

Ý nghĩa và gợi ý định hướng

- Sắp xếp lại các quyền đối với đất lâm nghiệp và rừng. Cả hai hệ thống quyền sử dụng đất rừng và rừng đã nêu tại Bắc Kạn và Lâm Đồng đều có nhược điểm là chưa tương thích với REDD+, nhưng không nhất thiết sẽ cản trở việc thực hiện REDD+. Ngoại trừ đối với rừng đặc dụng, các hạn chế trong quản lý sử dụng rừng bởi các Công ty lâm nghiệp Nhà nước và BQLR có thể giải quyết được bằng cách cơ cấu lại các thể chế về quyền đối với đất và rừng hiện tại. Việc đồng quản lý với Công ty lâm nghiệp Nhà nước và BQLR là nhu cầu thực tế của cộng đồng địa phương, và có thể sẽ giúp giảm sự bất cân đối quyền lực cũng như tăng cường sự công bằng và hiệu quả của hệ thống chia sẻ lợi ích REDD+.
- Phân tách quyền đối với đất lâm nghiệp và quyền đối với rừng. Giao đất rừng cần nhiều thời gian và đòi hỏi nguồn kinh phí lớn hơn là chỉ giao rừng. Thực hiện sự phân tách này sẽ giúp đẩy nhanh quá trình giao rừng và tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện các sáng kiến REDD+.
- Quyền đối với đất lâm nghiệp chưa có chủ sử dụng. Đất lâm nghiệp không có chủ sử dụng hiện do Ủy ban nhân dân xã tạm quản lý nên được thí điểm giao cho cộng đồng địa phương. Đây có thể được xem như một khuyến khích có điều kiện từ REDD+ - giúp tối đa hóa lợi ích cho những người dân tham gia REDD+.
- Làm rõ các quyền hiện tại đối với rừng và đất lâm nghiệp. Sự chồng chéo và khoảng trống của khung chính sách về rừng và đất lâm nghiệp có thể xói mòn tính bền vững của REDD+, điều này cần phải được giải quyết thông qua những cải cách về pháp luật và chính sách.
- Làm rõ vai trò quản trị bằng luật tục của cộng đồng. Điều này hứa hẹn rừng được quản lý bền vững hơn, hiệu quả hơn, cộng đồng chịu trách nhiệm cụ thể hơn và thể chế cộng đồng được tăng cường và củng cố.

Tài liệu tham khảo

Dahal, G.R., J. Atkinson, and J. Bampton. 2011. Forest Tenure in Asia: Status and Trends. EU FLEGT Facility, Kuala Lumpur, Malaysia.

Westholm, L., Biddulph, R., Hellmark, I., and Ekblom, A. 2011. REDD+ and Tenure: A Review of the Latest Developments in Research, Implementation and Debate. Focali Report 2011:02, Gothenburg. Sweden.

Nguyen, Q.T., Nguyen, V.C., and Vu, T.H. 2008. Statutory and Customary Forest Rights and their Governance Implications: The Case of Viet Nam. IUCN, Hanoi, Vietnam.

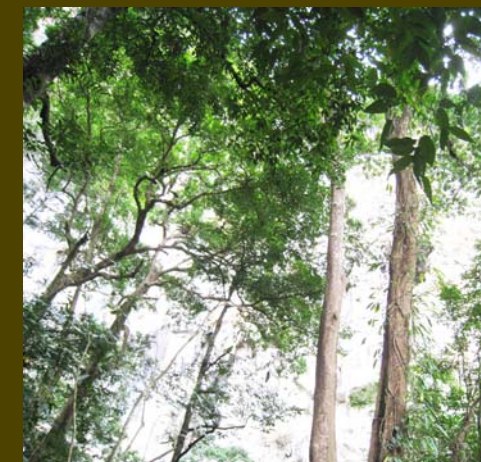
Nguyen, Q.T., Nguyen, B.N., Tran N.T., Sunderlin, W., and Yasmi, Y. 2008. Forest Tenure Reform in Viet Nam: Case Studies From the Northern Upland and Central Highlands Regions. RECOFTC & RRI

Robinson, B.E., Holland, M.B., Naughton-Treves, L. 2011. Does secure land tenure save forests? A review of the relationship between land tenure and tropical deforestation. CCAFS Working Paper no. 7. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security (CCAFS). Copenhagen, Denmark. Available online at: www.ccafs.cgiar.org

Đóng góp: Đỗ Trọng Hoàn, Delia Catacutan, Vũ Thị Hiền, Lại Tùng Quân

Trung tâm Nông Lâm Thế giới (ICRAF) Việt Nam

Số 8, Lô 13A, Trung Hoà
Phường Yên Hòa, Quận Cầu Giấy
Hà Nội, Việt Nam
Tel and Fax: (84 4) 3783 4644/ 45
icraf-vietnam@cgiar.org
www.worldagroforestrycentre.com/sea/vn

**Tóm lược chính sách****LIỆU****THỰC TRẠNG QUYỀN VỀ ĐẤT LÂM NGHIỆP VÀ RỪNG HIỆN NAY CÓ CẢN TRỞ CÁC NỖ LỰC THỰC HIỆN REDD+ TẠI VIỆT NAM?**

Phần lớn các sáng kiến REDD+ như UN-REDD và Quỹ Đối tác Carbon Rừng (FCPF) đã xác định cải cách các quyền về rừng và đất rừng là một khía cạnh quan trọng cho sự sẵn sàng cho REDD+. Tại Việt Nam, các quyền về rừng và đất rừng đã tồn tại nhưng bị ảnh hưởng bởi nhiều vấn đề khác nhau đã thách thức các nỗ lực bảo tồn rừng. Chính những điều này cũng sẽ ảnh hưởng đến những nỗ lực thực hiện REDD+. Quyền đối với rừng và đất rừng trở nên rất quan trọng đối với REDD+ cũng như Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES), bởi chi trả trực tiếp chỉ có thể được thực hiện đối với chủ sử dụng chính thức của rừng. Vì vậy những người bảo vệ rừng không có quyền về đất lâm nghiệp và rừng sẽ khó tiếp cận được hoặc tiếp cận một cách rất gián tiếp với những lợi ích của việc chi trả. Hai câu hỏi mấu chốt được đặt ra như sau: i) Liệu vấn đề quyền đối với rừng và đất lâm nghiệp cần phải được giải quyết trước khi thực hiện REDD+? hay ii) REDD+ sẽ tạo ra một cơ hội để cải tiến hệ thống quyền về rừng và đất lâm nghiệp hiện nay?

Thông điệp chính

- Kể từ đầu những năm 1990, cải cách các quyền về đất lâm nghiệp và rừng ở Việt Nam đã hướng tới sự phân quyền trong quản lý rừng; tuy nhiên việc thực hiện trên thực tế khác nhau giữa các địa phương.
- Hiện trạng thể chế của các quyền về đất lâm nghiệp và rừng đang tồn tại kém tương thích với những yêu cầu của REDD+, và trở thành đề tài nóng hổi đối với cả chính phủ và cộng đồng địa phương.
- Thực trạng nói trên sẽ không nhất thiết cản trở việc thực hiện các sáng kiến REDD+ nếu thực hiện một số thay đổi trong sắp xếp/tổ chức các quyền đối với đất lâm nghiệp và rừng.

Đề xuất

- Sự sắp xếp lại các quyền về đất lâm nghiệp và rừng hiện tại là cần thiết để làm tiền đề cho một Hệ thống chia sẻ lợi ích REDD+ phù hợp(BDS) – điều này cũng sẽ hình thành nên hình mẫu về một cơ chế REDD+ an toàn.
- Giao quyền sử dụng/ sở hữu đất lâm nghiệp và rừng là cần thiết để xúc tiến quá trình phân phối quyền sử dụng/ sở hữu để REDD+ có thể hoạt động.
- Diện tích rừng hiện tại chưa có chủ sử dụng do Ủy ban nhân dân xã quản lý nên được chuyển giao cho cộng đồng địa phương, nơi việc áp dụng luật tục trong quản lý bảo vệ rừng đã cho thấy hiệu quả nhất định và có thể tạo nên hình mẫu của cơ chế chia sẻ lợi ích trong REDD+ và PFES.
- Khung luật pháp quốc gia cần làm rõ quyền của những người sử dụng rừng để sở hữu và hưởng lợi từ các hoạt động giảm phát thải, cũng như quyền của những người sống trong và gần rừng dù cho hiện tại họ chưa được tiếp cận với đất lâm nghiệp và rừng.

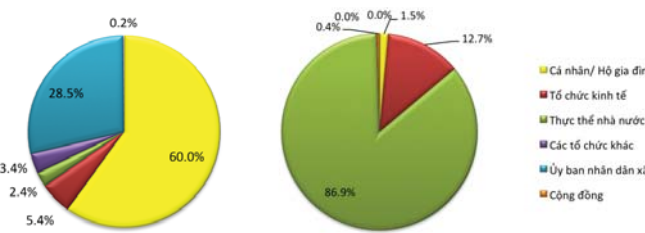
Một số mốc chính trong quá trình cải cách quyền sử dụng đất lâm nghiệp và rừng tại Việt Nam

Tiến trình cải cách quản lý đất rừng có thể được phác họa từ năm 1986 đến 2003, đặc trưng bởi sự chuyển dịch quan trọng từ quyền quản lý hoàn toàn từ nhà nước sang quyền sử dụng với các tổ chức nhà nước, hộ gia đình, tổ chức tư nhân và lực lượng quân đội

Thời kỳ	Đặc điểm quản lý sử dụng đất lâm nghiệp và rừng
Trước những năm 1990	Nhà nước quản lý toàn bộ đất lâm nghiệp
Đầu những năm 1990	Sự tham gia của người dân trong quản lý rừng thông qua các hợp đồng khoán bảo vệ và quyền sử dụng đất trống đồi trọc
Cuối những năm 1990	Các hộ cá thể được công nhận là chủ sử dụng hợp pháp đất lâm nghiệp
2004	Cộng đồng và các tổ chức được trao quyền sử dụng đất lâm nghiệp

Thực trạng quyền sử dụng đất lâm nghiệp tại Bắc Kạn và Lâm Đồng

Sự tương thích trong sự phân bổ quyền sử dụng đối với đất và rừng tại Bắc Kạn và Lâm Đồng được trình bày dưới đây:



Hình1 (bên trái)- Các nhóm chủ sử dụng rừng tại tỉnh Bắc Kạn (Nguồn: Sở TNMT tỉnh Bắc Kạn, 2011).
Hình 2 (bên phải)- Các nhóm chủ sử dụng rừng tại tỉnh Lâm Đồng (Nguồn: Sở NNPTNT Lâm Đồng, 2012)

Có sự khác biệt đáng kể giữa hai tỉnh trong quá trình cải cách quyền đối với đất lâm nghiệp và rừng.

- Sự phân quyền sử dụng đất lâm nghiệp ở Bắc Kạn đã tiến triển nhanh hơn nhiều so với Lâm Đồng. Tại Bắc Kạn, hộ gia đình cá thể là chủ sử dụng 60% đất rừng, trong khi các đơn vị nhà nước chỉ quản lý 2,4%; ngược lại, ở Lâm Đồng, nhà nước quản lý 86,9% diện tích rừng trong khi chỉ có 1,5% diện tích rừng có chủ sử dụng là các hộ gia đình cá thể và cộng đồng.
- Tuy vậy, quá trình này ở Bắc Kạn cũng cho thấy một số tồn tại. Cho đến nay, 28,5% đất rừng ở Bắc Kạn không có chủ sử dụng chính thức (tạm thời quản lý bởi Ủy ban nhân dân xã), trong khi 100% đất rừng ở Lâm Đồng đã được giao cho chủ sử dụng (chủ thể quản lý sử dụng chủ yếu là tổ chức Nhà nước).
- Các bên hiện tại không được giao sử dụng đất rừng/rừng có thể tiếp cận và sử dụng rừng thông qua cơ chế khoán theo hợp đồng. Ở Bắc Kạn, thông thường các hợp đồng khoán quản lý bảo vệ rừng và hỗ trợ tái sinh tự nhiên theo chu kỳ 5 năm; trong khi đó, ở Lâm Đồng, các hợp đồng khoán giới hạn ở bảo vệ rừng và chỉ trong thời hạn 12 tháng.



Các quyền về đất rừng và rừng

- Như thể hiện trong Bảng 1, hộ gia đình cá thể, cộng đồng và bên nhận khoán có ít 'quyền' hơn so với các tổ chức Nhà nước, và các quyền của họ hầu như chỉ giới hạn ở rừng sản xuất.
- Đối với rừng phòng hộ và đặc dụng, các hộ gia đình/cá nhân/cộng đồng đủ điều kiện được hưởng lợi từ các chính sách nếu họ tham gia vào hợp đồng bảo vệ rừng, quản lý rừng, hỗ trợ tái trồng rừng tự nhiên và trồng rừng.
- Những người sống trong và gần rừng không có cơ hội ngang bằng nhau trong quá trình khoán quản lý, bảo vệ rừng theo các chương trình hiện nay Ví dụ, Lâm Đồng thực hiện khoán bảo vệ đối với 54% diện tích rừng phòng hộ trong khi Bắc Kạn chỉ là 10%, trong khi hầu như tất cả những người dân sống trong và gần rừng đều quan tâm đến việc được ký hợp đồng khoán quản lý, bảo vệ để tăng thêm thu nhập. Việc hưởng lợi của các đối tượng nhận khoán quản lý, bảo vệ hoặc trồng rừng cũng khác nhau tùy theo nguồn kinh phí hoặc hình thức khoán.
- Quản lý rừng theo luật tục không phổ biến ở Lâm Đồng, trong khi được áp dụng nhiều hơn ở Bắc Kạn với một số nỗ lực để chính thức hóa. Nhìn chung, việc áp dụng luật tục được đánh giá là hiệu quả trong quản lý rừng, thậm chí hiệu quả hơn luật định trong một số trường hợp.

Bảng 1- Các quyền đối với rừng và đất rừng ở Việt Nam (dựa theo Westholm và các cộng sự. 2011)

Đối tượng sử dụng	Quyền											
	Tiếp cận			Sử dụng			Quản lý			Chuyển nhượng		
	SX	PH	ĐD	SX	PH(*)	ĐD	SX	PH	ĐD	SX	PH	ĐD
Tổ chức nhà nước	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	
Cộng đồng	x	x		x	x		x	x				
Hội/Cá thể	x	x		x	x		x			x		
Tổ chức kinh tế	x	x		x	x		x			x		
Bên nhận khoán	x	x		x	x				x			
UBND xã (**)	x	x					x	x				

SX: rừng sản xuất; PH: rừng phòng hộ; ĐD: rừng đặc dụng
(*) Quyền sử dụng rừng phòng hộ chỉ giới hạn trong khai thác lâm sản ngoài gỗ, khai thác gỗ tận thu (đối với rừng tự nhiên) và khai thác chọn (đối với rừng trồng).
(**) UBND xã không phải chủ sử dụng rừng thực sự mà chỉ tạm thời phụ trách quản lý diện tích rừng chưa được giao cho chủ sử dụng.

Định nghĩa về quyền:
Quyền tiếp cận: quyền vào trong khu vực
Quyền sử dụng: quyền thu lấy các loại tài nguyên, ví dụ gỗ, củi
Quyền quản lý: quyền quy định các hình thức sử dụng nội bộ hoặc chuyển đổi tài nguyên
Quyền chuyển nhượng: quyền bán hoặc cho thuê lại quyền sử dụng đất/rừng

Rủi ro và thách thức của cơ cấu các quyền đối với đất rừng và rừng hiện tại để thực hiện REDD+ tại tỉnh Bắc Kạn và Lâm Đồng

Việc quyết định ai sẽ có quyền tiếp cận tài nguyên đất lâm nghiệp và rừng là rất quan trọng đối với REDD+ và hệ thống chia sẻ lợi ích (BDS) của REDD+, và do đó là một trọng tâm của chính sách REDD+. Hệ thống chia sẻ lợi ích REDD+ không nên được thiết kế để ưu tiên cho một cách sắp xếp hệ thống các quyền nào đó, mà thay vì như vậy cần phải linh hoạt hơn và thích ứng với các sắp xếp về quyền đối với đất lâm nghiệp và rừng khác nhau trong các hoàn cảnh khác nhau. Để đạt được khía cạnh "công bằng và hiệu quả", bài học từ Chi trả dịch vụ môi trường (PES) hiện có cho thấy một hệ thống chia sẻ lợi ích dựa trên hệ thống quyền "tập trung" như trong trường hợp của Lâm Đồng, có thể sẽ hiệu quả hơn nhưng ít công bằng và chứa đựng nhiều rủi ro hơn, trong khi dựa trên hệ thống quyền "phân cấp" như trong trường hợp của Bắc Kạn, có khả năng sẽ công bằng hơn, ít rủi ro hơn nhưng có thể ít hiệu quả hơn. Một số rủi ro tiềm năng và hạn chế của mỗi hệ thống được thể hiện trong Bảng 2 dưới đây.

Bảng 2- Thách thức liên quan đến quyền về đất lâm nghiệp và rừng đối với hệ thống chia sẻ lợi ích REDD+ tại Lâm Đồng và Bắc Kạn

		Lâm Đồng	Bắc Kạn
Quyền sử dụng đất và rừng	Hiện trạng	Các tổ chức Nhà nước quản lý không chỉ quản lý rừng đặc dụng như các Vườn quốc gia mà còn cả phần lớn diện tích rừng sản xuất và phòng hộ.	Hầu hết rừng sản xuất đã được giao cho hộ gia đình và cộng đồng, nhưng 28,5% tổng diện tích rừng (chủ yếu là rừng phòng hộ) không có chủ sử dụng hoặc bên thuê khoán chính thức và hiện tại được được quản lý bởi UBND cấp xã.
	Rủi ro và thách thức	<ul style="list-style-type: none">Quản lý doanh thu REDD+ và duy trì ở các cấp chính quyền khác nhau.Tham nhũng và thiếu minh bạch.Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Ban quản lý rừng, các doanh nghiệp lâm nghiệp nhà nước và các chủ thể thuộc khu vực Nhà nước khác tìm cách duy trì và củng cố thêm đặc quyền.Quyền sử dụng đất địa phương và đất rừng thiếu bảo đảm.	<ul style="list-style-type: none">Sự chiếm hữu của các nhóm ưu thế (về quyền lực, tài sản, thông tin v.v..) và tranh chấp đất rừng trong nội bộ các cộng đồng địa phương.Một diện tích rừng lớn có thể không đủ điều kiện tham gia REDD + do thiếu chủ sử dụng hoặc bên thuê đất.Đất rừng và các khoản rừng phân tán là một trở ngại để thực hiện hoạt động REDD+ ở quy mô tập trung (nếu không có cơ chế thúc đẩy sự liên kết).
Phân phối lợi ích giữa các bên nhận hợp đồng phụ	Hiện trạng	Công ty lâm nghiệp Nhà nước (lâm trường quốc doanh cũ) và Ban Quản lý rừng (BQLR) nhận được các khoản chi trả với tư cách chủ sử dụng đất rừng và giải ngân bằng tiền mặt cho các hộ gia đình/cộng đồng thông qua các hợp đồng ngắn hạn (thường là 1 năm).	<ul style="list-style-type: none">Thiếu kinh phí cho các chủ rừng Nhà nước để thực hiện khoán theo hợp đồng cho người dân và cộng đồng địa phương.Quá trình giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình và cộng đồng địa phương diễn ra rất chậm và tốn kém.Hậu quả là, các công ty lâm nghiệp nhà nước và BQLR còn lại, với nhân lực hạn chế, đang phải quản lý một diện tích rừng rất lớn.
	Rủi ro và thách thức	<ul style="list-style-type: none">Bên nhận hợp đồng khoán có ít động lực trong việc chủ động quản lý bảo vệ rừng bởi vì họ không có quyền "sử dụng", "quản lý" hoặc "chuyển nhượng" đối với đất và rừng. Việc bảo vệ bị hạn chế do quan hệ làng xóm, bỏ qua những trường hợp phá rừng nội bộ.Hợp đồng ngắn hạn không mang lại sự ổn định về sinh kế và gần bỏ trách nhiệm bảo vệ rừng cho người nông dân và các bên nhận khoán rừng.Nếu không có sự đồng ý của các cộng đồng sống trong và gần rừng, bất cứ hệ thống chia sẻ lợi ích nào cũng sẽ không phù hợp với nguyên tắc đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, bảo trước và được cung cấp thông tin (FPIC) và các quy tắc đảm bảo an toàn (safeguards).	<ul style="list-style-type: none">Công ty Lâm nghiệp nhà nước và BQLR được coi là kém hiệu quả trong việc bảo vệ rừng và quản lý rừng theo nhận định của cả cơ quan nhà nước và cộng đồng địa phương.Sự thiếu niềm tin của cộng đồng địa phương về các hệ thống chia sẻ lợi ích liên quan đến rừng hiện nay, đặc biệt là đối với rừng phòng hộ và rừng đặc dụng.Nếu không có sự đồng ý của các cộng đồng sống trong và gần rừng, bất cứ hệ thống chia sẻ lợi ích nào cũng sẽ không phù hợp với nguyên tắc đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, bảo trước và được cung cấp thông tin (FPIC) và các quy tắc đảm bảo an toàn (safeguards).
Bảo vệ và quản lý rừng cộng đồng	Hiện trạng	Quyền sử dụng rừng đang trong quá trình giao chính thức cấp cho một số cộng đồng, nhưng trong một số trường hợp đã có nảy sinh mâu thuẫn trong cộng đồng (chưa rõ lý do). Sự thiếu niềm tin lẫn nhau giữa cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp và cộng đồng địa phương về năng lực quản lý rừng và đất lâm nghiệp.	<ul style="list-style-type: none">Giao quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho cộng đồng (có số đo) đã được thí điểm và được hưởng ứng rộng rãi bởi cộng đồng địa phương.UBND xã cũng bày tỏ quan tâm đến việc giao diện tích rừng chưa có chủ sử dụng cho cộng đồng địa phương để quản lý bảo vệ tốt hơn.Quản lý rừng bằng luật tục đã được áp dụng thành công và trong nhiều trường hợp được chứng minh hiệu quả hơn so với luật định.
	Rủi ro và thách thức	<ul style="list-style-type: none">Cộng đồng địa phương hiện không được thừa nhận tư cách pháp nhân theo Bộ luật Dân sự.Giao quyền sử dụng đất lâm nghiệp có thể là thách thức và gây ra vấn đề tại những cộng đồng khi liên kết truyền thống ít được quan tâm. Kết quả thực hiện khó dự đoán vì tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể và cách thức thực hiện.	<ul style="list-style-type: none">Cộng đồng địa phương hiện không được thừa nhận tư cách pháp nhân theo Bộ luật Dân sự.Luật tục có thể tạo ra sự phân biệt đối xử cũng như có điểm không phù hợp với pháp luật hiện hành.Kết quả thực hiện khó dự đoán vì tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể và cách thức thực hiện.