



Giao đất Giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội và thách thức

Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghị

Tháng 4 năm 2014

Nội dung

Giới thiệu.....	3
I. Tổng quan đất rừng tại Việt Nam.....	4
I.1 Hiện trạng đất lâm nghiệp.....	4
I.2 Hiện trạng tài nguyên rừng	7
II. Một số thể chế lâm nghiệp cơ bản từ những năm 1950 đến nay.....	9
III. Giao đất giao rừng cho các hộ gia đình, cá nhân	15
III.1 Tổng quan các chính sách quy định việc giao đất giao rừng.....	15
III. 2 Chính sách giao đất khoán rừng cho hộ gia đình và cá nhân.....	17
IV. Tiến trình thực hiện GDGR: từ lý thuyết đến thực tiễn	22
V. Tác động của chính sách giao đất giao rừng.....	25
V.1 Giao đất giao rừng và sinh kế hộ	25
V.2 Tác động của GDGR đối với độ che phủ và chất lượng rừng.....	29
VI. Giao đất giao rừng và ý nghĩa đối với FLEGT và REDD+.....	34
VI.1 Giao đất giao rừng và FLEGT	34
VI.2 Giao đất giao rừng và ý nghĩa đối với REDD+	36
VII. Một số tiềm năng thay đổi thông qua GDGR.....	37
VII.1 Tái cơ cấu ngành lâm nghiệp	37
VII.2 Sắp xếp đổi mới và phát triển các CTLN.....	40
VII.3 Vai trò của cộng đồng trong quản trị rừng	46
VII.4. Diện tích rừng/đất rừng do UBND xã quản lý.....	50
VIII. Kết luận	51

Giới thiệu

Việt Nam có gần 15,4 triệu héc ta (ha) đất lâm nghiệp, trong đó có trên 13 triệu ha là đất có rừng. Hiến pháp Việt Nam quy định đất và tài nguyên thiên nhiên, bao gồm cả tài nguyên rừng, là sở hữu toàn dân, do Nhà nước là đại diện làm chủ quản lý. Trong số trên 24 triệu người đang sống ở miền núi nhiều người hiện đang có cuộc sống lệ thuộc lớn vào rừng. Chính phủ tin rằng giao đất giao rừng (GDGR) lâu dài cho các hộ sống lệ thuộc vào rừng sẽ khuyến khích các hộ nhận đất đầu tư vào trồng và bảo vệ rừng nhằm tạo thu nhập, cải thiện sinh kế, góp phần nâng cao độ che phủ và chất lượng rừng. Với lý do như vậy, kể từ cuối những năm 1980 Chính phủ đã thực hiện chính sách GDGR, theo đó đất lâm nghiệp và một số quyền sử dụng đi kèm với đất đã được giao cho các hộ.

Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng chính sách GDGR đã đem lại lợi ích thiết thực cho các hộ, bởi chính sách này giúp hộ chủ động đầu tư vào trồng rừng, tạo nguồn gỗ nguyên liệu cho ngành chế biến gỗ; thêm vào đó, thực hiện chính sách này cũng giúp cải thiện độ che phủ và chất lượng rừng. Tuy nhiên, một số nghiên cứu khác chỉ ra một số hạn chế về kết quả của chính sách, bao gồm bất bình đẳng trong việc phân chia đất đai giữa các nhóm nhận đất, hiệu quả sử dụng đất hạn chế do hộ không có nguồn lực để đầu tư. Các kết quả trái chiều về kết quả của chính sách cho sự đa dạng trong việc thực hiện chính sách. Bên cạnh đó, kết quả khác nhau cũng có thể phản ánh những tồn tại của chính bản thân chính sách. Thêm vào đó, sự khác nhau về cách thức thực hiện chính sách tại các địa phương, cũng như khác nhau về các điều kiện văn hóa xã hội, kinh tế và địa hình nơi thực hiện chính sách cũng ảnh hưởng đến kết quả đầu ra của chính sách.

Đến nay Chính sách GDGR đã được thực hiện trên một thập kỷ, tuy nhiên hiện vẫn chưa có một đánh giá nào mang tính chất hệ thống về kết quả của Chính sách đối với nguồn tài nguyên rừng và sinh kế của các hộ và cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Các nghiên cứu về GDGR trước đây thường là nghiên cứu trường hợp được tiến hành tại một số địa bàn cụ thể và tập trung vào một số khía cạnh nhất định của chính sách, như độ che phủ hay chất lượng của rừng.

Báo cáo ***Giao Đất Giao Rừng Trong Bối Cảnh Tái Cơ Cấu Ngành Lâm Nghiệp: Cơ Hội và Thách Thức*** do tổ chức Tropenbos International Vietnam và Forest Trends thực hiện trong bối cảnh ngành lâm nghiệp Việt Nam đang dự kiến thực hiện những thay đổi căn bản về thể chế, cũng như trong bối cảnh Việt Nam tham gia vào các sáng kiến toàn cầu có liên quan đến thương mại gỗ bền vững như Thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và thương mại lâm sản (FLEGT) và Giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng (REDD+). Cụ thể, các thể chế quan trọng bao gồm Nghị quyết 30-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 12 tháng 3 năm 2014 quy định về **tiếp tục sắp xếp, đổi mới phát triển, nâng cao hiệu quả của hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp**. Bên cạnh đó, theo Quyết định số 1565/QĐ-BNN-TCLN của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) ngày 8 tháng 7 năm 2013 ngành lâm nghiệp cũng đang thực hiện việc tái cơ cấu theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả, năng lực cạnh tranh của ngành. Việc tái cấu trúc các Công ty Lâm nghiệp (CTLN), hay còn được gọi là các Lâm trường Quốc doanh (LTQD) là một trong những nội dung cơ bản của việc tái cơ cấu ngành, đổi mới các LTQD.

GDGR có tiềm năng quan trọng, góp phần vào tiến trình thực hiện việc tái cơ cấu ngành theo mục tiêu đã đề ra. Tuy nhiên, để biến tiềm năng này thành thực tế thực đòi hỏi phải có những đánh

giá về bản thân chính sách, cách thức thực hiện chính sách tại các địa phương cũng như các điều kiện khách quan và chủ quan tác động đến kết quả của chính sách. Báo cáo này dựa các kết quả nghiên cứu liên quan đến GDGR đã được thực hiện từ trước đến nay. Báo cáo nhằm trả lời cho các vấn đề nêu trên. Dựa trên các kết quả đó, Báo cáo thảo luận về các tiềm năng của GDGR trong việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra trong bối cảnh tái cơ cấu ngành.

Báo cáo được chia ra làm 8 phần chính. **Phần I** mô tả một số nét tổng quan về thực trạng quản lý và sử dụng đất rừng và rừng hiện nay. **Phần II** tóm tắt một số chính sách lâm nghiệp cơ bản được thực hiện từ khi thành lập nước, bao gồm chính sách GDGR và những thay đổi căn bản của chính sách đến nay. **Phần III** tập trung vào chính sách GDGR giao rừng, cụ thể mô tả nội dung của Chính sách, tập trung vào phân biệt sự khác nhau giữa chính sách giao đất và khoán rừng. Phần IV trình bày về tiến trình thực hiện chính sách tại các địa phương, từ đó chỉ ra sự khác nhau về lý thuyết và thực tiễn có liên quan đến tiến trình thực hiện. **Phần V** đi sâu vào phân tích tác động, trong đó tập trung vào các khía cạnh chủ yếu như tác động của chính sách tới sinh kế hộ gia đình, độ che phủ và chất lượng rừng. Dựa trên các kết quả này, **Phần VI** thảo luận về ý nghĩa của GDGR đối với việc thực hiện Sáng kiến FLEGT và REDD+. Tiềm năng của GDGR đối trong việc thực hiện tái cơ cấu ngành lâm nghiệp được trình bày trong phần VII, trong đó đi sâu vào các khía cạnh như tái cơ cấu ngành, đổi mới và phát triển các CTLN, tiềm năng của rừng cộng đồng và hiệu quả trong quản lý và sử dụng trên 2 triệu ha đất hiện do Ủy ban Nhân dân (UBND) xã quản lý. Trong phần kết luận (**phần VIII**), Báo cáo tóm tắt lại các nội dung chính của Báo cáo và đưa ra một số kiến nghị về chính sách nhằm góp phần vào thực hiện thành công các mục tiêu mà ngành lâm nghiệp đã đề ra.

I. Tổng quan đất rừng tại Việt Nam

I.1 Hiện trạng đất lâm nghiệp

Theo Quyết định 1482/QĐ-BTNMT của Bộ Tài Nguyên và Môi trường (TN&MT) ban hành ngày 10 tháng 9 năm 2012,¹ tính đến hết ngày 1 tháng 1 năm 2012 cả nước có gần 15,4 triệu héc ta (ha) đất lâm nghiệp, được chia làm 3 loại phân theo các chức năng khác nhau, bao gồm đất rừng sản xuất (RSX), đất rừng phòng hộ (RPH) và đất rừng đặc dụng (RĐD).² Chi tiết về diện tích của 3 loại đất này được thể hiện trong Bảng 1. Theo Quyết định này, gần 79% (12,1 triệu ha) diện tích đất lâm nghiệp của cả nước đã được giao cho các đối tượng để sử dụng; phần còn lại (21%, tương đương với trên 3,2 triệu ha) hiện được chưa được giao mà đang được quản lý bởi cộng đồng và UBND xã.

¹ Bộ Tài nguyên và Môi trường. Quyết định 1482/QĐ-BTNMT ngày 10 tháng 9 năm 2012 Phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2011.

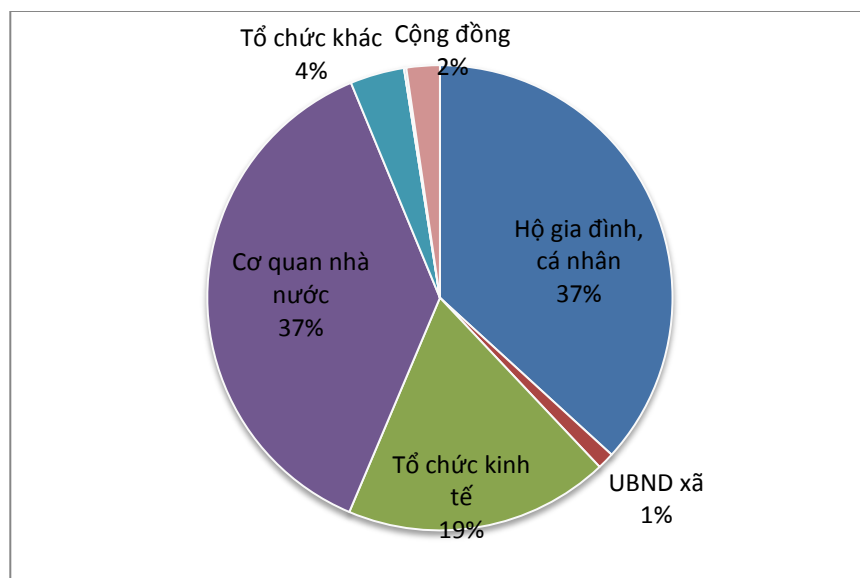
² Theo Thông tư 34 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) ngày 10 tháng 6 năm 2009 về Quy định tiêu chí xác định và phân loại rừng quy định: (i) Rừng phòng hộ là rừng được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, chống sa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu và bảo vệ môi trường; (ii) Rừng đặc dụng là rừng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái của quốc gia, nguồn gen sinh vật rừng, nghiên cứu khoa học, bảo vệ di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh, phục vụ nghỉ ngơi, du lịch, kết hợp bảo vệ môi trường; (iii) Rừng sản xuất: là rừng được sử dụng chủ yếu để sản xuất, kinh doanh gỗ, các lâm sản ngoài gỗ và kết hợp phòng hộ, bảo vệ môi trường. Bên cạnh việc phân loại rừng theo trữ lượng, Thông tư 34 cũng quy định việc phân loại rừng theo nguồn gốc hình thành rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng), phân loại rừng theo điều kiện lập địa (rừng núi đất, rừng núi đá, rừng ngập nước và rừng trên đất cát), phân loại rừng theo loài cây (rừng gỗ, rừng tre nứa, rừng cau dừa, rừng hỗn giao gỗ và tre nứa), phân loại rừng theo trữ lượng. Thông tư cũng quy định về đất chưa có rừng, bao gồm đất có rừng trồng chưa hình thành rừng, đất trống có và không có cây gỗ tái sinh, đất núi đá không cây.

Phần diện tích 12,1 triệu ha được giao cho 8 nhóm đối tượng sử dụng khác nhau, bao gồm:

- các hộ gia đình và cá nhân
- UBND xã
- Các tổ chức kinh tế
- Các cơ quan nhà nước
- Các tổ chức khác
- Liên doanh
- Các tổ chức 100% vốn nước ngoài
- Cộng đồng

Trong phần diện tích đã được giao, hộ gia đình, cá nhân, các cơ quan nhà nước và các tổ chức kinh tế nắm phần lớn diện tích; các tổ chức liên doanh, tổ chức 100% vốn nước ngoài và cộng đồng được giao diện tích nhỏ. Hình 1 (xem thêm Bảng 1) thể hiện tỷ lệ phần diện tích được giao cho các nhóm sử dụng.

Hình 1. Tỷ lệ (%) diện tích đất lâm nghiệp được giao cho các nhóm sử dụng



Nguồn: Quyết định 1482 của Bộ TN&MT

Trong diện tích đất lâm nghiệp được giao cho các nhóm đối tượng sử dụng (12,1 triệu ha), diện tích đất hiện đang được hộ gia đình và cá nhân chiếm tỉ lệ cao nhất (37% trong tổng số, tương đương với gần 4,5 triệu ha). Khoảng 70% diện tích đất lâm nghiệp mà hộ gia đình và cá nhân được giao sử dụng là đất RSX, còn lại (gần 30%) là đất RPH; diện tích đất RĐD là không đáng kể.

Bảng 1. Hiện trạng sử dụng đất lâm nghiệp cả nước tính đến ngày 1 tháng 1 năm 2012 (ha)

STT	Mục đích sử dụng đất	Tổng số	Diện tích đất theo đối tượng sử dụng									Diện tích đất theo đối tượng được giao quản lý ³		
			Tổng số	Hộ gia đình, cá nhân	UBND xã	Tổ chức kinh tế	Cơ quan nhà nước	Tổ chức khác	Liên doanh	100% nước ngoài	Cộng đồng	Tổng số	Cộng đồng	UBND xã
1	Đất lâm nghiệp	15373063	12134259	4463214	142449	2234577	4536056	457645	51	19238	281002	3238804	524713	2714091
1.2	Đất rừng sản xuất	7406558	5967676	3120377	92157	1813968	779930	84912	32	18592	57708	1438882	186580	1252301
1.2	Đất rừng phòng hộ	5827314	4174140	1331487	48588	399447	1981469	189209	0	645	223294	1653174	327048	1326126
1.3	Đất rừng đặc dụng	2139191	1992443	11377	1704	21162	1774657	183523	20	0	0	146748	11085	135663

Nguồn: Quyết định 1482 Bộ TN&MT

³ Trong Bảng 1, diện tích đất theo đối tượng sử dụng sử dụng là diện tích đất thực tế đã được giao; diện tích đất theo đối tượng được giao quản lý là diện tích đất hiện vẫn chưa được giao thực mà chỉ được giao tạm thời cho cộng đồng và UBND xã quản lý.

Các tổ chức thuộc nhà nước, chủ yếu là các Ban quản lý (BQL) RPH và RĐD hiện đang được giao khoảng 4,5 triệu ha, chiếm 37% trong tổng diện tích đất lâm nghiệp đã được giao (Bảng 1). Tuy nhiên, khác với phần diện tích đất được giao cho hộ gia đình và cá nhân, diện tích đất được giao cho các BQL chủ yếu là đất RPH (44%) và đất RĐD (39%); diện tích đất RSX chỉ chiếm 17%. Nói cách khác, hầu hết các diện tích đất RPH và RĐD hiện đang được quản lý bởi các tổ chức của nhà nước mà không được giao cho các nhóm đối tượng khác.

Đến nay, các tổ chức kinh tế mà chủ yếu là các công ty lâm nghiệp (CTLN) mà tiền thân là các LTQD được giao sử dụng khoảng 2,2 triệu ha đất lâm nghiệp, tương đương với 19% tổng số diện tích đất lâm nghiệp cả nước. Khoảng 81% trong 2,2 triệu ha được giao cho các CTLN là đất RSX; hầu hết phần diện tích còn lại (19%) là đất RPH nằm xen kẽ trong phần diện tích đất RSX.

Hiện còn 3,2 triệu ha đất lâm nghiệp vẫn chưa được giao và đang được quản lý bởi UBND cấp xã (2,7 triệu ha) và cộng đồng (0,5 triệu ha). Khoảng 51% trong số diện tích đất chưa giao (1,25 triệu ha) là đất RPH, còn lại là đất RSX (44%) và RĐD (5%).

Bộ TN&MT là cơ quan quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước; Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT) là cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp. Đến nay, dữ liệu thống kê về tài nguyên rừng và đất rừng của 2 cơ quan này không đồng nhất, nguyên nhân chính bởi các cơ quan này sử dụng các tiêu chí phân loại đất và rừng khác nhau (Forest Sector Support Partnership 2010).⁴

I.2 Hiện trạng tài nguyên rừng

Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT ngày 31 tháng 7 năm 2013⁵ cho thấy tính đến hết năm 2012 Việt Nam có khoảng 13,8 triệu ha rừng. Theo nguồn gốc, phần diện tích này được chia thành 2 loại: (i) rừng tự nhiên (10,4 triệu ha) và (ii) rừng trồng (3,4 triệu ha). Theo chức năng, rừng Việt Nam được phân làm 3 loại: (ii) RĐD (2 triệu ha), RPH (4,68 triệu ha) và RSX (6,96 triệu ha). Bảng 2 mô tả diện tích các loại rừng của Việt Nam.

Bảng 2. Hiện trạng tài nguyên rừng của Việt Nam (ha)

Loại rừng	Tổng số	Thuộc quy hoạch 3 loại rừng			Ngoài quy hoạch đất Lâm nghiệp
		Đặc dụng	Phòng hộ	Sản xuất	
Đất có rừng	13862043	2021995	4675404	6964415	200230
<i>Rừng tự nhiên</i>	<i>10423844</i>	<i>1940309</i>	<i>4023040</i>	<i>4415855</i>	<i>44641</i>
<i>Rừng trồng</i>	<i>3438200</i>	<i>81686</i>	<i>652364</i>	<i>2548561</i>	<i>155589</i>

Nguồn: QĐ 1739 Bộ NN&PTNT

Trong tổng số 10,4 triệu ha rừng tự nhiên, RPH và RĐD chiếm 56,7%, còn lại (43,3%) là RSX. Về đặc điểm thảm thực vật, rừng gỗ tre nứa chiếm 81,6% trong tổng diện tích, còn lại là các loại rừng khác (rừng tre nứa, rừng hỗn giao, rừng ngập mặn). Đến nay, cả nước có khoảng 3,4 triệu ha rừng trồng,

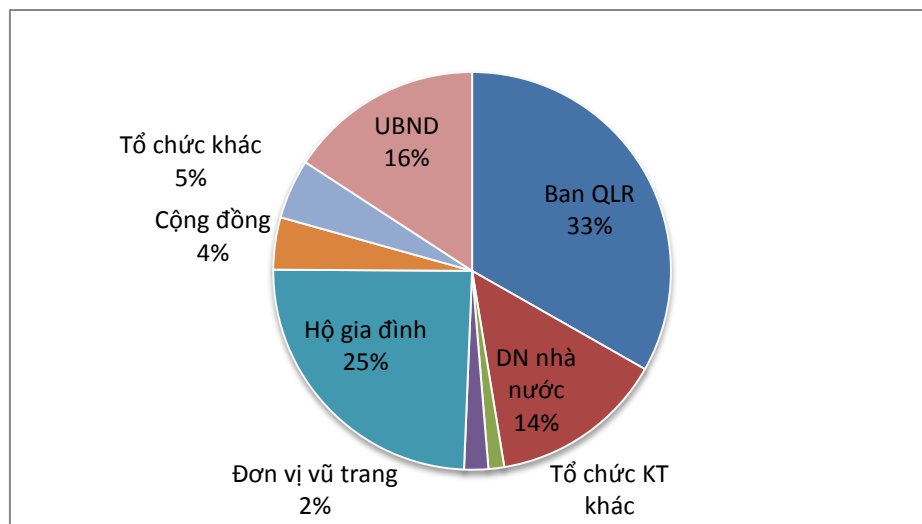
⁴ Forest Sector Support Partnership. 2010. Vietnam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006-2010. Hanoi: A report.

⁵ Quyết định 1739/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN & PTNT ngày 31 tháng 7 năm 2013 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012.

trong đó diện tích rừng trồng là rừng sản xuất khoảng 2,5 triệu ha (73,5% trong tổng diện tích rừng trồng); phần còn lại (26,5%) là diện tích rừng trồng là RPH và RĐD. Trong những năm gần đây, diện tích rừng trồng tăng tương đối nhanh, với tốc độ khoảng 150.000 – 200.000 ha (FSSP 2014)⁶. Điều này là cơ sở để tạo ra lượng cung gỗ nguyên liệu từ rừng trồng cho ngành công nghiệp chế biến gỗ trong tương lai.⁷

Diện tích rừng trong cả nước được giao cho 7 nhóm đối tượng sử dụng, trong đó các nhóm chủ rừng chính bao gồm các BQL RPH và RĐD (hiện đang nắm giữ 4,6 triệu ha rừng, tương đương với 33% trong tổng diện tích), hộ gia đình (3,4 triệu ha, 25%), doanh nghiệp Nhà nước mà chủ yếu là các CTLN (14%). Đến nay, hộ gia đình đang quản lý 3,4 triệu ha rừng, tương đương 25% trong tổng diện tích rừng của cả nước; diện tích rừng được giao cho cộng đồng gần 600.000 ha. Tuy Luật Bảo vệ Phát triển rừng (sửa đổi) ban hành năm 2004 không quy định UBND xã là một đơn vị chủ rừng, diện tích rừng được giao cho UBND xã quản lý rất lớn, khoảng 2,19 triệu ha, với khoảng 81,7% trong số đó là rừng tự nhiên, phần còn (18,3%) lại là rừng trồng. Hình 2 mô tả diện tích rừng tính đến hết 2012 được phân theo các nhóm chủ rừng.

Hình 2. Cơ cấu các chủ rừng theo diện tích đang quản lý (%)



Nguồn: Quyết định 1739 Bộ NN&PTNT

Theo Quyết định 1739 hàng năm có khoảng trên 30.000 ha rừng tự nhiên bị chuyển đổi sang các mục đích nông nghiệp và phi nông nghiệp. Diện tích rừng trồng được khai thác hàng năm khoảng gần 57.000 ha. Tại sao đất rừng và rừng lại được sử dụng và quản lý như hiện nay? Trả lời câu hỏi này cần phải tìm hiểu các thể chế lâm nghiệp và những thay đổi có liên quan kể từ những ngày thành lập nước.

⁶ Đối tác hỗ trợ ngành lâm nghiệp. 2014. Báo cáo phát triển ngành lâm nghiệp năm 2013. Hà Nội: Báo cáo phục vụ Hội nghị thường niên FSSP ngày 21 tháng 1 năm 2014.

⁷ Theo QĐ 1739 của Bộ NN&PTNT đến nay diện tích rừng trồng có trữ lượng mới chỉ chiếm khoảng 52%, còn lại là rừng chưa cho trữ lượng.

II. Một số thể chế lâm nghiệp cơ bản từ những năm 1950 đến nay⁸

Kể từ khi đất nước giành độc lập ngành Lâm nghiệp đã trải qua những thay đổi căn bản, trong đó bao gồm những thay đổi về cơ chế quản lý tài nguyên rừng. Ngay sau khi giành độc lập, Chính phủ đã thực hiện quốc hữu hóa tài nguyên rừng trong toàn quốc. Nghị định 596/TTg của Chính phủ ban hành ngày 3 tháng 10 năm 1955 nêu rõ “*rừng là tài sản quốc gia rất lớn... khai thác phải đi đôi với bảo vệ... trừng trị thích đáng những người phá hoặc làm thiệt hại đến tài sản quốc gia.*” Chỉ thị số 15 ngày 3 tháng 10 năm 1961 của Chính phủ nhấn mạnh “*rừng là tài sản của toàn dân, phải do nhà nước thống nhất quản lý*”. Tháng 8 năm 1957 Chính phủ ban hành nghị định về hạn chế nương rẫy mới. Nghị quyết số 38/CP ngày 12 tháng 3 năm 1968 của Chính phủ vận động việc định canh định cư và thúc đẩy việc thành lập hợp tác xã (HTX). Trong giai đoạn 1955-1975 (kháng chiến chống Mỹ), hình thức quản lý lâm nghiệp tại miền Bắc là hình thức quản lý nhà nước tập trung. Để quản lý 9 triệu ha rừng của toàn miền Bắc, Chính phủ đã thành lập Bộ Nông lâm và thiết lập Ty Canh nông tại 10 tỉnh. Đến năm 1961, cả nước đã thành lập được 23 Ty Canh nông. Trong 2 thập kỷ (1955-1975) nhiệm vụ trọng tâm của ngành lâm nghiệp là khai thác gỗ nhằm tạo nguồn nguyên liệu phục vụ tái thiết đất nước và phục vụ chiến tranh. Nhà nước hình thành hệ thống các LTQD (LTQD) nhằm khai thác gỗ. Tại các địa phương không có LTQD Hạt Lâm nghiệp được thành lập để thực hiện nhiệm vụ này. Đến năm 1975, cả nước đã có khoảng 200 LTQD được thành lập. Hình thức doanh nghiệp tư nhân tham gia vào chế biến gỗ được phép hoạt động trước 1955 đã bị xóa bỏ hoàn toàn. Năm 1972 đánh dấu hoạt động bảo vệ rừng bắt đầu được chú trọng với sự ra đời của Pháp lệnh Bảo vệ rừng, theo đó lực lượng Kiểm lâm Nhân dân được thành lập theo Nghị định số 101/CP ngày 21 tháng 5 năm 1973. Đến cuối 1974, hệ thống Kiểm lâm Nhân dân được thiết lập từ trung ương đến các huyện. Tuy nhiên quản lý lâm nghiệp trong cả nước bắt đầu phát sinh chông chéo giữa chức năng và nhiệm vụ của LTQD và cơ quan Kiểm lâm Nhân dân. Tại cấp xã, hoạt động quản lý lâm nghiệp trên địa bàn là do cán bộ xã đảm nhiệm, tuy nhiên hình thức quản lý này rất lỏng lẻo bởi chính quyền xã không có đủ nguồn lực và chuyên môn thực hiện chức năng của mình.

Trong giai đoạn 1955-1975 sản xuất nông nghiệp trong cả nước được tổ chức và vận hành theo hình thức tập thể theo mô hình hợp tác xã (HTX) (Kerkvliet 2005)⁹. Mặc dù vai trò chủ yếu của các HTX là tham gia vào các hoạt động sản xuất nông nghiệp, tại miền núi HTX nông nghiệp có vai trò quan trọng trong khai thác gỗ. Vào giai đoạn cao điểm của khai thác gỗ năm 1978-1979 đã khoảng 30.000 lao động trong các HTX tham gia trực tiếp vào khâu khai thác gỗ cho các LTQD. Các HTX này cung cấp khoảng 17.000 trâu kéo gỗ và đóng góp khoảng 80-85% tổng lượng gỗ khai thác trong toàn quốc. Đến năm 1989 đã có 431 LTQD được thành lập với 18% trong số đó được quản lý trực tiếp bởi Bộ Lâm nghiệp, 48% được quản lý bởi UBND tỉnh, số còn lại (38%) được quản lý bởi UBND huyện. Trong giai đoạn 1981-1985 đã có khoảng 7 triệu mét khối (m³) gỗ được khai thác phục vụ tái thiết đất nước và xuất khẩu.

Điều tra lâm nghiệp bắt đầu được tiến hành kể từ những năm 1960, từ đó đã tạo ra nền tảng cho hệ thống thống kê tài nguyên rừng, làm cơ sở cho việc thực hiện giao đất giao rừng (GDGR) ở giai đoạn

⁸Tư liệu trong phần này chủ yếu được trích dẫn từ ấn phẩm *Lâm nghiệp Việt Nam 1945-2000* do Nguyễn Văn Đăng chủ biên, được Nhà xuất bản Nông nghiệp phát hành năm 2001. Khi sử dụng nguồn tư liệu khác, Báo cáo trích dẫn nguồn cụ thể.

⁹Kerkvliet B. 2005. *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press.

sau. Chính sách định canh định cư (ĐCĐC) của Chính phủ được thực hiện bắt đầu từ cuối những năm 1960s với nhiệm vụ ổn định cuộc sống cho đồng bào có cuộc sống du canh du cư, kết hợp với tiến trình HTX hóa và chính sách di dân từ miền xuôi lên miền núi để xây dựng những vùng kinh tế mới. Những chính sách này cùng với các hoạt động của các LTQD đã tạo ra những thay đổi căn bản trong sử dụng và quản lý tài nguyên rừng trong cả nước. Từ 1976 đến 1990 Nhà nước thực hiện Chương trình xây dựng các vùng kinh tế mới ở miền núi, theo đó đã có vạn người dân miền xuôi được di cư lên vùng núi và 1,4 triệu ha đất rừng đã được chuyển đổi sang mục đích phát triển nông nghiệp vùng cao.

Lâm nghiệp nhà nước chú trọng vào khai thác và coi nhẹ việc bảo vệ đã làm cho nguồn tài nguyên rừng trở nên cạn kiệt (Sikor 1997, McElwee 2004).¹⁰ Đến đầu những năm 1980s, nhiều lâm trường không còn gỗ để khai thác. Giai đoạn này đánh dấu sự khủng hoảng của ngành lâm nghiệp (Sikor 1997). Nguồn ngân sách quốc gia nói chung và ngân sách dành cho lâm nghiệp nói riêng đã giảm rất nhiều so với trước đó, nguyên nhân chính là do sự cạn kiệt nguồn thu từ gỗ khai thác trong nước và nguồn ngân sách hỗ trợ từ các nước Đông Âu cũ bị mất hoàn toàn do sự sụp đổ của khối này.

Năm 1986 đánh dấu những thay đổi căn bản về hình thức quản lý kinh tế tại Việt Nam, với chính sách 'đổi mới' khi Chính phủ quyết định chuyển đổi từ một nền kinh tế tập trung bao cấp sang nền kinh tế theo định hướng thị trường nhằm khắc phục những bế tắc trong phát triển kinh tế (Gainsborough 2010).¹¹ Tại vùng núi đổi mới bao gồm những thay đổi liên quan đến 3 khía cạnh cơ bản (Sowerwine 2004).¹² Thứ nhất, xóa bỏ hình thức HTX, giao đất cho người dân. Thứ 2, tăng đầu tư cho phát triển miền núi thông qua các các chương trình ĐCĐC và trồng rừng trên những diện tích đất trống đồi trọc. Thứ 3, thúc đẩy mở rộng thị trường tạo ra sự giao lưu hàng hóa giữa miền núi và đồng bằng, khuyến khích đầu tư từ khu vực nhà nước và khối tư nhân lên vùng cao.

Những thay đổi về cơ chế chính sách trong lâm nghiệp đã tạo ra những động lực cho sự phát triển ở vùng cao (Sikor và cộng sự 2010).¹³ Tại một số địa phương, chính quyền bắt đầu quá trình điều tra đất và rừng trên thực địa, hình thành hệ thống bản đồ và phân chia thành những mảnh nhỏ để giao hoặc khoán cho các hộ gia đình với mục đích phát triển vốn rừng, giúp hộ ổn định sinh kế. Kể từ nửa cuối của thập niên 1990s giá trị của tài nguyên rừng và đất rừng đã bắt đầu có những thay đổi căn bản so với trước đây, nguyên nhân chủ yếu là do những có những ưu tiên về bảo tồn rừng. Với sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế, Chính phủ đã thành lập hệ thống các khu rừng đặc dụng và phòng hộ với mục tiêu bảo tồn những giá trị của tài nguyên rừng bao gồm nguồn tài nguyên đa dạng sinh học còn sót lại (Zingerli 2005, Tô Xuân Phúc 2011)¹⁴. Đến nay, tổng diện tích RĐD trong cả nước lên tới trên 2 triệu ha và diện tích RPH trên 4,6 triệu ha (xem Bảng 2).

¹⁰Sikor, T. 1997. Stewardship of the Vietnamese uplands, McElwee, P. Become a socialist man or become a Kinh...

¹¹ Gainsborough, M. 2010. *Vietnam: Rethinking the State*. Zed Books, London and New York, Silkworm Books, Chiang Mai, Thailand.

¹² Sowerwine, J. 2004. Territorialisation and the politics of highland landscapes in Vietnam: Negotiating property relations in policy, meaning and practice. *Conservation & Society*, 2(1): 97-136

¹³ Sikor, T., Nghiem P.T., J. Sowerwine và Romm, J. 2011. (eds.) *Upland transformation in Vietnam*. Singapore: NUS Press.

¹⁴ Zingerli, C. 2005. Colliding understandings of biodiversity conservation in Vietnam: global claims, national interests, and local struggles. *Society & Natural Resources*, 18(8): 733-747

Phuc Xuan To. 2011. Why did the forest conversation policy fail in the Vietnamese uplands? Forest conflicts in Ba Vi national park in northern region. *International Journal of Environmental Studies*, 66(1): 59-68

Luật đất đai năm 1993 và những văn bản hướng dẫn thực hiện Luật quy định việc giao đất cho tổ chức trong và ngoài nhà nước, bao gồm hộ gia đình và cá nhân.¹⁵ Luật nhấn mạnh việc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với đất đai bao gồm đất rừng. Luật quy định là đại diện chủ sở hữu Nhà nước giao đất và các quyền sử dụng đi kèm với đất cho các nhóm đối tượng khác nhau, bao gồm các hộ sống lệ thuộc vào rừng. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 đưa ra những quy định nhằm quản lý 3 loại rừng (RĐD, RPH và RSX).¹⁶ Các chính sách và cơ chế này cho phép các tổ chức thuộc nhà nước là các BQL được nắm giữ hầu hết các diện tích RĐD và RPH là phần diện tích có giá trị cao về đa dạng sinh học, và các LTQD (sau là các CTLN) quản lý hầu hết diện tích rừng tự nhiên là RSX còn trữ lượng. Diện tích rừng được giao cho hộ gia đình thường là rừng nghèo, không còn giá trị. Theo Bộ TN&MT đến hết tháng 12 năm 2011 tổng số đã có trên 2,6 triệu giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã được cấp cho các nhóm đối tượng được nhận đất lâm nghiệp.¹⁷ Số giấy chứng nhận này đã phủ một diện tích trên 10,4 triệu ha, tương đương với 86,3% tổng diện tích đất lâm nghiệp cần được cấp giấy. Bảng 3 thống kê số lượng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và diện tích đất đã được cấp giấy theo các vùng sinh thái.

Bảng 3. Kết quả cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp tính đến hết tháng 12 năm 2011

Địa bàn	Số giấy đã cấp (giấy)	Diện tích đất đã được cấp giấy (ha)	Tỷ lệ diện tích đã cấp/ diện tích cần cấp (%)
Cả nước	2.688.668	10.465.481	86,3
Miền núi phía Bắc	1.068.558	4.312.110	79,3
Đồng bằng Bắc bộ	10.912	25.923	23,0
Bắc trung bộ	267.552	1.829.507	75,9
Nam trung bộ	323.433	1.207.999	82,1
Tây Nguyên	810.323	2.066.411	71,6
Đông Nam bộ	153.898	720.056	87,3
Tây Nam bộ	53.992	303.476	82,3

Nguồn: Bộ TN&MT 2012 (http://www.gdla.gov.vn/index.php?option=com_tailieu&task=detail&id=66)

Trong 8 vùng sinh thái, Đồng bằng Bắc bộ, Tây Nguyên và Bắc trung bộ là các vùng có tỉ lệ cấp giấy chứng nhận đạt tỉ lệ thấp nhất. Mặc dù việc cấp giấy chứng nhận sử dụng đất đã được xác định là một trong những ưu tiên của ngành tài nguyên và môi trường nhưng đến nay tiến trình cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất diễn ra còn chậm.¹⁸

Mặc dù hộ gia đình ngày càng trở nên quan trọng trong việc tạo vốn rừng, góp phần xóa đói giảm nghèo vùng cao, đến nay lâm nghiệp Nhà nước với hình thức quản lý là hệ thống các BQL và CTLN vẫn giữ một vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, Lâm nghiệp nhà vận hành như hiện nay đã và đang bộc lộ một số nhược điểm như hiệu quả sử dụng đất đai kém, tài nguyên rừng đặc biệt là rừng tự nhiên vẫn đang bị suy giảm. (Bộ NN&PTNT và UNREDD 2010, Chính phủ 2011/R-PP, Tô Xuân Phúc và Cộng

¹⁵ Luật đất đai lần đầu tiên được Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 7 năm 1993. Sau năm 1993 Luật đã trải qua một số lần sửa đổi.

¹⁶ Luật Bảo vệ và Phát triển rừng lần đầu tiên được Quốc hội thông qua ngày 12 tháng 8 năm 1991. Đến nay Luật đã trải qua một số lần sửa đổi.

¹⁷ Theo nguồn website chính thức của Tổng cục Quản lý đất đai tại http://www.gdla.gov.vn/index.php?option=com_tailieu&task=detail&id=66

¹⁸ Xem chi tiết trong Chỉ thị số 05/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 4 tháng 4 năm 2013 về tập trung chỉ đạo và tăng cường biện pháp thực hiện để trong năm 2013 hoàn thành cơ bản việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất.

sự 2013)¹⁹. Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị năm 2003²⁰ nhấn mạnh “Hiệu quả sử dụng đất đai của các nông lâm trường còn thấp, diện tích đất chưa sử dụng còn nhiều; quản lý đất đai, tài nguyên rừng còn yếu kém; tình trạng lấn chiếm, tranh chấp đất đai giữa hộ dân và lâm trường còn xảy ra ở nhiều nơi...” Để khắc phục tình trạng này, Nghị quyết 28 được ban hành với mục tiêu nâng cao hiệu quả sử dụng bền vững tài nguyên đất đai và tài nguyên rừng, theo đó đất nông lâm trường sử dụng không đúng mục đích, sai quy hoạch và kém hiệu quả thì UBND tỉnh thu hồi để giao hoặc cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thuê nhằm sử dụng theo quy định của pháp luật về đất đai. Nghị định 200 năm 2004 hướng dẫn việc thực hiện Nghị quyết 28²¹, trong đó nhấn mạnh Nhà nước chỉ trực tiếp đầu tư, quản lý RĐĐ, RPH rất xung yếu và xung yếu, ở những vùng rừng xa dân không thể giao khoán cho dân, rừng tự nhiên có trữ lượng lớn; những diện tích rừng còn lại giao cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân tự đầu tư kinh doanh và hưởng lợi từ kết quả sản xuất kinh doanh, từ đó làm cơ sở để giao, cho thuê theo các đối tượng, trong đó có các hộ người dân địa phương. Thực hiện tinh thần của Nghị định 200, các LTQD đã thực hiện việc rà soát đất đai và trả lại địa phương một số diện tích đất sử dụng không hiệu quả. Thực hiện Nghị định, 256 LTQD đã được chuyển đổi thành 148 CTLN, 3 công ty cổ phần, 91 BQL rừng, và giải thể 14 LTQD. Bảng 4 thể hiện kết quả của việc thực hiện Nghị định 200.

Bảng 4. Thay đổi diện tích đất lâm nghiệp do các CTLN quản lý (ha)

Chỉ tiêu	Trước sắp xếp (2005)	Năm 2011
Tổng diện tích đất lâm nghiệp, trong đó	3.828.000	1.904.700
Đất RSX	2.111.000	1.529.262
Đất RPH	1.685.000	362.221
Đất RĐĐ	32.000	13.217
Đất trả lại địa phương (ha)		585.167

Nguồn: Báo cáo 595 của Tổng cục Lâm nghiệp²²

Đến nay, cả nước còn 148 CTLN hiện đang quản lý trên 2 triệu ha đất lâm nghiệp. Bảng 5 mô tả tình hình sử dụng đất của các CTLN tính đến hết ngày 31 tháng 12 năm 2011.

¹⁹ Bộ NN&PTNT, UNREDD. 2010. Design of a REDD compliant benefit distribution system for Vietnam. Hanoi: A report.

Government of Vietnam. 2010. Readiness preparation proposal (R-PP)

Tô Xuân Phúc, Phan Đình Nhã, Phạm Quang Tú và Đỗ Duy Khôi. 2013. Mâu thuẫn đất đai giữa công ty lâm nghiệp và người dân địa phương. Hà Nội: Forest Trends và CODE.

²⁰ Nghị quyết 28-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 16 tháng 6 năm 2003 về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường Quốc doanh.

²¹ Nghị định 200/2004/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ ngày 3 tháng 12 năm 2004 về sắp xếp đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh.

²² Báo cáo số 595/BC-TCLN-BCS ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp tổng kết việc thực hiện Nghị quyết 28-NQ/TW của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới và phát triển Lâm trường quốc doanh.

Bảng 5. Tình hình sử dụng đất lâm nghiệp trong các LTQD năm 2011

Chỉ tiêu	Diện tích (ha) ²³
Tổng diện tích đất	2.064.690
Tự tổ chức sản xuất, quản lý	1.868.383
Giao, khoán	667.500
Liên doanh, liên kết	23.102
Cho thuê, mượn	810
Tranh chấp, lấn chiếm, xâm canh	7.684
Chưa rõ hình thức sử dụng	50.920

Nguồn: Báo cáo 595 của Tổng cục Lâm nghiệp

Chiến lược Phát triển lâm nghiệp Việt nam 2006-2020 đưa ra các Chương trình trọng tâm:²⁴:

- *Chương trình phát triển và quản lý rừng bền vững*: đến năm 2020 khoảng 30% diện tích RSX sẽ đạt chứng chỉ, độ che phủ rừng vẫn tiếp tục tăng, và duy trì ổn định nguồn nguyên liệu gỗ cho ngành chế biến;
- *Chương trình bảo vệ rừng*: bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển dịch vụ môi trường, tập trung vào tăng cường thực thi lâm luật, giữ ổn định diện tích RPH và RĐD, phát triển thị trường dịch vụ hệ sinh thái rừng;
- *Chương trình đổi mới thể chế chính sách ngành lâm nghiệp*: ưu tiên theo hướng phân quyền, tạo cơ chế khuyến khích khối tư nhân tham gia đầu tư vào phát triển vốn rừng và bảo vệ rừng, tăng cường quản trị rừng, và nâng cao hiệu quả sử dụng đất và bảo vệ rừng của các LTQD.

Theo Chiến lược, việc áp dụng công cụ thị trường nhằm khai thác các giá trị dịch vụ của hệ sinh thái do rừng cung cấp được coi như là một trong những cơ chế quan trọng nhằm huy động nguồn ngân sách ngoài nhà nước để thực hiện việc bảo vệ rừng. Cụ thể, Quyết định 380 của Chính phủ năm 2008²⁵ cho phép việc thực hiện thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Sơn La và Lâm Đồng, nơi có diện tích rừng phòng hộ đầu nguồn lớn nhất của cả nước, theo đó các tổ chức sử dụng dịch vụ môi trường do rừng mang lại (ví dụ dịch vụ cung cấp nguồn nước, chống xói mòn đất, bồi lắng lòng hồ) phải trả tiền cho người cung cấp dịch vụ, bao gồm các hộ sống gần rừng trực tiếp tham gia vào việc bảo vệ rừng. Thực hiện thành công Chính sách thí điểm làm nền cho việc ban hành Nghị định 99 năm 2012, cho phép việc nhân rộng Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trong cả nước.²⁶ Tính đến hết năm 2012, tổng nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng khoảng 1.782 tỉ đồng (Tổng cục Lâm nghiệp 2013);²⁷ số tiền này được sử dụng để chi trả cho các chủ rừng, bao gồm các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng để bảo vệ khoảng 2,3 triệu ha (cùng nguồn trích dẫn). Nguồn thu

²³ Tổng diện tích đất được các LTQD sử dụng năm 2011 là 2,06 triệu ha (Bảng 5), cao hơn con số 1,9 triệu ha là tổng diện tích đất lâm nghiệp do các lâm trường hiện đang nắm giữ (Bảng 4). Sự chênh lệch về diện tích là bởi ngoài diện tích đất lâm nghiệp, các LTQD còn quản lý trên 100.000 ha các loại đất khác.

²⁴ Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 5 tháng 2 năm 2007 Phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 – 2020

²⁵ Quyết định 380/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10 tháng 4 năm 2008 về Chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng.

²⁶ Nghị định 99/2010/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ ngày 24 tháng 9 năm 2010 về Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.

²⁷ Đại diện lãnh đạo tổng cục Lâm nghiệp. Bài phát biểu khai mạc Hội thảo chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam – Thực tiễn và giải pháp. Hà Nội ngày 20 tháng 8 năm 2013.

hàng năm từ dịch vụ môi trường rừng tương đương với nguồn ngân sách Trung ương hàng năm dành cho bảo vệ và phát triển rừng trong cả nước (cùng nguồn).

Hấp thụ và lưu trữ các bon là một trong những loại hình dịch vụ do rừng cung cấp có tiềm năng đem lại nguồn tài chính cho Việt Nam trong tương lai. Nhận biết được tiềm năng này, Chính phủ đã ban hành Quyết định 799 năm 2012 phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng và nâng cao trữ lượng các bon rừng (REDD+) giai đoạn 2011-2020.²⁸ Theo Chương trình này trong giai đoạn 2011-2015 Chính phủ sẽ xây dựng và vận hành thí điểm các cơ chế và chính sách và năng lực cấp quốc gia đảm bảo thực hiện việc thí điểm cơ chế REDD+ tại ít nhất 8 tỉnh. Thêm vào đó, giai đoạn 2016-2020 sẽ hoàn thành xây dựng cơ chế, chính sách, hệ thống tổ chức và năng lực để đảm bảo việc quản lý, điều phối và vận hành hiệu quả các chương trình và dự án REDD+ trên phạm vi cả nước. Đến nay đã có khoảng 35 dự án có các hoạt động liên quan đến REDD+ đang được vận hành tại Việt Nam, với tổng số kinh phí cam kết từ các tổ chức tài trợ cho các hoạt động có liên quan lên tới 85 triệu đô la.²⁹

Ngành lâm nghiệp của Việt Nam cũng đang hội nhập với thị trường quốc tế, bao gồm cả thị trường tiêu thụ các sản phẩm gỗ. Trong khuôn khổ của Chương trình thực thi lâm luật, quản trị rừng và thương mại lâm sản (FLEGT) do Cộng đồng Châu Âu (EU) khởi xướng, Chính phủ Việt Nam hiện đang đàm phán với EU về Hiệp định đối tác tự nguyện (VPA) với mục tiêu loại bỏ các sản phẩm gỗ bất hợp pháp có nguồn gốc từ Việt Nam ra khỏi thị trường EU. Ký kết Hiệp định trong tương lai sẽ có thể dẫn đến một số thay đổi về cơ chế chính sách liên quan đến quản lý và sử dụng tài nguyên rừng hiện nay, có tiềm năng góp phần tăng cường quản trị rừng và thúc đẩy quản lý rừng bền vững ở Việt Nam.

Hiện Chính phủ vẫn đang thực hiện tái cơ cấu ngành lâm nghiệp với mục đích làm gia tăng hiệu quả sử dụng đất và bảo vệ rừng. Trong tương lai, đất rừng sẽ còn có những biến động, đặc biệt là đối với những diện tích đất hiện do các CTLN sử dụng và quản lý. Nghị quyết 30 của Bộ Chính trị ban hành tháng 3 năm 2014 nhấn mạnh việc tiếp tục đổi mới để nâng cao hiệu quả hoạt động của các CTLN.³⁰ Nghị quyết đưa ra một số mục tiêu cơ bản sau:

- Đất đai và tài nguyên rừng phải được giao cho các chủ thể quản lý, sử dụng có hiệu quả; gắn quyền lợi với trách nhiệm trong quản lý, sử dụng đất đai, bảo vệ, phát triển rừng
- Giải quyết cơ bản các tồn tại, vướng mắc về đất đai, nhất là đất ở, đất sản xuất của đồng bào dân tộc, bảo đảm ổn định xã hội và thực hiện tốt việc đổi mới quản lý và sử dụng đất đai, bảo vệ và phát triển rừng theo quy định của pháp luật

Để thực hiện các mục tiêu này, Nghị quyết đưa ra một số phương hướng chính như sau:

- Duy trì công ty lâm nghiệp công ích 100% vốn nhà nước hoặc chuyển sang ban quản lý rừng: Các CTLN quản lý chủ yếu rừng tự nhiên là rừng sản xuất chưa được phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững... được Nhà nước giao để thực hiện nhiệm vụ công ích...

²⁸ Quyết định 799/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 27 tháng 6 năm 2012 Phê duyệt Chương trình hành động Quốc gia về “Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các bon rừng” giai đoạn 2011-2020.

²⁹ Số liệu được tổng hợp từ điều tra của Forest Trends thực hiện trong năm 2013.

³⁰ Nghị quyết 30-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 12 tháng 3 năm 2014 về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp.

- Cổ phần hóa các công ty lâm nghiệp sản xuất giống cây lâm nghiệp; công ty lâm nghiệp quản lý chủ yếu là rừng trồng: Các CTLN chuyển sang công ty cổ phần thực hiện thuê đất theo quy định, kinh doanh phù hợp với quy hoạch sử dụng đất và quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, bảo đảm lợi ích của người đang nhận khoán bảo vệ, phát triển rừng.
- Thành lập công ty lâm nghiệp trách nhiệm hữu hạn 2 thành viên trở lên nhằm gắn kết phát triển vùng nguyên liệu của công ty và của người dân trong vùng với phát triển công nghiệp chế biến lâm sản và thị trường
- Giải thể các công ty lâm nghiệp kinh doanh thua lỗ kéo dài; các công ty thực hiện khoán trắng, giao khoán đất nhưng không quản lý được đất đai và sản phẩm làm ra, các công ty có quy mô nhỏ, không cần thiết phải giữ lại. Khi giải thể ... bàn giao đất đai về địa phương quản lý..., bảo đảm quyền lợi của người đang nhận khoán, ổn định xã hội địa phương, xử lý nghiêm các trường hợp sai phạm.

Nghị quyết 30 đề ra giải pháp tiếp tục... thực hiện giao rừng tự nhiên gắn với giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất theo quy định. Phần tiếp theo của Báo cáo sẽ tập trung vào mô tả chính sách GDGR và tiến trình thực hiện chính sách tại các địa phương. Thuật ngữ Giao đất Giao rừng được sử dụng rất phổ biến trong các văn bản chính sách, trong các ấn phẩm của các cơ quan thông tin đại chúng và trong ngôn ngữ hàng ngày. Tuy nhiên không phải tất cả những người sử dụng đều có cách hiểu giống nhau. Thực tế, GDGR được quy định trong một số chính sách khác nhau. Giao đất cũng khác biệt với giao hoặc khoán rừng. Phần III dưới đây tập trung chủ yếu vào chính sách giao đất được áp dụng cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng.

III. Giao đất giao rừng cho các hộ gia đình, cá nhân

III.1 Tổng quan các chính sách quy định việc giao đất giao rừng

Giao đất giao rừng cho người dân là một trong những chủ trương được Chính phủ hình thành từ đầu những năm 1980. Năm 1983, Ban Bí thư đã có Chỉ thị 29 ban hành ngày 12 tháng 11 về việc đẩy mạnh giao đất, giao rừng. Chỉ thị nhấn mạnh *“làm cho mỗi khu đất, mỗi cánh rừng, mỗi quả đồi đều có người làm chủ.”* Kể từ khi Chỉ thị ra đời, Chính phủ đã thực hiện các cơ chế chính sách nhằm hiện thực hóa các mục tiêu của Chỉ thị. Như đã đề cập ở phần trên, GDGR cho các hộ bao gồm một số chính sách cơ bản sau:³¹

- Nghị định 02 ngày 15 tháng 1 năm 1994 của Chính phủ ban hành bản quy định về việc giao đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp. Nghị định quy định Nhà nước giao đất lâm nghiệp có rừng tự nhiên, có rừng trồng bằng vốn của Nhà nước cho tổ chức, có hộ gia đình cá nhân để bảo vệ, phát triển và ổn định nguồn tài nguyên rừng lâu dài. Nghị định cũng quy định việc giao đất lâm nghiệp chưa có rừng, đi kèm với các chính sách đầu tư, hỗ trợ hợp lý để các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích lâm nghiệp. Thời gian giao đất đối với các nhóm đối tượng nhận đất là 50 năm. Nghị định cũng khuyến khích các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nhận đất để trồng rừng, sản xuất

³¹ Chi tiết về các chính sách có liên quan đến GDGR xem chi tiết tại Báo cáo Tổng quan về chính sách giao đất, giao rừng tại Việt Nam, thực trạng và định hướng trong thời gian tới. Báo cáo được trình bày tại Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng, tổ chức bởi Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng, ngày 10 tháng 4 năm 2012 tại Hà Nội.

nông lâm ở những nơi đất trống, đồi núi trọc. Nhà nước cũng đảm bảo các chính sách hỗ trợ trồng rừng, tổ chức sản xuất, chế biến và tiêu thụ sản phẩm.

- Nghị định 163 ngày 16 tháng 11 năm 1999 của Chính phủ quy định về việc Nhà nước giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài dưới hình thức giao đất không thu tiền sử dụng đất và cho thuê đất lâm nghiệp, bao gồm đất có rừng tự nhiên và đất đang có rừng trồng, và đất chưa có rừng được quy hoạch để sử dụng vào mục đích lâm nghiệp như trồng rừng, khoanh nuôi, bảo vệ để phục hồi tự nhiên. Nhà nước giao đất lâm nghiệp không thu tiền sử dụng đất đối với các hộ gia đình nhận đất mà nguồn sống chủ yếu là thu nhập có được từ các hoạt động sản xuất trên đất. Tuy nhiên, nếu hộ gia đình sử dụng đất lâm nghiệp vượt hạn mức quy định (30 ha) thì phải thực hiện việc thuê đất, với thời hạn thuê không vượt quá 50 năm. Nhà nước tiến hành cho thuê đất đối với các tổ chức trong nước thuộc mọi thành phần kinh tế, và các tổ chức cá nhân nước ngoài.
- Nghị định 01 ngày 1 tháng 1 năm 1995 của Chính phủ ban hành bản quy định về việc giao khoán đất sử dụng vào mục đích sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản trong các doanh nghiệp nhà nước. Cụ thể, các LTQD, BQL RHP, RĐD được Nhà nước giao đất sử dụng vào mục đích sản xuất lâm nghiệp (bên giao khoán) thực hiện việc giao khoán đất lâm nghiệp (RPH, RĐD, RSX, đất trống được quy hoạch trồng cây lâm nghiệp) cho bên nhận khoán, bao gồm các hộ gia đình, cá nhân là công nhân, viên chức đang hoặc đã làm việc cho bên giao khoán, các hộ cư trú hợp pháp tại địa phương và các hộ, tổ chức ở các địa phương khác có vốn đầu tư vào sản xuất. Nghị định cũng quy định rõ các quyền lợi và trách nhiệm của bên giao khoán và bên nhận khoán, với thời hạn giao khoán của đất rừng phòng hộ và đặc dụng là 50 năm, và đất rừng sản xuất là theo chu kỳ kinh doanh của cây.
- Quyết định 178 ngày 12 tháng 11 năm 2001 của Chính phủ về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp. Quyết định này áp dụng đối với các hộ và cá nhân được Nhà nước giao đất theo tinh thần của Nghị định 02 và Nghị định 01 của Chính phủ, trong đó quy định chi tiết nghĩa vụ và quyền lợi của hộ được giao đất và khoán rừng với các chức năng và mục đích khác nhau (đặc dụng, phòng hộ, sản xuất, rừng tự nhiên, rừng trồng, đất chưa có rừng, v.v.).
- Nghị định 135 ngày 8 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về việc giao khoán đất nông nghiệp, đất RSX... trong các LTQD. Nghị định quy định các LTQD (bên giao khoán) được quyền giao khoán rừng tự nhiên và rừng trồng, và đất trồng RSX cho bên nhận khoán, bao gồm các hộ gia đình có nhu cầu nhận đất, trong đó ưu tiên các hộ đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ có đời sống khó khăn. Tùy vào trình độ tổ chức sản xuất của bên giao và nhận khoán, hợp đồng khoán có thể được tiến hành theo hình thức khoán ổn định theo chu kỳ cây trồng hoặc chu kỳ kinh doanh, hoặc khoán theo công đoạn, nhưng thời gian khoán tối đa không quá 50 năm. Bên giao khoán cũng có thể đầu tư cho bên nhận khoán theo các hình thức khác nhau nhằm phát triển vốn rừng với lợi ích được chia cho các bên theo tỉ lệ tương ứng với đóng góp của mỗi bên.

Ngoài những chính sách nêu trên còn có những chính sách đặc thù của cả Trung ương và địa phương có liên quan đến GĐGR. Bên cạnh đó cũng phải kể đến một số dự án có mục tiêu tăng cường sự tiếp cận của các hộ và cộng đồng đối với đất lâm nghiệp. Một số chính sách đặc thù cơ bản bao gồm:

- Quyết định 304 ngày 23 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về việc thí điểm giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho các hộ gia đình và cộng đồng trong buôn, làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên. Quyết định này quy định việc giao rừng tự nhiên là RSX, hoặc khoán rừng

tự nhiên là RPH hoặc RĐD cho các hộ gia đình có đủ tiêu chuẩn (chủ yếu là các hộ nghèo) tiếp cận được với các nguồn lực nhằm thực hiện việc bảo vệ rừng, cải thiện sinh kế. Theo Quyết định, trong điều kiện quỹ đất cho phép, các hộ có đủ tiêu chuẩn và có nguyện vọng có thể được giao dưới 30 ha rừng sản xuất và nhận khoán 15-20 ha đối với RPH và RĐD. Ngoài ra, các hộ nhận đất và rừng cũng được nhận các hỗ trợ khác nhằm phát triển và bảo vệ vốn rừng được giao một cách hiệu quả.

- Nghị quyết số 30a ngày 27 tháng 12 năm 2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo. Nghị quyết quy định các chính sách hỗ trợ các hộ gia đình thuộc các huyện nghèo thông qua khoán, chăm sóc, bảo vệ rừng, giao rừng vào giao đất để trồng rừng sản xuất. Cụ thể, các hộ gia đình nhận khoán, chăm sóc, bảo vệ rừng (RĐD, rừng tự nhiên là RSX có trữ lượng giàu, trung bình nhưng đóng cửa rừng) được hưởng tiền khoán chăm sóc, bảo vệ. Đối với các hộ được giao RSX, không thuộc loại rừng được khoán bảo vệ sẽ nhận được hỗ trợ để phát triển vốn RSX trên diện tích đất được giao, bao gồm cây giống và tín dụng ưu đãi.

Báo cáo này chỉ tập trung vào một số chính sách cơ bản có liên quan đến việc giao đất RSX và khoán rừng cho hộ gia đình, cá nhân mà không trọng tâm vào việc giao/khoán cho các nhóm đối tượng khác. Cụ thể, Báo cáo tập trung vào Nghị định 02 (kế tiếp là Nghị định 163 và 178) quy định việc giao đất cho hộ gia đình, cá nhân và Nghị định 01 (kế tiếp là Nghị định 178 và 135) quy định việc khoán rừng cho hộ gia đình, cá nhân và cơ chế hưởng lợi.

III. 2 Chính sách giao đất khoán rừng cho hộ gia đình và cá nhân

Luật Đất đai ra đời năm 1993, Luật sửa đổi và các văn bản dưới luật quy định các quyền đối với đất đai đối với hộ gia đình và cá nhân. Đối với đất lâm nghiệp, các quyền đối với đất và tài nguyên rừng được quy định khác nhau cho từng loại đất và rừng. Luật phân định rõ 2 nhóm quyền: quyền quản lý và quyền sử dụng, trong đó Luật quy định Nhà nước nắm giữ nhóm quyền quản lý và người sử dụng đất (hộ gia đình, cá nhân) được Nhà nước giao các quyền sử dụng. Cụ thể, Nhà nước:

- Có quyền định đoạt đối với đất đai, bao gồm việc quyết định mục đích sử dụng, quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, hạn mức giao đất và thời hạn sử dụng đất, quyết định việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và cấp phép cho người sử dụng;
- Trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất thông qua hình thức giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất đối với người đang sử dụng đất ổn định; quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.
- Thống nhất quản lý về đất đai, bao gồm việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng đất và tổ chức thực hiện các văn bản đó; xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới và bản đồ hành chính; khảo sát, đo đạc, đánh giá, phân hạng đất và lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất và quy hoạch; quản lý việc thực hiện kế hoạch, quy hoạch, thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển mục đích sử dụng.
- Chịu trách nhiệm về thống kê và kiểm kê đất đai, quản lý và phát triển thị trường đất đai, quản lý và giám sát việc thực hiện quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất, thanh tra, kiểm tra giám sát việc chấp hành các quy định của pháp luật về đất đai và xử lý vi phạm pháp luật về đất đai.
- Có trách nhiệm giải quyết các tranh chấp về đất đai, giải quyết khiếu nại, tố cáo các vi phạm trong việc quản lý và sử dụng đất.

Đối với đất RSX, Luật cho phép người nhận đất được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp. Người nhận đất được nắm giữ các quyền đối với đất đai trong thời gian 50 năm; các quyền này có thể được ra hạn trong điều kiện người sử dụng đất tuân thủ các quy định của pháp luật. Tuy nhiên nếu người sử dụng vi phạm các quy định về sử dụng đất thì Nhà nước có thể thu hồi đất và các quyền đi kèm với đất. Nghị định 02 quy định việc giao đất lâu dài cho các hộ vì mục đích sản xuất lâu dài. Nghị định 01 quy định việc khoán đất và rừng cho hộ. Bảng 6 mô tả một số nét khác nhau cơ bản giữa hình thức giao (theo Nghị định 02) và khoán (theo Nghị định 01) cho các hộ.

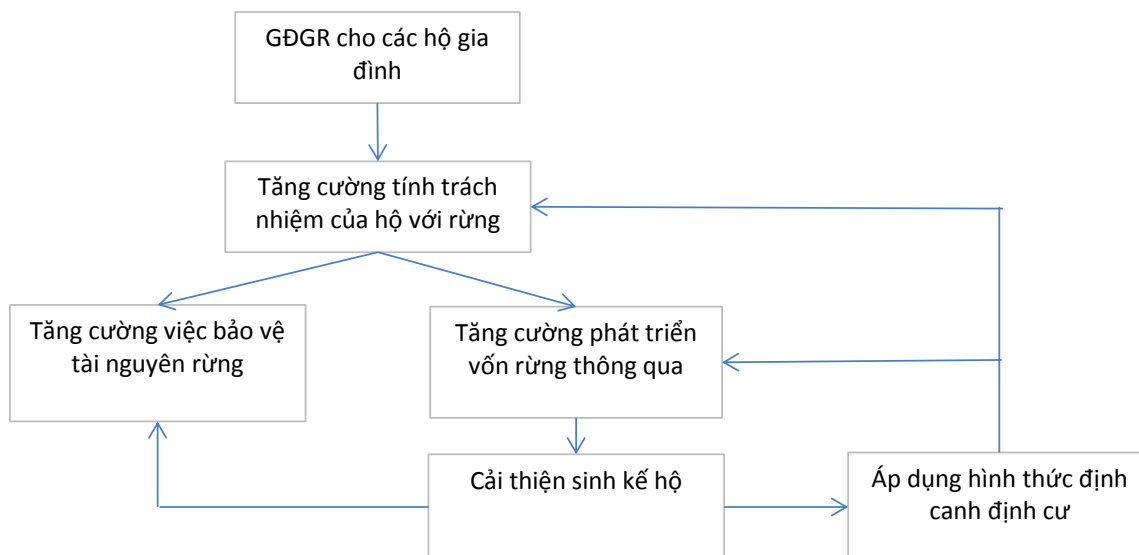
Bảng 6. Một số khác nhau cơ bản giữa giao vào khoán

Hình thức	Giao	Khoán
Loại rừng áp dụng	RSX	RPH, RĐD (một phần nhỏ diện tích rừng tự nhiên là RSX)
Tình trạng đất/rừng được giao cho hộ	Đất trống đồi núi trọc, đất có rừng tự nhiên hoặc rừng trồng có trữ lượng gỗ thấp	Đất có rừng, thông thường là rừng có trữ lượng gỗ cao, đất trống được thiết kế trồng rừng
Phạm vi của các quyền được trao cho người nhận đất	5 quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp	Các quyền được xác định trong hợp đồng (khoanh nuôi tái sinh, bảo vệ, trồng mới) khoán giữa bên giao khoán và bên nhận khoán. Thông thường phạm vi của các quyền rất hạn chế
Thời hạn của các quyền	50 năm	Theo hợp đồng khoán
Đối tượng quản lý trực tiếp đối với đất đai	Người nhận đất là hộ gia đình	Bên giao khoán – là các BQL RPH, RĐD và các CTLN
Các hạn chế theo luật định trong việc sử dụng đất và tài nguyên rừng của hộ	Tương đối thấp, với hộ gia đình được hưởng 5 quyền đối với đất đai. Thêm vào đó là những quyền lợi mà hộ được hưởng đối với các sản phẩm được hình thành bởi sự đầu tư của hộ	Hạn chế đến rất hạn chế, với các quyền của hộ (bên nhận khoán) bị giới hạn trong phạm vi các quyền áp dụng đối RPH, RĐD hoặc rừng tự nhiên là RSX có trữ lượng
Nơi cấp phép đối với các sản phẩm khai thác trên đất	UBND cấp huyện và xã	UBND cấp tỉnh hoặc Bộ NN&PTNT

Nguồn: Luật Đất đai, luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Nghị định 01, Nghị định 02

Theo Nhà nước thực hiện GDGR nhằm giúp hộ tiếp cận tốt hơn đối với đất đai. Khi các hộ được nhận đất và các quyền sử dụng đất lâu dài hộ sẽ có động lực để đầu tư phát triển vốn rừng và bảo vệ rừng, tạo cơ hội nâng cao sinh kế và ổn định cuộc sống, từ bỏ canh tác nương rẫy. Theo cách nghĩ này, khi sinh kế các hộ được cải thiện hộ sẽ có điều kiện tiếp tục thực hiện đầu tư vào phát triển và bảo vệ rừng, cải thiện môi trường sinh thái. Hình 3 thể hiện mục tiêu của chính sách GDGR.

Hình 3. Mục tiêu của chính sách giao đất giao rừng



Nguồn: chỉnh sửa và bổ sung từ nguồn của Castella và cộng sự năm 2006.³² Bảng 7 chỉ ra sự khác biệt cơ bản về các quyền được giao cho các hộ đối với RPH, RDD và RSX.

³². Castella, S. Boissau, Nguyen H. T., P. Novosad. 2006. Impact of forestland allocation on land use in a mountainous province of Vietnam. *Land Use Policy*, 26: 147-160

Bảng 7. Phạm vi các quyền sử dụng của cho hộ đối với các loại rừng khác nhau

Các loại quyền	Rừng phòng hộ	Rừng đặc dụng	Rừng sản xuất là rừng tự nhiên	Rừng sản xuất là rừng trồng
Quyền khai thác các sản phẩm trên đất rừng	Hạn chế (tỉa thưa, khai thác lựa chọn, tận thu)	Không được phép	Hạn chế, nhưng dễ dàng hơn so với RPH	Được phép
Quyền quản lý	Hạn chế, được BQL nắm giữ	Hạn chế, được BQL nắm giữ	Hạn chế, được CTLN nắm giữ	Hạn chế, nếu rừng được hình thành từ ngân sách nhà nước. Không hạn chế, nếu rừng được hình thành do vốn của chính hộ
Thu hái sản phẩm phụ trong rừng	Hạn chế, nhưng dễ dàng hơn so với RDD	Hạn chế, mức độ cao hơn so với RPH	Được phép	Được phép
Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất	Không được cấp, chỉ là hợp đồng khoán với BQL	Không được cấp, chỉ là hợp đồng khoán với BQL	Một số trường hợp được cấp, nhưng các quyền của hộ đối với đất và rừng hạn chế	Được cấp giấy chứng nhận, với 5 quyền đầy đủ của hộ như Luật đất đai quy định
Thời hạn của các quyền	Theo hợp đồng khoán	Theo hợp đồng khoán	Được quy định cụ thể trong giấy chứng nhận, thông thường 20-50 năm	50 năm
Quyền bán đất	Không được phép	Không được phép	Không được phép	Không được phép
Quyền chuyển nhượng	Hạn chế, chỉ chuyển nhượng hợp đồng khoán khi có sự đồng ý của bên giao khoán và chính quyền địa phương	Hạn chế, chỉ chuyển nhượng hợp đồng khoán khi có sự đồng ý của bên giao khoán và chính quyền địa phương	Hạn chế, chỉ chuyển nhượng hợp đồng khoán khi có sự đồng ý của bên giao khoán và chính quyền địa phương	Được phép
Quyền trao đổi	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú	Hạn chế, chỉ cho phép giữa các hộ cùng vùng cư trú
Quyền cho thuê	Không được phép	Không được phép	Không được phép	Được phép, giới hạn trong 3 năm
Quyền đem tặng	Không được phép	Không được phép	Không được phép	Giới hạn, chỉ được tặng cho các tổ chức Nhà nước và cộng đồng
Quyền thế chấp	Không được phép	Không được phép	Chỉ được phép đối với lượng gỗ gia tăng được tạo ra bởi việc bảo vệ của hộ gia đình	Được phép
Quyền thừa kế	Hạn chế, chỉ được phép khi bên	Hạn chế, chỉ được phép khi	Được phép	Được phép

	giao khoán và chính quyền địa phương đồng ý	bên giao khoán và chính quyền địa phương đồng ý		
Đầu tư vào đất rừng	Không được phép	Không được phép	Hạn chế, chỉ áp dụng đối với phần trữ lượng gỗ gia tăng do đầu tư của hộ	Được phép

Nguồn: Chính sửa và bổ sung từ nguồn của Đặng Kim Phụng và cộng sự năm 2012.³³

³³ T.K.D. Dang, E. Turnhout, and B. Arts. 2012. Changing Forestry Discourses in Vietnam in the past 20 years. *Forest Policy and Economics*, 25: 31-41

Phần tiếp theo của Báo cáo tập trung mô tả tiến trình thực hiện giao đất. Mặc dù chính sách quy định rõ ràng về các bước thực hiện và nội dung cụ thể trong từng bước, việc thực hiện chính sách tại các địa phương phụ thuộc vào nguồn lực về con người và tài chính của địa phương. Tuy nhiên, hầu hết các địa phương đều không đủ nguồn lực để thực hiện giao đất, do vậy thường bỏ qua một số bước trong quá trình thực hiện. Kết quả là chính sách được thực hiện theo các cách rất khác nhau.³⁴ Thực hiện chính sách là một quá trình, có thể kéo dài đến hàng chục năm. Trong quá trình thực hiện chính quyền địa phương có thể điều chỉnh các bước và nội dung trong mỗi bước khi thực hiện. Sự điều chỉnh này phụ thuộc vào điều kiện về con người và ngân sách của địa phương dành cho GDGR, điều kiện kỹ thuật, bao gồm cả hệ thống thông tin dữ liệu hỗ trợ GDGR, cam kết của bộ máy lãnh đạo trong việc thực hiện chính sách và năng lực của cán bộ kỹ thuật.. Ví dụ tại Bắc Kạn, GDGR được chia làm 2 giai đoạn: (i) trước năm 2000, GDGR do cơ quan Kiểm lâm thực hiện, trong đó bao gồm 2 giai đoạn nhỏ: giao đất lâm nghiệp theo hình thức giao sổ lâm bạ (hay còn gọi là sổ trắng) từ 1985-1989 và giao theo hình thức sổ xanh năm 1994-1998; (ii) sau năm 2000, do cơ quan Tài nguyên và Môi trường phụ trách, bao gồm việc giao đất theo Nghị định 163 của Chính phủ, với hộ nhận đất được cấp sổ đỏ (Trung tâm Tài nguyên Môi trường Lâm Nghiệp và Viện Điều tra và Quy hoạch Rừng 2012).³⁵ Những điều này chỉ ra rằng để hiểu được tác động và hiệu quả của GDGR đòi hỏi cần phải có những nghiên cứu mang tính chất hệ thống về cả quy mô không gian (các vùng trong cả nước) và về thời gian (theo các giai đoạn khác nhau). Phần IV dưới đây mô tả tiến trình thực hiện GDGR tại một số địa phương, trong đó tập trung vào các bước thực hiện.

IV. Tiến trình thực hiện GDGR: từ lý thuyết đến thực tiễn

Nghị định 02 quy định tiến trình GDGR bắt đầu bằng việc hộ gia đình viết đơn xin nhận đất để gửi lên UBND huyện. Đơn ghi rõ diện tích đất mà hộ cần nhận, địa điểm đất trên thực địa, tình trạng thảm thực vật trên đất (ví dụ đất trống đồi núi trọc hay đất có rừng, loại rừng cụ thể). Trước khi đơn của hộ được gửi lên UBND huyện, đơn cần có sự xác nhận của Chủ tịch UBND xã. Cùng với đơn xin nhận đất, hộ còn phải nộp bản kế hoạch sử dụng đất, trong đó xác định rõ hộ sẽ sử dụng đất như thế nào trong khoảng thời gian 5 năm sau khi nhận đất. Cũng giống như đơn xin nhận đất, bản kế hoạch sử dụng đất của hộ phải có xác nhận của trưởng thôn và Chủ tịch UBND xã. Trong những trường hợp cần thiết, UBND xã có thể thành lập Hội đồng giao rừng cấp xã, với sự tham gia của đại diện các tổ chức chính trị xã hội xã, như Hội Nông dân, Cựu Chiến binh v.v. Dựa trên đơn xin nhận đất và kế hoạch sử dụng đất của hộ, nếu thấy phù hợp với luật định Chủ tịch UBND huyện sẽ ban hành quyết định giao đất cho hộ. Quyết định này xác định các quyền và nghĩa vụ của hộ đối với đất được giao cho hộ. Sau khi quyết định được ban hành, UBND huyện ra quyết định thành lập tổ công tác về GDGR với các thành viên của tổ là đại diện của các cơ quan chuyên môn cấp huyện như hạt kiểm lâm huyện, phòng địa chính. Tổ công tác cũng có sự tham gia của UBND xã nơi thực hiện GDGR. Quá trình giao đất tại thực địa có sự tham gia của đại diện thôn với vai trò quan sát viên. Trước khi thực hiện các tác nghiệp tại thực địa, tổ công tác tiến hành các cuộc họp về GDGR tại cấp xã và thôn nhằm phổ biến các nội dung và kiến thức có liên quan đến GDGR cũng như tiến trình các bước sẽ tiến hành

³⁴ Thông tin về các bước thực hiện chính sách GDGR tại một số địa bàn của Hòa Bình, Phú Thọ và Hà Tây (nay là Hà Nội) có thể xem trong ấn phẩm của Tô Xuân Phúc (2007).

³⁵ Một số kết quả giao đất lâm nghiệp tỉnh Bắc Kạn. Bài trình bày tại Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng, do tổ chức Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức ngày 10 tháng 4 năm 2012 tại Hà Nội.

tại địa phương. Quy trình đầy đủ của việc GDGR bao gồm các bước chính sau (Trần Thị Thu Hà 2012, Phạm Hồng Giang 2012).³⁶

- Bước 1. Chuẩn bị, bao gồm việc thành lập ban chỉ đạo, tổ công tác giao rừng cấp huyện, thành lập hội đồng giao rừng cấp xã
- Bước 2. Đánh giá hiện trạng rừng và đất rừng
- Bước 3. Xây dựng kế hoạch sử dụng đất và phương án giao đất cấp xã
- Bước 4. Lập kế hoạch giao đất tại thực địa
- Bước 5. Giao đất tại thực địa
- Bước 6. Hoàn thiện hồ sơ địa chính
- Bước 7. Thẩm định, phê duyệt, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

Cách thức tiến hành GDGR trên thực địa có vai trò quyết định đến hiệu quả của công tác GDGR và sử dụng đất của hộ sau giao đất. Một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng việc thực hiện chính sách tại một số địa phương khác xa so với tiến trình được quy định trong chính sách. Thông thường, tổ công tác GDGR bỏ qua một số bước trong quy định nhằm tiết kiệm thời gian và kinh phí. Cụ thể, đôi khi các cuộc họp tại các thôn và xã thường không được tiến hành theo yêu cầu mà bị cắt ngắn hoặc bỏ qua; tại nhiều nơi, các cuộc họp này không có sự tham gia đầy đủ của các ban ngành có liên quan; giao đất thiếu bản đồ hoặc có bản đồ nhưng bản đồ không cập nhật tình trạng rừng và đất tại thời điểm giao đất; giao đất bỏ qua một số hoạt động ngoại nghiệp khi giao đất.³⁷ Tác giả Clement và Amezaga (2009)³⁸ đã chỉ ra những khác biệt quan trọng giữa những gì được quy định trong chính sách và cách thức thực hiện chính sách tại địa phương. Theo các tác giả, việc thực hiện và kết quả của chính sách giao đất tại cấp địa phương phụ thuộc vào cách hiểu của chính quyền về bản thân chính sách và các nguồn lực về con người và tài chính mà chính quyền địa phương dành cho việc thực hiện giao đất. Một số tác giả khác cho rằng các điều kiện kinh tế xã hội của địa phương đóng vai trò quyết định đối với cách thức thực hiện chính sách và điều này tác động đến kết quả của thực hiện chính sách (Tô Xuân Phúc 2007, 2009).³⁹ Tác giả Đinh Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn thì cho rằng tiến trình thực hiện chính sách có nhiều tồn tại, bao gồm việc thiếu cơ sở dữ liệu cần thiết về tài nguyên rừng, thiếu bản đồ cập nhật và điều này làm giảm tính chính xác trong giao đất. Kết quả là ranh giới đo vẽ trên bản đồ không giống với ranh giới trên thực địa, và cả 2 ranh giới này thường không rõ ràng.⁴⁰ Đây cũng chính là một trong những nguyên nhân dẫn đến mâu thuẫn đất đai giữa các bên liên quan sau giao đất. Tác giả Scott (2000) quan sát thấy tại Thái Nguyên giao đất được thực hiện theo các cách rất đa

³⁶Trần Thị Thu Hà. Giao đất lâm nghiệp có sự tham gia của người dân tại Bắc Kạn – Sự thành công của dự án 3 PAD. Bài trình bày trong hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.

Phạm Hồng Giang. Một số ý kiến trao đổi về công tác giao rừng gắn với đất lâm nghiệp tại huyện Hàm Yên – tỉnh Tuyên Quang. Bài trình bày trong hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.

³⁷Chi tiết về một số vấn đề liên quan đến tiến trình GDGR có thể tham khảo trong ấn phẩm Forest property in the Vietnamese Uplands: An ethnography of forest relations in three villages của Tô Xuân Phúc (2007).

³⁸Clement, F.; J. Amezaga. Afforestation and forestry land allocation in northern Vietnam: Analysing the gap between policy intentions and outcomes. *Land Use Policy* 26(2009) 458-470

³⁹To, X.P. Forest property in the Vietnamese Uplands: An ethnography of forest relations in three villages. Berlin: LIT Verlag, 2007.

To, X.P. Why did the forest conservation policy fail in the Vietnamese uplands? Forest conflicts in Ba Vi national park in northern region. *International Journal of Environmental Studies* 66 (2009): 59-68

⁴⁰Đinh H.H. and Dang.K.S. Giao đất giao rừng ở Việt Nam – Chính sách và thực tiễn. Hanoi: A report.

dạng, khác nhau về cách thức thực hiện đối với các xã và huyện trong địa bàn tỉnh.⁴¹ Theo tác giả, trong một số trường hợp đất được giao cho từng hộ gia đình, tuy nhiên đối với một số trường hợp khác đất lại được giao cho cả cộng đồng; ở một số nơi cộng đồng quyết định liệu có nên chia đất cho các hộ hay không, và nếu chia thì cách thức chia ra sao. Nghiên cứu của Castella và cộng sự (2006:151)⁴² cũng chỉ ra tình trạng tương tự; các tác giả nhấn mạnh: “*tiến trình giao đất giao rừng được thực hiện áp đặt từ trên xuống... Không có khăn để có thể tìm thấy các bằng chứng về các quy định quản lý ở một thôn này chỉ là những bản photocopy các quy định của thôn lân cận, chỉ thay đổi về tên thôn và người đại diện.*” Đồng tình với ý kiến này, một số cán bộ của Bộ NN&PTNT cho rằng tiến trình GDGR tại một số nơi được thực hiện vội vã và bỏ qua một số khâu quan trọng (trao đổi với một số cán bộ Vụ Pháp chế).

Do Chính sách giao đất được thực hiện theo cách rất khác nhau tại các địa phương, việc đánh giá hiệu quả do chính sách là một việc khó khăn. Tuy nhiên, trong hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức ngày 10 tháng 4 năm 2012 tại Hà Nội, các đại biểu đã nhất trí một số kết quả tích cực và một số hạn chế của chính sách giao đất. Cụ thể:

Các kết quả tích cực của giao đất

- Góp phần quan trọng trong việc thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, do vậy đóng góp trực tiếp vào nâng cao chất lượng rừng
- Góp phần tăng thu nhập của hộ, cải thiện sinh kế, tạo công ăn việc làm và giảm khai thác gỗ bất hợp pháp
- Có tiềm năng trong việc bảo vệ rừng khi rừng, đất rừng được giao cho cộng đồng
- *Một số hạn chế của giao đất* Các hộ được giao rừng nghèo, chất lượng thấp và điều này làm hạn chế lợi ích của hộ thu được từ rừng, không tạo được động lực cho hộ trong việc nhận đất và rừng
- Tiến trình thực hiện giao đất không đồng nhất giữa các địa phương. Tình trạng pháp lý của chủ rừng đôi khi không rõ ràng
- Lợi ích được phân chia không đồng đều giữa các bên liên quan. Ở một số địa phương, giao đất được thực hiện trong khuôn khổ không có đủ những cơ sở dữ liệu phục vụ cho việc giao đất hiệu quả. Điều này làm phát sinh một số mâu thuẫn trong quá trình giao đất và sau khi đất đã được giao, làm giảm hiệu quả sử dụng đất.

Phần V dưới đây sẽ tổng hợp một số kết quả và tác động của chính sách GDGR, tập trung vào các khía cạnh sinh kế của hộ, chất lượng và độ che phủ rừng, thị trường đất đai và quản trị rừng. Các kết quả này được tổng hợp dựa trên nguồn số liệu thứ cấp như các bài báo của các tạp chí chuyên ngành, các báo cáo chuyên đề có liên quan. Các ấn phẩm này chủ yếu ở dạng mô tả và phân tích kết quả của GDGR dựa trên các nghiên cứu trường hợp, do vậy không mang tính chất đại diện cho cả nước. Nói cách khác, nguồn thông tin tổng hợp trong Báo cáo này chỉ mang tính chất tham khảo và không chưa phản ánh được toàn bộ kết quả và tác động của chính sách GDGR trong quy mô cả nước.

⁴¹ Scott, S. Changing rules of the game: local responses to decollectivisation in Thai Nguyen, Vietnam. *Asia Pacific Viewpoint* 41(2000): 69-84

⁴²Castella, J-C, S. Boissau, Nguyen H.T., P. Novosad. 2006. Impact of forestland allocation on land use in a mountainous province of Vietnam. *Land Use Policy*, 23 (2) 147-160

V. Tác động của chính sách giao đất giao rừng

V.1 Giao đất giao rừng và sinh kế hộ

Một trong những mục tiêu cơ bản của Chính sách GDGR là cải thiện sinh kế hộ. Cải thiện sinh kế hộ có thể được thực hiện thông qua các hoạt động đầu tư trên đất đã được giao cho hộ để sử dụng ổn định lâu dài. Sinh kế hộ được cải thiện sẽ góp phần quan trọng vào xóa đói giảm nghèo ở vùng cao. Báo cáo sẽ phân tích 3 khía cạnh chính có liên quan đến sinh kế của hộ, bao gồm (i) thu nhập của hộ từ nguồn đất rừng được giao cho hộ, bao gồm thu nhập trực tiếp từ rừng và thu nhập thông qua đầu tư của hộ. Bên cạnh đó, Báo cáo phân tích tiếp cận của hộ đối với đất đai và các quyền của hộ đối với đất và rừng; (ii) công bằng trong thu nhập của hộ (và giữa các nhóm hộ khác nhau về thành phần dân tộc) từ rừng và đất rừng, cũng như trong việc phân chia đất đai do giao đất mang lại; (iii) thực thi các quyền đi kèm với đất được giao cho hộ và (iv) mâu thuẫn đất đai là kết quả của việc thực hiện GDGR.

Thu nhập và tiếp cận với đất đai của hộ

Một số báo cáo của Bộ NN&PTNT chỉ ra rằng thực hiện GDGR đã góp phần cải thiện sinh kế của các hộ nhận đất và làm tăng thu nhập của hộ. Trong đề án Giao rừng, cho thuê rừng của Bộ NN&PTNT (2007:5) nhận định: *“giao đất giao rừng làm cho rừng có chủ thực sự, gắn quyền lợi với trách nhiệm, tạo điều kiện để người dân bảo vệ được rừng, yên tâm quản lý, đầu tư phát triển rừng trên diện tích rừng được giao”*, từ đó góp phần làm tăng thu nhập của hộ gia đình. Trong Báo cáo thẩm tra việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội nhấn mạnh: *“Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng [bao gồm cả hạng mục giao đất giao rừng] đã tạo thêm việc làm, tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo cho số lượng lớn người dân khu vực nông thôn miền núi. Đã có 470.874 hộ gia đình nhận khoán bảo vệ 2.268.249 ha rừng trồng, trồng mới 1.321.999 ha. Bình quân mỗi hộ gia đình thu được 5,55 triệu đồng/hộ/năm...”* (2011:9).⁴³ Báo cáo Tổng kết thực hiện Dự án “trồng mới 5 triệu ha rừng” và Kế hoạch Bảo vệ, Phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 của Chính phủ⁴⁴ chỉ ra: *“Nhà nước hỗ trợ cây giống và một phần phân bón cho các hộ gia đình trồng rừng sản xuất nguyên liệu... hỗ trợ trồng rừng sản xuất từ 1,5 đến 5 triệu đồng/ha tùy theo vùng; hỗ trợ khuyến lâm 100.000 đồng/ha trồng rừng sản xuất; hỗ trợ lập hồ giao đất gắn với giao rừng là 200.000 đồng/ha... Thực hiện [Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP] Ngân hàng Nhà nước có thông tư... hướng dẫn cho khách hàng là các hộ nghèo vay vốn để trồng rừng sản xuất trên địa bàn 62 xã nghèo được Ngân sách hỗ trợ 50% lãi suất.”* (2011:7). Các hộ được giao đất và tiếp cận được với nguồn vốn sẽ có cơ hội đầu tư vào phát triển rừng trồng sản xuất, có tiềm năng trong việc nâng cao thu nhập và góp phần cải thiện sinh kế. Khi nghiên cứu về tác động của GDGR đến sinh kế của người dân tại 2 xã thuộc Thừa Thiên Huế và Quảng Trị, tác giả Hoàng Liên Sơn (2012)⁴⁵ đã thấy GDGR đã giúp công nhận quyền hợp pháp của các hộ trên đất nương rẫy cũ của các hộ. Việc công nhận quyền hợp pháp và lâu dài cho đất nương rẫy đã tạo tâm lý ổn định cho hộ, tạo động lực cho hộ đặc biệt là các hộ kinh tế khá, có nguồn lực thực hiện đầu tư vào trồng cây công nghiệp và trồng rừng trên chính diện tích đất nương rẫy trước kia

⁴³ Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường của Quốc hội. Báo cáo thẩm tra việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về dự án trồng mới 5 triệu ha rừng. Báo cáo 74/BC-UBKHCNMT13 ngày 24 tháng 10 năm 2011.

⁴⁴ Chính phủ. Báo cáo số 243/BC-CP ngày 26 tháng 10 năm 2011 về Tổng kết thực hiện Dự án “Trồng mới 5 triệu ha rừng” và Kế hoạch bảo vệ, phát triển rừng giai đoạn 2011-2020.

⁴⁵ Hoàng Liên Sơn. Đánh giá tác động giao đất lâm nghiệp ở Bắc Trung Bộ. Bài trình bày trong hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.

của mình. Điều này tạo cơ hội cho các hộ trong việc tạo nguồn thu mới từ cây công nghiệp và rừng trồng trong tương lai. Tác giả Đinh Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn đồng ý với quan sát trên và cho rằng GDGR làm tăng tiếp cận của hộ gia đình đối với đất đai, từ đó làm tăng nguồn thu của hộ từ rừng. Theo 2 tác giả này, các hộ gia đình được nhận đất có thu nhập từ rừng cao hơn gấp 6 lần so với các hộ không được nhận đất. Bên cạnh việc giúp tăng nguồn thu của hộ, GDGR cũng góp phần giảm tỉ lệ thất nghiệp ở vùng nông thôn (Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005).⁴⁶ Tại Điện Biên, GDGR đã tạo điều kiện cho các hộ gia đình, cộng đồng tham gia vào công tác quản lý rừng và làm chủ khác khu rừng, được hưởng lợi từ rừng, góp phần cải thiện sinh kế, giúp cho người dân xóa đói giảm nghèo (Trần Xuân Đạo 2012).⁴⁷ Tại một số địa bàn thuộc Tây Nguyên, thực hiện GDGR đã tạo được nguồn thu trực tiếp cho hộ gia đình thông qua nguồn gỗ được khai thác từ rừng tự nhiên và đầu tư của các hộ vào đất rừng (Nguyễn Quang Tân 2006).⁴⁸ Tác giả Meyfroidt và Lambin (2008)⁴⁹ quan sát thấy sau GDGR các hộ nằm gần đường giao thông, thuận tiện cho việc lưu thông các sản phẩm thu hái trên đất rừng đã chuyển đổi diện tích nương rẫy mà các hộ canh tác trước đó sang rừng trồng.

Công bằng trong giao đất

Tuy nhiên, một số nghiên cứu cũng chỉ ra rằng lợi ích mà GDGR không phải lúc nào cũng được chia sẻ công bằng giữa các nhóm hộ khác nhau trong cùng một cộng đồng và giữa những cộng đồng với nhau. Nghiên cứu của Tô Xuân Phúc tại một số thôn người Dao thuộc Hòa Bình và Phú Thọ năm 2007 cho thấy kết quả GDGR phụ thuộc rất nhiều vào cấu trúc quyền lực của cộng đồng. Cụ thể, trước khi GDGR được thực hiện ở thôn các hộ có thành viên làm trong hệ thống chính quyền do nắm bắt được thông tin về GDGR đã có sự chuẩn bị từ trước, do vậy họ thường là những người nhận được những phần đất tốt hơn, diện tích đất nhiều hơn, ở những vị trí thuận lợi về giao thông so với các hộ khác. Ngược lại, các hộ không biết trước thông tin không có sự chuẩn bị và phải chịu thiệt thòi. Một số hộ do vắng mặt tại thời điểm giao đất và đã không được nhận đất. Thêm vào đó, đất được giao cho các hộ dựa trên nguyên tắc “khả năng sử dụng đất của hộ”, được đo bằng số lao động chính của hộ tại thời điểm giao đất. Điều này có nghĩa rằng những hộ gia đình có nhiều lao động được nhận nhiều đất hơn so với các hộ có ít lao động. Nguyên tắc chia đất dựa trên số lượng lao động chính sẵn có của hộ đã làm cho các hộ mới tách, thường là hộ có điều kiện khó khăn (vợ chồng nghèo phải nuôi con nhỏ) ở vị thế bất lợi. Kết quả là các hộ nghèo thường nhận được ít đất. Nghiên cứu của các tác giả Sunderlin và Huỳnh Thu Ba (2005), Jorgensen (2006)⁵⁰ và Hirakuri (2007)⁵¹ cũng cho thấy kết quả tương tự. Các nghiên cứu này chỉ ra rằng giao đất thường đem lại lợi thế cho nhóm hộ khá giả, thông thường là hộ làm cán bộ do các cán bộ này tiếp cận được với nguồn thông tin có liên quan đến

⁴⁶Sunderlin, W.; Huynh T.B. Poverty Alleviation and Forests in Vietnam. Center for International Forestry Research. 2005.

⁴⁷Trần Xuân Đạo. Đánh giá tình hình thực hiện chính sách giao, cho thuê rừng và giao đất lâm nghiệp trên địa bàn tỉnh Điện Biên. Assessment report on the implementation of FLA in Dien Bien. Bài trình bày trong hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.

⁴⁸ Nguyen, Q.T. Forest devolution in Vietnam: differentiation in benefits from forest among local households. *Forest Policy and Economics* 8 (2006) 409-420.

⁴⁹Mayfroidt, P; E. Lambin. The cause of the reforestation in Vietnam. *Land Use Policy* 25 (2008) 182-197.

⁵⁰Jorgensen, D. 2006. Development and “the other within”: the culturalism of political economy of poverty in the northern uplands of Vietnam. Goteborg University, Sweden.

⁵¹Hirakuri R. 2007. Vietnam mission on forest law enforcement. Unpublished report.

giao đất (xem thêm Nguyễn Quang Tân 2006, Clement và Amezaga 2009, Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006).⁵²

Mặc dù chính sách GDGR có ưu tiên cho người dân tộc tại chỗ được nhận đất, kết quả thực hiện cho thấy GDGR có xu hướng đem lại nhiều lợi cho người Kinh hơn là người dân tộc bản địa (Phạm Đức Tuấn, trích trong ấn phẩm của Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005, Nguyễn Quang Tân 2006, Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006). Nghiên cứu của Tô Xuân Phúc (2009)⁵³ tại một địa bàn của Hà Tây cũ (nay là Hà Nội) cũng chỉ ra rằng các cán bộ địa phương mà chủ yếu là người Kinh nhận được hợp đồng khoán bảo vệ rừng với Vườn Quốc gia và hàng năm thu được một khoản thu tương đối lớn bằng tiền mặt từ các hợp đồng này mà thực tế các cán bộ này không phải bỏ ra nhiều công sức để bảo vệ rừng. Mặc dù vấp phải sự phản ứng của người dân là những người không có được hợp đồng khoán bảo vệ, các cán bộ này làm mọi cách để duy trì hình thức hợp đồng của mình. Kết quả là các hộ không được tiếp cận đối với chương trình khoán bảo vệ rừng. Một số nghiên cứu khác cũng chỉ ra các kết quả tương tự (xem trong báo cáo của UNREDD và Bộ NN&PTNT 2010).⁵⁴ Bên cạnh đó, GDGR cũng tạo ra động lực về tích lũy kinh tế cho một số nhóm cán bộ địa phương và các hộ khá giả có khả năng năng đầu tư thông qua việc tích lũy đất đai (Clement và Amezaga 2009). Theo các tác giả này, sự không rõ ràng về cả chính sách và cũng như quá trình thực hiện đã tạo cơ hội cho LTQD và một số cán bộ lâm trường và cán bộ địa phương trong việc tích tụ đất đai và điều này gây ra nhiều bất lợi cho các hộ đặc biệt là các hộ nghèo. Báo cáo của Bộ NN&PTNT (trích từ nguồn của Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005) cũng thừa nhận điểm này, trong đó nhấn mạnh “*giao đất có thể có gây ra những bất lợi đối với những nhóm và cá nhân dễ bị tổn thương.*” Tại Bắc Kạn tiến trình GDGR được thực hiện rất vội vã và điều này dẫn đến kết quả là các hộ có điều kiện kinh tế nhận được rất nhiều đất và các hộ khó khăn bị hạn chế tiếp cận đối với đất đai (Trần Thị Thu Hà 2012).⁵⁵

Sự bất bình đẳng trong tiếp cận đối với đất đai do GDGR đem lại không phải chỉ thể hiện giữa các hộ trong cùng một cộng đồng mà còn thể hiện giữa các cộng đồng khác nhau. Nghiên cứu của Sikor và Trần Ngọc Thanh (2007)⁵⁶ và của Nguyễn Quang Tân (2006) thực hiện tại một số địa bàn tỉnh Đắk Lắk cho thấy một số cộng đồng được nhận đất có rừng có trữ lượng gỗ nhiều hơn so với cộng đồng lân cận, từ đó dẫn đến nguồn thu từ gỗ chênh lệch lớn giữa các cộng đồng này.

Thực thi các quyền trên đất được giao

GDGR kỳ vọng sẽ tạo ra sự chuyển biến tích cực về kinh tế, môi trường và xã hội của vùng cao, đặc biệt là những vùng quê nghèo. Tuy nhiên ở nhiều nơi sau khi giao đất được thực hiện, nhiều hộ gia đình được nhận đất nhưng lại không có điều kiện đầu tư vào đất đai do vậy không được hưởng lợi từ giao đất giao rừng. Nói cách khác, các quyền được giao cho hộ không chuyển được thành lợi ích

⁵² Nguyen Quang Tan. 2006. Forest devolution in Vietnam: Differentiation in benefits from forest among local households. *Forest Policy and Economics*, 8(4): 409-420.

Trần Ngọc Thanh and Sikor, T. 2006. From legal acts to actual powers: Devolution and property rights in the Central Highlands of Vietnam. *Forest Policy and Economics*, 8(4):397-408.

⁵³To Xuan Phuc. 2009. Why did the forest conversion policy fail in the Vietnamese uplands? Forest conflicts in Ba Vi National Park in northern region. *International Journal of Environmental Studies*, 66(1) 59-68.

⁵⁴ UNREDD and MARD. 2010. Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Vietnam. Hà Nội: Báo cáo

⁵⁵Trần Thị Thu Hà. Giao đất lâm nghiệp có sự tham gia của người dân Bắc Kạn – sự thành công của dự án 3PAD. Bài tham luận trình bày tại Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức ngày 10 tháng 4 năm 2012 tại Hà Nội.

⁵⁶ Sikor, T.; Tran N.T. Exclusive versus inclusive devolution in forest management: insights from forest land allocation in Vietnam’s Central Highlands. *Land Use Policy* 24 (2007) 644-653.

kinh tế. Điều này có nghĩa rằng những kỳ vọng của phân quyền trong quản lý tài nguyên rừng thông qua việc thực hiện GDGR đã không đạt mục tiêu đề gia, ít nhất là tại một số địa phương. Quan sát tại một số cộng đồng tại Tây Nguyên, Trần Ngọc Thanh và Sikor (2006: 403)⁵⁷ thấy “3 năm sau khi thực hiện phân quyền [giao đất giao rừng] những quyền cấp cho các hộ trên đất đai vẫn là những chủ đề được tranh luận gay gắt nhất giữa các nhóm trong cộng đồng. Những tranh luận này diễn ra trong bối cảnh cấu trúc quyền lực sẵn có của cộng đồng và kết quả của những tranh luận này bị ảnh hưởng bởi các giá trị kinh tế được gắn liền với các quyền cụ thể, lịch sử của địa phương và những quy định truyền thống mang tính chất văn hóa cộng đồng.” Tại một thôn người Dao của tỉnh Phú Thọ, do hạn chế về nguồn lực để đầu tư vào đất những hộ gia đình nghèo đã chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ diện tích đất được giao của mình cho các hộ khá giả trong cùng cộng đồng hoặc cho những người bên ngoài cộng đồng. Điều này đã làm xuất hiện thị trường đất đai (xem chi tiết ở phần phía dưới), tuy nhiên cũng làm cho các hộ nghèo không còn đất canh tác (Tô Xuân Phúc 2007). Nghiên cứu tại Tây Nguyên, Nguyễn Quang Tân (2006) thấy rằng do thiếu nguồn lực nhiều hộ được giao đất cũng không thực hiện đầu tư vào đất. Điều này việc cấp đất cho các hộ cùng với các quyền trên đất không thể bảo đảm hộ sẽ được hưởng lợi từ đất.

Đối với cộng đồng, GDGR với mục đích tạo ra sự rõ ràng trong hưởng dụng đất đã phần nào làm ảnh hưởng tiêu cực đến các quyền hưởng dụng về đất và rừng của cộng đồng (Bộ NN&PTNT, trích từ nguồn của Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005). Tô Xuân Phúc (2007) quan sát thấy tại một số bản người Dao của tỉnh Hòa Bình và Phú Thọ thực hiện GDGR tại những nơi này làm cho những mảnh rừng trước kia được sử dụng theo cách truyền thống với hình thức sở hữu cộng đồng đã bị thay đổi hoàn toàn. Cụ thể, các diện tích đất trước kia là nơi chặn thả của cộng đồng, đất nương rẫy, những khu rừng chung được cộng đồng sử dụng lấy gỗ và lá cọ làm nhà đã được chia nhỏ cho các hộ và điều này đã làm cho các hộ mới tách sau khi thực hiện giao đất mất hoàn toàn cơ hội tiếp cận với các nguồn tài nguyên này. GDGR có kỳ vọng xóa bỏ canh tác nương rẫy, giúp hộ định canh định cư. Tuy nhiên, khi nghiên cứu về tác động của GDGR đối với sinh kế của người dân tại bản Quế huyện Con Cuông, Nghệ An, Jakobsen và cộng sự (2007)⁵⁸ đã thấy rằng thực hiện GDGR làm hạn chế sự tiếp cận của các hộ đối với diện tích đất mà các hộ canh tác trước đó và điều này đã làm ảnh hưởng tiêu cực đến sản xuất lương thực và sinh kế của hộ gia đình. Nghiên cứu của Clement và Amezaga (2009) cũng cho thấy tình trạng tương tự: GDGR làm mất đi các thiết chế truyền thống của cộng đồng, bao gồm cả canh tác nương làm rẫy.

Giao đất giao rừng và mâu thuẫn đất đai

Thực hiện GDGR làm phát sinh một số hình thức mâu thuẫn đất đai tại một số địa phương. Nghiên cứu về tác động của GDGR tại Hòa Bình, Phú Thọ và Hà Tây cũ và, Tô Xuân Phúc (2007) đã chỉ ra một số mâu thuẫn là kết quả của thực hiện giao đất giữa các hộ gia đình sống trong cùng một thôn. Mâu thuẫn phổ biến là mâu thuẫn về đường biên. Bên cạnh đó mâu thuẫn giữa các hộ và cán bộ cũng xuất hiện do sự bất bình đẳng trong giao đất. Mâu thuẫn giữa hộ và cán bộ địa phương cũng phát sinh liên quan đến đất nương rẫy. Ở nhiều nơi, giao đất được thực hiện trên giấy tờ và bỏ qua nhiều khâu quan trọng tại thực địa do vậy danh giới về đất và rừng giữa các hộ trong cùng một cộng

⁵⁷ Tran, N.T.; T. Sikor. From legal acts to actual powers: devolution and property rights in the Central Highlands of Vietnam. *Forest Policy and Economics* 8 (2006) 379-408.

⁵⁸ Jakobsen, J, K. Rasmusen, S. Leiz, R. Folving, Nguyen Q.V. 2007. The effects of land tenure policy on rural livelihoods and food sufficiency in the upland village of Que, North Central Vietnam. *Agricultural System*, 94, 309-319.

đồng với nhau trên thực địa không được xác định rõ ràng. Kết quả là tại một số địa bàn các hộ khác nhau được nhận sổ đỏ cho cùng một mảnh đất.

Đất nương rẫy của cả cộng đồng được chia nhỏ cho các hộ đã ảnh hưởng tiêu cực đến hình thức sở hữu cộng đồng theo kiểu truyền thống, từ đó làm phát sinh mâu thuẫn giữa các hộ trong cộng đồng (Clement và Amezaga 2009). Trước khi thực hiện GDGR, đất nương rẫy được sử dụng theo cách sau: trong phần diện tích đất được cộng đồng quy định làm nương rẫy các hộ có thể phát nương ở nơi chưa được hộ nào sử dụng; trong giai đoạn bỏ hóa, đất nương của các hộ trở thành nơi chăn thả cho cả cộng đồng; nương rẫy trong giai đoạn đất bỏ hóa cũng chính là nơi các hộ trong cộng đồng tự do thu hái các sản phẩm phi gỗ như củi, rau rừng, một số cây làm thuốc (xem thêm trong Tô Xuân Phúc 2013).⁵⁹ Thực hiện GDGR tại Bắc Kạn cũng làm phát sinh những căng thẳng về mặt xã hội, nói rộng khoảng cách giàu nghèo giữa các hộ và tạo ra mâu thuẫn đất đai (Nguyễn Thị Thu Hà 2012). GDGR cũng làm gia tăng khoảng cách về quyền giữa các nhóm dân tộc khác nhau và đây cũng chính là một trong những nguyên nhân gây ra một số mâu thuẫn tại vùng cao (Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006). Nghiên cứu về sử dụng đất tại Bắc Kạn, Castilla và cộng sự (2006) thấy rằng thực hiện GDGR tại địa phương thực chất là việc công nhận cách sử dụng đất truyền thống sẵn có của các hộ (các hộ vẫn canh tác trên mảnh đất cũ theo như trước khi thực hiện giao đất). Do vậy, các hộ mới di cư đến địa bàn là các hộ không có các quyền truyền thống đối với đất đai và tài nguyên rừng. Kết quả là các hộ này không những không được nhận đất mà còn bị hạn chế trong việc thu hái các sản phẩm phi gỗ (xem thêm trong ấn phẩm của Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006, Sikor và Trần Ngọc Thanh 2007). Những ví dụ tương phản về tác động của GDGR đối với các hình thức sử dụng đất và rừng truyền thống của cộng đồng chỉ ra rằng kết quả của GDGR không hoàn toàn phụ thuộc vào chính sách mà còn bởi nhiều yếu tố khác như cấu trúc quyền lực của cộng đồng và các luật tục địa phương có liên quan đến quản lý và sử dụng đất và rừng.

Những phân tích trên đây đã chỉ ra mối quan hệ không rõ ràng giữa GDGR và sinh kế của hộ nhận đất. GDGR tác động đến sinh kế hộ theo cách khác nhau. Tại một số địa phương, thực hiện GDGR đã góp phần cải thiện sinh kế cho hộ nhận đất. Ở một số nơi khác, GDGR gây ra những bất lợi cho các hộ nghèo do các hộ này hạn chế về lao động hoặc do hạn chế tạo ra bởi thiết chế truyền thống của cộng đồng đối với những người mới nhập cư. GDGR được thực hiện trong điều kiện đặc thù về kinh tế, văn hóa xã hội và chính trị của từng địa phương; các yếu tố đặc thù này góp phần không nhỏ trong việc hình thành kết quả của thực hiện chính sách.

Tương tự như mối quan hệ giữa sinh kế của hộ và GDGR, mối tương quan giữa GDGR và độ che phủ của rừng không rõ ràng. GDGR góp phần làm gia tăng độ che phủ rừng, nhưng điều này chỉ đúng trong một số trường hợp. Phần tiếp theo trình bày mối quan hệ giữa GDGR và độ che phủ rừng.

V.2. Tác động của GDGR đối với độ che phủ và chất lượng rừng

Giao đất giao rừng và độ che phủ của rừng

Tính đến hết tháng 12 năm 2012, độ che phủ rừng của cả nước đạt 39,9% (Bộ NN&PTNT 2013).⁶⁰ Đây là những con số rất ấn tượng, bởi năm 1995 độ che phủ rừng mới đạt 28,2% (Nguyễn Văn Đăng

⁵⁹To Xuan Phuc. 2013. Legal rights to resources veus forest access in the Vietnamese uplands. In *State, Society and the Market in Comtemporary Vietnam*, Ho Tai H.T, M. Sidel (eds.) London and New York: Routledge

⁶⁰Bộ NN&PTNT. Quyết định 1739/QĐ-BNN-TCLN ngày 31 tháng 7 năm 2013 về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012.

2001).⁶¹ Nhiều báo cáo của Chính phủ khẳng định GDGR đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao độ che phủ rừng ở Việt Nam.⁶² (Bộ NN&PTNT, trích từ nguồn của Sunderlin và Huỳnh Thu Ba năm 2005, Bộ NN&PTNT 2014, Chính phủ 2011). Điều này cũng được một số tác giả như Jakobsen và cộng sự (2007), Hoàng Liên Sơn (2012), Trần Xuân Đào (2012) và Nguyễn Trọng Quyền (2012) đồng tình.⁶³ Trong những năm gần đây, diện tích rừng trồng vẫn đang tiếp tục tăng, với diện tích khoảng 100.000-200.000 ha/năm (FSSP 2014). Đến hết năm 2012 tổng diện tích rừng trồng trong cả nước đạt 3,4 triệu ha, trong đó diện tích rừng trồng là RSX chiếm 2,5 triệu ha (xem Bảng 2), tương đương với 73,5% trong tổng diện tích rừng trồng. Nhiều ý kiến cho rằng diện tích rừng trồng, đặc biệt là rừng trồng là RSX tăng rất nhanh trong những năm gần đây là bởi GDGR đã tạo ra động lực cho các hộ đầu tư vào trồng rừng, từ đó góp phần làm gia tăng độ che phủ của rừng. Nghiên cứu Castella và cộng sự (2006) cũng chỉ ra rằng GDGR làm hạn chế canh tác nương rẫy của hộ, từ đó làm cho rừng tái sinh, góp phần tăng độ che phủ của rừng.

Tuy nhiên, một số nghiên cứu lại cho rằng mối liên kết giữa GDGR và độ che phủ rừng không rõ ràng. Meyfroid và Lambin (2009)⁶⁴ chỉ ra một số vấn đề khi ngộ nhận rằng GDGR làm tăng độ che phủ rừng. Hai tác giả này cho rằng độ che phủ rừng ở Việt Nam tăng lên không phải là bởi việc thực hiện các chính sách bảo vệ và phát triển rừng ở Việt Nam mà do Việt Nam đã “xuất khẩu” mất rừng đi các nước lân cận thông qua cơ chế nhập khẩu gỗ nguyên liệu từ các quốc gia này trong bối cảnh chính sách của Việt Nam hạn chế việc khai thác gỗ từ rừng tự nhiên. Trong một nghiên cứu khác (Meyfroid và Lambin 2008)⁶⁵, các tác giả này đưa một bức tranh phức tạp về diễn thế rừng của Việt Nam, trong đó chỉ ra sự khác nhau về diễn thế và động lực của các diễn thế này đối với rừng trồng và rừng tự nhiên. Theo các tác giả: *“Tăng trưởng rừng ở Việt Nam không phải là kết quả của một tiến trình hoặc một chính sách mà là kết quả của sự kết hợp các yếu tố về kinh tế, chính trị có liên quan đến tài nguyên rừng, mức độ khan hiếm về đất đai, phát triển kinh tế và sự hòa nhập với thị trường ở quy mô quốc gia.”* (cùng nguồn trích dẫn, trang 194). Phân tích của các tác giả này cho thấy ở một số địa phương có các điều kiện không thuận lợi, khan hiếm về nguồn quỹ đất canh tác, dân số gia tăng nhanh, đất đai bạc màu và những quy định chặt chẽ hạn chế canh tác nương rẫy dẫn đến sự suy giảm về diện tích đất canh tác, bao gồm cả đất nương rẫy khi các diện tích này được các hộ chuyển sang trồng rừng, và lao động của hộ trước kia được sử dụng để canh tác nương rẫy nay được chuyển sang cho các hoạt động được tiến hành trên các diện tích đất có độ màu mỡ cao. Thêm vào đó, việc phát triển thị trường hàng hóa nông sản và dịch vụ vật tư nông nghiệp cũng trực tiếp góp phần vào phát triển rừng trồng bởi kinh tế hộ được cải thiện do năng suất lúa và ngô tăng, dẫn đến nguồn thu tăng, và do vậy hộ có cơ hội đầu tư vào trồng rừng. Các tác giả quan sát thấy từ giữa những năm

⁶¹ Nguyễn Văn Đăng. 2001. Lâm nghiệp Việt Nam 1945 – 2000: quá trình phát triển và những bài học kinh nghiệm. Hà Nội: Nhà Xuất bản Nông nghiệp.

⁶² Một số báo cáo bao gồm Báo cáo của Bộ NN&PTNT năm 2001 (trích trong ấn phẩm của Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005; Báo cáo số 243/BC-CP của chính phủ ngày 26 tháng 10 năm 2011 Tổng kết thực hiện Dự án “Trồng mới 5 triệu ha rừng” và Kế hoạch bảo vệ, phát triển rừng giai đoạn 2011-2020; Báo cáo phát triển Ngành lâm nghiệp năm 2013 trình bày tại Hội nghị thường niên Đối tác hỗ trợ ngành lâm nghiệp ngày 21 tháng 1 năm 2014.

⁶³ Xem chi tiết trong kỉ yếu Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực trạng do tổ chức Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.

⁶⁴ Meyfroidt, P. and E. Lambin. Forest transition in Vietnam and displacement of deforestation abroad. Proceedings of National Academy of Sciences of the United State of America. www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0904942106.

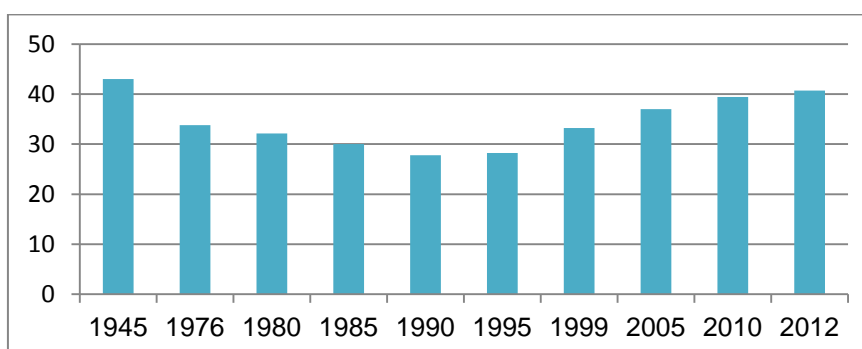
⁶⁵ Meyfroidt, P. and E. Lambin. 2008. Forest transition in Vietnam and its environmental impacts. *Global Change Biology*, 14(6) 1319-1336.

1990 độ che phủ rừng bắt đầu tăng do quá trình tái sinh tự nhiên và diện tích rừng trồng tăng. Tuy nhiên không phải tất cả mọi địa bàn ở vùng cao đều có được sự gia tăng này. Theo các tác giả, rừng được tái sinh rừng bởi những thay đổi về chính trị và kinh tế được tạo ra bởi quá trình phân quyền trong quản lý tài nguyên và thị trường phát triển. Tuy nhiên, quá trình tái sinh rừng tự nhiên chỉ diễn ra ở vùng núi phía Bắc và ven biển Miền trung, đặc biệt ở các địa bàn nơi đất đai có độ dốc lớn và do vậy không phù hợp cho phát triển nông nghiệp và xa trung tâm đô thị. Ở những địa bàn gần với các khu đô thị và đồng bằng nơi có điều kiện thuận lợi cho phát triển nông nghiệp và ở vùng Tây Nguyên thì quá trình tái sinh tự nhiên không diễn ra, thậm chí một số nơi của các vùng này hiện vẫn xảy ra mất rừng và suy thoái rừng. Cũng theo các tác giả, diện tích rừng trồng được phát triển mạnh nhất ở vùng ở các vùng trung du và ven biển, nơi có hệ thống đường giao thông phát triển mà không phải ở các địa bàn có độ dốc lớn. Tuy nhiên, ở mức độ quốc gia, các tác giả thấy rằng diện tích rừng trồng đã làm giảm diện tích rừng tự nhiên. Nói cách khác, việc mở rộng rừng trồng tạo sức ép lên rừng tự nhiên, bởi có sự cạnh tranh gắt về diện tích đất dành cho 2 loại rừng này.

Khi tiến hành nghiên cứu tại một số địa bàn vùng núi phía Bắc, tác giả Sikor (2001)⁶⁶ quan sát thấy diện tích rừng tăng lên sau giao đất. Tuy nhiên theo tác giả diện tích rừng được mở rộng không phải do GDGR tạo ra mà bởi các hộ trong điều kiện tiếp cận với nguồn vật tư kỹ thuật và công nghệ do vậy tập trung nguồn lực, bao gồm cả lao động của hộ, vào canh tác các cây nông nghiệp, đặc biệt là cây ngô; điều này góp phần làm giảm sức ép lên rừng. Kết quả là rừng được tái sinh và diện tích rừng được mở rộng. Trong một nghiên cứu khác, Sikor và Trần Ngọc Thanh (2007) đã chỉ ra rằng GDGR đã làm giảm độ che phủ rừng ở một số địa phương tại địa bàn vùng Tây Nguyên; nguyên nhân chính là do cơ chế thực thi pháp luật cấp địa phương còn lỏng lẻo và người dân nắm bắt cơ hội đã tiến hành chuyển đổi các diện tích đất có rừng được giao cho mình sang các diện tích trồng cây nông nghiệp.

Những kết quả đa dạng và đôi khi trái chiều về tác động của GDGR đối với độ che phủ rừng mà các nghiên cứu đã chỉ ra cho thấy GDGR chỉ làm tăng độ che phủ rừng chỉ trong một số trường hợp. Tuy nhiên, một điểm chung được các nghiên cứu đưa ra đó là GDGR làm tăng diện tích rừng trồng và điều này góp phần nâng cao độ che phủ rừng ở Việt Nam. Hình 4 mô tả diễn biến về độ che phủ rừng từ năm 1945 đến 2013. Số liệu công bố bởi Bộ NN&PTNT (2013) cho thấy các tỉnh có diện tích rừng trồng lớn nhất là các địa phương nơi có nhiều diện tích đất rừng được giao cho các hộ gia đình.⁶⁷

Hình 4. Diễn biến độ che phủ rừng ở Việt Nam (%).



⁶⁶ Sikor, T. The allocation of forestry land in Vietnam: did it cause the expansion of forests in the northwest. *Forest Policy and Economics* 2 (2001) 1-11.

⁶⁷ Chi tiết về diện tích rừng trồng của các tỉnh có thể tham khảo trên website của Cục Kiểm lâm: http://www.kiemlam.org.vn/Desktop.aspx/List/So-lieu-dien-bien-rung-hang-nam/NAM_2012/

Nguồn: Quyết định số 1739 của Bộ NN& PTNT năm 2013 đối và kiemlam.org.vn Bộ NN&PTNT (2011) cũng chỉ ra rằng độ che phủ rừng tăng không đều ở các vùng sinh thái khác nhau. Cụ thể, độ che phủ của rừng tăng ở các vùng Đông Bắc và Bắc Trung Bộ với tốc độ khoảng 1,4%/năm. Diện tích rừng trồng tăng chủ yếu do các hộ đầu tư vào trồng rừng trên diện tích đất được giao. Tuy nhiên, một số địa phương đặc biệt tại vùng Tây Nguyên xu hướng mất rừng vẫn đang diễn ra, với tốc độ khoảng 0,2%/năm. Tại đây, rừng không phải chỉ suy giảm về diện tích mà cả về chất lượng. Trong giai đoạn từ năm 1998 đến 2011 đã có khoảng 297.000 ha rừng tự nhiên bị mất (Bộ NN & PTNT 2011). Một trong những nguyên nhân gây mất rừng tại địa bàn Tây Nguyên là bởi hình thức quản lý rừng như hiện nay với các CTLN và các BQL làm chủ đạo đã không tạo được động lực khuyến khích người dân tham gia vào bảo vệ rừng (Phúc và Nghị 2013, Phúc và Sikor 2013)⁶⁸. Các tỉnh như Lào Cai, Sơn La, Lai Châu ở vùng Tây Bắc vẫn còn có những diện tích đất trống mặc dù giao đất đã thực hiện tại đây ở những địa bàn này từ những năm 1990; nguyên nhân chính là bởi nhiều hộ gia đình không có nguồn lực đầu tư vào trồng rừng; ngoài ra đây cũng là vùng có địa hình hiểm trở, điều này hạn chế việc lưu thông hàng hóa, bao gồm cả gỗ rừng trồng của hộ.

Giao đất giao rừng và chất lượng rừng

Như đã đề cập ở phần trên, Chính phủ đã không giao những phần đất trên đó còn có rừng còn trữ lượng cho hộ gia đình mà hầu hết các diện tích đó được giao cho các CTLN và BQL. Nói cách khác, người dân hầu như không có tiếp cận đối với nguồn rừng tự nhiên còn trữ lượng trừ khi các hộ có hợp đồng khoán bảo vệ từ các đơn vị này (xem chi tiết bảng 7). Điều này làm phát sinh quan niệm “rừng của nhà nước”, không phải của dân (xem thêm tại ấn phẩm của Hoàng Cầm 2012, McElwee 2004, Sikor và Phúc 2011).⁶⁹ Thực tế, quan niệm này cũng được quy định tương đối rõ ràng trong các văn bản luật (xem bảng 7). Điều này tác động trực tiếp đến kết quả của công tác bảo vệ rừng ở nhiều địa phương, trong đó có vấn nạn khai thác gỗ bất hợp pháp. Điều này lý giải tại sao rừng tự nhiên của Việt Nam vẫn đang bị suy thoái (UNREDD và Bộ NN&PTNT 2010, Bộ NN&PTNT 2011). Theo Bộ NN&PTNT, khoảng 75% diện tích rừng tự nhiên hiện còn của Việt Nam là rừng có chất lượng nghèo, chủ yếu là rừng tái sinh và rừng hỗn giao; phần còn lại (25%) là rừng có chất lượng trung bình và giàu (Bộ NN&PTNT 2011).

Nghiên cứu của Meyfroid và Lambin (2008, 2009) có chỉ ra rằng mặc dù tỷ lệ che phủ rừng ở Việt Nam có tăng nhưng chất lượng rừng tự nhiên lại giảm, nguyên nhân do nạn khai thác gỗ lậu và chuyển đổi rừng tự nhiên sang mục đích nông nghiệp và các mục đích khác (Bộ NN&PTNT 2011, UNREDD và Bộ NN&PTNT 2010, Phúc và Nghị 2013). Nói cách khác, ở một số nơi thực hiện giao đất không làm tăng chất lượng rừng. Giao đất tạo động lực cho mở rộng diện tích rừng trồng nhưng mở rộng rừng trồng tác động trực tiếp và tiêu cực đến diện tích rừng tự nhiên. Nói cách khác, đến nay vẫn chưa có cơ sở khoa học chắc chắn để khẳng định rằng giao đất đã góp phần làm tăng chất lượng và mở rộng diện tích rừng tự nhiên. Ngược lại, các nghiên cứu đã chỉ ra rõ ràng rằng ở những địa phương nơi rừng tự nhiên còn trữ lượng, hạn chế về quyền và lợi ích từ rừng đã không tạo được

⁶⁸ Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghi. 2013. Phát triển cây cao su và bảo vệ rừng ở Việt Nam. Báo cáo: Tropenbos International Vietnam và Forest Trends.

Sikor T. và Tô Xuân Phúc. 2013. Mâu thuẫn đất đai giữa công ty lâm nghiệp và người dân địa phương: Ý nghĩa đối với FLEGT và REDD. Báo cáo: Forest Trends.

⁶⁹ Hoang Cam. 2011. Forest Hijackers in Vietnam in *Vietnam Upland Transformation...*

McElwee, P. 2004. Becoming a Socialist man.

Sikor, T. Phuc Xuan To. 2011. Forest Hijackers in the talk and practices, *Society & Natural Resources...*

động lực cho hộ và cộng đồng sống gần rừng tham gia bảo vệ rừng. Đây cũng là một trong những nguyên nhân chính làm suy giảm chất lượng rừng tự nhiên tại các địa bàn này.

Giao đất giao rừng và sự xuất hiện của thị trường đất đai

Tổng diện tích đất lâm nghiệp đã giao cho hộ gia đình tính đến hết năm 2012 là gần 3,4 triệu ha, trong đó có tới gần 1,6 triệu ha là rừng trồng (Bộ NN&PTNT 2011, 2010⁷⁰, xem Hình 2). Bình quân mỗi hộ được giao dưới 3 ha đất lâm nghiệp, với 2-3 mảnh/hộ (cùng nguồn trích dẫn). Đất đai manh mún và phân tán làm tăng chi phí giao dịch và hạn chế khả năng hình thành những diện tích đất tập trung. Trong bối cảnh ngành công nghiệp chế biến gỗ ngày càng mở rộng và yêu cầu nguồn nguyên liệu đầu vào ngày càng cao (Nguyễn Tôn Quyền và Trần Hữu Nghị 2011).⁷¹ đất đai phân tán là một trong những tác nhân gây ra những hạn chế đối với sự phát triển của ngành gỗ. Đã có nhiều thảo luận về việc làm thế nào để tập trung đất đai nhằm tạo ra những diện tích đất lâm nghiệp đủ lớn để phát triển rừng trồng, nhằm giảm chi phí giao dịch, tạo nguồn nguyên liệu cần thiết cho ngành gỗ. Một trong những cách được thảo luận là tạo ra thị trường đất lâm nghiệp, trong đó các nhà đầu tư, bao gồm các doanh nghiệp chế biến gỗ sử dụng nguồn lực tài chính để mua lại đất của những hộ dân không có nguồn lực đầu tư. Chính sách hiện hành cho phép các hộ có đất thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng và cho thuê. Thực hiện các quyền này cho phép thực hiện các giao dịch liên quan đến đất lâm nghiệp, với những hộ gia đình không có điều kiện (hoặc không muốn) đầu tư vào đất có thể nhượng lại một phần hoặc toàn bộ diện tích đất của mình cho những tổ chức hoặc cá nhân có tiềm lực và mong muốn đầu tư phát triển vốn rừng, tạo nguồn nguyên liệu gỗ. Bên cạnh đó, thị trường cũng có thể được tạo ra bằng hình thức liên doanh, với một bên là các hộ không có vốn nhưng có đất có thể góp vốn bằng đất, và tổ chức và cá nhân có vốn và kỹ thuật canh tác nhưng không có đất tham gia cùng với hộ hình thành liên doanh, phát triển rừng trồng. Hình thức liên doanh này có tiềm năng trong tương lai bởi thực tế diện tích đất mà người dân chưa đưa vào sản xuất vẫn còn nhiều và nguồn vốn đầu tư trồng rừng không đòi hỏi lớn.⁷²

Đến nay không có nhiều nghiên cứu về mối quan hệ của giao đất tới việc hình thành thị trường đất lâm nghiệp, nhưng một số giao dịch có liên quan đến đất lâm nghiệp đã được quan sát thấy ở một số địa phương (Đình Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn, Sunderlin và Huỳnh Thu Ba 2005). Tại một số địa bàn tỉnh Phú Thọ các hộ dân không có nguồn lực đầu tư vào đất đã quyết định nhượng lại phần đất có mình cho các hộ khác trong cộng đồng và những hộ bên ngoài có điều kiện kinh tế đầu tư vào trồng rừng (Tô Xuân Phúc 2007). Tại một số địa bàn thuận lợi về mặt giao thông thuộc tỉnh Quảng Ninh, Phú Thọ, Yên Bái, Lạng Sơn, Quảng Bình có hàng nghìn ha đất đã được các công ty tư nhân mua lại

⁷⁰Ministry of Agriculture and Rural Development. 2010. Vietnam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006-2010.

⁷¹ Nguyen T.Q., Tran. H.N. 2011. How Vietnam is prepared to meet legal requirements of timber export markets. Tropenbos International Vietnam and Vietnam Timber and Forest Products Association.

⁷²Một số đánh giá cho rằng diện tích đất rừng được giao cho hộ chỉ sử dụng hiệu quả khoảng 20-30% (Triệu Văn Lực, 2012. Tổng quan về chính sách giao đất, giao rừng tại Việt Nam. Thực trạng và định hướng trong thời gian tới. Vũ Long, 2012. Một số ý kiến về giao đất giao rừng cho hộ gia đình – chính sách và thực tiễn: các bài trình bày tại Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – chính sách và thực tiễn do tổ chức Tropenbos International Vietnam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012. Con số 20-30% diện tích đất giao cho các hộ được sử dụng hiệu quả cũng thấy ở trong các Báo cáo Tổng quan về giao đất lâm nghiệp và giao rừng ở Việt Nam của tác giả Trần Mạnh Long và trong Báo cáo Giao đất giao rừng, thực trạng – tác động – bài học của tác giả Tô Đình Mai, Báo cáo Một số vấn đề về chính sách liên quan đến giao đất gắn với giao rừng ở Việt Nam của tác giả Võ Đình Tuyên. 3 báo cáo sau được các tác giả trình bày tại Hội thảo Giao đất giao rừng ở Việt Nam: chính sách và thực tiễn được tổ chức bởi Trung tâm Phát triển Nông thôn miền Trung tại Thành phố Huế ngày 7-8 tháng 6 năm 2013.

để đầu tư trồng rừng. Nghiên cứu tại 16 xã thuộc 5 tỉnh (Phú Thọ, Tuyên Quang, Yên Bái, Nghệ An và Bình Định) của Lê Trọng Hùng (2008)⁷³ cho thấy hiện đang hình thành các xu hướng trao đổi đất đai giữa các hộ trong cùng cộng đồng và các hộ bên ngoài. Cụ thể, trong 804 hộ điều tra tại 16 xã tác giả đã thấy 42 hộ tiến hành thuê thêm 189 ha đất và có 89 hộ mua thêm 718 ha đất. Đối tượng mua và thuê chủ yếu là các hộ khá và trung bình. Ngoài ra, còn có 127 hộ tham gia liên doanh với lâm trường hay các CTLN. Trong số các hộ điều tra, tác giả quan sát thấy rằng không phải chỉ các hộ nghèo mà cả các hộ khá giả cũng bán đất tuy nhiên động cơ bán đất của 2 nhóm hộ khác nhau: nhóm hộ nghèo bán đất để lấy tiền duy trì sinh kế trong khi nhóm hộ khá bán do không có lao động làm nghề rừng mà muốn tập trung vào việc thâm canh cây chè.

Trong khoảng một thập kỷ trở lại đây, những giao dịch có liên quan đến đất rừng diễn ra rất sôi động ở những địa bàn có khoảng cách không xa với Hà Nội nhằm phục vụ cho nhu cầu nghỉ dưỡng của một số người có tiền. Nghiên cứu của Tô Xuân Phúc (2012, 2013)⁷⁴ chỉ ra rằng giao đất cho các hộ tạo tiền đề cho việc hình thành thị trường đất đai ở những địa bàn này. Trong một nghiên cứu gần đây, Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghị (2013) chỉ ra rằng trong vài năm gần đây đã có trên 18.000 hộ gia đình trong đó chủ yếu là các hộ nghèo người dân tộc thiểu số sống tại Điện Biên, Lai Châu, và Sơn La đã góp đất cùng với các công ty Cao su của Nhà nước để hình thành mô hình liên doanh trồng cao su. Giao đất đã tạo cơ hội cho các hộ được tham gia vào mô hình liên doanh liên kết này. Nói cách khác, thị trường đất đai và các hình thức liên doanh liên kết đã được tạo ra bởi những quyền liên quan tới đất được cấp cho các hộ. Tuy nhiên cho đến nay các giao dịch có liên quan đến đất lâm nghiệp thường được giữ kín; thông tin liên quan đến các giao dịch thường chỉ giới hạn giữa người mua và người bán. Một số giao dịch được thực hiện thông qua thảo luận miệng giữa 2 bên hoặc bằng giấy viết tay. Điều này làm cho các thông tin về quy mô của thị trường hầu như không có.

VI. Giao đất giao rừng và ý nghĩa đối với FLEGT và REDD+

Việt Nam là một trong những nước đi tiên phong trong việc tham gia vào sáng kiến FLEGT và REDD+. Giao đất giao rừng có liên quan trực tiếp tới việc thực hiện các sáng kiến này.

VI.1 Giao đất giao rừng và FLEGT

Sáng kiến FLEGT có mục tiêu quan trọng là loại bỏ các sản phẩm gỗ bất hợp pháp, trong đó có các sản phẩm có nguồn gốc từ Việt Nam ra khỏi thị trường EU. Nhằm thực hiện mục tiêu này, EU hiện đang đàm phán với Chính phủ Việt Nam về Hiệp định đối tác tự nguyện (VPA) về một số vấn đề quan trọng nhằm đảm bảo tính hợp pháp của sản phẩm gỗ được xuất khẩu vào thị trường EU. Trong những vấn đề quan trọng đang nằm trong tiến trình đàm phán giữa 2 bên là Định nghĩa gỗ hợp pháp và Thiết lập hệ thống đảm bảo tính hợp pháp của gỗ.

Về nguyên tắc, sản phẩm gỗ được coi là hợp pháp là sản phẩm tuân thủ toàn bộ những quy định của Việt Nam, bao gồm các quy định liên quan đến tính pháp lý của đất rừng nơi gỗ được khai thác, tính pháp lý liên quan đến khai thác, vận chuyển, chế biến và thương mại, các vấn đề có liên quan đến

⁷³ Lê Trọng Hùng. 2008. Nghiên cứu sự vận động của đất rừng sản xuất sau khi giao tại một số tỉnh. Bài trích trong Kỷ yếu Diễn đàn Quốc gia về giao đất giao rừng tại Việt Nam, trang 58-66. Tropenbos International Vietnam và Cục Kiểm lâm.

⁷⁴ Tô.X.P. When the Dai Gia (urban rich) go to the countryside: impacts of the urban fuelled rural land markets in the uplands. In *The reinvention of distinction: modernity and the middle class in urban Vietnam* Nguyen-Marshall, V., L. Drummond, D. Belanger (eds). Springer. 2011.

việc tuân thủ các quy định về môi trường và xã hội trong mỗi khâu của chuỗi cung. Bên cạnh đó, Chính phủ Việt Nam đồng ý với quan điểm sẽ thiết lập hệ thống đảm bảo tính hợp pháp của gỗ sao cho yêu cầu về tính hợp pháp đối với các sản phẩm gỗ xuất khẩu giống như các yêu cầu sẽ được áp dụng cho các sản phẩm gỗ được tiêu thụ tại thị trường nội địa.

Giao đất giao rừng có liên quan như thế nào đến nguồn gỗ khai thác trong nước? Tại Việt Nam, gỗ được khai thác từ rừng tự nhiên do các tổ chức của nhà nước quản lý và rừng trồng của hộ gia đình, cá nhân. Đến nay nguồn gỗ khai thác từ rừng tự nhiên theo cơ chế hiện hành chủ yếu được thực hiện bởi các CTLN.⁷⁵ Đến nay, tình trạng tranh chấp đất đai giữa công ty lâm nghiệp và người dân địa phương vẫn đang diễn ra tương đối phổ biến ở một số địa phương (Tô Xuân Phúc và cộng sự 2013)⁷⁶, với rất nhiều lí do khác nhau, trong đó phổ biến là lí do chồng lấn về quyền truyền thống đối với đất đai của người dân được thiết lập trước khi thực hiện giao đất và quyền pháp lý đối với đất đai được hình thành do giao đất. Nếu gỗ được khai thác từ diện tích rừng có tranh chấp có nguồn gốc pháp lý không rõ ràng được đưa vào chế biến thì sẽ không đáp ứng được các yêu cầu của FLEGT/VPA. Tương tự như vậy, khi hệ thống TLAS được thiết lập và vận hành, hệ thống này cũng không cho phép các sản phẩm gỗ khai thác từ diện tích rừng có tranh chấp được tiêu thụ tại thị trường nội địa. Điều này có nghĩa rằng để gỗ được khai thác từ rừng tự nhiên đáp ứng được các yêu cầu về tính hợp pháp khi VPA được kí kết đòi hỏi Chính phủ cần có cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai tồn tại hiện nay.

Đóng cửa rừng tự nhiên có nghĩa là không cho phép khai thác gỗ từ rừng tự nhiên. Tuy nhiên, trong điều kiện thực thi luật và các chính sách vẫn còn yếu, đặc biệt tại cấp địa phương (bằng chứng là khai thác gỗ lậu vẫn tồn tại ở một số địa bàn) việc đóng cửa rừng tự nhiên chưa chắc đã đạt được mục tiêu kiểm soát được tình trạng khai thác gỗ bất hợp pháp như hiện nay. Nói cách khác, gỗ lậu có thể vẫn sẽ tồn tại trong chuỗi cung mặc dù Chính phủ áp dụng chính sách đóng cửa rừng. Trong điều kiện thực thi luật được tăng cường có hiệu quả tại cấp địa phương, đóng cửa rừng có thể tạo ra thiếu hụt lượng cung gỗ. Khi ngành chế biến gỗ vẫn đang mở rộng, đòi hỏi lượng nguyên liệu đầu vào ngày càng tăng, đóng cửa rừng có thể tạo ra tác động ngược: đẩy giá gỗ lên cao và khuyến khích việc khai thác gỗ lậu hoặc nhập khẩu gỗ lậu (xem thêm McElwee 2004, Sikor và Tô Xuân Phúc 2011).

Đối với nguồn gỗ khai thác từ rừng trồng, đến nay nhiều ý kiến cho rằng tính hợp pháp của gỗ rừng trồng là tương đối rõ ràng vì thực hiện GDGR đã tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng và rõ ràng về quyền trên đất cho các hộ khác nhau. Nhận xét này có phần đúng tuy nhiên đã bỏ qua một số vấn đề quan trọng. Thứ nhất, trong khuôn khổ của FLEGT/VPA, gỗ được coi là hợp pháp đòi hỏi cần phải có bằng chứng rõ ràng. Đối với nguồn gỗ rừng trồng, một trong những bằng chứng nhằm xác định tính hợp pháp của gỗ là giấy chứng nhận quyền sử dụng đất của hộ nhận đất. Tuy nhiên cho đến nay vẫn còn 13,7% số diện tích đất lâm nghiệp đã được giao nhưng chưa được cấp giấy (xem Bảng 4). Điều này có thể sẽ làm cho gỗ rừng trồng của các hộ trồng trên đất chưa được cấp giấy chứng nhận gặp phải khó khăn trong việc chứng minh nguồn gốc hợp pháp. Thứ 2, như đã chỉ ra trong phần đầu của Báo cáo này, khi thực hiện GDGR một số địa phương đã bỏ qua một số bước quan trọng của quá trình giao đất, điều này làm phát sinh một số vấn đề như chồng lấn về ranh giới trên thực địa giữa các hộ.

⁷⁵ Hiện Chính phủ đã có chủ trương đóng cửa rừng tự nhiên trong toàn quốc. Trừ những đơn vị đã đạt chứng chỉ quản lý rừng bền vững được phép khai thác theo kế hoạch được phê duyệt, toàn bộ các đơn vị khác sẽ không được phép khai thác gỗ từ các diện tích rừng do mình quản lý.

⁷⁶ Tô Xuân Phúc, Phan Đình Nhã, Phạm Quang Tú và Đỗ Duy Khôi. 2013. Mâu thuẫn đất đai giữa công ty lâm nghiệp và người dân địa phương. Forest Trends và CODE.

Bên cạnh đó, nhiều mảnh đất được khoanh vẽ trong sổ đỏ của hộ lại không trùng với diện tích trên thực tế. Điều này làm cho việc xác định tính hợp pháp của gỗ rừng trồng trên đất được giao cho hộ gặp phải khó khăn. Tóm lại, thực hiện việc giao đất với mục tiêu tạo ra các quyền rõ ràng đối với đất đai được giao cho các hộ. Tuy nhiên, cách thức thực hiện Chính sách cũng như một số yếu tố lịch sử, văn hóa xã hội và thiết chế của cộng đồng có liên quan đến sử dụng và quản lý tài nguyên đã làm cho việc xác định tính pháp lý của các mảnh đất được giao (và của các sản phẩm trên đất, bao gồm cả nguồn gỗ rừng trồng) trở lên khó khăn. Điều này có những ý nghĩa quan trọng cho việc đàm phán và thực thi FLEGT VPA trong tương lai.

VI.2 Giao đất giao rừng và ý nghĩa đối với REDD+

Bản chất của REDD+ là thực hiện việc chi trả dựa vào kết quả. Điều này có nghĩa rằng chi trả chỉ cho các hoạt động REDD+ được thực hiện khi có các bằng chứng tin cậy chứng minh rằng thực hiện các hoạt động can thiệp đã góp phần làm giảm phát thải. GDGR với mục tiêu tạo ra sự rõ ràng về ranh giới về đất và rừng, bao gồm cả các quyền trên đất và rừng được giao cho hộ nhận đất có vai trò đặc biệt quan trọng trong việc chi trả. Nói cách khác, GDGR tạo ra sự rõ ràng về hưởng dụng đất và rừng sẽ giúp cho việc xác định chi trả cho ai, bao nhiêu và cho các diện tích rừng ở địa điểm nào.

GDGR theo cách thức từ trước đến nay sẽ không tạo ra cơ hội cho các hộ gia đình được tiếp cận lâu dài đối với lợi ích tiềm năng mà REDD+ mang lại trong tương lai. Thứ nhất, diện tích rừng hiện cấp cho các hộ (3,4 triệu ha/1,2 triệu hộ) nhỏ, chiếm chưa tới 30% trong tổng diện tích đất lâm nghiệp của cả nước. Do vậy, nếu REDD+ được thực hiện cho quy mô cả nước, lợi ích tiềm năng từ REDD+ mà mỗi hộ được hưởng sẽ không nhiều và khó có thể tạo được động lực đủ mạnh để các hộ tham gia vào bảo vệ rừng.

Nhìn vào bản chất rừng hiện các hộ đang được giao sử dụng bao gồm 2 loại, rừng tự nhiên và rừng trồng sản xuất, với tỉ lệ gần tương đương nhau. Đến nay, trong khuôn khổ của REDD+ rừng trồng chưa được coi là phần diện tích được tham gia hưởng lợi từ REDD+. Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên được giao cho hộ gia đình, theo các chính sách hiện hành các quyền mà hộ được hưởng hiện rất hạn chế (Bảng 7). Điều này sẽ làm hạn chế cơ hội của hộ trong việc tiếp cận với nguồn thu tiềm năng mà REDD+ có thể mang lại trong tương lai.

Hộ cũng có thể được hưởng lợi từ REDD+ thông qua các hợp đồng khoán bảo vệ diện tích rừng do các CTLN và BQL hiện đang quản lý. Tuy nhiên, các hợp đồng khoán bảo vệ như hiện nay thường là ngắn hạn (1 năm), không đảm bảo rằng hộ sẽ tiếp cận được đối với nguồn lợi lâu dài từ REDD+. Bên cạnh đó nếu không có cơ chế kiểm soát việc vận hành cơ chế khoán bảo vệ tốt tại cấp địa phương, rủi ro có thể xảy ra đối với các hộ khi các CTLN, các BQL thay vì trao các hợp đồng khoán bảo vệ cho các hộ thì lại trao cho những nhóm đem lại nhiều lợi ích cho các tổ chức này hơn.⁷⁷ Tuy nhiên, nếu thực hiện theo cách hợp lý, GDGR có tiềm năng trong việc đem lại những lợi ích từ REDD+ cho hộ gia đình (xem chi tiết tại phần VII).

Hưởng dụng đất đai như hiện tại là sản phẩm của quá trình GDGR được thực hiện từ trước đây. Hưởng dụng đất hiện tại đã và đang tồn tại những khó khăn trong việc thực hiện việc chi trả REDD+

⁷⁷ Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra điều này trong bối cảnh Nhà nước thực hiện các chương trình trồng, khoán bảo vệ rừng như Chương trình 661, 327 (xem trong Tô Xuân Phúc 2007, UNREDD và Bộ NN&PTNT 2010).

trong tương lai. Điều này đã được minh chứng trong quá trình thực hiện chi trả tiền Dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam (Phạm Thu Thủy và cộng sự 2013, Tô Xuân Phúc và cộng sự 2012).⁷⁸

GĐGR là một quá trình hiện vẫn đang tiếp tục. Trong giai đoạn hội nhập, với thị trường hàng hóa, bao gồm cả thị trường những sản phẩm tạo ra từ đất rừng (gỗ, cây lương thực) ngày càng được lưu thông rộng rãi trên thị trường, ngành Lâm nghiệp Việt Nam hiện đang đứng trước những thay đổi to lớn. Điều này vừa là cơ hội cho ngành, cũng vừa là thách thức. Phần VII thảo luận một số cơ hội của ngành nếu những thay đổi phù hợp, bao gồm cả những thay đổi có liên quan đến GĐGR. .

VII. Một số tiềm năng thay đổi thông qua GĐGR

VII.1 Tái cơ cấu ngành lâm nghiệp

Tháng 7 năm 2013 Bộ NN&PTNT đã chính thức quyết định phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp.⁷⁹ Mục tiêu chung của Đề án nhằm “phát triển bền vững cả về kinh tế, xã hội và môi trường; từng bước chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả, năng lực cạnh tranh.” Ba mục tiêu cụ thể của Đề án bao gồm:

- Nâng cao giá trị gia tăng sản phẩm và dịch vụ môi trường; gia tăng giá trị sản xuất bình quân hàng năm 4-4,5%
- Từng bước đáp ứng nhu cầu gỗ, lâm sản cho tiêu dùng trong nước và xuất khẩu
- Góp phần tạo việc làm, xóa đói, giảm nghèo, cải thiện sinh kế, bảo vệ môi trường sinh thái để phát triển bền vững

Để giải quyết các mục tiêu này, Quyết định đưa ra các định hướng, bao gồm việc cơ cấu lại các loại rừng, nâng cao giá trị cạnh tranh của ngành, điều chỉnh các thành phần kinh tế trong lâm nghiệp, huy động và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính và phát triển theo vùng kinh tế - sinh thái lâm nghiệp. Quyết định cũng đưa ra các giải pháp cụ thể nhằm cụ thể hóa các định hướng. Bảng 8 dưới đây mô tả các định hướng đề ra trong Đề án, các tiêu chí cụ thể của các định hướng. Bảng 8 cũng chỉ ra tiềm năng của GĐGR trong việc góp phần hiện thực hóa các định hướng được đề ra trong đề án tái cơ cấu ngành.

⁷⁸ Phạm Thu Thủy et al... Chi trả PES, CIFOR; Tô Xuân Phúc et al. PES and land tenure/Human Ecology.

⁷⁹ Quyết định số 1565/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT ngày 8 tháng 7 năm 2013 Phê duyệt “Đề án tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp”

Bảng 8. Tiềm năng của GDGR đối với việc thực hiện các Định hướng của Đề án tái cơ cấu ngành lâm nghiệp

Định hướng của đề án	Các tiêu chí cụ thể (chỉ tiêu trong tương lai so với hiện tại)	Tiềm năng của GDGR trong việc thực hiện Định hướng của Đề án
Cơ cấu các loại rừng	<ul style="list-style-type: none"> • Diện tích đất lâm nghiệp đến 2020 khoảng 16,2-16,5 triệu ha (từ 15,4 triệu ha hiện tại), tăng 5-7% so với diện tích hiện nay • RPH: 5,8 triệu ha (so với 4,7 triệu ha hiện nay), tăng 23% so với hiện tại • RĐD: 2,14 triệu ha (2 triệu ha hiện tại) • RSX: 8,13 triệu ha (6,96 triệu ha hiện tại), tăng 7,1% 	<ul style="list-style-type: none"> • GDGR có vai trò quan trọng trong việc thực hiện các Chỉ tiêu đã đề ra. Cụ thể, thực hiện GDGR cho hộ và cộng đồng có tiềm năng lớn trong việc mở rộng diện tích RSX, thông qua đầu tư của hộ và cộng đồng vào diện tích đất được giao. Bên cạnh đó, nếu hộ và cộng đồng được hưởng lợi một cách công bằng và hợp lý, hộ và cộng đồng có tiềm năng to lớn trong việc bảo vệ và làm giàu RPH và RĐD.
Nâng cao giá trị của ngành	<ul style="list-style-type: none"> • Nâng cao trữ lượng rừng tự nhiên là RSX lên 25% so với hiện nay, thông qua việc bảo vệ, nuôi dưỡng, khoanh nuôi, xúc tiến tái sinh, làm giàu và cải tạo rừng nghèo kiệt • Đến 2015 diện tích rừng tự nhiên là RSX đủ điều kiện đưa vào khai thác chọn khoảng 50.000 ha, đến 2020 khoảng 117.000 ha, đến 2030 khoảng 215.000 ha • Rừng trồng: Nâng cao năng suất rừng trồng bình quân 15 m³/ha/năm đến 2020. Diện tích rừng trồng là RSX đạt 3,84 triệu ha (từ 2,5 triệu ha hiện nay) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mặc dù tỉ lệ che phủ rừng của cả nước đang tăng, chất lượng rừng tự nhiên hiện vẫn đang suy giảm. Một trong những nguyên nhân dẫn đến tình trạng hiện tại là khai thác gỗ bất hợp pháp phục vụ nhu cầu gỗ gia dụng và tạo nguồn thu cho người dân số lệ thuộc vào rừng. Các quy định hiện nay hạn chế sự tham gia của người dân trong việc hưởng lợi công bằng và hợp lý từ bảo vệ rừng tự nhiên. GDGR nếu mang lại lợi ích cho người dân từ rừng tự nhiên sẽ khuyến khích được người dân tham gia vào công tác bảo vệ rừng, góp phần làm tăng chất lượng rừng tự nhiên. • Tháng 12 năm 2013 Thủ tướng đã quyết định dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên trong cả nước, trừ hai khu vực đã được phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững.⁸⁰ Lý do cơ bản của việc đóng cửa rừng là do việc khai thác gỗ lậu. GDGR thực hiện theo hướng đảm bảo lợi ích công bằng cho người dân có tiềm năng trong việc giảm khai thác gỗ lậu, giảm mâu thuẫn đất đai giữa người dân và CTLN, góp phần vào quản lý rừng bền vững (Tô Xuân Phúc và Cộng sự 2013). • GDGR cho hộ có tiềm năng to lớn trong việc làm tăng diện tích rừng trồng. Tuy nhiên để hộ có thể sử dụng đất hiệu quả đòi hỏi phải có những cơ chế chính sách phù hợp, đặc biệt là các chính sách tiếp cận nguồn vốn ưu đãi cho hộ, tiếp cận cây giống và khoa học kỹ thuật. Bên cạnh đó, cơ chế chính sách cũng cần thay đổi, nhằm thiết lập liên kết giữa hộ được giao đất nhưng thiếu vốn và khối tư nhân có vốn và mong muốn đầu tư vào rừng trồng nhưng thiếu đất.
Các thành phần kinh tế trong lâm nghiệp	<ul style="list-style-type: none"> • Điều chỉnh cơ cấu các loại hình tổ chức quản lý rừng theo hướng các tổ chức nhà nước trực tiếp quản lý 50% tổng diện tích rừng toàn quốc (trong đó 100% diện tích RĐD, 65% diện tích RPH, và 30% RSX) • Xây dựng mô hình hợp tác (HTX) trong lâm nghiệp, đến 2020 tăng số HTX lên 200% so với 2011 	<ul style="list-style-type: none"> • Hiện các cộng đồng và hộ gia đình đang quản lý 29% tổng diện tích rừng trong cả nước, trong đó chủ yếu là RSX. Cho tới nay, hiện vẫn chưa có cơ chế đảm bảo hộ có thể tiếp cận với lợi ích từ RĐD và RPH một cách lâu dài. GDGR nếu đem lại lợi ích cho người dân có tiềm năng trong việc nâng cao hiệu quả bảo vệ RĐD, RPH khi lợi ích người dân được đảm bảo. Diện tích RSX hiện đang được các CTLN quản lý cũng có thể giao cho cộng đồng và hộ gia đình quản lý. Cơ chế hưởng lợi phù hợp sẽ tạo động lực cho hộ và cộng đồng tham gia bảo vệ • HTX và liên doanh liên kết, trong đó hộ gia đình góp đất tham gia liên doanh có tiềm năng trong việc đem lại hiệu quả kinh tế cho hộ, góp phần tăng độ che phủ rừng. Chính sách cần thay đổi, đặc biệt là các chính sách có liên quan đến nguồn tín dụng và hạn chế rủi ro trong liên doanh liên kết, nhằm tạo được sự kết nối giữa người

⁸⁰ Văn phòng Chính phủ. Thông báo số 456/TB-VPCP ngày 25 tháng 12 năm 2013 về Kết luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng tại cuộc họp Thường trực Chính phủ về Đề án tăng cường quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2013-2020.

	<ul style="list-style-type: none"> Hỗ trợ thể chế nhằm thúc đẩy hộ có đất tham gia liên doanh liên kết trồng rừng, tạo nguồn nguyên liệu đầu vào cho ngành công nghiệp chế biến gỗ 	<p>dân và nhà đầu tư</p>
<p>Phát triển theo vùng kinh tế sinh thái lâm nghiệp (một số vùng lựa chọn)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Vùng Tây Bắc: Củng cố hệ thống RPH đầu nguồn, đảm bảo nguồn thu từ Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PES) Vùng Đông Bắc: hình thành vùng nguyên liệu gỗ rừng trồng Vùng Bắc Trung Bộ: xây dựng nguồn nguyên liệu cho ngành công nghiệp gỗ Vùng Tây Nguyên: Củng cố rừng phòng hộ đầu nguồn, duy trì độ che phủ rừng tự nhiên 	<ul style="list-style-type: none"> Tây Bắc là địa phương với hầu hết diện tích rừng đã được giao cho hộ gia đình và cộng đồng. Điều này giúp cho các hộ tiếp cận với các nguồn thu, đặc biệt là từ nguồn PES. Tuy nhiên, quá trình thực hiện GDGR tại địa phương còn nhiều tồn tại, trong đó bao gồm nguồn dữ liệu giao rừng không chính xác (ví dụ diện tích trên bản đồ không khớp với diện tích đất được giao trên thực địa, nhiều thay đổi về hưởng dụng đất do các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng trong những năm vừa qua chưa được cập nhật). Bên cạnh đó, một số diện tích đất vẫn chưa được giao, và hiện đang được UBND xã quản lý. Kết quả của GDGR tại vùng Tây Bắc cần được rà soát lại để đảm bảo độ chính xác. Bên cạnh đó, diện tích đất đang được UBND xã quản lý nên được giao cho hộ hoặc cộng đồng quản lý. Vùng Đông Bắc: Đây là vùng có diện tích rừng trồng rất lớn trong cả nước (1,3 triệu ha) trong đó nhiều diện tích được phát triển bởi hộ gia đình. GDGR tạo động lực cho các hộ phát triển diện tích rừng trồng trên phần diện tích đất được giao. Mở rộng diện tích rừng trồng của hộ cần có những cơ chế chính sách phù hợp, đặc biệt là chính sách tín dụng ưu đãi cho hộ và các biện pháp khoa học, nhằm giúp hộ tiếp cận với nguồn lực. Bên cạnh đó cũng cần có chính sách nhằm khuyến khích các hộ có đất nhưng không có tiềm lực đầu tư trồng rừng tham gia vào liên doanh liên kết Vùng Bắc Trung Bộ: Đây là vùng có diện tích rừng tự nhiên và rừng trồng lớn (1,77 triệu ha rừng tự nhiên và 712.000 ha rừng trồng). Đến nay hầu hết diện tích rừng tự nhiên đều do các CTLN và các BQL nắm giữ. Hộ và cộng đồng hầu như chưa được hưởng lợi từ nguồn này. Trong tương lai, GDGR nên được thực hiện theo cách để các hộ và cộng đồng được hưởng lợi lâu dài, tạo động lực cho họ tham gia bảo vệ rừng. Bên cạnh đó, cần có chính sách khuyến khích người dân phát triển rừng trồng trên diện tích đất đã giao cho hộ Vùng Tây Nguyên: Đây là vùng có diện tích rừng tự nhiên rất lớn (2,6 triệu ha) và hầu hết diện tích này đều do các CLTN và BQL nắm giữ. Đây cũng chính là nơi tình trạng mất rừng vẫn đang diễn ra và chất lượng rừng tự nhiên đang bị suy giảm (Bộ NN&PTNT 2010). Khai thác gỗ lậu là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến mất rừng. Nguyên nhân sâu xa bởi người dân không được hưởng lợi, và coi rừng là “của nhà nước” (Tô Xuân Phúc và Cộng sự 2013). GDGR có tiềm năng giảm mất rừng nếu hộ và cộng đồng sống lệ thuộc vào rừng được hưởng lợi lâu dài và công bằng từ nguồn rừng này.

Chính phủ có đề ra các giải pháp nhằm thực hiện việc tái cơ cấu ngành, trong đó bao gồm một số giải pháp căn bản có liên quan trực tiếp đến GDGR như sau:

- Đến 2015 hoàn thành rà soát và đánh giá lại quy hoạch rừng, xác định để duy trì hợp lý diện tích rừng đầu nguồn, RĐD (lâm phận ổn định quốc gia), chuyển số diện tích rừng còn lại sang phát triển vùng rừng nguyên liệu tập trung
- Tổ chức rà soát, xác định thực trạng sử dụng rừng và đất lâm nghiệp thuộc các chủ quản lý, điều chỉnh và thu hồi đất của các tổ chức, cá nhân đã được giao nhưng sử dụng không hiệu quả, sử dụng không đúng mục đích
- Tổ chức rà soát sắp xếp lại các tổ chức quản lý rừng trên cơ sở kết quả rà soát đánh giá lại quy hoạch rừng, phân định rõ lâm phận ổn định quốc gia và diện tích phát triển vùng nguyên liệu
- Đổi mới cơ chế và tổ chức quản lý rừng theo hướng nâng cao quyền tự chủ cho các hộ gia đình, ban quản lý rừng và doanh nghiệp
- Tổ chức rà soát đất đai, cắm mốc và cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, hoàn thành vào năm 2015, kinh phí do ngân sách Nhà nước cấp
- Rà soát, chuyển giao đất về cho địa phương, hoàn thành vào năm 2014
- Tiếp tục thực hiện chính sách giao khoán, thí điểm đồng quản lý rừng

Ngoài ra, Đề án cũng đề cập đến các cơ chế chính sách cụ thể nhằm đạt được các mục tiêu mà Đề án đề ra. Một số chính sách căn bản bao gồm:

- Triển khai thực hiện “Định hướng thu hút, quản lý và sử dụng nguồn Hỗ trợ phát triển chính thức, vay ưu đãi và hỗ trợ quốc tế khác cho ngành lâm nghiệp giai đoạn 2013-2020”.
- Xây dựng chính sách hỗ trợ đầu tư ban đầu, cho vay tín dụng ưu đãi để trồng rừng phù hợp với từng loại cây trồng, thời gian hoàn trả vốn vay khi có sản phẩm khai thác chính
- Thử nghiệm mô hình hợp tác công tư trong bảo vệ rừng
- Xây dựng chính sách liên kết giữa người sản xuất gỗ, các công ty lâm nghiệp với các cơ sở, công ty chế biến gỗ, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào lâm nghiệp theo mô hình khép kín từ sản xuất, chế biến, tiêu thụ, người dân góp vốn với doanh nghiệp bằng quyền sử dụng đất và họ như các cổ đông của doanh nghiệp, được chia sẻ lợi ích

Như vậy GDGR có tiềm năng trong việc thực hiện các mục tiêu mà Đề án tái cơ cấu ngành lâm nghiệp đã đề ra. Thực hiện GDGR tạo nền tảng cho việc thực hiện các mục tiêu, như tạo ra nguồn nguyên liệu đầu vào chế biến gỗ, góp phần tạo việc làm, xóa đói giảm nghèo, cải thiện sinh kế và bảo vệ môi trường sinh thái. GDGR sẽ có điều kiện phát huy hiệu quả trong điều kiện các chính sách hỗ trợ như tín dụng, kỹ thuật cây con giống, trồng chăm sóc, thị trường đầu ra sản phẩm được thực hiện đồng bộ, tạo điều kiện cho các hộ, đặc biệt là các hộ nghèo thiếu nguồn lực đầu tư trồng rừng biến các quyền trên đất của mình thành lợi ích kinh tế thực sự cho hộ. Khi đảm bảo được lợi ích lâu dài và công bằng cho người dân, GDGR sẽ tạo động lực cho các hộ tham gia bảo vệ rừng, góp phần làm giảm tác động tiêu cực tới rừng tự nhiên..

VII.2 Sắp xếp đổi mới và phát triển các CTLN

Trong thập niên vừa qua, ngành Lâm nghiệp liên tục có những chính sách được đưa ra với mục tiêu đổi mới ngành. Một trong những chính sách cơ bản là Nghị quyết số 28/NQ của Bộ Chính trị ban hành năm 2003 và Nghị định 200 của Chính phủ năm 2004 về đổi mới nông lâm trường quốc doanh.

Như đã đề cập ở các phần trên (xem Bảng 4), hiện cả nước còn 148 CTLN đang được giao khoảng 1,9 triệu ha đất lâm nghiệp, trong đó có tới 1,5 triệu ha là đất RSX. Nói cách khác, hầu hết diện tích đất lâm nghiệp hiện được giao cho các CTLN sử dụng với mục đích kinh tế (ví dụ trồng rừng hoặc khai thác gỗ).⁸¹ Khoảng 90% (tương đương 1,8 triệu ha) diện tích đất lâm nghiệp được giao cho các CTLN được các CTLN tự tổ chức sản xuất quản lý. Phần còn lại (10%, tương đương 667.500 ha) được sử dụng và quản lý theo các hình thức như giao, khoán () và thông qua các hình thức liên doanh liên kết, cho thuê, mượn, v.v. (Bảng 5).

Con số thống kê của Tổng cục Lâm nghiệp cho thấy diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm, xâm canh mà các CTLN đang quản lý (Bảng 3) khoảng 7.600 ha. Tuy nhiên, một số nghiên cứu đã chỉ ra rằng con số này chưa phản ánh thực trạng, và diện tích đất tranh chấp thực tế còn lớn hơn rất nhiều (Tô Xuân Phúc và cộng sự 2013).

Năm 2003 Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết 28-NQ về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, LTQD. Theo kết quả được công bố trong Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp, thực hiện Nghị quyết, các LTQD đã thực hiện việc rà soát tài nguyên đất và rừng, trong đó các lâm trường quản lý diện tích chủ yếu là RPH và RĐD thì đổi sang thành BQL. Đến hết 2011 đã có 91 LTQD được chuyển đổi sang BQL rừng, quản lý diện tích 1,3 triệu ha; các lâm trường thua lỗ kéo dài thì bị giải thể (14 lâm trường); các lâm trường còn lại chuyển đổi thành CTLN (148 công ty); phần còn lại chuyển về cho địa phương quản lý (585.167 ha).⁸² Về lao động, trước khi sắp xếp (năm 2005) tổng số lao động trong các LTQD là 68.578, sau khi sắp xếp, lao động trong các CTLN giảm xuống còn 16.651, trong đó chủ yếu là lao động hợp đồng không xác định thời hạn và hợp đồng ngắn hạn (13.564). Tính bình quân, diện tích rừng tự nhiên trên mỗi lao động của CTLN là 80,2 ha/lao động.

Tuy nhiên, thực hiện sắp xếp theo tinh thần của Nghị quyết 28 vẫn còn một số tồn tại, cụ thể: “... đất đai và tài sản rừng trên đất hầu hết chưa được rà soát, đo đạc, cắm mốc trên thực địa và lập bản đồ địa chính, chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Trình trạng tranh chấp, lấn chiếm, cho thuê mượn đất đai trái pháp luật, xâm hại rừng diễn ra khá phổ biến tại một số nơi nhưng chưa được giải quyết triệt để. Nguyên nhân chính là do việc giao đất cho các LTQD/CTLN trước kia không cụ thể, chủ yếu giao trên giấy tờ, có nhiều nơi giao trùm lên diện tích của cá hộ gia đình, cá nhân, tổ chức khác đang sử dụng. Quyền sử dụng đất đai không rõ ràng dẫn đến quyền và nghĩa vụ của các LTQD/CTLN đối với đất đai thuộc phạm vi quản lý không rõ ràng, không tạo động lực phát triển. Việc rà soát và xác định rõ diện tích, ranh giới, trạng thái các loại rừng trên bản đồ và thực địa; xác định các giá trị quyền sử dụng đối với rừng sản xuất tự nhiên và giá trị quyền sở hữu rừng trồng để làm cơ sở xây dựng phương án sắp xếp, đổi mới và phát triển chưa được thực hiện dẫn đến lúng túng, vướng mắc. Diện tích đất quy hoạch giao cho các LTQD/CTLN thường xuyên bị áp lực thu hồi vì các lý do như trồng cao su, cây công nghiệp, định canh định cư và các nhu cầu dân sinh-kinh tế-xã hội khác của địa phương, để dân lấn chiếm đất đai và rừng ở nhiều nơi rất nghiêm trọng, nhất là tại các LTQD/CTLN ở các tỉnh Tây Nguyên.” (Báo cáo số 595, trang 12)

Tuy nhiên, thực hiện Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị và Nghị định 200 của Chính phủ vẫn còn nhiều tồn tại. Các tồn tại này ngày được đề cập cụ thể trong Nghị quyết số 30-NQ/TW của Bộ Chính trị ngày 12

⁸¹ Như trên đã đề cập, hiện Chính phủ đã chính thức đóng cửa rừng tự nhiên, trừ 2 khu đã đạt chứng chỉ quản lý rừng bền vững.

⁸² Tuy nhiên trong Báo cáo Phát triển ngành lâm nghiệp năm 2013 của Đối tác hỗ trợ ngành lâm nghiệp (2014), phần diện tích trả về cho địa phương là 415.125 ha.

tháng 3 năm 2014 về tiếp tục đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Cụ thể, các tồn tại cơ bản của ngành lâm nghiệp nói chung và CTLN nói riêng bao gồm: *“chưa hoàn thành việc xác định ranh giới, cắm mốc thực địa, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và chuyển sang thuê đất. Diện tích đất chưa sử dụng hoặc hoang hóa còn nhiều. Xử lý chậm và thiếu kiên quyết đối với các trường hợp sử dụng đất trái quy định...ở một số công ty có tình trạng buông lỏng quản lý đất đai, giao khoán, sử dụng sai mục đích, chuyển nhượng đất rừng bất hợp pháp... các công ty lâm nghiệp quản lý chủ yếu là rừng tự nhiên là rừng sản xuất còn lúng túng... hiệu quả sử dụng đất thấp... việc làm của người lao động và người dân trong vùng chậm được cải thiện...”* Nghị quyết 30 cũng chỉ ra một số nguyên nhân cơ bản dẫn đến các tồn tại của các CTLN, bao gồm: *“chưa thấy hết được... sự cần thiết phải sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường quốc doanh. Một bộ phận lãnh đạo lâm trường chậm đổi mới nhận thức, không chủ động tháo gỡ khó khăn, tổ chức lại sản xuất kinh doanh theo cơ chế mới.*

Để giải quyết các tồn tại của hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước, trong đó một trong những trọng tâm cơ bản là sự yếu kém của các CTLN, Nghị quyết 30 đã đưa ra một số mục tiêu, phương hướng và các nhiệm vụ cụ thể (xem chi tiết tại Phần II Báo cáo này). Các phương hướng chính bao gồm:

- Duy trì CTLN công ích 100% vốn nhà nước hoặc chuyển sang BQL rừng
- Cổ phần các CTLN sản xuất cây giống, CTLN quản lý chủ yếu là rừng trồng
- Giải thể các công ty lâm nghiệp kinh doanh thua lỗ kéo dài

Nhằm thực hiện các phương hướng cơ bản này, Nghị quyết 30 đưa ra các nhiệm vụ, giải pháp trọng tâm sau:

- Rà soát, điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất phù hợp với nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh của các CTLN... Đến 2015 hoàn thành việc chuyển giao đất và hồ sơ đất không có nhu cầu sử dụng, hiệu quả sử dụng thấp, hoang hóa, các trường hợp vi phạm đất đai về địa phương quản lý, sử dụng. Kiên quyết thu hồi đất giao lại cho địa phương khi lâm trường không có nhu cầu sử dụng, hoặc sử dụng không đúng mục đích
- Đến 2015 hoàn thành việc đo đạc, lập bản đồ địa chính, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và thuê đất hoặc giao đất theo quy định của pháp luật
- Cho thuê đất đối với đất giao cho các CTLN sử dụng vào mục đích kinh doanh...diện tích hộ gia đình, cá nhân khác đang sử dụng không đúng đối tượng thuộc diện chuyển giao đất về địa phương quản lý
- Các địa phương sau khi tiếp nhận đất phải tiến hành rà soát lại đối tượng sử dụng đất, diện tích của từ đối tượng đang sử dụng để thực hiện giao hoặc cho thuê theo hướng ưu tiên cho đồng bào dân tộc thiểu số ở địa phương không có đất hoặc có đất sản xuất... hộ gia đình, cá nhân được tiếp tục sử dụng đất theo hình thức giao đất không thu tiền...
- Tiếp tục xử lý các trường hợp đất cho thuê, cho mượn, đất bị lấn chiếm, tranh chấp, đất liên doanh, liên kết, hợp tác đầu tư, đất giao khoán...
- Đối với đất công ty đang cho tổ chức, cá nhân thuê, mượn... nhưng sử dụng sai mục đích... thì công ty phải làm thủ tục chuyển giao về địa phương...

Trong thời gian tới, Chính phủ sẽ ban hành nghị định cụ thể, hướng dẫn việc thực hiện Nghị quyết 30 của Bộ Chính trị.

Trong bối cảnh của nền lâm nghiệp hiện đang đứng trước những cơ hội đổi mới và hội nhập, GDGR có tiềm năng quan trọng cho việc nâng cao hiệu quả của sử dụng đất, bảo vệ rừng, góp phần cải thiện sinh kế người dân. Các nghiên cứu cứu đã chỉ ra rằng cách thức thực hiện GDGR trong bối cảnh lâm nghiệp Nhà nước vẫn đóng vai trò chủ đạo, trong điều kiện hạn chế nguồn lực về con người, tài chính, điều kiện kỹ thuật hỗ trợ (ví dụ bản đồ cập nhật, hồ sơ địa chính) là một trong những nguyên nhân cơ bản tạo ra những tồn tại của ngành lâm nghiệp mà tới nay vẫn chưa có hướng giải quyết hiệu quả. Ví dụ việc chông chéo giữa các hình thức sử dụng đất và rừng truyền thống của người dân với các quyền trên đất được giao cho các CTLN, tranh chấp đất đai giữa các bên liên quan.⁸³ Lâm nghiệp Nhà nước, với ưu tiên duy trì CTLN như hiện tại sẽ khó khả năng tạo ra được những đột phá trong quản trị lâm nghiệp nói chung và giải quyết được những tồn tại có liên quan đến các CTLN nói riêng. Tuy nhiên, nếu Chính phủ tiến hành điều chỉnh nội dung và cách thức thực hiện thì GDGR có tiềm năng quan trọng, góp phần giải quyết các tồn tại như hiện nay, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả của quản trị rừng. Bảng 9 tập trung phân tích 3 điểm chính được đề ra trong Đề án Tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp của Bộ NN&PTNT cũng như trong Nghị quyết 30 của Bộ Chính trị. Cụ thể, phân tích trong Bảng 9 chỉ ra một số hạn chế trong việc duy trì lâm nghiệp Nhà nước với CTLN đóng vai trò chủ đạo. Bên cạnh đó, Bảng 9 cũng chỉ ra lợi ích tiềm năng mà GDGR có thể mang lại đối với bảo vệ rừng, cải thiện sinh kế cho người dân.

⁸³ Một số báo cáo chỉ ra những tồn tại này như Báo cáo 595 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp, Đề án Tái cơ cấu các lâm trường quốc doanh của Bộ NN&PTNT năm 2013, Báo cáo của Tô Xuân Phúc và Cộng sự (2013), Báo cáo phát triển ngành lâm nghiệp Việt Nam năm 2013 của Chương trình đối tác Hỗ trợ ngành Lâm nghiệp.

Bảng 9. Định hướng đổi mới LTQD/CTLN và vai trò tiềm năng của GDGR

Định hướng (theo Đề án, Nghị Quyết của Bộ Chính trị)	Những tồn tại thực tế	Tiềm năng của GDGR
<p>Cổ phần hóa và Nhà nước giữ cổ phần chi phối</p>	<p>Các nghiên cứu đã chỉ ra những tồn tại hiện nay của CTLN bao gồm sử dụng đất không hiệu quả, tranh chấp đất đai giữa CTLN và người dân đang diễn ra ở nhiều nơi, do nhiều nguyên nhân, trong đó chủ yếu là người dân thiếu đất sản xuất, do việc mở rộng thị trường đối với các cây hàng hóa (ví dụ gỗ rừng trồng, sắn, cao su), từ làm cho đất đai trở thành phương tiện quan trọng để tạo nguồn thu, hiện tượng bao chiếm đất đai do bởi các CTLN nhằm thu lợi ích riêng. Việc thực hiện cổ phần hóa với Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối có tiềm năng tạo ra một số thay đổi, đặc biệt là trong việc giảm tính độc quyền về đất đai của các CTLN. Tuy nhiên, thực hiện cổ phần hóa với Nhà nước vẫn giữ cổ phần chi phối không giải quyết được các tồn tại có liên quan đến Lâm nghiệp Nhà nước, trong đó đặc biệt phải kể đến các tồn tại liên quan đến tranh chấp đất đai giữa người dân và CTLN bởi (i) cổ phần hóa vẫn sẽ không tạo cơ hội tham gia cho người dân. Hiện nhiều hộ dân, đặc biệt là các hộ có liên quan đến tranh chấp đất đai là các hộ dân nghèo, không có nguồn lực tham gia vào liên doanh liên kết; (ii) Lâm nghiệp Nhà nước đã, đang và sẽ tiếp tục bộc lộ các yếu điểm trong tổ chức quản lý và sử dụng đất. Việc Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối sẽ không tạo ra những thay đổi căn bản về hình thức quản lý lâm nghiệp như hiện nay.</p>	<p>Tranh chấp đất đai giữa CTLN và người dân địa phương hiện đang diễn ra ở nhiều nơi. Con số gần 7.000 ha là tổng diện tích đất tranh chấp mà cơ quan quản lý nhà nước công bố chưa phản ánh được quy mô thực tế.⁸⁴ Theo định hướng của Nghị quyết 30 và Đề án tái cơ cấu ngành, đổi mới cần tiến hành theo hướng nâng cao quyền tự chủ cho các hộ gia đình, tiến hành rà soát đất đai, cắm mốc và cấp giấy chứng nhận sử dụng đất. Bên cạnh đó, chính sách tín dụng cũng sẽ được ban hành, tạo cơ hội cho người có đất tiếp cận được nguồn vốn vay ưu đãi nhằm phát triển vốn rừng. Do vậy GDGR có tiềm năng lớn, có thể tạo ra đột phá trong việc thay đổi hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước như hiện nay. Cụ thể, Nhà nước cần tiến hành rà soát, đánh giá nhu cầu sử dụng đất tối thiểu của các hộ gia đình. Dựa trên năng lực cụ thể của từng CTLN, Nhà nước cần thực hiện đánh giá hiệu quả sử dụng đất hiện tại của từng công ty cũng như nhu cầu sử dụng đất thực tế của mỗi công ty. Đối với các diện tích đất hiện do các công ty quản lý nhưng không phù hợp với năng lực hiện có (ví dụ đối với những diện tích đất cho thuê, khoán, bỏ không) Nhà nước tiến hành thu hồi. Một phần diện tích đất này sẽ được giao về cho Chính quyền địa phương, làm cơ sở để giao cho các hộ, nhằm đáp ứng các nhu cầu đất canh tác tối thiểu của hộ. Phần còn lại (nếu còn), sẽ tiến hành đấu thầu quyền sử dụng đất, với các bên tham gia đấu thầu (trong và ngoài nhà nước) có vai trò tương đương nhau. Điều này góp phần tạo sự bình đẳng cho các bên tham gia.</p>
<p>Chuyển đổi sang BQL rừng</p>	<p>Đến 2011, Nhà nước đã tiến hành thành lập 91 BQL rừng. Hình thức hoạt động của các BQL hiện nay là hoàn toàn phụ thuộc vào nguồn ngân sách nhà nước. Việc tiếp tục chuyển đổi các CTLN, đặc biệt là các công ty hiện đang quản lý rừng tự nhiên là RSX còn trữ lượng (chủ yếu là ở Tây Nguyên) sẽ giúp duy trì sự tồn tại của các công ty này. Tuy nhiên, hiện nay tình trạng mất rừng vẫn đang diễn ra tại Tây Nguyên, bởi nạn khai thác gỗ lậu và một phần vì mục đích duy trì sinh kế của hộ, cũng như sự tồn tại quan niệm “rừng là của Nhà nước”. Việc chuyển đổi các CTLN sang BQL nếu không tạo ra được những thay đổi trong mối quan hệ giữa các CTLN/BQL và người dân sống gần rừng sẽ khó có thể tạo ra sự thay đổi về sinh kế của</p>	<p>Thay đổi mối quan hệ giữa BQL và người dân sống lệ thuộc vào rừng sẽ có tiềm năng trong việc cải thiện sinh kế của các hộ, góp phần bảo vệ phần diện tích rừng tự nhiên còn lại. Một trong những điểm cốt lõi nhất trong quan hệ giữa 2 bên là quan hệ bình đẳng và tạo lợi ích lâu dài từ nguyên rừng cho hộ gia đình. Khoán bảo vệ lâu dài với hộ, quản lý rừng dựa vào cộng đồng trong đó đảm bảo cơ chế hưởng lợi công bằng cho cộng đồng, đồng quản lý với vai trò bình đẳng của cộng đồng tham gia là các cơ chế tiềm năng trong việc thay đổi mối quan hệ giữa BQL và người dân. Nguồn ngân sách dự kiến dành cho BQL, bao gồm cả nguồn thu từ PES và REDD+ nên được phân bổ công bằng cho cộng đồng. GDGR thực hiện theo hướng</p>

⁸⁴ Kết luận này đã được đưa ra trong nhiều báo cáo. Thông tin chi tiết xem tại báo cáo của Tô Xuân Phúc và Cộng sự (2003), Tài liệu Hội thảo *Thực trạng và giải pháp về quản lý sử dụng đất rừng giữa lâm trường quốc doanh và người dân địa phương* do tổ chức CIRUM, CODE, CRD, và PDPR tổ chức tại Hà Nội ngày 15 tháng 5 năm 2012; tài liệu hội thảo *Thực trạng quản lý sử dụng đất lâm nghiệp sau thực hiện Nghị quyết 28/NQ-TW của Bộ chính trị tại Quảng Bình và Hà Tĩnh* do Tổng cục Lâm nghiệp, VUSTA, UBND tỉnh Quảng Bình, Oxfam, CIDR và PDPR tổ chức tại Quảng Bình ngày 23 tháng 12 năm 2013; tài liệu Hội thảo *Giao đất giao rừng trên địa bàn Kon Tum* do Sở NN&TPTN và CODE tổ chức tại Kon Tum ngày 5 tháng 12 năm 2013.

	những người dân sống phụ thuộc vào rừng cũng như quan niệm “rừng là của Nhà nước.” Điều này có thể làm hạn chế tính hiệu quả trong bảo vệ rừng của các BQL	như vậy sẽ góp phần giảm nạn khai thác gỗ lậu, thay đổi quan niệm “rừng là của Nhà nước” trong dân.
Giải thể hoặc chuyển đổi các CTLN sang hình thức khác	Trong giai đoạn 2005-2011, Nhà nước giải thể 14 CTLN, tương đương khoảng 10% trong tổng số CTLN hiện đang tồn tại. Trong bối cảnh nhiều CTLN hiện đang tồn tại không hiệu quả (trong sử dụng đất, bảo vệ rừng, góp phần vào an sinh xã hội địa phương), việc giải thể hoặc chuyển đổi sang các hình thức khác đối với các đơn vị này là cần thiết.	Giải thể hoặc chuyển đổi đối với các CTLN hoạt động không hiệu quả nên được thực hiện theo quan điểm lấy hộ và cộng đồng làm trung tâm. Nói cách khác, hộ và cộng đồng nên được ưu tiên trong việc tiếp cận đối với các nguồn lực của CTLN khi tiến hành giải thể hoặc chuyển đổi. Giải thể/chuyển đổi nên tiến hành theo hướng: (i) đáp ứng đủ nhu cầu đất sản xuất cho người dân; (ii) ưu tiên cho người dân (so với các nhóm đối tượng khác như tư nhân, các tổ chức kinh tế) trong việc nhận đất vì điều này góp phần trực tiếp vào duy trì ổn định an ninh xã hội địa phương. Nhà nước cũng cần có những chính sách hỗ trợ (ví dụ tín dụng ưu đãi, kỹ thuật canh tác) nhằm đảm bảo cho người dân nhận đất có thể sử dụng hiệu quả nguồn đất được giao

Như vậy, sự thay đổi trong bản thân chính sách GDGR và cách thức thực hiện chính sách có thể tạo ra những đột phá nhằm thay đổi lại hình thức quản trị rừng như hiện nay, góp phần xã hội hóa công tác nghề rừng, thực hiện theo định hướng quan trọng mà Đảng và Chính phủ đã đề ra. Thay đổi về chính sách và cách thức thực hiện, đặc biệt đối với việc sắp xếp đổi mới các CTLN có tiềm năng trong việc tạo ra thay đổi căn bản trong mối quan hệ hiện tại giữa các CTLN và người dân, tạo cơ hội cho người dân được hưởng lợi công bằng và lâu dài từ tài nguyên rừng, góp phần thay đổi quan niệm “rừng là của Nhà nước”. Hiệu quả sử dụng đất thấp, chất lượng rừng tiếp tục suy giảm, mâu thuẫn đất đai phổ biến là những tồn tại hiện hữu của hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước. Trong bối cảnh hội nhập, lâm nghiệp Nhà nước cần đang đứng trước cơ hội nâng cao vị thế của ngành, góp phần cải thiện sinh kế cho những người dân nghèo vùng cao, ổn định an sinh xã hội. Tuy nhiên, để biến những cơ hội này thành thực tế, ngành lâm nghiệp cần có những thay đổi căn bản trên cả phương diện nhận thức và hành động cụ thể. Trong bối cảnh này, GDGR có tiềm năng lớn trong việc kiến tạo những thay đổi của ngành theo hướng tích cực thông qua việc đổi mới CTLN và tăng cường sự tiếp cận của người dân đối với đất và rừng. Bên cạnh đó, phát huy những ưu điểm của hình thức quản lý rừng dựa vào cộng đồng cũng có tiềm năng tạo ra những thay đổi quan trọng trong quản trị rừng hiện tại, góp phần cải thiện sinh kế cho các cộng đồng sống lệ thuộc vào rừng, bảo vệ tài nguyên rừng và đa dạng sinh học. Đây là nội dung chính của Phần VII.3.

VII.3. Vai trò của cộng đồng trong quản trị rừng

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 quy định việc giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn cũng như các quyền, nghĩa vụ của cộng đồng dân cư thôn được giao rừng (Mục 3, Chương II), trong đó quy định điều kiện giao rừng cho cộng đồng dân cư bao gồm:

- Cộng đồng dân cư thôn có cùng phong tục, tập quán, có truyền thống gắn bó cộng đồng với rừng về sản xuất, đời sống, văn hoá, tín ngưỡng; có khả năng quản lý rừng; có nhu cầu và đơn xin giao rừng
- Việc giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn phải phù hợp với quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng đã được phê duyệt; phù hợp với khả năng quỹ rừng của địa phương.

Cộng đồng dân cư thôn được giao những khu rừng sau đây:

- Khu rừng hiện cộng đồng dân cư thôn đang quản lý, sử dụng có hiệu quả;
- Khu rừng giữ nguồn nước phục vụ trực tiếp cho cộng đồng, phục vụ lợi ích chung khác của cộng đồng mà không thể giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân;
- Khu rừng giáp ranh giữa các thôn, xã, huyện không thể giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân mà cần giao cho cộng đồng dân cư thôn để phục vụ lợi ích của cộng đồng.

Điều 30 Mục 3 quy định cộng đồng dân cư thôn được giao rừng có các quyền:

- Được cơ quan nhà nước có thẩm quyền công nhận quyền sử dụng rừng ổn định, lâu dài phù hợp với thời hạn giao rừng
- Được khai thác, sử dụng lâm sản và các lợi ích khác của rừng vào mục đích công cộng và gia dụng cho thành viên trong cộng đồng; được sản xuất lâm nghiệp - nông nghiệp - ngư nghiệp kết hợp theo quy định của Luật này và quy chế quản lý rừng
- Được hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên diện tích rừng được giao;
- Được hướng dẫn về kỹ thuật, hỗ trợ về vốn theo chính sách của Nhà nước để bảo vệ và phát triển rừng và được hưởng lợi ích do các công trình công cộng bảo vệ, cải tạo rừng mang lại;
- Được bồi thường thành quả lao động, kết quả đầu tư để bảo vệ và phát triển rừng theo quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan khi Nhà nước có quyết định thu hồi rừng.

Cũng theo Mục 3, cộng đồng dân cư thôn được giao rừng có các nghĩa vụ sau đây:

- Xây dựng quy ước bảo vệ và phát triển rừng phù hợp với quy định của Luật này và các quy định khác của pháp luật có liên quan, trình Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh phê duyệt và tổ chức thực hiện;
- Tổ chức bảo vệ và phát triển rừng, định kỳ báo cáo cơ quan nhà nước có thẩm quyền về diễn biến tài nguyên rừng và các hoạt động liên quan đến khu rừng theo hướng dẫn của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn;
- Thực hiện nghĩa vụ tài chính và các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật;
- Giao lại rừng khi Nhà nước có quyết định thu hồi rừng hoặc khi hết thời hạn giao rừng;
- Không được phân chia rừng cho các thành viên trong cộng đồng dân cư thôn; không được chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn kinh doanh bằng giá trị quyền sử dụng rừng được giao.

Tính đến hết năm 2012 tổng diện tích rừng mà cộng đồng đang quản lý là 588.253 ha, với 99% trong đó là rừng tự nhiên (Bộ NN&PTNT/QĐ 1739 năm 2013). Tuy nhiên, theo Bộ TN&MT, tính đến hết ngày 1 tháng 1 năm 2012 tổng diện tích đất lâm nghiệp được giao cho cộng đồng sử dụng là 281.002 ha, tổng diện tích đất được giao cho cộng đồng để quản lý là 524.713, trong đó chủ yếu là diện tích đất rừng phòng hộ (Quyết định 1482/QĐ-BTNMT ngày 10 tháng 9 năm 2012). Đối với phần diện tích RSX được giao cho các cộng đồng hiện đang quản lý, Luật BVPTTR cho phép việc khai thác, sử dụng lâm sản và các lợi ích khác của rừng vào mục đích công cộng và gia dụng trong cho các thành viên thuộc cộng đồng. Luật cũng cho phép việc hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên diện tích được giao.

Đối với các diện tích RPH mà cộng đồng hiện đang quản lý, Luật BVPTTR hạn chế việc khai thác lâm sản trong diện tích các khu rừng này, cụ thể: (i) được phép khai thác các cây đã chết, cây sâu bệnh, cây đứng ở nơi mật độ lớn hơn mật độ quy định theo quy chế quản lý rừng, trừ các loài nguy cấp quý hiếm (đối với rừng tự nhiên), và (ii) được phép khai thác cây phụ trợ, chặt tỉa thưa khi trồng rừng có mật độ lớn hơn mật độ quy định (đối với rừng trồng).

Tuy nhiên cho đến nay, trừ một số dự án rừng cộng đồng đang trong quá trình thí điểm⁸⁵, hầu hết những cộng đồng được giao rừng, kể cả RSX và RPH đều chưa được hưởng lợi. Điều này làm hạn chế cộng đồng tham gia bảo vệ rừng. Hộp 1 mô tả các khó khăn hạn chế việc cộng đồng tiếp cận với nguồn lợi từ mô hình rừng cộng đồng tại thôn ViChring, xã Hiếu, huyện Konplong tỉnh Kon Tum.

Hộp 1. Cộng đồng “ôm” rừng chờ hưởng lợi

⁸⁵ Các mô hình rừng cộng đồng với cộng đồng được hưởng lợi đã và đang được thực hiện tại một số địa phương bao gồm mô hình do Chương trình Việt Đức tài trợ thực hiện tại một số tỉnh vùng Tây Nguyên, các mô hình do Ngân hàng Thế giới và Ngân hàng Tái thiết Đức tài trợ thực hiện tại các tỉnh duyên hải miền trung.

Tại xã Hiếu 808 ha rừng đã được giao cho cộng đồng thôn ViChring với gần 40 hộ MNâm, nơi có tỉ lệ hộ nghèo trên 50%. Mô hình quản lý rừng dựa vào cộng đồng này có tiềm năng to lớn trong việc đem lại lợi ích thực sự cho các hộ trong cộng đồng. Năm 2008, với sự hỗ trợ của tổ chức JICA trong khuôn khổ của dự án thành lập mô hình rừng cộng đồng, thôn ViChring đã được UBND Huyện giao sổ (50 năm) và phê duyệt kế hoạch quản lý khai thác rừng bền vững. Theo kế hoạch được phê duyệt, hàng năm cộng đồng được phép khai thác khoảng 5m³ gỗ/ha, trên phần diện tích 300 ha có trữ lượng (trong tổng số 808 ha). Theo kế hoạch đã được UBND huyện phê duyệt, khoảng 70% lợi ích thu được từ việc bán gỗ sẽ được dùng để tạo nguồn thu cho cộng đồng. Phần còn lại (30%) làm thuế tài nguyên (20%) và tạo nguồn thu cho ngân sách xã (10%). Theo giá gỗ năm 2008 (khi kế hoạch được phê duyệt), bình quân mỗi hộ trong thôn sẽ thu được 2,3 triệu đồng/tháng. Với mức thu nhập này các hộ tại Vi Chring sẽ thoát được đói nghèo và sẽ tham gia bảo vệ rừng hiệu quả.. Tuy nhiên cho đến nay, cộng đồng vẫn chưa được phép khai thác gỗ. Người dân trong thôn và chính quyền xã, huyện không hiểu vấn đề nằm ở đâu. Theo một số cơ quan quản lý của tỉnh thì nguyên nhân chính là cơ quan của tỉnh chưa thống nhất được phương án cho phép cộng đồng khai thác và Trung ương chưa giao chỉ tiêu khai thác cho tỉnh... Niềm tin của người dân đang dần suy giảm và điều này đã và đang tác động tiêu cực đến rừng. Cụ thể, một số hộ trong thôn bắt đầu chuyển đổi một phần diện tích rừng nằm gần đường giao thông, thuận tiện cho việc đi lại sang trồng sắn nhằm tạo nguồn thu. Tổng diện tích chuyển đổi trong năm 2011-2012 khoảng 6 ha. Rừng cộng đồng đang nhường chỗ cho các nương sắn nhằm tạo nguồn thu cho hộ.

Nguồn: Tô Xuân Phúc, điều tra thực địa tháng 12 năm 2013.

Các thông tin trong Hộp 1 và các phân tích về khung pháp lý liên quan đến hưởng lợi của cộng đồng trong các mô hình quản lý rừng cộng đồng có thể cho thấy những rào cản rất lớn cả về các quy phạm pháp luật và về việc thực thi các quy phạm đó tại địa phương. Những hạn chế này là nguyên nhân chính cản trở sự tham gia thực sự của cộng đồng trong việc bảo vệ rừng. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra tiềm năng to lớn của hình thức quản lý rừng dựa vào cộng đồng trong bảo vệ rừng (UNREDD và Bộ NN&PTNT 2010, Sikor và Tô Xuân Phúc 2014). Theo Bộ NN&PTNT (FSSP 2014, trang 16) “*Quản lý rừng cộng đồng đang trở thành một trong những phương thức quản lý rừng quan trọng và hiệu quả ở Việt Nam.*” Báo cáo của Bộ NN&PTNT cũng nhấn mạnh tầm quan trọng đặc biệt của GDGR trong việc đem lại lợi ích từ rừng cho cộng đồng, cụ thể: “*Giao đất giao rừng là điều kiện tiên quyết quan trọng và cần thiết để cộng đồng địa phương quản lý rừng bền vững, thu được lợi ích từ rừng và tham gia vào quá trình ra quyết định một cách chủ động. Tuy nhiên, chỉ có quyền vẫn chưa đủ. Việc chuyển giao quyền hưởng dụng sẽ chỉ đem lại những tác động... mong muốn với điều kiện cộng đồng... có thể thực hiện các quyền của họ như pháp luật quy định... Sự tham gia [của cộng đồng] vào công tác quản lý các khu bảo tồn và quá trình ra quyết định về quản trị rừng là các vấn đề quan trọng.*” (Bộ NN&PTNT/FSSP 2014, trang 17).

Trong khuôn khổ của Dự án Lâm nghiệp Cộng đồng (LNCĐ) do quỹ Trust Fund for Forest tài trợ, các mô hình thí điểm về lâm nghiệp cộng đồng đã được tiến hành ở 10 tỉnh, bao gồm 64 cộng đồng trực tiếp tham gia vào các hoạt động của dự án. Hiện tại, Dự án đang trong giai đoạn hoàn thành Dự thảo khung Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách quản lý và sử dụng rừng cộng đồng. Nội dung chính của Dự thảo bao gồm:

- Ưu tiên giao cho cộng đồng 2 triệu ha RPH và RSX hiện do UBND cấp xã quản lý
- Cho phép cộng đồng được khai thác gỗ trên cơ sở quản lý rừng bền vững cho nhu cầu của cộng đồng
- Xây dựng năng lực cho cộng đồng thông qua các chương trình đào tạo cho nông dân của Chính phủ
- Ưu tiên vốn từ các hoạt động chi trả dịch vụ môi trường rừng... các chương trình, dự án REDD+ và các chương trình, dự án... có liên quan đến rừng cho cộng đồng

Dự thảo nếu được phê duyệt sẽ có thể tạo ra được những chuyển biến, đem lại lợi ích từ rừng cho cộng đồng. Giao rừng cho cộng đồng, đặc biệt là những diện tích rừng nằm trong lưu vực, nơi có các nhà máy thủy điện, nhà máy cấp nước, hoặc những diện tích rừng có tiềm năng trong việc tiếp cận với nguồn thu từ dịch vụ hấp thụ các bon, các chương trình và dự án có liên quan đến hỗ trợ cộng đồng sẽ tạo cơ hội cho cộng đồng trong việc hưởng lợi từ các nguồn này. Tuy nhiên, các cơ chế đề ra trong Dự thảo vẫn chưa giải quyết triệt để những khó khăn hiện cộng đồng đang đối mặt. Cụ thể, mặc dù có thể tiếp cận đối với đất đai của cộng đồng tăng lên (ví dụ thông qua việc nhận 2 triệu ha đất rừng hiện UBND xã quản lý), mở rộng tiếp cận đối với đất đai cho cộng đồng không đồng nghĩa với việc làm gia tăng lợi ích, bởi không phải toàn bộ 2 triệu ha đều có tiềm năng trong việc tạo ra lợi ích (do không nằm trong lưu vực, không có các dự án). Bên cạnh đó, đối với các diện tích RPH, các chế tài hiện tại chưa cho phép các cộng đồng được hưởng lợi từ diện tích này (xem phân tích ở trên). Nếu Dự thảo được Chính phủ phê duyệt, theo đó cộng đồng được khai thác gỗ trên cơ sở quản lý rừng bền vững cho nhu cầu của cộng đồng, điều này có nghĩa rằng các thành viên của cộng đồng có thể khai thác gỗ cho nhu cầu sử dụng của hộ. Quy định này cho phép các hộ khai thác gỗ một cách hợp pháp nhằm phục vụ cho nhu cầu sử dụng của mình. Tuy nhiên, thực tế cho thấy quy định này hoàn toàn không mới bởi ở nhiều nơi các hộ đã và đang thực hiện các hoạt động khai thác phục vụ cho nhu cầu sử dụng của hộ mà không gặp phải sự khó khăn nào từ các cơ quan quản lý địa phương. Nói cách khác, giao đất cho cộng đồng đồng nếu không có những thay đổi đột phá thực chất chỉ là giao trách nhiệm cho cộng đồng mà không phải tạo ra lợi ích cho cộng đồng, và vì vậy sẽ không đáp ứng được cả mục tiêu bảo vệ rừng và cải thiện sinh kế cho cộng đồng.

Để thực sự gắn kết được cộng đồng vào bảo vệ rừng cần phải có cơ chế hiệu quả nhằm đem lại lợi ích kinh tế thực sự và lâu dài cho cộng đồng. Lợi ích này có thể tạo ra từ các nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng, bao gồm cả dịch vụ lưu trữ các bon, các dự án hỗ trợ rừng cộng đồng. Một trong những nguồn thu tiềm năng quan trọng là nguồn thu từ khai thác gỗ thương mại, theo hướng khai thác bền vững. GDGR nên được thực hiện theo hướng tạo cho cộng đồng tiếp cận với nguồn thu này. Khi cộng đồng được hưởng lợi từ khai thác gỗ thương mại bền vững, cộng đồng sẽ có động lực tham gia bảo vệ rừng vì mục đích lâu dài. Điều này không chỉ tạo được nguồn thu cho cộng đồng, từ đó khuyến khích cộng đồng tham gia bảo vệ rừng mà còn có tiềm năng tạo nguồn thu cho ngân sách địa phương, đặc biệt là cho ngân sách cấp xã. Điều này cũng sẽ khuyến khích sự tham gia của chính quyền địa phương trong việc bảo vệ rừng, góp phần nâng cao hiệu quả của công tác bảo vệ rừng và cải thiện sinh kế cho các cộng đồng nghèo vùng cao.

Dự thảo khung Quyết định của Thủ tướng có đề cập đến việc kiến nghị giao 2 triệu ha đất lâm nghiệp hiện do UBND xã quản lý cho cộng đồng. Phần VII.4 dưới đây sẽ thảo luận về một số vấn đề có liên quan đến phần diện tích này.

VII.4. Diện tích rừng/đất rừng do UBND xã quản lý

Luật BVPTTR không quy định UBND xã là một đơn vị chủ rừng. Tuy nhiên hiện UBND xã đang quản lý tới 2,19 triệu ha rừng, với gần 82% trong đó (1,79 triệu ha) là rừng tự nhiên.⁸⁶

Một trong những trọng tâm của ngành lâm nghiệp là đảm bảo tất cả các diện tích rừng đều có chủ. Khi từng mảnh đất và từ diện tích rừng được giao cho chủ quản lý, quyền lợi và đặc là trách nhiệm của chủ đất và rừng được gắn kèm với các mảnh đất đó. Ngược lại, tình trạng không có chủ, hay còn gọi là vô chủ, có thể phát sinh rủi ro vì không ai chịu trách nhiệm. Vì vậy, chuyển phần diện tích rừng trên 2 triệu ha về cho các nhóm chủ rừng, đính kèm với các quyền và trách nhiệm là một trong những nhiệm vụ quan trọng của ngành lâm nghiệp. Tuy nhiên, trước khi thực hiện việc giao phần diện tích rừng này cho các nhóm chủ rừng khác nhau, cần phải có những thông tin xác đáng về các câu hỏi:

- Thực tế phần diện tích đất này nằm ở đâu trên thực địa?
- Nguồn gốc của phần diện tích này như thế nào?
- Tình trạng tài nguyên hiện tại trên phần diện tích đất này hiện ra sao?
- Ai đang có những hoạt động gì đối với đất và rừng? tại sao?

Tại một số địa bàn thuộc vùng Tây Bắc một số diện tích đất lâm nghiệp do UBND xã quản lý đã bị chuyển đổi sang trồng cao su, do vậy diện tích đất do UBND xã quản lý thực tế đã bị thu hẹp nhiều (Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghị 2013). Ở một số nơi khác, nhiều diện tích đất do UBND xã quản lý thực chất là các diện tích đất nương rẫy của cộng đồng, bao gồm cả những diện tích đất rẫy trước khi chính quyền thực hiện giao đất và đất rẫy hình thành sau này (trao đổi chuyên gia 2012, 2013). Theo quan niệm truyền thống của nhiều cộng đồng, đất nương rẫy của hộ là đất canh tác lâu dài, với quyền của sở hữu thuộc hộ được thiết lập trên đất từ khi các hộ bắt đầu phát nương. Nói cách khác, mặc dù về mặt pháp lý UBND xã vẫn là đơn vị đứng ra quản lý phần diện tích này, thực tế thì nhiều diện tích này đang được các hộ canh tác, hoặc diện tích này đã được sử dụng với mục đích khác. Ở một số địa bàn khác, phần diện tích đất do UBND xã quản lý là những nơi nằm ở những địa bàn hiểm trở, do vậy hầu như không có hoạt động can thiệp của con người. Điều này có nghĩa rằng trước khi đưa ra các cơ chế chính sách nhằm thiết lập các nhóm chủ rừng cho phần diện tích đất mà về mặt nguyên tắc do UBND xã hiện đang quản lý, chính quyền địa phương cần có những thông tin chính xác về thực trạng của diện tích này. Việc xác định rõ các thông tin này làm cơ sở quan trọng cho các nhà hoạch định chính sách trong việc đưa ra những chính sách phù hợp, có tiềm năng trong việc đem lại những lợi ích cho cộng đồng.

Tóm lại, GDGR cần được hiểu như là một tiến trình hiện vẫn đang diễn ra. Thay đổi về chính sách cũng như cách thức thực hiện, với ưu tiên dành cho các hộ và cộng đồng sống lệ thuộc vào rừng có tiềm năng tạo ra những thay đổi lớn đối với hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước hiện tại. Đổi mới thể chế lâm nghiệp lấy hộ gia đình và cộng đồng làm trung tâm sẽ góp phần tạo ra những dịch chuyển trong các mô hình quản lý lâm nghiệp hiện nay, đóng góp trực tiếp vào tiến trình xã hội hóa công tác bảo vệ rừng, giảm gánh nặng ngân sách, góp phần xóa đói giảm nghèo. Phần VIII đưa ra kết luận của Báo cáo.

⁸⁶ Con số này dựa trên Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT năm 2013. Tuy nhiên, theo Quyết định số 1482/QĐ-BTNMT mà Bộ TNMT công bố năm 2012 thì diện tích đất lâm nghiệp hiện UBND xã đang quản lý lên tới 2,71 triệu ha, trong đó có tới 1,25 triệu ha là đất RSX, 1,33 triệu ha đất RPH và 0,13 triệu ha đất RĐD

VIII. Kết luận

Chính sách GDGR là một trong những chính sách trọng tâm của ngành lâm nghiệp trong những thập niên gần đây. Thực hiện Chính sách GDGR được kỳ vọng sẽ góp phần nâng cao chất lượng rừng, tăng độ che phủ, góp phần ổn định cuộc sống và cải thiện sinh kế của các hộ nhận đất. Việc ban hành và thực hiện GDGR thể hiện quyết tâm và cam kết của Nhà nước trong thực hiện phân quyền trong sử dụng và quản lý tài nguyên rừng. Báo cáo này tập trung vào phân đánh giá tác động của chính sách GDGR đối với tài nguyên rừng và sinh kế hộ. Báo cáo chỉ ra những khía cạnh tích cực của Chính sách, bao gồm việc gia tăng nhanh chóng diện tích rừng trồng, trực tiếp góp phần vào tăng độ che phủ rừng, việc tạo ra thị trường đất đai theo hướng tạo ra những vùng sản xuất nguyên liệu tập trung, giảm những chi phí giao dịch do tính chất phân tán tạo ra do giao đất. Báo cáo cũng chỉ ra những tác động tích cực của giao đất đối với việc cải thiện sinh kế của các hộ nhận đất tại một số địa phương, thông qua việc các hộ đầu tư vào trồng rừng.

Tuy nhiên, Báo cáo cũng chỉ ra những mảng màu tối sáng đan xen về kết quả của chính sách. GDGR làm tăng độ che phủ của rừng, chủ yếu được tạo ra bởi sự phát triển nhanh chóng của rừng trồng, và do việc hạn chế khai thác gỗ từ rừng tự nhiên trong nước với gỗ nhập khẩu đóng vai trò chủ đạo trong việc tạo nguồn cung gỗ cho ngành chế biến. Tuy nhiên, chất lượng rừng tự nhiên, đặc biệt tại các địa bàn nơi rừng còn trữ lượng và hình thức CTLN đóng vai trò chủ đạo, chất lượng rừng vẫn tiếp tục bị suy giảm. Báo cáo đã chỉ ra rằng việc suy giảm chất lượng rừng bên cạnh các nguyên nhân khách quan như nhu cầu lớn của thị trường về gỗ từ rừng tự nhiên, từ đó tạo động lực cho khai thác gỗ lậu còn có các nguyên nhân khách quan do những tồn tại căn bản của lâm nghiệp Nhà nước, với hình thức CTLN đóng vai trò chủ đạo. Tiến trình GDGR được thực hiện không đồng bộ tại các địa phương. Do thiếu nguồn lực các địa phương thường bỏ qua một số bước quan trọng trong tiến trình giao đất. Bên cạnh đó, chính sách được thực hiện trong bối cảnh các điều kiện các địa phương khác nhau về đặc điểm kinh tế xã hội, chính trị và văn hóa. Sự phức tạp trong bản thân chính sách, quá trình thực hiện chính sách, và các yếu tố chủ quan và khách quan tác động đến việc thực hiện chính sách, và nguồn lực của các hộ nhận đất ảnh hưởng đến đầu ra của chính sách. Nói cách khác, việc đánh giá các kết quả và tác động của chính sách là rất khó khăn. Các mảng màu tối sáng về kết quả và tác động của chính sách sáng đan xen nhau thể hiện tính đa dạng và phức tạp trong bản thân chính sách, cách thức thực hiện và đầu ra của chính sách.

Trong giai đoạn hội nhập hiện nay, ngành lâm nghiệp đang đứng trước những cơ hội thay đổi to lớn. Nhưng bản thân hội nhập cũng đã và đang tạo ra những thách thức to lớn, đòi hỏi cần phải có những thay đổi căn bản về cơ chế quản lý lâm nghiệp như hiện nay nói riêng và quản trị rừng nói chung. Hiện Đảng và Chính phủ đang đưa ra những chủ trương lớn nhằm “đổi mới”, “tái cơ cấu” và “nâng cao hiệu quả hoạt động” nhằm thay đổi hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước. Tuy nhiên, việc duy trì lâm nghiệp Nhà nước, với ưu tiên phần nhiều dành cho các CTLN và BQL rừng đã và đang tạo ra sự bất bình đẳng khi các bên liên quan tham gia vào sân chơi, với người dân, đặc biệt là các hộ nghèo và cộng đồng hiện đang sống dựa vào rừng vẫn ở những vị thế bất lợi. “Đổi mới”, “tái cơ cấu” và “nâng cao hiệu quả hoạt động” nên được thực hiện theo cách tạo ra sự dịch chuyển trong phương thức quản lý, chuyển đổi từ hình thức quản lý lâm nghiệp trọng tâm là Nhà nước sang hình thức quản lý với hộ gia đình và cộng đồng làm trung tâm. Để thực hiện điều này đòi hỏi cần phải có những tư duy và bước đi mới, đặc biệt trong việc tiếp tục đẩy mạnh phân quyền trong sử dụng và quản lý tài nguyên rừng cho hộ và cộng đồng, nâng cao tiếp cận đất đai và tài nguyên rừng cho hộ và cộng đồng.

Cam kết đổi mới, tái cơ cấu ngành do Đảng và Chính phủ đang thực hiện tạo ra cơ hội quan trọng cho chính sách GDGR trực tiếp góp phần vào hiện thực hóa các mục tiêu đã đề ra trong quyết tâm đổi mới và tái cơ cấu. Cụ thể, điều chỉnh chính sách GDGR với ưu tiên dành cho các hộ dân và cộng đồng vùng cao, đặc biệt trong vấn đề tiếp cận với các nguồn lực đất đai, tiếp cận với nguồn vốn trồng rừng, hướng dẫn khoa học kỹ thuật, mở rộng tiếp cận thị trường sẽ góp phần tạo ra sự thay đổi từ hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước sang hình thức lâm nghiệp hộ gia đình và cộng đồng. Khi lợi ích lâu dài từ rừng của các hộ và cộng đồng được đảm bảo, GDGR sẽ có cơ hội cải thiện sinh kế cho người dân và cộng đồng và trực tiếp góp phần nâng cao độ che phủ và chất lượng rừng.