



Bối cảnh REDD+ ở Việt Nam

Nguyên nhân, đối tượng và thể chế

Phạm Thu Thủy
Maira Moeliono
Nguyễn Thị Hiền
Nguyễn Hữu Thọ
Vũ Thị Hiền



Bối cảnh REDD+ ở Việt Nam

Nguyên nhân, đối tượng và thể chế

Phạm Thu Thủy

Trung tâm Nghiên cứu lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Moira Moeliono

Trung tâm Nghiên cứu lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Nguyễn Thị Hiền

Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM)

Nguyễn Hữu Thọ

Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM)

Vũ Thị Hiền

Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Vùng cao (CERDA)

Báo cáo chuyên đề 77

© 2012 Trung tâm nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế
All rights reserved

ISBN 978-602-8693-79-0

Phạm, T.T., Moeliono, M., Nguyễn, T.H., Nguyễn, H.T., Vũ, T.H. 2012. Bối cảnh REDD+ ở Việt Nam. Nguyên nhân, đối tượng và thể chế. Báo cáo chuyên đề 77. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Được dịch từ: Phạm, T.T., Moeliono, M., Nguyễn, T.H., Nguyễn, H.T., Vũ, T.H. 2012. The context of REDD+ in Vietnam: Drivers, agents and institutions. Occasional Paper 75. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Ảnh bìa của Luke Preece

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của các tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

Mục lục

Bảng chữ viết tắt	vi
Lời cảm ơn	viii
Tóm tắt nội dung	ix
Lời giới thiệu	xii
1 Những nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam	1
1.1 Diện tích và độ che phủ rừng ở Việt Nam	1
1.2 Những nhân tố chủ yếu gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam	6
2 Môi trường thể chế và chia sẻ lợi ích	13
2.1 Quản lý rừng ở Việt Nam	13
2.2 Phân cấp	20
2.3 Sở hữu đất lâm nghiệp và các quyền của người dân tộc thiểu số đối với rừng, đất và carbon	23
3 Bối cảnh chính trị, kinh tế của sự mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam	31
3.1 Khái quát hệ thống chính trị của Việt Nam	31
3.2 Các quá trình ra quyết định và hoạt động của các tổ chức chính phủ	36
3.3 Chiến lược phát triển kinh tế xã hội quốc gia	37
4 Môi trường chính sách cho redd+	44
4.1 Các chính sách toàn cầu liên quan đến biến đổi khí hậu	44
4.2 Các bên tham gia REDD+, các sự kiện và quá trình hình thành REDD+ ở Việt Nam	45
4.3 Ý nghĩa của REDD+ ở Việt Nam	50
4.4 Đo lường, báo cáo và thẩm định (MRV)	52
5 3Es và thực hiện redd+ ở Việt Nam	58
5.1 Các chính sách gây mất rừng và suy thoái rừng	58
5.2 Đo lường, Báo cáo và thẩm định (MRV)	60
5.3 Cơ cấu tổ chức, thể chế, phối hợp và cam kết	62
5.4 Công bằng	63
6 Kết luận và kiến nghị	65
7 Tài liệu tham khảo	67
Các văn bản luật và quy định đã trích dẫn	74

Danh sách các số liệu và bảng biểu

Biểu đồ

1.1	Độ che phủ rừng ở Việt Nam, 2010	2
1.2	Diện tích rừng ở Việt Nam, 1943-2009	3
1.3	Độ che phủ rừng ở Việt Nam, 1943-2009	3
1.4	Tương quan giữa tỷ lệ nghèo tỉ lệ che phủ rừng ở Việt Nam	5
1.5	Tương quan giữa tỷ lệ nghèo, dân số và độ che phủ rừng ở Việt Nam	6
1.6	Chuyển đổi đất lâm nghiệp ở Việt Nam (2003–2009)	6
1.7	Tương quan diện tích rừng ngập mặn và trại nuôi tôm ở Việt Nam	8
1.8	Diện tích khai thác gỗ, 2002-2009	9
1.9	Diện tích mất rừng do cháy rừng ở Việt Nam, 2002-2010	9
2.1	Chiến lược Phát triển ngành lâm nghiệp của Việt Nam	15
2.2	Các nguồn kinh phí cấp cho CT5THR	19
2.3	Hệ thống cung cấp dịch vụ khuyến lâm ở Việt Nam	22
2.4	Chuỗi giá trị gia tăng của REDD+	28
3.1	Khái quát phát triển kinh tế, chính trị từ sau chiến tranh ở Việt Nam	32
3.2	Cơ cấu GDP của Việt Nam, 1990-2009	33
3.3	Dân số Việt Nam, 2008	35
3.4	Hệ thống lập kế hoạch cho các hoạt động môi trường ở Việt Nam	36
4.1	Các dấu mốc chính sách chính liên quan đến biến đổi khí hậu và REDD+	47
4.2	Cơ cấu tổ chức thể chế để thực hiện REDD+ ở Việt Nam	48
4.3	Trữ lượng carbon trung bình, 2000, theo tỉnh và huyện	56
4.4	Trữ lượng carbon ở Việt Nam, 2000	56
4.5	Các xu thế thay đổi trữ lượng carbon trong sinh khối rừng ở Việt Nam, 1990–2010	57

Bảng

1.1	Phân loại rừng ở Việt Nam năm 2009 (đơn vị: ha)	4
1.2	Mười tỉnh có diện tích rừng lớn nhất ở Việt Nam vào năm 2009	4
1.3	Tăng - giảm diện tích rừng ở Việt Nam, 2004–2008 (đơn vị: ha)	7
1.4	Tác động của các chính sách phát triển rừng quốc gia ở Việt Nam	11
2.1	Các hiệp ước quốc tế quan trọng có sự tham gia của Việt Nam	13
2.2	Ưu và nhược điểm của các chính sách lâm nghiệp của Việt Nam	18
2.3	Hệ thống quản lý rừng và đất lâm nghiệp ở Việt Nam	20
2.4	Cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam	21
2.5	Các quy định cụ thể về thuế sử dụng đất	23

3.1	Diện tích và xuất khẩu cà phê, cao su ở Việt Nam 1995–2009	39
3.2	Giá trị xuất khẩu sản phẩm gỗ tại một số thị trường lớn	40
3.3	Dự báo tiêu dùng sản phẩm gỗ công nghiệp của Việt Nam	40
3.4	Giá trị sản xuất và xuất khẩu lâm sản từ Việt Nam, 2001-2009	41
4.1	Cơ cấu tổ chức và thể chế cho Chương trình REDD+ Quốc gia	49
4.2	Ưu điểm và nhược điểm của các phương án tài chính REDD+	49
4.3	Chu kì điều tra rừng ở Việt Nam	52
4.4	Các bên tham gia và hoạt động MRV của họ ở Việt Nam	53
4.5	So sánh hai hệ thống phân loại sử dụng đất đang vận hành	54
4.6	Diện tích các loại đất lâm nghiệp theo số liệu của GDLA và FPD, 2005 và 2007	54

Bảng chữ viết tắt

5MHRP	Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng
AFTA	Khu vực thương mại tự do ASEAN
APEC	Hợp tác kinh tế Châu Á Thái Bình dương
AR-CDM	Trồng rừng mới và tái trồng rừng theo cơ chế phát triển sạch
BDS	Cơ chế chia sẻ lợi ích
BV&PTR	Bảo vệ và phát triển rừng
CBD	Công ước Đa dạng sinh học
CDM	Cơ chế Phát triển sạch
CERDA	Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Vùng Cao
CIEM	Viện Nghiên cứu quản lý Trung Ương
CIFOR	Trung tâm Nghiên cứu lâm nghiệp Quốc tế
CITES	Công ước quốc tế về buôn bán các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp
CNECB	Ban chỉ đạo và tư vấn quốc gia về CDM
CoC	Chuỗi hành trình sản phẩm
CPC	UBND xã
CTMTQG	Chương trình mục tiêu quốc gia
DNA	Cơ quan chỉ đạo quốc gia
CKL	Cục kiểm lâm
FAO	Tổ chức Nông - Lương của LHQ
FCPF	Quý đối tác lâm nghiệp Carbon
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FIPI	Viện điều tra quy hoạch rừng
FLA	Giao đất lâm nghiệp
FLEGT	Tăng cường Lâm Luật Quản Trị Rừng và Thương Mại Gỗ
FMB	Bản quản lý rừng
FORMIS	Hệ thống Thông tin quản lý ngành lâm nghiệp
FPDF	Quý bảo vệ và Phát triển rừng
FPIC	Đồng thuận, Tự do, Báo trước và Được cung cấp thông tin
FSIV	Viện Khoa học lâm nghiệp Việt Nam
FSSP	Đối tác hỗ trợ ngành lâm nghiệp
GMS	Tiểu vùng Sông Mê Kông
GSO	Tổng cục Thống kê
ICRAF	Trung tâm Nông Lâm Thế giới
IUCN	Liên minh quốc tế về Bảo vệ thiên nhiên
JICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MoF	Bộ Tài chính
MOFA	Bộ Ngoại giao
MOIT	Bộ Công Thương
MOLISA-LĐT&XH	Bộ Lao động Thương binh và Xã hội
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
MRV	Đo lường, báo cáo và thẩm định
NAMA	Kế hoạch hành động giảm nhẹ phát thải khí nhà kính phù hợp với điều kiện quốc gia
NGO	Tổ chức phi chính phủ quốc tế

NTFP	Sản phẩm lâm sản ngoài gỗ
NTP	Chương trình mục tiêu quốc gia
OCCA	Văn phòng thích ứng biến đổi khí hậu
PES	Chi trả dịch vụ môi trường
PFMB	Ban quản lí rừng phòng hộ
PPC	UBND tỉnh
PTLNQG	Phát triển lâm nghiệp quốc gia
REDD+	Giảm phát thải nhà kính do phá rừng, suy thoái rừng và tăng cường trữ lượng carbon ở các nước đang phát triển
REL	Các mức phát thải tham chiếu
RL	Mức tham chiếu
R-PIN	Bản đề xuất ý tưởng
R-PP	Đề xuất chuẩn bị Sản sàng
SEDP	Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội
SFE	Lâm trường quốc doanh
SNV	Tổ chức phát triển Hà Lan
DNLNNN	Doanh nghiệp lâm nghiệp nhà nước
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
SXLN	Sản xuất lâm nghiệp
SXNN	Sản xuất nông nghiệp
TFF	Quỹ ủy thác ngành lâm nghiệp
TN&MT	Tài nguyên và môi trường
UBND	Ủy ban nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc
UNDRIP	Tuyên bố của LHQ về các quyền của người bản xứ
UNEP	Chương trình môi trường của LHQ
UNFCCC	Công ước Khung của LHQ về biến đổi khí hậu
UN-REDD	Chương trình hợp tác của Liên hợp quốc về Giảm phát thải nhà kính do phá rừng, suy thoái rừng và tăng cường trữ lượng carbon ở các nước đang phát triển
VFU	Trường đại học Lâm nghiệp, Việt Nam
VNFOREST; TCLN	Tổng cục lâm nghiệp
VND	Tiền đồng của Việt Nam
VPA	Thoả thuận đối tác tự nguyện
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới
XHDS	Xã hội dân sự

Lời cảm ơn

Báo cáo nghiên cứu quốc gia này được chuẩn bị trong 2 năm và không thể hoàn thành nếu không có sự hỗ trợ của nhiều người. Nghiên cứu này là một phần của Hợp phần 1- dự án Nghiên cứu So sánh Toàn cầu về REDD (GCS-REDD) do Trung tâm Nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế (CIFOR) thực hiện, với các hướng dẫn khung phương pháp đã được định sẵn (Brockhaus và các cộng sự 2010). Nghiên cứu được tiến hành từ tháng 2 năm 2010 cho đến tháng 8 năm 2011, và phiên bản báo cáo cuối cùng được chỉnh sửa vào tháng 12 năm 2011. Mức độ quan tâm cũng như hiểu biết về REDD+ khác nhau của các tác giả đã đem lại cả niềm vui và thách thức trong quá trình viết báo cáo. Hơn nữa, việc các thảo luận xung quanh REDD ở Việt Nam thay đổi nhanh chóng theo thời gian, trong khi, các vấn đề mới gần như xuất hiện hàng tháng, đã gây khó khăn cho các tác giả trong việc cập nhật các sự kiện quan trọng kịp thời và đầy đủ. Chính vì vậy, nên coi báo cáo này như là một 'văn bản sống' có thể liên tục cập nhật trên cơ sở những thông tin cơ bản được trình bày ở bản gốc.

Báo cáo này sẽ không thể hoàn thành nếu thiếu sự ủng hộ của Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM), Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Vùng cao (CERDA) và Trung tâm Nông Lâm Thế giới (ICRAF). Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn đặc biệt đến bà Hoàng Minh Hà, người có vai trò quyết định trong việc thúc đẩy hình thành nghiên cứu này ở Việt Nam. Chúng tôi cũng rất biết ơn một số chuyên gia trong nước và quốc tế đã đọc và đóng góp ý kiến cho báo cáo, đặc biệt là bà Phạm Minh Thoa

(Bộ NN&PTNT), bà Vũ Xuân Nguyệt Hồng (Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (CIEM)- Bộ KH&ĐT, Ông Vũ Tấn Phương, Trung tâm Sinh thái và Môi trường Rừng (RCFEE), Việt Nam, ông Tim Boyle (UN-REDD) và ông Thomas Sikor (Trường Đại học East Anglia). Những góp ý quý báu của họ đã hoàn thiện báo cáo này.

Trong quá trình viết và chỉnh sửa báo cáo, chúng tôi cũng nhận được sự giúp đỡ lớn qua thảo luận với nhiều người, trong số đó có bà Maria Brockhaus, bà Cecilia Luttrell, bà Christine Padoch, và nhiều chuyên gia khác ở CIFOR, cũng như đại biểu tham dự Hội thảo tham vấn quốc gia được tổ chức để góp ý kiến cho bản thảo đầu tiên của báo cáo này. Chúng tôi đánh giá cao sự giúp đỡ của quý vị và xin gửi lời cảm ơn sâu sắc nhất tới quý vị. Chúng tôi cũng cảm ơn những người đã nhận lời tham gia phỏng vấn, bao gồm các đại diện của các cơ quan chính phủ, cán bộ nghiên cứu, các cơ quan tài trợ, NGOs và khu vực tư nhân. Chúng tôi cảm ơn Edith Johnson, Imogen Badgery-Parker và Catriona Moss đã biên tập tiếng Anh cho báo cáo này và cũng xin chân thành cảm ơn Lê Ngọc Dũng về sự hỗ trợ hậu trong suốt quá trình chỉnh sửa.

Nhóm tác giả cảm ơn sự hỗ trợ của Cơ quan Hợp tác Phát triển của Na Uy, Cơ quan Phát triển Quốc tế của Australia, Cơ quan Phát triển Quốc tế của Vương Quốc Anh, Ủy Ban Châu Âu, Cục Hợp Tác Phát triển Quốc tế của Phần Lan, Quỹ David và Lucile Packard Foundation, Chương trình Program on Forests, và USAID của Hoa Kỳ.

Tóm tắt nội dung

Giảm khí phát thải khí nhà kính từ việc mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) đã thu hút được sự quan tâm của toàn cầu và nhiều quốc gia vì sự đóng góp tiềm năng của cơ chế vào việc giảm thiểu biến đổi khí hậu. Trong khi đó, việc đưa khái niệm này từ các thảo luận chính sách quốc tế vào chính sách quốc gia rất phức tạp. Là một quốc gia có nguy cơ ảnh hưởng nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, Việt Nam đã tham gia sâu rộng vào các thảo luận quốc tế và chuẩn bị thực hiện REDD+. Hơn nữa, Việt Nam đã được chọn là một trong những quốc gia đầu tiên thí điểm chương trình REDD của Liên Hợp Quốc (UN-REDD) và thực hành nguyên tắc *Đồng thuận, Tự do, Bảo trước và Được cung cấp thông tin* (FPIC), là nguyên tắc thể hiện việc cộng đồng có quyền đồng thuận hoặc không đồng thuận với các dự án đề xuất có thể ảnh hưởng đến đất đai mà theo tục lệ họ là chủ, hoặc sử dụng theo cách khác. Việt Nam là một điểm nghiên cứu thú vị vì một số lý do sau. Thứ nhất, Việt Nam nằm ở góc phải của đường cong diễn biến rừng; đường cong này miêu tả tình trạng rừng của một nước hay khu vực từ giai đoạn chuyển từ tỷ lệ mất rừng cao đến tái sinh rừng, dẫn đến ổn định và mở rộng độ che phủ rừng tương quan với phát triển kinh tế. Rừng ở Việt Nam được xác định là đang ở phía cuối của đường cong này, nghĩa là độ che phủ rừng của Việt Nam đang tăng lên nhưng chất lượng rừng lại đang giảm. Đặc điểm này đặt ra một câu hỏi rằng liệu Việt Nam có khả năng hưởng lợi lâu dài từ REDD+ và thị trường carbon không? Hai là, khác với một số nước, ở Việt Nam REDD+ được xem như là nguồn thu nhập tiềm năng, có thể đóng góp cho cả chương trình chi trả các dịch vụ môi trường (DVMT-PES) quốc gia cũng như chiến lược xóa đói giảm nghèo. Đây là trường hợp thú vị về việc REDD+ có thể đóng góp như thế nào vào các chính sách và thu nhập quốc gia cũng như những đánh đổi cần thiết. Ba là, sự lãnh đạo của chính phủ và thực tế là Nhà nước quản lý toàn bộ đất đai sẽ cung cấp những thông tin và bài học kinh nghiệm trong việc REDD+ sẽ vận hành ra sao trong một hệ thống quản lý mang tính quản lý chặt chẽ từ trên xuống dưới.

Là một phần của Nghiên cứu So sánh toàn cầu về REDD+ (GSC-REDD+) do CIFOR thực hiện với

nguồn kinh phí tài trợ từ Norad, báo cáo này thảo luận các cơ hội và thách thức về chính trị, kinh tế và xã hội có khả năng ảnh hưởng đến thiết kế và thực hiện REDD+ ở Việt Nam. Báo cáo khởi đầu bằng việc xác định các nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam, sau đó phân tích bối cảnh xã hội, chính trị và thể chế có thể hỗ trợ hoặc cản trở việc thiết kế và thực hiện REDD+ ở Việt Nam. Điểm đặc biệt của nghiên cứu này là, lần đầu tiên ở Việt Nam, một cơ quan chính phủ, là CIEM, thuộc Bộ KH&ĐT (MPI), một tổ chức xã hội dân sự (XHDS) là CERDA và một tổ chức quốc tế là CIFOR, cùng hợp tác để soạn thảo báo cáo này. Sự tham gia của Bộ KH&ĐT đảm bảo góc nhìn rộng hơn trong đánh giá REDD+, bao gồm việc xem xét ở góc độ cả vi mô và vĩ mô với các chính sách ở Việt Nam, chứ không chỉ xem xét ở góc độ đơn ngành gồm các chính sách và kế hoạch của ngành lâm nghiệp. Sự tham gia của CERDA đảm bảo góc nhìn của các tổ chức cơ sở đã giúp bổ sung nhiều khía cạnh mới trong cách tiếp cận quan sát và thực hiện REDD+.

Do đây là một nghiên cứu so sánh toàn cầu, báo cáo này tuân thủ đề cương đã được thiết kế sẵn của dự án GCS, với một số điều chỉnh nhỏ. Kết quả nghiên cứu trình bày trong báo cáo là sự tổng hợp và phân tích từ nhiều nguồn tư liệu khác nhau bao gồm các nghiên cứu và báo cáo phân tích chính sách của các cơ quan chính phủ, các tổ chức NGOs trong và ngoài nước và các nhà tài trợ quốc tế. Để bổ sung thêm thông tin, 50 cuộc phỏng vấn sâu với đại diện của các cơ quan chính phủ các cấp (trung ương, tỉnh, huyện, xã và thôn bản), các tổ chức xã hội dân sự, NGO trong nước và quốc tế, đã được thực hiện trong hai năm 2010 và 2011. Sau đó kết quả tổng hợp đã được đưa ra lấy ý (tháng 7 năm 2010 và tháng 5 năm 2012) và ba vòng đóng góp ý kiến chỉnh sửa của các chuyên gia trong nước và quốc tế.

Kết quả nghiên cứu đã xác định 4 nguyên nhân trực tiếp và ba nguyên nhân gián tiếp chính gây mất rừng và suy giảm rừng ở Việt Nam. Các nguyên nhân trực tiếp gồm: 1) chuyển đổi đất để phát triển sản xuất nông nghiệp (SXNN); 2) Phát triển cơ sở hạ tầng; 3) khai thác gỗ (cả phi pháp và hợp pháp); và

4) cháy rừng. Những nguyên nhân gián tiếp gồm: 1) áp lực tăng dân số và di dân; 2) năng lực quản lý nhà nước còn hạn chế; và 3) thiếu kinh phí bảo vệ rừng. Những nguyên nhân này và tác động của chúng được thể hiện ở các vùng và các mốc thời gian rất khác nhau, cho thấy không có một công thức chung nào cho tất cả các địa phương ở Việt Nam. Thay vào đó, chính phủ cần xác định các nguyên tắc chính và chính sách chung đồng thời cho phép các chương trình địa phương được thiết kế và thực hiện dựa trên các điều kiện và nhu cầu kinh tế xã hội cụ thể của từng khu vực (ví dụ như phát triển cơ sở hạ tầng, phát triển nông nghiệp, chuyển đổi đất), đồng thời đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng của thị trường quốc tế (ví dụ, nhu cầu ngày càng tăng với các sản phẩm gỗ và thủy sản).

Chính phủ Việt Nam đã xây dựng nhiều chính sách và các chương trình khác nhau nhằm giảm phá rừng và suy thoái rừng. Những chính sách và chương trình này bao gồm chương trình quốc gia về trồng rừng hay còn gọi là Chương trình Trồng mới 5 triệu ha rừng; chương trình giao đất giao rừng; Chiến lược phát triển lâm nghiệp quốc gia (PTLNQG), Quyết định 380, Nghị định 99 nhằm tăng chi trả đối với các dịch vụ môi trường rừng. Các chính sách này đã có đóng góp đáng kể vào giảm thiểu mất rừng và suy thoái rừng thể hiện ở việc độ che phủ rừng ở Việt Nam tăng tiến qua thời gian.

Tuy nhiên, những sáng kiến này cũng thể hiện một số khiếm khuyết. Một là, mặc dù độ che phủ rừng đã tăng lên trong hai thập kỷ vừa qua, chất lượng rừng lại giảm. Diện tích rừng suy kiệt ngày càng tăng; ngay cả khi có rừng trồng mới thì mật độ cây rừng nhìn chung vẫn giảm. Vì vậy, trữ lượng carbon thấp. Kết quả này cho thấy rằng chỉ thuần túy nâng cao diện tích rừng bằng các chương trình trồng mới rừng không đủ để phục hồi các chức năng và dịch vụ hệ sinh thái, đặc biệt là liên quan đến trữ lượng carbon. Tình hình đó đặt ra thách thức đối với cả công tác bảo tồn đa dạng sinh học và vai trò của rừng trong việc cung cấp các dịch vụ như hấp thụ và lưu giữ carbon để giảm thiểu biến đổi khí hậu.

Hai là, trước đây, việc thực thi các chính sách vốn có mục tiêu tốt trong thực tế lại gặp nhiều thất bại và hạn chế. Nhiều biện pháp chính sách đã bị thỏa hiệp do kinh phí bảo vệ rừng hạn chế và năng lực quản lý yếu kém, phối hợp ngành dọc và chiều ngang không hiệu quả, mức độ tham gia của người nghèo, người

dân địa phương và phụ nữ thấp, hiệu quả kinh tế thấp, giới quyền lực chiếm đoạt đất, lợi ích và nạn tham nhũng đã xảy ra. Mặc dù đã có sự nhận thức rộng rãi về những vấn đề này cũng như cả chính phủ và các nhà tài trợ đã nỗ lực tìm phương án giải quyết, các giải pháp này cho tới nay vẫn chưa thực sự hữu hiệu.

Ba là, nhiều chính sách phát triển có những tác động phụ, ngoài mong muốn song những tác động này lại không hề được đánh giá một cách đầy đủ. Một chính sách được ban hành để giải quyết một vấn đề có thể lại gây ra vấn đề khác trên thực tế. Ví dụ, khi giải quyết vấn đề phân bố dân cư không đồng đều, một phần do chủ nghĩa thực dân để lại, chính sách bố trí lại dân cư lại dẫn đến diện tích rừng ngày càng bị thu hẹp ở các vùng tái định cư.

Bốn là, trong khi một số chính sách liên quan đến REDD+ được ban hành và hiện đang được thí điểm ở một số nơi trên toàn quốc thì chính sách REDD+ cũng cần được cải thiện ở hai lĩnh vực là: 1) các quy định về chia sẻ lợi ích và PES; và 2) quy trình đánh giá, thẩm định và quy định về quyền carbon. Việc hoàn thiện khung pháp lý cho hai lĩnh vực này đòi hỏi phân tích cẩn trọng các thể chế hiện hành của Việt Nam cũng như đường cung cầu của các thị trường carbon quốc tế được dự báo cho tương lai. Điều quan trọng là nhận thức được rằng những nhân tố gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam khác nhau về cả không gian và thời gian. Như phân tích trong nghiên cứu này chỉ ra, các nguyên nhân chính gây mất rừng và suy thoái rừng - như chuyển đổi đất, quản lý yếu kém là rất khó giải quyết.

Báo cáo này sử dụng khung ba chỉ số viết tắt là 3Es (effective - hiệu quả, efficient-hiệu lực và equity-công bằng) làm lăng kính để đánh giá chính sách REDD+ và thực hiện REDD+ trong tương lai ở Việt Nam. Những phát hiện chỉ ra rằng trong 3 chỉ số này, công bằng được chú ý nhiều nhất trong các chính sách của chính phủ Việt Nam, tiếp theo là hiệu lực và sau đó mới là hiệu quả. Với những kì vọng lớn trong việc REDD+ có thể đóng góp vào công cuộc xóa đói giảm nghèo, thiết kế các cơ chế chia sẻ lợi ích trở thành trọng tâm chủ chốt trong các thảo luận chính sách ở Việt Nam. Các nhà hoạch định chính sách đã phân tích và cân nhắc hai phương án có thể áp dụng để xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích. Phương án 1 là sử dụng Quỹ Bảo vệ và Phát Triển rừng (BV&PT) hiện hành, có thay đổi khi cần thiết. Phương án 2

là xây dựng một cơ chế mới theo yêu cầu của cộng đồng quốc tế. Hai phương án này được xem xét chủ yếu dựa trên các tiêu chí xóa đói giảm nghèo, hiệu quả, hiệu lực và hiện đang được đưa ra để lấy ý kiến phản hồi của các bên liên quan trên toàn quốc. Tuy nhiên, nghiên cứu của chúng tôi chỉ ra ba trở ngại chính đối với việc thực hiện REDD+ ở Việt Nam: sự không chắc chắn của thị trường REDD+; tiềm ẩn các mâu thuẫn với khu vực tư nhân do cách tiếp cận trên xuống gây ra; và sự thành công của chính sách PES trong nước so với sự không ổn định của thị trường REDD+, dẫn đến sự do dự của người dân địa phương trong việc tham gia REDD+. Hơn nữa, tiếng nói của cấp cơ sở, đặc biệt là tiếng nói của các nhóm dễ tổn thương gồm phụ nữ, người nghèo và người dân tộc thiểu số còn rất hạn chế ở tất cả các quá trình hoạch định chính sách liên quan đến REDD+. Vì vậy, nghiên cứu đề nghị, để REDD+

thành công: cần phải áp dụng cách tiếp cận tham gia, tức là tất cả những người trong cuộc phải được trao các cơ hội như nhau để tham gia vào chương trình, nhất là những đối tượng có ít các nguồn lực nhất hoặc những người không có quyền lực kinh tế; cần phải minh bạch, tức là tất cả các bên có thể tham gia quyết định cách thức quản lý chương trình, kể cả cách phân bổ lợi ích; và giám sát tốt nhằm đảm bảo chương trình được thực hiện để đáp ứng những mục tiêu tổng quát và theo đúng hướng dẫn. Thành công của REDD+ cũng sẽ phụ thuộc vào cách tiếp cận công bằng vì người nghèo và vì mục tiêu bình đẳng giới. Trong khi vấn đề di dân tỏ ra bị xem nhẹ trong các chương trình trước đây cũng như trong REDD+, thì nghiên cứu này đề xuất rằng vấn đề này cần phải được xem xét và giải quyết hiệu quả hơn trong thời gian sắp tới.

Lời giới thiệu

Khi thế giới ngày càng quan tâm hơn đến việc giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu, ảnh hưởng và tác động của việc phá rừng và suy giảm rừng đến khí hậu cũng ngày càng được chú trọng hơn. Điều này đã dẫn đến việc phải đưa ra một cách tiếp cận mới trong phương thức ứng phó với biến đổi khí hậu, là sử dụng cơ chế tài chính với mục tiêu “giảm” chứ không phải “ngừng” phát thải một cách hiệu quả về chi phí. Đó là cơ chế Giảm phát thải nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng (REDD). Ý tưởng này bắt đầu được thảo luận năm 2007 trong Công ước Khung của LHQ về biến đổi khí hậu (UNFCCC), Hội nghị các Bên (COP 13) tại Bali và được tiếp tục phát triển thành REDD+ nhờ bổ sung các mục tiêu ‘quản lý rừng bền vững’, ‘bảo tồn’ và ‘tăng trữ lượng carbon rừng’.

Tuy vậy, việc REDD+ trên thực tế có tiềm năng giảm thiểu biến đổi khí hậu hay không chỉ có thể được chứng minh bằng khoa học có cơ sở và bởi những ví dụ “sống” trên toàn cầu. Chính vì vậy, CIFOR - Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế - đang thực hiện một dự án nghiên cứu 4 năm với tên gọi là Nghiên cứu So sánh Toàn cầu (GCS) về REDD+. Nghiên cứu này đang được triển khai ở 12 quốc gia với mục tiêu cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách và các cộng đồng chuyên môn những thông tin, phân tích và phương pháp/bộ công cụ cần thiết nhằm đảm bảo giảm thiểu phát thải carbon hiệu quả, hiệu lực và công bằng cũng như cùng mang lại các lợi ích khác, viết tắt là 3E+¹.

Là một trong 12 quốc gia được chọn để thực hiện nghiên cứu, Việt Nam có năm đặc điểm chính có thể cung cấp các bài học quan trọng về việc REDD+ được thực thi như thế nào ở các nước đang phát triển. Thứ nhất, Việt Nam là một trong những quốc gia dễ tổn thương do biến đổi khí hậu với đặc trưng có đường bờ biển dài và nguồn tài nguyên thiên nhiên đang chịu nhiều sức ép (Hoàng và cộng sự 2010, World Bank 2010). Thứ hai, Việt Nam là một trong số ít các nước nhiệt đới thuộc điểm cuối của đường cong diễn biến rừng, tức là độ che phủ rừng của Việt Nam trên thực tế đang tăng lên (de

Jong và cộng sự 2006, Meyfroidt và Lambin 2009, Hoàng và cộng sự 2010). Tuy nhiên, mặc dù, tổng độ che phủ rừng đã tăng lên từ năm 1997, thập niên trước vẫn chứng kiến dấu hiệu của sự suy kiệt rừng tự nhiên trên diện rộng và xu thế này vẫn đang tiếp tục xảy ra kể từ những năm 1940. Với một lượng trữ lượng carbon lớn, rừng tự nhiên ước tính đạt khoảng 5-10 lần cao hơn mức trữ lượng các bon của rừng trồng, vì vậy chỉ tăng về diện tích thôi sẽ không thể bảo đảm giảm được phát thải nhà kính (Hoàng và cộng sự 2010). Thứ ba là, Việt Nam là quốc gia đầu tiên ở Châu Á thực hiện chương trình quốc gia về chi trả dịch vụ môi trường rừng (PES). Trên thực tế, REDD+ được xem như là một cấu phần của PES. Vì vậy Việt Nam có thể đem lại những bài học hữu ích về lồng ghép REDD+ vào các chính sách quốc gia. Thứ tư, ngành lâm nghiệp nói chung của Việt Nam và PES và REDD+ nói riêng, có một nhiệm vụ được xác định rõ ràng là cùng thực hiện mục tiêu giảm nghèo quốc gia. Mục tiêu giảm nghèo và mang tính xã hội này có tác động chi phối lớn đến việc thiết kế cơ chế REDD+ và nhờ vậy có thể chỉ ra những bài học hữu ích liên quan tới khía cạnh xã hội của REDD+. Cuối cùng, Việt Nam được chọn làm quốc gia thí điểm trong Chương trình Hợp tác của LHQ về Giảm Phát thải nhà kính do phá rừng và suy giảm rừng ở các nước đang phát triển (UN-REDD) và Quỹ Đối tác Lâm nghiệp carbon của Ngân hàng Thế giới (FCPF), đó là những đề xuất lớn nhất thế giới về REDD+. Cũng cần lưu ý rằng Việt Nam là quốc gia tiên phong trong các chương trình này thể hiện qua việc FCPF đã chấp thuận Ý tưởng về Kế hoạch sẵn sàng (R-PIN) của Việt Nam. Việt Nam cũng là quốc gia đầu tiên thực hiện thí điểm chương trình *Đồng thuận, Tự do, Bảo trước và Được* cung cấp thông tin được đưa ra để đảm bảo các lợi ích của các cộng đồng làm rừng. Dự án thí điểm đó được thực hiện ở tỉnh Lâm Đồng.

Việt Nam đã thể hiện cam kết mạnh mẽ tham gia những nỗ lực toàn cầu trong việc chống lại biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, cũng như những nước đang phát triển khác, Việt Nam đang gặp khó khăn trong nỗ lực cân đối giữa các nhu cầu phát triển kinh tế với những cân nhắc về môi trường và xã hội. Cũng như những trường hợp của Indonesia và Nepal, việc cân đối đúng đắn không dễ dàng với sự tồn tại của các nhóm đặc lợi và hệ thống kém hiệu quả và thiếu hiệu lực.

1 Để biết thêm thông tin về Nghiên cứu so sánh toàn cầu về REDD+ cập tại: <http://www.forestsclimatechange.org/global-comparativestudy-on-redd.html>.

Báo cáo này thuộc Hợp phần 1 của (dự án GCS), đặt trọng tâm vào nghiên cứu việc phát triển và thực hiện REDD+ ở các nước cụ thể, ở đây là trường hợp Việt Nam. Báo cáo được chia làm 8 phần phân tích các yếu tố sẽ ảnh hưởng tới việc hình thành và thực hiện REDD+ ở Việt Nam.

Phần giới thiệu trình bày luận cứ của nghiên cứu và nhấn mạnh tầm quan trọng của việc hiểu biết về những bài học từ Việt Nam. Phần 2 trình bày các phương pháp nghiên cứu. Trong Chương 1 chúng tôi đánh giá thực trạng ngành lâm nghiệp và xác định các yếu tố dẫn đến phá và suy thoái rừng cũng như các nguyên nhân sâu xa của tình trạng đó. Chương 2 phân tích cơ cấu tổ chức và thể chế hiện hành của ngành lâm nghiệp mà REDD+ tương lai sẽ được thực thi trên nền pháp lý đó. Phân tích này cung cấp kiến thức cơ bản cần thiết để hiểu được những cơ hội và thách thức sẽ có tác động đến REDD+ trong tương lai. Chương 3 trình bày bối cảnh kinh tế chính trị và phân tích các nhân tố có thể hỗ trợ hoặc hạn chế việc thiết kế và thực hiện REDD+. Chương 4 phân tích cơ cấu tổ chức và thể chế cho REDD+, và Chương 5 sử dụng các tiêu chí về tính hiệu lực, hiệu quả và công bằng (3Es) như là các lăng kính để đánh giá các phương án REDD+ tiềm năng đối với Việt Nam. Chương cuối cùng cũng đưa ra các kiến nghị về cách thức triển khai REDD+ khả thi ở Việt Nam nói riêng và các nước đang phát triển nói chung.

Nghiên cứu này được bắt đầu vào tháng 2 năm 2010 với mục tiêu cung cấp cho các bên đang có hỗ trợ và ảnh hưởng tới REDD các thông tin cơ bản và cập nhật. Tuy nhiên, những khó khăn trong việc thu thập thông tin, dữ liệu và phân tích các kết quả đã khiến nghiên cứu phải mất tới 2 năm mới được hoàn thành. Hơn nữa, những tranh luận về REDD+ ở Việt Nam thường thay đổi và nhanh chóng biến chuyển nên những thông tin liên quan đòi hỏi phải thường xuyên cập nhật. Chính vì vậy, báo cáo này nên được coi là một ‘tư liệu sống’ có thể được cập nhật khi cần thiết.

Phương pháp nghiên cứu

Tổng quan tư liệu. Các ấn phẩm từ các nguồn khác nhau bao gồm báo cáo và nghiên cứu của các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ quốc tế, các tổ chức phi chính phủ (NGO) được rà soát và phân tích để xác định và tìm hiểu về các cơ hội và hạn chế có ảnh hưởng đến REDD+ đối với Việt Nam. Cần lưu ý rằng những thay đổi và tiến bộ nhanh chóng trong

các chính sách và chương trình ở Việt Nam liên quan đến REDD+ đã gây khó khăn cho nhóm nghiên cứu trong việc cập nhật đầy đủ các hoạt động và chính sách.

Phân tích nội dung chính sách: nguồn gốc, dự kiến và ý nghĩa của các chính sách được phân tích nhằm hiểu các định hướng và chiến lược đối với REDD+ cũng như các cơ hội và cản trở ảnh hưởng đến sự vận hành REDD+ ở Việt Nam.

Phỏng vấn sâu: hơn 50 cuộc phỏng vấn sâu đối với các đại diện của các cơ quan chính phủ, các tổ chức tài trợ quốc tế, tổ chức phi chính phủ, các viện nghiên cứu và các tổ chức xã hội dân sự đã được thực hiện trong hai năm 2010 và 2011 nhằm khai thác quan điểm và kinh nghiệm của họ liên quan đến các cơ hội và hạn chế ảnh hưởng đến REDD+ ở Việt Nam.

Phương pháp quan sát: REDD+ không chỉ mới đối với cộng đồng quốc tế mà đối với cả các nhà hoạch định chính sách. Quá trình hình thành REDD+ cũng diễn ra rất nhanh và bị chi phối mạnh mẽ bởi các quyết định quốc tế. Nhiều sự kiện và các cuộc thảo luận quan trọng chưa được đề cập ở các cuộc thảo luận và báo cáo trước đây. Các tác giả đã tham gia vào quá trình REDD+ quốc gia trong những năm gần đây và do vậy đã sử dụng các quan sát của mình để phản ánh quá trình và những mốc sự kiện quan trọng.

Tham vấn quốc gia: Hội thảo tham vấn nhằm tham gia ý kiến và đóng góp suy nghĩ của họ cho dự thảo báo cáo được tổ chức ngày 23 tháng 7 năm 2010 và ngày 9 tháng 5 năm 2012 tại Hà Nội với sự tham gia của 25 đại diện đến từ các cơ quan chính phủ, các tổ chức NGO, các nhà tài trợ và các nhà nghiên cứu.

Phương pháp xin ý kiến chuyên gia: để đảm bảo sự chính xác đối với kết quả nghiên cứu, đầu tiên báo cáo được 3 chuyên gia đầu ngành trong nước phản biện (gồm giám đốc quốc gia của chương trình UNREDD+, đại diện Viện Khoa học Lâm Nghiệp và đại diện Bộ Kế hoạch và Đầu tư). Nhóm nghiên cứu đã chỉnh sửa dự thảo báo cáo trên cơ sở những ý kiến phản hồi trước khi trình bày tại Hội thảo tham vấn quốc gia để lấy ý kiến rộng rãi hơn từ các bên liên quan khác nhau. Sau đó báo cáo được hiệu chỉnh và được ba chuyên gia nước ngoài đọc kỹ và góp ý kiến (các chuyên gia quốc tế này đã từng làm việc trong các chương trình lâm nghiệp ở Việt Nam trên 15 năm và chuyên gia trong nước đã từng tham gia trực tiếp vào phát triển ngành lâm nghiệp trong 12 năm qua).

1

Những nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam

Việt Nam có rủi ro cao phải hứng chịu những tác động của biến đổi khí hậu do sự kết hợp của các đặc điểm về địa lý – nằm ven biển, với các châu thổ nằm ở vùng thấp và vùng núi dốc – và nền kinh tế phụ thuộc lớn vào SXNN (RECOFTC, ASFN và SDC 2011). Nhận thức được tính dễ tổn thương và rủi ro đó cũng như sự cần thiết phải ứng phó các tác động của biến đổi khí hậu, Việt Nam đã sớm áp dụng nhiều chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu nói chung, và nhấn mạnh tầm quan trọng của rừng trong biến đổi khí hậu nói riêng. Chương này trình bày tổng quan về thực trạng và quản lý rừng của Việt Nam, đồng thời thảo luận về những nhân tố gây phá rừng và suy giảm rừng và những nguyên nhân sâu xa của chúng.

1.1. Diện tích và độ che phủ rừng ở Việt Nam

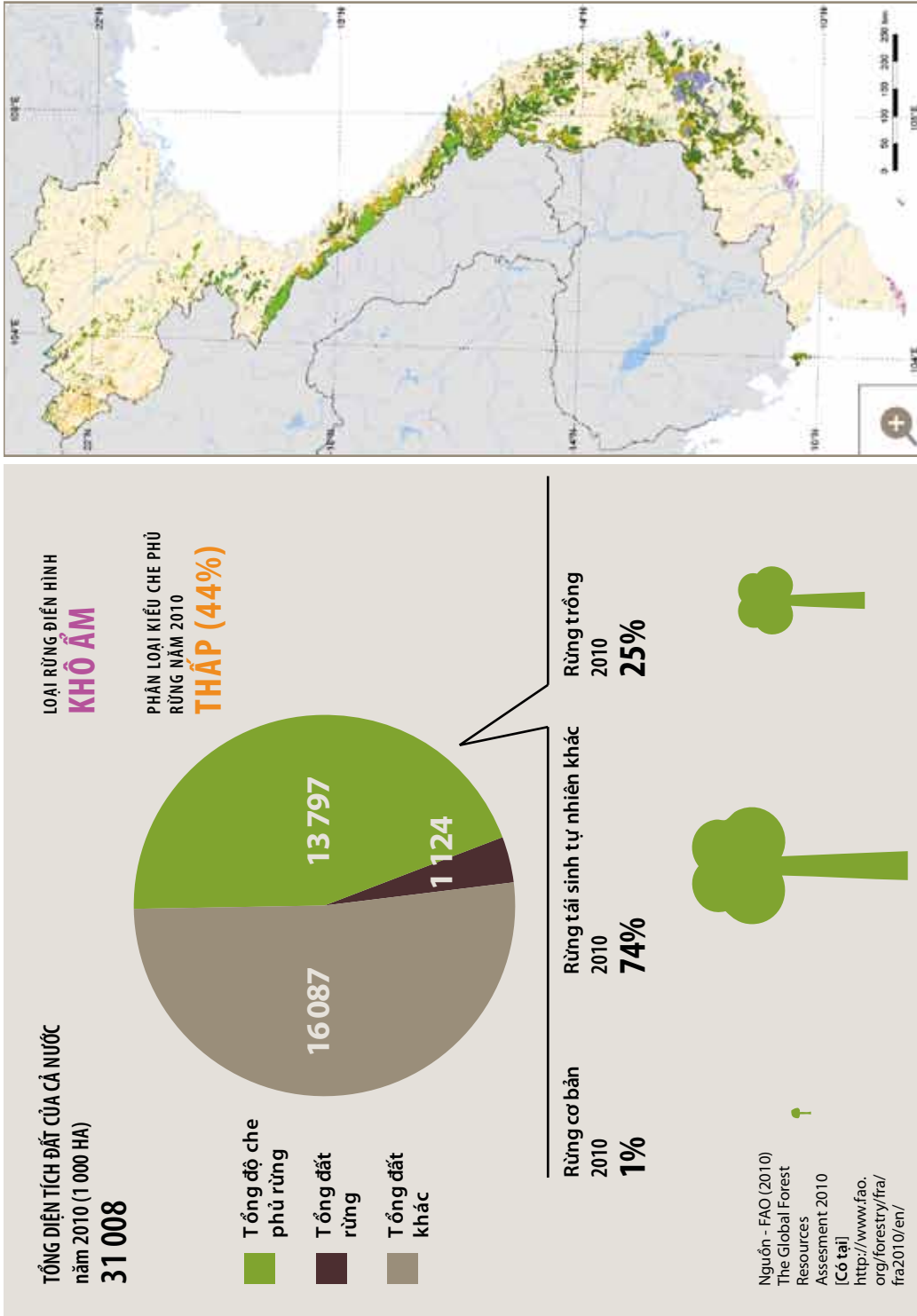
Tổng diện tích rừng của Việt Nam năm 2010 là 13 797 000 ha chiếm 44% tổng diện tích đất cả nước (FAO 2010). Như đã đề cập, Việt Nam là một trong số ít quốc gia Châu Á có mức tịnh tiến diện tích rừng, do đó Việt Nam được đánh giá là đang ở giai đoạn thứ tư trong đường cong diễn biến rừng (de Jong và các cộng sự 2006, Bộ NN&PTNT 2007a, Meyfroidt và Lambin 2008), tức là diện tích rừng đang tăng.

Vào năm 1943, diện tích rừng của Việt Nam là 14,3 triệu ha tương đương với độ che phủ rừng là 43% (de Jong và các cộng sự 2006). Trong vòng 50 năm qua suy giảm rừng nghiêm trọng đã liên tiếp xảy ra và diện tích rừng đã dần giảm xuống (Xem biểu đồ 1.1 và 1.3). Đến năm 1990, chỉ khoảng 9,175 triệu ha (chiếm khoảng 27,8% tổng diện tích đất) còn rừng (Cục Kiểm lâm 2010). Số diện tích rừng còn lại gồm

chủ yếu là rừng tự nhiên chất lượng thấp hoặc rừng trồng với diện tích rừng nguyên sinh ước tính chỉ đạt 1% (FAO 2010) đến 2% (RECOFTC 2011).

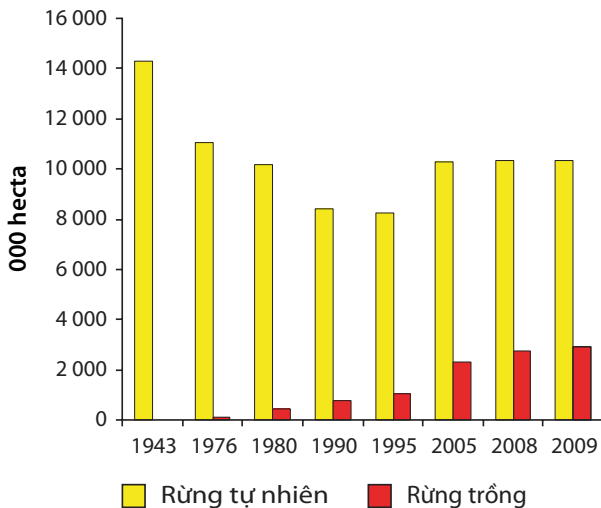
Đối mặt với tình trạng mất rừng chính phủ đã thực hiện một số chương trình trồng mới rừng quốc gia (Ví dụ Chương trình 327, Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (CT5THR); (xem chi tiết tại mục 2.1.3 Chương 2) với mục tiêu tổng quát là đến 2010 trồng mới được 5 triệu ha rừng. Diện tích rừng tăng lên 4,1 triệu ha vào năm 2009 (đạt độ che phủ rừng là 39,1%) (Xem biểu đồ 1.1 và 1.3). Mức tịnh tiến về diện tích rừng đạt được một phần là do phát triển rừng trồng (Sunderlin và Huỳnh 2005), de Jong và các cộng sự 2006, Meyfroidt và Lambin 2008, Bleaney và các cộng sự 2009; Biểu đồ 1.1), và một phần là do phân loại rừng và gộp cả diện tích rừng đã bỏ qua vào phân loại rừng trước đây và diện tích rừng tự nhiên tái sinh chủ yếu là diện tích rừng tre nứa (Vũ và các cộng sự 2011). Ngoài ra, công cuộc cải cách đất lâm nghiệp quốc gia, áp dụng công nghệ mới, các cơ hội thị trường đối với các loại sản phẩm lâm nghiệp và sự tự do hóa và gia tăng sản lượng nông nghiệp đã có đóng góp đáng kể làm gia tăng diện tích rừng (Sikor 2001).

Tuy nhiên, diện tích rừng tự nhiên vẫn tiếp tục giảm (Biểu đồ 1.2). Trong khi rừng tự nhiên vùng thấp giàu về đa dạng sinh học tự nhiên của Việt Nam hầu như mất hết thì rừng ngập mặn cũng bị suy thoái nghiêm trọng (Vũ và các cộng sự 2011). Hiện nay, chỉ còn khoảng 80 000 ha Rừng nguyên sinh và diện tích này cũng đang bị đe dọa (RECOFTC 2011). Diện tích rừng còn lại, chủ yếu là ở Tây Nguyên và Đông Nam bộ (de Jong và các cộng sự 2006), chiếm phần lớn trữ lượng carbon của cả nước và thuộc diện



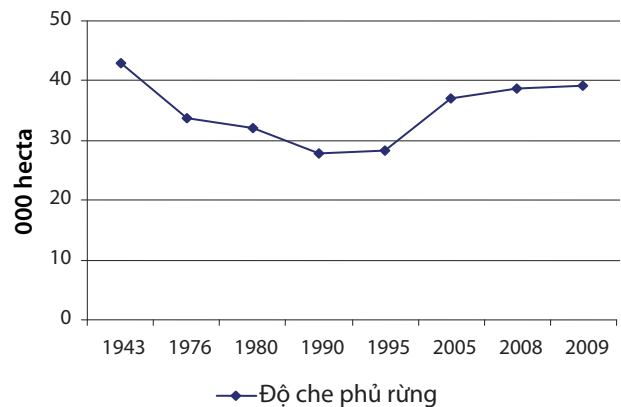
Biểu đồ 1.1. Độ che phủ rừng ở Việt Nam, 2010

Nguồn: FAO, 2010



Biểu đồ 1.2. Diện tích rừng ở Việt Nam, 1943-2009

Nguồn: Số liệu 1943-1995; de Jong và các cộng sự. 2006. Tổng cục Lâm nghiệp 2002, 2009, 2010



Biểu đồ 1.3. Độ che phủ rừng ở Việt Nam, 1943-2009

Nguồn: de Jong và cộng sự (2006), TCLN 2008, 2010

rừng phòng hộ và bảo tồn đa dạng sinh học (Bleaney và các cộng sự 2009).

Chính vì vậy, mặc dù trồng rừng đã đem lại kết quả là tăng diện tích có rừng, song số liệu cho thấy phần lớn diện tích bao là rừng trồng thuần loài, còn rừng tự nhiên còn lại thì trong tình trạng là rừng nghèo hoặc đang trong quá trình tái sinh. Hơn thế nữa, xu thế chủ đạo vẫn là phương thức phát triển và quản lý rừng manh mún và do vậy ngày càng có nhiều diện tích rừng bị suy thoái (Meyfroidt và Lambin 2008; Vũ và các cộng sự 2011). Nghiên cứu của de Jong và các cộng sự (2006) chỉ ra rằng rừng tự nhiên nghèo với trữ lượng gỗ dưới 80m³/ha chiếm tới trên 80% tổng diện tích rừng vào thời điểm đó.

Như đã đề cập ở trên, đến năm 2009 Việt Nam có 13,258 triệu ha rừng, trong đó 78% là rừng tự nhiên mà chủ yếu là rừng hỗn giao, gỗ và tre nứa (Bảng 1.1). Rừng trồng (Bảng 1.1.) chủ yếu là độc canh một số loại cây keo, bạch đàn, thông và tre luồng, và có rất ít các loại cây bản địa.

Việt Nam phân loại rừng theo mục đích sử dụng như sau:

1. Rừng phòng hộ, giữ để bảo vệ nước, đất và phòng chống xói lở và sa mạc hóa và bảo vệ môi trường.
2. Rừng đặc dụng chủ yếu để bảo tồn các diện tích rừng tự nhiên, đa dạng sinh thái, duy trì nguồn gen và nghiên cứu khoa học.

3. Rừng sản xuất sử dụng chủ yếu để sản xuất gỗ và bảo vệ nguồn nước và môi trường.² Vào cuối năm 2009, rừng sản xuất chiếm khoảng 47,4% tổng diện tích đất lâm nghiệp của Việt Nam còn diện tích rừng phòng hộ và rừng đặc dụng tương ứng chiếm khoảng 36,5% và 15,1% (Bảng 1.1.).

Diện tích các loại rừng này phân bố không đều giữa các địa phương với 3 trong 8 vùng của Việt Nam chiếm tới 70% tổng diện tích rừng (cả rừng tự nhiên và rừng trồng): vùng Tây Bắc (25,4%), Tây Nguyên (22,3%) và Bắc Trung bộ (20,5%). Tổng diện tích rừng của 10 tỉnh có nhiều rừng nhất tương đương với tổng diện tích rừng của 53 tỉnh còn lại (Bảng 1.2). Tương tự, rừng trồng, đặc biệt là rừng trồng công nghiệp, phân bố không đều; phần lớn diện tích rừng này tập trung ở Miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và Nam Trung Bộ, với một phần diện tích nhỏ ở cao nguyên Miền Đông và Đồng bằng Sông Hồng (de Jong và cộng sự 2006). Đồng bằng sông Mekong chủ yếu trồng một số loài cây bản địa như đước và tràm. Rừng keo hay bạch đàn cũng được trồng rải rác ở một số địa phương chủ yếu được phát triển để cung cấp nguyên liệu cho các nhà máy bột giấy và gỗ. Ngoài ra, cao su cũng được trồng vì gỗ cao su cũng là nguyên liệu quan trọng cho công nghiệp chế biến gỗ (de Jong và cộng sự 2006).

² Thông tư 34/2009TT-BNNPTNT, 10/5/2009, của Bộ NN&PTNT.

Bảng 1.1. Phân loại rừng ở Việt Nam năm 2009 (đơn vị: ha)

Phân loại rừng	Tổng ^a	Phân theo mục đích sử dụng			
		Đặc dụng	Phòng hộ	Sản xuất	Khác
1 Rừng tự nhiên	10 339 305	1 921 944	4 241 384	4 147 005	28 972
Gỗ tốt tổng hợp	8 235 838	1 477 802	3 381 501	3 358 188	18 346
Rừng trên núi đá vôi	735 779	240 700	408 346	81 150	5 583
Rừng hỗn giao	685 631	129 819	234 694	318 994	2 124
Tre luồng	621 454	59 637	177 330	382 402	2 084
Rừng ngập mặn	60 603	13 986	39 512	6 270	835
2 Rừng trồng	2 919 538	77 971	591 578	2 141 241	108 748
Rừng giàu có trữ lượng ^b	1 464 330	48 761	337 127	1 043 267	35 174
Rừng chưa có trữ lượng ^c	1 124 930	22 218	194 234	865 501	42 978
Cây khác (Ví dụ bạch đàn)	206 730	3 399	26 360	150 641	26 330
Tre luồng	87 829	171	6 227	81 164	266
Rừng ngập mặn	35 719	3 421	27 630	669	4 000
Tổng	13 258 843	1 999 915	4 832 962	6 288 246	137 720

a Tính đến tháng mười hai năm 2009

b Rừng gỗ giàu có trữ lượng cây cao ngang ngực với đường kính = hoặc > 8cm và khối lượng = hoặc > 10 m³/ha

c Rừng gỗ chưa có trữ lượng cây ngang ngực có đường kính < 8cm và khối lượng < 10 m³/ha

Nguồn: Cục Kiểm Lâm 2010

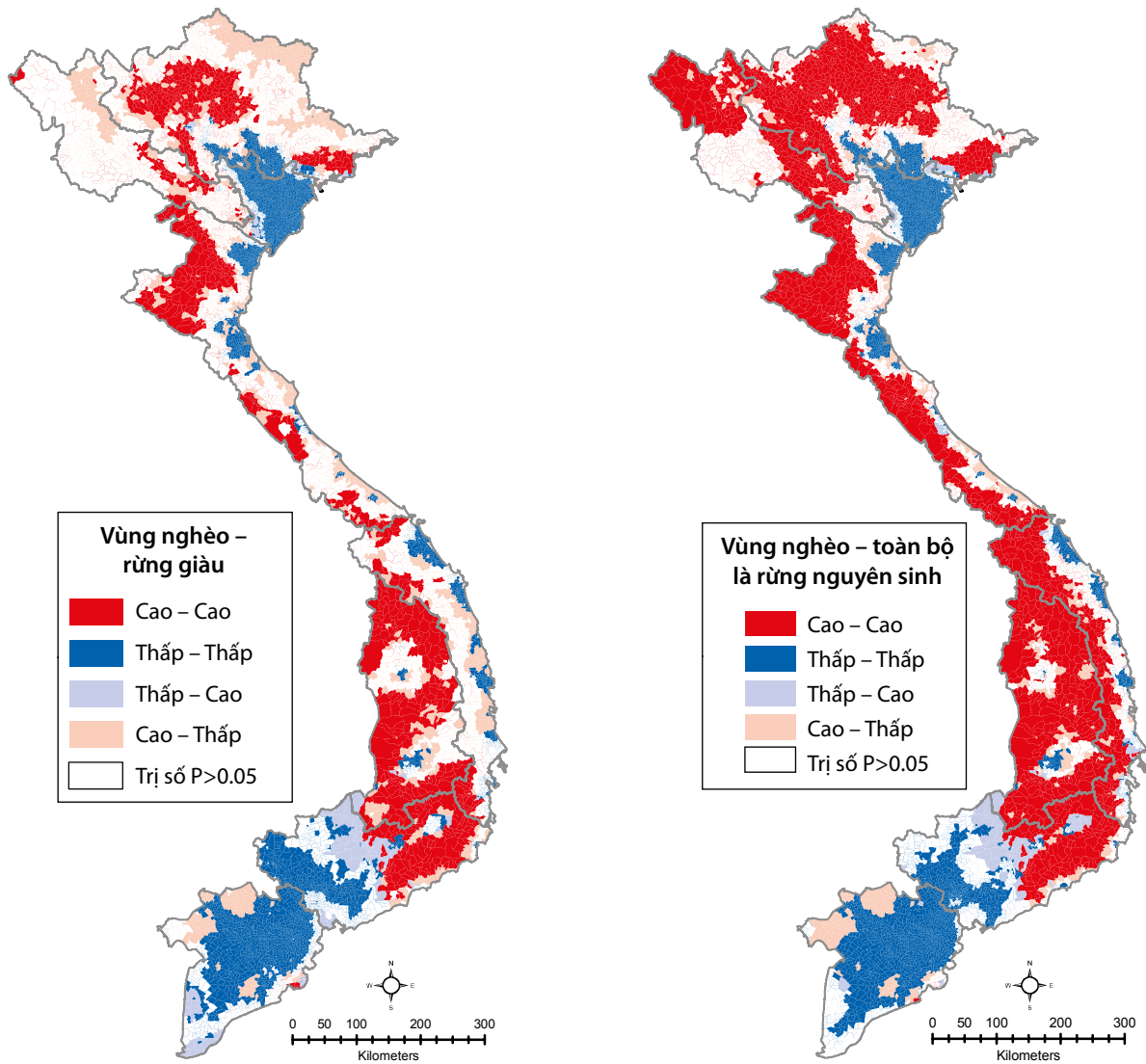
Bảng 1.2. Mười tỉnh có diện tích rừng lớn nhất ở Việt Nam vào năm 2009

Tỉnh	Diện tích, (1000 ha)	Độ che phủ, %
Vùng Đông Bắc		
1 Sơn La	583,5	41,2
2 Hà Giang	422,5	52,6
Trung Bộ		
3 Nghệ An	807,2	47,8
4 Thanh Hóa	527,1	46,1
5 Quảng Bình	545,7	66,9
6 Quảng Nam	457,1	43,1
Tây Nguyên		
7 Gia Lai	717,1	46,0
8 Kon Tum	655,9	67,3
9 Đắk Lắk	629,0	47,2
10 Lâm Đồng	602,8	61,2
Tổng cộng	5948,2	

Nguồn: Tổng cục lâm nghiệp, 2009, 2010

Giống như ở nhiều nước có rừng khác, tình trạng đói nghèo rất phổ biến ở các vùng có rừng (Muller và các cộng sự 2006). Một nghiên cứu do FAO thực hiện (2005) đã củng cố thêm nghiên cứu của Muller bằng việc nhấn mạnh rằng tỷ lệ nghèo đói thấp có xu thế đi đôi với tỷ lệ che phủ rừng cao, giống như đã thấy ở cả hai châu thổ và một phần ở vùng ven biển Việt Nam (Biểu đồ 1.4 và 1.5).

Ở vùng Miền núi phía Bắc, Trung Bộ và Tây Nguyên nơi có diện tích rừng lớn thì tỷ lệ nghèo cao. Điều đó chỉ ra rằng cuộc sống của người nghèo thường phải đối mặt với các xung đột giữa bảo tồn – phát triển. Ở Việt Nam, 85% các diện tích các khu bảo vệ đều thuộc các vùng nghèo ở mức độ “trung bình” và “cao” (CIEM 2003). Điều đó ngụ ý rằng các chiến lược xóa đói giảm nghèo có thể hỗ trợ giải quyết vấn đề mất rừng và suy thoái rừng và ngược lại. Rừng đã và sẽ là nguồn thu nhập quan trọng đối với Việt Nam. Năm 2005, đóng góp của ngành lâm nghiệp vào GDP chính thức ước tính khoảng 1% (Chính phủ 2005) mặc dù Sikor (1998) và de Jong và các cộng sự (2006) chỉ ra rằng con số này chưa tính đến đóng góp của ngành công nghiệp gỗ, chưa tính được tiêu dùng sản phẩm lâm nghiệp hay dịch



Biểu đồ 1.4. Tương quan giữa tỷ lệ nghèo tỉ lệ che phủ rừng ở Việt Nam

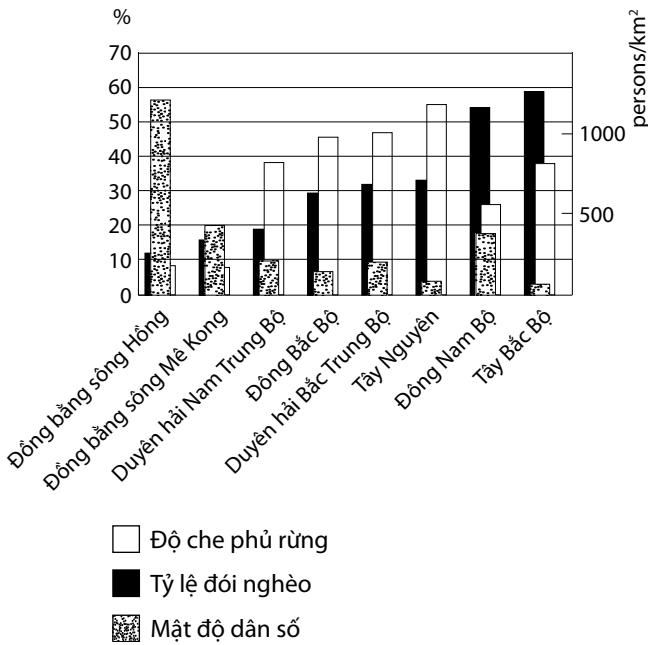
Nguồn: Muller và các cộng sự 2006 theo tính toán của tác giả

vụ môi trường. Nếu bổ sung giá trị của các ngành này vào thì ngành lâm nghiệp có đóng góp khoảng 2% vào tổng thu nhập quốc dân; xuất khẩu ngành lâm nghiệp chiếm 10% tổng giá trị xuất khẩu cả nước giai đoạn 1986-1989 và 6% giá trị của ngành sản xuất công nghiệp quốc gia (Castren 1999, de Jong và các cộng sự 2006).

Rừng và lâm sản có vai trò quan trọng trong đời sống của người dân địa phương. Việt Nam có ít nhất 25 triệu người sống phụ thuộc vào rừng, trung bình khoảng 20% thu nhập (bằng tiền và hiện vật) của những người này là từ rừng (Chính phủ 2005). Một nghiên cứu của Raintree và các cộng sự (1999) đã đưa ra con số này phải là 15% trong khi Mai và các cộng sự (1999) cho rằng con số này phải là là

24%. Người dân ở các vùng núi có tỷ lệ đói nghèo cao lại có tỷ lệ thu nhập từ các hoạt động lâm nghiệp cao nhất (GSO 2001, Sunderlin và Huỳnh 2005, de Jong và các cộng sự 2006).

Rừng không chỉ quan trọng đối với đời sống của người dân địa phương, mà Việt Nam còn được xếp thứ 16 trên thế giới độ đa dạng sinh học, là nơi sinh sống và trú ngụ của 6,5% tổng số các loài trên toàn cầu (MONRE 2006). 70% các loài thực vật và 90% các loài động vật sống trong các hệ sinh thái rừng (Võ 2002). Từ năm 1975, đa dạng sinh học của Việt Nam đang ngày càng bị đe dọa chủ yếu bởi khai thác gỗ thương mại, chuyển đổi đất đai, mở rộng sản xuất nông nghiệp và phát triển cơ sở hạ tầng. Năm 1992, 721 loài thực vật ở Việt Nam đã bị đe dọa



Biểu đồ 1.5. Tương quan giữa tỷ lệ nghèo, dân số và độ che phủ rừng ở Việt Nam

Nguồn: FAO, 2005, Trích dẫn trong Nguyễn 2005

(gồm 337 loài cây có mạch và 19 loài thực vật cấp độ dưới loài); đến năm 2006 con số này đã tăng lên 1056 loài (Bộ TN&MT 2006).

1.2. Những nhân tố chủ yếu gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam

Tính trung bình, ở Việt Nam mỗi năm mất khoảng 62 000 ha rừng giai đoạn 2002-2009 (CKL 2010). Hoàng và các cộng sự (2010) đã khái quát và lượng hóa một số nguyên nhân dẫn đến mất rừng cũng như đóng góp của các nhân tố này vào mất rừng và suy thoái rừng cho giai đoạn 2004–2008 (Bảng 1.3). Những nhân tố dẫn đến mất rừng và suy giảm rừng và những nguyên nhân sâu xa của chúng ở các vùng rất khác nhau (Hoàng và các cộng sự 2010; Bảng 1.3). Ví dụ, trong khi mất rừng ở vùng Đông Bắc chủ yếu là do chuyển đổi đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp để trồng màu thì ở vùng cao nguyên lại chủ yếu để trồng cây công nghiệp có giá trị cao hơn và cây lâu năm.

Ở đồng bằng Sông Mekong, một diện tích lớn rừng đã bị chuyển sang nuôi tôm và nuôi trồng thủy sản (Đoàn 2009, UN-REDD 2009). Hiểu rõ các điều kiện địa phương là tiền đề khi thiết kế các nỗ lực nhằm hạn chế mất rừng và suy thoái rừng. Những

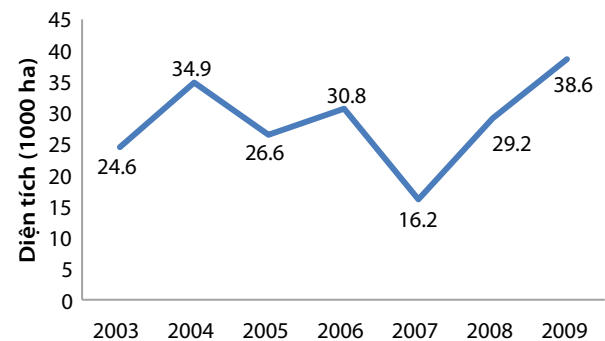
nhân tố gây mất rừng ở các giai đoạn lịch sử cũng khác nhau. Giai đoạn từ năm 1943 và những năm 1970s, phần lớn rừng bị mất là do chiến tranh (UN-REDD và Bộ NN&PTNT 2010). Giai đoạn từ những năm 1980 và 1990, mất rừng chủ yếu do mở rộng sản xuất nông nghiệp do dòng người di cư từ các vùng thấp lên vùng cao có rừng (FORMIS 2005). Gần đây, tỉ lệ mất rừng là do khai thác gỗ thiếu bền vững và nhu cầu khai hoang lấy đất ngày càng cao (R-PP Vietnam 2011). Phần tiếp theo của báo cáo sẽ thảo luận các yếu tố dẫn đến phá rừng và suy thoái rừng cũng như những nguyên nhân trực tiếp, gián tiếp và như gốc rễ của chúng.

1.2.1 Những nguyên nhân trực tiếp

Hiện nay, những nguyên nhân trực tiếp gây mất rừng (như đã được miêu tả trong R-PP của Việt Nam và được Bộ NN&PTNT khẳng định (Bộ NN&PTNT 2007a), Wertz- Kanounnikoff và Kongphan-Apirak (2008), UN-REDD (2009) và Hoàng và các cộng sự (2010), gồm: 1) chuyển đổi đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp, bao gồm cả đất trồng cây lâu năm giá trị cao; 2) chuyển đổi đất lâm nghiệp để xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là để xây dựng các nhà máy thủy điện; 3) Khai thác gỗ không bền vững (cả khai thác hợp pháp và bất hợp pháp); và 4) cháy rừng.

Chuyển đổi đất để phát triển nông nghiệp

Chuyển đổi đất được xem là nguyên nhân chính gây mất rừng, kể cả rừng tự nhiên và rừng trồng (Bảng 1.3). Theo Cục Kiểm Lâm Việt Nam (CKL 2010), mỗi năm có khoảng 25 000 ha đất lâm nghiệp đã bị chuyển sang các mục tiêu sử dụng khác trong giai



Biểu đồ 1.6. Chuyển đổi đất lâm nghiệp ở Việt Nam (2003–2009)

Nguồn: Tổng cục lâm nghiệp 2010

Bảng 1.3. Tăng - giảm diện tích rừng ở Việt Nam, 2004–2008 (đơn vị: ha)

Loại rừng	2004	2005	2006	2007	2008	Cộng
Đất LN có rừng	12 306 859	12 616 699	12 873 850	12 903 423	13 118 773	-
1. Rừng tự nhiên	10 088 288	10 283 173	10 410 141	10 348 914	10 348 591	-
a. Lý do tăng	161 912	215 118	112 331	59 204	32 974	581 539
Tăng RTN	161 912	178 596	74 328	59 204	32 974	507 014
Rừng khác	-	36 522	38 003	-	-	74 525
b. Lý do giảm	53 523	35 311	35 588	85 126	63 278	272 826
Khai thác có phép	238	530	120	376	355	1 619
Cháy rừng	2 141	446	259	697	109	3 652
Sâu bệnh	-	197	68	58	-	323
Khai thác trái phép	3 061	7 989	6 199	1 694	3 395	22 338
Chuyển đổi đất	24 916	15 260	18 449	11 808	23 508	93 941
Lý do khác	23 167	10 889	10 493	70 493	35 911	150 953
2. Rừng trồng	2 218 571	2 333 526	2 463 709	2 554 509	2 770 182	-
a. Lý do tăng	205 257	158 624	195 601	178 779	203 601	941 862
Trồng mới	182 699	154 787	171 444	178 779	174 918	862 627
Lý do khác	22 558	3 837	24 157	-	28 683	79 235
b. Lý do giảm	43 566	35 120	39 231	45 153	45 334	208 404
Khai thác có phép	16 362	19 046	23 194	26 855	35 147	120 604
Cháy	3 422	4 818	1 276	1 631	679	11 826
Sâu bệnh	-	153	71	279	18	521
Khai thác trái phép	600	1 159	2 249	136	502	4646
Chuyển đổi đất	10 026	8 237	12 441	4 802	8 988	44 494
Lý do khác	13 156	1 707	-	11 450	-	26 313

Nguồn: Hoàng và các cộng sự 2010

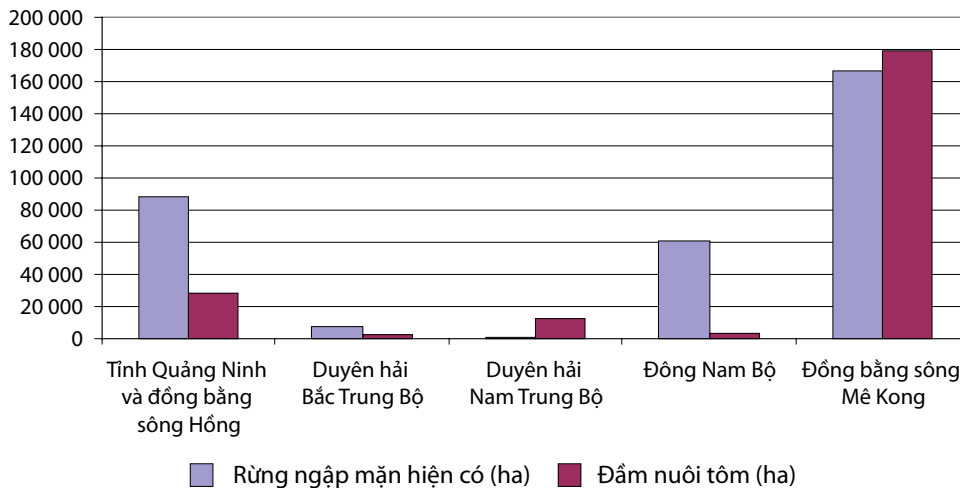
đoạn từ năm 2003 đến 2009 (Biểu đồ 1.6). Phần lớn đất lâm nghiệp được chuyển sang đất nông nghiệp, gồm cả các thửa, mảnh nhỏ và khu đất quy mô lớn. Những diện tích dành để trồng cây công nghiệp như cà phê, cao su và điều đã tăng lên rất nhanh chóng trong những năm vừa qua, từ 1.634 triệu ha năm 2005 lên 1.886 triệu ha năm 2008. Chỉ riêng ở Cao nguyên Trung Bộ diện tích các đồn điền cà phê được chuyển đổi từ đất lâm nghiệp vào khoảng 500 000 ha trong giai đoạn từ năm 1990 đến năm 2000.

Tương tự, diện tích chuyển đổi để nuôi trồng thủy sản mà chủ yếu là các trại nuôi tôm ở các vùng rừng ngập mặn tăng gấp đôi trong vòng 10 năm từ 1991-2001 (FCPF 2011) do áp dụng một loạt các cơ chế khuyến khích của nhà nước để thúc đẩy phát triển các trang trại nuôi tôm ở vùng ven biển. Biểu đồ 1.7

so sánh diện tích rừng ngập mặn và diện tích nuôi tôm ở các vùng duyên hải. Các chính sách khuyến khích này đã rất thành công, nhưng lại dẫn đến tình trạng mở rộng diện tích nghề kinh doanh có lợi cao này đến mức không quản lý được và do đó đã phá hủy rừng ngập mặn, kể cả những khu rừng ngập mặn mới trồng (Hawkins và các cộng sự 2010). Khoảng 5 % diện tích rừng ngập mặn đã bị mất mỗi năm (GSO 2008).

Lấy đất lâm nghiệp để phát triển cơ sở hạ tầng

Như Freshfields Bruckhaus Deringer (2007) đã chỉ ra, cơ sở hạ tầng ở Việt Nam được xem là kém phát triển, do đó kìm hãm tăng trưởng kinh tế của đất nước. Để thúc đẩy phát triển cơ sở hạ tầng, chính phủ đã khuyến khích mạnh mẽ đầu tư của khu vực tư nhân vào lĩnh vực này trong suốt thập kỷ qua.



Biểu đồ 1.7. Tương quan diện tích rừng ngập mặn và trại nuôi tôm ở Việt Nam

Chính phủ đã phân bổ 45–50% ngân sách để phát triển cơ sở hạ tầng (tương đương > 10% GDP). Để phát triển các công trình cơ sở hạ tầng quy mô lớn và nhanh chóng, những diện tích rừng lớn đã phải chuyển đổi, mà chủ yếu là để xây dựng các nhà máy thủy điện và đường lớn. Trên 15 000 ha rừng tự nhiên đã bị phá hủy khi xây dựng những đập thủy điện trên Sông Đồng Nai, và nhiều con đập khác đang được dự kiến xây dựng (FCPF 2011). Hơn nữa, việc xây dựng cơ sở hạ tầng như đường, nhà máy điện, chính phủ phải di dân địa phương và chuyển đổi đất lâm nghiệp (Xem chi tiết ở Chương 3). Ví dụ, công trình đập lớn nhất Việt Nam là đập thủy điện Hòa Bình 1920 MW trên Sông Đà, năm 1994, đã phải di dời 58 000 người và họ không có cách gì khác là phải chặt khai phá đất đồi dốc dọc bờ hồ thủy điện, dẫn đến việc tiếp tục phá rừng và xói lở đất (Hirsch và các cộng sự 1992).

Theo Eames (Trích dẫn từ Báo Sài Gòn Times 2009), những dự án cơ sở hạ tầng (làm đường) không phù hợp và thiếu cẩn trọng đã có tác động tiêu cực đến đa dạng sinh học ở Vườn Quốc gia Chư Yang Sin, nơi có 59 278 ha diện tích rừng đồi núi dốc. Mục 1.2.2 sẽ phân tích chi tiết hơn về những nguyên nhân sâu xa của việc chuyển đổi đất lâm nghiệp.

Khai thác gỗ

Như Chính phủ đã chỉ rõ, mặc dù thiếu số liệu cụ thể (Phạm 2009), khai thác gỗ được xem như là nguyên nhân chính dẫn đến suy thoái rừng. Nguyên

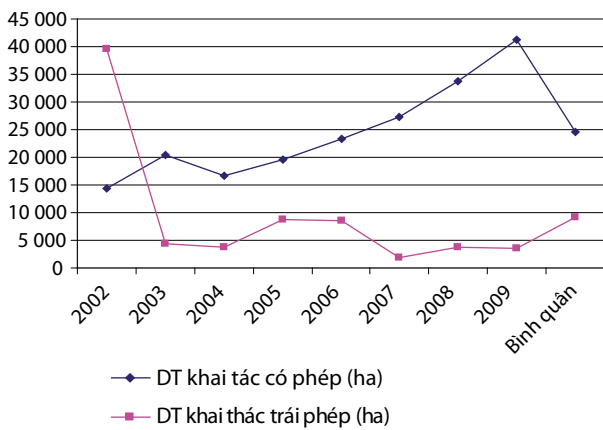
nhân sâu xa nhất của tình trạng này là công tác quản lý yếu kém đối với các hoạt động khai thác gỗ thương mại cũng như việc lấy củi của các hộ dân địa phương. Trong trường hợp này khai thác gỗ bao gồm cả ‘khai thác hợp pháp’ và ‘bất hợp pháp’. Khai thác hợp pháp là thu hoạch gỗ theo kế hoạch để xuất khẩu, để làm nguyên liệu sản xuất giấy và gỗ chống lòi và các hoạt động khai thác gỗ thương mại quy mô lớn do chính phủ cấp phép và khai thác thương mại quy mô nhỏ hơn. Khai thác bất hợp pháp thường là không được nhà nước cấp phép, vì vậy bị coi là bất hợp pháp, trái phép.

Trước năm 2000, khai thác hợp pháp và bất hợp pháp đều xảy ra đối với rừng tự nhiên và rừng trồng và hiện nay vẫn còn là đe dọa lớn đối với đa dạng sinh học (Bộ NN&PTNT 2007a). Một lượng lớn gỗ là gỗ chưa trưởng thành của rừng trồng đã bị khai thác trái phép vào những năm 1990s để cung cấp cho các nhà máy giấy (Lê 1998). Nhu cầu nguyên liệu cho các nhà máy giấy đã dẫn đến việc chặt phá cả rừng tự nhiên quy mô lớn và vì vậy cũng bị coi là khai thác trái phép. Ví dụ, trên 80 000 ha gỗ, phần lớn từ rừng tự nhiên đã bị khai thác để cung cấp nguyên liệu cho Công ty giấy Bãi Bằng trong giai đoạn 1983–1993 (Lê 1993).

Theo Cục Kiểm lâm (2010), trong diện tích rừng khai thác trung bình hàng năm giai đoạn từ 2002 đến 2009 (33 824 ha) chỉ có 72.6% là khai thác được cấp phép còn 27.4% là trái phép (Biểu đồ 1.8). Khai thác ‘có phép-hợp pháp’ cho phép được chặt gỗ trên những diện tích rừng sản xuất được chỉ định chính

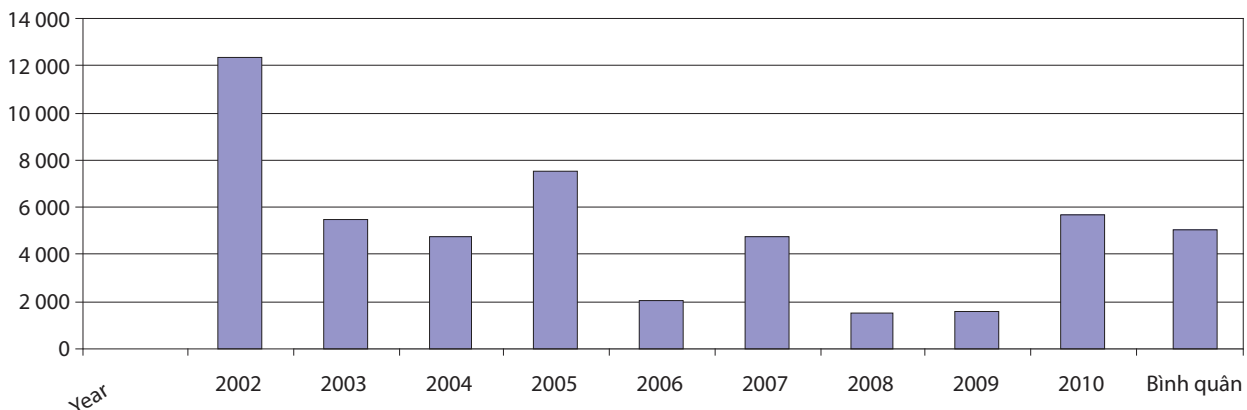
thức còn khai thác các diện tích rừng tự nhiên còn lại bị coi là ‘trái phép -bất hợp pháp’. Trên thực tế, vào năm 2009, tổng diện tích rừng khai thác hợp pháp là 41 238 ha, trong đó 93% thuộc diện tích rừng trồng và chỉ có 7% thuộc rừng tự nhiên.

Trái lại, khai thác trái phép xảy ra chủ yếu đối với rừng tự nhiên (96%), và chỉ có 4% là ở diện tích rừng trồng; đã có 25 817 trường hợp vi phạm pháp luật với 48 605 m³ gỗ thu giữ (CKL 2011). Tại tỉnh Đắk Nông thuộc khu vực Cao nguyên Trung bộ, theo báo cáo năm 2009 đã xảy ra 455 trường hợp khai thác gỗ trái phép với 353 ha rừng bị tàn phá (Ngọc 2010). Phần lớn các trường hợp khai thác gỗ trái phép diễn ra ở quy mô nhỏ nhưng lại do nhiều loại đối tượng tham gia và thường do các công ty thương mại gỗ quy mô lớn chi phối.



Biểu đồ 1.8. Diện tích khai thác gỗ, 2002-2009

Nguồn: Cục Kiểm Lâm 2010



Biểu đồ 1.9. Diện tích mất rừng do cháy rừng ở Việt Nam, 2002-2010

Nguồn: Cục Kiểm Lâm 2010

Cháy rừng

Khoảng 6 triệu ha rừng của Việt Nam bị coi là có nguy cơ bị cháy cao (FCPF 2011). Theo Cục Kiểm Lâm (2010) trung bình mỗi năm xảy ra khoảng 704 vụ cháy rừng trong giai đoạn 2002-2010, gây ra mất trung bình 5081,9 ha rừng hàng năm. Diện tích rừng bị mất giảm nhẹ trong giai đoạn này: 7 500 ha mỗi năm vào năm 2002 còn 3 800 ha năm 2009 (Biểu đồ 1.9). Theo các cán bộ kiểm lâm đã được phỏng vấn phần lớn các vụ cháy rừng xảy ra trên diện tích rừng trồng và rừng sản xuất nơi người ta thu hoạch và khai thác lâm sản ngoài gỗ (LSNG) chủ yếu là đốt để lấy mật ong và tình cờ gây cháy rừng. Đốt nương làm rẫy gây 60,8% vụ cháy còn lấy mật ong, sản bản và đốt than lấy củi gây 18% vụ cháy; 5% vụ cháy do các lý do vô tình và 11,2% vụ do các nguyên nhân khác (Bộ NN&PTNT 2010). So với các vụ cháy rừng xảy ra đối với rừng tự nhiên, ví dụ như vào năm 2009, 1 560,5 ha đã bị cháy với 9,6% vụ là rừng tự nhiên còn lại, 90,4% vụ là đối với rừng trồng và rừng sản xuất.

1.2.2. Những nguyên nhân gián tiếp

Những lý do gián tiếp chủ yếu gây mất rừng đã xác định gồm gia tăng cầu đối với các lâm sản và đất nông nghiệp nảy sinh từ tình trạng dân số tăng, di dân, tăng trưởng kinh tế, gia tăng nhu cầu nguyên liệu của ngành công nghiệp giấy và bột giấy, ngành xây dựng và chất đốt (Sunderlin và Huỳnh 2005). Tuy nhiên, nguyên nhân sâu xa nhất của các nhân tố này lại xuất phát từ các chính sách khuyến khích

khai thác thiếu bền vững và chuyển đổi đất thiếu kế hoạch như sẽ được phân tích dưới đây.

Gia tăng cầu đối với sản phẩm lâm nghiệp và nông nghiệp

Dân số của Việt Nam ước tính sẽ là 100 triệu người vào năm 2020, tăng 1,07 %³ mỗi năm, dẫn đến sự gia tăng nhu cầu đối với thực phẩm, chất đốt và sản phẩm lâm nghiệp. Năm 2009, tổng dân số của Việt Nam là 89 triệu người, trong đó 72 % sống ở các vùng nông thôn (RECOFTC, ASFN và SDC 2011); trong tỷ lệ này có 25 triệu người thuộc các nhóm dân tộc thiểu số sống ở và gần rừng (FORMIS 2005).

Để giải quyết cả vấn đề gia tăng dân số và mật độ dân số cao (FAO 2010), đặc biệt là ở các vùng đồng bằng ven biển màu mỡ, chính phủ đã đưa ra các chính sách di dân nông thôn, xây dựng các khu kinh tế mới dựa vào nông nghiệp để thúc đẩy di dân đến các vùng miền núi và hải đảo. Những người di dân thường phá rừng để lấy đất trồng trọt và chăn nuôi làm kế sinh nhai (Desbarats 1987, Oberai 1987, Đặng 2005, Thomas và các cộng sự 2008).

Diện tích đất dành cho sản xuất lương thực và gỗ củi ngày càng phải cạnh tranh với diện tích rừng trồng nhằm cung cấp nguyên liệu cho ngành giấy và gỗ, vì dân số Việt Nam vẫn đang tiếp tục tăng và ngày càng giàu có hơn. Ví dụ, mục tiêu của chính phủ trong việc tự cung cấp hoàn toàn về lương thực thực phẩm cho các nhóm đồng bào dân tộc thiểu số ở các vùng núi đã đẩy nhanh thực trạng phá rừng lấy đất sản xuất nông nghiệp. Năm 2006, 23 744 ha đất lâm nghiệp đã được khai phá để làm nông nghiệp, đến năm 2008 con số này đã tăng lên 73 762 ha (bảng 1.4). Những chính sách khuyến khích trồng cây công nghiệp như cà phê, cao su, điều v.v. cũng làm mất đất lâm nghiệp.

Mặt khác, việc di dân từ nông thôn ra các thành phố vì cơ hội việc làm có thể đã đem lại tác động tích cực đối với rừng. Di dân ra thành phố, một trong số ít cơ chế hiện có cho những người muốn có việc làm đem lại thu nhập bằng tiền ổn định để hỗ trợ gia đình của mình vẫn ở lại nông thôn, lại không được công nhận trong các chính sách, chiến lược hay chương trình

quốc gia hiện nay về đói nghèo và môi trường (Bộ LĐTB&XH 1997, Philip 1998, Đặng 1999, 2005). Đặng (2005) nhấn mạnh di dân như là một chiến lược hữu hiệu trong việc giúp các hộ gia đình thoát nghèo, nhất là sau thiên tai, và giúp họ ít phụ thuộc hơn vào các hoạt động nông nghiệp và lâm nghiệp thường rất rủi ro, vì thu nhập và chi tiêu bị chi phối bởi cơ chế giá thị trường - mà nông dân lại không thể kiểm soát được cơ chế đó. Xu thế này cũng tạo ra các cơ hội mới cho phụ nữ bằng cách giúp họ tiếp cận với việc làm bên ngoài và cho phép họ có sự lựa chọn nào đó và độc lập hơn. Phụ nữ trẻ chưa có gia đình di cư từ nông thôn ra thành phố và các khu công nghiệp ngày càng tăng (GSO và UNFPA 2004) dẫn đến một dòng di cư lớn lao động nông thôn ra khỏi ngành nông nghiệp và lâm nghiệp. Điều này có thể dẫn tới những thay đổi cơ bản trong phát triển ngành nông nghiệp và lâm nghiệp.

Điều kiện sống được cải thiện ở Việt Nam và sự phát triển trên toàn cầu làm tăng cầu đối với các sản phẩm gỗ và lâm sản, dẫn đến việc diện tích rừng ngày càng bị thu hẹp (Xem chi tiết ở Chương 3).

Những nguyên nhân sâu xa của tình trạng mất rừng và suy giảm rừng

Như đã đề cập ở trên, những yếu tố kinh tế chính trị dẫn tới nguyên nhân trực tiếp và gián tiếp làm mất và suy giảm rừng. Một số yếu tố sâu xa dẫn đến phá rừng sẽ được thảo luận ở mục này trong khi thảo luận về Kinh tế chính trị của Việt Nam sẽ được giải thích ở Chương 3.

Các chính sách phát triển

Nguyên nhân chủ yếu dẫn đến, mất rừng và suy thoái rừng có thể được bắt nguồn từ các chính sách ưu tiên phát triển nông nghiệp và cơ sở hạ tầng như đã chỉ ra ở Bảng 1.4.

Hoạt động SXNN và phát triển cơ sở hạ tầng (như đường xá) có thể gây ô nhiễm môi trường và ảnh hưởng tiêu cực đến các loài động thực vật. Buôn bán động vật hoang dã, gỗ và lâm sản ngoài gỗ cũng làm tăng các áp lực đối với hệ sinh thái rừng, gây nên những thách thức lớn đối với công tác bảo vệ rừng ở Việt Nam (Delang 2005, TRAFFIC 2008).

3 Xem tại: http://indexmundi.com/vietnam/demographics_profile.html.

Bảng 1.4. Tác động của các chính sách phát triển rừng quốc gia ở Việt Nam

Chính sách	Lý do ban hành chính sách	Tác động đến rừng và người phụ thuộc vào rừng
1. Chính sách về phát triển nông nghiệp - NĐ 14/CP, 2 /3/1993, cho phép hộ gia đình vay vốn phát triển SX nông lâm thủy sản và phát triển nông thôn. - QĐ 12/CP tổ chức lại cơ cấu và cải cách các DNNN trong nông nghiệp 2001	- Chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả về kinh tế, chuyển giao quyền sử dụng đất - Đảm bảo an ninh lương thực và đảm bảo quyền sử dụng đất cho dân số gia tăng	- Áp lực canh tác cây lương thực tăng dẫn đến canh tác trên đất dốc ở miền núi làm gia tăng nguy cơ xói lở đất, rửa trôi... - Mở rộng các hoạt động sản xuất nông nghiệp dẫn đến việc lấn chiếm đất rừng và tình trạng phá rừng và suy thoái rừng. Phá rừng tự nhiên làm ảnh hưởng đến đời sống của các cộng đồng nông thôn. Nhiều nông dân phải lao động nặng nhọc hơn trên phần đất bị thu hẹp để duy trì mức thu nhập của gia đình - Ô nhiễm nước do các ngành công nghiệp và chăn nuôi ảnh hưởng đến sức khỏe của người dân và nhất là người nghèo - Hoạt động sản xuất nông nghiệp thiếu bền vững có ảnh hưởng tiêu cực đến thu hoạch cây trồng và tăng chi phí sản xuất nông nghiệp
2. Chính sách phát triển cơ sở hạ tầng (đường xá và các nhà máy thủy điện) (Ví dụ. Kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội 5 năm 2006–2010); Chiến lược phát triển ngành điện lực của Việt Nam	- Đáp ứng nhu cầu giao thông - Đảm bảo tiếp cận thị trường nông sản từ đó nâng cao mức sống ở nông thôn - Đáp ứng nhu cầu về nguồn năng lượng điện thiếu hụt do kinh tế phát triển, nhu cầu sinh hoạt	- Phá bỏ các diện tích rừng tự nhiên và rừng phòng hộ để làm đường và xây các nhà máy thủy điện làm mất nơi cư trú của nhiều loại động vật hoang dã và đa dạng sinh học - Di dân làm ảnh hưởng đến đời sống và văn hoá của dân - Số dân không có đất tăng. Người nghèo rơi vào vòng luẩn quẩn: không đất - không có cơ hội vay vốn - không phát triển - không thoát nghèo - Tính dễ tổn thương của phụ nữ, trẻ em, người dân tộc thiểu số tăng lên do cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên
3. Chính sách Đất đai, ví dụ - Luật đất đai 2003; - Luật phát triển và bảo vệ rừng, 2004	- Đáp ứng nhu cầu cho gần 25 triệu dân nông thôn vùng núi - Giảm nghèo ở vùng cao	- Chế độ Phân đất và giao lại đất hiện hành không chú ý đến nhu cầu của người nghèo do đó nhiều người không có đất - Quy hoạch sử dụng đất không phù hợp và việc canh tác trên đất dốc làm giảm diện tích rừng nhanh chóng, đồng thời năng suất sử dụng đất kém, có ảnh hưởng xấu tới cân bằng sinh thái. - Cơ chế khuyến khích khai hoang và quá trình suy thoái gia tăng do thiếu tài chính để đảm bảo các nhân tố đầu vào (ví dụ như phân bón)

Nguồn: Thomas và các cộng sự 2008, Nguyễn 2008, Swallow và các cộng sự. 2008, Quỹ đối tác lâm nghiệp Carbon 2010, UN-REDD và Bộ NN&PTNT 2010

Quản lý yếu kém

Quản lý kém hiệu quả của các lâm trường quốc doanh
 Trước khi tiến hành công cuộc Đổi mới vào những năm 1990, lâm trường quốc doanh là các đơn vị chủ chốt của nhà nước và thực hiện các hoạt động SXLN gồm khai thác, chế biến, trồng rừng và tái sinh rừng; các lâm trường quốc doanh này cũng đảm bảo cung cấp các dịch vụ công ích để thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội và đảm bảo an ninh quốc phòng ở miền núi. Trong giai đoạn 1961-1990 các đơn vị này quản

lý 71,12% tổng diện tích rừng trồng của cả nước (de Jong và các cộng sự 2006). Cũng như các DNNN ở các nước đang phát triển, lâm trường bị chỉ trích là quản lý kém hiệu quả (de Jong và các cộng sự 2006).

Vì vậy, khi Việt Nam chuyển sang nền kinh tế định hướng thị trường, công cuộc cải cách các lâm trường được khởi xướng. Các lâm trường quốc doanh không còn được nhận trợ cấp của nhà nước nữa. Thay vào đó, họ phải tự chủ về tài chính đối với các

hoạt động của mình. Mặc dù có lịch sử quản lý kém hiệu quả các lâm trường quốc doanh vẫn chịu trách nhiệm về khai thác, bảo vệ và bán gỗ đóng góp vào ngân sách nhà nước tuy thường khai thác gỗ thiếu bền vững (Ogle và các cộng sự 1999, de Jong và các cộng sự 2006), Hoàng 2006).

Quản lý yếu kém ở cấp địa phương

Mặc dù đã hình thành cơ cấu quản lý rõ ràng ở cấp trung ương và cấp tỉnh (sẽ trình bày cụ thể ở Chương 2), ở cấp xã công tác quản lý nói chung rất yếu kém và quản lý rừng nói riêng của chính quyền địa phương bị xem nhẹ. Chính quyền xã chịu trách nhiệm về các hoạt động cụ thể tại địa bàn nhưng lại thường thiếu năng lực cần thiết để theo dõi và giám sát các diện tích rừng lớn một cách chuẩn xác. Trên thực tế, năng lực của các cán bộ nói chung chưa thể đáp ứng yêu cầu đối với các nhiệm vụ và trách nhiệm được giao (Phạm và các cộng sự 2009). Quản lý yếu kém cũng tạo cơ hội cho tham nhũng gia tăng. Ví dụ, Sikor (2008) phát hiện ra rằng trên 50% kinh phí giao cho Chương trình 327 đã bị sử dụng sai mục đích. Đã có các trường hợp được báo cáo lên ở tỉnh Đắk Lắk là kinh phí bảo vệ rừng đã bị nợ lại và dùng để trả thuế hoặc phí mà các hộ gia đình không trả được (Sunderlin và Huỳnh 2005).

Quản lý đất yếu kém

Ở Việt Nam, đất đai được nhà nước quản lý và là tài sản chung toàn dân. Năm 1990, nhà nước quyết định giao đất lâm nghiệp cho người dân địa phương theo khẩu. Tuy nhiên, do lịch sử quản lý đất đai phức tạp và số liệu thống kê chưa đầy đủ, thiếu

thông tin để quản lý một số lượng mảnh thửa rất lớn một cách hiệu quả dẫn đến tình trạng chiếm dụng đất và tham nhũng (AusAID 2000). Phần lớn những người được phỏng vấn đều cho rằng nguyên nhân dẫn đến tham nhũng trong lĩnh vực quản lý đất lâm nghiệp là do sự thiếu nhất quán trong luật pháp và chính sách tạo ra những kẽ hở dẫn đến hối lộ; chậm thực hiện chế độ 'một cửa' làm cho người dân phải có thêm 'nỗ lực' để đẩy nhanh quá trình thực hiện; phân công trách nhiệm không rõ ràng giữa các cán bộ nhà nước các cấp khác nhau. Đưa ra giá đất không phù hợp tiếp tục tạo ra kẽ hở cùng với cơ chế 'xin - cho' đối với đất đai đã kìm hãm những nỗ lực chống tham nhũng trong lĩnh vực quản lý đất đai (AusAID 2000, Chinh 2010).

Thiếu kinh phí bảo vệ rừng

Mặc dù Việt Nam đã chi khá nhiều tiền từ ngân sách nhà nước cho công tác quản lý và bảo vệ rừng, kinh phí vẫn thiếu để thực hiện nhiệm vụ này (Chính phủ 2006). Ví dụ, tại Vườn Quốc gia Yok Don, dự tính rằng các hoạt động bảo vệ rừng hiệu quả cần 386 185 đồng/ha (17USD) trong 1 năm (Hoài 2010). Tuy nhiên, trên thực tế số kinh phí ngân sách cấp thấp hơn nhiều; theo Quyết định số 100/2007/QĐ-TTg ngày 6 tháng 7 năm 2007 ngân sách quốc gia cấp cho ngân sách địa phương để bảo vệ rừng chỉ là 100 000 VND/ha/năm (5USD) (Chính phủ 2007). Trong khi đó, các chi phí cơ hội của các hoạt động sản xuất nông nghiệp và thủy sản lại cao và không thể bù đắp mức chi trả thấp như vậy.

2 Môi trường thể chế và chia sẻ lợi ích

Ngành lâm nghiệp ở Việt Nam chịu ảnh hưởng của nhiều thể chế khác nhau, từ trong nước cũng như quốc tế. Chính sách lâm nghiệp hiện hành được đề ra trong bối cảnh chuyển biến nhanh trên phạm vi rộng. Thứ nhất là công cuộc đổi mới chính sách sâu rộng được biết đến là *Đổi Mới*, chuyển nền kinh tế từ cơ chế tập trung quan liêu sang nền kinh tế đa thành phần, định hướng thị trường (Xem chi tiết ở Chương 3). Thứ hai là, theo xu thế toàn cầu, Chính phủ đã thực hiện chính sách cân bằng phát triển kinh tế với nhu cầu bảo vệ và bảo tồn rừng với các mức độ thành công khác nhau. Thứ ba là, mặc dù đã thực hiện các quá trình phân cấp, ngành lâm nghiệp vẫn được quản lý một cách tập trung trong khung khổ thứ bậc kiên cố của hệ thống Đảng.

Chương này sẽ tập trung các thể chế này, bao gồm các thể chế quốc tế mà Việt Nam là thành viên tham gia, sau đó sẽ tiếp tục bàn về cơ cấu quản lý ngành lâm nghiệp của Việt Nam. Phần cuối sẽ nêu các thể chế toàn cầu có ảnh hưởng đến các quá trình mất rừng và suy giảm rừng.

2.1. Quản lý rừng ở Việt Nam

2.1.1. Các cam kết quốc tế

Chính phủ Việt Nam đã ký một số cam kết quốc tế nhằm tham gia các nỗ lực khắc phục những vấn đề môi trường. Những cam kết quan trọng gồm Công ước về Đa dạng Sinh học (CBD), Công ước về Buôn bán Quốc tế các loài Động, Thực vật nguy cấp (CITES) và Tăng cường Lâm Luật Quản Trị Rừng và Thương Mại Gỗ (FLEGT) (Bảng 2.1).

Sau một thập kỷ thực hiện các thỏa thuận và hiệp định quốc tế, có một số vấn đề đã nảy sinh và có thể là những bài học hữu ích đối với việc thực hiện REDD+ trong tương lai ở Việt Nam. Thứ nhất, kinh phí phân bổ cho CBD thường bị sử dụng sai mục đích (Phạm 2006). Việc xây dựng một cơ chế có tính giải trình cao và minh bạch đối với REDD+ trong việc cấp kinh phí là biện pháp rất quan trọng để thực hiện REDD+. Một số nhân tố khác cũng dẫn đến thực hiện các chính sách quốc tế này không hiệu quả là: chi phí giao dịch cao do trùng lặp và

Bảng 2.1. Các hiệp ước quốc tế quan trọng có sự tham gia của Việt Nam

Hiệp ước quốc tế	Ngày ký	Chính sách triển khai quốc gia
Công ước về đa dạng sinh học (CBD)	1992	Thông qua Luật Đa dạng sinh học 2008 và đưa ra Kế hoạch hành động đa dạng sinh học của Việt Nam
Công ước quốc tế về buôn bán các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp (CITES)	1994	Triển khai hàng loạt chính sách, luật và văn bản dưới luật về buôn bán động vật hoang dã để đưa quốc gia gần hơn tới việc thực hiện công ước
Tăng cường lâm luật, quản trị rừng và thương mại gỗ (FLEGT)	2010	Thành lập văn phòng FLEGT và ba tiểu nhóm kỹ thuật

không rõ ràng về các chức năng và quản lý giữa các cơ quan, sự phối hợp yếu kém giữa các bên tham gia; cơ sở hạ tầng và năng lực quản lý yếu của các cơ quan nói chung và của các trung tâm điều phối và đầu mối quốc gia trong việc đáp ứng các yêu cầu của thực tiễn (Phạm 2006, Phạm 2008, 2009). Do đó, như kết quả của các phỏng vấn của nghiên cứu này khẳng định, việc cách 'làm ăn như thường' này xuất hiện trong quá trình hình thành REDD+ ở Việt Nam đòi hỏi phải tư duy nghiêm túc về cách thức tiến hành nhằm hạn chế những nhược điểm này.

Thứ hai, trong khi các thỏa thuận và cam kết quốc tế này chú trọng vào phát triển và quản lý bền vững và hoàn thiện thể chế, mô hình quản trị thì việc ứng dụng và thực hiện các chính sách chủ yếu tập trung vào bảo tồn. Các quyền của cộng đồng, cụ thể là của các nhóm dân tộc thiểu số, đã không được xem xét một cách nghiêm túc. Quá trình hình thành và thực hiện chính sách không tham vấn các cộng đồng làm lâm nghiệp gồm các nhà khai thác, trồng rừng, buôn bán và sử dụng lâm sản và không tính đến các mô hình quản lý bền vững mà các cộng đồng người dân địa phương đã làm (Cơ quan Khoa học CITES của Vietnam 2008). Kết quả là, luật pháp và chính sách về bảo tồn không được thực hiện hiệu quả và các cơ chế giám sát và điều hành luôn bị xem nhẹ (Cơ quan Khoa học CITES của Việt Nam 2008). Các chính sách REDD+ cần phải có cách tiếp cận khác và sử dụng các kiến thức và hiểu biết của các nhóm xã hội khác nhau, và hệ thống giám sát và thực thi pháp luật cần phải gắn liền với các chính sách pháp luật cũng như tục lệ địa phương.

Thứ ba là, mức độ hiểu biết về nội dung và các yêu cầu của các thỏa thuận quốc tế cũng như ý nghĩa của các công cụ chính sách quốc tế liên quan đến buôn bán và đa dạng sinh học của các cán bộ nghiên cứu, giáo viên dạy lâm nghiệp mà cả các nhà quản lý, lập kế hoạch lâm nghiệp ở cấp tỉnh còn rất hạn chế. Chính điều này đã dẫn đến những sai sót khi thực hiện những chính sách và cam kết quốc tế này ở địa phương (Nguyễn và các cộng sự 2004, ProForest 2009).

Chính phủ đã nhận thức được tầm quan trọng của biến đổi khí hậu (BĐKH) đối với sự phát triển bền vững của đất nước và hiện đang lồng ghép BĐKH vào kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (KHPTKTXH) tới đây (Xem chi tiết ở Chương 3). Chính phủ cũng có chương trình mục tiêu quốc gia (CTMTQG) để ứng phó với biến đổi khí hậu. Tuy

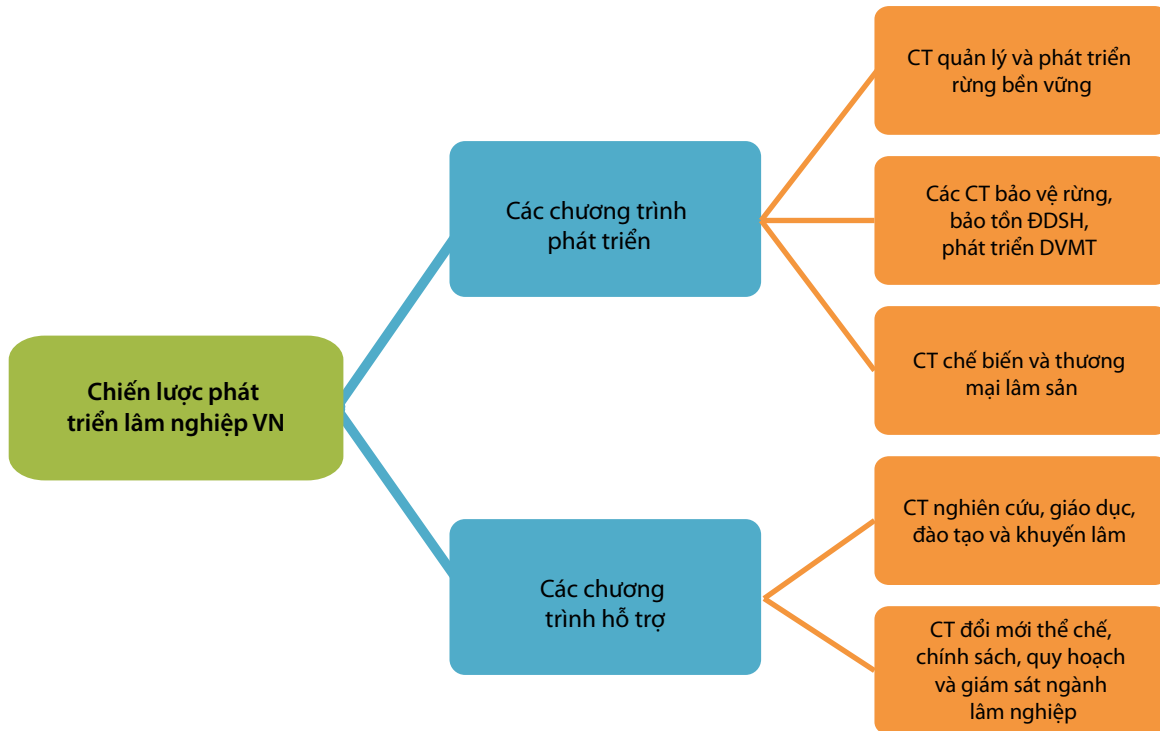
nhiên, trong khi đang có nhiều thách thức liên quan đến công tác phối hợp trong quá trình thực hiện các CTMTQG thì phần lớn những người trả lời phỏng vấn đều cho rằng bản dự thảo KHPTKTXH chưa (1) xem xét vai trò và giải pháp thích ứng với biến đổi khí hậu và quản lý rủi ro thiên tai trong ngành và các tỉnh thuộc nhóm đối tượng phát triển (về các mục tiêu và giải pháp); (2) nhìn nhận biến đổi khí hậu như là một thách thức xuyên suốt cả quá trình phát triển cũng như trong tất cả các ngành của nền kinh tế và xã hội; (3) xác định các mục tiêu của ứng phó biến đổi khí hậu và các giải pháp có tính đến yếu tố khí hậu; (4) xây dựng kế hoạch kế hoạch ứng phó và giảm thiểu biến đổi khí hậu cụ thể trong phát triển các vùng; (5) tìm thấy sự cân đối giữa thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu.

2.1.2. Các chính sách lâm nghiệp cấp quốc gia và khung pháp luật

Ngành lâm nghiệp của Việt Nam có ba mục tiêu/nhiệm vụ. Nhiệm vụ thứ nhất là phát triển kinh tế thông qua thúc đẩy trồng rừng thương mại, bao gồm phát triển nông lâm kết hợp và trồng cây công nghiệp, phát triển hệ thống trang trại nông lâm kết hợp và phát triển bền vững các doanh nghiệp và các ngành công nghiệp sử dụng gỗ và các lâm sản. Nhiệm vụ thứ hai là bảo vệ môi trường nhằm tăng độ che phủ rừng thông qua tái sinh rừng tự nhiên và trồng mới trên đất bị mất rừng và tăng số lượng dịch vụ môi trường thông qua bảo tồn các nguồn đa dạng sinh học giá trị và rừng phòng hộ. Mục tiêu thứ ba là thực hiện trách nhiệm xã hội. Nhiệm vụ này chú trọng vào giảm nghèo thông qua giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình và cộng đồng, phát triển rừng cộng đồng và các dịch vụ khuyến lâm, tạo việc làm ở các công ty lâm nghiệp. Các văn bản pháp luật then chốt chính thức hóa tầm nhìn này được trình bày dưới đây.

Chiến lược phát triển ngành lâm nghiệp quốc gia 2006–2020

Bộ NN&PTNT trong bản giới thiệu Chiến lược phát triển ngành lâm nghiệp quốc gia (CLPTLNQG) đã khẳng định công cuộc Đổi Mới và phát triển đất nước nói chung đòi hỏi phải chuyển ngành 'lâm nghiệp truyền thống' - dựa chủ yếu vào khai thác rừng tự nhiên- sang ngành 'lâm nghiệp xã hội' (MARD 2007d: 5). Do đó, chiến lược đặt mục tiêu cân đối giữa việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế với các khía cạnh xã hội và môi trường của ngành thông qua 5 chương trình



Biểu đồ 2.1. Chiến lược Phát triển ngành lâm nghiệp của Việt Nam

(Biểu đồ 2.1; Chính Phủ 2006, MARD 2007d, VNFOREST 2011). Thành tựu và thách thức của mỗi chương trình được Lê (2010) thảo luận chi tiết trên cơ sở ma trận và các chỉ tiêu của FAO.

Các mục tiêu đã được xác định của chiến lược là:

Hình thành, quản lý, sử dụng, bảo vệ và phát triển bền vững 16,24 triệu ha đã trồng; tăng tỷ độ che phủ rừng lên 47% vào năm 2020; đảm bảo sự tham gia rộng rãi của các ngành kinh tế, các tổ chức xã hội vào phát triển rừng; tăng đóng góp của ngành lâm nghiệp vào phát triển kinh tế xã hội, bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học và cung cấp dịch vụ môi trường; giảm nghèo và cải thiện đời sống của người dân nông thôn ở vùng miền núi (MARD 2007: 45).

Chiến lược nhấn mạnh đặc biệt vào những nỗ lực tăng độ che phủ rừng, cải thiện đất, bảo vệ nguồn nước và kiểm soát lũ lụt. Sự cam kết này thể hiện sự nhận thức về những đe dọa mà việc mất rừng phòng hộ có thể gây ra cho các hoạt động phát triển kinh tế ở đồng bằng và duyên hải (Poffenberger và Nguyễn 1998). Điểm nhấn quan trọng nhất của chiến lược là ‘xã hội hóa’ ngành lâm nghiệp, thu hút sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế và các tổ chức xã

hội vào phát triển ngành. Nâng cao thu nhập, xóa đói giảm số lượng hộ nghèo ở các vùng rừng cũng được chỉ rõ trong chiến lược. Chiến lược được soạn thảo năm 2006 trước khi có các cuộc thảo luận về REDD+. Do vậy vấn đề mới hiện nay là làm thế nào để lồng ghép một vấn đề mới như REDD+ vào chiến lược hiện có.

Mặc dù chiến lược có nhấn mạnh đến các khía cạnh môi trường và đưa ra một chương trình đặc biệt để bảo vệ rừng, đa dạng sinh học và phát triển dịch vụ môi trường, mục tiêu bao tổng quan của chiến lược vẫn là phát triển kinh tế. Dù đã nhận thức được nhu cầu điều chỉnh cách tiếp cận truyền thống, sự thay đổi diễn ra rất chậm và sự chú ý đến các mục tiêu xã hội và môi trường vẫn chưa đủ (CISDOMA 2009).

Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng 2004

Luật Bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR) của Việt Nam đề ra các quy tắc phân loại rừng; các quyền của nhà nước liên quan đến bảo vệ và phát triển rừng; giao rừng cho các cộng đồng thôn bản; định giá rừng; đăng ký các quyền sử dụng rừng; các quyền sở hữu đối với rừng trồng, rừng sản xuất; thống kê và kiểm kê rừng, giám sát phát triển tài nguyên rừng;

và các trách nhiệm bảo vệ rừng. Luật định hướng các chính sách đầu tư, khuyến khích và hỗ trợ bảo vệ và phát triển rừng, mở rộng diện tích trồng rừng và thị trường lâm sản. Luật cũng bảo đảm để người sử dụng rừng có một số quyền quản lý đối với rừng cũng như quyền tạo thu nhập và được hưởng lợi từ lao động và đầu tư của họ vào đất lâm nghiệp trong khung khổ pháp luật chung.

Điểm cốt lõi của Luật này liên quan đến các khía cạnh bảo tồn, như bảo vệ rừng, các hệ sinh thái, động thực vật, phòng chống cháy và bảo vệ rừng. Tuy nhiên, Luật cũng điều chỉnh các vấn đề liên quan đến khai thác và thương mại lâm sản. Theo quy định của Luật, khai thác lâm sản phải tuân theo các quy định quản lý rừng và không được thỏa hiệp các mục tiêu bảo tồn rừng và bảo vệ cảnh quan rừng. Luật Bảo vệ và phát triển rừng cũng đã phê chuẩn về chính sách khuyến khích và hỗ trợ khối tư nhân tham gia quản lý rừng ở Việt Nam.

Luật Đa dạng Sinh học 2008

Luật Đa dạng Sinh học (LĐDSH) của Việt Nam điều chỉnh các quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân liên quan đến bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển bền vững. Mục đích của Luật này là ngăn ngừa suy giảm đa dạng sinh học, bảo tồn các loại động thực vật quý hiếm và hỗ trợ phát triển xã hội và kinh tế bền vững của đất nước. Luật đề ra các biện pháp bảo vệ để hỗ trợ đời sống của nhân dân sống phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học. Luật cũng đưa ra những lợi ích cho những người có kiến thức truyền thống về đa dạng sinh học từ đó khuyến khích họ tham gia bảo tồn và phục hồi đa dạng sinh học. Luật cũng đưa ra kế hoạch thể chế cấp quốc gia và cấp tỉnh bao gồm cả phát triển bền vững các hệ sinh thái tự nhiên và bảo vệ các loài quý hiếm.

Luật Đa dạng sinh học thể hiện cam kết của Chính phủ đối với bảo tồn đa dạng sinh học, nhưng theo những người được phỏng vấn thì Luật vẫn còn một số hạn chế. Luật chưa chú ý đầy đủ đến các hành lang đa dạng sinh học và thực thi Luật còn yếu do thiếu nguồn nhân lực, thiếu kinh nghiệm và chuyên gia chuyên ngành trong lĩnh vực bảo tồn đa dạng sinh học. Hơn nữa, tiếng nói và mối quan tâm đến người nghèo chưa được xem xét và cân nhắc trong luật này. Một vấn đề nữa là do cả Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đều đã tham gia sâu rộng vào công tác bảo tồn đa dạng sinh học, mâu thuẫn lợi ích và sự ganh đua giữa các bộ ngành có thể tiếp tục tạo ra

những trở ngại trong quá trình thực hiện luật này. Hơn nữa, Luật đa dạng Sinh học còn cho phép tạo giống thương mại và nuôi nhốt các loài động vật có nguy cơ tuyệt chủng, có thể dẫn đến khai thác quá mức khi Việt Nam có lịch sử quản lý các trại giống kém hiệu quả.

Chính sách chia sẻ lợi ích

Năm 2001, Thủ tướng chính phủ đã ra hai quyết định quan trọng liên quan đến quản lý rừng tự nhiên và chia sẻ lợi ích. Quyết định số 08/2001/QĐ-TTg và Quyết định số 178/2001/QĐTTg (Đỗ và Lê 2001). Những điểm then chốt của các chính sách này là:

- **Đối với Rừng phòng hộ:** các hộ gia đình ký hợp đồng và đầu tư vào rừng phòng hộ được trả tiền bảo vệ, tái sinh và trồng rừng theo hợp đồng ký kết với các Ban quản lý rừng. Nếu các hộ gia đình trang trải hết các chi phí tái sinh và trồng rừng trên đất không có rừng thì hộ có quyền thu gom củi và các NTPFs (20% ở rừng gỗ và 30% ở rừng tre luồng; tất cả các nông lâm sản khi rừng đã đến kỳ thu hoạch; và 85-90% sản phẩm thu hoạch sau khi đã hoàn thành nghĩa vụ nộp thuế cho nhà nước.
- **Đối với rừng sản xuất:** các hộ gia đình và cá nhân có thể thu gom cây chết khô, cây bị cháy hoặc do thiên tai khác gây ra hoặc trong quá trình áp dụng các công nghệ lâm nghiệp và có thể thu hoạch lâm sản để đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của mình. Các hộ gia đình mới tách/hình thành phải xin phép để được chấp nhận lấy gỗ làm nhà (không quá 10m³/hộ). Sau khi kế hoạch thu hoạch đã được duyệt hộ được nhận 100% sản phẩm từ trồng lại rừng (thứ sinh) trên đất lâm nghiệp được giao hoặc 70-80% sản phẩm rừng thứ sinh được duy trì (sau luân canh), và 2% một năm đối với rừng đạt 100 m³/ha tăng trưởng hàng năm và 95% lâm sản từ rừng tre luồng (sau khi nộp thuế).
- **Đối với rừng đặc dụng:** các chủ rừng (hộ gia đình hoặc cá nhân) được phép thu hoạch, thực hiện nghiên cứu và tham gia du lịch sinh thái theo các quy định và pháp luật liên quan.

Những chính sách này thể hiện sự cam kết của Chính phủ để người dân địa phương được tham gia nhiều hơn vào bảo vệ và quản lý rừng. Nói một cách khác, là chủ rừng và được chia sẻ lợi ích, người dân địa phương được khuyến khích quản lý rừng tốt hơn.

Quyết định số 380 và Nghị định 99 về chi trả dịch vụ môi trường

Khi nghiên cứu về khả năng thực hiện chi trả dịch vụ môi trường (DVMT) ở Việt Nam, Wunder (2005) chỉ ra rằng ở một đất nước như Việt Nam, nơi cách tiếp cận quản lý vẫn còn theo kiểu 'trên xuống' thì "việc chi trả là tốt nhưng kiểm soát còn tốt hơn". Tuy nhiên thú vị là năm 2008, Chính phủ ra Quyết định số 380, với mục tiêu là thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) trong khi chuẩn bị mở rộng ra toàn quốc thông qua phê chuẩn Nghị định số 99 /2010/NĐ-CP năm 2010. Nghị định này đưa ra những cơ hội mới về cơ chế kết hợp với các công cụ định hướng thị trường với chế độ mệnh lệnh và kiểm soát (xem chi tiết ở Chương 4).

Theo Quyết định 380/ Nghị định 99, việc thực hiện chi trả có thể được thực hiện gián tiếp và trong trường hợp này thì chính phủ đóng vai trò trung gian hoặc chi trả trực tiếp trên cơ sở thoả thuận trực tiếp của bên mua và bên bán. Tuy nhiên, các giao dịch trực tiếp chưa diễn ra ở Việt Nam vì nhận thức và hiểu biết về giá trị của các dịch vụ môi trường cũng như mức độ sẵn lòng chi trả của các bên sử dụng dịch vụ môi trường còn thấp. Đối với chi trả gián tiếp thì Quyết định 380/ Nghị định 99 quy định tiền mà Bộ NN&PTNT thu được sẽ nộp về Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng và do bộ này quản lý ở cấp trung ương và do UBND tỉnh quản lý ở cấp tỉnh. Trong tổng số tiền thu được Bộ NN&PTNT/ Quỹ trung ương giữ lại 5%, 10% giữ lại cho Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh để trang trải các chi phí làm dịch vụ và 85% còn lại sẽ được trả trực tiếp cho người cung cấp dịch vụ môi trường.

Theo Nghị định 99, trả tiền cho chủ rừng được tính theo công thức sau:

Tiền trả cho chủ rừng (đồng) = Phí trung bình/ha (đồng/ha)* Diện tích chủ quản lý *Hệ số K

Trong đó:

- Phí trung bình trên ha rừng (đ/ha) là tổng số tiền nhận từ người sử dụng dịch vụ môi trường, trừ đi chi phí quản lý của các cơ quan tỉnh chia cho tổng diện tích rừng đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt để thoả thuận chi trả dịch vụ môi trường.
- Diện tích rừng đưa vào quản lý để cung cấp dịch vụ gồm các diện tích rừng được giao, các diện tích thuê và hợp đồng thuê khoán bảo vệ.

- Hệ số K là các điều kiện địa phương cụ thể để chi trả. K được xác định trên cơ sở các loại rừng được quản lý tại địa phương (rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng sản xuất), tình trạng rừng (rừng giàu, trung bình, rừng nghèo, rừng phục hồi), lịch sử rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng); những nhân tố này do UBND tỉnh xác định.

Chính phủ cho rằng Quyết định 380 đã cải thiện đáng kể đời sống và các tài nguyên rừng (Nguyễn 2010). Tuy nhiên, Phạm và các cộng sự (2008) cho thấy một số thách thức trong việc thực hiện Quyết định 380/Nghị định 99. Một là, mức chi trả cho mỗi hecta thấp lại cộng thêm với diện tích rừng mà người dân quản lý nhỏ dẫn đến việc số tiền nhận được là không nhiều, và khó có tác động nào đến giảm nghèo. Nhiều người nghèo thậm chí còn không có quyền sử dụng đất. Do đó, các khoản tiền theo Quyết định 380 và Nghị định 99 có thể chỉ có lợi những người đã khá giả, và tác động nhỏ giọt đối với người nghèo làm thuê cho các hộ giàu (Phạm và các cộng sự 2008). Lasto và Tô (2009) cũng nêu lên một số khó khăn gặp phải trong quá trình thực hiện và mở rộng các dự án chi trả dịch vụ môi trường đặc biệt liên quan đến cơ sở khoa học để tính giá trị rừng và cung cấp kinh phí cần thiết. Vấn đề chia sẻ lợi ích cũng khá phức tạp, khó giải quyết, nhất là khi chương trình chi trả dịch vụ môi trường được thực hiện ở nhiều địa phương khác nhau. Đa số những người được phỏng vấn đều cho rằng các quan niệm khác nhau về ý nghĩa của sự "công bằng" của các nhóm khác nhau gây ra những khó khăn trong việc xác định hệ số K như đã miêu tả ở trên. Ví dụ, mặc dù hệ số K được xác định dựa trên nhiều yếu tố do vậy có nhiều hệ số K tương ứng với các loại rừng, người dân địa phương cho rằng chỉ nên áp dụng K=1 bởi vì các giá trị của K khác nhau sẽ dẫn đến sự thiếu công bằng. Những điểm mạnh và yếu của các chính sách dựa trên những phân tích của kết quả phỏng vấn được tóm tắt lại trong bảng 2.2.

Nhìn chung, các chính sách và pháp luật của nhà nước luôn được điều chỉnh để thích nghi với những cơ hội mới; ví dụ, Luật Bảo vệ & Phát triển Rừng và Nghị định 99 được ban hành để đánh giá hiệu quả hơn vai trò của rừng trong việc cung cấp dịch vụ môi trường và tạo cơ hội đền bù cho những nơi/ người cung cấp dịch vụ rừng. Tuy nhiên, quá trình thực hiện vẫn còn gặp phải một số rào cản. Thứ nhất, nhiều chính sách còn mâu thuẫn nhau và các thông tin thường không được cập nhật chia sẻ với

Bảng 2.2. Ưu và nhược điểm của các chính sách lâm nghiệp của Việt Nam

Về cơ chế chính sách	<p>Đã có các chính sách và cam kết cấp quốc gia</p> <p>Các thôn bản và xã có các hệ thống quản lý tài nguyên thiên nhiên riêng của họ</p> <p>Giao đất lâm nghiệp bảo đảm sự an toàn về quyền đối với đất</p>	<p>Thực thi kém hiệu quả và tuân thủ luật pháp còn hạn chế</p> <p>Phân bổ lợi ích thiếu công bằng và mâu thuẫn (Ví dụ. Lâm trường quốc doanh so với người dân địa phương ở cấp cộng đồng và hộ gia đình; khu vực tư nhân so với người dân địa phương)</p> <p>Diện tích đất giao cho các hộ gia đình nhỏ, chất lượng kém và phân tán</p>
Về kỹ thuật	<p>Đã có các chính sách hỗ trợ kỹ thuật (như đào tạo, nâng cao năng lực)</p> <p>Chính phủ cung cấp hướng dẫn kỹ thuật đối với các hoạt động trồng rừng (Ví dụ. bắt buộc sử dụng một số loài cây nhất định đối với các chương trình tái sinh rừng)</p>	<p>Những người được đào tạo thường không phải là người tham gia thực hiện</p> <p>Nội dung và phương pháp đào tạo không phù hợp với thực tế ở địa phương</p> <p>Những hướng dẫn không tính đến các đặc điểm kinh tế xã hội và sinh thái và môi trường và các kiến thức, hiểu biết kinh nghiệm truyền thống và tập tục, văn hoá địa phương</p>
Cơ chế chia sẻ lợi ích	Đã xây dựng được cơ chế chia sẻ lợi ích	<p>Thực hiện cơ chế còn nhiều hạn chế (Ví dụ. tham nhũng, giám sát kém và tuân thủ kém)</p> <p>Có sự chiếm hữu đất đai và lợi ích</p>
Thực hiện (Sự tham gia, giám sát)	<p>Chính sách cho phép người dân sản xuất cây giống phù hợp với các điều kiện của họ</p>	<p>Người dân địa phương là 'những người nhận' chứ không phải là 'chủ' của quá trình</p> <p>Trên thực tế, các cơ quan chính phủ cung cấp giống và nhận tiền</p> <p>Giám sát và tuân thủ kém</p>

các cấp chính quyền địa phương, việc giám sát quá trình thực hiện của họ lại yếu kém, dẫn đến các địa phương khác nhau lại thực hiện chính sách một cách khác nhau tuy cùng ở một nước (de Jong và các cộng sự 2006, Nguyễn và các cộng sự 2008). Thứ hai là, đối với rừng và đất lâm nghiệp, các chính sách có xu hướng nhấn mạnh hơn đến bảo tồn và bảo vệ và xem nhẹ nhu cầu sinh sống và sinh tồn của người dân địa phương, nhất là các nhóm dân tộc thiểu số. Kết quả là, tỷ lệ đói nghèo đã tăng dần tới các xung đột xã hội (Đình 2005). Thứ ba là, hiệu quả kinh tế đã không được cân nhắc một cách kỹ lưỡng trong quá trình lập kế hoạch, dẫn đến kết quả cuối cùng yếu kém (de Jong và các cộng sự 2006). Ví dụ, các chương trình đặt mục tiêu tăng nhanh độ che phủ rừng mà không tính đến tầm quan trọng mang tính chiến lược của việc gắn cây trồng, sản xuất gỗ với các khả năng thị trường. Thứ tư là, có rất ít số liệu thống kê định lượng được mối quan hệ giữa đói nghèo và môi trường qua đó có thể sử dụng để gây ảnh hưởng một cách hiệu quả đối với việc xây dựng chính sách môi trường; hơn nữa, chưa xác định được các hành động rõ ràng, thực tiễn để lồng ghép các giải pháp giảm

nghèo đói vào các chương trình và dự án môi trường (Thomas và các cộng sự 2008).

Hơn nữa, như đã thảo luận ở Chương 1, dù di dân có thể có tác động đến rừng, khía cạnh này rõ ràng vẫn chưa được đề cập trong các chính sách liên quan đến giảm nghèo và môi trường (Đặng 2005).

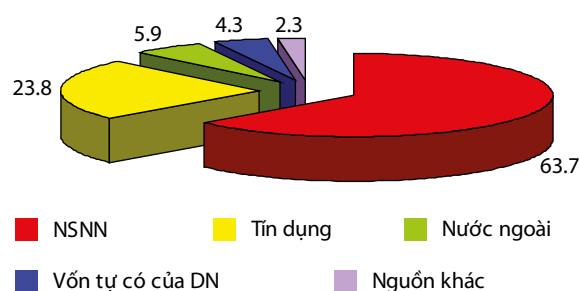
2.1.3 Các chương trình quốc gia về phục hồi và trồng rừng

Như đã đề cập trong Chiến lược Phát triển Ngành lâm nghiệp, Việt Nam đã có và sẽ tiếp tục nỗ lực để tăng độ che phủ rừng (MARD 2007b). Chính phủ Việt Nam đã thực thi các chương trình phục hồi rừng từ giữa những năm 1950 và nhiều chương trình với các nỗ lực mạnh mẽ hơn đã có từ đầu những năm 1990. Hai chương trình trồng rừng quốc gia quy mô lớn là Chương trình 327 (có tên là 'Chương trình Phủ xanh đất trống đồi núi trọc' được thực hiện giai đoạn 1993-1998 và Chương trình trồng 5 triệu ha rừng (có tên gọi tắt là Chương trình 661) thực hiện trong giai đoạn 1998– 2010. Đây là những sáng kiến lớn về cả mục tiêu, lượng vốn đầu tư và

mức độ hỗ trợ chính trị và quốc tế. Cả hai chương trình đều phản ánh ưu tiên đặc biệt của nhà nước đối với rừng đặc dụng và rừng phòng hộ và cam kết cung cấp kinh phí cho các hoạt động của chương trình (de Jong và các cộng sự 2006). Những chương trình quốc gia này đã có một số tác động tích cực đến ngành lâm nghiệp, đặc biệt là phủ xanh đồi núi trọc (Sikor và Apel 1998, de Jong và các cộng sự 2006), thể hiện qua các báo cáo đã chỉ ra diện tích đất có rừng tăng từ 9,3 triệu ha năm 1995 lên 12,61 triệu ha năm 2005, tăng 0,3 triệu ha/năm (MARD 2007b). Tuy nhiên, cũng có một số điểm đáng được lưu ý. Một là, có ít bằng chứng về sự thành công của các chương trình này đặc biệt là khi xem xét trên góc nhìn các chi phí kinh tế, xã hội và chính trị nảy sinh trong quá trình thực hiện (de Jong và các cộng sự 2006). Cũng chưa hề có đánh giá nào về những ảnh hưởng lâu dài của các chương trình bảo vệ rừng trên khía cạnh cải thiện các dịch vụ môi trường (Bùi và các cộng sự 2004). Hai là, kinh phí đầu tư cho hai chương trình này thường bị sử dụng sai mục đích (Sikor 1998) hoặc sử dụng không hiệu quả thông qua việc cấp kinh phí qua các lâm trường quốc doanh vốn không ổn định về mặt kinh tế (de Jong và các cộng sự 2006). Ba là, như Nguyễn và Gilmour (2000) đã lưu ý, những chương trình này thúc đẩy trồng một số loài phát triển nhanh như bạch đàn, thông Caribê và keo. Tuy nhiên, do chất lượng cây giống kém và áp dụng kỹ thuật lâm sinh không phù hợp, tỷ lệ cây sống rất thấp. Thêm vào đó, chương trình 5THR dự kiến chỉ đầu tư tái sinh rừng đặc dụng và rừng phòng hộ. Trong trong khuôn khổ của những chương trình này, chính phủ không trợ cấp kinh phí tái sinh rừng sản xuất; mà các thành phần kinh tế phải tự thực hiện các hoạt động tái sinh rừng sản xuất bằng cách vay vốn thương mại. Tuy nhiên, trước đây các bên tham gia thường không quan tâm tới việc trồng mới rừng bởi thu nhập từ rừng sản xuất không đủ để trả mức lãi suất ưu đãi hàng năm là 5,4%. Cuối cùng, các hợp đồng trồng rừng sản xuất có mức trả thấp nên không thể cạnh tranh với chi phí cơ hội nông nghiệp.

Nhìn chung, rất khó đánh giá sự thành công thực sự của chương trình này bởi vì các sáng kiến, các thành phần tham gia khác và các dự án quốc tế cũng có đóng góp vào các chương trình này và bổ sung các khoản tiền đầu tư lớn (de Jong và các cộng sự 2006; Biểu đồ 2.2).

Từ năm 1985 đến năm 2000, 80% nguồn ngân sách hỗ trợ phát triển môi trường được dành cho lĩnh



Biểu đồ 2.2. Các nguồn kinh phí cấp cho CT5THR

Nguồn: Sunderlin và Huỳnh (2005), de Jong và các cộng sự (2006)

vực quản lý tài nguyên thiên nhiên, chủ yếu là ở vùng cao (Carew-Reid và các cộng sự 1999, de Jong và các cộng sự 2006). Có ít nhất 25 tổ chức quốc tế đã ký Biên bản ghi nhớ Thỏa thuận trong chương trình Hỗ trợ Ngành Lâm nghiệp (FSSP), một liên kết đối tác lần đầu tiên được hình thành để hỗ trợ CT5THR vào năm 1998. Đối tác này hiện vẫn còn, và đã trở thành nền tảng rất hữu ích để thúc đẩy đối thoại giữa chính phủ và các nhà tài trợ quốc tế⁴ (VNFOREST 2011).

Ngày 25 tháng 11 năm 2011, chính phủ ra Nghị quyết số 18/2011/QH13 về kết thúc thực hiện Nghị quyết số 08/1997/QH10 CT5THR. Nghị quyết mới này quy định rằng phân bổ ngân sách trong tương lai cho công tác bảo vệ rừng và phát triển rừng sẽ được dự kiến sử dụng phương thức của Chương trình Mục tiêu Quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu. Đa số những những người được phỏng vấn tin tưởng rằng Nghị định 99 và REDD+ có thể thay thế Chương trình 661 trong tương lai.

Kinh nghiệm của Việt Nam trong việc thực hiện các chương trình trồng rừng quốc gia (CT 327 và CT661) là những bài học giá trị đối với REDD+. Ví dụ, công tác quản lý trước đây vốn chỉ dựa trên các nguyên lý bảo vệ đơn giản như đóng cửa rừng để tăng diện tích che phủ và thể chế hoá trợ cấp cho người dân địa phương để bảo vệ rừng với các quyền sử dụng sản phẩm rất hạn chế được chứng minh là không thành công (Đoàn và các cộng sự 2005). Vì vậy, cách tiếp cận này cần được thay bằng các 'chế độ quản lý rừng đa mục đích' để tăng cường và duy trì chức năng của rừng dài hạn. Thêm vào đó,

⁴ Xem thêm chi tiết tại website: www.vietnamforestry.org.vn

tăng cường các lợi ích kinh tế và vật chất sẽ khuyến khích người dân địa phương tích cực bảo vệ đất lâm nghiệp. Sự thay đổi về động lực này được phản ánh rõ ràng trong Luật BV&PTR. Luật này quy định cơ sở vững chắc để áp dụng các phương thức 'đồng quản lý' giữa các cộng đồng đồng phụ thuộc rừng và các chính quyền địa phương trong công tác bảo vệ rừng (Đoàn và các cộng sự 2005). Với đặc điểm và thực trạng phân bố các nguồn tài nguyên rừng ở Việt Nam, các diện tích lớn rừng phòng hộ và rừng đặc dụng ở các vùng cao cần được quản lý như 'hàng hoá công' theo phương đồng quản lý với các cộng đồng địa phương mà đời sống của họ phụ thuộc rừng (Đoàn và các cộng sự 2005, Swan 2008, Lai và Vij 2010).

2.2. Phân cấp

Theo truyền thống, Việt Nam có hệ thống ra quyết định theo thứ bậc. Tuy nhiên, Việt Nam cũng phân cấp mạnh mẽ như đã thấy trong quản lý rừng.

2.2.1. Hệ thống quản lý rừng

Quản lý lâm nghiệp được điều tiết bởi khung pháp luật quy định thông qua Nghị định số 23/2006/NĐ-CP. Nghị định này quy định 4 cấp độ quản lý lâm nghiệp, gồm các cơ quan là các cấp và các bộ khác nhau chủ yếu là hai Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT (Bảng 2.3).

Nhìn chung, các nhiệm vụ được phân chia giữa các cấp như sau:

Ở cấp trung ương: Chính phủ giữ quyền quản lý chung về bảo vệ rừng và phát triển rừng trên toàn quốc với Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước chính phủ. Trước năm 2010, trách nhiệm này do hai cơ quan chuyên trách đảm nhận là Cục Lâm Nghiệp và Cục Kiểm Lâm thuộc Bộ NN&PTNT. Tháng 1 năm 2010, để tránh chồng chéo và tăng cường sự

phối hợp, Bộ NN&PTNT đã thành lập Tổng cục lâm nghiệp (VNFOREST) được giao nhiệm vụ tư vấn và hỗ trợ bộ trưởng trong công tác quản lý rừng của quốc gia (Quyết định 04/2010/QĐTTg). Bộ TN&MT (MONRE) cũng là một cơ quan chủ chốt, chịu trách nhiệm về thực hiện các chính sách đất đai và rừng. Bộ TN&MT chịu trách nhiệm về quản lý đất đai trong khi Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm về quản lý rừng.

Ở cấp tỉnh: Các UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với công tác bảo vệ rừng và phát triển rừng trên địa bàn tỉnh. Các chủ tịch UBND tỉnh chịu trách nhiệm trước thủ tướng chính phủ về các vấn đề liên quan đến quản lý các nguồn tài nguyên rừng của nhà nước ở địa phương mình (tỉnh và thành phố). Các sở, ngành của Bộ NN&PTNT tại tỉnh gọi là các sở NN&PTNT có chi cục lâm nghiệp giúp việc cho UBND thực hiện các nhiệm vụ của họ.

Ở cấp huyện: các UBND huyện thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với công tác bảo vệ rừng và phát triển rừng thuộc địa bàn huyện. Các chủ tịch UBND huyện chịu trách nhiệm trước UBND tỉnh về các trường hợp tổn hại và mất rừng trên địa bàn của huyện mình. Các UBND huyện giao các phòng nông nghiệp thực hiện các nhiệm vụ này. Mỗi phòng nông nghiệp được giao một hoặc 2 biên chế cán bộ lâm nghiệp thực hiện nhiệm vụ theo dõi các hoạt động lâm nghiệp.

Ở cấp xã: các UBND xã thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với công tác bảo vệ rừng và phát triển rừng trên địa bàn xã. Các chủ tịch UBND xã chịu trách nhiệm trước UBND huyện về những thiếu sót trong quản lý gây suy giảm và mất rừng trên địa bàn xã mình. Các xã giao một chuyên viên chuyên trách thực hiện các nhiệm vụ này. Mặc dù Luật BV&PTR quy định rằng các xã nằm ở các vùng

Bảng 2.3. Hệ thống quản lý rừng và đất lâm nghiệp ở Việt Nam

Cấp 1: Trung ương	Chính phủ trung ương Bộ NN&PTNT, Tổng cục trưởng Tổng Cục LN	Bộ TN&MT
Cấp 2: Tỉnh	UBND tỉnh Sở NN&PTNT Chi cục Kiểm Lâm	Sở TN&MT Chi cục Lâm Nghiệp
Cấp 3: Huyện	UBND huyện Trạm kiểm lâm	Phòng NN&PTNT Phòng TN&MT
Cấp 4: Xã	UBND xã Cán bộ phụ trách nông, lâm	Cán bộ địa chính

rừng phải có chuyên viên về rừng, những hạn chế về ngân sách đã không cho phép nhiều xã có cán bộ này (de Jong và các cộng sự 2006).

Dưới xã là hệ thống không chính thức được lãnh đạo bởi các trưởng thôn bản. Trưởng thôn bản là các cầu nối quan trọng giữa luật pháp quốc gia và các luật lệ, hương ước hiện hành. Trong nhiều nghiên cứu (Ví dụ, Phạm và các cộng sự 2009), mức độ tham gia hoạt động của các trưởng thôn được coi là nhân tố quyết định thành công hay thất bại của các chương trình trồng rừng.

Ngoài hệ thống thứ bậc pháp quy còn có hệ thống khuyến lâm giúp các chủ rừng quản lý các nguồn lợi của họ. Dịch vụ khuyến lâm không chỉ do hệ thống khuyến lâm của nhà nước cung cấp mà các doanh nghiệp trong và ngoài nước cũng tham gia cung cấp các dịch vụ này. Trên thực tế, các dịch vụ khuyến lâm do các cơ quan khác thực hiện thường hiệu quả hơn so với dịch vụ của nhà nước (de Jong và các cộng sự 2006). Các tổ chức khuyến lâm tự nguyện ở cấp địa phương đang dần được thiết lập dưới sự kiểm soát của các tổ chức đoàn thể xã hội và hiệp hội nghề nghiệp (de Jong và các cộng sự 2006; Biểu đồ 2.3).

Như đã nhận định ở trên, cho đến đầu những năm 1990, các lâm trường quốc doanh đóng vai trò quan trọng trong ngành lâm nghiệp và đời sống của nhiều người dân sống trong vùng quản lý của họ. Bốn mươi phần trăm đất lâm nghiệp thuộc quyền kiểm soát của các lâm trường quốc doanh vào những năm 1990.

Cùng với những nỗ lực cải cách khác, các lâm trường quốc doanh đã tách các chức năng công tư đồng thời chuyển đổi các lâm trường quốc doanh còn lại sang chế độ tự chủ và có thể hoạt động kinh doanh thương mại trên nguyên tắc quản lý rừng bền vững (EASRD Ghi chép kỹ thuật 2005, NĐ 2000 (2004)⁵, Artemiev 2003, World Bank 2003).

5 Các mục tiêu của NĐ 2000 gồm: 1) sử dụng đất và các nguồn rừng hiệu quả và bền vững hơn; 2) Nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các lâm trường quốc doanh; và 3) cải thiện các cơ hội kinh tế và xã hội ở các vùng có lâm trường quốc doanh. Nghị định được xây dựng trên nguyên tắc tách các hoạt động vì lợi ích công khỏi các hoạt động thương mại. Các lâm trường quốc doanh thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh là chủ yếu sẽ hoạt động theo cơ chế thị trường, còn các lâm trường quốc doanh mà các hoạt của chúng chủ yếu phục vụ lợi ích công sẽ chuyển thành các ban quản lý rừng phòng hộ. Nghị định quy định rằng nhà nước sẽ chỉ cấp vốn đầu tư cần thiết cho rừng ph và rừng đặc dụng còn các lâm trường quốc doanh thua lỗ trên 3 năm hoặc không thể đảm bảo sang cung cấp các dịch vụ công ích sẽ bị giải thể.

Bảng 2.4. Cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

1990–1993	1994–1997	1998–present
Tập trung vào tổ chức lại và tăng cường hoạt động SXKD ở khu vực DNNN (QĐ 315/ HDBT, NĐ 388/ HDBT)	Tập trung vào tổ chức lại các DNNN và liên hiệp DN để thành lập các tập đoàn và các công ty cổ phần (QĐ90/TTg, NĐ28/ CP)	Tập trung vào đẩy mạnh quá trình cổ phần hoá DNNN

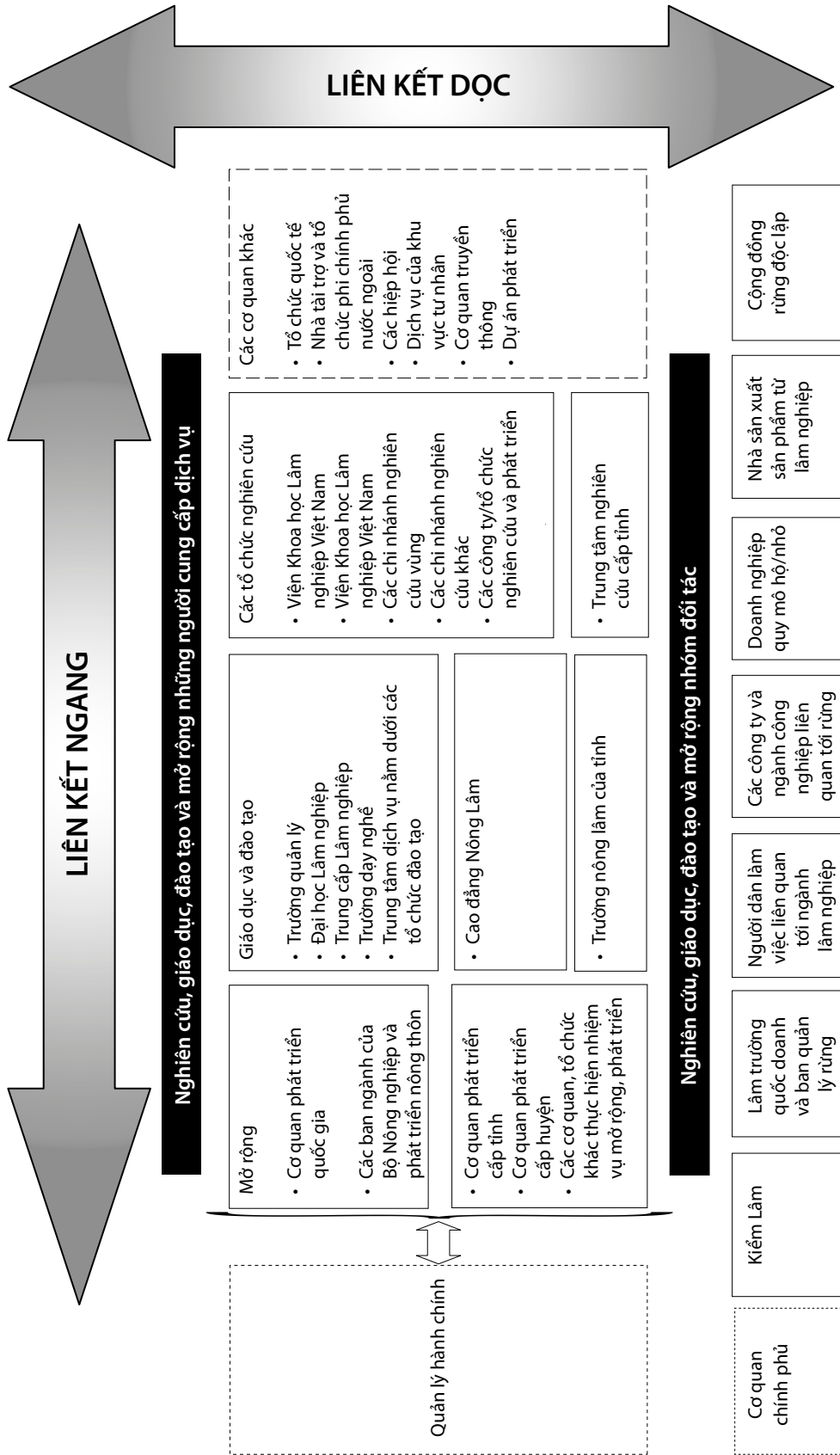
Nguồn: EASRD 2005

Công cuộc cải cách đã giảm được một số lượng đáng kể các lâm trường quốc doanh không sinh lời, các lâm trường quốc doanh này một số được chuyển sang hình thức khác và một số bị giải thể (Sunderlin và Huỳnh 2005, Jong và các cộng sự 2006). Mặc dù vậy, do thiếu số liệu thống kê quốc gia tin cậy và cập nhật về các lâm trường quốc doanh, Bộ NN&PTNT nhận định rằng đến tháng 5 năm 2005 còn 362 lâm trường quốc doanh trong số 370 lâm trường quốc doanh vẫn còn hoạt động vào thời điểm năm 2002.

Công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) nói chung có tác động lớn đến cải cách lâm trường quốc doanh. Công cuộc này được thực hiện ở ba giai đoạn (Xem bảng 2.4). Mặc dù cuộc cải cách ban đầu dự kiến phân chia và giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình, nhưng trên thực tế ở nhiều tỉnh, lâm trường quốc doanh vẫn giữ nhiều đất lâm nghiệp và tiếp tục sử dụng các nguồn lực thiếu hiệu quả.

Tiếp tục công cuộc cải cách DNNN của chính phủ, Bộ NN&PTNT và Bộ Tài chính đã ra thông tư liên tịch 109 để hướng dẫn thực hiện Quyết định 187, trong đó chính phủ dự định cải cách lâm trường quốc doanh bằng việc tách bạch các chức năng ‘quản lý hàng hoá công’ và các hoạt động kinh doanh.

Mặc dù hệ thống đã chỉ rõ rằng chính phủ ủng hộ phi tập trung hoá, vẫn còn 4 thách thức chủ yếu trong quá trình thực hiện phân cấp. Một là, năng lực của các quan chức chính phủ và chính quyền hạn chế (UN-REDD và Bộ NN&PTNT 2010). Mặc



Biểu đồ 2.3. Hệ thống cung cấp dịch vụ khuyến lâm ở Việt Nam

Nguồn: Đoàn 2005. Phân tích tình hình, đánh giá nhu cầu và kiến nghị về nghiên cứu, giáo dục, đào tạo lĩnh vực lâm nghiệp

dù hệ thống phân cấp trao cho các UBND tỉnh, thành phố và UBND huyện quyền giao quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân nhưng như Phạm và các cộng sự (2008) đã nêu, nhưng một số địa phương đã không đủ tự tin để thực thi vai trò này mà luôn trông chờ vào hướng dẫn từ Trung ương. Hai là, mặc dù hệ thống khuyến lâm đã được thiết lập ở 4 cấp, số lượng cán bộ khuyến lâm quá ít đã không đủ để đáp ứng nhu cầu thực tế (de Jong và các cộng sự 2006). Ba là, cơ chế, chính sách của ngành lâm nghiệp Việt Nam chịu chi phối nặng nề của cơ chế ra quyết định tập trung mệnh lệnh. Điều này dẫn đến việc sử dụng quỹ phát triển và phục hồi rừng thuộc các chương trình quốc gia bị sử dụng dàn trải cho nhiều mục đích khác (de Jong và các cộng sự 2006). Bốn là, sự phối hợp thiếu hiệu quả và mâu thuẫn giữa các cấp, ngành trong quản lý tài nguyên rừng (Phạm 2009). Hơn nữa, tuy các quyền sử dụng cũng được giao cho các đối tượng ngoài nhà nước, nhưng họ vẫn không có thực quyền quyết định đối với việc sử dụng đất, bởi vì Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT vẫn là hai cơ quan quản lý chính (Nguyễn và các cộng sự 2008).

2.2.2 Miễn, giảm thuế và phân cấp tài chính

Ở Việt Nam, Quốc hội phân bổ ngân sách từ ngân sách trung ương cho tất cả các bộ, các cơ quan chính phủ và chính quyền các tỉnh thành phố. Các cơ quan chính phủ này chịu trách nhiệm thu và chi các khoản thu theo hướng dẫn của Luật Ngân sách. Bộ KH&ĐT phối hợp và phân bổ vốn đầu tư, xây dựng kế hoạch ngành toàn quốc; Bộ Tài chính xây dựng các định mức tài chính liên quan đến các giao dịch. Các chính quyền cấp tỉnh quyết định phân bổ trách nhiệm và quyền ra quyết định về thu và chi ngân sách cho các chính quyền cấp huyện và xã.

Các Luật chính liên quan đến đánh thuế tài nguyên là Luật Thuế Tài nguyên 2009; hướng dẫn thực hiện Luật này được quy định trong Nghị định số 50/2010/NĐ-CP, ngày 14 tháng Năm 2010. Các quy định cụ thể về sử dụng đất và thuế khác được trình bày trong bảng 2.5.

Luật Thuế Tài nguyên quy định thuế suất đối với 10 loại sản phẩm của rừng tự nhiên. Các thuế suất này dao động từ 5% đến 35% đối với nhóm lâm sản được xác định (Ví dụ. các nhóm gỗ có các kích cỡ khác nhau của các sản phẩm như cành, gốc, rễ, ngọn; củi, tre luống; hồi; quế; cây bạch đậu; và các lâm sản rừng tự nhiên khác). Các lâm sản được miễn thuế

Bảng 2.5. Các quy định cụ thể về thuế sử dụng đất

Các loại thuế	Các Luật có liên quan	Cơ quan thu
• Đánh thuế tất cả các tài nguyên trừ dầu và gas	• NĐ 05/2009/ NĐ-CP	• Chính quyền địa phương
• Thuế chuyển nhượng đất	• Luật Thuế Tài nguyên (2009)	• Chính quyền địa phương
• Thuế đất NN	• Luật Thuế về Thuế sử dụng đất NN	• Chính quyền địa phương
	• Luật Thuế thu nhập các nhân, NQ 4/2007-QH12; NQ 15/2003-QH11	

là các loại cành, ngọn, củi, tre nứa, lau sậy... mà các cá nhân khai thác để đáp ứng nhu cầu của họ. Ủy ban Thường trực Quốc hội quyết định cụ thể từng trường hợp được miễn thuế.

Các tổ chức, cá nhân trồng rừng trên đất trống, phủ xanh đồi trọc được hưởng các mức thuế ưu đãi theo quy định của pháp luật khuyến khích đầu tư (Luật Đầu tư). Bán gỗ khai thác từ rừng tự nhiên tái sinh không bị đánh thuế tài nguyên; bán lâm sản khai thác từ rừng trồng không bị đánh thuế kinh doanh (de Jong và các cộng sự 2006). Đến cuối năm 2003, Quốc hội đã ban hành chính sách miễn giảm thuế sử dụng đất nông nghiệp cho hộ nông dân tham gia tái sinh rừng. Theo chính sách này các hộ gia đình có rừng và là chủ các diện tích được giao dưới 30 ha được miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp; các tổ chức kinh tế khác quản lý rừng được giảm 50% thuế sử dụng đất nông nghiệp. Chính sách miễn giảm thuế có hiệu lực cho giai đoạn từ 2003 đến 2010. Chính sách này đã khuyến khích các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân tích cực tham gia vào CT5THR, cụ thể là trồng mới 2 triệu ha rừng sản xuất (de Jong và các cộng sự 2006).

2.3. Sở hữu đất lâm nghiệp và các quyền của người dân tộc thiểu số đối với rừng, đất và carbon

Việt Nam đã đạt được tiến bộ vượt bậc trong việc giao rừng và quản lý nguồn tài nguyên rừng cho các cộng đồng địa phương. Vấn đề sở hữu đất và các quyền đối với rừng và đất có vai trò rất quan trọng

nên những thảo luận về việc thực hiện quản lý rừng nói chung và REDD+ nói riêng sẽ được trình bày thành một mục riêng, chứ không gộp vào mục phân cấp này.

2.3.1. Giao đất lâm nghiệp

Khoảng 25 triệu người dân nông thôn ở Việt Nam sinh sống ở các vùng rừng và gần rừng, và đời sống của họ phụ thuộc phần lớn vào rừng (RECOFTC 2011). Đa số người phụ thuộc rừng thuộc nhóm dân tộc thiểu số sống trong và gần rừng ở vùng cao (Sunderlin và Huỳnh 2005, Nguyễn và các cộng sự 2008). Tuy nhiên, các quyền của họ đối với tài nguyên rừng vẫn chưa được đảm bảo và tỷ lệ nghèo vẫn còn khá cao (UN-REDD 2008). Quá trình giao đất lâm nghiệp được dự kiến sẽ giảm thiểu các vấn đề này.

Các chính sách giao rừng và đất lâm nghiệp được triển khai từ năm 1983 (theo QĐ 184) được tiếp tục khẳng định bởi Luật Đất đai (NĐ số 02/CP về giao đất lâm nghiệp) và Luật Đất đai sửa đổi 2003. Luật đất đai quy định các quyền của người sử dụng đất như quyền sử dụng, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp và góp vốn kinh doanh theo giá trị đất. Mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân và thuộc quyền quản lý của nhà nước, luật quy định người sử dụng có thể được giao tối đa là 30 ha đất lâm nghiệp để sản xuất và bảo vệ rừng với thời hạn 50 năm. Nhà nước cũng có thể cho các thành phần kinh tế thuê rừng và đất lâm nghiệp để SXKD. Rừng đặc dụng do các DNNN quản lý, ví dụ như các ban quản lý rừng.

Quá trình giao đất lâm nghiệp diễn ra chậm. Một phần là do việc chuyển các trách nhiệm giao đất lâm nghiệp từ Bộ NN&PTNT sang cho Bộ TN&MT, mà bộ này thiếu nguồn nhân lực và tài chính cần thiết và phần nữa là do điều kiện thực hiện khó khăn và thiếu động lực từ phía các hộ gia đình vì SXNN đem lại thu nhập cao hơn đất lâm nghiệp (Sikor 1998, 2001, de Jong và các cộng sự 2006). Hơn nữa, việc thực hiện chính sách giao đất lâm nghiệp bị nhiều nhân tố cản trở như sau:

1. Địa hình khó khăn, thiếu kinh phí và nhân sự để thực hiện đo đạc cần thiết để cấp Sổ đỏ; bản đồ đất đai cũ, ranh giới giữa các loại đất không rõ ràng, dẫn đến tình trạng nhiều giấy chứng nhận đất lâm nghiệp không khớp với diện tích đang được quản lý, vì các cơ quan sử dụng các số liệu hay phương pháp đo diện tích khác nhau (Lê 2010).
2. Sự khác biệt giữa các quy định chính sách, pháp luật và tục lệ truyền thống cũng như hiệu lực thi hành các quy định pháp luật kém đã gây trở ngại đối với quản lý hiệu quả (Đoàn 1998, Trần 2000). Các vấn đề này đã được các bên liên quan biết đến nhưng lại chưa có biện pháp xử lý phù hợp.
3. Giao đất lâm nghiệp chưa đảm bảo giao ‘thực quyền’, tức là quyền pháp quy và trên thực tế có thể tạo ra các điều kiện tiếp cận mở. Đất lâm nghiệp giao thường không màu mỡ và trong trường hợp không được hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của chính phủ thì thường bị bỏ hoang (Đoàn 1998). Đáng lo ngại hơn là, đất mà theo phân loại của chính phủ là ‘đất chưa sử dụng’ trên thực tế đã có chủ theo phong tục không được pháp luật công nhận chính thức (Nguyễn và Gilmour 1999). Ở nhiều địa phương, một số hộ gia đình không muốn nhận đất lâm nghiệp vì diện tích đất đó nằm cách xa nhà của họ gây khó khăn cho việc quản lý, trông nom, bảo vệ (Donovan và các cộng sự 2007). Trong những hoàn cảnh như vậy các hộ gia đình có thể cho các lâm trường quốc doanh thuê lại để nhận mức phí chỉ thấp bằng thuế sử dụng đất (Vũ 2001). Nói cách khác, các hộ gia đình không muốn đầu tư vào đất lâm nghiệp vì họ sợ nhà nước thu lại để trồng rừng vào bất kỳ lúc nào (Nguyễn 2001).
4. Giao đất lâm nghiệp không cho phép đồng sở hữu ở cấp hộ và cộng đồng. Quy định này có thể hạn chế các quyền của phụ nữ và hạn chế hệ thống sản xuất ở vùng cao trên cơ sở các cách tiếp cận đồng sở hữu tài sản (Bộ NN&PTNT/ICD 2001: 53).
5. Ở cấp tỉnh, quy hoạch sử dụng đất lâm nghiệp thường hay bị thay đổi; điều đó dẫn đến việc các hộ gia đình không thể điều chỉnh kế hoạch của họ kịp thời theo những thay đổi thất thường đó (Nguyễn 2001). Do đó, đất bị bỏ hoang, hoặc sử dụng vào các mục đích khác với quy định. Ở Việt Nam, chỉ khoảng 20–30% đất lâm nghiệp được giao được sử dụng theo đúng quy hoạch sử dụng đất của chính phủ (Morrison và Dubois 1998).
6. Người dân địa phương ít khi coi việc thu hoạch có quy mô thương mại là có lợi cho mình, mà họ coi rằng việc này ảnh hưởng tiêu cực đến mô hình quản lý tài nguyên truyền thống của họ (Apel 2000). Vì vậy, giao đất dường như không hỗ trợ giảm nghèo vì thu nhập từ bảo vệ rừng và trồng rừng ít khi có đóng góp vào thu nhập của

người nghèo vùng cao (Nguyễn và các cộng sự, 1999, ADB 2000). Các doanh nghiệp nhà nước và khai thác gỗ thường coi những cây gỗ lớn là tài sản riêng của họ chứ không phải là tài sản của những người sống bằng nghề rừng và sống gần rừng.

7. Nhiều tác giả đưa ra những đánh giá khác nhau về tác động của việc giao đất và rừng cho hộ và nhóm hộ gia đình. Helvetas Vietnam (2002) cho rằng giao đất lâm nghiệp có tác động tích cực đến nông dân nghèo. Mặt khác Nguyễn và các cộng sự (2008), cho rằng các hộ gia đình và cộng đồng không có bất kỳ sự kiểm soát nào đối với rừng; họ vẫn tiếp tục phải xin phép các cấp chính quyền địa phương đốn cây, sử dụng đất lâm nghiệp và họ thường không hiểu hết các quyền và nghĩa vụ của mình.
8. Theo quyết định 187, các lâm trường quốc doanh phải giao lại và hợp đồng đất lâm nghiệp mà họ đang kiểm soát cho các bên thứ ba để sử dụng và bảo vệ lâu dài theo NĐ số 01 của chính phủ; khi đó các bên hợp đồng thứ ba này có thể hưởng lợi từ các lâm sản chính. Tuy nhiên, trên thực tế, các lâm trường quốc doanh thường chỉ hợp đồng với các bên thứ ba với thời hạn hàng năm chứ không phải dài hạn (de Jong và các cộng sự 2006). Tình hình đó dẫn đến cam kết của các hộ về bảo vệ rừng thấp.
9. Vấn đề căn bản nhất là sự bất công bằng, với diện tích đất giao ưu đãi cho các tổ chức đoàn thể, cán bộ nhân viên của các lâm trường quốc doanh và một số cá nhân. Từ đó, đất lâm nghiệp đã trở thành cơ sở để tích lũy vốn cho các hộ gia đình có quyền lực chính trị và quan hệ xã hội (Rambo và Lê 1996, ADB 2001). Bất bình đẳng cũng xảy ra giữa các nhóm dân tộc thiểu số; nhóm người Kinh thường được giao nhiều đất hơn các nhóm dân tộc thiểu số (Phạm 1999). Tình hình đó làm khoảng cách giữa người giàu và người nghèo trong cộng đồng ngày càng rộng (Rambo và Lê 1996, Hobley và các cộng sự 1998, Huỳnh 1998).
10. Mặt khác, giao đất lâm nghiệp đã cho phép thu hút các thành phần khác ngoài khu vực nhà nước vào hoạt động quản lý rừng. Gần đây, đã có 8 đối tượng gồm các công ty nhà nước (các lâm trường quốc doanh trước đây), các ban quản lý rừng phòng hộ, các ban quản lý rừng đặc dụng như các khu bảo tồn và vườn quốc gia; các hộ gia đình, cộng đồng thôn bản; các UBND xã; công ty cổ phần; và lực lượng quốc phòng. Tuy nhiên, các công ty nhà nước và các ban quản lý tiếp

tục quản lý trên 50% rừng của quốc gia. Hộ gia đình quản lý 18,4% và cộng đồng quản lý 1%. Chính quyền xã còn quản lý một tỷ lệ lớn (20%) rừng tự nhiên (Hoàng và các cộng sự 2010). Do đó, người dân địa phương chỉ được tiếp cận một cách hạn chế rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Trên thực tế, chỉ một tỷ lệ nhỏ đất được giao cho hộ gia đình và cộng đồng – tương ứng là 29% và 1% tổng diện tích rừng sản xuất (Tebtebba 2010).

11. Nhìn chung, các thành phần thuộc khu vực nhà nước chiếm giữ các diện tích rừng chất lượng cao nhất, trong khi các thành phần thuộc khu vực ngoài nhà nước, nhất là người dân địa phương được giao rừng với chất lượng kém và suy thoái (Nguyễn và các cộng sự 2008). Hoàng và các cộng sự (2010), cho rằng điều đó có nghĩa là chi trả cho REDD+ tương lai có thể chủ yếu chỉ dành và được giữ lại ở cấp chính phủ và trong khi những người quản lý rừng thực thụ lại chỉ nhận được một mức chi trả nhỏ. Điều này có thể dẫn đến việc khó khăn trong việc huy động các hộ gia đình vào các hoạt động lập kế hoạch, giám sát, báo cáo và xác minh để nhận và quản lý các chi trả - trong khi đây lại là mấu chốt đảm bảo hiệu quả của REDD+ lâu dài.

2.3.2. Các quyền của người sử dụng rừng

Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất ('Sổ đỏ') đảm bảo người sử dụng đất lâm nghiệp có các quyền sử dụng, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp đất - là các quyền đảm bảo điều kiện quan trọng để tham gia REDD+. Thách thức là ở chỗ người dân địa phương, đặc biệt là người nghèo, phải có được thông tin đầy đủ về các quyền của họ, làm cách nào để tiếp cận đất và làm thế nào để có được đầy đủ lợi ích theo các cơ chế chính sách và luật pháp như chính sách giao đất, các chương trình bảo vệ và trồng rừng. Trên thực tế, đa số các hộ dân tộc thiểu số chưa tận dụng được các ưu đãi của các cơ chế chính sách. Đây chính là vấn đề xã hội khó giải quyết; và đặt ra thách thức đối với việc thiết kế và thực hiện REDD+ (Tebtebba 2010).

Hơn nữa, giao đất ở Việt Nam chủ yếu dựa vào khả năng đầu tư vào đất bao gồm nhân lực và vốn. Tuy nhiên, đa số người nghèo, kể cả các người dân tộc thiểu số, trong đó phần lớn phụ thuộc vào rừng, đều thiếu cả lao động và vốn. Vì vậy, theo chính sách thì họ lại không phải là đối tượng được giao nhiều đất (Đình 2005). Hơn nữa, như RECOFTC và ASFN (2010)

đã nêu, xã hội dân sự ở Việt Nam rất yếu kém có thể vì thế mà các quyền và lợi ích của người dân tộc bị xem nhẹ. Các nghiên cứu về sự khác biệt giữa luật pháp quốc gia và tập tục còn khá ít; thiếu sự chú ý tương xứng tới hiểu biết và kinh nghiệm của người bản địa. Do đó, các chính sách lâm nghiệp quốc gia thường không thực tiễn và bị bỏ qua ở các vùng sâu, vùng xa.

Mặt khác, bằng việc công nhận tầm quan trọng và các quyền của người dân tộc thiểu số, Việt Nam là quốc gia đầu tiên trên thế giới đã thực hiện *Đồng thuận, Tự do, Bảo trước và Được cung cấp thông tin* (FPIC) thuộc chương trình UN-REDD. FPIC là một phần của Tuyên bố của LHQ về các Quyền của Người Bản xứ (viết tắt là UN-DRIP) mà Việt Nam đã cam kết vào năm 2007. Quá trình FPIC thí điểm được thực hiện ở huyện Lâm Hà và Di Linh tỉnh Lâm Đồng năm 2010, đã nhận được phản hồi tích cực từ phía chính phủ và nhà tài trợ (Nguyễn và các cộng sự 2010). Mặc dù vậy, FPIC vẫn cần phải được hoàn thiện bằng cách dành nhiều thời gian để thảo luận nội bộ giữa dân bản với nhau, giải thích kỹ hơn về khung pháp luật và các chương trình quốc gia như là một phần của công tác thông tin, và rà soát lại cơ chế độc lập của nhóm công tác FPIC, nhằm đảm bảo để tiếng nói của người địa phương được nghe và biết đến (RECOFTC 2011). Những thách thức khác đối với thực hiện FPIC trong bối cảnh của REDD+, như UN-REDD và Bộ NN&PTNT (2010) đã nêu, gồm làm cách nào để có thông điệp về các lợi ích của REDD+ một cách dễ hiểu mà không gây ra những kỳ vọng quá mức về những lợi ích đó.

2.3.3. Các quyền đối với Carbon

Sự kỳ vọng về những khuyến khích tài chính để đạt được mục tiêu giảm phát thải nhà kính đã gây ra cuộc thảo luận chính thức về ‘quyền carbon’ ở cấp toàn cầu và quốc gia. Ở Việt Nam, những cuộc thảo luận vẫn ở giai đoạn mở đầu và ảnh hưởng nhiều bởi khu vực tư nhân. Hai cuộc hội thảo gần đây của nhóm công tác kỹ thuật REDD+ quốc gia về việc gắn kết khu vực tư nhân (vào tháng 9 và tháng 12 năm 2011) đã được dành để thảo luận về chủ đề này và đã thu hút được sự tham gia của một công ty quốc tế (ForestFinance) và một công ty trong nước (Công ty Trường Thành).

Như dự đoán trước, các tranh luận đã thể hiện sự xung đột lợi ích giữa các bên và các cấp với nhau. Làm thế nào để gắn kết ‘quyền carbon’ với các quyền

hiện hành và các quyền mới xuất hiện, liên quan đến chủ quyền đất đai và quyền quyết định sử dụng đất khá phức tạp. Chưa rõ là ai sở hữu carbon và tín chỉ carbon ở Việt Nam.

USAID (2011) đưa ra 3 cách hợp pháp hóa các quyền carbon. Xây dựng chính sách mới hoàn toàn,⁶ Lồng ghép vào các chính sách hiện có⁷ và Thực hiện và tăng cường qua các thỏa thuận hợp đồng.⁸ Các thảo luận và phát biểu của đại diện chính phủ gần đây cho thấy chính phủ dự kiến áp dụng phương pháp kết hợp giữa Xây dựng chính sách mới hoàn toàn và Lồng ghép vào các chính sách hiện có. Quan hệ hợp đồng có thể có lợi nếu các điều khoản trong hợp đồng rõ ràng nhưng những người cung cấp dịch vụ - thường là người nghèo thường ở thế bất lợi bởi họ không có kiến thức, hiểu biết và năng lực bảo vệ các quyền của mình. Hơn nữa, các điều khoản hợp đồng về thương mại quyền carbon và trách nhiệm liên quan như thế nào còn rất mơ hồ.

Hiện nay, các cơ quan chính phủ, kể cả các DNLN, công ty lâm nghiệp, lâm trường quốc doanh và các ban quản lý, đang quản lý 8 triệu ha rừng của Việt Nam mà chủ yếu là rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, và chỉ có 3 triệu ha được giao cho các hộ gia đình địa phương. Các nhà đầu tư trên thị trường carbon tự nguyện có xu hướng tập trung vào rừng đặc dụng và rừng phòng hộ (chủ yếu là rừng tự nhiên) trên hình thức hợp tác với các ban quản lý rừng và lâm trường quốc doanh đang quản lý các loại rừng này, hơn là với các hộ gia đình có các diện tích đất rất manh mún. Tuy nhiên, vì các ban quản lý đều được chính phủ cấp kinh phí hoàn toàn, không có mục đích kinh doanh lợi nhuận nên không có quyền tham gia vào hợp đồng thương mại carbon như một bên kinh doanh.

Kết quả là, mọi sự hợp tác liên quan đến carbon rừng giữa các ban quản lý/các công ty lâm nghiệp nhà nước và các nhà đầu tư carbon chưa được công nhận về mặt pháp lý. Điều đó ẩn chứa những rủi

6 Theo đó luật pháp xác định cụ thể các quyền và trách nhiệm liên quan đến carbon thu hoặc giảm mất rừng

7 Xuất phát từ các luật hiện hành hoặc các quyền hiện hữu không đề cập cụ thể về quyền carbon nhưng lại điều chỉnh quyền hưởng lợi từ lượng carbon thu được hoặc từ sự giảm mất rừng

8 Xuất phát từ các luật hiện hành hoặc các quyền hiện hữu không đề cập cụ thể về quyền carbon nhưng lại điều chỉnh quyền hưởng lợi từ lượng carbon thu được hoặc từ sự giảm mất rừng nảy sinh từ những thỏa thuận giữa các bên có thể thực hiện theo các hợp đồng hiện hành hoặc luật hành chính.

ro đầu tư cho các nhà đầu tư và dẫn đến sự thiếu rõ ràng trong các cơ chế chia sẻ lợi ích (nếu có) tiềm năng trong tương lai.

Mặc dù đa số các bên tham gia ở Việt Nam vẫn chưa rõ nên quan niệm quyền carbon là hàng hóa hay quyền, thì khu vực tư nhân ở Việt Nam đang xúc tiến để coi quyền carbon như quyền sử dụng đất và tuyên truyền để ban hành khung pháp luật hỗ trợ quyền này.

Chính phủ nhận thức được rằng có bất cập trong khung khổ pháp luật nhưng lại chọn hướng đi thận trọng thông qua việc chọn làm thí điểm một số dự án trước khi luật hóa các quyền carbon chính thức.

Luật Đất đai 2003 quy định cụ thể các quyền làm chủ và quản lý và sử dụng đất. Theo luật, đất đai và tài nguyên thiên nhiên thuộc sở hữu 'toàn dân' và do 'nhà nước' quản lý. Vì vậy, nhà nước có toàn quyền quản lý và quyết định đối với rừng tự nhiên. Khi đó nhà nước giao, cho thuê hoặc công nhận quyền sử dụng đất và giao các quyền này cho nhân dân. Vì thế, nhà nước có thể điều hành mọi lợi ích, lợi nhuận do rừng tự nhiên đem lại kể cả quyền carbon. Về nguyên tắc, điều này có nghĩa là các chủ rừng sẽ có quyền nhận giá trị gia tăng từ thời điểm họ được giao đất. Ví dụ, tín chỉ carbon được mua trong giai đoạn 1990-2010 trong khi các chủ rừng (hộ gia đình, cộng đồng, lâm trường quốc doanh, khu vực tư nhân) được giao đất vào năm 2005. Trong trường hợp này các chủ rừng sẽ được trả tiền carbon rừng cho giai đoạn 2005- 2010, còn giai đoạn 1990- 2005 sẽ trả cho ngân sách nhà nước hoặc các chủ thể quản lý rừng trước đây. Tuy nhiên, nhà nước vẫn có thể điều tiết một phần tiền này qua thuế và phí. Đồng thời, về nguyên tắc, các chủ rừng cũng có thể chuyển nhượng quyền carbon dù các quy định hiện nay chưa trao quyền này cho chủ rừng tự nhiên. Cũng cần chỉ ra rằng các quy định cụ thể đối với rừng sản xuất như đã quy định trong Luật BV&PTR, như sau:

- Trong các trường hợp các chủ rừng đầu tư tiền của mình vào trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng thì họ sẽ được quyền quyết định khai thác rừng trồng. Sản phẩm rừng trồng của chủ rừng có thể được tự do giao thương trên thị trường. Nếu cây thuộc rừng trồng là cây quý hiếm thì việc khai thác phải tuân thủ các quy định của nhà nước.
- Trong các trường hợp rừng trồng bằng vốn ngân sách nhà nước thì các chủ rừng hoàn tất hồ sơ khai thác và trình cơ quan có thẩm quyền tương ứng để được duyệt.

- Lâm sản thu từ rừng trồng của chủ rừng được tự do lưu thông trên thị trường. Nếu cây thu hoạch từ rừng trồng là gỗ quý hiếm thì khai thác phải tuân thủ các quy định của nhà nước.

Những quy định này có nghĩa là chính phủ giữ quyền quyết định đối với carbon ở rừng trồng có sử dụng kinh phí nhà nước, trong khi đó các nhà đầu tư giữ quyền carbon đối với rừng trồng bằng vốn đầu tư tư nhân. Có thể phân những người có thể được hưởng lợi từ quyền carbon thành hai nhóm: *những người hưởng lợi trực tiếp* (gồm tổ chức, hộ gia đình và cá nhân, cộng đồng thuê hoặc được nhà nước giao rừng tự nhiên và những người nhận hợp đồng khoanh nuôi rừng với các cơ quan nhà nước) và *những người hưởng lợi gián tiếp* (gồm các cộng đồng địa phương sinh sống xung quang vùng rừng nhưng có thể không tham gia quản lý rừng trực tiếp)

Quá trình xác định quyền carbon thu hút sự tham gia của nhiều bên vì có thể coi sản xuất/bảo tồn carbon như là chuỗi giá trị gia tăng mà mỗi bước của quá trình đó có nhiều loại quyền, cơ quan và quyền lực tham gia. Các quyết định tổng hợp này dẫn đến định nghĩa cuối cùng về 'quyền carbon'. Một số bước gồm các quyền hiện hữu và các quy định về sử dụng đất và thay đổi mục đích sử dụng đất, trong khi đó cũng có một số quyền mới xuất hiện. Cách nhìn nhận quá trình này phù hợp với khung phân tích do Van Noordwijk và các cộng sự (2010) đề xuất và được cập nhật ở Biểu đồ 2.4.

Như Biểu đồ 2.4 cho thấy có nhiều đối tượng tham gia vào sản xuất và bảo vệ carbon rừng ở các cấp, độ khác nhau; do đó các mối quan hệ và thoả thuận cũng rất phức tạp đối với việc kiểm soát sản phẩm cuối cùng. Các quy tắc hiện hành cần được bổ sung thêm những quy tắc mới, được quyết định và chi phối bởi chiến lược REDD+ quốc gia, Chương trình Hành động Thích ứng và Giảm thiểu Phù hợp với Địa phương (Locally Appropriate Adaptation and Mitigation Actions (viết tắt là LAAMA), chương trình Hành động Giảm thiểu Phù hợp với Quốc gia (Nationally Appropriate Mitigation Actions, viết tắt là NAMA) và chương trình Hành động Giảm thiểu phù hợp Toàn cầu (Globally Appropriate Mitigation Actions, viết tắt là GAMA).

Các bên tham gia không chỉ phải quan tâm đến các quyền của riêng mình mà còn phải tôn trọng của các bên khác để có thể cùng tạo ra sản phẩm cuối cùng là tín chỉ carbon. Tuy nhiên, làm thế nào để đạt được

Quyền đối với:	Ô/Thửa	Thôn bản	Cảnh quan	Đất nước	Tổ chức quốc tế
1. Thay đổi trữ lượng carbon (Khai thác gỗ, trồng cây, chống cháy...)	Quyền sở hữu và sử dụng đất Quy hoạch đất và giảm mâu thuẫn liên quan đến quyền				
2. Đo lường (giảm bắt trắc liên quan đến lượng carbon)			MRV	MRV-inst	
3. Định chuẩn REL (xây dựng cơ sở dữ liệu)			LAAMA	NAMA	GAMA
4. Xác định rò rỉ				NAMA	
5. Sàng lọc tiêu chuẩn (xác định yêu cầu chuẩn phát thải)					Chính sách an toàn của REDD+
6. Thỏa thuận giá hoặc chế độ đầu tư					Dựa vào vốn
7. Áp dụng thuế/và hoặc cùng đầu tư công					

Biểu đồ 2.4. Chuỗi giá trị gia tăng của REDD+

Ghi chú: MRV = Giám sát, Báo cáo, thẩm định; LAAMA = Hành động thích ứng và giảm thiểu theo điều kiện địa phương; NAMA = Hành động giảm thiểu theo điều kiện trong nước; GAMA = Hành động giảm thiểu theo điều kiện quốc tế

Nguồn: Sửa đổi từ van Noordwijk và các cộng sự 2010

sự thỏa thuận và cân nhắc những khía cạnh nào là những câu hỏi quan trọng còn tồn tại. Khung pháp lý trong và ngoài nước vẫn chưa hoàn chỉnh mặc dù đã có những quy định và hướng dẫn rõ ràng về các quyền liên quan đến các hoạt động thay đổi trữ lượng carbon.

2.3.4. Các quy định pháp luật đối với quản lý rừng của hộ gia đình và cộng đồng và mối quan hệ với xóa đói giảm nghèo

Hiện 23% số xã của Việt Nam được xác định là các xã nghèo. Tỷ lệ này được tính tương đương với 50% diện tích đất tự nhiên và 66% diện tích đất lâm nghiệp. Trước những năm 1960, quản lý rừng và các nguồn tài nguyên thiên nhiên dựa vào cộng đồng rất phổ biến ở các vùng sâu, vùng xa và vùng cao. Tuy nhiên, vào những năm 1960, nhà nước đã áp dụng sự kiểm soát tập trung đối với rừng và các hợp tác xã nông nghiệp đã dần thay thế phương thức quản cộng đồng. Kết quả là các chuẩn mực và quy tắc/hương ước địa phương dần biến mất ở một số nơi. Vào đầu những năm 1991–1993, sự kiểm soát hoàn toàn của nhà nước đối với rừng đã dần thay đổi và các hộ gia đình được giao thay các lâm trường quốc doanh thực hiện công tác quản lý rừng tự nhiên (Sikor and Apel 1998). Luật BV&PTR 1994 thể

hiện sự sẵn sàng của chính phủ trong việc hỗ trợ lâm nghiệp cộng đồng và dự định giải quyết hai vấn đề lớn. Vấn đề thứ nhất là các mô hình lâm nghiệp cộng đồng do bên ngoài ảnh hưởng và áp đặt đã thất bại do không phù hợp với các chuẩn mực, văn hóa và hệ thống tổ chức và chính quyền của người dân địa phương, chính vì vậy người dân không thể quản lý rừng hiệu quả (Gilmour 1998). Vấn đề thứ hai là việc xóa bỏ chế độ hạn ngạch khai thác đối với phần lớn các lâm trường quốc doanh đã khuyến khích chặt rừng bất hợp pháp, từ đó làm giảm nguồn thu của cộng đồng lâm nghiệp (Sunderlin và Huỳnh 2005). Hơn nữa, chương trình trồng rừng quốc gia cũng hạn chế các cộng đồng tiếp cận rừng và họ trở thành lao động làm thuê trong ngành lâm nghiệp, đối mặt với cảnh đói nghèo. Trong khi trên thực tế, cộng đồng lâm nghiệp rất có tiềm năng trong việc sử dụng và quản lý nguồn tài nguyên rừng một cách có hiệu quả và nếu có chế chia sẻ lợi ích phù hợp, lợi nhuận thu được cho cộng đồng có thể đạt được mức cao hơn.

Luật Đất đai 2003 và Luật BV&PTR đã phân nào cải thiện được tình hình thông qua chính sách giao đất trong đó có giao đất lâm nghiệp cho các cộng đồng bên cạnh việc giao cho các hộ gia đình. Sự thay

đổi này thể hiện sự chuyển biến tích cực trong việc tăng cường pháp lý cho lâm nghiệp cộng đồng ở Việt Nam.

2.3.5. Tham gia vào quá trình ra quyết định

Chính phủ nhận thấy rằng thông qua chiến lược PTLNQG, Luật BV&PTR và các chính sách liên quan khác thì sự thành công của ngành lâm nghiệp phụ thuộc rất nhiều vào sự tham gia của tất cả các bên. Điều 20 Luật BV&PTR quy định những yêu cầu sau đây đối với việc công bố các quy hoạch bảo vệ rừng và phát triển rừng: Trong vòng 30 ngày kể từ ngày các cơ quan nhà nước phê chuẩn, các quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng, phát triển rừng phải được công khai theo những quy định sau:

- Các UBND các cấp phải công khai quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng và phát triển ở địa phương mình;
- Các quy hoạch, kế hoạch bảo vệ rừng và phát triển phải niêm yết công khai tại trụ sở của các UBND trong suốt thời gian hiệu lực của các quy hoạch, kế hoạch đó.

Hơn nữa, Pháp lệnh Dân chủ Cơ sở đã đưa ra các cơ chế tham gia và tham vấn của các bên liên quan. Tuy nhiên, kết quả phỏng vấn cho thấy thiết kế các cơ chế này đã không thực sự khuyến khích được sự tham gia thực thụ của các bên. Các tổ chức xã hội, kể cả các NGO quốc tế và trong nước, các hiệp hội ngành nghề ngoài nhà nước được mời đến tham gia vào quá trình ra quyết định những sự tham gia của họ rất hạn chế, chủ yếu chỉ là để trao đổi thông tin chứ không phải là ra quyết định thực sự (Lê 2010). Trên thực tế, các hoạt động của các chính quyền địa phương thường không rõ ràng và gần như là không có sự tham gia. Một nghiên cứu gần đây của Boissiere và các cộng sự (2009) chỉ ra rằng người dân địa phương rất muốn được tham gia vào giám sát và kiểm kê rừng cũng như các chương trình tuyển chọn các loài cây bản địa để trồng rừng, nhưng họ lại không có thông tin để tham gia.

Hơn nữa, 90% số người được phỏng vấn nhất trí rằng đa số các quá trình lập kế hoạch, xây dựng quy hoạch và tham gia liên quan đến lâm nghiệp ở Việt Nam đều mang tính đơn ngành nên luôn thiếu sự hợp tác liên ngành hoặc thiếu gắn kết lợi ích. Không có sự tham vấn rộng rãi hơn với các ngành khai khoáng, công nghiệp và thương mại tư nhân hoặc quá trình tham vấn này thường không có hiệu quả. Đa số tham vấn chính sách quốc gia

chỉ tập trung vào lấy thông tin và phản hồi của các bên tham gia truyền thống. Quan điểm này cũng được các nghiên cứu của Bùi và các cộng sự (2004), Sunderland (2005), Sunderlin và Huỳnh (2005), Thomas và các cộng sự (2008) và Phạm và các cộng sự (2009) chia sẻ. Tất cả các nghiên cứu đó đều quan sát thấy sự yếu kém trong việc thu hút người nghèo vào xây dựng chính sách môi trường và cách xây dựng chính sách 'trên xuống' với mức độ tham gia của người dân địa phương vào quá trình thực hiện chính sách cũng thấp.

Mặc dù cơ chế chi trả dịch vụ môi trường (PES) đang được thực hiện ở Việt Nam, người nghèo được tham gia và tham vấn rất hạn chế. Ngay cả ở những nơi có các trung gian hỗ trợ các nhóm đối tượng bất lợi thế, thì các trung gian này hoặc không sử dụng các phương pháp tham gia phù hợp, thực hiện tham vấn không hiệu quả vì thiếu thời gian (Phạm và các cộng sự 2010) hoặc do chính quyền địa phương thiếu năng lực để áp dụng cách tiếp cận này (Thomas và các cộng sự 2008). Việc chuyển từ phương thức lập kế hoạch sử dụng đất 'trên xuống' sang phương thức xây dựng kế hoạch sử dụng đất có sự tham gia, định hướng giải quyết vấn đề có thể tăng cường sự tham gia của các cộng đồng nghèo vào quá trình ra quyết định. Cần có những thay đổi trong phương thức hoạt động để cải thiện các chương trình quản lý nguồn lực, kể cả đổi mới quản lý nhà nước của chính phủ, phi tập trung hoá quá trình lập kế hoạch và cải tiến các cơ chế chia sẻ lợi ích cũng như áp dụng các cách tiếp cận đa ngành, đa chiều trong quyết định.

Hơn nữa, mặc dù chiến lược PTKTXH và KHPTKTXH nhận thức rõ sự cần thiết phải thu hút các tổ chức dân sự và cộng đồng địa phương vào thực hiện và giám sát (xem chi tiết ở Chương 3), các kế hoạch đó không đưa ra các biện pháp cụ thể để đảm bảo sự tham gia đó. Các kế hoạch cũng không đề cập hoặc miêu tả bất kỳ một cách thức nào nhằm cởi mở các thông tin về môi trường hay vai trò tham gia của công chúng vào quản lý và giám sát môi trường.

Cho đến nay, các tổ chức dân sự và các cộng đồng địa phương được tham gia rất ít vào chương trình nghị sự về biến đổi khí hậu. Chỉ trích chủ yếu đối với Chương trình Môi trường Quốc gia là quá trình thiết kế rất có tính trên xuống và thiếu những phương thức thu hút sự tham gia của các cộng đồng địa phương.

Vấn đề giới

Bình đẳng giới và quản lý rừng có mối quan hệ gắn gũi trong bối cảnh của Việt Nam (Đinh 2005). Tuy nhiên, phần lớn các nghiên cứu cho thấy sự tham gia của phụ nữ tham gia trong ngành lâm nghiệp rất hạn chế và không thấy bằng chứng về sự phối hợp và hỗ trợ hiệu quả của chính quyền địa phương đối với phụ nữ ở các cộng đồng. Phụ nữ chưa được thu hút tham gia vào quản lý rừng bền vững, một phần là vì còn thiếu cơ chế chính sách thích hợp để đảm bảo đời sống và khả năng đáp ứng những nhu cầu sinh sống hàng ngày, đặc biệt liên quan đến quyền sử dụng đất đai và các cơ chế chia sẻ lợi ích (Hoàng 2006).

Những vấn đề khác gồm thiếu cán bộ chuyên môn để thực hiện lồng ghép các vấn đề giới vào các hoạt động lâm nghiệp và một thực tế nữa là phụ nữ ít được bổ nhiệm vào các vị trí lãnh đạo (Hoàng 2006). Phụ nữ dân tộc thiểu số ở Cao nguyên Trung Bộ có hiểu biết thấp về chính sách giao đất (Ví dụ, Luật

đất đai 2003 và Luật BV&PTR 2004). Trên thực tế, nói chung đa số người dân địa phương ít hiểu biết về các quyền và nghĩa vụ của họ trong các hợp đồng bảo vệ rừng với các ban quản lý rừng hay các lâm trường quốc doanh.

Mặc dù quan trọng, vấn đề đại diện ít được chú ý ở cả trong các nghiên cứu cũng như trong các quá trình ra quyết định. Đa số các nghiên cứu về giới và lâm nghiệp (Ví dụ, Đức 2005, Hoàng 2006) cho rằng phụ nữ Việt Nam là nhóm đồng nhất và vì vậy có xu thế đưa ra các các kiến nghị chung cho mọi nhóm phụ nữ mà không nhận thấy rằng ngay cả ở một cộng đồng cũng có 3 đến 4 nhóm dân tộc thiểu số mà mỗi nhóm trong số đó đều có các giá trị văn hoá, đức tin, quyền và cách tiếp cận các nguồn lực riêng. Một vấn đề cụ thể khác là phụ nữ nghèo thường ít tiếp cận với thị trường, trong khi nhu cầu lao động ngày càng tăng, các công nghệ ngày càng tân tiến và các phương tiện chế biến công nghiệp ngày càng tập trung hoá (Neumann và Hirsch 2000).

3

Bối cảnh chính trị, kinh tế của sự mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam

Chương này phân tích REDD+ từ góc độ kinh tế chính trị, bao gồm tổng quan kinh tế vĩ mô, hệ thống chính trị và các cuộc cải cách trong các thập niên vừa qua. Chương này bắt đầu bằng tổng quan ngắn gọn về hệ thống chính trị của đất nước, sau đó giải thích chung về các quá trình ra quyết định của các cơ quan ra quyết định như Đảng, quốc hội, các bộ, chính quyền địa phương, và xem xét các mặt mạnh của hệ thống cũng như các vấn đề có thể nảy sinh. Sau đó sẽ thảo luận về chính sách phát triển kinh tế cũng như những tác động của những chính sách này, cụ thể là phát triển ngành thủy điện, cây nông nghiệp giá trị cao và chế biến gỗ. Chương này sẽ tập trung vào các mối quan hệ nhân-quả của những thay đổi trong kinh tế chính trị đối với quá trình mất rừng, suy thoái rừng và các quyết định liên quan đến REDD+.

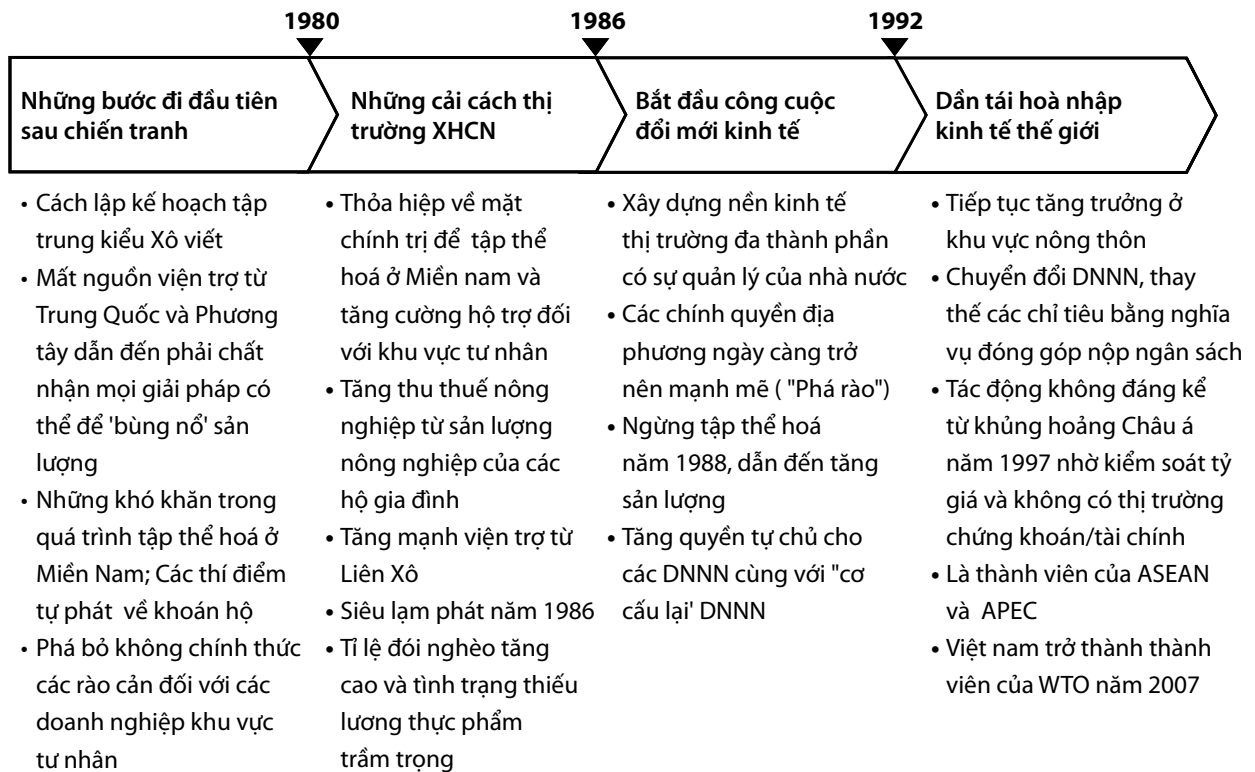
3.1. Khái quát hệ thống chính trị của Việt Nam

Việt Nam là một trong số rất ít quốc gia trên thế giới vẫn duy trì chế độ chính trị xã hội chủ nghĩa, trong khi đang tiến hành cải cách/đổi mới để xây dựng một nền kinh tế định hướng thị trường. Những thay đổi theo dòng lịch sử được trình bày tại Biểu đồ 1.3 (Fforde 2000). Có ít ghi chép và phân tích mang tính lịch sử về những thay đổi trong nền kinh tế chính trị, và nghiên cứu của Dutt và các cộng sự (2004) là một trong số ít công trình đã làm việc đó. Như đã đề cập ở các chương trước, có sự khác biệt rõ rệt giữa các mục tiêu đã xác định của chính phủ và những lựa chọn chính sách và cùng kết quả thực hiện những chính sách này (Abonyi 2002).

Trước năm 1945. Cho đến trước năm 1945, sở hữu tư nhân khá phổ biến ở Việt Nam. Tuy nhiên, trong giai đoạn 1956-1960, nhà nước đã trưng dụng phần lớn đất đai. Đến những năm 1970 những diện tích đất đai này đã được giao cho các hợp tác xã và DNNN. Hiến pháp năm 1980 quy định nhà nước giữ quyền sở hữu đối với đất đai trên toàn quốc. Việc giao đất được điều chỉnh và thực hiện thông qua cơ chế hành chính tập trung chứ không phải cơ chế thị trường (Nguyễn và Kammeier 2002) (Xem chi tiết ở Chương 2).

Giai đoạn 1954–1985. Trong thời kỳ này (ở Miền Bắc) Việt Nam đã thể chế hoá nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung theo đó các nguồn lực được phân bổ trực tiếp cho các ưu tiên phát triển quốc gia nhằm xoá bỏ các hình thái kinh tế tư bản và thiết lập hệ thống kinh tế dựa vào các DNNN và kinh tế tập thể. Hệ thống kế hoạch hoá tập trung này cũng được mở rộng áp dụng ở Miền Nam sau khi thống nhất đất nước (Nguyễn và Kammeier 2002). Tuy nhiên, ở giai đoạn này các DNNN hoạt động kém hiệu quả (Nguyễn và Kammeier 2002).

Giai đoạn 1986–1989. Năm 1986, Việt Nam áp dụng chính sách mới được biết đến là công cuộc *Đổi Mới* nhằm khắc phục những trở ngại đối với phát triển kinh tế xã hội do chế độ bao cấp và kế hoạch hoá tập trung gây ra. Đất nước đã chuyển từ nền kinh tế mệnh lệnh với chế độ kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế chuyển đổi phi tập trung hơn trong đó việc phân bổ các nguồn lực được xác định bởi các cơ chế hỗn hợp giữa thị trường và kiểm soát tập trung của nhà nước.



Biểu đồ 3.1. Khái quát phát triển kinh tế, chính trị từ sau chiến tranh ở Việt Nam

Nguồn: Trích từ Dutt và các cộng sự 2004

Trước năm 1986, đầu tư ngoài khu vực nhà nước chỉ chiếm 2% GDP hay 15,5% tổng đầu tư xã hội trong khi đầu tư của nhà nước chiếm ưu thế và chiếm 10,9% GDP (World Bank 1990). Đến năm 1997, khu vực ngoài nhà nước (cả nguồn trong nước và nước ngoài) chiếm 64% tổng đầu tư và đóng góp của khu vực nhà nước giảm còn 36% (GSO 2000).

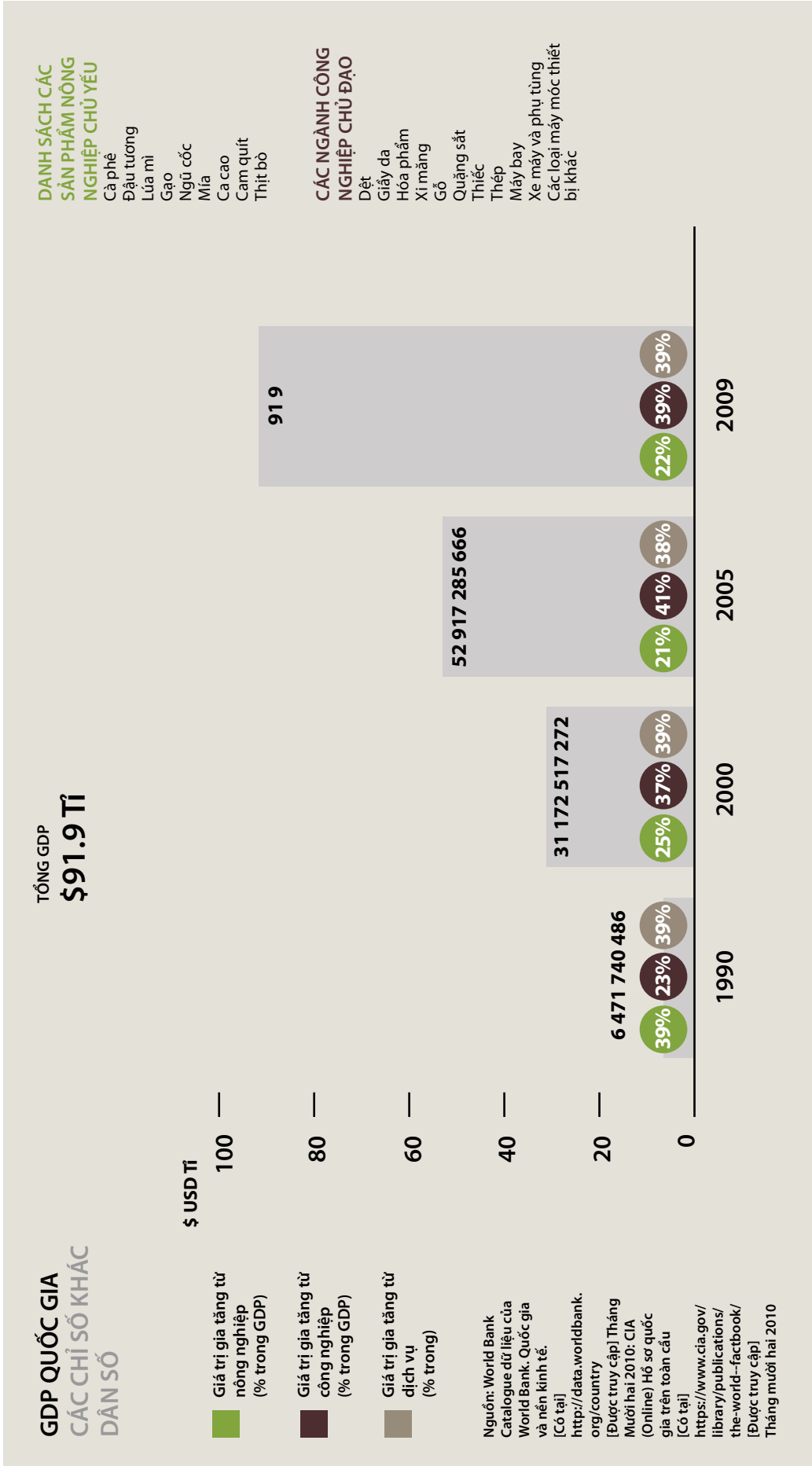
Từ năm 1989–đến nay. Giai đoạn từ năm 1989 đến 1995, nền kinh tế của Việt Nam đã đạt được tỷ lệ tăng trưởng khoảng 8% hàng năm (UN 2007). Nền kinh tế và đất nước ngày càng hướng ngoại nhờ đầu tư và xuất khẩu. Xuất khẩu đóng góp trên 65% GDP cả nước vào năm 2008, với các thị trường lớn nhất gồm Mỹ, EU, Nhật Bản và Australia. Việt Nam đang chuyển từ một nước nhận viện trợ thành quốc gia có mức thu nhập trung bình (Forsberg 2011).

Năm 1996 được đánh dấu bởi việc ban hành Luật Ngân sách. Luật này đã tạo khung khổ để các tỉnh thành phố tăng cơ sở thu ngân sách của họ, thay thế cho cơ chế phụ thuộc nặng nề vào viện trợ và cấp phát ngân sách từ chính phủ trung ương trước đây. Các chính quyền tỉnh thành phố được phép định ra

các mức và thu phí (phí sử dụng) đối với các dịch vụ công mà họ cung cấp (Nguyễn và Kammeier 2002).

Từ năm 1988 đến năm 1993, Việt Nam đã hình thành được các điều kiện kinh tế vĩ mô bằng cách áp dụng các công cụ lãi suất cổ điển và tín dụng nội địa, chính sách tài khoá và quản lý tỷ giá. Dollar và Ljunggren (1997) nhấn mạnh rằng Việt Nam đã thực hiện sự điều chỉnh này mà không cần đến những khoản viện trợ tài chính quốc tế đáng kể từ Quỹ tiền tệ QT (IMF) hay các nguồn quốc tế khác. Tuy nhiên, Việt Nam đã gặp phải vấn đề bội chi cho khu vực công bằng cả nguồn viện trợ của Liên Xô và in tiền. Dutt và các cộng sự (2004) lập luận rằng năm 2002 nợ nước ngoài đã ở mức 42% GDP, Việt Nam không còn nhiều cơ hội tiếp tục cho chính sách tài khoá vận hành nữa; Thực tế, Việt Nam có ít khả năng thu thêm thuế. Các DNNN đóng góp thuế nhiều hơn khu vực tư nhân và công tác thu thuế rất khó khăn.

Đổi mới được đánh giá là đòn bẩy lớn nhất trong lịch sử phát triển của Việt Nam (Fforde 2000, 2004, Nguyễn và Kammeier 2002, Chu và Dickie 2006,



Biểu đồ 3.2. Cơ cấu GDP của Việt Nam, 1990-2009

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2010

Forsberg 2011). Chính sách này đã giúp Việt Nam vượt qua khủng hoảng, kiểm soát lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, thúc đẩy đầu tư nước ngoài và đầu tư tư nhân, và đạt được tăng trưởng kinh tế cao và ổn định nhất kể từ sau chiến tranh, năm 1975 (Forsberg 2000). Chính sách này cũng giúp đất nước chuyển từ tình trạng tập thể hoá sang hệ thống quản lý kinh tế hộ gia đình tạo ra những khuyến khích mạnh mẽ đối với nông dân. Nhờ đó, SXNN đã tăng mạnh mẽ từ năm 1990, và bây giờ Việt Nam là nước xuất khẩu gạo lớn thứ ba thế giới sau Thái Lan và Mỹ (UN 2007). Hơn nữa, tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm đạt trên 7% trong suốt hai thập kỷ vừa qua.

Đóng góp của ngành nông nghiệp vào GDP thể hiện trong Biểu đồ 3.2; nền tảng của sự chuyển đổi nền kinh tế là chuyển nền nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ. Tuy nhiên, theo Ngân hàng Thế giới, (2010), các hộ gia đình nông thôn vẫn chiếm trên 72% tổng dân số cả nước (Biểu đồ 3.3). Thêm vào đó, tỷ lệ đói nghèo của Việt Nam đã giảm đáng kể, từ 70% dân số vào giữa những năm 1980 xuống còn 58% vào năm 1993, 37% năm 1998 và 29% năm 2002. GDP bình quân đầu người hiện nay là USD1240 và tỷ lệ hộ nghèo ở mức 12,3% năm 2009 (Forsberg 2011, Markussen and Tarp 2011).

Việt Nam đã hội nhập vào nền kinh tế thế giới, từng bước tạo dựng môi trường pháp luật an toàn cho kinh doanh, tham gia thành viên ASEAN và Khu vực thương mại Tự do ASEAN (AFTA) năm 1995, Chương trình Hợp tác Kinh tế Tiểu Vùng Sông Mekong (GMS) năm 1992, Hợp tác Kinh tế Châu Á - Thái bình Dương (APEC) năm 1998 và Tổ chức Thương mại Thế giới năm (WTO) năm 2007. Ngoài ra, chính phủ đã có tiến bộ lớn trong tự do hoá thương mại và xúc tiến đầu tư nước ngoài (FDI). Tác động của những cải cách này là rất lớn. Ví dụ, tổng giá trị xuất khẩu cả nước tăng trên 16% mỗi năm trong giai đoạn 2000–2009 (CIEM 2010, GSO 2010).

Ngoài những thành tựu đáng ghi nhận này, một số tác giả đã cảnh báo rằng việc hệ thống chính trị đang tiếp tục kiểm soát chứ không dựa trên hiệu lực và chất lượng cung cấp dịch vụ, sẽ dẫn đến một số thách thức (Nguyễn và Kammeier 2002, Forsberg 2011).

Vai trò chính phủ kiểm soát ở tất cả các ngành, lĩnh vực và trong các quá trình ra quyết định đang kìm hãm động lực cải cách các ngành. Hơn nữa, vai trò

của các tổ chức dân sự rất hạn chế. Ngoài ra, cách hiểu về thị trường ở Việt Nam rất khác với cách hiểu thông thường; ở Việt Nam, thị trường nhằm chỉ quá trình tư nhân hóa dưới sự kiểm soát của nhà nước thông qua các nguồn lực đầu tư công, ngân sách nhà nước, tín dụng linh hoạt và vốn phát triển chủ yếu dành để duy trì và phát triển các tập đoàn lớn của nhà nước (Forsberg 2011). Ranh giới giữa sở hữu công và tư đối với các nguồn lực công và tiếp cận thị trường rất mờ nhạt. Do đó, ngân sách nhà nước, các nguồn lực công bị sử dụng phi hiệu quả và đầu tư của nhà nước vào phát triển xã hội rất hạn chế (Bộ LĐTB&XH 2010).

Hơn nữa, môi trường pháp lý không ổn định, chủ yếu do cách hiểu của các chính quyền địa phương, các bộ phận, phòng ban của bộ máy quan liêu về các quy định pháp luật khác nhau, do vậy đã không khuyến khích đầu tư nước ngoài gây ra nhiều khó khăn bởi Việt Nam đang là quốc gia thiếu vốn (Dixon 2000). Dù đã đạt được tăng trưởng kinh tế cao, ổn định, nâng cao được mức thu nhập trung bình, dân cư nông thôn và những người có mức thu nhập thấp ít tiếp cận được các dịch vụ xã hội và ngày càng trở nên bất lợi thế do sự thiếu công bằng trong phân bổ thành quả của sự tăng trưởng và quỹ phát triển giữa các vùng và nhóm xã hội (Forsberg 2011).

Một số nhà khoa học cho rằng các nhà hoạch định chính sách trên thực tế xem công cuộc Đổi Mới là con đường để cải tiến mô hình XHCN chứ không phải để bãi bỏ nó (Dutt và các cộng sự 2004). Vì những thay đổi về thể chế mất nhiều thời gian (Swallow và các cộng sự 2007), *Đổi Mới* và những chính sách sau đó cần phải được nhìn nhận như một quá trình lâu dài mà trên con đường đó chính phủ đang nỗ lực cân đối giữa nền kinh tế thị trường với hệ thống chính trị xã hội chủ nghĩa.

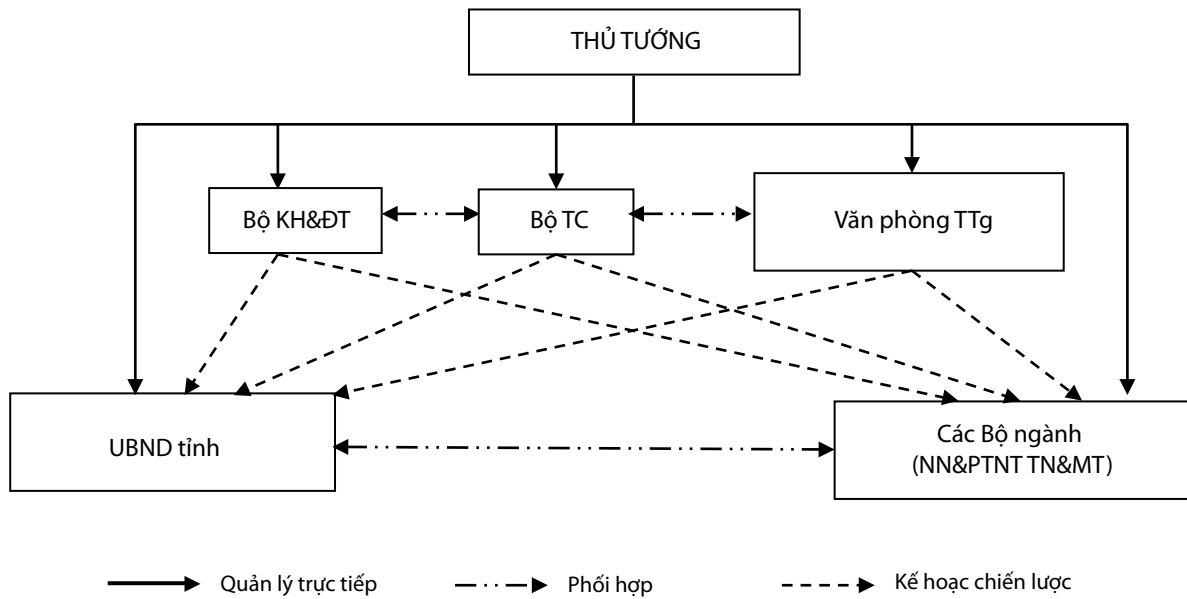
Cải cách đang dần diễn ra ở tất cả các lĩnh vực của xã hội đã phần nào khuyến khích các thành phần kinh tế chung tay hỗ trợ cải cách. Cụ thể là, cần phải giải thể các DNNN hoạt động không hiệu quả và lỗ và do đó có tác động tiêu cực lớn đến nền kinh tế nói chung; chính phủ không đủ sức tiếp tục bao cấp các ngành công nghiệp này, đồng thời cần phải có thay đổi căn bản về cơ cấu (Đoàn và các cộng sự 2005).

Theo đa số những người cung cấp thông tin thì điểm mấu chốt không phải là hệ thống chính trị có phải thay đổi hay không mà là làm thế nào để nâng cao hiệu quả của bộ máy nhà nước, đào tạo người



Biểu đồ 3.3. Dân số Việt Nam, 2008

Nguồn: Ngân hàng Thế giới 2010



Biểu đồ 3.4. Hệ thống lập kế hoạch cho các hoạt động môi trường ở Việt Nam

Nguồn: Phạm và các cộng sự 2008

dân làm việc trong điều kiện mới và các mục tiêu, phương pháp và mức độ can thiệp của chính phủ sẽ như thế nào. Tất nhiên, khi giải quyết những vấn đề này, điều cần thiết là không được xem nhẹ một sự thật là nếu khung thể chế hiện hành không thay đổi kịp với phát triển kinh tế thì Việt Nam có thể không có được khung khổ pháp luật thích hợp để dàn xếp những cuộc tranh luận về kinh tế, xã hội và chính trị mà cuối cùng chúng sẽ dẫn đến bất ổn định chính trị, xã hội (Quan 2003, Dutt và các cộng sự 2004).

3.2. Các quá trình ra quyết định và hoạt động của các tổ chức chính phủ

Quá trình ra quyết định ở Việt Nam là một quá trình ‘đa cấp’ và ‘đa bên’. bao gồm các cơ quan chính phủ trung ương, các bộ ngành dọc, các tỉnh thành phố, cộng đồng và Đảng cộng sản. Việc xây dựng các chính sách khả thi đòi hỏi sự nhất trí về thay đổi chính sách ở tất cả các cấp và thể chế. Việc này rất mất thời gian, tốn kém nguồn lực, thỏa thuận và trao đổi, và đòi hỏi phải đủ dài (Abonyi 2002, Phạm và các cộng sự 2008). Do đó, những nỗ lực để giảm mất rừng và suy giảm rừng và thiết kế cơ chế REDD+ phải giải quyết hàng loạt nhân tố và các mối quan hệ ngoài phạm vi ngành lâm nghiệp và REDD+ mới có thể khả thi. Với môi trường như

vậy, thì sự bắt đầu (các dự án thí điểm) tỏ ra thích hợp nhất.

Để REDD+ thành công, các tổ chức hữu quan phải thực sự hiệu quả và hiệu lực. Ở cấp độ vĩ mô, Bộ KH&ĐT phối hợp và phân bổ ngân sách và chuẩn bị các kế hoạch ngành cho cả nước. Bộ Tài chính hình thành các định mức liên quan đến mọi giao dịch. Các bộ ngành (ví dụ, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT) đảm bảo những hướng dẫn kỹ thuật cho mỗi ngành dưới sự giám sát của Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính (Biểu đồ 3.4.).

Một thực tế là nhiều chương trình môi trường do các bộ và cơ quan khác nhau điều hành dẫn đến chông chéo mục tiêu và các cấu phần dự án cũng như phi hiệu quả về mặt chi phí, kể cả tăng chi phí giao dịch, làm các chính quyền khó điều phối các chương trình (Phạm và các cộng sự 2008).

Tính phức tạp của các mối quan hệ ngang và dọc trong hệ thống hành chính gây nhiều trở ngại đối với các vấn đề môi trường nói chung và REDD+ nói riêng. Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT chỉ thực hiện các chức năng kỹ thuật trong khi Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính đưa ra các quyết định chiến lược thông qua phân bổ ngân sách. Việc lập kế hoạch

từ trên xuống dưới này có nghĩa là các chương trình được lựa chọn trên cơ sở số tiền được giao chứ không phải những ưu tiên của ngành (Phạm và các cộng sự 2008).

Hơn nữa, phát triển tiếp tục được xác định một cách đơn giản như tăng trưởng kinh tế với trọng tâm vào cơ sở hạ tầng kinh tế cứng (Forsberg 2011). Hệ thống này hạn chế việc thực thi sự độc lập và cam kết trong quá trình lập kế hoạch công tác của họ. Hơn nữa, những ưu tiên của Bộ KH&ĐT thay đổi hàng năm nên các cơ quan chính phủ và khu vực tư nhân khó có bảo đảm cam kết cấp tài chính dài hạn cho REDD+.

Ở cấp trung ương, chính sách phải đạt được sự nhất trí cao; tuy nhiên, đối với công chúng quá trình ra quyết định vẫn không rõ ràng và thiếu năng lực thể chế để thực thi chính sách và tuân thủ pháp luật. Những mối liên hệ chặt chẽ giữa bộ máy quan liêu và các công ty nhà nước có nghĩa rằng quá trình ra chính sách rất dễ bị chi phối bởi các nhóm đặc lợi và khu vực công chủ yếu thực hiện và phát triển theo nhu cầu của các đặc lợi đó (Forsberg 2007, Vũ 2009). Vì vậy, một vấn đề chủ yếu là làm thế nào để ổn định được ngân sách nhà nước để luôn bảo đảm các nguồn lực cần thiết cho các ưu tiên công nghiệp hóa của nhà nước đồng thời trách nhiệm tài chính của nhà nước đối với các dịch vụ công lại chuyển giao cho hộ gia đình (Forsberg 2011).

Ở cấp địa phương, Việt Nam có ba cấp hành chính là tỉnh, huyện và xã. Chính quyền địa phương ở mỗi cấp có 'UBND' đứng đầu. Chính quyền địa phương đóng vai trò chủ chốt trong việc xác định các quyền về tài sản. Rõ ràng nhất là nhà nước quản lý việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng. Trong khi quá trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho hàng triệu người sử dụng đất tiến triển với tốc độ gây ấn tượng và không có dấu hiệu rõ ràng về việc các chính quyền địa phương lạm dụng vào những năm 1990 (Đỗ và Iyer 2008), thì hiện nay nhiều người quan niệm rằng quá trình này đang bị thỏa hiệp một cách nghiêm trọng bởi tham nhũng (World Bank 2009, Markussen và Tarp 2011).

Các chính quyền địa phương cũng kiểm soát tất cả các định chế tín dụng chính thức hoạt động ở các vùng nông thôn thông qua việc sàng lọc đơn vay ở hầu hết các ngân hàng nhà nước quan trọng (Ví dụ, Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam). Đây là ngân hàng cho các hộ gia đình nghèo vay không thể

chấp còn Ngân hàng NN&PTNT cho các hộ gia đình nông thôn vay thế chấp bằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSD) đất (Markussen và Tarp 2011).

Lãnh đạo chính quyền địa phương ở Việt Nam nhìn chung có trách nhiệm với các cấp chính quyền cấp trên hơn là với người dân ở địa phương. Mặc dù vậy Markussen và Tarp (2011) cho rằng gần đây trách nhiệm với cấp dưới đã được tăng cường thông qua việc ban hành 'Pháp lệnh về Dân chủ Cơ sở' trong năm những năm gần đây. Fritzen (2006) phát hiện thấy rằng những cải thiện trong trao quyền cho địa phương ở Việt Nam vẫn còn ít ỏi và cho rằng vẫn chưa xuất hiện các thiết chế địa phương hiệu quả. Hơn nữa, một số quan chức địa phương không quan tâm đến việc 'được phân cấp' bởi vì họ sợ bị mất các khoản trợ cấp của chính phủ và các khoản kinh phí thường xuyên (Phạm và các cộng sự 2008). Phát hiện này cũng tương tự như lập luận của Leonard's (2004) rằng phân cấp không phải bao giờ cũng đem lại hiệu lực lớn hơn cho chính phủ vì loại hình chính trị thịnh hành mới là nhân tố quyết định hiệu lực.

3.3. Chiến lược phát triển kinh tế xã hội quốc gia

Vừa qua Chính phủ Việt Nam đã soạn thảo Chiến lược PTKTXH cho giai đoạn 2011–2020. Đây là một trong những văn kiện trung ương đưa ra chủ trương đường lối phát triển quốc gia trong 10 năm tới. Văn kiện này được xây dựng dựa trên chiến lược quốc gia về PTKTXH giai đoạn trước 2001–2010, và đặt mục tiêu đưa đất nước thoát khỏi tình trạng kém phát triển và đặt nền móng cho công cuộc công nghiệp hoá toàn diện vào năm 2020. Để đạt được mục tiêu đó, chiến lược chú trọng vào phát triển nguồn nhân lực thông qua tăng cường năng lực khoa học và công nghệ. Những ưu tiên khác gồm tiếp tục phát triển nền kinh tế thị trường, hình thành các thể chế cơ bản và bảo đảm an toàn cho hoạt động hài hoà và hiệu quả. Chiến lược cũng đề cập đến xây dựng cơ sở hạ tầng và tăng cường an ninh quốc phòng.

Chiến lược phát triển của giai đoạn trước (2001–2010) đã rất chú trọng đến đảm bảo việc cơ sở hạ tầng đáp ứng các nhu cầu phát triển kinh tế xã hội và quốc phòng an ninh. Kế hoạch PTKTXH giai đoạn 2005–2010 dự kiến Việt Nam sẽ được 'công nghiệp hoá vào năm 2020', với mục tiêu đưa Việt Nam thoát khỏi tình trạng của một nước thu nhập thấp

và tăng GDP bình quân đầu người từ khoảng USD 622 năm 2005 lên USD 1050 – USD 1100 năm 2010. Hơn nữa, Kế hoạch PTKTXH 2005-2010 cũng đặt mục tiêu tăng cường vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước, để có thể làm chủ các lĩnh vực kinh tế then chốt với nhiệm vụ đổi mới và phát triển các DNNN nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh. Hơn nữa, chiến lược cũng dự tính trước sự phát triển mạnh mẽ và bền vững của khu vực kinh tế tập thể, cá thể, khu vực kinh tế quy mô nhỏ, khu vực kinh tế tư bản tư nhân và đầu tư nước ngoài.

Với Chiến lược cho giai đoạn 2011–2020, chính phủ nêu bật tầm quan trọng của công tác quản lý kinh tế vĩ mô và môi trường chính trị ổn định. Trọng tâm ‘tính bền vững’ rõ ràng của chiến lược phản ánh sự nhận thức ngày càng cao của chính phủ rằng tăng trưởng kinh tế bằng mọi giá không thể tồn tại nữa. Cụ thể, vì Việt Nam là nước dễ bị tổn thương bởi biến đổi khí hậu, chiến lược nhận thấy rằng điều quan trọng là phải xây dựng quy trình quy hoạch của đất nước thích ứng với biến đổi khí hậu. Chiến lược khuyến khích khu vực tư nhân phát triển các ngành công nghiệp phụ trợ và hỗ trợ họ khởi nghiệp và cạnh tranh không công bằng với các DNNN; mặc dù các DNNN sẽ tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong nền kinh tế, họ cũng phải tuân thủ nguyên tắc thị trường. Những ưu tiên của chính phủ trong dự thảo chiến lược gồm thúc đẩy giảm nghèo và xây dựng dân chủ CNXH nhằm phát triển nhanh và bền vững, cải thiện các trường đại học và các trường nghề, và vận động phòng chống có hệ thống đối với tham nhũng để đảm bảo sự phát triển bền vững của môi trường quốc gia.

3.3.1 Phát triển thủy điện

Trong Chương 1, chúng tôi đã đề cập đến sự phát triển các nhà máy thủy điện là một trong những nhân tố chủ yếu gây mất rừng và giảm rừng. Mục này sẽ quay lại và phân tích sâu hơn về vấn đề này đồng thời đưa ra các thông tin cơ sở. Khi phát triển kinh tế diễn ra nhanh mạnh, đất nước cần phải đáp ứng các nhu cầu ngày càng tăng về năng lượng. Luật Điện Lực của Việt Nam có hiệu lực ngày 1 tháng 7 năm 2005, là luật đầu tiên điều chỉnh hoạt động trong ngành điện lực của đất nước. Luật Điện lực được thông qua phù hợp với Chiến lược phát triển điện của Việt Nam. Chiến lược này đưa ra những mục tiêu rất tham vọng đối với sản lượng điện đến năm 2020.

Luật đặt mục tiêu thúc đẩy phát triển và đa dạng hoá các hình thức đầu tư vào ngành điện. Tuy nhiên, ưu tiên lớn nhất là phát triển các nguồn thủy điện chứ không phải năng lượng hơi, khí, nguyên tử, nhập khẩu điện năng hay năng lượng thay thế (Nguyễn 2008). Trong quá trình ra quyết định về điện và an ninh năng lượng, Điện Lực Việt Nam (EVN) trực thuộc Bộ Công Thương đóng vai trò chủ đạo. Theo những người đã được phỏng vấn, không có tham vấn đáng kể trước khi phê chuẩn chiến lược quốc gia, có nghĩa là đã không có cơ hội cho các đối tượng khác tham gia (Ví dụ như xã hội dân sự, NGOs, giới nghiên cứu, báo chí trong nước), trong khi các đối tượng này thường ủng hộ và đề xuất các giải pháp thân thiện hơn với môi trường. Những tác động môi trường có thể xảy ra từ các dự án thủy điện chỉ được các cơ quan chuyên ngành (Bộ TN&MT) đánh giá và xem xét ở giai đoạn đánh giá tiền khả thi (Nguyễn 2008). Phát triển bền vững đòi hỏi những đánh đổi giữa phát triển cơ sở hạ tầng đảm bảo kinh tế và bảo vệ môi trường, giữa an ninh lương thực và an ninh năng lượng và giữa hợp tác đa biên và chủ quyền quốc gia (Nguyễn 2008). Tuy nhiên, bởi vì ưu tiên của quốc gia là phát triển kinh tế, nên những đánh đổi này đã không được cân nhắc một cách nghiêm túc đặc, biệt, bị chi phối bởi các mối quan hệ chính trị, các thế lực quyền lực của quá trình ra quyết định liên quan đến xây dựng các đập thủy điện. Quan trọng hơn nữa là, các bên hưởng lợi của các dự án thủy điện gồm các tổng công ty, các ngành công nghiệp và dân cư đô thị nói chung, thường mạnh hơn về kinh tế và chính trị so với các bên bị tác động nghịch của các dự án bao gồm chủ yếu là người nghèo dân tộc thiểu số ở nông thôn (Nguyễn 2008).

Nhìn chung, tăng trưởng kinh tế nhanh sẽ còn tiếp tục là lĩnh vực được ưu tiên hơn so với bảo vệ môi trường. Đằng sau những chính sách quốc gia là những câu hỏi chính trị lớn liên quan đến các nhóm quyền lực và khi nào và bằng cách nào các nhóm này có thể hi sinh lợi ích cá nhân vì một mục đích chung ngày càng khó có thể được trả lời bởi giới chính trị của Việt Nam (Fforde 2008).

3.3.2 Phát triển cà phê và cao su

Những cải cách trong ngành nông nghiệp có đóng góp lớn làm tăng xuất khẩu, và giúp Việt Nam trở thành một trong những nước xuất khẩu gạo, cà phê, cao su và tiêu lớn nhất thế giới.

Bảng 3.1. Diện tích và xuất khẩu cà phê, cao su ở Việt Nam 1995–2009

	1995	2000	2005	2008	2009
Cà phê (ha)	186 400	561 900	497 400	530 900	537 000
Xuất khẩu cà phê (tấn)	248 100	733 900	912 700	1 061 000	1 183 500
Cao su (ha)	278 400	412 000	482 700	631 500	674 200
Xuất khẩu cao su (tấn)	138 100	273 400	554 100	659 000	731 400

Nguồn: Tổng cục thống kê 2009

Xuất khẩu cao su xếp thứ 3 trong số các nông sản xuất khẩu của Việt Nam, chiếm 2.9% tổng kim ngạch xuất khẩu (Nguyễn và các cộng sự 2008). Công nghiệp cao su có tiềm năng phát triển lâu dài và tiếp tục thu hút đầu tư. Để duy trì vị trí của mình trên thị trường quốc tế, Việt Nam cần phải sản xuất cây giống chất lượng cao, có khả năng chịu được những điều kiện biến đổi khí hậu; áp dụng tiến bộ trong công nghệ trồng; giảm chi phí sản xuất; và nâng cao hiệu quả kinh tế. Đồng thời, Việt Nam cũng cần phát triển các vùng sản xuất kinh tế chưa phát triển như Tây Nguyên và Tây bắc. Để làm được việc đó cần cải thiện cơ sở hạ tầng gồm mạng lưới giao thông, các công trình thủy lợi mặc dù việc đó sẽ làm giảm diện tích rừng.

Từ năm 2005 đến 2009, diện tích cao su tăng trung bình 7%/năm. Trong cùng kỳ, khối lượng cao su xuất khẩu tăng 500% (Bảng 3.1). Với QĐ số 750/QĐTTg, ngày 3/6/2009, chính phủ đặt mục tiêu ổn định tổng diện tích cao su ở 800 000 ha vào năm 2020. Để đạt được mục tiêu này sẽ phải trồng thêm 220 000 ha, do đó phải chuyển đổi 308 000 ha⁹ đất lâm nghiệp, đất nông nghiệp chất lượng xấu hoặc đất chưa sử dụng.

Từ năm 1995, Việt Nam đã trở thành nước xuất khẩu cà phê nổi tiếng. Trong một số năm xuất khẩu cà phê đã đem lại lãi lớn cho người trồng khi giá cà phê thế giới cao. Điều đó đã khuyến khích người sản xuất nhanh chóng mở rộng diện tích cà phê. Kết quả là từ năm 1995 đến 2009, diện tích cà phê đã tăng gần 300%, trong khi đó khối lượng xuất khẩu cà phê tăng gần 500% (bảng 3.1). Năm 2009, Việt Nam xuất khẩu cà phê sang 88 nước và chiếm vị trí lớn thứ hai trên thế giới.

Những ngành chủ đạo này sẽ tiếp tục gây áp lực lên đất lâm nghiệp. Chính sách tự do hoá thương mại đã tạo ra những động lực lớn để các công ty trong và nước ngoài mở rộng các hoạt động trong và ngoài nước, bao gồm cả các lĩnh vực liên quan đến lâm sản. Chính phủ nhận thấy nhu cầu cần phải thúc đẩy và nâng cao hơn nữa đóng góp và hiệu quả kinh tế của ngành lâm nghiệp dù hiện nay kết quả báo cáo vẫn coi là chưa hiệu quả về mặt kinh tế (Đoàn và các cộng sự 2005). Tuy nhiên, việc tham gia AFTA và WTO đã đặt đất nước vào thế phải cạnh tranh quốc tế trong thương mại lâm sản. Để nâng cao khả năng cạnh tranh, chính phủ đã nỗ lực để tự do hoá các quy chế thương mại. Tuy nhiên, để ngành chế biến lâm sản có thể cạnh tranh không đơn giản vì phải phụ thuộc nhiều vào chất lượng nguồn nguyên liệu nhập khẩu. Để giảm chi phí và tăng lợi nhuận các doanh nghiệp phải tìm kiếm nguyên liệu trong nước và từ đó dẫn đến việc chặt phá rừng.

3.3.3 Công nghiệp chế biến gỗ

Giá trị gỗ và lâm sản tăng nhanh thể hiện sự đóng góp lớn của ngành vào nền kinh tế quốc gia. Việt Nam là nước đứng thứ tư trên thế giới về xuất khẩu sản phẩm đồ gỗ và ngành công nghiệp gỗ - cụ thể là đồ gỗ gia dụng - là ngành đứng thứ năm về thu ngoại tệ (ProForest 2009). Giá trị xuất khẩu tăng trung bình 28%/năm trong giai đoạn 2001–2009 (GSO 2009, CIEM 2010). Ví dụ, Năm 2008, Việt Nam xuất khẩu đồ gỗ gia dụng sang 120 quốc gia với tổng kim ngạch USD 2,8 tỷ (Forest Trends 2010). Việt Nam cũng xuất khẩu khoảng 2 triệu tấn dăm gỗ với kim ngạch đạt khoảng USD 3,5 tỷ (Paper Index Times 2009). Ngành công nghiệp chế biến gỗ tăng trưởng 400% thời kỳ 2005-2009. Ba thị trường sản phẩm gỗ lớn nhất của Việt Nam là Mỹ, EU và Nhật Bản, chiếm gần 80% tổng giá trị xuất khẩu của ngành (Bảng 3.2).

9 Dự tính rừng để trồng 1 ha cao su cần khai phá 1,4 ha rừng tự nhiên vì sẽ phải chuyển đổi cả đất để xây dựng cơ sở hạ tầng...

Bảng 3.2. Giá trị xuất khẩu sản phẩm gỗ tại một số thị trường lớn

		2006		2008		2009	
		Giá trị, Triệu US\$	Tỷ trọng, %	Giá trị, Triệu US\$	Tỷ trọng, %	Giá trị, Triệu US\$ ^a	Tỷ trọng, %
1	Thị trường EU	500	26,32	792	28	419	20,72
2	Thị trường Nhật Bản	268	15,05	372	13,14	293	14,50
3	Thị trường Hoa Kỳ	745	39,22	1 049	36,30	874	43,28
4	Các thị trường khác	364,3	19,4	445,5	22,5	434,3	21,50

a Số liệu năm 2009 của thị trường

Nguồn: TCTK, Xuất nhập khẩu 2006-2009, www.Vietforest.org.vn

Bảng 3.3. Dự báo tiêu dùng sản phẩm gỗ công nghiệp của Việt Nam

1. Dự báo tiêu dùng sản phẩm gỗ xẻ của Việt Nam dựa trên gỗ ván (1000 m ³)					
Sản phẩm	2003	2010	2015	2020	Tăng/năm,%
Gỗ xẻ	2 211,0	3 589,9	5 009,5	6 991,5	7
MDF	40,1	79,6	117,4	164,4	7-8
Ván ghép	80,1	147,6	215,5	312,5	8-9
Gỗ ván	11,0	18,3	26,1	37,2	7-9
2. Dự báo tiêu dùng giấy của Việt Nam (1000 tấn)					
Sản phẩm	2003	2010	2015	2020	Tăng/năm,%
Giấy mới	54,8	92,8	133,4	192,0	8-9
Giấy viết	159,9	295,2	451,0	690,6	9-11
Giấy bìa	680,1	1 240,9	1 880,9	2 856,4	9-11
Khác	75,8	138,3	209,6	318,4	9-11
Cộng	970,6	1 767,2	2 647,9	4 057,4	9-11
3. Dự báo nhu cầu gỗ và lâm sản của Việt Nam					
Sản phẩm	2003	2010	2015	2020	
Gỗ: tiêu dùng nội địa & XK (1000 m ³)	7 420	14 004	18 620	22 160	
Gỗ lớn dùng cho công nghiệp	4 561	8 030	10 266	11 993	
Gỗ nhỏ dùng để SX ván và ván ghép	1 649	2 464	2 992	1 682	
Gỗ bột giấy	1 150	3 388	5 272	8 283	
Gỗ chống lòi	60	120	160	200	
4. Tổng GTXK SF gỗ và NTFPs (tr. SS\$)					
Sản phẩm gỗ	567	2 100	2 600	3 200	
Lâm sản ngoài gỗ	154	300	600	800	

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2006

Việt Nam là một trong những nước quan trọng nhất cung cấp sản phẩm gỗ cho thị trường Châu Âu. Chính sách miễn thuế đã biến thị trường này trở thành thị trường rất hấp dẫn các sản phẩm

gỗ từ Châu Á. Giá trị xuất khẩu sản phẩm gỗ của Việt Nam sang EU đã tăng mạnh, 26%/năm cho giai đoạn 2006–2008. Trong khi kim ngạch xuất khẩu sản phẩm gỗ của Việt Nam sang các thị trường Mỹ,

EU và Nhật Bản tăng nhanh trong giai đoạn 2006-2008, con số này đã giảm nhẹ trong năm 2009. Số lượng giảm này được giải thích là do một số nguyên nhân. Một là, ảnh hưởng của khủng hoảng kinh tế toàn cầu và mới chỉ bắt đầu hồi phục hồi vào cuối năm 2009 (Nguyễn và Đinh 2011). Trên thực tế, Việt Nam đã chứng kiến dấu hiệu giảm sản xuất gỗ từ cuối năm 2008 do tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu (Phạm và Nguyễn 2009). Hai là, mặc dù xuất khẩu giảm Việt Nam vẫn phải nhập khẩu 70-80% nguyên liệu với giá cao hơn (Cục Hải quan VN 2010). Đồng thời, chi phí vận tải và giá dầu tăng dẫn đến tình trạng Việt Nam mất lợi thế cạnh tranh trên thị trường sản phẩm gỗ (Vũ 2011).

Ba là, trong khi Nguyễn và Trang (2011) lập luận rằng những thay đổi trong bộ Luật Lacey Act (2008) và Quy chế của EU về Gỗ (Timber Regulation 2010) đòi hỏi các nhà hoạt động trong ngành gỗ phải thiết lập hệ thống “Rà soát đặc biệt”, nhằm giảm thiểu rủi ro của việc vận chuyển và xuất nhập gỗ phi pháp đã có tác động lớn đến ngành công nghiệp chế biến gỗ ở Việt Nam, thì một số người trả lời phỏng vấn không nhất trí với lập luận này. Họ cho rằng suy giảm xuất khẩu sản phẩm gỗ sang thị trường Mỹ và EU giảm không phải do những quy định đó, vì họ chỉ thấy tác động của các quy định đó vào năm 2010. Theo những người này, nguyên nhân chủ yếu của việc giảm kim ngạch xuất khẩu là do tác động của khủng hoảng. Nền kinh tế quốc dân đã đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình 7%/năm trong những năm vừa qua. Tỷ lệ này được dự báo là sẽ tăng chứ không giảm trong thời gian tới (de Jong và các cộng sự 2006). Theo Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp 2006–2020, với mục tiêu công nghiệp hoá đất nước vào năm 2020, nhu cầu gỗ và lâm sản ngoài gỗ sẽ tăng (bảng 3.3). Đóng góp đáng kể của ngành công nghiệp chế biến gỗ vào nền kinh tế quốc gia và tăng nhu cầu trong tương lai đồng

nghĩa với việc đảm bảo đủ nguyên liệu cho ngành phải cạnh tranh này sẽ là ưu tiên của chính phủ. Ngành công nghiệp chế biến gỗ hiện phụ thuộc vào nhập khẩu tới 80% nguyên liệu do cấm khai thác và chất lượng gỗ và năng suất rừng hiện có trong nước kém (Đoàn và các cộng sự 2005, GSO 2009, Forest Trends 2010). Năm 2008, khối lượng quy đổi gỗ tròn (RWE) nhập khẩu lớn gấp 4 lần so với lượng gỗ mà rừng trong nước cung cấp (ProForest 2009). Sản xuất trong nước chỉ tăng 5,9%/năm giai đoạn 2001–2009 trong khi nhập khẩu tăng 18%/năm cùng kỳ (Xem Bảng 3.4).

Để giải quyết vấn đề này, Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam 2006–2020 đặt mục tiêu giảm sự lệ thuộc vào nhập khẩu gỗ quốc tế (từ 80% xuống 20%) vào năm 2020 bằng cách mở rộng diện tích rừng trồng, phát triển rừng và khu bảo vệ nội địa để thay thế nhập khẩu, cấp phép cho 30% rừng sản xuất quốc gia và phát triển và nâng cấp ngành công nghiệp chế biến phục vụ xuất khẩu.

Tuy nhiên, ProForest (2009) cho rằng mục tiêu này quá tham vọng vì một số lý do sau. Một là, việc duy trì và/hoặc mở rộng diện tích rừng đòi hỏi phải ổn định quy hoạch sử dụng đất. Nhưng, như đã nêu ở Chương 1, việc chuyển đổi đất không theo quy hoạch sang các mục đích khác, (ví dụ như để phát triển nông nghiệp và cơ sở hạ tầng) dẫn đến nguy cơ kế hoạch này khó có thể hoàn thành. Hai là, ngành công nghiệp chế biến gỗ nội địa đang gặp trở ngại bởi ngành dăm gỗ khá cạnh tranh, chi phí vận tải để chuyển gỗ từ rừng tới các nhà máy cao, bộ máy quản lý quan liêu và kém hiệu quả, diện tích đất manh mún, và nhiều hộ gia đình nhỏ lẻ quản lý (Lang 2002, de Jong và các cộng sự 2006, ProForest 2009).

Ba là, như Markopoulos (2009) đã chỉ ra, hợp tác và liên kết giữa các doanh nghiệp còn rất hạn chế và

Bảng 3.4. Giá trị sản xuất và xuất khẩu lâm sản từ Việt Nam, 2001-2009

Năm	2001	2005	2006	2007	2008	2009	Tăng BQ (%)
Sản lượng gỗ khai thác (1000m ³)	2 397	2 996	3 129	3 462	3 562	3 767	6
GTSX lâm nghiệp (Triệu USD)	540,17	644,83	751,60	868,00	880,14	540,17	5,9
GTXK gỗ và sản phẩm gỗ (Triệu USD)	344	1 561	1 943	2 385	2 829	2 550	28
GTNK gỗ và sản phẩm gỗ (Triệu USD)	234	640	760	1 022	1 010	888	18

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2009

thiếu tín dụng hỗ trợ và các chính sách đầu tư. Hơn nữa, sản xuất nội địa yêu cầu một khối lượng lớn gỗ nhập khẩu trong khi yêu cầu ràng buộc pháp lý và gỗ nhập khẩu trên thị trường ngày càng cao.

Bốn là, các rừng trồng hiện nay chỉ có khả năng cung cấp các loại gỗ có đường kính nhỏ do vậy chỉ phục vụ công nghiệp chế biến dăm bào (ProForest 2009), trong khi đó ngành công nghiệp đồ gỗ gia dụng lại đòi hỏi gỗ có đường kính lớn. Do đó, Việt Nam có thể vẫn phải lệ thuộc vào nhập khẩu từ nước khác và có rủi ro lớn do phải nhập gỗ từ các nguồn không rõ ràng và có thể lại là nguồn phi pháp ở các nước như Lào, Campuchia (GSO 2009, ProForest 2009, Forest Trends 2010). Trồng rừng nói chung không được coi như là một ngành kinh doanh dễ tồn tại, chủ yếu là vì sự hiểu biết về gỗ và lâm sản và cách thức tạo doanh thu và lợi ích từ trồng rừng còn hạn chế. Thêm vào đó, việc cung lớn hơn cầu của gỗ cho công nghiệp giấy và bột giấy dẫn đến giá của các sản phẩm này ngày càng thấp (Lê 1998, Tô và Vũ 2000). Hiện nay, các cơ quan lâm nghiệp và các doanh nghiệp tư nhân là hai nhóm duy nhất đầu tư vào trồng rừng (Đỗ 1998).

Hơn nữa, việc có nhiều trung gian tham gia vào thương mại gỗ sẽ đẩy chi phí giao dịch lên cao và các bên buộc phải chấp nhận giá thấp; vì vậy thu nhập không đáng kể, làm cho việc tích tụ vốn để tiếp tục tái trồng rừng là không khả thi (Ngô 1996, Phạm và các cộng sự 2010). ProForest (2009) cũng nhấn mạnh rằng chính phủ cần nhận thức được rằng những yếu tố dẫn đến việc tăng xuất khẩu cụ thể là những khuyến khích thúc đẩy thương mại gỗ với Mỹ cũng như việc dời chuyển cung đồ gia dụng đến Mỹ từ Trung Quốc sang Việt Nam do áp đặt thuế chống phá giá của Mỹ trong giai đoạn 2000 -2007 sẽ không còn có tác động lớn trong thời gian tới. Đồng thời, cạnh tranh với hàng chế tác từ các nước Châu Á khác, cụ thể là Đông Á, có thể sẽ tăng lên ở các thị trường mà Việt Nam đang xuất khẩu hàng đồ gỗ.

Tình hình đó làm giảm các cơ hội để Việt Nam tăng thị phần trên các thị trường hiện tại và có thể có những ảnh hưởng đối với ngành công nghiệp chế biến gỗ.

Với việc giảm khai gỗ do hết rừng già và những quy định hiện thời của chính phủ một số người chuyển chú ý tới các lâm sản ngoài gỗ (NTFPs) vì đang có nhu cầu lớn đối với biên mậu với Trung Quốc và có khả năng tăng thu nhập cho những người thu

gom và bán các sản phẩm đó (Sunderlin và Huỳnh 2005). Tuy nhiên, xu thế này đã dẫn đến tình trạng khai thác quá mức và hạn chế cung (McElwee 2001). Merckx (2011) cho rằng quản lý tốt có tính chất quyết định để duy trì rừng hiện có và hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, đồng thời cũng cần phải tránh thay đổi sử dụng đất quá thường xuyên, chặt phá rừng trái phép và tiêu dùng gỗ phạm pháp giá rẻ vì điều đó có thể ảnh hưởng tiêu cực tới những nỗ lực nhằm cải thiện các hoạt động và quản lý lâm nghiệp hiệu quả. Đồng thời, yêu cầu bảo đảm tính pháp lý của gỗ/chứng minh xuất xứ đang ngày càng tăng lên ở các thị trường mà Việt Nam đang xuất khẩu sản phẩm như đã được thể hiện trong Bộ Luật Lacey Act ở Mỹ và FLEGT của EU cũng như hàng loạt các chính sách mua sắm công và tư liên quan đến xác minh nguồn gốc/xuất xứ/ tính pháp lý gỗ (ProForest 2009). Năm 2009, Việt Nam chỉ có một chứng chỉ rừng bền vững do FSC cung cấp cho 9904 ha rừng trồng nhưng có khoảng 170 FSC giấy chứng nhận chuỗi hành trình sản phẩm. Mới có được một diện tích nhỏ như vậy chủ yếu là vì sự khan hiếm và chi phí cao của sản phẩm gỗ được cấp chứng chỉ (Markopoulos 2009). Hiện nay Việt Nam đang đàm phán với EU về Thỏa thuận Đối tác Tự nguyện - VPAs (Voluntary Partnership Agreements) Theo Kế hoạch Hành Động FLEGT của EU. Việt Nam ở một vị thế hơi khác với các nước khác đã ký VPAs, bởi Việt Nam là nước chế biến chứ không phải là nước sản xuất.

Nhiều doanh nghiệp trong ngành chế biến gỗ tăng trưởng 23.5%/ năm trong giai đoạn 2005–2007, và ngành công nghiệp này sử dụng lao động chủ yếu là phụ nữ ở các vùng nông thôn (Markopoulos 2009). Tuy vậy, ngành chế biến gỗ là ngành sử dụng nhiều lao động và được phân loại là ngành rủi ro cao về vi phạm Luật lao động (Global Compact và VCCI 2010). Dù đã rủi ro này đã được nhiều nghiên cứu chỉ ra trong các ngành công nghiệp khác như ngành may và da giày, ngành lâm nghiệp lại xem nhẹ hoặc đánh giá chưa hết tác động của chúng.

Trước đây, rất ít các doanh nghiệp FDI và khu vực tư nhân trong nước đầu tư vào trồng rừng. Tuy nhiên, tình hình đó có thể thay đổi khi có Luật BV&PTR. Luật này tạo ra các môi trường khuyến khích hơn đối với việc làm cho lâm dân, các tổ chức kinh tế trong và ngoài nước thuê rừng sản xuất, như là một phần của chiến lược cung cấp nguyên liệu cho các ngành công nghiệp chế biến gỗ và giấy và giảm áp lực đối với rừng tự nhiên. Ngành chế biến gỗ là

đối tượng hấp dẫn FDI và có các lợi thế về chuyển giao công nghệ và nghiên cứu triển khai. Vốn FDI bảo đảm các nguồn lực bổ sung để tăng trưởng, tạo việc làm cho lao động, chuyển giao công nghệ, giúp tăng cường năng lực kỹ thuật và quản lý, và nâng cao hiệu quả, năng suất và chất lượng hàng hoá và dịch vụ. Tuy nhiên, nền kinh tế thị trường của Việt Nam chưa phát triển và sự phát triển của khoa học và công nghệ còn hạn chế.

Đầu tư FDI vẫn còn khá thấp vào ngành nông nghiệp, nhất là vào ngành lâm nghiệp ở Việt Nam (Đoàn và các cộng sự 2005), và tiềm năng phát triển kinh tế của rừng trồng chưa chắc chắn vì một số lý do. Tiềm năng phát triển thường gắn liền với địa phương cụ thể và chỉ xảy ra ở các vùng có hệ thống cơ sở hạ tầng tốt và có thể kết nối với nơi sản xuất chế biến (Đoàn và các cộng sự 2005). Có rất ít thông tin về tác động của FDI trong quản lý rừng ở Việt Nam.

4 Môi trường chính sách cho REDD+

Chương này trình bày và thảo luận về quá trình hình thành chính sách REDD+ ở Việt Nam. Vì các thoả thuận và công ước quốc tế có ảnh hưởng lớn đến quá trình ra quyết định ở Việt Nam như đã phân tích ở Chương 2, nên mục 1 dưới đây trình bày một số thoả thuận đó và miêu tả sự tham gia của Việt Nam trong các hiệp định đó. Các mục tiếp theo phân tích các quá trình liên quan đến REDD+ và các đối tượng tham gia.

4.1. Các chính sách toàn cầu liên quan đến biến đổi khí hậu

Việt Nam thể hiện cam kết mạnh mẽ đến giảm thiểu biến đổi khí hậu thể hiện qua sự tham gia vào nhiều sáng kiến quốc tế. Việt Nam là bên ký kết Công ước Khung về biến đổi khí hậu của LHQ (1994) và Nghị định thư Kyoto (2002). Việt Nam cũng đã đáp ứng tất cả các yêu cầu tham gia vào Cơ chế phát triển sạch (CDM): (1) tự nguyện tham gia vào CDM; (2) cử một cơ quan chính phủ đầu mối cho CDM; và (3) phê chuẩn Nghị định thư Kyoto. Việt Nam hiện đang thực hiện các dự án thí điểm CDM liên quan đến năng lượng và rừng. Mục này miêu tả sự tham gia của Việt Nam vào CDM và các sáng kiến quốc tế khác.

4.1.1. Các dự án AR-CDM và các bên tham gia

Với tư cách là Cơ quan Thẩm quyền đầu mối Quốc gia (Designated National Authority -DNA) cho CDM, Bộ TN&MT điều phối các hoạt động CDM. Ban Tư vấn Chỉ đạo Quốc gia về CDM (viết tắt là CNECB) tư vấn và định hướng cho Cơ quan quốc gia về quản lý và đánh giá các dự án CDM. Hội đồng

Tư vấn do Vụ trưởng Vụ hợp tác quốc tế của Bộ TN&MT làm chủ tịch với 14 uỷ viên là các đại diện của 9 bộ ngành. Việt Nam đưa ra các khuyến khích để các doanh nghiệp tham gia vào các dự án CDM như đã được quy định trong Quyết định 130/2007/QĐ-TTg, bao gồm giảm thuế, thuế sử dụng đất thấp hoặc thuế thuê đất thấp; khấu hao tài sản cố định; tín dụng đầu tư của nhà nước; trợ giá các sản phẩm từ các dự án CDM ở các lĩnh vực được ưu đãi; và hỗ trợ tài chính để hình thành dự án. Quyết định cũng quy định rằng Chúng tôi giảm phát thải (viết tắt là CERs) do các nhà đầu tư làm chủ đầu tư và thực hiện các dự án CDM do Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam (QBVMTVN) quản lý.

Theo Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường (2010), hiện Việt Nam được xếp thứ 8 trên thế giới về số lượng các dự án CDM đã đăng ký. Chính phủ nhận thức được vai trò của quốc gia trong việc thúc đẩy chuyển dịch thế giới từ con đường phát triển carbon thấp và nhấn mạnh cam kết của mình đối với nền kinh tế xanh ở nhiều văn bản pháp luật như CTMTQG về ứng phó và Giảm thiểu BĐKH, Chiến lược BĐKH và KHPTKTXH quốc gia. Tuy nhiên, đa số các dự án CDM là các dự án năng lượng (chiếm 74,7% tổng số dự án đã đăng ký ở Việt Nam). Theo những người cung cấp thông tin từ Bộ TN&MT thì trong số 49 dự án được duyệt năm 2010 chỉ có 1 DA là trồng rừng và trồng mới rừng (AR- CDM), dự án đã đăng ký với UNFCCC. Các dự án CDM khác do các công ty và tập đoàn tư nhân quản lý, hai dự án do các sở TN&MT quản lý phối hợp với các công ty tư nhân (Trao đổi riêng với chuyên gia của Bộ NN&PTNT).

Phạm và các cộng sự (2008) đưa ra một số lý do vì sao số lượng các dự án CDM còn hạn chế. Một là chi phí giao dịch cao vì những yêu cầu kỹ thuật đối với việc hình thành hệ thống giám sát; ngoài ra cam kết của người dân địa phương thấp vì hiểu biết của họ về CDM còn hạn chế và thiếu tiền ứng trước của người mua và các nhà tài trợ. Hai là, chưa có các cơ chế chia sẻ lợi ích hiệu quả và hiệu lực ở Việt Nam liên quan đến AR-CDM để bảo đảm tính bền vững của các dự án. Ba là, dự án không có tác động với người nghèo do giao quyền sử dụng đất không công bằng (Phạm và các cộng sự 2008, 2009). Những điểm này nhất quán với nghiên cứu của Công ty CP tư vấn Năng lượng và môi trường (2010). Nghiên cứu này đã nhận định rằng công nghệ, tài chính và năng lực hạn chế là ba trở ngại chủ yếu đối với CDM ở Việt Nam.

4.1.2. Tham gia vào các sáng kiến quốc tế

Việt Nam là một thành viên tham gia tích cực vào các sáng kiến quốc tế liên quan đến REDD+, gồm FCPF của Ngân hàng Thế giới và chương trình Hợp tác của LHQ về giảm Phát thải nhà kính do Mất rừng và Suy giảm rừng ở các nước đang phát triển (UN-REDD). Tháng 8 năm 2009, Việt Nam bắt đầu tham gia giai đoạn 1 của UN-REDD với mục tiêu phát triển năng lực ở cả cấp trung ương và địa phương và tăng cường hợp tác khu vực trong việc chuẩn bị cho REDD+. Giai đoạn này được nhận 4,32 USD triệu viện trợ. UN-REDD dự kiến sẽ trình đề xuất Giai đoạn 2 để nhà tài trợ duyệt trước cuối năm 2011. Việt Nam cũng được nhận hỗ trợ kỹ thuật song phương từ các chính phủ Úc, Đức, Phần Lan, Nhật Bản và Mỹ và từ Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), Trung tâm Nông Lâm Thế giới (ICRAF), Winrock và Tổ chức phát triển và Tổ chức phát triển Hà Lan (SNV).

Tham gia của Việt Nam vào FCPF gồm việc đệ trình R-PIN sau khi đưa ra Đề xuất R-PP, báo cáo bằng văn bản về tiến độ phát triển chiến lược REDD+ quốc gia. Việt Nam thuộc các nước đầu tiên được phê chuẩn R-PIN vào tháng 7 năm 2008; còn R-PP được trình vào tháng 10 năm 2010 và hiện đang được xem xét. Kế hoạch của Việt Nam được công nhận vì mức độ sở hữu quốc gia cao và vì các mối liên kết được rút ra từ những kinh nghiệm rộng rãi với các cơ chế PES (UN-REDD 2009, World Bank 2011).

4.2. Các bên tham gia REDD+, các sự kiện và quá trình hình thành REDD+ ở Việt Nam

4.2.1. Chính sách REDD+ và môi trường quốc gia

Ngày 5 tháng 12 năm 2011, chính phủ đã ra quyết định số 2139 về Chiến lược BĐKH, là văn bản bao quát đầu tiên đánh giá liên ngành và toàn diện ứng xử với BĐKH ở Việt Nam. Chiến lược này cũng công nhận vai trò của REDD+ trong giảm thiểu BĐKH và quản lý rừng bền vững và chiến lược thể hiện sự cam kết chính trị mạnh mẽ của chính phủ đối với REDD+. Chính phủ yêu cầu tất cả các chiến lược ngành kể cả Chương trình REDD+ Quốc gia, phải dựa trên và phù hợp với văn bản bao quát này. Điều đó có nghĩa là các văn bản trước đó, như Khung Kế hoạch hành động Ứng phó và Giảm thiểu BĐKH trong ngành NN&PTNT 2008–2020 do Bộ NN&PTNT xây dựng (QĐ số 2730/QĐ-BNN-KHCN, 5/9 2008), cần được rà soát lại.

Tại thời điểm báo cáo này được viết, Việt Nam đang dự thảo Chương trình REDD+ Quốc gia (NRP) giai đoạn 2011–2020, dự kiến sẽ trình và được duyệt vào đầu năm 2012. Chương trình REDD+ Quốc gia dự kiến sẽ có hai giai đoạn. Giai đoạn 2011–2015, trọng tâm sẽ là xây dựng năng lực và phát triển thể chế cho các tổ chức và cá nhân liên quan ở cấp Trung ương và địa phương (khoảng 40 tỉnh có rừng tự nhiên trên 25 000 ha) cũng như các hoạt động REDD+ thí điểm ở các tỉnh thí điểm. Thực hiện trong thực tế sẽ ở giai đoạn 2016–2020. Ở cấp quốc gia, các khoản thanh toán sẽ trả cho lượng phát thải giảm được, tăng cường dự trữ carbon rừng, bảo tồn các bon và thực hiện quản lý bền vững rừng tự nhiên trên phạm vi toàn quốc bằng các biện pháp hiệu quả.

Kỳ vọng rằng đến 2020, đời sống của người dân địa phương thực thi REDD+ sẽ được cải thiện. Các chính sách chủ yếu của Việt Nam liên quan đến BĐKH nói chung và REDD+ nói riêng được trình bày ở Biểu đồ 4.1.

Chính phủ Việt Nam sử dụng chương trình mục tiêu quốc gia (QĐ 158/2008/QĐ-TTg, 2 tháng 12/2008) để đánh giá tác động tiềm năng của biến đổi khí hậu, phát triển các kế hoạch hành động giảm thiểu biến đổi khí hậu và bảo đảm phát triển bền vững, phát triển theo định hướng nền kinh tế carbon thấp và tham gia vào các nỗ lực giảm thiểu tác động

của biến đổi khí hậu. Để thúc đẩy việc thực hiện CTMTQG, chính phủ thành lập Ban chỉ đạo QG, Ủy ban chỉ đạo Chương trình và Văn phòng, thu hút sự tham gia của các cơ quan chính phủ liên quan như Bộ NN&PTNT, Bộ KH&ĐT, các cơ quan ngang bộ, các UBND, các tổ chức dân sự, NGOs và các doanh nghiệp. CTMTQG đề ra các nhiệm vụ và biện pháp then chốt để giảm thiểu biến đổi khí hậu đến năm 2015. Mặc dù CTMTQG không bao gồm các mục tiêu giảm phát thải nhà kính, Bộ TN&MT đang tính toán các mục tiêu cụ thể này.

4.2.2. Các cơ quan chính phủ chịu trách nhiệm về REDD+

Cơ cấu tổ chức và thể chế để thực hiện REDD+ được trình bày ở Biểu đồ 4.2. Để đảm bảo sự phối hợp giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT trong quá trình thực hiện chương trình REDD+ và biến đổi khí hậu, Thủ tướng chính phủ đã ban hành hướng dẫn số 282/VPCOQHQT (13/1/2011) phân chia trách nhiệm giữa hai bộ và các trách cá nhân và trách nhiệm chung trong thực hiện các chiến lược REDD+. Quyết định này chỉ rõ rằng Bộ NN&PTNT có vai trò chỉ đạo trong việc phát triển chương trình bảo vệ và phát triển rừng quốc gia, tăng cường năng lực thể chế và tổ chức, thành lập Ban Chỉ đạo REDD+, bảo đảm sự hỗ trợ từ cộng đồng quốc tế và tăng cường sự hợp tác giữa các bộ, ngành kinh tế và các chính quyền địa phương.

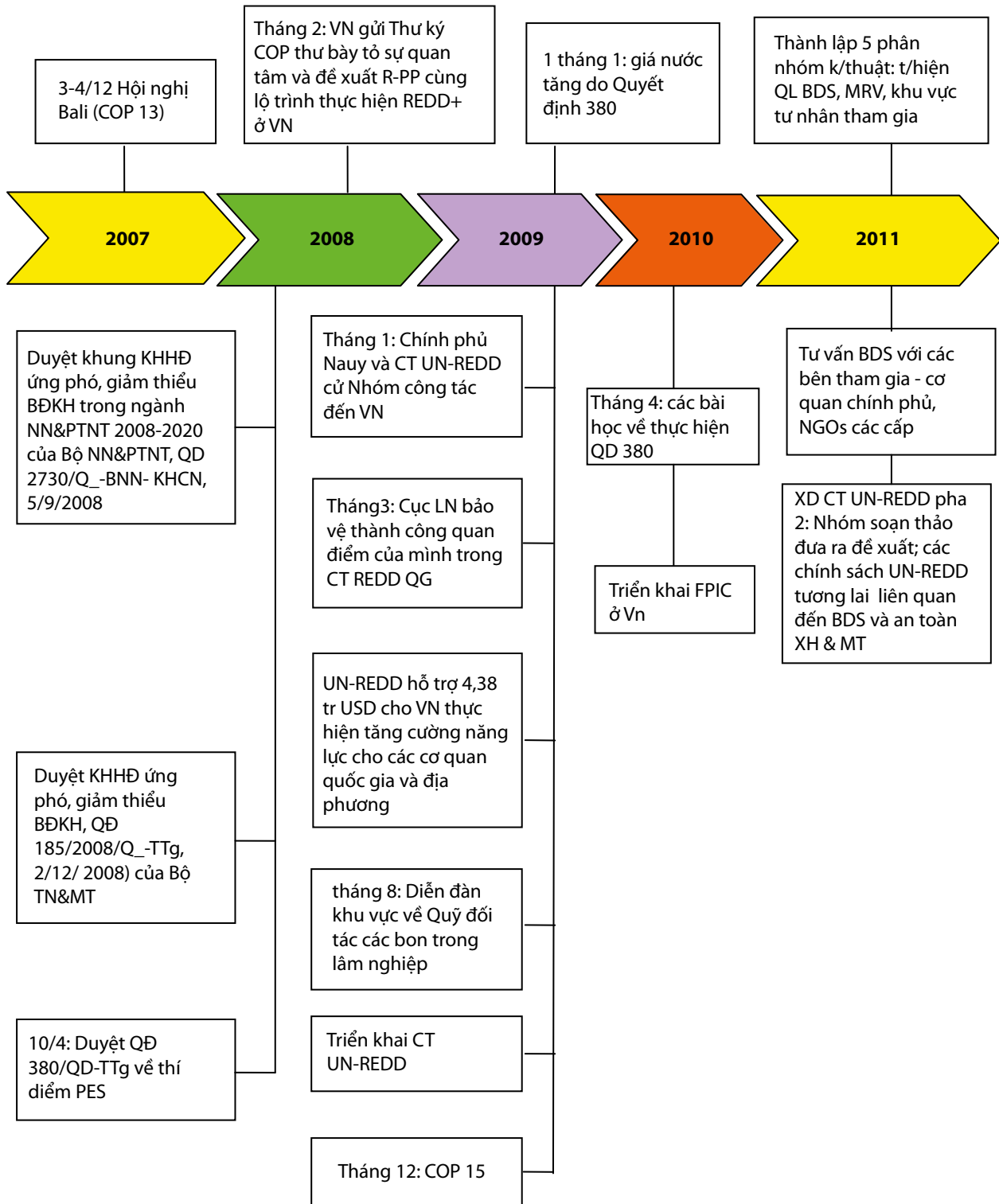
Bộ TN&MT được giao nhiệm vụ chỉ đạo chuẩn bị đề xuất thành lập phái đoàn đàm phán về biến đổi khí hậu liên ngành với sự hợp tác chặt chẽ với Bộ NN&PTNT và các cơ quan hữu quan, trình lên Thủ tướng để xem xét và phê duyệt. Bộ TN&MT cùng phối hợp với các bộ ngành chịu trách nhiệm xây dựng đề xuất về Hành động Giảm thiểu phù hợp với quốc gia (NAMA) đối với Việt Nam để yêu cầu quốc tế hỗ trợ, hướng dẫn các bộ ngành dọc, thành phần kinh tế thiết kế phương thức để lồng ghép các hoạt động phát triển có mức phát thải carbon thấp vào các chiến lược và kế hoạch PTKTXH bắt đầu từ năm 2011; Lựa chọn các ngành, chương trình và dự án có thể phát triển với carbon thấp phù hợp với các quy định của UNFCCC và Nghị định thư Kyoto nhằm thu hút được sự viện trợ, các đối tác đa và song phương; và đề ra các cơ chế phù hợp và các chính sách khuyến khích chuyển giao và áp dụng tiến bộ công nghệ tiên tiến và thân thiện với môi trường và công nghệ phát thải carbon thấp vào các ngành và lĩnh vực.

Với Quyết định 39/QĐ-BNNTCCB (7/1/2011), chính phủ đã thành lập Ban chỉ đạo REDD+ Quốc gia để thực hiện REDD+ ở Việt Nam do bộ trưởng Bộ NN&PTNT chỉ đạo và các ủy viên là đại diện của các Bộ KH&ĐT, Bộ TC, Bộ TN&MT và các bộ ngành khác.

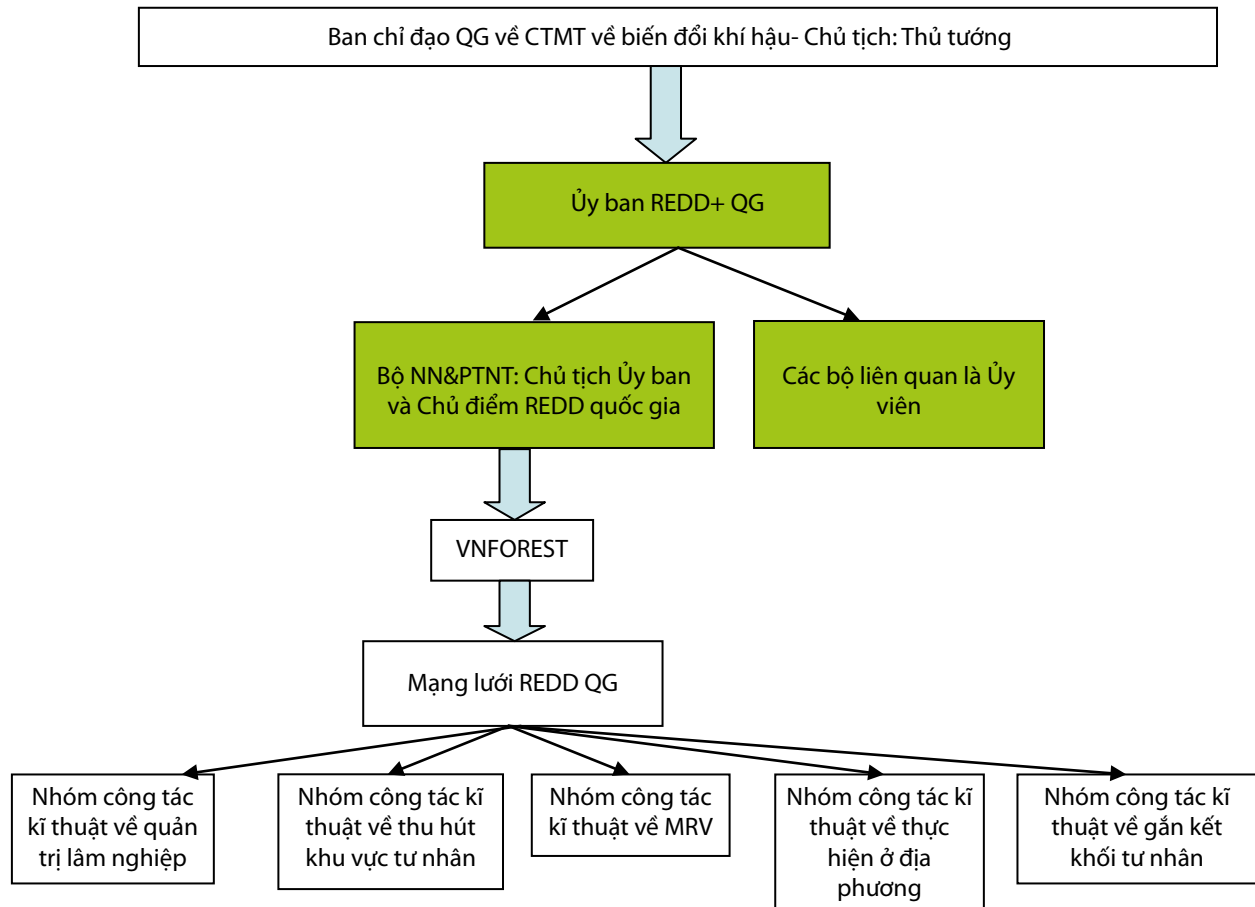
Từ phía Bộ NN&PTNT, VNFOREST là đầu mối quốc gia và vụ trưởng Vụ Khoa học Công nghệ và Hợp tác quốc tế là giám đốc CTRQG. Ban Chỉ đạo REDD+ quốc gia đã được thành lập để xác định và đề xuất các chính sách và cách tiếp cận đối với các vấn đề liên quan đến carbon rừng và thực hiện các sáng kiến REDD+ ở Việt Nam trình lên Bộ trưởng Bộ NN&PTNT và Ban chỉ đạo Quốc gia về CTMTQG về biến đổi khí hậu và phối hợp các bộ ngành dọc, các chính quyền địa phương và tổ chức để thực hiện REDD+ ở Việt Nam.

Ban chỉ đạo REDD+ chỉ đạo việc hình thành và thực hiện Chương trình REDD+ Quốc gia, các chiến lược và kế hoạch hành động liên quan, phối hợp các hoạt động hợp tác quốc tế để thu hút các nguồn lực kỹ thuật và tài chính thực hiện REDD+ và thực hiện các nhiệm vụ khác liên quan đến REDD+ mà Bộ trưởng Bộ NN&PTNT đã giao.

Thêm vào đó, mạng lưới REDD+ quốc gia đã được thiết lập vào năm 2009 để đảm bảo diễn đàn mở cho các bên tham gia, kể cả các cơ quan chính phủ, các đối tác phát triển đa và song phương, các NGOs trong nước và quốc tế và các dự án. Văn phòng REDD+ quốc gia cũng được thành lập năm 2010 nhằm mục đích phối hợp các hoạt động của REDD+ ở Việt Nam. Sự phức tạp của mối quan hệ hợp tác cả chiều ngang và dọc cần thiết giữa các bên tham gia đặt ra thách thức đối với quá trình thực hiện REDD+. Cụ thể là, Văn phòng REDD+ Quốc gia phải tổng hợp các nỗ lực của nhiều bên tham gia. Tuy nhiên, theo đa số những người được phỏng vấn thì vai trò điều phối của văn phòng REDD+ rất hạn chế vì Văn phòng thiếu nhân lực và nguồn lực. Cũng cần chú ý rằng cơ cấu hiện hành không có sự hiện diện của khối tư nhân. Nhiều thảo luận gần đây đã đề cập đến vấn đề này nhưng vẫn chưa có hoạt động và phương hướng cụ thể để cải thiện tình hình này trong thực tế. Hơn nữa, mặc dù đa số người trả lời phỏng vấn đồng ý rằng Bộ KH&ĐT và Bộ Tài chính có vai trò hết sức quan trọng trong REDD+, nhưng sự tham gia của họ còn rất thụ động hoặc vai trò của họ đã được đánh giá quá cao ở nhiều cuộc họp quan trọng.



Biểu đồ 4.1. Các dấu mốc chính sách chính liên quan đến biến đổi khí hậu và REDD+



Biểu đồ 4.2. Cơ cấu tổ chức thể chế để thực hiện REDD+ ở Việt Nam

4.2.3. Thực hiện REDD+ ở Việt Nam

Chính phủ Việt Nam đã nhấn mạnh các nguyên tắc cơ bản của chương trình REDD+ bao gồm sự tham gia của quốc gia là tự nguyện, chương trình được thiết kế phù hợp với các điều kiện cụ thể ở địa phương và tuân thủ chủ quyền quốc gia. Vì REDD+ được xem như là một chương trình đa ngành và mang tính khu vực và đòi hỏi sự tham gia tích cực của rất nhiều đối tượng, cần có những cải cách chính sách nhằm để cải thiện sự phối hợp giữa các bên đồng thời đảm bảo cơ chế hiệu quả và minh bạch. REDD+ đã được lồng ghép vào ba chính sách lâm nghiệp chủ yếu ở Việt Nam: Chiến lược PTLNQG 2006–2020; Kế hoạch QG về BV&PTR; và Chiến lược REDD+ Quốc gia Việt Nam⁹. Hai chính sách sau sẽ được đệ trình lên Thủ tướng phê chuẩn vào cuối năm 2011.

Mục đích chung của các chính sách này là hiện đại hóa ngành lâm nghiệp Việt Nam để ngành có thể đóng góp vào bền vững vào công tác bảo vệ môi trường và giảm nghèo. Các hoạt động REDD+ được lồng ghép vào các chiến lược được trông đợi sẽ tạo ra các động lực tài chính cho công tác bảo vệ môi trường và đảm bảo các lợi ích khác bao gồm xóa đói giảm nghèo, cùng với cơ chế PES (Chính phủ 2011). Mạng lưới REDD+ thảo luận và đóng góp ý kiến vào nhiều lĩnh vực và chủ đề khác nhau, dựa vào đó 5 nhóm công tác kỹ thuật đã được thành lập để hỗ trợ Chương trình REDD+ QG (bảng 4.1).

Thể chế và cơ cấu tổ chức thực hiện REDD của Việt Nam mang nhiều điểm độc đáo. Thứ nhất, Chương trình REDD+ QG được các tổ chức tài trợ quốc tế ủng hộ mạnh mẽ. Cả 5 nhóm công tác đều có các tổ chức quốc tế đóng vai trò đồng chủ tọa. Thứ hai là, chính phủ quan niệm REDD+ có thể đóng góp vào xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững và vì vậy, đã ưu tiên đưa nhóm công tác

⁹ Tên chính thức của chiến lược REDD quốc gia là “Chương trình REDD quốc gia” ở Việt Nam (Chính phủ 2011).

về cơ chế chia sẻ lợi ích vào hoạt động trước tiên ngay sau khi nhóm MRV đi vào hoạt động. Việc triển khai nhóm công tác Thu hút khu vực tư nhân có phần muộn hơn cho thấy mặc dù vai trò và tầm quan trọng của khu vực tư nhân đã được nhiều bên hiểu rõ, việc xác định cách thức hỗ trợ và thu hút nhóm quyền lực này vẫn là thách thức không chỉ ở giai đoạn hoạch định chính sách mà cả trong quá trình thực hiện REDD+. Mặc dù nhóm công tác về Rừng và quản lý nhà nước nhận được sự ủng hộ của chính phủ và các bên liên quan ngay từ khi bắt đầu giai đoạn chuẩn bị REDD+, nhóm công tác này vẫn không được triển khai trước tháng 11/2011. Theo các bên tham gia đã được phỏng vấn thì những thách thức trong việc xác định khái niệm, 'quản lý nhà nước', sự phức tạp trong lồng ghép khái niệm này vào bốn nhóm công tác kỹ thuật còn lại và thống nhất về việc tổ chức quốc tế sẽ làm trưởng nhóm công tác này là những nguyên nhân chính dẫn đến chậm trễ. Các bên tham gia phỏng vấn của chúng tôi cho rằng ranh giới giữa UN-REDD và Chương trình

REDD+ QG không rõ ràng. UN-REDD đặt mục tiêu hỗ trợ Chương trình REDD+ QG còn chính phủ lại muốn sử dụng chương trình UN-REDD như kế hoạch tham chiếu. Vấn đề này đã được nhiều bên phỏng vấn đề cập đến đầu tiên và cho rằng đây là nguyên nhân chủ yếu khiến họ giảm cam kết và sự sẵn sàng tham gia vào quá trình hình thành REDD+. Ngoài ra, dù 5 nhóm công tác kỹ thuật đều tích cực và đã có được các kết quả giá trị có thể đóng góp vào Chương trình REDD+ QG, những kết quả này không được chính phủ xem xét và lồng ghép vào chương trình quốc gia. Một phần là chỉ có một số ít cán bộ nhân viên chính phủ tham gia và cam kết với mạng lưới này và một phần là do cơ chế báo cáo từ các nhóm lên các cấp trên không rõ ràng. Đồng thời, việc chia sẻ thông tin giữa các nhóm với nhau cũng rất hạn chế.

Việc REDD+ được đề cập đến trong NĐ 99 như một dịch vụ môi trường trong chính sách PES quốc gia sẽ có các tác động nhất định cho các hoạt động

Bảng 4.1. Cơ cấu tổ chức và thể chế cho Chương trình REDD+ Quốc gia

Các nhóm tác nghiệp kỹ thuật	Ngày triển khai	Số cuộc họp tại thời điểm viết báo cáo	Trưởng nhóm
Rừng và quản lý nhà nước	21/11/2011	1	VNFOREST và FFI
Thực hiện tại địa phương	20/8/2010	7	SNV và VNFOREST
MRV	21/4/2010	10	FAO và VNFOREST
Chia sẻ lợi ích	28/4/2011	4	VNFOREST và CERDA
Thu hút/gắn kết khu vực tư nhân	20/9/2011	1	Forest Trends và VNFOREST

Bảng 4.2. Ưu điểm và nhược điểm của các phương án tài chính REDD+

Phương án	Ưu điểm	Nhược điểm
PA 1. Vận hành qua sử dụng thể chế hiện hành: Quỹ BV&PTR	+ Giảm được chi phí giao dịch khi lập hệ thống mới + Tránh được những khó khăn trong vận hành hệ thống mới nảy sinh do thiếu nhân sự + Các cơ quan DG, tỉnh, địa phương và người dân địa phương đã quen với các thủ tục	- Hội đồng QL quỹ thiếu sự tham gia và ủng hộ của hai chủ thể chính là người mua và người bán - Quỹ BV&PTR là định chế tài chính nhà nước trong đó chỉ các cơ quan NN tham gia, trong khi REDD+ đòi hỏi tham gia của các bên, kể các tổ chức xã hội dân sự
PA 2. Thành lập hệ thống mới	+ Phù hợp với chuẩn mực QT đảm bảo thu, chi của REDD+ chỉ cho các hoạt động của REDD+, tức là nó độc lập với Quỹ BV&PTR	- Chi phí cao vì phải hình thành hệ thống mới - Các cơ quan CHÍNH PHỦ không có đủ năng lực cần thiết

Nguồn: Các phỏng vấn thực hiện năm 2010

trong tương lai. Thứ nhất là, một phần của chương trình PES quốc gia có nghĩa là cơ chế REDD+ phải phù hợp với các cơ chế hiện hành. Các tranh luận hiện nay và các phương án lựa chọn đang được chính phủ xem xét liên quan đến việc có sử dụng quỹ BV&PTR để quản lý các luồng tài chính REDD+ hay không, hay hình thành một hệ thống hoàn toàn mới đáp ứng được các yêu cầu của quốc tế. Mỗi phương án này đều có ưu và nhược điểm riêng (Bảng 4.2) và các bên tham gia có nhận thức rất khác nhau về điều này.

Các cơ quan nhà nước cấp trung ương và cấp tỉnh thì nghiêng về phương án 1 trong khi các nhà tài trợ và tổ chức quốc tế thì nghiêng về phương án 2. Việc vừa Đáp ứng yêu cầu quốc tế vừa sử dụng khung chính sách quốc gia hiện hành sẽ tiếp tục là một thách thức đối với Chương trình REDD+ QG.

4.3. Ý nghĩa của REDD+ ở Việt Nam

4.3.1. REDD+ và người dân địa phương

UN-REDD (2010) lập luận rằng chương trình REDD+ được thiết kế tốt có thể đem lại các lợi ích đáng kể cho các cộng đồng địa phương. Thay vì phải di chuyển ra khỏi các khu vực bảo tồn, các cộng đồng này có thể đóng vai trò như người bảo vệ rừng trên cơ sở thỏa thuận với chính phủ. Các cộng đồng địa phương có kiến thức và truyền thống bảo vệ rừng có thể được đề nghị trả tiền bù đắp công sức của họ. Tuy nhiên, mặc dù nền kinh tế phát triển mạnh, thành quả phát triển kinh tế không được phân chia đều và công bằng cho 54 dân tộc (Javier và các cộng sự 2008). Cụ thể là, nhóm người Kinh vẫn có xu thế tiếp cận tốt hơn với thông tin, các phương án phát triển và lợi ích.

Những người đã được phỏng vấn nhấn mạnh rằng để REDD+ thành công cần công nhận và tôn trọng quyền và văn hóa của người dân địa phương cũng như sự tham gia của họ. Cho đến nay, các dự án của NGO thành công hơn so với các chương trình dự án chính phủ trong việc xúc tiến các quyền của cộng đồng. Trong khi các đơn vị bảo vệ rừng do các chính quyền địa phương quản lý phải làm việc rất vất vả để thực hiện các quy định của Nhà nước, các quy tắc, luật lệ của thôn bản, cộng đồng liên quan đến bảo vệ rừng vẫn song song tồn tại và luôn được cộng đồng tôn trọng và tuân thủ. Tuy nhiên các luật lệ này không phải lúc nào cũng được các chính quyền địa phương công nhận (Lê 2009).

Các mục tiêu của chương trình REDD+ ở Việt Nam chú trọng ưu tiên vào các vùng suy giảm rừng và có nguy cơ mất rừng. Những ưu tiên trước mắt bao gồm để trồng rừng nhằm bảo tồn đa dạng sinh học của rừng nhiệt đới, tăng trữ lượng carbon rừng và thực hiện quản lý rừng bền vững. Điều quan trọng là, phần lớn người dân tộc thiểu số lại sống ở các vùng trọng điểm. Vì vậy, Chương trình REDD+ nhận thấy tầm quan trọng của việc thu hút các nhóm người dân tộc thiểu số, các cộng đồng nghèo và phụ nữ tham gia REDD+, và ưu tiên đối với sự tham gia của họ (Tebtebba 2010).

Thử nghiệm FPIC tại tỉnh Lâm Đồng là bằng chứng về cam kết của chính phủ đối với việc thu hút sự tham gia của các cộng đồng địa phương vào REDD+. Tuy nhiên, thiết kế chương trình REDD+ sẽ luôn phải dựa trên cơ chế phải trao quyền cho người dân địa phương bằng cách cung cấp cho họ đầy đủ thông tin về cả các cơ hội và những thách thức mà REDD+ có thể có. Quá trình tham vấn cần phải hiệu quả hơn về cả phương pháp tham gia đã sử dụng và thời gian dành cho các thành viên của cộng đồng thảo luận (Nguyễn và các cộng sự 2010).

4.3.2. Chia sẻ lợi ích trong bối cảnh của PES và REDD+

Như đã bàn luận ở Chương 2, Nghị định 99 và dự thảo chương trình REDD+ quốc gia cho rằng các chính quyền địa phương, các cộng đồng sinh sống ở các vùng rừng và các ban quản lý nguồn rừng, các tổ chức bảo vệ rừng nên được cùng chia sẻ lợi ích từ REDD+. Tuy nhiên, kinh nghiệm từ PES cho thấy sẽ nảy sinh các thách thức trong việc áp dụng các cơ chế chia sẻ lợi ích, đặc biệt là các khoản chi trả dựa trên các quyền đối với rừng. Chia sẻ lợi ích từ rừng luôn không phải là điều dễ dàng. Trong một số hoàn cảnh, các mâu thuẫn nảy sinh giữa chính quyền địa phương – khi thực hiện chính sách giao đất giao rừng với người dân địa phương có truyền thống sử dụng tài nguyên và rừng lâu đời. Sự minh bạch là yếu tố quyết định đối với mọi cơ chế REDD+ và PES nếu muốn đem lại lợi ích thực sự cho các cộng đồng địa phương.

Hệ thống MRV được coi là lý tưởng nhất là nếu bao gồm các cơ chế thu hút các hộ gia đình vào đồng giám sát carbon, đặc biệt là những hộ tham gia bảo vệ rừng. Tuy vậy, các cán bộ, nhân viên chính phủ đã được phỏng vấn nhận định rằng các cộng đồng chỉ có thể thực hiện các biện pháp đơn giản; các công

việc chính xác thì lại cần đến các chuyên gia. Bằng chứng cũng cho thấy chính phủ đang chú trọng nhiều hơn đến các mối liên hệ REDD+ và quản lý rừng cộng đồng. Đây là dấu hiệu tích cực cho rằng sự tham gia của cộng đồng đang được xem xét, nhưng vẫn còn nhiều thách thức để đảm bảo rằng các cộng đồng nghèo nhất cũng có thể được hưởng lợi (Lê 2009).

4.3.3. Đề xuất cơ chế tham gia

Bộ NN&PTNT nhận thức rằng REDD+ là một sáng kiến đa ngành đòi hỏi sự tham gia tích cực của các bên quan tâm. Việc thành lập Ban Chỉ đạo quốc gia về Thích ứng Biến đổi Khí hậu do thủ tướng đứng đầu, và gồm các đại diện của Bộ NN&PTNT, Bộ TN&MT, thể hiện nhận thức của chính phủ về nhu cầu cùng phối hợp tham gia của các bộ ngành. Tuy nhiên, trên thực tế, phân công trách nhiệm giữa các bộ ngành liên quan đến các hoạt động thích ứng với biến đổi khí hậu như vậy thì khó có được sự hợp tác. Các biện pháp có thể bảo đảm tham gia có hiệu quả và tích cực của các bên liên quan vào thiết kế và thực thi REDD+ ở các cấp địa phương mới chỉ được thể hiện dưới hình thức các đề xuất. Hiện thời, chưa có chỉ dẫn cụ thể để các hoạt động liên quan do các chính quyền địa phương áp dụng các biện pháp vào thực tế. Do đó, hiệu quả của các cơ chế tham gia rất thấp (Lê 2009).

4.3.4. Mối liên hệ giữa PES và REDD+

Khi phân tích cách tiếp cận quốc gia đối với cơ chế chia sẻ lợi ích ở Việt Nam, Costenbader (2011) đã phân biệt giữa PES và REDD+ cũng như các cơ chế chia sẻ lợi ích của chúng và cho rằng REDD+ không hề sẵn sàng lồng ghép với PES vì 2 lý do. Một là, những người mua PES ở Việt Nam hoàn toàn là các tổ chức trong nước (Ví dụ, các đơn vị, các ngành công nghiệp sử dụng nước, hoặc vận hành thủy điện) và họ bị pháp luật bắt phải trả tiền trong khi những người mua của REDD+ lại chủ yếu là các nhà tài trợ quốc tế. Tương tự, giá cả và quy trình giám sát cũng do trong nước xác định và với mức độ bắt buộc cao đối với PES, còn với REDD+ thì giá cả do thị trường toàn cầu định đoạt theo thỏa thuận quốc tế. Hai là, các quỹ PES có thể huy động từ các dịch vụ khác nhau (Ví dụ, carbon, nước, du lịch sinh thái) trong khi đó các quỹ của REDD+ được quản lý có bảo đảm nhằm bảo đảm sự giải trình, rõ ràng và hỗ trợ các hoạt động MRV. Tuy nhiên, Costenbader (2011) đã chưa hiểu các chính sách PES quốc gia. Thứ nhất, Điều 4, Nghị định 99 quy định rằng các

loại dịch vụ môi trường rừng theo quy định bao gồm ‘hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính bằng các biện pháp ngăn chặn suy thoái rừng, giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững’. Điều đó có nghĩa là trong bối cảnh của Việt Nam chính phủ không coi PES là một bộ phận của REDD+ mà xem REDD+ như là một bộ phận của chính sách PES. Do Việt Nam đã đạt đến giai đoạn 4 đường cong chuyển đổi rừng (theo đó trồng rừng làm tăng độ che phủ rừng), PES được coi như là một công cụ thích hợp hơn để bảo vệ rừng so với REDD+. Kết quả là, REDD+ được nhìn nhận như một trong các dịch vụ rừng cần được trả tiền theo chính sách này. Quan điểm này được ủng hộ ở nhiều nghiên cứu, kể cả nghiên cứu của UN-REDD và Bộ NN&PTNT (2010), cũng như dự thảo Chương trình REDD+ QG. Hai là, Điều 6 Nghị định 99 quy định hai cách trả PES (bao gồm cả REDD+ để chi trả trực tiếp và gián tiếp) như sau:

1. Trả trực tiếp:
 - a. Trả trực tiếp là khi người sử dụng dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) trả trực tiếp cho người cung cấp DVMTR
 - b. Trả trực tiếp được áp dụng đối với các trường hợp người sử dụng DVMTR có khả năng và có đủ các điều kiện trả trực tiếp cho người cung cấp DVMTR mà không phải qua các tổ chức trung gian. Trả trực tiếp được thực hiện trên cơ sở thỏa thuận tự nguyện giữa bên sử dụng và bên cung cấp DVNTR phù hợp với các quy định của Nghị định với khoản chi trả không thấp hơn mức chính phủ quy định đối với DVMTR tương tự
2. Trả gián tiếp:
 - a. Trả gián tiếp khi người sử dụng DVMTR trả cho người cung cấp DVMTR thông qua Quỹ BV&PTR Việt Nam hoặc thông qua các cơ quan và tổ chức do UBND tỉnh quyết định thay cho Quỹ BV&PTR tỉnh.
 - b. Trả gián tiếp được áp dụng đối với các trường hợp bên sử dụng DVMTR không thể và không đủ các điều kiện trả trực tiếp cho bên cung cấp DVMTR mà phải trả qua các tổ chức trung gian quy định tại điểm a, Khoản 2 của Điều này. Trả gián tiếp chịu sự can thiệp và hỗ trợ của chính phủ về giá DVMTR do chính phủ quy định.

Vì vậy, điều mà Costenbader (2011) đề cập đến là trả gián tiếp có sự can thiệp của Nhà nước và bên mua (có thể là quốc tế hoặc trong nước) trong khi

bên bán vẫn có thể thỏa thuận trực tiếp; đó cũng là trường hợp với REDD+. Nghị định 99 cũng quy định rằng ‘Chính phủ áp dụng phương pháp trả trực tiếp đối với tất cả các trường hợp nếu bên cung cấp và bên mua DVMTR thỏa thuận với nhau về mức chi trả’. Nghị định đặt mục tiêu đảm bảo sự minh bạch, dân chủ và công bằng, tuân thủ các quy định của Việt Nam cũng như các thỏa thuận và hiệp định quốc tế mà Việt Nam đã phê chuẩn. Ba là, hiện nay quỹ PES (tức là Quỹ BV&PTR) được huy động từ các nguồn khác nhau (nhà máy thủy điện, du lịch sinh thái, các nguồn cung cấp nước). Vì REDD+ được coi là một bộ phận của PES, dự thảo gần đây nhất của Chương trình REDD+ QG nhấn mạnh việc thành lập quỹ REDD+ trực thuộc trực tiếp Quỹ BV&PTR do Bộ NN&PTNT thành lập và quản lý. Theo nghĩa này thì có mối liên kết mạnh mẽ giữa REDD+ và PES trong bối cảnh Việt Nam.

4.4. Đo lường, báo cáo và thẩm định (MRV)

Theo FCFP (2010) và McNally và các cộng sự (2009), các công nghệ viễn thám đã được sử dụng để giám sát độ che phủ rừng ở Miền bắc Việt Nam từ những năm 1970. Công nghệ này đã sử dụng ảnh chụp viễn thám 1:25 000, cùng với bản đồ độ che phủ rừng cùng kích thước. Đến cuối năm 2007, Việt Nam đã sử dụng trạm tiếp nhận mật đất có thể nhận và xử lý hình ảnh. Chính phủ đã ủy quyền cho Chương trình Điều tra, Giám sát và Đánh giá Rừng tự nhiên (NFIMAP) thực hiện 5 năm một lần. Điều tra được khởi xướng năm 1991, và hiện đang ở chu kỳ thứ 4 (2006– 2010) và tất cả diện tích rừng của Việt Nam đã được chọn mẫu. Mỗi vòng điều tra của NFIMAP đều sử dụng công nghệ viễn thám khác nhau với độ phân giải về không gian và quang phổ ngày càng tiến bộ hơn. Nhiều nhà tài trợ và tổ chức quốc tế đã đầu tư đáng kể và bỏ các nguồn lực lớn vào quản lý rừng ở Việt Nam (Bảng 4.3 và 4.4). Tuy vậy, dự án này hỗ trợ các cơ quan chính phủ khác nhau và thường không thuộc cùng các bộ/cục. Do đó, không hiệu quả trong lưu giữ và lãng phí số liệu. Tóm tắt công việc đã được thực hiện đến giờ chỉ ra rằng nhìn chung, các hoạt động giám sát ở Việt Nam vẫn còn ít, chỉ mang tính ngắn hạn và thiếu tính liên tục; không có chương trình dài hạn, có tính hệ thống và toàn diện (Bộ TN&MT 2006). Thiếu nghiêm trọng một cơ sở số liệu tổng hợp tập trung các số liệu mà chính phủ có thể duy trì để các cơ quan phát triển dự án có thể sử dụng. Điều này chủ yếu là do thiếu một mạng lưới giám sát cộng với năng lực yếu kém và thiếu sự phối hợp hiệu quả và

chia sẻ thông tin số liệu giữa các cơ quan với nhau (Đoàn 2009, FCPF 2010).

Các phương pháp được sử dụng để điều tra đất lâm nghiệp dựa vào các cuộc điều tra thực địa và kiểm tra chéo ở các khu vực ưu tiên hoặc số liệu của các điều tra trước đó được coi là số liệu nên sẽ được kiểm tra lại bằng các kỹ thuật viễn thám (Phạm và các cộng sự 2009, Hoàng và các cộng sự 2010). Phân tích sâu hệ thống MRV hiện có ở Việt Nam của Hoàng và các cộng sự (2010) cho thấy hai thách thức lớn cần được xử lý trong quá trình thực hiện REDD+ tới đây: 1) sự thiếu nhất quán trong phân loại sử dụng đất; và 2) sự thiếu nhất quán trong số liệu về sử dụng đất lâm nghiệp và biến động độ che phủ rừng.

4.4.1 Thiếu nhất quán trong phân loại sử dụng đất

Hai hệ thống phân loại sử dụng đất lâm nghiệp chính thức hiện nay ở Việt Nam là Tổng cục Quản lý Đất đai (GDLA) thuộc Bộ TN&MT, chủ yếu là quản lý và quy hoạch sử dụng đất và Viện Điều tra Quy hoạch rừng thuộc Bộ NN&PTNT, chú trọng vào quản lý rừng. Điều này gây ra những khập khiễng trong các phân loại sử dụng đất hiện hữu và thiếu nhất quán trong số liệu về rừng hiện có (Hoàng và các cộng sự 2010). Những khập khiễng này làm phức tạp hóa những nỗ lực xác định phần lớn ‘huyền thoại’ về sử dụng đất thích hợp hoặc phân loại sử dụng đất lâm nghiệp cho tính toán và giám sát của REDD+ (Bảng 4.5).

Cả hai hệ thống đều có số liệu về tổng diện tích và loại rừng đang được quản lý cũng như các diện tích rừng tự nhiên. Tuy nhiên, sự khác biệt lớn nhất giữa hai hệ thống này là “định nghĩa rừng” của “đất chưa

Bảng 4.3. Chu kỳ điều tra rừng ở Việt Nam

	Ảnh chụp	Độ Phân giải	Số liệu	Số lượng ô tiêu chuẩn
1991-1995	Landsat TM	30 m	Bản cứng	4 200
1996-2000	SPOT	20 m	Số	4 200
2001-2005	Landsat ETM	30 m	Số	4 200
2006–2010	SPOT 5	10 m	Số	2 100

Nguồn: McNally và các cộng sự 2009

Bảng 4.4. Các bên tham gia và hoạt động MRV của họ ở Việt Nam

Đối tượng	Hoạt động
Các cơ quan quốc tế	
Cơ quan phát triển rừng của Nhật Bản	Thử nghiệm những ứng dụng Advanced Land Observing Satellite của Nhật bản (ALOS)/PALSAR lấy số liệu để xây dựng bản đồ che phủ rừng và ước tính trữ lượng carbon rừng ở 2 tỉnh
Chính phủ Phần Lan	Xây dựng cơ sở dữ liệu số liệu điều tra rừng đáng tin cậy hơn Hình thành cơ sở dữ liệu về trữ lượng rừng chính xác hơn (FORMIS) Hỗ trợ Bộ NN&PTNT xây dựng RELs
USAID Khu vực Châu Á Chương trình Bảo tồn đa dạng sinh học hỗ trợ Winrock quốc tế	Xây dựng dự án bảo vệ rừng (USD 6 triệu 2005–2009), gồm sáng kiến REDD+ theo dự án sử dụng công nghệ Quickbird để ước tính carbon rừng mô hình hóa 80 000 ha rừng phòng hộ ở lưu vực sông Đa Nhim tỉnh Lâm Đồng
JICA	Xây dựng bản đồ số (các bản đồ của năm 1990, 2000, 2010) và số hóa/xử lý NFI (Chu kỳ 1, 2, 4 xác thực) Thực hiện điều tra mẫu về đất Ước tính RELs (sử dụng 5 1990–1995, 2000, 2005, 2010) và chi phí, lợi ích của AR-CDM và REDD+ Cung cấp thông tin cho các nhà đầu tư tiềm năng Tổng hợp số liệu toàn diện và chính xác: chỉnh sửa và xác thực bản đồ 1995 và 2005 (một phần do NORDECO làm); điều tra thực địa chu kỳ xác thực NFI chu kỳ 4; ước tính RELs (dựa vào ba bộ và 5 bộ số liệu theo chuỗi thời gian) và so sánh độ chính xác về chi phí và lợi ích của chúng
SNV	Đề xuất cách tiếp cận phân tầng mức độ tăng hoặc giảm khác nhau kết hợp với điều tra điển địa trong phạm vi mỗi nhóm; trên cơ sở đó khái quát các mối quan hệ giữa các loại rừng này và các đặc điểm của chúng trên hình ảnh vệ tinh, từ đó tạo điều kiện dò ra sự chuyển đổi giữa các loại và ước tính phát thải
Các cơ quan trong nước^a	
Viện Điều tra và Quy hoạch rừng (FIPI) thuộc Bộ NN&PTNT	Quản lý bộ số liệu về ô mẫu được đo 5 năm/lần. Các vùng sinh thái khác nhau được chọn mẫu vào các năm khác nhau để sử dụng hiệu quả lao động; tuy nhiên, một vùng cụ thể sẽ luôn được chọn vào mỗi năm và các sự kiện mẫu sẽ là 5 năm đối với vùng. Một bộ gồm 4200 thửa không đổi được chọn mẫu cho 3 chu kỳ đầu tiên của NFIMAP; nhưng, hình ảnh với độ phân giải cao hơn SPOT 5 đang được sử dụng cho chu kỳ hiện tại, FIPI quyết định giảm số lượng thử trên mặt đất xuống 1 nửa.
Tổng cục Quản lý Đất (GDLA) thuộc Bộ TN&MT	Chú trọng chủ yếu vào quản lý đất đai, gồm sử dụng đất và quy hoạch sử dụng đất hiện tại. GDLA thực hiện các cuộc điều tra về sử dụng đất 5 năm một lần dựa vào hệ thống đăng ký đất đai quốc gia, điều tra điển địa và số liệu thống kê sử dụng đất hàng năm.

a Các bộ phận của TCLN các cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã làm báo cáo giám sát hàng năm về độ che phủ rừng, sử dụng số liệu của Viện Điều tra và Quy hoạch rừng (FIPI) làm số liệu nền. Những báo cáo này Được Phòng bảo vệ rừng thuộc TCLN tổng hợp thành Báo cáo số liệu thống kê về độ che phủ rừng quốc gia hàng năm (R-PINs).

sử dụng” trong GDLA và ‘đất trống, đồi núi trọc’ được coi là ‘đất lâm nghiệp không có rừng’ của Tổng cục Lâm nghiệp.

4.4.2. Thiếu nhất quán trong số liệu về sử dụng đất lâm nghiệp và biến động trong độ che phủ rừng

Những khác biệt/chênh lệch trong tổng diện tích được phân loại là rừng năm 2005 và 2007 tương ứng là 4 triệu ha và 2,7 triệu ha, là do sự khác nhau

trong cách phân loại đất mà hai cơ quan đã sử dụng. Diện tích được phân loại là ‘đất lâm nghiệp không có rừng’ theo hệ thống của Bộ NN&PTNT lại được GDLA phân loại là ‘đất chưa sử dụng’ cộng với đất để tái sinh rừng (Bảng 4.6). Trên thực tế, chỉ có số phân loại diện tích rừng tự nhiên là tương đồng giữa hai hệ thống phân loại này.

Những số liệu về biến động độ che phủ của hai hệ thống cũng khác nhau. Số liệu của Bộ NN&PTNT

Bảng 4.5. So sánh hai hệ thống phân loại sử dụng đất đang vận hành

Phân loại SD đất của GDLA			Phân loại SD đất của FPD	
1	Nông nghiệp	Đất LN ở các hai hệ thống	I	Rừng
1.1	Đất SXNN		A	Rừng tự nhiên
1.2	Đất LN		A1	Rừng có trữ lượng
1.2.1	Rừng sản xuất		A2	Rừng tre luồng
1.2.2	rừng phòng hộ	FPD: Đất LN không có rừng	A3	Rừng hồ giao
1.2.3	Rừng đặc dụng		A4	Rừng ngập mặn
1.3	Đất nuôi trồng thủy sản		A5	Rừng núi đá
1.4	Đất làm muối	GLDA: Đất chưa sử dụng	B	Rừng trồng
1.5	Đất NN khác		B1	Rừng trồng có trữ lượng
2	Đất phi NN		B2	Rừng trồng kho có trữ lượng
3	Đất chưa sử dụng		B3	Rừng tre luồng sản xuất
4	Đất ngập ven biển	Đất khác	B4	Cây đặc sản
			II	Đất trống, đồi núi trọc kho có rừng
			C1	Ia. (cỏ, mía)
		C2	Ib. (Tre luồng, cây bụi tản mát)	
		C3	Ic. (Cây gỗ trồng lại)	
		C4	Núi đá không có rừng	
		C5	Bãi cát, đầm lầy	
		III	Đất khác	

Bảng 4.6. Diện tích các loại đất lâm nghiệp theo số liệu của GDLA và FPD, 2005 và 2007 (Đơn vị: 000 ha)

Loại đất	2005			2007		
	GDLA	FPD	Chênh	GDLA	FPD	Chênh
Tổng DT rừng	15 024	19 029	-4 004	15 174	17 847	-2 673
Rừng tự nhiên	10 251	10 283	-312	10 213	10 284	-71
Rừng trồng	3 339	2 334	1 006	3 786	2 553	1 232
Đất tái sinh rừng	1 434	-	1 434	1 175	-	1 175
Đất LN kho có rừng	-	6 412	-6 412	-	5 010	-5 010
Đất chưa sử dụng	5 066	-	5 066	4 732	-	4 732
Đất khác	13 420	13 991	-571	13 609	14 660	-1 051
Tổng DT cả nước	33 510	33 020	490	33 515	32 507	1 008

Nguồn: Hoàng và các cộng sự 2010

đưa ra trong bảng 4.6 cho thấy không có thay đổi gì về diện tích rừng tự nhiên năm 2005-2007, trong khi đó số liệu của GDLA cho thấy giảm 38 000 ha. Không rõ là các số liệu đã dựa vào tính toán nào và có phải là các diện tích đất cùng loại thì các đặc điểm sử dụng đất khác nhau hoặc phân loại khác nhau của hai hệ thống hay không (Hoàng và các cộng sự 2010).

4.4.3. Những hạn chế khác đối với MRV

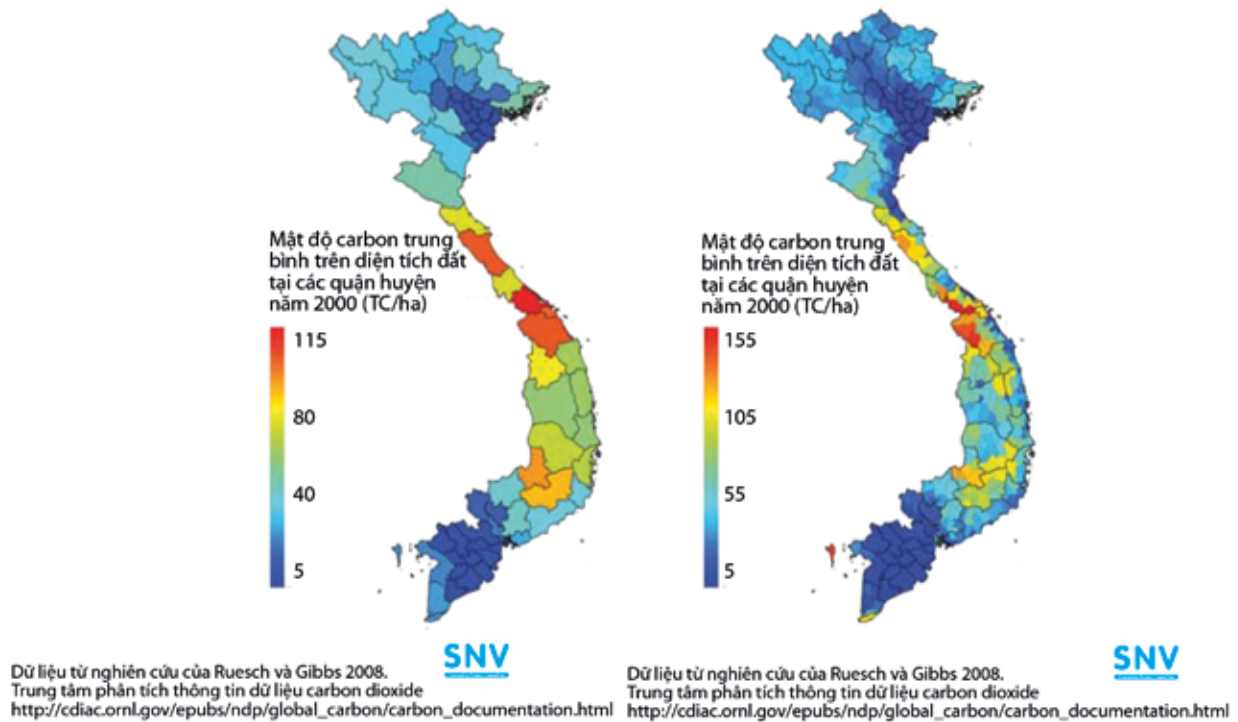
Một vấn đề nữa đối với MRV là không có hệ thống đánh giá tác động và kết quả của các chính sách hiện hành. Nhiều người đã được phỏng vấn nhận thấy tầm quan trọng của chính sách giao ĐLN nhưng lại không có cơ chế giám sát. Kết quả là, gần 70% người dân địa phương không tuân thủ luật pháp trong việc sử dụng các nguồn rừng có trên đất lâm nghiệp. Có rất ít thông tin cho thấy số lượng gỗ khai thác trái phép qui mô nhỏ và mức độ tác động đến xóa đói giảm nghèo (Sunderlin và Huỳnh 2005). Sunderlin và Huỳnh (2005) nêu rằng những hình phạt đối với những hành vi vi phạm gây cháy rừng không đủ nghiêm khắc và đa số mọi người cho rằng làm cháy rừng là một hành động bình thường.

Các tài nguyên rừng đang bị khai thác quá mức; các khu rừng mới trồng không thể lớn kịp với tốc độ chặt phá trái phép. Hệ thống kiểm soát và theo dõi luồng vận chuyển gỗ ở Việt Nam cũng thể hiện một số khiếm khuyết. Hệ thống giám sát và quản lý gỗ sản xuất trong nước được lấy từ rừng tự nhiên và rừng tự nhiên có sự khác nhau (Xem chi tiết ở

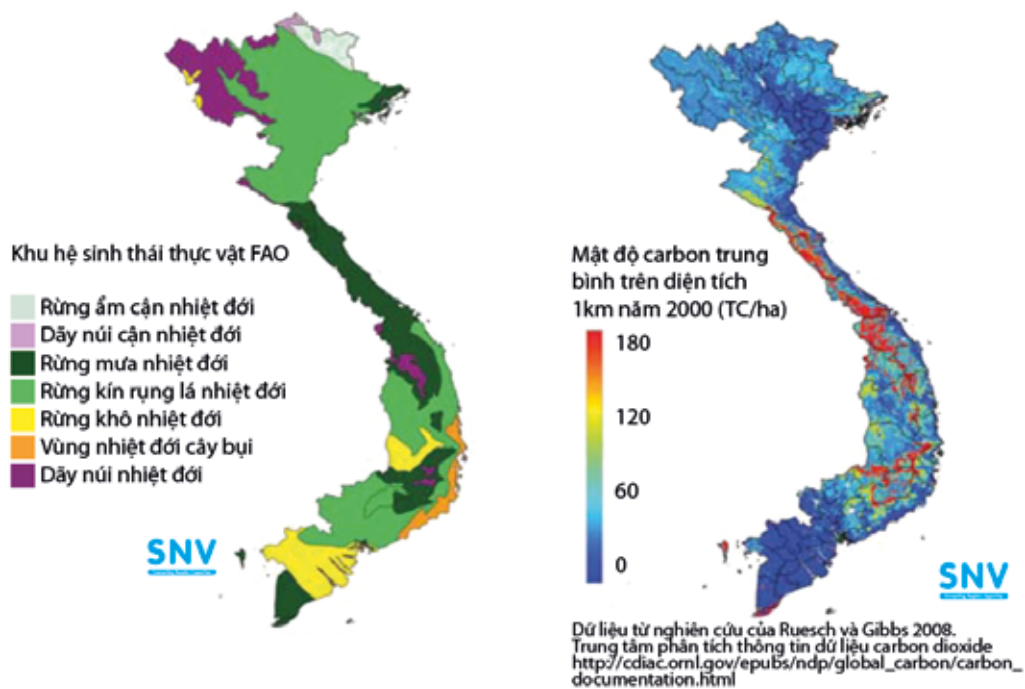
ProForest 2009). Kết quả là, mặc dù các quy định và khối lượng cho phép đã rõ ràng, không hề có số liệu nào về số lượng gỗ tròn công nghiệp được khai thác từ rừng của Việt Nam mỗi năm hay số lượng gỗ tròn công nghiệp được khai thác từ rừng tự nhiên, hoặc do các hộ gia đình tiểu lâm hoặc các DNNN hay DNTN khai thác (ProForest 2009).

4.4.4. Lập bản đồ Carbon

Về lập bản đồ carbon, Việt Nam vẫn còn ở thời kỳ khởi điểm. Chính phủ không có thông tin rõ ràng nào về trữ lượng carbon. Chỉ có các số liệu về phát thải từ sự thay đổi độ che phủ lấy từ mức tăng tổng giá trị mất rừng nhờ sử dụng tiêu chuẩn của IPCC để ước tính lượng (tấn) CO₂/ha rừng. Các giá trị này được tổng hợp đối với các loại cảnh quan và rừng, do đó đối với bất kỳ diện tích nào thì cũng chỉ là tương đối. Các nhà nghiên cứu đã cố đo lượng carbon trên mặt đất và lượng sinh khí nhưng chủ yếu là đối với rừng tự nhiên; rất ít nghiên cứu và đánh giá đối lượng carbon dưới đất và rừng tự nhiên; JICA và SNV là những tổ chức dẫn đầu trong việc nghiên cứu và hỗ trợ lĩnh vực này với REDD+. Cụ thể là, công trình của SNV's do McNally và các cộng sự (2009) thực hiện và Holland và McNally (2010) (Xem Biểu đồ 4.3 và 4.4.) đưa ra cơ sở cho công việc tiếp theo. Các tác giả cho rằng các hoạt động REDD+ nên tập trung vào những diện tích vẫn còn trữ lượng carbon rừng lớn và đang bị đe dọa mất rừng hoặc suy kiệt rừng. FAO (2010) cũng đưa ra các con số về trữ lượng carbon (Biểu đồ 4.5), cho thấy trữ lượng carbon có tăng nhẹ ở Việt Nam.

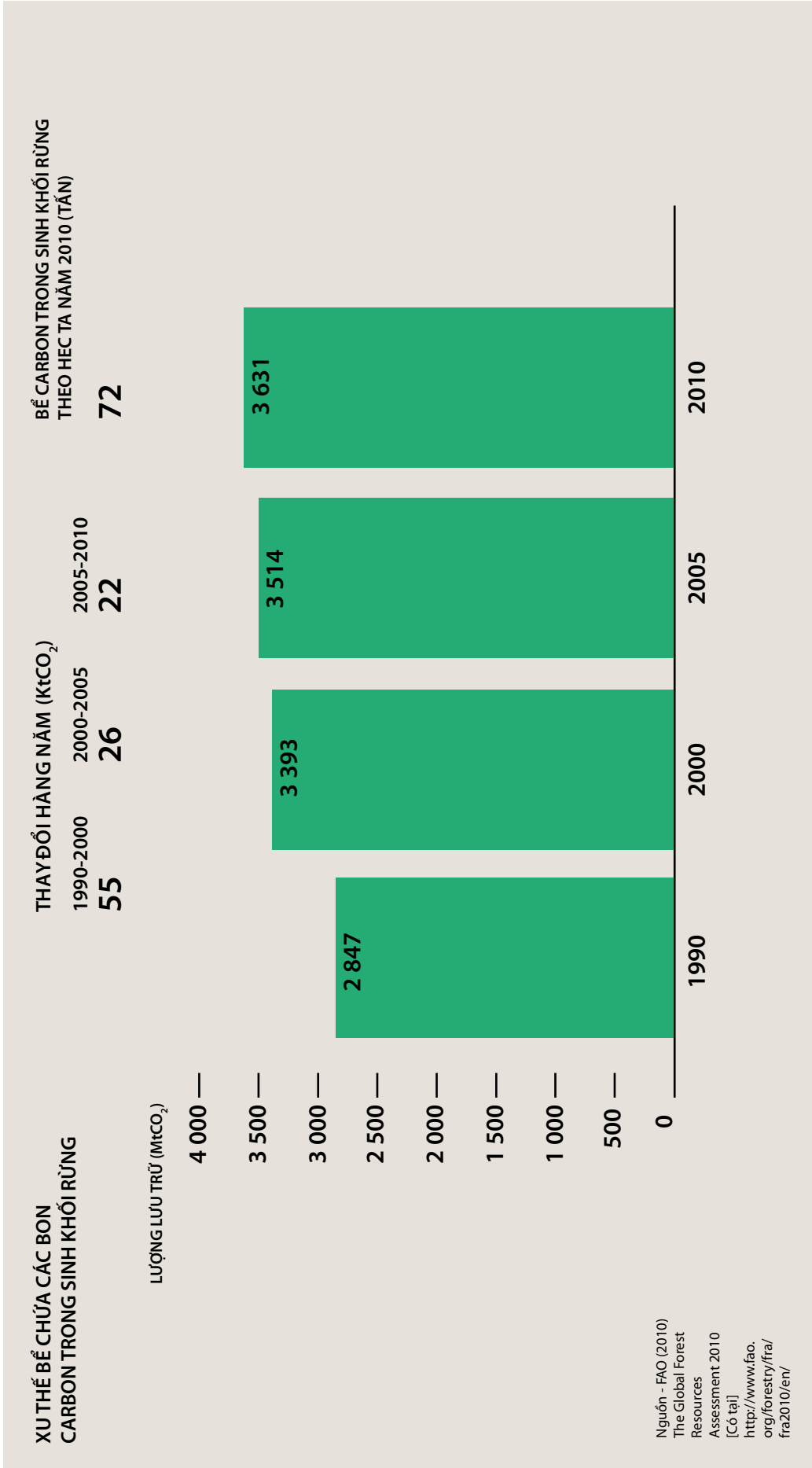


Biểu đồ 4.3. Trữ lượng carbon trung bình, 2000, theo tỉnh và huyện



Biểu đồ 4.4. Trữ lượng carbon ở Việt Nam, 2000

Nguồn: SNV



Biểu đồ 4.5. Các xu thế thay đổi trữ lượng carbon trong sinh khối rừng ở Việt Nam, 1990–2010

Nguồn: FAO (2010)

5 3Es và thực hiện REDD+ ở Việt Nam

Chương này đưa ra những phân tích và phát hiện ở các chương trước để đánh giá tổng thể bối cảnh liên quan đến REDD+ và các đề xuất để thực hiện REDD+ ở Việt Nam trong tương lai. Những mục sau đây đánh giá REDD+ ở Việt Nam sử dụng khung phân tích '3E's (effectiveness, efficiency, equity- hiệu quả, hiệu lực và công bằng):

- **Hiệu lực:** Liệu các chính sách hiện hành nói chung và chính sách về REDD+ nói riêng có thể làm giảm mất rừng và suy thoái rừng được không? REDD+ có thể góp phần vào những nỗ lực quốc gia để giảm mất rừng và suy thoái rừng không?
- **Hiệu quả:** Liệu REDD+ có thể được thực hiện với chi phí hợp lý nhất?
- **Công bằng:** Các chi phí và lợi ích có được chia sẻ công bằng giữa các bên tham gia và người nghèo có được hưởng lợi từ các chính sách không?

Năm lĩnh vực chủ yếu của REDD+ được đánh giá theo khung 3E này gồm: 1) các chính sách dẫn đến việc mất rừng và suy giảm rừng; 2) Đo lường, báo cáo và thẩm định (MRV); 3) cơ cấu tổ chức về thể chế; 4) Phối hợp và cam kết; và 5) các cơ chế chia sẻ lợi ích. Mục tiêu của phần này là đánh giá sự sẵn sàng trong việc thực hiện REDD+ của chính phủ và đề xuất những can thiệp mang tính quyết định hỗ trợ thực hiện REDD+ ở Việt Nam.

5.1. Các chính sách gây mất rừng và suy thoái rừng

Ở Chương 1 đã xác định được 4 nguyên nhân trực tiếp và ba nguyên nhân gián tiếp gây mất rừng và suy giảm rừng. Các nguyên nhân trực tiếp gồm: 1) chuyển đổi đất để phát triển sản xuất nông nghiệp;

2) chuyển đổi đất để phát triển cơ sở hạ tầng; 3) khai thác gỗ có phép và trái phép; và 4) cháy rừng. Các nguyên nhân gián tiếp gồm: 1) áp lực tăng dân số và di dân; 2) năng lực quản lý rừng của Nhà nước yếu; và 3) thiếu kinh phí bảo vệ rừng. Những nguyên nhân này và tác động của chúng rất khác nhau theo từng vùng và thay đổi qua thời gian; điều đó cho thấy không có một công thức chung cho các mô hình REDD trên toàn quốc. Thay vì, chính phủ cần xác định những nguyên tắc chính và chính sách chung nhưng cho phép các chương trình địa phương được thiết kế và thực hiện dựa trên các yếu tố và nhu cầu kinh tế xã hội đặc trưng của địa phương (Ví dụ, chuyển đổi đất để phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển sản xuất nông nghiệp), đồng thời đáp ứng nhu cầu của thị trường quốc tế (Ví dụ, tăng nhu cầu đối với thủy sản và lâm sản như đã thảo luận chi tiết ở chương 3).

Chính phủ Việt Nam đã đề ra các chính sách và chương trình khác nhau nhằm giải quyết việc giảm mất rừng và suy giảm rừng. Những chính sách và chương trình này bao gồm chương trình trồng rừng quốc gia, chương trình trồng 5 triệu ha rừng (CT 661); chính sách giao đất; Chiến lược Phát triển lâm nghiệp Quốc gia, Quyết định 380 và Nghị định 99, nhằm mục tiêu tăng cường tiền chi trả cho dịch vụ môi trường rừng. Những chính sách này đã có đóng góp vào giảm thiểu tình trạng mất rừng và suy thoái rừng như được phản ánh ở tăng độ che phủ rừng tính ở Việt Nam qua thời gian (Xem Chương 2).

Tuy nhiên, những sáng kiến này có một số khiếm khuyết. Một là, mặc dù độ che phủ rừng có tăng lên trong hai thập kỷ qua, chất lượng rừng lại giảm xuống. Diện tích rừng suy kiệt tăng và mặc dù diện

tích rừng trồng mới tăng mật độ rừng nói chung vẫn giảm. Vì vậy, trữ lượng carbon thấp (Meyfroidt và Lambin 2008). Kết quả này cho thấy chỉ đơn giản tăng diện tích nhờ trồng rừng thì vẫn chưa đủ để phục hồi các chức năng sinh thái khác nhau và các dịch vụ của rừng đặc biệt là về trữ lượng carbon (Meyfroidt và Lambin 2008). Tình trạng này đặt ra thách thức nghiêm trọng đối với công tác bảo tồn đa dạng sinh học và cả vai trò của rừng trong việc cung cấp các dịch vụ như hấp chứa carbon để giảm thiểu biến đổi khí hậu. Hai là, các mục tiêu chính sách và dự định trên lý thuyết là rất tốt, tuy nhiên việc thực hiện trong thực tế lại thể hiện nhiều thất bại và khiếm khuyết (Thomas và các cộng sự 2008). Nhiều biện pháp chính sách đã không thể thực hiện được do hạn chế về kinh phí để bảo vệ rừng, năng lực quản lý yếu kém, phối hợp ngành dọc, chiều ngang đều kém hiệu quả, sự tham gia của người nghèo, phụ nữ và các nhóm dân tộc thiểu số thấp, hệ số hoàn vốn kinh tế thấp, lạm dụng, chiếm đoạt đất, lợi ích của một nhóm đối tượng và tham nhũng (xem chương 1 và 2). Mặc dù có nhận thức rộng rãi và chính phủ và các nhà tài trợ cũng đã nỗ lực giải quyết vấn đề này nhưng vẫn chưa tìm ra các giải pháp hữu hiệu. Ba là, nhiều chính sách phát triển chưa được nghiên cứu kỹ lưỡng về tác động có thể xảy ra nên dẫn đến nhiều hậu quả không lường trước được. Một chính sách được đề ra để giải quyết 1 vấn đề thì kết cục lại làm nảy sinh vấn đề khác. Ví dụ, khi giải quyết vấn đề phân bổ dân số không đồng đều - tàn dư của chủ nghĩa thực dân - thì chính sách phân bổ lại dân cư dẫn đến phá rừng ở các vùng tái định cư. Bốn là, trong khi một số chính sách liên quan đến REDD+ được ban hành và đang được thí điểm ở một số nơi trên cả nước (Chương 4), chính sách REDD+ cần cải thiện ở hai lĩnh vực sau:

- 1) Các quy định về cơ chế chia sẻ lợi ích và PES;
- 2) Các thủ tục đánh giá và phê duyệt các quyền carbon. Việc cải thiện này đòi hỏi phải phân tích kỹ các thể chế của Việt Nam cũng như đường cung và cầu tương lai được dự báo của các thị trường carbon quốc tế. Điểm quan trọng nữa là cần phải nhận thức được nguyên nhân gây mất rừng và suy giảm rừng ở Việt Nam khác nhau về cả không gian và thời gian. Phân tích trong nghiên cứu này nêu rõ rằng giải quyết những nguyên nhân chính gây mất rừng và suy thoái rừng như chuyển đổi đất và quản lý yếu kém không hề đơn giản.

Môi trường chính sách đối với rừng và lâm nghiệp ở Việt Nam có thể được khắc họa là linh động và đa

dạng. Các chính sách được xây dựng trong thập kỷ trước một mặt đã đáp ứng được nhiều nhu cầu mới nảy sinh nhưng đồng thời cũng là rào cản cho việc thực hiện một số chính sách mới khác. Nhiều thay đổi chính sách xuất phát từ những kết luận rút ra từ kinh nghiệm thực tế ở cả các chương trình quốc tế và quốc gia. Các chương trình hợp tác quốc tế đã sử dụng phương pháp tham gia, lập kế hoạch cấp thôn bản và các vấn đề môi trường trên phạm vi rộng rãi. Gần đây, các phương pháp tham vấn sáng tạo cũng đã được phát triển và có chọn lọc và được xem như một biện pháp hữu hiệu trong các nỗ lực xóa đói giảm nghèo (Sunderlin và Huỳnh 2005). Hiện nay các bên đều thừa nhận rằng các chính sách lấy các tài sản là phương tiện sản xuất từ người dân địa phương, thường là người nghèo, mà không có đền bù nào không thể bền vững và ngày càng ít phổ biến.

Mặc dù mối liên hệ mạnh mẽ giữa đói nghèo và mất rừng đã được các bên thừa nhận, vấn đề này vẫn chưa được giải quyết một cách thích đáng. Dù nguyên tắc là lập kế hoạch có sự tham gia của người dân, các câu hỏi lớn liên quan đến các quyền đối với các sản phẩm từ rừng vẫn chưa có lời giải đáp. Những câu hỏi không có lời giải đáp này có thể ảnh hưởng thậm chí làm mất đi nhiều cơ hội mới. Ví dụ, như đã chỉ ra ở trên, bản thân việc giao đất lâm nghiệp không phải lúc nào cũng hỗ trợ thoát nghèo. Một mặt, xét về hiệu quả, ngân sách của chính phủ không đủ để trang trải chi phí liên quan đến thực hiện các chính sách và chương trình. Mặt khác, chi phí giao dịch cao cũng làm giảm hiệu quả của quá trình thực hiện chính sách. Chi phí giao dịch cao chủ yếu là do năng lực quản lý còn hạn chế, trong khi có sự chông chéo về chức năng và nhiệm vụ giữa các bộ, ngành; thiếu cơ chế giám sát tài chính minh bạch và các thủ tục tài chính phức tạp. Hơn nữa, không tính được chi phí thực tế, dẫn đến sử dụng tiền sai mục đích. Ngoài ra, những khoản hỗ trợ tài chính lớn của các nhà tài trợ (Ví dụ, của Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á, FAO,) cho các chính sách giảm mất rừng và suy giảm rừng của Việt Nam đến nay chưa được sử dụng một cách có hiệu quả. Phần lớn số tiền được dùng để trả các chi phí hành chính và phí chuyên gia quốc tế hơn là chi cho các hoạt động thực hiện thực tế. Các cơ chế REDD+ tương lai nên đánh giá những nhân tố này cẩn thận trong khi thiết kế.

Hơn nữa, việc cân đối cung và cầu đối với gỗ và nguyên liệu cho ngành sản xuất và chế biến - vốn là ưu tiên của chính phủ - sẽ tiếp tục là một thách

thức. Mặt khác, ngành chế biến gỗ đang tăng trưởng nhanh chóng thu hút cả các doanh nghiệp nhỏ, vừa và lớn. Ngành sản xuất (trồng rừng kinh tế) lại trì trệ trong nhiều năm qua. Ngành lâm nghiệp không thể đáp ứng nhu cầu gỗ và các lâm sản khác đang ngày càng tăng cho xuất khẩu và tiêu dùng trong nước. Ví dụ, 80–90% gỗ nguyên liệu phục vụ xuất khẩu được nhập khẩu, đặt các doanh nghiệp này vào tình trạng rủi ro cao. Đáp ứng nhu cầu gỗ và lâm sản ngoài gỗ xuất khẩu và tiêu dùng nội địa đang thách thức ngành lâm nghiệp và cần có những thay đổi tích cực trong nghiên cứu, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm trong tương lai (Đoàn và các cộng sự 2005). Áp lực đảm bảo các nông sản chủ chốt như cao su, cà phê, tiêu, v.v. lên rừng cũng sẽ gây ra những khó khăn lớn cho chính phủ trong việc theo đuổi các mục tiêu phát triển kinh tế và môi trường. Như đã giải thích ở Chương 4, hai đề xuất để quản lý và chuyển tiền của REDD+ đang được chính phủ và các bên liên quan thảo luận. Hải hòa hai phương án đó để có thể đáp ứng cả yêu cầu quốc gia và quốc tế đòi hỏi phải điều chỉnh từ từ và không nên vội vàng, nhất là khi các cuộc đàm phán toàn cầu vẫn chưa đi đến kết luận.

Về tính công bằng, như đã trình bày ở Chương 2, Luật hiện hành đưa ra 8 nhóm đối tượng tham gia chủ yếu có thể hưởng lợi từ đất lâm nghiệp: Các Công ty lâm nghiệp Nhà nước; các hộ gia đình, các ban quản lý rừng phòng hộ, các ban quản lý rừng đặc dụng; các cộng đồng địa phương; các UBND xã; các công ty tư nhân, lực lượng vũ trang. Tuy nhiên, diện tích rừng do hộ gia đình quản lý khá nhỏ (Hoàng và các cộng sự 2010, Nguyễn và các cộng sự 2010), trong khi các DNNN quản lý một diện tích rất lớn rừng giàu. Điều đó nói lên rằng chi trả của REDD+ sẽ chủ yếu làm lợi cho các cơ quan Nhà nước trong khi các hộ gia đình và các đối tượng khác chỉ có thể nhận được một phần nhỏ số tiền đó. Một vấn đề cơ bản là các cộng đồng khó đáp ứng các yêu cầu để nhận quyền sử dụng rừng bao gồm: được thành lập theo pháp luật; có cơ cấu tổ chức chính thức; có tài sản độc lập với các tổ chức, cá nhân khác; và chịu trách nhiệm về các tài sản đó; có khả năng tham gia vào các quan hệ hợp pháp một cách độc lập và với tên của chính mình (Hoàng và các cộng sự 2008). Chính sách giao đất lâm nghiệp và công nhận quyền sử dụng đất thông qua Luật BV&PTR 2004 là những thành tựu chủ yếu của ngành lâm nghiệp Việt Nam. Tuy vậy, những thách thức hiện hữu bao gồm cả giao đất một cách minh bạch và công bằng hơn và cung cấp dịch vụ khuyến nông tốt hơn để giúp người dân địa phương hiểu rõ hơn các quyền

và nghĩa vụ của họ (Nguyễn và các cộng sự. 2008). Nghiên cứu cũng chỉ ra rằng sự công bằng được các nhóm khác nhận thức theo các cách khác nhau, điều đó cũng là một trở ngại trong quá trình thiết kế và thực hiện REDD+ một cách hiệu quả và hiệu lực.

Các chính sách của Việt Nam về giảm mất rừng và suy thoái rừng đã tạo ra một cơ sở pháp luật để phát triển REDD+ vì chúng thể hiện được cam kết và ủng hộ của chính phủ đối với các cơ chế giám sát rõ ràng, chia sẻ lợi ích và quản lý tốt. Sự nổi lên của REDD+ cũng nhấn mạnh nhu cầu phải giảm mất rừng và suy thoái rừng và có thể khuyến khích chính phủ quan tâm đến việc nắm lấy những cơ hội mới mà bảo vệ và phát triển rừng có thể tạo ra.

5.2. Đo lường, Báo cáo và thẩm định (MRV)

Nhóm công tác về MRV do FAO chủ trì với sự tham gia tích cực của các cơ quan chính phủ và NGOs quốc tế đang soạn thảo thiết kế MRV cho Chương trình REDD+ QG. Tuy nhiên, chưa rõ mức độ phù hợp của nó đến đâu. Giám sát có xu thế bị xem nhẹ ở Việt Nam và xây dựng một hệ thống hiệu lực và hiệu quả hơn như REDD+ yêu cầu, cũng sẽ là thách thức. Một số vấn đề cần chú ý sẽ được thảo luận ở các mục sau đây.

5.2.1 Số liệu rừng

Tính nhất quán về hệ thống phân loại đất rất quan trọng đối với REDD+, bởi giám sát, báo cáo và thẩm định sẽ dựa trên biến động độ che phủ rừng qua thời gian và chia sẻ lợi ích REDD+ phụ thuộc vào các số liệu đăng ký sử dụng đất.

Quản lý số liệu ở trung ương

Hiện nay Việt Nam có hai cơ sở dữ liệu về phân loại và quản lý đất đai. Cơ sở dữ liệu thứ nhất do Tổng cục Quản lý đất đai (GDLA) thuộc Bộ TN&MT, gồm thông tin liên quan đến quản lý đất: diện tích đất và quy hoạch sử dụng đất. Hai là cơ sở dữ liệu do VNFOREST thuộc Bộ NN&PTNT quản lý, xác định các loại rừng và đất lâm nghiệp, có số liệu về độ che phủ rừng do Viện Điều tra và Quy hoạch rừng thu thập. Hai hệ thống phân loại sử dụng đất chính thức cùng tồn tại ở Việt Nam sẽ gây rất nhiều khó khăn trong việc xác định diện tích đất phù hợp nhất cho mục tiêu của REDD+ (Hoàng và các cộng sự 2010). Hơn nữa, các số liệu hiện hữu chỉ phản ánh các khía cạnh kỹ thuật, còn các nhân tố kinh tế, xã hội liên quan đến REDD+ đã bị xem nhẹ. Ngoài ra,

mặc dù có đã số liệu về mất rừng ở Việt Nam, số liệu về suy thoái rừng còn rất hạn chế. Điều này có thể dẫn đến những đánh giá thiếu chuẩn xác về tác động của REDD+ đến các cộng đồng và những cải thiện chung đối với ngành lâm nghiệp. Những số liệu hiện có không nhất quán cũng gây khó khăn cho chính phủ trong việc xác định các chỉ tiêu giảm phát thải.

Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đang có kế hoạch sáp nhập hai hệ thống dữ liệu quốc gia thành một nhưng đó sẽ là một quá trình tốn kém thời gian và chi phí. Triển khai REDD+ và những yêu cầu MRV ngặt nghèo sẽ tăng cường quá trình này và kinh phí từ các nhà tài trợ cũng được chuyển đến lĩnh vực này.

Thu thập số liệu ở địa phương

Chất lượng và độ chính xác của các số liệu thu thập phụ thuộc chủ yếu vào các tổ chức (Bộ NN&PTNT và Viện Điều tra và Quy hoạch rừng) và các cán bộ địa phương thực hiện điều tra và báo cáo kết quả của họ. Mặc dù thu thập số liệu thực hiện định kỳ ở cấp địa phương nhưng thường không đảm bảo chất lượng. Đó là bởi vì, thứ nhất, kinh phí nghiên cứu thực địa rất hạn chế. Do đó, ở nhiều vùng cán bộ nghiên cứu không đi thực tế mà các báo cáo của họ chỉ dựa vào số liệu thứ cấp hoặc ước tính của họ. Thứ hai, giám sát và đánh giá kết quả giao đất và thuê khoán và sử dụng rừng sau khi giao không được thực hiện thường xuyên, dẫn đến các số liệu về các chỉ tiêu đánh giá này nghèo nàn.

Các nhà tài trợ và các tổ chức quốc tế đề nghị cần xây dựng bản đồ carbon cơ bản và các mức Phát thải Tham chiếu đối với Việt Nam. Tuy nhiên, sự hỗ trợ đó lại được thực hiện dưới sự điều hành của nhiều cơ quan chính phủ và đôi khi chồng chéo, dẫn đến việc kết hợp và sử dụng các nguồn hỗ trợ này kém hiệu quả.

5.2.2 Các cơ chế giảm 'rò rỉ'

'Rò rỉ' là vấn đề chủ chốt đối với thực hiện REDD+ ở cả cấp quốc gia và khu vực (Angelsen 2008). Những nguyên nhân rò rỉ ở Việt Nam là: 1) khai thác bất hợp pháp trong nước và xuyên biên giới/khu vực; và 2) chuyển đổi đất lâm nghiệp sang trồng cây công nghiệp (Hoàng và các cộng sự 2010).

Các vấn đề rò rỉ vẫn là những vấn đề khó giải quyết nhất cả về thu thập số liệu và tranh luận chính trị. Đa số những người được phỏng vấn nhận thấy rằng

Việt Nam nên tổ chức một diễn đàn liên chính phủ để xử lý các khía cạnh khu vực liên quan đến việc sự sẵn sàng và thực hiện REDD+. Diễn đàn này được cho là đặc biệt cần thiết vì các nhân tố gây mất rừng và suy giảm rừng trong khu vực và những hậu quả của hành vi dịch chuyển - 'rò rỉ' này cùng có tác động lên nhiều quốc gia, trong khi hiện nay không hề có chiến lược giảm thiểu được công nhận.

Chương trình UN-REDD đặt mục tiêu lượng hóa rò rỉ liên biên giới thông qua việc kết hợp và phân tích số liệu hiện có cũng như thông qua đối thoại khu vực. Việt Nam cũng có kế hoạch thành lập Ủy Ban REDD Sông Mekong với mục tiêu thiết lập đối tác liên chính phủ của các nước tiểu vùng sông Mekong nhằm tránh rủi ro của phát thải khí nhà kính trong khung khổ của REDD. Quan niệm về dự án để thành lập một cơ quan hỗ trợ kỹ thuật với mục tiêu này đã được soạn thảo và trình tại Phiên họp thứ hai của Ủy ban Thành viên FCPF tại Panama tháng 3 năm 2009. Bộ trưởng Bộ NN&PTNT đã thăm Lào tháng 10 năm 2011 và hai bên đã nhất trí phát triển một chương trình hợp tác toàn diện, gồm cả REDD+, FLEGT, xây dựng năng lực, trồng rừng và giám sát rừng. Bộ công Thương sẽ chỉ đạo một hiệp định thương mại song phương bao gồm cả các thủ tục minh bạch để xuất, nhập khẩu gỗ. Bộ trưởng bộ NN&PTNT cũng đã thăm Campuchia vào đầu tháng 12 năm 2011 và nhất trí cấp tốc phát triển một Bản ghi nhớ về chống khai thác gỗ trái phép và vận tải qua biên giới. Các trao đổi vẫn tiếp diễn nhưng các bên vẫn chưa tiến tới một hiệp định giữa 4 thành viên tiềm năng là Campuchia, Việt Nam, Lào và Thái Lan (Scheyvens 2010). Để xử lý vấn đề khai thác gỗ trái phép Việt Nam và các nước khác trong khu vực đang phối hợp nỗ lực thông qua cơ chế của FLEGT, nhưng trọng tâm là 'thương mại' chứ không phải là vấn đề "quản trị".

Hơn nữa, vì cam kết này là tự nguyện, không có các giải pháp chính sách nào được đưa ra. Việc xử lý các vấn đề khai thác gỗ trái phép cũng có thể có các hiệu ứng nghịch đối với người dân địa phương mà cuộc sống của họ phụ thuộc vào khai thác gỗ đó (Phạm và các cộng sự, sẽ xuất bản). Giải quyết nguyên nhân rò rỉ thứ hai đòi hỏi chính phủ phải thực hiện một phân tích về sự đánh đổi và hài hòa giữa các mục tiêu giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường. Cuối cùng, liệu Việt Nam có thể giảm phát thải được hay không chủ yếu dựa vào việc thực hiện các chính sách quản lý tài nguyên thiên nhiên, phát triển kinh tế và REDD+. Hơn nữa, như Hoàng và các cộng sự

(2010) đã chỉ ra, mặc dù Việt Nam thường bị chỉ trích là phải có trách nhiệm đối với mất rừng và suy thoái rừng ở các nước láng giềng, Lào và Campuchia, thực tế phức tạp hơn mô tả nhiều và đòi hỏi phải có đánh giá toàn diện.

Vào nửa cuối những năm 1990, nhiều công ty sản xuất đồ gỗ gia dụng của Việt Nam đã phụ thuộc chủ yếu vào gỗ được khai thác, có thể là trái phép và không bền vững từ Lào và Campuchia. Tuy nhiên, một số công ty này đã chọn việc tiếp tục hoạt động ở Việt Nam nhưng chuyển sang các nguồn hợp pháp và thể hiện sự quan tâm tới quản lý bền vững (ProForest 2009).

Việt Nam vẫn sẽ phụ thuộc vào gỗ nhập khẩu để đáp ứng nhu cầu nguyên liệu, đặc biệt là cho công nghiệp đồ gỗ gia dụng, bởi vì rừng tự nhiên trong nước chủ yếu cung cấp gỗ có đường kính nhỏ phù hợp hơn với công nghệ chế biến dăm gỗ. Cung cấp gỗ chủ yếu của Việt Nam hiện nay có nguồn gốc từ các nguồn có nguy cơ phi pháp, có nghĩa là việc kiểm soát tính hợp pháp/xuất xứ gỗ nhập khẩu là cần thiết (ProForest 2009). Hiện tại, chính phủ đang đàm phán VPA với EU và làm việc nhằm cải thiện khung pháp lý để giải quyết vấn đề này. Điều đó cho thấy cam kết từ chính phủ Việt Nam nhưng không thể đảm bảo giải quyết được vấn đề.

5.2.3 Năng lực chuyên môn/kỹ thuật

Nền giáo dục lâm nghiệp chính quy ở Việt Nam được thiết lập cách đây 60 năm và Việt Nam có một số lượng lớn nhân viên kỹ thuật được đào tạo. Tuy nhiên, vì là một lĩnh vực mới, REDD+ đòi hỏi các kỹ năng chuyên môn mới, như để đo trữ lượng carbon dưới mặt đất, xác định dữ liệu về lượng phát thải khí nhà kính và đánh giá và thẩm định tín chỉ các bon; trong khi kiến thức và kỹ năng của đội ngũ nhân viên hiện nay còn rất hạn chế trong các lĩnh vực chuyên môn này. Ngay cả Viện FIPI, là một trong những cơ quan chính thu thập thông tin về rừng, cũng gặp khó khăn trong việc thực hiện các nhiệm vụ mới. Thêm vào đó, các tổ chức và cơ quan Việt Nam không đủ sức và không được phép thuê các tổ chức quốc tế làm việc đó vì kinh phí hoạt động yêu cầu cho việc này rất lớn. Tuy nhiên, với sự hỗ trợ ngày càng lớn từ các nhà tài trợ và các viện nghiên cứu quốc tế, hy vọng rằng năng lực chuyên môn của các cơ quan quốc gia sẽ được tăng cường qua thời gian. Nhưng, điều quan trọng hơn, năng lực đó có thích ứng với những sự thay đổi không. Một

cơ cấu bộ máy quan liêu như thấy ở các cơ quan của ngành lâm nghiệp sẽ rất khó thay đổi, trong khi đó, thay đổi là cần thiết đối với khái niệm như REDD+, do vậy đòi hỏi phải có các cách tiếp cận và lối tư duy mới.

5.2.4 Các chi phí MRV

Đo lường, báo cáo và xác thực là các hoạt động tốn kém, chiếm khoảng 5–60% tổng chi phí của một dự án. Hiện nay, các nhà tài trợ trang trải những khoản chi phí khổng lồ này. Tuy nhiên, đó sẽ là vấn đề khi các dự án quốc gia phải tự trang trải các chi phí đó. Cần phải làm một phân tích chi phí - lợi ích cần trọng cho tất cả các dự án REDD+ để đảm bảo hiệu quả kinh tế trước khi được phép. Thu hút người dân địa phương làm việc có thể giảm đáng kể chi phí, đồng thời lại có thêm sự cam kết hơn của họ. Các tổ chức quốc tế (Ví dụ như Trung Tâm Nông Lâm Thế giới) đã phát triển các công cụ để đánh giá carbon có sự tham gia và đã thực hiện các dự án thí điểm ở một số nước. Tuy nhiên, việc áp dụng những công cụ này còn hạn chế, một phần vì thiếu kinh phí nhưng cũng còn vì cán bộ chính phủ không tin người dân địa phương có đủ năng lực để làm những công việc đòi hỏi độ chính xác và kỹ năng chuyên môn cao. Quan trọng là REDD+ đang sử dụng các cơ chế hiện hành để giám sát nhằm giảm chi phí giao dịch và tăng cường hiệu lực nhờ sử dụng toàn bộ các quy tắc và nhân sự của chính phủ. Thu hút các cộng đồng địa phương vào hoạt động giám sát thích hợp cũng có thể giúp giảm chi phí giao dịch. Trong bối cảnh như vậy vấn đề cốt lõi là 'đầu óc' chứ không phải là chi phí.

5.3. Cơ cấu tổ chức, thể chế, phối hợp và cam kết

Việt Nam có được một cơ quan điều phối REDD+ đó là – VNFOREST – và đã thành lập Nhóm Công tác REDD+, với các đối tác trong nước và quốc tế phản ánh rõ nét tầm quan trọng và chủ quyền quốc gia trong thực hiện REDD+ ở Việt Nam; điều đó cũng chỉ rõ sự cam kết của Việt Nam đối với việc thực hiện REDD+ và củng cố niềm tin của các nhà tài trợ đối với phát triển REDD+ ở Việt Nam. Tuy nhiên, song song với những thành tựu này vẫn còn tồn tại một số hạn chế có thể kìm hãm thành công của các sáng kiến mới. Thứ nhất là, quản lý một khoản tiền lớn do các nhà tài trợ cấp để thực hiện và và thí điểm REDD+ là một thách thức đáng kể đối với các chính quyền

địa phương. Thiếu các thủ tục giải trình và minh bạch rất có thể dẫn đến việc chi tiêu sẽ không hợp lý. Ngoài ra, số lượng hạn chế cán bộ nhân viên ở Bộ NN&PTNT là cơ quan chủ đạo chịu trách nhiệm về REDD+ ở Việt Nam đã làm chậm quá trình thực hiện ở chừng mực nào đó. Thứ hai là, mặc dù Chương trình REDD+ quốc gia nhận thấy tầm quan trọng của việc thu hút tất cả các bên liên quan, một số bên then chốt chưa được tham vấn và thu hút tham gia vào phát triển REDD+. Sự điều phối, phối hợp giữa các cấp trung ương và địa phương chủ yếu vẫn theo mô hình thứ bậc của Bộ NN&PTNT mà các chính quyền địa phương và cộng đồng vốn đã quen. Các chính quyền địa phương thực hiện các dự án thí điểm REDD+ đã được nhận hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các bộ. Họ cũng được tư vấn từ khi mới bắt đầu dự án để có quyết định tài chính thực hiện các sáng kiến. Tuy vậy, sự hiểu biết còn hạn chế của họ về các vấn đề đã ảnh hưởng đến việc thực hiện REDD+.

5.4. Công bằng

Chính phủ và các nhà tài trợ đã thiết lập các lộ trình để các bên liên quan đóng góp các ý tưởng của họ vào chương trình REDD+. Ở cấp quốc gia các cuộc hội thảo và diễn đàn chuyên môn (Mạng lưới REDD+ và FSSP) đã tạo ra một cơ chế để chính phủ chia sẻ thông tin và tham vấn các bên liên quan về thiết kế REDD+. Tuy vậy, cơ chế này đã chưa thực sự khuyến khích được sự tham gia tích cực của các bên liên quan vì thời gian để thảo luận và phạm vi để các bên liên quan gây ảnh hưởng cuộc tranh luận còn hạn chế.

Ở cấp địa phương, chính phủ đã ban hành một số chính sách về phân cấp quyền quản lý và ra quyết định. Ví dụ, Pháp lệnh về Dân chủ Cơ sở quy định cơ chế cùng phối hợp để mọi người đóng góp ý kiến vào dự thảo các chính sách và các chương trình. Trên lý thuyết, những chính sách này trao quyền cho các chính quyền địa phương và người dân địa phương nhận trách nhiệm đối với quy hoạch sử dụng đất. Tuy nhiên, cách tiếp cận 'trên xuống' và thực tế là người dân địa phương không ý thức được các chính sách đó cũng như các quyền của mình dẫn đến việc lấy ý kiến tham vấn này không hiệu quả. Ngoài ra, các quyết định thường được đưa ra ở cấp trung ương và tham vấn địa phương và người dân chỉ mang tính thủ tục. Thiếu thông tin và hiểu biết về REDD+ có nghĩa là các chính quyền địa phương phụ thuộc vào định hướng cụ thể từ chính phủ và

không thể giải quyết các vấn đề một cách tích cực và độc lập.

Một dự án REDD+ thành công đòi hỏi sự tham gia tích cực của tất cả các bên liên quan, kể cả người bán, người mua và trung gian. Tuy vậy, các nhà tài trợ và cơ quan chính phủ có xu hướng chiếm vị thế độc tôn các dự án và thiếu sự hiện diện của các đại diện của người nghèo cung cấp các dịch vụ môi trường rừng. Điều này gây ra sự phiến diện trong thiết kế của REDD+ và có thể giới có quyền lực sẽ chiếm đoạt các lợi ích trong các cộng đồng. Thiết kế REDD+ tương lai sẽ cần phải cân nhắc các kênh khác nhau có thể tiếp cận đến với người nghèo, phụ nữ và đồng dân tộc thiểu số và các đại diện của họ tham gia và giám sát các dự án. Thêm vào đó, dù các chính sách của chính phủ về bảo vệ và phát triển rừng đang khuyến khích khu vực tư nhân tham gia thì sự tham gia của khu vực này vào thực hiện REDD+ hiện rất hạn chế. Chỉ có một số công ty quốc tế đang tham gia vào phát triển các dự án REDD+ và cung cấp hỗ trợ kỹ thuật (chủ yếu là các hãng tư vấn chuyên môn), còn vai trò của khu vực tư nhân trong nước vẫn hạn chế. Tương tự, vai trò của các tổ chức dân sự cũng còn yếu kém, chủ yếu là vì quản lý tập trung hóa và năng lực của họ còn rất thấp để có thể chi phối diễn đàn về REDD+. Các tổ chức dân sự thường được mời đến dự các cuộc họp REDD+ và tiếng nói của họ được nghe nhưng có ít ít tác động. Các cơ chế trong tương lai cần xem xét vai trò chính thức đối với các tổ chức này, vốn là tổ chức có nhiều kinh nghiệm làm việc các nhóm dễ tổn thương. Các tổ chức dân sự luôn cung cấp đầu vào giá trị cho việc thiết kế REDD+ cũng như việc thực hiện ở địa bàn. Đã có sẵn mạng xã hội dân sự trong nước và địa phương và việc tăng cường mạng lưới này sẽ hỗ trợ các cơ cấu hiện hành của chính phủ.

Vấn đề bình đẳng giới cho đến nay vẫn chưa được chú ý một cách nghiêm túc. Như đã thể hiện qua các phỏng vấn, điều này có thể là do thiếu nhận thức về công bằng giới trong các hệ thống, chương trình giáo dục, đào tạo, tập huấn hiện nay về tài nguyên thiên nhiên, về lâm nghiệp, nông nghiệp, về rừng. Vấn đề bất bình đẳng giữa các thế hệ cũng không được thảo luận nhiều trong khung khổ REDD+. Chỉ có một đại diện của tổ chức xã hội dân sự được phỏng vấn cho rằng đoàn thanh niên đã được tham gia vào diễn đàn và thảo luận về biến đổi khí hậu và REDD+ dưới các hình thức khác nhau (ví dụ, các sáng kiến, nhóm tác nghiệp, v.v.) còn các nhóm phỏng vấn khác thì chưa công nhận đoàn thanh niên là một

trong các đối tượng có thể làm nên sự thay đổi. Các nhu cầu và quan tâm của thanh niên - các nhà lãnh đạo tương lai - cả ở thành thị và nông thôn chưa được phân tích trong khi đây có thể là một trong các nhân tố tiềm năng hoặc giải pháp cho vấn đề mất rừng và suy thoái rừng.

Những bài học từ quá trình thực hiện Chương trình MTQG 135 giai đoạn II (chương trình XĐGN QG 2006–2010) chỉ ra rằng sự tham gia hạn chế vào các chương trình quốc gia nảy sinh do hai lý do: Một là người dân các thôn bản chỉ được đưa thông tin chứ không được tham gia vào phát triển các chương trình đó. Hai là, các chính quyền cấp dưới có thể xem việc ‘tham gia’ vào lập kế hoạch chỉ là một trong những đòi hỏi của các dự án của các nhà tài trợ chứ không phải là công cụ hữu dụng; vì vậy, việc tham gia không được tiếp tục khi các dự án của nhà tài trợ kết thúc hoặc chuyển thành các dự án của chính phủ (Jones và các cộng sự 2008). Chính phủ và nhà tài trợ nên yêu cầu chính quyền địa phương thực hiện đầy đủ các yêu cầu liên quan tới việc đảm bảo sự tham gia, tính minh bạch và chính quyền địa phương phải thực sự nhìn nhận đây các công cụ cần thiết hơn là các quy tắc áp đặt đối với họ. Để đạt được điều đó này Jones và các cộng sự (2008) kêu gọi hướng dẫn cụ thể hơn về 1) giai đoạn mà người dân địa phương nên được tham gia vào các cuộc thảo luận; thời gian và cách thức họ được thông báo về kế hoạch cuối cùng; 3) thời gian họ được thông báo về dự án được phê duyệt; và 4) số người và tỷ lệ nam và nữ được tham gia vào các cuộc họp là cách bảo đảm kế hoạch hóa toàn diện và nhạy cảm về giới.

Như đã đề cập, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam không đem lại lợi ích công bằng đối với 54 nhóm dân mà người Kinh có nhiều ưu thế hơn (Jones và các cộng sự 2008). Tuy nhiên, gần đây, các quyền của người dân tộc thiểu số đã ngày càng được các cộng đồng quốc tế và chính phủ Việt Nam chú ý hơn. Chính phủ đã ký các hiệp định quốc tế và ban hành các chính sách về quyền của người dân tộc thiểu số. Chính phủ cũng đã hình thành một số thể chế quốc gia nhằm đảm bảo các quyền của người dân tộc thiểu số về sử dụng các nguồn rừng như Ủy ban Dân tộc và Miền Núi. Tuy nhiên, sự tham gia của người dân tộc thiểu số vào REDD+ vẫn hạn chế bởi vì rào cản ngôn ngữ, trình độ dân trí thấp và khả năng đàm phán để chia sẻ lợi ích còn rất hạn chế.

Việc thiết lập cơ chế chi trả thích hợp của REDD+ là rất quan trọng. Mức chi trả hiện hành của REDD+ không dựa vào đánh giá chính xác các chi phí cơ hội mà được quyết định bởi ngân sách hiện có và ước tính của nhà tài trợ. Ở các vùng không có người dân sinh sống hay các nguồn rừng đã suy kiệt, nghĩa là chi phí cơ hội thấp, người dân sẵn sàng chấp nhận mức trả này. Nhưng, ở các vùng người dân thực sự sống phụ thuộc vào rừng thì các chi phí cơ hội cao hơn, nên REDD+ sẽ khó thực hiện nếu đưa ra ít các khuyến khích nhằm giảm mất rừng và suy giảm rừng. Hơn nữa, các quy chế lâm nghiệp thường được thực hiện theo các cách thức khác nhau ở các tỉnh khác nhau. Một số tỉnh khá linh hoạt và tiến bộ hơn số khác và có thể hình thành các địa bàn thí điểm đối với rừng cộng đồng trước khi chính phủ công nhận về mặt pháp lý hình thức quản lý rừng này.

6 Kết luận và kiến nghị

Báo cáo này khởi đầu bằng đánh giá thực trạng ngành lâm nghiệp Việt Nam, tỷ lệ mất rừng và các nguyên nhân dẫn đến mất rừng. Việt Nam nổi tiếng là nước đạt mức tăng độ che phủ rừng tịnh trong những năm gần đây, và từ đó bước vào giai đoạn 4 của quá trình chuyển đổi rừng (Vũ và các cộng sự 2011); điều đó cũng được coi là nhờ công cuộc cải cách về sở hữu rừng, áp dụng các công nghệ mới và tự do hóa thị trường (Sikor 2001). Việt Nam cũng nổi tiếng về những nỗ lực cải cách hành chính. Việc mở cửa nền kinh tế đem lại những tác động sâu rộng. Cụ thể là trong bối cảnh của REDD+, quá trình đó đã làm gia tăng sản xuất một số nông sản xuất khẩu như cà phê, cao su và sản phẩm gỗ, dẫn đến phá rừng. Các tác động này phần nào đã được cân bằng thông qua những cải cách trong nội bộ ngành lâm nghiệp, bao gồm chính sách giao đất và cơ cấu lại các DNLNN và những nỗ lực trồng rừng.

Tuy nhiên, nhìn chung, mặc dù diện tích rừng của Việt Nam đã tăng lên nhưng chất lượng rừng lại giảm xuống. Với các phương án REDD+ tương lai, trữ lượng carbon của đa số rừng của Việt Nam có thể thấp hơn hàm lượng của rừng tự nhiên, và rừng này đang tiếp tục bị đe dọa. Hai nguyên nhân gây ra sự đe dọa này là: chuyển đổi đất để phát triển SXNN; và (2) khai thác gỗ không bền vững. Cả hai nguyên nhân này đều do các chính sách phát triển kinh tế định hướng vào phát triển sản xuất phục vụ xuất khẩu. Các chính sách khác ảnh hưởng đến các nhân tố này là các chính sách ưu đãi đối với các ngành công nghiệp có lợi cho nền kinh tế quốc gia như công nghiệp giấy, bột giấy và các nhà máy thủy điện mặc dù các ngành công nghiệp đó, trên thực tế, cũng không bền vững về mặt kinh tế. Những nguyên nhân sâu xa gây mất rừng còn là quản lý yếu kém, tham nhũng và phối hợp kém hiệu quả giữa các bộ, ngành.

Quản lý rừng đã được phân cấp cho địa phương và các quyền sử dụng rừng được trao cho cả các bên liên quan ngoài nhà nước gồm các công ty tư nhân, các cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân. Tuy nhiên, quyết định cuối cùng đối với việc giao rừng vẫn là chính phủ. Chính sách giao đất lâm nghiệp quy định các quyền cơ bản đối với việc sử dụng rừng và hưởng lợi từ rừng. Tuy vậy, việc giao đất, rừng lại diễn ra trên thực tế thiếu công bằng, vì những người khá giả hơn, những người được thông tin tốt hơn đã nhận được nhiều đất, rừng hơn và tốt hơn. Các cơ quan Nhà nước tiếp tục quản lý những diện tích lớn nhất còn các hộ gia đình và cá nhân cộng lại cũng chỉ được quản lý dưới 30%.

Tình trạng này vẫn diễn ra một phần là vì năng lực yếu kém, do không phải tất cả các bên liên quan đều có đủ thông tin về vai trò, quyền và nghĩa vụ của họ, và một phần là do tệ tham nhũng, chiếm đoạt những nguồn lực lớn dẫn đến những nỗ lực đã không hiệu lực và hiệu quả. Nếu những vấn đề này không được giải quyết một cách tương xứng thì những chính sách mới và những thỏa thuận quốc tế về REDD+ sẽ không được thực hiện một cách hiệu quả.

Việt Nam thể hiện sự quan tâm lớn đến giảm thiểu biến đổi khí hậu và REDD+ và đã tham gia vào tất cả những thảo luận quốc tế liên quan. Nhìn chung, những chính sách hiện hành của Việt Nam đã đảm bảo cơ sở tốt để REDD+ phát triển và REDD+ có thể đóng góp đáng kể vào những sáng kiến giảm mất rừng và suy thoái rừng. Tuy nhiên, những chính sách và chương trình này vẫn bị hạn chế bởi sự tham gia thấp của những người nghèo cung cấp DVMTR và khu vực tư nhân, số liệu không nhất quán, các cơ chế chia sẻ lợi ích không hiệu quả, chi phí giao dịch để thực hiện REDD+ cao và tập trung hóa kinh phí.

Nhờ sự cam kết cao của chính phủ và hỗ trợ ngày càng tăng của cơ quan trong nước và quốc tế, những hạn chế này có thể trở thành những bài học giá trị nhằm định hướng thực hiện trong tương lai. Lộ trình của REDD+ được xác định có những thách thức nhưng xây dựng năng lực và cải thiện chính sách REDD+ sẽ hỗ trợ nhằm đảm bảo thực hiện REDD+ hiệu quả, hiệu lực và công bằng ở Việt Nam. Hệ thống quản lý tốt và giám sát hiệu quả cũng đòi hỏi việc chia sẻ thông tin tốt hơn và phối hợp giữa các cơ quan chính phủ và các bên liên quan. Đặc biệt là, để thực hiện REDD+, cần giải quyết một số vấn đề. Chính phủ phải làm chủ nhiều hơn các chương trình REDD+. Mặc dù chính phủ Việt Nam đã cam kết và ban hành nhiều chính sách, nhưng phần lớn các chính sách và chương trình đó được thực hiện chủ yếu là nhờ tài trợ quốc tế.

Tất cả các bên liên quan, kể cả các đối tượng ngoài ngành và thành viên của khu vực công, cần được thông báo đầy đủ và phát triển các kỹ năng thực hiện REDD+. Hiện nay, REDD+ chỉ mới được thảo luận giữa các nhà khoa học, nghiên cứu và các cán bộ, quan chức ngành lâm nghiệp. Các cán bộ quan chức thuộc các ngành liên quan khác có thể biết về vấn đề này nhưng rất ít người tham gia trực tiếp. Ở các cấp thấp hơn, thậm chí ở cấp cộng đồng, REDD+ chưa được biết đến.

Do đó, cần phải cải tiến các dịch vụ khuyến lâm qua tăng cường kinh phí và nhân lực, cơ cấu lại hệ thống và cải tiến sự phối hợp và đẩy mạnh trao quyền cho người dân địa phương. Một trong các mục tiêu của REDD+ là đem lại lợi ích cho các cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Ở Việt Nam thì mục tiêu đó sẽ được lồng ghép vào khung khổ PES. Điều đó có nghĩa là về dài hạn, những người sử dụng dịch vụ môi trường rừng trong nước sẽ phải trả tiền để sử dụng các dịch vụ đó và việc đó sẽ bảo đảm để cơ chế đó bền vững. Tuy nhiên, cũng cần thiết phải thiết kế các chính sách và cơ chế thực hiện chúng một cách thận trọng và tốt hơn, chuẩn bị các phương án và các cơ chế chia sẻ lợi ích minh bạch và công bằng. Về mặt này, cần chú ý nhiều hơn việc thu hút sử dụng các kiến thức và truyền thông địa phương vào các chương trình này.

Tuy nhiên, một số bài học thực tiễn từ PES thể hiện các khía cạnh cần cân nhắc trong quá trình thiết kế REDD+. Thứ nhất, PES không mang tính tự

nguyên. Những người mua DVMT buộc phải trả tiền, điều đó làm giảm sự sẵn sàng và tuân thủ của họ. Thứ hai, rất khó lượng hóa hệ số K trong công thức tính PES do đó K được định bằng 1 và mọi người đều được trả một mức giống nhau. Điều đó dẫn đến sự bất công bằng giữa các cộng đồng có kết quả bảo vệ rừng khác nhau.

Hơn nữa, sẽ phải áp dụng cả hai hình thức quản lý: theo luật pháp hiện hành và các tục lệ. Trong những trường hợp có sự khác nhau giữa hệ thống quản lý này, chính phủ sẽ phải nhận vai trò người hòa giải. Điều quan trọng là, không có một 'đơn thuốc'/cách tiếp cận chung phù hợp với tất cả đối với REDD+ ở cấp địa phương, cộng đồng, mà việc thực hiện các chương trình cụ thể phải tính tới các điều kiện, nhu cầu và tập tục địa phương.

Cải cách chế độ sở hữu rừng sẽ là tiền đề hỗ trợ các chương trình REDD+ tương lai. Một mặt, cần những điều chỉnh liên tục để khắc phục vấn đề chi phí giao dịch cao đối với công tác giám sát các diện tích rừng manh mún; mặt khác, phải tạo thu nhập cho các chủ rừng. Một giải pháp khác là thúc đẩy hợp tác công tư, giữa các cá nhân hoặc thậm chí giữa các cộng đồng và thôn bản. Cách tiếp cận này có thể gây chi phí giao dịch ban đầu cao và phức tạp trong việc thu hút một số lượng lớn các cá nhân, thôn bản, nhưng việc thành lập hợp tác xã của nhiều thôn bản có thể xem xét như là một thiết chế tiềm năng để phối hợp và giám sát REDD+, cũng như kênh chuyển tiền. Những hợp tác xã như vậy sẽ có tư cách pháp nhân và vì thế có thể thỏa thuận, ký hợp đồng với người mua, và thay mặt cộng đồng nhận tiền.

REDD+ ở Việt Nam cần phải được lồng ghép vào kế hoạch sử dụng đất tổng hợp của Nhà nước ở cấp vĩ mô và quản lý cộng đồng địa phương ở cấp vi mô. Như vậy là cần cải tiến và lồng ghép các cơ chế giám sát và giám sát của cộng đồng lồng ghép vào hệ thống giám sát chung. Phương án khác để cải tiến công tác giám sát là mời bên thứ ba hay bên độc lập tham gia giám sát.

Cuối cùng, Việt Nam cũng tương tự như ở các nước đang thực hiện REDD+ khác, phải đối mặt với các vấn đề nảy sinh vẫn chưa được giải quyết nhưng lại là tiền đề để thực hiện REDD+, như: thực thi pháp luật nghiêm hơn, phối hợp, trao đổi, cung cấp thông tin và trách nhiệm giải trình cao hơn.

7

Tài liệu tham khảo

- Abonyi, G. 2002 Hướng đến nền kinh tế chính trị Tiếp cận việc cho vay trên nền tảng chính sách. Báo cáo tham luận Số 14. Ban Kinh tế và Nghiên cứu, Ngân hàng phát triển châu Á.
- Angelsen, A. (ed.) 2008 Chuyển động cùng REDD: Khái niệm và lựa chọn cách thực hiện. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Apel, U. 2000 Những quy chế mang tính tiên đề trong việc tái tạo rừng ở rừng đầu nguồn Sông Đà, Miền Bắc Việt Nam. Ủy ban Châu Âu. Hà Nội, Việt Nam.
- Artemiev, I. 2003 Cải cách lâm trường quốc doanh ở Việt Nam Mở ra tiềm năng trồng rừng cho mục đích thương mại. Tài liệu kỹ thuật. EARS - Cơ quan phát triển nông thôn và tài nguyên thiên nhiên khu vực Đông Á và Thái Bình Dương. Ngân hàng thế giới. Việt Nam.
- ADB. 2001 Xóa đói giảm nghèo thông qua các chương trình tín dụng, lâm nghiệp và tái định cư. Dự án Tái định cư và Giảm nghèo. Ngân hàng phát triển châu Á. Hà Nội, Việt Nam.
- ADB. 2000. Nghiên cứu chính sách và khung thể chế bảo vệ tài nguyên rừng. Ngân hàng phát triển châu Á. TA No. 3255 – VIE. Ban Tư vấn nông nghiệp. Rome, Italy và Hà Nội, Việt Nam.
- AusAID, 2000. Quản lý đất đai ở Việt Nam. Báo cáo tham luận Số 4. Cơ quan phát triển quốc tế Úc. Có tại: http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/vietnam_wp4.pdf [2/2/ 2012].
- Bleaney, A., Vickers, B. and Peskett, L. 2009 REDD sẽ như thế nào ở Việt Nam? Có tại: <http://redd-net.org/files/WhatcouldREDDlooklikeinvietnam.pdf> [7/8/ 2011].
- Boissiere, M., Sheil, D., Basuki, I., Wan, M. và Le, H. 2009. Có thể lồng ghép lợi ích của người dân bản địa để giảm suy thoái rừng ở miền Trung Việt Nam không? Biodiversity and Conservation Số 18: 2743–2757.
- Brockhaus, M.; Di Gregorio, M.; Wertz-Kanounnikoff, S. 2010 Hồ sơ quốc gia – văn bản dự án chưa xuất bản. CIFOR. Bogor, Indonesia.
- Bui, D.T., Dang, T.H. và Nguyễn, Q.C. 2004. Chi trả cho nông dân vùng cao theo dịch vụ môi trường: kinh nghiệm, trở ngại và tiềm năng ở Việt Nam. Cơ quan nông lâm thế giới, Bogor, Indonesia.
- Carew-Reid, J., Poynton, S., Chu., T.T., Dubois Q., Halle, M., Larsen, T., Le, D.T., Le, T.C., Nguyễn, M.T., O'Rourke, D. và Vu, X.N.H. 1999. Nghiên cứu hỗ trợ ngành môi trường ở Việt Nam. Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Chương trình phát triển Liên hiệp quốc. Hà Nội, Việt Nam.
- Castrén, T. 1999. Nghiên cứu về thương mại gỗ và vận chuyển gỗ ở Việt Nam. Tài liệu hỗ trợ kỹ thuật môi trường khu vực 5771. Giảm nghèo và quản lý môi trường ở các rừng đầu nguồn vùng sâu vùng xa sông Mekong. (Dự án Giai đoạn 1). Ngân hàng phát triển châu Á, Manila, Philippines.
- CIEM. 2010. Phân tích chính sách để đánh giá tác động sau 2 năm gia nhập WTO. Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Hà Nội, Việt Nam.
- CITES. 2008. Báo cáo tổng quan về chính sách buôn bán động vật Hoàng dã. Trung tâm nghiên cứu tài nguyên và môi trường. Đại học quốc gia Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam.
- Chinh, C. 2010. Tham nhũng trong lĩnh vực đất đai: cái vôi bạch tuộc. Báo An Ninh Thủ Đô, 28 Tháng Mười Một 2007.

- Chu, T.T.H., và Dickie, P.M. 2006. Chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam: Đổi mới để hướng tới WTO. Chuỗi nghiên cứu PPTP 1/2006. Chương trình tập huấn chính sách công. Ngân hàng phát triển châu Á. Hà Nội, Việt Nam.
- CISDOMA (Viện tư vấn phát triển kinh tế xã hội nông thôn, vùng cao) 2009. Phát triển phương pháp xây dựng quy hoạch bảo vệ rừng bền vững. Có thể truy cập tại : <http://www.vietnamforestry.org.vn/LinkedFiles/NFP?CIDOMA/a-iii-The methodology-Phương pháp luận- Việt Nam summary-En.pdf> [2/2/2012].
- Costenbader, J. 2011 Cơ chế chia sẻ lợi ích của REDD+: Đánh giá so sánh ba cách tiếp cận chính sách quốc gia. UN-REDD và Quỹ đổi tác carbon trong lâm nghiệp. Có thể download tại: <http://reddpluspartnership.org/29783-02f9f945a76791c4c62a665cbf864296d.pdf> [2/2/2012].
- de Jong, W., Do, D.S. và Trieu, V.H. 2006. Phục hồi rừng ở Việt Nam: Lịch sử, hiện tại và tương lai. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Delang, O.C. 2005. Thị trường cây dược liệu ở Sapa và Hà Nội, Việt Nam. *Economic Botany* 59: 377–385.
- Cục Kiểm Lâm (DoFP). 2010. Số liệu về sự biến đổi rừng ở Việt Nam giai đoạn 2002-2009. Có tại: [http://www.kieclam.org.vn/Desktop.aspx/News/So-lieudien-bien-rung-hang-nam/\[7/82011\]](http://www.kieclam.org.vn/Desktop.aspx/News/So-lieudien-bien-rung-hang-nam/[7/82011]).
- Deringer, F.B. 2007. Phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Download tại: <http://www.freshfields.com/publications/pdfs/2007/july23/19219.pdf> [2 /2/ 2012].
- Đình, Đ.T. 2005. Rừng, xóa đói giảm nghèo và đời sống ở khu vực nông thôn Việt Nam. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam.
- Dixon, C. 2000. Nhà nước và Tư bản: Quy định cho khu vực đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. *Singapore Journal of Tropical Geography* 21(3): 279–294.
- Đỗ, D.S. và Lê, Q.T. 2001. Các xu hướng chính sách lâm nghiệp ở Việt Nam. *Policy Trend Report* 2001: 69–73.
- Đỗ, Q.T., và Iyer, L. 2008. Chủ quyền đất và sự chuyển đổi tại khu vực nông thôn ở Việt Nam. *Economic Development and Cultural Change* 56(3): 531-79.
- Đoàn, D. 1998. Giao đất lâm nghiệp và lợi ích trong việc trồng rừng. Báo cáo tại hội thảo về 'Chủ rừng và lợi ích trong kinh doanh rừng'. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam.
- Đoàn, D. 2009. Đánh giá các phương án giảm phát thải từ thay đổi mục đích sử dụng đất ở Việt Nam: Rừng và đất lâm nghiệp. Báo cáo giữa kỳ gửi Tổ chức nông lâm thế giới tại Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam.
- Đoàn, D., Shanks, E. và Nguyễn, T.B. 2005. Phân tích tình hình, đánh giá nhu cầu và kiến nghị về nghiên cứu, giáo dục, đào tạo lĩnh vực lâm nghiệp (RETE) và mở rộng đối với Chiến lược lâm nghiệp quốc gia giai đoạn 2006-2020 Helvetas International và Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam
- Dollar, D. và Ljunggren, B. 1997. Việt Nam trong xu hướng toàn cầu hóa. Padma Desai, bản Cambridge, Nhà xuất bản MIT: 439–71.
- Donovan, D., Rambo, T.A., Fox, J., Lê, T.C. và Trần, D.V. (eds.). 1997. Xu thế phát triển ở vùng núi phía Bắc Việt Nam. Tập 2: Các nghiên cứu tình huống và các bài học từ Châu Á. Nhà xuất bản chính trị quốc gia. Hà Nội, Việt Nam.
- Đức, T. 2005. Giảm nghèo và đời sống ở khu vực nông thôn Việt Nam. Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp và đối tác (FCPF). Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam
- Dutt, P., Avrane, H, Solimene M, Nothelfer, D. 2004. Sự chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam: Đánh giá và kiến nghị: Những bài học quan trọng từ các nền kinh tế Đông Đức, Nga, Trung Quốc áp dụng vào kinh tế và quản lý ở các nước đang phát triển The Business School for the World (INSEAD), Rajah Avenue, Singapore.
- EASRD. 2005. Cải cách lâm trường quốc doanh ở Việt Nam. Có tại: http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/Resources/vn_sfe_report_en.pdf [2/2012].
- VNEEC (Công ty Cổ phần Tư vấn Năng lượng và Môi trường). 2010. Báo cáo đánh giá tiềm năng cơ chế phát triển sạch ở Việt Nam và cơ sở dữ liệu. Đại sứ quán Đan Mạch tại Hà Nội. Hà Nội, Việt Nam
- FAO (Tổ chức lương thực và nông nghiệp Liên hiệp quốc). 2010. Đánh giá tài nguyên rừng toàn cầu 2010 – Báo cáo về tình hình tại Việt Nam. Có tại: www.fao.org/docrep/013/al664E/al664e.pdf [10/2 2012].
- Farley & Williams. 2009. Phát triển cơ sở hạ tầng ở Việt Nam. Có tại: <http://www.wfw.com/website/wfwwebsite.nsf/Publications/>

- Publication553.html/\$File/WFW. Bản cập nhật. pdf [2/2/2012].
- Fforde, A. 2000. Kinh tế chính trị thời “hậu” chuyển đổi ở Việt Nam. Shorenstein APARC. Diễn đàn Đông Nam Á. Có tại: http://fsi.stanford.edu/vents/the_politiceconomy_of_postTransition_vietnam. [12/12/2011].
- Fforde, A. 2004. Việt Nam: Cần phải làm gì? n J. Rolfe (Ed.). Châu Á Thái Bình Dương: Khu vực đang chuyển đổi (pp. 285-299): Honolulu: Trung tâm nghiên cứu an ninh châu Á – Thái Bình Dương. Có tại: <http://www.apcss.org/Publications/EditedVolumes/RegionalFinalchapters/Chapter17Fforde.pdf> [12/12/2011].
- Fforde, A. 2008. Chuyển đổi kinh tế: một số gợi ý đối với mô hình tăng trưởng kinh tế của Việt Nam hay những phản chiếu về nền kinh tế tư bản của Việt Nam và những hàm ý chính trị (Việt Nam. Báo cáo trình bày tại Hội nghị “Tái cơ cấu hệ thống nhà nước Việt Nam: Gợi ý đối với Việt Nam và những triển vọng xa hơn” tháng 8/2008. City University of Hong Kong. Có tại: <http://www.aduki.com.au/Economicsincommandforwebsite.pdf> [12/12/2011].
- FCPF (Quỹ đối tác carbon trong lâm nghiệp). 2010. Vietnam R-PP. Có tại: www.forestcarbonpartnership.org/.../3e.PC_review_R-PP_... [12/5/2011].
- FORMIS (Dự án phát triển hệ thống quản lý thông tin ngành nông nghiệp). 2005. Các chỉ số ngành lâm nghiệp Việt Nam và báo cáo cơ sở dữ liệu 2005. Chương trình hỗ trợ ngành lâm nghiệp. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam.
- Forest Trends. 2010. Tình hình giao dịch và thị trường gỗ giữa Lào và Việt Nam: Phân tích quá trình lưu thông gỗ từ Việt Nam. US.
- Forsberg, L.T. 2007. Xác định chế độ sở hữu vững chắc: các yếu tố quyết định về thể chế và lợi ích của các bên tham gia trong kế hoạch phát triển ở Việt Nam. Luận án tiến sĩ. Nhà xuất bản quốc tế Almqvist & Wiksell. Stockholm, Sweden.
- Forsberg, L.T. 2011. Kinh tế chính trị và cải cách hệ thống chăm sóc sức khỏe ở Việt Nam. Oxford – Princeton Global Leaders Fellow. Woodrow Wilson School of Public and International Affairs Princeton University. Oxford University. Có tại: http://www.princeton.edu/~pcglobal/conferences/GLF/forsberg_glf.pdf [15/12/2011].
- Fritzen, A.S. 2006. Những hạn chế của hệ thống thử nghiệm: sự phân quyền và trách nhiệm giải trình trong hệ thống chính trị địa phương ở Việt Nam. The Asia Pacific Journal of Public Administration 28(1): 1–23.
- GSO (Tổng cục thống kê). 2000. Niên giám thống kê 1975-2000. Tổng cục thống kê. Hà Nội, Việt Nam.
- GSO (Tổng cục thống kê). 2009. Niên giám thống kê 2008. Hà Nội, Việt Nam.
- GSO (Tổng cục thống kê). 2009. Niên giám thống kê 2008, 2009, 2010. Hà Nội, Việt Nam.
- Global Compact (Hiệp ước Toàn cầu) và VCCI (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam). 2010. Tổng quan các điều kiện xã hội và môi trường cho ngành công nghiệp Việt Nam so với các nguyên tắc thoả thuận chung toàn cầu. Có tại: <http://www.globalcompactvietnam.org/upload/attach/GCNVResearch01.pdf>
- Hawkins, S., To, X.P., Phạm, X.P., Phạm, T.T., Nguyễn, D.T., Chu, V.C., Brown, S., Dart. P., Robertson, S. Vu, N. và McNally, R. 2010. Góc rẽ trong nước: Các khung khổ pháp luật đối với cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng ngập mặn ở Việt Nam. Loạt Nghiên cứu khởi đầu phạm vi quốc gia của nhóm Katoomba. Forest Trends, Washington, DC.
- Helvetas Vietnam. 2002. Kinh nghiệm và tiềm năng đóng góp của Việt Nam vào mục tiêu phát triển của cơ quan hợp tác phát triển Thụy Sĩ: Môi trường sống bền vững và giảm nghèo ở vùng cao. Helvetas Vietnam. Hà Nội, Việt Nam.
- Hirsch, P., Bach, T.S., Nguyễn, N.H.V., Do, T.H., Nguyễn, Q.H., Trần, N.N., Nguyễn, V.T. và Vu, Q.T. 1992. Những gợi ý về mặt xã hội và môi trường: Trường hợp Đập thủy điện Hoà Bình: Báo cáo Số 17. Đại Học Sydney, Australia.
- Hoài, N. 2010. Rừng phòng hộ - một người bảo vệ rừng, hàng nghìn người phá rừng. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam. Có tại: <http://dof.mard.gov.vn> [7/8/2011].
- Hoàng, M.H., Phạm, T.T., Đỗ, T.H. và Thomas, D. 2010. Đánh giá các phương án giảm phát thải từ tất cả các hình thức sử dụng đất ở Việt Nam - chuẩn bị cho REDD+. Tổ chức nông lâm thế giới. Hà Nội, Việt Nam.
- Hoàng, T.D. 2006. Các vấn đề về giới trong ngành lâm nghiệp ở Việt Nam. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam.
- Hobley, M., Ram, S. và Bergman. A. 1998. Từ bảo vệ đến bảo vệ thông qua sản xuất: Quá trình quy

- hoạch và quản lý rừng ở tỉnh Hà Giang và Yên Bái. Dự thảo báo cáo.
- Holland, T. và McNally, R. 2010. Báo cáo tham luận : REDD và phát triển bền vững - cái nhìn từ Việt Nam. Viện quốc tế về Môi trường và Phát triển (IIED). London.
- Huỳnh, T.B. 1998. Di dân và Sử dụng các nguồn lực. Chương trình Đông Dương của Quỹ quốc tế bảo vệ thiên nhiên. Việt Nam.
- ICEM (Trung tâm quốc tế về quản lý môi trường). 2003. Báo cáo quốc gia của Việt Nam về các khu bảo tồn và phát triển. Tổng quan về các khu bảo tồn và phát triển ở hạ lưu sông Mekong. ICEM, Indooroopilly, Queensland, Australia.
- Javier, H., Le, D.T., Mireille, R., Francis, R., Phạm, T.H. 2008. Phân tích Số liệu điều tra cơ bản Chương trình 135 Giai đoạn II. Hỗ trợ để cải tiến và thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia về xóa đói giảm nghèo. Hợp phần hỗ trợ SEDEMA/Cơ quan triển khai chương trình 135, Ủy ban Dân tộc (CEMA), PROJECT VIE/02/001.
- Jones, R., Nguyễn, T.T.H. và Trần, T.A. 2008. Báo cáo chủ đạo: Hỗ trợ cho đánh giá tổng quan giữa kỳ cho chương trình 135 giai đoạn II. Nghiên cứu về quy hoạch và phân bổ nguồn lực trong –chương trình 135 giai đoạn 2. Don Taylor & cộng sự, Hạt Duval, US.
- Lai, T.Q. và Vij, S. 2010. Giảm xung đột trong đồng quản lý: Những bài học từ Vườn quốc gia Tràm Chim, Việt Nam. Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC). Hà Nội, Việt Nam.
- Lang, C. 2002. Sự phát triển của ngành giấy: Ngành giấy quốc tế và công nghiệp giấy ở khu vực Mekong. World Rainforest Movement. Uruguay.
- Lê, D.N. 1998. Các chủ rừng: nâng cao lợi ích cho các chủ rừng – Viễn cảnh cho các doanh nghiệp trồng rừng tư nhân. Báo cáo trình bày tại hội thảo quốc gia về ‘Chủ Rừng và Lợi Ích Trong Kinh Doanh Trồng Rừng’. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam.
- Lê, K.C. 2010. Tiến trình phân tích, xây dựng và triển khai. Chương trình Đánh giá-Giám sát rừng quốc gia. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn. Hà Nội, Việt Nam.
- Le, K.C. 2010. Báo cáo đánh giá tiến độ chương trình lâm nghiệp quốc gia Việt Nam (Dự thảo lần 2). Có tại: http://vietnamforestry.org.vn/NewsFolder/NFPAssessmentReport_EN.pdf [2/22012].
- Lê, T.C. 2003. Vùng cao tại Việt Nam. Trong: Jianchu, X. và Mikesell, S. (eds.) Cảnh quan đa dạng sinh học: Kiến thức bản xứ, đời sống bền vững và quản lý nguồn lực ở vùng núi Đông Nam Á. Kỷ yếu Hội nghị lần III về MMSEA 25–28/8/002, Lijiang, P.R. China, 113–119. Báo Khoa học và Công nghệ Văn Nam, Côn Minh, Trung Quốc.
- Lê, T.C., Dang, T.T., và, Y. 1993. Đánh giá tác động môi trường của nhà máy giấy Bãi Bằng. Đơn vị đánh giá môi trường. Chương trình nghiên cứu quốc gia về môi trường. Hà Nội, Việt Nam.
- Lê, T.H. 2009. Rừng của Việt Nam đang suy giảm. Có thể download tại: http://www.taybacuniversity.edu.vn/fhg/index.php?view=article&id=255%3Arung74-viet-nam-xua-va-vay&option=com_content&Itemid=101. [5 January 2012].
- Leonard, K.D. 2004. Bối cảnh kinh tế chính trị cho sự phát triển quốc tế và chính sách hỗ trợ người chăn nuôi nghèo: Đánh giá so sánh. Báo cáo tham luận Số 12. ILRI. Chính sách hỗ trợ người chăn nuôi nghèo (PPLPI)
- Markopoulos, M. 2009. Thay đổi trong thị trường sản phẩm gỗ: Ứng phó của Việt Nam thế nào? Cơ quan quản lý rừng, Văn phòng khu vực Châu Á (ARO), Trung Quốc và vấn đề buôn bán sản phẩm làm từ gỗ ở phạm vi toàn cầu: buôn bán gỗ hợp pháp và bền vững ở Trung Quốc. Bắc Kinh. Trung Quốc. 21–22//2009.
- Markussen, T., và Tarp, F. 2011. Mối quan hệ giữa chính trị và đầu tư ở nông thôn Việt Nam. Báo cáo tham luận Số. 2011/37, UNU. Viện Nghiên cứu Kinh tế phát triển Thế giới (UNU-WIDER). Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsinki, Phần Lan.
- McElwee, P. 2001. Khai thác và sử dụng củi ở huyện Cẩm Xuyên, tỉnh Hà Tĩnh. Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam. Trung tâm nghiên cứu sản phẩm gỗ. Hà Nội, Việt Nam.
- McNally, R., Sage, N. và Holland, T. 2009. Quan niệm về các lựa chọn REDD của Lào, Nepal và Việt Nam. Tổ chức phát triển Hà Lan (SNV). Việt Nam.
- Merckx, V. 2011. Nhận biết vấn đề khai thác và buôn bán gỗ trái phép: Mối liên hệ giữa FLEGT với REDD+. Hội thảo trao đổi về REDD tại Oslo. 23 tháng 6 năm 2011. Viện Lâm nghiệp Châu Âu – Đơn vị chuyên trách về FLEGT/REDD.

- Meyfroidt, P. và Lambin, E.F. 2008. Chuyển đổi rừng ở Việt Nam và những tác động môi trường. *Global Change Biology* 14: 1319–1336. doi: 10.1111/j.1365-2486.2008.01575.x.
- MARD (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2007a. Báo cáo tiên khả thi về phát triển rừng để cải thiện đời sống ở Tây Nguyên. MARD. Hà Nội, Việt Nam.
- MARD (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2007b. Dự án giao và cho thuê đất giai đoạn 2007–2010. (kèm theo Quyết định số 2740/QĐ-BNNKL). MARD. Hà Nội, Việt Nam.
- MARD (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2007c. Dự án 'Hỗ trợ người dân ở vùng cao trong phát triển canh tác bền vững trên đất dốc giai đoạn 2008–2021. (Kèm theo Quyết định số 2945/QĐ-BNN-KL, 5/10/2007). MARD. Hà Nội, Việt Nam.
- MARD (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2007d. Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam, 2006–2010, Việt Nam. MARD, Hà Nội, Việt Nam.
- MARD (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2009. Kế hoạch hành động cho khu vực nông nghiệp và nông thôn nhằm thích ứng và giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. MARD. Hà Nội, Việt Nam.
- MARD (Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn). 2010. Kết quả thực hiện dự án Trồng mới 5 triệu ha rừng năm 2009 và kế hoạch, nhiệm vụ năm 2010. MARD. Hà Nội, Việt Nam.
- MOLISA (Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội). 2010. Chiến lược an sinh xã hội 2010-2020. Dự thảo lần thứ 6. Hà Nội, tháng 10 năm 2010.
- MONRE (Bộ Tài nguyên và Môi trường). 2006. Báo cáo tình trạng môi trường Việt Nam. MONRE, Hà Nội, Việt Nam.
- MONRE (Bộ Tài nguyên và Môi trường). 2008. Báo cáo quốc gia lần thứ 4 về thực hiện Công ước đa dạng sinh học của Việt Nam. Báo cáo trình lên Ban Thư ký Công ước đa dạng sinh học. MONRE, Hà Nội, Việt Nam.
- Morrison, E. và Dubois, O. 1998. Môi trường sống bền vững ở vùng cao Việt Nam: Giao đất và các vấn đề khác IIED Forestry and Land Use Series Số 14. Viện quốc tế về môi trường và phát triển. London.
- Muller, D., Epprecht, M. và Sunderlin, D.W. 2006. Người nghèo ở đâu và cây rừng ở đâu? Định hướng giảm nghèo và bảo tồn rừng ở Việt Nam. Báo cáo tham luận Số 34. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Neumann, R.P. và Hirsch, E. 2000. Thương mại hóa lâm sản ngoài gỗ: rà soát và phân tích nghiên cứu. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Ngo, T.M.H. 1996. Phân tích chi phí - lợi ích cho việc đầu tư quy mô nhỏ trong tái trồng rừng. Đại học Kinh tế quốc dân.. Dự án 1 VIE 62.9. Tổ chức hợp tác phát triển Thụy Điển (SIDA). Hà Nội, Việt Nam.
- Nguyễn, D.T và Đinh, T.M. 2011. Kinh tế Việt Nam trong bối cảnh kinh tế thế giới hiện nay. Một số phân tích và kiến nghị chính sách. Đại học Quốc gia Hà Nội. Hà Nội, Việt Nam.
- Nguyễn, N.B. 2010. Báo cáo về thành tựu quản lý và phát triển rừng bền vững, những khiếm khuyết và giải pháp. Trình bày tại Hội nghị thường niên đối tác lâm nghiệp. Hà Nội, Việt Nam, 2/2/2011.
- Nguyễn, N.L. 2001. Báo cáo nghiên cứu về lâm nghiệp cộng đồng và chính sách lâm nghiệp cộng đồng vùng Tây Bắc. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn và Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ). Hà Nội, Việt Nam.
- Nguyễn, Q. và Kammeier, D.H. 2002. Thay đổi bối cảnh kinh tế chính trị của Việt Nam và tác động đến xây dựng môi trường ở Hà Nội. *Cities* 19 (6): 373–388.
- Nguyễn, Q.T. 2005. Tái cơ cấu các cơ quan lâm nghiệp: cơ cấu lại thể chế các cơ quan ngành lâm nghiệp ở Việt Nam từ 1994. Có tại: <http://www.fao.org/docrep/010/ai412e/AI412E05.htm> [2/2/2012].
- Nguyễn, Q.T. 2008. Kinh tế hộ gia đình và phân cấp quản lý rừng ở Việt Nam. Trong: Các bài học từ phân cấp rừng: Tài chính, sự công bằng và nhiệm vụ để quản lý rừng tốt Châu Á - Thái Bình Dương. Colfer PJC, Dahal GR và Capiš Tráno D. 185-277, Earthscan London, UK.
- Nguyễn, Q.T, Nguyễn, B.N. và Nguyễn, N.T 2008. Cải cách vấn đề chiếm dụng rừng ở Việt Nam: Nghiên cứu tình hình tại vùng núi phía Bắc và Tây Nguyên. Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC) và tổ chức Sáng kiến vì Tài nguyên và Quyền lợi (RRI). Hà Nội, Việt Nam.
- Nguyễn, Q.T., Sikor, T., Vickers, B. và Enters, T. 2010. Việt Nam: Tại sao REDD+ cần người dân địa phương? Báo cáo tóm tắt. Trung tâm vì con người và môi trường, (RECOFTC). Bangkok, Thailand.
- Nguyễn, T.H., Phan, K.L., Nguyễn, D.T., Lưu, P.I., Farjon, A.T., Averyanov, L. và Regalado, J. 2004. Tàng bách tại Việt Nam: Tổng quan tình hình bảo tồn ở Việt Nam 2004. *Fauna &*

- Flora International, Vietnam Program, Hà Nội, Việt Nam.
- Nguyễn, T.Q và Trần, H.N. 2011. Làm thế nào Việt Nam có thể chuẩn bị để đáp ứng các đòi hỏi về luật pháp của các thị trường xuất khẩu gỗ. Tropenbos International Vietnam, Thành phố Huế, Việt Nam.
- Nguyễn, V.D.S. 2008. Bối cảnh kinh tế chính trị cho việc xây dựng đập thủy điện ở Việt Nam. Có tại: <http://www.stimson.org/essays/the-political-economy-of-hydropower-dam-construction-in-vietnam/> [10/12/ 2011].
- Nguyễn, V.S. và Gilmour, D. 1999. Chính sách và thực tiễn tái sinh rừng ở Việt Nam. Tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN), Hà Nội, Việt Nam.
- Ogle A.J., Blakeney, K.J. và Hoàng L. 1999. Đánh giá lâm trường quốc doanh. Báo cáo cuối cùng. Dự án Ngành lâm nghiệp của Ngân hàng phát triển châu Á. Hà Nội, Việt Nam.
- Paper Index Times 2009. Các nguồn rừng trồng ở Việt Nam: Nguồn cung quan trọng cho các nhà máy bột giấy ở Nhật Bản và Trung Quốc. Download tại: http://news.paperindex.com/Business_Economy/Vietnam's_Plantation_Resources_an_Important_Supply_Source_for_Pulpmills_in_Japan_and_China_WRQ/ [9 July 2011].
- Phạm, D. T. 1999. Báo cáo Nghiên cứu về Thực trạng Kinh tế Xã hội của Một xã Vùng cao và Một xã Vùng thấp tại Miền núi phía Bắc. Đại học Nông Nghiệp Hà Nội. Hà Nội, Việt Nam.
- Phạm, M.C. 2009. Kinh nghiệm của Việt Nam hướng đến sự chuẩn bị và sáng kiến quốc gia cho REDD. Có tại: <http://www.rainforestcoalition.org/TinyMceFiles/2009-presentations/BonnAugust2009VietnamPresentation.pdf> [2/2 2012]
- Phạm, Q.D. và Nguyễn, Q.C. 2009. Dấu hiệu phục hồi cho ngành gỗ. Thời báo Kinh tế Sài Gòn. Online (Wood Recovery/Sai Gon Times). Có tại: <http://www.thesaigontimes.vn/Home/vanhua/tanvan/25057/> [20/2/ 2012].
- Phạm, T.T., Campbell, B.M., Garnett, S., Aslin, H. và Hoàng, M.H. 2010. Tầm quan trọng và tác động của các tổ chức trung gian trong việc xúc tiến chi trả dịch vụ môi trường ở Việt Nam. *Environmental Conservation* 37: 64–72.
- Phạm, T.T., Campbell, M.B. và Garnett, S. 2009. Các bài học từ PES vì người nghèo: Phân tích các dự án chi trả dịch vụ môi trường ở Việt Nam. Tạp chí Quản lý Công Châu Á Thái Bình Dương Số 31: 117–135.
- Phạm, T.T., Garnett, S. và Aslin, H. 2011. Các cơ hội và những trở ngại mang tính tổ chức và thể chế cho sự tham gia các hộ gia đình nghèo vào cơ chế chi trả dịch vụ môi trường ở Việt Nam. Tạp chí Quản lý Công Châu Á Thái Bình Dương Số 33(1): 57-76.
- Poffenberger, M. và Nguyễn H.P. 1998. Ngành lâm nghiệp quốc gia. Phần 1. Trong: Poffenberger, M. (ed.) Stewards. Rừng ở vùng cao Việt Nam. Research Network Report Số 10. Asian Forestry Network. www.communityforestryinternational.org.
- ProForest 2009. Nghiên cứu tổng quan về mối liên hệ giữa Việt Nam và FLEGT– Báo cáo chính được chuẩn bị cho Viện lâm nghiệp Châu Âu (EFI). Báo cáo cuối cùng. Joensuu, Phần Lan.
- Raintree, J.B., Le, T.P. và Nguyễn, V.D. 1999. Báo cáo về Nghiên cứu dự đoán các vấn đề bảo tồn và các cơ hội phát triển ở xã Khang Ninh trong vùng đệm Vườn quốc gia Hồ Ba Bể. Dự án Sử dụng bền vững lâm sản ngoài gỗ. Viện khoa học lâm nghiệp Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam.
- Rambo, T. and Le, T.C. 1996. Các vấn đề trong đầu tư vào khu vực nông thôn và hệ sinh thái nông nghiệp vùng cao tỉnh Vĩnh Phú. Trong Red Books, Green Hills. Tác động của cải cách kinh tế đến phục hồi sinh thái ở trung du phía Bắc. (Đồng chủ biên: Le TC, Rambo, T, Fahrney K, Trần DV, Romm, J, Dang TS). East-West Center, Honolulu. Tráng 127.
- RECOFTC. 2011. Cải cách lâm nghiệp ở Việt Nam. Có tại: <http://www.recoftc.org/site/Vietnam-s-Forestry-Reforms> [8/7/ 2011].
- RECOFTC và ASFN. 2010. Vai trò của lâm nghiệp xã hội trong nỗ lực thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu ở khu vực Đông Nam Á. RECOFTC, ASFN và SDC. Bangkok, Thailand.
- RECOFTC, ASFN và SDC. 2011. Vai trò của lâm nghiệp xã hội trong thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu ở khu vực Đông Nam Á. Đánh giá năm 2010. ASFN, SDC và RECOFTC. Bangkok, Thailand.
- Sai Gon Times. 2009. Cơ sở hạ tầng không phù hợp là mối đe dọa lớn nhất đối với rừng và đa dạng sinh học. Có tại: <http://english.thesaigontimes.vn/Home/business/other/4951/> [4/2/2012].
- Scheyvens, H. 2010. Xây dựng hệ thống REDD+ quốc gia: Nghiên cứu về các thách thức trong tiến trình và con đường phía trước tại Indonesia

- và Việt Nam. Việc Chiến lược môi trường toàn cầu. Kanagawa, Nhật Bản.
- Sikor, T. 1998. Cải cách chính sách lâm nghiệp: Từ lâm nghiệp Nhà nước đến lâm nghiệp hộ gia đình. *Trong*: Poffenberger, M. (ed.) Stewards. Rừng ở vùng cao Việt Nam. Research Network Report Số 10. Asian Forestry Network, 118–138.
- Sikor, T. 2001. Giao đất lâm nghiệp ở Việt Nam: có dẫn đến mở rộng rừng ở vùng Tây Bắc? *Forest Policy and Economics* 2: 1–11.
- Sikor, T. và Apel, U. 1998. Các khả năng đối với rừng cộng đồng ở Việt Nam. Chuỗi báo cáo tham luận của Asia Forest Network. Asia Forest Network, Santa Barbara, CA, USA.
- Sunderlin, W.D. và Huynh, T.B. 2005. Xóa đói giảm nghèo và vấn đề rừng ở Việt Nam, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Swallow, B., Leimona, B., Yatich, T., Velarde, S.J. và Puttaswamaiah, S. 2007. Các điều kiện để thực hiện cơ chế đền bù và chi trả dịch vụ môi trường: Nghiên cứu tổng quan CES: Báo cáo số 3. Báo cáo tham luận số 38 của Tổ chức nông lâm thế giới. Nairobi, Kenya.
- Swallow, B., Nguyễn, T.L.H., Nguyễn, V.H., Thai, P.T., Dao, N.N., Hoàng, M.H., Phạm, T.T. 2008. Nhận biết tiếng nói của người nghèo - Phân tích tình trạng nghèo đói với trọng tâm là môi trường. UNDP và MONRE. Hà Nội, Việt Nam.
- Swan, S. 2008. Đánh giá sơ bộ cho việc tạo môi trường và các ví dụ sẵn có về cơ chế hợp tác quản lý đối với rừng đặc dụng ở Việt Nam. Quỹ bảo tồn thiên nhiên (WWF). Hà Nội, Việt Nam.
- Tebtebba 2010. Người dân địa phương, rừng và REDD+, lâm nghiệp nhà nước, môi trường chính sách và con đường phía trước. Tebtebba, Baguio City, Philippines.
- Thomas, D., Hoàng, M.H., Phạm, T.T., Dang, N.A., Bui, D.T., Nguyễn, L.H. và Estlez, P.R. 2008. Tổng hợp và phân tích thông tin sẵn có về các mối quan hệ giữa đói nghèo và môi trường, nhận biết khoảng trống kiến thức, và lên kế hoạch công tác cho nghiên cứu chính. UNDP và MONRE. Hà Nội, Việt Nam.
- Tô, D.M. và Vũ, H.T. 2000. Tổng quan về Chủ rừng và lợi ích của chủ rừng trong kinh doanh rừng ở Việt Nam. Vụ chính sách nông nghiệp và phát triển nông thôn. MARD. Việt Nam.
- TRAFFIC 2008. Điều gì dẫn đến buôn bán động vật Hoàng dã.? Tổng quan ý kiến chuyên gia về các yếu tố kinh tế và xã hội dẫn đến buôn bán động vật Hoàng dã và các nỗ lực kiểm soát ở Cambodia, Indonesia, Lào và Việt Nam. Các báo cáo trao đổi về phát triển bền vững khu vực Châu Á Thái bình Dương. Vụ Phát triển Bền vững khu vực Châu Á Thái Bình Dương, World Bank, Washington, DC.
- Trần, N.T. 2000. Giao đất lâm nghiệp: tiền đề để quản lý rừng cộng đồng. Báo cáo trình bày tại Hội thảo «Phát triển nông thôn bền vững ở khu vực miền núi Đông Nam Á» Hà Nội, Việt Nam. EC, SIDA, GTZ.
- UN-REDD 2008. Văn bản của UN-REDD Việt Nam. Đề cương chương trình. UNREDD, Hà Nội, Việt Nam.
- UN-REDD 2009. Đề cương chương trình chi tiết về chương trình của UN-REDD. Chính phủ Việt Nam, UN-REDD, Hanoi, Vietnam.
- UN-REDD và MARD. 2010. Thiết kế Hệ thống chia sẻ lợi ích cho REDD. UN-REDD và MARD, Hà Nội, Việt Nam.
- UNESCAP 2003. Xem xét lại mối quan hệ giữa môi trường và đói nghèo - Các mối quan hệ và các lựa chọn chính sách. Điều tra kinh tế xã hội của Châu Á Thái bình Dương 2003.
- Un, K. 2007. Việt Nam đứng trước ngã rẽ: Mô hình kinh tế chính trị mới. Vụ Khoa học chính trị đại học Northern Illinois. Có tại: <http://www.niu.edu/cseas/outreach/pdfs/vietnamxroads.pdf> [10/10 2011].
- USAID 2011. REDD+ và quyền carbon: những bài học từ dự án quyền sở hữu đất và quản lý nguồn lực (PRRGP). Báo cáo tham luận. USAID, US.
- van Noordwijk, M., Agus, F., Dewi, S., Ekadinata, A., Tata, H.L., Suyanto, S., Galudra, G. và Pradhan, U.P. 2010. Các cơ hội giảm thiểu phát thải nhà kính từ tất cả các hình thức sử dụng đất ở Indonesia: Phân tích chính sách và các nghiên cứu tình huống. Tổ chức nông lâm thế giới. Khu vực Đông Nam Á. Văn phòng tại Bogor, Indonesia.
- Tổng cục Hải quan Việt Nam. 2010. Báo cáo về xuất nhập khẩu gỗ. Chính phủ Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam.
- VNFOREST 2011. Ngành lâm nghiệp Việt Nam: Giới thiệu về rừng và ngành lâm nghiệp ở Việt Nam. Có tại: http://vietnamforestry.org.vn/mediastore/fsspco/2011/07/11/Forestryvietnam_2011_EN_Version15.pdf [2/2/ 2012].
- Võ, Q. 2002. Tổng quan môi trường vùng cao Việt Nam trong 10 năm qua: Thực trạng và

những vấn đề nảy sinh. *Trong*: Phát triển bền vững ở vùng cao Việt Nam. Le Trong Cuc, Chu Huu Quy (eds), Hà Nội: Nhà xuất bản Nông Nghiệp.

Vũ, H.T. 2001. Phân tích và đánh giá quá trình thực hiện chính sách và thể chế quản lý rừng thuộc chương trình phát triển 5 tỉnh nông thôn miền núi Việt Nam - Thụy Điển. Chương trình phát triển nông thôn miền núi. MARD. Hà Nội, Việt Nam.

Vũ, Q.V. 2009 “Khủng hoảng kinh tế Việt Nam: Sự sai sót trong chính sách và vai trò của các tổng công ty/tập đoàn nhà nước” *Southeast Asian Affairs 2009*, Singapore: ISEAS, Trông 389–417.

Vũ, T. 2011. Để ngành chế biến gỗ phát triển bền vững. Báo điện tử chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Có tại: <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/De-nganh-chebien-go-phat-trien-ben-vung/20113/67995.vgp>. [25/2/2012].

Vũ, T.P., Vũ, T.D., Phạm, M.C., Vu, T.M.L., Nguyễn, V.X. và Vo, D.H. 2011. Báo cáo về hiện trạng của Việt Nam nhằm đánh giá và giám sát thực hiện REDD. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Wertz-Kanounnikoff, S. và Kongphan-Apirak, M. 2008. Những yếu tố gây thay đổi mục đích sử dụng đất và tàn phá rừng ở Đông Nam Á và vai trò của cơ chế PES. Báo cáo cơ sở luận cứ cho IEDWRI- Dự án CIFOR ‘Đền bù và các khuyến khích nhằm duy trì các dịch vụ sinh thái: Tổng quan hiểu biết và gợi ý đối với Sáng kiến Khí hậu Na Uy’. CIFOR, Bogor, Indonesia.

World Bank 1990. Ổn định và cải cách cơ cấu ở Việt Nam. An Economic Report. World Bank. Hà Nội.

World Bank 2003. Cải cách lâm trường quốc doanh ở Việt Nam: Cởi trói để ngành gỗ thương mại phát triển. World Bank, Washington, DC.

World Bank 2009. Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại. Hà Nội. World Bank, Việt Nam

Các văn bản luật và quy định đã trích dẫn

Luật số 2002/QH11 ngày 16 tháng 12 năm 2002 của Quốc hội Việt Nam về ban hành Luật Ngân sách.

Luật số 13/2003/QH11 ngày 10 tháng 12 năm 2003 của Quốc hội Việt Nam về Luật đất đai 2003.

Luật số 16/2003/QH11 ngày 26 tháng 11 năm 2003 của Quốc hội Việt Nam về ban hành Luật Xây dựng

Luật số 26/2004/QH11 ngày 24 tháng 6 năm 2004 của Quốc hội Việt Nam về Luật Khiếu nại và Khiếu tố

Luật số 29/2004/QH11 ngày 14 tháng 12 năm 2004 của Quốc hội Việt Nam về ban hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng

Luật số 45/2009/QH12 ngày 4 tháng 12 năm 2009 của Quốc hội Việt Nam về ban hành Luật Thuế tài nguyên.

Nghị định số 02/1994/NĐ-CP ngày 15 tháng 1 năm 1994 của Chính phủ Việt Nam về ban hành các quy định giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình.

Nghị định số 04/2010/QĐ-TTg ngày 25 tháng 1 năm 2010 của Chính phủ Việt Nam về các chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Tổng cục lâm nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Nghị định số 17/HĐBT ngày 17 tháng 1 năm 1992 của HĐBT hướng dẫn thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.

Nghị định số 23/2006/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2006 của Chính phủ về thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng.

Nghị định số 50/2010/NĐ-CP ngày 14 tháng 5 năm 2010 của Chính phủ Việt Nam về quy định chi tiết và hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật Thuế Tài nguyên.

Nghị định số 60/2008/NĐ-CP ngày 9 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ Việt Nam về quy định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Ủy ban Dân tộc (CEMA)

Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2010 của Chính phủ về chính sách cho cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Nghị định số 163/1999/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 1999 của Chính phủ về giao, thuê đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình.

Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ Việt Nam về hỗ trợ chương trình giảm nghèo ở 61 huyện nghèo.

Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH ngày 20 tháng 4 năm 2007 của Quốc hội Việt Nam về Dân chủ cơ sở ở cấp xã.

Pháp lệnh số 38/2001/PL-UBTVQH10 ngày 28 tháng 8 năm 2001 của Quốc hội Việt Nam về phí và lệ phí.

Quyết định số 39 của Bộ trưởng, bộ NN&PTNT ngày 7/1/2011 về thành lập UBchỉ đạo quốc gia về REDD+ và vai trò của bảo tồn và quản lý bền vững rừng và tăng cường dự trữ carbon ở các nước đang phát triển.

Quyết định số 100/2007/QĐ-TTg về sửa đổi một số điều của Quyết định 661/QĐ-TTg ngày 29 tháng 7 năm 1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu hecta rừng ngày 6 tháng 7 năm 2007.

Quyết định 147/2007/QĐ-TTg ngày 10 tháng 9 năm 2007 về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007–2015.

Quyết định số 158/2008/QĐ-TTg ngày 2 tháng 12 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn chương trình mục tiêu quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu.

Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12 tháng 11 năm 2001 của Thủ tướng Chính phủ về quyền hưởng lợi và nghĩa vụ của các hộ gia đình và cá nhân được giao, thuê và hợp đồng rừng và đất lâm nghiệp.

Quyết định số 327 CT ngày 15 tháng 9 năm 1992 về các chính sách sử dụng đất trồng, đồi núi trọc rừng, bãi bồi ven sông,

Quyết định số 380/QĐ-TTg ngày 10 tháng 4 năm 2008 của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Quyết định số 661/QĐ-TTg ngày 29 tháng 7 năm 1998 của Thủ tướng Chính phủ về các mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu hecta rừng.

Quyết định số 750/QĐ-TTg ngày 3 tháng 6 năm 2009, phê chuẩn kế hoạch phát triển cây cao su đến 2015, tầm nhìn đến 2020.

Quyết định số 2730/QĐ-BNNKHHCN ngày 5 tháng 9 năm 2008 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phê chuẩn 'Khung kế hoạch hành động về thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu đối với ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn giai đoạn 2008–2020'.

Thông tư số 282/VPCO-QHQT ngày 13 tháng 1 năm 2011 của Văn phòng Chính phủ: Báo cáo chính thức từ COP16 và CMP6 ở Cancun (Mexico).

Thông tư số 34/2009/TT-BNNPTNT ngày 10 tháng 6 năm 2009 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về các chỉ tiêu xác định và phân loại rừng

Các báo cáo chuyên đề của CIFOR chuyển giao các kết quả nghiên cứu quan trọng đối với ngành lâm nghiệp. Nội dung của báo cáo đều được đánh giá bởi các chuyên gia trong và ngoài tổ chức.

Báo cáo này thảo luận cơ hội và thách thức về chính trị, kinh tế và xã hội có khả năng ảnh hưởng tới việc xây dựng và triển khai REDD+ tại Việt Nam. Cụ thể hơn, bốn nguyên nhân trực tiếp gây mất rừng và suy thoái rừng (chuyển đổi đất để phát triển sản xuất nông nghiệp; phát triển cơ sở hạ tầng; khai thác gỗ (hợp pháp và bất hợp pháp); cháy rừng) và ba nguyên nhân gián tiếp (áp lực tăng dân số và di dân; năng lực quản lý nhà nước còn hạn chế; thiếu kinh phí bảo vệ rừng) cùng các ảnh hưởng của chúng đối với REDD+ sẽ được đưa ra thảo luận. Những nguyên nhân và tác động có ảnh hưởng khác nhau giữa các vùng và biến đổi theo thời gian – do vậy sẽ không thể có được một mô hình chung thích hợp cho tất cả các vùng tại Việt Nam. Báo cáo cũng nhìn nhận lại các bài học từ việc thực hiện một số các chính sách và chương trình phát triển kinh tế và lâm nghiệp, đồng thời đề xuất làm thế nào để cơ chế REDD+ trong tương lai có thể giải quyết các thách thức bao gồm thiếu kinh phí cho việc bảo vệ rừng, năng lực quản lý hạn chế tại địa phương, liên kết theo ngành dọc và ngang còn hạn chế, sự tham gia hạn chế của người nghèo, các nhóm phụ nữ và cộng đồng bản địa, hiệu suất kinh tế thấp, chiếm hữu đất và quyền lợi cũng như vấn nạn tham nhũng. Báo cáo khuyến nghị rằng nếu REDD+ muốn được triển khai thành công, cần phải áp dụng cách tiếp cận tham gia, nghĩa là, tất cả những bên liên quan phải được trao những cơ hội đầy đủ và công bằng để tham gia vào chương trình (đặc biệt là với những bên có ít nguồn lực hoặc không có quyền lực kinh tế); bên cạnh đó cần phải có tính minh bạch, các bên cần được biết chương trình được quản lý như thế nào, kể cả phân chia lợi ích; và cần được giám sát chặt chẽ để đảm bảo chương trình được tiến hành để đáp ứng những mục tiêu tổng quát và theo đúng hướng dẫn. Thành công của REDD+ cũng sẽ phụ thuộc vào cách tiếp cận công bằng vì người nghèo và vì mục tiêu bình đẳng giới.

Nghiên cứu này được tiến hành và là một phần trong Chương trình nghiên cứu của CGIAR: “Rừng, cây và nông lâm kết hợp: Môi trường sống, Cảnh quan và Quản trị.” Chương trình hướng tới nâng cao việc quản lý và sử dụng rừng, nông lâm nghiệp và nguồn giống cây trồng tại các cánh rừng và khu vực đất nông nghiệp. Tổ chức nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế CIFOR đi đầu trong chương trình hợp tác này cùng với sự phối hợp với Biover.

cifor.org

ForestsClimateChange.org



Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế

Tổ chức nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế CIFOR hoàn thiện sự phát triển của con người, bảo tồn môi trường sống và tiến tới sự bình đẳng thông qua tiến hành các nghiên cứu hỗ trợ cho các chính sách và chương trình thực tiễn tác động tới rừng ở các nước đang phát triển. CIFOR là thành viên của liên hiệp các trung tâm nghiên cứu CGIAR. Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại Châu Á, Châu Phi và Nam Mỹ.

