



ĐÁNH GIÁ QUẢN TRỊ RỪNG Ở VIỆT NAM

XÁC ĐỊNH CÁC THÁCH THỨC VÀ BIỆN PHÁP CAN THIỆP CHÍNH
NHẪM TĂNG CƯỜNG QUẢN TRỊ

Thảo luận chính sách



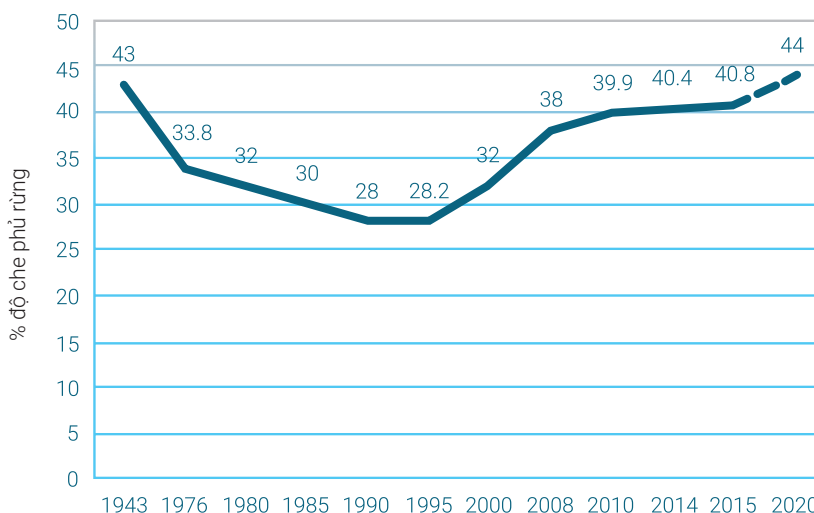
Tóm tắt

Việt Nam vẫn là nước có nhiều người nghèo, người dễ tổn thương, đặc biệt ở vùng nông thôn và các cộng đồng dân tộc thiểu số - phần lớn trong số họ sống phụ thuộc vào tài nguyên rừng. Trong khi đó, rừng đang phải đối mặt với nhiều áp lực, gồm cả khai thác gỗ bất hợp pháp, phát triển cơ sở hạ tầng và phát triển nông nghiệp. RECOFTC - Trung tâm vì Con người và Rừng, phối hợp với các tổ chức đối tác trong Dự án Tiếng nói vì Rừng Mê Công (V4MF) do Liên minh Châu Âu tài trợ, đang nỗ lực xác định các thách thức và cơ hội quản trị trong ngành lâm nghiệp Việt Nam, đồng thời đề xuất chương trình để giải quyết các vấn đề này thông qua việc thúc đẩy sự tham gia hiệu quả của các chủ thể ngoài nhà nước (NSA). Để đạt được mục tiêu đó, một cuộc đánh giá quản trị rừng có sự tham gia đã được thực hiện vào cuối năm 2017 và đầu năm 2018. Những phát hiện được nêu trong tóm lược này phản ánh nhận thức của những người tham gia đánh giá, rằng quản trị rừng ở Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức, đặc biệt là liên quan đến các quy trình cần có sự tham gia của các bên liên quan, tuy nhiên cũng có cơ hội để cải thiện quản trị rừng. Các đối tác của Dự án sẽ làm việc với các bên liên quan khác nhau, đặc biệt là các chủ thể ngoài nhà nước, bao gồm các tổ chức xã hội, để thực hiện một chương trình nhằm giải quyết các thách thức và tận dụng các cơ hội này.

Ngành lâm nghiệp Việt Nam

Việt Nam là nước duy nhất trong khu vực Mê Công có độ che phủ rừng tăng liên tục trong ba thập kỷ qua, từ 9,4 triệu ha năm 1990 lên 14,06 triệu ha năm 2015, chiếm 40,8% lãnh thổ (Biểu đồ 1)¹. Năm 1990, Chính phủ Việt Nam đã quyết định đảo ngược xu hướng phá rừng trong những thập kỷ trước, nhằm khôi phục độ che phủ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học và bảo vệ môi trường, bằng Chương trình phủ xanh đất trống đồi núi trọc (Chương trình 327)², tiếp theo là Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (Chương trình 661)³. Việt Nam xây dựng các chương trình này thông qua Kế hoạch Bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 và Chương trình mục tiêu quốc gia về phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020, kết hợp với Chương trình hành động quốc gia về REDD+ đến năm 2030 (NRAP)⁴.

Biểu đồ 1: Diễn biến rừng của Việt Nam, tính cả mục tiêu của Chính phủ đến 2020⁵



Trong khi tổng diện tích rừng đã tăng lên ở cấp quốc gia, vấn đề suy thoái rừng vẫn tồn tại dai dẳng, dù đã có hàng loạt chính sách và biện pháp. Rừng đã bị suy giảm chất lượng ước tính vào khoảng 10,2 triệu ha vào năm 2005, chiếm 80% tổng diện tích rừng. Theo mức độ phát thải tham chiếu mà Việt Nam đề trình lên Công ước khung của Liên Hợp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC), vào năm 2010, hơn 2/3 diện tích rừng tự nhiên được coi là nghèo hoặc tái sinh, trong khi rừng giàu và rừng khép tán chỉ chiếm 5% tổng diện tích.

Theo quan sát, diện tích rừng trồng sản xuất đã được gia tăng. Trong số 14.377.682 ha rừng của Việt Nam, rừng tự nhiên chiếm khoảng 10.242.000 ha (71,2%), còn lại là rừng trồng, chủ yếu là rừng để lấy gỗ (Bộ NN & PTNT, 2017)⁶.

1--FAO, 2017. *Forest change in the Greater Mekong Subregion (GMS): An overview of negative and positive drivers. (Diễn biến rừng ở Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng (GMS): Tổng quan về các động cơ tiêu cực và tích cực)*. Bangkok: FAO.

2--Quyết định 327-CT của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng (nay là Thủ tướng Chính phủ) ngày 15/9/1992 về một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trống, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước

3--Quyết định 661/QĐ-TTg ngày 29/7/1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng

4--Quyết định số 419/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 5/4/2017 Phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các - bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030

5--McNally, R., Phuong, V. T., Chien, N. T., Phuong, P. X., Dung, N. V., 2017. *Analyses: Policies and Measures – Support for the Revision of Viet Nam's National REDD+ Action Programme. (Phân tích: Chính sách và biện pháp - Hỗ trợ cho việc sửa đổi Chương trình hành động quốc gia về REDD + của Việt Nam)*. Jakarta: Forest Carbon.

6--Quyết định số 1819/QĐ-BNN-TCLN ngày 16/5/2017 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2016.

Về quản lý, khoảng 3.118.952 ha (21,7%) rừng tạm thời do UBND xã quản lý, trong khi 11,3 triệu ha còn lại được phân bổ cho các nhóm như ban quản lý rừng (35%), hộ gia đình (20,4%), lâm trường quốc doanh (11,2%), cộng đồng thôn bản (7,8%) và các tổ chức, doanh nghiệp khác. Có nghĩa là các thiết chế riêng của hộ gia đình và cộng đồng hiện chỉ quản lý hơn 28% rừng, phần còn lại do các tổ chức nhà nước nắm giữ. Điều này gây ra sự quan ngại về tính công bằng trong việc quản lý nguồn tài nguyên này của quốc gia, cũng như nguy cơ khai thác trái phép và lấn chiếm rừng tự nhiên.

Động cơ chính của nạn phá rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam là khai thác gỗ (hợp pháp và bất hợp pháp), chuyển đổi đất lâm nghiệp sang làm cơ sở hạ tầng, trồng cây độc canh hoặc các loại cây trồng hàng năm và cháy rừng. Các nguyên nhân cơ bản khác là quản trị kém, cộng đồng địa phương thiếu quyền hưởng dụng, thực thi pháp luật không hiệu quả, nhu cầu thị trường đối với cây trồng nông nghiệp và các sản phẩm độc canh gia tăng.

Về lý thuyết, quản trị rừng ở Việt Nam là khá đầy đủ. Có hầu hết các khung pháp lý, các luật và quy định liên quan. Nói chung, Chính phủ chủ động trong việc đáp ứng các mục tiêu lâm nghiệp, nên không thiếu các chính sách, chiến lược và cam kết liên quan. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều thách thức và khoảng trống, trong đó gồm: ranh giới và quyền hưởng dụng đất không rõ ràng; bất bình đẳng trong giao đất lâm nghiệp; phân bổ nguồn lực còn hạn chế so với các ngành khác; đầu tư lâm nghiệp giữa các khu vực còn chênh lệch; và vẫn tồn tại một động lực bền bỉ nhằm thiết lập các đồn điền cây công nghiệp.

Chính phủ đang đầu tư vào việc tăng cường quản trị, thông qua cả Chiến lược phát triển lâm nghiệp quốc gia giai đoạn 2006-2020, vốn đặt mục tiêu đầy tham vọng về cải cách chính sách và hỗ trợ tài chính cho bảo vệ rừng, cũng như qua các sáng kiến lâm nghiệp khác, như chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) ở cấp quốc gia, Kế hoạch hành động về Thực thi lâm luật, quản trị rừng và thương mại lâm sản của Liên minh Châu Âu (FLEGT) và Chương trình giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng của Liên hiệp quốc (REDD+). Một trong những điểm quan trọng của chiến lược là tập trung vào việc xác định quyền sở hữu đất lâm nghiệp. Chiến lược này cũng vận động cho sự tham gia hơn nữa của cộng đồng địa phương vào quản trị rừng¹.

Luật Lâm nghiệp mới của Việt Nam bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2019, thay thế Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004. Luật mới sẽ cải thiện quản trị rừng, làm rõ quyền và trách nhiệm của các hình thái chủ rừng khác nhau, cung cấp quyền sở hữu rộng rãi hơn cho các nhà đầu tư vào rừng và bảo vệ quyền của cộng đồng địa phương đối với rừng thiêng, rừng tâm linh. Luật sẽ thể chế hóa các chính sách cho hệ thống PFES cũng như quản lý và chứng nhận rừng bền vững, tái cơ cấu quản lý nhà nước trong lĩnh vực lâm nghiệp.

Về khía cạnh tài chính, rừng Việt Nam vô cùng có giá trị, với kim ngạch xuất khẩu lâm sản trị giá 8 tỷ USD vào năm 2017, tăng 10,2% so với năm 2016². Việt Nam chiếm 6% thị phần xuất khẩu lâm sản thế giới, đứng đầu ASEAN, thứ hai ở châu Á và thứ năm trên thế giới. Giá trị của các mặt hàng xuất khẩu này được dự báo sẽ tăng lên hơn 11 tỷ USD vào năm 2020. Chính phủ cũng đang tìm kiếm cơ hội để hỗ trợ thương mại xuất khẩu thông qua các mục tiêu về chứng chỉ bền vững, bao gồm cả cho các hộ sản xuất nhỏ nhằm thu hút hơn nữa sự tham gia của các nông hộ ở địa phương.

Việt Nam đang đi đầu trong Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng về phát triển PFES ở một số lưu vực sông. Hoạt động này chủ yếu liên quan đến các công ty thủy điện và các công ty cung cấp nước, chi trả cho các dịch vụ nước và bảo tồn đất. PFES cũng có những vấn đề riêng, đặc biệt là liên quan đến cơ chế phân bổ lợi ích. Tuy nhiên, nó đã mang lại hơn 50 triệu USD cho hàng trăm nghìn chủ rừng ở vùng cao, bao gồm nhiều hộ gia đình ở nông thôn và dân tộc thiểu số, bảo vệ gần 6 triệu ha rừng, tương đương 45% diện tích rừng Việt Nam³.

Các sáng kiến quốc tế hiện tại cũng mang lại cơ hội và động lực để tăng cường quản trị. Kế hoạch hành động FLEGT và REDD+ đều đòi hỏi phải có các quy trình minh bạch, bao trùm, có sự tham gia của các bên liên quan đi cùng với các cải cách về pháp lý và thể chế.

Đối với FLEGT, Việt Nam là quốc gia duy nhất trong Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng đã kết thúc đàm phán Hiệp định đối tác tự nguyện (VPA) với Liên minh Châu Âu tháng 5 năm 2017⁴. Để tuân thủ các điều kiện, Việt Nam đã phát triển Hệ thống đảm bảo gỗ hợp pháp (TLAS). Quan điểm chung, kể cả từ phía các tổ chức xã hội, đều coi đây là cơ hội để cải thiện quản trị rừng trong kiểm soát khai thác gỗ trái phép, buôn bán gỗ lậu và tham nhũng tràn lan. Một mạng lưới có tên VNGO-FLEGT đã được thành lập để đưa tiếng nói của các tổ chức xã hội đến với các cuộc đàm phán VPA. Hiện nay, Mạng lưới tập trung vào việc phát triển năng lực của các tổ chức xã hội, hộ gia đình và cộng đồng địa phương, giúp họ tìm hiểu các nguyên tắc xung quanh VPA, bao gồm các định nghĩa liên quan đến TLAS, đồng thời đánh giá tác động của thỏa thuận này đến sinh kế địa phương. Mạng lưới cũng vận động cho kế hoạch chiến lược 5 năm về FLEGT-VPA cho các tổ chức xã hội để trở thành một phần của hệ thống giám sát rừng độc lập.

REDD+ là trung tâm của Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu (NCCS). Chương trình Hành động quốc gia về REDD+ đến năm 2030 được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào tháng 4 năm 2017, là khung hiện thời cho việc thực hiện REDD+. Chương trình UN-REDD là một sáng kiến hàng đầu để tăng thêm khả năng hưởng lợi của Việt Nam từ các khoản chi trả dựa trên kết quả thực hiện REDD+ và cơ hội thực hiện những thay đổi về chất trong quản trị lâm nghiệp. Song song với đó, Việt Nam đang tham gia vào Quỹ đối tác Carbon trong Lâm nghiệp (FCPF). Quỹ đã thông qua Gói tài chính Hỗ trợ sẵn sàng chuẩn bị REDD+ cho Việt Nam vào năm 2016 và sau đó, đầu năm 2018, đã chọn Chương trình Giảm phát thải của Việt Nam làm chủ đề đàm phán và triển khai Thỏa thuận thanh toán Giảm phát thải.

1–Trong 5 năm thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng 2011-2015, diện tích rừng được giao cho cộng đồng dân cư thôn bản tăng từ 298.984 ha lên 1.110.408 ha (Bộ NN & PTNT, năm 2017. Báo cáo về Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng 2011-2016).

2–Le, C., 2018. *Xuất khẩu gỗ đạt 8 tỷ USD: Thành công lớn trong năm 2017*. Tạp chí Gỗ Việt, số 97 (1), tr.16.

3–Shivakoti, G. và cộng sự, 2017. *Natural Resources Dynamic and Management Concerns in Central Vietnam (Các mối quan ngại về động lực và quản lý tài nguyên thiên ở miền Trung Việt Nam)*. Trong: G. Shivakoti et al., Eds. 2017. *Redefining Diversity and Dynamics of Natural Resources Management in Asia (Định nghĩa lại tính đa dạng và động lực của quản lý tài nguyên thiên nhiên ở châu Á)*, tập 3. Trang 3-12. Singapore: Elsevier.

4–Hiệp định đối tác tự nguyện giữa Liên minh châu Âu và CHXHCN Việt Nam về Thực thi lâm luật, quản trị rừng và thương mại lâm sản (2017).

Đánh giá quản trị rừng ở Việt Nam

RECOFTC - Trung tâm vì Con người và Rừng, hợp tác với Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên (WWF) cùng Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature), tiến hành đánh giá quản trị rừng để xác định các thách thức và cơ hội tăng cường quản trị rừng ở Việt Nam cũng như toàn bộ Tiểu vùng sông Mê Công mở rộng. Đây là một phần của dự án Tiếng nói vì Rừng Mê Công - V4MF do EU tài trợ. Dựa trên kết quả đánh giá, dự án thực hiện một chương trình giải quyết các vấn đề được xác định.

Hoạt động đánh giá sử dụng Công cụ đánh giá môi trường thuận lợi (EEAT) do WWF phát triển, dựa trên khung đánh giá và giám sát quản trị rừng của PROFOR¹. Khung này đánh giá một loạt các chỉ số, được chia thành sáu nguyên tắc đan xen và ba trụ cột quản trị (Biểu đồ 2).

Biểu đồ 2: Khung phân tích hiện trạng và đánh giá quản trị rừng²



Đầu tiên, nhóm đánh giá xem xét các chỉ số và điều chỉnh theo thực trạng bối cảnh lâm nghiệp Việt Nam. Sau đó, nhóm tiến hành đánh giá bằng cách thu thập ý kiến đóng góp của các bên liên quan, từ các cơ quan chính quyền và các bên liên quan ngoài nhà nước ở cấp quốc gia và cấp cảnh quan (tại các tỉnh Tây Nguyên, Quảng Nam và Kon Tum).

Tiếp theo, nhóm đánh giá nhu cầu phát triển năng lực của các thiết chế liên quan, có tính đến những thách thức và cơ hội được xác định trong các đánh giá định lượng và định tính. Các đánh giá sau đó được sử dụng làm cơ sở cho việc xây dựng một chương trình phát triển năng lực, đặc biệt tập trung vào các bên liên quan ngoài nhà nước, mà chủ yếu là các tổ chức xã hội.

Những người tham gia được đề nghị đánh giá về ưu điểm hoặc thành công của các thể chế, khung, chính sách và các biện pháp thực thi liên quan đến quản trị rừng, trên thang điểm từ 1 đến 5, trong đó 1 là "thất bại", 2 là "yếu", 3 là "khá", 4 là "tốt", 5 là "gần với thực hành tốt nhất". Các nhận xét định tính cũng được thu thập.

Gần 100 cá nhân tham gia nghiên cứu. Điều đáng chú ý là quá trình đánh giá có sự tham gia và được thực hiện trên cơ sở đồng thuận. Mục tiêu hướng đến là tạo ra một môi trường chia sẻ hiểu biết, cũng như đảm bảo sự đóng góp của các bên liên quan cho giai đoạn nghiên cứu và cam kết cho các chương trình phát triển năng lực tiếp theo.

1--PROFOR và FAO, 2011. *Khung đánh giá và giám sát quản trị rừng*. Rome: FAO.

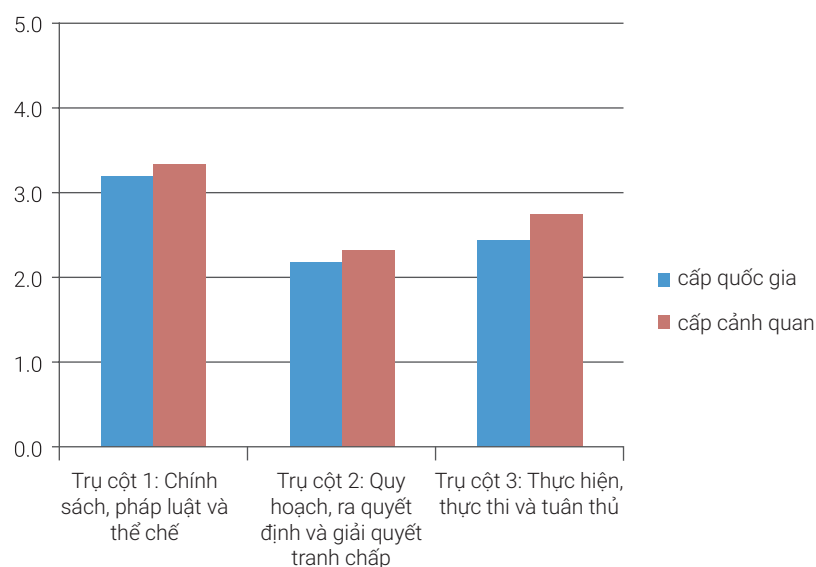
2--PROFOR, 2017. *Đánh giá quản trị rừng ở Mozambique: Xác định những thách thức chính và biện pháp can thiệp để tăng cường quản trị*

Kết quả

Những phát hiện tổng thể về các trụ cột

Những người tham gia đánh giá đồng ý rằng quản trị rừng ở Việt Nam đang đối mặt với nhiều thách thức nhưng cũng có các cơ hội. Trong khi rất nhiều bên khác nhau nỗ lực để cải thiện tình hình thì chặng đường phải đi tiếp vẫn còn rất dài. Đánh giá chung về việc thực hiện quản trị rừng cũng cho thấy các xu hướng tương tự ở cấp quốc gia và cấp cảnh quan (Biểu đồ 3).

Biểu đồ 3: 3 trụ cột quản trị được xếp hạng ở cấp quốc gia và cấp cảnh quan.
(xanh = cấp quốc gia, đỏ = cấp cảnh quan)



Một số chỉ số trong Trụ cột 1: Các chính sách, luật pháp và các thể chế đạt điểm số khá. Các chỉ số liên quan đến Trụ cột 2: Lập kế hoạch, ra quyết định và giải quyết tranh chấp được phân loại là "yếu... vì những vấn đề nhất định". Trụ cột 3: Thực hiện, thực thi và tuân thủ, được cho là tốt hơn nhưng vẫn chưa đạt yêu cầu. Ở cấp quốc gia nói riêng, có vẻ như sự quan liêu và việc ra quyết định theo kiểu từ trên xuống được coi là những rào cản.

Xu hướng chung cho thấy có khoảng trống giữa các ý tưởng chính sách, chi tiết về lập kế hoạch và ra quyết định, đặc biệt là việc thực hiện trong thực tế. Đánh giá chung này cũng được chứng thực bởi các nghiên cứu liên quan đến quản trị rừng khác¹.



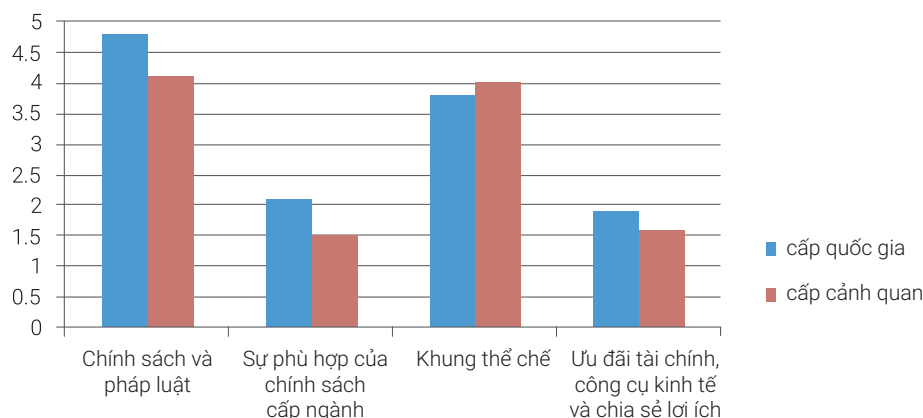
1--PROFOR và FAO, 2011. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance (Khung đánh giá và giám sát quản trị rừng)*. Rome: FAO.

Trụ cột 1: Khung chính sách, pháp lý và thể chế

Nhìn chung, điểm số trong trụ cột này nằm trong phổ cao hơn ở cả cấp quốc gia và cấp địa phương (Biểu đồ 4).

Theo đánh giá thì Việt Nam không thiếu các chính sách và pháp luật liên quan đến rừng (kể cả liên ngành), cũng như các công cụ kinh tế được xây dựng tốt để khuyến khích sản xuất và bảo tồn rừng, và các cơ chế phân phối lợi ích giữa các bên liên quan, như PFES. Điểm số thấp hơn được dành cho một số thành tố nhất định, như khung thể chế, ở cả cấp quốc gia và cấp cảnh quan.

Biểu đồ 4: Điểm trung bình của mỗi thành tố trụ cột 1



Chính sách và pháp lý

Pháp lý mạnh mẽ: Những người tham gia đánh giá nhìn chung tán đồng chính sách và lập pháp hiện hành. Luật Bảo vệ và phát triển rừng và tiếp nối là Luật Lâm nghiệp đã quy định rõ và điều chỉnh vai trò, trách nhiệm của tất cả các chủ thể, từ các cơ quan nhà nước và quản lý ngành dọc đến các chủ rừng khác nhau cũng như những người làm thương mại gỗ.

Luật tục cần được công nhận nhiều hơn: Trên thực tế luật tục của các cộng đồng dân tộc thiểu số về quản lý và thực hành lâm nghiệp được cho là chưa được công nhận chính thức. Điều đáng ghi nhận là Luật Lâm nghiệp sắp tới có hiệu lực (Điều 5) đã quy định việc quản lý rừng thiêng và rừng tâm linh của cộng đồng vào danh mục rừng đặc dụng, rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng vào danh mục rừng phòng hộ.

Nhà nước chi phối quyền sở hữu rừng: Tuy cũng có một số cải thiện, song Luật Lâm nghiệp mới không thay đổi các vấn đề cơ bản về sở hữu rừng, vì theo Hiến pháp, toàn bộ rừng tự nhiên vẫn thuộc quyền kiểm soát của Nhà nước. Điều này đe dọa sự an toàn của các cộng đồng sống trong và xung quanh các khu rừng khi tiếp cận rừng. Không có quy định rõ ràng cho đồng quản lý gây nên sự căng thẳng giữa các quyền cộng đồng với quyền quản lý theo quy định pháp luật.

Sự thiếu chắc chắn về cách thức triển khai luật mới: Những người tham gia cũng bày tỏ lo ngại rằng hiệu quả của luật phụ thuộc vào cách diễn giải, thẩm tra và thể hiện trong các nghị định và thông tư. Bộ NN & PTNT sẽ xây dựng 4 nghị định và 7 thông tư trước khi thực thi Luật Lâm nghiệp vào năm 2019. Đây là cơ hội để các đơn vị ngoài nhà nước, doanh nghiệp và cộng đồng địa phương tham gia tư vấn trong quá trình soạn thảo.

Phù hợp chính sách cấp ngành

Mức độ phù hợp liên ngành tốt: Sự phù hợp của chính sách cấp ngành đạt được ở cả cấp quốc gia và cấp cảnh quan. Những người tham gia đã trích dẫn các chiến lược bao quát tổng thể ba loại hình sử dụng rừng chính thức: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Luật BVVPT, Luật Lâm nghiệp và Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp 2006-2020 đều thúc đẩy quản lý tổng hợp và bền vững rừng. Việc xếp hạng này có thể phản ánh thực tế rằng tất cả các dự thảo chính sách quốc gia hiện nay phải trải qua nhiều bước tham vấn giữa các bộ ngành, lắng nghe công luận và đôi khi là các đánh giá độc lập. Dự thảo cũng phải được Bộ Tư pháp xem xét để tránh xung đột với các chính sách hoặc quy định khác. Quá trình này được hướng dẫn bởi Luật ban hành các văn bản quy phạm pháp luật.

Một số lĩnh vực xung đột: Tuy nhiên, vẫn tồn tại một số mâu thuẫn, ví dụ như sự chồng chéo của các nghị định về quản lý các loài có nguy cơ tuyệt chủng hoặc sự không nhất quán giữa một số quy hoạch cho các khu bảo tồn và kế hoạch bảo tồn đa dạng sinh học khác.

Khung thể chế

Phân cấp từ trên xuống quá mức: Có cả một hệ thống phân cấp từ trung ương đến cấp tỉnh, huyện và xã, để hướng dẫn cũng như giám sát việc thực hiện và tuân thủ pháp luật. Điểm số yếu hơn có thể phản ánh sự hợp tác kém giữa các cơ quan nhà nước thuộc các lĩnh vực khác nhau. Dưới đây là một vài nhận xét chung:

- Việc nhà nước sở hữu rừng đã cản trở ý thức về sở hữu, sự gắn bó và trách nhiệm quản lý của cộng đồng địa phương. Điều này càng trở nên trầm trọng hơn bởi các rào cản pháp lý ngăn chặn việc người dân địa phương tiếp cận các khu rừng đặc dụng và rừng phòng hộ. Trong khi đó, theo luật tục thì các cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa tự coi mình là chủ sở hữu rừng hợp pháp.
- Có sự chùng chểo chức năng của các chủ rừng nhà nước, kiểm lâm địa phương và chính quyền huyện/xã, cũng như công an và quân đội. Điều này dẫn đến tình trạng không rõ ràng về đầu mối quản lý và làm giảm hiệu quả cộng tác giữa các cơ quan và từ đó hạn chế các biện pháp hiệu quả trong phòng chống tham nhũng hoặc các hoạt động bất hợp pháp khác.
- Thiếu sự khuyến khích các bên liên quan tham gia quản lý và bảo tồn rừng: Ví dụ, không tham vấn các bên liên quan khi cân nhắc lợi ích của việc chuyển đổi rừng tự nhiên sang sản xuất kinh tế để tăng thu nhập ngắn hạn.
- Quản lý và chứng nhận rừng bền vững khiến các hộ gia đình phải chịu chi phí cơ hội cao. Điều này có nghĩa là các cộng đồng địa phương không thể hưởng lợi từ các ngoại lệ được quy định trong lệnh cấm khai thác gần đây, và khó có thể thực hiện bất kỳ hình thức khai thác gỗ thương mại nào.
- Vai trò then chốt của các thể chế nằm ngoài hệ thống phân cấp hành chính được coi là can thiệp vào các quy trình.

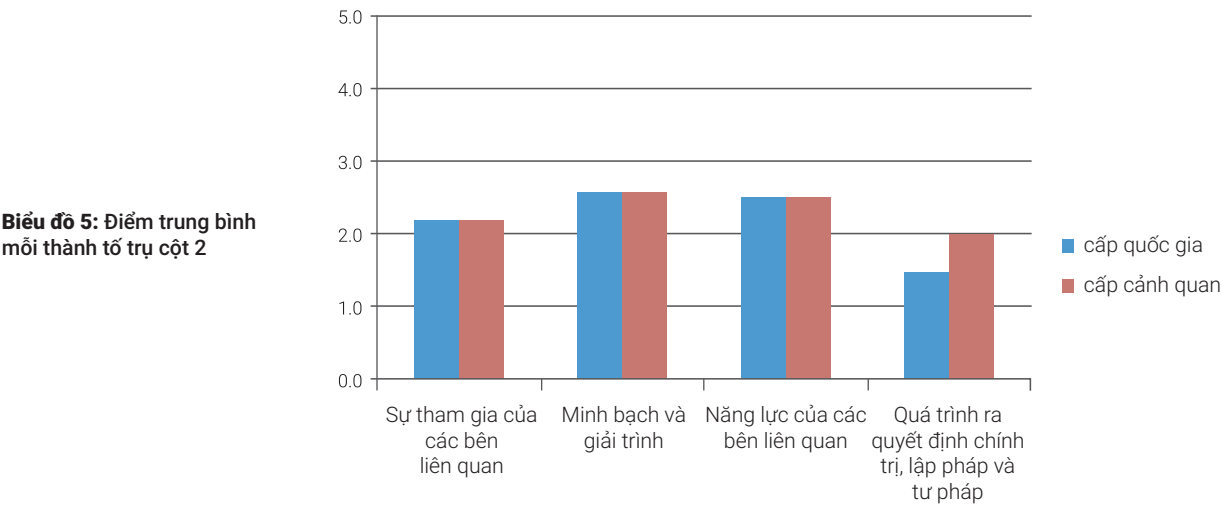
Ưu đãi tài chính, công cụ kinh tế và chia sẻ lợi ích

Quyền hưởng dụng chưa được đảm bảo chắc chắn: Có vẻ luật pháp hiện hành không đảm bảo quyền hưởng dụng và quyền sở hữu đối với các nhà đầu tư tư nhân. Điều này làm cho lợi nhuận dài hạn ít hứa hẹn hơn và không có sự khuyến khích đầu tư vào tài sản rừng. Ngoài ra, các ưu đãi của nhà nước có xu hướng thúc đẩy đầu tư vào các hoạt động dựa trên đất đai và các dự án cơ sở hạ tầng vốn không ưu tiên quyền của địa phương hay hệ sinh thái rừng.



Trụ cột 2: Quy trình lập kế hoạch và ra quyết định

Điểm số ở trụ cột này ở mức thấp nhất trong đánh giá (Biểu đồ 5).



Sự tham gia của các bên liên quan

Sự tham gia chủ yếu là trên nguyên tắc thay vì thực tế: Những người tham gia đánh giá thừa nhận có các quy định cho sự tham gia của công chúng, đặc biệt là vai trò của chính quyền địa phương trong việc tuân thủ các quy định này. Tuy nhiên, sự tham gia trong thực tế được đánh giá là còn hạn chế và thất thường so với quy định trong luật.

Các trở ngại về thủ tục đối với năng lực của các bên liên quan: Nhìn chung, các cơ hội để đưa ra ý kiến thường thuộc về các cơ quan nhà nước thay vì các cộng đồng bị ảnh hưởng và công chúng. Phụ nữ và các nhóm dễ tổn thương đặc biệt bị lề hóa trong các quyết định quản lý rừng. Điều này một phần là do các trở ngại về thủ tục: việc đề cử và đưa ra các đại diện để tham vấn không đơn giản đối với các cộng đồng địa phương, các tổ chức xã hội hoặc các tổ chức phi chính phủ. Trong hầu hết các trường hợp thì người tham gia cho biết được cung cấp thông tin và phần nào được tham vấn đã là tốt, nhưng không thể ảnh hưởng đến quyết định hoặc hành động.

Một số tổ chức đại diện cho các bên liên quan: Một số tổ chức quần chúng chính trị xã hội được coi trọng hơn trong việc tham gia vào các quy trình ra quyết định, như Mặt trận Tổ quốc, Liên hiệp các hiệp hội khoa học và kỹ thuật (VUSTA), Hội nông dân và Hội phụ nữ, cũng như Hội chủ rừng Việt Nam (VIFORA). VUSTA nói riêng cũng có tiềm năng ảnh hưởng đến các quy trình chính sách lâm nghiệp. VIFORA hỗ trợ việc quản trị của các thành viên, bảo vệ quyền lợi của họ và thể chế hóa quyền lợi của họ phù hợp với quy định của pháp luật.

Minh bạch và giải trình

Ít minh bạch về các quyết định sắp tới: Khu vực này nhận điểm thấp: Những người tham gia đánh giá ghi nhận rằng có một số cơ quan hỗ trợ sự minh bạch và trách nhiệm giải trình, và công chúng cũng có quyền tiếp cận dễ dàng một số thông tin, chẳng hạn như thông tin về vai trò của các cơ quan quản lý lâm nghiệp chủ chốt. Tuy nhiên, thông tin về các quá trình ra quyết định đang hoặc sắp diễn ra thì ít hơn nhiều. Những người tham gia đặc biệt đề cập đến các quy trình liên quan đến giao, cho thuê và thu hồi đất rừng, chuyển đổi sử dụng rừng. Những quyết định như vậy không hẳn được công khai và có thể thực hiện mà không có sự tham gia thỏa đáng và đồng thuận của cộng đồng địa phương. Hiện tại đã có nhiều tiếp cận hơn với các bên liên quan trong đánh giá tác động môi trường, đặc biệt là với các hộ bị ảnh hưởng và chính quyền địa phương.

Năng lực của các bên liên quan

Các bên liên quan có trình độ hiểu biết thấp: Điểm đáng chú ý là, đánh giá cho thấy những khoảng trống lớn về kiến thức, kỹ năng và năng lực của các chủ thể và bên liên quan trong ngành lâm nghiệp, ở cả cấp quốc gia và cấp cảnh quan với yêu cầu cải thiện quản trị. Các tác nhân ngoài nhà nước hiểu biết thấp về các nguyên tắc quản trị rừng, trong khi các quyết định của họ lại được lồng ghép trong các khung chính sách và quy định, do đó không thể áp dụng trong bối cảnh FLEGT hoặc REDD+.

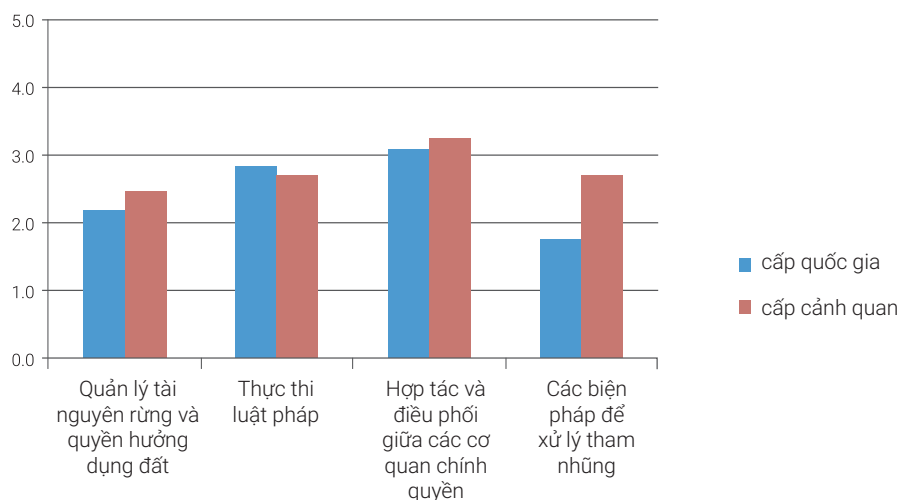
Quyết định chính trị, lập pháp và tư pháp

Quyết định từ trên xuống và thiếu rõ ràng: Quyết định về lâm nghiệp cần phải tuân theo các quy trình, thủ tục. Tuy nhiên, những người tham gia đánh giá lưu ý rằng những quyết định này có thể bị ảnh hưởng bởi chính trị, vì các nhà hoạch định chính sách là những người được chỉ định. Ngoài ra, phương pháp tiếp cận thường là phân cấp từ trên xuống, và thông thường cán bộ cấp thấp hơn thường tự giới hạn phạm vi vai trò của họ, trong khi chính quyền tỉnh có phạm vi quyền hạn lớn hơn. Trong các quá trình ra quyết định lâm nghiệp, cũng có những rào cản thể chế được coi là cản trở sự tham gia hiệu quả của các chủ thể ngoài nhà nước và cộng đồng địa phương, đi ngược lại sự minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Trụ cột 3: Thực hiện, thực thi và tuân thủ

Điểm số ở trụ cột này cao hơn một chút so với trụ cột 2, đặc biệt là về hợp tác và điều phối. Điểm số thấp hơn dành cho đánh giá về quản lý tài nguyên rừng và quyền sử dụng đất, thực thi pháp luật và các biện pháp xử lý tham nhũng (Biểu đồ 6).

Biểu đồ 6: Điểm trung bình mỗi thành tố trụ cột 3



Quản lý tài nguyên rừng và quyền hưởng dụng đất

Một số thành công về quản trị: Những người tham gia đánh giá trích dẫn một số thành công của Tổng cục Lâm nghiệp: độ che phủ rừng tăng dần; mở rộng trồng rừng và sản xuất lâm nghiệp; tăng doanh thu từ ngành công nghiệp gỗ; và PFES được coi là một trong những chính sách lâm nghiệp thành công nhất.

Các bên liên quan ở cấp địa phương bị coi nhẹ: Một số quyết định gần đây của chính quyền trung ương hoặc tỉnh được coi là bất lợi cho hệ sinh thái rừng và quyền lợi của người dân sống phụ thuộc vào rừng như mở rộng việc trồng cây cao su; các dự án đền bù khí thải carbon; chuyển rừng phòng hộ thành rừng sản xuất; và xây dựng thủy điện ở các khu vực có rừng.

Lợi ích không đến được với cộng đồng địa phương: Những người tham gia đánh giá đã trích dẫn lệnh cấm khai thác gỗ, cải cách các doanh nghiệp lâm nghiệp quốc doanh để trả lại đất cho dân làng, nhưng cho biết những dự án đó vẫn chưa cho thấy các kết quả thực tế. Theo họ, hiệu quả của việc hỗ trợ tài chính cho các cộng đồng dân tộc thiểu số tham gia vào bảo vệ rừng cho đến nay vẫn chưa rõ ràng vì ngân sách dự án còn hạn chế.



Thực thi luật pháp

Thực thi không hiệu quả: Việc thực thi luật được coi là yếu; các quy định luật pháp chưa được tuân thủ nghiêm ngặt, và chế tài không đủ mạnh để răn đe. Báo cáo của Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam (VNFOREST) cho thấy tỷ lệ vi phạm lâm luật đang giảm, nhưng mỗi năm vẫn có hàng ngàn vụ xảy ra¹. Việc thi hành luật liên quan đến khai thác gỗ bất hợp pháp nói riêng dường như không hiệu quả lắm².

Hệ thống giám sát yếu kém: Sự giám sát của chính phủ được coi là thuần túy hành chính, còn kẽ hở tạo cơ hội cho hối lộ. Việt Nam có khung pháp lý cho phép khiếu nại, nhưng nhận thức của người dân còn hạn chế, cộng thêm chi phí lớn và các yêu cầu ngặt nghèo về bằng chứng đã cản trở người dân và cộng đồng đệ đơn khiếu nại. Hầu hết các khiếu nại liên quan đến lâm nghiệp là xung đột về quyền sử dụng đất.

Hợp tác và điều phối giữa các cơ quan chính quyền

Phối hợp giữa các cơ quan đạt mức khá: Hợp tác về chính sách liên quan đến rừng, lập kế hoạch và thực hiện đạt điểm khá, đặc biệt là giữa Bộ NN & PTNT với Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN & MT). Cần lưu ý rằng các nghiên cứu khác cho thấy rằng hợp tác giữa các cơ quan nhà nước về vấn đề tài nguyên rừng và đất đai còn kém, do thiếu nguồn nhân lực và tài chính.

Các biện pháp để giải quyết tham nhũng

Phản hồi phức hợp về tham nhũng: Nhận thức về hiệu quả thực hiện các giải pháp chống tham nhũng khá đan xen. Trong khi có một khung pháp lý tốt, việc thực thi được xem là yếu, đặc biệt là về khai thác gỗ lậu.



1--Hoang T.Q., Thanh P.N., và Lan L.V., 2017. *Quản trị rừng ở Việt Nam: Đánh giá tài liệu*.

2--Sikor T., và To, P. X., 2011. *Gỗ lậu tại Việt Nam: Lâm tặc trong đồn đại và thực tế*. Tài nguyên thiên nhiên & Xã hội, Tập 24 (7), trang 688-701.