

# QUẢN LÝ ĐẤT RỪNG VÀ CÁC CƠ CHẾ CHIA SẼ LỢI ÍCH TRONG BỐI CẢNH VPA-FLEGT & REDD+

Lê Hồng Liên, Vũ Thị Bích Hợp, Nguyễn Thanh Hiền, Nguyễn Phú Hùng \*\*

*\*\*Trung tâm Phát triển Bền Vững (SRD)*

## GIỚI THIỆU

Từ năm 2010, Chính phủ Việt Nam đã đàm phán VPA/FLEGT. Hiệp định này được ký chính thức vào năm 2018, được phê chuẩn và đi vào hoạt động năm 2019. Theo kế hoạch từ năm 2021, Việt Nam sẽ chỉ xuất khẩu nguyên liệu và sản phẩm gỗ được cấp phép FLEGT sang EU.

Theo quy định của FLEGT, gỗ hợp pháp là gỗ được khai thác hoặc nhập khẩu theo quy định của pháp luật Việt Nam, bao gồm cả tình trạng hợp pháp của đất rừng. Ở Việt Nam, “rừng” được giao cho người dân địa phương chủ yếu là rừng trồng (gọi là rừng sản xuất) và hầu hết người dân đều có đầy đủ giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, vẫn còn những khu vực cộng đồng chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp do tranh chấp (giữa cộng đồng với các chủ thể khác) và chồng chéo giữa bản đồ và thực tế. Gỗ khai thác từ những khu vực này, dù là rừng trồng hay rừng tự nhiên, đều bị coi là bất hợp pháp theo quy định của VPA/FLEGT

Trong REDD+, việc chi trả được dựa trên bằng chứng về quyền sử dụng đất rừng. Tại các khu vực tranh chấp, không thể thiết lập cơ sở để thanh toán. Do đó, vấn đề quyền sử dụng đất lâm nghiệp có tác động

lớn đến REDD+ và FLEGT. Nhiều nơi, người dân được các công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng giao đất thông qua hình thức khoán ngắn hạn. Với loại hợp đồng này, người dân địa phương có thể không nhận được lợi ích lâu dài từ REDD+, đặc biệt khi các công ty lâm nghiệp hoặc ban quản lý thay đổi hợp đồng và giao đất rừng cho đơn vị khác quản lý.

Ngoài ra, REDD+ và các biện pháp đảm bảo an toàn yêu cầu việc chi trả phải đảm bảo sự công bằng cho các thực thể sống phụ thuộc vào rừng, các nhóm xã hội liên quan đến quản lý rừng, v.v. Do đó, cần xem xét liệu các cơ chế chia sẻ lợi ích hiện tại có công bằng, có tính đến lợi ích của cộng đồng tham gia bảo vệ, minh bạch và lợi ích lâu dài của cộng đồng, có tuân thủ các quy định về bảo vệ REDD+ hay không.

Kết quả phỏng vấn 126 người người từ hai nhóm đối tượng khác nhau là cán bộ lâm nghiệp, và nông dân trồng rừng và số liệu điều tra thứ cấp tại ba tỉnh Sơn La, Quảng Trị và Cà Mau của Việt Nam được xử lý bằng phần mềm thống kê Excel và SPSS. Các cơ chế chia sẻ lợi ích chủ yếu tại các điểm nghiên cứu là chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES), cơ chế giao đất giao

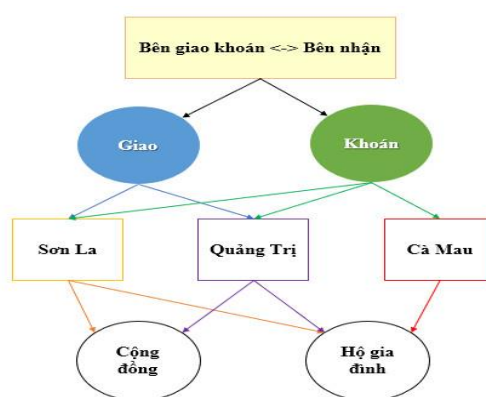
rừng và cơ chế khoán bảo vệ rừng. Tùy từng loại rừng đặc trưng tại mỗi khu vực nghiên cứu (đặc dụng, phòng hộ hay sản xuất), nhóm nghiên cứu chủ động tập trung vào đối tượng nghiên cứu chính và đánh giá mối liên hệ giữa loại rừng với cơ chế chia sẻ lợi ích đặc thù cho mỗi khu vực. Kết quả phân tích

thống kê một số chỉ tiêu định lượng và định tính kết quả thu thập tại các điểm nghiên cứu cho thấy rằng vẫn còn một số tồn tại trong quản lý rừng và đất rừng tại các điểm nghiên cứu. Những tồn tại này có ảnh hưởng không nhỏ tới tiến trình thực hiện REDD+ và VPA/FLEGT tại Việt Nam.

## MỘT SỐ PHÁT HIỆN CHÍNH

**Cơ chế quản lý rừng tự nhiên và đất rừng (đặc biệt là đối với rừng phòng hộ, rừng sản xuất) không đồng nhất giữa các điểm nghiên cứu.**

Cơ chế quản lý rừng và đất rừng tại các điểm nghiên cứu chủ yếu thông qua hình thức giao, khoán rừng, thể hiện ở sơ đồ Hình 1. Ở cấp đầu tiên là Nhà nước giao, khoán rừng cho các đơn vị chủ rừng như các vườn quốc gia, khu bảo tồn, các ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng, các công ty lâm nghiệp, các cộng đồng và hộ gia đình, bên nhận giao được cấp GCNQSD đất. Tiếp sau đó, các đơn vị chủ rừng lại khoán bảo vệ rừng tới các hộ gia đình theo hợp đồng khoán.

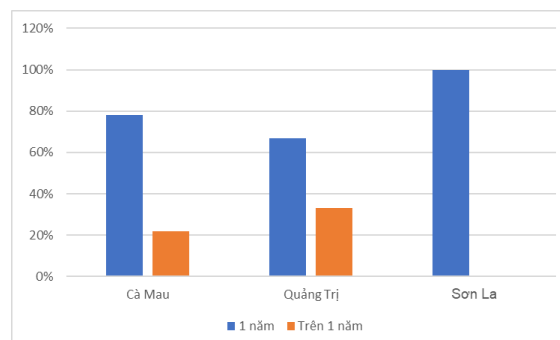


**Hình 1. Cơ chế quản lý rừng và đất lâm nghiệp tại các điểm nghiên cứu**

### Hợp đồng khoán rừng ngắn hạn, chỉ có 1 năm

Hiện tại, ở 3 tỉnh Cà Mau, Quảng Trị và Sơn La, phần lớn rừng đã được giao cho các ban quản lý rừng phòng hộ, VQG, các CTLN và UBND các xã quản lý. Các đơn vị quản lý rừng này thực hiện khoán quản lý bảo vệ cho dân theo hợp đồng khoán rừng, thời hạn hợp đồng ở thời điểm hiện tại thường là 1 năm. 100% hợp đồng khoán rừng ở Sơn La có thời hạn 1 năm, trong khi đó tỷ lệ này ở Cà Mau và Quảng Trị lần lượt là 79% và 68%. Thời hạn khoán rừng dài trên 1 năm,

thường từ 5 năm trở lên thường là các hợp đồng khoán giữa các CTLN với các hộ gia đình.

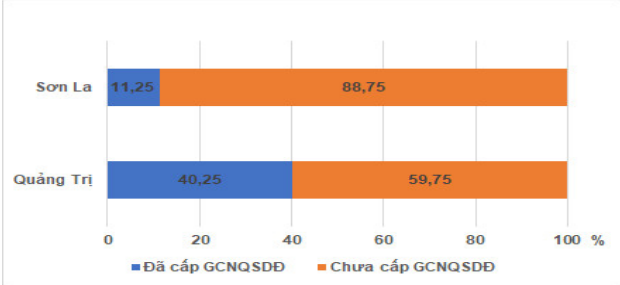


**Hình 2: Tỷ lệ thời hạn hợp đồng khoán rừng tại các điểm nghiên cứu**

**Phần lớn các diện tích rừng giao cho hộ gia đình và cộng đồng trong thời gian gần đây chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.**

Đối với các diện tích rừng do UBND xã quản lý, xã vẫn xây dựng kế hoạch giao rừng cho cộng đồng và hộ gia đình hàng năm, tuy nhiên việc cấp GCNQSDĐ rất chậm trễ. Cụ thể, tại các điểm nghiên cứu ở tỉnh Quảng Trị, tỷ lệ diện tích được cấp GCNQSDĐ so với diện tích rừng đã giao

chỉ dao động từ 10-50%, phổ biến là từ 10-20%.



**Hình 3: Tỷ lệ cấp GCNSDD ở các điểm nghiên cứu**

**Có sự chồng lấn về ranh giới trên thực địa giữa các hộ, nhiều mảnh đất được khoanh vẽ trong sổ đỏ của hộ lại không trùng với diện tích trên thực tế.**

Trong thực tế triển khai thực hiện, tổ công tác GDGR thường bỏ qua một số bước trong quy định nhằm tiết kiệm thời gian và kinh phí. Cụ thể, có thể một số cuộc họp tại các thôn và xã không được tiến hành theo yêu cầu mà bị cắt ngắn hoặc bỏ qua; tại nhiều nơi, các cuộc họp này thường không có sự tham gia đầy đủ của các ban ngành có liên quan; giao đất thiếu bản đồ hoặc có bản đồ nhưng bản đồ không cập nhật tình trạng rừng và đất tại thời điểm giao đất; giao đất bỏ qua một số hoạt động ngoại nghiệp khi giao đất, vì vậy các hộ không xác định rõ được ranh giới lô rừng của mình hoặc diện tích lô rừng trên sổ đỏ không đúng với lô

rừng hộ quản lý trên thực tế. Hình 4 là hình ảnh minh chứng về tỷ lệ GCNQSD đất chưa rõ ràng ở xã Ba Nang, huyện Đakrông, tỉnh Quảng Trị.



**Hình 4: Thực trạng GCNQSDĐ ở xã Ba Nang – Quảng Trị**

**Ở một số điểm nghiên cứu, chi trả dịch vụ môi trường rừng hiện mới chỉ thí điểm thông qua dự án đầu tư, chưa đảm bảo sẽ được chi trả bền vững, lâu dài**

Tại các điểm nghiên cứu tại Cà Mau, tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng do các

công ty nuôi tôm sinh thái chi trả trong khuôn khổ dự án thí điểm nuôi tôm sinh

thái, bước đầu đã hình thành cơ chế chia sẻ lợi ích từ rừng trong cộng đồng và các hộ gia đình có vườn tằm dưới tán rừng. Tuy

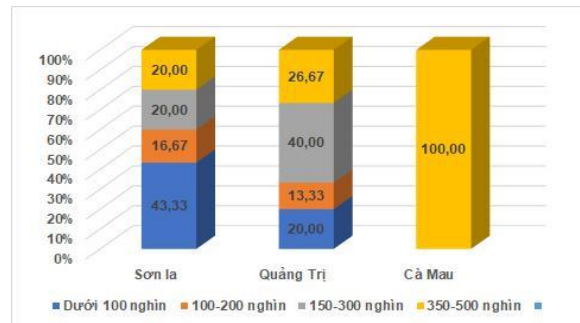
lợi cho cả chủ rừng, cộng đồng và hộ gia đình nhận khoán bảo vệ rừng khi người dân này sinh tâm lý bỏ bê việc bảo vệ rừng,

**Tiền chi trả từ dịch vụ môi trường rừng thấp, không đồng đều giữa các khu vực, các cộng đồng địa phương**

Tiền PFES cho các hộ gia đình phụ thuộc vào các lưu vực, phụ thuộc vào nguồn thu, có khu vực được chi trả 150,000-200,000 đồng/ha/năm, có khu vực từ 350.000 -500,000đồng/ha/năm, có khu vực lại chỉ được 50.000 đồng/ha/năm Điều này gây nên tâm lý so bì giữa các cộng đồng địa phương, giữa các hộ gia đình trong công tác nhận khoán bảo vệ rừng, gây áp lực cho công tác quản lý bảo vệ rừng của Ban quản lý.

nhiên, nguồn tiền này sẽ không còn nữa khi kết thúc dự án, điều này sẽ tạo ra nhiều bất

gây áp lực cho vấn đề quản lý của các chủ rừng.



**Hình 5: Thực trạng đơn giá PFES ở các điểm nghiên cứu**

## KẾT LUẬN VÀ MỘT SỐ KIẾN NGHỊ

Trong tiến trình thực hiện VPA, để khai thác gỗ hợp pháp cần tuân thủ đầy đủ, nghiêm ngặt các tiêu chuẩn trong quản lý, sử dụng rừng và đất rừng hay nói cách khác là phải tuân thủ quy định pháp luật hiện hành về quyền sử dụng đất, quyền sử dụng rừng, quản lý và bảo vệ rừng và các quy định về khai thác theo Luật lâm nghiệp.

Việc giải quyết các thách thức về quản lý sử dụng rừng và đất rừng là chìa khóa để thực hiện thành công cả sáng kiến REDD+ và Kế hoạch hành động về FLEGT của EU. Điều này sẽ góp phần giảm tình trạng chặt phá rừng và giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu. Chia sẻ lợi ích có ý nghĩa quan trọng cho việc tạo ra động lực cần thiết nhằm thay đổi hành vi gây mất rừng hoặc suy thoái rừng, từ đó làm giảm phát thải Các-bon. Tuy nhiên, quá trình thực hiện cũng cần quan tâm đến các lợi ích của cộng đồng, những người sẽ đóng góp vai trò quan trọng vào quá trình thực hiện Hiệp định VPA/FLEGT, phù hợp với chính sách bảo đảm an toàn của REDD+, đặc biệt là quyền của cộng đồng và sự tham gia đầy đủ của các bên trong các quá trình ra quyết định.

Đứng trên góc độ của một tổ chức xã hội tham gia nghiên cứu về rừng, đất rừng và các cơ chế liên quan đến rừng trong bối cảnh chuẩn bị thực hiện hiệp định VPA/FLEGT và hướng tới thực hiện chi trả REDD+ trong tương lai gần, nhóm nghiên cứu đề xuất những sửa đổi, khuyến nghị đảm bảo hài hòa giữa giao rừng và đất lâm nghiệp hiện tại với REDD+ và chính sách VPA/FLEGT nhằm tạo ra lợi ích lâu dài, bền vững cho cộng đồng, người dân, cụ thể như sau:

1. Bộ Tài Nguyên Môi trường cần thúc đẩy các địa phương đẩy nhanh tiến trình cấp GCNQSDĐ cho toàn bộ diện tích rừng và đất rừng cho người dân;
2. Tổng cục lâm nghiệp cần chủ trì xây dựng khung M&E trong quá trình thực hiện chi trả REDD+ có tham vấn các bên liên quan;
3. Tổng cục Lâm nghiệp cần tham mưu cho Bộ NN&PTNT xây dựng cơ chế hưởng lợi chung về giao, khoán bảo vệ rừng bao gồm các khoản chi trả PFES, REDD+ và tiền ngân sách khoán bảo vệ phát triển rừng;
4. Tổng cục Lâm nghiệp cần tham mưu xây dựng chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng riêng cho đối tượng rừng ngập mặn;
5. Tổng cục Lâm nghiệp tham mưu cho Bộ NN&PTNT xây dựng cơ chế cho các Tổ chức xã hội/các đơn vị ngoài Nhà nước tham gia đóng góp ý kiến, giám sát xuyên suốt quá trình từ bước xây dựng chính sách đến triển khai thực hiện tại cộng đồng;
6. Vai trò của các tổ chức xã hội/các đơn vị ngoài Nhà nước trong việc giám sát và phản biện chính sách liên quan đến đất, rừng và chia sẻ lợi ích cần được đẩy mạnh và khuyến khích.
7. Nhà nước nên giao cho các TCXH thực hiện nâng cao nhận thức cộng đồng về các cơ chế hưởng lợi từ rừng như giao, khoán rừng, chi trả dịch vụ môi trường rừng qua hình thức tập huấn, phát tờ rơi và chia sẻ trực tiếp;
8. Chi cục Kiểm lâm tại các địa phương cần tăng cường hơn nữa việc tham vấn cộng đồng trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.

## Tài liệu tham khảo

1. **Tổng Cục Lâm Nghiệp, Bộ NN&PTNT Việt Nam và Tổng Vụ Môi Trường, Ủy Ban Châu Âu (2020).** *Tài liệu hỏi đáp về Hiệp định đối tác tự nguyện giữa nước Cộng Hòa Xã Hội Chủ Nghĩa Việt Nam và Liên Minh Châu Âu (EU) về thực thi Luật lâm nghiệp, Quản trị rừng và Thương mại lâm sản (VPA/FLEGT).* Nhà xuất bản Hồng Đức.
2. **Grace Yee Wong, Cecilia Luttrell, Lasse Loft, Anastasia Yang, Thuy Thu Pham, Daisuke Naito, Samuel Assembe-Mvondo & Maria Brockhaus (2019).** *Narratives in REDD+ benefit sharing: examining evidence within and beyond the forest sector.* Climate Policy, 19:8, 10381051;DOI: 10.1080/14693062.2019.1618786.
3. **Nguyễn Hải Vân & Nguyễn Việt Dũng (2015).** *Chồng lấn quyền sử dụng đất: thách thức cho quy hoạch và quản lý rừng đặc dụng ở Việt Nam.* Nhà xuất bản Hồng Đức.
4. **Pham, T.T., Brockhaus, M., Wong, G., Dung, L.N., Tjajadi, J.S., Loft, L., Luttrell, C., Mvondo, S.A. 2014.** *Các phương án tiếp cận chia sẻ lợi ích: Kết quả so sánh sơ bộ tại 13 nước đang thực hiện REDD+.* Báo cáo chuyên đề số 141. Bogor, Indonesia: CIFOR.
5. **Phạm Thu Thủy, Nguyễn Văn Diễn (2019).** *Chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ các-bon tại Việt Nam. Góc nhìn từ kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề cần xem xét.* Bản tin tóm tắt, số 266, tháng 8 năm 2019. Center for International Forestry Research. doi:10.2307/resrep21714.