Public Disclosure Authorized

66634

Public Disclosure Authorized

Cơ quan Phát triển Pháp (AFD)
Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Australian (AusAID)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Canada (CIDA)
Bộ Phát triển Quốc tế Anh (DFID)
Đại sứ quán Đan Mạch
Ủy ban Châu Âu (EC)
Phần Lan
Hợp tác Phát triển Đức
Cơ quan Viện trợ Ai-len
Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật bản (JICA)
Na Uy
Chương trình viện trợ Niu Di-lân
Hà Lan
Liên hiệp quốc (UN)
Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) tại Việt Nam
Ngân hàng Thế giới

Public Disclosure Authorized

Báo cáo phát triển Việt Nam 2011

Quản lý tài nguyên thiên nhiên

Public Disclosure Authorized

Báo cáo phát triển Việt Nam 2011

Quản lý tài nguyên thiên nhiên

Báo cáo chung của các Đối tác Phát triển cho Hội nghị Nhóm Tư vấn Các nhà Tài trợ cho Việt Nam
Hà Nội, ngày 7 - 8, tháng 12 năm 2010

Public Disclosure Authorized

Báo cáo phát triển Việt Nam 2010

QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN

Ảnh bìa

Nghiêm Thị Xuân Lê
Nguyễn Hồng Ngân
Nguyễn Quang Tuấn

Báo cáo chung của các Đối tác Phát triển
cho Hội nghị Nhóm Tư vấn Các nhà Tài trợ cho Việt Nam
Hà Nội, ngày 7 - 8, tháng 12 năm 2010

IBRD 33511R1

VIETNAM

- PROVINCE CAPITALS
- NATIONAL CAPITAL
- RIVERS
- MAIN ROADS
- RAILROADS
- PROVINCE BOUNDARIES
- INTERNATIONAL BOUNDARIES

PROVINCES:

1 Lai Chau
2 Dien Bien
3 Lao Cai
4 Ha Giang
5 Cao Bang
6 Son La
7 Yen Bai
8 Tu Yen Quang
9 Bac Can
10 Lang Son
11 Phu Tho
12 Vinh Phuc
13 Thai Nguyen
14 Bac Giang
15 Quang Ninh
16 Ha Noi
17 Bac Ninh
18 Hung Yen
19 Hai Duong
20 Hai Phong
21 Hoa Binh
22 Ha Nam
23 Thai Binh
24 Ninh Binh
25 Nam Dinh
26 Thanh Hoa
27 Nghe An
28 Ha Tinh
29 Quang Binh
30 Quang Tri
31 Thua Thien Hue
32 Da Nang
33 Quang Nam
34 Quang Ngai
35 Kon Tum
36 Gia Lai
37 Binh Dinh
38 Phu Yen
39 Dac Lac
40 Dac Nong
41 Khanh Hoa
42 Binh Phuoc
43 Lam Dong
44 Ninh Thuan
45 Tay Ninh
46 Binh Duong
47 Dong Nai
48 Binh Thuan
49 T.P. Ho Chi Minh
50 Ba Ria-Vung Tau
51 Long An
52 Tien Giang
53 Dong Thap
54 Ben Tre
55 An Giang
56 Vinh Long
57 Tra Vinh
58 Kien Giang
59 Can Tho
60 Hau Giang
61 Soc Trang
62 Bac Lieu
63 Ca Mau

This map was produced by the Map Design Unit of The World Bank. The boundaries, colors, denominations and any other information shown on this map do not imply, on the part of The World Bank Group, any judgment on the legal status of any territory, or any endorsement or acceptance of such boundaries.

JANUARY 2010

NĂM TÀI KHÓA CỦA CHÍNH PHỦ VIỆT NAM
Từ ngày 1/1 đến ngày 31/12 hàng năm

QUY ĐỔI TỶ GIÁ HỐI ĐOÁI
(Tỷ giá công bố ngày 20/9/2010)

Đơn vị tiền tệ = Đồng (VND)
1 USD = 19.495 đồng

Đơn vị đo trọng lượng và kích thước
Hệ đơn vị mét

TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển châu Á
AOM	Quản lý chất lượng không khí
BTNMT	Tên viết tắt của Bộ Tài nguyên và Môi trường
AusAID	Cơ quan phát triển quốc tế Ô-xtrây-lia
CAI	Sáng kiến Không khí sạch
CAIT	Công cụ Các chỉ số Phân tích Khí hậu
CBDRM	Quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng
CDA	Thỏa thuận Phát triển Cộng đồng
CECOD	Trung tâm Phát triển Môi trường và Cộng đồng
CEPF	Quỹ Đối tác về Các hệ sinh thái trọng yếu
CFM	Quản lý Rừng cộng đồng
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
CO2	Dioxit cac-bon
CO2e	Dioxit cac-bon tương đương
CSR	Báo cáo Tổng hợp Quốc gia
DANIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan Mạch
DECAFIREP	Cục Khai thác và Bảo vệ Nguồn lợi Thủy sản
EC	Ủy ban châu Âu
EEZ	Đặc khu kinh tế
EIA	Đánh giá tác động môi trường
EIA	Cơ quan Điều tra môi trường
EITI	Sáng kiến minh bạch trong ngành khai khoáng
EIU	Cơ quan thông tin kinh tế
EPI	Chỉ số Hoạt động Môi trường
EU	Liên minh châu Âu
FAO	Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp
FoE	Tổ chức quốc tế Những người bạn của Trái đất
FLEGT	Thực thi Luật Lâm nghiệp, Quản trị Rừng và Buôn bán gỗ

FOMIS	Hệ thống quản lý thông tin lâm nghiệp
FSC	Hội đồng Quản lý Rừng
FSPS	Hỗ trợ Chương trình Ngành Thủy sản
GDLA	Tổng cục Địa chính
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GHG	Các khí nhà kính
GNI	Tổng thu nhập quốc dân
GOV	Chính phủ Việt Nam
GSO	Tổng cục Thống kê
GTZ	Cơ quan Hợp tác Kỹ thuật Đức
ICZM	Quản lý Ven biển Tổng hợp
ICEM	Trung tâm Quản lý Môi trường Quốc tế
IDMC	Các công ty quản lý thủy nông
IPCC	Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu
ISF	Thủy lợi phí
ISPONRE	Viện Chiến lược và Chính sách Tài nguyên và Môi trường
ITTO	Tổ chức Gỗ nhiệt đới quốc tế
IUU	Khai thác trái phép, không có báo cáo và không được quản lý
IWRM	Quản lý Tài nguyên nước Tổng hợp
JICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
KECO	Công ty Môi trường Hàn Quốc
KIET	Viện Kinh tế Công nghiệp và Thương mại Hàn Quốc
LASUCO	Công ty cổ phần Mía đường Lam Sơn
LROs	Các văn phòng Đăng ký Đất đai
LURCs	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MEY	Lợi nhuận kinh tế tối đa
MoH	Bộ Y tế
MoIT	Bộ Công thương
MoNRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MoST	Bộ Khoa học và Công nghệ
MPA	Khu bảo tồn biển
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MQI	Ngành khai thác mỏ
MRC	Ủy hội Sông Mê-kông
MRV	Giám sát, Báo cáo, và Xác minh
MSC	Hội đồng Quản lý biển
MSY	Lợi nhuận bền vững tối đa

NFI	Điều tra rừng toàn quốc
NFIMP	Chương trình điều tra và theo dõi diễn biến tài nguyên rừng toàn quốc
NPOA	Kế hoạch hành động quốc gia
NORAD	Cơ quan Hợp tác Phát triển Na-uy
NTP	Chương trình Mục tiêu Quốc gia
NTP-RCC	Chương trình Mục tiêu Quốc gia nhằm Ứng phó với Biến đổi khí hậu
PEMSEA	Đối tác Quản lý Môi trường cho Các vùng biển Đông Á
PFES	Chi trả cho Các dịch vụ Môi trường Rừng
PPPs	Đối tác Công – Tư
QCVN	Quy chuẩn Việt Nam
REDD	Giảm phát thải do Mất rừng và Suy thoái rừng
SEA	Đánh giá Môi trường Chiến lược
SEDP	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội
SFEs	Các lâm trường quốc doanh
SFCs	Các công ty lâm nghiệp nhà nước
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
SUF	Rừng đặc dụng
UN	Liên Hợp Quốc
UNESCAP	Ủy ban Kinh tế và Xã hội của Liên Hợp Quốc cho khu vực châu Á Thái Bình Dương
UNEP	Chương trình Môi trường Liên Hợp Quốc
UNFCCC	Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
UNICEF	Quỹ Nhi đồng Liên Hợp Quốc
VDR	Báo cáo Phát triển Việt Nam
VIMICO	Tổng công ty Khoáng sản Việt Nam
VINACOAL	Tổng công ty Than Việt Nam
VINACOMIN	Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam
VINAFOR	Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam
VHLSS	Điều tra Mức sống Hộ gia đình Việt Nam
VIFEP	Viện Nghiên cứu Kinh tế và Quy hoạch Thủy sản Việt Nam
VND	Đồng (tiền Việt Nam)
VPA	Thỏa thuận Hợp tác Tự nguyện
WCMC	Trung tâm Quan trắc Bảo tồn Thế giới
WSR	Đánh giá Ngành nước
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
WWF	Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo Phát triển Việt Nam lần này được soạn thảo theo một quy trình có sự tham gia và hợp tác giữa Ngân hàng Thế giới và nhiều đối tác phát triển khác có tên trên trang bìa sau của báo cáo. Các đối tác phát triển đã đóng góp bằng cách cung cấp tài liệu và nhận xét về bản dự thảo các chương của báo cáo trong các giai đoạn của quá trình soạn thảo. Một cuộc họp đã được tổ chức vào ngày 1/4/2010 để thảo luận về Đề cương Khái niệm cho Báo cáo. Tiếp theo đó, một hội thảo khác đã được tổ chức trong nửa ngày 25/5 để thảo luận về bản thảo các chương, và hội thảo thứ ba tổ chức vào ngày 23/8 đã rà soát lại đầy đủ tất cả các chương. Chúng tôi xin chân thành cảm ơn tất cả những ai đã tham gia quá trình này. Đặc biệt, chúng tôi xin cảm ơn CIDA đã hỗ trợ tài chính cho hoạt động nghiên cứu làm cơ sở cho chương tài nguyên khoáng sản, và GTZ đã hỗ trợ cho nghiên cứu làm cơ sở cho chương tài nguyên rừng.

Chúng tôi đã nhận được nhiều ý kiến bằng văn bản và nhiều ý kiến đóng góp có giá trị từ đông đảo cán bộ của các đối tác phát triển, cụ thể như: Dennis Ellingson (ADB); Jacqueline DeLima Baril, Lê Văn Sơn, và Andrew Smith (CIDA); Trần Việt Hồng (Đại sứ quán Đan Mạch); Thierry Facon, Simon Funge-Smith, Akiko Inoguchi, và Rebecca Metzner (FAO); Evelyn Ebert, Elke Foerster, Juergen Hess, và Tô Thị Thu Hương (GTZ); Toru Arai, Egashira Eiji, Nguyễn Thanh Hà, Taro Katsurai, và Murase Noriaki (JICA); Nguyễn Thụy (Đại sứ quán New Zealand); Vũ Minh Đức (Đại sứ quán Hoàng gia Na-uy); Hoàng Mỹ Lan (SDC); Boyle Timothy, Patrick van Laake, và Koos Neefjes (UNDP); Andrei Barranik (USAID); Sameer Akbar, Dean Cira, Maria Delfina Alcaide Garrido, Keiko Kubota, Nguyễn Thị Thu Lan, Phạm Hùng Cường, Phạm Thị Mộng Hoa, Martin Rama, Federica Ranghieri, John Roome, Ulrich Schmitt, Neelesh Shrestha, Richard Spencer, Topa Giuseppe, và Trần Thị Thanh Phương (Ngân hàng Thế giới).

Cộng đồng các tổ chức phi chính phủ (NGO) tại Việt Nam cũng đóng góp nhiều tư liệu và lời khuyên cho báo cáo. Chúng tôi đã tổ chức họp với mạng lưới NGO vào các ngày 21/8 và 25/8. Xin cảm ơn Bộ Thị Hồng Mai và các cán bộ của Trung tâm Thông tin Phát triển Việt Nam đã điều phối cuộc đối thoại này. Chúng tôi cũng nhận được nhiều ý kiến bằng văn bản và tư liệu hữu ích từ đông đảo cán bộ của các NGO, các dự án và viện nghiên cứu như: Jonathan Eames (Tổ chức BirdLife Quốc tế); Ute Bartels (Tổ chức Bánh mì cho thế giới), Nguyễn Văn Anh, Morten Fauerby Thomsen, và Vũ Thái Trường (CARE); Vũ Thị Hiền (Cerda); Lutz Leman (CIM); Christian Aschenbach (dự án EPMNR); Felise Nguyễn Hải Lý (Viện Nghiên cứu Rừng châu Âu); Infield Mark và Swan Steve (FFI), Tomas Jonsson, Anders Pedersen, và Bjoern Wode (FLITCH); Tapio Leppänen (dự án FORMIS); Rastall Richard (FRR); Fernando Potess (dự án FSDP); Valenghi Daniel (Helvetas); Brunner Jake (IUCN); Vũ Hải Nam (dự án KfW 4); Steve Hunt (dự án KfW 7); Wil de Jong (Đại học Kyoto); Michael Akester và Paul Nichols (các cố vấn của Bộ NN&PTNT); Steve Price-Thomas (Oxfam Anh); Richard McNally (SNV); Tom Osborn (TRAFFIC); Simon McCoy (Đại học Copenhagen), Dương Tuyên Anh (VietDHRRA); Turtle Christopher (Quỹ bảo tồn Việt Nam); Robert Pomeroy (Tổ chức Nghề cá Thế giới); và Schrader Sebastian và Lê Công Uẩn (WWF).

Chúng tôi đã tham khảo ý kiến chuyên môn của một số chuyên gia Việt Nam, với tư cách cá nhân chứ không phải với tư cách đại diện cho các tổ chức cụ thể, và đã nhận được nhiều đóng góp quý báu của các chuyên gia như Lê Khắc Côi, Phạm Mạnh Cường, Lê Đăng Doanh, Minh Hoàng, Tưởng Phi Lai, Nguyễn Thị Phương Lâm, Nguyễn Ngọc Lung, Võ Chí Mỹ, Bùi Xuân Nam, Nguyễn Bá Ngãi, Nguyễn Văn Tài, Bùi Tất Thắng, Nguyễn Văn Thông, và Đặng Hùng Võ.

Quá trình soạn thảo cuốn Báo cáo Phát triển Việt Nam này do ông Jan Bojö (Ngân hàng Thế giới) chỉ đạo. Các tác giả chính của các chương tạo nên các nền tảng của Báo cáo gồm có: Jan Bojö (chương Tổng quan); Nguyễn Thế Dũng (chương Tài nguyên Đất, Ngân hàng Thế giới); Des Cleary (chương Tài nguyên Nước, tư vấn); Tim Dawson (chương Tài nguyên Rừng, tư vấn); Keith Symington (chương Tài nguyên Biển, tư vấn) và Craig Andrews (chương Tài nguyên Khoáng sản, Ngân hàng Thế giới). Các chương đã được Jan Bojö biên tập thành một báo cáo tổng hợp với sự hỗ trợ của Linda Starke (tư vấn), và Đinh Tuấn Việt (Ngân hàng Thế giới) là người lập bảng phụ lục thống kê.

Chúng tôi xin cảm ơn những người đã có nhiều đóng góp quan trọng cho các chương của báo cáo, cụ thể là: Koos Nefjees (UNDP); James Anderson, Boubacar Bocoum, Douglas J. Graham, Nguyễn Thế Dũng, Steven Jaffee, và Trần Thị Lan Hương (Ngân hàng Thế giới), Trần Ngọc Anh và các cán bộ khác của Công ty tư vấn ACC; và Vũ Xuân Nguyệt Hồng (tư vấn). Chúng tôi xin cảm ơn Lourdes Anducta, Đào Thị Thùy Dung, Ngozi Blessing Malife, Nguyễn Hồng Ngân và Trần Kim Chi (Ngân hàng Thế giới) đã có những hỗ trợ hành chính rất cần thiết cho quá trình soạn thảo báo cáo. Xin cảm ơn các ý kiến phản biện từ các đồng nghiệp của Ngân hàng Thế giới: Milan Brahmbhatt, Tuuka Castren, Peter Dewees, và Severin Kodderitzsch. Quá trình soạn thảo báo cáo cũng được hỗ trợ bởi các chỉ dẫn chung của Hoonae Kim, Victoria Kwakwa, Magda Lovei, và Jennifer Sara (Ngân hàng Thế giới).

Bản dịch tiếng Việt do Hoàng Thị Thu Hương thực hiện và được hiệu đính bởi Cao Thăng Bình, Phạm Hùng Cường, Vũ Xuân Nguyệt Hồng, Nguyễn Thế Dũng và Nguyễn Thị Thu Lan. Chế bản và in do công ty trách nhiệm hữu hạn Lê và anh em (Lebros) thực hiện.

Chúng tôi xin cảm ơn tất cả những ai đã đóng góp cho quá trình soạn thảo rộng rãi và toàn diện này. Tuy nhiên, báo cáo cuối cùng là một sản phẩm của tổ chức và bản quyền tác giả không thuộc về bất kỳ cá nhân nào.

MỤC LỤC

TÓM TẮT 15

CHƯƠNG 1 18
GIỚI THIỆU TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN
Sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách bền vững 23
Biến đổi khí hậu 25
Quản lý tài nguyên thiên nhiên để tăng trưởng bền vững 27
Chương trình cải cách 30
Tài liệu tham khảo 32

CHƯƠNG 2 34
QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI
Tài nguyên đất đai và xu hướng biến động 35
Chính sách và thể chế 37
Chính sách đất đai 37
Thể chế 37
Các vấn đề tồn tại 39
Đổi mới để nâng cao hiệu quả 41
Tăng cường quyền sử dụng đất 41
Phát triển thị trường đất đai 42
Hiện đại hóa quản lý đất đai 43
Đổi mới để bảo đảm bền vững môi trường 50
Tăng cường quy hoạch sử dụng đất 47
Đổi mới để bảo đảm công bằng 49
Cải tiến quy trình thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng 51
Tài liệu tham khảo 52

CHƯƠNG 3 54
TÀI NGUYÊN NƯỚC
Tài nguyên nước ở Việt Nam 55
Cung cấp các dịch vụ nước 57
Sử dụng nước cho mục đích sản xuất kinh tế 57
Những vấn đề quan trọng trong quản lý tài nguyên nướ 60
Bối cảnh thể chế, pháp lý và chính sách 60
An ninh nguồn nước 61
Các dịch vụ nông nghiệp và thủy lợi bền vững 61
Cung cấp tài chính và Cơ sở vật chất 61
Ô nhiễm và Suy thoái 62
Thiên tai 63
Biến đổi khí hậu 63
Chương trình cải cách 63
Sử dụng nước hiệu quả 64
Sự bền vững môi trường 66
Sự công bằng 67
Các biện pháp hỗ trợ Chương trình cải cách 68
Tài liệu tham khảo 69

CHƯƠNG4 72
QUẢN LÝ RỪNG
Viễn cảnh thể chế 75
Viễn cảnh chính sách 75
Viễn cảnh kinh tế 75
Viễn cảnh xã hộ 78
Viễn cảnh đa dạng sinh học 80
Các vấn đề quan trọng trong ngành lâm nghiệp 82
Chương trình cải cách 83
Cải cách quản trị và thể chế 84
Cải cách tính hiệu quả 85
Cải cách về tính công bằng 88
Cải cách về tính bền vững môi trường 89
Tài liệu tham khảo 91

CHƯƠNG 5 94
TÀI NGUYÊN BIỂN
Các vấn đề chính của ngành đánh bắt hải sản 97
Dư thừa năng lực đánh bắt và thiếu hiệu quả trong khai thác tài nguyên 2 99
Đánh bắt trái phép, không báo cáo và không được quản lý (IUU) 2 99
Thiếu dữ liệu và các điểm tham chiếu chính thức 99
Tính dễ bị tổn thương và sự công bằng 100
Những yếu kém trong chuỗi cung ứng 100
Con đường phía trước 99
Đánh bắt bền vững 101
Sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển 105
Tài liệu tham khảo 108

CHƯƠNG 6 110
TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN
Tổng quan về ngành 113
Hiệu quả trong tạo điều kiện tiếp cận tài nguyên 110
Cấp quyền khai thác mỏ và nhượng quyền khai thác 114
Hiệu quả quản lý ngành và sự bền vững môi trường 116
Lý thuyết so với Thực tế: Quy trình Đánh giá Tác động Môi trường và Xã hội 118
Các tác động đến môi trường tự nhiên và xã hội 119
Phát triển công bằng và Phân phối các dòng lợi ích 121
Phụ lục. Nghiên cứu tình huống cụ thể: ngành khai thác than 122
Tài liệu tham khảo 125
Phụ lục thống kê 128
Chú thích 154

Hộp chú giải

Hộp 2.1. Biến đổi khí hậu và nông nghiệp 39
Hộp 2.2. Sử dụng đấu giá để bán đất công 43
Hộp 2.3. Cách tiếp cận chi phí thấp với sự tham gia của các bên trong quản lý đất đai 44
Hộp 2.4. Sự minh bạch và tham nhũng trong quản lý đất đai 45
Hộp 2.5. Bảy nguyên tắc quản lý đất đai bảo đảm hiệu quả, công bằng và bền vững môi trường 47
Hộp 2 6: Khảo sát mẫu: Mâu thuẫn trong sử dụng đất, ảnh hưởng và tác động đối với việc tăng cường lồng ghép quản lý tài nguyên thiên nhiên ở tỉnh Đắc Lắc 48
Hộp 3.1. Đánh bắt thủy sản nội địa và nuôi trồng thủy sản 58
Hộp 3.2. Vụ việc gây ô nhiễm nước của doanh nghiệp Vedan 63

Hộp 3.3. Cải thiện các dịch vụ nước đô thị: Nghiên cứu trường hợp cụ thể ở Phi-lip-pin 65
Hộp 4.1. Các quy tắc mới về xuất khẩu hàng hóa liên quan đến gỗ: Thỏa thuận Hợp tác với Liên minh châu Âu (EU) và Đạo luật Lacey của Hoa Kỳ 77
Hộp 4.2. Các trách nhiệm quản lý khu bảo tồn 81
Hộp 4.3. Chương trình quốc gia về REDD+ 82
Hộp 4.4. Sự phát triển của các thể chế trong ngành lâm nghiệp 83
Hộp 4.5. Quản lý thông tin rừng 84
Hộp 4.6. Quỹ Đối tác các-bon rừng (FCPF) ở Việt Nam 86
Hộp 4.7. Hệ thống quản lý nhóm các hộ sản xuất nhỏ 87
Hộp 4.8. Quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng 88
Hộp 4.9. Biến đổi khí hậu và lâm nghiệp Việt Nam 90
Hộp 5.1. Các vấn đề chủ chốt và những hạn chế đối với nghề cá ở Việt Nam 98
Hộp 5.2. Thấp trên chuỗi thức ăn nhưng cao trên chuỗi giá trị? 102
Hộp 5.3. Các ví dụ thành công về mô hình đồng quản lý nghề cá ở Việt Nam 103
Hộp 5.4. Các kiến nghị chính nhằm xác định lại ưu tiên cho các trợ cấp nghề cá 106
Hộp 5.5. Các bài học rút ra từ quy hoạch và quản lý MPA để hỗ trợ sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở Việt Nam 106
Hộp 6.1. Các đóng góp của một dự án khai thác mỏ: trường hợp khai thác niken ở Bản Phúc 115
Hộp 6.2. Nhượng quyền khai thác mỏ: Trường hợp khai thác bô-xit 117
Hộp 6.3. Trách nhiệm xã hội với cộng đồng: Trường hợp của Công ty Năng lượng Talisman 121

Hình vẽ

Hình 1.1: Cường độ sử dụng tài nguyên (1990-2007) 20
Hình 1.2: GDP và các chỉ số tuyệt đối về sử dụng tài nguyên (1990 =1) 20
Hình 1.3: Mức độ ô nhiễm (1990 – 2007) 21
Hình 1.4: Tăng trưởng GDP và các chỉ số tuyệt đối về ô nhiễm không khí (1990 =1) 21
Hình 1.5: Việt Nam – tổng tiết kiệm và tiết kiệm ròng, 1999–2008 24
Hình 2.1: Tình hình sử dụng đất ở Việt Nam năm 1993 và năm 2008 36
Hình 2.2: Tổng tiến độ giao đất và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, và phân bổ theo hạng mục, tháng 12/2009 37
Hình 2.3: Khó khăn khi xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất 44
Hình 3.1: Các lưu vực sông chính 56
Hình 3.2: Phân bổ nước mặt trong toàn quốc (%) 58
Hình 4.1: Diện tích rừng, theo phân loại rừng năm 2005 73
Hình 4.2: Độ che phủ rừng ở Việt Nam năm 1983 và năm 2004 74
Hình 4.3: Doanh thu của các doanh nghiệp trong ngành lâm nghiệp, phân theo loại hình hoạt động 74

Hình 4.4: Thay đổi trong cơ cấu nắm giữ đất rừng tại Việt Nam, từ năm 1995 đến năm 2009 76
Hình 5.1: Tổng sản lượng đánh bắt và công suất động cơ trong ngành đánh bắt hải sản Việt Nam, 1981 -2009 99
Hình 5.2: Tổng công suất động cơ và năng suất đánh bắt hải sản tại Việt Nam, 1981-2009 97
Hình 6.1: Sự phát triển của ngành than Việt Nam, 2000–2008 123

Bảng biểu

Bảng 2 1: Quá trình phát triển trong chính sách đất đai của Việt Nam, 1945–2007 38
Bảng 4 1: Số lượng loài và tình trạng bị đe dọa của các loài tại Việt Nam, năm 2005 80

TÓM TẮT

Báo cáo Phát triển Việt Nam (VDR) là một báo cáo chung của các đối tác phát triển. Mục đích của báo cáo là thông báo về chương trình cải cách của Chính phủ Việt Nam và hướng tới sự hài hòa trong những hỗ trợ của các đối tác phát triển dành cho khung cải cách này. Do đó, nội dung của báo cáo không nhấn mạnh nhiều đến thông tin về bối cảnh mà sẽ chú trọng nhiều hơn đến hướng đi sắp tới.

Báo cáo này chỉ là một trong loạt các báo cáo thường niên được soạn thảo trong nhiều năm nay đề cập đến những chủ đề phát triển quan trọng nhất của Việt Nam. Các báo cáo này dựa trên cơ sở Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội của chính phủ, là căn cứ cho chương trình phát triển tổng quát của chính phủ.

Chủ đề của Báo cáo Phát triển Việt Nam năm nay là quản lý tài nguyên thiên nhiên. Câu hỏi chính mà báo cáo này đặt ra là: ***Làm thế nào để sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên nhằm giảm nghèo một cách bền vững về mặt môi trường và xã hội?*** Để nghiên cứu câu hỏi này, cần phải giải quyết một số chủ đề phụ sẽ trình bày chi tiết ở các chương của báo cáo. Báo cáo được cấu trúc để giải quyết các chủ đề chính là tính hiệu quả, sự bền vững môi trường và sự công bằng trong các chương về các lĩnh vực tài nguyên như đất, nước, rừng, tài nguyên biển và tài nguyên khoáng sản. Chương đầu tiên của báo cáo cung cấp một cái nhìn tổng quan khái quát và có vai trò kết nối các chương tiếp theo. Cuối cùng là một phụ lục thống kê cung cấp thêm các số liệu để hỗ trợ cho nội dung của phần báo cáo chính.

Báo cáo Phát triển Việt Nam là kết quả của một quá trình tham vấn do Ngân hàng Thế giới điều phối, với sự tham gia không chỉ của các đối tác phát triển mà còn có cả các tổ chức phi chính phủ, các tổ chức học thuật, các nhà nghiên cứu và tư vấn độc lập.

Bức tranh tổng quát

Việt Nam đã trải qua hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và vừa đạt được vị thế "quốc gia có thu nhập trung bình thấp" vào năm 2009. Đi cùng với tăng trưởng kinh tế là tỷ lệ nghèo giảm mạnh trong toàn quốc. Chính phủ thực hiện chính sách chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung xã hội chủ nghĩa sang kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Một phần nội dung của chính sách này là phân cấp quy trình ra quyết định xuống các cấp chính quyền địa phương. Tốc độ tăng trưởng dân số không cao, nếu xét về tổng thể, nhưng ngày càng có nhiều người chuyển ra sinh sống ở các trung tâm đô thị và bỏ sản xuất nông nghiệp để chuyển sang các ngành công nghiệp và dịch vụ.

Phần lớn sự tăng trưởng kinh tế dựa trên sự khai thác mạnh mẽ các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Sử dụng đất tăng mạnh, tài nguyên nước ngày càng bị lạm dụng, rừng tự nhiên bị khai thác lấy gỗ, trữ lượng cá cho hoạt động đánh bắt bị cạn kiệt, và tài nguyên khoáng sản ngày càng bị khai thác nhiều hơn. Không có gì sai nếu sử dụng tài nguyên thiên nhiên để tăng trưởng kinh tế. Nhưng để phát triển bền vững, cần phải đảm bảo rằng các tài nguyên có thể tái tạo được khai thác ở mức thích hợp để có thể bổ sung, và lợi nhuận thu được từ việc khai thác các tài nguyên không thể tái tạo được đầu tư vào các hình thức vốn khác. Càng sử dụng nhiều thì càng tạo ra tình trạng cạnh tranh, thậm chí mâu thuẫn, về tài nguyên. Khi đó, cần phải có những quy định rõ ràng về các quyền đối với tài sản, các quy tắc giao dịch, và giải quyết mâu thuẫn

Sự tăng trưởng chung của nền kinh tế, tăng trưởng dân số, đô thị hóa và công nghiệp hóa đang kết hợp với nhau dẫn đến sự gia tăng ô nhiễm nước, ô nhiễm không khí đô thị và gia tăng khai thác tài nguyên thiên nhiên. Ở một chừng mực nào đó, tình trạng này có thể được cân bằng thông qua tăng cường hiệu quả sử dụng tài nguyên và áp dụng các tiến bộ công nghệ. Nhưng cuối cùng, kết quả sẽ là sự gia tăng áp lực đối với dự trữ tài nguyên và ô nhiễm. Trong nhiều trường hợp, chỉ có các lợi ích được ghi nhận vào quá trình tăng trưởng kinh tế, còn các chi phí lại "ẩn" sau các hiện tượng như sức khỏe con người suy yếu, tổn thất khả năng sản xuất của hệ sinh thái trong dài hạn và chất lượng môi trường suy giảm.

Các cú sốc do biến đổi khí hậu cần được giải quyết bằng các biện pháp thích ứng. Nhiều tác động lâu dài của biến đổi khí hậu còn chưa được biết rõ. Nhưng những gì đã biết cũng đủ để thúc đẩy các hành động khẩn cấp: nhiệt độ sẽ tăng, mực nước biển đang dâng, và xâm nhập mặn sẽ tiếp tục gia tăng. Sự thay đổi lượng mưa có thể làm cho hạn hán và lũ lụt trở nên trầm trọng hơn, và các sự kiện khí hậu cực đoan có thể xảy ra thường xuyên hơn và khắc nghiệt hơn, trong khi mức độ tác động hiện tại cũng đã quá nghiêm trọng và cần có biện pháp đối phó.

Việt Nam đang vận động trong một bối cảnh quốc tế. Toàn bộ nền kinh tế Việt Nam ngày càng hội nhập sâu hơn vào hệ thống toàn cầu, nhất là sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2006. Hầu hết nguồn tài nguyên nước mặt của Việt Nam đều bắt nguồn từ lãnh thổ nước ngoài. Do đó Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng bởi các nhà máy thủy điện lớn trên sông Mê-kong. Ngành chế biến gỗ của Việt Nam lệ thuộc khá mạnh mẽ vào nguồn nguyên liệu nhập khẩu. Ngoài ra, nhiều sản phẩm của ngành này được sản xuất để xuất khẩu, và các thị trường nhập khẩu lại đang đặt ra những quy định mới, dẫn đến những yêu cầu mới đối với Việt Nam. Ngành đánh bắt hải sản và nuôi trồng thủy sản cũng chủ yếu tập trung vào định hướng xuất khẩu, trong đó ngành đánh bắt hải sản phải cạnh tranh với các đội tàu nước ngoài ở các vùng biển quốc tế. Một số thị trường quan trọng nhập khẩu sản phẩm hải sản của Việt Nam sẽ đòi hỏi các bằng chứng về quản lý tài nguyên bền vững tại Việt Nam. Ngành khai thác khoáng sản cũng phát triển mạnh theo định hướng xuất khẩu. Tất cả những tình hình này đều có ảnh hưởng lớn đến chương trình cải cách của Việt Nam.

Các kết luận về chương trình cải cách

Việt Nam đã và đang thực hiện một quá trình cải cách năng động. Báo cáo này đưa ra những khuyến cáo nhằm củng cố đà cải cách này. Lịch sử gần đây của Việt Nam là một câu chuyện thành công về cải cách kinh tế. Đôi khi các mục tiêu về hiệu quả kinh tế, bền vững môi trường và công bằng thích ứng khá tốt với nhau – thông qua mô hình tăng trưởng kết hợp với giảm nghèo. Nhưng cũng

có những khi phải lựa chọn giữa các mục tiêu này. Ví dụ như, nếu tăng trưởng kinh tế đặt "mức chi phí bằng 0" cho các tác động môi trường thì thị trường và những người ra quyết định sẽ nhận được những dấu hiệu sai, và do đó sẽ phá hỏng những ích lợi từ quá trình phát triển. Các thị trường hiệu quả có thể không đem lại những kết quả được chấp nhận theo quan điểm công bằng, và nhiều ví dụ khác tương tự. Do đó, cần phải theo dõi quá trình cải cách để giám sát việc thực hiện nhiều mục tiêu khác nhau, mà đôi khi đó lại là các mục tiêu cạnh tranh với nhau. Ngoài ra, còn phải giải quyết những khoảng cách lớn giữa lý thuyết với thực tế. Cần có đủ nguồn lực để thực hiện thành công các chính sách hợp lý.

Nói tóm lại, chương trình cải cách quản lý tài nguyên thiên nhiên mà Báo cáo Phát triển Việt Nam đề nghị gồm có những nội dung sau:

- Quản lý nhà nước tập trung vào phối hợp hành chính tốt hơn và tăng cường việc thu thập, phân tích dữ liệu và công bố thông tin để hỗ trợ sự vận hành của các thị trường và tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của quá trình ra quyết định công. Việc này sẽ góp phần thực hiện hiệu quả kinh tế, sự bền vững môi trường và công bằng xã hội. Các ưu tiên trong ngắn hạn gồm có: tăng cường tính công khai, minh bạch trong các thị trường đất đai; cải tiến việc thu thập dữ liệu về nước nhằm thúc đẩy quản lý lưu vực hợp lý trong bối cảnh cạnh tranh sử dụng nước ngày càng tăng; thực thi các tiêu chuẩn dữ liệu nghiêm ngặt trong ngành lâm nghiệp để tạo điều kiện huy động các nguồn vốn quốc tế nhằm hỗ trợ hấp thu các-bon, lâm nghiệp bền vững và bảo tồn đa dạng sinh học; nâng cấp cơ sở dữ liệu nhằm xác định hiện trạng nghề cá và các mức đánh bắt hợp lý; công bố kết quả đánh giá tác động môi trường từ việc khai thác khoáng sản.

- Làm rõ và đảm bảo các quyền đối với tài sản trong thời hạn lâu hơn, và tăng cường sử dụng các mức giá thị trường để tạo khuyến khích đầu tư, tăng trưởng và các giải pháp có tính phân cấp. Đây là những đổi mới căn bản để đạt được hiệu quả kinh tế cao hơn. Các ưu tiên đổi mới để đạt hiệu quả trong ngắn hạn gồm có: hiện đại hóa quản lý địa chính nhằm giảm chi phí giao dịch, tăng hiệu quả tưới, tăng năng suất rừng trồng, cải cách cơ chế trợ cấp cho ngành đánh bắt cá để không khuyến khích khai thác quá mức các tài nguyên biển và tạo ra các điều kiện thuận lợi hơn cho khu vực tư nhân theo đuổi các cơ hội trong lĩnh vực tài nguyên khoáng sản.

- Cải thiện việc thực thi quy định môi trường để rút ngắn khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn; gán các giá trị cho môi trường nếu thị trường không thể làm được điều này; mở rộng các cơ chế đồng quản lý trong lâm nghiệp và quản lý tài nguyên biển và cơ chế chi trả cho các dịch vụ môi trường; đồng thời kết hợp vấn đề biến đổi khí hậu vào quá trình quy hoạch công. Đây là những đổi mới căn bản để đạt được sự bền vững môi trường. Các ưu tiên trước mắt về phương diện môi trường gồm có: quy hoạch sử dụng đất để bảo vệ các sinh cảnh quan trọng; đẩy mạnh việc thực hiện các quy định nhằm chống ô nhiễm nước; tiếp tục phát triển các hệ thống chi trả cho dịch vụ bảo vệ và mở rộng rừng tại các vùng ven biển; mở rộng hệ thống Khu Bảo tồn Biển kết hợp với các hệ thống bảo tồn dựa vào cộng đồng; và thực thi các quy định môi trường liên quan đến khai thác mỏ.

- Các cơ chế chia sẻ lợi ích cộng đồng, đền bù tài sản bị tổn thất theo giá trị thị trường, tăng cường điều kiện tiếp cận thông tin, minh bạch trong quản trị và sự tham gia của công chúng. Đây là những đổi mới căn bản để đảm bảo sự công bằng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên. Các ưu tiên trong ngắn hạn gồm có: giải quyết hiệu quả và công bằng các khiếu nại trên thị trường đất đai; cải tiến có chọn lọc các dịch vụ nước cho người nghèo; mở rộng các thí điểm khả quan trong lĩnh vực quản lý lâm nghiệp cộng đồng cũng như tài nguyên biển; và đưa ra các quy định để các cộng đồng được hưởng lợi trực tiếp từ hoạt động khai thác khoáng sản tại các vùng lân cận.

CHƯƠNG 1

GIỚI THIỆU TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN

Việt Nam đã trải qua hai thập kỷ tăng trưởng kinh tế mạnh mẽ và vừa đạt vị thế "quốc gia có thu nhập trung bình thấp" vào năm 2009. Sự tăng trưởng kinh tế này đi cùng với tỷ lệ nghèo giảm mạnh trong toàn quốc. Chính phủ thực hiện chính sách chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung xã hội chủ nghĩa sang nền kinh tế theo định hướng thị trường. Một phần nội dung của chính sách này là chuyển quy trình ra quyết định xuống các cấp chính quyền địa phương. Tốc độ tăng trưởng dân số không cao, nếu xét về tổng thể, nhưng ngày càng có nhiều người chuyển ra sinh sống ở các trung tâm đô thị và rời bỏ sản xuất nông nghiệp để chuyển sang các ngành công nghiệp và dịch vụ.

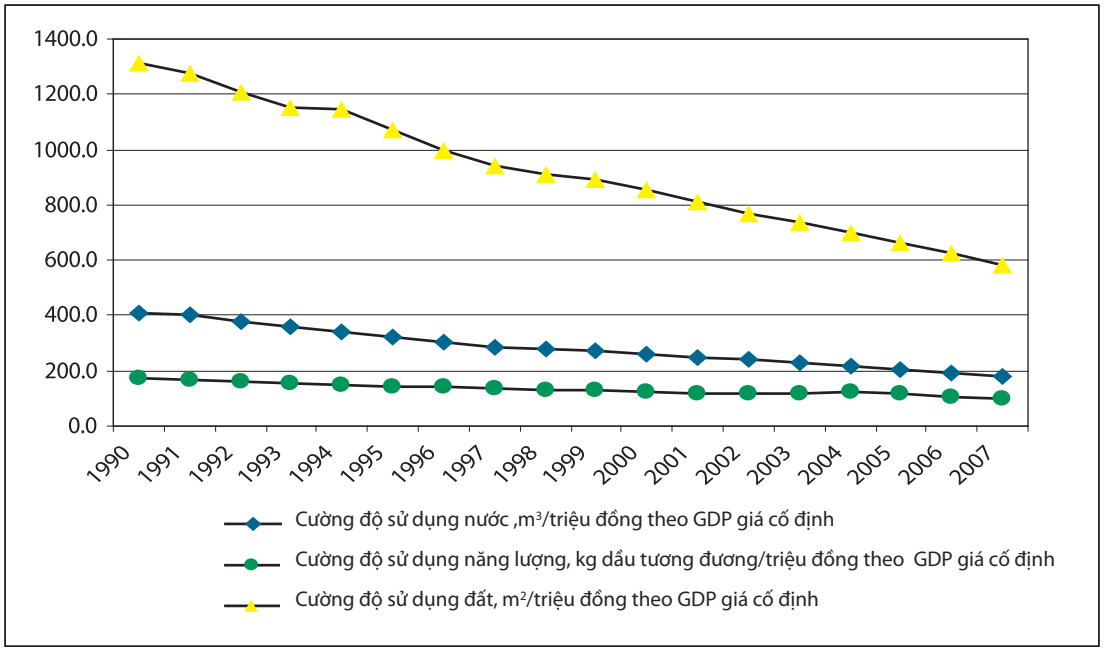
Tốc độ tăng trưởng chung của nền kinh tế, sự tăng trưởng dân số, đô thị hóa và công nghiệp hóa đều làm gia tăng ô nhiễm không khí và ô nhiễm nước, đồng thời đòi hỏi khai thác nhiều tài nguyên thiên nhiên. Ở chừng mực nào đó, có thể tạo ra đối trọng để cân bằng tình trạng này bằng cách tăng cường hiệu quả sử dụng tài nguyên thiên nhiên và áp dụng tiến bộ công nghệ. Nhưng đến cuối cùng, kết quả vẫn là cơ sở tài nguyên thiên nhiên phải chịu sức ép lớn hơn và ô nhiễm sẽ gia tăng. Hơn nữa, biến đổi khí hậu cũng đặt ra một yêu cầu mới – đó là yêu cầu thích ứng với mực nước biển dâng, xâm nhập mặn và những thay đổi trong lượng mưa và nhiệt độ.

Những vấn đề nói trên là động lực thúc đẩy một chương trình đổi mới (sẽ được mô tả trong các chương tiếp theo), trong đó tập trung vào 3 chủ đề: hiệu quả kinh tế, sự bền vững môi trường, và công bằng xã hội (nói ngắn gọn là ba chữ E). Việt Nam đã và đang triển khai một quá trình đổi mới năng động. Và báo cáo này hướng tới mục đích tiếp tục xây dựng và củng cố đà đổi mới này. Nói một cách khái quát hơn, chương trình đổi mới quản lý tài nguyên thiên nhiên cần bao gồm những nội dung sau:

- *Quản lý nhà nước tập trung vào phối hợp hành chính tốt hơn và tăng cường việc thu thập, phân tích dữ liệu và công bố thông tin để hỗ trợ sự vận hành của các thị trường và tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của quá trình ra quyết định công. Việc này sẽ góp phần thực hiện cả "ba chữ E" nói trên.*
- *Làm rõ và đảm bảo các quyền đối với tài sản trong thời hạn lâu hơn, tăng cường sử dụng các mức giá thị trường để tạo khuyến khích đầu tư, tăng trưởng và các giải pháp có tính phân cấp. Đây là các đổi mới căn bản để đạt được hiệu quả cao hơn.*
- *Cải thiện việc thực thi các quy định về môi trường để rút ngắn khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn; gán các giá trị cho môi trường nếu thị trường không thể làm được điều này; mở rộng các cơ chế đồng quản lý trong lâm nghiệp và quản lý tài nguyên biển và cơ chế chi trả cho các dịch vụ môi trường; đồng thời kết hợp vấn đề biến đổi khí hậu vào quá trình quy hoạch công. Đây là những đổi mới căn bản để đạt được sự bền vững về môi trường.*
- *Các cơ chế chia sẻ lợi ích cộng đồng, đền bù mất tài sản theo giá trị thị trường, tăng cường điều kiện tiếp cận thông tin, minh bạch trong quản trị và sự tham gia của công chúng. Đây là những đổi mới căn bản để đảm bảo sự công bằng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên.*

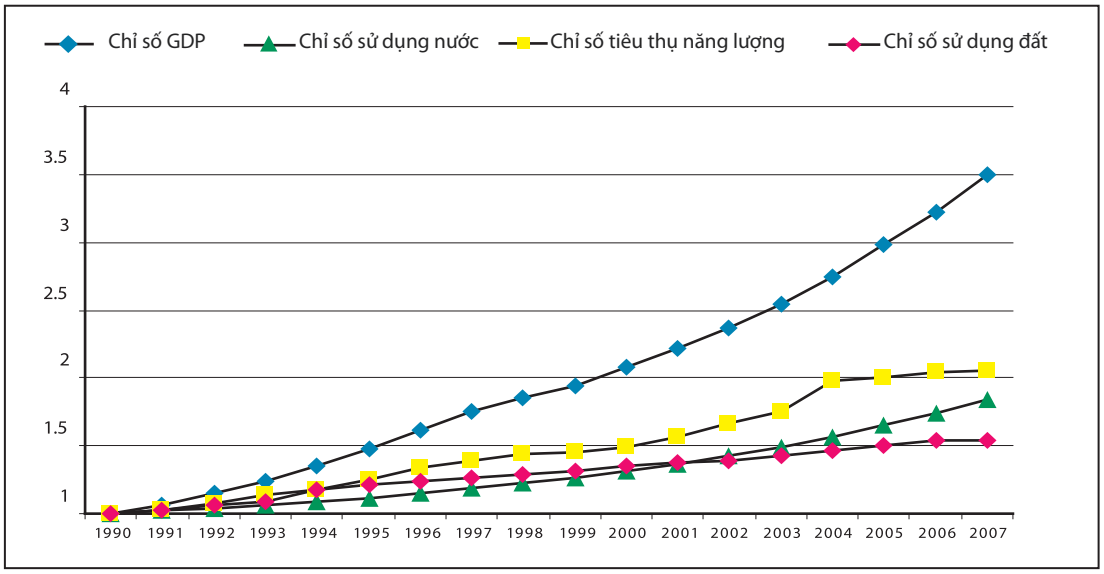
Kết quả tăng trưởng kinh tế của Việt Nam thực sự rất ngoạn mục trong một vài thập niên vừa qua, với GDP đạt hơn 1.000 USD/đầu người vào năm 2009.[1] Tăng trưởng GDP thực tế đạt khoảng 8% trong giai đoạn 2005-08, và chỉ giảm sút không đáng kể trong năm 2009 dù bị ảnh hưởng bởi suy thoái kinh tế. Tăng trưởng GDP trong hai năm 2010-11 được dự báo đạt 6-7%.[2] Cùng với tăng trưởng GDP, tỷ lệ nghèo đã giảm mạnh, từ gần 60% năm 1993 xuống còn khoảng 14% trong năm 2008.[3] Tình trạng bất bình đẳng chỉ gia tăng vừa phải trong khoảng thời gian này.[4]

Hình 1.1. Cường độ sử dụng tài nguyên, 1990-2007



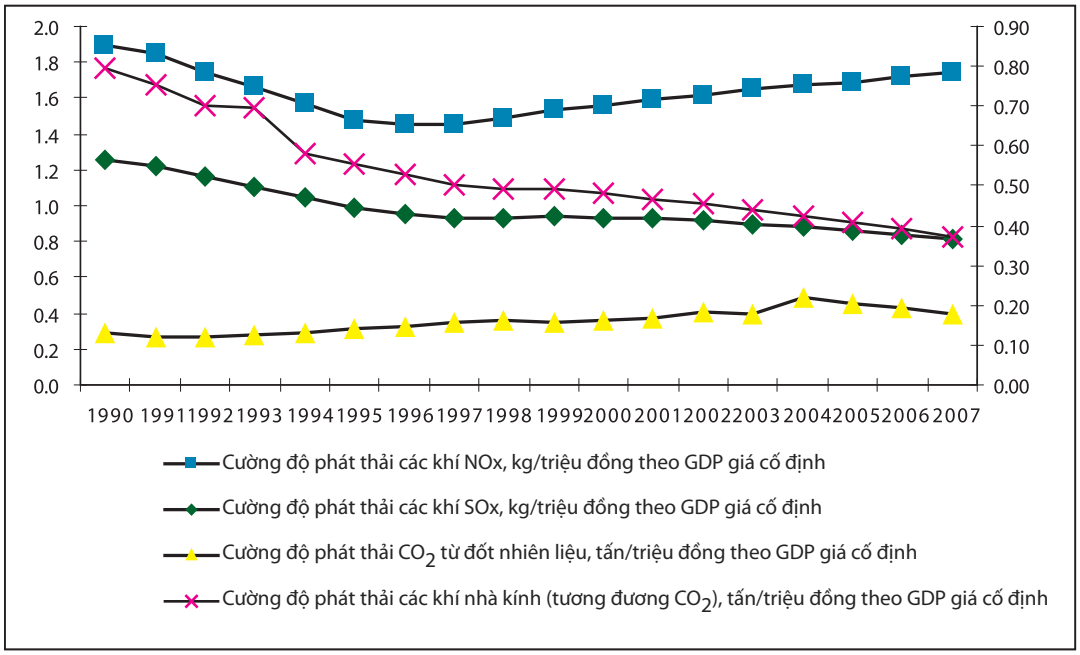
Nguồn: UNESCAP và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) 2009

Hình 1.2. GDP và các chỉ số tuyệt đối về sử dụng tài nguyên (1990 =1)



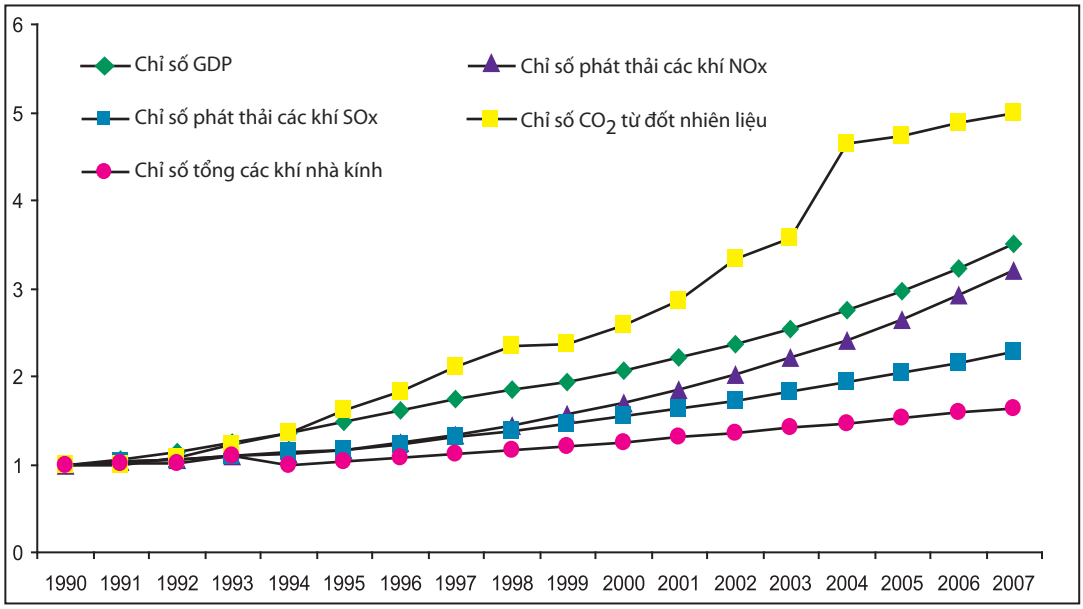
Nguồn: UNESCAP & Viện Quản lý Kinh tế Trung ương (CIEM) 2009

Hình 1.3.: Mức độ ô nhiễm, 1990 – 2007



Nguồn: UNESCAP & CIEM 2009

Hình 1.4. Tăng trưởng GDP và các chỉ số tuyệt đối về ô nhiễm không khí (1990 = 1)



Nguồn: UNESCAP & CIEM 2009

Cùng với sự tăng trưởng kinh tế đầy ấn tượng, cường độ sử dụng một số tài nguyên thiên nhiên cơ bản như đất, nước và năng lượng để sản xuất ra một đơn vị đầu ra kinh tế ở Việt Nam có xu hướng giảm trong thời kỳ 1990-2007. Nói cách khác, Việt Nam có xu hướng sử dụng ít tài nguyên hơn để tạo ra 1 triệu USD GDP (Hình 1.1.). Một phần nguyên nhân tạo ra xu hướng này chính là sự chuyển dịch cơ cấu từ nông nghiệp sang hướng công nghiệp và dịch vụ.[5]

Dù có những dấu hiệu cho thấy sự gia tăng hiệu quả trong sử dụng tài nguyên nhưng sử dụng tài nguyên ở mức độ tuyệt đối vẫn tiếp tục tăng. (Xem Hình 1.2.)

Các kết quả đo mức độ ô nhiễm không khí cho thấy một bức tranh không đồng nhất trong giai đoạn 1990-2007, nhưng nhìn vào tốc độ tăng trưởng kinh tế nhanh của Việt Nam, có thể ngầm hiểu rằng mức độ ô nhiễm tuyệt đối cũng đang gia tăng nhanh chóng (Xem Hình 1.3. và 1.4.)

Kế hoạch Phát triển Kinh tế xã hội (SEDP) giai đoạn 2006–2010 và dự thảo Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2011-2015[6] của chính phủ đã mô tả chi tiết quá trình chuyển đổi để Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình, dựa trên một nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Sự phát triển này kế thừa những thành công của quá trình đổi mới được khởi xướng vào cuối những năm 1980 (Đổi Mới) nhưng vẫn duy trì trọng tâm vào việc xóa đói giảm nghèo. SEDP đặt ra bốn mục tiêu lớn: cải thiện môi trường kinh doanh; hòa nhập xã hội; quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường; và quản trị nhà nước. Kể từ khi bước sang thế kỷ mới, Việt Nam đã dựa nhiều hơn vào các cơ chế thị trường, cũng như sự phát triển của một nền kinh tế nhiều thành phần và hội nhập sâu hơn với khu vực và thế giới. Ví dụ như, Việt Nam đã gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2006. Vai trò của khu vực nhà nước trong sản xuất đã giảm từ hơn một nửa vào năm 1995 xuống còn khoảng một phần ba trong năm 2006, và sự tăng trưởng của khu vực tư nhân đã vượt qua khu vực nhà nước.[7]

Năm 2008 dân số cả nước có khoảng 86 triệu người, tăng nhẹ ở mức hơn 1%/năm.[8] Đằng sau con số có tính tổng thể này là những thay đổi nhanh chóng về vị trí phân bố dân số và việc làm. Định nghĩa "nông thôn" và "thành thị" phần nào còn mang tính tùy tiện và cần được thảo luận thêm. Tuy nhiên, có thể thấy rõ rằng, quá trình đô thị hóa đang tiến triển nhanh chóng. Số liệu chính thức cho thấy, tốc độ tăng trưởng dân số đô thị sẽ tăng từ 30% như hiện nay lên khoảng 50% vào năm 2025, nghĩa là mỗi năm tăng hơn 3%, và tổng số cư dân thành thị vào năm 2025 sẽ đạt hơn 50 triệu người.[9] Tỷ lệ đóng góp của nông nghiệp vào GDP đã giảm xuống còn 22% trong năm 2008, trong khi đó đóng góp của công nghiệp đạt 40%, và ngành dịch vụ cũng đạt tỷ lệ gần như tương đương.[10]

Một động lực xã hội quan trọng khác là nguyên tắc phân cấp quá trình ra quyết định. Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại đã tập trung phân tích các vấn đề phân cấp và trách nhiệm giải trình – và quý độc giả cũng nên tham khảo báo cáo đó để hiểu chi tiết hơn về chủ đề này.[11] Tuy nhiên, cần nhắc lại rằng, ở đây quá trình phân cấp liên quan đến việc phân giao quyền hạn ra quyết định cho các cấp chính quyền tỉnh và địa phương, các đơn vị hành chính và đơn vị cung cấp dịch vụ, tòa án và các cơ quan dân cử, truyền thông đại chúng và xã hội dân sự, và tiếp tục xuống đến doanh nghiệp và nông dân. Điều này có nghĩa là, những người gần gũi hơn với các sự kiện thực tế và những người dễ thích nghi với các cơ hội và hoàn cảnh thay đổi đã được trao nhiều quyền hơn. Tuy nhiên, vẫn có một số phản biện quan trọng phủ nhận những lợi thế của việc phân cấp. Trước hết, các cấp chính quyền địa phương có thể không đủ khả năng để nắm bắt những lợi ích xuất phát từ, ví dụ một cách nhìn rộng hơn về quản lý lưu vực sông có thể đem lại cho việc phân bổ hiệu quả nguồn tài nguyên nước. Thứ hai, các cấp chính quyền địa phương có thể đi đến quyết định trợ cấp cho việc phát triển năng lực đánh bắt cao quá mức cần thiết, hoặc thành lập một cơ sở chế biến thủy sản hoàn toàn chỉ vì lợi ích của địa phương họ. Do đó, dù xu hướng chung của việc phân cấp quá trình

ra quyết định là có lợi nhưng vẫn có những trường hợp cần quản lý tập trung để đảm bảo lợi ích quốc gia.

Tóm lại, tăng trưởng dân số, đô thị hóa và công nghiệp hóa đã có tác động đáng kể đến môi trường tự nhiên. Nghiêm trọng nhất là các vấn đề ô nhiễm tại thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội và các vùng xung quanh hai thành phố này. Nếu phân theo ngành, ô nhiễm nước nghiêm trọng nhất – dựa trên kết quả đo nhu cầu ô-xy sinh hóa – bắt nguồn từ hai ngành sản xuất là dệt may và thực phẩm. Tổng chất rắn lơ lửng chủ yếu là sản phẩm của các ngành đồ gỗ và thực phẩm.[12] Những áp lực đối với các loại tài nguyên thiên nhiên – đất nông nghiệp, rừng tự nhiên, thủy sản, và tài nguyên khoáng sản – cũng đang ngày một gia tăng.[13] Xu hướng này đang đe dọa đối với đa dạng sinh học ở một đất nước vốn có số lượng lớn các loài sinh vật đa dạng trên thế giới, vì ở Việt Nam có thể tìm thấy gần 10% các loài chim và động vật có vú của toàn thế giới.[14]

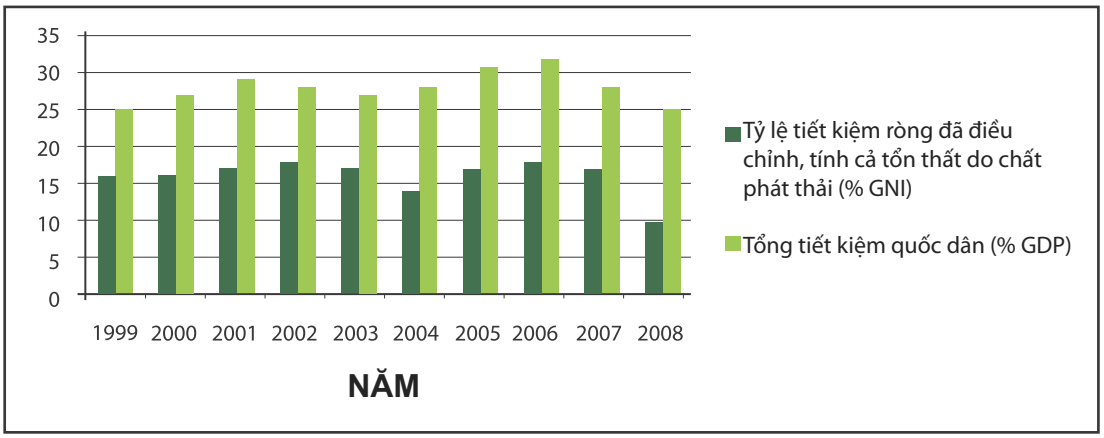
Cần nhớ rằng Việt Nam đang vận động trong một bối cảnh quốc tế. Toàn bộ nền kinh tế quốc dân ngày càng hội nhập sâu hơn vào hệ thống toàn cầu, nhất là từ sau khi Việt Nam gia nhập WTO. Các liên kết về quản lý tài nguyên thiên nhiên cũng khá mạnh mẽ. Hầu hết nguồn tài nguyên nước mặt của Việt Nam đều bắt nguồn từ lãnh thổ nước ngoài. Do đó Việt Nam sẽ bị ảnh hưởng bởi các kế hoạch xây dựng các nhà máy thủy điện lớn trên sông Mê-kong. Ngành chế biến gỗ của Việt Nam lệ thuộc khá mạnh mẽ vào nguồn nguyên liệu thô nhập khẩu từ nước ngoài. Ngoài ra, nhiều sản phẩm của ngành này được sản xuất để xuất khẩu, và các thị trường nhập khẩu lại đang đặt ra những quy định mới, dẫn đến những yêu cầu mới đối với Việt Nam. Ngành đánh bắt hải sản và nuôi trồng thủy sản cũng chủ yếu tập trung vào định hướng xuất khẩu, trong đó ngành đánh bắt hải sản phải cạnh tranh với các đội tàu nước ngoài ở các vùng biển quốc tế. Tương tự như với ngành chế biến gỗ, một số thị trường quan trọng nhập khẩu sản phẩm hải sản của Việt Nam sẽ đòi hỏi các bằng chứng về quản lý tài nguyên bền vững tại Việt Nam. Theo các chi tiết trong bảng phụ lục thống kê ở cuối Báo cáo này, dầu thô – mà giá trị xuất khẩu lên xuống thất thường hàng năm – đã rơi xuống vị trí thứ hai trong danh sách xuất khẩu năm 2009 sau hàng dệt may. Thủy sản chiếm vị trí thứ ba, tiếp theo là da giày, thủ công mỹ nghệ và điện tử. Cách không xa trong danh sách này là gạo và các sản phẩm gỗ.[15]

Sử dụng tài nguyên thiên nhiên một cách bền vững

"Có nhiều định nghĩa về "phát triển bền vững". Một định nghĩa thường được trích dẫn là định nghĩa do Uỷ ban Thế giới về Môi trường và Phát triển đưa ra năm 1987: "... sự phát triển đáp ứng các nhu cầu của hiện tại mà không ảnh hưởng đến khả năng đáp ứng các nhu cầu của các thế hệ tương lai."[16] Nhưng các định nghĩa khái quát cần được bổ sung những chi tiết cụ thể về các thước đo đánh giá có thể áp dụng trên thực tế. Sự phát triển của Việt Nam có bền vững không? Có thể trả lời câu hỏi này từ một số cách tiếp cận khác nhau. Cách thứ nhất là thông qua "tiết kiệm ròng có điều chỉnh.[17] Hình 1.1. tóm tắt bức tranh tổng thể thông qua điều chỉnh thước đo chỉ số về tiết kiệm truyền thống. Chỉ số này được cộng thêm các nguồn lực được đầu tư cho giáo dục (ví dụ như các khoản chi thường xuyên), sau đó trừ đi các chi phí do ô nhiễm không khí (ví dụ như chi phí khắc phục các tổn hại do bụi gây ra cho sức khỏe con người), chi phí do tạo ra CO_2 dẫn đến biến đổi khí hậu, cũng như trừ đi sự cạn kiệt khoáng sản và tài nguyên rừng do khai thác vượt quá mức sản lượng bền vững, bởi vì giá trị thu nhập thu được có được sẽ phản ánh sự cạn kiệt tài nguyên chứ không phải là nguồn thu nhập bền vững.

Kết quả cho thấy, có sự khác biệt lớn giữa thước đo tiết kiệm truyền thống (tổng giá trị tiết kiệm/GNI) với thước đo tiết kiệm đã được điều chỉnh. Tỷ lệ tiết kiệm ròng trên GNI vẫn đạt giá trị dương và khá cao trong thập kỷ vừa qua (10-17%). Có thể so sánh với con số 22% là tỷ lệ trung bình tính cho toàn bộ các quốc gia có thu nhập trung bình thấp, trong đó có Việt Nam. Nhóm các

Hình 1.5. Việt Nam – Tổng tiết kiệm và tiết kiệm ròng, 1999–2008



Nguồn: trích từ báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2010g.

quốc gia Đông Á & Thái Bình Dương thậm chí còn có tỷ lệ tiết kiệm ròng đã điều chỉnh cao hơn, gần 29%. Cũng có thể so sánh với Trung Quốc trong năm 2008 (35%), In-đô-nê-xia (-2%, chủ yếu là do tình trạng cạn kiệt tài nguyên năng lượng nghiêm trọng), và Phi-líp-pin (22%). Bên cạnh đó, có thể so sánh với các quốc gia có thu nhập cao, ví dụ như, Hoa Kỳ có tỷ lệ tiết kiệm ròng đã điều chỉnh/GNI vào khoảng 1% vào năm 2008 (chủ yếu là do tổng mức tiết kiệm thấp), trong khi Pháp đạt khoảng 10%.[18] Qua đây, có thể kết luận rằng Việt Nam đã vượt qua bài kiểm tra thử về tính bền vững, nhưng kết quả của Việt Nam chưa thể so sánh được với một số quốc gia khác nằm trong cùng một nhóm thu nhập. Tuy nhiên, bức tranh này vẫn bỏ sót một số khía cạnh, ví dụ như tình trạng cạn kiệt tài nguyên biển, suy giảm chất lượng của các lâm sản phi gỗ, và tác động của ô nhiễm nước. Các điều chỉnh thích hợp theo các yếu tố này sẽ tạo ra sự khác biệt lớn giữa các nước.

Một cách tiếp cận khác để đo lường tính bền vững môi trường, đó là sử dụng Chỉ số Hiệu quả hoạt động Môi trường (EPI).[19] Chỉ số này đo mức độ hiệu quả thực thi các mục tiêu chính sách môi trường của một quốc gia. Chính sách môi trường của một quốc gia thường hướng tới hai mục tiêu chính: sức khỏe cộng đồng liên quan tới môi trường và khả năng tồn tại lâu dài của hệ sinh thái. Theo các mục tiêu cốt yếu này, EPI được xác định dựa theo điểm có trọng số chấm cho 10 mục tiêu chính sách dựa trên các chỉ số cơ bản như: gánh nặng bệnh tật do các vấn đề môi trường, tài nguyên nước với sức khỏe con người, chất lượng không khí đối với sức khỏe con người, tà nguyên nước cho các hệ sinh thái, đa dạng sinh học, lâm nghiệp, thủy sản, nông nghiệp, và biến đổi khí hậu.

Với 59 điểm, Việt Nam đứng thứ 85 trong số 163 nước được xếp hạng EPI năm 2010. Trong số các nước đứng đầu bảng xếp hạng có Ai-xơ-len, Thụy Sỹ, và Cô-xta Ri-ca (liệt kê theo thứ hạng giảm dần), và điểm cao nhất trong đợt xếp hạng này là 94. Các nước có hiệu quả hoạt động môi trường kém nhất là Xi-e-ra Lê-on, Cộng hòa Trung Phi, và Mô-ri-ta-nia (liệt kê theo thứ hạng tăng dần), và điểm thấp nhất trong đợt xếp hạng là 32. Nếu xem xét trong bối cảnh khu vực, có thể so sánh Việt Nam với Phi-líp-pin (66 điểm), Thái Lan (62 điểm), Lào (60 điểm), Trung Quốc (49 điểm), In-đô-nê-xia (45 điểm), Pa-pua- Niu Ghi-nê (44 điểm), Mông Cổ (43 điểm), và Cam-pu-chia (42 điểm). Từ kết quả so sánh này, có thể nói rằng Việt Nam có hiệu quả hoạt động môi trường khá tốt.

Việt Nam đạt điểm cao trong những lĩnh vực như lâm nghiệp và nông nghiệp. Trong lĩnh vực lâm nghiệp, điểm số được tính theo sự thay đổi trong độ che phủ rừng và trữ lượng rừng, và như sẽ trình bày trong chương tài nguyên rừng, Việt Nam đã đầu tư rất nhiều cho hoạt động tái trồng rừng. Tuy nhiên, điều đó vẫn không ngăn chặn được sự suy giảm chất lượng của rừng tự nhiên. Trong lĩnh vực nông nghiệp, điểm số được tính theo cường độ sử dụng nước cho sản xuất nông nghiệp, trợ cấp và các quy định về thuốc trừ sâu. Việt Nam đạt điểm EPI thấp hơn trong các lĩnh vực thủy sản, biến đổi khí hậu (phát thải CO2/kwh, cường độ phát thải khí nhà kính công nghiệp), các ảnh hưởng của ô nhiễm không khí đối với hệ sinh thái, và bảo tồn biển.

Trên cơ sở các quan ngại chung về tính bền vững và các chỉ tiêu đặt ra trong Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của chính phủ, Báo cáo Phát triển Việt Nam năm nay chọn chủ đề cụ thể về **quản lý tài nguyên thiên nhiên. Như đã nhận xét trong** các Báo cáo Phát triển Việt Nam của những năm trước, cần ghi nhận nhiều tiến bộ của Việt Nam trên con đường tăng trưởng và giảm nghèo, nhưng vẫn còn nhiều điểm yếu về thể chế gây tổn hại cho sự phát triển và làm suy giảm chất lượng tăng trưởng. Do đó, câu hỏi chính mà Báo cáo Phát triển Việt Nam năm nay đặt ra là: ***Làm thế nào để sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên nhằm giảm nghèo một cách bền vững về mặt môi trường và xã hội?*** Để nghiên cứu câu hỏi này, cần phải giải quyết một số chủ đề phụ (ba chữ E trong tiếng Anh) mà các chương tiếp theo của Báo cáo này sẽ trình bày chi tiết, đó là:

- Các cơ chế khuyến khích sử dụng hiệu quả (chữ E đầu tiên) để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế
- Quản lý toàn diện hướng tới sự bền vững môi trường (chữ E thứ hai)
- Các quyền của cộng đồng, sự tham gia và chia sẻ lợi ích cộng đồng nhằm hướng tới công bằng xã hội (chữ E thứ ba).

Cần có một cấu trúc báo cáo rõ ràng để phân tích những vấn đề có phạm vi rộng như trên. Do đó, Báo cáo này tập trung vào một khía cạnh nhỏ của chỉ số EPI, đó là tài nguyên thiên nhiên, và không đề cập nhiều đến khía cạnh sức khỏe môi trường. Phần còn lại của Báo cáo được sắp xếp theo ba chủ đề chính như đã xác định ở trên. Tuy nhiên, ba chủ đề này lại được cụ thể hóa thành 5 chương tương ứng với 5 lĩnh vực – tài nguyên đất, nước, rừng, biển và khoáng sản. Sự lựa chọn các lĩnh vực này có cơ sở thực tế, vì các cơ quan đối tác của chúng tôi thường được tổ chức theo ngành dọc và năng lực của các tác giả tham gia soạn thảo báo cáo cũng như vậy. Hơn nữa, nguồn lực và thời gian để soạn thảo báo cáo này cũng có hạn, do đó một số chủ đề không được thể hiện rõ trong cấu trúc báo cáo mà được đề cập xuyên suốt trong tất cả các chương, ví dụ như vấn đề biến đổi khí hậu, quản trị nhà nước và phân tích thể chế.

Một số chủ đề có thể không được mô tả thành chương, ví dụ như không hề có một chương nào dành riêng cho chủ đề quản lý đới bờ, tuy nhiên các vấn đề quan trọng liên quan đến chủ đề này – như quy hoạch sử dụng đất, mực nước biển dâng, xâm nhập mặn, khôi phục rừng ngập mặn, v.v – đã được thảo luận trong các chương về các lĩnh vực liên quan. Chủ đề về chất thải rắn cũng không có một chương riêng, nhưng đã được liên hệ khá rõ với vấn đề ô nhiễm nước trong chương về tài nguyên nước. Ô nhiễm không khí đô thị chưa nghiêm trọng đến mức phải lo ngại như ô nhiễm nước, nhưng đã có tư liệu cho biết, chất lượng không khí đô thị ở Việt Nam có đặc thù là tỷ lệ bụi cao, thường vượt quá tiêu chuẩn hàng năm của Việt Nam và các hướng dẫn của Tổ chức Y tế Thế giới.[20] Tuy nhiên, những thông tin hiện có về ô nhiễm không khí trong nhà chưa đủ để được đề cập đến trong báo cáo này.[21]

Biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu là một chủ đề xuyên suốt trong toàn bộ Báo cáo này. Tất cả các chương, dù ít hay nhiều, đều đề cập đến mối liên quan với biến đổi khí hậu. Chủ đề này đã thu hút nhiều sự chú ý, và số lượng các ấn phẩm xuất bản gần đây về chủ đề này quả thật rất ấn tượng.[22] Do vậy, Báo cáo

này chỉ cung cấp một cái nhìn tổng quan rất khái quát về chủ đề biến đổi khí hậu.

Theo ước tính, các nước đang phát triển cần bỏ ra khoảng 75 đến 100 tỷ USD mỗi năm trong giai đoạn từ năm 2010 đến 2050 để thích ứng với biến đổi khí hậu.[23] Số tiền này tuy lớn, nhưng vẫn chưa đáng kể nếu so với quy mô của nền kinh tế. Không thể loại trừ các tác động lớn hơn trong dài hạn, nhưng những tác động đó sẽ phải được xem xét từ một viễn cảnh rộng hơn về những thay đổi căn bản trong điều kiện xã hội và kinh tế trong thời kỳ đó. Đối với Việt Nam, một nghiên cứu quốc gia gần đây đã kết luận về tác động của biến đổi khí hậu đối với GDP thực tế, đó là GDP thực tế vào năm 2050 sẽ giảm 1-3% so với đường cơ sở khi không có biến đổi khí hậu.[24]

Biến đổi khí hậu sẽ khiến cho công tác quản lý tài nguyên thiên nhiên ngày càng phức tạp hơn theo thời gian và bao gồm nhiều khía cạnh giảm thiểu và thích ứng. Nhiều tác động lâu dài của biến đổi khí hậu chưa được biết chắc, nhưng rõ ràng nhiệt độ sẽ tăng, có thể từ 2 đến 4°C vào cuối thế kỷ này. Theo nhiều nguồn thông tin, mực nước biển sẽ dâng thêm khoảng 18-70 cm vào năm 2100, và có thể lên tới 100 cm hoặc hơn theo kịch bản phát thải cao và khi xem xét các ảnh hưởng của tình trạng băng tan. Các dự báo lượng mưa của các mô hình khác nhau có sự chênh lệch lớn, nhưng dự kiến tổng lượng mưa hàng năm ở tất cả các vùng của Việt Nam đều tăng, và thời tiết có xu hướng trở nên khô hanh hơn vào mùa khô ở miền bắc và mưa nhiều hơn vào mùa mưa ở miền nam. Với các mô hình cục bộ, hiện chưa thể biết rõ liệu tần suất và cường độ bão ở Việt Nam có thay đổi hay không, nhưng kết quả phân tích cho quy mô toàn cầu cho thấy, có khả năng[25] các cơn bão sẽ mạnh hơn khi nước biển ấm lên.[26]

Nếu so sánh trên toàn cầu, Việt Nam chưa phải là nước phát thải nhiều khí nhà kính. Theo Viện Tài nguyên Thế giới, Việt Nam phát thải khoảng 177 triệu tấn CO_2 tương đương (CO_2e) trong năm 2005, là năm gần đây nhất có số liệu so sánh quốc tế.[27] Trên cơ sở đó, Việt Nam được xếp thứ 35 về mức phát thải tuyệt đối trên thế giới, và chiếm khoảng 0,5% tổng lượng phát thải toàn cầu. Mức phát thải bình quân đầu người giữ ở mức khoảng 2 tấn CO_2e, xếp thứ 111 trên thế giới. Tuy nhiên, phát thải khí nhà kính ở Việt Nam được dự kiến sẽ tăng đáng kể theo thời gian.[28]

Kể cả những nước có lượng phát thải nhỏ cũng có thể đóng góp vào các nỗ lực toàn cầu nhằm ngăn chặn biến đổi khí hậu thông qua các biện pháp giảm thiểu có hiệu quả về mặt chi phí và có thể đem lại những lợi ích đồng thời cho quốc gia, ví dụ như giảm chi phí năng lượng và ô nhiễm không khí. Chi phí để giải quyết biến đổi khí hậu trên toàn cầu sẽ giảm đáng kể nếu tất cả các nước cùng chung tay tìm kiếm các giải pháp đầu tư ít tốn kém nhất. Tuy nhiên, điều này cũng có nghĩa là các nước công nghiệp sẽ phải chuyển giao những khoản tiền lớn cho các nước thu nhập thấp để thực thi các biện pháp đó. Trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, **giảm thiểu** biến đổi khí hậu có liên quan trước hết với lĩnh vực lâm nghiệp. Hệ thống REDD – giảm mất rừng và suy thoái rừng – có khả năng tạo ra nguồn thu nhập đáng kể nếu đạt được các thỏa thuận quốc tế. Tiềm năng đóng góp của giảm thiểu trong lĩnh vực nông nghiệp được dự kiến là khá hạn chế, còn tiềm năng trong các lĩnh vực khác thì không nằm trong phạm vi của báo cáo này.[29]

Chương trình nghị sự về biến đổi khí hậu và quản lý tài nguyên thiên nhiên của Việt nam trước hết là một chương trình **thích ứng**, trong đó có liên quan nhiều nhất là lĩnh vực nông nghiệp và quản lý nước, kể cả quản lý ngập lụt đô thị. Mực nước biển dâng và xâm nhập mặn đã xảy ra, đang gia tăng và có khả năng gây ra tác động lớn vào năm 2050, đặc biệt là ở các vùng đất canh tác lúa, cũng như các thành phố và thị trấn quan trọng ở các vùng đồng bằng và ven biển. Thay đổi về lượng mưa và nhiệt độ cũng như nồng độ CO2 trong khí quyển sẽ ảnh hưởng đến năng suất cây trồng, có thể theo cả hai hướng tích cực và tiêu cực. Nếu không có các biện pháp thích ứng, các loại cây trồng như gạo, ngô, sắn, mía, cà phê và rau đều có thể giảm năng suất. Tuy nhiên, tất cả những dự đoán này đều khá nhạy với các dự báo

biến đổi khí hậu; mà hiện tại, các dự báo này rất khác nhau, do đó những ước tính về năng suất cây trồng cũng chỉ nên được coi như những ước đoán không mấy chắc chắn.[30]

Thông tin này cần được giải thích trong một bối cảnh rộng hơn, bao gồm việc xem xét những yếu tố như sự thay đổi trong khẩu phần ăn và sở thích của người tiêu dùng dẫn đến nhu cầu tiêu dùng gạo giảm, tự do hóa thị trường, thương mại (mà Việt Nam sẽ có cơ hội cạnh tranh nhờ chi phí thấp), các cơ hội chuyển đổi sang nuôi trồng thuỷ sản và nhiều giống cây trồng có thể chịu mặn tốt hơn. Những lực tác động này có nhiều khả năng trở nên quan trọng hơn trong việc quyết định sự phát triển của nền nông nghiệp Việt Nam trong một vài thập kỷ tới. Có thể đưa ra những lập luận tương tự cho lĩnh vực quản lý nước và quy hoạch đô thị. Nhưng như vậy không có nghĩa là bỏ qua những lo ngại có thật và chính đáng về biến đổi khí hậu. Đầu tư vào cơ sở hạ tầng có vòng đời dài như các cảng, đường giao thông huyết mạch, thủy điện, hệ thống thủy lợi và phòng chống lũ, cũng như khôi phục rừng ngập mặn, các khu bảo tồn biển có khả năng chống chịu tốt hơn với khí hậu, và nghiên cứu nông nghiệp – tất cả đều cần phải kết hợp với các dự báo dài hạn về biến đổi khí hậu. Quy hoạch sử dụng đất cần phải xem xét những địa điểm nào phù hợp để mở rộng đô thị. Ngay cả trong ngắn hạn, vẫn có thể thu được lợi ích từ việc đầu tư nâng cao khả năng phục hồi nhằm đối phó với sự biến đổi của thời tiết và các sự kiện khắc nghiệt. Tăng cường quản lý rủi ro thiên tai là một điểm đầu vào tự nhiên để thích ứng lâu dài.[31]

Quản lý tài nguyên thiên nhiên để tăng trưởng bền vững

Báo cáo này có những chủ đề chung, đó là tính hiệu quả, sự bền vững môi trường, và sự công bằng. Phần này sẽ giải thích và nhấn mạnh cách đưa các chủ đề này vào các chương của báo cáo.

Tính hiệu quả

ELý thuyết kinh tế dạy chúng ta rằng, hiệu quả kinh tế phụ thuộc vào quyền sở hữu đầy đủ, riêng biệt, có thể chuyển nhượng được và được thực thi. Tất nhiên, các "điều kiện mẫu" này không thể hiện diện đầy đủ trong các nền kinh tế của thế giới thực, nhưng sự dịch chuyển đến gần các điều kiện đó vẫn có ích để nâng cao hiệu quả kinh tế. Rõ ràng là Việt Nam đang trong quá trình xác định các quyền sở hữu tư nhân và cho phép các thị trường quyết định mức giá trao đổi tài sản, hàng hoá và dịch vụ. Mỗi một chương trong báo cáo này sẽ đề cập đến các cải cách và đổi mới có thể góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế.

Chương về tài nguyên đất ghi nhận những tiến triển quan trọng trong việc xây dựng các thị trường đất đai hiệu quả hơn. Tuy nhiên, chương này cũng nêu lên những thách thức lớn đang tồn tại trong quá trình cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cho tất cả các bên liên quan. Chính phủ đang xây dựng Luật Đất đai mới, và đây là một cơ hội để giải quyết các điều kiện gây ảnh hưởng đến sự đảm bảo trong cơ chế giao đất. Cơ chế giao đất nông nghiệp được đảm bảo hơn sẽ khuyến khích đầu tư và nâng cao năng suất. Phân bổ đất cho các mục đích sử dụng khác nhau cũng có thể hiệu quả hơn nếu các hạn chế hiện nay đối với canh tác lúa được xóa bỏ. Về đất đô thị, chương này sẽ trình bày về những cải tiến trong quản lý đất đô thị nhằm mục đích giảm số vụ tranh chấp và tăng cường tính minh bạch. Làm rõ và hoàn chỉnh quy định về quyền thu hồi đất của nhà nước cho các mục đích phát triển kinh tế cũng có thể giúp nâng cao tính đảm bảo cho các thỏa thuận thuê đất. Giá đất dựa trên các dấu hiệu thị trường, thay vì dựa vào các quyết định hành chính, sẽ là cơ sở hướng dẫn phân bổ đất để đạt giá trị cao nhất. Tất cả những biện pháp này đều có thể góp phần tăng cường hiệu quả sử dụng đất.

Chương tài nguyên nước đề cập đến những nỗ lực đang được thực hiện để xây dựng một Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới về quản lý nước và sửa đổi Luật Tài nguyên Nước, đây là hai

cơ hội chiến lược để cải tiến quản lý nước. Từ quan điểm xem xét tính hiệu quả, cần phải xác định rõ hơn các quyền của người sử dụng nước thông qua một hệ thống cấp phép. Như vậy sẽ tạo ra một tình huống đảm bảo hơn cho những người sử dụng nước và giảm thiểu xu hướng khai thác nước quá mức.

Đôi khi nước được coi như một hàng hóa "không mất tiền" hoặc là món quà của thiên nhiên. Mặc dù trời mưa "miễn phí" nhưng điều không may là thiên nhiên không cung cấp bể chứa, kênh rạch, đường ống và vòi nước "miễn phí". Do đó, thủy lợi phí và phí dịch vụ nước đô thị cần được chỉnh sửa để dần dần phản ánh đúng chi phí kinh tế phải bỏ ra cho việc cấp nước. Nếu không, sẽ khó có thể thực hiện việc vận hành, duy tu bảo dưỡng và các đầu tư sau này. Và sẽ tồn tại một cái vòng luẩn quẩn - do dịch vụ kém chất lượng nên người sử dụng không muốn trả phí, và do người sử dụng không nộp phí nên dịch vụ càng trở nên kém chất lượng. Các nhà đầu tư tư nhân có khả năng cung cấp dịch vụ hiệu quả sẽ tránh né nếu không bù đắp được chi phí. Nhưng do các dịch vụ này có tính chất độc quyền tự nhiên nên vẫn cần được khu vực nhà nước điều tiết một cách thận trọng. Việt Nam cần có một kế hoạch phát triển tầm chiến lược cho ngành cấp nước đô thị, trong đó đặt ra các mục tiêu rõ ràng để giảm nước thất thoát và cung cấp các cơ sở hạ tầng mới cho ngành. Cần ưu tiên hơn cho các huyện lỵ trực thuộc huyện.

Quy hoạch tổng hợp dựa trên thu thập dữ liệu hiệu quả hơn cũng đóng một vai trò quan trọng. Cấp lưu vực là cấp tốt nhất để giải quyết vấn đề tiếp cận nguồn nước cho các nhu cầu có tính cạnh tranh. Chương Tài nguyên nước chỉ ra rằng, quy hoạch lưu vực sông có thể là một biện pháp tổng hợp rất hữu ích cho công tác quản lý nước, vì có thể xóa bỏ ranh giới hành chính giữa các cấp chính quyền và các ngành.

Về **quản lý rừng**, chương tài nguyên rừng chỉ ra sự cần thiết phải có những cải cách nhằm nâng cao hiệu quả trồng rừng thông qua các cơ chế thuê đất/rừng chắc chắn hơn. Có thể tăng cường hiệu quả khai thác tiềm năng của các vùng rừng do các lâm trường quốc doanh quản lý bằng cách giao rừng cho các cộng đồng hoặc cho các nhà đầu tư có nguồn lực thuê để nâng cao năng suất. Có rất nhiều cơ hội để cải tiến năng suất trồng rừng thông qua sử dụng các loài và cây giống tốt hơn. Hệ thống khuyến lâm và trung tâm tư vấn vườn ươm cần được củng cố để hỗ trợ các cải cách này. Chương này cũng sẽ nhấn mạnh một ví dụ cụ thể về thành công của cơ chế quản lý nhóm hộ sản xuất nhỏ.

Chương về tài nguyên biển đề cập đến một thực tế là các hoạt động đánh bắt đều dựa trên một nguồn tài nguyên chung rất chóng cạn kiệt, trong khi đó các quyền đối với tài sản lại khó xác định và thực thi. Điều này cũng có liên quan đến vấn đề đa dạng sinh học biển. Tuy nhiên, chương này sẽ đưa ra những ví dụ khả quan về hệ thống đồng quản lý, trong đó cộng đồng được trao các quyền đã xác định từ trước đối với tài sản. Điều này tạo ra cơ chế khuyến khích tăng hiệu quả quản lý, hạn chế đánh bắt quá mức và cấp phép khai thác lan tràn trong ngành thủy sản. Trong bối cảnh này, điều quan trọng là phải cải cách cơ chế trợ cấp của chính phủ để không làm tăng thêm áp lực đối với nguồn tài nguyên này, đồng thời phải cung cấp phương tiện thay thế để hỗ trợ các hộ ngư dân. Để sử dụng tài nguyên biển hiệu quả hơn, cũng cần phải dịch chuyển chuỗi giá trị bằng cách cải thiện dần chuỗi thu gom, lưu kho, chế biến, đóng gói và marketing. Đến nay, Việt Nam đã rất thành công trong lĩnh vực này và do đó, cần tiếp tục phát triển dựa trên kinh nghiệm này.

Chương về tài nguyên khoáng sản mô tả tiềm năng khoáng sản phong phú của Việt Nam và vị trí độc chiếm của dầu lửa, khí đốt, và than trong các hoạt động khai thác khoáng sản hiện nay. Chương này cho rằng, cần phải sử dụng tài nguyên khoáng sản của đất nước một cách hiệu quả hơn theo một chế độ "đánh giá tài nguyên" linh hoạt, thay vì áp dụng mô hình Quy hoạch tổng thể hiện tại mang tính "kê đơn". Mô hình đánh giá tài nguyên một cách linh hoạt sẽ mở ra cơ hội thăm dò khai thác tài nguyên theo dẫn dắt

của thị trường và điều chỉnh theo các thông tin cục bộ. Trong quá trình hoàn chỉnh Luật Khoáng sản mới, chính phủ có thể củng cố tính đảm bảo của cơ chế thuê mỏ khai thác và thiết lập các tiêu chí khách quan để đánh giá các hồ sơ xin cấp phép khai thác khoáng sản. Việt Nam có thể làm nhiều hơn nữa để huy động khu vực tư nhân tham gia thăm dò khai thác tài nguyên. Làm rõ thẩm quyền của các thể chế trong ngành cũng là một bước đi đúng hướng.

Tính bền vững môi trường

Việc sử dụng các thước đo không hoàn hảo để đo lường hiệu quả như lợi nhuận tài chính và tăng trưởng GDP không cho chúng ta biết điều gì về tính bền vững của nền kinh tế trong dài hạn hoặc về các chi phí môi trường của quá trình tăng trưởng. Một nền kinh tế có thể đạt được tốc độ tăng trưởng và mức lợi nhuận cao, nhưng đồng thời cũng có thể giết chết nguồn vốn tự nhiên và gây ô nhiễm môi trường. Các chi phí thực tế không xuất hiện trong hệ thống tài khoản quốc gia được xây dựng theo kiểu truyền thống, và các tổn hại môi trường có thể không đo (trực tiếp) được bằng một mức giá thị trường. Nhưng cuối cùng, các chi phí đó vẫn sẽ xuất hiện trong nền kinh tế, khi mà sức khỏe con người bị hủy hoại và các tài nguyên lâu bền bị cạn kiệt. Ví dụ như, gánh nặng kinh tế để xử lý ô nhiễm không khí trong nhà và ngoài trời cũng như tình trạng thiếu nước, không đảm bảo vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân chiếm từ 1 đến 4% GDP trong một mẫu nghiên cứu gồm 11 nước đang phát triển. Với một nền kinh tế bền vững, ô nhiễm không được vượt quá khả năng hấp thu của môi trường, việc khai thác các tài nguyên có thể tái tạo (như cá, rừng, v.v.) không được vượt quá khả năng tái sản xuất của tài nguyên, và lợi nhuận từ các tài nguyên không thể tái tạo phải được đầu tư trở lại cho các hình thức tài nguyên khác (ví dụ như vốn con người).

Chương về tài nguyên đất chỉ ra rằng, các nguyên tắc cơ bản về đánh giá tác động môi trường (EIA) cần được áp dụng cho tất cả mọi đề án phát triển quy hoạch và phải là một phần không thể thiếu trong cơ sở để phê duyệt ở các cấp cao hơn. Các quy hoạch sử dụng đất cấp ngành và cấp quốc gia cho thời kỳ 2011 – 2015 cần tiến hành Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA) và phù hợp với Luật Bảo vệ Môi trường 2005.[33] Việt Nam đã có những quy định pháp lý tiến bộ về EIA và SEA nhưng cần nỗ lực hơn nữa để củng cố năng lực thực thi quy định. Các đánh giá EIA và SEA tạo cơ hội để xem xét những tác động dự kiến của biến đổi khí hậu đối với tài nguyên đất. Chương tài nguyên đất sẽ minh họa bằng các dự báo về tác động đối với nông nghiệp; tuy các dự báo này có nhiều mâu thuẫn với nhau nhưng phần lớn đều nghiêng về các rủi ro bất lợi. Điều này càng ủng hộ việc lập kế hoạch hướng tới tăng cường khả năng phục hồi thông qua đầu tư vào nghiên cứu cây trồng và quản lý nước.

Chương tài nguyên nước minh họa mức độ nghiêm trọng của tình hình ô nhiễm nước. Để giải quyết vấn đề này, các luật và quy định hiện tại – thường là các quy định pháp lý tiến bộ – cần được thực thi một cách triệt để. Hệ thống đánh giá SEA và EIA cần được thực thi một cách hiệu quả hơn để xóa bỏ khoảng cách giữa lý thuyết với thực tế.[34] Tương tự, các công cụ tài chính cũng cần được áp dụng chặt chẽ để khuyến khích xử lý nước ô nhiễm một cách hiệu quả hơn. Nếu được thực thi một cách hiệu quả, sau một thời gian, các quy định nói trên sẽ tạo ra các cơ chế khuyến khích đầu tư vào các công nghệ sạch hơn. Quản lý nước ở Việt Nam có liên quan chặt chẽ tới quản lý nước ở các quốc gia khác thuộc lưu vực sông Mê-kông, vì phần lớn nước của sông Mê-kông ở Việt Nam bắt nguồn từ các quốc gia khác. Do đó, các nguy cơ liên quan tới bồi lắng trầm tích châu thổ trên sông Mê-kông do các quy hoạch mở rộng thủy điện lớn ở khu vực thượng nguồn cần được nghiên cứu và thảo luận một cách thận trọng trong Ủy hội Sông Mê- kông.

Rừng là nơi tập trung phần lớn đa dạng sinh học trên cạn của Việt Nam. **Chương tài nguyên rừng** lập luận rằng, cần phải cải cách hệ thống phân loại rừng quá chặt chẽ hiện nay để lồng ghép các mục tiêu "phòng hộ" cho rừng "sản xuất". Ngoài ra, cũng cần phải củng cố công tác quản lý hệ thống khu bảo tồn để xóa bỏ tính chất manh

mún hiện tại. Cần mở rộng quy mô thí điểm chi trả cho các dịch vụ môi trường rừng để tạo ra thêm các cơ chế khuyến khích bảo tồn. Cần tận dụng tiềm năng nắm bắt nguồn tài chính mới, và có thể rất quan trọng, thông qua cơ chế Giảm Phát thải do Mất rừng và Suy thoái rừng + (REDD+).[35] Tuy nhiên, để làm được điều đó, cần phải cải thiện công tác thu thập và phân tích dữ liệu, đồng thời tăng cường giám sát nguồn tài nguyên rừng để đáp ứng các yêu cầu quốc tế. Cũng cần phải xem xét các tác động dài hạn của biến đổi khí hậu đối với đa dạng sinh học rừng để đối phó với những thay đổi sinh cảnh gây ảnh hưởng đến đa dạng sinh học, làm gia tăng sâu bệnh và cháy rừng ở các vùng đất thường xuyên bị khô hạn.

Chương tài nguyên biển nhấn mạnh một loạt các cải cách cần thiết trong quy hoạch thủy sản và đa dạng sinh học biển. Cần cải tiến việc thu thập dữ liệu và năng lực phân tích để nâng cao hiệu quả quy hoạch trong ngành. Nhưng bức tranh tổng thể hiện ra ở đây cho thấy cần phải giảm bớt áp lực đối với nguồn lợi thủy sản và xóa bỏ cơ chế trợ cấp góp phần tạo ra áp lực đó. Cần liên kết các nỗ lực đảm bảo các thị trường xuất khẩu thủy sản với vấn đề chất lượng quản lý môi trường. Trong đó cần có các nỗ lực để mở rộng hệ thống chứng nhận sinh thái thông qua Hội đồng Tài nguyên Biển và các kênh cấp chứng nhận khác. Ngành thủy sản đang trong quá trình mở rộng và cung cấp tài chính cho hệ thống khu bảo tồn biển mới được thành lập; đây là một sáng kiến quan trọng xứng đáng được nhận sự hỗ trợ đầy đủ từ cộng đồng quốc tế. Nuôi trồng hải sản gần bờ cũng có thể là một phương án hấp dẫn để kết hợp giữa bảo vệ môi trường với các cơ chế khuyến khích tư nhân và cộng đồng. Chương này cũng nhấn mạnh một số loài ưu tiên cần bảo vệ đặc biệt, như rùa biển, bò biển, cá mập và các loài cá biển có sức thu hút trong buôn bán cá cảnh quốc tế.

Liên quan đến sự bền vững môi trường, **chương tài nguyên khoáng sản** lưu ý rằng Việt Nam đã có những quy định về pháp lý tốt nhất được ghi nhận từ năm 2005. Ví dụ như, tất cả các Quy hoạch Tổng thể về tài nguyên khoáng sản đều được yêu cầu đánh giá môi trường chiến lược. Tuy nhiên, cần phải xóa bỏ khoảng cách giữa lý thuyết tốt với thực tế còn nhiều hạn chế trong lĩnh vực này thông qua các chương trình xây dựng năng lực cho cán bộ nhà nước và hỗ trợ hậu cần cho công tác thanh tra khai thác khoáng sản. Xây dựng năng lực đặc biệt cần thiết cho chính quyền cấp tỉnh, nơi các hoạt động khai thác khoáng sản rất sôi động. Quy định thu phí môi trường từ các đơn vị vận hành khai thác mỏ cũng cần được thực hiện một cách hiệu quả hơn.

Tính công bằng

Ở đây sự công bằng không chỉ nói đến việc phân phối thu nhập – vốn khá công bằng ở Việt Nam – mà còn nói đến sự công bằng trong tiếp cận thông tin và dịch vụ, sự tham gia trong quá trình ra quyết định, các cơ hội kinh tế và chia sẻ lợi ích.

Như sẽ trình bày trong **chương tài nguyên đất**, những tiến bộ trong quản lý đất đai đã tạo điều kiện để phân bổ lại đất nông nghiệp một cách công bằng từ các hợp tác xã cho các hộ nông dân. Việt Nam đã tiến hành một trong những chương trình cấp quyền sử dụng đất có quy mô lớn nhất trên thế giới. Tuy nhiên, khả năng tiếp cận thông tin không đồng đều có thể gây tác động nghiêm trọng đến khả năng tận dụng các thị trường đất đai. Một khía cạnh quan trọng đối với vấn đề bình đẳng giới, đó là Luật Đất đai quy định giấy chứng nhận quyền sử dụng đất phải ghi tên cả hai vợ chồng. Cần phải đảm bảo rằng tất cả các giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đều được triển khai theo đúng quy định này. Cần xây dựng một chính sách quốc gia về đền bù tái định cư dựa trên nguyên tắc đền bù theo giá thị trường.

Chương tài nguyên nước nhấn mạnh sự thiếu công bằng rõ rệt trong khả năng tiếp cận nước sạch và cải thiện điều kiện vệ sinh. Cần kết hợp nhiều nỗ lực để nâng cao tiêu chuẩn của các công trình nước sạch và vệ sinh, nhất là ở các cộng đồng nông thôn. Ngoài yêu cầu đầu tư "phần cứng", chương này còn chỉ ra sự cần thiết phải nâng cao nhận thức về sức khỏe môi trường

nhằm đảm bảo sự thay đổi hành vi phù hợp với các đầu tư đó. Ở đây cũng nhấn mạnh rằng quản lý tài nguyên nước tổng hợp là cơ hội để cộng đồng tham gia. Đó có thể là một khung tổng hợp cho quy hoạch phát triển kinh tế xã hội phụ thuộc vào nước và cho các can thiệp giảm nghèo. Có nhiều cơ hội để tăng sản lượng lương thực, cải thiện sinh kế và giảm nghèo ở những vùng hiện đã có nước tưới. Xây dựng một kế hoạch cải cách và cung cấp tài chính lâu dài cho ngành thủy lợi là một việc quan trọng góp phần đảm bảo quy hoạch và thực hiện có sự tham gia của người dân.

Chương tài nguyên rừng ủng hộ các cải cách nhằm tiếp tục củng cố sự tham gia của cộng đồng trong lâm nghiệp. Điều này đòi hỏi sự chú ý đặc biệt đến các vùng núi, nơi sinh sống của những người nghèo nhất nước. Các vùng duyên hải cũng đáng được quan tâm vì tiềm năng khôi phục và mở rộng rừng ngập mặn. Các thỏa thuận đồng quản lý cần được hỗ trợ bởi khung chính sách rõ ràng và sự chính thức hóa vai trò của các đại diện cộng đồng. Cần khuyến khích các thỏa thuận cho thuê dài hạn hơn, và nếu thích hợp, có thể kết hợp với chi trả các dịch vụ môi trường rừng. Cần đẩy mạnh sự hợp tác giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để tạo ra một quy trình duy nhất và thống nhất về phân bổ và quy hoạch đất rừng.

Tài nguyên biển ở Việt Nam cũng đang phải chịu một áp lực nghiêm trọng; những ngư dân đánh bắt cá gần bờ là những người khá nghèo và đặc biệt dễ bị tổn thương trong cuộc đua ngày càng cạnh tranh để đánh bắt cá. Đây là một lý do nữa để củng cố các quyền của họ đối với tài sản. Chương tài nguyên biển cung cấp một số ví dụ về các trường hợp đồng quản lý thành công trong ngành thủy sản. Chia sẻ lợi ích một cách công bằng là một nét quan trọng trong cách tiếp cận đồng quản lý, và cần có những cải cách pháp lý để hỗ trợ sự phát triển này.

Chương tài nguyên khoáng sản đề nghị xây dựng các thỏa thuận phát triển cộng đồng và đề cập đến những kinh nghiệm đã thành công trên thế giới. Các thỏa thuận này có thể đảm bảo cho các cộng đồng địa phương được chia sẻ lợi ích một cách thích hợp. Giải quyết sự thiếu đầy đủ trong cơ sở dữ liệu về khoáng sản cũng có thể góp phần cải thiện các tác động xã hội của hoạt động khai thác khoáng sản. Cuối cùng, việc tham gia Sáng kiến Minh bạch trong Ngành Khai khoáng là một cơ hội để chứng minh ngành khoáng sản có thể đóng góp những gì vào cơ số thuế của quốc gia, cũng có nghĩa là góp phần tạo ra lợi ích cho người dân trong nước.

Chương trình cải cách

Việt Nam đã và đang thực hiện một quá trình cải cách năng động, và phần lớn những gì được đề xuất ở đây đều phù hợp với các phương hướng đã xác định trong Kế hoạch Hành động 2010 của Bộ TN&MT.[36] Báo cáo này nhằm mục đích tiếp tục xây dựng và củng cố đà cải cách này. Nói tóm tắt một cách khái quát, chương trình cải cách quản lý tài nguyên thiên nhiên cần bao gồm những nội dung sau:

- Quản lý nhà nước tập trung vào phối hợp hành chính tốt hơn và tăng cường việc thu thập, phân tích dữ liệu và công bố thông tin để hỗ trợ sự vận hành của các thị trường và tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của quá trình ra quyết định công. Việc này sẽ góp phần thực hiện hiệu quả kinh tế, sự bền vững môi trường và công bằng xã hội.
- Làm rõ và đảm bảo các quyền đối với tài sản trong thời hạn lâu dài hơn, và tăng cường sử dụng các mức giá thị trường để tạo khuyến khích đầu tư, tăng trưởng và các giải pháp có tính phân cấp. Đây là những cải cách căn bản để đạt được hiệu quả kinh tế cao hơn.
- Cải thiện việc thực thi quy định về môi trường để rút ngắn khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn; gán các giá trị cho môi trường nếu thị trường không thể làm được điều này; mở rộng các cơ chế đồng quản lý trong lâm nghiệp và quản lý tài nguyên biển và cơ chế chi trả cho các dịch vụ môi trường; đồng thời kết hợp vấn đề biến đổi khí hậu vào quá trình quy hoạch công. Đây

là những cải cách căn bản để đạt được sự bền vững môi trường.

- Các cơ chế chia sẻ lợi ích cộng đồng, đền bù tài sản bị tổn thất theo giá trị thị trường, tăng cường điều kiện tiếp cận thông tin, minh bạch trong quản trị và sự tham gia của công chúng. Đây là những cải cách căn bản để đảm bảo sự công bằng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (Asian Development Bank) and CAI (Clean Air Initiative)–Asia. 2006. *Viet Nam Country Synthesis Report (CSR) on Urban Air Quality Management (AQM)*. Discussion Draft. Manila.

———. 2009a. *The Economics of Climate Change in Southeast Asia: a Regional Review*. Manila.

———. 2009b. *Water—Vital for Viet Nam's Future*. Manila.

———. 2010. *Ho Chi Minh City: Adaptation to Climate Change. Summary Report*. Manila

BTNMT. 2009. *Quy Chuan Ky Thuat Quoc Gia Ve Chat Luong Khong Khi Xung Quanh* (National Technical Regulation on Ambient Air Quality) QCVN 05:2009/BTNMT.

CAI (Clean Air Initiative)–Asia. 2010. *Air Quality in Asia: Status and Trends, 2010 Edition*. Manila.

CECOD (Centre for Environment and Community Development), KIET (Korea Institute for Industrial Economics and Trade), and KECO (Korean Environment Corporation). 2010. *Vietnam: Industrial Development and Environmental Management*. Hanoi and Seoul. Processed.

Cira, Dean, and Stephen Karam. 2010. "Urbanization in Vietnam: A Spatial Perspective on Urban Strategy." SEDP Workshop Presentation at the Viet Nam Academy of Social Sciences, April 1.

Clausen, A., H. Vu, and M. Pedrono. 2010. "An Evaluation of the Environmental Impact Assessment System in Vietnam: The Gap between Theory and Practice." *Environmental Impact Assessment Review,* doi: 10.1016/j.eiar.2010.04.008.

Dusik, J., and J. Xie. 2009. *Strategic Environmental Assessment in East and Southeast Asia: A Progress Review and Comparison of Country systems and Cases*. World Bank Discussion Papers. Washington, DC.

EIU (Economist Intelligence Unit). 2010. *Country Report: Vietnam*. London.

FSPS (Fisheries Sector Programme Support). 2009. *Briefing Document on the Current Status of Vietnam's Fisheries Sector*. Processed. Hanoi.

GoV (Government of Vietnam). 2009. *National Target Program (NTP) to Respond to Climate Change*. Official Decision No: 158/2008/QD-TTg, December 2, 2008. Hanoi.

GSO (General Statistics Office) 2008. *Result of the Survey on Household Living Standards 2008. Statistical Publishing House*. Hanoi.

ISPONRE (Institute of Strategy and Policy on Natural Resources and Environment). 2009. *Viet Nam Assessment Report on Climate Change*. Hanoi.

IPCC *(Intergovernmental Panel on Climate Change). 2007. Climate Change 2007: Synthesis Report*.

LBCD Consultants Inc. and Experco International Ltd. 2010. *Industrial Wastewater Management in River Basins Nhue-Day and Dong Nai Project*. Presented to the World Bank and the Ministry of Planning and Investment of Viet Nam. Revision #3. Processed.

MARD (Ministry of Agriculture and Rural Development). 2010. *2009 Forest Sector Development Report*. Prepared for the FSPS Annual Review Meeting, 2 February 2010. Hanoi. Processed.

Monash University. 2010. *The Economics of Adaptation to Climate Change: Macro Level Assessment for Vietnam*. Centre of Policy Studies. Melbourne.

MoNRE (Ministry of Natural Resources and Environment). 2008. *National SOE 2007: Viet Nam Urban Air Environment*. Hanoi.

———. 2009. *Climate Change, Sea Level Rise Scenarios for Vietnam*. Hanoi.

———. 2010. *Plan of Action*. Implementation of Resolution No. 27-NQ/BCSDTNMT December 2, 2009. Hanoi.

MPI (Ministry of Planning and Investment). 2006.

The Five-Year Socio-Economic Development Plan 2006-2010 (SEDP). Hanoi.

Nelson, G., M. Rosegrant, J. Koo, R. Robertson, T. Sulser, T. Zhu, C. Ringler, S. Msangi, A. Palazzo, M. Batka, M. Magalhaes, R. Valmonte-Santos, M. Ewing, and D. Lee. *The Costs of Agricultural Adaptation to Climate Change*. World Bank Discussion Paper Number 4. Washington, DC.

Poverty-Environment Partnership. 2008. *Poverty, Health & Environment.* Joint Agency Paper endorsed by 19 development organizations. Washington, DC.

UN-Vietnam. 2009. *Viet Nam and Climate Change: A Discussion Paper on Policies for Sustainable Human Development.* Hanoi.

UNESCAP (U.N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) and CIEM (Central Institute for Economic Management). 2009. *Eco-Efficiency Indicators of Vietnam: An Analysis of Trend and Policy Implications, Final Technical and Analytical Report*. Hanoi.

World Bank. 2005a. *Going, Going, Gone…The Illegal Trade in Wildlife in East and Southeast Asia.* Hanoi.

———. 2005b. *Vietnam Environment Monitor 2005. Biodiversity.* Hanoi. In partnership with MoNRE and Sida.

———. 2006. *Where is the Wealth of Nations?* Washington, DC.

———. 2008. *Review and Analysis of the Pollution Impacts from Vietnamese Manufacturing Sectors.* EASSD. Washington, DC.

———. 2009. *Vietnam Development Report 2010: Modern Institutions.* Hanoi.

———. 2010a. A *Workbook on Climate Resilience Action Planning.* Washington, DC.

———. 2010b. Climate-Resilient Development in Vietnam: Strategic Directions for the World Bank. Sustainable Development Department. Hanoi.

———. 2010c. *The Economics of Adaptation to Climate Change Vietnam Case Study*–Country Report. Washington, DC.

———. 2010d. *The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change –New Methods and Estimates.* Consultation draft. Washington, DC.

———. 2010e. *The Little Green Data Book 2010.* Washington, DC.

———. 2010f. *Vietnam Country Brief.* http://go.worldbank.org/WKE7QJPFL0.

———.2010g. *World Development Indicators* On-line database. http://go.worldbank.org/7IIN1VG692.

———. Forthcoming. *The Changing Wealth of Nations.* Washington, DC.

World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future.* Oxford University Press. Oxford and New York.

CHƯƠNG 2

QUẢN LÝ ĐẤT ĐAI

Quản lý đất đai[37] ở Việt Nam đã có nhiều thay đổi lớn kể từ khi quá trình cải cách kinh tế bắt đầu từ giữa những năm 1980. Việc phân bổ lại đất nông nghiệp một cách công bằng từ các hợp tác xã cho các hộ nông dân trong giai đoạn đầu của quá trình cải cách kinh tế đã tạo ra một nền tảng vững chắc cho sự tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo nhanh chóng. Tiếp theo, Việt Nam đã tiến hành một trong những chương trình cấp quyền sử dụng đất có quy mô lớn nhất trên thế giới. Các nguyên tắc căn bản đã được thiết lập để quản lý đất đai trong bối cảnh nền kinh tế chuyển đổi, và Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đầy ấn tượng.

Tuy nhiên, chính sách đổi mới quản lý đất đai vẫn chưa hoàn chỉnh và giữa các chính sách đất đai với thực tế thực hiện ở các địa phương còn nhiều khoảng cách lớn. Hơn nữa, trong tương lai Việt Nam sẽ phải đối mặt với thách thức là làm thế nào để tăng cường hiệu quả trong việc sử dụng nguồn tài nguyên đất vốn khan hiếm và thúc đẩy quản lý đất đai bền vững về mặt môi trường, nhất là trong bối cảnh biến đổi khí hậu, nhưng đồng thời vẫn phải chú ý tới công bằng xã hội. Đó là một chương trình nghị sự lớn lao. Chương này của báo cáo chỉ có thể tập trung chủ yếu vào các vấn đề liên quan đến tính hiệu quả, sau đó, ở mức độ ít ưu tiên hơn, là vấn đề bền vững môi trường và sự công bằng. Biến đổi khí hậu được đề cập một cách toàn diện hơn trong phần tổng quan chiến lược của Chương 1.

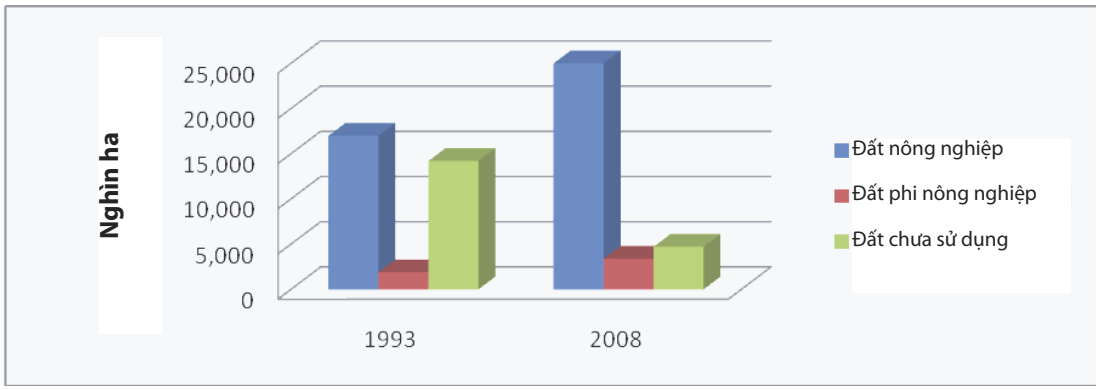
Để giải quyết những thách thức trong tương lai, báo cáo này đề xuất một chương trình đổi mới chính sách bổ sung cho các nỗ lực phát triển chính sách và thể chế đang diễn ra dưới sự lãnh đạo của chính phủ Việt Nam. Năm lĩnh vực đổi mới được đề xuất ở đây không dễ chia theo ba phạm trù là tính hiệu quả, sự bền vững môi trường và sự công bằng, vì mỗi lĩnh vực đổi mới đều có thể đóng góp cho hai phạm trù hoặc hơn. Chương trình đổi mới về tính hiệu quả bao gồm tăng cường quyền sử dụng đất và hiện đại hoá quản lý đất đai để tạo cơ sở cho thị trường đất đai trở nên hiệu quả hơn. Củng cố hệ thống đánh thuế đất đai và tài sản cũng là biện pháp cần thiết để khuyến khích sử dụng đất hiệu quả hơn và thúc đẩy các công cụ cải thiện tài chính. Để đạt được sự bền vững môi trường, cần phải cải thiện quy hoạch sử dụng đất nhằm mục đích điều tiết các tác động môi trường từ các loại hình sử dụng đất khác nhau và tích hợp các quan ngại về biến đổi khí hậu. Cuối cùng, cần có một chương trình nghị sự quan trọng để thực hiện sự công bằng trong quá trình giao đất và cấp quyền sử dụng đất cho cộng đồng, cũng như cải tiến công tác đền bù giải phóng mặt bằng.

Tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo nhanh chóng mà Việt Nam duy trì trong hai thập kỷ gần đây có nền móng từ các đổi mới trong quản lý đất đai. Ở các vùng nông thôn, nơi có đến ba phần tư dân số Việt Nam đang sinh sống và phần lớn trong số đó là người nghèo, nông nghiệp vẫn là phương kế sinh nhai chính cho hơn một nửa lực lượng lao động của cả nước. Tại những vùng đô thị đang tăng trưởng nhanh chóng, đảm bảo hơn nữa quyền sử dụng đất là một điều kiện tiên quyết để cải thiện các điều kiện nhà ở và môi trường một cách bền vững.

Tài nguyên đất đai và xu hướng biến động

"Tấc đất tấc vàng" là một thành ngữ rất phổ biến nói về giá trị đất đai ở Việt Nam. Với tổng diện tích khoảng 33 triệu ha và dân số 86 triệu người (năm 2009), Việt Nam là một trong những nước có diện tích đất bình quân trên đầu người thấp nhất thế giới. Diện tích đất nông nghiệp bình quân trên đầu người chưa đầy 0,3 ha.[38] Tuy nhiên, độ màu mỡ của đất đai cùng với điều kiện khí hậu thuận lợi và lực lượng lao động dồi dào vẫn cho phép Việt Nam đảm bảo yêu cầu an ninh lương thực

Hình 2.1. Tình hình sử dụng đất ở Việt Nam, năm 1993 và 2008



Nguồn số liệu: TCTK 1994 và 2009.

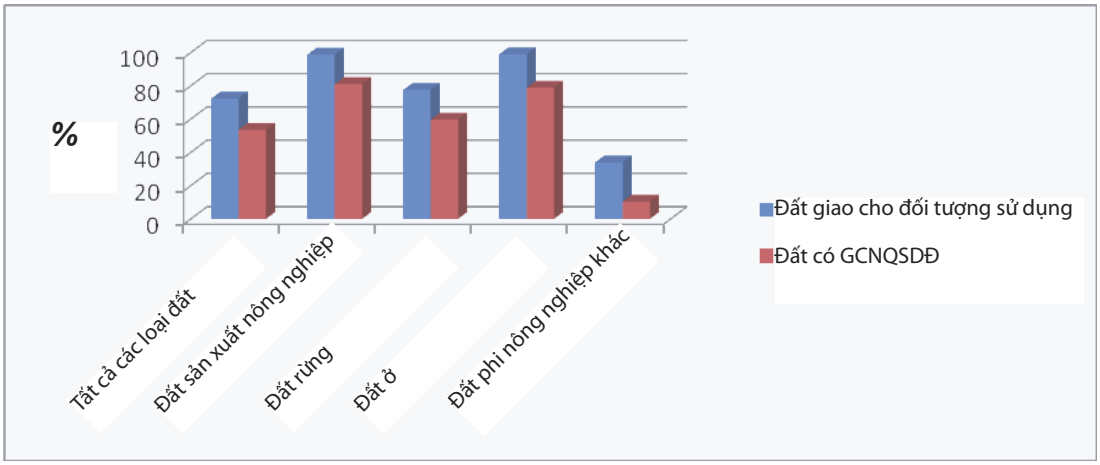
quốc gia và đủ sức cạnh tranh để xuất khẩu một số nông sản quan trọng như gạo, điều, cà phê, cao su và hạt tiêu.

Cường độ sử dụng đất ở Việt Nam khá cao, đặc biệt là ở những trung tâm sản xuất lúa nước và các vùng đông dân cư. Các cải cách kinh tế diễn ra từ đầu những năm 1990 đến nay càng gia tăng thêm cường độ sử dụng đất. Trước hết, phần lớn đất đai thuận lợi đều đã được sử dụng, bằng cách tăng diện tích đất rừng sản xuất, rừng phòng hộ và đất nông nghiệp, giảm quỹ đất chưa sử dụng.[39] Điều này dẫn đến những thay đổi chưa từng thấy trong hệ thống phân loại các nhóm đất chính và phụ (xem Hình 2.1.).[39] Tuy nhiên, tổng diện tích đất dành cho trồng lúa đã đạt mức cao nhất là 4,1–4,2 triệu ha từ năm 1993 và bất kỳ sự gia tăng đáng kể nào cũng sẽ đòi hỏi các chi phí đầu tư và chi phí môi trường lớn. Thứ hai, trong mỗi một nhóm phân loại đất, mức sử dụng đất cũng tăng mạnh. Ví dụ như, số vụ lúa canh tác trên mỗi thửa ruộng đã tăng lên bình quân gần 2 vụ mỗi năm. Năng suất lúa bình quân đã đạt 4,9 tấn/ha vào năm 2006-2007, cao hơn mức bình quân của châu Á (khoảng 4,2 tấn/ha, theo số liệu của FAO). Thứ ba, việc chuyển đổi mục đích sử dụng từ đất nông nghiệp thành đất phi nông nghiệp có giá trị cao hơn ngày càng tăng, nhất là ở những vùng ven đô. Trong các năm 1993-2008, gần nửa triệu hécta đất nông nghiệp đã được chuyển đổi mục đích sử dụng thành đất đô thị, công nghiệp hay thương mại.

Tiếp cận đất đai bình đẳng và bảo đảm quyền sử dụng đất đai là những yếu tố cơ bản đằng sau mức tăng trưởng kinh tế và giảm nghèo bền vững của Việt Nam trong hai thập kỷ qua. Tiếp cận đất đai được thực hiện thông qua việc giao đất của nhà nước, thừa kế hay chuyển nhượng đất đai trong gia đình, giao dịch trên thị trường đất đai và khai khẩn đất hoang. Giao đất nghĩa là việc một cơ quan nhà nước trao quyền sử dụng một mảnh đất nào đó cho người sử dụng đất cụ thể, thường là thông qua quyết định hành chính. Giao đất đóng vai trò chính trong cung cấp đất đai nông nghiệp cho nông dân ở miền Bắc và miền Trung Việt Nam, thông qua việc chia lại đất nông nghiệp của hợp tác xã cho các hộ nông dân thời kỳ cuối những năm 1980 – đầu 1990, tức thời kỳ đầu của công cuộc cải cách kinh tế hiện vẫn đang tiếp diễn.[40] Giao đất hiện vẫn là một trong những bước quan trọng nhất để doanh nghiệp, tổ chức tiếp cận đất đai.[41]

Theo Tổng cục Thống kê, đến năm 2009, 72% tổng diện tích đất đã được giao cho các đối tượng sử dụng. Tuy nhiên, tiến độ thực hiện không đồng đều giữa các loại đất. Hầu hết đất nông nghiệp và đất ở đã được giao hoặc cho thuê nhưng tỷ lệ này với đất rừng chỉ là 78% và đất phi nông nghiệp là 45%. Một điều đặc biệt là nếu so sánh với nhiều nước đang phát triển có

Hình 2.2. Tổng tiến độ giao đất và cấp GCNQSDĐ và phân bổ theo hạng mục, 12/2009



Nguồn số liệu: TCTK 2009 và báo cáo của Bộ TN&MT 2009.

nền kinh tế chuyển đổi khác, thì đất canh tác ở Việt Nam được phân bổ khá công bằng giữa các hộ sản xuất nông nghiệp.[42]

Tuy nhiên, tiến độ thực hiện chậm hơn nhiều nếu nói về quá trình nhà nước chính thức công nhận quyền sử dụng đất thông qua cấp Giấy chứng nhận Quyền Sử dụng đất, trong khi đây là điều kiện thiết yếu để bảo đảm quyền sử dụng đất và thực hiện các giao dịch đất đai chính thức, kể cả quyền được pháp luật bảo vệ đối với quyền sử dụng đất và tiếp cận tín dụng chính thức. (Xem Hình 2.2.). Tính đến năm 2010, mới có gần 31,3 triệu Giấy chứng nhận Quyền Sử dụng đất (GCNQSDĐ) được cấp cho người sử dụng, chiếm một nửa tổng diện tích đất (và tổng số thửa đất), trong đó tiến độ cấp chứng nhận cho các loại đất phi nông nghiệp, trừ đất ở và đất rừng, còn rất chậm. Việc cấp GCNQSDĐ đứng tên cả hai vợ chồng – một sáng kiến quan trọng trong cải thiện bình đẳng giới – cũng chậm so với kế hoạch của Nhà nước. Vì thế, cho tới thời điểm này mới chỉ có 30% số GCNQSDĐ đã cấp ghi tên cả vợ lẫn chồng. Dù vậy, đây vẫn là một bước tiến đáng kể.[43]

Chính sách và thể chế

Chính sách về đất đai

Trong 50 năm qua đã có những tiến triển đáng kể trong cơ chế chính sách về đất đai ở Việt Nam. (xem Bảng 2.1.). Cơ chế chính sách toàn diện về quản lý đất đai trong nền kinh tế quá độ đã được thiết lập trong hai thập kỷ qua. Luật Đất đai 1987 và 1993 mở đường cho việc chia lại đất hợp tác xã cho các hộ nông dân để sử dụng lâu dài cũng như công nhận một số quyền sử dụng đất. Luật Đất đai 2003 góp phần vào công cuộc công nghiệp hóa đất nước và chuyển đổi nền kinh tế sang kinh tế thị trường, cung cấp đầy đủ mọi quy định về pháp lý, quy hoạch sử dụng đất, tài chính và quản lý đất đai. Nghị định 84 năm 2007 quy định chi tiết và hướng dẫn triển khai Luật Đất đai 2003. Tuy vậy, cơ chế chính sách về đất đai hiện nay nhấn mạnh vai trò của nhà nước mà ít chú trọng đến khuyến khích sự tham gia của các thành phần khác trong quản lý đất đai hay sử dụng đất đai hiệu quả, bền vững.

Thể chế

Môi trường thể chế trong quản lý đất đai được

Bảng 2.1. Quá trình phát triển trong chính sách đất đai của Việt Nam, 1945–2007

Năm áp dụng, địa bàn áp dụng	Những thay đổi chính sách chủ yếu đã áp dụng
1952–58 ở miền Bắc và 1956–74 ở miền Nam	Chia lại đất đai của địa chủ cho nông dân nghèo không có ruộng đất và giảm thuế đất
1958–1975 ở miền Bắc	Tập thể hóa và quốc hữu hóa đất đai
1975–80	Từng bước tập thể hóa và quốc hữu hóa đất đai ở miền Nam
1981–92	Xác định quyền sở hữu toàn dân đối với tài nguyên đất đai và chia lại đất đai hợp tác xã cho các hộ nông dân để sử dụng lâu dài theo hợp đồng giao khoán.
1993–98	Chính thức hóa quyền sử dụng đất đai lâu dài (bán, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, cầm cố) và quyền được bồi thường trong trường hợp nhà nước thu hồi đất; cấp GCNQSDĐ
1999–2002	Mở rộng quyền sử dụng đất, cho phép cho thuê và mở rộng quyền sử dụng đất của chủ đầu tư dự án
2003	Công nhận quyền sử dụng đất bình đẳng giữa vợ và chồng; khuyến khích phát triển thị trường địa ốc ở khu vực thành thị; thiết lập cơ chế quản lý đất đai thống nhất và phi tập trung, xác lập nguyên tắc bồi thường đất đai dựa trên "giá thị trường"
2007	Công nhận quyền sử dụng đất của những đối tượng không có giấy tờ hợp pháp, khuyến khích đầu tư trực tiếp nước ngoài trong phát triển bất động sản, thiết lập thủ tục minh bạch về chuyển đổi mục đích sử dụng và bồi thường bắt buộc, giải quyết khiếu nại, tranh chấp đất đai

đặc trưng bởi sự tham gia của nhiều cơ quan thể chế với chức năng bị phân cắt. Luật Đất đai 2003 quy định tách biệt chức năng quản lý nhà nước và hành chính sự nghiệp, đồng thời đề ra cơ chế thống nhất và tập trung trong quản lý nhà nước về đất đai và quản lý các cấp từ trung ương đến địa phương. Tuy nhiên, cơ chế này vẫn đang trong quá trình phát triển.

Trong quản lý nhà nước về đất đai, việc xây dựng, triển khai, giám sát chính sách đất đai được tập trung ở cấp trung ương. Nhưng vai trò này lại được chia sẻ giữa nhiều ban ngành trung ương khác nhau (như tài nguyên, tư pháp, xây dựng, nông nghiệp, tài chính, kế hoạch đầu tư), tùy theo chức năng chung của từng ban ngành. Trong đó, Bộ Tài nguyên Môi trường (Bộ TN&MT), thành lập năm 2002, là cơ quan chủ trì của Chính

phủ trong quản lý tài nguyên đất đai, cũng như tài nguyên nước và khoáng sản. Tổng cục Đất đai thuộc Bộ TN&MT được tái thành lập năm 2009, chịu trách nhiệm quản lý các vấn đề thường nhật về tài nguyên đất đai. Chức năng thực hiện chính sách về đất đai được phân cấp rộng rãi cho các Ủy ban nhân dân tỉnh, quận/huyện, xã/phường, với sự hỗ trợ của các Sở/Phòng Tài nguyên Môi trường và cán bộ địa chính xã.

Chức năng dịch vụ sự nghiệp về đất đai thuộc về các Phòng Đăng ký Đất đai. Cho đến cuối năm 2009, các Phòng Đăng ký Đất đai cấp tỉnh đã được thành lập ở tất cả các tỉnh/thành và Phòng Đăng ký Đất đai cấp quận/huyện mới được thành lập ở 1/3 số quận/huyện. Tuy nhiên vẫn chưa có quy định thống nhất về tổ chức, nhân sự, nghiệp vụ cho các Phòng Đăng ký Đất đai. Nhận xét chung là các cơ quan quản lý đất đai còn chưa đủ năng lực để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của người sử dụng đất cũng như của quản lý nhà nước. Điều này dẫn tới khoảng cách đáng kể giữa chính sách đất đai và thực tế triển khai.

Các vấn đề tồn tại

Trong quản lý đất đai đang tồn tại ba vấn đề thuộc về tầm chiến lược phát triển trung và dài hạn:

Thứ nhất, tốc độ tăng trưởng nhanh trong thời gian qua là dựa vào sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên, trong đó có đất đai. Cho đến nay, đất "chưa sử dụng" chỉ còn rất ít. Để duy trì tăng trưởng trong tương lai, đất đai phải được sử dụng hiệu quả hơn. Cần phải có một thị trường đất đai hoạt động hiệu quả để giải tỏa áp lực đô thị hóa và những biến động trong ngành nông nghiệp.

Thứ hai, cần phải có cơ chế quản lý đất đai bền vững hơn, nhất là đối với những hệ sinh thái dễ bị tổn thương như đất đồi núi ở miền núi phía Bắc và các rừng ngập mặn. Ngày càng có nhiều bằng

Hộp 2.1. Biến đổi khí hậu và nông nghiệp

Có thể tiến hành đánh giá tác động môi trường bằng một loạt các mô hình biến đổi về nhiệt độ, lượng mưa, lưu lượng dòng chảy ở lưu vực sông, mô phỏng mùa vụ để tính toán tác động đối với sản lượng mùa màng. Các kết luận chính là:

- Tác động của biến đổi khí hậu tùy thuộc vào từng vùng và kịch bản được chọn. Kịch bản được Bộ TN&MT chọn cho thấy mức thiệt hại thấp hoặc thậm chí sản lượng mùa vụ còn tăng.
- Nhiệt độ tăng là yếu tố tiêu cực chủ yếu tác động đến sản lượng mùa vụ.
- Sản lượng gạo cả nước theo ước tính sẽ giảm 10-20% nếu không tính đến hiệu ứng do tăng nồng độ điôxit cácbon (CO_2), và thấp hơn 10% nếu tính đến yếu tố này. Theo kịch bản của Bộ TN&MT thì sản lượng gạo sẽ tăng khi tính đến hiệu ứng do tăng nông độ CO_2.
- Đến năm 2050, mực nước biển dâng và xâm nhiễm nước mặn có thể ảnh hưởng nghiêm trọng đến khoảng 500.000 hécta diện tích trồng lúa, ảnh hưởng đến khoảng 7% sản lượng cả nước.

Những kết quả này cần được diễn giải cùng với những yếu tố khác có ảnh hưởng đến sản lượng gạo (như đã thảo luận trong Chương 1). Nghiên cứu này không dự đoán tác động của các sự kiện thời tiết cực đoan và lũ lụt trong một năm cụ thể. Tuy nhiên, nghiên cứu sử dụng thời kỳ cơ sở là thời kỳ từ năm 1978 đến năm 2007, do đó, kết quả khảo sát cơ sở ẩn chứa các tác động của các sự kiện quá khứ. Kết luận chính sách rút ra là Việt Nam cần chuẩn bị đối phó với một loạt ảnh hưởng từ biến đổi khí hậu bằng cách lập kế hoạch nhằm tăng cường sự linh hoạt trong quản lý đất đai. Việc này bao gồm quy hoạch sử dụng đất có tính đến mực nước biển dâng và xâm nhiễm nước mặn; phát triển các giống cây trồng có khả năng chống hạn, chống nóng và chống sâu bệnh; các giống lúa chịu được mặn và ngập; tăng cường giữ gìn bảo vệ nguồn nước và công tác thủy lợi; và cải thiện chất lượng dự báo bão lụt.

Nguồn: Phỏng theo Zhu 2010.

chứng về tình trạng thoái hóa đất do các tập quán nông nghiệp và quản lý đất đai không phù hợp. Chẳng hạn, tình trạng ngập nước và sự mất cân bằng dinh dưỡng đang cản trở việc tăng năng suất đất trong thâm canh lúa có tưới tiêu ở các vùng đồng bằng Việt Nam. Hoạt động khai quang đất rừng và không luân canh, đặc biệt khi chúng dẫn tới sự chuyển dịch sang các hình thức tái sinh khô cằn hơn, dẫn tới mất đa dạng sinh thái, thúc đẩy sự phát triển của trảng cỏ tranh (Imperata) và hiện tượng xói lở ở miền núi phía Bắc. Tình trạng này làm cho những lợi ích về sinh kế của người nông dân có tính chất ngắn hạn, nếu họ không tìm được cách chuyển đổi sang các phương án tạo sinh kế thích hợp hơn.[44] Thách thức về môi trường càng trở nên nghiêm trọng do biến đổi khí hậu. (xem Hộp 2.1.). Trong chương này, chúng tôi sẽ đề cập đôi chút đến vấn đề này nhưng Chương 1 sẽ cung cấp một viễn cảnh toàn diện hơn.

Thứ ba, để duy trì và tăng cường các nguyên tắc bình đẳng trong sử dụng đất, công chúng cần được tiếp cận đầy đủ các thông tin liên quan cũng như các chính sách thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng phải công bằng, minh bạch.

Đất nông nghiệp

- Quyền sử dụng đất nông nghiệp vẫn còn hạn chế do các quy định của nhà nước về mục đích sử dụng đất còn cứng nhắc, thời hạn sử dụng đất tương đối ngắn (20 năm) và mức trần sử dụng đất (2-3 ha/hộ), dẫn đến thực trạng hiệu quả sử dụng đất nông nghiệp dưới mức tối ưu.
- Thị trường đất nông thôn còn kém phát triển gây trở ngại cho việc tăng năng suất nông nghiệp và cản trở chuyển dịch lao động sang những ngành phi nông nghiệp có mức lương cao hơn.
- Những lo ngại ngày càng tăng của các cấp hoạch định chính sách và một bộ phận dư luận cho rằng việc tự do hóa thị trường ở khu vực nông thôn sẽ làm tăng tình trạng mất ruộng đất, ảnh hưởng tiêu cực đến tầng lớp dân nghèo.

Đất rừng ở miền núi

- Nhu cầu có tính cạnh tranh cao giữa mục đích sử dụng đất rừng cho phát triển sản xuất nông nghiệp và lâm nghiệp của các đối tượng sử dụng đất hiện nay (như người dân tộc thiểu số, nông dân và người cư trú địa phương, người mới di dân, doanh nghiệp lâm nghiệp quốc doanh) với nhu cầu bảo vệ tài nguyên đất rừng. Quy trình giải quyết những nhu cầu cạnh tranh này theo những cách thức hợp lý về mặt kinh tế, xã hội và môi trường còn chưa được xây dựng đầy đủ. Thực tế còn tồn tại những vấn đề trong sự giao thoa giữa quản lý đất đai chính thức và theo tập tục. Cơ chế chính sách hiện nay hạn chế giao đất cho những nhóm cộng đồng như những dân tộc thiểu số đã có lịch sử cư trú cộng đồng lâu dài ở những khu vực nhất định. Tình trạng chiếm đất bất hợp pháp hay bán hợp pháp, việc di dời của người cư trú lâu năm, ảnh hưởng của những yêu sách mới về quyền sử dụng đất đối với những khu vực đã có các cộng đồng cư trú từ lâu (thường là người dân tộc thiểu số) đang dẫn tới những tranh chấp về đất đai ngày càng tăng.
- Chủ trương tập trung trong quy hoạch sử dụng đất, giao đất/phân loại đất và sự phân đoạn chức năng giữa các cơ quan phụ trách những vấn đề liên quan dẫn tới những khó khăn trong áp dụng những cơ chế hiệu quả và công bằng ở địa phương.

Đất đô thị

- Việt Nam đang đối mặt với thách thức đưa thị trường bất động sản phi chính thức còn rất phổ biến vào khuôn khổ chính thức, sao cho các đặc trưng lợi thế khiến thị trường phi chính thức đang được nhiều người chấp nhận không bị mất đi. Khu vực phi chính thức đang đóng vai trò chính trong cung ứng nhà đất ở thành thị. Thị trường bất động sản phi chính thức còn phổ biến hoạt động tương đối tốt trong việc phân bổ đất đai ở thành thị nhưng không đáp ứng được các nhu cầu về cung cấp nhà ở với mức giá mà các đối tượng thu nhập thấp có

thể chi trả, về nâng cấp dịch vụ và mở rộng thành thị về lâu dài, cũng như về giải quyết các vấn đề môi trường.

- Nhu cầu ngày càng tăng về đất đô thị và ven đô đã dẫn đến sự bùng nổ giá đất do đầu cơ ở những thành phố lớn.[45] Nhu cầu này hiện vẫn chưa được đáp ứng bằng việc phát triển các khu vực ven đô mới hay tăng mật độ dân cư ở những khu vực hiện có. Đây chính là hạn chế trong cung ứng nhà ở với giá cả phải chăng và nâng cấp dịch vụ.
- Quản lý yếu kém trong phát triển đô thị làm thất thoát thuế và tạo ra những nguy cơ về môi trường. Trong khi đó, những quy định chặt chẽ về quy hoạch và xây dựng đang phải đối phó với tình trạng né tránh pháp luật tràn lan.

Cuối cùng, những trở ngại chiến lược và các vấn đề ngắn hạn trên có liên quan với nhau cả về nguyên nhân, hậu quả và/hoặc giải pháp. Để xử lý triệt để tất cả các vấn đề trong tình hình hiện nay là không thể. Do vậy, chúng tôi lựa chọn một số nhóm vấn đề để giải quyết những vấn đề cấp bách nhất cũng như những vấn đề có triển vọng tìm được giải pháp thành công.

Đổi mới để nâng cao hiệu quả

Để nâng cao hiệu quả sử dụng đất và hiệu quả của thị trường đất đai, cần tăng cường quyền sử dụng đất, cho phép các lực lượng thị trường đóng vai trò lớn hơn trong phân bổ tài nguyên đất đai, cải thiện quản lý đất và cải tiến chế độ thuế khóa về đất đai.

Tăng cường quyền sử dụng đất

Bảo đảm quyền sử dụng đất được thực thi đầy đủ là yếu tố quan trọng nâng cao hiệu quả kinh tế trong sử dụng và quản lý tài nguyên đất đai. Các đổi mới về luật đất đai đã mở rộng và tăng cường đáng kể các "nhóm quyền" liên quan đến đất đai và trong một chừng mực nhất định, khiến người sử dụng đất đai hợp pháp trở thành người sở hữu thực tế, cho dù quyền sở hữu đất đai chính thức vẫn thuộc về nhà nước. Tuy nhiên, các quyền này vẫn còn chưa đầy đủ và không phải lúc nào cũng được thực thi. Ở đây xin đưa ra một chương trình nghị sự chính sách quan trọng nhằm làm rõ, củng cố, và đơn giản hóa phương thức áp dụng và khẳng định các quyền này.

Trước hết, nâng cao nhận thức còn hạn chế của công chúng về các chính sách đất đai, hoàn thành việc đăng ký đất đai lần đầu, nâng cao năng lực của các hệ thống hỗ trợ pháp lý trong giải quyết các tranh chấp đất đai đều là những yếu tố quan trọng trong thực thi các quyền về đất đai và bảo vệ các quyền đất đai của tư nhân.

Thứ hai, cần khắc phục những hạn chế đáng kể về quyền sử dụng đất hiện nay như hạn chế về mục đích và thời hạn sử dụng đất, mức trần sử dụng đất nông nghiệp, quyền được đền bù và quyền hạn thu hồi đất của nhà nước. Mặc dù thời hạn sử dụng hiện nay đối với đất nông nghiệp dự kiến sẽ kết thúc trong vài năm tới nhưng những tiêu chí và thủ tục gia hạn quyền sử dụng đất còn chưa rõ ràng đang góp phần gây nên tâm lý thiếu đảm bảo về quyền sử dụng đất nông nghiệp. Mặt khác, đơn giản gia hạn một cách máy móc quyền sử dụng hiện hành thì sẽ không phản ánh được những thay đổi đáng kể trong các đặc trưng của hộ gia đình nông dân (như quy mô hộ, lực lượng lao động và nghề nghiệp), là những tiêu chí được sử dụng trong quá trình giao đất đai hai thập kỷ trước và bảo đảm kết quả bình đẳng của nó.

Các biện pháp hạn chế sử dụng đất như quy định mục đích sử dụng đất (nhất là đối với đất nông nghiệp) và diện tích tối đa đất nông nghiệp mà mỗi hộ gia đình được nắm giữ khiến các hộ gia đình không thể phản ứng một cách hiệu quả với các tín hiệu thị trường (như chuyển đổi từ trồng lúa sang các loại cây trồng khác hay ngành nghề khác có giá trị cao như nuôi trồng thủy sản).[46] Mô hình quy định thời hạn hiện nay không phản ánh tính chất đa mục đích, đa chức năng của tài nguyên đất đai, và cũng không phù hợp với các tính chất phức tạp của thị trường đất đai hiện đại. Việc tách riêng quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản, được quản lý bởi những cơ chế pháp lý và thể chế riêng biệt, ảnh hưởng đến việc bảo

đảm chắc chắn các "quyền" này trên thực tế. Quyết định 88/2009/TTg về cấp chung giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và sở hữu tài sản gắn liền với đất và các thông tư hướng dẫn triển khai kèm theo là một bước đi đúng giúp giải quyết vấn đề này.

Chính phủ đang soạn thảo Luật Đất đai mới phù hợp với nền kinh tế thị trường đã phát triển đến mức cao hơn, và dự kiến sẽ đưa vào áp dụng trong năm 2011-12. Cần tiếp tục tìm giải pháp để loại bỏ những quy định hạn chế ảnh hưởng đến bảo đảm quyền sử dụng đất, liên quan đến đối tượng sử dụng, loại hình sử dụng, thời hạn sử dụng, phí sử dụng đất, diện tích đất nắm giữ, năm giao đất, v.v. Đất nông nghiệp cần được chuyển đổi thành các hình thức sử dụng đất lâu dài, bảo đảm hơn nhằm nâng cao mức bảo đảm và khuyến khích đầu tư cơ sở hạ tầng, kể cả đầu tư cải thiện độ màu của đất. Giải pháp này liên quan đến đất sản xuất nông nghiệp, đất khai thác trồng rừng, đất nuôi trồng thủy sản và đất sản xuất muối. Nhà nước cũng cần xem xét bãi bỏ quy định hạn chế diện tích đất cấp cho hộ nông nghiệp. Một vấn đề cần quan tâm ở đây là thị trường lao động cần đủ sức tiếp nhận số lượng người lao động mất ruộng đất ngày càng tăng. Do vậy, cần phải chuyển đổi từng bước. Về đất đô thị, cần áp dụng quyền sử dụng đất và các chế độ quản lý phù hợp hơn đối với các chung cư để ngăn ngừa các tranh chấp sau này. Cần làm rõ và hoàn thiện các quy định về quyền hạn thu hồi đất của nhà nước vì mục đích phát triển kinh tế nhằm nâng cao mức bảo đảm quyền sử dụng đất. Để bảo đảm quyền sử dụng đất đầy đủ, cần bãi bỏ quy định sau đây trong Luật Đất đai 2003: "Ủy ban nhân dân có thẩm quyền cấp GCNQSDĐ có quyền thu hồi các GCNQSDĐ đã cấp". Quyền thu hồi GCNQSDĐ chỉ nên trao cho tòa án. Hơn nữa, những hình thức sử dụng mới như quyền sử dụng đất đối với mặt biển và cơ sở hạ tầng cũng cần được cân nhắc trong quá trình soạn thảo Luật Đất đai mới.

Phát triển thị trường đất đai

Các cơ chế chính thức về tiếp cận đất đai thông qua giao dịch thị trường đã có những bước tiến đáng kể. Số lượng doanh nghiệp cảm thấy rủi ro do bị thu hồi đất đã giảm đáng kể trong năm 2008 so với 2006. Tuy nhiên, các khảo sát doanh nghiệp cho thấy doanh nghiệp vẫn tiếp tục gặp những cản trở đáng kể trong quá trình xin cấp đất. [47]

Tình trạng thiếu minh bạch là cản trở chính đối với hiệu quả hoạt động của thị trường vì nó tạo ra những rủi ro và chi phí không cần thiết, mặt khác lại cản trở cạnh tranh công bằng giữa các thành phần. Mặc dù chỉ số minh bạch về bất động sản của Việt Nam cho thấy từng bước đã có những cải thiện nhưng Việt Nam vẫn là một trong những thị trường kém minh bạch nhất trên thế giới tính từ năm 2006.[48] Lý do chính là do thị trường đất đai đô thị dù mở rộng nhanh chóng nhưng chậm trưởng thành. Những nỗ lực mở rộng thị trường đất đai chính thức chỉ mang lại một số thành công hạn chế khi đại đa số các giao dịch đất đai vẫn nằm ngoài khu vực chính thức. Thị trường đất đai đô thị chú trọng nhiều vào đầu tư đất đai và bất động sản vì mục đích thương mại với sự hậu thuẫn của các chính sách, thể chế đang tiến triển của nhà nước. Nhưng cho đến gần đây, đầu tư của nhà nước và tư nhân trong lĩnh vực xây dựng nhà ở có giá cả phù hợp với đa số người dân còn rất hạn chế.

Ngược lại, việc phát triển thị trường đất đai ở khu vực nông thôn chưa có sự can thiệp nhiều của nhà nước và tỏ ra khá ổn định. Hơn nữa, thị trường đất nông thôn góp phần giải quyết một số khía cạnh hiệu quả kém do phân chia đất hợp tác xã một cách bình quân và tạo ra những tác động tích cực cả về hiệu quả và công bằng. Tuy nhiên, thị trường đất đai nông thôn cũng làm tăng tình trạng người nghèo mất ruộng đất.[49] Mặc dù vậy, tình trạng nghèo đói của những người không có ruộng đất đã giảm và điều này càng thấy rõ ở những nơi mà lợi ích từ học hành và từ sự bình đẳng về đầu vào đất đai và các đầu vào phi đất đai cao hơn và các hộ nông dân có nhiều cơ hội hơn trên thị trường lao động. Nhìn chung, thị trường đất đai mới nổi dường như là một yếu tố tích cực trong giảm nghèo nông thôn và cũng chưa có bằng chứng cho thấy tình trạng mất ruộng đất tăng lên ở nông thôn đang kìm hãm đà giảm nghèo chung. Trên thực tế, ước tính

Hộp 2.2. Sử dụng đấu giá để bán đất công

Pêru áp dụng đấu giá công khai để bán đất công và đã đạt những thành công lớn. Các điều khoản đấu giá được công khai trước ít nhất 90 ngày. Người tham gia đấu giá phải hội đủ tiêu chuẩn, nộp tiền cọc và xuất trình kế hoạch kinh doanh có sử dụng đất. Các kế hoạch này cũng được công bố. Nhờ đấu giá hơn 200.000 hécta đất công đã đem lại hơn 50 triệu USD tiền đầu tư, tạo ra nhiều việc làm và góp phần đưa Pêru trở thành một nước xuất khẩu lớn các sản phẩm nông nghiệp và công nghiệp có giá trị cao trong 15 năm qua.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2010d.

các giao dịch trên thị trường đất đai đã đóng góp 20% kết quả giảm nghèo ở nông thôn trong thời kỳ 1993-2004.[50]

Mức độ kiểm soát hiện nay của nhà nước đối với thị trường đất đai và bất động sản đang kìm hãm thị trường này hoạt động hiệu quả hơn. Đặc biệt, những can thiệp vào các thị trường đô thị không chỉ ảnh hưởng đến tính minh bạch của thị trường, mà còn hạn chế mức cung ứng và tính hợp lý về giá cả của đất đai với đối với doanh nghiệp và hộ gia đình. Cần có các công cụ để tính toán mức cầu tương lai về đất đai và nhà ở. Nhà nước sẽ được lợi hơn khi cân nhắc áp dụng các giải pháp hỗ trợ tăng hiệu quả sử dụng đất và tác động đến giá bất động sản ở mức cao như hiện nay. Các tiêu chí và biện pháp giúp địa phương và doanh nghiệp xác định địa điểm cho các dự án đầu tư tiềm năng còn chưa rõ ràng, trong khi các thủ tục, điều kiện được giao đất, thuê đất vẫn còn rất phức tạp. Về vấn đề này, quy định đấu giá bắt buộc tài nguyên đất đai, đặc biệt là đất công, đã chứng tỏ là một công cụ hiệu quả giúp tăng cường minh bạch trong giao đất (xem Hộp 2.2.).

Cần ưu tiên xây dựng lộ trình phù hợp để hướng dẫn phát triển thị trường bất động sản và xác định rõ hơn vai trò của nhà nước và các chủ thể khác trong lĩnh vực này. Đồng thời, cần xây dựng một cơ chế Đăng ký bất động sản thống nhất, đủ sức hỗ trợ các thị trường thứ cấp và những hình thức quyền sử dụng mới có liên hệ chặt chẽ với Cơ chế đăng ký đất đai đang được hình thành. Để coi đất đai và tài sản trên đất (như nhà cửa) là một thể thống nhất, cần phải có những quy định bảo đảm sự liên thông và đồng bộ số liệu. Tiếp đến, nhà nước cần xem xét hợp nhất tất cả các chính sách, quy định, thể chế về đất đai và thị trường bất động sản thành khu vực trách nhiệm riêng của một ban ngành hiện có hay một cơ quan mới.

Hiện đại hóa quản lý đất đai

Tuy đã đạt được những thành quả đáng kể về luật pháp và quy chế quản lý đất đai, vẫn cần gấp rút đầu tư mạnh về quản lý đất đai để hoàn thành việc cấp và cấp lại GCNQSDĐ hay Giấy chứng nhận chung Quyền Sở hữu tài sản và Sử dụng đất, cũng như nâng cấp và số hóa các hồ sơ đất đai, làm cơ sở triển khai thực hiện các chính sách. Để làm được điều này cần cho phép người sử dụng đất được thực hiện các quyền của mình một cách đầy đủ hơn cũng như phải hoàn thiện việc cung các dịch vụ quản lý đất đai và quản lý nhà nước đối với tài nguyên đất đai. Biện pháp này cũng sẽ giúp giảm chi phí giao dịch đất đai vì nhiều GCNQSDĐ đã được cấp mà không tiến hành khảo sát địa chính thích hợp hoặc cập nhật các thay đổi xảy ra sau khi cấp giấy. Để thúc đẩy triển khai công việc và giữ chi phí ở mức hợp lý, nhà nước cần xem xét các cách tiếp cận và phương pháp thay thế khác trong việc khảo sát và lập bản đồ địa chính – là phần việc tốn kém chi phí nhất – tùy thuộc vào yêu cầu thực tế về mức độ chính xác của số liệu địa chính. Chẳng hạn, không cần thiết áp dụng mức độ chính xác áp dụng cho đất nông nghiệp ở những khu vực ven đô năng động đối với đất nông nghiệp ở vùng sâu vùng xa, nơi có ít giao dịch thị trường (xem Hộp 2.3.).[51]

Về dài hạn, việc hoàn thiện quản trị nhà nước và

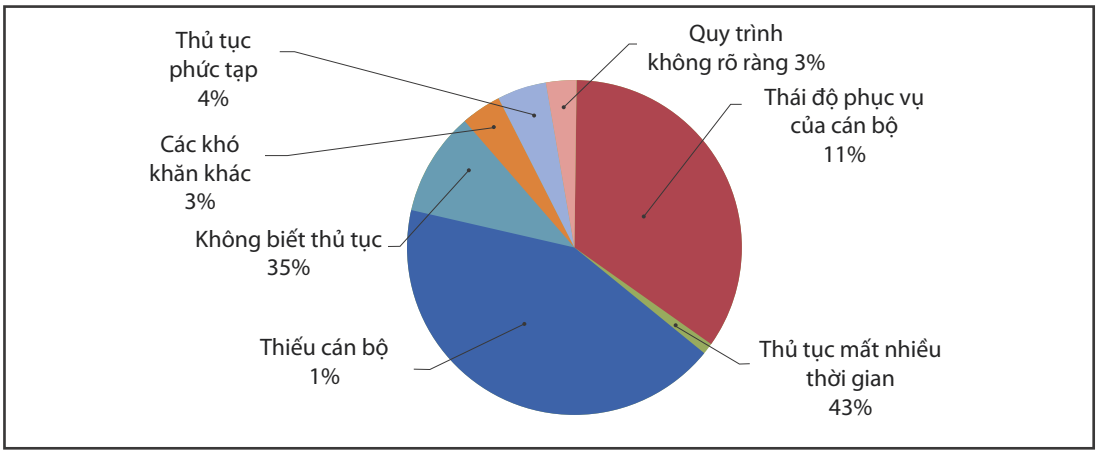
Hộp 2.3. Cách tiếp cận chi phí thấp với sự tham gia của các bên trong quản lý đất đai

Những năm gần đây đã chứng kiến sự xuất hiện của các phương pháp chi phí thấp với sự tham gia của các bên trong quản lý đất đai, chẳng hạn như Chính sách đất đai của Môdămbích năm 1995, tiếp đó là Luật Đất đai 1997 và Quy chế, Phụ lục Kỹ thuật 1998 về đăng ký đất tự nguyện; Luật Đất đai Thôn bản của Tandania năm 1999. Những công cụ này cho phép việc thực hiện đăng ký đất đai đáp ứng hiệu quả hơn nhận thức của người dân địa phương về các quyền và nhu cầu hiện có. Theo hướng này, việc đăng ký đất đai ghi nhận vào hồ sơ và bảo đảm các quyền hiện có bằng cách xác định ranh giới đất thuộc về một hộ gia đình hay cộng đồng nhất định và thiết lập một cơ cấu có trách nhiệm giải trình và tính đại diện để quản lý đất tại địa phương. Để phát huy tối đa hiệu quả của phương thức trên, cộng đồng phải đủ khả năng xử lý các quy trình quản lý đất đai cơ bản; ranh giới phải được ghi chép, hồ sơ đất đai phải được nhập vào hệ thống quản lý đất đai chính quy. Cần có cơ chế quản lý trong quản lý đất đai rõ ràng nội bộ và liên hệ với bên ngoài, cũng như các quyền thứ cấp liên quan (đối với các khu vực chăn thả mùa vụ và nguồn nước) phải được lập hồ sơ và bảo vệ.

Lợi thế của phương thức này là nó cho phép triển khai bao phủ nhanh chóng những khu vực rộng lớn, có thể điều chỉnh linh hoạt theo nhu cầu địa phương và liên hệ với các quy hoạch sử dụng đất của địa phương, và cung cấp bằng chứng bằng văn bản về các quyền thứ cấp. Ở Mêhicô, hơn 100 triệu ha đất nông thôn (2/3 do các cộng đồng quản lý và 1/3 do cá nhân quản lý) được xác nhận chủ quyền chỉ trong hơn 10 năm. Mỗi hộ được cấp một giấy chứng nhận cho 3 loại đất: đất xây nhà, một hay nhiều mảnh đất canh tác riêng lẻ và một tỉ lệ tương ứng đất cộng đồng. Quá trình này cũng tạo ra một cơ chế quản lý nội bộ thôn bản công khai và có trách nhiệm cho phép phân biệt rõ quyền hạn, được giám sát bởi một văn phòng được thành lập riêng thuộc thanh tra nông nghiệp.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2010d

Hình 2.3. Khó khăn khi xin cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất



Nguồn: Phân tích mô-đun quản trị, KSMSHGĐVN 2008, 9/2009.

năng lực cung ứng dịch vụ về quản lý đất đai đóng vai trò quan trọng trong bảo đảm sự bền vững của ngành quản lý đất đai vì cho đến nay sự chấp nhận của người sử dụng còn thấp. Số lượng các giao dịch được đăng ký ước tính chiếm tối đa 1/4 tổng số các giao dịch về đất đai. Về vấn đề cấp GCNQSDĐ, mô-đun về quản trị nhà nước trong Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (KSMSHGĐVN) 2008 cho thấy còn nhiều lĩnh vực cần cải thiện (xem Hình 2.3.)

Hơn nữa, tuy đã đạt được một số kết quả đáng kể từ năm 2006, việc cấp GCNQSDĐ vẫn được xếp hạng là một trong ba dịch vụ công có nhiều

Hộp 2.4. Sự minh bạch và tham nhũng trong quản lý đất đai

Sắp tới sẽ có hai nghiên cứu được công bố về cách thức để các thủ tục cấp GCNQSDĐ và các đặc điểm của hệ thống phân bổ và thu hồi đất có thể tạo ra những điều kiện thuận lợi cho tham nhũng Nghiên cứu đầu tiên xem xét một cách hệ thống hai quy trình, theo "dòng quy trình" bắt đầu từ sự công bố thông tin cho đến các bước lập hồ sơ và cuối cùng là ra quyết định chính thức. Ở mỗi một giai đoạn này, nghiên cứu xem xét hai nhóm câu hỏi: Liệu cơ cấu thể chế có tạo ra những khoản "địa tô" kinh tế hoặc các cơ hội lợi nhuận lớn chỉ dành cho những người nắm thông tin hoặc có đặc quyền tiếp cận không? Và đã có các tổ chức thể chế để ngăn ngừa hoặc ngăn chặn tham nhũng chưa? Nghiên cứu này cho rằng, một số địa tô kinh tế được tạo ra ở một số giai đoạn của "dòng quy trình", nhất là sự chênh lệch giữa giá đất mà các nhà đầu tư phải trả với giá đền bù chính thức và giá thực tế trên thị trường. Ngoài ra, ở nhiều giai đoạn của "dòng quy trình", các quan chức được phép quyết định theo những cách thức khó có thể đem lại sự trợ giúp nào cho những người bị ảnh hưởng bởi quyết định đó. Khi tính minh bạch bị hạn chế, hệ thống sẽ mở rộng cửa cho các hành vi tham nhũng phát triển mạnh.

Với chủ đề tập trung cụ thể vào tính minh bạch, nghiên cứu thứ hai đánh giá mức độ thực hiện các quy định minh bạch đã nêu ra trong pháp luật Việt Nam. Nhiều tài liệu liên quan đến đất đai phải được công bố công khai, hoặc trên trang web hoặc theo một mẫu nào đó không quy định cụ thể. Bằng cách truy cập vào trang Web của tất cả các tỉnh và bộ ngành chủ chốt, nghiên cứu đã có thể xác định cách thức mà các quy định và yêu cầu minh bạch đăng trên trang web được thực hiện trong thực tế. Để hiểu được mức độ công bố các thông tin khác, nhóm nghiên cứu đã đi thực địa tại 12 tỉnh, 24 huyện thị và 117 xã, và yêu cầu được xem các thông tin mà theo quy định, đó là các loại thông tin bắt buộc phải công khai. Nhóm nghiên cứu cũng đề nghị được xem các thông tin mà quy định hiện nay chưa bắt buộc phải công khai, dù đó là những thông tin được coi là quan trọng để đảm bảo tính minh bạch trong quản lý đất đai. Những kiểm tra này không nhằm mục đích đánh giá sự tuân thủ theo quy định pháp luật – mà nhằm mục đích tìm kiếm những cơ quan tích cực và chủ động trong việc thực hiện mục tiêu minh bạch.

Kết quả nghiên cứu rất không đồng đều. Mặc dù gần 90% các trang web mà nhóm nghiên cứu đã truy cập có chứa thông tin về "Danh mục các thủ tục và biểu mẫu liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất", nhưng chỉ có khoảng một phần ba số trang web này có những thông tin cần thiết để người dân có thể viết đơn khiếu nại. Các kết quả kiểm tra tại chỗ thậm chí còn kém đồng nhất hơn. Ở cấp tỉnh, nhóm nghiên cứu chỉ tìm thấy một số thông tin bắt buộc phải công khai, chẳng hạn như quy hoạch sử dụng đất chi tiết chỉ có ở 50% số tỉnh mà nhóm đã đi thực địa, và ở cấp xã, việc tìm kiếm thông tin nói chung còn khó khăn hơn. Tuy nhiên, điểm tích cực là nhóm nghiên cứu đã tìm thấy một số thông tin không bắt buộc phải công khai, ví dụ như tiêu chuẩn để giao đất hoặc quyết định giao đất đã được công bố ở một số cơ quan thuộc cả ba cấp chính quyền.

Nguồn: ĐSQ Đan Mạch, NHTG, và ĐSQ Thụy Điển 2010; Nguyễn Ngọc Anh & cộng sự 2010

tiêu cực ở mức nghiêm trọng và rất nghiêm trọng. KSMSHGĐVN 2008 cho biết 86% số hộ gia đình cho rằng có tiêu cực trong việc cấp GCNQSDĐ. Doanh nghiệp có lẽ ít gặp tiêu cực hơn về GCNQSDĐ: 37% doanh nghiệp được hỏi trong Khảo sát doanh nghiệp của Ngân hàng Thế giới năm 2009 cho biết được gợi ý tặng tiền hay quà cáp khi xin cấp GCNQSDĐ.

Mặc dù tiêu cực vẫn ở mức độ vừa phải nhưng một số tỉnh/thành dường như đang rơi vào "vòng luẩn quẩn về tham nhũng" khi mức tham nhũng cao nhất vẫn đi kèm với tỉ lệ thấp nhất hộ gia đình cho rằng tình hình tiêu cực đã được cải thiện. Như đã nêu trong Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 về các thể chế hiện đại, tình trạng này có liên quan đến sự thoái hóa trong quản lý đất đai, dẫn tới khoảng trống đáng kể giữa chính sách và những hoạt động thực thi cần triển khai ở địa phương. Việc phân cấp trao cho chính quyền địa phương, nhất là Ủy ban nhân dân tỉnh/thành phố nhiều quyền tự quyết hơn về quản lý đất đai trong khi trách nhiệm giải trình chưa rõ ràng. Mặt khác, chuyển đổi mục đích sử dụng đất tăng, thủ tục giao đất và đăng ký đất đai với nhiều bước rườm rà và cơ chế hai giá đất áp dụng trước và sau khi chuyển đổi tạo cơ hội kiếm lợi cho một số công chức và nhà đầu tư đất đai mà người thiệt hại chính là người sử dụng đất thực sự và nhà nước.[52] (Xem Hộp 2.4.)

Bộ TN&MT cần giải quyết những vấn đề này một cách toàn diện và đồng bộ. Bộ cần cập nhật Chương trình Phát triển và Hiện đại hóa Quản lý Đất đai dài hạn (2006-10) được xây dựng từ năm 2008 để thể hiện quan điểm của nhà nước về tương lai của hệ thống hành chính đất đai, như đã đề xuất trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010. Về quản trị nhà nước trong ngành, cần tăng cường trách nhiệm giải trình của cơ quan hành chính về đất đai, trên là với cơ quan quản lý cấp trên và dưới là với người dân mà cơ quan đó phục vụ. Trong giải trình với cơ quan quản lý cấp trên, cần đơn giản hóa và tối ưu hóa các quy trình hành chính về đất đai và tăng cường tính thống nhất giữa các thủ tục và tiêu chuẩn theo ngành dọc. Trong giải trình với người dân, cần xây dựng một chương trình hiệu quả nâng cao năng lực chú trọng vào việc tăng cường minh bạch thông qua việc thống nhất tổ chức, kiện toàn thủ tục, thực hiện tập huấn cho đội ngũ cán bộ và hiện đại hóa cơ sở vật chất, nhất là hệ thống thông tin quản lý đất đai, đặc biệt là tại các văn phòng đăng ký đất đai cấp quận/huyện. Ngoài ra còn cần xây dựng các chương trình sáng tạo tuyên truyền và nâng cao nhận thức với sự tham gia tích cực của cộng đồng cũng như tăng cường giám sát, đánh giá và giải quyết khiếu nại, tranh chấp. Về mặt này, cần đặc biệt quan tâm đến các đối tượng khó khăn, nhất là người dân tộc thiểu số, người nghèo, phụ nữ, bảo đảm những vấn đề của họ được chú ý lắng nghe và giải quyết thỏa đáng và họ được tiếp cận bình đẳng với thông tin và dịch vụ quản lý đất đai.

Tăng cường quản lý thuế đối với đất đai và bất động sản

Ở Việt Nam, các loại thuế đất đai và bất động sản vẫn đang trong giai đoạn phát triển. Mới đây, Luật Thuế đất phi nông nghiệp được Quốc hội thông qua nhưng đến năm 2012 mới có hiệu lực. Các văn bản hướng dẫn luật này hiện đang được soạn thảo.

Thị trường đất và bất động sản thành thị là một nguồn thu thuế đáng kể nhưng thuế suất thực và doanh thu từ thuế vẫn còn thấp vì chỉ một phần nhỏ các giao dịch đất đai được đăng ký và các công trình cải thiện nâng cấp, ví dụ như sửa chữa nâng cấp nhà, không bị áp thuế. Hiện ở Việt Nam chưa có cơ chế thuế bất động sản dựa trên giá trị. Việc định giá bị ảnh hưởng đáng kể do thiếu bằng chứng về giao dịch mua bán, và cũng do nhà nước chưa chú trọng sử dụng thuế đất đai làm một công cụ chính sách vừa phải để kiểm soát đầu cơ và thị trường đất đai và chưa xem xét đầy đủ những tác động chính sách đối với thị trường đất đai hay tài chính nhà nước nói chung. Việc sử dụng cơ chế định giá của nhà nước trong áp thuế, giao đất và đền bù đất bị thu hồi dẫn đến nhiều tranh chấp. Đất dùng cho phát triển cơ sở hạ tầng không phải nộp thuế, cũng như giá cho thuê đất của nhà nước khác xa so với giá cho thuê trên thị trường. Vì vậy, một phần lớn ngân sách địa phương phải phụ thuộc vào tiền bán

đất, cho thuê đất, chứ không phải tiền thu thuế đất và bất động sản.

Luật Thuế đất phi nông nghiệp của Việt Nam hiện hành dường như đã đạt được mục tiêu tăng cường quản lý nhà nước về đất đai, nhà ở và hiệu quả sử dụng đất. Đặc biệt, luật này bảo đảm sao cho nhà nước có được hồ sơ, số liệu thuế cập nhật và chính xác, kể cả quỹ đất đối với mọi đối với nhà ở, đất ở, đất khác và các hạng mục được miễn trừ. Luật cũng khuyến khích các cấp chính quyền cố gắng bảo đảm thông tin luôn chính xác và được quản lý tốt, cho dù tái phân bổ thu nhập không phải là mục tiêu chính. Nội dung luật áp dụng rất đơn giản và dễ hiểu, chú trọng vào việc xây dựng công thức tính thuế cũng như các thủ tục định giá dễ áp dụng đại trà để đạt được sự chấp nhận rộng rãi trong dân chúng.

Tuy nhiên còn tồn tại khả năng gây ra những méo mó kinh tế do theo đuổi mục tiêu đơn giản hóa, nhất là trong việc sử dụng giá đất do nhà nước quy định làm đơn vị định giá để tính thuế. Theo thông lệ quốc tế thì nên hướng tới một cơ chế trong đó việc định giá dựa trên giá trị thị trường đối với những thửa đất tương tự ở địa điểm tương tự trên cơ sở hàng năm thay vì 5 năm một lần. Thị trường đất đai và giá trị thị trường có thể dao động đáng kể trong một năm. Cần bảo đảm việc sử dụng thu nhập từ thuế chủ yếu được phân về địa phương và phục vụ mục tiêu rõ ràng đối với người dân như phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ ở địa phương nhằm khuyến khích người đóng thuế và thu hút sự ủng hộ chính trị của người dân đối với chính sách thuế.

Đặc biệt, để bảo đảm triển khai hiệu quả luật, phải làm rõ và tăng cường mối quan hệ giữa thuế đất và công tác tài chính nhà nước các cấp cũng như việc duy trì hiệu quả và sự bền vững của thị trường đất đai chính thức phải được làm rõ và tăng cường. Trong trung hạn, cần khai thác vai trò của thuế đất đai như là nguồn thu bền vững để tài trợ cho chính quyền địa phương và phát triển cơ sở hạ tầng địa phương, chú trọng hơn đến chức năng tái phân phối thu nhập của công cụ thuế. Cần có những giải pháp khả thi để nhanh chóng thiết lập các dịch vụ định giá đất đai trên toàn quốc. Về dài hạn, cần cân nhắc khả năng bãi bỏ mọi loại thuế chuyển nhượng đất đai và bất động sản và áp dụng thuế đất hàng năm, có tính đến những tác động đối với thị trường đất đai chính thức và lợi ích, chi phí.

Đổi mới để bảo đảm bền vững môi trường

Ngay cả ở các thị trường đất đai hoạt động hiệu quả cũng phải có quy định bảo vệ sự bền vững môi trường. Một công cụ chính trong lĩnh vực này là quy hoạch sử dụng đất. Các yếu tố dài hạn như biến đổi khí hậu cũng phải được tính đến ở đây.

Tăng cường quy hoạch sử dụng đất

So với các lĩnh vực khác trong quản lý đất đai, trong quy hoạch sử dụng đất không có nhiều

Hộp 2.5. Bảy nguyên tắc quản lý đất đai bảo đảm hiệu quả, công bằng và bền vững môi trường

1. Tôn trọng các quyền về đất đai và tài nguyên hiện có
2. Bảo đảm an ninh lương thực
3. Bảo đảm minh bạch, quản trị tốt và môi trường hoạt động thuận lợi
4. Tham khảo ý kiến và khuyến khích sự tham gia của các bên liên quan
5. Đầu tư sản xuất nông nghiệp – chế biến một cách có trách nhiệm
6. Bảo đảm bền vững xã hội
7. Bảo đảm bền vững môi trường

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2010d

thay đổi lớn kể từ đầu công cuộc đổi mới. Quy hoạch sử dụng đất chủ yếu vẫn là công việc nội bộ của nhà nước, được đặc trưng bởi những mối quan hệ, tầng nấc, thời gian và liên kết không rõ ràng giữa nhiều loại quy hoạch khác nhau như Kế hoạch Phát triển Kinh tế - Xã hội, Quy hoạch sử dụng đất, Quy hoạch phát triển đô thị và các kế hoạch ngành, nhất là ở cấp tỉnh/thành và quận/huyện. Thứ nhất, để đạt được mục tiêu cuối cùng, quy hoạch sử dụng đất và quản lý đất nói chung phải tiến hành theo 7 nguyên tắc mà FAO, IFAD, UNCTAD và các đối tác phát triển khác đã tổng kết (xem Hộp 2.5. dưới đây).

Thứ hai, cần phải đổi mới phương pháp quy hoạch sử dụng đất hiện nay để đảm bảo chú

Hộp 2.6. Khảo sát mẫu: Mâu thuẫn trong sử dụng đất, ảnh hưởng và tác động đối với việc tăng cường lồng ghép quản lý tài nguyên thiên nhiên ở tỉnh Đắc Lắc

Hồ chứa nước Buôn Triết được xây dựng tại huyện Lak, tỉnh Đắc Lắc vào cuối những năm 1970. Hồ có diện tích 125 ha, chứa được khoảng 19 triệu m3 nước. 95% diện tích xung quanh hồ được bao phủ bởi rừng tự nhiên thuộc khu bảo tồn rừng "phòng hộ" Nam Ka. Quy hoạch sử dụng đất của khu vực này đưa ra nhiều mục đích sử dụng: rừng bảo tồn kết hợp với ruộng lúa có tưới tiêu, nuôi trồng thủy sản, nguồn cung cấp nước uống, đánh cá, du lịch sinh thái và giao thông thuyền bè.

Nhưng mâu thuẫn về nhu cầu sử dụng đất nông nghiệp và đất rừng giữa những đối tượng sử dụng đất hiện nay (như người dân tộc thiểu số, nông dân và cư dân địa phương, người di cư mới chuyển đến) và cơ quan quản lý đã dẫn đến tình trạng sử dụng đất sai mục đích, từ đó gây nạn phá rừng trên diện rộng. Nhiều khu vực rừng bảo tồn Nam Ka bên bờ hồ chứa nước đang bị đốt phá để trồng cà phê và ngô. Kết quả là thoái hóa đất kèm theo chất lượng nước xuống cấp. Ngoài vấn đề về an ninh lương thực, nạn phá rừng còn làm mất đi nhiều loài động vật hoang dã và làm giảm lượng khách du lịch sinh thái tiềm năng.

Những nỗ lực hiện tại nhằm giải quyết những nhu cầu mâu thuẫn nói trên chủ yếu tập trung vào việc xây dựng các giải pháp, quy trình phù hợp với địa phương để quản lý tổng thể các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó bao gồm việc thành lập một hiệp hội ngư dân để hợp tác chặt chẽ với phòng thủy lợi, ngư nghiệp và lâm nghiệp thuộc Sở NN&PTNT và một nhóm đồng quản lý nghề cá gồm có Phòng Thủy lợi, Ủy ban nhân dân xã, ngư dân, những người môi giới trung gian và công an địa phương, dựa trên các kết quả của điều tra cơ bản hiện trạng sinh thái năm 2009 và 2010. Tuy nhiên, phải thừa nhận rằng, những hộ nghèo sẽ vẫn tiếp tục phạm luật nếu họ chưa có các phương án tạo nguồn thu nhập thay thế và khả thi. Để giải quyết vấn đề này, không những phải đổi mới phương thức quản lý đất đai hiện nay, mà còn phải rà soát kỹ lưỡng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và quy hoạch sử dụng đất liên quan của khu vực.

Nguồn: Phỏng theo ý kiến đóng góp của Michael J. Akester

trọng hợp lý hơn đến các khía cạnh kinh tế, xã hội, môi trường (xem Hộp 2.6.), với những phân biệt cần thiết về nội dung và mục đích giữa các cấp quy hoạch tỉnh, huyện và xã. Để cân nhắc và đáp ứng một cách hiệu quả các nhu cầu trái ngược nhau đối với nguồn tài nguyên đất đai khan hiếm, cần tổ chức tham vấn công khai trong quá trình quy hoạch nhằm bảo đảm rằng vấn đề chỉ được quyết định khi hầu hết người dân và các chủ thể liên quan đã biết về những thay đổi đang được xem xét. Nhờ vậy sẽ góp phần hạn chế tình trạng "người biết thông tin" dễ dàng tiếp cận đất đai hơn những người khác và chọn được những khu đất có giá trị cao nhất. Theo kết quả khảo sát mô-đun quản trị nhà nước trong KSMSHGĐVN 2008, khoảng 60% người được hỏi cho biết, họ không được hỏi ý kiến về quy hoạch sử dụng đất của phường/xã, trong khi 77% nói rằng, họ chỉ biết rất ít hoặc hoàn toàn không có thông tin về quy hoạch này.

Để đạt được các mục tiêu an ninh lương thực quốc gia, nhà nước đã đề ra mục tiêu duy trì 3,6-4,0 triệu hécta diện tích đất trồng lúa cho đến năm 2020. Mục tiêu này có lẽ chưa dựa trên việc cân nhắc nhu cầu thị trường tương lai (cả trong nước và quốc tế) và tác động tiêu cực có thể có của các biện pháp kiểm soát sử dụng đất đối với lợi ích của người nông dân do sản xuất thừa. Về vấn đề này, cần thực hiện một phân tích về các kịch bản an ninh lương thực. Các kịch bản phải xem xét những tác động dự kiến của biến đổi khí hậu đối với nguồn tài nguyên đất đai dành cho sản xuất lương thực, thay đổi trong sản lượng và rủi ro, chi phí và lợi ích từ việc điều chỉnh thích ứng với biến đổi khí hậu trong nông nghiệp. Các nhà tài trợ và chính phủ đang hợp tác trong lĩnh vực này và sẽ có một báo cáo phân tích vào đầu năm 2011 nhằm hỗ trợ chính phủ trong xây dựng và hoàn thiện chương trình an ninh lương thực và quy hoạch sử dụng đất giai đoạn 2011-15 và định hướng đến 2020. Nếu có được một cơ chế quản lý sử dụng đất linh hoạt hơn cho phép nông dân chuyển đổi mục đích sử dụng đất từ trồng lúa sang các loại hoa màu khác và ngược lại – dựa trên nhu cầu thị trường và các tính toán về lợi nhuận, lợi thế so sánh, phòng ngừa rủi ro – thì sẽ giúp đạt được các mục tiêu an ninh lương thực quốc gia với chi phí tài chính, kinh tế, xã hội, môi trường thấp hơn.

Thứ ba, các nguyên tắc cơ bản trong đánh giá tác động môi trường phải được áp dụng trong mọi đề xuất xây dựng quy hoạch, coi như một phần không tách rời làm căn cứ để cấp trên xem xét phê duyệt. Đặc biệt, cần thực hiện đánh giá chiến lược môi trường đối với quy hoạch sử dụng đất quốc gia và của ngành giai đoạn 2011-15 và định hướng đến 2020, ít nhất là ở "cấp liên tỉnh/thành và liên vùng" theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường 2005.[53] Ngoài ra, các quy hoạch và đánh giá trên còn phải tính đến những tác động dự kiến của biến đổi khí hậu đối với tài nguyên đất.[54]

Cuối cùng, cần áp dụng cách tiếp cận quy hoạch không gian tổng hợp, nhằm hướng tới sử dụng đất và các tài nguyên khác liên quan đến đất một cách bền vững hơn. Khung quy hoạch không gian tổng hợp cần phải kết hợp quy hoạch chung ở cấp tỉnh, được bổ trợ bởi quy hoạch sử dụng đất chi tiết ở cấp huyện và một hệ thống phân loại đất theo từng cấp. Công cụ quy hoạch này sẽ bao gồm các vòng tham vấn ý kiến các bên liên quan, phân tích kinh tế, xã hội, môi trường liên ngành, cùng nhau xác định và giải quyết vấn đề. Cần đưa ra một lộ trình, trong đó xác định cách hợp lý hóa và điều chỉnh các cơ chế pháp lý, chính sách, thể chế hiện hành theo hướng hỗ trợ cách tiếp cận quy hoạch sử dụng đất mới. Tiếp theo, sẽ không thể thực hiện quy hoạch không gian tổng hợp nếu không có số liệu, trích lục bản đồ từ cơ quan quản lý đất, quản lý môi trường, phát triển đô thị, nông nghiệp và lâm nghiệp, cơ sở hạ tầng và các cơ quan khác. Ngoài việc triển khai Hệ thống Thông tin Môi trường và Đất đai của Bộ TN&MT, các đầu tư xây dựng Cơ sở hạ tầng Dữ liệu Không gian Quốc gia (CSHTDLKG) với quy mô lớn hơn sẽ góp phần giảm sự chồng chéo trong thu thập, quản lý số liệu, tăng cường sự thống nhất và độ ổn định của số liệu giữa các ban ngành như đã thấy ở nhiều nước khác. Trong CSHTDLKG, cơ quan lưu trữ số liệu (ví dụ: Bộ TN&MT) sẽ lập và duy trì các hệ dữ liệu chính

như khung trắc địa/không gian và dữ liệu địa chính gốc để các ban ngành khác có thể truy cập và sử dụng khi xây dựng các ứng dụng của từng ngành thông qua các quy chế được chỉ định và chấp thuận.

Đổi mới để bảo đảm công bằng

Cần chú trọng hơn đến vấn đề công bằng. Để bảo đảm công bằng cũng như bền vững môi trường, Luật Đất đai mới phải công nhận "cộng đồng" là một đối tượng sử dụng đất rừng hợp pháp, từ đó thu hẹp khoảng cách giữa Luật Đất đai hiện hành và Luật Bảo vệ Phát triển Rừng.[55] Truyền thống lâu dài của các cộng đồng người Việt, nhất là các dân tộc thiểu số, trong quản lý đất đai – nhất là đất rừng và đất chưa sử dụng thuộc về cộng đồng – đã được khẳng định qua một số chương trình thí điểm và ngày càng được công nhận trong nhiều văn bản pháp luật (cũng được thảo luận trong chương tài nguyên rừng của báo cáo này).[56] Kết quả đến nay cho thấy, các cộng đồng đều hoan nghênh việc nhà nước giao đất và tài nguyên rừng, và họ hoàn toàn đủ khả năng quản lý tốt rừng và đất rừng sau khi được giao. Tạo điều kiện trao quyền sử dụng đất và rừng cho cộng đồng sẽ góp phần xác nhận các quyền đã có và hạn chế các hành vi lấn chiếm bất hợp pháp hay bán hợp pháp. Giao đất cho cộng đồng thường được xã hội dễ chấp nhận hơn và cũng khả thi hơn về mặt kinh tế so với giao đất cho cá nhân. Sự rõ ràng trong giao đất cho cộng đồng và các trách nhiệm quản lý đất của cộng đồng sẽ dẫn tới tăng cường sử dụng có trách nhiệm các tiềm năng kinh tế, môi trường của các khu vực rừng của cộng đồng và các chủ thể liên quan khác, tăng đầu tư, từ đó tạo thêm lợi ích kinh tế. Đối với nhà nước, các chức năng môi trường của đất đai và rừng sẽ được bảo đảm với chi phí giao đất thấp hơn là giao đất cho cá nhân.

Tuy nhiên cũng có những rủi ro liên quan đến sai sót trong giao đất cho cộng đồng, như những tranh chấp đã có từ trước và tranh chấp mới phát sinh, giảm diện tích rừng sau khi giao đất và chi phí giám sát tăng. Có thể có một số giải pháp chính sách, tùy theo mức độ áp dụng tập tục quản lý đất của cộng đồng. Hợp pháp hóa toàn bộ quyền sử dụng theo tập tục sẽ bảo đảm mức chấp nhận cao của các nhóm tập tục nhưng có thể mâu thuẫn với mục tiêu giao đất của nhà nước (chẳng hạn như huy động đất đai, hay chuyển đổi mục đích rừng và đa dạng sinh học). Những phương án lựa chọn khác thường ít tuân theo tập tục địa phương hơn, do vậy ít được chấp nhận hơn, nhưng lại tạo cho nhà nước nhiều cơ hội thực hiện mục tiêu giao đất hơn so với các can thiệp trực tiếp. Vì thế, khoảng cách giữa quyền sử dụng đất theo tập tục và quyền pháp định tuy có thể được thu hẹp nhưng sẽ luôn tồn tại vì các quyền này dựa trên những căn cứ khác nhau.

Về vấn đề này, giao quyền sử dụng theo tập tục cần phải được thực hiện một cách thận trọng. Đặc biệt, chúng tôi đề nghị thực hiện giao quyền theo tập tục cho những cộng đồng đã và đang quản lý thực sự rừng hay đất "chưa sử dụng" trước rồi mới nhân rộng ra các địa phương mới. Ngoài ra cũng phải thận trọng trong xây dựng chính sách. Trước hết, cần sửa đổi khung pháp lý. Thứ hai, cần xây dựng thể chế, hướng dẫn, ngân sách hỗ trợ nâng cao năng lực quản lý của cộng đồng. Cuối cùng, cần đúc rút kinh nghiệm từ các hoạt động thí điểm hiện nay thông qua đánh giá tác động và phổ biến cho các chủ thể liên quan.[57]

Ngoài ra, nhà nước cần xây dựng cơ chế đủ năng lực cho phép doanh nghiệp vừa và nhỏ, người nghèo, người có điều kiện khó khăn được tăng cường tiếp cận đất đai. Trong ngắn hạn, cần ưu tiên giao đất mà các doanh nghiệp nhà nước (hiện đang kiểm soát trên 4 triệu ha đất rừng) sử dụng chưa hiệu quả. Đặc quyền của những doanh nghiệp này trong tiếp cận đất đai và việc các doanh nghiệp tiếp tục nắm giữ đất với quy mô lớn làm hạn chế nguồn cung đất đai, trong khi nếu cho doanh nghiệp tư nhân thuê đất thì sẽ góp phần vào diện tích đất đai nắm giữ theo thỏa thuận phi chính thức. Giải phóng nguồn tài nguyên đất đai quan trọng này là một cách làm tốt để tăng cường hiệu quả và công bằng trong sử dụng đất.[58]

Về lâu dài, sẽ không thể đảm bảo sự công bằng trong việc giao đất của nhà nước và trên thị trường đất đai, nếu không có sự tham gia tích cực của tất cả các bên liên quan. Cần tham khảo ý kiến các bên liên quan và nghiên cứu để đánh giá các giải pháp chính sách, pháp lý bổ sung hay cần đổi mới công tác thực thi chính sách để đẩy nhanh sự chín muồi của thị trường, và khuyến khích tăng cường sự tham gia vào thị trường chính thức. Đồng thời, phải chú trọng vào việc hỗ trợ nhà nước đạt được sự cân bằng hợp lý giữa quản lý tài nguyên đất đai để đáp ứng yêu cầu của xã hội nói chung và hỗ trợ cho người nghèo và các đối tượng khó khăn nói riêng.

Cải tiến quy trình thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng

Thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng rất quan trọng với mục tiêu bảo đảm công bằng. Các khiếu nại hành chính về đất đai chiếm 70% tổng số trường hợp tranh chấp, khiếu nại và đơn thư tố cáo mà chính phủ nhận được hàng năm. Các nguyên nhân trực tiếp gồm có: liên quan đến chính sách đền bù và tái định cư của nhà nước (70%), vi phạm quy định về đất đai của cán bộ, cơ quan nhà nước (10%) và các quyết định hành chính về giải quyết tranh chấp đất đai (9%). Nhìn chung, có tới khoảng một nửa số trường hợp khiếu nại, tố cáo thể hiện sự không hài lòng về việc thực thi các chính sách, thủ tục đền bù đất đai.[59]

Các quy trình hiện hành trong thu hồi đất và tái phân bổ đất đai còn chậm, thiếu minh bạch, khó lường, hành vi trục lợi còn phổ biến, gây khó khăn trong tiếp cận đất đô thị và làm nhà đầu tư nản lòng. Đồng thời, những tồn tại của thị trường đất đô thị cùng với các nhu cầu ngân sách của chính quyền địa phương đã tạo ra sự lệ thuộc quá mức vào việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, coi đây như một cách để khai phá các khu đất mới, dẫn đến những hình thức tăng trưởng đô thị thiếu hiệu quả. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất phụ thuộc nhiều vào việc bên chuyển đổi mục đích sử dụng là người sở hữu đất ở quy mô nhỏ hay các hộ gia đình có đất thổ cư.

Nghị định 84 năm 2007 và 69 năm 2009 đã đề ra những thủ tục tương đối minh bạch về thu hồi bắt buộc và đền bù đất. Các nghị định này cũng hướng dẫn thực hiện đền bù đất theo giá thị trường và đền bù thu nhập bị mất. Bộ TN&MT đang làm việc với cộng đồng tài trợ để xem xét một số phương án và xây dựng hướng dẫn hoàn thiện Nghị định. Tiếp theo, cần xây dựng Chính sách quốc gia về đền bù giải phóng mặt bằng, hỗ trợ, tái định cư dựa trên cơ sở phân bổ lợi ích công bằng hơn giữa những người sử dụng đất hiện tại, nhà nước và nhà đầu tư công bằng hơn, cùng với việc soạn thảo kế hoạch đền bù và tái định cư, tham vấn với những người sử dụng đất bị ảnh hưởng trước khi ra quyết định thu hồi. Chính sách phải giải quyết các trường hợp từ chối thu hồi đất bắt buộc đối với các dự án đầu tư không tuân thủ quy định sử dụng đất đã được phê duyệt và xác định rõ trong trường hợp nào nhà nước được sử dụng quyền hạn của mình để thu hồi đất. Hơn nữa, để áp dụng được nguyên tắc đền bù đất theo giá thị trường thì cần xây dựng khung pháp lý và thể chế về cung cấp dịch vụ định giá đất thông qua các đơn vị định giá độc lập. Chính sách này còn phải bảo đảm tăng cường minh bạch trong quá trình thu hồi đất đai và xử lý đất công cũng như xác định được các cơ chế thuế khóa và tài chính nhằm giảm sự phụ thuộc ngân sách của chính quyền địa phương vào giải pháp chuyển đổi mục đích sử dụng đất và bán đất.[60]

Ngoài ra, còn phải cải tiến cơ chế giải quyết khiếu tố hiện nay liên quan đến đền bù giải phóng mặt bằng. Quá trình soạn thảo, ban hành Luật Đất đai mới, Luật Khiếu nại và Luật Tố cáo chính là một cơ hội tốt. Cần chú trọng vào việc khuyến khích người dân thực hiện quyền khiếu nại, nâng cao nhận thức của công chúng về các quyền, các kênh nộp đơn khiếu nại, đòi đền bù, kiểm tra, điều tra, giải quyết, cũng như có cơ chế giám sát khiếu tố hiệu quả. Cần tăng cường năng lực thực thi cần thiết của các Ban quản lý Dự án trong các dự án đầu tư của nhà nước có quy mô thu hồi đất và đền bù giải phóng mặt bằng lớn thông qua việc thành lập Ban chuyên trách giải quyết khiếu nại liên quan đến đền bù giải phóng mặt bằng,

các kênh giải quyết khiếu nại bổ sung trong dự án, cơ chế giám sát, và phân bổ đầy đủ kinh phí đáp ứng các yêu cầu của quy trình giải quyết khiếu nại, đền bù giải phóng mặt bằng. Nói một cách rộng hơn, cần phải thành lập các hội đồng trọng tài ở tuyến huyện, tỉnh và trung ương có sự tham gia của đại diện chính quyền địa phương, các cơ quan chuyên ngành, các đoàn thể để tạo cơ hội cho các bên liên quan trong giải quyết các khiếu tố hành chính phức tạp một cách độc lập. Về lâu dài, những cơ chế này có thể được thay thế bằng tòa án hành chính như cách làm của nhiều nước khác.[61]

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Davidsen, Soren. 2010. *Integrity in Land Management in Vietnam: Report on a Joint Danida-WB-SIDA Study.* (To be published.)

Embassy of Denmark, World Bank, and Embassy of Sweden. 2010. *Assessing Risk Factors for Corruption in Land Management—A Process Flow Approach.* Draft. Hanoi.

Foerster, E., and U. Apel. 2004. *Customary Land Use in Viet Nam.* Report of a World Bank-commissioned study. World Bank in Vietnam.

General Statistics Office. 1994 and 2009. *Statistical Yearbooks of Vietnam 1994 and 2008.* Hanoi: Statistical Publishing House.

General Statistics Office. 2010. Vietnam Household Living Standard Survey. Hanoi: Statistical Publishing House.

Government of Vietnam. 2004. Vietnam Household Living Standards Survey. Hanoi.

Jones Lang LaSalle. 2006 and 2010. Global Real Estate Transparency Index. Online Bi-annual Reports.

MoNRE (Ministry of Natural Resources and Environment). 2009 *Statistics on Issuance of Land Use Right Certificates.* Hanoi.

Nguyen Ngoc Anh, Nguyen Duc Nhat, Tran Thanh Thuy, and Kirby Prickett. 2010. *Survey Report on Information Disclosure of Land Management Regulations.* DEPOCEN. Hanoi.

Nikolic, Nina, Rainer Schultze-Kraft, Miroslav Nikolic, Reinhard Böcker, and Ingo Holz. 2008. "Land Degradation on Barren Hills: A Case Study in Northeast Vietnam." *Environmental Management* 42 (1): 19–36.

Ravaillion, Martin, and Dominique van de Walle. 2001. *Breaking Up the Farm: Welfare Outcomes of Vietnam's Massive Land Privatization.* Policy Research Working Paper 2710. Washington, DC: World Bank.

———. 2005. Does Rising *Landlessness Signal Success or Failure for Vietnam's Agrarian Transition?* Washington, DC: World Bank.

Scherr, Sara J., and Satya Yadav. 1996. *Land Degradation in the Developing World: Implications for Food, Agriculture, and the Environment to 2020.* Food, Agriculture, and the Environment Discussion Paper 14. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.

Truong Thien Thu and Ranjith Perera. 2010. "Intermediate Level of Property Rights and the Emerging Housing Market in Ho Chi Minh City, Vietnam." *Land Use Policy*. In press.

Wezel, A., A. Luibrand, and Le Quoc Thanh. 2002. "Temporal Changes of Resource Use, Soil Fertility and Economic Situation in Upland Northwest Vietnam." *Land Degradation & Development* 13 (1): 33–44.

World Bank. 2001. *Vietnam: Delivering on its Promise* - Vietnam Development Report 2002. Joint Donor Report to the Consultative Group Meeting Dec 2001. Hanoi.

———. 2009a. "Policy Note: Improving Land Acquisition and Voluntary Land Conversion in Vietnam." Hanoi.

———. 2009b. *Vietnam Development Report 2010: Modern Institutions.* Joint Donor Report to the Consultative Group Meeting, December, Hanoi.

———. 2010a. "Climate-Resilient Development in Vietnam: Strategic Directions for the World Bank." Discussion Paper. Washington, DC.

———. 2010b. *Report on measures of land price determination for compensation and resettlement in Vietnam* (Draft). Hanoi. June 2010.

———. 2010c. *Report on improving the grievance redress mechanism in compensation and resettlement in Vietnam* (Draft). Hanoi. June 2010.

———. 2010d. *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits? Washington, DC.*

Zhu, Tingju. 2010e. *Climate Change Impacts and Adaptation in Vietnam: Agriculture and Water.* International Food Policy Research Institute. Washington, D.C

CHƯƠNG 3

TÀI NGUYÊN NƯỚC

Việt Nam không phải là quốc gia được đảm bảo về tài nguyên nước: hơn 60% lượng nước ở Việt Nam bắt nguồn từ các nước khác, tình trạng thiếu nước đang xảy ra ở nhiều sông suối trong những mùa khô kéo dài, và một số tầng nước ngầm có vòng đời ngắn. Mùa mưa ở Việt Nam không dài nhưng lại là thời gian có nhiều người thiệt mạng cùng với những tổn thất lớn khác. Ô nhiễm nước ngày càng nghiêm trọng hơn. Đối mặt với những áp lực từ sự bùng nổ kinh tế, Việt Nam cần phải tiếp tục cải cách để đạt được hiệu quả lớn hơn trong sử dụng nước, tăng cường sự bền vững môi trường và cải thiện sự công bằng trong điều kiện tiếp cận các dịch vụ nước. Phát triển tài nguyên nước đã đem lại nhiều lợi ích cho cuộc sống và sức khỏe của con người cũng như môi trường. Nhưng cơ cấu thể chế và pháp lý cần phải rõ ràng hơn. Mặc dù đã có nhiều nỗ lực lớn nhưng khoảng một nửa dân số vẫn chưa có đủ nước sinh hoạt. Điều kiện vệ sinh ngày càng kém đi. Cần có những cách tiếp cận mới để đáp ứng yêu cầu an ninh lương thực trong tương lai và duy tu bảo dưỡng cơ sở hạ tầng bị hư hại một cách hiệu quả. Các quyền đối với nước chưa được xác định rõ, khiến cho các hoạt động đầu tư trở nên kém hiệu quả và không bền vững, đồng thời gây áp lực trở lại đối với tài nguyên nước. Biến đổi khí hậu là một thách thức mới, ngoài những thách thức vốn đã rất nghiêm trọng từ trước.

Việc phê duyệt và thực hiện một Chương trình Mục tiêu Quốc gia (NTP) mới về Tài nguyên nước sẽ có ý nghĩa vô cùng quan trọng. Cũng nên có một cách tiếp cận tương tự như vậy cho các vùng ven biển. Khi xử lý vấn đề hiệu quả sử dụng nước, cần phải chú trọng đến tính hiệu quả trong cung cấp và sử dụng nước ở tất cả các ngành, khung quy định về các quyền đối với nước, và các quy hoạch lưu vực sông để đưa ra những nguyên tắc phân bổ nước. Mục tiêu cải thiện công bằng xã hội đòi hỏi phải tăng cường đầu tư cho phát triển nông thôn vì người nghèo, đa dạng hóa công tác thủy lợi, và củng cố Chương trình Nước sạch và Vệ sinh Nông thôn Giai đoạn II đang triển khai, đặc biệt là về phương diện vệ sinh. Để đạt được sự bền vững môi trường, cần ưu tiên chú trọng đến vấn đề ô nhiễm do nước thải đô thị không qua xử lý. Đối với ô nhiễm công nghiệp, cần nhấn mạnh đến việc áp dụng triệt để các biện pháp hiện tại và xây dựng cách tiếp cận chiến lược mới để xử lý các chất gây ô nhiễm và nguyên nhân gây ô nhiễm.

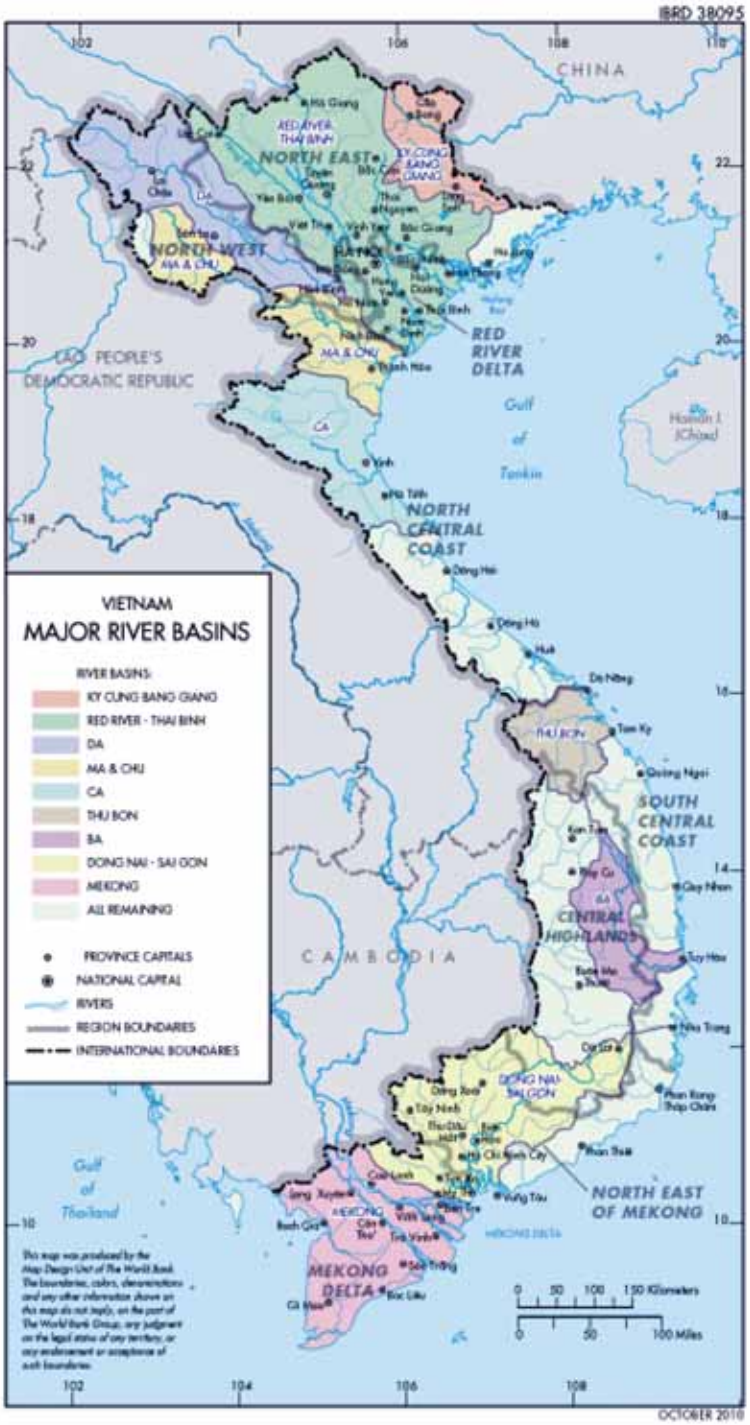
Nước di chuyển nhiều qua các vùng đất và theo thời gian. Những đợt hạn hán dài ngày gây ra tình trạng thiếu nước nghiêm trọng, đôi khi có thể kéo dài trong nhiều năm; và các cơn bão lớn vào mùa mưa có thể có sức tàn phá lớn. Nước cũng đem theo các chất dinh dưỡng và bồi lắng vượt qua lưu vực sông để ra vùng bờ biển. Do đó, các hoạt động ở lưu vực có thể làm tăng hoặc giảm sự di chuyển của nước, cũng như khối lượng và chất lượng nước – từ đó gây ảnh hưởng đến hình thái học và các hệ sinh thái sông và bờ biển. Cần xem xét chương này từ các tương quan có ý nghĩa then chốt nói trên.

Tài nguyên nước ở Việt Nam

Báo cáo Đánh giá Ngành nước Việt Nam (WSR) đã chỉ ra những điểm hạn chế của tài nguyên nước ở Việt Nam:[62] 77% lượng nước mặt tập trung ở 3 con sông chính (xem Hình 3.1) và hơn 60% tổng lưu lượng nước mặt bắt nguồn từ các nước khác. Mặc dù tổng lượng nước mặt hàng năm vượt quá tiêu chuẩn quốc tế để có đủ nước cho các mục đích sử dụng,[63] nhưng sẽ sai lầm nếu kết luận tương tự về nguồn nước có thể sử dụng quanh năm. Mùa khô ở Việt Nam kéo dài và khắc nghiệt, lượng nước trong thời gian này chỉ bằng khoảng 20–30% lượng nước của cả năm. Xét theo tiêu chuẩn quốc tế, vào mùa khô và với mức độ phát triển như hiện nay, khoảng một nửa trong số 16 lưu vực sông chính hiện đang thiếu nước bất thường hoặc cục bộ.

Vào mùa mưa ngắn ngủi, tình hình lại hoàn toàn khác. Điều kiện địa lý và địa hình khiến cho Việt Nam rất dễ bị ảnh hưởng bởi bão, lốc tố và lũ lụt. Những vùng đông dân cư như đồng bằng châu thổ sông Hồng và sông Cửu Long hay vùng

Hình 3.1. Các lưu vực sông chính



duyên hải miền Trung là những nơi đặc biệt dễ bị tổn thương. Mỗi năm, hàng trăm người thiệt mạng và sinh kế cũng như cơ sở hạ tầng phải gánh chịu những tổn thất rất nặng nề.

Các nhánh sông ở thượng lưu có chất lượng nước tương đối tốt, ngoại trừ một số nơi bị ô nhiễm cục bộ. Tuy nhiên, ở hạ lưu, nhất là với các sông chảy qua khu công nghiệp và vùng đô thị lớn, chất lượng nước đang dần dần suy thoái do nước thải chảy thẳng vào sông ngòi và phần lớn không được xử lý. Một số đoạn sông hiện đã được xếp vào loại "sông chết" do không còn khả năng hỗ trợ bất kỳ hình thức sống nào.[64] Ao hồ và kênh rạch ở các vùng đô thị trở thành các rãnh thoát nước và nơi chứa nước thải.

Việt Nam có nguồn nước ngầm chất lượng tốt với trữ lượng lớn có thể dùng để cấp nước sinh hoạt (hiện tại nước ngầm chiếm khoảng một nửa nguồn cung cấp nước cho sinh hoạt) và nhiều mục đích sử dụng kinh tế khác. Nhưng có nhiều nơi nước ngầm bị khai thác tập trung khiến cho việc sử dụng nước thiếu bền vững. Tại Hà Nội và nhiều khu vực tại TP Hồ Chí Minh, mực nước ngầm đã giảm 30 m so với mực nước tự nhiên. Tình trạng khai thác quá mức cũng diễn ra ở Tây Nguyên và đồng bằng sông Cửu Long,[65] và một số tầng nước ngầm hiện nay chỉ còn tồn tại được trong một thời gian ngắn nữa. Có rất ít thông tin về chất lượng hoặc khối lượng nước ngầm để đảm bảo mục tiêu sử dụng bền vững. Nước ngầm cũng dễ bị ô nhiễm, và một số nguồn nước ngầm quan trọng hiện đã bị ô nhiễm nghiêm trọng đến mức không thể hồi phục.

Cung cấp các dịch vụ nước

TTốc độ đô thị hóa và công nghiệp hóa ở Việt Nam đã vượt quá năng lực phục vụ của các hệ thống cấp nước và tiêu thoát nước. Số liệu về diện bao phủ dịch vụ cấp nước và vệ sinh thường có nhiều mâu thuẫn và chỉ nên được coi như các ước tính gần đúng. Tuy vậy, thông qua các số liệu đó vẫn có thể thấy được câu chuyện về dịch vụ nước ở Việt Nam. Khoảng 14 triệu người trong tổng số 22,5 triệu cư dân thành thị đã có nước sạch. Tuy nhiên, chưa đến 60% trong số họ có đường ống nước đấu nối tại nhà; số còn lại phải lấy nước từ các đường ống chung hoặc dùng nước giếng. Các huyện lỵ thường có ít dịch vụ nước cơ bản hơn. Tiêu chuẩn dịch vụ hiện nay rất thấp, cả về khối lượng cũng như chất lượng, chưa nói đến tỷ lệ thất thoát nước cao.[65]

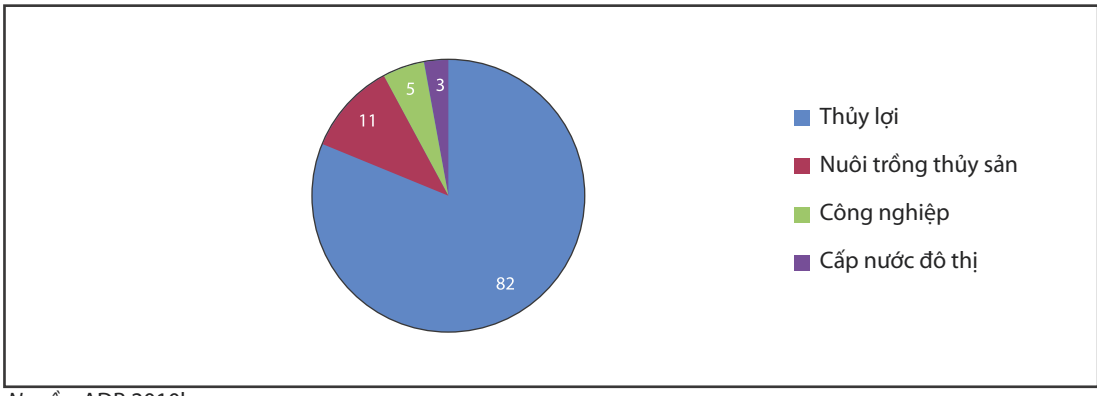
Các thành phố lớn được cho là cung cấp đủ điều kiện vệ sinh cho hầu hết mọi người dân, nhưng thực ra, con số này bao gồm cả khía cạnh "có nhà tiêu hợp vệ sinh". Tại các thị xã, 75% số hộ dân không được đấu nối với bất kỳ hệ thống tiêu thoát nước nào, dù là hệ thống tập trung hay phân tán; thay vào đó, họ phải sử dụng bể tự hoại. Tỷ lệ xử lý nước thải đạt chưa đến 10% khối lượng nước thải đô thị được thu gom hàng ngày.[67] Tại những nơi có hệ thống tiêu thoát nước đô thị, hầu hết các hệ thống này lại kết hợp giữa tiêu nước mưa với thoát nước thải sinh hoạt không qua xử lý.

Mặc dù Việt Nam đã đạt tiến độ khá nhanh trong việc cải thiện tình hình cấp nước, nhưng những nỗ lực này vẫn chưa vươn đến nhiều vùng nông thôn. Khoảng 41 triệu dân nông thôn chưa có nước sạch theo tiêu chuẩn của Bộ Y tế. Chỉ có 8% dân số nông thôn có nước máy tại nhà hoặc có đường ống nước vào đến sân, 82% có thể lấy nước từ các nguồn đã được cải thiện ở bên ngoài nhà, và 10% vẫn phải lấy nước uống từ các nguồn chưa được cải thiện.[68] Cải thiện điều kiện vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân là điều đặc biệt khó khăn. Một khảo sát gần đây[69] cho thấy, mặc dù khoảng một nửa số dân nông thôn có công trình vệ sinh gồm nhiều loại khác nhau, nhưng chỉ 18% có các công trình vệ sinh đáp ứng tiêu chuẩn của Bộ Y tế.

Sử dụng nước cho mục đích sản xuất kinh tế

Mỗi năm, cả nước sử dụng hơn 80 tỷ m^3 nước. Hình 3.1. mô tả sự phân bổ nước hiện tại cho các ngành kinh tế. Theo dự kiến, sử dụng nước sẽ tăng khoảng 50% vào năm 2020, đặc biệt là trong các mục đích sử dụng cho công nghiệp và đô thị. [70]

Hình 3.2. Phân bổ nước mặt trong toàn quốc (%)



Nguồn: ADB 2010b

Tỷ trọng nông nghiệp/GDP đang giảm, nhưng sản lượng vẫn tăng và đây vẫn là ngành đóng góp quan trọng cho nền kinh tế và tạo công ăn việc làm. Việt Nam đã trở thành quốc gia xuất khẩu hàng đầu về các sản phẩm như gạo, cà phê, hạt điều và hạt tiêu. Giá trị đóng góp GDP của ngành nông nghiệp, theo số thực, đã tăng gấp đôi kể từ năm 1993 đến nay; ngành cung cấp công ăn việc làm cho khoảng 70% số hộ dân nông thôn. Sản lượng thóc chiếm gần 80% trong tổng giá trị sản lượng cây trồng năm 2006. Từ năm 1990 đến 2008, diện tích trồng lúa chỉ tăng khoảng 20% nhưng sản lượng toàn quốc tăng gần gấp đôi, đạt gần 38 triệu tấn.[71] (Xem thêm Hộp 3.1)

Thủy điện cung cấp hơn 26.000 MW điện, chiếm khoảng một phần ba tổng năng lực cấp điện của cả nước. Riêng thủy điện ở các lưu vực sông Hồng – Thái Bình và sông Đồng Nai đã chiếm hơn 50% năng lực thủy điện trong nước. Quy hoạch tổng thể ngành điện lần VI (Tổng sơ đồ điện VI)[72] đã lên kế hoạch xây dựng thêm 26 hồ thủy điện mới, và một số hồ hiện đã đang trong quá trình xây dựng. Dù có nhiều ưu điểm về mặt sản xuất điện nhưng thủy điện cũng có nhiều điểm bất lợi mà chỉ đến bây giờ mới được đánh giá đúng, nhất là trong bối cảnh của sông Mê-kông. Điều này có ý nghĩa rất quan trọng trong tương lai, khi tiềm năng thủy điện ở Việt Nam được phát triển ở mức độ cao.

Hộp 3.1. Đánh bắt thủy sản nội địa và nuôi trồng thủy sản

Theo số liệu thống kê chính thức, các bãi đánh bắt khai thác thủy sản nội địa ước tính khai thác được khoảng 200.000 tấn – nhưng hầu như chắc chắn đây là một ước tính kém xa thực tế. Nghề cá nội địa, nhất là trên các đồng bằng lũ và vùng canh tác lúa ở đồng bằng sông Cửu Long và đồng bằng sông Hồng, là một nguồn quan trọng cung cấp các sản phẩm thủy sản, đem lại dinh dưỡng và thu nhập thời vụ cho người dân nông thôn. Mặc dù thiếu dữ liệu thống kê, nhưng một số nghiên cứu cho thấy, nghề cá nội địa có ý nghĩa quan trọng lớn đối với người nghèo ở nhiều vùng của Việt Nam, không chỉ đối với các ngư dân chuyên nghiệp mà còn đối với những gia đình lựa chọn việc đánh bắt cá là một phần trong các chiến lược mở rộng sinh kế. Theo đó, một nghiên cứu của Viện Sinh học Nhiệt đới TP. Hồ Chí Minh đã ghi nhận sản lượng khai thác hàng năm vào năm 2001 là 430 kg/ha trên diện tích 45.000 ha ở hai tỉnh Cần Thơ và Kiên Giang thuộc đồng bằng sông Cửu Long. Xét đến thực tế hàng năm đồng bằng sông Cửu Long bị ngập khoảng 1 triệu ha vào mùa mưa, có thể thấy chỉ riêng lượng đánh bắt khai thác thủy sản ở vùng ngập lũ của đồng bằng sông Cửu Long đã vượt xa ước tính hiện tại về sản lượng khai thác thủy sản nội địa của toàn quốc. Căn cứ vào các ước tính về tiêu thụ thuỷ sản, Ủy hội Sông Mê-kông (MRC) đã ước tính sản lượng khai thác thủy sản nội địa ở các vùng đồng bằng châu thổ của Việt Nam có thể lên đến 300.000 – 900.000 tấn/năm.[73]

Đánh bắt thủy sản nội địa đang bị đe dọa bởi ô nhiễm, bắt nguồn từ việc sử dụng các hóa chất trong nông nghiệp và các dự án kiểm soát lũ làm mất môi trường sinh sản và sinh trưởng của các loài cá tại địa phương và di trú cũng như các loài thủy sinh khác. Những mối đe dọa này đặc biệt nghiêm trọng đối với các hộ nghèo có sinh kế phụ thuộc vào hoạt động đánh bắt thủy sản. Để đảm bảo tính bền vững của ngành đánh bắt khai thác thủy sản nội địa, cần có những biện pháp như tiếp tục đánh giá tầm quan trọng của ngành đối với nền kinh tế quốc dân, với nông dân địa phương và ngư dân nghèo, và cân bằng với các nhu cầu khác, chẳng hạn như phòng chống lũ cho nông nghiệp; xác định các biện pháp quản lý thích hợp như sử dụng ngư cụ phù hợp và quy định mùa cấm đánh bắt tại một số nơi; xây dựng các chuôm cá để bảo vệ môi trường sinh sản và sinh trưởng chính cho cá, đồng thời duy trì hoặc tăng năng suất khai thác nhưng vẫn đảm bảo bảo tồn đa dạng sinh học.

Nuôi trồng thủy sản đã phát triển mạnh trong những năm gần đây, với mức tăng trưởng bình quân hàng năm đạt hơn 12% kể từ năm 1990 đến nay.[74] Diện tích nuôi trồng thủy sản các loại đã đạt gần 1 triệu ha, với tổng sản lượng trên 1 triệu tấn – chiếm hơn 1/3 tổng sản lượng của ngành thủy sản. Các sản phẩm nuôi trồng thủy sản chủ yếu là sản phẩm nước ngọt, đặc biệt là cá da trơn nuôi trên sông, nhưng chính nuôi trồng thủy sản nước mặn và nước lợ mới đem lại giá trị xuất khẩu chủ yếu (và phần lớn nguồn thu này xuất phát từ khu vực đồng bằng sông Cửu Long). Các hộ sản xuất nhỏ chiếm đa số trong ngành nuôi trồng thủy sản, với diện tích ao nuôi chưa đến 0,1 ha mỗi hộ. Sử dụng nước và ô nhiễm nước do các hoạt động nuôi trồng thủy sản và chế biến thủy sản có thể là nguyên nhân gây ra sự suy thoái nghiêm trọng cho nguồn nước.[75]

Nuôi trồng thủy sản chiếm hơn 40% tổng sản lượng ngành thủy sản. Tiểu ngành thủy sản nước ngọt vẫn đóng vai trò chi phối và chiếm khoảng 65- 70% tổng sản lượng toàn ngành. Sản lượng cá da trơn đã vượt quá 1,2 triệu tấn trong năm 2009, trong đó xuất khẩu 600.000 tấn trị giá 1,4 tỷ đô-la.[76] Nuôi trồng thủy sản nước lợ (chủ yếu là tôm) đạt sản lượng khoảng 220.000 tấn và hơn 40% tổng giá trị sản lượng. Phần còn lại là nuôi cua và một vài loài cá biển cùng động vật thân mềm khác.

Các mối lo ngại về môi trường liên quan đến phát triển nuôi trồng thủy sản ở Việt Nam gồm có:

- Ô nhiễm nước cục bộ do nồng độ các chất trong nguồn nước ngọt và các trại nuôi cá lồng trên biển và chưa chú ý đến sức tải của dòng chảy
- Cần phải chú ý nhiều hơn đến các nguy cơ mắc bệnh và tác động đến đa dạng sinh học thủy sinh khi nhập các loài ngoại lai mới cho ngành thủy sản
- Tình trạng mất nhiều vùng rừng ngập mặn và đất ngập nước do chuyển đổi các vùng ven biển và cửa sông thành trại nuôi tôm
- Các ổ dịch ở các loài thủy sản, ô nhiễm nước và xâm nhập mặn do các yếu kém trong quy hoạch và quản lý nuôi tôm ở các vùng đất cát và đất nông nghiệp
- Xu hướng tăng đáng kể tỷ lệ cá tạp sử dụng trong nuôi trồng thủy sản nước ngọt và ở biển; những tương tác môi trường như vậy cần được xem xét thận trọng khi thúc đẩy nuôi trồng thủy sản ở Việt Nam và cần được giải quyết thông qua cải tiến quy hoạch môi trường và các thông lệ quản lý cũng như tăng cường năng lực quản lý.

Nuôi trồng thuỷ sản có ý nghĩa thiết yếu trong việc đáp ứng nhu cầu về sản phẩm thuỷ sản trong tương lai. Song song với việc mở rộng nuôi trồng thủy sản để tạo nguồn cung cho các thị trường trong nước và xuất khẩu, cần phải quan tâm đến các vấn đề như sự hạn chế của năng lực trong nước nhằm thúc đẩy và hướng dẫn phát triển nuôi trồng thủy sản bền vững trong môi trường nước ngọt, nước lợ và nước biển. Các mối quan tâm chính gồm có chất lượng và nguồn cung cấp giống và thức ăn, kiểm soát dịch bệnh, và quản lý các tác động môi trường trong đó bao gồm cả sự hiểu biết về sức tải của biển và vùng nước nội địa, các dịch vụ khuyến nông, các kênh tiếp thị và hệ thống kiểm soát chất lượng. Cần nhấn mạnh hơn nữa đến việc sử dụng nuôi trồng thủy sản để giảm nghèo. Chất lượng của sản phẩm

từ trước đến nay vẫn là mối lo ngại ở một số thị trường xuất khẩu và các vụ kiện chống bán phá giá đã cho thấy tính dễ bị tổn thương của ngành do các yếu tố bên ngoài liên quan đến thương mại quốc tế.

Biến đổi khí hậu sẽ ảnh hưởng đến nuôi trồng thủy sản, nhưng mỗi tiểu ngành chính sẽ bị ảnh hưởng theo một cách khác nhau. Một phân tích chi phí – lợi ích cho giai đoạn 2010-2050 cho thấy, kể cả trong trường hợp không có biến đổi khí hậu thì tiểu ngành nuôi cá da trơn vẫn sẽ gặp nhiều khó khăn. Những khó khăn đó có thể sẽ nghiêm trọng hơn nhiều do biến đổi khí hậu. Trái lại, nuôi tôm có khả năng thu lợi nhuận cao trong một vài thập kỷ nữa, kể cả khi có ảnh hưởng của biến đổi khí hậu.

Nguồn: Bộ Thủy sản và Ngân hàng Thế giới, năm 2005, trang Web của FAO, Nguyễn Văn Trọng 2008, và Trung tâm Nghề cá Thế giới 2010

Xét một cách tương đối thì các ngành công nghiệp không sử dụng nhiều nước. Nhưng nước thải từ ngành công nghiệp đang phát triển bùng nổ và từ các làng nghề thủ công là nguyên nhân gây ô nhiễm nghiêm trọng. Gần 70% các khu công nghiệp được xây dựng xung quanh Hà Nội và TP Hồ Chí Minh, và nhiều cơ sở công nghiệp là các cơ sở quốc doanh. Việc cải thiện môi trường tiến triển chậm và chỉ có một số ít cơ sở công nghiệp có hệ thống xử lý nước thải hiệu quả.[77] Chưa đến một nửa các cơ sở công nghiệp có hệ thống xử lý nước thải tập trung. Các làng nghề cũng chứng kiến sự tăng trưởng vượt bậc, nhất là ở khu vực xung quanh Hà Nội.[78] Có hơn 40.000 xưởng sản xuất tại các làng nghề, trong đó khoảng 80% là xưởng sản xuất của các hộ kinh doanh nhỏ. Hầu hết các hộ này sản xuất ngay tại nhà, và nước thải được xả thẳng ra môi trường xung quanh.[79]

Những vấn đề quan trọng trong quản lý tài nguyên nước

Trong những thập kỷ vừa qua, Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng trong việc khai thác tài nguyên nước và ngăn ngừa những tổn hại do nước gây ra. Tuy nhiên, trong một thời gian dài, ý nghĩa và tầm quan trọng của nước đối với cuộc sống, sức khỏe của con người và môi trường chưa được nhận thức đầy đủ.[80] Trong phần này sẽ nêu lên một số vấn đề là hậu quả của tình trạng thiếu nhận thức đó.

Bối cảnh thể chế, pháp lý và chính sách

Việc thành lập Bộ TN&MT vào năm 2002 đã giúp tách bạch chức năng quản lý nhà nước thống nhất với chức năng khai thác và sử dụng tài nguyên nước cho các mục đích kinh tế. Tuy nhiên, Bộ TN&MT vẫn đang hoạt động theo hướng đảm nhiệm chức năng giám sát này. Một mặt, có thể phải tăng cường hơn nữa sự hỗ trợ từ phía quốc tế, mặt khác, vai trò của các cơ quan trong ngành nước cần được xác định rõ hơn nhằm tránh trùng lặp và tăng cường phối hợp hiệu quả hơn nữa. Các cấp bậc của hệ thống luật pháp điều tiết các bên tham gia là nhà nước và tư nhân cũng không rõ ràng, thiếu nhất quán hoặc chưa hoàn chỉnh.[81] Giữa các ngành còn thiếu nỗ lực quy hoạch hoặc phối hợp, dẫn đến những tác động không mong muốn, không được cấp vốn và không thể giảm thiểu.

Khu vực tư nhân tham gia ngày càng nhiều hơn và trong một số tiểu ngành, chính phủ đang dần dần chuyển đổi chức năng từ người vận hành sang người điều tiết quản lý. Nhưng khung điều tiết cần được củng cố mạnh mẽ để tạo thuận lợi cho quá trình chuyển đổi này đạt hiệu quả. Một số doanh nghiệp nhà nước tham gia các hoạt động sản xuất thương mại tỏ ra là người vận hành thiếu hiệu quả với kết quả hoạt động môi trường yếu kém.[82]

Một vấn đề thể chế quan trọng khác, đó là các cấp chính quyền địa phương có năng lực để thực hiện hiệu quả những vai trò mà họ được phân

cấp trong công tác quản lý tài nguyên nước và cung cấp các dịch vụ thiết yếu hay không, và Việt Nam đã có những công cụ hiệu quả để đảm bảo trách nhiệm giải trình của các cấp trong quá trình này chưa.[83] Trách nhiệm giải trình trong thực hiện các chức năng nói trên có ý nghĩa quan trọng, vì bản thân các vai trò của chính quyền địa phương vốn đã có khả năng mâu thuẫn với nhau: một mặt, chính quyền địa phương có vai trò thúc đẩy và kích thích sự phát triển, mặt khác họ lại có trách nhiệm bảo vệ môi trường và tài nguyên thiên nhiên.

Trong quản lý tài nguyên thiên nhiên, Việt Nam vẫn chưa xây dựng và thực hiện được một cách hiệu quả các cách tiếp cận dựa trên tính bền vững. Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội[84] cho rằng, hiện tại Việt Nam đã có đầy đủ khung pháp lý hiện tại để tiến hành các biện pháp giải quyết tình trạng ô nhiễm và suy thoái tài nguyên. Tuy nhiên, những nỗ lực để phát triển và thực thi khung điều tiết quản lý vẫn chưa phù hợp.

Cụ thể, Việt Nam còn nhiều khó khăn khi lồng ghép quản lý tài nguyên thiên nhiên trong phạm vi các lưu vực sông và vùng ven biển, và khi giải quyết mối quan hệ giữa các vùng này. Việt Nam đã triển khai một số biện pháp để quản lý lưu vực sông cũng như quản lý ven biển tổng hợp (ICZM), nhưng hiện tại, không có chương trình lớn nào do chính phủ điều hành được thực hiện trong những lĩnh vực này. Chưa có quy trình để điều hòa những điểm khác biệt lớn giữa các vùng khi xác định các điều kiện "tự nhiên" và "chấp nhận được" cho môi trường và tài nguyên thiên nhiên. Vấn đề này cũng liên quan đến phương diện quốc tế, đặc biệt là ở vùng đồng bằng châu thổ sông Cửu Long, nơi mà một lượng bùn cát lớn trong dòng chảy của sông (có vai trò bồi đắp và phục hồi đồng bằng châu thổ) đang bị đe dọa bởi ý định xây dựng các con đập mới trên dòng chính.[85] Một vấn đề thể chế khác là tình trạng thiếu thông tin, số liệu chính xác và đáng tin cậy về tài nguyên nước để hỗ trợ quá trình ra quyết định, đây là yếu tố chính ngăn trở hiệu quả trong công tác quản lý nước.[86]

An ninh nguồn nước

Việt Nam đang phải đối mặt với một tương lai hết sức bấp bênh về nguồn nước, vì nguồn nước ở Việt Nam phụ thuộc nhiều vào các con sông quốc tế, và tình trạng thiếu nước và tranh chấp nước vào mùa khô đã xảy ra ở nhiều nơi. Biến đổi khí hậu sẽ khiến tình trạng này càng nghiêm trọng hơn. Tình hình sử dụng nước hiện tại cũng thiếu tính bền vững. Báo cáo Đánh giá Ngành Nước cho thấy, với các điều kiện dân số và mức độ phát triển kinh tế hiện tại, vào mùa khô, đã có 6 lưu vực sông ở Việt Nam được xếp vào nhóm "chịu áp lực trung bình", và 4 lưu vực khác được xếp vào nhóm "chịu áp lực cao". Lưu vực sông Đồng Nai là một mối lo đặc biệt, vì vùng lưu vực này đóng góp khoảng 1/3 GDP toàn quốc. Tổng dung tích có ích của các hồ chứa vào khoảng 37 tỷ m^3, chưa bằng 5% lượng nước mặt bình quân hàng năm, và chỉ riêng hai lưu vực sông lớn đã chiếm tới 2/3 dung tích nói trên.

Tình trạng thiếu các quyền chính thức đối với tài nguyên nước cũng là một vấn đề gây lo ngại. Mặc dù Luật Tài nguyên nước đã tạo ra một khung pháp lý cho vấn đề này, nhưng chưa có quy định về giới hạn lượng nước được khai thác, và các quyền đối với nước chưa được xác định. Những bên mới tham gia hoạt động khai thác nước tiếp tục làm suy giảm nguồn cung nước. Nhiều tổ chức cũng cho rằng, hoạt động phát triển nguồn nước của họ là nhằm đem lại các quyền tự do đối với nước. Hiện nay, hệ thống các quyền đối với nước mới chỉ gồm các quyền được cảm nhận, thay vì được quy định rõ, và hệ thống này sử dụng chung các nguyên tắc do bên mạnh nhất chi phối.

Các dịch vụ cấp nước và vệ sinh bền vững

Mặc dù đã có nhiều thành công to lớn nhưng xét đến áp lực từ quá trình đô thị hóa và công nghiệp hóa, thì không có gì đáng ngạc nhiên là Việt Nam đang phải gắng hết sức để đảm bảo điều kiện cấp nước và vệ sinh cho dân chúng. Khu vực nhà nước vẫn đóng vai trò chi phối, dẫn đến tình trạng

chồng chéo trong vai trò và trách nhiệm, và không chú trọng đến cung cấp dịch vụ. Các tiêu chuẩn thiết kế thiếu phù hợp, dẫn đến chi phí cơ bản cao và tạo ra tác động bất lợi đến cơ cấu phí dịch vụ, khả năng chi trả và khả năng chấp nhận dịch vụ. Vệ sinh vẫn bị coi như một hàng hóa tư nhân, do đó cần được hỗ trợ để huy động, và qua đó, tối đa hóa các lợi ích từ nguồn cung cấp nước mới. Điều kiện vệ sinh kém gây ra những nguy hiểm cho con người và những tổn thất kinh tế đáng kể, ước tính vào khoảng 1,8% GDP.[87] Tổng nhu cầu đầu tư có thể lên đến nhiều tỷ USD.[88]

Tiêu thoát nước đô thị cũng là một vấn đề quan trọng và đang có xu hướng xấu đi do sự mở rộng nhanh chóng của các thành phố lớn và thị xã thị trấn. Một trong những thách thức lớn nhất trong quản lý nước ở TP Hồ Chí Minh, đó là giải quyết hai yêu cầu ngày càng cấp thiết – bảo vệ các vùng đất thấp khỏi úng ngập do mưa bão và triều cường, và đảm bảo tiêu thoát nước mưa và nước thải bị ô nhiễm. Ở Hà Nội, mưa lớn thường làm tê liệt những khu vực quan trọng của thành phố. Kế hoạch mở rộng đô thị nhanh chóng chưa đến tính đến những yêu cầu về tiêu thoát nước.

Các dịch vụ nông nghiệp và thủy lợi bền vững

Nông nghiệp có tưới đóng vai trò mấu chốt trong xóa đói giảm nghèo, cung cấp an ninh lương thực và thúc đẩy tăng trưởng nông thôn. Nhưng sự gia tăng dân số nhanh chóng, cùng với điều kiện kinh tế được cải thiện, sẽ đòi hỏi phải có nhiều lương thực hơn, và lương thực phải đa dạng hơn. Điều này đòi hỏi đất canh tác có tưới phải được quản lý tốt hơn và bền vững hơn, vì nhiều vùng mới phát triển bị kìm hãm bởi tình trạng thiếu đất và thiếu nước. Năng suất nông nghiệp vẫn còn thấp, cơ sở hạ tầng cũ kỹ và xuống cấp, và hệ thống hoàn toàn trông chờ vào ngân sách nhà nước và hỗ trợ phát triển nước ngoài để duy trì hoạt động. Với việc xóa bỏ thủy lợi phí từ năm 2008,[89] các hệ thống có khả năng tiếp tục xuống cấp. Vì vậy, cần phải theo dõi việc thực hiện chính sách thu phí mới để đảm bảo phân bổ ngân sách phù hợp cho mục đích vận hành và bảo dưỡng hệ thống. Nếu không thì sẽ phải tiến hành các can thiệp sửa chữa khôi phục cần thiết. Các công trình thủy lợi quy mô lớn do trung ương quản lý không được thiết kế để cung cấp dịch vụ nước đáng tin cậy, linh hoạt và công bằng vào mọi thời gian trong năm, trong khi đây là điều kiện cần thiết để áp dụng các phương pháp canh tác hiện tại.[90]

Cung cấp tài chính và Cơ sở vật chất

Cho đến nay, ngành nước ở Việt Nam tồn tại được là nhờ trợ cấp và vốn hỗ trợ phát triển chính thức ODA, nhưng điều này không thể bền vững về lâu dài. Chính sách định giá nước thiếu hiệu quả và không công bằng, dẫn đến thiếu nguồn lực tài chính cần thiết để duy tu bảo dưỡng/thay thế cơ sở hạ tầng. Các tiểu ngành đòi hỏi vốn đầu tư cơ bản rất lớn. Nhưng những cơ quan, tổ chức được thành lập để cung cấp dịch vụ nước còn lâu mới có khả năng tự hạch toán, chủ yếu là do các quyết định bỏ thu phí dịch vụ, đặc biệt là ở cấp chính quyền địa phương. Việc xóa bỏ thủy lợi phí gây nên những ảnh hưởng nghiêm trọng, xét đến tình trạng khan hiếm nước trong khi tưới tiêu nông nghiệp sử dụng tới 80% tài nguyên nước. Các đối tác phát triển quốc tế tham gia chương trình Tín dụng Hỗ trợ Giảm nghèo coi đây là vấn đề đủ nghiêm trọng để triển khai hành động nhanh nhằm cung cấp hướng dẫn kỹ thuật tăng cường hiệu quả sử dụng nước trong tưới tiêu.

Ô nhiễm và Suy thoái

Đô thị hóa và công nghiệp hóa nhanh chóng – cùng với nước thải công nghiệp, sinh hoạt và bệnh viện không được xử lý, tiêu thoát nước đô thị yếu kém, sự mở rộng của ngành du lịch, và sử dụng song hồ, ao ngòi làm nơi đổ chất thải rắn – đã ảnh hưởng nghiêm trọng đến chất lượng nước. Một lượng lớn nước thải không được xử lý là nước thải được xả thải bất hợp pháp.[91] Các thiệt hại kinh tế, chủ yếu do các tác động đến sức khỏe và chi phí để bảo vệ con người khỏi tình trạng ô nhiễm nguồn nước, ước tính lên đến hàng trăm triệu đô-la mỗi năm.[92]

Hộp 3.2. Vụ việc gây ô nhiễm nước của doanh nghiệp Vedan

Vedan Việt Nam là một doanh nghiệp sản xuất bột ngọt. Các điều tra vào tháng 9/2008 cho thấy, Vedan đã xả nước thải bất hợp pháp xuống sông Thị Vải, với khối lượng nước thải chưa qua xử lý hơn 100 triệu lít mỗi tháng kể từ năm 1994; hậu quả là tôm cá trong các ao nuôi bị chết hàng loạt và đất đai canh tác bị hủy hoại. Bộ TN&MT đã tạm dừng cấp phép xả nước thải cho nhà máy Vedan và phạt doanh nghiệp này 15.000 USD. Bộ cũng yêu cầu doanh nghiệp này phải nộp 7 triệu USD là số tiền phí môi trường chưa nộp. Doanh nghiệp đã nộp phạt và đóng phí môi trường. Ngoài ra, doanh nghiệp cũng nhận bồi thường toàn bộ các thiệt hại của người dân ở TP Hồ Chí Minh, tỉnh Đồng Nai, và Bà Rịa Vũng Tàu. Vụ kiện doanh nghiệp Vedan vẫn đang tiếp tục.

Nguồn: Bộ TN&MT

Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường thuộc Quốc hội đã báo cáo về những vấn đề khó khăn trong cơ cấu thể chế và điều tiết quản lý, thiếu nguồn lực, quy hoạch các khu đô thị và công nghiệp chưa phù hợp, thiếu vốn cho cơ sở hạ tầng, và thiếu đầu tư cho các công trình xử lý chất thải độc hại. Ngoài ra, cộng đồng bắt đầu lo ngại nhiều hơn về vấn đề ô nhiễm, có lẽ là từ sau vụ việc gây xôn xao dư luận của doanh nghiệp Vedan gây ô nhiễm nghiêm trọng và bất hợp pháp trên sông Thị Vải.[93] (Xem Hộp 3.2.)

Thiên tai

Gần 60% tổng diện tích đất và hơn 70% dân số Việt Nam thường xuyên bị đe dọa bởi bão lụt, các thiên tai này thường dễ xảy ra ở những nơi lưu vực sông và vùng ven biển giao cắt nhau. Trong 20 năm qua, thiên tai đã khiến cho hơn 13.000 người thiệt mạng và gây tổn thất bình quân hàng năm tương đương 1% GDP. Ngoài ra, ngày càng có nhiều lo ngại về tác động của biến đổi khí hậu đối với tần suất và cường độ của các nguy cơ khí hậu. Tăng cường quản lý thiên tai là một ưu tiên của chính phủ Việt Nam. Tháng 11/2007, chính phủ đã phê duyệt Chiến lược Quốc gia về Phòng chống, Ứng phó và Giảm thiểu Thiên tai đến năm 2020, với một cơ cấu cân đối các biện pháp công trình và phi công trình. Các biện pháp phi công trình, ví dụ như quản lý thiên tai dựa vào cộng đồng, đã được triển khai ở Việt Nam từ đầu năm 2000 và sẽ càng ngày càng trở nên quan trọng hơn. Chính phủ đã phê chuẩn một chương trình quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM), với dự kiến hỗ trợ hơn một nửa số cộng đồng dân cư trong cả nước.

Biến đổi khí hậu

Biến đổi khí hậu sẽ đem đến nhiều mô hình lượng mưa khác nhau và làm cho mực nước biển dâng.[94] Tổng lượng mưa hàng năm dự kiến sẽ tăng ở khắp mọi nơi – có thể tăng 10% trong vùng đồng bằng châu thổ sông Hồng vào năm 2050. Trái lại, trong các tháng mùa khô, nhất là ở các vùng phía nam (bao gồm cả đồng bằng sông Cửu Long), lượng mưa bình quân dự kiến sẽ giảm, có thể giảm tới 20%. Mực nước biển dâng sẽ có ảnh hưởng lớn đến đồng bằng sông Cửu Long và TP Hồ Chí Minh, nhiều vùng ở đồng bằng sông Hồng, và một dải đồng bằng ven biển lớn, bao gồm các cửa sông nhỏ. Theo nhiều nguồn khác nhau, mực nước biển dâng trung bình vào năm 2100 có thể vào khoảng 18 – 70 cm, và có thể lên đến 100 cm hoặc hơn nếu xem xét các tác động theo kịch bản phát thải cao và tình trạng tan băng của các núi băng. Nếu không có biện pháp thích ứng thì khi mực nước biển dâng 1 m, hơn 9% tổng diện tích đất bề mặt sẽ bị ngập và tỷ lệ dân số bị ảnh hưởng sẽ lớn hơn con số đó rất nhiều.

Chương trình cải cách

Việt Nam đã triển khai một số biện pháp chính nhằm quản lý tài nguyên nước hiệu quả hơn, bao gồm củng cố Luật Bảo vệ Môi trường, ban hành Luật Đê điều, Chiến lược Tài nguyên nước Quốc gia, Chiến lược Quốc gia về Quản lý Thiên tai, Chương trình Mục tiêu quốc gia về Cấp nước và

Vệ sinh nông thôn, và Chương trình Mục tiêu quốc gia về Ứng phó với Biến đổi khí hậu.[95]

Các biện pháp quan trọng khác cũng đang được xây dựng. Trước hết, Bộ TN&MT đang hoàn thiện một Chương trình Mục tiêu Quốc gia nhằm Cải thiện Hiệu quả Bảo vệ, Quản lý và Sử dụng Tài nguyên nước đa mục đích (gọi tắt là dự thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Nước), dựa trên các hoạt động chính liên quan đến quản lý tài nguyên nước tổng hợp theo kiến nghị của Báo cáo Đánh giá Ngành Nước. Tổng chi phí cho Chương trình kéo dài hơn 10 năm này dự kiến vào khoảng 10 nghìn tỷ đồng (xấp xỉ 500 triệu USD). Gần 60% chi phí này sẽ dành để thiết lập một hệ thống theo dõi giám sát tài nguyên nước. Việc phê duyệt Chương trình Mục tiêu Quốc gia này, cũng như sự hỗ trợ và thực hiện chương trình của chính phủ với sự trợ giúp của các đối tác phát triển quốc tế, sẽ có ý nghĩa cốt yếu để Việt Nam nắm được những yếu tố quản lý tài nguyên nước tổng hợp thích hợp với các điều kiện địa phương. Thứ hai, Bộ TN&MT đang rà soát sửa đổi Luật Tài nguyên Nước. Dự kiến văn bản luật sửa đổi sẽ được trình lên cho Quốc hội phê duyệt vào năm 2011. Dưới đây là các biện pháp cải cách nhằm củng cố những quy định nói trên.

Sử dụng nước hiệu quả

Quy định rõ ràng, không mập mờ về các quyền đối với nước[96] sẽ góp phần đem lại sự hiệu quả trong sử dụng tài nguyên nước. Trong dự thảo Luật Tài nguyên Nước sửa đổi, các quyền đối với nước và khung chia sẻ tài nguyên nước được tăng cường đáng kể. Luật này cần được áp dụng và thực thi để tất cả mọi đối tượng sử dụng nước được hoạt động trong một khuôn khổ thống nhất. Việc xác lập quyền – bao gồm giới hạn áp dụng, đối tượng áp dụng, mối quan hệ với các quyền khác, và những thay đổi có thể xảy ra – có ý nghĩa rất quan trọng với việc lập kế hoạch và đảm bảo an toàn trong kinh doanh ở những nước công nghiệp. Hệ thống cấp phép là một trong những công cụ quan trọng nhất để thực thi khung các quyền đối với nước, và trong Luật sửa đổi đang xây dựng một hệ thống cấp phép chắc chắn hơn. Điều này sẽ tạo điều kiện cho chính phủ ban hành quy định về các quyền đối với nước, đồng thời bảo vệ các giá trị cộng đồng của tài nguyên nước bằng cách cung cấp một công cụ để quản lý các hoạt động có khả năng gây tổn hại của những đối tượng sử dụng nước. Hệ thống cấp phép hiệu quả cũng là một điều kiện cần có trước khi thiết lập một hệ thống trao đổi các quyền đối với nước, mặc dù có thể phải mất nhiều năm nữa Việt Nam mới sẵn sàng để phát triển khung các quyền đối với nước đến mức độ đó.

Quy hoạch sử dụng và phát triển tài nguyên nước bền vững là một khía cạnh quan trọng trong việc xác định các quyền đối với nước, và bảo vệ các giá trị cộng đồng. Cách tốt nhất để giải quyết các mâu thuẫn hoặc lợi ích cạnh tranh với nhau liên quan đến điều kiện tiếp cận nguồn nước, đó là giải quyết ở phạm vi lưu vực sông. Quy hoạch lưu vực sông có thể là một biện pháp tổng hợp rất hiệu quả để quản lý nước. Thông qua đó, có thể phá vỡ sự phân chia ranh giới hành chính giữa các cấp chính quyền và giữa các ngành. Quy hoạch lưu vực sông đem lại cơ hội tham gia cho các cộng đồng; và có thể cung cấp một khung tổng hợp để quy hoạch phát triển kinh tế xã hội phụ thuộc vào tài nguyên nước cũng như lập kế hoạch cho các can thiệp giảm nghèo, trong bối cảnh sử dụng tài nguyên nước bền vững. Điều này cũng đúng với tài nguyên nước ngầm.

Nhiều biện pháp giải quyết tình trạng khan hiếm nước đã được đưa vào dự thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Nước:

- Hoàn thiện các hệ thống pháp lý và chính sách, các tiêu chuẩn và định mức, và các công cụ kinh tế để quản lý tài nguyên nước phù hợp với nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa
- Hoàn thành các kịch bản tài nguyên nước cho 13 lưu vực sông quốc tế và lưu vực ưu tiên, dựa theo các điều kiện mùa khô/mùa mưa và biến đổi khí hậu, và các kịch bản sử dụng nước trên thượng nguồn (kể cả phát triển thủy điện), và triển khai thực hiện các kế hoạch thích ứng và ứng phó

- Ký kết các thỏa thuận song phương và đa phương về hợp tác và trao đổi số liệu và thông tin về tài nguyên nước, bảo vệ tài nguyên nước, duy trì các dòng chảy môi trường, và các cơ chế nhằm giải quyết tranh chấp trong sử dụng nước và mâu thuẫn liên quan đến các con sông quốc tế
- Hài hòa và điều tiết các nguồn nước để sử dụng nước hiệu quả và phát triển các mô hình tiết kiệm nước; hoàn thành các kế hoạch phân bổ nước cho các lưu vực sông ưu tiên và đảm bảo duy trì các dòng chảy môi trường trên sông; vận hành các hồ chứa lớn và vừa để đảm bảo sử dụng đa mục đích và hiệu quả tài nguyên nước.

Việt Nam cần có một quy hoạch phát triển chiến lược cho cấp nước đô thị, trong đó xác định rõ các ưu tiên giảm tỷ lệ nước không doanh thu (nước thất thoát) và cung cấp cơ sở hạ tầng mới. Cần ưu tiên nhiều hơn cho các thị trấn do các huyện quản lý, vì đây là những điểm đến thay thế cho những người di cư từ nông thôn ra thành thị nhưng đồng thời cũng là những nơi thiếu nguồn lực tài chính và năng lực. Ngoài ra, cần có một chương trình để tăng cường các thông lệ kinh doanh và cơ sở tài chính của các công ty cấp nước. Trọng tâm của chương trình là mức phí cao hơn nhưng thực tế và phù hợp với khả năng chi trả của người sử dụng. Khi hệ số tín nhiệm tín dụng của ngành được cải thiện, khả năng tiếp cận các nguồn tài chính dài hạn trong nước sẽ trở nên quan trọng. Cần dự kiến một lộ trình tiến triển theo giai đoạn trong 10 năm tới, từ chỗ lệ thuộc vào vốn hỗ trợ phát triển như hiện nay chuyển sang sử dụng các nguồn tài chính hỗn hợp, và cuối cùng là xây dựng ngành nước dựa trên các thị trường vốn trong nước. Do đó, việc soạn thảo một kế hoạch cung cấp tài chính đô thị cũng rất quan trọng. (Xem thêm Hộp 3.3.)

Hộp 3.3. Cải thiện các dịch vụ nước đô thị: Nghiên cứu trường hợp cụ thể ở Phi-líp-pin

Năm 1997, để ứng phó với tình trạng khủng hoảng, chính phủ Phi-líp-pin đã tư nhân hóa một công ty cấp thoát nước của nhà nước ở Manila. Công ty Nước Manila được nhượng quyền trong 25 năm. Kể từ đó đến nay, công ty đã tăng gần gấp đôi diện bao phủ dịch vụ với số lượng khách hàng tăng lên 600.000 hộ và đã đạt được những cải tiến đáng kể về chất lượng nước cũng như nguồn nước. Tỷ lệ thất thoát nước giảm từ 63 xuống 35%. Ngoài ra, công ty vẫn duy trì được lợi nhuận tài chính song song với những kết quả nói trên.

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2010b

Vẫn còn dư địa đáng kể để tăng sản lượng lương thực, cải thiện sinh kế và giảm nghèo tại những vùng hiện đã có nước tưới.[97] Hiện tại, chỉ có rất ít, thậm chí hoàn toàn không có, cơ chế khuyến khích các công ty quản lý thủy nông cung cấp các dịch vụ làm hài lòng khách hàng (khách hàng là những người có rất ít thông tin, thậm chí cơ hội lựa chọn còn ít hơn), và các tiêu chuẩn về hiệu quả hoạt động của công ty còn thấp (ví dụ như tỷ lệ cấp nước và tỷ lệ đăng ký sử dụng dịch vụ trên một đơn vị đầu ra). Quy trình ra quyết định và chính sách phần lớn theo hướng từ trên xuống, và nhà nước vẫn đóng vai trò chi phối trong việc xác định các mục tiêu và chỉ tiêu hoạt động. Do đó, xây dựng một kế hoạch cải cách và cung cấp tài chính dài hạn cho tưới tiêu là việc hết sức cần thiết và phải được xem như bước đầu tiên để tạo ra một nền tảng vững chắc và lâu dài cho ngành. Chiến lược này sẽ giải quyết các vấn đề như bền vững tài chính; các yêu cầu hiện đại hóa và định hướng dịch vụ; nâng cao hiệu quả sử dụng nước; các thỏa thuận giao và thuê đất; sử dụng đa mục đích, các vai trò và chức năng; và các chỉ tiêu môi trường.

Việc phát triển các biện pháp để đánh giá và đo lường sự thay đổi giá trị kinh tế của nước sử dụng cho các mục đích khác nhau và việc xây dựng một hệ thống kế toán/kiểm toán nước phù hợp nhằm

hỗ trợ các quyết định chính sách, quy hoạch, quản lý lưu vực sông và cải tiến các hệ thống tưới đều sẽ có lợi cho mục đích sử dụng nước hiệu quả. Kiểm soát và đánh giá theo mốc chuẩn (benchmarking) cũng sẽ có vai trò quan trọng.

Sự bền vững môi trường

Để giải quyết các vấn đề suy thoái nguồn nước, cần có các biện pháp tập trung vào tài nguyên nước cũng như các hoạt động sử dụng nước và gây ảnh hưởng đến nguồn nước.

Các biện pháp tập trung vào tài nguyên nước gồm có những biện pháp xem xét vấn đề quản lý nguồn nước. Trong đó, biện pháp bao quát nhất là quy hoạch tài nguyên thiên nhiên. Quy hoạch lưu vực sông, quy hoạch nước ngầm và quy hoạch quản lý ven biển tổng hợp có thể xác định một cách hiệu quả những hành động nhằm quản lý ô nhiễm nước ở sông hồ, các vùng đất ướt, các tầng nước ngầm hoặc các vùng ven biển, thông qua xác định tất cả những áp lực và phương án có thể lựa chọn, đồng thời kết hợp xem xét chất lượng nước với khối lượng nước và các hoạt động sử dụng đất (thông qua quy hoạch không gian hoặc quy hoạch sử dụng đất). Các quyết định của tỉnh này có thể gây ảnh hưởng đến tỉnh khác, dẫn đến tình trạng thiếu hiệu quả và thiếu công bằng. Do đó, chính phủ trung ương cần đóng vai trò chỉ đạo các sáng kiến quy hoạch nói trên.

Dự thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Nước đề xuất xây dựng và thực hiện các kế hoạch bảo vệ nguồn nước ở 13 lưu vực sông ưu tiên, và các kế hoạch bảo vệ nước ngầm cho các vùng đô thị chính, vùng đồng bằng sông Hồng và sông Cửu Long, các vùng duyên hải miền trung và vùng trung du. Các biện pháp khác tập trung vào tài nguyên nước có thể bao gồm xác định các mục tiêu chất lượng nước và phân loại hoặc khoanh vùng các nguồn nước, kể cả xác định và bảo vệ các khu vực nhạy cảm.

Dự thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Nước không mở rộng phạm vi đến vùng ven biển. Mặc dù vậy vùng ven biển cũng đang đối mặt với những vấn đề tương tự như các lưu vực sông. Nguyên nhân gây ra những vấn đề cho vùng ven biển có thể quy về chính những vấn đề đang tồn tại và gây trở ngại cho quản lý lưu vực sông.[98] Và cũng giống như quản lý lưu vực sông, không một giải pháp đơn giản nào có thể giải quyết những vấn đề phức tạp này, mặc dù các dự án quản lý tổng hợp vùng ven biển do Hà Lan hỗ trợ thực hiện vào đầu thập kỷ này sẽ cung cấp đầu mối cho biết giải pháp nào có thể có hiệu quả nhất. Việt Nam cần phát triển một chiến lược linh hoạt, tổng hợp và có sự tham gia để đảm bảo rằng vùng ven biển được quản lý bền vững về mặt môi trường và kinh tế, công bằng và gắn kết về mặt xã hội. Chiến lược này cần dựa trên những chương trình hiện có, và có thể được bổ trợ bằng những hoạt động mới có trọng tâm (trong số này sẽ có nhiều hoạt động phản ánh những hoạt động ở các lưu vực sông) và bằng sự hỗ trợ để phối hợp hành động quản lý ven biển tổng hợp ở tất cả các cấp. Cũng cần phải tìm ra các cơ chế để tích hợp quản lý ven biển tổng hợp với các giải pháp lưu vực sông và xử lý vấn đề mực nước biển dâng ở cấp địa phương.

Các biện pháp tập trung vào hoạt động là những biện pháp hướng tới những hoạt động sử dụng hoặc gây ảnh hưởng đến nguồn nước hoặc vùng ven biển. Hoạt động đáng lo ngại nhất ở Việt Nam, đó là gây ô nhiễm. Hiện nay, gây ô nhiễm nguồn nước là hành động vi phạm pháp luật; nhưng phần lớn nước thải vẫn được xả xuống các dòng chảy mà không hề qua xử lý. Đây là một nguy cơ rất nghiêm trọng đối với sức khỏe con người. Do vậy, cần ưu tiên giải quyết ô nhiễm từ nước thải đô thị không được xử lý[99] (gồm có nước thải sinh hoạt, nước thải bệnh viện và nước thải của các cơ sở công nghiệp ở thành thị). Điều quan trọng là phải truyền đạt tín hiệu đến những đối tượng gây ô nhiễm nước để họ hiểu rằng họ sẽ phải trả giá đắt vì các hành động của mình.

Phạm vi, tính phức tạp và chi phí để cải thiện vệ sinh đô thị trên một quy mô lớn là những vấn đề vượt quá sức của chính quyền các tỉnh và thành phố, và cần có những phương án mới mang tính sáng tạo hơn. Xét đến tình trạng nguồn lực hạn

chế trong khi yêu cầu quá lớn, việc cải thiện từng bước vệ sinh đô thị và xử lý nước thải đô thị sẽ thích hợp hơn so với việc xây dựng những trạm xử lý nước thải đắt tiền và các hệ thống thu gom riêng có diện tích rộng nhưng chỉ tập trung ở một vài vùng. Để cải cách hiệu quả, cần phải có một cách tiếp cận chiến lược, thận trọng xác lập các ưu tiên về nhu cầu chi tiêu cơ bản dựa trên cơ sở đánh giá và xếp hạng các tỉnh, huyện, xã, và dự án. Sự lựa chọn sẽ tùy thuộc vào môi trường địa lý xã hội, mật độ dân số, mức độ sử dụng nước, khả năng chi trả, cơ cấu thể chế, và khả năng tiếp cận các kỹ năng. [100]

Báo cáo môi trường Việt Nam năm 2009 đã nhìn lại kết quả hoạt động môi trường của các khu công nghiệp và vẽ ra một bức tranh ảm đạm về mức độ ô nhiễm, ảnh hưởng của ô nhiễm đối với các cộng đồng, và tình trạng coi thường luật pháp và quy định. Những nỗ lực để xử lý ô nhiễm công nghiệp thất bại chủ yếu là do sự thiếu hiệu quả trong áp dụng các luật lệ và quy chế hiện có.[101] Do đó, bất kỳ nỗ lực ứng phó nào cũng cần đặt trọng tâm vào việc tăng cường thực hiện các quyết định đã có của chính phủ, bao gồm sửa đổi Quyết định 64/2003[102] (về xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm) và thực hiện tốt hơn Nghị định 67/2003 (về phí nước thải), mà cho đến nay vẫn được áp dụng một cách thiếu nhất quán và thiếu hiệu quả. Nhưng cũng có thể tăng cường nỗ lực này bằng một cách tiếp cận có tính chiến lược hơn, tập trung vào các chất gây ô nhiễm đáng lo ngại nhất và các ngành công nghiệp tạo ra những chất gây ô nhiễm đó.[103] Cần xây dựng các kế hoạch kiểm soát từng ngành công nghiệp được ưu tiên cao nhất bằng cách liên hệ lượng xả thải với nồng độ các chất gây ô nhiễm trong môi trường xung quanh và đưa ra các giải pháp có chi phí thấp nhất.

Việc sử dụng các công cụ quản lý khác một cách triệt để và có tính chiến lược hơn cũng rất quan trọng: đánh giá môi trường chiến lược cho nhiều nhiệm vụ quy hoạch; tăng cường sử dụng các đánh giá tác động môi trường; thiết lập các mục tiêu về chất lượng tài nguyên và đăng ký các hoạt động gây tác động về môi trường; cấp phép xả nước thải; thúc đẩy các hệ thống quản lý môi trường cho các ngành công nghiệp; và áp dụng các thông lệ quản lý tốt nhất.

Việc bảo vệ các vùng đất nhạy cảm sẽ có vai trò ngày càng lớn. Đồng bằng sông Cửu Long cần được chú ý đặc biệt, vì đây là vựa lúa và nguồn thủy sản lớn nhất nước nhưng đang phải đối mặt với một tương lai khó khăn – đặc biệt là theo các dự báo về biến đổi khí hậu. Trong 5 tháng đầu năm 2010, nước biển đã xâm nhập sâu (50 – 70 km) vào vùng đồng bằng, ảnh hưởng đến hàng nghìn ha lúa và gây ra tình trạng thiếu nước ngọt nghiêm trọng.[104] Một trong các mối lo ngại lâu dài hơn, đó là mất lớp phù sa bồi đắp từ sông Mê-kông – vốn có ý nghĩa căn bản đối với sự tái tạo và tồn tại của bản thân vùng đồng bằng sông Cửu Long – do ý định xây dựng các đập mới trên dòng chảy chính của sông Mê-kông. Đồng bằng châu thổ sông Hồng cũng sẽ phải đối mặt với những vấn đề tương tự trong tương lai. Việt Nam cần phải xác định các tài sản môi trường quan trọng của quốc gia, ví dụ như các vùng đất ướt và các vùng di sản, và thiết lập các biện pháp bảo vệ các tài sản này như một cách bảo vệ đa dạng sinh học.

Sự công bằng

Các dự án phát triển nước (ví dụ như cho sản xuất nông nghiệp có tưới) đã đóng vai trò chính trong xóa đói giảm nghèo nhờ cung cấp an ninh lương thực, phòng chống lũ lụt và hạn hán, và mở rộng các cơ hội việc làm. Tuy nhiên, các cộng đồng nghèo vẫn phải gánh chịu gánh nặng sức khỏe lớn nhất do thiếu nước. Do đó, sự khan hiếm và cạnh tranh ngày càng tăng về nguồn nước là một mối đe dọa lớn đối với công cuộc giảm nghèo trong tương lai. Ở những vùng rất khô hạn, số lượng người nghèo nông thôn ngày càng tăng và đó là những người sẽ coi trọng các quyền lợi và điều kiện tiếp cận nguồn nước cho sản xuất lương thực, chăn nuôi và các mục đích sinh hoạt hơn so với điều kiện tiếp cận chăm sóc sức khỏe ban đầu và giáo dục.[105]

Để thu hẹp khoảng cách giàu nghèo, cần tăng

cường đầu tư vào các dự án liên quan đến nước để phát triển nông thôn vì lợi ích của người nghèo. Cơ sở hạ tầng nông thôn tốt hơn sẽ thu hút thêm đầu tư tư nhân và do đó giúp đảo ngược hướng di cư từ nông thôn ra thành thị, giảm áp lực tại các vùng thành thị và giảm sự bất bình đẳng giữa dân cư thành thị với nông thôn. Một yếu tố quan trọng là hiện đại hóa và đa dạng hóa nông nghiệp ngoài canh tác lúa theo truyền thống. Các công nghệ tưới thích nghi với điều kiện địa phương đã thành công trong việc nâng cao năng suất bằng cách sử dụng bất kỳ nguồn nước nào sẵn có, dù là nước mặt, nước thải, hay nước ngầm. Có nhiều cơ hội để các nhà đầu tư xác định các sáng kiến thành công và hướng dòng vốn vào các hệ thống ganh đua với các phương pháp của người nông dân.[106]

Cần ưu tiên việc kế thừa những thành công của Chương trình Mục tiêu Quốc gia đang triển khai (cấp nước và vệ sinh nông thôn) và đẩy nhanh tiến độ trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới. Về phương diện cấp nước, cần nỗ lực nhiều hơn để tăng cường năng lực địa phương cho vận hành và bảo dưỡng và tìm cách kêu gọi những hỗ trợ thích đáng cho hệ thống cấp nước. Người dân thường không sẵn sàng hoặc không có khả năng chi trả phí cấp nước, và sau khi hệ thống được xây xong, hoặc là người dân hoàn toàn không sử dụng đến hoặc chỉ thỉnh thoảng mới sử dụng và bổ sung nước từ các nguồn chưa được cải thiện, dẫn đến tình trạng không mong muốn là vượt quá năng lực của hệ thống.[107] Từ đây cho thấy, cần tập trung nhiều hơn vào thay đổi hành vi trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới và các hệ thống cấp nước sinh hoạt phân tán và dựa vào cộng đồng, đặc biệt là ở vùng sâu vùng xa.

Chỉ riêng cấp nước thì không đủ để giảm nhanh tình trạng bệnh tật; do đó, thay đổi hành vi vệ sinh môi trường và vệ sinh cá nhân cần được nhấn mạnh nhiều hơn trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia mới. Chỉ số để đo mức độ thành công không chỉ là tỷ lệ (hay quyền sở hữu) các công trình vệ sinh được xây dựng mà còn phải bao gồm các thước đo khác như khả năng tiếp cận, sử dụng, và nâng cấp công trình, thay đổi hành vi vệ sinh, và nhu cầu tự lực để xây nhiều công trình hơn.[108] Ngoài ra, cần phải có các tiêu chuẩn sức khỏe thống nhất và thích hợp cho cả cấp nước và vệ sinh (nông thôn và đô thị).

Thiên tai có tác động lớn đối với tất cả các cộng đồng, và các lưu vực sông ở miền trung phải gánh chịu nhiều thiệt hại nhất. Lũ lụt thường gây tổn thất lớn nhất, và đối phó với lũ lụt cần được xem xét trên cơ sở tích hợp đầy đủ giữa lưu vực sông với vùng ven biển. Miền Trung cần được ưu tiên để lập các kế hoạch quản lý thiên tai, trong đó tập trung vào các biện pháp phi công trình, bao gồm các cách tiếp cận quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng.[109]

Một quan ngại xã hội lớn liên quan đến quản lý tài nguyên nước, đó là các tác động xã hội của việc xây dựng đập, bao gồm tác động về di dời các cộng đồng và tổn thất các giá trị văn hóa. Ở Việt Nam, các đề án xây dựng thủy điện đã tập trung xử lý vấn đề này. Trong một động thái tích cực, khái niệm "chia sẻ lợi ích" đang được xem xét[110] và có thể sẽ được chính phủ chính thức thông qua. Đây là một tiến triển lớn, nếu xét đến số lượng lớn các đập thủy điện đang được lên kế hoạch xây dựng.

Các biện pháp hỗ trợ Chương trình Cải cách

Chương này đã chỉ ra rằng sự bùng nổ kinh tế mà Việt Nam đang trải qua đã vượt xa năng lực của cơ sở hạ tầng hỗ trợ, cũng như năng lực quản trị nhà nước và quản lý tài nguyên nước và môi trường. Để khắc phục tình trạng này, và để tạo điều kiện cho chương trình cải cách nói trên, báo cáo này xin kiến nghị một số sáng kiến như sau. Nhiều kiến nghị trong số này phù hợp với dự thảo Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Nước

- Các cơ cấu thể chế :
  - Sự phát triển của nền kinh tế thị trường đòi hỏi vai trò của chính phủ phải thay đổi. Quản trị nhà nước cần được tách khỏi công tác quản lý và thực hiện hàng

ngày, và từ vai trò thực hiện trực tiếp chuyển sang vai trò "giám sát thị trường" ở cấp quốc gia[111]

- Hoạt động của các chính quyền địa phương phải đóng vai trò trung tâm để đạt hiệu quả trong quản lý tài nguyên nước tổng hợp, quản lý ven biển tổng hợp và trong cung cấp dịch vụ nước, vì phần lớn hoạt động thực hiện thực tế nằm trong thẩm quyền của địa phương; trách nhiệm giải trình đòi hỏi tính minh bạch và công chúng có thể tiếp cận các số liệu về hiệu quả hoạt động, để làm được như vậy cần có sự chuyển đổi văn hóa và nhiều hỗ trợ để đưa ra các quy trình sửa đổi và học hỏi các kỹ năng mới.[112]
- *Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010* có đề cập đến Chỉ số Cạnh tranh Cấp tỉnh;[113] chỉ số này có thể được bổ trợ bởi một Chỉ số Bền vững Cấp tỉnh nhằm đảm bảo rằng các tỉnh không đánh đổi tài nguyên thiên nhiên và môi trường lấy các lợi ích kinh tế trước mắt.
- Cần có cơ cấu hoạt động chặt chẽ hơn cho Hội đồng Tài nguyên nước Quốc gia,[114] và củng cố tăng cường cơ cấu thể chế để cung cấp dịch vụ nước đô thị. [115]

- Thông tin và số liệu: cung cấp các thông tin và số liệu chính xác và đáng tin cậy để đưa ra quyết định đạt hiệu quả cao hơn
- Phát triển năng lực: ở tất cả các cấp (đặc biệt là cấp tỉnh) để thực hiện các cách tiếp cận quản lý tài nguyên nước tổng hợp và cho các lĩnh vực kỹ thuật chủ chốt (ví dụ như xử lý nước thải)[116]
- Các bên có lợi ích liên quan: các bên có lợi ích liên quan tham gia quy hoạch lưu vực sông và nông dân tham gia quyết định về hệ thống tưới
- Giáo dục: các chương trình giáo dục về nước được thiết kế cẩn thận để hướng tới thay đổi hành vi của cộng đồng.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (Asian Development Bank). 2009. *Water—Vital for Viet Nam's Future.* Manila.

———. 2010a. *Water and Sanitation: Sector Assessment, Strategy and Roadmap.* Draft Summary Report. Manila.

_____. 2010b. *Agriculture, Natural Resources and Environment: Sector Assessment, Strategy and Roadmap.* Draft Summary Report. Manila.

AusAID. 2004. Vietnam Water Resource Management Assistance Project. Component 2. *Future Date Needs Report.* Canberra.

Australian Productivity Commission. 2003. *Water Rights Arrangements in Australia and Overseas.* Productivity Commission Research Paper. Melbourne.

EU (European Union). 2000. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Integrated Coastal Zone Management: A Strategy for Europe.* Brussels.

Government of Vietnam. 2006. *National Water Resources Strategy Towards the Year 2020.* Hanoi.

———. 2010. *Vietnam Environment Report 2009—Industrial Park Environment.* Hanoi.

Hortle, K. G. 2007. *Consumption and the Yield of Fish and Other Aquatic Animals from the Lower Mekong Basin.* MRC Technical Paper No. 16, Mekong River Commission, Vientiane.

ICEM (International Centre for Environmental Management). 2007. Analysis of Pollution from Manufacturing Sectors in Vietnam. Technical Report for the World Bank. Hanoi.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2007. *Climate Change 2007. Synthesis Report.* Geneva.

IWMI (International Water Management Institute), FAO (Food and Agriculture Organization), and ADB (Asian Development Bank). 2009. *Revitalizing Asia's Irrigation: To Sustainably Meet Tomorrow's Food Needs*

JICA (Japan International Cooperation Agency). 2009. *Guideline of Industrial Wastewater Management*. Project for Enhancing Capacity of

Vietnamese Academy of Science and Technology in Water Environment Protection. Phase II. Tokyo.

Ministry of Fisheries and World Bank. 2005 *Vietnam Fisheries and Aquaculture Sector Study* Final Report. Hanoi.

Ministry of Industry. 2005. *Master Plan for Electric Power Development in Viet Nam 2005–2025.* Hanoi.

MoNRE (Ministry of Natural Resources and Environment). 2010. "Vietnam Industrial Zones Dump 700,000 cu.m. of Untreated Wastewater a Day." Press release, 7 June.

MRC (Mekong River Commission). 2010. MRC SEA for hydropower on the Mekong mainstream. *Impacts Assessment (Opportunities and Risks.* Discussion Draft. Vientiane, Lao PDR.

Nguyen Van Trong. 2008. *Vietnam: Working toward the Production of Safe and High-Quality Aquaculture Foods.* Taiwan: Food & Fertilizer Technology Center for the Asian and Pacific Region.

UNDP (United Nations Development Programme). 2009. *Climate Change Fact Sheet: The Effects of Climate Change in Viet Nam and the UN's Response.* New York.

Viet Nam News. 2010. "Plan Aims to Stem Illegal Water Uses." 24 March.

. 2006a. *Promotion Vietnamese Development—Growth, Equality and Diversity.* Washington, DC.

World Bank. 2006. *Water Supply and Sanitation Strategy: Building on a Solid Foundation.* Washington, DC.

———. 2007a. "The Current State of Water Environment in 3 River Basins of Cau, Nhue-Day and Dong Nai River Basins." In Environment Report of Vietnam, 2006. Washington, DC.

———. 2007b. *Vietnam Water Resources Sector Review: Irrigation and Drainage Subsector.* Interim Report. June. Washington, DC.

———. 2008. *Economic Impacts of Sanitation in Vietnam. A five-country study conducted in Cambodia, Indonesia, Lao PDR, the Philippines and Vietnam under the Economics of Sanitation Initiative (ESI).* Jakarta.

———. 2010a. *Climate Change Impacts and Adaptation in Vietnam: Agriculture and Water. Economics of Adaptation to Climate Change.* Final report.

———. 2010b. *Sustaining Water for All in a Changing Climate. World Bank Group Implementation Progress Report of the Water Resources Sector Strategy.* Washington, DC.

CHƯƠNG 4

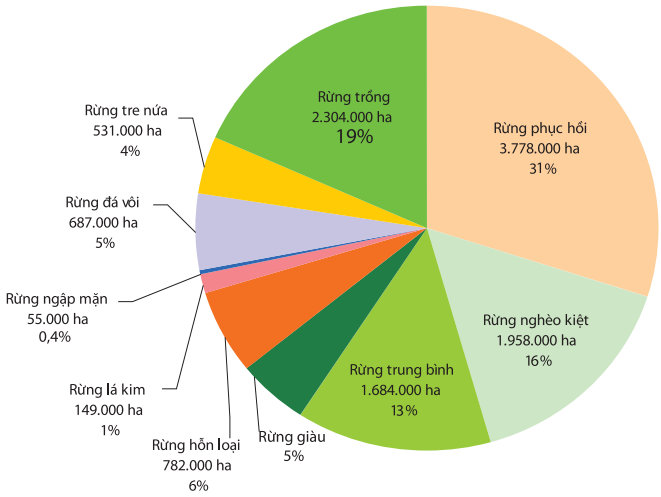
QUẢN LÝ RỪNG

Bức tranh cảnh quan rừng ở Việt Nam đã biến đổi rất nhiều theo thời gian: tình trạng khai thác quá mức và chuyển đổi đất rừng sang các mục đích sử dụng khác khiến cho tài nguyên rừng bị "ăn mòn" và đa dạng sinh học rừng trở nên cạn kiệt. Sau gần hai thập kỷ thực hiện các chương trình trồng rừng, tình trạng suy giảm độ che phủ rừng đã được văn hồi, nhưng các cánh rừng tự nhiên vẫn không ngừng suy thoái. Và mặc dù khoa học liên tiếp ghi nhận các loài động thực vật mới được phát hiện nhưng số lượng các loài bị nguy cấp vẫn không ngừng gia tăng.

Sự phân cấp trong ngành lâm nghiệp đã đem lại cho người dân địa phương nhiều quyền liên quan đến sử dụng và quản lý rừng. Tuy nhiên, tỷ lệ nghèo ở các vùng có rừng vẫn còn cao, nhất là với các dân tộc thiểu số sống ở các khu vực trung du, miền núi xa xôi hẻo lánh. Đóng góp về kinh tế của ngành lâm nghiệp vào GDP còn thấp, nhưng mức độ này có lẽ sẽ cao hơn nhiều nếu tính đến các dịch vụ môi trường. Sự tăng trưởng mạnh mẽ của ngành công nghiệp gỗ đã đem lại nhiều lợi ích kinh tế, nhưng chính nhu cầu về gỗ lại là động cơ thúc đẩy các hoạt động buôn bán gỗ lậu, và trở thành mối đe dọa đối với các cánh rừng trong khu vực cũng như tương lai của ngành công nghiệp gỗ.

Để giải quyết những vấn đề này, chương 4 sẽ mô tả khái quát một loạt các cải cách có tính chất toàn diện, bao gồm phân cấp hiệu quả hơn cho các bên tư nhân để bảo vệ và phát triển rừng, cùng với đó là các cơ chế ưu đãi khuyến khích quản lý bền vững; tăng cường thực thi pháp luật và cơ chế quản trị trong lĩnh vực lâm nghiệp để cải thiện công bằng xã hội và tính bền vững môi trường; đồng thời thiết lập các hệ thống thông tin và quản lý rừng nhằm tạo cơ sở vững chắc cho việc xây dựng chính sách, lập kế hoạch, và quản lý đa mục đích. Những cải cách nói trên không chỉ cần thiết để đạt được hiệu quả trong sử dụng rừng, tăng cường công bằng xã hội và tính bền vững môi trường, mà còn giúp giải quyết nhiều điều kiện cần thiết để tận dụng được các luồng vốn quốc tế cho các dịch vụ hấp thu các-bon trong tương lai.

Hình 4.1. Diện tích rừng, theo phân loại rừng năm 2005



Nguồn: Bộ NN&PTNT, 2008.

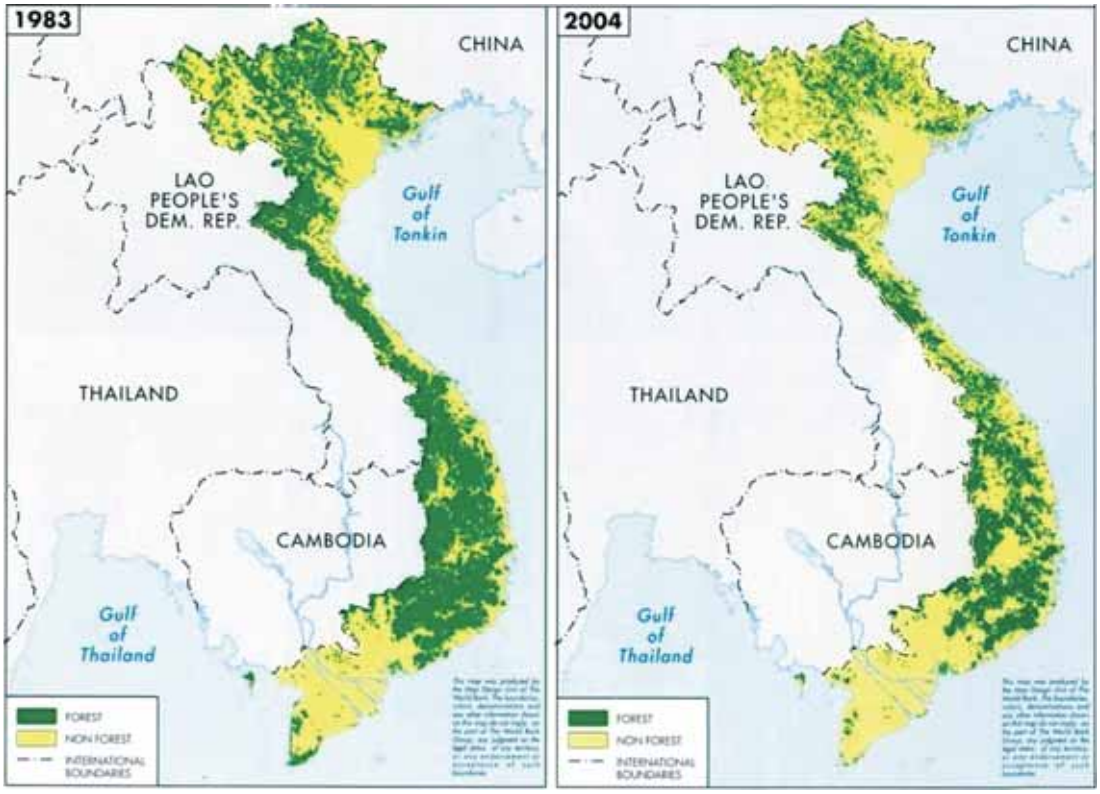
Việt Nam có khoảng 16 triệu héc-ta (ha) đất được xác định chính thức là đất rừng, trong đó khoảng 13 triệu ha đất có rừng bao phủ.[117] Phần còn lại là đất trống và đồi núi trọc.[118] Trong tổng diện tích đất có rừng, khoảng 10 triệu ha được phân loại là rừng tự nhiên (mặc dù có cấu trúc hỗn loài) và gần 3 triệu ha là rừng trồng.[119] (Xem Hình 4.1.)[120]

Đất rừng được quản lý theo một trong ba nhóm chức năng: rừng đặc dụng (SUF) với diện tích xấp xỉ 2 triệu ha, rừng phòng hộ - khoảng gần 5 triệu ha, và rừng sản xuất - khoảng 6 triệu ha.[121] Điều kiện địa hình và khí hậu phức tạp của Việt Nam là lý do dẫn đến sự đa dạng của rừng tự nhiên, phân bố từ độ cao bằng mực nước biển đến độ cao hơn 3.000 mét, bao gồm rừng lá rộng thường xanh và bán thường xanh, rừng nửa rụng lá và rừng rụng lá mùa khô, rừng lá kim thường xanh hỗn loài, và rừng ngập mặn.

Cảnh quan rừng đã thay đổi nhiều theo thời gian. (Xem Hình 4.2.) Một vài thập kỷ khai thác thâm canh và chuyển đổi mục đích sử dụng đã khiến độ che phủ rừng giảm từ 43% năm 1943 xuống khoảng 27% vào năm 1990, nhưng sau đó lại tăng lên gần 40% trong năm 2009. Việc mất rừng ngập mặn đã và vẫn đặc biệt nghiêm trọng, từ 400.000 ha năm 1943 giảm xuống còn chưa đến 60.000 ha trong năm 2008.[122]

Năm 1992, chính phủ bắt đầu triển khai một loạt các chương trình trồng rừng đầy tham vọng nhằm "phủ xanh đất trống đồi trọc"[123] đồng thời bảo vệ và làm giàu các cánh rừng còn tồn tại.[124] Các khu rừng được trồng chủ yếu bằng các loài cây ngoại lai và sinh trưởng nhanh, và rừng tự nhiên được bảo vệ để tái sinh, nhờ đó độ che phủ rừng đã tăng lên xấp xỉ 40%.[125] Lâm phận hiện nay gồm có rừng tự nhiên (được phân loại theo

Hình 4.2. Độ che phủ rừng ở Việt Nam năm 1983 và năm 2004



Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2005.

thành phần các loài, cấu trúc và chất lượng rừng) (xem Hình 4.1.) và rừng trồng có giá trị đa dạng sinh học thấp.[126] Mặc dù có sự gia tăng về diện tích nhưng suy thoái rừng vẫn tiếp tục tăng, nhất là ở các khu rừng tự nhiên.

Viễn cảnh thể chế

Viễn cảnh chính sách

Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội 2001–2010 của Việt Nam[127] đã đặt ra một số mục tiêu phát triển cho ngành lâm nghiệp, cụ thể là: tăng độ che phủ rừng nói chung lên 43%, hoàn thành việc giao đất giao rừng nhằm xã hội hóa phát triển lâm nghiệp và thúc đẩy sinh kế dựa vào lâm nghiệp, ổn định tập quán canh tác, ngăn ngừa phá rừng và đốt rừng, cũng như đẩy nhanh tiến độ trồng rừng thương mại để cung cấp nguyên liệu cho các ngành sản xuất trong nước và xuất khẩu. Các mục tiêu này đã được cụ thể hóa trong 5 chương trình của Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam 2006–2020,[128] với các mục tiêu đầy tham vọng để phát triển và quản lý rừng cũng như cải cách chính sách và thể chế. Chi phí ước tính để đạt được các mục tiêu này là 400 triệu USD mỗi năm trong suốt 14 năm thực hiện Chiến lược. Tuy nhiên, mức đầu tư hiện nay từ các nguồn của nhà nước và tư nhân mới đạt khoảng 50–60 triệu USD mỗi năm.[129] Nhận thức được sự thiếu hụt này, Chiến lược đã đưa ra những cách tiếp cận dựa vào thị trường để tìm nguồn tài chính cho ngành – ví dụ như tăng cường các cơ chế ưu đãi khuyến khích và tạo môi trường thuận lợi cho các bên tư nhân.

Kể từ năm 1998, chính sách đầu tư lâm nghiệp chủ yếu của chính phủ là Chương trình trồng 5 triệu ha rừng (còn gọi là Chương trình 661).[130] Chương trình đã đem lại những kết quả khác nhau cho những chỉ tiêu đầy tham vọng đặt ra lúc đầu.[131] Về cơ bản, mặc dầu chương trình đã đạt được phần lớn chỉ tiêu về rừng phòng hộ (3 triệu ha), nhưng lại không thực hiện được chỉ tiêu về rừng sản xuất (2 triệu ha).[132] Ngoài ra, các quy định thiếu chặt chẽ về quy hoạch, lập kế hoạch ngân sách và kiểm soát đã tạo ra nhiều cơ hội cho các hành vi gian lận và tham nhũng ở nhiều cấp.[133] Sau đó, vào năm 2007, chương trình đã được sửa đổi dựa trên kết quả của một đánh giá toàn quốc[134] và một Chính sách mới về Phát triển rừng sản xuất[135] đã được triển khai để trợ cấp cho các hoạt động trồng cây lấy gỗ và hỗ trợ cơ sở hạ tầng lâm nghiệp và dịch vụ khuyến lâm.

Tổng cục Lâm nghiệp mới được thành lập thuộc Bộ NN&PTNT có trách nhiệm xây dựng các chính sách lâm nghiệp và hướng dẫn, giám sát thực hiện. Các cơ quan chủ quản ở cấp tỉnh và huyện chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng. Tuy vậy, các nỗ lực phân cấp trong ngành vẫn chủ yếu mang tính hình thức.[136] Hơn nữa, việc xây dựng một chính sách lâm nghiệp hiệu quả lại gặp nhiều trở ngại do thiếu số liệu nhất quán và có chất lượng tốt.[137]

Viễn cảnh kinh tế

Năm 2005, ngành lâm nghiệp chỉ đóng góp 1% vào tổng sản phẩm quốc nội (GDP).[138] Nhưng con số này chưa bao gồm chế biến lâm sản và tiêu thụ lâm sản không được ghi chép chính thức. Ngoài ra, các hàng hóa công cộng chẳng hạn như các dịch vụ môi trường cũng đem lại một giá trị mà theo những ước tính sơ bộ, có thể lớn gấp vài lần giá trị nguồn gỗ tạo tác – nếu tính đến các giá trị của rừng tự nhiên về bảo vệ đất, điều tiết nước, và hấp thu các-bon.[139] Hơn nữa, các nhà nghiên cứu cho rằng, giá trị trung bình của các loại lâm sản phi gỗ từ rừng tự nhiên ở Việt Nam có thể lên đến khoảng 2 triệu đồng một ha[140] (nghĩa là tổng cộng khoảng 1 tỷ USD).

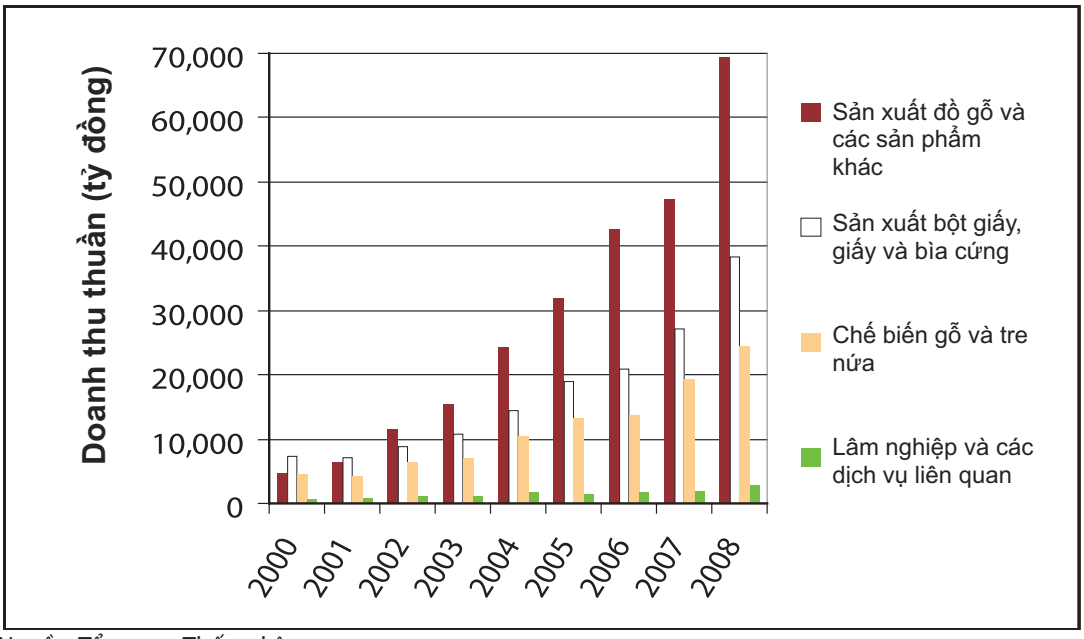
Lâm nghiệp chiếm 20-25% chi tiêu công của toàn ngành nông/lâm nghiệp, nhưng chỉ đóng góp có 4% sản lượng của ngành.[141] Mặc dù vậy, con số này chưa phản ánh giá trị đầy đủ của các dịch vụ rừng, và một phần lớn vốn đầu tư trong Chương trình 661 là dành cho lâm nghiệp phi thương mại, nghĩa là cho mục đích bảo vệ và bảo tồn. Ngoài ra, các đầu tư cho lâm nghiệp phải mất một thời gian dài, khoảng 5 – 15 năm (hoặc lâu hơn), mới có thể đem lại lợi ích, tùy theo loài cây được trồng và mục tiêu sản xuất.

Lâm nghiệp Việt Nam có tiềm năng để cải thiện năng suất của ngành: sản lượng rừng trồng trung bình hiện tại là 4–12 m3/ha/năm, chỉ bằng một nửa, thậm chí chưa bằng một nửa, tiềm năng thực sự của rừng.[142] Khoảng 3 triệu ha đất rừng hiện vẫn còn để trống, và người dân địa phương thường không có đủ các nguồn lực cần thiết để đưa đất vào sản xuất;[143] các cánh rừng sản xuất tự nhiên hoặc bị đóng cửa không cho thu hoạch hoặc chỉ được khai thác theo hệ thống hạn ngạch, làm mất động cơ thúc đẩy quản lý rừng bền vững.

Sản xuất gỗ thường lấn át các mối quan tâm khác, vì giá trị mà nó tạo ra dễ định lượng hơn so với các chức năng bảo vệ môi trường hay bảo tồn đa dạng sinh học. Nhưng hiện tại đã xuất hiện một thị trường mới, đó là thị trường cho các dịch vụ hệ sinh thái, cùng với nó là các thí điểm của nhà nước về chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES), và thí điểm của tư nhân về bảo vệ rừng từ nguồn tài chính các-bon.[144] Những nỗ lực này đã được tăng cường nhờ việc ban hành một Nghị định về chính sách PFES.[145] Nghị định này xác định các bên tham gia thị trường và đặt ra những quy tắc để xác định các khoản chi trả và cơ chế thể chế để xử lý các giao dịch. Tuy nhiên, còn phải khắc phục những yếu kém trong thực thi pháp luật trong lâm nghiệp, quản trị và giám sát, thì các thí điểm này mới có thể thực hiện đầy đủ tiềm năng và đảm bảo duy trì rừng cũng như bảo vệ đa dạng sinh học rừng.

Ngành chế biến gỗ của Việt Nam đã tăng trưởng nhanh chóng[146] (xem Hình 4.3), đạt kim ngạch xuất khẩu 2,8 tỷ USD vào năm 2008.[147] Ngành này được hưởng các lợi thế cạnh tranh với vai trò là ngành sản xuất trung gian, một bộ phận của ngành đồ gỗ toàn cầu có tính chất đặc trưng là biên lợi nhuận thấp do cạnh tranh dữ dội về chi phí thấp và tiếp cận gián tiếp đến thị trường.[148] Một số doanh nghiệp hiện đang nâng cấp theo hướng tự thiết kế sản xuất, nhưng vẫn còn nhiều việc phải làm nếu Việt Nam muốn xây dựng một ngành chế biến gỗ bền vững có khả năng cạnh tranh trên thị trường quốc tế.[149] Thách thức đối

Hình 4.3. Doanh thu của các doanh nghiệp trong ngành lâm nghiệp, phân theo loại hình hoạt động



Nguồn: Tổng cục Thống kê

với ngành bột giấy và sản xuất giấy còn lớn hơn nữa, vì hiện tại giấy nhập khẩu từ In-đô-nê-xia rẻ hơn so với giấy do các nhà máy hiệu quả nhất ở Việt Nam sản xuất.[150]

Nếu cộng thêm đầu ra từ các sản phẩm liên quan đến gỗ thì tổng mức đóng góp của ngành lâm nghiệp vào GDP sẽ đạt trên 5%.[151] Đây là thành tích đáng chú ý đối với một ngành đang phải nhập khẩu đến 80% nguyên liệu thô.[152] Ngành chế biến gỗ vẫn đang phải vật lộn để tìm nguồn cung ứng trong nước: đầu tư tư nhân cho trồng rừng lấy gỗ còn nhiều khó khăn,[153] và những hộ dân được giao đất còn ngần ngại chưa muốn trồng gỗ nguyên liệu xẻ, chủ yếu họ vẫn sản xuất nhiều sản phẩm vào các thời điểm khác nhau.[154]

Trong số 2.500 doanh nghiệp chế biến gỗ tại Việt Nam, khoảng 500 doanh nghiệp đã xuất khẩu được sản phẩm ra nước ngoài.[155] Tuy nhiên, chỉ có khoảng 200 doanh nghiệp trong số này được Hội đồng Quản lý Rừng (FSC) cấp chứng nhận Quy trình truy xuất nguồn gốc sản phẩm (CoC),[156] điều này cho thấy mức độ sử dụng gỗ nhập khẩu khá lớn (đặc biệt là gỗ keo và bạch đàn) từ các cánh rừng trồng được quản lý tốt.[157]

Nhu cầu thị trường lớn của ngành chế biến gỗ đối với nguyên liệu thô giá rẻ là yếu tố thúc đẩy hoạt động buôn gỗ lậu từ các nguồn trong nước cũng như nước ngoài (trong đó được nói đến nhiều nhất là gỗ nhập lậu từ Lào và Cam-pu-chia),[158] và những yếu kém trong thực thi pháp luật và quản trị nhà nước trong lĩnh vực lâm

Hộp 4.1. Các quy tắc mới về xuất khẩu hàng hóa liên quan đến gỗ: Thỏa thuận Hợp tác với Liên minh châu Âu (EU) và Đạo luật Lacey của Hoa Kỳ

Tháng 7/2010, Nghị viện châu Âu đã phê duyệt Quy chế Gỗ của EU (trước đây gọi là Quy định Soát xét Toàn diện Nguồn gốc gỗ). Quy chế này yêu cầu các doanh nghiệp buôn bán gỗ xẻ phải thực hiện "soát xét toàn diện" khi bán gỗ vào thị trường EU, đồng thời nghiêm cấm việc bán gỗ khai thác trái phép trong lãnh thổ EU. Dự kiến quy chế này sẽ được áp dụng tại tất cả các nước thành viên EU vào năm 2013.

Gỗ từ các nước đối tác FLEGT (Thực thi Luật Lâm nghiệp và Thương mại) sẽ được kiểm tra để đảm bảo đáp ứng các yêu cầu của Quy chế Gỗ: các Hiệp định Hợp tác Tự nguyện (VPA) thuộc FLEGT với các nước nói trên sẽ đưa ra những thủ tục nhằm đảm bảo rằng chỉ có các sản phẩm gỗ có nguồn gốc từ gỗ khai thác hợp pháp mới được buôn bán trên thị trường EU. Tháng 8/2010, EU và Việt Nam đã thống nhất xúc tiến đàm phán về một Hiệp định Hợp tác Tự nguyện (VPA) FLEGT giữa hai bên. Việc thực hiện VPA FLEGT sẽ cho phép các nhà sản xuất gỗ của Việt Nam thích ứng với các yêu cầu về tính hợp pháp của EU và sẽ cải thiện vị trí của gỗ Việt Nam trên thị trường EU.

Một yếu tố chung cho tất cả các VPA, đó là các nước sản xuất gỗ phải thiết lập các hệ thống kiểm soát đáng tin cậy nhằm xác minh rằng các sản phẩm gỗ của nước mình được sản xuất theo luật pháp quốc gia. Điều này có nghĩa là:

- Cam kết nhằm đảm bảo rằng luật lâm nghiệp được áp dụng tại nước đó có tính nhất quán, dễ hiểu, thực thi được và thúc đẩy quản lý rừng bền vững
- Phát triển các hệ thống kỹ thuật và hành chính để giám sát hoạt động khai thác gỗ và xác định và theo dõi gỗ từ điểm khai thác và điểm nhập khẩu đến điểm xuất khẩu
- Cam kết cải thiện tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong công tác quản trị rừng
- Xây dựng các chức năng kiểm soát và cân bằng (đối trọng) trong hệ thống theo dõi và cấp phép, bao gồm cả việc thực hiện một hệ thống theo dõi giám sát độc lập
- Xây dựng các thủ tục cấp phép xuất khẩu gỗ được khai thác hợp pháp.

Việt Nam là một trung tâm chế biến gỗ trong khu vực và toàn cầu. Hoa Kỳ, EU và Nhật Bản là các thị trường tiêu thụ cuối cùng của các sản phẩm gỗ từ Việt Nam, và vì thế Việt Nam rất nhạy cảm với các yêu cầu của các thị trường này về tính hợp pháp của sản phẩm. Việt Nam cũng lệ thuộc vào việc nhập khẩu gỗ nguyên liệu từ nhiều quốc gia sản xuất gỗ khác.

Tiếp theo Quy chế gỗ EU, một số quốc gia tiêu dùng khác cũng đã đưa ra các luật tương tự hoặc đang trong quá trình xây dựng pháp luật về chống buôn bán gỗ khai thác bất hợp pháp: Hoa Kỳ là nước đầu tiên tiến hành biện pháp này bằng cách sửa đổi Đạo luật Lacey trong năm 2008, theo đó việc nhập khẩu, buôn bán hoặc vận chuyển gỗ và sản phẩm gỗ khai thác bất hợp pháp bị coi là các hành vi bất hợp pháp. Đạo luật Lacey quy định chính phủ Hoa Kỳ có trách nhiệm dẫn chứng về tính bất hợp pháp của sản phẩm, và bao quát tất cả các loại sản phẩm liên quan đến gỗ (kể cả giấy, bột giấy và đồ gỗ nội thất). Đạo luật sửa đổi bao gồm cả yêu cầu khai báo nhập khẩu về các thông tin như:

- Tên khoa học của loài thực vật (bao gồm tên loài và giống cây) có trong hàng hóa nhập khẩu
- Giá trị hàng hóa nhập khẩu và số lượng, bao gồm cả đơn vị đo, của loài thực vật
- Tên quốc gia nơi khai thác loài thực vật đó

Nếu người sản xuất hoặc nước chế biến, ví dụ như Việt Nam, không có sẵn những thông tin này để khai báo, sản phẩm sẽ không được phép vào thị trường Hoa Kỳ.

Ngoài ra, Ô-xtrây-lia cũng đang trong quá trình xây dựng luật về chống buôn bán gỗ khai thác trái phép, trong khi đó Thụy Sĩ đang bắt đầu áp dụng mẫu tờ khai nhập khẩu mới. Ngày càng có nhiều nước phát triển các chính sách mua sắm công nhằm mục đích tránh sử dụng gỗ bị khai thác bất hợp pháp trong các dự án đầu tư công.

Nguồn: Ủy ban châu Âu 2007, EFI 2008, 2009, Liên minh châu Âu 2010, và ITTO 2010

nghiệp càng tạo điều kiện cho hoạt động buôn gỗ lậu phát triển mạnh hơn.[159] Các quy định mới cấm gỗ nguyên liệu xẻ và sản phẩm gỗ có nguồn gốc bất hợp pháp được áp dụng ở các thị trường xuất khẩu chính của Việt Nam (cụ thể là Đạo luật Lacey ở Hoa Kỳ và Quy định Soát xét toàn diện nguồn gốc gỗ của Liên minh châu Âu) sắp tới sẽ gây tác động lớn, nếu chính phủ và ngành chế biến gỗ không có hành động thích hợp, ví dụ như thiết lập các hệ thống và cơ chế kiểm soát cần thiết để ký kết Hiệp định Hợp tác Tự nguyện mà hiện tại chính phủ đã bắt đầu quá trình đàm phán với Liên minh châu Âu (xem Hộp 4.1).

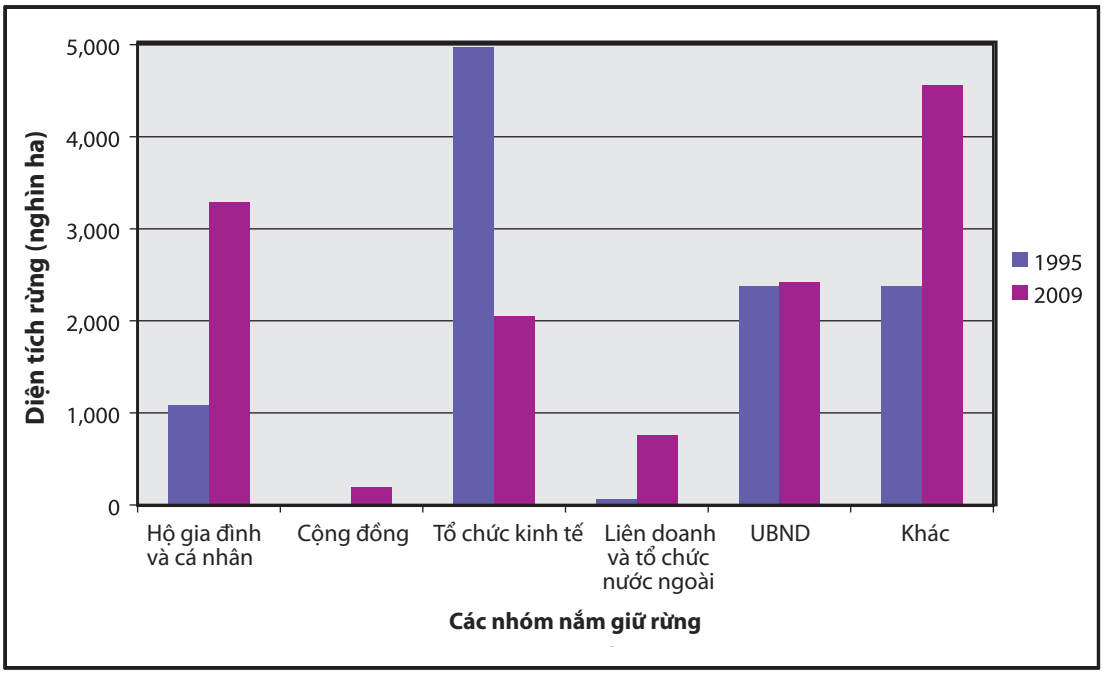
Viễn cảnh xã hội

Ước tính có khoảng 25 triệu người hiện đang sinh sống trong rừng hoặc gần rừng, trong đó có nhiều nhóm dân tộc thiểu số tại các vùng núi và vùng sâu vùng xa nơi vẫn còn tỷ lệ nghèo cao. So với những người không nghèo, người nghèo thường lệ thuộc nhiều hơn vào tài nguyên rừng để đáp ứng các nhu cầu cơ bản của cuộc sống, "bù đắp khoảng cách thu nhập" những lúc nông nhàn, và để có một "hệ thống an sinh" trong các trường hợp cấp bách.[160] Mặc dù Việt Nam đã đạt được những thành tích lớn về xóa đói giảm nghèo ở quy mô toàn quốc, nhưng tỷ lệ nghèo vẫn còn cao ở những vùng có rừng tự nhiên, nhất là các vùng núi xa xôi, hẻo lánh.[161] Đóng góp của ngành lâm nghiệp cho công cuộc xóa đói giảm nghèo không rõ ràng.[162] Mặc dù chương trình 661 đã bỏ ra nhiều khoản đầu tư lớn, nhưng các bằng chứng hiện tại cho thấy, chương trình chỉ tạo ra tác động trực tiếp rất nhỏ đến thu nhập của người nghèo.[163]

Các quy định pháp luật nói chung và pháp luật lâm nghiệp nói riêng mới được ban hành khi bắt đầu Đổi Mới đã dẫn đến sự phân cấp và giao

quyền quản lý và sử dụng rừng cho các đối tượng ngoài nhà nước.[164] (Xem Hình 4.4) Kể từ đó, diện tích đất rừng được giao cho người dân địa phương đã tăng từ chỗ gần như bằng 0 lên 3,5 triệu ha trong năm 2006.[165] Tuy nhiên, việc giao đất giao rừng thường là một quy trình từ trên xuống,[166] và do đó, kết quả thường bị ảnh hưởng bởi sự phân bổ thiếu hiệu quả và thiếu công bằng[167] các khu đất hầu như đã suy thoái hoặc đất trống đồi trọc.[168] Tình trạng này càng trầm trọng hơn nếu thiếu các thể chế địa phương, nơi mà lẽ ra người dân có thể chia sẻ thông tin và những lo ngại của mình,[169] và nếu thiếu điều kiện tiếp cận cũng như hiểu biết về các chính sách và quy định pháp luật. [170]

Hình 4.4. Thay đổi trong cơ cấu nắm giữ đất rừng tại Việt Nam, từ năm 1995 đến 2009[171]



Nguồn : Nguyễn Bá Ngãi và cộng sự 2009; Nguyễn Bá Ngãi, thư trao đổi riêng, 2010.

Sau mười năm triển khai thí điểm quản lý rừng cộng đồng (CFM), luật lâm nghiệp được sửa đổi vào năm 2004 và quy định giao rừng cho cộng đồng. Tuy nhiên CFM vẫn còn là một quá trình thí điểm, trong đó chỉ có một số ít khu vực chủ yếu gồm đất rừng kém chất lượng được giao cho các dự án có tài trợ nước ngoài tại một số tỉnh được chọn.[172] CFM vẫn chưa trở thành một sáng kiến được lồng ghép một cách chủ động. Tuy nhiên đây là một mô hình có thể triển khai để thực hiện Giảm phát thải do Mất rừng và Suy thoái rừng Cùng với Bảo tồn (REDD+)[173] một cách phù hợp với các hoạt động bảo tồn ở cấp thôn bản và xã, và do đó nhận được sự hỗ trợ thúc đẩy của Bộ NN&PTNT và các nhà tài trợ.[174]

Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam 2006 - 2020 (VFDS) đang tìm cách thúc đẩy xã hội hoá ngành lâm nghiệp, khuyến khích các tổ chức ngoài nhà nước thuê đất và tiếp cận nguồn lực. Tuy nhiên, hầu hết đất rừng, đặc biệt là các khu rừng tốt nhất, vẫn nằm trong sự kiểm soát của nhà nước, khiến cho người dân địa phương ở vào thế bất lợi do không có cơ hội để đồng quản lý và

không có cơ chế chia sẻ lợi ích rõ ràng – tình trạng này đang bắt đầu được giải quyết thông qua việc soạn thảo một quyết định về thí điểm các cơ chế nói trên.

Việc cải cách các lâm trường quốc doanh (SFE) mới chỉ giúp giải phóng một diện tích khá nhỏ đất rừng để giao cho các hộ gia đình.[175] Quá trình này bắt đầu vào năm 1999 nhưng diễn biến rất chậm, điều này phản ánh tính chất phức tạp bên trong và sự cố hữu. Mặc dù các lâm trường quốc doanh (SFE) đã được chuyển đổi thành công ty lâm nghiệp nhà nước (SFC), được thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp,[176] nhưng trong số đó vẫn còn nhiều doanh nghiệp lệ thuộc vào trợ cấp và kinh phí từ Chương trình 661 để tồn tại.[177] Cần có những mô hình kinh doanh đã được kiểm chứng để tái cơ cấu các công ty lâm nghiệp nhà nước nhằm quản lý rừng và các lợi ích từ rừng một cách bền vững cho các nền kinh tế ở quy mô địa phương và quy mô lớn hơn.

Viễn cảnh đa dạng sinh học

Năm 1992, Trung tâm Giám sát Bảo tồn Thế giới đánh giá Việt Nam là một trong 16 quốc gia có mức đa dạng sinh học cao nhất thế giới.[178] (Xem Bảng 4.1.) Đây là nơi mà các nhà khoa học liên tục phát hiện ra các loài mới trong suốt hơn 20 năm qua.[179] Tuy nhiên, số lượng các loài bị nguy cấp ngày càng tăng. Hiện tại đã có hơn 300 loài thực vật bị nguy cấp, với quần thể suy giảm chủ yếu là do phá rừng và du canh,[180] và khoảng 400 loài động vật bị đe dọa, chủ yếu là do mất môi trường sống và hoạt động săn bắn của con người.[181]

Diện tích rừng tự nhiên có mức độ đa dạng sinh học cao ở Việt Nam đã giảm đáng kể. Chỉ còn lại

Bảng 4.1. Số lượng loài và tình trạng bị đe dọa của các loài tại Việt Nam, năm 2005

Phân loại học	Số lượng loài ở Việt Nam [182]	% số loài trên toàn cầu được tìm thấy ở Việt Nam	NSố lượng loài bị đe dọa ở cấp quốc gia[183]	Số lượng loài bị đe dọa ở cấp toàn cầu[184]
Động vật có vú	310	8	78	46
Chim	840	9	83	41
Bò sát	286	5	43	27
Lưỡng cư	162	4	11	15
Cá	3,170	11	72	27
Động vật ko xương sống			72	Không đánh giá
Thực vật	14,000	6	309	148
Nấm			7	Không đánh giá
Tảo			9	Không đánh giá

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2005.

Hộp 4.2. Các trách nhiệm quản lý khu bảo tồn

Trách nhiệm đối với các khu bảo tồn được phân chia giữa nhiều cơ quan khác nhau. Bộ NN&PTNT và Sở NN&PTNT các tỉnh chịu trách nhiệm về tất cả các khu rừng đặc dụng, Cục Bảo vệ Môi trường thuộc Bộ TN&MT chịu trách nhiệm về vùng đất ngập nước theo công ước Ramsar.

Trong Bộ NN&PTNT, Tổng cục Lâm nghiệp chịu trách nhiệm quản lý chung đối với hệ thống khu bảo tồn gồm các rừng đặc dụng, và trực tiếp quản lý sáu vườn quốc gia. Các tỉnh quản lý các vườn quốc gia còn lại, cùng với tất cả các khu bảo tồn thiên nhiên và các địa điểm văn hóa – lịch sử – môi trường. Các cơ quan cấp tỉnh chịu trách nhiệm quản lý những khu vực nói trên gồm có Sở NN&PTNT, Sở KHCN&MT, Chi cục Kiểm lâm, Sở Thủy sản, và Sở Văn hoá Thông tin; cơ cấu tổ chức có thể khác nhau tùy theo loại rừng đặc dụng và tùy theo từng tỉnh.

Ban quản lý Rừng Đặc dụng chỉ có thẩm quyền trong một vườn quốc gia hoặc một khu bảo tồn. Trong vùng đệm, các quyết định quản lý là thẩm quyền của các UBND xã/huyện, các công ty lâm nghiệp quốc doanh, Sở NN&PTNT và Sở Địa chính.

khoảng 0,5 triệu ha rừng nguyên sinh nằm rải rác ở Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và Bắc Trung Bộ - và hầu hết các rừng ngập mặn nguyên sinh đã biến mất.[185] Việt Nam có 128 khu rừng đặc dụng (SUF) tạo ra hệ thống khu bảo tồn của cả nước.[186] Hầu hết là những khu rừng nhỏ và nằm phân tán, một số còn bao gồm các vùng canh tác nông nghiệp và khu dân cư. Phần lớn các loài chim đẹp và động vật có vú lớn đã biến mất. Nhiều khu rừng không ngừng bị suy giảm không phải về phạm vi mà về chất lượng môi trường sống, và việc phát triển cơ sở hạ tầng lan tràn không hạn chế trong các khu vực có rừng càng gia tăng nguy cơ đe dọa sự tồn tại lâu dài của chúng.[187]

Hệ thống các khu bảo tồn có tính chất phân tán và manh mún về vị trí tự nhiên và hành chính. (Xem Hộp 4.2). Sự phân tán trong vị trí tự nhiên gây khó khăn cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học và làm tăng chi phí quản lý trên mỗi hecta,[188] còn sự manh mún trong ranh giới hành chính làm giảm thẩm quyền và tính hiệu quả trong công tác quản lý, vì trách nhiệm bị phân chia giữa nhiều bộ ngành và nhiều cấp quản lý hành chính. Cần có một hệ thống bảo tồn thống nhất hơn để ngăn ngừa nguy cơ ngày càng có nhiều khu rừng đặc dụng trở thành khu bảo tồn trên giấy.[189]

Mặc dù được cấp kinh phí khá cao (ít nhất là đối với các vườn quốc gia do trung ương quản lý) nhưng các khu rừng đặc dụng vẫn phải đối mặt với những vấn đề lớn về tài chính, dẫn đến những bất cập nghiêm trọng trong công tác quản lý.[190] Những bất cập này càng nghiêm trọng hơn do các vấn đề thể chế[191] và sự phối hợp liên ngành hạn chế.[192] Sự tham gia của cộng đồng địa phương chủ yếu thông qua hình thức giao khoán bảo vệ rừng – một cơ chế để đền bù (ở mức độ nhất định) cho tổn thất về việc mất khả năng tiếp cận, chứ chưa phải là cơ chế để khuyến khích quản lý rừng.[193] Tại các khu rừng đặc dụng hiện chưa tồn tại cơ chế đồng quản lý – nghĩa là cơ chế mà trong đó ban quản lý và người dân địa phương cùng chia sẻ các chức năng, lợi ích, thẩm quyền và trách nhiệm quản lý.

Hệ thống pháp lý của Việt Nam đã kết hợp nhiều nguyên tắc được chấp nhận trên toàn cầu về quản lý môi trường bền vững, và đây là một trong số ít quốc gia trên thế giới đã có luật đa dạng sinh học. Nhưng trên thực tế, các quy định này ít khi được xem xét trong các quyết định về quy hoạch sử dụng đất và cơ sở hạ tầng. Ngoài ra, hiệu quả thực thi pháp luật cũng bị cản trở bởi sự hợp tác lỏng lẻo giữa các cơ quan và các khiếm khuyết trong việc diễn giải và áp dụng các quy định.

Các vấn đề quan trọng trong ngành lâm nghiệp

Những nguyên nhân chính trực tiếp gây ra tình trạng mất rừng gồm có chuyển đổi đất rừng thành đất canh tác nông nghiệp và phát triển cơ sở hạ tầng. Khai thác gỗ trái phép và khai thác quá mức, cùng với cháy rừng là những nguyên nhân chủ yếu gây ra suy thoái rừng và thường là dấu hiệu báo trước tình trạng mất rừng. Các nguyên nhân gián tiếp hoặc nguyên nhân gốc rễ dẫn đến mất rừng gồm có tốc độ và loại hình tăng trưởng kinh tế, những thay đổi của thị trường, và các vấn đề bao quát hơn như quản trị và chính sách.[194]

Các động lực toàn cầu thúc đẩy sự thay đổi trong ngành lâm nghiệp gồm có những thay đổi nhu cầu của thị trường quốc tế đối với hàng hoá và dịch vụ lâm nghiệp, trong đó có giảm thiểu biến đổi khí hậu, với khả năng đem lại các tác động bất lợi cũng như có lợi:

- REDD + (xem Hộp 4.3.) là một cơ chế khuyến khích thay đổi cách thức sử dụng tài nguyên rừng – hạn chế phát thải khí các-bon thông qua việc trả tiền cho các hành động ngăn chặn mất rừng hoặc suy thoái rừng – nhưng cũng có những lo ngại cho rằng cơ chế này có thể làm suy yếu các quyền sử dụng và quản lý rừng của những cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng.
- Những người buôn bán gỗ có trách nhiệm đang hoạt động tích cực để phát triển chuỗi cung ứng và cải cách quản lý rừng, trong khi những người khác lại thúc đẩy hoạt động khai thác gỗ trái phép.

Việt Nam có tiềm năng tốt để phát triển trồng rừng, có cơ hội để quản lý rừng tự nhiên một cách hiệu quả, và có cơ sở để phát triển một ngành chế biến gỗ năng động. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động và tính bền vững trong toàn ngành đang bị hạn chế bởi năng suất rừng trồng thấp, các cơ chế khuyến khích và hỗ trợ chưa đủ mạnh để đưa đất được giao vào sản xuất. Quá trình phân cấp được thúc đẩy bởi quy hoạch định lượng theo định hướng chỉ tiêu, và ít chú ý tới chất lượng của quá trình, trong khi chất lượng mới là yếu tố có thể tăng cường công bằng xã hội thông qua quy hoạch sử dụng đất rừng hợp lý, một quy trình ra quyết định và giao đất giao rừng dân chủ và minh bạch hơn, đồng thời cung cấp các dịch vụ và hỗ trợ cho các hộ dân mới được giao đất giao rừng.

Cho đến nay, phát triển rừng ở Việt Nam thường tập trung vào việc đạt được các chỉ tiêu do trung

Hộp 4.3. Chương trình quốc gia về REDD+

ITheo Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC), một cam kết đã được đưa ra vào năm 2005 nhằm coi các cánh rừng hiện có như một biện pháp giảm thiểu. Hội nghị lần thứ 13 của các Bên tham gia UNFCCC đã thông qua một quyết định, trong đó kêu gọi các Bên xây dựng các đề xuất về việc thiết lập một cơ chế để giảm phát thải do mất rừng ở các nước đang phát triển. Theo thời gian, cơ chế này đã phát triển và gồm có năm hoạt động hợp lệ, với tên gọi hiện nay là Giảm phát thải từ Mất rừng và Suy thoái rừng ở Các nước đang phát triển; và có vai trò của Bảo tồn, Quản lý Rừng Bền vững và Tăng cường Trữ lượng Các-bon rừng ở Các nước đang phát triển (REDD+).

Cơ chế REDD+ có thể trở thành một phần trong thỏa thuận khí hậu mới từ năm 2013. Đồng thời hiện đang có một số sáng kiến nhằm giúp các nước đang phát triển thiết lập chương trình quốc gia về REDD+; và Chính phủ Na Uy đang đặc biệt tích cực hỗ trợ việc xây dựng REDD+. Việt Nam là nước đầu tiên thực hiện một Chương trình quốc gia về UN-REDD (4,3 triệu USD) và là một thành viên trong nhóm quốc gia đầu tiên được chấp thuận nhận tài trợ từ Quỹ Đối tác Các-bon Rừng của Ngân hàng Thế giới (3,6 triệu USD). Bộ NN&PTNT hiện đang xây dựng Chương trình REDD quốc gia của Bộ, với sự hỗ trợ của chương trình UN-REDD.

ương đặt ra, nhất là các chỉ tiêu về trồng rừng. Quản lý bền vững đã được thí điểm nhưng chưa được thực hiện đầy đủ ở các khu rừng tự nhiên, và các khu rừng này vẫn tiếp tục bị suy thoái, làm trầm trọng thêm các mối đe dọa đối với các loài, sinh cảnh và một hệ sinh thái rừng vốn đang hoạt động tốt. Kết cuộc, Việt Nam có thể sẽ chỉ còn lại các cánh rừng keo, thông và bạch đàn – đa dạng sinh học sẽ bị tổn thất nghiêm trọng và rủi ro khí hậu ngày càng cao do thiên tai (như bão, hoả hoạn, và phá hoại của côn trùng) với các hệ thống sản xuất độc canh dễ bị tổn thương hơn.[195]

Chương trình cải cách

Các vấn đề ảnh hưởng đến ngành lâm nghiệp có mối liên quan chặt chẽ với nhau và chịu tác động bởi của các chính sách và sự kiện trong các ngành khác[196] cũng như tại các quốc gia khác.[197] Rõ ràng là quá trình cải cách chính sách cần được điều phối giữa các ngành bị ảnh hưởng và việc thực hiện cải cách cần được điều phối tốt hơn giữa các cơ quan liên quan. Dưới đây là các ưu tiên chính trong tương lai:

- Tách bạch các chức năng của khu vực tư nhân với các chức năng của nhà nước, trong đó vai trò chính của các thể chế trong ngành lâm nghiệp là tạo điều kiện thuận lợi cho các bên tư nhân thực hiện công tác quản lý rừng (xem Hộp 4.4.)
- Phân cấp thẩm quyền thực hiện và xây dựng năng lực về cung cấp dịch vụ ở các cấp địa phương
- Phân cấp các quyền sử dụng và trách nhiệm quản lý, nhằm đảm bảo rằng các nhóm dân tộc thiểu số và các cộng đồng nghèo sống lệ thuộc vào rừng có thể thu được những lợi ích thực sự khi quản lý đất rừng được giao cho họ
- Cải cách các chính sách và hệ thống quản lý rừng nhằm tạo ra các cơ chế khuyến khích phù hợp và hiệu quả cho các bên tư nhân quản lý rừng một cách bền vững[198]
- Tăng cường hiệu quả quản trị quốc gia và các cơ chế thực thi pháp luật cần thiết để củng cố tính bền vững
- Đưa vai trò của rừng vào các hoạt động giảm thiểu khí nhà kính và thích ứng với biến đổi khí hậu để phát huy đầy đủ trong các chiến lược và quá trình quy hoạch của các ngành liên quan

Hộp 4.4. Sự phát triển của các thể chế trong ngành lâm nghiệp

Trước đây, các cơ quan lâm nghiệp của chính phủ thường kết hợp nhiều chức năng của nhà nước với tư nhân. Hiện nay, những thách thức bắt nguồn từ sự cắt giảm chi tiêu công, sự gia tăng kỳ vọng của các bên liên quan, và sự gia tăng mâu thuẫn trong việc sử dụng tài nguyên rừng đang khuấy động các cơ quan nhà nước khiến họ phải suy nghĩ lại về vai trò của mình. Có thể mô tả một cách khái quát trọng tâm của sự phát triển này, đó là chuyển đổi từ việc kiểm soát rừng sang quản lý rừng và tạo điều kiện thuận lợi cho các bên khác quản lý rừng.

Trong một số trường hợp, cải cách chỉ mang tính hình thức và hạn chế, chẳng hạn như bị giới hạn ở trách nhiệm cấp bộ hoặc giới hạn ở thay đổi trong cơ cấu, thay vì thay đổi về chức năng. Các chiến lược được sử dụng thành công trong nhiều trường hợp chuyển đổi sang vai trò tạo thuận lợi gồm có:

- Tách bạch chức năng chính sách và điều tiết khỏi chức năng quản lý
- Giao việc sản xuất và chế biến gỗ cho một thực thể thương mại độc lập của chính phủ hoặc tư nhân hóa tất cả các hoạt động thương mại
- Phân quyền và phân cấp trách nhiệm quản lý cho các cấp địa phương, thường là một phần nội dung trong một chương trình phân cấp chính trị và hành chính có quy mô rộng hơn.

Nguồn: FAO 2009

- Hỗ trợ tư vấn chính sách và học hỏi từ các sáng kiến thí điểm cùng với các bên liên quan nhằm xác định một cách hiệu quả các giải pháp và cơ cấu tổ chức thực hiện.

Cải cách Quản trị và Thể chế

Cần có các thông tin đáng tin cậy và phù hợp (về phương diện phân tách thông tin, tần suất thông tin và sự minh bạch) để tạo cơ sở thích hợp cho các quyết định chính sách và nâng cao hiệu quả thực hiện. Dưới đây là một số kiến nghị nhằm cải thiện chất lượng và sự nhất quán của dữ liệu trong ngành lâm nghiệp:

- Cần phối hợp hiệu quả giữa các bộ ngành và cơ quan để phát triển một hệ thống và thống nhất các tiêu chuẩn về thu thập, đo đạc và tổng hợp dữ liệu, nhằm mục đích tạo ra các thông tin có thể so sánh được với nhau theo thời gian, không gian và vượt qua các ranh giới tổ chức.
- Cần xác lập rõ ràng các vai trò và trách nhiệm của các bộ ngành và cơ quan trong việc thu thập, tổng hợp và công bố dữ liệu, và tăng cường năng lực.
- Cần giới thiệu các công nghệ thông tin hiện đại cho công tác báo cáo, theo dõi giám sát và tổng hợp thông tin, và tạo điều kiện cho việc phân tích và phổ biến công khai thông tin.

Ngoài ra, cũng phải cải thiện các hệ thống và nâng cao năng lực kiểm kê và giám sát rừng để cung cấp cơ sở thông tin nhằm quản lý rừng bền vững (xem Hộp 4.5.), đánh giá mối liên hệ về hiệu quả hoạt động của các cơ chế chi trả PFES và REDD+, và xác định các kết quả tác động xã hội và môi trường.

Sự phối hợp liên ngành là điều kiện chủ yếu để thực thi hiệu quả pháp luật lâm nghiệp. Sự phối hợp này cần được cải thiện đáng kể nhằm xử lý tội phạm lâm nghiệp một cách hiệu quả vì đây là vấn đề cần tăng cường hợp tác tại tất cả các cấp:

- Cần có các hệ thống hợp tác giữa Bộ NN&PTNT, Bộ Tư pháp, và Tổng cục Hải quan để xác định các thay đổi cần thiết trong khuôn khổ pháp lý.

Hộp 4.5. Quản lý thông tin rừng

Bộ NN&PTNT đã triển khai nỗ lực để tích hợp các dữ liệu và thông tin về tài nguyên rừng, quản lý rừng và các hoạt động kinh tế rừng. Hệ thống Quản lý Thông tin Rừng (FOMIS) là một cố gắng ban đầu nhằm đối chiếu, tích hợp và công bố các thông tin này. Nỗ lực này đang được tăng cường nhờ sự hỗ trợ từ dự án FOMIS, nhằm cung cấp một cơ sở chuyên nghiệp hơn cho việc quản lý dữ liệu làm nền tảng cho FOMIS và tăng cường cơ hội ứng dụng trong quản lý rừng, chẳng hạn như trong việc xây dựng kế hoạch phát triển rừng của các tỉnh.

Đợt điều tra rừng quốc gia lần thứ 4 (NFI) sẽ được hoàn thành trong năm 2010. Chương trình Giám sát và Điều tra Rừng Quốc gia (NFIMP) đã xây dựng một cách tiếp cận mới để thực hiện NFI, theo đó chức năng quản lý thông tin rừng sẽ được đặt tại Bộ NN&PTNT chứ không phải tại Viện Quy hoạch và Điều tra Rừng như trước đây. Theo dự kiến, một chương trình NFIMP mới sẽ được chính phủ thông qua vào cuối năm nay.

Chương trình quốc gia về REDD đang phát triển một hệ thống Giám sát, Báo cáo và Xác minh (MRV) theo yêu cầu của UNFCCC. Hệ thống MRV sẽ thu thập dữ liệu về tài nguyên rừng từ những bên tham gia cơ chế REDD+, và từ các nguồn thứ cấp như NFI. Hệ thống MRV sẽ tạo ra các báo cáo làm cơ sở cho Việt Nam tìm kiếm nguồn tài chính để giảm phát thải và tăng cường loại bỏ phát thải. MRV sẽ được sử dụng làm "bằng chứng" chủ yếu để đánh giá hiệu quả hoạt động của hệ thống phân phối lợi ích nhằm chi trả cho các bên tham gia. Dự kiến, MRV cũng sẽ cung cấp thông tin cho các mục đích sử dụng khác, vì nó có thể trở thành cơ sở dữ liệu toàn diện nhất về tài nguyên rừng và người sử dụng tài nguyên rừng. Bộ NN&PTNT dự định tích hợp cả ba hệ thống – FOMIS, NFI và MRV – thành một nguồn thông tin duy nhất về tài nguyên rừng ở Việt Nam.

- Cần có các cách tiếp cận mới ở cấp địa phương, chẳng hạn như sửa đổi các mối quan hệ làm việc và thể chế giữa Đơn vị Kiểm lâm và các cơ quan thực thi pháp luật.
- Phối hợp liên ngành ở cấp quốc tế có thể ngăn chặn việc nhập khẩu gỗ và động vật hoang dã có nguồn gốc bất hợp pháp; cần thiết lập các hệ thống để chia sẻ dữ liệu và cùng làm việc với các cơ quan đối tác ở các nước xuất khẩu.

Để duy trì khả năng tiếp cận thị trường quốc tế cho ngành chế biến gỗ, cần phải mua gỗ hợp pháp có nguồn gốc từ các cánh rừng được quản lý tốt, dù là mua trong nước hay nhập khẩu. Do đó, chính phủ và khu vực tư nhân cần phải đặt ra những biện pháp soát xét nguồn gốc gỗ nguyên liệu một cách toàn diện. Điều này đòi hỏi phải có một định nghĩa thống nhất về gỗ hợp pháp, các hệ thống để xác minh nguồn gốc hợp pháp và sự tuân thủ, và quản lý quy trình truy xét nguồn gốc gỗ một cách hiệu quả. Ngoài ra, những nỗ lực thực thi nên tập trung vào các điểm bán lâm sản bất hợp pháp – ví dụ như xưởng cưa, xưởng chế biến gỗ, và các điểm xuất khẩu. Các yếu tố cơ bản của cách tiếp cận này đòi hỏi phải có một hệ thống cấp phép cho các doanh nghiệp chế biến và buôn bán gỗ - một yêu cầu hoàn toàn có thể thực hiện được để chứng minh tính hợp pháp của nguyên liệu thô, một cơ chế thanh tra có tính hệ thống và phối hợp giữa các cán bộ hải quan và cán bộ thực thi pháp luật lâm nghiệp đã qua đào tạo, và các chế tài pháp lý nghiêm ngặt đối với các trường hợp sở hữu gỗ phi pháp. Nên áp dụng một cách tiếp cận tương tự nhằm chống buôn bán trái phép động vật hoang dã, nghĩa là tập trung vào các chợ và nhà hàng bán các sản phẩm từ động vật hoang dã.

Một ước tính rất sơ bộ (và có thể khá dè dặt) các nguồn thu từ REDD+ dựa trên các ước tính về sự thay đổi độ che phủ rừng trong thời kỳ 2000 – 2005 dựa vào các ảnh viễn thám có độ phân giải thấp, cũng như các ước tính về mật độ các-bon của Ủy ban Liên chính phủ về Biến đổi khí hậu, cho thấy Việt Nam có thể thu được khoảng từ 80 đến 100 triệu USD mỗi năm,[199] với điều kiện quốc tế đạt được một thỏa thuận trong khuôn khổ UNFCCC.Hiện nay các bên đã sẵn sàng cho REDD và đang lên kế hoạch thực hiện các thí điểm, tuy nhiên, điều này chỉ có thể trở thành hiện thực nếu chính phủ tiến hành các bước đi nhằm đảm bảo thực hiện REDD+ một cách hiệu quả. Những bước đi cần thiết gồm có: xây dựng một chiến lược REDD+ toàn diện nhằm đạt được và duy trì giảm phát thải ở cấp địa phương, phát triển năng lực cần thiết để đo đạc và báo cáo mức giảm phát thải, và thiết lập một hệ thống phân phối lợi ích đáp ứng sự mong đợi của cộng đồng quốc tế về tính công bằng, minh bạch, tính bổ sung, hiệu quả hoạt động và trách nhiệm giải trình. (Xem Hộp 4.6.)

Để thực hiện REDD+ một cách hiệu quả, còn phải tiến hành các biện pháp đảm bảo tính lâu dài của hoạt động giữ các-bon rừng bằng cách tăng cường thực thi pháp luật về rừng và các cơ chế quản trị nhằm đảm bảo thuê rừng và bảo vệ rừng, cùng với các biện pháp giải quyết vấn đề thất thoát do nhu cầu nguyên liệu thô tạo ra tác động xấu đến các khu rừng ở các nước lân cận. Cần thiết kế các chính sách ưu đãi để trao phần thưởng thích đáng cho việc cung cấp các lợi ích phi thị trường từ rừng.

Để giới thiệu cách tiếp cận quản lý đa mục đích, các cấp huyện và xã cần phải hỗ trợ công tác quy hoạch rừng, giám sát và mở rộng rừng. Điều này đòi hỏi phải cải cách lực lượng kiểm lâm để họ trở thành một cơ quan chú trọng nhiều hơn vào hỗ trợ kỹ thuật phát triển rừng, và có thể tạo điều kiện cho sự chuyển đổi từ quản lý rừng bởi nhà nước sang quản lý rừng bởi tư nhân thông qua hành động hợp tác nhằm hỗ trợ việc thực hiện của những người nắm giữ đất rừng.

Cải cách tính hiệu quả

Cần có các giải pháp thích hợp để tích lũy đất rừng nhằm cải thiện nguồn cung nguyên liệu thô và đem lại lợi ích cho người dân địa phương. Có thể thực hiện dưới hình thức sắp xếp cho thuê để cho phép các doanh nghiệp thuê các khoảnh đất rừng từ nhiều chủ đất khác nhau; hoặc tổ chức ký hợp đồng với bên ngoài (ví dụ như cách làm của VINAFOR[200]), trong đó doanh nghiệp có thể

Hộp 4.6. Quỹ Đối tác Các-bon Rừng (FCPF) ở Việt Nam

Chương trình REDD+ là động lực thúc đẩy một quá trình cải cách quan trọng. Các phân tích tiến hành trong khuôn khổ xây dựng Đề án Chuẩn bị Sẵn sàng để trình lên Quỹ Đối tác Các-bon Rừng đã nhấn mạnh sáu kiến nghị nhằm giảm mất rừng và suy thoái rừng.

Trước hết, chương trình kêu gọi đánh giá các kế hoạch phát triển ngành hiện có của cả nước và các tỉnh để xác định những kế hoạch nào có khả năng dẫn đến tỷ lệ mất rừng cao. Thứ hai, chương trình kêu gọi đảm bảo các quyền sử dụng rừng cho các hộ gia đình, hoặc các cộng đồng, với mong đợi điều này sẽ khuyến khích họ bảo vệ diện tích rừng được giao. Thứ ba, chương trình kêu gọi sửa đổi một số chính sách, ví dụ như lệnh cấm khai thác gỗ hiện tại và hệ thống cấp giấy phép trồng rừng trên đất rừng đã bị suy thoái, bao gồm cả quy trình phân loại đất đã suy thoái. Thứ tư, chương trình khuyến cáo thực hiện tốt các Đánh giá Tác động Môi trường (EIA) có chất lượng nhằm giảm thiểu các dự án phát triển có khả năng gây ra mất rừng nghiêm trọng. Thứ năm, chương trình khuyến cáo hỗ trợ cho một số lĩnh vực nhất định, ví dụ như tăng cường thâm canh nông nghiệp, khuyến khích sản xuất các loại cây trồng có giá trị cao hơn, và đào tạo nghề để tạo các cơ hội thu nhập phi nông nghiệp. Một lĩnh vực đặc biệt quan trọng, đó là đưa ra các lựa chọn để thay thế tập quán đốt rừng làm nương. Thứ sáu, chương trình kêu gọi các cơ chế chuyển giao tài chính để tạo điều kiện cho các cộng đồng sử dụng rừng được nhận các ưu đãi thực sự và đáng tin cậy.

Nguồn: Chính phủ Việt Nam 2010b

ký hợp đồng với nông dân để họ trồng và phát triển nguyên liệu, chủ yếu để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của họ; hoặc ký hợp đồng với điều khoản có lợi hơn cho hộ sản xuất (như LASUCO đã đi tiên phong trong việc triển khai[201]), theo đó người trồng rừng cũng có thể trở thành cổ đông trong cơ sở chế biến gỗ mà họ là người cung ứng nguyên liệu. (Xem Hộp 4.7.)

Sẽ không thực tế nếu giả định rằng các nguồn cung trong nước có thể đáp ứng nhu cầu tiêu thụ gỗ ở Việt Nam.[202] Nhưng ngành chế biến gỗ có thể thúc đẩy phát triển các cánh rừng được quản lý tốt (và được cấp chứng chỉ) – đặc biệt là với rừng trồng. Thông qua xây dựng một Kế hoạch Phát triển Ngành và Sản xuất gỗ quốc gia, có thể đưa ra một kế hoạch chi tiết để tiếp tục phát triển rừng nguyên liệu và ngành chế biến gỗ một cách tổng hợp hơn. Từ đây sẽ xác định được một số lượng hạn chế các địa điểm nơi có thể phát triển các khu rừng trồng rộng lớn phù hợp với yêu cầu nguyên liệu thô. Ngoài ra, cũng cần phải tăng cường các cơ chế khuyến khích và môi trường thuận lợi nhằm khuyến khích các nhà đầu tư tư nhân huy động nguồn lực và công nghệ tốt nhất hiện có cho ngành.

Các mục tiêu chính của quá trình cải cách các SFE[203] vẫn chưa được hiện thực hóa một cách đầy đủ; hầu hết các lâm trường này chỉ thay đổi tên gọi mà không thay đổi nhiều về bản chất.[204] Do đó, cần có những cải cách mang tính cấp thiết để mở ra tiềm năng của các khu rừng này. Có thể thực hiện điều này bằng cách giao đất giao rừng cho các cộng đồng để hỗ trợ sinh kế địa phương, cho thuê rừng đối với những người sử dụng có điều kiện đầu tư thích đáng cho quản lý và bảo vệ rừng, hoặc hình thành các doanh nghiệp xã hội mới gồm các SFC hiện tại và các bên có lợi ích liên quan ở địa phương.

Cải thiện năng suất rừng trồng cũng là một tiềm năng cần xem xét. Người trồng rừng có thể thu lợi nhờ triển khai nhanh hơn các dòng vô tính, giống lai, các loài và xuất xứ mới; cần rà soát các chính sách, pháp luật về vật liệu trồng rừng để tạo thuận lợi và tăng tốc độ triển khai các vật liệu trồng rừng cao cấp hơn. Ngoài ra, cũng cần phải xác định các loài phù hợp với điều kiện lập địa thông qua một hệ thống phân loại lập địa dựa trên loại đất, lớp thực bì với các loài thực vật chỉ thị, khí hậu tiểu vùng, và nguồn nước. Hơn nữa, cần phải thiết lập một mạng lưới các vườn ươm

Hộp 4.7. Hệ thống quản lý nhóm các hộ sản xuất nhỏ

Các hộ sản xuất nhỏ trồng cây trên đất được giao thường muốn có lợi nhuận sau một thời gian ngắn, do đó họ thường chọn các loài cây lấy gỗ có đường kính nhỏ và giá trị thấp, có thể thông qua đại lý để bán làm phoi và bột giấy. Nguồn lực này có thể được điều phối và quản lý tốt hơn để cung cấp lợi ích liên quan đến tính bền vững của rừng, và tăng thu nhập cho người dân địa phương. Một ví dụ cụ thể là trường hợp ở tỉnh Quảng Trị, tại đây Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên (WWF) đã tạo điều kiện để thành lập một Hệ thống Quản lý Nhóm Hộ Sản xuất Nhỏ. Hệ thống này vừa được cấp chứng nhận FSC để ghi nhận một cơ cấu quản lý chịu trách nhiệm theo các tiêu chí môi trường và xã hội đã được công nhận trên toàn cầu.

Nhóm hộ sản xuất nhỏ bắt đầu với 125 hộ gia đình, mỗi hộ có một khoảnh đất với diện tích từ 0,5 đến 8 ha. Họ tự tổ chức thành 5 nhóm nhỏ theo làng, và mỗi nhóm nhỏ có một người được bầu làm trưởng nhóm. Các hộ mới có thể đăng ký tham gia và được chấp nhận, nếu kết quả đánh giá nội bộ cho thấy hộ mới đăng ký tuân thủ các quy định quản lý của nhóm.

Trong hệ thống hoạt động của nhóm, các thành viên là các hộ gia đình phải quản lý diện tích đất rừng của mình theo một kế hoạch quản lý rừng đơn giản nhằm nâng cao giá trị kinh tế và môi trường của lâm phần. Việc thực hiện được hỗ trợ và giám sát bởi một Quản lý Nhóm (hiện tại là WWF, nhưng trong tương lai vai trò này sẽ được chuyển giao lại cho Chi cục Lâm nghiệp thuộc Sở NN&PTNT tỉnh Quảng Trị). Hệ thống này đã cải thiện hoạt động điều phối và quản lý, dẫn đến những lợi ích dễ thấy như:

- Có sự phối hợp trong quản lý, khai thác và tiếp thị, với khả năng cung cấp khối lượng lớn hơn và đàm phán trực tiếp với các khách hàng tiềm năng
- Cùng mua đầu vào sản xuất, ví dụ như cây giống, nhờ đó tiết kiệm được chi phí đầu vào
- Trồng cây bản địa để tăng cường các chức năng môi trường của vùng đệm dọc theo các thủy vực
- Tiềm năng đầu tư theo nhóm vào chế biến và cung cấp các khoản vay cho các thành viên của

Cách đây khoảng 10 năm, KfW đã hỗ trợ xác lập các khu rừng được quy hoạch cho mục đích khai thác. Nhờ bán gỗ xẻ có đường kính lớn hơn, các hộ sản xuất nhỏ sẽ có thêm hai điểm lợi: thứ nhất, họ có thể trực tiếp bán gỗ nguyên liệu xẻ cho các xưởng chế biến với giá trị gia tăng, thứ hai, họ có thể được cấp chứng chỉ, đồng nghĩa với việc giá sản phẩm tăng thêm từ 10 đến 20%.

Nhóm các hộ sản xuất nhỏ chú trọng đến việc đào tạo và hỗ trợ tư vấn, đồng thời cũng có tiềm năng trở thành nền tảng cho một quan hệ đối tác công-tư với bên mua có trách nhiệm từ ngành đồ gỗ nội thất. Nhóm cũng cung cấp một mô hình có thể được nhân rộng ở các khu vực khác. Trong hợp tác với công ty IKEA, WWF đang tìm kiếm cơ hội để mở rộng hệ thống này cho hơn 7.000 ha ở Quảng Trị vào năm 2012, trong đó đầu tư tư nhân sẽ đóng vai trò chủ yếu thay cho nguồn vốn của nhà tài trợ; bằng cách đó, hệ thống cũng sẽ góp phần thực hiện chỉ tiêu của chính phủ, đó là 30% rừng sản xuất được cấp chứng chỉ vào năm 2020.

Nguồn: Tim Dawson (tư vấn thực hiện VDR) và Sebastian Shcrader (WWF)

phân cấp để thúc đẩy sự phát triển các loài bản địa cũng như ngoại lai, và thành lập các các trung tâm tư vấn vườn ươm với vai trò như là trung tâm khuyến lâm, nơi mà người trồng rừng có thể mua cây giống và tìm kiếm lời khuyên.

Cần phải phối hợp nỗ lực trong lĩnh vực nghiên cứu, đào tạo và khuyến lâm nhằm mục đích hỗ trợ các cải tiến về chất lượng và năng suất tài nguyên rừng và các hệ thống quản lý có tính khả thi lâu dài. Điều này đòi hỏi các viện nghiên cứu và các cơ quan cung cấp dịch vụ liên quan đến lâm nghiệp phối hợp với nhau tốt hơn, có nhiều đầu tư thích hợp hơn cho các nghiên cứu lâm nghiệp

và hoạt động khuyến lâm, cần có một chương trình nghiên cứu được thúc đẩy bởi nhu cầu của những người sử dụng rừng, và cần sử dụng kỹ thuật có sự tham gia để đảm bảo rằng các công nghệ đề xuất được kiểm chứng dựa theo các tiêu chí quan trọng đối với người sử dụng.

Cải cách về tính công bằng

Lâm nghiệp cộng đồng được thực hiện trong những trường hợp nhất định có thể đem lại những phương thức quản lý và bảo vệ rừng bền vững hơn và có lợi hơn so với các cách làm hiện tại, ví dụ như, cung cấp phương tiện để phát triển kinh tế địa phương ở miền núi, bảo vệ và phát triển rừng ngập mặn ven biển vì lợi ích của người dân và môi trường địa phương, bảo tồn đa dạng sinh học thông qua cơ chế đồng quản lý ở các rừng đặc dụng. (Xem Hộp 4.8.) Để đạt được những kết quả này, cần đưa ra một "rổ" các phương pháp quản lý dựa vào cộng đồng, trong đó tăng cường trách nhiệm và quyền đồng quản lý của các cá nhân và cộng đồng, và triển khai thực hiện các phương pháp này theo các nhu cầu xã hội và môi trường và phù hợp với cơ cấu quyền sở hữu rừng và sắp xếp phân loại rừng hiện tại. Để làm được như vậy, cần phải:

- Tiếp thu các bài học kinh nghiệm từ các thí điểm lâm nghiệp cộng đồng và xây dựng các chính sách quốc gia thích hợp cho phép giao đất rừng phù hợp (hơn) cho các cộng đồng địa phương
- Chính thức hóa các cơ cấu tổ chức đồng

Hộp 4.8. Quản lý rừng ngập mặn dựa vào cộng đồng

Rất nhiều cánh rừng ngập mặn đã biến mất khỏi bờ biển của tỉnh Thanh Hoá (và các vùng khác ở Việt Nam). Tại huyện Hậu Lộc, Chương trình 661 đã cấp vốn để bảo vệ những diện tích rừng ngập mặn còn lại và huy động lực lượng biên phòng để thực thi các quy định về bảo vệ rừng ngập mặn. Nhận thấy tầm quan trọng của rừng ngập mặn đối với việc duy trì sinh kế của dân cư vùng biển và góp phần giảm nhẹ hậu quả thiên tai cũng như tính dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu, CARE đã hỗ trợ phát triển cách tiếp cận dựa vào cộng đồng để quản lý rừng ngập mặn.

Người dân địa phương được đào tạo và hướng dẫn thực hành các hoạt động để đảm nhận trách nhiệm quản lý rừng ngập mặn. Họ cùng quản lý vườn ươm, lựa chọn và tìm nguồn cung ứng nhiều loại giống cây phù hợp với các điều kiện rất khác nhau ở địa phương, ví dụ như bùn lầy hoặc cát đáy biển; họ làm việc cùng nhau trong các nhóm từ 50 đến 700 người để chuẩn bị và trồng rừng ngập mặn. Đến nay, chương trình đã trồng lại được gần 250 ha rừng ngập mặn.

Huy động lao động cộng đồng là yếu tố mấu chốt để đạt tỷ lệ cây sống cao ở các khu rừng trồng. Điều này đã giúp mở rộng diện tích rừng ngập mặn hiện có và tăng cường chức năng phòng chống bão cho hơn 6.000 người dân ở sáu làng tham gia dự án và khoảng 2.300 người ở các làng lân cận. Ngoài ra, cộng đồng cũng thành lập một nhóm bảo vệ có nhiệm vụ báo cáo và chặn đứng các hoạt động gây tổn hại đến rừng ngập mặn, và một Nhóm Môi trường (Green Team) do thanh niên dẫn đầu với hơn 160 thành viên tham gia các hoạt động như trồng cây, dọn dẹp bãi biển, và nâng cao nhận thức về giá trị của rừng ngập mặn và bảo vệ môi trường.

Sau gần ba năm, các cộng đồng đã yêu cầu UBND huyện Hậu Lộc công nhận quyền đầy đủ của họ trong việc quy hoạch, quản lý, bảo vệ và sử dụng bền vững rừng ngập mặn. Tháng 10/2009, họ đã được trao các quyền này trong 5 năm, các quyền này là sự tổng hợp của các quy tắc và quy định mà các làng đã thương thuyết với chính quyền địa phương trong khuôn khổ của luật pháp và quy định quốc gia. Một nghiên cứu do CARE tài trợ đã tìm hiểu các cơ hội để nhân rộng cách tiếp cận đồng quản lý trên quy mô lớn hơn của các nhà tài trợ khác, và để chính phủ lồng ghép cách tiếp cận này vào các chương trình của mình, chẳng hạn như chương trình quốc gia mới về phục hồi và tái trồng rừng ngập mặn

Nguồn: Nguyễn Vân Anh và Morten Fauerby Thomsen (CARE)

quản lý, cho phép đại diện của các cộng đồng địa phương có một vai trò trong ban quản lý rừng đặc dụng hay rừng phòng hộ, và quy định các thành viên cộng đồng có quyền và trách nhiệm đáp ứng các nhu cầu của họ đồng thời vẫn duy trì các mục tiêu quản lý rừng

- Có cơ chế chia sẻ lợi ích rõ ràng để đáp ứng các nhu cầu của địa phương và do đó, tạo ra động cơ khuyến khích bảo vệ và quản lý bền vững – cần thay thế việc ký hợp đồng bảo vệ rừng với các hộ gia đình theo cơ chế hiện tại (ngắn hạn) bằng cơ chế cung cấp tài chính dài hạn và dựa trên hiệu quả thực hiện, ví dụ như trong thí điểm của hệ thống PFES
- Cam kết của các cấp lãnh đạo trong việc thiết lập một khung chính sách cho toàn quốc và các hướng dẫn kỹ thuật cho cấp tỉnh phù hợp với những nỗ lực phân cấp trong toàn quốc, kèm theo là hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho các cộng đồng địa phương thực thi các chính sách và hướng dẫn.

Cần cải tiến quy trình giao đất rừng để khắc phục những vấn đề thiếu hiệu quả và thiếu công bằng trước đây. Việc này bao gồm một giải pháp thích hợp giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT để sáp nhập quy trình giao rừng và quy trình giao đất giao rừng, nhằm tạo ra một hướng dẫn duy nhất và thống nhất về quy hoạch và giao quyền sử dụng đất lâm nghiệp có sự tham gia của người dân. Ngoài ra, phải đánh giá hiệu quả của quy trình phân bổ đất rừng không chỉ dựa trên diện tích đất đã giao, mà quan trọng hơn là dựa trên chất lượng của quá trình – được xem xét về tính công bằng và minh bạch theo đánh giá của người nhận. Có thể xác định chắc chắn điều này thông qua các điều tra, khảo sát.

Cải cách về tính bền vững môi trường

Cần có biện pháp tiếp cận về quản lý rừng đa mục đích nhằm đảm bảo sự cân bằng hợp lý hơn giữa các dịch vụ kinh tế, xã hội và môi trường mà rừng có thể cung cấp. Thay vì phân loại rừng một cách chặt chẽ thành rừng phòng hộ, rừng sản xuất và rừng đặc dụng, có thể kết hợp các khía cạnh chức năng của cả 3 loại rừng này trong cùng một kế hoạch quản lý rừng cho một lập địa cụ thể. Như vậy sẽ có thể thay thế dần dần hệ thống hạn ngạch và các tập quán quản lý đồng nhất hiện nay. Kết hợp "sản xuất" với "phòng hộ" sẽ làm tăng các cơ chế khuyến khích và lợi ích cho các hộ gia đình và cộng đồng để họ tích cực tham gia quản lý và bảo vệ rừng. Ngoài ra, các điều tra và bản đồ chức năng rừng ban đầu có thể là thông tin cơ sở để dựa vào đó theo dõi các thay đổi, từ đó hỗ trợ các quá trình quản lý rừng bền vững, PFES, và REDD. Các điều kiện tiên quyết để thực hiện cách tiếp cận này gồm có:

- Nâng cao chất lượng điều tra rừng để tạo cơ sở lập kế hoạch quản lý rừng
- Xác định các chức năng xã hội, môi trường và kinh tế của rừng, và phân ranh giới và lập bản đồ các vùng rừng sản xuất và phòng hộ
- Xây dựng các kế hoạch quản lý gồm các quy định quản lý cụ thể cho các vùng rừng và các chức năng vốn có của rừng tại những vùng đó
- Phân cấp thẩm quyền thực hiện cho cấp tỉnh, đồng thời nâng cao năng lực để hỗ trợ quá trình này.

Đóng cửa rừng tự nhiên và không cho phép thực hiện mọi hình thức khai thác không phải là một biện pháp hiệu quả để thực thi quản lý rừng bền vững, và hệ thống hạn ngạch hiện tại hoàn toàn không có cơ sở để phát triển lâm nghiệp bền vững: khai thác chỉ dựa trên mức độ sinh trưởng và năng suất trong một vùng rừng đã xác định và có tính lâu dài. Trong một hệ thống quản lý rừng tự nhiên đa mục đích, hệ thống quốc gia về hạn ngạch khai thác cần được thay thế bởi một phương pháp tiếp cận khoa học dựa trên đánh giá về tình trạng rừng và các động lực nhằm xác định sản lượng bền vững. Từ đây sẽ mở ra tiềm năng để rừng tự nhiên đóng góp nhiều hơn cho sinh kế địa phương và một nền kinh tế có phạm vi rộng hơn, và ngoài ra còn giúp đẩy mạnh động cơ khuyến khích quản lý bền vững.

Cần cân nhắc lại thể chế quản lý hệ thống khu bảo tồn để có một cơ quan trung ương chịu trách nhiệm quản lý quá trình ra quyết định chính sách, quy hoạch và điều tiết cũng như giám sát công tác quản lý, thay vì bố trí nhiều cơ quan thực hiện các trách nhiệm này như hiện nay.

Cần cung cấp tài chính đầy đủ và quản lý hiệu quả các khu rừng đặc dụng. Điều này đòi hỏi phải có một định nghĩa về các tiêu chí cấp vốn cho rừng đặc dụng, trong đó xem xét đến giá trị đa dạng sinh học hơn là số lượng nhân viên và diện tích rừng; phải tạo ra một môi trường thuận lợi, để các ban quản lý rừng đặc dụng có thể tạo ra thu nhập từ cơ chế bù đắp đa dạng sinh học, PFES và cho thuê; phải xây dựng năng lực cho cán bộ quản lý, kỹ thuật và nhân viên thực địa để tăng cường hiệu quả thực thi pháp luật về rừng và đa dạng sinh học; và phải có các biện pháp tiếp cận quản lý tổng hợp, trong đó quy định cơ chế đồng quản lý trên cơ sở phối hợp với các bên liên quan ở địa phương, các cơ chế khuyến khích để tăng cường bảo vệ thông qua các thỏa thuận chia sẻ lợi ích và quản lý vùng đệm nhằm bổ sung và củng cố các hoạt động bảo tồn.

Nhiều đa dạng sinh học quan trọng của Việt Nam được tìm thấy bên ngoài ranh giới các khu rừng đặc dụng. Để giải quyết vấn đề này, cần sớm cải thiện việc kết hợp các biện pháp bảo vệ môi trường và bảo tồn đa dạng sinh học vào công tác quản lý rừng sản xuất và rừng phòng hộ. Cách tiếp cận quản lý đa mục đích có thể đem lại điều này, vì các giá trị đa dạng sinh học sẽ được xác định ngay từ giai đoạn đầu của quá trình quy hoạch, và việc phân vùng cũng như các quy định quản lý sẽ giúp tăng cường các nỗ lực bảo tồn. Cách tiếp cận này cũng rất phù hợp với bối cảnh biến đổi khí hậu, vì nó giúp bảo vệ các lập địa quan trọng và duy trì các chức năng môi trường có liên quan (xem Hộp 4.9).

Các tỉnh thường thiếu một tầm nhìn rõ ràng về quy hoạch sử dụng đất ở cấp tỉnh. Các tỉnh cần xây dựng Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng bằng cách tổng hợp các kế hoạch quản lý lập địa. Qua đó sẽ làm rõ các yêu cầu quản lý và bảo vệ rừng cũng như tiềm năng phát triển cho toàn tỉnh, theo phân vùng và bản đồ chức năng của từng lập địa. Các cơ quan của tỉnh sẽ có khả năng lập kế hoạch tốt hơn nhằm hỗ trợ và phát triển ngành và tích hợp các mục tiêu này vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của tỉnh. Mỗi kế hoạch cũng có thể là cơ sở để xác định lâm phận ổn định của tỉnh và là một phương tiện để xác định các tác động bất lợi tiềm ẩn từ các hoạt động phát triển nông nghiệp và cơ sở hạ tầng. Cách tiếp cận này sẽ đòi hỏi một cam kết lớn hơn từ phía các nhà quy hoạch và các cấp ra quyết định nhằm đảm bảo rằng lâm phận vẫn ổn định; cũng như đảm bảo các nguồn lực đầy đủ và xây dựng năng lực cho các nhà quy hoạch, các nhân viên khuyến lâm và phát triển rừng ở cấp tỉnh, huyện và xã; và tăng cường các chính sách an toàn pháp lý để bảo vệ rừng tự nhiên khỏi các tổn hại có thể tránh được.

Hộp 4.9. Biến đổi khí hậu và lâm nghiệp Việt Nam

Một nghiên cứu gần đây của ngành lâm nghiệp đã kết luận rằng, mực nước biển dâng, nhiệt độ tăng, lượng mưa khó dự đoán, và các sự kiện khí hậu cực đoan sẽ tác động đến các ranh giới của rừng, sự phân bố các loài và đa dạng sinh học. Hiện nay có rất ít nghiên cứu để hỗ trợ các kết luận định lượng, nhưng nguy cơ cháy rừng, sâu bệnh và dịch bệnh tại các khu rừng được dự đoán sẽ gia tăng. Tuy nhiên, sự gia tăng mức CO2 cũng có thể có lợi cho một số loài cây rừng và giúp chúng đạt thể tích cây đứng lớn hơn.

Để giảm thiểu các tác động nói trên, điều quan trọng là phải thiết kế các hành lang đa dạng sinh học có khả năng phục hồi nhanh, tăng cường các rào cản là rừng ngập mặn ven biển, cải tiến việc nhân giống cây và xây dựng năng lực phòng chống cháy rừng.

Nguồn: Trích từ báo cáo của Vũ Thân Phương và cộng sự, 2010

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (Asian Development Bank). 2001. Study on the Policy and Institutional Framework for Forest Resources Management. TA 3255-VIE *Final Report.* Manila.

———. 2009. *Strategic Environmental Assessment of the Hydropower Master Plan in the Context of the Power Development Plan VI. Final Report.* Manila.

Bui Dung The and Hong Bich Ngoc. 2006. *Paying for Environmental Services: A Trial in Vietnam.* EEPSEA Policy Brief, No. 2006 PB3.

CEPF (Critical Ecosystem Partnership Fund). 2007. Ecosystem Profile. Indo-Burma Biodiversity Hotspot. Indochina Region.

Dang Huy Huynh. 2005. *Present Status and Management Situation of Biodiversity in Vietnam.* Presented at Vietnam environment and social economic issues conference, Hanoi, April 2005.

EIA (Environmental Investigation Agency) and Telapak. 2008. *Borderlines: Vietnam's Booming Furniture Industry and Timber Smuggling in the Mekong Region.* London and Bogor, Indonesia.

Emerton, L., J. Bishop, and L. Thomas. 2006. *Sustainable Financing of Protected Areas: A Global Review of Challenges and Options.* Gland, Switzerland, and Cambridge, U.K.: International Union for Conservation of Nature.

FAO (Food and Agriculture Organization). 2009. *Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study II, Working Paper No. APFSOS II/WP/2009/09 - Vietnam Forestry Outlook Study.* Rome.

EU Delegation to Vietnam, press release 8/18/2010 (http://www.delvnm.ec.europa.eu/news/vn_news/vn_news109.html). Hanoi.

EC (European Commission). 2007. *FLEGT Briefing Notes 06: Forest Law Enforcement, Governance and Trade – Voluntary Partnership Agreements* (http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/B2_Flegt_Br6_2007_en.pdf).

EFI (European Forest Institute). 2008. *Forest Law Enforcement Governance and Trade – The European Union Approach.* Policy brief No. 2 (http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_2_eng_net.pdf).

———. 2009. *What is a Voluntary Partnership Agreement – The European Union Approach.* Policy brief No. 3

(http://www.efi.int/files/attachments/publications/efi_policy_brief_3_eng_net.pdf).

FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2009. *State of the World's Forests 2009.* Rome.

FSC (Forest Stewardship Council). 2010. *Global FSC Certificates: Type and Distribution, June 2010.* Bonn.

FoE (Friends of the Earth International). 2001. T*ree Trouble—A Compilation of Testimonies on the Negative Impact of Large-scale Monoculture Tree Plantations*. Prepared for the sixth Conference of the Parties of the Framework Convention on Climate Change by Friends of the Earth International in cooperation with the World Rainforest Movement and FERN.

Forest Trends. 2009. *Timber Market and Timber Trade Between Laos and Vietnam: A Commodity Chain Analysis of Vietnamese Driven Timber Flow.* Washington, DC.

Fraser, Alastair. 2003. F*orestry Sector Policy Challenges in Vietnam: A Way Forward.* Prepared for the Program Steering Committee Meeting of the Forest Sector Support Program, 5 December.

GoV (Government of Vietnam). 2001. *Socio-Economic Development Strategy 2001–2010.* Presented by the Central Committee, Eighth Tenure, to the Ninth National Congress.

———. 2010a. *Decree: On the Policy for Payment for Forest Environmental Services.* No. 992010/ND-CP, September 24, 2010. Hanoi.

———. 2010b. *Strategic Options of the Readiness Preparation Proposal.* Submitted by the Government of Viet Nam to the FCPF in August 2010

Humphreys, Rowena, and Vu Thi Hien. 2008. *The Underlying Causes of Ethnic Minority Poverty in Northern Mountainous Vietnam.*

ICEM (International Centre for Environmental Management). 2003a. *Vietnam National Report on Protected Areas and Development. Review of Protected Areas and Development in the Lower Mekong River Region,* Indooroopilly, Queensland, Australia.

———. 2003b. L*essons Learned in Cambodia, Lao PDR, Thailand and Vietnam. Review of Protected Areas and Development in the Lower Mekong River Region.* Indooroopilly, Queensland, Australia.

ITTO (International Tropical Timber Organization). 2009. *Interim Report on Long-Term Outlook for the Tropical Timber Market*. Yokohama, Japan.

Karsentry, Alain. 2006. *Study on the Impacts of Market Investment Liberalization on Vietnam's Pulp and Plantations Sector, With Particular Reference to China*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Katila, Marko. 2007. *Market Prospects and Development Scenarios for the Vietnamese Forest Sector: Implications for Forest Sector Investments*. Prepared for the Forestry Investment Forum, Hanoi, 9 May.

Katila, P. 2008. *Devolution of Forest-Related Rights: Comparative Analyses of Six Developing Countries.* Doctoral Thesis. Tropical Forestry Reports No. 33. Viikki Tropical Resources Institute, University of Helsinki.

MARD (Ministry of Agriculture and Rural Development). 2008. *Viet Nam Forest Sector Monitoring and Information System FOMIS: Sector Indicators and Baseline Data Report 2005*. Hanoi.

———. 2009a. *2008 Forest Sector Development Report*. Prepared for FSSP Annual Review Meeting 15 January 2009. Hanoi.

———. 2009b. *2009 Forest Sector Development Report*. Prepared for FSSP Annual Review Meeting in 2 February 2010. Hanoi.

———. 2009c. *Achievements from 2 Years (2006-2008) Implementation of the Vietnam Forest Development Strategy 2006-2020*. Draft, 16 August. Hanoi.

McElwee. Pamela. 2009. "Reforesting 'Bare Hills" in Vietnam: Social and Environmental Consequences of the 5 Million Hectare Reforestation Program." *Ambio* 38 (6): 325–33.

McNally Richard. 2010. *Preparing the REDD Strategy*. Presentation to Ministry of Agriculture and Rural Development, June 3–4.

MoNRE (Ministry of Natural Resources and Environment). 2007. *Vietnamese Red Data Book 2007*. Hanoi: Natural Scientific and Technology Publishing House.

———. 2009. *Report—Gap Analysis of Terrestrial Protected Areas System in Vietnam.* Hanoi: Vietnam Environment Administration, Biodiversity Conservation Department.

MoSTE (Ministry of Science, Technology and Environment), 1996. *Red Data Book of Vietnam*. Natural Science and Technology Publishing House, Hanoi.

Müller, Daniel, Michael Epprecht, and William D. Sunderlin. 2006. *Where Are the Poor and Where are the Trees? Targeting of Poverty Reduction and Forest Conservation in Vietnam*. Working Paper No. 34. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

Nguyen Ba Ngai. 2007. *Viewpoints of the Party and State on Socialization in the Forest Sector*. Speech presented at the Forestry Partnership Forum on Promoting Stakeholder Participation in Forestry, 8 May. Hanoi.

Nguyen Ba Ngai, Nguyen Quang Tan, William D. Sunderlin, and Yurdi Yasmi. 2009. *Forestry and Poverty Data in Viet Nam: Status, Gaps, and Potential Uses*. Bangkok, Washington, DC, and Hanoi: Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific, Rights and Resources Initiative, and Vietnam Forestry University.

Nguyen Hoang Nghia. 2004. "Conservation of Forest Genetic Resources in Vietnam with Reference to Endangered Tree Species." In T. Luoma-aho, L. T. Hong, V. Ramanatha Rao, and H. C. Sim, eds. *Forest Genetic Resources Conservation and Management*. Proceedings of the Asia Pacific Forest Genetic Resources Programme Inception Workshop, Kepong, Malaysia, 15–18 July 2003. Serdang, Malaysia: International Plant Genetic Resources Institute's Regional Office for Asia, the Pacific, and Oceanea.

Nguyen Quang Tan, Nguyen Ba Ngai, and Tran Ngoc Thanh. 2008. *Whose Forest Tenure Reform Is It? Lessons from Case Studies in Vietnam*. RECOFTC Policy Brief No. 1. Bangkok: Regional Community Forestry Training Center for Asia and the Pacific.

Ogle, Alan, and Robert Donnelly. 2004. *Vietnam—International Perspectives, Building an Internationally Competitive Industry*. New Zealand Forest Industries.

Peters, James, Nguyễn Chí Thành, and Nguyễn Thị

Bích Thủy. 2009. "The Pilot Payment for Forest Environmental Services in Lam Dong Province." *FSSP Newsletter*. Vol. 26-27, December. Hanoi: Ministry of Agriculture and Rural Development.

Phan Nguyen Hong, and Hoang Thi San. 1993. *Mangroves of Vietnam*. Bangkok: International Union for Conservation of Nature.

Polet. G, Prof. Mai Trong Nhuan, Nguyen Giang Thu, Nguyen Ba Thu, and B. Long 2006. *Recommendations for the Reclassification of the Vietnamese Protected Area System and Required Adaptation to the Existing Legal Framework*. WWF. Hanoi.

Sunderlin, William D., and Huynh Thu Ba. 2005. *Poverty Alleviation and Forests in Vietnam*. Bogor, Indonesia: Centre for International Forestry Research.

Sunderlin, W. D., S. Dewi, A. Puntodewo, D. Müller, A. Angelsen, and M. Epprecht. 2008. "Why Forests Are Important for Global Poverty Alleviation: A Spatial Explanation." *Ecology and Society* 13 (2): 24.

Swan, Steve. 2010. *Collaborative Natural Resource Management and Governance: Experiences in the Forestry Sector, Northern Vietnam, 2006 to 2009*. Hanoi: CARE International in Vietnam.

Swinkels, R., and C. Turk. 2006. *Explaining Ethnic Minority Poverty in Viet Nam: A Summary of Recent Trends and Current Challenges*. Background paper for Ministry of Planning and Investment Meeting on Ethnic Minority Poverty, Hanoi, September.

Tran Kim Long. 2008. *The Overview of Forestry Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) in Vietnam*. Presentation at Chatham House Meeting, Illegal Logging Update and Stakeholder Consultation No. 11, 17, and 18, January. London.

UN REDD (Reduced Emissions from Deforestation and Degradation). 2010. *Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam*.

van der Poel, Paul. 2007. *Towards a Program-based Approach in the Forest Sector in Vietnam? Study to Provide a Basis for Revising Program 661 and Preparing a Financing Modality for Revised Program, Taking into Account Experience Results from KfW Co-financed Forest Projects*. Hanoi: GFA Consultants.

Vietnam Forestry University. 2005. *Forestry, Poverty Reduction and Rural Livelihoods in Vietnam*. Report prepared by Xuan Mai and Ha Tay for the Forestry Sector Support Program.

Vietnam News. 2009. "Timber Industry in Need of Major Reform." 13 March.

Vu Tan Phuong, Pham Duc Chien, and Hoang Viet Anh. 2010. *Economics of Adaptation to Climate Change: Forestry Sector of Vietnam. Final Report*. Ministry of Agriculture and Rural Development. Forest Science Institute of Vietnam. Hanoi.

WCMC (World Conservation Monitoring Centre). 1992. *Development of a National Biodiversity Index*. Discussion Paper. Cambridge, U.K.

Wode, Bjoern, and Bao Huy. 2009. *Study on State of the Art of Community Forestry in Vietnam*. Hanoi: GFA Consulting Group and GTZ.

_____World Bank. 2005. *Vietnam Environment Monitor: Biodiversity*. Washington, DC.

_____ 2005a. *Going, Going, Gone…The Illegal Trade in Wildlife in East and Southeast Asia*. Hanoi.

---------. *2005b. Vietnam Environment Monitor 2005. Biodiversity. Hanoi. In partnership with MoNRE and Sida*.

———. 2009. *Vietnam: Aligning Public Spending with Strategic Priorities in the Forestry Sector*. Rural Development, Natural Resources and Environment Department, East Asia and Pacific Region. Washington, DC.

———. *2010a. Wildlife Consumption in Vietnam: Reforming Policies and Practices to Strengthen Biodiversity Conservation*. Project Identification Form. Washington, DC.

———. *2010b. Socialist Republic of Vietnam—Forest Law Enforcement and Governance*. Washington, DC.

Wunder, Sven, Bui Dung The and Enrique Ibarra. 2005. *Payment is Good, Control is Better: Why Payments for Forest Environmental Services in Vietnam Have so far Remained Incipient*. Bogor, Indonesia: Centre for International Forestry Research.

CHƯƠNG 5

TÀI NGUYÊN BIỂN

Gần một nửa số tỉnh ở Việt Nam nằm bên bờ biển. Tại những tỉnh duyên hải này, đánh bắt hải sản và nuôi trồng thủy sản ven biển chiếm một phần lớn trong thu nhập và việc làm của người dân. Tổng sản lượng đánh bắt hải sản hàng năm đã tăng gấp 5 lần trong vòng 30 năm qua. Đồng thời, thị trường thủy hải sản và sản phẩm thủy hải sản trong nước cũng đang mở rộng nhanh chóng, với một nửa lượng đạm trong khẩu phần ăn của người dân Việt Nam hiện nay có nguồn gốc từ hải sản.

Tuy nhiên, sự tăng trưởng phi thường này đòi hỏi phải trả giá đắt. Trữ lượng tài nguyên biển đang suy giảm do khai thác quá mức và dư thừa năng lực đánh bắt, mất sinh cảnh, nhiều bất cập trong quy hoạch vùng ven biển, ô nhiễm và các tác động khác. Những thiếu sót mang tính liên ngành, sự chồng chéo về thẩm quyền và các lỗ hổng chính sách càng làm cho những vấn đề trên trở nên trầm trọng hơn. Sự thiếu hiệu quả thể hiện qua năng suất khai thác giảm do đầu tư quá nhiều cho ngành khai thác thủy sản hoặc do sự biến mất các chức năng dịch vụ của các rạn san hô và các sinh cảnh biển khác cung cấp. Đánh bắt trái phép và những bất cập trong việc thực thi các quy định về thủy sản làm nảy sinh những mối lo ngại về sự công bằng. Các tư liệu đã ghi chép lại về sự suy giảm số lượng các loài sinh vật biển cũng như phạm vi và chất lượng sinh cảnh, điều này gây hậu quả nghiêm trọng đến việc sử dụng liên tục và bền vững đa dạng sinh học biển và chất lượng môi trường nói chung trong toàn bộ vương quốc biển. Hệ thống thu thập dữ liệu nghèo nàn và thiếu quy hoạch tổng hợp vùng ven biển là tồn tại chính xuyên suốt trong toàn ngành thủy sản.

Tài nguyên biển đặt ra một vấn đề rất cơ bản cho "tất cả mọi người": vì ai cũng tìm cách khai thác một nguồn lợi chung nhưng lại thiếu một quyền sở hữu đối với tài sản nên dẫn đến tình trạng khai thác quá mức, mà cuối cùng là tất cả mọi người sử dụng chung nguồn tài nguyên này đều phải gánh chịu lấy chi phí. Được khuyến khích bởi các chính sách kêu gọi tiếp tục đầu tư của chính phủ, các ngư dân càng đẩy mạnh việc khai thác hơn. Không một ai có động lực để kìm chế khai thác, nhất là khi các hệ thống luật định và thực thi luật định chỉ có tác động rất nhỏ đến việc kiểm soát hoặc quản lý ngành.

Để đảm bảo tính bền vững, tăng hiệu quả và sự công bằng trong sử dụng tài nguyên biển ở Việt Nam, cần phải có một cách tiếp cận mới, tổng hợp, áp dụng một chiến lược pha trộn giữa các biện pháp điều tiết và các biện pháp dựa trên thị trường. Cần nhấn mạnh một cách hợp lý đến sự tham gia của tư nhân và các chủ thể ngoài nhà nước. Nếu được đảm bảo, các hỗ trợ của nhà nước và hoạt động xây dựng năng lực cần hướng tới cấp tỉnh và/hoặc cấp huyện. Với ngành thủy sản, chương trình cải cách trước hết phải bao gồm việc xây dựng và thực hiện một chương trình nhằm giảm dần sự lệ thuộc của các hộ ngư dân vào nguồn lợi thủy sản đang cạn kiệt. Kết nối chặt chẽ với chương trình này là mục tiêu thể chế hóa mô hình đồng quản lý và sử dụng các biện pháp dựa trên quyền khai thác thủy sản. Cải tiến tiêu chuẩn thu thập dữ liệu và theo dõi giám sát cũng là một biện pháp căn bản đối với một chiến lược như vậy. Cuối cùng, cần áp dụng hiệu quả hơn các công cụ quy hoạch không gian biển, ví dụ như các khu bảo tồn biển, để quản lý, sử dụng tài nguyên biển một cách bền vững, đồng thời bảo tồn các loài sinh vật và sinh cảnh biển được quan tâm đặc biệt. [205]

Trong số hơn 20 loại hình hệ sinh thái đặc thù[206] phân bố dọc theo đường bờ biển dài 3.200 km của Việt Nam, nhiều hệ sinh thái mang tính độc nhất về đặc trưng hải dương học ở cấp toàn khu vực. Ở cấp độ thành phần loài và sinh cảnh, Việt Nam là một nguồn tích trữ đa dạng sinh học lớn, là ngôi nhà cho hơn 11.000 loài đã được biết đến. Ở ngoài khơi Biển Đông, các dòng hải lưu ngầm chảy lên hướng bắc và các hải lưu chảy ngược xuống phía nam kết hợp với nhau tạo thành những vùng nước trồi rất lớn giàu chất dinh dưỡng, một cỗ máy tạo ra năng suất sơ cấp. Sự

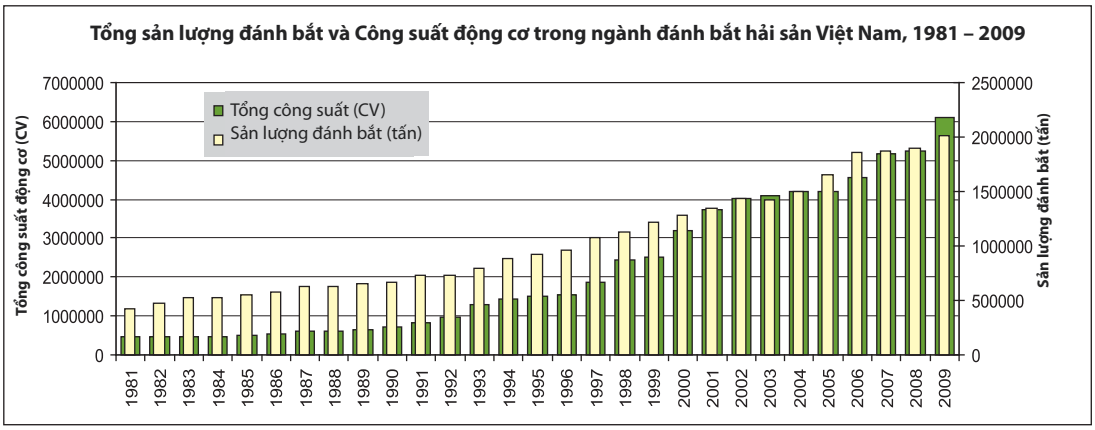
kết hợp của rất nhiều loài sinh vật biển và sinh cảnh biển khác nhau ở Việt Nam không chỉ tạo thành một mạng đa dạng sinh học ấn tượng mà còn đem lại nền tảng cho sự phát triển kinh tế và duy trì sinh kế cho hàng triệu người dân vùng biển, đồng thời đóng góp đáng kể cho an ninh lương thực quốc gia và cung cấp chất đạm trong khẩu phần ăn của người dân Việt Nam.[207]

Được thúc đẩy bởi nhu cầu ngày càng tăng và sự tăng dân số ở các vùng ven biển, đánh bắt hải sản đã trở thành một bộ phận quan trọng trong phát triển vùng ven biển ở Việt Nam, chiếm gần 6% GDP và là ngành xuất khẩu đứng thứ ba trong cả nước với giá trị xuất khẩu đạt hơn 3 tỷ USD trong năm 2009.[208] Nghề cá cũng là nguồn sinh kế trực tiếp hoặc gián tiếp cho khoảng 4 triệu người, một số nghiên cứu thậm chí còn ước tính có 12 triệu người phụ thuộc phần nào vào ngành này.[209]

Hiện tại có khoảng 130.000 tàu đánh bắt cá có động cơ được đăng ký và hoạt động trong Vùng Đặc quyền Kinh tế (EEZ) của Việt Nam, các tàu cá nhỏ không trang bị động cơ, không đăng ký và chỉ đánh bắt tự cung tự cấp có số lượng còn nhiều hơn thế.[210] Các tàu này chủ yếu tập trung ở các khu vực gần bờ, và chiếm khoảng 85% tổng sản lượng đánh bắt trên một diện tích chỉ bằng 11% EEZ của Việt Nam. Các tàu cá của Việt Nam thường sử dụng nhiều loại kích cỡ động cơ, chiều dài thân tàu khác nhau và nhiều loại ngư cụ (có thể thay thế lẫn nhau). Với những đặc điểm đó, hoạt động đánh bắt cá ở Việt Nam chưa đủ điều kiện để phân loại thành "đánh bắt quy mô nhỏ" hay "đánh bắt công nghiệp"; cách phân loại thông thường là đánh bắt gần bờ hay đánh bắt xa bờ.[211]

Năm 2009, lần đầu tiên tổng sản lượng đánh bắt hàng năm vượt qua ngưỡng 2 triệu tấn, sự phát triển này chủ yếu nhờ sự hỗ trợ từ các chương trình của chính phủ (Xem Hình 5.1).[212]

Hình 5.1. Tổng sản lượng đánh bắt và công suất động cơ trong ngành đánh bắt hải sản Việt Nam, 1981 -2009



Nguồn: Bộ NN&PTNT 2010.

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT) chịu trách nhiệm quản lý nghề cá ở Việt Nam. Trực thuộc Bộ có Cục Khai thác và Bảo vệ Nguồn lợi Thủy sản (DECAFIREP) chịu trách nhiệm quản lý nguồn lợi thủy sản, đăng ký, cấp phép, theo dõi, kiểm soát và giám sát tàu cá. Chiến lược và các văn bản quan trọng khác về nghề cá gồm có Luật Thủy sản Việt Nam (2003), Quy hoạch tổng thể phát triển nghề cá 5 năm giai đoạn 2006–2010, và Quy hoạch tổng thể phát triển nghề cá đến năm 2010 và Định hướng đến năm 2020 (Bộ NN&PTNT 2006).

Mặc dù không nhận được nhiều hỗ trợ song

phương hay đa phương trong hơn 1 thập kỷ vừa qua, nhưng ngành thủy sản vẫn đóng một vai trò quan trọng và cung cấp khoảng 1/3 nguồn lợi công. Những hỗ trợ mà nhà nước cung cấp cho ngành về mặt tài chính, nhân lực và tài sản vật chất khá nhỏ so với sự đóng góp của ngành vào GDP. Đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật liên quan đến đầu tư chiếm phần lớn trong các hỗ trợ của nhà nước, dẫn đến sự bất cân đối giữa quỹ đầu tư và quỹ vận hành/bảo dưỡng trong ngành.[213] Những chương trình chính hiện đang hỗ trợ ngành gồm có FSPS – Hỗ trợ Chương trình Ngành Thủy sản của DANIDA giai đoạn II và Chương trình Luật Thủy sản của NORAD giai đoạn II.

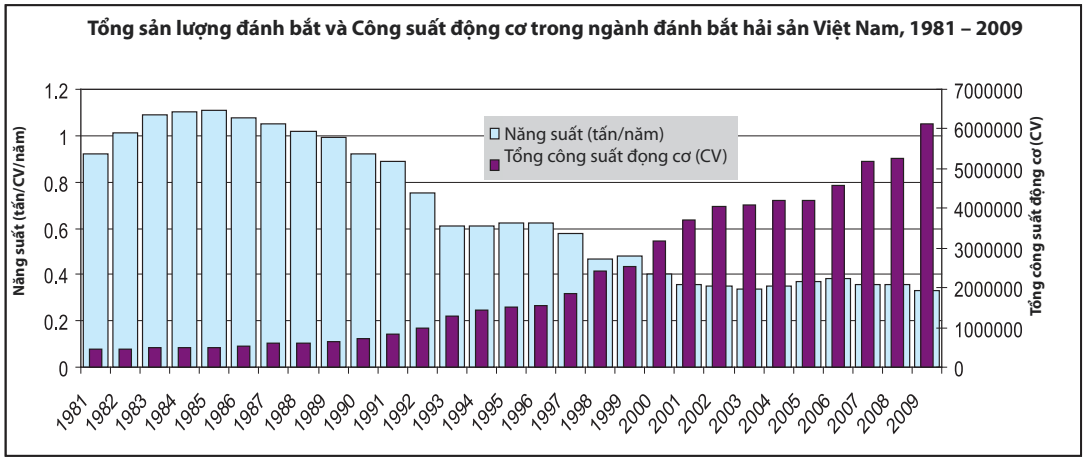
Các vấn đề chính đối với ngành đánh bắt hải sản

Tài nguyên biển đang gánh chịu những áp lực vô cùng lớn do tác động của việc đánh bắt quá mức; dư thừa năng lực đánh bắt; đánh bắt trái phép, không báo cáo và không được quản lý (IUU); mất sinh cảnh và suy thoái sinh cảnh; và các xu hướng khác. Bị thúc đẩy bởi các chính sách chủ yếu dựa vào tăng sản lượng, kết hợp với tình trạng thiếu quy hoạch trong quản lý kế thừa từ quá khứ đối với hệ thống nguồn lợi mở (mọi người có thể tiếp cận) chưa có hệ thống quy định chặt chẽ,[214] cùng với tính dễ bị tổn thương cao của các cộng đồng ngư dân ven biển, tất cả đang đặt ra những thách thức lớn đối với mục tiêu phát triển nghề cá bền vững và sinh kế bền vững. Nhiều vấn đề khác cũng nảy sinh do quy trình quy hoạch vùng ven biển được thiết kế nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhưng lại có nhiều mâu thuẫn trong sử dụng tài nguyên đất và biển, làm gia tăng rủi ro ô nhiễm và khả năng bị tổn thương bởi biến đổi khí hậu.

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, hầu hết tất cả các vùng gần bờ đều bị khai thác quá mức. Năng suất khai thác đang giảm dần. (Xem Hình 5.2). Các nghiên cứu ghi chép về thành phần cá được đánh bắt cho thấy, kích cỡ trung bình của cá giảm, cùng với hiện tượng "đánh bắt đến đáy của mạng lưới thức ăn", nghĩa là các loài ăn thịt ở trên cùng của mạng lưới thức ăn bị đánh bắt quá nhiều, khiến cho hệ sinh thái biển gần như chỉ còn lại các loài có giá trị thấp.[215]

Nghèo đói vẫn là một vấn đề lớn đối với các cộng đồng ngư dân ở các vùng ven biển,[216] do đó, cộng đồng đánh bắt gần bờ ở Việt Nam đang rơi vào một tình huống bấp bênh. Đánh bắt xa bờ vẫn tiếp tục được thúc đẩy bởi các chính sách quốc gia nhằm giảm áp lực đối với các nguồn lợi

Hình 5.2. Tổng công suất động cơ và năng suất nghề cá tại Việt Nam, 1981-2009



Nguồn: Bộ NN&PTNT 2010..

gần bờ, nhưng sự bền vững về sản lượng và năng lực đánh bắt xa bờ chưa được biết rõ. Không có cơ chế nào để đảm bảo rằng, hiện tượng các tàu cá lớn cuối cùng lại quay về đánh bắt gần bờ như trong những năm trước sẽ không lặp lại.

Việc quản lý các tài nguyên biển thực sự rất phức tạp. Chương này nhằm mục đích nhấn mạnh một vài vấn đề được ưu tiên, dựa trên tính cấp bách, tính khả thi, hoặc cơ hội chiến lược để tạo ra sự thay đổi tích cực. Tuy nhiên, còn nhiều vấn đề khác không được đề cập nhiều trong chương này nhưng vẫn là những yếu tố quan trọng cần được xem xét trong một chiến lược toàn diện nhằm đảm bảo phát triển nghề cá và sinh kế bền vững. Hộp 5.1 tổng hợp các yếu tố chủ chốt góp phần tạo ra sự khai thác quá mức và sự suy thoái của tài nguyên biển.

Hộp 5.1. Các vấn đề chủ chốt và những hạn chế đối với nghề cá ở Việt Nam

- Đầu tư quá nhiều và dư thừa năng lực đánh bắt cá, vấn đề này càng trầm trọng hơn do thiếu quy chế và quy định để ngăn chặn các tàu cá lớn ở ngoài khơi quay về đánh bắt gần bờ.
- Việc kiểm soát nghề cá gặp nhiều trở ngại lớn do hệ thống "nguồn lợi mở" cũng như những yếu kém trong thực thi và theo dõi giám sát các hoạt động khai thác.
- Các số liệu điều tra khảo sát chưa đầy đủ và không đủ sức thuyết phục để tạo ra một nền tảng cho nghề cá bền vững hoặc một cách tiếp cận quản lý dựa vào hệ sinh thái. Các cơ chế thông tin giữa cấp trung ương và cấp tỉnh liên quan đến quản lý và xử lý dữ liệu còn thiếu hiệu quả.
- Các cơ chế thông tin giữa cấp trung ương và cấp tỉnh liên quan đến quản lý và xử lý dữ liệu còn thiếu hiệu quả.
- Các phương pháp đánh bắt có tính hủy diệt (ví dụ như dùng thuốc nổ, sử dụng chất cyanua, v.v.) vẫn tiếp tục được sử dụng ở những sinh cảnh rạn san hô, gây tàn phá nhiều sinh cảnh là khu vực đẻ trứng và ương nuôi giống cho các loài sinh vật biển.
- Các công cụ quy hoạch không gian biển, ví dụ như các khu bảo tồn biển không được phép khai thác và các khu ẩn náu cho cá (fisheries refugia), chưa được thực hiện rộng rãi hoặc chưa được áp dụng một cách triệt để trong quy hoạch quản lý nghề cá.
- Mức độ khai thác các loài sinh vật biển quý hiếm (như rùa biển, cá mập, cá con có giá trị thương mại) vẫn cao, dù đó là sản phẩm đánh bắt chính hay sản phẩm phụ.
- Số lượng cá tạp khai thác tăng lên do nhu cầu của ngành thức ăn chăn nuôi tăng, dẫn đến những tác động lớn đối với hệ sinh thái.
- Các chương trình trợ cấp tiếp tục khuyến khích sử dụng các tàu cá đóng bằng gỗ có thiết kế không tốt và sử dụng nhiên liệu kém hiệu quả. Các đầu tư trước đây và hiện nay (kể cả các khoản trợ cấp) nhằm mục đích mở rộng đánh bắt xa bờ phần lớn đều không hiệu quả trong việc đạt được các mục tiêu đề ra, và thường làm cho vấn đề đánh bắt quá mức trở nên trầm trọng hơn.
- Chất lượng cá đánh bắt thường kém khi cập bờ (do thiết kế của tàu quá kém và do thiếu công nghệ bảo quản trên tàu sau khi đánh bắt).
- Sản lượng thường được sử dụng như một chỉ báo về sự thành công trong quản lý nghề cá, cũng như sự thiếu nhất quán giữa định hướng chiến lược quốc gia cho nghề cá với các chiến lược khai thác (dựa trên cơ sở kinh tế) của địa phương ở cấp tỉnh và huyện cũng là các hạn chế chính.

Nguồn: Tổng hợp từ Pitcher 2006 và Pomeroy và cộng sự 2009.

Dư thừa năng lực đánh bắt và thiếu hiệu quả trong khai thác tài nguyên

Chi phí đánh bắt tăng trong khi năng suất đánh bắt giảm có nghĩa là lợi ích từ nghề cá giảm.[217] Hậu quả là cạnh tranh trở nên gay gắt hơn – đó là sự cạnh tranh giữa nghề cá quy mô nhỏ với quy mô lớn, cạnh tranh giữa các đội tàu, giữa tàu cá trong nước với tàu cá nước ngoài – sự cạnh tranh làm cho vấn đề càng trầm trọng hơn. Để đối phó với khó khăn này, Việt Nam đang có ý định giảm một nửa số tàu cá trong nước.[218] Chính sách tổng thể này đã được đề cập trong Quy hoạch tổng thể Phát triển nghề cá đến năm 2010 và Định hướng đến năm 2020 (Bộ NN&PTNT 2006). Một Hệ thống Tư liệu Quốc gia về Hoạt động Đánh bắt Cá cũng đã được thiết lập để phục vụ việc xuất khẩu các sản phẩm cá biển đánh bắt được sang Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, những nỗ lực nhằm quản lý năng lực đánh bắt vẫn còn đang trong giai đoạn ban đầu..

Đánh bắt trái phép, không báo cáo và không được quản lý (IUU)

Các nghiên cứu cho thấy, các hoạt động đánh bắt trái phép, không báo cáo và không được quản lý diễn ra rất phổ biến và ngày càng tăng ở các tàu cá trong nước cũng như nước ngoài trong Vùng Đặc quyền Kinh tế của Việt Nam. Đánh bắt IUU có những đặc điểm như tăng tỷ lệ sử dụng các phương pháp đánh bắt hoặc các loại ngư cụ bị cấm, một số lớn các tàu cá không đăng ký, không có tài liệu ghi chép kết quả đánh bắt, và năng lực quản lý đánh bắt yếu kém.[219] Đây cũng là một vấn đề đòi hỏi phải có chính sách giải quyết, do cộng đồng quốc tế càng ngày càng tăng cường kiểm tra về các hoạt động đánh bắt IUU và do các quy định hiện tại cũng như quy định mới trong thương mại nhằm hạn chế IUU, ví dụ như các quy chế về đánh bắt IUU do Ủy ban châu Âu ban hành vào năm 2010.[220]

Trong biện pháp chiến lược để đối phó với vấn đề IUU, cần phải lưu ý đến năng lực rất hạn chế của Bộ NN&PTNT và các Sở NN&PTNT các tỉnh trong việc cung cấp các tài liệu về hoạt động đánh bắt hoặc cải thiện toàn bộ hệ thống quản lý thống kê liên quan đến IUU. Như trường hợp xảy ra vào tháng 1/2010, khi quy chế của Ủy ban châu Âu có hiệu lực,[221] sự yếu kém năng lực nói trên đã đưa đến các tác động xấu về kinh tế khi các đơn đặt hàng từ Liên minh châu Âu giảm mạnh đối với các loại hải sản như cá ngừ, cá kiếm, mực và cua.

Thiếu dữ liệu và các điểm tham chiếu chính thức

Việc thiếu các dữ liệu đánh giá chi tiết hoặc đáng tin cậy về trữ lượng nguồn lợi và thiếu các điểm tham chiếu quản lý phù hợp tiếp tục gây trở ngại cho công tác quản lý nghề cá. Khi tổng hợp dữ liệu về sản lượng cá đánh bắt, dữ liệu thường được xếp theo nhóm thương mại, thay vì xếp theo loài. Điều này khiến cho những nỗ lực nhằm đưa ra những ước tính đáng tin cậy về sinh khối (cũng như Tổng Sản lượng Đánh bắt được phép) trở nên không chính xác, và trong trường hợp tốt nhất, cũng chỉ là những phỏng đoán không chắc chắn. Cục Khai thác và Bảo vệ Nguồn lợi Thủy sản đã có một gói phần mềm quản lý nghề cá tốt (đó là VietFishBase). Nhưng các đơn vị ở các tỉnh duyên hải lại không có khả năng ghi chép và gửi các số liệu cần thiết từ tỉnh lên Cục một cách thường xuyên. Sự yếu kém trong nắm bắt và thu thập dữ liệu cũng dẫn đến tình trạng kém khả năng trong quản lý trữ lượng cá ở các tỉnh tiếp giáp nhau.

Các con số về Sản lượng Khai thác bền vững tối đa (MSY) – hiện tại được ước tính ở mức 1,7 triệu tấn – cũng có vẻ không đáng tin cậy.[222] Tách riêng khỏi MSY, mức khai thác đem lại lợi ích kinh tế tối ưu chính là mức sản lượng đánh bắt mà tại đó xã hội nhận được lợi ích hoặc lợi nhuận kinh tế ròng lớn nhất (MEY). Vì chi phí luôn tăng khi nỗ lực đánh bắt tăng, nên MEY bắt buộc phải nhỏ hơn MSY, và như vậy MEY sẽ là một chỉ báo thích hợp hơn để quy hoạch và quản lý hiệu quả hơn trong ngành thủy sản.[223]

Tính dễ bị tổn thương và sự công bằng

Một số nghiên cứu đã ghi nhận tính chất rất dễ bị tổn thương ở các cộng đồng ven biển. Ví dụ như, trong điều kiện nguồn lợi bị khai thác quá mức, các hộ đánh bắt ở địa phương phải làm việc vất vả hơn để giữ nguyên mức thu nhập; họ thiếu vốn hoặc tín dụng để đầu tư mua ngư cụ mới hay chuyển sang nghề khác; sự ổn định thu nhập và viễn cảnh thu nhập của các hộ ngư dân mang tính rủi ro cao; thông thường, điều kiện tiếp cận thị trường hoặc công nghệ mới của những cộng đồng này vẫn còn nghèo nàn, và họ phải lệ thuộc nhiều vào các thương lái trung gian để bán sản phẩm.[225] Các chỉ số kinh tế xã hội của các cộng đồng này thường thấp hơn các chỉ tiêu hoặc con số trung bình của cả nước – nhất là về thu nhập bình quân của hộ gia đình, tỷ lệ nghèo và trình độ học vấn.[226] Bên cạnh đó, còn phải tính tới khả năng dễ bị tổn thương do các sự kiện thời tiết cực đoan và tác động lâu dài của biến đổi khí hậu với những hệ quả như mực nước biển dâng và tăng xâm nhập mặn. Các sự kiện thời tiết cực đoan phá hỏng tàu thuyền, các khu dân cư, lớp phủ thực vật vùng ven biển và các cơ sở nuôi trồng thủy sản. Trên hết, chúng sẽ tước đoạt sinh mạng của nhiều người.

Tại Việt Nam, cơ chế đồng quản lý trong khai thác thủy sản mới đang ở giai đoạn phát triển đầu tiên. Việt Nam đã có khung pháp lý cho phép người dân tham gia nhiều lĩnh vực quản lý[227] ở cấp xã. Điều này dẫn tới có những hỗ trợ tài chính đáng kể (nhưng vẫn chưa đủ) cho Nhóm công tác Đồng quản lý Khai thác thủy sản để quy hoạch và thực hiện các dự án thí điểm, và hướng tới khả năng phổ biến ra toàn quốc sau này. Tuy nhiên, việc cải cách pháp lý nhằm cho phép giao quyền đánh bắt theo các mô hình đồng quản lý khai thác thủy sản khác nhau vẫn còn tiến triển chậm.

Những yếu kém trong chuỗi cung ứng

Chuỗi cung ứng thủy sản ở Việt Nam chưa được thiết kế một cách hiệu quả để đạt được sự bền vững. Các tồn tại yếu kém gồm có những hạn chế về khả năng truy xuất nguồn gốc sản phẩm, phối hợp kém, vai trò và trách nhiệm của các chủ thể trong cải tiến quản lý chưa rõ ràng, và chưa có thương hiệu hoặc chứng chỉ sinh thái. Người mua và người chế biến gần như không có liên hệ trực tiếp với người sản xuất, tạo ra một khoảng trống lớn trong quản lý chuỗi cung ứng. Nhìn chung, vẫn còn rất thiếu các liên minh đối tác trong chuỗi cung ứng (ví dụ như các hợp đồng cung ứng) và các hợp tác xã thủy sản – vốn rất cần thiết để xác nhận nguồn gốc và khai thác nguồn lợi một cách bền vững hơn.

Các vấn đề lớn của nghề cá được đề cập ở trên đã gây ra những hậu quả rõ rệt đối với việc duy trì đa dạng sinh học biển – trên thực tế, nghề cá là nguyên nhân chính dẫn đến các tác động môi trường bất lợi cho biển. Có những bằng chứng trực tiếp cho thấy, sự mất đi các sinh cảnh đóng vai trò quan trọng trong quá trình đẻ trứng, nuôi con và cung cấp thức ăn của sinh vật biển là do các phương pháp đánh bắt hủy diệt như việc sử dụng một số loại lưới cào sát đáy biển, dùng chất nổ hoặc cyanua, hoặc mắt lưới có kích thước trái quy định. Những yếu tố khác như sự phát triển vùng ven biển, ô nhiễm và nuôi trồng thủy sản ven biển cũng gây thiệt hại nặng nề cho đa dạng sinh học biển. Sự thiếu vắng một hệ thống quy hoạch phát triển vùng ven biển tổng hợp và toàn diện và sự yếu kém trong quản lý các hoạt động kinh tế ở các vùng ven biển đều là nguyên nhân hạn chế các nỗ lực nhằm bảo tồn và sử dụng bền vững vùng ven biển để đáp ứng tình trạng dân số ngày càng tăng.[228] Phát triển vùng ven biển gây ra sự hủy diệt trên diện rộng của các rạn san hô, cỏ biển và các khu rừng ngập mặn gần đó do bồi lắng và ô nhiễm. Du lịch ven biển phần nhiều không được quản lý, và các tác động không chỉ bắt nguồn từ hoạt động xây dựng mà còn do sự gia tăng các hoạt động du lịch dọc theo bờ biển.[229]

Chất lượng môi trường biển cũng chịu ảnh hưởng xấu do quản lý tài nguyên thiên nhiên kém hiệu quả ở các vùng đồi núi, chẳng hạn như phá rừng làm tăng lưu lượng dòng chảy mặt, xói lở đất và bồi lắng ở các sông suối, cửa sông, và

cuối cùng là đại dương. Các nhánh tác động này lan ra nhiều nơi. Ví dụ như, sự phát triển và nở hoa của tảo độc hại gây ra ảnh hưởng lớn đối với an toàn thực phẩm nói chung, cũng như với hàng hóa xuất khẩu và khả năng lợi nhuận của ngành thủy sản.

Có rất nhiều chỉ báo cho thấy đa dạng sinh học biển đang suy giảm. 25% số rạn san hô của Việt Nam được xếp vào nhóm "có rủi ro rất cao" do suy thoái và mất sinh cảnh – đây là tỷ lệ cao nhất trong số hơn 10 quốc gia Đông Nam Á tham gia điều tra.[230] Tương tự, các hệ sinh thái cỏ biển cũng đang suy giảm, đe dọa sinh kế của những cộng đồng phụ thuộc vào chúng. Rừng ngập mặn, vốn là điểm trung tâm của đa dạng sinh học trong các hệ sinh thái biển và cửa sông và là vườn ươm tự nhiên cho nhiều loại tôm cua, cá và nhuyễn thể đang tiếp tục giảm diện tích, từ 400.000 ha năm 1943 còn 59.760 ha năm 2008, và các cánh rừng ngập mặn nguyên sinh gần như đã biến mất.[231] Số lượng các bãi biển ở Việt Nam nơi rùa biển có thể đào ổ để sinh sản đã giảm đáng kể. Bò biển – một loài động vật có vú ăn cỏ ở biển được xếp vào nhóm "sắp nguy cấp" theo Danh sách Đỏ của Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN) – cũng đã gần như biến mất ở Việt Nam.

Con đường phía trước

Đánh bắt bền vững

Cải tiến thu thập dữ liệu và đánh giá nguồn lợi

Thu thập, phân tích dữ liệu một cách hiệu quả và đánh giá nguồn lợi là một phần quan trọng trong quản lý nghề cá. Các cấp tỉnh và huyện cần khẩn trương xây dựng năng lực về thu thập dữ liệu, theo dõi giám sát, chia sẻ thông tin, quản lý và thực thi luật để hỗ trợ một loạt các chính sách và biện pháp quan trọng (như giảm năng lực đánh bắt, đồng quản lý, IUU, quản lý đánh bắt xa bờ, v.v.). Các lĩnh vực cụ thể để can thiệp hiệu quả gồm có:

- Mở rộng ứng dụng của phần mềm VietFishBase ra cấp tỉnh, liên kết với nhau qua một mạng lưới; ứng dụng toàn diện và kết nối liên kết VietFishBase sẽ giúp xác định những tỉnh nào thu thập và phân tích dữ liệu hiệu quả và giúp khắc phục những yếu kém trong sự thiếu liên kết về thể chế và thiếu chỉ đạo trong theo dõi, kiểm soát và thực thi pháp luật nghề cá để hỗ trợ quá trình ra quyết định.
- Nỗ lực mang tính tổng hợp để đào tạo đầy đủ cán bộ thủy sản cấp tỉnh (đồng thời cung cấp thêm các nguồn lực cần thiết) trong công tác điều tra, các chương trình quan sát trên tàu, theo dõi bờ biển và cảng, và sử dụng các ứng dụng phần mềm.
- Tiếp tục phát triển và mở rộng các Chương trình Quan sát trên tàu, nhằm mục đích thu thập dữ liệu về tỷ lệ đánh bắt và tác động của hoạt động đánh bắt đến các loài nhạy cảm, đồng thời tạo cơ hội để lấy mẫu sinh học chi tiết
- Việt Nam gia nhập Ủy ban Nghề cá Tây và Trung Thái Bình Dương với tư cách thành viên đầy đủ.

Giảm bớt năng lực đánh bắt vì sự bền vững môi trường và tăng hiệu quả

Với sự hỗ trợ của Tổ chức Lương thực và Nông nghiệp LHQ (FAO), Chính phủ Việt Nam đã soạn thảo một Kế hoạch Hành động Quốc gia về Giảm Năng lực đánh bắt (NPOA), trong đó xác định các ưu tiên quản lý cần can thiệp. Mặc dù NPOA đặt ra một nền tảng quan trọng để giải quyết vấn đề dư thừa năng lực đánh bắt, nhưng điều thiết yếu là phải lựa chọn những can thiệp thích hợp nhất dựa trên hiểu biết về sinh thái xã hội của các cộng đồng ngư dân, nhấn mạnh sự tham gia của các cộng đồng này và tập trung vào hộ gia đình (thay vì tập trung vào từng cá nhân người đánh bắt).[232] Các cách tiếp cận cần phải vượt khỏi các dự án "tạo thu nhập thay thế" dựa trên giả định (bất hợp lý) rằng các ngư dân sẽ sẵn sàng và có thể rời bỏ nghề đánh bắt; các cách tiếp cận cần phải tập trung vào việc cải thiện môi trường kinh tế thuận lợi cùng với đa dạng hóa việc làm và các cơ hội đào tạo dạy nghề. Điều này sẽ giúp các hộ ngư dân bớt phụ thuộc vào nguồn tài nguyên đang cạn kiệt.[233] Ngoài ra, cũng nên nhìn nhận sự

đóng góp quan trọng của cơ chế đồng quản lý trong việc thực hiện các mục tiêu giảm năng lực đánh bắt, và các cách tiếp cận như vậy cần được tổng hợp vào trong Kế hoạch Hành động. Như vậy, một chương trình chiến lược để giải quyết vấn đề giảm năng lực đánh bắt có thể bao gồm những điểm sau:

- Tăng cường nguồn lực tài chính và nhân lực ở cấp tỉnh và cấp huyện nhằm cải tiến việc thu thập dữ liệu và quản lý ở địa phương, hướng tới thực hiện Kế hoạch Hành động Quốc gia về Giảm năng lực đánh bắt (NPOA)
- Các hình thức tổ chức quản trị nhà nước mới ở các cấp địa phương sử dụng một trong số các biện pháp dựa trên giao quyền khai thác, ví dụ như hạn chế gia nhập và/hoặc giao các quyền khai thác ở những khu vực được giao).
- Các liên kết theo chương trình mạnh mẽ hơn giữa các cộng đồng đánh bắt ven biển và các chương trình xóa đói giảm nghèo và/hoặc đa dạng hóa việc làm
- Liên quan đến điểm trên, cần có các chiến lược chi tiết về đa dạng hóa sinh kế và việc làm ở cấp huyện, tập trung vào cải thiện môi trường kinh tế ở phạm vi rộng hơn như một phương cách để giảm sự phụ thuộc của các hộ gia đình vào hoạt động đánh bắt.
- Xây dựng các chiến lược đa dạng hóa việc làm có sự liên kết với phát triển nuôi trồng hải sản, nhất là những ngành nghề sử dụng nhiều lao động nhưng ít gây hại hơn cho môi trường (xem Hộp 5.2.)
- Tăng cường các liên kết liên ngành và liên vùng nhằm đảm bảo sự phối hợp và hợp tác cho các sáng kiến trên.

Mở rộng và thể chế hóa mô hình đồng quản lý trong nghề cá

Các chính sách quốc gia ủng hộ mô hình đồng quản lý như một chiến lược để quản lý nghề cá đã tồn tại hơn một thập kỷ nay. Tuy nhiên, đồng quản lý vẫn chưa được thể chế hóa trong nghề cá ở Việt Nam, dù đã có một số ví dụ thành công được ghi nhận về việc thực hiện đồng quản lý trong nghề cá (xem Hộp 5.3).

Hộp 5.2. Thấp trong chuỗi thức ăn nhưng cao trên chuỗi giá trị?

Phương án lựa chọn nuôi trồng hải sản gần bờ với quy mô công nghiệp bằng cách sử dụng các loài "ở vị trí thấp trong chuỗi thức ăn" – ví dụ như rong biển, hải sâm, các loài nhuyễn thể hai mảnh vỏ (như vẹm, hàu), các loài thân mềm chân bụng (bào ngư) – là một sáng kiến hiệu quả để kết nối giữa mục tiêu giảm năng lực đánh bắt với đa dạng hóa việc làm. Các hệ thống bè nuôi hải sản này sẽ có ưu thế về năng suất cao, trong khi ít gây hại hơn cho môi trường,[234] và vì sử dụng nhiều lao động nên có thể cung cấp nhiều việc làm cho những ngư dân từ bỏ nghề đánh bắt.

Công việc nuôi trồng hải sản sẽ liên quan đến việc chuyển các vật tư đầu vào từ cảng đến nơi sản xuất và chuyên chở thành phẩm từ nơi sản xuất đến các cảng địa phương, chuyên chở nhân công, bảo vệ, buộc neo, bảo dưỡng hệ thống, vệ sinh bè nuôi và khai thác. Thực ra, các hệ thống bè nuôi cá sẽ đóng vai trò như những khu bảo tồn biển, vì người gác sẽ ngăn chặn mọi hoạt động đánh bắt, nhất là đánh bắt bằng chất nổ hay cyanua, clorine và điện. Những bằng chứng không chính thức, cùng với các nghiên cứu về mô hình đồng quản lý khu bảo tồn cá, cho thấy cả đa dạng sinh học và sự phong phú về số lượng loài đều tăng trong những hệ thống như vậy, nhờ đó có thể cải thiện hoạt động đánh bắt thủ công ở những vùng xung quanh. Tuy nhiên, trước khi khuyến khích đầu tư, cần phải khảo sát thị trường để đánh giá tác động khi có hàng ngàn tấn sản phẩm được đưa vào các thị trường đã tồn tại trong một thời gian dài. Các khảo sát thị trường cũng cần xem xét các yếu tố chi phí – lợi ích khi gia tăng giá trị bằng cách sấy khô dưới nắng, hun khói, hoặc chiết xuất các hóa chất như agar và carrageenan, v.v.

Các khung đồng quản lý cần nhìn nhận rằng, một khung pháp lý về các quyền đánh bắt cấp cho các hiệp hội nghề cá địa phương sẽ giúp cải tiến quản trị nhà nước trong ngành, đồng thời giúp giải quyết nhiều khó khăn vướng mắc trong quản lý, bao gồm cả sự thiếu tuân thủ các quy định và thiếu thế mạnh trong thương lượng của các ngư dân vùng ven biển. Nên tiếp tục và mở rộng khung cơ cấu đồng quản lý do FSPS triển khai thông qua các thí điểm mới và cần có nỗ lực đồng bộ để thể chế hóa khung cơ cấu đồng quản lý trong Bộ NN&PTNT thành một hoạt động chuẩn trong toàn quốc. Khi mở rộng các sáng kiến đồng quản lý, trước hết cần tập trung vào

Hộp 5.3. Các ví dụ thành công về mô hình đồng quản lý nghề cá ở Việt Nam

Mô hình đồng quản lý nghề cá ở phá Tam Giang, tỉnh Thừa Thiên Huế[235] nhìn chung được xem như một trong những mô hình tiên tiến nhất ở Việt Nam.[236] Được triển khai vào năm 2005, mô hình này cung cấp nhiều loại hình quyền khai thác và các cơ chế đồng quản lý và cùng ra quyết định (bao gồm cả việc thành lập các hiệp hội đánh bắt địa phương). Về pháp lý, UBND tỉnh Thừa Thiên Huế đã ban hành Quyết định số 4260/2005/QĐ-UBND quy định về các quyền đánh bắt, và quyết định này được mô tả là "rất sáng tạo đối với Việt Nam cũng như Đông Nam Á, vì đưa ra toàn bộ cấu trúc mới để quản lý tài nguyên ven biển và là một mô hình tốt cho những vùng khác trong nước." [237] Số lượng các hộ ngư dân, hoạt động đánh bắt, các loài, và số lượng đánh bắt mỗi đợt chủ yếu do ngư dân quyết định. Cụ thể, mô hình này đưa ra một cách tiếp cận đổi mới để sử dụng khoanh vùng và phân bổ các quyền đánh bắt cho các nhóm người sử dụng khác nhau.

Dự án Quản lý Tài nguyên thiên nhiên vùng ven biển[238] ở Âu Thọ B, tỉnh Sóc Trăng, đã thí điểm thành công việc thiết lập một hệ thống đồng quản lý rừng ngập mặn và thử nghiệm khung cơ cấu đồng quản lý nghề cá quốc gia. Được triển khai năm 2007 với sự tham gia của Chi cục Kiểm lâm tỉnh, thí điểm nhằm mục đích phát triển các giải pháp thông qua những biện pháp có sự tham gia để giải quyết nhiều mâu thuẫn giữa phát triển kinh tế và quản lý vùng ven biển bền vững. Cụ thể, một hệ thống đồng quản lý đã được xây dựng và không chỉ tạo thuận lợi cho quá trình quy hoạch rừng ngập mặn (thành các vùng bảo vệ, phục hồi và sử dụng bền vững) có sự tham gia của người dân, mà còn kiểm soát điều kiện tiếp cận tài nguyên, nghĩa là chỉ có những thành viên của nhóm đồng quản lý địa phương mới được phép đánh bắt cá. Các kỹ thuật và ngư cụ được quy định chặt chẽ, và một chương trình theo dõi giám sát đơn giản nhưng hiệu quả đã được thiết lập. Những kết quả quan sát ban đầu cho thấy, dự án đã thành công trong việc bảo vệ các sinh cảnh và sinh kế ở địa phương, giảm tải công việc cho chính quyền và chia sẻ lợi ích một cách công bằng.[239]

Được thành lập năm 1997, Hợp tác xã Thủy sản Rạng Đông đã trở thành một ví dụ tuyệt vời để chứng minh, mô hình quản lý nghề cá dựa trên quyền khai thác có thể tạo ra những khuyến khích cho người sử dụng nguồn lợi trong việc bảo vệ nguồn lợi địa phương và đạt được những lợi ích kinh tế lâu dài và bền vững. Hợp tác xã được thành lập ở cấp tỉnh nhằm quản lý các nguồn lợi thủy sản tự nhiên trên 900 ha, vừa nuôi nghêu giống vừa nuôi và khai thác nghêu thịt ở các bãi triều. Chỉ có các thành viên hợp tác xã mới được tiếp cận khu vực nuôi nghêu, các bãi bồi nuôi nghêu đều có người mặc đồng phục canh gác. Khoảng 40% số bãi nuôi được để lại không khai thác nhằm đảm bảo dự trữ nghêu giống bố mẹ bền vững, bảo tồn môi trường và chất lượng sản phẩm. Khu nuôi nghêu đã thành công về mặt kinh tế và ngày càng xuất khẩu nhiều hơn sang các thị trường có nhu cầu ở châu Âu.[240] Năm 2009, đây là khu nuôi nghêu đầu tiên ở Đông Nam Á được cấp chứng chỉ môi trường đầy đủ của Hội đồng Bảo tồn Biển Quốc tế (MSC). Được khuyến khích bởi sự thành công của hợp tác xã Rạng Đông, 10 hợp tác xã nuôi nghêu khác đã được thành lập trong những năm gần đây. Hệ thống quản lý chặt chẽ nhằm bảo vệ các bãi nghêu và kiểm soát việc khai thác là yếu tố thiết yếu để được cấp chứng chỉ MSC.[241]

một số lĩnh vực lựa chọn có cơ hội thực hiện đồng bộ và thành công cao nhất. Tiến trình hành động được kiến nghị như sau:

- Tiếp tục hỗ trợ Nhóm công tác về Đồng quản lý nghề cá (đã được thành lập trong FSPS giai đoạn II) và Mạng lưới Đồng quản lý thuộc Bộ NN&PTNT để theo dõi và đánh giá tiến độ và tạo thuận lợi cho việc quy hoạch và thực hiện các thí điểm khác trong tương lai
- Hỗ trợ cấp tỉnh và cấp huyện thiết lập nhiều tổ chức đánh bắt hơn và tạo điều kiện thuận lợi cho các thí điểm mới về mô hình đồng quản lý ở những vùng ưu tiên có tiềm năng thành công lớn (một số vùng có thể ưu tiên là Bình Định, Quảng Nam và Nghệ An)
- Hỗ trợ cấp trung ương (trong Bộ NN&PTNT) cải tiến khung pháp lý đồng quản lý và áp dụng các biện pháp dựa trên quyền đánh bắt, đồng thời cụ thể hóa các hướng dẫn thực hiện để áp dụng ở tất cả các tỉnh ven biển
- Tiến hành song song các hoạt động tại vùng bảo tồn biển (MPA) được lựa chọn, nhằm thiết lập các biện pháp dựa trên quyền khai thác cho các cộng đồng đánh bắt địa phương (một số vùng có thể ưu tiên là Côn Đảo và Núi Chúa).

Các chiến lược Tiếp cận dựa vào Thị trường và Cấp Chứng chỉ sinh thái

Sự quan tâm ngày càng tăng của các thị trường xuất khẩu chủ chốt (nhất là trong số những người bán lẻ, người mua và người xuất khẩu) đối với hải sản được khai thác bền vững chính là các cơ hội để khuyến khích cải tiến quản lý trong toàn bộ chuỗi cung ứng và chuyển đổi sang các mô hình có giá trị gia tăng và dựa trên tính bền vững (thay vì dựa trên sản lượng). Dưới đây là những chiến lược nhằm nâng cao tính bền vững, gia tăng giá trị và cải tiến hiệu quả thông qua tiếp cận thị trường:

- Thiết lập các đối tác công – tư (PPP), xây dựng năng lực trong khuôn khổ PPP như một phương tiện bền vững để cung cấp tài chính và duy trì các dự án về quản lý và giữ vững các nguồn lợi cho nghề đánh bắt cá
- Thực hiện các dự án cải tiến nghề cá bằng cách kết hợp với biện pháp tiếp cận theo từng bước, gọi là "cải tiến liên tục", và áp dụng các chế độ khuyến khích tích cực (gồm có cải tiến tiếp cận thị trường, các chương trình khuyến ngư sử dụng các loại ngư cụ và kỹ thuật đánh bắt thân thiện với môi trường,[242] và thiết lập các cơ chế chỉ định trực tiếp) trên toàn bộ dây chuyền cung ứng
- Cải tiến các hệ thống truy xuất nguồn gốc sản phẩm trong toàn quốc, nhấn mạnh đến khả năng truy xuất về bền vững môi trường và tuân thủ luật định; các hoạt động có thể bao gồm việc phổ biến các hướng dẫn, trao đổi thông tin, các chương trình đào tạo trong suốt chuỗi cung ứng, sử dụng và khuyến khích các điển hình tốt (ví dụ như khu nuôi nghêu ở Bến Tre)
- Tiếp tục hỗ trợ đào tạo và các dịch vụ khuyến ngư về các kỹ thuật sau thu hoạch nhằm liên kết các biện pháp quản lý đã cải tiến (ví dụ như áp dụng các phương thức khai thác thủy sản tốt nhất, sử dụng các ngư cụ thân thiện hơn với môi trường) với tối ưu hóa giá trị; chuyển đổi từ mô hình hiện tại (với các chỉ tiêu dựa trên cơ sở sản lượng) sang các cách tiếp cận dựa nhiều hơn vào giá trị, như vậy có thể giúp tạo việc làm và kết nối với các chiến lược giảm năng lực đánh bắt; ngoài ra cũng cần tiến hành các phân tích chi phí – lợi ích nhằm đảm bảo đáp ứng các nhu cầu thị trường và giảm thiểu rủi ro trong quá trình gia tăng giá trị.
- Mở rộng chương trình cấp chứng chỉ sinh thái ở Việt Nam, bao gồm cả việc tìm kiếm các cơ hội mới để được cấp chứng chỉ MSC.

Cải cách hệ thống trợ cấp nghề cá

Chính phủ đã tăng thêm các khoản trợ cấp lớn cho nghề cá.[243] Việc trợ cấp có thể là hợp lý nếu

nó đem lại những lợi ích công mà nếu không thì nguồn cung cho thị trường sẽ không đủ. Nhưng trợ cấp cũng làm thiệt hại ngân sách nhà nước và có thể bóp méo thị trường hơn nữa. Trên thực tế, một số khoản trợ cấp cho nghề cá đã được dành để đầu tư cho các "hàng hóa công" truyền thống như các hệ thống thông tin thủy sản và các khu tránh trú bão. Nhưng bên cạnh đó, cũng có các khoản miễn giảm thuế và trợ giá nhiên liệu với tổng giá trị khoảng 90 triệu USD trong năm 2008 (là năm có số liệu gần đây nhất).

Mặc dù trợ cấp được đưa ra nhằm ý định tốt như mở rộng hoạt động đánh bắt ngoài khơi hay mang lại khả năng lợi nhuận trong ngắn hạn (ví dụ như trợ giá nhiên liệu), nhưng có thể dự báo rằng về tổng thể, những chương trình này sẽ đem lại tác động bất lợi đến hiệu quả dài hạn, sự công bằng và sự bền vững trong ngành.[244] Các trợ cấp để nâng cấp tàu cá, cấp tín dụng và các hỗ trợ khác nhằm mở rộng đánh bắt xa bờ có khả năng gián tiếp làm gia tăng đánh bắt gần bờ (nếu khu vực này không được bảo vệ tốt hơn), gây tổn hại cho trữ lượng cá đã đang suy kiệt. Vòng tròn luẩn quẩn này có thể đẩy các hộ ngư dân nghèo tiếp tục lún sâu vào cảnh nghèo, vì nguồn lợi mà họ phụ thuộc tiếp tục bị cạn kiệt. Ngoài ra, sự bền vững của việc tiếp tục mở rộng đánh bắt xa bờ cũng là một câu hỏi lớn.

Do đó, cần xem xét lại chính sách trợ cấp nghề cá hiện nay của Việt Nam. Một báo cáo gần đây mà Viện Kinh tế và Quy hoạch Thủy sản Việt Nam là đồng tác giả đã đưa ra một số kiến nghị tiến bộ nhằm xác định lại ưu tiên cho các chương trình trợ cấp nghề cá. (Xem Hộp 5.4.)

Sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển

Nói chung, khung pháp lý ở Việt Nam đã tạo cơ sở cho việc bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển. Nhưng việc thực hiện thường thiếu hiệu quả do sự chồng chéo và không rõ ràng trong thẩm quyền của các cơ quan/tổ chức, do sự hợp tác thiếu chặt chẽ giữa các cơ quan và do những hạn chế về năng lực. Ngoài ra, cách tiếp cận của các hoạt động bảo tồn ở Việt Nam thường mang tính cơ hội và độc lập, thay vì có tính chiến lược và được điều phối. Tuy nhiên, có nhiều cơ hội để cải tiến quản lý đa dạng sinh học, bao gồm việc áp dụng MPA một cách rộng rãi và

Hộp 5.4. Các kiến nghị chính nhằm xác định lại ưu tiên cho các trợ cấp nghề cá

- Cải cách quản lý thông tin nghề cá, bao gồm các hệ thống cấp phép và quản lý thống kê.
- Tăng cường theo dõi, kiểm soát và giám sát các hoạt động đánh bắt.
- Thúc đẩy mô hình đồng quản lý nghề cá dựa vào cộng đồng như một phương tiện giảm năng lực đánh bắt và thúc đẩy đánh bắt có trách nhiệm hơn, đồng thời giảm can thiệp và chi phí từ phía chính phủ.
- Hỗ trợ quản lý nghề cá dựa vào hệ sinh thái, bao gồm việc thành lập các khu bảo tồn biển (MPA).
- Tiến hành các nghiên cứu khoa học để hỗ trợ hoạt động đánh bắt đạt hiệu quả hơn và bền vững hơn.
- Triển khai các công nghệ thân thiện với môi trường (ví dụ như các loại ngư cụ giúp giảm sản lượng khai thác phụ) và các chương trình khác (ví dụ như Chương trình Người quan sát) nhằm thúc đẩy các hoạt động nghề cá tốt nhất.

Nguồn: VIFEP và WWF 2009.

hiệu quả hơn, song song với các chương trình bảo tồn và bảo vệ các loài sinh vật biển nhằm mục đích giảm tác động đối với các loài được quan tâm đặc biệt (và môi trường sống của chúng) và đảo ngược tình trạng suy giảm của các quần thể chủ chốt.

Các khu bảo tồn biển (MPA)

Các khu bảo tồn biển, dù không phải là giải pháp cho mọi trường hợp, nhưng có thể được xem là những công cụ hữu ích để giải quyết các vấn đề về tính bền vững ở địa phương, và cũng để thử nghiệm các cách tiếp cận hướng tới phát triển vùng ven biển bền vững, bao gồm cả việc áp dụng quy hoạch không gian để tăng cường nghề cá, bảo vệ các sinh cảnh ở các địa điểm cụ thể, thiết lập các hệ thống đồng quản lý ở địa phương, phát triển du lịch sinh thái, và kết hợp với quy hoạch phát triển vùng ven biển. Việt Nam hiện đang bắt tay thực hiện một quy hoạch các khu bảo tồn biển đầy tham vọng[245] với một danh sách ngắn gồm 16 khu bảo tồn biển đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, mà gần đây nhất là Quyết định 742/QĐ-TTg phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển quốc gia. Đến nay mới có 4 khu bảo tồn biển – vịnh Nha Trang, Cù Lao Chàm, Phú Quốc và Côn Đảo – được thiết lập chính thức cùng với hai Rừng Quốc gia có cấu phần bảo tồn biển (Côn Đảo và Núi Chúa).

Năng lực mới được phát triển thông qua Chương trình Sinh kế và Các khu bảo tồn biển sẽ mở đường cho mạng lưới MPA ở Việt Nam phát triển và cải thiện hiệu quả quản lý. Đầu tư cho các MPA từ đầu những năm 2000 đã đem lại những hiểu biết quan trọng về ý nghĩa của MPA đối với bảo tồn sinh học và sinh kế bền vững. Các bài học này có ý nghĩa vô cùng quan trọng, vì những đánh giá trước đây về hiệu quả quản lý MPA ở các khu thí điểm sơ bộ đã chỉ ra nhiều thiếu sót lớn. (Xem Hộp 5.5.)

Dưới đây là đề xuất phương hướng chiến lược cho các MPA tại Việt Nam, bao gồm những điểm sau:

- Xây dựng các kế hoạch quản lý hoạt động cho một số MPA mới; các địa điểm ưu tiên

Hộp 5.5. Các bài học rút ra từ quy hoạch và quản lý MPA để hỗ trợ sử dụng bền vững đa dạng sinh học biển ở Việt Nam

- Để hoạt động hiệu quả, các MPA cần có một diện tích đáng kể các vùng "không được khai thác" cũng như các vùng bảo vệ nghiêm ngặt, được xác định theo các tiêu chí quản lý sinh học.
- Quản lý vận hành MPA cần được áp dụng một cách chiến lược để bảo vệ các quần thể bố mẹ đang đẻ trứng và tăng cường tái tạo đàn các loài cá thương mại ở địa phương và trong vùng. Điều này cũng có nghĩa là phải giám sát các chỉ số của các loài thủy sản trong dài hạn và đánh giá các lợi ích nghề cá tại các địa điểm MPA.
- Chuyển giao các lợi ích từ việc thành lập MPA (nhất là các lợi ích liên quan đến thủy sản, nhưng ngoài ra còn có các lợi ích kinh tế khác, như du lịch sinh thái) cho các cộng đồng địa phương là mấu chốt quan trọng dẫn đến thành công. Điều này nghĩa là trong thiết kế MPA cần có sự tham gia nhiều hơn của ngư dân địa phương trong quy hoạch và quản lý các MPA, áp dụng các cách tiếp cận đồng quản lý và sử dụng các đặc quyền đánh bắt cho các cộng đồng địa phương.
- Các dự án sinh kế kết hợp với các MPA cần tập trung vào đa dạng hóa việc làm. Các dự án "tạo thu nhập thay thế" một cách riêng rẽ thường ít hiệu quả hoặc chỉ đem lại tác động bảo tồn một cách hạn chế. Do đó, điều cốt yếu là phải đảm bảo xác định đầy đủ các nhóm đối tượng.
- Các cơ chế điều phối và hợp tác tốt giữa các cơ quan chính quyền tại các MPA sẽ giúp đảm bảo các MPA phù hợp với chiến lược phát triển vùng ven biển và quy hoạch du lịch.

Nguồn: McEwin và cộng sự 2008.

có thể là Cù Lao Câu và đảo Phú Quý, những nơi đã có nghiên cứu khả thi; với các MPA mới, quy trình cần được bắt đầu bằng việc nghiên cứu khả thi dựa trên các mục tiêu rõ ràng về sinh học, kinh tế xã hội và quản trị nhà nước.[246]

- Hỗ trợ các MPA quy mô nhỏ ở cấp địa phương, cụ thể là Khu Bảo tồn địa phương Rạn Trào (Khánh Hòa) và Khu Bảo tồn địa phương Tam Hải (Quảng Nam); mặc dù không nằm trong mạng lưới MPA chính thức do Bộ NN&PTNT đề xuất, nhưng các khu bảo tồn nói trên có nhiều tiềm năng đem lại những kết quả tốt về sinh học, kinh tế xã hội và quản trị nhà nước, và tầm quan trọng của các khu bảo tồn này đã được khẳng định lại trong Quyết định gần đây về quy hoạch hệ thống MPA.
- Kết nối các chiến lược đa dạng hóa việc làm quốc gia với các chương trình sinh kế nhằm giảm sự lệ thuộc vào nghề đánh bắt của các cộng đồng sinh sống trong và xung quanh các MPA.
- Đầu tư vào đào tạo (cho các MPA và nhân viên thuộc mạng lưới MPA và các cán bộ nhà nước liên quan ở cấp tỉnh và trung ương) về quy hoạch và quản lý, dựa trên những tiến bộ và bài học thu được cho đến nay và sử dụng các hướng dẫn về hiệu quả quản lý đã được xây dựng và ban hành;[247] những hoạt động đào tạo này cần được mở rộng cho các tổ chức và cá nhân liên quan ở địa phương và có thể bao gồm những chương trình cấp chứng chỉ về quản lý MPA.
- Áp dụng một cách hệ thống các tiêu chí thiết kế và quản lý "rạn san hô có tính thích ứng và phục hồi cao" [248] ở các MPA hiện tại và sau này, nhằm mục đích giảm thiểu các tác động được dự báo từ san hô chết trắng do nhiệt độ nước biển tăng trong một thời gian dài.
- Kết hợp mô hình đồng quản lý nghề cá và khung pháp lý cho các biện pháp quản lý dựa trên quyền khai thác mà Bộ NN&PTNT đang xây dựng với việc quản lý MPA (gợi ý các khu ưu tiên có thể là MPA Côn Đảo và Núi Chúa).

Bảo tồn loài

Bảo vệ và bảo tồn các loài sinh vật biển được quan tâm đặc biệt vẫn đang là một vấn đề cấp bách ở Việt Nam. Mặc dù trước đây cộng đồng tài trợ đã có những đầu tư lớn cho các chương trình nhằm bảo vệ và bảo tồn các loài nguy cấp như rùa biển và bò biển, nhưng những nỗ lực này chưa đủ để đảo ngược tình trạng suy giảm quần thể loài. Gần đây, tình trạng suy giảm số lượng nhiều loài cá mập trong khu vực đã trở thành mối lo ngại ngày càng tăng và có thể gây ra những hậu quả sâu rộng về kinh tế (vì đây là một sản phẩm hải sản thương mại quan trọng) cũng như môi trường (vì cá mập là loài động vật ăn thịt bậc cao giúp duy trì chức năng và sự cân bằng trong các hệ sinh thái biển).

Các đề xuất ưu tiên gồm có:

- Tăng cường bảo vệ bãi rùa biển tại các khu vực ưu tiên (Côn Đảo, Núi Chúa, Phú Quý) và thực hiện đào tạo toàn diện về quản lý các bãi biển là nơi làm tổ của rùa biển và các khu vực quan trọng khác dựa trên kết quả áp dụng (thành công) mô hình ở Côn Đảo
- Mở rộng các thử nghiệm sử dụng lưỡi câu vòng[249] để câu cá ngừ đại dương bằng dây câu dài như một phương tiện để hỗ trợ phát triển ứng dụng của lưỡi câu vòng, đồng thời đảm bảo cam kết chính trị và các biện pháp điều tiết nhằm thúc đẩy việc sử dụng lưỡi câu vòng (cũng như dụng cụ gỡ lưỡi câu và các kỹ thuật khác để giải cứu rùa biển)
- Liên quan đến điểm trên, cần mở rộng Chương trình Người quan sát hoạt động đánh bắt giăng dây câu dài hiện nay[250] lên một cấp độ mới, cụ thể là phải có tối thiểu 10% số tàu cá giăng dây câu dài đã đào tạo các nhân viên quan sát trên boong về cách sử dụng các tiêu chuẩn đã được thống nhất để xác định loài và theo dõi, ghi chép tỷ lệ đánh bắt rùa biển, cá mập và cá ngừ chưa trưởng thành.

- Triển khai các chiến dịch giáo dục ở cấp huyện, tỉnh và toàn quốc nhằm mục đích nâng cao nhận thức và thay đổi quan điểm của người dân Việt Nam, nhất là các thế hệ trẻ, về việc buôn bán động vật biển hoang dã, đặc biệt là buôn lậu rùa biển.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Asian Development Bank. *2000. Coastal and Marine Environmental Management in the South China Sea (East Sea), Phase2.* Project ADB5712-REG. Manila: WWF and GEG Consultants.

Burke, Laurette, Liz Selig, and Mark Spalding. 2003. *Reefs at Risk in Southeast Asia.* World Resources Institute report for U.N. Environment Programme–World Conservation Monitoring Centre. Cambridge, UK.

Creel, Liz. 2003. "Ripple Effects: Populations and Coastal Regions." Policy Brief. Washington, DC: Population and Reference Bureau. September.

Dang Van Thi, Tran Thi Lien, Raakjaer Nielsen, and Frank Riget. 2002. "Results of Bottom Trawl Surveys Carried Out in Vietnamese Waters (20–200 m) in 1996-1997." *ICLARM Quarterly* 25 (1).

GSO (General Statistics Office). 2009. *Statistical Data of Agriculture, Forestry and Fisheries*. Hanoi.

Hassan, R.B.R., R. Ali, Nguyen Lam Anh, Dang Ho Hai, S. Fujiwara, K. Shiomi, and N. Seman. 2001. "Pelagic Stock Assessment by Hydroacoustic Method in the South China Sea, Area IV: Vietnamese Waters." In *Proceedings of the SEAFDEC Seminar on Fishery Resources in the South China Sea, Area IV: Vietnamese Waters.*

McEwin, Angus, Nguyen To Uyen, Tham Ngoc Diep, Ha Minh Tri, and Keith Symington. 2008. *Sustainable Livelihood Strategy: Vietnam Marine Protected Areas.* Published by "Sustainable Livelihoods in and around Marine Protected Areas," Ministry of Agriculture and Rural Development, A component of Danish Development Cooperation in the Environment Programme (2005–10). Hanoi.

MARD (Ministry of Agriculture and Rural Development). 2006. Master Plan on Development of the Fisheries Sector till 2010 and Orientations Toward 2020. Promulgated by the Prime Minister along with Decision no. 10/2006/qd-ttg of 11 January 2006. Hanoi.

_____. 2010. *Capture Fisheries Annual Report (1990–2009).* Department of Capture Fisheries Exploitation and Protection. Hanoi.

Ministry of Fisheries and World Bank. 2005. *Vietnam Fisheries and Aquaculture Sector Study—Final Report.* Hanoi.

Morgan, Gary, Derek Staples, and Simon Funge-Smith. 2007. *Fishing Capacity Management and IUU Fishing in Asia*. Publication 2007/16. Bangkok: Food and Agriculture Organization.

Nasuchon, Nopparat. 2009. *Coastal Management and Community Management in Malaysia, Vietnam, Cambodia and Thailand, With a Case Study of Thai Fisheries Management*. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea Office of Legal Affairs, New York: United Nations.

Nguyen Chu Hoi. 2003. "Key Directions of the Sustainable Fisheries Development in Viet Nam." *In Review of International and National Efforts Towards Addressing the Main Sectoral Concerns Regarding the Seas of East Asia.* Partnerships in Environmental Management for the Seas of East Asia (PEMSEA). Ministry of Fisheries. Hanoi.

Nguyen Thi Dieu Thuy and Keith Symington. 2008. *Sustaining Fisheries and Alleviating Poverty in Vietnam: A Socio-economic Review and Case Study.* Hanoi: WWF Vietnam.

Pitcher, Tony. 2006. "An Estimation of Compliance of the Fisheries of Vietnam with Article 7 (Fisheries Management) of the UN Code of Conduct for Responsible Fishing—Vietnam." *Evaluations of Compliance with the UN Code of Conduct for Responsible Fisheries.* Fisheries Centre Research Reports 14(2). Vancouver: University of British Columbia.

Pollnaca, Richard B., Robert S. Pomeroy, and Ingvild H. T. Harkes. 2005. "Fishery Policy and Job Satisfaction in Three Southeast Asian Fisheries." Ocean & Coastal Management 44 (2001) 531–44.

Pomeroy, Robert, and Rebecca Guieb. 2008. "End of Assignment Report on Lagoon Co-management System for FAO/IMOLA Project, Thua Thien Hue, Vietnam." At http://www.imolahue.org/pdf/pomeroyguieb2008-en.pdf.

Pomeroy, Robert, Nguyen Thi Kim Anh, and Ha Xuan Thong. 2009. "Small-scale Marine Fisheries Policy in Vietnam." *Marine Policy* (33): 419–28.

Schmitt, Klaus. 2009. *Management of Natural Resources in the Coastal Zone of Soc Trang Province.* Soc Trang City, Vietnam; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Sumaila, Ussif Rashid, and Daniel Pauly (eds). 2006. *Catching More Bait: A Bottom-up Re-Estimation of Global Fisheries Subsidies*. Fisheries Centre. Vancouver: University of British Columbia.

Tietenberg, Thomas. 2008. *Environment and Natural Resource Economics* (8th edition). Reading, MA: Addison-Wesley.

VIFEP (Vietnam Institute of Fisheries Economics and Planning) and WWF Vietnam. 2009. *Fisheries Subsidies, Supply Chain and Certification in Vietnam.* UNEP Framework Document. Hanoi.

CHƯƠNG 6

TÀI NGUYÊN KHOÁNG SẢN

Khai thác khoáng sản rắn đã phát triển nhanh chóng tại Việt Nam trong vòng 5 năm trở lại đây, nhờ động lực chủ yếu là khai thác than. Việt Nam có tiềm năng địa chất tuyệt vời để phát triển các mỏ khoáng sản như bô-xít, kim loại màu, và các khoáng sản dùng cho công nghiệp và xây dựng. So với nhiều nước khác, Việt Nam đã đạt tiến bộ lớn trong quản lý sự phát triển tài nguyên khoáng sản quốc gia. Nhưng mặc dù ngành khai khoáng đang phát triển, Việt Nam vẫn chưa thu được giá trị đóng góp thực mà tài nguyên khoáng sản quốc gia có thể đem lại cho sự phát triển kinh tế.

Chương này xác định những cơ hội để Việt Nam cải tiến hoạt động quản lý tài nguyên khoáng sản theo 3 chủ đề chính: hiệu quả trong cung cấp điều kiện tiếp cận tài nguyên khoáng sản và quản lý ngành, sự bền vững môi trường và quản lý các tác động xã hội và môi trường, và phân phối các dòng lợi ích một cách công bằng.

Chương này cũng đề xuất một "chương trình cải cách" để tận dụng những cơ hội nói trên. Chương trình nghị sự gồm có tăng cường hiệu quả trong ngành khai khoáng thông qua quy hoạch phát triển khoáng sản bằng mô hình "đánh giá tài nguyên", củng cố tính bảo đảm của chế độ pháp lý và cấp quyền khai thác mỏ, khuyến khích khu vực tư nhân thăm dò các mỏ khoáng sản mới, tăng cường các đổi mới thể chế trong ngành khai khoáng, và chú ý hợp lý đến các điểm mạnh và điểm yếu của các doanh nghiệp nhà nước. Liên quan đến sự bền vững môi trường, điều quan trọng là phải xóa bỏ khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn trong các quy trình Đánh giá Môi trường Chiến lược và Đánh giá Tác động Môi trường, và siết chặt các quy chế và quản lý phí môi trường và bảo lãnh tài chính. Liên quan đến chủ đề về sự công bằng, các đề xuất cải cách chính gồm có thiết lập các thỏa thuận phát triển cộng đồng, đánh giá sự đóng góp kinh tế của ngành khai khoáng ở cấp độ quốc gia và dự án, thông qua các nguyên tắc và thực hiện Sáng kiến Minh bạch trong Ngành khai khoáng.

Phát triển tài nguyên khoáng sản có khả năng đóng góp, và trên thực tế, đã đóng góp cho sự thịnh vượng của các quốc gia và góp phần thực hiện các mục tiêu tổng thể về phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Tuy nhiên, để đạt được kết quả tốt không phải là dễ, và chính phủ các nước, các công ty tư nhân cũng như xã hội dân sự phải đối mặt với nhiều thách thức nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững. Chính phủ một số nước đã thất bại thảm hại khi tìm cách vượt qua những thách thức này và trở thành nạn nhân của "lời nguyền tài nguyên".[251] Trái lại, chính phủ một số nước khác đã biết sử dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên dồi dào của quốc gia để đem lại những kết quả tốt hơn nhiều và thực hiện tăng trưởng lâu bền cùng với mục tiêu công bằng trong ngành khai khoáng. Chương này cho rằng, Nước CHXHCN Việt Nam đang nằm giữa hai thái cực đó: một số tài nguyên khoáng sản của Việt Nam đang được phát triển và đóng góp cho sự phát triển kinh tế của quốc gia, nhưng Việt Nam có thể làm tốt hơn thế, trên phương diện cung cấp điều kiện tiếp cận nguồn lực một cách hiệu quả, cải tiến giám sát môi trường, và phân phối các dòng lợi ích từ phát triển khoáng sản một cách công bằng.

Ngành khai thác mỏ ở Việt Nam bao gồm khai thác dầu mỏ, vật liệu xây dựng, than, khoáng sản công nghiệp, nước khoáng và một số kim loại cơ bản.[252] Ngành đã phát triển nhanh chóng và đóng góp 11% GDP vào năm 2005, so với 5% vào năm 1995.[253] (Dầu và khí tự nhiên không được xem xét trong chương này vì ngành dầu khí chủ yếu hoạt động ngoài khơi, và các diễn biến môi trường xuất phát từ những hoạt động này khác hoàn toàn so với khai thác khoáng sản rắn). Không tính dầu mỏ và khí tự nhiên, quy mô của mảng khai thác khoáng sản rắn trong ngành khai thác mỏ so với toàn bộ nền kinh tế quốc dân sẽ làm cho Việt Nam đứng ngang hàng với Ga-na, nơi mà hoạt động khai thác vàng chiếm 6% GDP, các nguồn thu xuất khẩu chiếm 45% và nguồn thu từ thuế chiếm 12% .[254]

Chương này không cố gắng bao quát tất cả những vấn đề đang tồn tại trong ngành khai thác mỏ;[255] thay vào đó, sẽ tập trung vào các chủ đề chính của báo cáo này, đó là: tính hiệu quả, sự bền vững môi trường, và sự công bằng. Phụ lục của chương sẽ mô tả một nghiên cứu tình huống cụ thể cho thấy 3 chủ đề này ảnh hưởng lẫn nhau như thế nào trong quá trình phát triển ngành than.

Việt Nam được phú cho khá nhiều tài nguyên khoáng sản, với khoảng 60 loại, và đã khai thác sản xuất nhiều loại trong số đó như than, bô-xít, vàng, đồng, kẽm, thiếc, cromit, mangan, titan, barit, inmenit, đá vôi và phốtphát. Cho đến nay, than là loại khoáng sản quan trọng nhất được sản xuất ở Việt Nam: năm 2009, Việt Nam sản xuất khoảng 44 triệu tấn than, trong đó 50% được xuất khẩu.[256] Một số khoáng sản như cromit, inmenit, barit, và tinh quặng kẽm được xuất khẩu; tuy nhiên, hầu hết các loại khoáng sản được chế biến và tiêu thụ trong nước, như đá vôi (dùng để sản xuất xi-măng), đồng tinh luyện, các nguyên liệu làm phân bón (ammoniac, ure, và phốtphát), thép cuộn, thiếc tinh luyện và kẽm.

Bất kể sự tăng trưởng của ngành và những ưu đãi của thiên nhiên dành cho Việt Nam về tài nguyên khoáng sản, khai thác than vẫn chiếm ưu thế nhất trong khai thác khoáng sản rắn và chưa có nhiều hoạt động thăm dò để phát triển các mỏ khoáng sản mới cũng như đa dạng hóa cơ sở sản xuất. Ví dụ như, quặng kim loại và các khoáng sản khác chưa phát triển nhanh, và việc mở rộng phát triển các mặt hàng này vẫn là một thách thức lớn trong tương lai. Một số nguyên nhân dẫn đến tình trạng này là: thiếu các đầu tư phát triển mới; quy mô đầu tư khiêm tốn nên khó giảm chi phí; thiếu cơ sở hạ tầng cần thiết, nhất là năng lượng và giao thông; thiết bị và các kỹ thuật khai thác lạc hậu, cũ kỹ; thiếu hiệu quả và thất thoát khoáng sản trong khi khai thác do công nghệ khai thác lỗi thời. Ngoài việc không tạo ra được những lợi ích tối ưu, trong một số trường hợp, ngành khai thác mỏ còn có thể gây tổn hại cho sự phát triển kinh tế, do các tổn hại môi trường trong ngắn hạn và dài hạn, cũng như tình trạng căng thẳng xã hội ngày càng trầm trọng liên quan đến việc phát triển các dự án khai khoáng và phân phối các dòng lợi ích.

Có hai vấn đề đặc biệt đáng lo ngại. Thứ nhất, Việt Nam có thể làm nhiều hơn nữa, và cần phải làm nhiều hơn nữa, để huy động đầu tư tư nhân vào hoạt động thăm dò và phát hiện tài nguyên khoáng sản. Các đặc điểm địa chất của Việt Nam cũng tương tự như Lào và tỉnh Vân Nam ở miền nam Trung Quốc. Trong vòng 5-10 năm qua, tất cả những nơi này đều đã đầu tư nhiều cho hoạt động thăm dò khoáng sản, kết quả đã phát hiện và phát triển được một số mỏ đồng, vàng, niken và thiếc tốt vào loại nhất thế giới.

Tuy nhiên, ở Việt Nam các chi phí bỏ ra để thăm dò khoáng sản dường như đang đi theo hướng ngược lại. Từ mức đỉnh điểm 63 triệu USD trong năm 2008, sang năm 2009, tổng chi phí dành cho hoạt động thăm dò khoáng sản chỉ còn 4 triệu USD.[257] Điều thứ hai là, lẽ ra Việt Nam có thể thu được giá trị gia tăng lớn hơn từ sản xuất khoáng sản nếu khuyến khích tuyển quặng và chế biến khoáng sản thô.[258] Hiện nay, Luật Khoáng sản và các chính sách của Trung ương Đảng đã cho phép tăng cường chế biến khoáng sản, nhưng trên thực tế, nhiều mỏ ở Việt Nam vẫn xuất khẩu quặng thô.[259] Tất nhiên, để thu được giá trị gia tăng cao hơn thông qua tuyển quặng và chế biến sâu không phải là việc dễ. Các công ty khai thác mỏ quy mô nhỏ thường thiếu vốn và công nghệ để tuyển quặng, và bất luận thế nào, các công ty này đều muốn bán quặng thô thật nhanh để thu lợi nhuận ngay, trong khi đó, một lò nấu niken có thể tốn đến 120 triệu USD hoặc hơn. Cần xem xét các điều kiện của thị trường quốc tế, vì có thể chi phí biên để chế biến sâu sẽ không được đền bù bằng khả năng tiếp cận thị trường rộng mở hơn với giá trị cao hơn. Chính phủ các nước trên thế giới đã trải qua cả thành công cũng như thất bại khi đưa ra các chính sách khuyến khích tuyển quặng. Nhìn chung, các khuyến khích tài chính hay ưu đãi đầu tư khác để thúc đẩy nhà sản xuất tuyển quặng nhằm thu được giá trị gia tăng cao hơn mới chỉ thành công ở mức hạn chế, trong khi kho bạc nhà nước có thể phải chi những khoản lớn cho các cơ chế đó.

Hiệu quả trong tạo điều kiện tiếp cận tài nguyên

"Các quy hoạch tổng thể" phát triển khoáng sản

Sự phát triển của ngành khai thác mỏ được chỉ đạo theo "các quy hoạch tổng thể". Các quy hoạch này do chính phủ soạn thảo cho thời kỳ từ 10 đến 15 năm để dẫn dắt các hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản. Các quy hoạch thường tập trung vào những mỏ khoáng sản được cho là có "trữ lượng cần thiết" để phát triển và khai thác ở quy mô công nghiệp lớn. Phê duyệt việc phát triển và theo dõi khai thác các mỏ khoáng sản lớn là trách nhiệm của các cơ quan trung ương, chủ yếu là Bộ TN&MT. Các mỏ khoáng sản nhỏ hơn không được xác định cụ thể trong quy hoạch sẽ do chính quyền tỉnh kiểm soát. Hiện tại đã có 13 quy hoạch tổng thể được phê duyệt cho 39 khoáng sản, bao gồm vàng, đồng, niken, sắt, crom, mangan, chì, kẽm, bô-xit, và titan, với tầm nhìn thường được mở rộng đến năm 2020 và 2025. Nội dung chính của các quy hoạch này bao gồm: các chỉ tiêu phát triển, dự báo nhu cầu, kế hoạch thăm dò, kế hoạch khai thác và chế biến, và nhu cầu vốn đầu tư. (xem danh sách các quy hoạch tổng thể ở phần Tài liệu tham khảo.)

Về bản chất, các quy hoạch tổng thể được sử dụng ở Việt Nam là "sự can thiệp của chính phủ" và chỉ đơn giản là một bảng liệt kê tên các dự án và chỉ tiêu sản xuất. Các quy hoạch này thường đối lập với mô hình phát triển hiện nay là khuyến khích sự tham gia và cạnh tranh của khu vực tư nhân. Trên thực tế, các quy hoạch tổng thể có thể dập tắt những ý tưởng mới và những đề xuất có tính sáng tạo. Ví dụ như, nếu một công ty tư nhân đề xuất một chương trình thăm dò một loại khoáng sản nào đó hoặc ở một khu vực nào đó chưa được ghi trong quy hoạch tổng thể, đề xuất đó sẽ rất khó được các cơ quan chính phủ chấp nhận. Các quy hoạch tổng thể được ban hành vài năm một lần, nghĩa là không được cập nhật thường xuyên. Hơn nữa, việc sửa đổi cập nhật cũng không thể thực hiện dễ dàng hay trong một khoảng thời gian hợp lý. Vì vậy, các công ty có những dự án khả thi nhưng không nằm trong phạm vi của quy hoạch tổng thể sẽ phải chờ ít nhất là 2 năm cho đến khi quy hoạch được cập nhật, hoặc phải thực hiện các giải pháp lựa chọn khác, ví dụ như trực tiếp đề đạt với cấp lãnh đạo cao nhất để xin phê duyệt dự án.

Những hạn chế lớn khác là quy hoạch tổng thể do các cơ quan chính phủ soạn thảo (ví dụ như Bộ Công thương, Bộ TN&MT, và/hoặc Vinacomin, một doanh nghiệp nhà nước đóng ở Hà Nội), do đó có thể không phản ánh đầy đủ điều kiện thực tế thị trường hoặc các điều kiện ở địa phương. Các quy hoạch tổng thể hiện nay áp dụng cách tiếp cận phân tích "cái mà chúng tôi có" thay vì phân tích sâu sắc hơn về "cái mà người tiêu dùng cần". Trên thực tế, việc lấy ý kiến và tham vấn rộng rãi với các cộng đồng và doanh nghiệp địa phương trong quá trình xây dựng quy hoạch tổng thể chỉ mang tính hình thức và thường không đem lại những thay đổi có ý nghĩa cho tài liệu quy hoạch. Cuối cùng, mặc dù các quy định mới nhất về lập quy hoạch tổng thể yêu cầu phải tiến hành Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA) nhưng các quy hoạch tổng thể được phê duyệt cho đến nay và trước tháng 7/2006 đều chưa đề cập đến những chủ đề quan trọng nhất như tái định cư bắt buộc, khả năng xảy ra nhiễm bẩn và ô nhiễm môi trường, người lao động nhập cư đến vùng khai thác khoáng sản, các ảnh hưởng tăng theo cấp số nhân ở địa phương, các mô hình sử dụng đất thay thế, ảnh hưởng đến thu nhập của các hộ gia đình, và ảnh hưởng đến sức khỏe.

Điểm đầu tiên trong chương trình cải cách ngành khai thác mỏ là phải quy hoạch phát triển khoáng sản theo mô hình "đánh giá tài nguyên". Sử dụng quy hoạch tổng thể để lập chương trình phát triển các mỏ khoáng sản cụ thể ở quy mô công nghiệp là cách làm rất hiếm khi được áp dụng theo thông lệ quốc tế, và điều này phản ánh sự gắn bó với di sản của thời kỳ kế hoạch hóa tập trung trước đây. Việc lập quy hoạch phát triển ngành không phải là không đúng; trên thực tế, "đánh giá tài nguyên" có thể rất hữu ích để hỗ trợ lập quy hoạch sử dụng đất, lập kế hoạch đầu

tư cơ sở hạ tầng, và phát triển các cực tăng trưởng tổng hợp hoặc các hành lang tài nguyên. Một đánh giá tài nguyên chính xác sẽ xem xét tất cả mọi lợi ích mà dự án trực tiếp đem lại, cũng như mọi chi phí phát sinh từ dự án, bao gồm các chi phí môi trường dài hạn và các mục đích sử dụng đất thay thế, đồng thời ghi lại các dòng lợi ích và các chủ đề đặc biệt như giới và biến đổi khí hậu (ví dụ, phát thải khí mê-tan - một loại khí nhà kính mạnh) gắn liền với sự phát triển của ngành.

Cấp quyền khai thác mỏ và Nhượng quyền khai thác

Các công ty nước ngoài hoặc trong nước muốn đầu tư thăm dò, phát triển và khai thác khoáng sản với quy mô lớn ở Việt Nam sẽ phải tuân thủ một quy trình gồm 2 phần, thứ nhất là xin cấp quyền khai thác mỏ theo Luật Khoáng sản, thứ hai là thành lập một pháp nhân để xin giấy chứng nhận đầu tư cho từng dự án cụ thể theo Luật Đầu tư.

Công cụ pháp luật cơ bản để điều chỉnh các hoạt động thăm dò, khai thác và chế biến khoáng sản ở Việt Nam là Luật Khoáng sản năm 1996 (và bổ sung sửa đổi năm 2005), được hỗ trợ bởi nhiều nghị định và thông tư của các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm về hoạt động khai thác mỏ.[260] Luật này được rút ra từ nghị quyết chính sách số 13-NQ/TW của Trung ương Đảng (1996). Chính phủ đang tiếp tục rà soát sửa đổi Luật Khoáng sản và lấy ý kiến rộng rãi của nhiều bên liên quan đến vấn đề này.

Ngoài Luật Khoáng sản, còn có Luật Đầu tư[261] áp dụng cho các hoạt động đầu tư trong ngành khai thác mỏ. Cụ thể, Luật Đầu tư tìm cách thu hút đầu tư trực tiếp nước ngoài để huy động đủ vốn cho ngành kinh tế thâm dụng vốn này, thu hút công nghệ tiên tiến để khai thác khoáng sản một cách hiệu quả, và thúc đẩy chuyển giao công nghệ tiên tiến của nước ngoài để gây tác động đến cơ sở vốn con người theo mô hình vết dầu loang.[262] Ngoài ra, các hoạt động đầu tư còn phải tuân thủ một số nghĩa vụ pháp lý khác và thực hiện theo giấy phép do các cơ quan liên quan cấp: ví dụ như các quyền sử dụng đất, thủ tục chặt hạ rừng để giải phóng mặt bằng, giấy phép xây dựng, giấy phép lao động (đối với nhân sự là người nước ngoài), kiểm soát ngoại hối, các thông lệ kế toán, sử dụng nước, đăng ký thỏa thuận vay, chương trình khôi phục môi trường, giấy phép sử dụng các thiết bị và vật liệu nguy hiểm, v.v.

Các thủ tục đăng ký đầu tư, xin cấp quyền khai thác mỏ và xin các loại giấy phép khác nhau mất nhiều thời gian và gây mệt mỏi cho các nhà đầu tư, dẫn đến những thông lệ không thích hợp và sự thiên vị của các cơ quan công quyền. Nếu mỏ khoáng sản xin đầu tư không nằm trong "quy hoạch tổng thể" đã xây dựng cho loại khoáng sản đó, nhà đầu tư sẽ phải xin cấp giấy phép đặc biệt.[263] Trong nhiều trường hợp, quy hoạch tổng thể chưa có đầy đủ thông tin thăm dò ước tính về trữ lượng của mỏ hoặc chưa có xác nhận của một bên thứ ba (độc lập); khi đó, chính phủ phải dựa vào ước tính trữ lượng mỏ do nhà đầu tư đưa ra, nhưng một số nhà đầu tư có thể lợi dụng điều này để báo cáo con số ước lượng thấp hơn thực tế, nhằm mục đích xuất khẩu trái phép số quặng còn lại mà không phải đóng thuế tài nguyên và các loại thuế khác.

Một vấn đề mới xuất hiện ở Việt Nam từ năm 2005, đó là các biện pháp nhằm phân cấp quá trình ra quyết định của chính phủ đã làm gia tăng số lượng giấy phép khai thác mỏ ở quy mô nhỏ do chính quyền tỉnh cấp. Điều này dẫn đến tình trạng lộn xộn và chính quyền các tỉnh không có đủ điều kiện để giám sát hợp lý các hoạt động khai thác mỏ. Ví dụ như, hơn 3.495 giấy phép đã được chính quyền các tỉnh và/hoặc thành phố cấp trong khoảng thời gian từ 2005 đến 2008, so với tổng số 926 giấy phép do Bộ chủ quản cấp trong vòng 12 năm trước đó.[264] Mặc dù phân cấp có thể đem lại lợi thế là giảm bớt gánh nặng thủ tục hành chính cho nhà đầu tư tiềm năng, nhưng thực tế đã cho thấy rằng, khó có thể thực hiện phân cấp nếu thiếu năng lực quản lý và thiếu các thủ tục kiểm tra, giám sát của chính quyền cấp tỉnh.

Một vấn đề khác thường được chính phủ đưa ra cân nhắc, đó là có nên đấu giá quyền khai thác khoáng sản hay không. Một mặt, theo lý thuyết,

khi đấu thầu quyền sở hữu khoáng sản được thực hiện công khai, cạnh tranh, minh bạch và chuyên nghiệp, thì chính phủ sẽ thu được giá trị thị trường tốt nhất. Nhưng mặt khác, kinh nghiệm ở nhiều nước cho thấy, kết quả đấu thầu quyền sở hữu khoáng sản thường lẫn lộn giữa thành công và thất bại. Ở đây, yếu tố căn bản quyết định sự thành công là chính phủ phải sở hữu và cung cấp cho các nhà thầu tiềm năng đủ dữ liệu địa chất để ước tính trữ lượng xác định và trữ lượng có khả năng của mỏ khoáng sản. Nếu thiếu những thông tin này, các nhà thầu sẽ không có đủ dữ liệu để quyết định một mức giá thị trường công bằng cho mỏ, hoặc không thể đưa ra một kế hoạch khả thi để phát triển mỏ. Những sửa đổi bổ sung mới nhất trong Luật Khoáng sản Việt Nam đã cho phép đấu thầu các mỏ khoáng sản. Tuy nhiên, những điểm mới này của Luật Khoáng sản cần được hoàn thiện bằng các quy chế hướng dẫn và thủ tục chi tiết để đấu thầu thành công.

Do đó, điều quan trọng là phải củng cố lại tính an toàn của chế độ pháp lý và cơ chế cấp quyền khai thác mỏ. Các quy trình xin cấp quyền khai thác mỏ, đăng ký theo chế độ đầu tư nước ngoài, và tuân thủ các công cụ pháp lý khác đã tương ứng với thông lệ ở nhiều nước và tạo ra một cơ sở để nhà nước phân bổ nguồn tài nguyên khoáng sản cho các bên thứ ba và đảm bảo rằng các đầu tư được thực hiện tương xứng với các nghĩa vụ hợp đồng và pháp lý.[265] Để hoàn chỉnh việc cải cách Luật Khoáng sản, chính phủ cần tham vấn ý kiến của các công ty tư nhân và các bên khác, và dựa trên cơ sở đó để củng cố tính an toàn của cơ chế cho thuê mỏ, quy định thời hạn thực tiễn để phát triển tài nguyên, thiết lập các tiêu chí khách quan để đánh giá các đơn xin cấp quyền khai thác, quy định rõ ràng thẩm quyền can thiệp của các cơ quan chính phủ, quy định sử dụng các cơ chế đấu thầu và đấu giá đúng đắn để phản ánh các thực tế trên thị trường quốc tế, và đảm bảo chế độ thuế có tính cạnh tranh và công bằng cho hoạt động phát triển khoáng sản.

Một điều quan trọng nữa là phải khuyến khích tư nhân thăm dò các mỏ khoáng sản mới. Hiện nay, ở Việt Nam, đơn vị điều tra địa chất thuộc Bộ TN&MT là nơi duy nhất tiến hành các nghiên cứu cơ bản và thăm dò khoáng sản. Việt Nam có thể làm tốt hơn thế, bằng cách huy động đầu tư từ

Hộp 6.1. Các đóng góp của một dự án khai thác mỏ: trường hợp khai thác niken ở Bản Phúc

Dự án khai thác niken ở Bản Phúc là dự án đầu tư nước ngoài duy nhất hiện được cấp phép hoạt động ở tỉnh Sơn La. Trong giai đoạn xây dựng đầu tiên, công ty đầu tư đã tuyển dụng 298 lao động, trong số đó có 184 lao động địa phương ở ngay tại Sơn La. Tạo công ăn việc làm là một đóng góp lớn của dự án đối với sự phát triển kinh tế xã hội của huyện Bắc Yên, một vùng miền núi khó khăn. Trong thời gian xây dựng, trung bình mỗi tháng BPNM trả cho các nhà thầu/cung ứng Việt Nam 1,9 triệu USD. Trong đó, các nhà thầu hoặc nhà cung ứng ở Sơn La nhận được khoảng 20% (tương đương với khoảng 350.000 USD mỗi tháng). Ngoài việc tuyển dụng 298 lao động, BPNM còn cung cấp thu nhập cho 240 nhà thầu hoặc nhà cung ứng Việt Nam, trong số đó có 10 công ty ở Sơn La.

Việc xây dựng Dự án Bản Phúc đã tạo ra những cơ hội mới cho người lao động địa phương và trong nước để có thu nhập tốt và cải thiện mức sống. Bình quân, mỗi lao động làm việc ở mỏ Bản Phúc kiếm được 210 USD mỗi tháng. Đây là một khoản thu nhập thực sự lớn với người dân địa phương sống xung quanh khu mỏ, những người mà một năm trước mới chỉ kiếm được khoảng 60 USD trong một năm từ các hoạt động canh tác hoặc hỗ trợ có tính nhỏ lẻ.

Ngoài lương, BPNM còn cung cấp cho lao động bảo hiểm xã hội và bảo hiểm y tế, các thiết bị và dụng cụ an toàn lao động, và đào tạo về an toàn lao động cho nhân công địa phương. Cuối cùng, tỉnh Sơn La cũng có thể thu được khoảng 3 tỷ đồng tiền thuế mỗi tháng từ dự án này.

Nguồn: Khai thác mỏ niken ở Bản Phúc 2009.

khu vực tư nhân cho lĩnh vực này. (Nhưng cần xem thêm Hộp 6.1.) Để làm được điều đó, cần phải có thẩm quyền pháp lý rõ ràng và cơ chế cho thuê mỏ an toàn được quy định trong luật khai thác mỏ và gắn kết với các nguyên tắc được quốc tế chấp nhận như "người đến trước được phục vụ trước" khi cấp giấy phép thăm dò, và tự động cấp phép khai thác cho công ty thăm dò nếu họ phát hiện thấy khoáng sản. Ngoài ra, cần sửa đổi các quy chế để cho phép các công ty nước ngoài đầu tư khảo sát thăm dò cơ bản mà không yêu cầu họ phải xác định một dự án hay ý định đầu tư cụ thể. Bên cạnh đó, cần thông qua các quy chế nhằm làm cho các điều khoản mới liên quan đến đấu thầu khoáng sản trong Luật Khoáng sản có hiệu lực. Về bản chất, thăm dò là một hoạt động tốn kém và đầy rủi ro; nhà nước sẽ hoàn toàn có lợi khi tối đa hóa mức vốn đầu tư và mức rủi ro của tư nhân để bù lại việc họ được cung cấp dữ liệu và thông tin về các nguồn tài nguyên địa chất tiềm năng.

Hiệu quả quản lý ngành và sự bền vững môi trường

Quản lý hiệu quả ngành khai thác mỏ là một chức năng đã được xác định thẩm quyền rõ ràng và không chồng chéo giữa các cơ quan, tổ chức can thiệp điều tiết ngành ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Ở Việt Nam, Bộ TN&MT[266] là cơ quan trung ương chính có trách nhiệm điều tra khảo sát địa chất, quản lý và duy trì quyền khai thác mỏ, và rà soát thẩm định các đánh giá môi trường. Ngoài Bộ TN&MT, Bộ Công thương cũng đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng các quy hoạch tổng thể cho các loại khoáng sản, đồng thời phối hợp với các công ty khai thác mỏ của nhà nước phê duyệt việc sử dụng và xuất khẩu khoáng sản. Bộ KH&ĐT chịu trách nhiệm về thủ tục đăng ký giấy phép đầu tư và nguồn vốn đầu tư của các công ty. Tại các tỉnh, chính quyền địa phương, với sự hỗ trợ của các cơ quan cấp huyện có vai trò tương tự như các cơ quan đối tác của chính quyền trung ương, cũng can thiệp vào hoạt động khai thác mỏ, cụ thể là trong quá trình cấp phép cho các hoạt động khai thác mỏ ở quy mô nhỏ cấp phép và phát triển khoáng sản.

Trong trường hợp của Việt Nam, các doanh nghiệp nhà nước (SOE) từ trước đến nay vẫn có thế mạnh trong ngành khai thác mỏ (cũng như các ngành công nghiệp nặng khác). Trước năm 2005, các doanh nghiệp chính trong lĩnh vực khai thác mỏ gồm có Tổng công ty Khoáng sản Việt Nam (VIMICO) và Tổng công ty Khai thác than Việt Nam (VINACOAL).[267] Tuy nhiên, đến năm 2005, một công ty đầu tư của chính phủ được thành lập với tên gọi Tập đoàn Công nghiệp Than và Khoáng sản Việt Nam (Vinacomin); hiện nay, công ty này trực tiếp sở hữu và vận hành khai thác các mỏ than và kim loại trong nước và/hoặc thay mặt nhà nước nắm giữ cổ phần trong các liên doanh với các công ty khai thác mỏ tư nhân. Xét theo cả hai góc độ trực tiếp và gián tiếp, hiện nay Vinacomin đang kiểm soát khoảng 95% sản lượng khoáng sản rắn trong nước. Các thành viên trong hội đồng quản trị của Vinacomin là các công chức nhà nước, và Chủ tịch Hội đồng quản trị cùng với Tổng giám đốc do chính phủ bổ nhiệm. Vinacomin được hưởng những đối xử ưu đãi từ phía chính phủ: chẳng hạn như, các đề án đầu tư mới của tập đoàn này không phải đáp ứng cùng mức độ yêu cầu thẩm định như các công ty nước ngoài. Đây là một thách thức lớn đối với mục tiêu tăng cường hiệu quả và quản lý minh bạch trong ngành.

Hầu hết các nước trên thế giới chỉ định một cơ quan duy nhất giữ vai trò chủ đạo trong công tác quản lý ngành khai khoáng, với sự hỗ trợ của các cơ quan khác trong những vấn đề liên quan như kiểm soát ngoại hối, cấp phép đầu tư, quy hoạch, các quan hệ lao động, v.v. Trước đây, ở Việt Nam, ngành khai khoáng được đặt dưới sự quản lý của cả Bộ TN&MT và Bộ Công thương, nhưng theo các sửa đổi bổ sung trong Luật Khoáng sản (dù đang được cân nhắc và chưa được chính thức thông qua), Bộ TN&MT sẽ được chỉ định làm cơ quan chủ quản để quản lý ngành. Đây là một chuyển biến tích cực, vì qua đó, các quy trình thủ tục và năng lực chuyên môn cần thiết để giám sát ngành sẽ được đặt trong một cơ quan duy nhất, góp phần tăng cường hiệu quả và hiệu suất của công tác quản lý. Tuy nhiên, hiện nay các nhà đầu tư vẫn phải làm việc trực tiếp với một số cơ

quan khác nhau về nhiều vấn đề và phải xin giấy phép của các bộ, nếu làm việc với cấp trung ương, và xin giấy phép của các sở nếu làm việc ở các tỉnh. Đặc biệt, ở cấp tỉnh sẽ cần có nhiều nỗ lực để xây dựng, nâng cao năng lực chuyên môn nhằm đảm bảo việc thực hiện các quy trình thủ tục diễn ra mau chóng và hợp lệ.

Việc chính phủ sở hữu và điều hành các doanh nghiệp trong ngành công nghiệp khai khoáng là một thông lệ đang mất dần tính phổ biến, nhất là với các tài nguyên không phải dầu mỏ. Thậm chí ở một số nước, nơi mà ngành công nghiệp khai thác mỏ phát triển tốt nhưng vẫn có sự tham gia của các doanh nghiệp nhà nước (chẳng hạn như Codelco Chile), kinh nghiệm đã chỉ ra một số trở ngại của cách tiếp cận này. (Xem Hộp 6.2.) Các công ty khai thác mỏ do các viên chức nhà nước sở hữu và quản lý hiếm khi đạt được hiệu quả như các công ty tư nhân do các nhà quản lý chuyên nghiệp quản lý và báo cáo lên các cổ đông. Kể cả khi xác định rõ ràng các mục tiêu và mục đích hoạt động, các công ty nhà nước vẫn phải chịu những áp lực chính trị nặng nề. Trách nhiệm giải trình và báo cáo tài chính chính xác đôi khi bị hy sinh theo các mệnh lệnh chính trị. Các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong ngành khai thác mỏ thường bị thua lỗ lớn và phải trông chờ trợ cấp từ ngân sách trung ương.

Điều quan trọng cần lưu ý là, vai trò của nhà nước, trong tư cách là một cổ đông trong doanh nghiệp nhà nước, vốn đã có sự mâu thuẫn lợi ích với vai trò là một trọng tài không thiên vị có nhiệm vụ phân xử các mâu thuẫn giữa doanh nghiệp và những người dân bình thường có thể bị ảnh hưởng bởi các hoạt động của doanh nghiệp. Cuối cùng, do những quan hệ và liên kết chặt chẽ của doanh nghiệp nhà nước với các cơ quan nhà nước khác, nên các công ty tư nhân rơi vào thế cạnh tranh bất lợi khi xin cấp quyền khai thác và phát triển mỏ. Tác động chung cuộc của tình trạng này là hạn chế việc áp dụng các công nghệ và quy trình mới trong ngành khai khoáng, đồng thời hạn chế nỗ lực thăm dò các nguồn tài nguyên khoáng sản bổ sung. Vì Vinacomin được cấp phép trực tiếp từ bộ chủ quản, nên chính quyền các tỉnh không thể thanh tra hoặc quản lý những hoạt động của Vinacomin tại khu vực được nhượng quyền.

Sau khi cân nhắc tất cả những điểm nêu trên, có

Hộp 6.2. Nhượng quyền khai thác mỏ: Trường hợp khai thác bô-xit

Dư luận đang xôn xao về quyết định số 167/QĐ-TTg (2007) của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển bô-xit và thông báo số 2728/VPCP-QHOT (2008) của chính phủ về dự án khai thác bô-xít luyện alumina ở hai tỉnh Đắc Nông và Lâm Đồng theo đề xuất của BHP Billiton, một tập đoàn rất lớn của Ô-xtrây-lia. Hiện tại, BHP Billiton đã từ bỏ dự án này. Nhưng các công ty của Nga và châu Âu lại được cho là có quan tâm đến dự án, và hai xưởng khai thác của Trung Quốc đã bắt đầu hoạt động.

Việc phát triển bô-xit minh họa rõ hơn một số điểm yếu trong hệ thống hiện tại như đã nhận định trong báo cáo này: các thủ tục nhượng quyền hay cấp quyền khai thác mỏ, theo dõi và giám sát các thể chế nhà nước, không tham vấn đầy đủ với cộng đồng, và các hư hại môi trường có thể xảy ra ở quy mô lớn nhưng chưa được đánh giá hoặc tìm hiểu đầy đủ. Cần phải tìm hiểu kỹ hơn về một số vấn đề, nếu dự án nói trên được xúc tiến, ví dụ như cách định giá bô-xit, phân tích chi phí – lợi ích của quá trình luyện alumina, các tác động xuyên biên giới (nếu có) đến Lào và Cam-pu-chia, các vấn đề môi trường cụ thể cần cân nhắc (quản lý bùn đỏ và nước thải), vai trò và trách nhiệm của các cơ quan cấp trung ương và cấp tỉnh, phát triển nhân sự, các nhóm dân tộc thiểu số, báo cáo và quản lý nguồn thu và các dòng lợi ích.

Nguồn: Quyết định số 167/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 11.1.2007 phê duyệt quy hoạch tổng thể thăm dò, khai thác và chế biến bô-xit trong giai đoạn 2007 – 2015; Bản tin Đài tiếng nói Việt Nam 2008.

thể thấy, điều quan trọng là tiếp tục và củng cố cải cách thể chế. Đề nghị chỉ định Bộ TN&MT làm cơ quan chủ quản ngành khai khoáng là một bước đi đúng hướng và sẽ giúp làm rõ những điểm còn mơ hồ trong phân chia thẩm quyền và trách nhiệm hiện nay. Khi được cải cách và nâng cao năng lực cũng như các nguồn lực hậu cần, Bộ TN&MT có thể điều phối hiệu quả công tác quy hoạch phát triển tài nguyên, đánh giá các nguồn tài nguyên địa chất trong nước, và giám sát, theo dõi các hoạt động phát triển khoáng sản. Nhiều hoạt động xây dựng năng lực và tăng cường thể chế cần được thực hiện ở cấp tỉnh, và chú trọng đặc biệt đến các hoạt động khai thác mỏ ở quy mô nhỏ.

Cần chú ý đến những điểm mạnh và điểm yếu của các doanh nghiệp nhà nước. Vai trò của các doanh nghiệp nhà nước trong ngành khai thác mỏ ở các nước khác vừa có điểm lợi thế vừa có những điểm bất lợi. Tại Việt Nam, Vinacomin là doanh nghiệp nhà nước chính trong ngành, và do đó, tập đoàn này đóng vai trò then chốt trong các hoạt động khai thác mỏ cũng như các hoạt động phát triển tiềm năng. Chính phủ cần phải hiểu rõ những điểm yếu tiềm ẩn trong vai trò chi phối của Vinacomin, để đảm bảo không tạo ra một chế độ độc quyền phi chính thức và tạo điều kiện cho cạnh tranh. Ngoài ra, cần phải phân biệt rõ ràng vai trò và trách nhiệm giữa các bộ chủ quản (như Bộ TN&MT và Bộ Công thương) với Vinacomin. Các luồng tài chính từ hoạt động của tập đoàn này cần được ghi chép lại và báo cáo, không chỉ theo các chuẩn mực và thông lệ kế toán trong nước, mà còn phải phù hợp với các thông lệ kế toán và báo cáo tài chính quốc tế. Điều này sẽ có lợi cho mục tiêu đảm bảo minh bạch và quản lý tài chính thận trọng, đồng thời tăng khả năng Vinacomin huy động vốn từ các thị trường quốc tế.

Lý thuyết so với Thực tế: Quy trình Đánh giá Tác động Môi trường và Xã hội

Trên nhiều phương diện, luật pháp Việt Nam cũng như các quy chế, nghị định trong nước liên quan đến bảo vệ môi trường và xã hội đã phản ánh những thông lệ tốt nhất cho ngành khai thác mỏ và các ngành khác. Luật Bảo vệ Môi trường 2005 là văn kiện pháp lý căn bản về môi trường, kèm theo đó là các nghị định và thông tư hướng dẫn thực hiện.[268] Những quy định pháp luật này đều yêu cầu Đánh giá Tác động Môi trường (EIA, trong đó có một chương về tác động xã hội, gọi tắt là SIA) cho tất cả các dự án khai thác mỏ ở quy mô công nghiệp, các báo cáo EIA do Bộ TN&MT hoặc Sở TN&MT các tỉnh thẩm định và phê duyệt. Trong những năm gần đây, Bộ TN&MT đã thẩm định khoảng 30 báo cáo EIA cho các dự án khai thác mỏ ở quy mô công nghiệp.[269] Báo cáo EIA cho các dự án khai thác mỏ ở quy mô nhỏ do các tỉnh thẩm định, mặc dù việc thẩm định ở cấp tỉnh thường khó khăn hơn nhiều do thiếu hiểu biết về đặc điểm cụ thể của các dự án mỏ. Ngoài các yêu cầu cụ thể đối với dự án, luật pháp cũng yêu cầu đưa Đánh giá Môi trường Chiến lược (SEA) thành một phần nội dung trong tất cả các "quy hoạch tổng thể" phát triển các loại khoáng sản; tuy nhiên, cho đến nay, chưa một SEA nào được phê duyệt kể từ khi quy định này có hiệu lực, mặc dù Vinacomin được cho là sắp sửa trình chính phủ phê duyệt một SEA cho khai thác phát triển than.

Cũng như ở nhiều nước khác, ở Việt Nam tồn tại một khoảng cách rộng giữa các công cụ pháp lý về bảo vệ môi trường có cấu trúc chặt chẽ và được xây dựng với mục đích hợp lý, và khả năng quản lý luật pháp của chính phủ. Tại đây, các cơ quan chịu trách nhiệm thẩm định báo cáo EIA thường thiếu các phương pháp, tài liệu hướng dẫn, các quy chuẩn,[270] và mẫu biểu phù hợp để thẩm định hồ sơ đánh giá tác động của các doanh nghiệp.[271] Điểm yếu này trong năng lực cán bộ nội bộ phần nào được khắc phục bằng việc giao trách nhiệm thẩm định cho Hội đồng Thẩm định, bao gồm các chuyên gia từ bên ngoài và các chuyên viên của các bộ ngành khác. Việc theo dõi và tiếp tục giám sát tuân thủ các quy định môi trường rất hạn chế, nhất là ở cấp tỉnh, vì thiếu cán bộ, cán bộ không được đào tạo phù hợp, và nhiều trở ngại khác liên quan đến hậu cần và nguồn vốn.

Nhận thấy năng lực còn hạn chế của chính phủ trong việc thẩm định các báo cáo EIA (trong đó có SIA), các doanh nghiệp thường chỉ lập báo cáo EIA cho hợp lệ về mặt pháp lý, chứ không phải để kết hợp các kết quả nghiên cứu vào quy hoạch và thiết kế khai thác mỏ. Chẳng hạn như, ở tỉnh Quảng Ninh, kết quả thanh tra của Phòng TN&MT huyện cho thấy, chỉ 38 trong số 68 mỏ than có báo cáo EIA, và kể cả trong những trường hợp đó thì cũng chỉ có vài doanh nghiệp cập nhật EIA (theo quy định của pháp luật.[272] Tình hình còn tệ hơn trong các dự án quy mô nhỏ, ở đó hoàn toàn không có EIA, hoặc nếu có thì EIA cũng không tuân thủ quy định.

Do đó, báo cáo này đề xuất một chương trình cải cách nhằm rút ngắn khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn thực hiện EIA/SEA. Để quy trình thẩm định môi trường có hiệu quả, chính phủ cần đưa ra những chương trình đào tạo và xây dựng năng lực cho các cán bộ nhà nước có liên quan, xây dựng các mẫu biểu và tiêu chí thẩm định thích hợp, cung cấp điều kiện hậu cần và các hỗ trợ khác cho các chuyến đi thực địa kiểm tra hoạt động khai thác mỏ. Xây dựng năng lực đặc biệt cần thiết cho chính quyền của những tỉnh có nhiều hoạt động khai thác mỏ.

Các tác động đến môi trường tự nhiên và xã hội

Các hoạt động khai thác mỏ thường được cho là có tác động lớn đến môi trường tự nhiên. Quản lý chất thải, các bể chứa nước thải, ô nhiễm đất, thoát nước thải có tính axit, ô nhiễm nước và không khí là một số vấn đề đang tồn tại trong bất kỳ hoạt động khai thác mỏ nào.

Ở Việt Nam, các tác động đến môi trường tự nhiên biểu hiện rất rõ trong ngành khai thác than. (xem thêm phần Phụ lục của chương). Các tác động này rất rõ rệt trong các hoạt động khai thác, cả ở quy mô lớn cũng như quy mô nhỏ (thường là trái phép). Trong năm 2008, các mỏ than đã thải ra khoảng 285 triệu tấn đất đá thải.[273] Ô nhiễm bụi do khai thác than được xác định cao gấp 5 lần tiêu chuẩn cho phép tại khu mỏ và gấp 3 lần tiêu chuẩn cho phép ở các khu dân cư. Điều này gây tác động lớn đến sức khỏe của dân cư sinh sống tại các vùng khai thác mỏ (cụ thể là tỉnh Quảng Ninh). Một số nghiên cứu[274] cho rằng, 60% số người bị bệnh bụi phổi và viêm phế quản mãn tính là những người đến từ các vùng khai thác than.

Khai thác than đòi hỏi một diện tích đất rất lớn cho khu mỏ, các bãi đổ chất thải và các hạng mục liên quan: hơn 3.000 ha đất đã bị thu hồi để phát triển 4 mỏ than; nếu là đất chưa khai phá thì chi phí có thể không lớn lắm, nhưng đất nông nghiệp tốt sẽ rất đắt. Nước thải do rửa than hoặc xả từ các bể chứa nước thải là một vấn đề nghiêm trọng tại các trung tâm khai thác than. Ở huyện Đông Triều, một nửa trong số 25 hồ chứa nước được đánh giá là "có tính axit" do có mức pH dưới 3,5, trong khi tiêu chuẩn quy định là từ 5 đến 5,5. Năng suất lúa ở một số địa phương đã giảm đáng kể: từ 45 tạ/ha trong những năm trước hiện nay chỉ còn 30 tạ/ha.[275]

Khai thác mỏ cũng có tác động "xã hội" đáng kể đến các cộng đồng sinh sống trong phạm vi "vết chân" của các hoạt động phát triển khai thác mỏ. Có thể kể ra một số tác động như dân nhập cư, các xu hướng "có" so với "không có" tại các thôn xóm, những thay đổi trong mô hình và sở thích chi tiêu của các hộ gia đình, sự xáo trộn trong hệ thống tôn ty trật tự của xã hội và gia đình, mất các sinh kế hoặc hoạt động kinh tế truyền thống, lệ thuộc vào các cơ sở hạ tầng không bền vững, và các hành vi xã hội. Các tác động xã hội tiêu cực đến sinh kế của các cộng đồng sống xung quanh khu mỏ đã biểu hiện ở Lào Cai, Bình Định, Thái Nguyên và Sơn La, những nơi đang tiến hành nhiều hoạt động khai thác mỏ ở quy mô công nghiệp. Những tác động này đã được nghiên cứu và tìm hiểu khá kỹ ở nhiều nước, mặc dù các chính phủ và doanh nghiệp thường chưa giải quyết được nhiều khía cạnh xã hội như họ đã làm với các tác động đến môi trường tự nhiên. Điều này đúng cho các nước khác cũng như cho Việt Nam.

Việt Nam đã quy định thu phí bảo vệ môi trường từ 0,02 đến 9 USD cho mỗi m^3 hoặc tấn quặng

được khai thác.[276] Phí thu được từ các mỏ khoáng sản rắn được chuyển vào ngân sách tỉnh, để sử dụng cho mục đích hỗ trợ và bảo vệ môi trường trong tỉnh. Một số tỉnh còn thu phí dọn dẹp và phục hồi môi trường. Nhưng rất khó đánh giá nhu cầu chi phí dọn dẹp sau này, do vậy phí thu được hiện nay chưa chắc đã đủ cho công việc này trong tương lai. Theo quy định, phí bảo vệ môi trường cũng phải được sử dụng cho các hoạt động phòng ngừa, nhưng hiện nay, hầu hết các quỹ bảo vệ môi trường mới chỉ được sử dụng để khắc phục các vấn đề ô nhiễm và suy thoái đất đang tồn tại. Ví dụ như, một số doanh nghiệp khai thác mỏ titan ở tỉnh Bình Định mới chỉ nộp một phần mức phí quy định trong kế hoạch khai thác mỏ, và Ủy ban nhân dân địa phương đã sử dụng số tiền thu được để sửa chữa một đoạn đường ngắn nối từ đường quốc lộ chính đến khu mỏ, trong khi lẽ ra phải thiết lập các cơ chế để ngăn chặn sự xuống cấp của mặt đường.

Vinacomin, nhà sản xuất than lớn nhất ở Việt Nam, đã nhận thức được những trách nhiệm môi trường của doanh nghiệp và yêu cầu các đơn vị và công ty con trong tập đoàn dành ra 1% tổng chi tiêu sản xuất dịch vụ và hàng hóa cho hạng mục dọn dẹp và bảo vệ môi trường trong quá trình khai thác.[277] Mặc dù đây là cách làm có ích, nhưng sẽ thích hợp hơn nếu mỗi đơn vị đang hoạt động của tập đoàn đều lập một kế hoạch quản lý môi trường cụ thể - các kế hoạch này sẽ được tính toán chi phí và thực hiện hàng năm, có cân nhắc điều chỉnh giá và các vấn đề khác liên quan đến chi phí vận hành. Cách tiếp cận này đã được áp dụng ở hầu hết các nước có hoạt động khai thác than với quy mô lớn.

Nhiều chính phủ yêu cầu các doanh nghiệp bố trí bảo lãnh tài chính hoặc thiết lập quỹ dành riêng cho chi phí dọn dẹp và đóng cửa khu mỏ, ngoài việc nộp các chi phí khắc phục hậu quả môi trường do hoạt động khai thác mỏ. Tại tỉnh Quảng Ninh, mãi đến tháng 1/2010, các kế hoạch cải tạo và phục hồi môi trường mỏ than mới được phê duyệt, do đó không có trái phiếu nào được phát hành. Các cơ quan trung ương và cấp tỉnh cũng phàn nàn về sự thiếu chính xác, khó hiểu và khó thực hiện các quy chế và hướng dẫn hiện hành về quản lý sự ổn định của trái phiếu và bảo lãnh.

Các quy định pháp luật về giải quyết các tác động xã hội của hoạt động khai thác mỏ chưa được đầy đủ như các quy định liên quan đến tác động môi trường tự nhiên, và việc thực thi các tiêu chuẩn thậm chí còn kém hiệu quả hơn. Chẳng hạn như, các mỏ được xây dựng trước khi Luật Môi trường 2005 có hiệu lực thường không tiến hành tham vấn, hoặc chỉ tham vấn rất ít, với các cộng đồng địa phương. Các quy chế cũng không đề cập đến tính chất của hoạt động tham vấn, ai cần tham gia, loại hình báo cáo về các quyết định, và quyền hạn của các bên tham gia. Trên lý thuyết, theo Nghị định 80, chủ dự án phải gửi công văn đề nghị chính quyền địa phương và Mặt trận Tổ quốc có ý kiến. Tuy nhiên, các ý kiến từ chính quyền địa phương và Mặt trận Tổ quốc không có cơ sở thực chứng, vì các chủ thể này chưa từng tiến hành tham vấn với các cộng đồng bản địa.

Chính phủ đã có các quy chế và hướng dẫn về mức đền bù cho các cộng đồng địa phương bị mất đất hoặc bị ảnh hưởng do các hoạt động khai thác mỏ, nhưng mức đền bù thường thấp hơn giá trị thị trường hợp lý cho mục đích sử dụng đất thay thế. Hiện tại, chưa có các quy tắc ràng buộc pháp lý đối với các công ty để họ đóng góp hỗ trợ "bằng hiện vật", ví dụ như, hỗ trợ cho các trường học, phòng khám và cơ sở hạ tầng. Tuy nhiên, các đề xuất sửa đổi bổ sung Luật Khoáng sản đang yêu cầu các công ty phải đóng góp phát triển cơ sở hạ tầng cho các đồng địa phương. Ngoài ra, nhiều công ty có các chính sách nội bộ liên quan đến trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp. Các chính sách này là chỉ dẫn cho các hoạt động của công ty tại các nước khác nhau và cũng là hướng dẫn về những đóng góp mà công ty phải thực hiện cho các cộng đồng địa phương (xem Hộp 6.3). Cuối cùng, các cộng đồng có thể được lợi từ một số chương trình xã hội có mục tiêu đặc biệt và được cấp vốn từ tiền đóng thuế của dân chúng, ví dụ như: giáo dục (học bổng cho học sinh nghèo) và các hỗ trợ trực tiếp

Hộp 6.3. Trách nhiệm xã hội với cộng đồng: Trường hợp của Công ty Năng lượng Talisman

Mặc dù hoạt động trong ngành dầu khí nhưng hồ sơ trách nhiệm xã hội với cộng đồng của công ty Năng lượng Talisman cho thấy, khoáng sản rắn có thể đóng góp những gì cộng đồng, dù là đóng góp ở quy mô nhỏ.

Năm 2009, Talisman đóng góp hơn 6,3 triệu USD cho các dự án cộng đồng. Ngoài ra, công ty và đội ngũ nhân viên trên toàn thế giới đã đóng góp một cách hào phóng 1 triệu USD cho các hoạt động từ thiện khác, ví dụ như đóng góp cho United Way of Calgary, hay khắc phục hậu quả thiên tai ở Haiti (135.000 USD) thông qua Tổ chức Chữ thập đỏ Ca-na-đa.

Ở Việt Nam, theo các chương trình phát triển vốn con người của chính phủ, Talisman đã cấp học bổng cho các học sinh sinh viên Việt Nam và đóng góp bằng nhiều hoạt động giáo dục khác. Công ty cũng ủng hộ các tiêu chuẩn an toàn lao động cho nhân viên và cộng đồng (rà phá bom mìn cho một cộng đồng ở tỉnh Quảng Bình và mũ bảo hiểm cho trẻ em trên toàn quốc), bảo vệ môi trường (các chuẩn mực và bộ quy tắc của ngành xây dựng nhằm thúc đẩy tiết kiệm năng lượng và phát thải ít CO2 như một biện pháp giảm thiểu biến đổi khí hậu), và sức khỏe cộng đồng (tổ chức Phẫu thuật Nụ cười và các phẫu thuật tim cho trẻ em có hoàn cảnh khó khăn).

Trên toàn thế giới, mỗi một nhân viên hay nhà thầu của Talisman đều được cấp 485 USD mỗi năm để tự nguyện hỗ trợ các hoạt động của cộng đồng. Các nhân viên của Talisman ở Việt Nam đã tham gia tích cực với cộng đồng bằng cách đến Phú Yên để giúp các nạn nhân của cơn bão Mirinae, giúp các em bị bệnh máu trắng điều trị tại TP. HCM, và giúp các trẻ em có hoàn cảnh khó khăn, trẻ mồ côi có điều kiện đi học

Nguồn: Công ty Năng lượng Talisman, Báo cáo Trách nhiệm Xã hội với Cộng đồng.

khác bằng hiện vật. Ngoài ra, các cộng đồng cũng vẫn nhận được những lợi ích thông thường từ các dịch vụ của chính phủ, ví dụ như an ninh, cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế, và các dịch vụ khác do chính phủ cung cấp.

Do vậy, chương trình cải cách cần bao gồm các nỗ lực của chính phủ trung ương cũng như chính quyền tỉnh nhằm thắt chặt hơn nữa việc sử dụng hiệu quả phí môi trường mà các công ty vận hành, khai thác mỏ phải nộp để khắc phục những thiệt hại môi trường do hoạt động khai thác và để dọn dẹp cũng như phục hồi môi trường ở khu mỏ sau khi dừng khai thác. Ngoài ra, chính phủ cũng cần phải áp dụng các quy chế liên quan đến hệ thống bảo lãnh tài chính và trái phiếu cần thiết cho các nhà vận hành, khai thác mỏ, đặc biệt là quy định hoàn trả các quỹ không sử dụng cho mục đích dọn dẹp mỏ, và điều chỉnh thường xuyên các quỹ được dành làm bảo lãnh tài chính theo kế hoạch quản lý môi trường.

Ở một số nước, ví dụ như Ca-na-đa, các công ty khai thác mỏ ký kết trực tiếp với các cộng đồng ở nơi công ty hoạt động một thỏa thuận gọi là Thỏa thuận Phát triển Cộng đồng (CDA). Thỏa thuận này quy định cụ thể các nghĩa vụ của các bên, nghĩa là cộng đồng và công ty khai thác mỏ, trong việc cung cấp và điều hành các dịch vụ cụ thể, quản lý các đóng góp của công ty cho cơ sở hạ tầng xã hội và cộng đồng, và xác định các trách nhiệm quản lý tài chính như báo cáo và kế toán quỹ. Việt Nam nên thiết lập các thỏa thuận CDA để tạo điều kiện thuận lợi cho hoạt động của các công ty khai thác mỏ và hỗ trợ việc quản lý các lợi ích của cộng đồng .[278]

Phát triển công bằng và Phân phối các dòng lợi ích

Các dòng lợi ích từ bất kỳ hoạt động khai thác mỏ nào cũng có thể bao gồm các lợi ích tài chính (thuế, thuế tài nguyên, các khoản phải nộp khác)

cho chính phủ trung ương và chính quyền tỉnh, các cơ hội việc làm trực tiếp/gián tiếp/có liên quan, các hoạt động kinh doanh và các ngành công nghiệp phụ (sản xuất hàng hoá và dịch vụ thương mại cũng như phi thương mại), cung cấp và sử dụng cơ sở hạ tầng, và cải thiện mức sống và điều kiện sống nói chung. Điều không may là ở Việt Nam, cũng như nhiều nước khác, không có các thông tin và dữ liệu chính xác ở cấp quốc gia hay toàn ngành về các dòng lợi ích từ các dự án khai thác mỏ. Mặc dù thiếu các thông tin tổng quát, nhưng báo cáo này vẫn có thể thảo luận về một số thông lệ nổi bật ở Việt Nam trong việc quản lý các nguồn thu tài chính và các đóng góp riêng của doanh nghiệp nhằm mở rộng hơn nữa các dòng lợi ích nói trên.

Việc quản lý các nguồn thu tài chính từ hoạt động khai thác mỏ ở Việt Nam mang đặc điểm của một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Bộ Tài chính kiểm soát quá trình quy hoạch, đánh giá, thu thuế, và sử dụng nguồn thu từ thuế. Mỗi bộ ngành trung ương cũng như mỗi tỉnh trong số 63 tỉnh thành đều lập kế hoạch hoạt động và kế hoạch ngân sách hàng năm. Kế hoạch ngân sách sẽ được thảo luận với Bộ Tài chính để điều chỉnh và phê duyệt. Tất cả các loại thuế, phí và các khoản thu tài chính khác đều được chuyển về cho Kho bạc Nhà nước cấp trung ương hoặc cấp tỉnh.

Các cải cách ngân sách trong năm trước đã làm thay đổi hệ thống sử dụng nguồn thu thuế mang tính tập trung trước đây. Hiện nay, hơn 50% tổng ngân sách nhà nước hàng năm do chính quyền địa phương quyết định về mục đích sử dụng. Ngoài ra, quy định nội bộ của Kho bạc Nhà nước và Bộ Tài chính đã điều chỉnh hạn mức tiền thuế tối đa mà chính quyền tỉnh được nhận trực tiếp. Ví dụ như, các tỉnh có thể được nhận 3% số thuế giá trị gia tăng (thuế suất 10%) và giữ lại 100% phí bảo vệ môi trường thu được trên địa bàn tỉnh.[279]

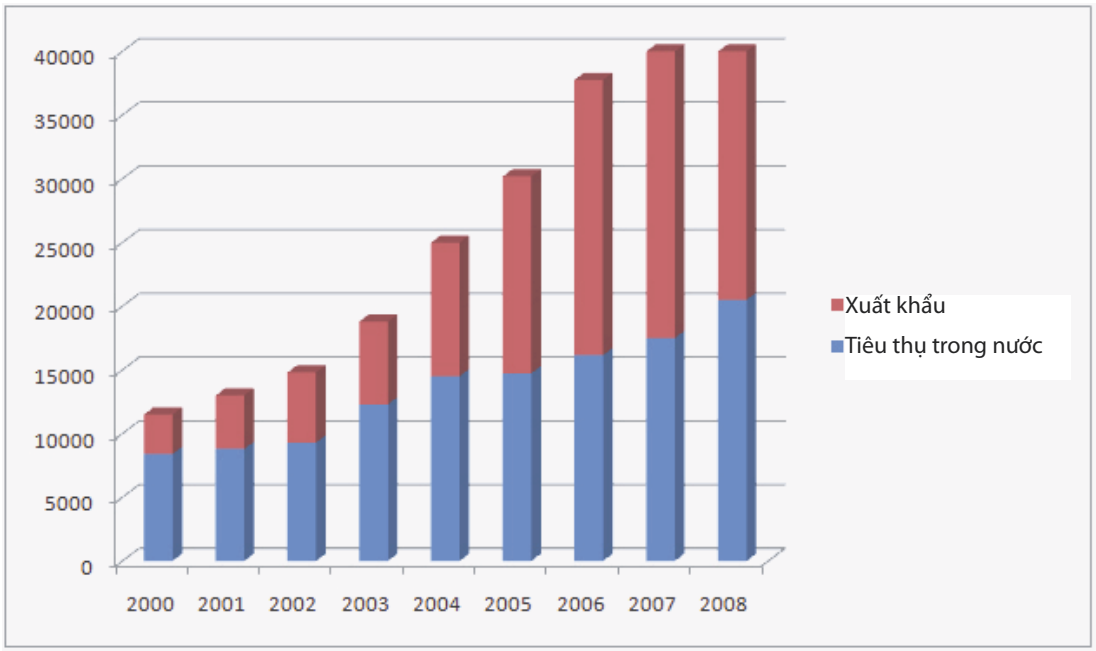
Việt Nam không phải là nước duy nhất thiếu các dữ liệu về tác động tổng thể của hoạt động khai thác mỏ đến điều kiện kinh tế và xã hội: hầu hết các nước không có đủ dữ liệu về vấn đề này. Tuy nhiên, có thể thấy rõ rằng những tác động đó rất lớn và có tính nhất quán trong toàn bộ vòng đời của mỏ khoáng sản. Do đó, chính phủ nên xây dựng các mẫu biểu để báo cáo các dữ liệu này, yêu cầu các công ty vận hành khai thác mỏ báo cáo và cập nhật thường xuyên, và phối hợp những dữ liệu này với dữ liệu từ các cơ quan khác của chính phủ, ví dụ như các cơ quan trong ngành giáo dục, và y tế. Mục tiêu cần đặt ra là không chỉ thu thập dữ liệu về các dự án cụ thể, mà còn thu thập dữ liệu ở cấp tỉnh và cấp quốc gia, và liên hệ các dữ liệu này với các kết quả phát triển và các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ.

Sáng kiến Minh bạch trong các ngành công nghiệp khai khoáng (EITI) được đưa ra vào năm 2005 như một phương tiện để công khai thông tin về các khoản thuế mà các công ty trong ngành công nghiệp khai khoáng đã nộp và các khoản thuế mà các chính phủ thu được. Sáng kiến này do một ban giám đốc và ban thư ký đặt tại Oslo, Na-uy điều hành. Đến nay, khoảng 38 nước đã đăng ký áp dụng các nguyên tắc của EITI và đang trong quá trình thực hiện sáng kiến này. Sau khi hoàn thành các bước của quá trình thực hiện, các nước sẽ được chứng nhận tương thích EITI. Ưu điểm của sáng kiến này là chứng minh được rằng, trên thực tế, ngành công nghiệp khai khoáng có đóng thuế cho chính phủ, và chứng minh cho thế giới cũng như cả nước thấy rằng, chính phủ đã đặt ra các thủ tục quản trị tốt cho ngành khai khoáng. Việt Nam nên xem xét thông qua và thực hiện EITI. [280]

Phụ lục. Nghiên cứu tình huống cụ thể: Ngành khai thác than

Than đá đã được khai thác tại Việt Nam từ 130 năm qua, khi thực dân Pháp bắt đầu cai trị vào năm 1883. Cho đến nay, đây là mặt hàng khoáng sản được sản xuất khai thác nhiều nhất trong cả nước. Việt Nam sản xuất tất cả các loại than đá, từ cấp độ thấp nhất đến cao nhất như: than bùn, than non, than bán nhựa đường đến than nhựa

Hình 6.1. Sự phát triển của ngành than Việt Nam, 2000–2008



Nguồn: Phòng tiêu thụ sản phẩm, Vinacomin

đường (Flammkohle, Gasflammkohle, Gashohle, Fettkohle, Esskohle, Magerkohle), và than anthraxit (Anthrazit).[281] Than được khai thác ở 10 tỉnh và khu vực,[282] chủ yếu tập trung ở vùng đông bắc. Phương pháp khai thác bao gồm cả khai thác lộ thiên (60%) và khai thác dưới đất (40%). Việt Nam là nước sản xuất than anthraxit lớn nhất ở châu Á; và phần lớn sản lượng được xuất khẩu sang Trung Quốc. Năm 2008, Việt Nam sản xuất khoảng 38,5 triệu tấn than thương mại, trong đó khoảng 50% được xuất khẩu, chiếm 0,57% sản lượng than trên toàn thế giới – đây là một tỷ lệ rất khiêm tốn.

Từ năm 2000, ngành than Việt Nam đã phát triển và mở rộng nhanh chóng, tăng hơn 10%/năm. Nguyên nhân chủ yếu là do nhu cầu đối với than anthraxit xuất khẩu chất lượng cao của Việt Nam được đánh giá cao trên thị trường quốc tế. (Xem Hình 6.1.) Tổng doanh số thu được từ xuất khẩu than anthraxit đạt 1,4 tỷ USD trong năm 2008.[283] Sự tăng trưởng trong sản xuất than cũng bắt nguồn từ nhu cầu trong nước liên tục tăng, do than là nguồn năng lượng để phát điện và sản xuất xi măng. Tuy nhiên, than xuất khẩu có giá cao gấp 2-3 lần so với than sử dụng trong nước.

Cơ cấu của ngành khai thác than Việt Nam đã trải qua những thay đổi đáng kể từ năm 2000. Trong suốt thời kỳ thuộc địa cho đến năm 1995, khai thác than là độc quyền của nhà nước. Năm 1995, Tổng công ty Than Việt Nam được thành lập, sau đó chuyển sang cho Vinacomin sở hữu 100% từ năm 2005. Trong năm năm qua, đầu tư của Vinacomin đã tăng gấp tám lần và vốn đã góp tăng gấp bốn lần, nhưng lợi nhuận trước thuế không đổi và tỷ lệ lợi nhuận/vốn giảm bốn lần.[284] Tháng 7/2008, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành một nghị định phê duyệt Chiến lược phát triển than cho giai đoạn 2015-2025. Chiến lược yêu cầu đánh giá và phát triển nguồn than trong vùng lưu vực sông Hồng ở dưới độ sâu 300 mét

và đặt ra mục tiêu tổng sản lượng than là 80 triệu tấn vào năm 2025. Nếu chiến lược này được thực hiện, và giả định rằng các thị trường quốc tế vẫn tăng trưởng mạnh, thì ngành khai thác than ở Việt Nam sẽ còn phát triển và mở rộng nhanh hơn nữa trong 15 năm tới.

Trường hợp ngành than Việt Nam là một minh họa cho nhiều vấn đề chuyên đề đã được thảo luận trong chương tài nguyên khoáng sản của báo cáo này:

- **Phát triển công nghệ khai thác mới và thăm dò.** Ngành than Việt Nam hoạt động khá hiệu quả theo phương thức truyền thống là khai thác, chế biến và xuất khẩu. Tuy nhiên, có thể cải tiến hiệu suất khai thác, thông qua việc áp dụng các công nghệ mới, và khi mở rộng các khu vực khai thác mới theo quy hoạch, nhất thiết phải áp dụng các công nghệ mới và tiên tiến. Cụ thể, khi mở rộng theo quy hoạch ở vùng lưu vực sông Hồng, cần phải thăm dò thêm để xác minh trữ lượng mỏ.

- Ngoài ra, việc khai thác các nguồn than ở đây sẽ gặp nhiều khó khăn, do chiều sâu nông trong vùng đồng bằng châu thổ và các xáo trộn có thể xảy ra ở lớp đất mặt canh tác nông nghiệp. Cần phải điều tra khảo sát thực địa ở khu vực này cũng như các nơi khác ở Việt Nam để áp dụng các công nghệ khai thác bằng khí mê-tan cho cả hai hoạt động khai thác lộ thiên và khai thác dưới đất. Việc áp dụng công nghệ hiện đại sẽ góp phần hỗ trợ các hành động trong chương trình quốc gia về giảm thiểu biến đổi khí hậu. Đáng lưu ý là hiện nay Vinacomin đã hợp tác với LincEnergy (Ô-xtrây-lia) và Công ty Marubeni (Nhật Bản) từ năm 2008 để khí hóa khai thác than ở lưu vực sông Hồng trên cơ sở khai thác thử với vốn đầu tư 6,5 triệu USD.

- **Giám sát ngành chưa đầy đủ.** Khai thác than trái phép đã tăng mạnh trong những năm gần đây. Số liệu thống kê của hải quan Trung Quốc về nhập khẩu than từ Việt Nam lớn hơn nhiều so với con số được công bố trong các thống kê chính thức. Một số ước tính ở Việt Nam cho rằng, có đến 10 triệu tấn than được xuất khẩu bất hợp pháp sang Trung Quốc.[285] Khai thác và xuất khẩu than trái phép là một hậu quả của việc thực hiện cải cách các quy định pháp luật về cấp phép và quản lý khoáng sản trong khi các cơ quan quản lý cấp trung ương không có đủ năng lực và thẩm quyền rõ rang. Có thể thấy rõ điều này qua vai trò chi phối của các doanh nghiệp nhà nước (Vinacomin) vừa vận hành khai thác vừa điều tiết quản lý ngành. Ví dụ như, Vinacomin ký hợp đồng phụ với các nhà thầu tư nhân để thực hiện một phần công tác đào và chuyên chở, hoặc ký hợp đồng thứ cấp cho một công ty khai thác một vỉa than trong khu vực được phép của mình mà không giám sát đầy đủ. Trong luật đầu tư, khai thác than được phân loại là một "ngành kinh doanh có điều kiện" để chính quyền địa phương cũng có thể cấp giấy phép cho các công ty và nhà khai thác tư nhân.

- **Sự bất bình đẳng trong phân phối lợi ích giữa các vùng.** Than đóng góp nhiều vào sự phát triển kinh tế của các tỉnh, nơi có hoạt động khai thác than, nhưng nó cũng có thể làm cho sự bất bình đẳng trong phát triển kinh tế giữa các vùng trở nên trầm trọng hơn. Tại tỉnh Quảng Ninh (khu vực sản xuất than anthraxit chính của Việt Nam), tốc độ tăng trưởng kinh tế đạt bình quân trên 12%/năm trong giai đoạn 2006-10, cao hơn nhiều so với nhiều tỉnh khác và gấp 1,6 lần tốc độ tăng trưởng bình quân của cả nước trong cùng thời kỳ. Trong cả nước, ngành than tạo ra khoảng 125.000 việc làm trực tiếp, và cán bộ nhân viên trong ngành có thu nhập cao hơn khoảng 10 lần so với mức lương tối thiểu ở Việt Nam.[286] Đáng lưu ý là các mỏ than tại tỉnh Quảng Ninh cũng giúp tạo ra nhiều ngành công nghiệp phụ trợ và các hoạt động khác đem lại việc làm và cơ hội làm việc. Thu nhập từ các mỏ than đã giúp xóa đói giảm nghèo và tăng phúc lợi của người dân.

Ví dụ như, ở gần các khu mỏ của công ty Than Núi Béo tỉnh Quảng Ninh, tỷ lệ hộ gia đình sống dưới chuẩn nghèo đã giảm từ 7,4% năm 2007 xuống 4,6% năm 2009, với mục tiêu giảm xuống dưới 5% vào năm 2010. Dân số nông thôn có nước sạch đạt 80% trong năm 2010, so với khoảng 70 – 75% trước đây. Tỷ lệ công nhân được đào tạo và có tay nghề ở tỉnh Quảng Ninh là 42%, so với tỷ lệ bình quân toàn quốc là 30%. Cuối cùng, nếu xét theo các dự báo tăng trưởng của ngành than, số lượng người lao động có việc làm trong ngành sẽ tăng đáng kể và đạt khoảng 300.000 người vào năm 2025.[287]

- **Ô nhiễm và Phát thải.**[288] Ở bất kỳ nước nào, khai thác than cũng gây ra những tác động lớn đến môi trường. Có thể kể ra một số tác động nghiêm trọng ở Việt Nam như:
  - *Phát thải khí mê-tan ra không khí, ô nhiễm khói, bụi.* Phát thải khí mê-tan góp phần gây ra tình trạng ấm lên trên toàn cầu thông qua CO2, N2O, và CH4. Khi kết hợp với nước, có thể tạo ra "mưa axit".
  - *Nước thải và các chất gây ô nhiễm khác.* Khi nước tiếp xúc với các kim loại nặng có trong đất đá thải hoặc vật liệu đã khai thác, có thể gây ra ô nhiễm nước mặt và nước ngầm. Ngoài ra, ở nhiều nơi hoạt động khai thác diễn ra rất gần các khu dân cư đô thị, và các dòng nước mưa thường mang theo một lượng lớn bụi, đất, và các chất gây ô nhiễm. Một số ước tính cho rằng,[289] mỗi tấn than được sản xuất có thể tạo ra 2,4-3 m3 nước thải.
  - *Quản lý chất thải và đất đá thải.* Ước tính có tới 50 triệu tấn đất đá thải được tạo ra trong quá trình khai thác sản xuất than tại Việt Nam. Việc đổ chất thải, chứa chất thải và quản lý chất thải là một vấn đề lớn, vì các khu vực đổ chất thải có thể ở gần các khu vực đông dân cư, và các mái dốc và công trình đập cần được ổn định.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Ban Phuc Nickel Mines. 2009. "Corporate Social Responsibility Report of Ban Phuc Nickel Mines Project," Canadian CSR Seminar, Hanoi, 15 October.

Circular No. 05/2008/TT - BTNMT dated 08/12/2008 of the Ministry of Natural Resources and Environment concerning guidelines for assessment of strategic environment and environmental impacts and commitment to environmental protection.

Dao Danh Phuong, Nguyen The hung, Nguyen The Bau, Doan Van Hai, *Mine Science and Technology Journal,* No. 1/2009

Decision No. 13/2006/QD- BTNMT dated 08/9/2006 of the Minister of Natural Resources and Environment concerning issuance of Regulations on Organization and Operation of an Appraisal Council.

Decision: 89/2008/QĐ-TTg of Prime Minister dated *07 July 2008* approving the strategy on the coal industry development plan of Vietnam to 2015 with the vision to 2025.

Decision No. 167/QD-TTg of the Prime Minister dated 11.1.2007 approving the master plan for exploration, exploitation, processing bauxite for the period from 2007 to 2015.

Decree 160/2005/ND-CP dated 27 December 2005 on making detailed provisions for implementation of mineral Law and Law on amendment of Mineral Law.

Decree 63/2008/ND_CP dated 13 May 2008 on environmental Protection fee applicable to mineral mining

Decree No. 80/2006/ND - CP dated 9/8/2006 of the Government of the Socialist Republic of Vietnam on detailing the implementation of some articles of the 2005 Law on Environmental Protection.

Decree No. 21/ 2008/ ND- CP dated February 28, 2008 of the Government concerning partial changes in some articles stipulated in Decree No. 80/ 2006/ ND- CP dated 9/ 8/ 2006.

Law on Environmental Protection approved by the National Assembly of the Socialist Republic of Vietnam at the 8th session of the 11th National

Assembly and seconded by the President under the promulgation decree dated July 01, 2006.

Law on Minerals, 1996 (amended 2005), National Assembly of Vietnam.

Lao dong newspaper, *The fight against illegal coal in Quang Ninh, what does the coal industry say*, No.93 dated 25/04/2008

Master plans on exploration, mining, processing and using of iron ore until 2010 with reference to 2020 (Decision No.124/2006/QĐ-TTg of Prime Minister dated 30 May 2006);

Master plans on exploration, mining, processing and using of lead and zinc ores in 2006 – 2015 period with reference to 2020 (Decision No.176/2006/QĐ-TTg of Prime Minister dated 01 August 2006);

Master plans on exploration, mining, processing and using of titanium ores in 2007 – 2015 period with reference to 2025 (Decision No.104/2007/QĐ-TTg of Prime Minister dated 13 July 2007);

Master plans on exploration, mining, processing and using of bauxite ores in 2007 – 2015 period with reference to 2025 (Decision No.167/2007/QĐ-TTg of Prime Minister dated 01 November 2007);

Master plans on exploration, mining and using of minerals for cement production until 2020 (Decision No.105/2008/QĐ-TTg 2007 of Prime Minister dated 21 July);

Master plans on exploration, mining, processing and using of minerals for production of construction materials until 2020 (Decision No.152/2008/QĐ-TTg of Prime Minister dated 28 November 2008);

Master plans on partition, exploration, mining, processing and using of chromites and manganese ores in 2006 – 2015 period with reference to 2025 (Decision No.33/2007/QĐ-BCN of Minister of Industry (nowadays is Ministry of Industry and Trade) dated 26 July 2007);

Master plans on partition, exploration, mining, processing and using of tin, tungsten and antimony ores in 2007 – 2015 period with reference to 2025 (Decision No.05/2008/QĐ-BCT of Minister of Industry and Trade dated 04 March 2008);

Master plans on partition, exploration, mining, processing and using of gold, nickel and molybdenum ores until 2015 with reference to 2025 (Decision No.11/2008/QĐ-BCT of Minister of Industry and Trade dated 05 June 2008);

Master plans on partition, exploration, mining, processing and using of gemstone, rare earth and uranium ores until 2015 with reference 2025 (Decision No.25/2008/QĐ-BCT of Minister of Industry and Trade dated 04 August 2008);

Master plans on exploration, mining and selection apatite ores in 2008 – 2020 period with reference after 2020 (Decision No.28/2008/QĐ-BCT of Minister of Industry and Trade dated 18 August 2008);

Master plans on partition, exploration, mining, processing and using of industrial minerals group (serpentine, barite, graphite, fluorite, bentonite, diatomite and talc) until 2015 with reference to 2025 (Decision No.41/2008/QĐ-BCT of Minister of Industry and Trade dated 17 November 2008);

Master plans on partition, exploration, mining, processing and using of material minerals group (white limestone, feldspar, kaolin and magnetite) until 2015 with reference 2025 (Decision No.47/2008/QĐ-BCT of Minister of Industry and Trade dated 17 December 2008)

Nguyen Thanh Ha, *Structure of coal consumption from 2010,* Trade Magazine, 10 Jan 2010; http://tintuc.xalo.vn/00-941362442/dao_nguoc_co_cau_tieu_thu_than_tu_nam_2010.html.

Official Letter No. 570/TTg-CN dated 11 April 2006 of the Prime Minister on surmounting the difficulty in implementation of the Amended Mineral Law on several provisions of the Mineral Law.

Official Letter No. 570/TTg-CN dated 11 April 2006 of the Prime Minister on surmounting the difficulty in implementation of the Amended Mineral Law on several provisions of the Mineral Law.

Pham Quang Tu, Professor, comments on VDR mining chapter, August 2010

Talisman Energy, CSR Reports, 2009

Vietnam Statistical Yearbook, selected years

Vietnam Geology Association, Vietnam Union of Science and Technology Associations, Consultancy on Development, *Workshop Report: Mineral Development and Sustainable Development,* Hanoi, May 2010

Vinacomin, Reports on Production volume of Department of Distribution, 2008-2009.

Vinacomin, Department of Labor and Salary, 2010

Vinacomin, Mine Science and Technology Institute, monitoring project 2008

VOV News. 2008. "Lesson 1: economic benefits and environmental consequences." At http://vovnews.vn/Home/Bai-1-Loi-ich-kinh-te-va-hau-qua-moi-truong/200812/100872.vov. 12 December.

Vu Xuan Nguyet Hong (CIEM) and Nguyen Thi Lan (ILSSA). 2010. *Economic Governance and Policy-Making Process in Vietnam*. June.

PHỤ LỤC THỐNG KÊ

Dân số và Việc làm
Bảng 1.1 Dân số
Bảng 1.2 Dân số theo địa phương
Bảng 1.3 Tổng số lao động theo ngành

Tài khoản quốc gia
Bảng 2.1 GDP theo ngành và theo khu vực kinh tế, giá hiện hành
Bảng 2.2A GDP theo ngành và theo khu vực kinh tế, giá cố định
Bảng 2.2B GDP theo ngành - tỷ lệ tăng trưởng
Bảng 2.3A Chỉ số giảm phát GDP
Bảng 2.3B Thay đổi trong chỉ số giảm phát GDP
Bảng 2.4 Tài khoản quốc gia: Nguồn và sử dụng

Cán cân thanh toán
Bảng 3.1 Cán cân thanh toán
Bảng 3.2 Các mặt hàng xuất khẩu chính
Bảng 3.3 Các mặt hàng nhập khẩu chính

Điều tra tiền tệ
Bảng 4.1 Khảo sát tiền tệ

Ngân sách
Bảng 5.1 Thu ngân sách (tỷ đồng)
Bảng 5.2 Thu ngân sách (tỷ lệ GDP)
Bảng 5.3 Chi ngân sách (tỷ đồng)
Bảng 5.4 Chi ngân sách (tỷ lệ GDP)
Bảng 5.5 Nợ dài hạn

Giá cả
Bảng 6.1A Tỷ lệ tăng giá bán lẻ theo tháng
Bảng 6.1B Chỉ số bán lẻ theo tháng
Bảng 6.2A Chỉ số giá theo nhóm mặt hàng (thay đổi theo tháng)
Bảng 6.2B Chỉ số giá theo nhóm mặt hàng: tỷ lệ tăng theo tháng (12/2006 = 100.00)

Nông nghiệp
Bảng 7.1 Sản lượng nông nghiệp theo giá hiện hành
Bảng 7.2 Sản lượng nông nghiệp theo giá cố định
Bảng 7.3 Sản lượng và năng suất cây công nghiệp

Công nghiệp
Bảng 8.1 Sản lượng công nghiệp
Bảng 8.2 Những sản phẩm công nghiệp chính

Bảng 1.1: DÂN SỐ
(nghìn người)

Năm	Dân số (giữa năm)	Tỷ lệ tăng trưởng	Theo giới tính		Theo vùng	
			Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
1976	49.160	2,35	23.597	25.563	10.127	39.033
1977	50.237	2,19	24.197	26.039	10.116	40.114
1978	51.337	2,19	24.813	26.524	10.105	41.226
1979	52.462	2,19	25.444	27.018	10.094	42.368
1980	53.630	2,23	26.047	27.583	10.295	43.335
1981	54.824	2,23	26.665	28.159	10.499	44.324
1982	56.045	2,23	27.297	28.747	10.708	45.336
1983	57.292	2,23	27.944	29.348	10.921	46.371
1984	58.568	2,23	28.607	29.961	11.138	47.429
1985	59.872	2,23	29.285	30.587	11.360	48.512
1986	61.109	2,07	29.912	31,197	11.817	49.292
1987	62.452	2,20	30.611	31.841	12.271	50.181
1988	63.727	2,04	31.450	32.277	12.662	51.065
1989	64.774	1,64	31.589	33.185	12.919	50.801
1990	66.017	1,92	32.203	33.814	12.880	53.136
1991	67.242	1,86	32.814	34.428	13.228	54.015
1992	68.450	1,80	33.242	35.208	13.588	54.863
1993	69.645	1,74	34.028	35.616	13.961	55.683
1994	70.825	1,69	34.633	36.191	14.426	56.399
1995	71.996	1,65	35.237	36.758	16.938	55.057
1996	73.157	1,61	35.857	37.299	15.420	57.737
1997	74.037	1,20	36.473	37.564	16.835	57.202
1998	75.456	1,92	37.090	38.367	17.465	57.992
1999	76.597	1,51	37.662	38.935	18.082	58.515
2000	77.631	1,35	38.165	39.466	18.725	58.905
2001	78.621	1,28	38.657	39.964	19.299	59.322
2002	79.539	1,17	39.113	40.426	19.873	59.665
2003	80.468	1,17	39.536	40.933	20.725	59.743
2004	81.438	1,20	40.043	41.395	21.601	59.836
2005	82.394	1,17	40.522	41.871	22.332	60.061
2006	83.313	1,12	41.000	42.313	23.046	60.267
2007	84.221	1,09	41.449	42.773	23.747	60.474
2008	85.122	1,07	41.958	43.164	24.674	60.449
2009/e	86.025	1,06	42.597	43.427	25.466	60.559

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2010)

Bảng 1.2 : DÂN SỐ THEO GIỚI TÍNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2009
(nghìn người)

Tỉnh/ thành phố	Tổng	Theo giới tính		Theo vùng	
		Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
Hà Nội	6.472	3.188	3.285	2.642	3.831
Hải Phòng	1.842	913	929	849	993
Hà Giang	727	364	363	87	640
Tuyên Quang	728	366	362	94	634
Cao Bằng	512	253	260	89	424
Lạng Sơn	733	366	368	142	591
Lai Châu	371	190	181	53	318
Diện Biên	493	247	246	75	418
Lào Cai	615	309	306	130	484
Yên Bái	743	372	372	145	599
Bắc Kạn	295	149	146	48	247
Thái Nguyên	1.127	560	567	289	839
Sơn La	1.084	547	537	151	933
Hòa Bình	789	392	397	20	769
Vĩnh Phúc	1.003	497	506	225	778
Phú Thọ	1.317	650	666	210	1.107
Bắc Ninh	1.027	504	522	242	784
Bắc Giang	1.560	778	782	150	1.410
Quảng Ninh	1.147	587	560	577	570
Hải Dương	1.707	835	872	326	1.381
Hưng Yên	1.131	555	576	139	992
Thái Bình	1.784	863	921	176	1.608
Nam Định	1.826	896	930	324	1.503
Hà Nam	786	386	401	77	709
Ninh Bình	900	448	452	161	739
Thanh Hóa	3.405	1.686	1.720	355	3.050
Nghệ An	2.919	1.452	1.467	369	2.551
Hà Tĩnh	1.230	610	621	184	1.046
Quảng Bình	848	425	423	128	720
Quảng Trị	599	297	302	165	434
Thừa Thiên - Huế	1.089	538	551	393	696
Quảng Nam	1.421	693	728	265	1.157
Đà Nẵng	890	439	451	773	117
Quảng Ngãi	1.219	601	618	179	1.040
Bình Định	1.489	728	761	414	1.075
Phú Yên	863	432	431	189	674
Khánh Hòa	1.160	574	586	461	699
Ninh Thuận	566	282	284	204	361
Bình Thuận	1.172	592	580	462	710
Gia Lai	1.278	643	635	365	913

Bảng 1.2 : DÂN SỐ THEO GIỚI TÍNH VÀ ĐỊA PHƯƠNG NĂM 2009
(nghìn người)

Tỉnh/ thành phố	Tổng	Theo giới tính		Theo vùng	
		Nam	Nữ	Thành thị	Nông thôn
Kon Tum	433	220	213	146	286
Đắc Lắc	1.733	876	857	389	1.344
Đắc Nông	492	256	236	73	419
Lâm Đồng	1.189	597	592	450	739
TP. Hồ Chí Minh	7.165	3.446	3.719	5.964	1.201
Bình Dương	1.497	720	777	448	1.049
Tây Ninh	1.068	532	536	169	899
Bình Phước	877	446	432	147	730
Đồng Nai	2.491	1.266	1.225	828	1.663
Bàrịa - Vũng Tàu	997	499	498	196	801
Long An	1.438	714	724	252	1.187
Đồng Tháp	1.668	833	834	287	1.380
An Giang	2.149	1.070	1.080	610	1.539
Tiền Giang	1.674	823	851	230	1.443
Bến Tre	1.256	616	639	126	1.130
Vĩnh Long	1.030	508	522	159	871
Trà Vinh	1.004	496	509	154	850
Cần Thơ	1.190	591	599	783	406
Hậu Giang	758	381	377	150	608
Sóc Trăng	1.293	643	650	252	1.041
Kiên Giang	1.688	852	836	454	1.234
Bạc Liêu	858	428	430	226	632
Cà Mau	1.207	608	599	247	960

Ghi chú: Dân số phân chia theo giới tính và khu vùng có thể không bằng tổng dân số do không tính lực lượng vũ trang và những lao động nhập cư

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 1.3: TỔNG SỐ LAO ĐỘNG TỪ 15 TUỔI TRỞ LÊN

(nghìn người)

	2005	2006	2007	Hiệu chỉnh 2008	Sơ bộ 2009
Tổng số lao động có việc làm	4 .775	43.980	45.208	46.461	47.744
Khu vực nhà nước	4.967	4.916	4.988	5.059	5.031
Khu vực ngoài quốc doanh	37.808	39.064	40.220	41.402	42.713
Lao động trong khu vực nhà nước	4.967	4.916	4.988	5.059	5.031
Trung ương	2.585	2.560	2.570	2.578	2.538
Địa phương	2.383	2.356	2.418	2.482	2.493
Lao động theo ngành					
Nông, lâm và ngư nghiệp	25.424	24.350	24.369	24.448	24.789
Công nghiệp và xây dựng	7.825	8.459	9.032	9.678	10.284
Dịch vụ	9.526	11.171	11.806	12.335	12.671

Ghi chú: Các số liệu đều được làm tròn

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 2.1: GDP THEO NGÀNH VÀ KHU VỰC KINH TẾ
(Tỷ đồng theo giá hiện hành)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh sơ bộ 2008	2009
Tổng	613.443	715.307	839.211	974.266	1.143.715	1.485.038	1.658.390
Khu vực nhà nước	239.736	279.704	322.241	364.250	410.883	527.732	582.674
Khu vực ngoài quốc doanh	373.707	435.603	516.970	610.016	732.832	957.306	1.075.716
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	138.285	155.993	175.984	198.798	232.586	329.886	346.786
Nông nghiệp và lâm nghiệp	114.160	128.519	143.037	160.463	186.462	271.477	285.030
Ngư nghiệp	24.125	27.474	32.947	38.335	46.124	58.409	61.756
Công nghiệp và Xây dựng	242.126	287.616	344.224	404.697	474.423	591.608	667.323
Khai khoáng	57.326	72.492	88.897	99.702	111.700	146.607	165.310
Công nghiệp chế tạo	125.476	145.475	173.122	207.027	243.142	302.136	333.166
Điện nước	22.224	25.091	28.929	33.464	39.869	47.169	58.592
Xây dựng	37.100	44.558	53.276	64.503	79.712	95.696	110.255
Dịch vụ	233.032	271.698	319.003	370.771	436.706	563.544	644.281
Thương mại	83.297	96.995	113.768	132.794	156.442	212.139	244.933
Khách sạn, nhà hàng	18.472	22.529	29.329	35.861	44.992	57.067	67.394
Vận tải, thông tin liên lạc	24.725	30.402	36.629	43.825	51.118	66.359	72.412
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	10.858	12.737	15.072	17.607	20.756	27.215	31.617
Khoa học, kỹ thuật	3.694	4.315	5.247	6.059	7.065	9.296	10.581
Bất động sản và cho thuê	27.287	31.304	33.635	36.814	43.509	53.743	60.234
Hành chính công	16.676	19.061	23.037	26.737	31.310	41.279	47.042
Giáo dục đào tạo	21.403	23.335	26.948	30.718	34.843	38.261	42.780
Y tế và phúc lợi xã hội	8.865	10.851	12.412	14.093	16.160	19.178	21.537
Văn hóa, giải trí	3.376	3.693	4.158	4.617	5.200	5.842	6.964
Hoạt động Đảng và đoàn thể	774	885	1.054	1.217	1.425	1.909	2.046
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	12.497	14.354	16.293	18.789	21.959	28.704	33.843
Việc làm trong các hộ tư nhân	1.108	1.237	1.421	1.640	1.927	2.551	2.898

Nguồn : TCTK (2010)

Bảng 2.2: GDP THEO NGÀNH VÀ KHU VỰC KINH TẾ
(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh 2008	sơ bộ 2009
Tổng	336.242	362.435	393.031	425.373	461.344	490.458	516.568
Khu vực nhà nước	138.160	148.865	159.836	169.696	179.718	187.561	195.046
Khu vực ngoài quốc doanh	198.082	213.570	233.195	255.677	281.626	302.897	321.522
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	70.827	73.917	76.888	79.723	82.717	86.587	88.168
Nông nghiệp và lâm nghiệp	62.350	64.717	66.707	68.751	70.585	73.795	74.828
Ngư nghiệp	8.477	9.200	10.181	10.972	12.132	12.792	13.340
Công nghiệp và Xây dựng	129.399	142.621	157.867	174.259	192.065	203.554	214.799
Khai khoáng	20.611	22.437	22.854	22.987	21.904	21.065	22.669
Công nghiệp chế tạo	71.363	79.116	89.338	100.436	113.801	124.935	128.386
Điện nước	8.944	10.015	11.247	12.604	13.485	14.842	16.181
Xây dựng	28.481	31.053	34.428	38.232	42.875	42.712	47.563
Dịch vụ	136.016	145.897	158.276	171.391	186.562	200.316	213.601
Thương mại	54.747	59.027	63.950	69.418	75.537	80.654	86.847
Khách sạn, nhà hàng	10.646	11.511	13.472	15.145	17.086	18.579	19.005
Vận tải, thông tin liên lạc	12.925	13.975	15.318	16.870	18.793	21.031	22.815
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	6.935	7.495	8.197	8.867	9.651	10.631	11.556
Khoa học, kỹ thuật	2.044	2.196	2.368	2.543	2.738	2.906	3.092
Bất động sản và cho thuê	13.796	14.396	14.816	15.252	15.872	16.268	16.684
Hành chính công	9.228	9.773	10.477	11.270	12.186	12.974	13.918
Giáo dục đào tạo	11.260	12.125	13.127	14.231	15.477	16.710	17.807
Y tế và phúc lợi xã hội	4.853	5.234	5.640	6.082	6.572	7.082	7.559
Văn hóa, giải trí	1.857	1.997	2.163	2.329	2.518	2.697	2.891
Hoạt động Đảng và đoàn thể	372	395	423	454	491	525	560
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	6.743	7.141	7.655	8.210	8.860	9.419	9.974
Việc làm trong các hộ tư nhân	610	632	670	720	781	840	893

Nguồn : TCTK (2010)

Bảng 2.2B: GDP THEO NGÀNH -- TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG
(Phần trăm)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
Tổng	7,3	7,8	8,4	8,2	8,5	6,3	5,3
Khu vực nhà nước	7,6	7,7	7,4	6,2	5,9	4,4	4,0
Khu vực ngoài quốc doanh	7,1	7,8	9,2	9,6	10,1	7,6	6,1
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	3,6	4,4	4,0	3,7	3,8	4,7	1,8
Nông nghiệp và lâm nghiệp	3,1	3,8	3,1	3,1	2,7	4,5	1,4
Ngư nghiệp	7,7	8,5	10,7	7,8	10,6	5,4	4,3
Công nghiệp và Xây dựng	10,5	10,2	10,7	10,4	10,2	6,0	5,5
Khai khoáng	6,3	8,9	1,9	0,6	-4,7	-3,8	7,6
Công nghiệp chế tạo	11,5	10,9	12,9	12,4	13,3	9,8	2,8
Điện nước	11,9	12,0	12,3	12,1	7,0	10,1	9,0
Xây dựng	10,6	9,0	10,9	11,0	12,1	-0,4	11,4
Dịch vụ	6,5	7,3	8,5	8,3	8,9	7,4	6,6
Thương mại	6,8	7,8	8,3	8,6	8,8	6,8	7,7
Khách sạn, nhà hàng	5,1	8,1	17,0	12,4	12,8	8,7	2,3
Vận tải, thông tin liên lạc	5,5	8,1	9,6	10,1	11,4	11,9	8,5
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	8,0	8,1	9,4	8,2	8,8	10,2	8,7
Khoa học, kỹ thuật	7,1	7,4	7,8	7,4	7,7	6,1	6,4
Bất động sản và cho thuê	5,3	4,3	2,9	2,9	4,1	2,5	2,6
Hành chính công	5,2	5,9	7,2	7,6	8,1	6,5	7,3
Giáo dục đào tạo	7,5	7,7	8,3	8,4	8,8	8,0	6,6
Y tế và phúc lợi xã hội	8,7	7,9	7,8	7,8	8,1	7,8	6,7
Văn hóa, giải trí	8,9	7,5	8,3	7,7	8,1	7,1	7,2
Hoạt động Đảng và đoàn thể	5,4	6,2	7,1	7,3	8,1	6,9	6,7
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	6,1	5,9	7,2	7,3	7,9	6,3	5,9
Việc làm trong các hộ tư nhân	3,6	3,6	6,0	7,5	8,5	7,6	6,3

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 2.3A: Chỉ số giảm phát GDP

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
Tổng	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	3,0	3,2
Khu vực nhà nước	1,7	1,9	2,0	2,1	2,3	2,8	3,0
Khu vực ngoài quốc doanh	1,9	2,0	2,2	2,4	2,6	3,2	3,3
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	2,0	2,1	2,3	2,5	2,8	3,8	3,9
Nông nghiệp và lâm nghiệp	1,8	2,0	2,1	2,3	2,6	3,7	3,8
Ngư nghiệp	2,8	3,0	3,2	3,5	3,8	4,6	4,6
Công nghiệp và Xây dựng	1,9	2,0	2,2	2,3	2,5	2,9	3,1
Khai khoáng	2,8	3,2	3,9	4,3	5,1	7,0	7,3
Công nghiệp chế tạo	1,8	1,8	1,9	2,1	2,1	2,4	2,6
Điện nước	2,5	2,5	2,6	2,7	3,0	3,2	3,6
Xây dựng	1,3	1,4	1,5	1,7	1,9	2,2	2,3
Dịch vụ	1,7	1,9	2,0	2,2	2,3	2,8	3,0
Thương mại	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,6	2,8
Khách sạn, nhà hàng	1,7	2,0	2,2	2,4	2,6	3,1	3,5
Vận tải, thông tin liên lạc	1,9	2,2	2,4	2,6	2,7	3,2	3,2
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	1,6	1,7	1,8	2,0	2,2	2,6	2,7
Khoa học, kỹ thuật	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	3,2	3,4
Bất động sản và cho thuê	2,0	2,2	2,3	2,4	2,7	3,3	3,6
Hành chính công	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	3,2	3,4
Giáo dục đào tạo	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3	2,3	2,4
Y tế và phúc lợi xã hội	1,8	2,1	2,2	2,3	2,5	2,7	2,8
Văn hóa, giải trí	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4
Hoạt động Đảng và đoàn thể	2,1	2,2	2,5	2,7	2,9	3,6	3,7
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	1,9	2,0	2,1	2,3	2,5	3,0	3,4
Việc làm trong các hộ tư nhân	1,8	2,0	2,1	2,3	2,5	3,0	3,2

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 2.2B: GDP THEO NGÀNH -- TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG
(Phần trăm)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
Tổng	7,3	7,8	8,4	8,2	8,5	6,3	5,3
Khu vực nhà nước	7,6	7,7	7,4	6,2	5,9	4,4	4,0
Khu vực ngoài quốc doanh	7,1	7,8	9,2	9,6	10,1	7,6	6,1
Nông, Lâm và Ngư nghiệp	3,6	4,4	4,0	3,7	3,8	4,7	1,8
Nông nghiệp và lâm nghiệp	3,1	3,8	3,1	3,1	2,7	4,5	1,4
Ngư nghiệp	7,7	8,5	10,7	7,8	10,6	5,4	4,3
Công nghiệp và Xây dựng	10,5	10,2	10,7	10,4	10,2	6,0	5,5
Khai khoáng	6,3	8,9	1,9	0,6	-4,7	-3,8	7,6
Công nghiệp chế tạo	11,5	10,9	12,9	12,4	13,3	9,8	2,8
Điện nước	11,9	12,0	12,3	12,1	7,0	10,1	9,0
Xây dựng	10,6	9,0	10,9	11,0	12,1	-0,4	11,4
Dịch vụ	6,5	7,3	8,5	8,3	8,9	7,4	6,6
Thương mại	6,8	7,8	8,3	8,6	8,8	6,8	7,7
Khách sạn, nhà hàng	5,1	8,1	17,0	12,4	12,8	8,7	2,3
Vận tải, thông tin liên lạc	5,5	8,1	9,6	10,1	11,4	11,9	8,5
Tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	8,0	8,1	9,4	8,2	8,8	10,2	8,7
Khoa học, kỹ thuật	7,1	7,4	7,8	7,4	7,7	6,1	6,4
Bất động sản và cho thuê	5,3	4,3	2,9	2,9	4,1	2,5	2,6
Hành chính công	5,2	5,9	7,2	7,6	8,1	6,5	7,3
Giáo dục đào tạo	7,5	7,7	8,3	8,4	8,8	8,0	6,6
Y tế và phúc lợi xã hội	8,7	7,9	7,8	7,8	8,1	7,8	6,7
Văn hóa, giải trí	8,9	7,5	8,3	7,7	8,1	7,1	7,2
Hoạt động Đảng và đoàn thể	5,4	6,2	7,1	7,3	8,1	6,9	6,7
Dịch vụ cộng đồng và xã hội	6,1	5,9	7,2	7,3	7,9	6,3	5,9
Việc làm trong các hộ tư nhân	3,6	3,6	6,0	7,5	8,5	7,6	6,3

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 2.4A: TÀI KHOẢN QUỐC GIA: NGUỒN VÀ SỬ DỤNG
(tỷ đồng, giá hiện hành)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh 2008	sơ bộ 2009
Nguồn	664.671	769.307	874.299	1.018.704	1.325,017	1.710.865	1.830.052
GDP	613.443	715.307	839.211	974.266	1.143.715	1.485.038	1.658.389
Cán cân thương mại	51.228	54.000	35.088	44.438	181.302	225.827	171.663
Sử dụng	664.731	769.307	874.299	1.018.704	1.325.017	1.710.865	1.830.052
Tổng tiêu dùng	445.221	511.221	584.793	675.916	809.862	1.091.876	1.206.818
Tích lũy tài sản	217.434	253.686	298.543	358.629	493.300	589.746	632.326
Sai số thống kê	2.076	4.400	-9.037	-15.841	21.855	29.243	-9.092

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 2.4B: TÀI KHOẢN QUỐC GIA: NGUỒN VÀ SỬ DỤNG
(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh 2008	sơ bộ 2009
Nguồn	367.691	392.558	417.469	455.924	548.166	592.243	610.016
GDP	336.243	362.435	393.031	425.373	461.344	490.458	516.568
Cán cân thương mại	31.448	30.123	24.438	30.551	86.822	101.785	93.448
Sử dụng	367.691	392.558	417.469	455.924	548.166	592.244	610.016
Tổng tiêu dùng	243.515	260.940	280.104	303.520	335.776	366.595	381.374
Tích lũy tài sản	116.623	128.916	143.291	160.247	203.191	215.948	225.260
Sai số thống kê	7.553	2.702	-5.926	-7.843	9.198	9.701	3.382

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 3.1: CÁN CÂN THANH TOÁN

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
Cán cân vãng lai	-1.931	-1.591	-561	-163	-6.992	-10.787	-7.440
Cán cân thương mại	-2.581	-3.854	-2.439	-2.776	-10.360	-12.782	-8.306
Xuất khẩu, f.o.b.	20.149	26.485	32.447	39.826	48.561	62.685	57.096
Nhập khẩu, f.o.b.	22.730	30.339	34.886	42.602	58.921	75.467	65.402
Dịch vụ (ròng)	-778	61	-296	-8	-894	-915	-1.129
Tiếp nhận	3.272	3.867	4.176	5.100	6.030	7.041	5.766
Thanh toán	4.050	3.806	4.472	5.108	6.924	7.956	6.895
Thu đầu tư (ròng)	-811	-891	-1.206	-1.429	-2.168	-4.401	-4.532
Thu	125	188	364	668	1.093	1.357	752
Chi	936	1,079	1.570	2.097	3.261	5.758	5.284
Chuyển giao (ròng)	2.239	3.093	3.380	4.050	6.430	7.311	6.527
Chính thức	2.100	2.919	3.150	3.800	6.180	6.804	6.018
Tư nhân	139	174	230	250	250	507	509
Cán cân tài chính	3.305	2.753	3.087	3.088	17.540	12.341	11.452
FDI ròng	1.450	1.610	1.889	2.315	6.550	9.279	6.900
Vay trung hạn và dài hạn (ròng)	457	1.162	921	1.025	2.045	992	4.473
Giải ngân	1.540	2.047	2.031	2.260	3.397	2.441	6.140
Trả nợ lãi/ gốc	1.083	885	1.110	1.235	1.352	1.449	1.667
Đầu tư nước ngoài gián tiếp	0	0	865	1.313	6.243	-578	128
Vốn ngắn hạn (ròng)	1.398	-19	-588	-1.565	2.702	2.648	-49
Tài sản nước ngoài ròng	1.372	35	-634	-1.535	2.623	677	-305
Sai số và sót lỗi	777	-279	-396	1.398	-349	-1.081	-12.178
Tổng cán cân	2.151	883	2.130	4.323	10.199	473	-8.166
Tài trợ	-2.151	-883	-2.131	-4.322	-10.199	-473	8.166

Nguồn: NHNN, IMF và World Bank

Bảng 3.2: CÁC MẶT HÀNG XUẤT KHẨU CHÍNH
(triệu USD)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
Tổng kim ngạch xuất khẩu	20.176	26.485	32.442	39.826	48.561	62.685	57.096
Gạo	721	950	1.047	1.276	1.490	2.894	2.664
Khối lượng (nghìn tấn)	3.813	4.060	5.250	4.643	4.558	4.742	5.958
Giá đơn vị (USD/tấn)	189	234	199	275	327	610	447
Xăng dầu	3.812	5.671	7.373	8.265	8.488	10.357	6.195
Khối lượng (nghìn tấn)	17.143	19.501	17.967	16.419	15.062	13.752	13.373
Giá đơn vị (USD/tấn)	222	291	410	503	564	753	463
Than	184	355	669	915	1.000	1.338	1.317
Khối lượng (nghìn tấn)	7.246	11.624	17.986	29.307	31.948	19.355	24.992
Giá đơn vị (USD/tấn)	25	31	37	31	31	69	53
Cao su	378	641	804	1.286	1.393	1.604	1.227
Khối lượng (nghìn tấn)	433	975	587	708	715	658	731
Giá đơn vị (USD/tấn)	872	658	1.370	1.817	1,948	2.436	1.677
Chè	60	96	97	110	131	147	179
Khối lượng (nghìn tấn)	60	99	88	106	114	104	134
Giá đơn vị (USD/tấn)	1.002	961	1.103	1.045	1.143	1.407	1.338
Cà phê	505	641	735	1,217	1,911	2,111	1,731
Khối lượng (nghìn tấn)	749	975	892	981	715	1.060	1.184
Giá đơn vị (USD/tấn)	674	658	824	1.241	2.674	1.993	1.462
Hạt điều	284	436	502	504	654	911	847
Khối lượng (nghìn tấn)	84	105	109	127	153	165	177
Giá đơn vị (USD/tấn)	3.390	4.150	4.610	3.973	4.287	5.510	4.779
Hạt tiêu đen	105	152	150	190	271	311	348
Khối lượng (nghìn tấn)	74	112	109	117	83	90	134
Giá đơn vị (USD/tấn)	1.416	1.362	1.381	1.632	3.269	3.448	2.593
Thủy sản	2.200	2.401	2.739	3.358	3.763	4.510	4.251
Rau quả	151	179	235	259	306	407	439
Dệt May	3.687	4.386	4.838	5.834	7.750	9.120	9.066
Giày dép	2.268	2.692	3.040	3.592	3.994	4.768	4.067
Thủ công mỹ nghệ	367	426	569	630	825	1.363	3.177
Đồ gỗ	567	1.139	1.563	1.933	2.404	2.829	2.598
Linh kiện điện tử và máy tính	855	1.075	1.427	1.708	2.154	2.638	2.763
Dây cáp điện	292	389	523	705	883	1,001	885
Đồ nhựa	154	261	350	480	711	921	808

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 3.3: CÁC MẶT HÀNG NHẬP KHẨU CHÍNH
(triệu USD)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
Tổng kim ngạch nhập khẩu	25.227	31.954	36.978	44.891	62.682	80.714	69.949
Xăng dầu	2.433	3.574	5.024	5.970	7.710	10.966	6.255
Khối lượng (nghìn tấn)	9.995	11.050	11.478	11.213	12.850	12.964	12.706
Giá đơn vị (USD/tấn)	243	323	438	532	600	846	492
Phân bón	628	824	641	687	1.000	1.473	1.415
Khối lượng (nghìn tấn)	4.119	4.079	2.877	3.189	3.792	3.035	4.519
Giá đơn vị (USD/tấn)	152	202	223	216	264	485	313
Sắt thép	1.657	2.573	2.931	2.936	5.112	6.721	5.361
Khối lượng (nghìn tấn)	4.574	5.186	5.524	5.707	8.027	8.264	9.749
Giá đơn vị (USD/tấn)	362	496	531	515	637	813	550
Khác							
Máy móc và phụ tùng	5.359	5.249	5.281	6.628	11.123	13.994	12.673
Sợi	298	339	340	544	741	775	811
Bông	106	190	167	219	267	467	392
Nguyên liệu may mặc và da giày	2.034	2.253	2.282	1.951	2.152	2.355	1.932
Ô tô, xe tải	834	904	1.193	672	1.881	3.228	3.071
Xe máy	329	452	541	557	725	764	749
Nguyên liệu dược	76	100	116	133	158	158	169
Thuốc	374	410	502	548	703	864	1.097
Giấy các loại	230	248	362	475	600	753	771
Hóa chất	510	683	865	1.042	1.466	1.776	1.625
Sản phẩm từ hóa chất	582	706	841	1.007	1.285	1.604	1.580
Nguyên liệu nhựa	785	1.191	1.456	1.866	2.057	2.945	2.813
Máy tính và linh kiện điện tử	975	1.342	1.706	2.048	2.958	3.714	3.954
Gỗ	274	539	651	775	1.016	1.098	905
Sữa và sản phẩm từ sữa	164	206	311	321	462	534	516
Thức ăn chăn nuôi	421	475	594	737	1.181	1.747	1.765

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 4.1: ĐIỂU TRA TIỀN TỆ

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
				(nghìn tỷ đồng, cuối kỳ)			
Tài sản bằng ngoại tệ (ròng)	131,4	145,8	191,1	287,9	410,4	429,0	312,2
Tài sản có	150,5	172,3	220,5	327,0	472,3	404,8	281,2
Tài sản nợ	-19,1	-26,4	-29,4	-39,1	-61,9	24,2	31,0
Tài sản trong nước (ròng)	279,8	390,3	499,6	634,7	937,9	1.193,2	1.780,2
Tín dụng trong nước	316,9	435,2	585,6	730,3	1.096,8	1.400,7	2.039,7
Tín dụng cho Chính phủ	20,1	14,9	32,5	36,5	29,1	61,4	170,4
Tín dụng cho nền kinh tế	296,7	420,3	553,1	693,8	1.067,7	1.339,3	1.869,3
Tín dụng cho doanh nghiệp	105,4	142,9	181,3	218,5	334,2	413,8	
Tín dụng cho khu vực khác	191,3	277,4	371,8	475,3	733,5	925,5	
Các hạng mục ròng khác	-37,0	-44,9	-86,0	-95,6	-159,0	-207,5	-259,5
Tổng cung tiền (M2)	411,2	536,2	690,7	922,7	1.348,2	1.622,2	2,092,4
trong đó: tổng tiền gửi	320,6	427,1	559,5	763,9	1.127,7	1.385,3	1,799,2
Thanh khoản nội tệ	314,1	408,1	531,5	723,2	1.089,6	1.291,8	1,665,3
Ngoài ngân hàng	90,6	109,1	131,2	158,8	220,5	236,9	293,2
Tiền gửi	223,6	299,0	400,3	564,4	869,1	1.054,9	1,372,1
Tiền gửi ngoại tệ	97,1	128,1	159,2	199,5	258,6	330,4	427,1
				(Thay đổi phần trăm so với đầu năm)			
Tài khoản nước ngoài ròng	11,9	11,0	31,0	50,7	42,6	4,5	-27,2
Tài khoản trong nước ròng							
	32,2	39,5	28,0	27,0	47,8	27,2	49,2
Tín dụng trong nước	32,1	37,4	34,5	24,7	50,2	27,7	45,6
Tín dụng cho nền kinh tế	28,4	41,7	31,6	25,4	53,9	111,0	177,5
Tín dụng cho DNNN	17,8	35,6	26,9	20,5	53,0	25,4	39,6
Tín dụng cho khu vực khác	35,1	45,0	34,0	27,8	54,3	23,8	
Tổng thanh khoản	25,0	30,4	28,8	33,6	46,1	20,3	29,0
trong đó: tổng tiền gửi	25,8	33,2	31,0	36,5	47,6	22,8	29,9
Thanh khoản nội tệ	33,4	29,9	30,2	36,1	50,7	18,6	28,9
Ngoài ngân hàng	22,0	20,4	20,2	21,1	38,9	7,4	23,8
Tiền gửi	38,7	33,7	33,9	41,0	54,0	21,4	30,1
Tiền gửi ngoại tệ	3,7	32,0	24,3	25,3	29,6	27,8	29,3

Nguồn: NHNN và IMF

Bảng 5.1: THU NGÂN SÁCH

(Tỷ đồng)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
A	Tổng thu ngân sách và viện trợ	158.057	198.614	238.687	264.261	315.914	416.783	442.341
I	Thu vãng lai	145.823	180.197	219.439	244.043	282.565	377.444	398.178
II	Thuế	127.948	155.579	191.725	230.565	265.862	359.109	370.034
1	Thuế thu nhập doanh nghiệp	47.410	56.987	75.847	100.820	103.054	135.361	112.072
2	Thuế thu nhập cá nhân	2.951	3.521	4.234	5.181	7.422	12.940	14.329
3	Thuế nhà đất	359	438	515	592	711	902	1.464
4	Thuế môn bài	778	657	726	794	881	1.031	1.180
5	Thuế chuyển quyền sở hữu	1.817	2,607	2.797	3.363	5.690	7.404	9.658
6	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	408	640	984	1.250	2.331	3.017	
7	Thuế giá trị gia tăng	33.130	38.814	45.878	54.773	69.899	90.197	106.524
8	Thuế tiêu thụ đặc biệt	8.851	12.773	15.716	17.144	17.454	21.556	29.058
9	Thuế sử dụng nguồn lực tự nhiên	9.719	17.398	21.236	20.232	19.922	26.676	18.642
10	Thuế nông nghiệp	151	130	132	120	113	98	67
11	Thuế xuất, nhập khẩu	22.374	21.614	23.660	26.296	38.385	59.927	77.040
12	Các thuế khác							
III	Phí, lệ phí và các khoản thu không phải là thuế	17.875	24.618	27.714	13.478	16.703	18.335	28.144
13	Thu từ chênh lệch giá xuất - nhập khẩu	133	40	0	0	0	0	0
14	Phí và lệ phí	6.483	7.765	8.135	8,008	8.516	11.170	16.619
15	Thuê đất	513	1.035	1.004	1,596	2.017	2.591	2.956
16	Các hạng mục khác	10.746	15.778	18.575	3,874	6.170	4.574	8.569
IV	Thu đầu tư	9.265	15.540	15.459	16.600	29.093	32.064	37.643
VIII	Viện trợ	2.969	2.877	3.789	3.618	4.256	7.275	6.520
B	Kết sổ/ số mang sang	19.353	26.162	45.161	8.510	26.987	11.617	26.455

Nguồn: BTC

Bảng 5.2: THU NGÂN SÁCH

(Phần trăm GDP

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnhsơ bộ 2009
A	Tổng thu ngân sách và viện trợ	25,8	27,8	28,4	27,1	27,6	28,1	26,7
I	Thu vãng lai	23,8	25,2	26,1	25,0	24,7	25,4	24,0
I.1	Thuế	20,9	21,7	22,8	23,7	23,2	24,2	22,3
1	Thuế thu nhập doanh nghiệp	7,7	8,0	9,0	10,3	9,0	9,1	6,8
2	Thuế thu nhập cá nhân	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	0,9
3	Thuế nhà đất	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4	Thuế môn bài	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5	Thuế chuyển quyền sở hữu	0,3	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6
6	Thuế chuyển quyền sử dụng đất	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,0
7	Thuế giá trị gia tăng	5,4	5,4	5,5	5,6	6,1	6,1	6,4
8	Thuế tiêu thụ đặc biệt	1,4	1,8	1,9	1,8	1,5	1,5	1,8
9	Thuế sử dụng nguồn lực tự nhiên	1,6	2,4	2,5	2,1	1,7	1,8	1,1
10	Thuế nông nghiệp	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11	Thuế xuất, nhập khẩu	3,6	3,0	2,8	2,7	3,4	4,0	4,6
12	Các thuế khác	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
I.2	Phí, lệ phí và các khoản thu không phải là thuế	2,9	3,4	3,3	1,4	1,5	1,2	1,7
13	Thu từ chênh lệch giá xuất - nhập khẩu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14	Phí và lệ phí	1,1	1,1	1,0	0,8	0,7	0,8	1,0
15	Thuê đất	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
16	Các hạng mục khác	1,8	2,2	2,2	0,4	0,5	0,3	0,5
II	Thu đầu tư	1,5	2,2	1,8	1,7	2,5	2,2	2,3
III	Viện trợ	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
B	Kết sổ/ số mang sang	3,2	3,7	5,4	0,9	2,4	0,8	1,6

Nguồn: BTC (2010)

Bảng 5.3: CHI NGÂN SÁCH

(Tỷ đồng)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
A	Tổng chi	162.150	187.353	229.092	267.575	341.418	433.222	527.342
I	Chi thường xuyên	102.521	121.238	149.893	181.491	229.258	297.311	347.381
1	Chi hành chính	11.359	15.901	18.761	18.994	29.214	32.855	44.903
2	Chi kinh tế và dịch vụ	8.164	10.301	11.801	15.010	20.082	25.423	32.451
3	Chi hoạt động xã hội	50.185	55.185	74.458	91.409	115.837	144.050	180.023
3.1	Giáo dục	17.390	20.401	22.031	33.822	43.396	51.465	62.928
3.2	Đào tạo	5.491	4.942	6.580	8.376	10.378	12.082	15.177
3.3	Y tế	5.372	6.009	7.608	12.685	16.426	19.918	27.479
3.4	Khoa học, công nghệ, môi trường	1.853	2.362	2.584	3.235	3.667	3.859	4.611
3.5	Văn hóa	1.258	1.584	2.099	2.024	2.346	2.713	3.200
3.6	Phát thanh và truyền hình	1.056	1.325	1.464	1.140	1.410	1.550	1.770
3.7	Thể thao	648	883	879	943	1.005	1.126	1.462
3.8	Dân số và kế hoạch hóa gia đình	666	397	483	533	612	1.072	931
3.9	Trợ cấp xã hội	16.451	17.282	30.730	28.651	36.597	50.265	62.465
4	Chi lãi	6.395	7.217	6.621	8.913	11.100	15.477	23.880
5	Quốc phòng	13.058	14.409	16.278	22.892	28.922	34.848	40.981
6	An ninh	5.745	6.576	7.266	11.150	13.817	16.920	19.403
7	Chi khác	7.615	11.649	14.708	13.123	10.286	27.738	5.740
II	Chi đầu tư	59.629	66.115	79.199	86.084	112.160	135.911	179.961
1	Chi đầu tư cơ bản	54.430	61.746	72.842	81.730	107.440	124.664	171.631
2	Chi khác	5.199	4.369	6.357	4.354	4.720	11.247	8.330
B	Kết sổ/ số mang sang	16.390	34.439	10.475	22.515	20.695	26.455	17.233

Nguồn: BTC (2010)

Bảng 5.4: CHI NGÂN SÁCH

(phần trăm GDP)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnh sơ bộ 2009
A	Tổng chi	26,4	26,2	27,3	27,5	29,9	29,2	31,8
I	Chi thường xuyên	16,7	16,9	17,9	18,6	20,0	20,0	20,9
1	Chi hành chính	1,9	2,2	2.2	1.9	2,6	2,2	2,7
2	Chi kinh tế và dịch vụ	1.3	1,4	1,4	1,5	1,8	1,7	2,0
3	Chi hoạt động xã hội	8,2	7,7	8,9	9,4	10,1	9,7	10,9
3.1	Giáo dục	2,8	2,9	2,6	3,5	3,8	3,5	3,8
3.2	Đào tạo	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9
3.3	Y tế	0,9	0,8	0,9	1,3	1,4	1,3	1,7
3.4	Khoa học, công nghệ, môi trường	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
3.5	Văn hóa	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
3.6	Phát thanh và truyền hình	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
3.7	Thể thao	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3.8	Dân số và kế hoạch hóa gia đình	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
3.9	Trợ cấp xã hội	2,7	2,4	3,7	2,9	3,2	3,4	3,8
4	Chi lãi	1,0	1,0	0,8	0,9	1,0	1,0	1,4
5	Quốc phòng	2,1	2,0	1,9	2,3	2,5	2,3	2,5
6	An ninh	0,9	0,9	0,9	1,1	1,2	1,1	1,2
7	Chi khác	1,2	1,6	1,8	1,3	0,9	1,9	0,3
II	Chi đầu tư	9,7	9,2	9,4	8,8	9,8	9,2	10,9
1	Chi đầu tư cơ bản	8,9	8,6	8,7	8,4	9,4	8,4	10,3
2	Chi khác	0,8	0,6	0,8	0,4	0,4	0,8	0,5
B	Kết sổ/ số mang sang	2,7	4,8	1,2	2,3	1,8	1,8	1,0

Nguồn: BTC (2010)

Bảng 5.5. NỢ CỦA CHÍNH PHỦ

'(triệu USD, trừ phi có chú thích khác)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	hiệu chỉnhsơ bộ 2009
Bảo lãnh công và công khai	11.383	13.505	14.208	15.641	19.253	21.817	27.929
Nguồn vay chính thức							
Đa phương	4.490	5.323	5.540	6.149	7.594	8.086	10.931
trong đó từ IDA	2.474	3.050	3.236	3.593	4.609	4.863	6.441
Song phương	6.162	7.294	7.070	7.772	9.032	10.747	13.218
Tín dụng tư nhân	731	888	1.598	1.721	2.626	2.983	3.779
Trái phiếu	382	382	1.113	1.095	1.076	1.057	1.038
Ngân hàng thương mại	184	350	362	516	1.407	1.782	2.583
Nguồn vay tư nhân khác	165	156	122	110	144	144	158
Tổng số nợ dài hạn DOD	11.383	13.505	14.208	15.641	19.253	21.817	27.929
Giải ngân	1.751	1.845	2.455	1.477	2.825	3.104	5.118
Thanh toán	776	612	698	765	886	1.104	1.291
Gốc	573	327	435	436	505	679	807
Lãi	202	285	263	329	381	424	484

Nguồn: BTC (2010)

Bảng 6.1A: TỶ LỆ TĂNG GIÁ BÁN LẺ, THEO THÁNG

(Phần trăm)

Tháng/ Năm	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
							hiệu chỉnh sơ bộ
Tháng Giêng	0,9	1,1	1,1	1,2	1,1	2,4	0,3
Tháng Hai	2,2	3,0	2,5	2,1	2,1	3,6	1,2
Tháng Ba	-0,6	0,8	0,1	-0,5	-0,2	3,0	-0,2
Tháng Tư	0,0	0,5	0,6	0.2	0.5	2,2	0,4
Tháng Năm	-0,1	0,9	0,5	0,6	0,7	3,9	0,4
Tháng Sáu	-0,3	0,8	0,4	0,4	0,9	2,1	0,6
Tháng Bảy	-0,3	0,5	0,4	0,4	0,9	1,1	0,5
Tháng Tám	-0,1	0,6	0,4	0,4	0,5	1,6	0,2
Tháng Chín	0,1	0,3	0,8	0,3	0,5	0,2	0,6
Tháng Mười	-0,2	0,0	0,4	0,2	0,7	-0,2	0,4
Tháng Mười một	0,6	0,2	0,4	0,6	1,2	-0,8	0,6
Tháng Mười hai	0,8	0,6	0,8	0,5	2,9	-0,7	1,4

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 6.1B: CHỈ SỐ GIÁ BÁN LẺ, THEO THÁNG

(Chỉ số tháng Giêng/1995=100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
							hiệu chỉnh sơ bộ
Tháng Giêng	135,3	139,6	152,9	166,0	176,6	201,4	236,6
Tháng Hai	138,2	143,8	156,7	169,5	180,4	208,5	239,3
Tháng Ba	137,4	144,9	156,8	168,7	180,1	214,8	238,9
Tháng Tư	137,4	145,6	157,7	169,0	180,9	219,5	239,8
Tháng Năm	137,2	146,9	158,5	170,1	182,2	228,1	240,8
Tháng Sáu	136,8	148,1	159,1	170,7	183,8	233,0	242,2
Tháng Bảy	136,4	148,8	159,8	171,4	185,5	235,6	243,4
Tháng Tám	136,3	149,6	160,3	172,1	186,5	239,3	244,0
Tháng Chín	136,4	150,1	161,5	172,6	187,5	239,7	245,5
Tháng Mười	136,1	150,1	162,2	172,9	188,8	239,3	246,4
Tháng Mười một	137,0	150,4	162,7	173,9	191,1	237,4	247,8
Tháng Mười hai	138,0	151,2	164,0	174,6	196,7	235,8	251,2
Chỉ số hàng năm	136,9	147,4	159,3	171,0	185,0	227,7	243,0
Tỷ lệ tăng trưởng hàng năm	3,2	7,7	8,1	7,3	8,2	23,1	6,7
Tỷ lệ tăng trưởng của 12 tháng	3,0	9,5	8,5	6,5	12,6	19,9	6,5

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 6.2B: CHỈ SỐ GIÁ THEO NHÓM HÀNG

(Chỉ số tháng 12/2006 = 100)

	T1 - 09	T2 - 09	T3 - 09	T4 - 09	T5 - 09	T6 - 09	T7 - 09	T8 - 09	T9 - 09	T10 - 09	T11 - 09	T12 - 09
Chỉ số chung	0,3	-0,8	-0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,2	0,6	0,4	0,5	1,4
Lương thực, thực phẩm	0,4	-0,1	-0,5	0,4	0,2	0,3	0,3	-0,1	0,0	0,3	0,9	2,1
trong đó: Lương thực	0,0	-3,1	1,3	0,0	-0,4	-1,1	-1,1	-0,4	-0,8	0,0	2,2	6,9
Thực phẩm	0,5	0,9	-1,6	0,5	0,4	0,7	0,7	-0,1	0,2	0,5	0,6	0,9
Đồ uống, thuốc lá	1,9	0,9	0,3	0,5	0,3	0,6	0,6	0,1	0,8	0,1	0,4	1,0
Quần áo, mũ, giày dép	1,5	0,9	0,2	0,2	0,3	0,5	0,5	0,5	0,7	0,3	0,3	0,8
Nhà ở và vật liệu xây dựng	0,8	-4,9	0,3	0,5	1,0	1,5	1,5	0,9	0,9	0,5	0,8	1,4
Thiết bị gia đình	0,6	0,7	0,3	0,3	0,5	0,7	0,7	0,3	0,4	0,2	0,2	0,3
Y tế, dược phẩm	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,4
Giao thông và thông tin liên lạc	-3,5	-4,4	-0,5	0,5	1,8	1,3	1,3	1,3	2,4	0,8	0,4	2,5
Các hạng mục về giáo dục	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	4,3	0,7	0,1	0,1
Các hạng mục về văn hóa, giải trí	1,7	0,3	-0,1	-0,6	0,0	0,3	0,3	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1
Hàng hóa và các dịch vụ khác	1,9	0,4	0,3	0,4	1,4	1,4	1,4	0,4	0,5	0,5	0,5	1,0
Vàng	3,6	-5,8	5,4	1,4	0,6	5,6	5,6	1,8	2,0	5,0	10,1	10,5
Đô la Mỹ	1,5	2,1	0,2	1,3	1,3	0,1	0,1	0.1	-0,2	-0,3	1,5	3,2

Nguồn: TCTK (2010)

TABLE 6.2B: CONSUMER PRICE INDEX BY COMMODITY GROUPS

(December 2008 = 100)

	T1 - 09	T2 - 09	T3 - 09	T4 - 09	T5 - 09	T6 - 09	T7 - 09	T8 - 09	T9 - 09	T10 - 09	T11 - 09	T12 - 09
Chỉ số chung	100,3	99,6	99,4	99,7	100,2	100,7	101,3	101,5	102,2	102,5	103,1	104,5
Lương thực, thực phẩm	100,4	100,3	99,9	100,3	100,5	100,7	101,0	101,0	101,0	101,3	102,2	104,3
trong đó: Lương thực	100,0	96,9	98,1	98,1	97,8	96,7	95,6	95,2	94,4	94,4	96,5	103,2
Thực phẩm	100,6	101,5	99,9	100,4	100,7	101,4	102,1	102,0	102.1	102,6	103,3	104,2
Đồ uống, thuốc lá	101,9	102,8	103,2	103,6	104,0	104,6	105,3	105,4	106.2	106,3	106,8	107,7
Quần áo, mũ, giày dép	101,5	102,3	102,5	102,7	103,0	103,5	104,0	104,5	105.2	105,5	105,8	107,3
Nhà ở và vật liệu xây dựng	100,8	95,9	96,2	96,6	97,5	98,9	100,4	101,3	102.2	102,8	103,5	103,8
Thiết bị gia đình	100,6	101,3	101,6	101,9	102,4	103,1	103,8	104,1	104.5	104,7	104,9	105,4
Y tế, dược phẩm	100,5	100,8	101,0	101,3	101,5	101,7	102,0	102,2	102.4	102,5	102,6	105,2
Giao thông và thông tin liên lạc	96,5	92,2	91,7	92,2	93,8	95,1	96,4	97,6	100.0	100,7	101,2	101,2
Các hạng mục về giáo dục	100,1	100,2	100,3	100,4	100,4	100,5	100,6	100,7	105.1	105,8	105,9	106,0
Các hạng mục về văn hóa, giải trí	101,7	101,9	101,8	101,2	101,2	101,5	101,8	101,9	102.2	102,2	102,2	103,3
Hàng hóa và các dịch vụ khác	101,9	102,3	102,6	103,0	104,5	105,9	107,3	107,8	108.3	108,8	109,4	109,4
Vàng	103,6	97,6	102,9	104,4	105,0	110,9	117,0	119,1	121,5	127,6	140,5	155,2
Đô la Mỹ	101,5	103,6	103,8	105,1	106,4	106,6	106,7	106,9	106,6	106,2	107,8	111,2

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 7.1: SẢN LƯỢNG NÔNG NGHIỆP

(tỷ đồng, giá hiện hành)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh 2008	sơ bộ 2009
Tổng sản lượng	153.955	172.495	183.342	197.855	236.935	377.239	410.138
Trồng trọt	116.066	131.552	134.755	145.808	175.007	269.338	292.997
Chăn nuôi	34.457	37.344	45.226	48.487	57.803	102.201	110.312
Dịch vụ	3.433	3.599	3.362	3.560	4.125	5.700	6.830

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 7.2: SẢN LƯỢNG NÔNG NGHIỆP

(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh 2008	sơ bộ 2009
Tổng sản lượng	127.628	132.888	137.112	142.711	147.847	158.108	161.536
Trồng trọt	101.763	106.423	107.898	111.613	115.375	123.391	124.487
Cây lương thực	61.029	63.621	63.853	64.186	65.194	70.125	70.198
Cây công nghiệp	24.175	25.612	25.586	28.422	29.580	31.638	31.921
Chăn nuôi	22.907	23.439	26.108	27.907	29.196	31.326	33.547
Dịch vụ	2.958	3.027	3.107	3.191	3.276	3.391	3.502
Hạng mục ghi nhớ:							
Sản lượng thóc (nghìn tấn)	34.569	36.149	35.833	35,850	35.943	38.730	38.896
Diện tích canh tác (nghìn hécta)	7.452	7.445	7.329	7.325	7.207	7.400	7.440
Sản lượng (tấn/hécta)	4,64	4,86	4,89	4,89	4,99	5,23	5,23

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 7.3: SẢN LƯỢNG VÀ NĂNG SUẤT CÂY CÔNG NGHIỆP

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
							hiệu chỉnh sơ bộ
Sản lượng (nghìn mét/tấn)							
Bông	35	28	34	29	16	8	10
Đay	12	13	13	11	26	8	6
Cói	96	90	81	90	99	85	76
Mía	16.855	15.649	14.949	16.720	17.379	16.146	15.246
Lạc	406	469	489	463	510	530	525
Đậu tương	220	246	293	258	275	268	214
Thuốc lá	32	23	26	42	32	29	39
Chè	449	514	570	649	706	746	799
Cà phê	794	836	752	985	916	1.056	1.045
Cao su	364	419	482	555	606	660	724
Hạt tiêu đen	69	73	80	79	89	98	106
Dừa	893	960	977	101	1.035	1.095	1.129
Sản lượng (nghìn mét/tấn)							
Bông	28	28	26	21	12	6	8
Đay	5	5	6	6	11	3	2
Cói	14	13	13	12	14	12	10
Mía	313	286	266	288	293	271	260
Lạc	244	264	270	247	255	255	249
Đậu tương	166	184	204	186	187	192	146
Thuốc lá	23	16	17	27	19	16	20
Chè	116	121	123	123	126	126	128
Cà phê	510	497	497,4	497	509,3	530,9	537
Cao su	441	454	482,7	522,2	556,3	631,5	674,2
Hạt tiêu đen	51	51	49,1	48,5	48,4	50	50,5
Dừa	134	133	132	134	135	138	139
Sản lượng (nghìn mét/tấn)							
Bông	1,3	1,0	1,3	1,4	1,3	1,4	1,3
Đay	2,6	2,6	2,3	1,7	2,3	2,4	2,9
Cói	6,8	6,9	6,4	7,3	7,2	7,2	7,3
Mía	53,8	54,7	56,1	58,0	59,2	59,6	58,6
Lạc	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1
Đậu tương	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5
Thuốc lá	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9
Chè	3,9	4,3	4,7	5,3	5,6	5,9	6,2
Cà phê	1,6	1,7	1,5	2,0	1,8	2,0	1,9
Cao su	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0	1,1
Hạt tiêu đen	1,4	1,4	1,6	1,6	1,8	2,0	2,1
Dừa	6,7	7,2	7,4	0,8	7,6	7,9	8,1

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 8.1: SẢN XUẤT CÔNG NGHIỆP VÀ SỐ DOANH NGHIỆP TRONG LĨNH VỰC CÔNG NGHIỆP

(tỷ đồng, giá cố định năm 1994)

	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh sơ bộ 2008	2009
Tổng sản lượng công nghiệp	305.080	355.624	416.613	486.637	568.141	647.244	696.648
Khu vực nhà nước	117.637	131.655	141.117	149.332	156.789	161.039	163.642
Trung ương	80.917	92.896	104.372	113.666	121.388	127.249	132.451
Địa phương	36.720	38.759	36.745	35.666	35.400	33.790	31.191
Khu vực ngoài quốc doanh	78.292	95.785	120.177	151.102	188.443	225.661	248.412
Tập thể	1.770	1.893	2.019	2.151	2.249	2.456	2.513
Tư nhân, hộ gia đình và hỗn hợp	76.522	93.892	118.158	148.950	186.194	223.205	245.900
Khu vực đầu tư nước ngoài	109.152	128.184	155.319	186.203	222.909	260.544	284.594
Các ngành công nghiệp chính							
Than	3.689	4.752	6.111	6.941	7.587	7.166	7.896
Dầu và khí đốt	25.132	28.403	27.410	25.466	23.817	22.175	24.064
Quặng và kim loại	344	467	476	622	727	735	778
Khai thác đá và khai khoáng	3.597	3.842	4.354	4.775	4.954	5.765	6.381
Thực phẩm và đồ uống	64.585	74.694	84.482	103.079	121.907	141.636	149.991
Thuốc lá	9.189	10.160	11.234	11.186	12.480	12.487	11.880
Sản phẩm dệt may	14.214	16.626	19.079	23.736	25.627	27.091	28.264
Hàng may mặc	10.466	12.792	15.304	19.166	22.444	26.632	28.529
Thuộc da và chế biến da	13.535	16.018	18.920	22.496	24.361	27.785	30.379
Gỗ và sản phẩm gỗ	5.485	6.570	8.120	8.765	10.935	12.257	13.203
Giấy và sản phẩm giấy	5.655	7.140	8.311	9.419	11.354	14.560	16.675
In ấn và xuất bản	3.515	3.774	4.626	5.205	5.887	6.915	6.692
Hóa chất	16.323	19.029	23.848	28.688	33.420	36.319	38.396
Sản phẩm cao su và nhựa	11.291	15.169	18.237	21.373	26.453	31.926	35.549
Sản phẩm phi kim loại	29.855	33.483	37.055	43.793	47.569	53.583	57.194
Sản xuất kim loại	10.430	11.226	13.949	15.707	18.492	21.836	24.098
Sản phẩm kim loại	10.646	12.963	17.595	22.836	27.972	33.438	37.047
Máy móc và thiết bị	4.612	5.371	5.495	5.561	7.228	8.236	8.771
Máy tính và thiết bị văn phòng	1.538	1.846	3.206	5.223	6.702	8.469	9.120
Thiết bị điện và điện tử	7.462	9.050	11.992	15.841	20.186	22.193	23.561
Radio, tivi và viễn thông	7.162	7.956	9.137	9.138	12.462	14.081	15.404
Sản xuất và sửa chữa xe cơ giới	8.306	8.692	9.753	9.344	12.698	17.813	19.956
Sản xuất và sửa chữa các loại PT GT khác	9.676	12.172	15.834	20.712	28.274	31.707	33.732
Đồ gỗ gia đình	7.846	10.179	13.411	18.130	21.708	24.090	25.566
Sản phẩm tái chế	204	261	267	321	409	534	616
Điện khí	18.071	20.385	23.427	26.134	29.060	32.252	36.251
Cung cấp nước	1.361	1.409	1.570	1.756	1.837	2.091	2.319

Nguồn: TCTK (2010)

Bảng 8.2: CÁC SẢN PHẨM CÔNG NGHIỆP CHÍNH

	Đơn vị	2003	2004	2005	2006	2007	hiệu chỉnh sơ bộ 2008	2009
Mô tô lắp ráp	đơn vị	47.701	50.954	59.152	47.576	71.892	104.750	99.301
Xe máy lắp ráp	1,000	1.180	1.828	1.982	2.147	2.729	2.880	2.824
Ti vi lắp ráp	1,000	2.188	2.660	2.515	2.446	2.928	3.107	2.937
Nước giải khát	triệu lít	1.119	1.343	1.461	1.547	1.655	1.847	2.013
Lốp xe đạp	000 chiếc	26.686	26.008	20.387	22.832	24.556	24.462	25.260
Săm xe đạp	000 chiếc	36.083	32.386	26.848	28.964	27.499	25.740	27.888
Gạch	triệu viên	12.810	14.661	16.530	18.005	15.106	18.278	18.498
Xi măng	000 tấn	24.127	26.153	30.808	32.690	37.120	40.009	47.900
Phân bón hóa học	000 tấn	1.294	1.714	2.190	2.183	2.499	2.457	2.396
Thuốc lá	triệu bao	3.871	4.192	4,485	3,941	4,549	4,355	4,878
Than	triệu bao	19,3	27,3	34,1	38,8	42,5	39,8	43,7
Dầu thô	triệu bao	17,7	20,1	18,5	16,8	15,9	14,9	16,3
Động cơ Diesel	000 động cơ	184,4	182,4	201,6	170,0	229,4	245,6	257,9
Động cơ điện	000 động cơ	95,8	132,3	194,4	120,9	152,2	154,0	169,4
Điện	triệu Kwh	40.546	46.202	52.078	57.917	64.147	70.960	80.651
Vải sợi các loại	triệu lít	496	502	561	570	700	1.076	1.087
Sản phẩm kính	000 tấn	147	154	163	240	215	239	232
Thuốc trừ sâu	tấn	40.9	54.523	45.877	53.113	59.485	65.410	78.491
Giấy và các sản phẩm từ giấy	000 tấn	687	809	901	1.031	1.727	1.900	1.625
Gốm sứ	triệu đơn vi	524	404	514	407	396	338	271
Thiết bị xay xát gạo	đơn vị	10.112	5.749	2.734	8.687	6.317	5.685	
Muối	000 tấn	909	906	898	842	857	717	718
Gỗ xẻ	000 mét khối	3.291	3.009	3.232	4.322	4.441	5.244	5.768
Xà phòng và bột giặt	000 tấn	377	401	421	427	409	452	524
Thép	000 tấn	2.954	3.280	3.403	3.837	4.612	5.001	5.252
Đường	000 tấn	1.073	1.191	1.102	1.099	1.312	1.369	1.426
Chè	000 tấn	85	122	127	124	182	208	201
Sợi dệt	000 tấn	235	241	259	269	385	393	397
Thiếc	tấn	1.915	2.356	1.766	2.665	3.369	3.583	3.046
Biến thế	chiếc	33.364	50.146	45.540	28.149	44.681	45.044	46.800
Máy bơm cho nông nghiệp	chiếc	7.787	10.038	8.298	5.118	2.267	5.108	5.809

Nguồn: TCTK (2010)

CHÚ THÍCH

[1] Áp dụng phương pháp Atlas của Ngân hàng Thế giới. Xem tại http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/OP310_AnnexD_July2010.pdf. Truy cập ngày 6/8/2010.

[2] EIU 2010.

[3] Tổng cục Thống kê 2008.

[4] Hệ số Gini tăng từ 0,34 (1993) lên 0,36 (2006); xem Ngân hàng Thế giới 2010f. Giá trị = 0 nghĩa là bình đẳng tuyệt đối, và giá trị = 1 nghĩa là bất bình đẳng tuyệt đối.

[5] UNESCAP và Viện Quản lý Kinh tế Trung ương 2009.

[6] Bộ Kế hoạch và Đầu tư 2006.

[7] Ngân hàng Thế giới 2010d.

[8] Tổng cục Thống kê 2010

[9] Cira và Karam 2010.

[10] Tổng cục Thống kê 2010. Xem chi tiết trong bảng 2.1 phần phụ lục.

[11] Báo cáo Phát triển Việt Nam 2010 (Ngân hàng Thế giới 2009) đã có bản dịch tiếng Việt.

[12] Xem chi tiết trong báo cáo của CECOD và cộng sự 2010. Ô nhiễm nước cũng được phân tích trong báo cáo của tư vấn LBCD Consultants Inc. và Experco International Ltd. 2010 và trong báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2008.

[13] Xem FSPS 2009 để biết tổng quan về rừng và xem báo cáo của Bộ NN&PTNT 2010 để biết tổng quan về thủy sản.

[14] Ngân hàng Thế giới 2005a, b. Đa dạng sinh học trên cạn được đề cập trong chương tài nguyên rừng và đa dạng sinh học biển được đề cập ở chương tài nguyên biển.

[15] Xem phần phụ lục, bảng 3.2 – các mặt hàng xuất khẩu chính, và bảng 3.3 – các mặt hàng nhập khẩu chính.

[16] Ủy ban Thế giới về Môi trường và Phát triển 1987.

[17] Xem báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2006 và báo cáo (sắp xuất bản) của Ngân hàng Thế giới để biết chi tiết hơn về phương pháp luận và các ứng dụng trong phân tích đa quốc gia.

[18] Các so sánh đối chiếu của năm 2008 được trích dẫn từ báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2010x.

[19] Xem báo cáo của Trung tâm Chính sách và Luật Môi trường Yale và Trung tâm Mạng lưới Quốc tế về Thông tin Khoa học Trái đất thuộc Trường Đại học Columbia 2010.

[20] Ngoại trừ các trạm ở lề đường, nồng độ NO_2, SO_2, CO, và chì nói chung khá ổn định và đáp ứng tiêu chuẩn Việt Nam. Không có nhiều thông tin để đánh giá tình trạng bụi hạt mịn (PM2.5) trong khi bụi hạt mịn có tác động rất lớn đến sức khỏe hoặc với tầng ozone. Tiêu chuẩn chất lượng không khí xung quanh năm 2005 đã được ký và dự kiến sẽ trở thành hướng dẫn kỹ thuật vào năm 2009. Do Việt Nam không có hệ thống chỉ số chất lượng không khí được quy định trong luật pháp quốc gia nên TP. HCM sử dụng bộ Chỉ số Chất lượng Không khí dựa trên Hướng dẫn Đăng ký của LB Hoa Kỳ. Theo dự kiến, các hệ thống quan trắc chất lượng không khí sẽ được cải thiện khi chính phủ thực hiện kế hoạch mở rộng các hệ thống Mạng lưới Quan trắc Chất lượng Môi trường và khi Bộ TN&MT (thông qua Trung tâm Quan trắc Môi trường) hoàn thành tài liệu và sách hướng dẫn quan trắc chất lượng không khí ở Việt Nam. Nguồn: ADB và CAI-Asia 2006; Bộ TN&MT 2008; Bộ TN&MT 2009; CAI-Asia 2010; và Tiến sĩ Tuấn, Trung tâm Quan trắc Môi trường, thư trao đổi riêng.

[21] Một chỉ số quan trọng ở đây là tỷ lệ trẻ em dưới 5 tuổi bị nhiễm viêm phổi cấp tính. Tỷ lệ này ở Việt Nam là 20%. Có thể so sánh với các nước khác: Đông Ti-mo (14), Phi-líp-pin (10), và In-đô-nê-xia (8) (Ngân hàng Thế giới 2010g). Còn nhiều yếu tố khác, nhưng yếu tố này cho thấy đây là một vấn đề quan trọng đáng được thảo luận. Tuy nhiên, theo chúng tôi biết, chưa có phân tích chi tiết nào về tác động của ô nhiễm không khí trong nhà ở Việt Nam.

[22] Ví dụ như xem báo cáo của ADB 2009a, 2010; Chính phủ Việt Nam 2009; ISPONRE 2009; Trường Đại học Monash 2010; Bộ TN&MT 2009; Ngân hàng Thế giới

2010a, 2010b, 2010c, và 2010d

[23] Ước tính này giả định nhiệt độ ấm lên 2 độ C. Xem báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2010d.

[24] Trường Đại học Monash 2010.

[25] Thuật ngữ "có khả năng" được sử dụng trên cơ sở tham chiếu đến đánh giá của IPCC (2007) và hàm ý xác suất ước tính trên 66%. IPCC lưu ý rằng, có bằng chứng cho thấy sự gia tăng hoạt động của lốc xoáy nhiệt đới cường độ mạnh tại khu vực Bắc Đại Tây Dương kể từ những năm 1970, nhưng mới chỉ có "chút ít dấu hiệu" của hiện tượng này ở các khu vực khác trên thế giới, những nơi mà chất lượng dữ liệu ít tin cậy hơn. Do đó, IPCC (2007, trang 53) đã xếp "sự gia tăng hoạt động của lốc xoáy nhiệt đới cường độ mạnh" vào nhóm "có khả năng".

[26] Năm 2008, chính phủ Việt Nam đã thông qua một Chương trình nhằm xác định các hậu quả của biến đổi khí hậu và đưa ra các ưu tiên quốc gia. Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Ứng phó với Biến đổi khí hậu (NTP-RCC) là tài liệu hướng dẫn quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu trong trung hạn (2009–15). Xem thêm báo cáo của Bộ TN&MT 2009 và LHQ tại Việt Nam 2009.

[27] Viện Tài nguyên Thế giới (WRI) 2009

[28] Xem báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2010b.

[29] Ví dụ như có thể xem trong Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Ứng phó với Biến đổi khí hậu.

[30] Một yếu tố quan trọng là giả định về khả năng CO_2 làm tăng độ màu mỡ của đất. Xem báo cáo của Nelson và cộng sự (2010) để có minh họa rõ ràng hơn.

[31] Xem báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2010b.

[32] Xem báo cáo của Đối tác về Nghèo – Môi trường năm 2008 để tìm hiểu các diễn giải chi tiết và nguồn thông tin cụ thể cho từng nước.

[33] Luật Bảo vệ Môi trường 2006 của Việt Nam yêu cầu các cơ quan chịu trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất phải tiến hành đánh giá môi trường chiến lược (SEA), ít nhất là ở cấp liên tỉnh hoặc cấp vùng.

[34] Xem báo cáo của Dusik và Xie 2009; Clausen và cộng sự 2010.

	2001		2008	
	Tổng diện tích	Giao và cho thuê	Tổng diện tích	Giao và cho thuê
Tổng cộng	32,9	24,3	33,1	24,0
Đất nông nghiệp	21,2	19,5	25,0	21,5
Đất sản xuất nông nghiệp	9,4	9,4	9,4	9,3
Đất trồng lúa	4,1	4,1	4,1	4,1
Đất rừng	11,8	10,1	14,8	11,5
Rừng sản xuất	4,8	4,3	6,3	5,1
Rừng phòng hộ và bảo tồn	7,0	5,9	8,6	6,4
Đất phi nông nghiệp	2,0	2,0	3,4	1,6
Đất thổ cư	0,4	0,4	0,6	0,6
Đô thị	0,1	0,1	0,1	0,1
Nông thôn	0,4	0,4	0,5	0,5
Đất chưa sử dụng	9,7	2,8	4,7	0,9
Đất đồng bằng	0,5	0,2	0,3	0,0
Đất đồi núi	7,4	2,4	4,0	0,9

Nguồn: Tổng cục Thống kê 1994 và 2009, báo cáo của Bộ TN&MT 2009

[35] REDD+ là từ viết tắt cho sáng kiến Giảm phát thải do Mất rừng và Suy thoái rừng ở các nước đang phát triển; và vai trò của Bảo tồn, Quản lý rừng bền vững và Tăng cường Dự trữ các-bon rừng ở các nước đang phát triển.

[36] Bộ TN&MT 2010

[37] Ở đây và trong những phần khác của báo cáo này, thuật ngữ "quản lý đất đai" được sử dụng theo nghĩa rộng, bao quát hai khái niệm hẹp về quản lý địa chính (theo định nghĩa của FAO, đó là cách áp dụng các quy tắc về sở hữu đất và làm cho các quy tắc này có hiệu lực) và quản lý đất đai (nghĩa là đất đai được sử dụng như thế nào).

[38] Theo Tổng điều tra dân số Việt Nam 2009, tính đến 1/4/2009, Việt Nam có 85.789.573 người (tăng 9,5 triệu người so với năm 1999). Mức tăng dân số hàng năm là 1,2% trong thời kỳ 1999–2009, giảm 0,5% so với 10 năm trước và là mức tăng dân số thấp nhất trong vòng 50 năm.

[39] Tiến độ giao đất ở Việt Nam (triệu ha)

[40] Quy trình phân cấp ở cấp cơ sở khi chia lại đất của hợp tác xã cho các nông hộ, các kết quả công bằng và các tác động phúc lợi tích cực của quá trình này đã được phân tích trong báo cáo của Ravaillion và van de Walle (2001). Việc phân chia lại đất đã làm cho tiêu dùng của những người nghèo nhất tăng 15% và tỷ lệ tiêu dùng của những người giàu nhất giảm 20%, so với khi phân bổ đất theo mô hình tính toán dựa trên hiệu quả tối đa hóa tổng tiêu dùng. Về các kết quả tác động đến đói nghèo và bất bình đẳng, việc phân chia lại đất mà Việt Nam tiến hành có tác động gần giống như khi giao cho tất cả các nông hộ một diện tích đất (có nước tưới) tương đương.

[41] Trương Thiên Thu và Perera 2010.

[42] Một phân tích thống kê và kinh tế lượng các dữ liệu thu thập được thông qua Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam năm 1992-1993 cho thấy, việc phân chia đất của hợp tác xã cho các nông hộ theo nguyên tắc phân cấp đã tạo ra các tác động về sự bất bình đẳng trong tỷ lệ tiêu dùng và tiêu dùng bình quân giống như khi giao cho mỗi nông hộ một diện tích đất (có nước tưới) tương đương. Cấp cơ sở có thể đã có những nỗ lực nhằm bảo vệ những người nghèo nhất và giảm sự bất bình đẳng nói chung, tuy điều này không có lợi về tổng tiêu dùng. Phân tích này không khẳng định ý nghĩa thống kê của việc phân chia đất không theo nguyên tắc bình đẳng như trong trường hợp các cán bộ địa phương tương đối khá giả hưởng lợi từ quá trình phân chia đất. Quá trình phân chia đất đòi hỏi phải cân bằng giữa mục tiêu công bằng và mục tiêu hiệu quả, và cho đến nay đã đạt được những giá trị tích cực về cả hai mục tiêu này. Quá trình này cũng xác định rằng, nếu quá trình phân chia đất được thực hiện dựa trên mục tiêu hiệu quả và thị trường tự do, thì kết quả thu được sẽ ít công bằng hơn (Ravaillion và van de Walle 2001).

[43] Được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) là một dấu hiệu cho thấy quá trình đăng ký đầu tiên đã hoàn thành, và các quyền của người sử dụng đất đã được công nhận chính thức, nghĩa là quyền sở hữu đất và các giao dịch đất đai chính thức sẽ được luật pháp bảo vệ. Trong giai đoạn 1993-2000, theo báo cáo, gần 11 triệu GCNQSDĐ đã được cấp cho 90% tổng số nông hộ, điều này làm cho chương trình này trở thành chương trình cấp quyền sở hữu đất có quy mô lớn nhất tại tất cả các nước đang phát triển. Để so sánh, Thái Lan đã cấp được quyền sở hữu đất cho khoảng 8,7 triệu hộ kể từ đầu những năm 1980, In-đô-nê-xia: 1,87 triệu trong giai đoạn 1996 - 2000, và Pê-ru: 1,2 triệu, tính đến năm 2000 (Trương Thiên Thu và Perera 2010)

[44] Để tìm hiểu kỹ hơn về suy thoái đất ở các nước đang phát triển, có thể xem báo cáo của Scherr và Yadav 1996. Để biết về các nghiên cứu cụ thể ở Việt Nam, có thể xem báo cáo của Nikolic và cộng sự 2008, và Wezel và cộng sự 2002.

[45] Ví dụ như, ở TP Hồ Chí Minh và Hà Nội, giá đất và bất động sản đã tăng 40-50% trong năm 2007, nhưng chỉ tăng 20% trong năm 2009.

[46] GCNSDĐ thường được cấp cho một mục đích sử dụng đất cụ thể mà chính phủ đã xác định từ trước (ví dụ như đất trồng lúa, đất lâm nghiệp, hoặc đất thổ cư), nếu thực hiện khác đi mà không có sự chấp thuận trước của cơ quan có thẩm quyền thì có thể bị coi như sử dụng đất sai mục đích. Khi kết thúc thời hạn sử dụng đất (20 năm đối với đất nông nghiệp và 50 năm đối với đất rừng), quyền sở hữu có thể được gia hạn nếu người sử dụng đất có nhu cầu và đã sử dụng đất theo đúng mục đích được giao trong thời hạn trước. Ngoài ra còn có quy định về mức trần diện tích đất được sử dụng – ví dụ như 2-3 ha đất nông nghiệp/hộ gia đình ở đồng bằng sông Hồng và 4-5 ha ở Đồng bằng sông Cửu Long.

[47] Ngân hàng Thế giới 2009b.

[48] Jones Lang LaSalle 2006 và 2010.

[49] Tỷ lệ dân số không có đất vào khoảng hơn 12% dân số nông thôn, và đặc biệt cao ở Đồng bằng sông Cửu Long và miền Đông Nam Bộ, nơi mà cả thị trường đất đai và thị trường lao động đều phát triển mạnh hơn ở những nơi khác (Chính phủ Việt Nam 2004). Ravalion và van de Walle (2005) cho thấy, tình

trạng không có đất có xu hướng tăng trong số những người không nghèo ở nông thôn Việt Nam, và những người không nghèo tham gia vào các giao dịch đất đai thường khá giả hơn.

[50] Ravallion và van de Walle 2005.

[51] Chính phủ hoàn toàn hiểu được tầm quan trọng của việc hoàn thành chương trình cấp GCNQSDĐ và đã đưa ra chỉ tiêu hoàn thành cơ bản chương trình này vào cuối năm 2010 (nghị quyết 07/2007/QH12 của Quốc hội và nghị quyết 02/2008/NQ-CP của Chính phủ). Theo ước tính của Bộ TN&MT/Tổng cục Địa chính, dựa trên cách tiếp cận và phương pháp hiện đang áp dụng, để hoàn thành việc cấp GCNQSDĐ và hiện đại hoá hệ thống quản lý địa chính cho tất cả các tỉnh, sẽ cần khoảng 850 triệu USD trong giai đoạn 2008-15, chưa kể 100 triệu USD mà Ngân hàng Thế giới đang tài trợ cho Dự án Quản lý Đất đai Việt Nam (VLAP). Để đáp ứng khung thời gian này, một số GCNQSDĐ sẽ phải được cấp trên cơ sở các tài liệu và bản đồ hiện có, và sau này, sẽ được cập nhật bằng các tham chiếu dữ liệu không gian chính xác hơn khi đã có đủ năng lực khảo sát và lập bản đồ. Về điểm này, Bộ TN&MT/Tổng cục Địa chính nên xem xét thêm các lựa chọn thay thế. Chẳng hạn như, một cách làm hữu ích là cấp quyền sử dụng đất dựa theo mốc phân chia ranh giới thửa đất đã được các chủ sở hữu đất liên quan thống nhất. Tất nhiên, cách làm này đòi hỏi các bên liên quan phải có nhận thức đúng đắn và có sự tham gia, như đã áp dụng ở một số nước. Cách tiếp cận này đã được chứng minh là ít tốn kém hơn và ít tốn thời gian hơn so với cách làm hiện nay của Tổng cục Địa chính (Dự án VLAP, Đoàn công tác hỗ trợ thực hiện lần II, 01 – 10/4/2009. Biên bản Ghi nhớ).

[55] Ngân hàng Thế giới 2009b; Trương Thiên Thu và Perera 2010; Davidsen 2010.

[53] Luật Bảo vệ Môi trường Việt Nam năm 2006 quy định các cơ quan chịu trách nhiệm lập quy hoạch sử dụng đất phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (SEA), ít nhất là ở cấp liên tỉnh hay cấp vùng, và coi đây là một phần không tách rời của quy hoạch phải làm đồng thời với việc lập quy hoạch. Báo cáo SEA đề cập đến nhiều nội dung, trong đó có các tác động tiêu cực và đề xuất biện pháp khắc phục khi triển khai thực hiện quy hoạch. Báo cáo SEA sẽ được thẩm định bởi một hội đồng được thành lập tùy theo cấp quy hoạch, có sự tham gia của đại diện các cơ quan trung ương, khu vực, tỉnh/thành. Các cơ quan, cá nhân có quyền nộp đơn yêu cầu và đề xuất bảo vệ môi trường cho các cơ quan phụ trách việc thành lập hội đồng thẩm định. Kết luận thẩm định báo cáo SEA là cơ sở để phê duyệt quy hoạch.

[54] Ngân hàng Thế giới 2010a.

[55] Trong các đạo luật và văn bản của Việt Nam, giao đất theo tập tục thường được gọi là "giao đất cho cộng đồng". Cộng đồng được định nghĩa trong Luật Đất đai là một nhóm người Việt Nam sinh sống tại cùng một thôn bản, có cùng tập quán, thói quen hay quan hệ huyết thống (Điều 9.3). Trên phạm vi rộng hơn, ở Việt Nam, giao đất theo tập tục có thể được hiểu là cấp quyền sử dụng đất lâu dài được pháp luật thừa nhận và có xét đến các nguyên tắc đã tồn tại từ xưa đến nay (còn gọi là "quy định tập tục") và các thể chế quản lý đất đai truyền thống, thường có hiệu lực độc lập hay song song với hệ thống pháp lý chính thức, xác định cách thức quyết định, phân bổ, duy trì quyền sử dụng đất trong cộng đồng. Giao đất theo tập tục được thực hiện đối với đất rừng, đất "chưa sử dụng" thuộc sử dụng của các dân tộc thiểu số có cơ cấu xã hội truyền thống gắn kết. Hiện nay, ước tính có 2-2,5 triệu hécta đất rừng đang thuộc quản lý thực tế của các cộng đồng.

[56] Xem Thông tư 38/2007/TT-BNN về giao rừng.

[57] Foerster và Apel 2004.

[58] Các lâm trường quốc doanh hay công ty lâm nghiệp nhà nước quản lý hơn 4 triệu ha đất rừng. Phần nhiều trong số đó được sử dụng kém hiệu quả, và ít nhất 1 triệu ha lẽ ra có thể được giao cho chính quyền địa phương để tái phân bổ cho nông dân địa phương và các doanh nghiệp có nhu cầu (Ngân hàng Thế giới 2001). Cũng theo báo cáo, phần lớn đất sử dụng cho mục đích thương mại ở Hà Nội vẫn nằm trong tay các doanh nghiệp nhà nước và các cơ quan chính phủ, và thường được các chủ thể này cho tư nhân thuê.

[59] Ngân hàng Thế giới 2009a.

[60] Ngân hàng Thế giới 2010b.

[61] Ngân hàng Thế giới 2010c.

[62] Báo cáo Đánh giá Ngành Nước Việt Nam (WSR) năm 2007/2008 là một dự án phối hợp giữa chính phủ Việt Nam và một số đối tác phát triển quốc tế. Mục đích của Đánh giá là giúp chính phủ và các đối tác áp dụng các cách tiếp cận quản lý tốt hơn dựa trên các nguyên tắc quản lý tài nguyên nước tổng hợp (IWRM), phù hợp với các mục tiêu của Chiến lược Tài nguyên nước Quốc gia. Mục tiêu trước mắt của dự án là đánh giá hiện trạng ngành nước ở Việt Nam và thiết lập một khuôn khổ chung chỉ dẫn cho các quyết định phát triển và hỗ trợ các sáng kiến IWRM. Xem thêm ở http://www.vnwatersectorreview.com.

[63] Tiêu chuẩn quốc tế về mức nước đủ dùng cho mỗi người là 1700 m^3/năm, nhưng vẫn có khả năng thiếu nước cục bộ hoặc thiếu nước bất thường dù mức

nước sẵn có đạt từ 1.700 đến 4.000 m^3/năm (theo Các Chỉ số về Sức ép đối với Nguồn nước của Falkenmark).

[64] Ngân hàng Thế giới 2007a.

[65] Bộ TN&MT báo cáo trên trang web rằng tại ĐB sông Cửu Long, việc khoan giếng không kiểm soát đã gây ra lún sụt đất và ô nhiễm từ các giếng khoan hỏng. Mực nước ngầm trong vùng đồng bằng sông Cửu Long đã giảm 12 – 15m, và nước ngầm ở một số nơi sẽ cạn kiệt vào năm 2014.

[66] Tổng cộng có 68 công ty cấp nước đô thị cung cấp dịch vụ ở mức bình quân là 21,6 tiếng mỗi ngày, và 55 công ty cấp nước 18 tiếng mỗi ngày hoặc hơn. Lượng nước cung cấp bình quân từ 80 – 90 lít/người/ngày đến 120 – 130 lít/người/ngày tại các thành phố lớn với áp lực dịch vụ thấp, so với chỉ tiêu thiết kế quốc gia là 120 – 150 lít/người/ngày. Theo báo cáo, tỷ lệ nước không được hạch toán đã giảm xuống còn 30% vào năm 2009. Tuy nhiên, các ước tính bình quân chính thức cho thấy tỷ lệ nước không được hạch toán ở nhiều vùng đô thị vẫn lên tới 75% (ADB 2010a).

[67] ADB 2010a.

[68] Các nguồn nước sinh hoạt chưa được cải thiện gồm có giếng đào và sông suối không được bảo vệ, nước được bán trên xe bò/xe ngựa, nước đóng chai, và nước mặt chưa xử lý. Vào mùa khô, chất lượng nước ở hầu hết các nguồn chưa được cải thiện suy giảm đáng kể khi khối lượng nước giảm và hàm lượng chất gây nhiễm bẩn tăng, làm tăng tỷ lệ mắc các bệnh do nước gây ra và các bệnh do sử dụng nước nhiễm bẩn để tắm giặt (ADB 2010a).

[69] UNICEF, Chương trình Hợp tác Quốc gia (2006–2010) giữa chính phủ Việt Nam và UNICEF, Chương trình Nước, Môi trường và Vệ sinh (ADB 2010a).

[70] ADB 2010b.

[71] Như trên

[72] Bộ Công nghiệp 2005.

[73] Hortle 2007

[74] Nuôi trồng thủy sản chiếm khoảng 17% tổng lực lượng lao động trong ngành thủy sản. Diện tích nuôi trồng thủy sản đạt gần 1 triệu ha, với tổng sản lượng trên 1 triệu tấn, chiếm hơn 1/3 tổng sản lượng của cả ngành thủy sản. Tuy nhiên, năng suất nuôi trồng thủy sản còn thấp (250–300 kg/ha) so với nhiều nước khác trong khu vực. Diện tích nuôi tôm nước lợ tăng 3 lần từ năm 1999 đến năm 2005. Gần 90% diện tích nuôi tôm tập trung ở đồng bằng sông Cửu Long (trang web của FAO; Nguyễn Văn Trọng 2008).

[75] Các trại nuôi cá lồng bằng lưới và nuôi cá trên đất liền có thể xả ra một lượng lớn nước thải chứa các chất dinh dưỡng, hóa chất, và dược phẩm. Các chất dinh dưỡng trong thức ăn cho cá còn thừa và phân cá có thể làm cho tảo xung quanh đó nở hoa, dẫn đến hiện tượng phú dưỡng. Tảo nở hoa làm giảm lượng oxy trong nước, tiếp đó tạo ra khí am-mô-ni-ắc, khí mê-tan và H2S độc hại đối với nhiều loài thuỷ sản. Lượng oxy giảm cũng có thể là nguyên nhân trực tiếp tiêu diệt sinh vật biển. Ngoài ra, một loạt các hoá chất hiện đang được sử dụng trong ngành nuôi trồng thủy sản, chủ yếu là dược phẩm như thuốc kháng sinh và các chất chống bám bẩn như đồng. Một số hóa chất này độc hại đối với động vật thân mềm và động vật giáp xác (http://wwf.panda.org/about_our_earth/blue_planet/problems/aquaculture/pollution/).

[76] Báo cáo Nghề cá Toàn cầu, FAO 2009 http://www.globefish.org/pangasius-march-2010.html

[77] Xem chi tiết trong báo cáo của Chính phủ Việt Nam 2010.

[78] Xem chi tiết trong báo cáo của JICA 2009.

[79] JICA 2009.

[80] Chính phủ Việt Nam 2006.

[81] Như trên

[82] ICEM 2007.

[83] ADB 2010a.

[84] Trang web của Bộ TN&MT báo cáo về những phát hiện của một nghiên cứu do Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường thuộc Quốc hội thực hiện, qua đó cho thấy sự hợp tác giữa các bộ, ngành, cơ quan và chính quyền địa phương trong việc giải quyết các vấn đề môi trường liên vùng vẫn còn kém hiệu quả, đặc biệt là do sự chồng chéo trong các quy định về trách nhiệm bảo vệ môi trường của các tổ chức nhà nước và chính quyền địa phương.

[85] Hơn 11 đập thủy điện đang được các nhà phát triển thủy điện nghiên cứu xây dựng cho dòng chính của sông Mê-kông. Hiệp định Mê-kông năm 1995 yêu cầu các đề án như vậy cần được thảo luận giữa tất cả bốn nước trước khi quyết định. Những thảo luận đó sẽ do Ủy hội sông Mê Kông (MRC) tổ chức, và sẽ xem xét đầy đủ các tác động phát triển xã hội, môi trường và đa ngành ở vùng hạ lưu sông Mê-kông. Cho đến nay, chưa nhà phát triển thủy điện nào đạt đến giai đoạn thông báo và tham vấn trước khi quyết định theo yêu cầu của Hiệp định Mê-kông. Mặc dù các dự án thủy điện sẽ đem lại lợi ích kinh tế ròng cho ngành điện của tất cả các nước, nhưng các đập thủy điện cũng có thể tạo ra các tác động kinh tế rộng lớn

và không được phân phối đều giữa các cộng đồng và các nước ở hạ lưu sông, và các tác động có thể có mức độ rất khác nhau đối với những địa điểm và các nhóm dân cư khác nhau. MRC đang tiến hành một đánh giá môi trường chiến lược cho các đề án xây đập trên dòng chính của sông Mê-kông để tìm hiểu thêm về các cơ hội và các rủi ro liên quan đến các đề án phát triển này (MRC 2010).

86 Một loạt các vấn đề liên quan đến thông tin dữ liệu tài nguyên nước ở Việt Nam đã được xác định chi tiết trong báo cáo của AusAID (2004).

87 Các thiệt hại tài chính, phản ánh tổn thất chi phí hoặc tổn thất thu nhập do điều kiện vệ sinh kém, tương đương với khoảng 0,5% GDP hàng năm, còn tổn thất phúc lợi của tổng dân số bằng 1,3% GDP. Đa số các tổn thất kinh tế thuộc về các ngành y tế (34%), tài nguyên nước (37%), và môi trường (15%). Các tổn thất hàng năm trên đầu người tương đương 9,38 USD hoặc 150.770 đồng (Ngân hàng Thế giới 2006).

88 Hiện nay, 170 dự án cấp nước đô thị trị giá gần 1 tỷ USD đang được thực hiện nhằm cung cấp nước sạch trên toàn quốc vào năm 2020 (Sách giới thiệu về VIETWATER '10, Hiệp hội Cấp thoát nước Việt Nam). Bộ Xây dựng đã xin phê duyệt một dự án 494 triệu USD để giảm tỷ lệ thất thoát nước (xem Việt Nam News 2010). Nhu cầu đầu tư để đáp ứng Các Mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ tại Việt Nam trong lĩnh vực cấp nước và vệ sinh đô thị cũng như nông thôn vào năm 2020 ước tính vào khoảng 600 triệu USD mỗi năm, gấp khoảng bốn lần so với đầu tư hàng năm trong 10 năm qua (Ngân hàng Thế giới 2006 2006).

89 Trước kia, thủy lợi phí do các công ty quản lý thủy nông (IDMC) đi thu. Tổng doanh thu từ thủy lợi phí của các công ty quản lý thủy nông trong năm 2006 là 659 tỷ đồng, chiếm 58% tổng chi phí hoạt động của các công ty thủy nông trong cùng kỳ. Tổng doanh thu chung của các công ty thủy nông trong năm này là 886 tỷ đồng, chi trả được 78% tổng chi phí hoạt động (Ngân hàng Thế giới 2007b). Mặc dù thuỷ lợi phí đã được bãi bỏ (cùng với thuế đất), nhưng hiện tại nông dân vẫn tiếp tục nộp phí tưới tiêu cho các tổ chức người sử dụng nước mà họ tham gia, hoặc phổ biến là nộp cho các hợp tác xã dịch vụ nông nghiệp (hoạt động ở tất cả, hoặc gần như tất cả các xã).

90 IWMI, FAO, và ADB 2009.

91 Trang web của Bộ TN&MT báo cáo hơn 3.000 vụ vi phạm Luật Môi trường xảy ra trong sáu tháng đầu năm nay, so với 600 vụ xảy ra cùng kỳ năm ngoái. Hơn 1.000 tổ chức và 2.000 cá nhân bị bắt quả tang vi phạm các quy định của pháp luật, với tổng số tiền phạt lên tới 17 tỷ đồng (895.000 USD).

92 Không có số liệu về tổng chi phí để giải quyết ô nhiễm nước. Tuy nhiên, có một số ước tính cho một vài vấn đề liên quan đến ô nhiễm nước do điều kiện vệ sinh kém. Một nghiên cứu (Ngân hàng Thế giới 2008) ước tính thiệt hại kinh tế từ các tác động sức khỏe do điều kiện vệ sinh kém vào khoảng 262 triệu đô-la mỗi năm. Phần lớn thiệt hại này – không phải là toàn bộ - bắt nguồn từ các tác động do nước bị ô nhiễm. Các tác động y tế được chia thành chi phí chăm sóc sức khỏe, tổn thất năng suất lao động do mắc bệnh, và chết sớm. Nghiên cứu này chỉ ra rằng, hàng năm, điều kiện vệ sinh kém là nguyên nhân gây ra gần 7 triệu trường hợp tiêu chảy, 2,4 triệu trường hợp bị ghẻ, nhiễm giun sán, viêm gan A và đau mắt hột, và 0,9 triệu trường hợp liên quan đến suy dinh dưỡng. Các bệnh này cũng gây ra hơn 9.000 ca tử vong mỗi năm, chủ yếu là ở trẻ em. Một tác động quan trọng thứ hai được đo lường trong nghiên cứu này là các chi phí kinh tế do chất lượng nước kém – yếu tố chỉ gián tiếp liên quan đến sức khỏe con người. Nghiên cứu này ước tính, các chi phí nói trên vào khoảng hơn 287 triệu đô-la mỗi năm, bao gồm chi phí xử lý nước bị ô nhiễm để sử dụng làm nước uống, các chi phí bổ sung để tìm kiếm nguồn nước được cải thiện, và thiệt hại năng suất trong ngành thủy sản. Tổng các chi phí bổ sung lên đến 780 triệu đô-la theo trích dẫn của Bộ TN&MT năm 2010..

93 Vedan Việt Nam là một doanh nghiệp sản xuất bột ngọt. Điều tra cho thấy, tháng 9/2008, Vedan đã xả nước thải trái phép. Theo trang web của Bộ TN&MT, vụ kiện Vedan vẫn đang được tiếp tục.

94 Các mô hình đưa ra những kết quả rất khác nhau về dự báo tác động của biến đổi khí hậu đối với lượng mưa và quản lý nước. Khi chạy 14 mô hình khí hậu khác nhau, kết quả cho thấy, khả năng khí hậu ở Việt Nam trở nên khô hanh hơn hay ẩm ướt hơn vào năm 2050 là ngang nhau (Ngân hàng Thế giới 2010a). Chính phủ đã thông qua một kịch bản phát thải khí nhà kính ở mức trung bình để làm cơ sở tiến hành quy hoạch và dự báo biến đổi khí hậu. Theo kịch bản này, tổng lượng mưa hàng năm sẽ tăng lên ở khắp mọi nơi tại Việt Nam. Theo kịch bản phát thải cao, lượng mưa dự kiến sẽ tăng trung bình 6,6% trong thế kỷ này, bao gồm mức tăng 10% trong khu vực đồng bằng sông Hồng. Nếu điều này xảy ra, nó có thể làm tăng nguy cơ lũ lụt và sạt lở đất ở vùng núi. Ngược lại, trong những tháng mùa khô, đặc biệt là ở miền Nam bao gồm cả đồng bằng sông Cửu Long, trung bình lượng mưa có thể giảm khoảng 20%, làm tăng nguy cơ hạn hán. "Thông số quy hoạch" của Việt Nam là mực nước biển dâng 1m vào năm 2100, phù hợp với kịch bản phát thải cao. Nếu không có biện pháp mạnh như gia cố đê điều, mực nước biển dâng 1m sẽ gây ra ngập lụt lớn (UNDP 2009). Cần

thận trọng khi áp dụng các thông số quy hoạch có xem xét đến mực nước biển dâng cực đại. Để so sánh, có thể lưu ý rằng, Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu (2007) đã dự báo rằng, chỉ dựa trên sự giãn nở nhiệt của nước biển thì đến năm 2010, mực nước biển dâng trung bình trên toàn cầu đã vào khoảng 26-59 cm.

[95] Ngoài ra còn có các văn bản dưới luật về phí bảo vệ môi trường liên quan đến nước thải (Nghị định 67/2003), cấp nước và thoát nước đô thị (Nghị định 117/2007, 88/2007 và 59/2007), quản lý lưu vực sông (Nghị định 120/2008), và quy trình vận hành liên hồ chứa (Nghị định 112/2008)

[96] Các quyền đối với nguồn nước được quy định về khối lượng hoặc tỷ lệ nước mà một người có thể lấy. Các quyền này cũng có thể xác định, khi nào được lấy nước và lấy ở mức nào. Các quyền đối với nguồn nước bao gồm quyền ưu tiên tiếp cận nguồn nước mà một người có quyền có được so với những người có quyền khác. Xác định ưu tiên tiếp cận là một phương tiện để phân phối sự thay đổi trong nguồn cung nước từ năm này sang năm khác giữa các đối tượng sử dụng và các mục đích sử dụng nước khác nhau. Các quyền đối với nguồn nước có thời hạn cụ thể theo quy định. Các quyền đối với nguồn nước cũng có thể tạo ra quyền xây dựng các công trình cần thiết để lấy nước, sử dụng nước, và xác lập thời gian cung cấp nước. Tuy nhiên, ở một số khu vực, cần có những quy trình phê duyệt riêng để thực hiện các công trình cần thiết cho việc lấy nước, sử dụng nước, và tận dụng khả năng dẫn nước của lòng chảy. Cuối cùng, các quyền đối với nguồn nước cũng áp đặt trách nhiệm pháp lý đối với người có quyền nếu gây tổn hại cho những người có quyền khác. Các trách nhiệm này thường được áp dùng để bảo vệ các bên thứ ba, chẳng hạn như những người khác có quyền đối với nguồn nước, hoặc môi trường. Những trách nhiệm pháp lý này là một khía cạnh quan trọng trong thực thi các quyền đối với nguồn nước (Ủy ban Năng suất Ô-xtrây-lia 2003).

[97] ADB 2010b.

[98] Theo Liên minh châu Âu 2000.

[99] Ngân hàng Thế giới 2006.

[100] ADB 2010a.

[101] Trang web của Bộ TN&MT báo cáo những phát hiện của một nghiên cứu do Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường thuộc Quốc hội thực hiện nhằm đánh giá hiện trạng thi hành pháp luật về môi trường trong các khu công nghiệp, khu đô thị và kinh tế. Phó Chủ nhiệm Ủy ban, Tiến sĩ Nghiêm Vũ Khải, nói rằng các chính sách và văn bản pháp quy hiện hành của nhà nước đã đặt một nền tảng cần thiết cho việc xử lý ô nhiễm và bảo vệ môi trường tại các vùng đô thị và khu công nghiệp trong cả nước. Tuy nhiên, ô nhiễm vẫn ở mức nghiêm trọng tại nhiều nơi, gây khó khăn cho tăng trưởng kinh tế và đe dọa sức khỏe của người dân. Đó là do sự yếu kém trong việc thực thi pháp luật môi trường, mà trách nhiệm thuộc về các cơ quan nhà nước và chính quyền địa phương có liên quan.

[102] Quyết định 64/2003 về xử lý các cơ sở gây ô nhiễm và quy định điều tiết và vận hành trong toàn bộ chính phủ là một thành tựu đáng kể. Nhưng đổi mới là cần thiết để cải thiện hiệu quả thực hiện. Đặc biệt, các tiêu chí để xác định một doanh nghiệp hoặc một lĩnh vực là "chủ thể gây ô nhiễm nghiêm trọng nhất" cũng chưa rõ ràng. Xem ICEM 2007.

[103] Tám nhóm ngành công nghiệp và một số tiểu ngành luôn được xếp ở hàng trên cùng của các chỉ số ô nhiễm. Vì vậy, có thể cải tiến đáng kể chất lượng môi trường và giảm ô nhiễm công nghiệp bằng cách tập trung nỗ lực kiểm soát ô nhiễm vào các tiểu ngành và nhóm ngành công nghiệp nói trên. Tám nhóm ngành công nghiệp bao gồm ngành hóa chất, ngành kim loại cơ bản, chế biến thực phẩm, da và các sản phẩm da, giấy và sản phẩm gỗ, dệt may, gốm sứ, sản phẩm và ngành công nghiệp khoáng sản phi kim (ICEM 2007).

[104] Nhiều tư liệu trên trang web của Bộ TN&MT cho biết, trong năm tháng đầu năm 2010, nước biển đã xâm nhập sâu vào đất liền đến 50-70 km. Khoảng 40% diện tích sản xuất lúa trong vùng đã bị ảnh hưởng bởi nước mặn, và một phần ba dân số nông thôn trong vùng không có đủ nước ngọt cho sinh hoạt hàng ngày. Ở một số tỉnh, nhiều kênh rạch đã khô cạn vì mùa khô nóng kéo dài. Mặt khác, tình trạng thiếu nước mặn để nuôi tôm cũng xảy ra do tỉnh quyết định đóng đường ống cung cấp nước mặn để cứu hơn 20.000 ha lúa trong tỉnh. Rõ ràng, cố gắng để đáp ứng nhu cầu nước ngọt của người trồng lúa lẫn nhu cầu nước mặn của người nuôi tôm là một việc hết sức khó khăn.

[105] Như trên.

[106] IWMI, FAO, và ADB 2009.

[107] ADB 2010a.

[108] Ngân hàng Thế giới 2006.

[109] Dự án Giảm nhẹ thiên tai ở Quảng Ngãi là một ví dụ. Dự án này xây dựng và cung cấp trang thiết bị cho Trung tâm Quản lý và Giảm nhẹ thiên tai của tỉnh, sau đó khởi xướng và thực hiện hiệu quả cách tiếp cận quản lý rủi ro thiên tai dựa vào cộng đồng (CBDRM). Điều này chứng tỏ việc áp dụng rất thành công các hợp phần công trình, phi công trình và hợp phần dựa vào cộng đồng để bổ trợ lẫn nhau. Lập mô

hình lũ đã thuyết phục chính quyền về giá trị của một cách tiếp cận tổng hợp nhằm quản lý thiên tai, trong khi trước đây quan tâm chính của tỉnh chỉ là hợp phần công trình của các dự án. CBDRM cũng đã chứng tỏ giá trị của các cộng đồng khi họ được chuẩn bị và cung cấp nguồn lực để quản lý các rủi ro thiên tai ở địa phương thông qua một quá trình chuẩn bị, xây dựng các hành vi an toàn, cảnh báo đầy đủ và được trang bị các phương tiện cứu hộ, cùng với một số biện pháp công trình có chi phí thấp cho địa phương. Những chương trình như vậy cũng có thể xem xét các khía cạnh cụ thể hơn, chẳng hạn như dạy trẻ em cách sống chung với lũ, ví dụ như ở Đồng bằng sông Cửu Long. Các chương trình an toàn như tổ chức các lớp học bơi và cung cấp các dụng cụ phao nổi có thể cứu sống nhiều trẻ em.

[110]Hỗ trợ kỹ thuật (VIE) 4689 của ADB hỗ trợ chuẩn bị và thí điểm thực hiện hướng dẫn áp dụng các cơ chế chia sẻ lợi ích trong các dự án thủy điện ở Việt Nam, Báo cáo Chính thức, tháng 12/2007.

[109]ADB 2010b.

ADB 2010a; Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2010 bao gồm một phần trình bày chi tiết về quản trị nhà nước.

[112]Chỉ số Cạnh tranh Cấp tỉnh là hệ thống xếp hạng các tỉnh dựa theo khả năng cạnh tranh của môi trường kinh doanh trong tỉnh.

[113]Hội đồng Tài nguyên nước Quốc gia do một Phó Thủ tướng chủ trì với sự tham gia của tất cả các bộ ngành liên quan đến nước.

[114]Các chủ thể khai thác kinh doanh dịch vụ nước cần linh hoạt hơn nữa khi kinh doanh trong một khuôn khổ điều tiết quản lý hướng tới bảo vệ cộng đồng, khách hàng, và môi trường. Đánh giá Ngành nước lưu ý rằng, thông qua Nghị định 117/2007 về sản xuất, cung cấp và tiêu dùng nước sạch, và Nghị định 88/2007 về thoát nước đô thị và khu công nghiệp, chính phủ đã tạo ra khung pháp lý để thực hiện một quy trình cải cách quan trọng đối với các nhà cung cấp dịch vụ nước đô thị. Những cải cách này (theo Ngân hàng Thế giới 2006) nhằm mục đích bảo đảm rằng, nhà cung cấp dịch vụ được chính phủ trao quyền tự chủ lớn hơn trong quản lý và vận hành hàng ngày, dần dần thương mại hóa, thực hiện trách nhiệm giải trình và chịu sự kiểm soát điều tiết thích hợp, có yêu cầu pháp lý để giám sát hiệu quả hoạt động so với các chỉ tiêu hiệu quả mà chính phủ đặt ra từ đầu, thực hiện cải cách biểu phí dịch vụ để cải thiện khả năng thu hồi vốn và bền vững tài chính, và định hướng theo nhu cầu của khách hàng. ADB cũng khuyến cáo một chương trình để tăng cường các thông lệ kinh doanh và cơ sở tài chính của các công ty cấp nước (bao gồm việc giới thiệu hệ thống các chỉ số hiệu quả hoạt động, chuẩn so sánh, kiểm kê tài sản, hệ thống quản lý, và sử dụng năng lượng hiệu quả). Mục tiêu tổng thể là giúp các công ty cấp nước trở nên hiệu quả hơn và bền vững hơn về năng lực tài chính (ADB 2010a). Đánh giá Ngành nước cũng khuyến cáo chính phủ xem xét thành lập một cơ quan duy nhất chịu trách nhiệm quản lý các dịch vụ nước và vệ sinh và tích hợp các chức năng dịch vụ nước đô thị nhằm tận dụng lợi thế từ sự đồng bộ trong hoạt động và quản lý hành chính để giảm chi phí.

[116]ADB 2009.

[117]Quyết định của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT số 2140/QĐ-BNN-KL ngày 9/8/2010, trích yếu Số liệu chính thức về đất rừng năm 2009.

[118]Bộ NN&PTNT 2009b.

[179]Quyết định của Bộ NN&PTNT số 2140/QĐ-BNN-KL.

[120]Lưu ý rằng chương này chủ yếu là sử dụng dữ liệu gần đây nhất về độ che phủ rừng (Quyết định số 2140), nhưng các dữ liệu gần đây nhất về cấu trúc lâm phần lại lấy từ Điều tra Rừng Toàn quốc năm 2005, do đó có sự thiếu nhất quán ở một vài số liệu (ví dụ như, diện tích rừng trồng) do thời điểm khác nhau của các bộ số liệu.

[121]Nguồn số liệu: Bộ NN và PTNT, Quyết định số 2140/QĐ-BNN-KL. Tóm tắt các nhóm rừng chức năng: Rừng đặc dụng có mục đích bảo tồn thiên nhiên, bảo vệ các hệ sinh thái và nguồn gien động thực vật, cũng như các địa điểm di tích lịch sử, môi trường, và văn hóa. Rừng phòng hộ nhằm mục đích bảo vệ rừng đầu nguồn, đất và môi trường. Rừng sản xuất là nguồn cung cấp các sản phẩm gỗ và phi gỗ, nhưng cũng có mục đích góp phần bảo vệ môi sinh.

[122]Phan Nguyên Hồng, Hoàng Thị San năm 1993; Bộ NN & PTNT, Quyết định số 1267/QĐ-BNN-KL ngày 4/5/2009 Công bố hiện trạng quản lý tài nguyên rừng quốc gia (đối với diện tích rừng ngập mặn trong năm 2008).

[123]Các thuật ngữ "đất trống" hoặc "đồi trọc" được sử dụng rộng rãi nhưng thực ra, đây là một trường hợp dùng sai từ vì hầu hết những nơi này vẫn có lớp phủ thực bì rậm và dày, bao gồm cả các thực vật thân gỗ lẫn các loại cỏ (McElwee 2009).

[124]Các Chương trình trồng rừng gồm có: Chương trình 327 năm 1992, Chương trình 556 năm 1996, và Chương trình 661 năm 1998.

[125]Bộ NN&PTNT, Quyết định số 2140/QĐ-BNN-KL.

[126]Bộ TN&MT 2009.

[127]Chính phủ Việt Nam 2001.

[128]Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 18/2007/QD-

TTg ngày 5/2/2007, về Phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam 2006-2020. Các chương trình "phát triển" trong Chiến lược gồm có: I. Chương trình Quản lý và Phát triển Rừng bền vững; II. Chương trình Bảo vệ Rừng, Bảo tồn Đa dạng Sinh học và Phát triển các Dịch vụ Môi trường; III. Chương trình Chế biến và Thương mại lâm sản. Các chương trình "hỗ trợ" trong Chiến lược gồm có: IV. Chương trình Nghiên cứu, Giáo dục, Đào tạo, và Khuyến lâm; V. Chương trình Đổi mới Thể chế, Chính sách, Quy hoạch và Giám sát ngành Lâm nghiệp

[129]Ngân hàng Thế giới 2009.

[130]Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 661 / QĐ-TTg ngày 29/7/1998, về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng

[131]Các chỉ tiêu chính gồm có: trồng 5 triệu ha rừng (3 triệu ha rừng phòng hộ và 2 triệu ha rừng sản xuất) thông qua một loạt các cơ chế khuyến khích bằng tiền mặt (với rừng phòng hộ) và cho vay ưu đãi (với rừng sản xuất).

[132]Van der Poel 2007.

[133]Ngân hàng Thế giới 2010b.

[134]Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 100/QD-TTg ngày 06/7/2007, về sửa đổi và bổ sung một số điều của Quyết định 661/QĐ-TTg (chương trình 5 triệu ha rừng); những sửa đổi chính bao gồm: sửa đổi các chỉ tiêu, phân loại lại rừng để giảm diện tích rừng phòng hộ, tăng diện tích rừng sản xuất, và hoàn thiện các quy định giao đất giao rừng và cho thuê rừng.

[135]Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 147/2007/QD-TTg ngày 2007/10/09, về Chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2015.

[136]Ví dụ như, các chính sách lâm nghiệp hiện nay vẫn còn khá tập trung, và các quy định thường quá phức tạp và quá chi tiết đến mức gây trở ngại cho việc áp dụng ở địa phương (Wode và Bảo Huy 2009); các cấp dưới vẫn phải giải trình lên trên, gây cản trở cho sự đổi mới và hiệu quả - những lợi ích mà quá trình phân cấp đem lại, năng lực quản lý hành chính và cung cấp dịch vụ cho ngành lâm nghiệp ở cấp huyện và cấp xã còn hạn chế; nhà nước vẫn giữ quyền kiểm soát trực tiếp hầu hết diện tích rừng, tiếp tục quản lý hầu hết các khu rừng đặc dụng (85%) và rừng phòng hộ (70%) (Nguyễn Bá Ngãi, 2007); và nhiều khía cạnh kiểm soát tập trung vẫn tiếp tục tồn tại, ví dụ như trong các hình thức hạn ngạch khai thác và lựa chọn sử dụng đất – các quyết định về sử dụng đất của hộ sản xuất hầu hết được dẫn dắt bởi các biện pháp ra lệnh và kiểm soát, thay vì biện pháp khuyến khích kinh tế (Wunder và cộng sự, 2005).

[137]Theo Nguyễn Bá Ngãi và cộng sự (2009), giữa các bộ ngành chưa có sự phối hợp đầy đủ để thiết lập một hệ thống thu thập dữ liệu tích hợp, chưa thu thập dữ liệu chuỗi thời gian một cách nhất quán, và một số trường hợp hoàn toàn không có dữ liệu. Ngoài ra, theo Muller và cộng sự (2006), mức độ chính xác của các số liệu rừng thay đổi từ 65-95%, tuỳ thuộc vào các yếu tố như phương pháp thu thập tổng hợp dữ liệu, tính phức tạp của địa hình, và tính đồng nhất của rừng.

[138]Ngân hàng Thế giới 2009.

[139]Ngoại suy dựa trên giá trị gỗ và các dịch vụ môi trường rừng, tính trên mỗi ha cho các loại rừng khác nhau, lấy từ báo cáo của ADB (2009), đồng thời dựa trên diện tích rừng theo FIPI năm 2005 (http://www.fipi.vn/solieu_ck3/SolieuCK3.htm). Giá trị của các dịch vụ môi trường là 29.731 triệu USD, gồm có bảo vệ đất 1.822 triệu USD, điều tiết nước 3.545 triệu USD, hấp thu các-bon 24.364 triệu USD; và giá trị gỗ là 10.757 triệu USD.

[140]Ngân hàng Phát triển Châu Á 2009.

[141]Ngân hàng Thế giới 2009.

[142]Tại Việt Nam, mức tăng trưởng bình quân hàng năm của các loài sinh trưởng nhanh trong các điều kiện phù hợp có thể vào khoảng 26 m3/ha (Ngân hàng Phát triển Châu Á 2001; Fraser 2003; Katila 2007).

[143]Người dân địa phương thiếu vốn, thiếu kinh nghiệm sản xuất, thiếu kỹ thuật và thông tin về thị trường, do đó khó có thể sản xuất hiệu quả trên đất được giao (Đại học Lâm nghiệp Việt Nam 2005); Swan 2010.

[144]Ví dụ: Tái trồng rừng đa dạng sinh học của CO2OL (http://www.co2ol.de/CO2OL-Biodiversity.195.0.html?&L=1).

[145]GoV 2010a.

[146]Trong năm 2007 Việt Nam đứng thứ 10 trong danh sách các nước xuất khẩu sản phẩm gỗ chế biến thứ cấp, tính theo giá trị (ITTO 2009); năm 2010 Việt Nam có thể vượt lên vị trí thứ 6.

[147]Vietnam News 2009.

[148]Điều này thống nhất với kết quả tìm hiểu của Bộ NN&PTNT (2009c) từ một số doanh nghiệp có hiệu quả tài chính thấp.

[149]Ogle và Donnelly 2004.

[150]Karsentry 2006.

[151]Ngân hàng Thế giới 2009.

[152]Bộ NN&PTNT 2009c. Trong những năm gần đây, Ma-lai-xia là nước cung cấp lớn nhất các sản phẩm gỗ, tiếp theo là Hoa Kỳ, Trung Quốc, Lào, Cam-pu-chia

và Thái Lan.

[153]Theo Nguyễn Bá Ngãi (2007), các khu vực thích hợp cho trồng rừng – gần các thị trường tiêu thụ - là những địa điểm đã được giao đất hoặc chưa được giao đất nhưng bao gồm các khoảnh đất nghèo nằm rải rác ở nhiều nơi. Những khu vực lớn và tập trung thường nằm ở vùng sâu vùng xa và vùng núi, nơi điều kiện giao thông khó khăn và xa thị trường tiêu thụ.

[154]FAO 2009.

[155]Vietnam News 2009.

[156]FSC 2010.

[157]Chứng chỉ chuỗi hành trình sản phẩm của FSC xác nhận rằng, các sản phẩm từ các rừng được chứng nhận là đáp ứng tiêu chuẩn quản lý rừng có trách nhiệm của FSC không bị trộn lẫn với các sản phẩm từ các rừng không có chứng nhận vào bất kỳ thời điểm nào trong chuỗi cung ứng.

[158]EIA và Telapak 2008; Các xu hướng rừng 2009; Ngân hàng Thế giới 2010.

[159]Xem báo cáo của Ngân hàng Thế giới (2010) để biết chi tiết về những hành vi sai trái khiến cho việc buôn lậu gỗ tiếp tục phát triển mạnh.

[160]Nguyễn Bá Ngãi và cộng sự 2009.

[161]Sunderlin và cộng sự (2008) cho thấy hơn 70% các huyện có độ che phủ rừng cao cũng là các huyện có tỷ lệ nghèo cao.

[162]Trần Kim Long 2008; Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005; Nguyễn Quang Tân và cộng sự 2008.

[163]Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam 2005; Swinkels và Turk 2006.

[164]Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 quy định sự tham gia của các chủ thể khác nhau trong công tác quản lý rừng, Luật Đất đai năm 1993 công nhận các quyền cho thuê, trao đổi, thừa kế, thế chấp, và chuyển giao các quyền sử dụng đất; Luật Đất đai sửa đổi năm 2003 công nhận vị thế pháp lý trong quyền sử dụng đất của các cộng đồng; và Luật Bảo vệ Phát triển Rừng sửa đổi năm 2004 công nhận vị thế pháp lý trong quyền sử dụng rừng của các cộng đồng.

[165]Nguyễn Quang Tân và cộng sự 2008.

[166]Katila 2008.

[167]Những thiếu sót này đã được ghi nhận rõ ràng trong các tư liệu: quy hoạch sử dụng đất rừng chậm chạp và kém chất lượng (Bộ NN&PTNT 2009b); thiếu công bằng trong giao đất giao rừng – dân nhập cư người Kinh và các nhóm dân tộc thiểu số khá giả hơn sống ở các huyện lỵ và trung tâm xã có điều kiện thuận lợi hơn để hưởng lợi từ các chương trình giao đất giao rừng, trái với các cộng đồng dân tộc thiểu số nghèo sinh sống ở các vùng sâu vùng xa (Humphreys và Vũ Thị Hiền năm 2008); nhóm có quyền lực nắm giữ nguồn lực trong tay – chẳng hạn như tình trạng giao quá nhiều đất cho các tổ chức đoàn thể, nhân viên các lâm trường quốc doanh và những cá thể khá giả (Sunderlin và Huỳnh Thu Ba năm 2005; Nguyễn Quang Tân và cộng sự năm 2008; Ngân hàng Thế giới 2009); các quyết định giao đất giao rừng thiếu tính dân chủ và minh bạch (Bộ NN&PTNT 2009a); thiếu sự hợp tác giữa cơ quan quản lý lâm nghiệp và cơ quan quản lý địa chính (Bộ NN&PTNT 2009b); những khiếm khuyết trong các thỏa thuận chia sẻ lợi ích, hỗ trợ đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật (Bộ NN&PTNT 2009b); các quyền không rõ ràng và nhận thức mơ hồ của người nhận về các cơ hội (Đại học Lâm nghiệp Việt Nam năm 2005; Nguyễn Quang Tân và cộng sự năm 2008; Bộ NN&PTNT 2009b).

[168]Swinkels và Turk 2006.

[169]Humphreys và Vũ Thị Hiền (2008) đề cập đến các dân tộc thiểu số ở vùng trung du Bắc Bộ thiếu "vốn chính trị" – nghĩa là khả năng sử dụng hiệu quả "tiếng nói" của mình để gây ảnh hưởng đến các quyết định trong lĩnh vực chính trị và xã hội và, liên quan đến điều này là tình trạng thiếu các thể chế địa phương mà thông qua đó, tiếng nói của các nhóm dân tộc thiểu số có thể được lắng nghe và họ có thể được chia sẻ thông tin.

[170]Vũ Thị Hiền, Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Vùng cao (thông tin riêng, tháng 8/2010): Trong một hội thảo tham vấn gần đây về REDD+, các đại diện của chính quyền và người dân địa phương từ 10 tỉnh miền bắc đều cho rằng người dân địa phương ít có điều kiện tiếp cận với các chính sách, và việc phổ biến chính sách về rừng và đất rừng cho dân địa phương còn nhiều hạn chế (luật và chính sách chỉ được phổ biến đến cấp xã, và chỉ rất ít thông tin đến được các hộ gia đình, thậm chí một số cán bộ xã không biết hết về các chính sách và quy định của pháp luật).

[171]Dữ liệu năm 2009 cho thấy, trong tổng số 13 triệu ha rừng, khoảng một phần ba đang được sử dụng và quản lý bởi các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh (kinh tế hộ gia đình chiếm khoảng 3 triệu ha, các cộng đồng địa phương 0,2 triệu ha; các lực lượng vũ trang 0,2 triệu ha; và các công ty liên doanh và các chủ thể khác 0,8 triệu ha), và hai phần ba đang được sử dụng bởi các chủ thể nhà nước (doanh nghiệp nhà nước 2 triệu ha; các ban quản lý rừng phòng hộ 2,3 triệu ha; các ban quản lý rừng đặc dụng - gần 2 triệu ha; và ủy ban nhân dân các cấp 2,4 triệu ha). Nguồn: thông báo của Bộ NN&PTNT về

hiện trạng rừng trong năm 2009, tính đến ngày 31/12/2009, theo Tiến sĩ Ngãi, thư trao đổi riêng, ngày 6/9/2010.

[172]Theo số liệu của Bộ NN&PTNT (2009c), diện tích rừng đã giao cho cộng đồng đến cuối năm 2007 là 181.226 ha, phần lớn là rừng nghèo và rừng non.

[173]Sau đây là giải thích đầy đủ về REDD+: Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng ở các nước đang phát triển; và vai trò của bảo tồn, quản lý rừng bền vững và tăng dự trữ các-bon rừng ở các nước đang phát triển" (REDD+).

[174]Cụ thể là chương trình UN-REDD, dựa trên kinh nghiệm tích lũy từ các dự án do GTZ tài trợ ở các tỉnh Đắc Lắc, Đắc Nông và Sơn La.

[175]Ngân hàng Thế giới 2010.

[176]Lấy hình thức doanh nghiệp hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (trong đó nhà nước là thành viên/chủ sở hữu duy nhất) hoặc công ty cổ phần trong đó người lao động và những người khác (và cả nhà nước) có thể nắm giữ cổ phần.

[177]Ngân hàng Thế giới 2009.

[178]WCMC 1992. Việt Nam có toàn bộ hoặc vài vùng trong số 5 vùng chim đặc hữu theo xác định của tổ chức BirdLife quốc tế, ngoài ra toàn bộ lãnh thổ Việt Nam là một phần của Điểm nóng Đa dạng sinh học Ấn – Miến, mà mức độ phong phú và đa dạng sinh học đã được mô tả đầy đủ trong CEPF (2007). Đây là hai chỉ số quan trọng và có tính biểu thị mức độ phong phú đa dạng sinh học.

[179]Các khám phá khoa học mới gồm có 222 loài thực vật được phát hiện trong thời kỳ từ năm 1992 đến 2002, và bốn loài động vật có vú lớn được phát hiện từ năm 1992 đến 2005 (Ngân hàng Thế giới 2005).

[180]Nguyễn Hoàng Nghĩa 2004.

[181]Xem chi tiết ở báo cáo của Ngân hàng Thế giới 2010a.

[182]Đặng Huy Huỳnh 2005.

[183]Trong các phân nhóm Nguy cấp, Sắp nguy cấp, Quý hiếm, và Bị đe dọa, theo Sách đỏ Việt Nam (Bộ KHCN&MT 1996; Bộ TN&MT 2007).

[184]Trong các phân nhóm Cực kỳ nguy cấp, Nguy cấp, và Sắp nguy cấp, theo danh sách các loài bị đe dọa của IUCN (www.redlist.org).

[185]Bộ TN&MT 2009.

[186]Bao gồm 30 vườn quốc gia, 48 khu bảo tồn thiên nhiên, 12 khu vực và sinh cảnh loài được bảo vệ, và 38 khu vực cảnh quan được bảo vệ, với tổng diện tích 2,06 triệu ha, chiếm 6,25% diện tích đất tự nhiên của toàn quốc.

[187]Jonathan Eames, tổ chức BirdLife Quốc tế, thông tin riêng, tháng 7/2010.

[188]ICEM 2003a.

[189]Một đánh giá về kinh nghiệm quốc gia với các khu bảo tồn và sự phát triển ở Việt Nam (ICEM 2003b) cho thấy, dù đã đạt nhiều thành tựu nhưng hầu hết các khu bảo tồn vẫn chỉ là "trên giấy", và rất ít nỗ lực quản lý bảo tồn được thực hiện trên thực tế. Xem thêm Polet và cộng sự (2006) viết về cải cách các khu bảo tồn.

[190]Emerton và cộng sự (2006) đề cập đến những vấn đề như chậm trễ kéo dài và thường xuyên điều chỉnh các thủ tục dự toán ngân sách trong khu vực công, ngân sách chi thường xuyên hầu như không có thêm khoản mục nào khác ngoài lương, và chi cơ bản chủ yếu tập trung vào cơ sở hạ tầng lớn, với rất ít vốn cấp cho các hoạt động bảo tồn.

[191]Ví dụ như các trạm kiểm lâm do tỉnh chứ không phải Rừng đặc dụng quản lý.

[192]Giữa các Rừng đặc dụng, Chi cục Kiểm lâm, công an, cảnh sát môi trường, quân đội biên phòng, hải quan, và các tổ chức liên quan khác.

[193]Wunder và cộng sự (2005) cho rằng các khoản chi trả trong hợp đồng giao khoán bảo vệ rừng của nhà nước với các hộ gia đình thông thường chiếm 1-2% tổng thu nhập hộ gia đình (tất nhiên có một vài ngoại lệ). Thông thường, kể cả khi người sở hữu đất có các quyền đối với tài sản và có nhiều khả năng lựa chọn mục đích sử dụng đất, thì khoản tiền được trả cũng không đủ để "bồi thường" đầy đủ các chi phí cơ hội cho các mục đích sử dụng thay thế khác đã bị bỏ qua.

[194]Bộ TN&MT 2009; McNally 2010.

[195]FoE 2001.

[196]Các ví dụ được đưa ra bởi McNally (2010) gồm có: Phát triển thủy điện: ADB (2009) đã thực hiện một Đánh giá Môi trường Chiến lược cho Quy hoạch tổng thể thuỷ điện trong bối cảnh của Quy hoạch Phát triển ngành Điện VI (Tổng sơ đồ phát triển điện VI). Đánh giá này xem xét các tác động có thể xảy ra từ 21 đập lớn (với công suất trên 4.610 MW) đang được lập kế hoạch xây dựng. Theo ước tính, diện tích mất đất sẽ vào khoảng 21.133 ha (gồm 4.227 ha rừng tự nhiên và 1.367 ha rừng trồng). Tổng giá trị tài nguyên của diện tích rừng bị mất (bao gồm cả các chức năng dịch vụ môi trường) ước tính khoảng 72,4 triệu USD. Nông nghiệp theo hình thức quảng canh: các chính sách và kế hoạch phát triển nông nghiệp theo hình thức quảng canh (cụ thể là trồng cao su) trong hiện tại và tương lai đều hướng tới việc trồng

cao su theo hình thức quảng canh ở quy mô lớn và giảm diện tích trồng điều, như đã nhấn mạnh trong bản dự thảo đầu tiên của Kế hoạch 5 năm 2011 - 2015 của Bộ NN&PTNT, và theo Quyết định số 750/2009/QĐ-TTg ngày 03/6/2009 của Thủ tướng Chính phủ (về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển cây cao su đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2020), trong đó xác định phát triển 100.000 ha rừng trồng cao su mới tại các vùng đất bỏ hoang và rừng tự nhiên nghèo ở Tây Nguyên.

[197]Ví dụ, kiểm soát để hạn chế nhập khẩu gỗ lậu tại Hoa Kỳ (Đạo luật Lacey) và Liên minh châu Âu (Kế hoạch hành động FLEGT và Quy định Soát xét toàn diện nguồn gốc gỗ).

[198]Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, mức khuyến khích cần thiết để người nông dân bảo vệ và phát triển rừng có thể khác nhau, tùy thuộc vào các phương án lựa chọn, hoàn cảnh, và tính chất của cơ chế khuyến khích. Một nghiên cứu của Bùi Dũng Thể và Hồng Bích Ngọc (2006) đã phát hiện thấy, ở những nơi thiếu việc làm và và nơi có nhiều việc làm theo thời vụ, những nông dân nghèo và ít có khả năng lựa chọn các phương án kiếm tiền từ mảnh đất của họ sẽ sẵn sàng tham gia hệ thống thí điểm chi trả cho các dịch vụ môi trường (PES). Trong đó, trung bình các hộ gia đình nhận được khoảng 230.000 đồng (15 USD)/1,5 ha/năm. Thí điểm PFES gần đây cũng có những kết quả tương tự, trong đó khoản chi trả 270.000 đồng (15 USD)/ha/năm, so với 100.000 đồng (5 USD) trong chương trình 661, đã giúp tăng cường hoạt động tuần tra rừng và giảm một nửa số vụ vi phạm được báo cáo (chương trình REDD của LHQ năm 2010; Peters và cộng sự 2009.). Tuy nhiên, Tô Xuân Phúc thuộc tổ chức Forest Trends cho rằng, một người nông dân có thể kiếm được 400 USD/ha trồng ngô mỗi năm; trong khi đó, khoản tiền nhận được từ PES chỉ khoảng 20 USD, và do đó không đủ để ngăn chặn nạn phá rừng (Tô Xuân Phúc, Forest Trends, 2010: http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=7605&section=news_articles&eod=1). Trái lại, Wunder và cộng sự (2005) thấy rằng, mức chi trả cao hơn cho hoạt động tái trồng rừng và chăm sóc rừng mới trồng (lên đến 2,5 triệu đồng/ha, tương đương 160 USD) dường như đem lại hiệu quả cao hơn, vì tạo ra sự khác biệt thực sự trong sinh kế của hộ gia đình và được kết hợp với hỗ trợ kỹ thuật.

[199]Tim Boyle, UNDP, thông tin riêng, tháng 8/2010.

[200]VINAFOR cung cấp các khoản vay lãi suất thấp cho các hộ gia đình, đồng thời hướng dẫn kỹ thuật trồng rừng; hợp đồng xác định giá (phù hợp với giá thị trường tại thời điểm bán) và khối lượng sẽ bán cho VINAFOR, số còn thừa nông dân có thể tự do sử dụng hoặc đem bán.

[201]Công ty cổ phần Mía đường Lam Sơn có cơ cấu đồng sở hữu gồm chính phủ Việt Nam (37,5%), nhân viên công ty (32,4%), và các hộ dân cung ứng nguyên liệu (22,5%), phần còn lại không rõ.

[202]Phân tích của Katila (2007) về các kịch bản cung - cầu cho ngành lâm nghiệp Việt Nam đã bác bỏ kịch bản "tự cung tự cấp" vì kịch bản này không khả thi theo quan điểm đầu tư (vì sẽ không có đủ vốn để mở rộng trồng rừng và toàn ngành); vì sẽ không có đủ đất tốt để mở rộng trồng rừng; và bởi vì kịch bản đó sẽ tác động tiêu cực đến nền kinh tế quốc dân và sẽ không phải là một lựa chọn bền vững có tính kinh tế trong dài hạn, vì như vậy Việt Nam sẽ sản xuất nhiều sản phẩm trên quy mô lớn mà không được hưởng lợi thế so sánh.

[203]Việc tách chức năng của khu vực công khỏi khu vực tư nhân và chuyển đổi các lâm trường quốc doanh còn lại trở thành các doanh nghiệp tự chủ, có thể tồn tại trên phương diện thương mại dựa trên quản lý rừng bền vững.

[204]Bộ NN&PTNT 2009c.

[205]Chương này chủ yếu tập trung vào tài nguyên biển, do ngành đánh bắt đóng vai trò là động lực lớn nhất để tạo ra sự thay đổi trong các hệ sinh thái biển và các nền kinh tế dựa vào biển. Nuôi trồng thủy sản được đề cập nhiều hơn trong chương tài nguyên nước, vì đó cũng là một vấn đề chung trong quản lý vùng ven biển.

[206]Danh mục này gồm có các rạn san hô, các lớp cỏ biển, rừng ngập mặn, các đầm lầy sâu trong đất liền, cửa sông, phá ven biển, cồn cát, và bãi biển.

[207]Mức tiêu thụ cá trên đầu người ở Việt Nam đã tăng 2 kg sau hai đợt Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam do Tổng cục Thống kê tiến hành trong giai đoạn 2006-2008.

[208]Tổng cục Thống kê 2009.

[209]Xem báo cáo của Bộ Thủy sản và Ngân hàng Thế giới năm 2005, trang 3; Nguyễn Thị Diệu Thúy và Symington 2008, trang 2; Pomeroy và cộng sự 2009, trang 1.

[210]Đây là số liệu từ năm 2008 khi tất cả các chủ tàu có đăng ký đều được trợ giá nhiên liệu do giá dầu tăng, làm tăng tỷ lệ tàu có đăng ký. Con số chính thức là 130.000 tàu đủ điều kiện để được trợ giá nhiên liệu. Tuy nhiên, nhiều tàu được cho là chưa đăng ký và vẫn nằm "ngoài sổ sách", tuy vẫn duy trì hoạt động (trong đó khoảng 30.000, hoặc hơn, là kiểu thuyền thúng không trang bị động cơ thường được sử dụng để đánh bắt thủ công).

[211]Pomeroy và cộng sự 2009, trang 2.

[212]Các công cụ chính gồm có Quyết định 358-TTg ngày 29/5/1997 về ưu đãi thuế trong khai thác hải sản xa bờ, Quyết định số 393-TTg ngày 09/7/1997 quy định về kiểm soát và sử dụng vốn đầu tư, và Quyết định số 251/1998/QĐ-TTg ngày 25/12/1998 phê duyệt chương trình xuất khẩu hải sản đến năm 2005. Những chính sách này thường được hỗ trợ vay vốn ưu đãi để các ngư dân đánh bắt xa bờ nâng cấp công suất tàu và lắp đặt các thiết bị hiện đại và ngư cụ đánh bắt hiệu quả. Các doanh nghiệp tư nhân (bao gồm cả doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) khai thác đánh bắt ngoài khơi được giảm thuế trong ba năm đầu.

[213]Xem VIFEP và WWF Việt Nam 2009.

[214]Không có hạn ngạch khai thác hoặc mùa cấm khai thác. Theo hệ thống tiếp cận nguồn lợi mở của Việt Nam, tàu cá của các tỉnh khác được phép đánh bắt ở bất kỳ nơi nào trong lãnh hải quốc gia, với điều kiện chiều sâu hơn 30 m (định nghĩa vùng "xa bờ"). Các vùng sâu dưới 30 m thường được coi là vùng ưu tiên cho các tàu cá đánh bắt gần bờ của địa phương. Tuy nhiên, sự cạnh tranh mạnh mẽ giữa các tỉnh lân cận, thậm chí của các cộng đồng địa phương, kết hợp với các tàu cá bất hợp pháp và sự yếu kém trong thực thi quy chế, cũng có nghĩa là các tàu thường xuyên được tìm thấy đang hoạt động bên ngoài khu vực giới hạn cho họ.

[215]Theo Hassan và cộng sự (2001) và Đặng Văn Thi và cộng sự (2002), điều tra đánh bắt cá đáy bằng lưới kéo đã đưa ra ước tính khoảng 1,1 tấn sinh khối/km vuông (so với 2,8 tấn vào giữa những năm 1990), và cho thấy sự thay đổi đáng kể trong thành phần sản lượng đánh bắt, cộng với số lượng khá ít các loài cá lớn sống lâu mà trước đây thường rất nhiều. Theo Nguyễn Chu Hồi (2003) và Nguyễn Thị Diệu Thúy và Symington (2008), mật độ trung bình của cá đã giảm đi rất nhiều, và một số loài có giá trị kinh tế cao, như các xác-đin, tôm hùm, bào ngư, sò điệp, và mực, đã giảm đáng kể sự phong phú về số lượng.

[216]Theo số liệu năm 2008 của Bộ LĐTBXH, tỷ lệ nghèo ở các tỉnh ven biển gần như tương đương với các tỉnh khác, nhưng con số bình quân lại che giấu những khác biệt giữa các tỉnh. Các tỉnh như Thanh Hóa và Nghệ An có tỷ lệ nghèo và số người nghèo tuyệt đối cao, được bù lại bởi các tỉnh giàu hơn như Khánh Hòa, Long An. Ngoài ra, một số tỉnh ven biển có tỷ lệ nghèo rất cao. Vấn đề là có thể tồn tại sự khác biệt lớn trong tỷ lệ nghèo giữa các tỉnh ven biển, hoặc thậm chí trong các huyện/các xã. Xem thêm Nguyễn Thị Diệu Thúy và Symington (2008)

[217]Tại thời điểm ghi chép không có các số liệu chi tiết và đáng tin cậy về khả năng sinh lợi nhuận. Căn cứ vào các báo cáo đã được công bố, bao gồm cả các tham chiếu trong chương này, có thể thấy những chỉ báo mạnh mẽ nói lên rằng nguồn lợi thủy sản bị lạm dụng quá mức và khả năng sinh lợi đang giảm, nhất là với đánh bắt ven bờ. Các số liệu mang tính chỉ báo khác – ví dụ như, số lượng lớn tàu cá ở lại trên bờ khi giá nhiên liệu tăng đột biến (cho đến khi chính phủ bắt đầu trợ giá) – cho thấy lợi nhuận từ hoạt động đánh bắt rất thấp. Điều này làm cho các hệ thống đa dạng hóa việc làm trở nên hấp dẫn hơn, đặc biệt là so với nghề cá quy mô nhỏ, và củng cố yêu cầu đầu tư và quan tâm để có thông tin chính xác.

[218]Quyết định số 10/2006/QĐ-TTg 2006

[219]Xem Morgan và cộng sự 2007.

[220]Ngày 29/9/2008, Hội đồng Liên minh châu Âu đã thông qua Quy chế EC số 1005/2008 thiết lập một "hệ thống cộng đồng nhằm ngăn ngừa, ngăn chặn và loại bỏ đánh bắt bất hợp pháp, không được báo cáo và không được kiểm soát (IUU)". Quy chế này có hiệu lực từ ngày 1/1/2010. Theo Quy chế IUU, việc nhập khẩu các sản phẩm thủy sản vào Cộng đồng châu Âu sẽ chỉ được phép khi hàng nhập khẩu có kèm theo giấy chứng nhận đánh bắt do thuyền trưởng của tàu cá điền thông tin và được nước mang cờ tàu xác nhận.

[221]Quy định mới đã có tác động tiêu cực ngay lập tức đến nghề cá ở Việt Nam. Doanh số bán cá ngừ giảm 20% vào đầu năm 2010 do các lô hàng bị hoãn lại và mất nhiều hợp đồng xuất khẩu sang Liên minh châu Âu. Tuy nhiên, quy chế IUU mới đã đem lại một cơ hội để Việt Nam đẩy nhanh tiến độ đáp ứng các tiêu chuẩn quốc tế về ghi chép hoạt động đánh bắt và giải quyết vấn đề đánh bắt bất hợp pháp, không báo cáo và không được kiểm soát; và quy chế này cũng góp phần thúc đẩy chính phủ quyết định gia nhập Ủy ban Nghề cá Tây và Trung Thái Bình Dương, từ vị trí ban đầu chỉ là một quốc gia hợp tác không phải là thành viên (xem http://english.vietnamnet.vn/biz/201001/Seafood-prices-drop-under-IUU-effects-889404).

[222]Các chỉ tiêu khai thác được xác định trong các quy hoạch phát triển của tỉnh, thường là những văn kiện nhấn mạnh các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế. Thậm chí nếu có số liệu tốt hơn, thì các ước tính về sản lượng kinh tế và bền vững tối đa có thể chỉ có ý nghĩa rất nhỏ đến mức khai thác và kiểm soát đánh bắt, trừ phi có các thoả thuận ở cấp cao hơn và các quy định được thực hiện ở địa phương.

[223]Xem Tietenberg 2008.

[224]Nguyễn Thị Diệu Thúy và Symington (2008) báo cáo về một số đặc tính dễ bị tổn thương trong cộng đồng ngư dân Việt Nam, ví dụ như sự phụ thuộc vào nguồn tài nguyên đang cạn kiệt, thiếu vốn và/hoặc

tín dụng để đầu tư vào các ngư cụ mới hoặc nghề nghiệp mới, tăng khoảng cách giữa các hộ ngư dân nghèo và giàu, độ ổn định thu nhập thấp, giảm sức cạnh tranh của ngư dân địa phương do những người từ "bên ngoài" có ngư cụ tốt hơn, thiếu điều kiện tiếp cận thị trường và/hoặc các công nghệ mới, và các chỉ số kinh tế xã hội thấp hơn các chỉ tiêu hoặc chỉ số bình quân quốc gia (đặc biệt là thu nhập bình quân của hộ gia đình, tỷ lệ nghèo, học vấn).

[225]Hệ thống trung gian tại Việt Nam, mặc dù chịu nhiều lời chỉ trích, nhưng đã cung cấp một dịch vụ thiết yếu, mà nếu thiếu sự hỗ trợ tài chính của những người buôn bán trung gian này thì nghề cá quy mô nhỏ khó có thể hoạt động được. Những khía cạnh tiêu cực của hệ thống này (ví dụ như, hạn chế khả năng tiếp cận thị trường trực tiếp của cá nhân các ngư dân và/hoặc gây trở ngại cho việc điều chỉnh các hoạt động của họ theo điều kiện thị trường) sẽ chỉ được cải thiện nếu ngư dân tự tổ chức thành các nhóm sản xuất và tham gia nhiều hơn vào các chuỗi giá trị và thị trường.

[226]Xem Nguyễn Thị Diệu Thúy và Symington 2008.

[227]Nghị định số 79/2003/NĐ-CP ngày 7/72003.

[228]Theo Nasuchon (2009), dân số ven biển ở Việt Nam dự kiến sẽ tăng lên trên 30 triệu người vào năm 2020 (so với khoảng 20 triệu người trong năm 2000). Mật độ dân số ven biển vào khoảng 255 người/km2 vào năm 2005 (so với mật độ dân số chung của cả nước là 246 người/km2). Creel (2003) ước tính rằng mỗi ngày có khoảng 1.000 người nhập cư đến các thành phố ven biển của Việt Nam.

[229]Du lịch ven biển ở Việt Nam đang phát triển nhanh (xem http://www.nea.gov.vn/html/Baocao_hientrang/VN_SoE/overview/environmental_management_and_legislation.htm).

[230]Xem Burke và cộng sự 2003.

[231]Xem trình bày chi tiết hơn về rừng ngập mặn trong chương quản lý rừng của Báo cáo Phát triển Việt Nam.

[232]Xem Pollnaca và cộng sự 2005.

[233]Phạm vi thực tế của các phương án thay thế có thể thay đổi nhiều dọc theo đường bờ biển, tùy theo sự phát triển song song của du lịch, sản xuất, nuôi trồng thủy sản, và hải sản, v.v.

[234]Để nuôi các loài dinh dưỡng thấp, nhu cầu cho ăn bột cá thường tương đối thấp (do đó không dẫn đến việc đánh bắt quá nhiều các loại cá tạp, và cũng không góp phần tạo tổn thất ròng tổng thể về chất đạm hải sản, vốn là đặc điểm điển hình của việc nuôi các loài dinh dưỡng cao), ngoài ra các loại đầu vào là chất hóa học cũng ít hơn so với các loài dinh dưỡng cao.

[235]Theo dự án "Quản lý tổng hợp hoạt động ở các đầm, phá" do chính phủ Ý tài trợ, và Tổ chức Nông nghiệp Lương thực LHQ thực hiện kỹ thuật.

[236]Xem ở http://czm-soctrang.org.vn/Publications/EN/WCD/5.%20Steven%20Swan%20Co-management%20VN%20experiences%20EN.pdf.

[237]Xem Pomeroy và Guieb 2008.

[238]Dưới sự hỗ trợ của Hợp tác Kỹ thuật Đức.

[239]Xem Schmitt 2009.

[240]Xem ở http://www.mrcmekong.org/Catch-Culture/vol15_1May09/clams-and-cockles.htm.

[241]Xem ở http://www.msc.org/track-a-fishery/certified/pacific/vietnam-ben-tre-clam-hand-gathered/assessment-downloads-1/12.10.2009-Ben-Tre-Clam-Fishery-Final-Report.pdf.

[242]Ví dụ như, lưỡi câu vòng và dụng cụ gỡ câu cho rùa biển khi đánh bắt bằng tàu giăng dây câu dài và sử dụng các dụng cụ nhằm giảm sản lượng khai thác phụ khi đánh bắt bằng lưới kéo.

[243]Sumaila và Pauly 2006; VIFEP và WWF Việt Nam 2009.

[244]Xem VIFEP và WWF năm 2009. Các nghiên cứu cho thấy, trong nhiều trường hợp, trợ cấp cho nghề cá ở Việt Nam bị ảnh hưởng chất lượng cả trực tiếp và gián tiếp do đánh bắt quá mức. Được thúc đẩy bởi các cải cách kinh tế trong chương trình "Đổi Mới" với mục tiêu tìm cách mở rộng tiếp cận thị trường thế giới, các trợ giá nhiên liệu và trợ cấp để nâng cấp tàu là những nguyên nhân cụ thể dẫn đến tình trạng thừa năng lực đánh bắt. Các trợ cấp dành cho nghề cá Việt Nam đã lên đến tổng cộng 316.633.000 USD vào năm 2006, trong đó chỉ có 48.537.000 USD được phân loại là trợ cấp "tốt". Trợ cấp "tốt" đi kèm với các chương trình tạo ra sự đầu tư ở mức tối ưu xã hội cho các tài sản vốn tự nhiên, nghĩa là tối đa hóa tiền tô kinh tế. Trái lại, các trợ cấp "xấu" bao gồm tất cả các hình thức đầu vào về vốn và đầu tư cơ sở hạ tầng từ các nguồn công cộng để giảm chi phí hoặc tăng cường doanh thu. (Cần lưu ý rằng, Việt Nam cũng duy trì trợ cấp cho hoạt động đánh bắt như một phương tiện để duy trì sự hiện diện của quốc gia ở các vùng biển và góp phần đảm bảo an ninh biên giới).

[245]Xem ở http://en.www.info.vn/science/152-environment/4648-460-bln-vnd-earmarked-for-marine-reserves.

[246] Bao gồm cả khả năng hỗ trợ của các bên liên quan ở địa phương và tính khả thi của mô hình đồng quản lý, chưa kể đến tiềm năng cung cấp các lợi ích tích cực từ Khu Bảo tồn Biển cho đa dạng sinh học.

[247]Tài liệu hướng dẫn Khu bảo tồn biển của NOAA-WWF-IUCN với tiêu đề "Khu bảo tồn biển (MPA) của bạn hoạt động như thế nào?" (http://www.wdpa.org/ME/PDF/HowMPA.pdf) đã được dịch ra tiếng Việt và được áp dụng ở một số MPA, mặc dù chưa trở thành hệ thống trong toàn bộ mạng lưới MPA.

[248] "San hô có khả năng phục hồi nhanh" đề cập đến các rạn san hô có khả năng phục hồi nhanh chóng sau khi bị tác động bởi một sự kiện tác động mạnh và căng thẳng, ví dụ như nhiệt độ tăng cao gây ra tình trạng chết trắng ở san hô. Thông qua quá trình quy hoạch thận trọng, các MPA có thể được thiết kế và phân vùng theo các cách thích hợp nhằm bảo vệ các cộng đồng san hô có khả năng gần như nguyên vẹn dù phải đối mặt với sự xáo trộn lớn hoặc những sự kiện như chết trắng. Xem ở http://www.reefresilience.org/Intro_to_Resilience.html.

[249]Sử dụng lưỡi câu vòng để thay thế lưỡi câu hình chữ J theo kiểu truyền thống khi đánh bắt bằng tàu giăng dây câu dài đã được áp dụng ở cấp vùng và chứng minh khả năng giảm tỷ lệ tử vong của rùa biển tới 80%, trong khi không tạo ra ảnh hưởng xấu đến chỉ tiêu đánh bắt (cá ngừ).

[250]Chương trình Người quan sát trên các tàu cá giăng dây câu dài của Việt Nam được Bộ NN&PTNT và WWF triển khai từ năm 2007, với số lượng tham gia ban đầu chỉ có 10 tàu triển khai chương trình người quan sát trên boong và kết hợp thử nghiệm lưỡi câu vòng ở một số tàu được chọn. Chương trình đã tạo ra một cơ hội mới và quan trọng để thu thập các số liệu cơ bản về nghề cá (ví dụ như mức đánh bắt, và thành phần loài đánh bắt), đồng thời khuyến khích áp dụng lưỡi câu vòng như một phương tiện giảm sản phẩm khai thác phụ (không chủ đích). Hiện nay, chương trình này đang được liên kết với các nỗ lực nhằm cung cấp các khuyến khích dựa vào thị trường (chẳng hạn như áp dụng mức giá cao hơn và nguồn cung ưu đãi hơn) cho các tàu đánh bắt cá ngừ bằng lưỡi câu vòng và/hoặc có người quan sát trên boong. Xem ở http://wwf.panda.org/who_we_are/wwf_offices/vietnam/?185281/Fisheries-Bycatch-Reduction-Program-Catches-On.

[251]Cộng hòa Dân chủ Công-gô là một ví dụ về một quốc gia giàu tài nguyên khoáng sản nhưng đã thất bại trong nhiều năm để chuyển đổi vốn tài nguyên thiên nhiên này thành sự phát triển bền vững. Chi-lê hay Bốt-xoan-na đã sử dụng tài nguyên khoáng sản của mình một cách khôn ngoan và nhờ đó, đã đạt được các kết quả và tác động phát triển quan trọng.

[252]Bộ TN&MT – bài trình bày của ngành mỏ Việt Nam tại Hội nghị Khu vực về Khai thác mỏ, tổ chức ngày 15/10/2008 Xinh-ga-po. Dầu và than đóng góp hơn 90% sản lượng công nghiệp hàng năm của ngành khai thác mỏ Việt Nam.

[253]Niên giám thống kê năm 2009

[254]Ước tính của các cán bộ Ngân hàng Thế giới, 2009.

[255]Cần lưu ý một điều quan trọng là, nhiều vấn đề liên quan đến khai thác mỏ và phát triển khoáng sản tại Việt Nam không được thảo luận trong chương này, cụ thể là: vai trò của nhà nước, đặc biệt là các công ty nhà nước; khai thác mỏ quy mô nhỏ và khai thác tận thu; xúc tiến đầu tư và đàm phán với các công ty lớn, vị thế cạnh tranh của khoáng sản Việt Nam trên thị trường quốc tế; các vấn đề cân nhắc về cơ sở hạ tầng để phát triển khoáng sản; cân nhắc cụ thể về đánh thuế khai thác mỏ và các chính sách tài chính cũng như quản lý thuế; và các vấn đề bao quát như ý nghĩa của chương trình nghị sự về biến đổi khí hậu và khí hậu ấm lên trên toàn cầu đối với sự phát triển khoáng sản ở Việt Nam.

[256]Bộ TN&MT "Báo cáo tổng kết 13 năm thực hiện Luật khoáng sản 1996", năm 2009, Bộ TN&MT trình lên Quốc hội. Bộ Công Thương "Báo cáo về khoáng sản xuất khẩu, 2007"

[257]Nhóm công tác Khai thác mỏ của các doanh nghiệp, Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam, Trình bày luận điểm ngày 1/12/2009.

[258]Khuyến nghị từ Báo cáo Hội thảo: Phát triển Khoáng sản và Phát triển bền vững, Hà Nội, tháng 5/2010

[259]Một ví dụ là ilmenit được khai thác ở bờ biển miền Trung Việt Nam. Hầu hết các công ty xuất khẩu ilmenit (46% Ti2O3), nghĩa là mức thấp nhất trong chuỗi chế biến titan.

[260]Tổng cộng có 128 văn bản quy phạm pháp luật (gồm luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định, chỉ thị, thông tư) đã được ban hành để điều tiết, quản lý ngành khai thác mỏ ở Việt Nam. Ngoài ra, còn có thêm 26 văn bản pháp lý khác đã được các cơ quan chính phủ soạn thảo và trình lên cấp trên, đang chờ phê duyệt và ban hành.

[261]Luật Đầu tư 2005 là sự hợp nhất giữa Luật Đầu tư Nước ngoài 1987 (sửa đổi bổ sung năm 1992, 1996, 2000 và Luật Xúc tiến Đầu tư Tư nhân 1996.

[262]Nguồn: Các tác động phát triển bền vững của cơ chế khuyến khích đầu tư: Một nghiên cứu tình huống cụ thể trong ngành khai thác mỏ ở Việt Nam

[263]Nghị định ngày 27/12/ 2005 và công văn của Thủ tướng Chính phủ ngày 11/4/2006.

[264]Vũ Hán, "Địa phương cấp giấy phép tràn lan", báo CAND trực tuyến tại địa chỉ http://www.cand.com.vn/vi-VN/kinhte/2010/7/133523.cand dated 08 July 2010.

[265]Chính phủ cũng đã theo đuổi một chương trình tích cực nhằm phổ biến các văn bản và quy định pháp luật cho công chúng và tiến hành các chiến dịch phổ biến về các quy tắc và quy định của Luật Khoáng sản. Từ năm 2006, Bộ TN&MT đã lập một trang web dành riêng và tổ chức các buổi đào tạo trực tuyến về pháp luật về khoáng sản.

[266]Các cục/vụ của Bộ TN&MT gồm địa chất, khai thác mỏ, tài chính, và hợp tác quốc tế.

[267]Các doanh nghiệp nhà nước khác trong ngành công nghiệp nặng bao gồm Tổng công ty Xi măng Việt Nam, Tổng công ty Hoá chất Việt Nam, và Tổng công ty Thép Việt Nam.

[268]Nghị định số 80/2006/ND - CP ngày 2006/09/08 của Chính phủ nước Cộng hoà Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam hướng dẫn chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường 2005; Nghị định số 21/2008/NĐ-CP ngày 28/2/2008 của Chính phủ về thay đổi một số điều quy định tại Nghị định số 80/2006 / NĐ-CP ngày 08/09/2006; Thông tư số 05/2008/TT-BTNMT ngày 08/12/2006 của Bộ TN&MT hướng dẫn thực hiện đánh giá môi trường chiến lược và đánh giá tác động môi trường và cam kết bảo vệ môi trường; Quyết định số 13/2006/QĐ-BTNMT ngày 08/09/2006 của Bộ trưởng Bộ TN&MT ban hành về Quy chế Tổ chức và hoạt động của Hội đồng thẩm định.

[269]Vụ Môi trường, Bộ TN&MT.

[270]Các quy phạm quy chuẩn, ví dụ như liên quan đến xói lở, bồi lắng, đa dạng sinh thái.

[271]Phỏng vấn Vụ trưởng Vụ Đánh giá Môi trường, Bộ TN&MT, tháng 5/2010

[272]Bùi Quang Bình, "Các lĩnh vực khai thác mỏ trong nghiên cứu môi trường" tại địa chỉ http://www.tuanvietnam.net/2010-06-11-cuu-moi-truong-vung-khai-khoang, 22 May 2009

[273]Nguồn: Vinacomin. Ước tính dựa trên tỷ lệ bóc vỉa (lượng vật liệu khô phải đào để sản xuất 1 tấn than đá) là 7,5 tấn.

[274]Báo cáo về dự án nghiên cứu của Tiến sĩ Đào Danh Phương, Nguyễn Thế Hưng, Nguyễn Thế Bàu, Đoàn Văn Hải, Tạp chí KHCN Mỏ số 1/2009.

[275]Báo cáo về dự án nghiên cứu của Tiến sĩ Đào Danh Phương, Nguyễn Thế Hưng, Nguyễn Thế Bàu, Đoàn Văn Hải, Tạp chí KHCN Mỏ số 1/2009.

[276]Nghị định 63/2008/NĐ_CP ngày 13/5/2008.

[277]Các báo cáo của Vinacomin, 2009

[278]Dự án xây dựng Các thỏa thuận Phát triển Cộng đồng, Ngân hàng Thế giới, COCPO, 2010.

[279]Vũ Xuân Nguyệt Hồng (CIEM) và Nguyễn Thị Lan (ILSSA), "Quản trị kinh tế và quy trình hoạch định chính sách ở Việt Nam", tháng 6/2010; Nghị định 63/2008/NĐ_CP ngày 13/5/2008 về thu phí bảo vệ môi trường từ khai thác khoáng sản

[280]Xem tại: www.eiti.org

[281]Danh mục phân loại của Đức được sử dụng song song với danh mục của Anh, vì đây là thông lệ phổ biến trong các tài liệu của Việt Nam. Than được phân loại theo ượng chất dễ bay hơi, thể hiện bằng % trọng lượng. Như vậy, than non chứa 45-65% chất dễ bay hơi; than anthraxit 7-12% chất dễ bay hơi. Điều này tỷ lệ nghịch với giá trị nhiệt lượng, thể hiện bằng kilojoule/ kg: 28.470 đối với than non và 35.300 đối với than anthraxit.

[282]Thái Nguyên, Hải Dương, Bắc Giang, Sơn La, Quảng Nam, Quảng Ninh, Nghệ An, Lạng Sơn, và một số nơi như U Minh Thượng, U Minh Hạ, và đồng bằng sông Hồng

[283]Nguyễn Thanh Hà, Đảo ngược cơ cấu tiêu thụ than từ năm 2010, trên Tạp chí Thương mại ngày 10/1/2010 tại http://tintuc.xalo.vn/00-941362442/dao_nguoc_co_cau_tieu_thu_than_tu_nam_2010.html và Báo cáo về khối lượng sản xuất của Phòng Phân phối sản phẩm, Vinacomin , 2008-2009.

[284]Nguồn: Vũ Xuân Nguyệt Hồng (CIEM); Đầu tư 2005-2009: 4.100 tỷ đồng tăng lên 33.100 tỷ đồng; vốn chủ sở hữu tăng từ 5.546 tỷ đồng lên 19.583 tỷ đồng; lợi nhuận trước thuế: 2005 = 3.130 tỷ đồng, 2010 = 3.200 tỷ. Tỷ lệ lợi nhuận/vốn giảm bốn lần trong giai đoạn này.

[285]Báo Lao động, Cuộc chiến chống than lậu ở Quảng Ninh, ngành than nói gì? Số 93 ngày 25/04/2008

[286]Năm 2009, mức lương tối thiểu ở Việt Nam là 0,65 triệu đồng/tháng trong khi mức lương trung bình cho cán bộ, nhân viên Vinacomin là 6,16 triệu đồng/tháng. Nguồn: Phòng Lao động và Tiền lương, Vinacomin, Niên giám thống kê nhiều năm.

[287]Dự báo nhu cầu nguồn nhân lực cho ngành than của Phòng Lao động và Tiền lương, Vinacomin, 2010.

[288] Xem: Vinacomin, Viện KHCN Mỏ, báo cáo giám sát 2008

[289]Đào Danh Phương, Nguyễn Thế Hưng, Nguyễn Thế Bàu, Đoàn Văn Hải, Tạp chí KHCN Mỏ số 1/2009.