm nghiệp (2017)....

Kết quả rà soát cho thấy, trong 49 văn bản chính sách có nội dung liên quan đến NLKH đã ban hành ở cấp Trung ương thì chỉ có 18 văn bản liên quan trực tiếp đến NLKH (6 văn bản đã hết hiệu lực) và có 31 văn bản liên quan gián tiếp đến NLKH (5 văn bản hết hiệu lực).

Bảng 1. Tổng hợp kết quả rà soát văn bản chính sách về NLKH được ban hành ở cấp Trung ương

Loại hình văn bản chính sách	Tổng số văn bản đã rà soát	Tổng số văn bản liên quan đến NLKH	Văn bản liên quan trực tiếp đến NLKH		Văn bản liên quan gián tiếp đến NLKH	
			Tổng số	Còn hiệu lực	Tổng số	Còn hiệu lực
Luật	3	3	2	1	1	1
Nghị định của Chính phủ	34	13	4	3	9	7
Quyết định của Thủ tướng Chính phủ	28	19	10	7	9	7
Quyết định của Bộ Nông nghiệp và PTNT	7	5	1	1	4	3
Thông tư của Bộ Nông nghiệp và PTNT	16	4	1	0	3	3
Thông tư, chỉ thị và văn bản chỉ đạo khác	15	5	0	0	5	5
Tổng số	103	49	18	12	31	26

3.2. Chính sách hỗ trợ phát triển NLKH

Kết quả rà soát chính sách liên quan đến NLKH đã cho thấy các chính sách hỗ trợ, thúc đẩy NLKH phát triển cụ thể như sau:

- Tùy theo từng điều kiện của mỗi địa phương và từng đối tượng rừng, Nhà nước giao, khoán, cho thuê rừng hoặc đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình, tổ chức và cá nhân để sử dụng ổn định và lâu dài (50 năm), đã tạo tâm lý phấn khởi, yên tâm cho chủ sử dụng đầu tư sản xuất. Bởi vì rừng và đất lâm nghiệp sau khi được giao đã được khẳng định tính pháp lý và chủ rừng được nhà nước bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp trong quá trình sử dụng. Đồng thời đã tạo tiền đề để phát huy nguồn lực về vốn, lao động của các chủ rừng. Điều này tạo điều kiện thuận lợi cho các chủ hộ trong phát triển NLKH.

- Các hộ gia đình, tổ chức và cá nhân được thuê, nhận giao, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp được phép sản xuất NLKH trên các đối tượng rừng sản xuất và rừng phòng hộ và được hưởng các sản phẩm thu được từ sản xuất NLKH. Qua rà soát các văn bản liên quan cho thấy, trong giai đoạn đầu tiên của quá trình giao đất, giao rừng và phục hồi rừng thì NLKH được nhấn mạnh là một giải pháp quan trọng. Các chính sách về quản lý rừng phòng hộ và rừng sản xuất đã cho phép chủ rừng được sản xuất NLKH trong các loại rừng này với tỷ lệ diện tích đất nhất định. Theo đó đối với rừng sản xuất, hộ gia đình, cá nhân nhận giao khoán rừng được sử dụng tối đa 30% diện tích để sản xuất nông nghiệp, nông lâm ngư kết hợp (Nghị định 23/2006/NĐ-CP thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004, Quyết định số 49/2016/QĐ-TTg ngày 01/11/2016). Đối với rừng phòng hộ, hộ gia đình, cá nhân nhận giao khoán rừng được sử dụng tối đa không quá 20% diện tích đất lâm nghiệp chưa có rừng để sản xuất nông nghiệp và ngư nghiệp kết hợp (Quyết định số

178/2001/QĐ-TTg, 17/2015/QĐ-TTg ngày 09 tháng 06 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về quy chế quản lý rừng phòng hộ). Mặc dù có khác nhau về tỷ lệ diện tích cho phép canh tác NLKH theo các loại rừng, nhưng quy định này là cơ sở để phát triển các mô hình sản xuất NLKH theo cả chiều thẳng đứng (mô hình nhiều tầng tán) và chiều nằm ngang (mô hình theo cảnh quan).

- Các hộ gia đình, tổ chức và cá nhân được miễn giảm thuế sử dụng đất và được hỗ trợ đầu tư trong sản xuất NLKH theo quy định của pháp luật; được hưởng các chính sách hỗ trợ của Nhà nước trong việc bảo vệ và phát triển rừng; được hướng dẫn về kỹ thuật, hỗ trợ về vốn theo chính sách của Nhà nước để bảo vệ và phát triển rừng và được hưởng lợi ích từ các công trình công cộng bảo vệ, cải tạo rừng mang lại; được bồi thường thành quả lao động, kết quả đầu tư để bảo vệ và phát triển rừng khi nhà nước có quyết định thu hồi đất, thu hồi rừng, trong đó có gắn với phát triển NLKH. Đây có thể coi là động lực để NLKH phát triển.

Như vậy, các chính sách nêu trên đã quan tâm đến việc phát triển sinh kế của người dân thông qua việc hỗ trợ các chính sách về sử dụng đất đai, hưởng dụng rừng, hỗ trợ khoa học công nghệ và các chính sách hỗ trợ vốn, thuế, phi liên quan đối với canh tác NLKH. Các chính sách này đã có tác động tốt đến sự phát triển NLKH ở Việt Nam, đồng thời đã từng bước thúc đẩy NLKH phát triển tốt hơn và theo hướng bền vững, qua đó đã góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường sinh thái, bảo vệ đa dạng sinh học và dần dần đã tạo ra các hệ canh tác NLKH theo hướng bền vững trên các vùng sinh thái.

3.3. Tồn tại, khoảng trống trong các chính sách NLKH

Do NLKH là hoạt động tổng hợp, liên ngành có liên quan đến các lĩnh vực nông nghiệp - lâm nghiệp -

chăn nuôi - thủy sản, nên để NLKH phát triển cần có chính sách tổng hợp liên quan đến các lĩnh vực này. Tuy nhiên, kết quả rà soát chính sách cho thấy, các quy định sản xuất NLKH hiện nay chủ yếu mới được đề cập đến trong các hoạt động của lĩnh vực lâm nghiệp mà chưa được đề cập đến trong các lĩnh vực nông nghiệp, chăn nuôi, thủy sản. Việc phối hợp giữa các cơ quan quản lý để hỗ trợ cho NLKH phát triển còn nhiều tồn tại. Đây là khoảng trống lớn cần thiết được quan tâm bổ sung trong các hoạt động của các lĩnh vực nông nghiệp, chăn nuôi, thủy sản để thúc đẩy NLKH phát triển ở nước ta. Một số chính sách đã có về NLKH lại chưa hoàn toàn phù hợp để khuyến khích phát triển canh tác NLKH, cụ thể về một số tồn tại chính như sau:

- Cách thức tiếp cận đơn ngành trong quá trình xây dựng và ban hành chính sách đơn ngành theo từng lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp riêng rẽ đã làm cho NLKH rơi vào khoảng trống giữa chính sách về nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp. Trong khi giữa các ngành này hiện đang còn thiếu các cơ chế phối hợp với nhau để phát triển NLKH.

- Việc quy định được sử dụng tối đa 20-30% diện tích đất rừng phòng hộ và rừng sản xuất để sản xuất NLKH còn chưa có sự thống nhất trong các văn bản đã ban hành. Bên cạnh đó quy định cho phép sử dụng 20-30% diện tích để canh tác NLKH trên đối tượng đất trống chưa có rừng hoặc diện tích rừng chưa khép tán hoặc trên tổng diện tích rừng được giao khoán cũng chưa có sự thống nhất trong các văn bản này. Trên thực tế tại nhiều địa phương, diện tích rừng được giao, khoán hoặc cho thuê cho mỗi hộ gia đình chỉ có diện tích nhỏ (chủ yếu 1 – 3 ha) nên việc quy định 20-30% diện tích đất còn trống để sản xuất NLKH là rất nhỏ, đặc biệt là đối với rừng ngập mặn như tại tỉnh Cà Mau, do phải đào đất đắp kênh mất 1/2 diện tích của phần được nuôi thủy sản nên nếu chỉ được sử dụng tối đa 30% diện tích đất để nuôi thủy sản thì tỷ lệ diện tích đất được nuôi thủy sản còn lại rất thấp và đặc biệt khó khăn với các hộ được giao diện tích nhỏ dưới 3 ha. Quy định này đồng nghĩa với việc dẫn đến tình trạng quy mô các mô hình sản xuất NLKH manh mún, không đảm bảo quy mô để sản xuất hàng hóa. Vì vậy, khả năng thu hút vốn đầu tư thấp, hiệu quả canh tác không cao và gây ra nhiều lãng phí về nguồn lực (đất đai, lao động, vốn, công nghệ).

- Quy định cứng về bề rộng đai rừng trong rừng phòng hộ ven biển (Quyết định số 61/2005/QĐ-

BNN và Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg) cho phép canh tác NLKH không phù hợp với lập địa ở một số địa phương, đặc biệt là ở rừng ngập mặn việc quy định ở vùng ven biển, cửa sông không có đê, đập và không bị xói lở thì rừng phòng hộ kết hợp sản xuất được xác định đến 200 mét tính từ mép nước ra phía biển lúc triều cao trung bình là chưa hợp lý, đặc biệt như ở Cà Mau khoảng cách này có thể lên tới vài km nhưng không nằm trong phạm vi được canh tác NLKH nên nhiều địa điểm trong thực tiễn không ở mức phòng hộ rất xung yếu nhưng được xếp vào mức rất xung yếu, nên dẫn đến hạn chế hoạt động NLKH.

- Công tác quản lý giống cây trồng nông lâm nghiệp nói chung và phục vụ sản xuất NLKH nói riêng còn nhiều tồn tại do chưa được quản lý tốt về chất lượng, nhiều loại cây trồng trong các hệ thống NLKH không được coi là cây trồng chính nên không được quan tâm đúng mức để cải thiện giống cũng như để kiểm soát chất lượng cây giống và hạt giống.

- Trong nhiều năm qua, các nghiên cứu cơ sở khoa học cho phát triển NLKH chưa được quan tâm, thiếu các đề tài, dự án nghiên cứu đầy đủ về NLKH và chưa xây dựng được các chương trình Quốc gia về NLKH ở nước ta.

- Về hoạt động dịch vụ khuyến nông, khuyến lâm hiện nay đang hoạt động riêng rẽ theo từng lĩnh vực lâm nghiệp, nông nghiệp, chăn nuôi. Các hoạt động này chủ yếu mới tập trung vào việc cung cấp cây giống, hỗ trợ kỹ thuật mà chưa có các tư vấn về quy hoạch sử dụng đất quy mô hộ gia đình, trang trại để phát triển các mô hình NLKH. Hoạt động của hệ thống khuyến nông còn thiếu các quy định về kết hợp giữa sản xuất nông nghiệp với lâm nghiệp và ngư nghiệp. Bên cạnh đó, hầu hết các cán bộ làm công tác khuyến nông, khuyến lâm được đào tạo theo từng ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, chăn nuôi,... riêng biệt. Thiếu cán bộ được đào tạo tổng hợp và có kỹ năng về nông lâm kết hợp.

- Quy định sản xuất NLKH trong rừng sản xuất, phòng hộ phải theo quy trình kỹ thuật của Bộ Nông nghiệp và PTNT (Nghị định 23/2006/NĐ-CP về thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng) nhưng cho đến nay Bộ Nông nghiệp và PTNT mới ban hành được hướng dẫn kỹ thuật sản xuất NLKH cho rừng ven biển trên cơ sở các nguyên tắc chung. Các đối tượng rừng khác vẫn chưa có các quy trình kỹ thuật sản xuất NLKH được Bộ Nông nghiệp và PTNT ban hành nên chủ rừng chưa có căn cứ để áp dụng.

- Quy định về tiêu chí và thủ tục cấp giấy chứng

nhận kinh tế trang trại lâm nghiệp phải có quy mô tối thiểu 31 ha, thu nhập ít nhất 500 triệu đồng/năm (Thông tư số 27/2011/TT-BNNPTNT ngày 13/04/2011 của Bộ Nông nghiệp và PTNT) là chưa phù hợp với thực tế và là rào cản để phát triển các trang trại theo hướng NLKH, bởi ở Việt Nam có tới trên 50% số hộ gia đình có diện tích đất lâm nghiệp nhỏ hơn 1 ha và theo quy định trong Luật Đất đai 2013 thì hạn mức giao đất trồng cây lâu năm ở khu vực trung du miền núi, hoặc đất rừng sản xuất và phòng hộ cho mỗi cá nhân hoặc hộ gia đình không quá 30 ha. Vì vậy, trong bối cảnh chưa có sự liên kết giữa các chủ rừng để canh tác NLKH thì quy định tiêu chí công nhận trang trại lâm nghiệp phải có diện tích trên 31 ha là không phù hợp. Vì vậy, đã hạn chế các chủ hộ tiếp cận với nguồn vốn phát triển kinh tế trang trại. Trên thực tế thì mặc dù có văn bản chính sách quy định việc cho chủ hộ vay vốn để sản xuất NLKH, tuy nhiên điều tra tại 3 tỉnh Sơn La, Đắk Lắk và Cà Mau cho thấy các tỉnh đều thiếu nguồn kinh phí để cho vay.

- Mặc dù đã có các văn bản quy định việc cho vay vốn để phát triển nông lâm nghiệp (Nghị định số 55/2015/NĐ-CP về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn), tuy nhiên khi triển khai thực hiện vẫn còn nhiều bất cập do thủ tục phức tạp, mất nhiều thời gian hoặc không thể tiếp cận được nguồn vốn do yêu cầu của ngân hàng phải có hồ sơ thiết kế mô hình mới được vay hoặc cho vay chưa dựa vào quy mô và giá trị của mô hình. Các mô hình sản xuất NLKH hiện nay ở Việt Nam đa số có quy mô nhỏ và chủ yếu là hộ gia đình, cá nhân nên bị hạn chế về trình độ quản lý, kiến thức hạch toán kinh doanh, tư duy thị trường, khả năng xây dựng chiến lược sản xuất, kinh doanh... nên chưa đáp ứng được điều kiện vay vốn theo yêu cầu của ngân hàng. Vì vậy, mặc dù đã có chính sách ưu đãi cụ thể nhưng nông dân không tiếp cận được vốn để đầu tư sản xuất NLKH. Đây chính là khó khăn trong việc mở rộng quy mô đầu tư vào các mô hình sản xuất NLKH hướng đến mục tiêu sản xuất hàng hóa và nâng cao giá trị gia tăng từ sản xuất NLKH.

- Thiếu quy định hỗ trợ các hoạt động nâng cao năng lực của hộ gia đình, cá nhân về lập kế hoạch, định giá, xúc tiến thương mại, phân phối sản phẩm và các dịch vụ kèm theo để nâng cao hiệu quả sản xuất NLKH. Đồng thời, hệ thống văn bản chính sách hiện nay chưa có định hướng phát triển thị trường sản phẩm NLKH (ưu tiên tiêu thụ nội địa hay ưu tiên

xuất khẩu). Chưa có chính sách bảo hiểm rủi ro cho các cơ sở sản xuất NLKH khi tham gia thị trường. Chưa có chính sách hỗ trợ xây dựng các kênh phân phối sản phẩm NLKH và xúc tiến thương mại; chưa thiết lập được các đầu mối cung cấp thông tin thị trường, giá cả, bán hàng... cho các sản phẩm NLKH tại Việt Nam.

3.4. Khuyến nghị chính sách phát triển NLKH ở Việt Nam

Để hỗ trợ và khuyến khích NLKH ở nước ta phát triển, Nhà nước cần ban hành chính sách riêng cho sản xuất NLKH. Chính sách NLKH cần được quan tâm, đề cập đầy đủ đến trong cả các lĩnh vực nông nghiệp, chăn nuôi và thủy sản và cần có sự phối hợp tốt giữa các cơ quan quản lý về các lĩnh vực này. Một số khuyến nghị chính sách phát triển NLKH trong lĩnh vực lâm nghiệp cụ thể như sau:

- Chính sách quy định tỷ lệ diện tích được phép canh tác NLKH cần áp dụng phù hợp theo từng đối tượng rừng và theo từng vùng sinh thái cụ thể. Đối với rừng phòng hộ và sản xuất trên đất đồi núi thì tỷ lệ diện tích được phép canh tác NLKH là không quá 30% diện tích đất, rừng được giao và cần có quy định cụ thể về diện tích canh tác NLKH sẽ được phân bố đều trên diện tích rừng được phép canh tác. Đối với các khu rừng ngập nước trong điều kiện hộ gia đình có diện tích nhỏ, nên xem xét cân nhắc tỷ lệ diện tích được canh tác NLKH là không quá 40% diện tích được giao. Đối với rừng phòng hộ chắn gió, cát bay cũng cần có quy định cụ thể diện tích được canh tác NLKH. Để có cơ sở khoa học vững chắc cần ưu tiên thực hiện các nghiên cứu bài bản để xác định tỷ lệ diện tích đất lâm nghiệp được canh tác NLKH trong từng loại rừng cụ thể nhằm đảm bảo được sinh kế của người dân mà không làm ảnh hưởng hoặc suy giảm đến các chức năng của rừng.

- Trong bối cảnh việc tích tụ đất đai trong lâm nghiệp còn nhiều khó khăn thì tiêu chí về diện tích để được cấp giấy chứng nhận kinh tế trang trại lâm nghiệp (Thông tư số 27/2011/TT-BNNPTNT) là 31 ha cũng cần được cân nhắc điều chỉnh theo hướng để các hộ gia đình được giao, khoán, thuê đất có thể đáp ứng được. Thực tế cho thấy có nhiều hộ gia đình có diện tích đất lâm nghiệp từ 10 đến 20 ha rất mong muốn vay vốn ưu đãi để phát triển mô hình kinh tế trang trại theo hướng sản xuất NLKH nhưng không tiếp cận được nguồn vốn.

- Luật Lâm nghiệp năm 2017 đang trong quá trình xây dựng dự thảo các văn bản hướng dẫn thực

thi cần phải được xem xét kỹ các quy định cụ thể về sản xuất NLKH (đã được quy định trong Điều 57 và Điều 60 của Luật Lâm nghiệp năm 2017) để có thể vận dụng dễ dàng và hiệu quả trong thực tiễn sản xuất.

- Đề nghị Bộ Nông nghiệp và PTNT xem xét ban hành các quy trình kỹ thuật, hướng dẫn kỹ thuật canh tác NLKH cho các đối tượng rừng vùng đồi núi, vùng ven biển ở các vùng sinh thái khác nhau, phù hợp với Luật Lâm nghiệp 2017 đã được Quốc hội thông qua.

- Đề nghị Bộ Nông nghiệp và PTNT xem xét sửa đổi quy định tiêu chí xác định vùng rừng phòng hộ xung yếu được phép canh tác NLKH cho đối tượng rừng ngập mặn được quy định trong Quyết định 61/2005/QĐ-BNN ngày 12 tháng 10 năm 2005 cho phù hợp với thực tiễn sản xuất ở từng vùng sinh thái là “rừng phòng hộ xung yếu được xác định trong trường hợp cửa sông không xói lở thì rừng phòng hộ kết hợp sản xuất có thể được xác định trong khoảng tối thiểu 50-200 m tính từ bờ biển lúc triều cao trung bình”.

- Xem xét và cân nhắc mô hình NLKH là một đối tượng được chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) và xem xét NLKH là một giải pháp ưu tiên trong thực hiện REED+.

- Cần xem xét lựa chọn một số loài cây chủ lực cho phát triển NLKH gắn với các vùng sinh thái cụ thể để đầu tư cải thiện giống nhằm nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm từ mô hình NLKH.

- Cần bổ sung chính sách hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, các quy định phối hợp giữa công tác khuyến nông-lâm- ngư để tăng cường tư vấn về quy hoạch sử dụng đất quy mô hộ gia đình, trang trại. Thay đổi chính sách hỗ trợ kinh phí thực hiện công tác khuyến nông, khuyến lâm để tạo điều kiện cho NLKH phát triển.

- Hỗ trợ đào tạo đội ngũ cán bộ chuyên sâu về NLKH để thúc đẩy NLKH phát triển. Hỗ trợ xây dựng các mô hình NLKH trình diễn để nhân rộng.

- Cần quan tâm, khuyến khích các mô hình sản xuất NLKH bền vững, chứng nhận VietGAP cho các mô hình NLKH, hỗ trợ chứng nhận và đăng ký thương hiệu các sản phẩm sinh thái từ canh tác NLKH (như sản phẩm tôm sinh thái tại tỉnh Cà Mau) để nâng cao giá trị sản phẩm từ NLKH.

- Cần xây dựng Chương trình quốc gia về NLKH, qua đó xây dựng gói tín dụng riêng cho phát triển NLKH ở nước ta. Quy định vay vốn phải căn cứ vào giá trị của các mô hình canh tác NLKH và theo

quy mô diện tích được giao khoán của từng mô hình NLKH, kéo dài thời gian cho vay với các mô hình NLKH có liên quan đến sản xuất cây dài ngày.

- Bổ sung chính sách bảo hiểm rủi ro cho các cơ sở sản xuất NLKH; chính sách hỗ trợ xây dựng các kênh phân phối sản phẩm NLKH và xúc tiến thương mại; thiết lập được các đầu mối cung cấp thông tin thị trường, giá cả, bạn hàng.

4. KẾT LUẬN

- Đến nay ở Việt Nam chưa có thuật ngữ NLKH mang tính pháp lý và chưa có chính sách riêng cho NLKH. Chính sách về NLKH đang được lồng ghép thông qua các chính sách khác như chính sách đất đai, chính sách phát triển rừng, chính sách phát triển nông nghiệp nông thôn.

- Đến nay trong lĩnh vực lâm nghiệp có 49 văn bản có chính sách liên quan đến NLKH, trong đó có 11 văn bản đã hết hiệu lực còn lại 38 văn bản còn hiệu lực. Trong 38 văn bản còn hiệu lực liên quan đến NLKH thì có 12 văn bản có chính sách liên quan trực tiếp đến NLKH và 26 văn bản liên quan gián tiếp đến NLKH.

- Các chính sách hỗ trợ phát triển NLKH ở Việt Nam thông qua việc giao đất, rừng cho chủ rừng được sử dụng lâu dài và cho phép chủ rừng được canh tác NLKH trên 20-30% diện đất được giao, được hỗ trợ để sản xuất NLKH theo các quy định hiện hành và được hưởng toàn bộ sản phẩm từ canh tác NLKH. Các chính sách này mặc dù chưa đầy đủ song cũng đã có ảnh hưởng tích cực đến sự phát triển của NLKH ở Việt Nam.

- Các chính sách về NLKH cũng còn một số tồn tại như chính sách quy định về tiêu chí công nhận trang trại lâm nghiệp, quy định sản xuất NLKH hoặc sản phẩm tía thưa phải theo thiết kế được Sở Nông nghiệp và PTNT phê duyệt hoặc quy định tỷ lệ diện tích được canh tác NLKH trong các loại rừng hoặc thiếu vốn cho vay để phát triển NLKH...đang là rào cản cho sự phát triển NLKH ở nước ta.

- NLKH ở Việt Nam đã được phát triển qua thời gian dài, các chính sách về NLKH đã được đề cập và từng bước được hoàn thiện trong nhiều văn bản liên quan ở các cấp, đặc biệt là trong Luật Lâm nghiệp năm 2017 được Quốc hội thông qua đã có hai Điều khoản riêng (Điều 57 và Điều 60) quy định về sản xuất NLKH trong rừng phòng hộ và rừng sản xuất, đồng thời với sự phát triển của khoa học công nghệ cũng như các định hướng phát triển mới của ngành

nông nghiệp và PTNT đang mở ra nhiều cơ hội cho NLKH ở nước ta phát triển.

- Kết quả rà soát chính sách NLKH trong nghiên cứu này sẽ cung cấp thêm cơ sở cho việc xây dựng hướng dẫn chi tiết thực hiện hai Điều 57 và Điều 60 về sản xuất NLKH trong rừng phòng hộ và rừng sản xuất trong Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Lâm nghiệp năm 2017.

LỜI CẢM ƠN

Nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn tới Tổ chức FAO và ICRAF Việt Nam đã hỗ trợ kinh phí và kỹ thuật để thực hiện nghiên cứu này. Xin chân thành cảm ơn TS. Delia Catacutan, TS. Nguyễn Tiến Hải - Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm kết hợp Thế giới tại Việt Nam, TS. Trương Tất Đơ - Vụ Khoa học Công nghệ và Hợp tác quốc tế thuộc Tổng cục Lâm nghiệp và TS. Phạm Xuân Phương đã tham gia đóng góp ý kiến và hỗ trợ nhiệt tình để nhóm thực hiện và hoàn thành nghiên cứu này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bảo Huy và cộng sự, 2009. Ước lượng năng lực hấp thụ CO₂ của Bời lời đỏ (*Litsea glutinosa*)

trong mô hình nông lâm kết hợp Bời lời đỏ - Sắn ở huyện Mang Yang, tỉnh Gia Lai. Báo cáo mạng lưới giáo dục NLKH tại Việt Nam.

2. Catacutan, D. C., Nhung, B., Bo, N. V, Hop, B. T. H, 2013. Policies and mechanisms for agroforestry development in Yen Bai province, Northwest Vietnam (Realizing the potential of agroforestry in Vietnam. Proceedings of the First National Agroforestry Workshop 7 December 2012, Hanoi, Vietnam).

3. Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp và đối tác, 2006. Cẩm nang ngành lâm nghiệp.

4. Luật Lâm nghiệp: Luật số 16/2017/QH14.

5. Nguyễn Ngọc Bình, Phạm Đức Tuấn, 2005. Kỹ thuật canh tác nông lâm kết hợp ở Việt Nam. Nhà xuất bản Nông nghiệp, Hà Nội.

6. Quyết định số 18/2007/QĐ/TTg, ngày 05/02/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020.

AGROFORESTRY DEVELOPMENT POLICY IN VIETNAM: STATUS AND RECOMMENDATIONS

Hoang Van Thang¹, Pham The Tan², Nguyen Hoang Tiep², Cao Van Lang¹, Hoang Thi Nhung³

¹Vietnamese Academy of Forest Sciences

²Forestry Economics Research Centre

³Silvicultural Research Institute

Summary

This study was conducted in 2017 to review policy documents related to agroforestry in Vietnam. Based on that, the policy recommendation to support agroforestry development. The study used methods of desk research and interview. The results show that, there is no legal definition of agroforestry and no specific policies for agroforestry in Vietnam in recent time. Agroforestry policies have been integrated in other policies on land and forest tenure, science and technology, agricultural extension, investment, credit, forest development, etc. Up to now, there are 12 legal documents directly related and 26 documents indirectly related to agroforestry. Forest land allocation policies provide long-term land used right and allow forest owners to cultivate agroforestry up to 20-30% areas of their forest land allocated and have right to receive all agro-forestry products. They are important policies support to promote agro-forestry development. Beside, there are some shortcomings such as the policy on the percentage allowed for agroforestry, regulations on forestry farm accreditation criteria, agro-forestry production regulations or thinning products according to the design approved by the Department of Agriculture and Rural Development or lack of loans to develop agroforestry. They are barriers for the development of agroforestry in Vietnam. The results of this study will provide additional basis for the implementation of agroforestry production in protection and production forests, contributing to the implementation of the Forest Law in Vietnam.

Keywords: *Agroforestry, forestry, policy.*

Người phản biện: GS.TS. Phạm Văn Điển

Ngày nhận bài: 11/10/2018

Ngày thông qua phản biện: 13/11/2018

Ngày duyệt đăng: 20/11/2018