



BÁO CÁO

Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao

Tô Xuân Phúc & Trần Hữu Nghị



Tháng 6 - 2014



BÁO CÁO

Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao

Tô Xuân Phúc & Trần Hữu Nghị

Tháng 6 - 2014

Các quan điểm trình bày trong ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh các quan điểm của Tropenbos International Viet Nam hoặc của Forest Trends.

- Xuất bản: Tropenbos International Viet Nam
- Bản quyền: ©2014 Tropenbos International Viet Nam
- Trích dẫn: Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghị. 2014. Báo cáo Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao. Tropenbos International Viet Nam, Huế, Việt Nam.
- Liên hệ: Trần Hữu Nghị (Giám đốc, Tropenbos International Viet Nam)
Email: nghi@tropenbos.vn;
Tô Xuân Phúc (Chuyên gia phân tích chính sách, Forest Trends);
Email: pto@forest-trends.org
- Nơi cung cấp: Tropenbos International Viet Nam
149 Trần Phú, Huế, Việt Nam
ĐT: +84-54-388-6211
Email: info@tropenbos.vn
www.tropenbos.org



Nội dung

Lời cảm ơn	iv
Các từ viết tắt	v
Tóm tắt	1
Giới thiệu	05
1. Tổng quan đất rừng Việt Nam	08
2. Một số thể chế lâm nghiệp cơ bản từ những năm 1950 đến nay	14
3. Giao đất giao rừng tại Việt Nam	23
4. Tiến trình thực hiện giao đất cho hộ: từ lý thuyết đến thực tiễn	40
5. Tác động của chính sách giao đất giao rừng	44
6. GDGR và ý nghĩa đối với FLEGT và REDD+	55
7. Một số tiềm năng thay đổi thông qua GDGR	59
8. Kết luận	74
9. Tài liệu tham khảo	76



Lời cảm ơn

Báo cáo này được hoàn thành với sự hỗ trợ về mặt tài chính của Cơ quan Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh (DFID), Cơ quan Hợp tác Phát triển Vương quốc Na Uy (NORAD) thông qua tổ chức Forest Trends, và hỗ trợ tài chính từ Chính phủ Hà Lan thông qua tổ chức Tropenbos International Việt Nam. Nhóm tác giả xin cảm ơn các góp ý quan trọng nhằm nâng cao chất lượng bản thảo của Báo cáo này từ GS.TSKH Đặng Hùng Võ, nguyên Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường, GS.TSKH Nguyễn Ngọc Lung, Viện trưởng Viện Quản lý Rừng bền vững và Chứng chỉ rừng, TS. Phạm Xuân Phương, Hiệp hội Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam, TS. Võ Đình Tuyên, Chuyên viên cao cấp, Văn phòng Chính phủ và TS. Nguyễn Văn Tiến, Vụ trưởng Vụ Nông nghiệp Nông thôn, Ban Kinh tế Trung ương. Nội dung cơ bản của Báo cáo đã được trình bày tại Hội thảo Vai trò của giao đất giao rừng trong tái cấu trúc ngành nông nghiệp do Tổ chức Forest Trends, Tropenbos International Việt Nam và Viện Quản lý rừng Bền vững và Chứng chỉ rừng tổ chức tại Hà Nội vào tháng 4 năm 2014. Xin cảm ơn các ý kiến đóng góp từ các vị đại biểu tham gia Hội thảo, đặc biệt là các ý kiến từ đại diện các cơ quan quản lý về đất lâm nghiệp và rừng từ các tỉnh Sơn La, Hòa Bình, Lào Cai, Yên Bái và Bắc Kạn. Các quan điểm của tác giả thể hiện trong Báo cáo không nhất thiết phản ánh quan điểm của các tổ chức tài trợ cho việc thực hiện Báo cáo cũng như các cơ quan nơi các tác giả đang công tác.



Các từ viết tắt

BQL	Ban Quản lý
BVPRT	Bảo vệ và Phát triển Rừng
CTLN	Công ty Lâm nghiệp
DFID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Vương quốc Anh
EU	Cộng đồng Châu Âu
FLEGT	Thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và thương mại lâm sản
GDGR	Giao đất giao rừng
LNCD	Lâm nghiệp Cộng đồng
LTQD	Lâm trường quốc doanh
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
NORAD	Cơ quan Hợp tác Phát triển Vương quốc Na Uy
RĐD	Rừng đặc dụng
REDD+	Giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng
RPH	Rừng Phòng hộ
RSX	Rừng Sản xuất
TLAS	Hệ thống đảm bảo tính hợp pháp của gỗ
TN&MT	Tài Nguyên và Môi trường
UBND	Ủy ban Nhân dân
VPA	Hiệp định Đối tác Tự nguyện



Tóm tắt

Chính sách giao đất, giao rừng (GĐGR) là một trong những chính sách trọng tâm của Nhà nước, được thực hiện từ những năm 90, theo đó đất lâm nghiệp được giao cho các nhóm đối tượng sử dụng, là các nhóm thuộc Nhà nước (ví dụ như Lâm trường Quốc doanh/LTQD, nay là các Công ty Lâm nghiệp/CTLN) và ngoài Nhà nước (hộ gia đình, cộng đồng), với mục đích tất cả các mảnh đất đều phải có chủ. GĐGR được kỳ vọng góp phần nâng cao chất lượng rừng, tăng độ che phủ rừng và góp phần xóa đói giảm nghèo vùng cao.

Báo cáo “Chính sách giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao” đánh giá các kết quả của chính sách GĐGR là một báo cáo tổng hợp, được dựa trên các kết quả nghiên cứu trước đây về GĐGR. Báo cáo được thực hiện trong bối cảnh Bộ Chính trị vừa có kết luận đánh giá Nghị Quyết số 28/NQ-TW năm 2003 và Nghị Quyết số 30-NQ/TW ngày 12 tháng 3 năm 2014 của Bộ Chính trị về tiếp tục sắp xếp, đổi mới phát triển, nâng cao hiệu quả của hoạt động của công ty nông lâm nghiệp và Đề án tái cơ cấu ngành lâm nghiệp năm 2013 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (NN&PTNT). Bên cạnh đó, Báo cáo được thực hiện trong bối cảnh ngành Lâm nghiệp đang hội nhập mạnh mẽ, với sự tham gia tích cực của Việt Nam vào các Sáng kiến quốc tế về biến đổi khí hậu như và thương mại lâm sản bền vững.

Thuật ngữ GĐGR được sử dụng tương đối thường xuyên trong các văn bản của các cơ quan quản lý, các cơ quan thông tin đại chúng và ngôn ngữ hàng ngày, tuy nhiên thực tế GĐGR được hiểu theo nhiều cách khác nhau, với đất đai được trao cho các nhóm sử dụng theo cơ chế và chính sách khác nhau do Trung ương và địa phương quy định. Báo cáo này phân tích 3 vấn đề chính: (i) Giao đất-rừng cho các tổ chức của Nhà nước, chủ yếu là các CTLN, (ii) giao đất-rừng cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng, và (iii) giao khoán đất-rừng cho các hộ gia đình, cá nhân.

Có sự khác biệt cơ bản giữa 2 hình thức giao và giao khoán đất đối với hộ gia đình và cá nhân. Cụ thể, giao đất-rừng là mối quan hệ giữa Nhà nước và dân, được điều chỉnh bằng pháp luật hành chính, trong đó Nhà nước đóng vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai. Giao khoán đất-rừng là mối quan hệ giữa các CTLN với người dân, được điều chỉnh bằng pháp luật dân sự, trong đó Nhà nước chỉ đóng vai trò tạo khung pháp lý, quy định và điều chỉnh mối quan hệ giữa các CTLN được Nhà nước giao đất-rừng và người dân được các CTLN giao khoán đất-rừng.

Báo cáo chỉ ra rằng việc Nhà nước giao đất lâm nghiệp cho các LTQD (sau này là các CTLN)

thông qua việc công nhận quyền sử dụng đất đã giao cho các LTQD trước đây có ảnh hưởng rất lớn đến quỹ đất lâm nghiệp được giao cho hộ gia đình và cá nhân. Mặc dù Nhà nước đã và đang cố gắng thực hiện việc phân quyền trong quản lý tài nguyên rừng, với đất được giao cho các hộ gia đình, cá nhân nhằm cải thiện sinh kế cho hộ, nâng độ che phủ rừng. Tuy nhiên, đến nay các chính sách đất đai vẫn còn duy trì nhiều ưu tiên cho lâm nghiệp Nhà nước. Điều này thể hiện qua các con số: 148 CTLN được giao khoảng 2,2 triệu ha đất lâm nghiệp, với 82% là đất rừng sản xuất; 1,2 triệu hộ được giao 4,46 triệu ha, với 70% là đất rừng sản xuất; các Ban quản lý rừng được giao 4,5 triệu ha, trong đó đất rừng sản xuất 0,8 triệu ha, đất rừng phòng hộ 2 triệu ha, và đất rừng đặc dụng 1,8 triệu ha.

Báo cáo cho thấy rằng đất được giao cho các hộ gia đình và cá nhân đã phát huy được hiệu quả trong việc cải thiện sinh kế cho hộ, góp phần nâng cao độ che phủ rừng, thông qua việc hộ mở rộng diện tích rừng trồng. Tuy nhiên đến nay theo đánh giá của Quốc hội, tình trạng thiếu đất canh tác, với gần 300.000 hộ ở nhiều địa phương vẫn còn thiếu đất canh tác, là nguyên nhân chính dẫn đến tỷ lệ đói nghèo cao ở vùng núi. Hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước hiện nay với nhiều ưu tiên dành cho CTLN, với việc duy trì quỹ đất rất lớn cho các CTLN đã và đang thể hiện một số tồn tại như quản lý và sử dụng đất của một số CTLN không hiệu quả, bao gồm cả việc 'phát canh thu tô' như Quốc hội đã đánh giá. Các CTLN được giao sử dụng một diện tích đất lớn, tuy nhiên không hiệu quả trong bối cảnh người dân thiếu đất canh tác làm phát sinh mâu thuẫn đất đai giữa người dân địa phương và các CTLN tồn tại ở nhiều nơi, chất lượng rừng tự nhiên ở một số nơi, đặc biệt là vùng Tây Nguyên vẫn đang suy giảm. Sự bất bình đẳng trong tiếp cận đối với đất đai giữa người dân và CTLN được tạo ra bởi chính sách và một số hệ lụy đã được chỉ ra trong Báo cáo Tổng kết Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị, và trong Nghị Quyết 30/NQ-TW của Bộ Chính trị.

Đến nay đất được giao cho hộ đã và đang phát huy được tính hiệu quả trong khi đất giao cho các CTLN chưa thể hiện được điều này. Tình trạng 'phát canh thu tô' và mâu thuẫn đất đai giữa CTLN và người dân địa phương do người thiếu đất đặt những câu hỏi quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách: (i) tại sao cần phải duy trì hình thức lâm nghiệp Nhà nước với hiệu quả sử dụng đất và bảo vệ rừng hạn chế? (ii) hình thức lâm nghiệp Nhà nước tạo cơ hội cho 'phát canh thu tô', thông thường được các CTLN tạo ra thông qua cơ chế 'giao khoán' cho người dân với hiệu quả sử dụng đất thấp, vậy tại sao Nhà nước không thực hiện việc giao đất trực tiếp cho các hộ gia đình, thay vì giao đất cho CTLN từ đó tạo cơ hội cho Công ty thực hiện việc giao khoán với các hộ? Giao đất trực tiếp cho hộ thay vì khoán đất cho hộ giúp làm giảm chi phí giao dịch và tạo động lực cho hộ sử dụng đất hiệu quả bởi hộ đạt được lợi ích kinh tế cao hơn. Cơ chế giao khoán cho hộ có thể phát huy hiệu quả nếu Công ty có thể mạnh về vốn, công nghệ, đầu tư hạ tầng kết hợp với hộ có thể mạnh về lao động. Tuy nhiên,

hiện các CTLN đều thiếu các thế mạnh này.

Đề án Tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp của Bộ NN&PTNT và Nghị quyết 30 của Bộ Chính trị đã mở ra những cơ hội mới, bao gồm 'đổi mới', 'tái cơ cấu', 'nâng cao hiệu quả hoạt động' nhằm giải quyết các tồn tại hiện nay của nền lâm nghiệp Nhà nước. Các nội dung cơ bản của Đề án và Nghị quyết bao gồm việc cổ phần hóa một số CTLN đang quản lý chủ yếu diện tích rừng sản xuất là rừng trồng; chuyển đổi một số CTLN quản lý rừng tự nhiên sang Ban quản lý rừng, hoạt động theo hình thức công ích; giải thể một số CTLN hoạt động thua lỗ trong nhiều năm. Các hướng đi mới này, và đặc biệt trong bối cảnh nền lâm nghiệp hội nhập, '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 Nhà nước với trọng tâm là các CTLN sang hình thức quản lý lấy hộ gia đình và cộng đồng làm trung tâm. Để thực hiện điều này đòi hỏi cần có những bước đột phá trong cải cách thể chế lâm nghiệp và đất đai, nhằm dịch chuyển đất đai từ các CTLN, đất do xã đang quản lý sang các hộ và cộng đồng. Bên cạnh đó cần phải có những cam kết chính trị mạnh mẽ cả ở Trung ương và địa phương và phân bổ nguồn lực cần thiết để đảm bảo những chính sách mới được thực thi hiệu quả và đồng bộ ở các cấp.





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.

Hiện nay quản lý và sử dụng đất rừng và tài nguyên rừng nói chung được điều chỉnh bởi Luật Đất đai và Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng (BVPR) hiện đang có hiệu lực, trong đó Luật Đất đai quy định việc giao đất Rừng đặc dụng (RĐD), Rừng Phòng hộ (RPH) và Rừng Sản xuất (RSX) cho các chủ sử dụng, bao gồm cả các chủ thuộc Nhà nước như các Ban Quản lý (BQL) và CTLN và các chủ không thuộc Nhà nước như các hộ gia đình, cá nhân. Luật Đất đai cũng quy định việc giao rừng phải gắn với giao đất, với rừng được coi là tài sản ở trên đất. Luật BVPR quy định giao rừng, trong đó nhấn mạnh việc giao rừng phải gắn với giao đất lâm nghiệp.

Chính sách giao đất, giao rừng (GĐGR) là một trong những chính sách trọng tâm của Nhà nước, được thực hiện từ những năm 90, theo đó đất lâm nghiệp được giao cho các nhóm đối tượng sử dụng, là các nhóm thuộc Nhà nước (ví dụ như Lâm trường Quốc doanh/LTQD, nay là các Công ty Lâm nghiệp/CTLN) và ngoài Nhà nước (hộ gia đình, cộng đồng), với mục đích làm cho đất có chủ. GĐGR được kỳ vọng góp phần nâng cao chất lượng rừng, tăng độ che phủ rừng và góp phần xóa đói giảm nghèo vùng cao.

Có sự khác biệt cơ bản giữa giao và giao khoán đối với hộ gia đình và cá nhân. Cụ thể, giao đất là mối quan hệ giữa Nhà nước và dân, được điều chỉnh bằng pháp luật hành chính, trong đó Nhà nước đóng vai trò đại diện chủ sở hữu đất đai. Giao khoán đất là mối quan hệ giữa các CTLN với người dân, được điều chỉnh bằng pháp luật dân sự, trong đó Nhà nước chỉ đóng vai trò tạo khung pháp lý, quy định và điều chỉnh mối quan hệ giữa các CTLN được Nhà nước giao đất-rừng và người dân được các CTLN giao khoán đất-rừng. Báo cáo này phân tích 3 vấn đề chính có liên quan đến giao đất, bao gồm: (i) Giao đất-rừng cho các tổ chức của Nhà nước, chủ yếu là các CTLN với Nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu đất đai giao quyền sử dụng đất cho các CTLN, (ii) giao đất-rừng cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng, theo đó Nhà nước giao đất cho các hộ gia đình, cá nhân và (iii) giao khoán đất-rừng cho các hộ gia đình, cá nhân theo đó các CTLN hoặc các BQL được Nhà nước giao đất tiến hành giao khoán lại một phần diện tích của mình cho các hộ gia đình, cá nhân.

Báo cáo chỉ ra rằng trong khi việc giao đất cho hộ gia đình và cá nhân đã và đang phát huy được tính hiệu quả trong sử dụng đất, việc duy trì lâm nghiệp Nhà nước, với ưu tiên dành cho các CTLN làm giảm hiệu quả sử dụng đất, thể hiện thông qua việc các CTLN bao chiếm

đất đai, sử dụng đất không hiệu quả, phát canh thu tô, người dân thiếu đất canh tác, mâu thuẫn đất đai. Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất giao cho các LTQD (nay là CTLN) có ảnh hưởng rất lớn đến quỹ đất rừng được giao cho hộ gia đình và cá nhân. Duy trì lâm nghiệp Nhà nước hoạt động không hiệu quả kìm hãm hiệu quả của những nỗ lực cải thiện sinh kế vùng cao, xóa đói giảm nghèo, tăng độ che phủ và chất lượng rừng.

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. Với lý do như vậy, Báo cáo "Giao đất giao rừng trong bối cảnh tái cơ cấu ngành lâm nghiệp: Cơ hội phát triển rừng và cải thiện sinh kế vùng cao" do tổ chức Tropenbos International Viet Nam và Forest Trends thực hiện trong bối cảnh ngành lâm nghiệp Việt Nam đang thực hiện những thay đổi về thể chế lâm nghiệp và đất đai, 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 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 CTLN là một trong những nội dung cơ bản của việc tái cơ cấu ngành, đổi mới các CTLN.

Giao đất 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 trên các kết quả nghiên cứu liên quan đến GDGR đã được thực hiện từ trước đến nay. Dựa trên các kết quả đó, Báo cáo thảo luận về các tiềm năng của giao đất 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 và khoán. 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, 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 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.

1

Tổng quan đất rừng tại Việt Nam

1.1. Hiện trạng đất lâm nghiệp

Theo Quyết định 1482/QĐ-BTNMT của Bộ Tài Nguyên và Môi trường¹ (TN&MT) ban hành ngày 10 tháng 9 năm 2012, 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 RSX, đất RPH và đất RĐD². 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 chưa được giao mà đang được quản lý bởi cộng đồng và Ủy ban Nhân dân (UBND) xã.

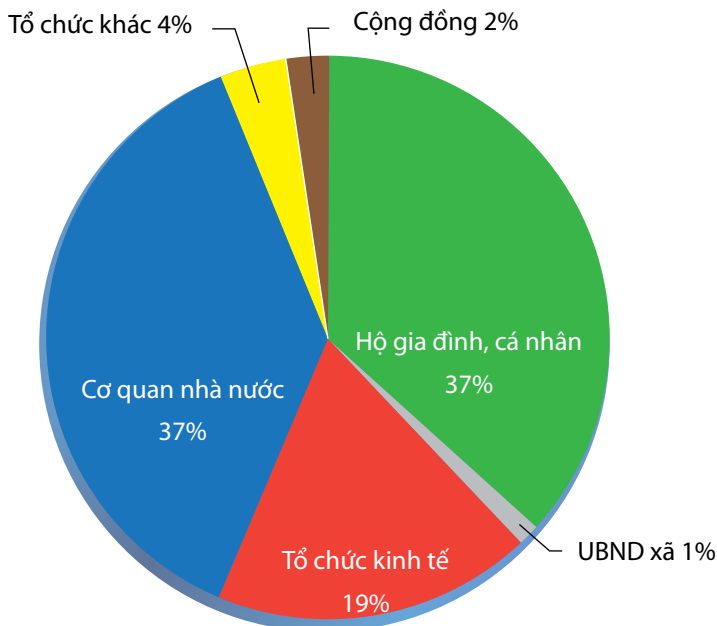
Phần diện tích 12,1 triệu ha được giao cho 8 nhóm đối tượng sử dụng khác nhau, bao gồm:

- 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

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.

²Theo 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.

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



Nguồn: Quyết định 1482 của Bộ TN&MT, 2012

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.

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.

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 giao cho các tổ chức thuộc Nhà nước.

Đến nay, các tổ chức kinh tế mà chủ yếu là các CTLN mà tiền thân là các LTQD được giao 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 là đất RSX; hầu hết phần diện tích còn lại (19%) là đất RPH nằm xen kẽ trong phần diện tích đất RSX.

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				
			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
1.1	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, 2012

³Trong Bảng 1, diện tích đất theo đối tượng 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.

Hiện còn 3,2 triệu ha đất lâm nghiệp vẫn chưa được giao và đang được quản lý tạm thời bởi UBND 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 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).

1.2. Hiện trạng tài nguyên rừng

Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT ngày 31 tháng 7 năm 2013 công bố hiện trạng rừng toàn quốc 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 là rừng tự nhiên (10,4 triệu ha) và rừng trồng (3,4 triệu ha). Theo chức năng, rừng Việt Nam được phân làm 3 loại: 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	15373063	2021995	4675404	6964415	200230
Rừng tự nhiên	10423844	1940309	4023040	4415855	44641
Rừng trồng	3438200	81686	652364	2548561	155589

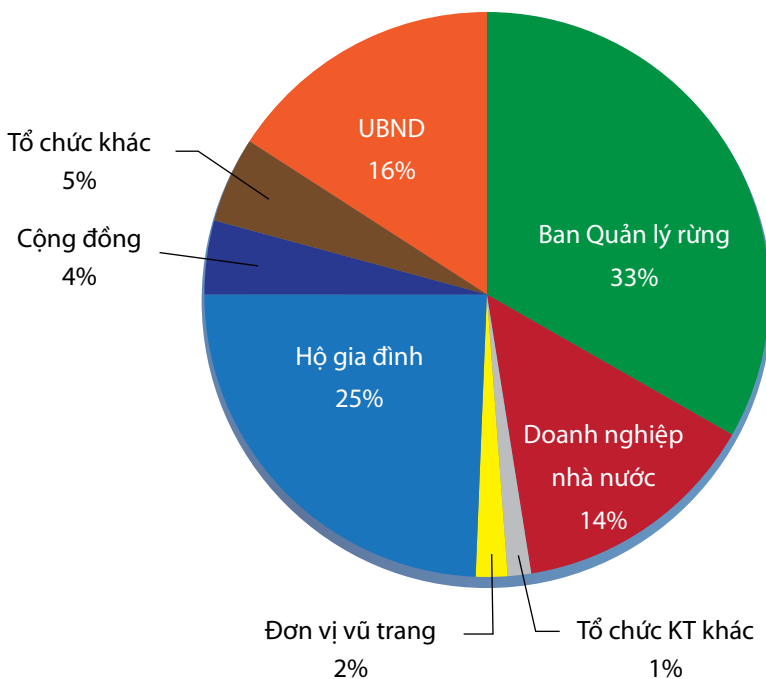
Nguồn: QĐ 1739 Bộ NN&PTNT, 2013

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, 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). 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 lai⁴

Diện tích rừng trong cả nước được giao cho 7 nhóm đối tượng sử dụng, với các nhóm chủ rừng chính bao gồm 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 BVPTN 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, 2013

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. Phần dưới đây tìm hiểu về thể chế lâm nghiệp và những thay đổi có liên quan kể từ những ngày thành lập nước.



2

Một số thể chế lâm nghiệp cơ bản từ những năm 1950 đến nay⁵

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 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 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 nhằm khai thác gỗ. Tại các địa phương nơi không có LTQD thì 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 việc Nhà nước quan tâm đến bảo vệ rừng 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 được thiết lập từ Trung ương đến các huyện. Tuy nhiên, đây cũng là lúc quản lý lâm nghiệp bắt đầu phát sinh chống chọi giữa chức năng và nhiệm vụ của LTQD và cơ quan Kiểm lâm. Tại cấp xã, về lý thuyết là quản lý lâm nghiệp trên địa bàn do cán bộ xã đảm nhiệm, tuy nhiên thực tế chính quyền xã không 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

⁴Theo 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.

⁵Tư 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.

theo hình thức tập thể theo hợp tác xã (HTX) (Kerkvliet 2005). Mặc dù HTX có vai trò chủ yếu là tham gia vào sản xuất nông nghiệp, HTX có vai trò quan trọng trong khai thác gỗ ở miền núi. Vào giai đoạn cao điểm của khai thác gỗ năm 1978-1979 đã có khoảng 30.000 lao động trong các HTX tham gia trực tiếp vào khâu khai thác gỗ cho các LTQD, 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 GDGR ở giai đoạn sau. Chính sách định canh định cư (ĐCĐC) của Chính phủ được thực hiện bắt đầu từ cuối những năm 1960 với nhiệm vụ ổn định cuộc sống cho đồng bào, 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 hàng 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 1998, McElwee 2004). 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 1998). Nguồn ngân sách Quốc gia nói chung và ngân sách dành cho lâm nghiệp nói riêng đã giảm rất nhiều so với trước, nguyên nhân chính là do nguồn thu từ gỗ khai thác trong nước hạn chế 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 'đổi mới' tạo ra bước 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). Tại vùng núi đổi mới bao gồm những thay đổi liên quan đến 3 khía cạnh cơ bản: 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 (Sowerwine 2004).

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 2011). 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, góp phần ổn định sinh kế hộ. 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). 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).

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 nhân⁶. 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)⁷. Các quy định pháp lý này cho phép các tổ chức của Nhà nước 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 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 hoặc đất trống. 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.⁸ 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 khác nhau.

⁶ Luật đất đai lần đầu tiên được Quốc hội thông qua ngày 14 tháng 7 năm 1993. Kể từ năm 1993 Luật đã trải qua một số lần sửa đổi.

⁷ 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.

⁸ 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.

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	Diện tích đã được cấp (ha)	Tỷ lệ diện tích đất 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 nêu trên, Đồng bằng Bắc bộ, Tây Nguyên và Bắc Trung bộ là các vùng có tỉ lệ cấp giấy chứng nhận đạt tỷ 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.⁹

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 thông qua các BQL và CTLN vẫn giữ vai trò chủ đạo. Tuy nhiên, Lâm nghiệp Nhà nước như hiện nay đã và đang bộc lộ một số hạn chế như hiệu quả sử dụng đất đai kém, tài nguyên rừng tự nhiên đang bị suy giảm (Bộ NN&PTNT và UNREDD 2010, Chính phủ 2011/R-PP, Tô Xuân Phúc và Cộng sự 2013). Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị năm 2003¹⁰ 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 28¹¹, trong đó nhấn mạnh Nhà nước chỉ trực tiếp đầu tư, quản lý RĐD, 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.

Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam 2006-2020 đưa ra các Chương trình trọng tâm:¹²

- 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, 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 2008¹³ cho phép việc thực hiện thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Sơn La và Lâm Đồng, nơi có diện tích RPH 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, chống bồi lắng

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

lòng hổ) phải trả tiền cho người bảo vệ rừng. Nghị định 99 ban hành năm 2012 cho phép việc nhân rộng Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trong cả nước.¹⁴ 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);¹⁵ 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 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 2011-2020.¹⁶ Theo Chương trình này trong giai đoạn 2011-2015 Chính phủ sẽ xây dựng và vận hành thí điểm các cơ chế, chính sách và xây dựng 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.¹⁷

Ngành lâm nghiệp 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 làm thay đổi một số cơ chế chính sách liên quan đến quản lý và sử dụng tài nguyên rừng hiện nay theo hướng tăng cường quản trị rừng và thúc đẩy quản lý rừng bền vững ở Việt Nam.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ Số liệu được tổng hợp từ điều tra của Forest Trends thực hiện trong năm 2013.

Ngành lâm nghiệp cũng đang trải qua việc tái cơ cấu 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. 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 CTLN công ích 100% vốn nhà nước hoặc chuyển sang BQL: Các CTLN quản lý chủ yếu RTN là R SX chưa được phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững... được Nhà nước giao để thực hiện nhiệm vụ công ích...
- Cổ phần hóa các CTLN 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 CTLN 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 CTLN 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.

Tóm lại, kể từ những năm 1950 đến nay thể chế ngành lâm nghiệp đã có những thay đổi quan trọng, thể hiện trong cả 3 khía cạnh cơ bản: (i) về hệ thống tổ chức quản lý Nhà nước về lâm nghiệp, (ii) về hệ thống tổ chức sản xuất kinh doanh và dịch vụ lâm nghiệp, và (iii) cơ chế chính sách đối với từng thời kỳ. Bảng 4 tóm tắt các thay đổi căn bản này.

Bảng 4. Những thay đổi căn bản trong thể chế lâm nghiệp từ 1950 đến nay

Giai đoạn	Hệ thống tổ chức quản lý	Hệ thống tổ chức sản xuất kinh doanh và dịch vụ	Các cơ chế, chính sách căn bản
1955-1975	<ul style="list-style-type: none"> Thành lập Bộ Canh nông cấp Trung ương Thành lập Ty Canh nông và hệ thống các Lâm trường tại cấp địa phương Thành lập Kiểm lâm Nhân dân (1973) Quản lý lâm nghiệp cấp địa phương, đặc biệt là cấp xã rất lỏng lẻo 	<ul style="list-style-type: none"> Khai thác lâm sản (chủ yếu là gỗ) phục vụ cho chiến tranh và xây dựng đất nước Xóa bỏ hoàn toàn doanh nghiệp tư nhân tham gia vào chế biến gỗ HTX kết hợp với LTQD tham gia vào khai thác gỗ 	<ul style="list-style-type: none"> Quốc hữu hóa tài nguyên rừng Hạn chế canh tác nương rẫy Thực hiện định canh định cư, kết hợp với HTX hóa Cuối giai đoạn bắt đầu có sự dịch chuyển từ khai thác sang bảo vệ rừng
1976-1986	<ul style="list-style-type: none"> Thành lập Bộ Lâm nghiệp Tăng cường lực lượng Kiểm lâm Bộ và UBND tỉnh quản lý các Lâm trường Có sự chống chọi về quản lý và hoạt động giữa Lâm trường và Kiểm lâm Ngành lâm nghiệp bị khủng hoảng; nhiều lâm trường không hoạt động, nguồn thu từ rừng và ngân sách cho lâm nghiệp giảm nghiêm trọng do không có nguồn thu 	<ul style="list-style-type: none"> Khai thác gỗ vẫn tiếp tục nhằm xuất khẩu và phục vụ tái thiết đất nước Tài nguyên rừng (gỗ) cạn kiệt do khai thác quá mức Đất lâm nghiệp bị chuyển đổi sang mục đích nông nghiệp, hình thành các vùng kinh tế mới 	<ul style="list-style-type: none"> Tiếp tục thực hiện Định canh định cư Chính sách di cư từ miền xuôi lên vùng núi, xây dựng vùng kinh tế mới Tiếp tục có sự dịch chuyển sang bảo vệ rừng
1986-nay	<ul style="list-style-type: none"> Bộ NN&PTNT thống nhất quản lý Nhà nước về lâm nghiệp Thành lập các BQL RPH, RĐD quản lý các RĐD, RPH LTQD (CTLN) quản lý RSX Hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng tham gia quản lý sử dụng đất RSX 	<ul style="list-style-type: none"> Nhấn mạnh vào giá trị dịch vụ môi trường của rừng, giá trị của tài nguyên đa dạng sinh học Giá trị của rừng đã thay đổi, từ giá trị về kinh tế đơn thuần (ví dụ đất đai cho phát triển sản xuất) sang các giá trị dịch vụ 	<ul style="list-style-type: none"> Ưu tiên bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học thông qua các cơ chế chính sách quản lý RPH, RĐD. Thực hiện cơ chế thị trường nhằm khai thác dịch vụ môi trường của rừng (PES, REDD+). Đẩy mạnh việc phân quyền, thông qua việc đẩy mạnh tiếp cận đất đai cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng (Luật Đất đai, Luật BVPT, Chiến lược phát triển Lâm nghiệp, thực hiện các Chương trình mục tiêu Quốc gia về bảo vệ rừng

Phần tiếp theo của Báo cáo sẽ tập trung vào 3 vấn đề cơ bản có liên quan đến 2 cơ chế giao và khoán đất, bao gồm: (i) giao đất cho các tổ chức thuộc Nhà nước; (ii) giao đất cho hộ gia đình và cá nhân, và (iii) khoán đất cho các hộ gia đình và cá nhân.



3 Giao đất giao rừng tại Việt Nam

3.1. Các chính sách quy định việc giao và khoán đất

Pháp luật hiện hành quy định việc tiếp cận đất đai, bao gồm cả đất lâm nghiệp của các cá nhân, tổ chức thuộc Nhà nước và bên ngoài Nhà nước như hộ gia đình và cá nhân được thực hiện qua 2 cơ chế giao và giao khoán. Giao đất là việc Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu về đất đai tiến hành giao đất cho các tổ chức thuộc Nhà nước và bên ngoài Nhà nước như hộ gia đình và cá nhân nhằm sử dụng đất theo kế hoạch đã được Nhà nước phê duyệt. Trong cơ chế này, mối quan hệ giữa Nhà nước và các nhóm được giao đất, thông qua đất đai, được điều chỉnh bằng pháp luật hành chính, với quyền lợi và trách nhiệm của người giao và người nhận đất được quy định cụ thể theo luật đất đai. Giao khoán, hay còn gọi là khoán, là việc các tổ chức của Nhà nước, được Nhà nước giao đất như các CTLN hoặc các BQL tiến hành việc khoán đất RSX cho các hộ gia đình và cá nhân với mục đích sản xuất (ví dụ trồng rừng kinh tế), hoặc khoán RPH cho các hộ gia đình, cá nhân với mục đích bảo vệ. Cơ chế khoán đất và/hoặc rừng thể hiện mối quan hệ giữa CTLN (hoặc BQL) và người dân, thông qua đất đai, rừng, được điều chỉnh bằng mối quan hệ dân sự, trong đó Nhà nước chỉ đóng vai trò tạo khung pháp luật điều chỉnh mối quan hệ và hành vi giữa bên giao khoán và bên nhận khoán.

Một số chính sách cơ bản quy định việc giao đất

GĐGR là một trong những chủ trương được Chính phủ thực hiện từ đầu những năm 1980. Năm 1983, Ban Bí thư đã có Chỉ thị 29 ngày 12 tháng 11 về việc đẩy mạnh GĐGR, trong đó nhấn mạnh “làm cho mỗi khu đất, mỗi cánh rừng, mỗi quả đồi đều có người làm chủ.” Kể từ đó, 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, pháp luật đất đai quy định việc giao đất bao gồm một số chính sách cơ bản sau:¹⁸

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. Điều 3 trong Nghị định quy định Nhà nước giao đất lâm nghiệp có rừng tự nhiên,

¹⁸ Chi tiết về các chính sách có liên quan đến GĐGR 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 Việt Nam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng, ngày 10 tháng 4 năm 2012 tại Hà Nội.

rừng trồng bằng vốn của Nhà nước giao cho các tổ chức thuộc Nhà nước (Lâm trường, các BQL RPH, RĐD) để bảo vệ, phát triển và sử dụng ổn định lâu dài theo quy hoạch, kế hoạch của Nhà nước. Cũng theo Điều 3, Nhà nước giao đất lâm nghiệp chưa có rừng và có chính sách đầu tư, hỗ trợ hợp lý để tổ chức, hộ gia đình, cá nhân sử dụng ổn định lâu dài theo quy hoạch. Điều 7 và Điều 8 quy định cụ thể việc giao đất RPH và RĐD cho các BQL rừng thuộc Nhà nước để bảo vệ và quản lý các khu rừng đó. Nghị định cũng khuyến khích các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân nhận đất để trồng rừng, sản xuất nông lâm ở những nơi đất trống, đồi núi trọc. Bên cạnh đó, 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 181/2004/NĐ-CP ngày 29 tháng 10 năm 2004 của Chính phủ về thi hành Luật Đất đai, thay thế cho Nghị định 163 về thi hành Luật Đất đai, trong đó có quy định cụ thể về giao đất đối với các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân.

- Ngoài những chính sách nêu trên còn có những chính sách đặc thù của Trung ương và địa phương có liên quan đến giao đất và một số dự án có mục tiêu tăng cường sự tiếp cận đất đai, đặc biệt cho các hộ và cộng đồng. Một ví dụ là 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. Nghị quyết quy định đối với các hộ được giao R SX, không thuộc loại rừng được khoán bảo vệ sẽ nhận được hỗ trợ để phát triển vốn R SX trên diện tích đất được giao, bao gồm cây giống và tín dụng ưu đãi.

Một số chính sách cơ bản có liên quan đến khoán

- 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 trong lĩnh vực lâm nghiệp, các LTQD, BQL RPH, 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 trồng 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.

- Nghị định 135 ngày 8 tháng 11 năm 2005 của Chính phủ về việc giao khoán đất RSX trong các LTQD cho các hộ gia đình và cá nhân. 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. Theo Nghị định, 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 tỷ lệ tương ứng với đóng góp của mỗi bên.

- 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.

Như vậy cơ chế giao và khoán có những khác biệt rất cơ bản, thể hiện mối quan hệ thông qua đất đai giữa một bên là bên giao đất và bên nhận (đối với cơ chế giao đất) và giữa bên giao khoán và bên nhận khoán (đối với giao khoán). Mối quan hệ này được điều chỉnh bằng

các cơ chế luật pháp khác nhau. Trong cả 2 cơ chế, Nhà nước đóng vai trò là đại diện chủ sở hữu, có vai trò cao nhất, thực hiện việc giao đất. Cụ thể, theo Luật Đất đai, 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, bao gồm các hộ gia đình và cá nhân được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế và thế chấp. Các quyền này được duy trì đối với người nhận đất với điều kiện người nhận đất phải tuân thủ các quy định của Nhà nước trong quá trình sử dụng đất. Nhà nước có thể thu hồi đất và các quyền đi kèm với đất nếu người nhận đất bị vi phạm quy định của Nhà nước trong sử dụng đất. Bảng 6 mô tả sự khác biệt cơ bản giữa hình thức giao (theo Nghị định 02) và khoán (theo Nghị định 01).

Bảng 5. Sự khác nhau giữa cơ chế giao và khoán

Hình thức	Giao	Khoán
Loại rừng áp dụng	Nhà nước giao RPH, RĐD cho các tổ chức của Nhà nước với mục đích bảo vệ và quản lý. Nhà nước giao rừng tự nhiên là RSX có trữ lượng cho LTQD/CTLN sử dụng và quản lý, giao rừng nghèo, đất trống được quy hoạch là đất RSX cho các tổ chức thuộc Nhà nước, hộ gia đình, cá nhân để sử dụng	BQL RPH, RDD khoán rừng cho các hộ gia đình, cá nhân với mục đích bảo vệ rừng. LTQD/CTLN khoán đất được quy hoạch là đất RSX cho các hộ gia đình, cá nhân để trồng rừng, nhằm mục đích phát triển kinh tế
Cơ chế pháp luật điều chỉnh mối quan hệ	Pháp luật hành chính với Nhà nước đóng vai trò là đại diện chủ sở hữu và bên nhận đất là đối tượng được Nhà nước giao đất	Pháp luật dân sự, đơn thuần là giao dịch giữa một bên giao khoán và một bên nhận khoán. Nhà nước chỉ đóng vai trò tạo khung pháp luật, quy định mối quan hệ giữ bên giao và nhận khoán
Phạm vi của các quyền được trao cho người nhận đất	Nhà nước giao đất RPH và RĐD cho các BQL với mục đích bảo vệ và quản lý. Các quyền sử dụng đối với đất và rừng rất hạn chế. Các quyền đối với đất và rừng tự nhiên là RSX có trữ lượng được giao cho các CTLN cũng hạn chế. Nhà nước giao 5 quyền (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp) cho các hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao đất là đất có rừng nghèo, hoặc không có rừng được quy hoạch là đất RSX	Các quyền được xác định trong hợp đồng khoán bảo vệ được quy định giữa bên giao khoán và bên nhận khoán. Thông thường phạm vi của các quyền rất hạn chế
Thời hạn của các quyền	Thông thường 50 năm đối với đất RSX	Theo hợp đồng khoán

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

Như vậy cơ chế giao và khoán quy định các loại quyền và phạm vi các quyền rất khác nhau đối với bên nhận đất và bên nhận khoán. Các quyền và phạm vi của các quyền đó còn phụ thuộc và tính chất của các loại đất rừng. Bảng 6 chỉ ra phạm vi các quyền của hộ khi hộ đóng vai trò là bên nhận đất từ Nhà nước (trong cơ chế giao), và bên nhận khoán từ CTLN/BQL (cơ chế khoán) đối với 3 loại đất rừng khác nhau.

Bảng 6. Phạm vi các quyền của hộ đối với 3 loại rừng theo cơ chế giao và khoán

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 vệ 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 RĐD	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 sử dụng đất, thông thường 20-50 năm	50 năm
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 do hộ thực hiện bảo vệ rừng	Được phép

Các loại quyền	Rừng phòng hộ	Rừng đặc dụng	Rừng sản xuất là rừng tự nhiên	Rừng sản xuất là rừng trồng
Quyền thừa kế	Hạn chế, chỉ được phép khi bên giao khoán và chính quyền địa phương đồng ý	Hạn chế, chỉ được phép khi bên giao khoán và chính quyền địa phương đồng ý	Được phép	Được phép
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: Chỉnh sửa và bổ sung từ nguồn của Đặng Kim Phụng và cộng sự năm 2012

3.2. Giao đất cho các Công ty Lâm nghiệp và BQL

Như phần II đã đề cập, LTQD là đại diện cho lâm nghiệp Nhà nước đã được hình thành và tồn tại từ ngay những ngày đầu kể từ khi lập nước cho đến tận ngày nay dưới hình thức là các CTLN. Lịch sử hình thành và phát triển LTQD được gắn kết chặt chẽ với khai thác gỗ từ các diện tích đất lâm nghiệp được Nhà nước giao cho lâm trường. Khi nguồn tài nguyên gỗ cạn kiệt, hoạt động khai thác gỗ của lâm trường bị xóa bỏ. Khi nguồn thu từ gỗ không còn, để duy trì sự tồn tại Nhà nước giao cho các LTQD thực hiện các Chương trình bảo vệ và phát triển rừng như Chương trình 327 và 661. Trong khuôn khổ các Chương trình này, các lâm trường thực hiện các hoạt động trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng sử dụng nguồn kinh phí từ các Chương trình đó. Một số lâm trường tiến hành khoán một phần diện tích của mình với người dân địa phương nhằm bảo vệ và trồng rừng mới. Đến nay, hoạt động khai thác gỗ không còn, một số lâm trường đang tham gia thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng (2011-2020). Các lâm trường có diện tích rừng được giao nằm trên lưu vực của các nhà máy thủy điện đang có nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng.¹⁹

Như trên đã đề cập, Nghị quyết 28/NQ-TW của Bộ Chính trị năm 2003 và Nghị định 200 của Chính phủ năm 2004 quy định việc sắp xếp đổi mới các LTQD thành các CTLN. Thực hiện việc sắp xếp, 256 LTQD đã được chuyển đổi thành 148 CTLN, 3 công ty cổ phần và 91 BQL rừng, giải thể 14 LTQD hoạt động không hiệu quả. Trong số 148 LTQD hiện đang tồn tại, chỉ có 10 lâm trường trực thuộc Trung ương; 138 Lâm trường còn lại trực thuộc UBND tỉnh. Bảng 7 thể hiện diễn biến sử dụng đất trong các LTQD.

¹⁹Nghị định 99/2010/NĐ-CP của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 24 tháng 9 năm 2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường, theo đó quy định các đơn vị sử dụng dịch vụ môi trường rừng (ví dụ dịch vụ cung cấp nguồn nước, dịch vụ chống bồi lắng lòng hồ) phải trả tiền cho các đơn vị, cá nhân bảo vệ rừng để duy trì các dịch vụ này.

Bảng 7. 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 RĐD	32.000	13.217
Đất trả lại địa phương (ha)		585.167

Nguồn: Báo cáo 595 của Tổng cục Lâm nghiệp, 2012²⁰

Hiện 148 CTLN đang quản lý khoảng 1,9 triệu ha đất lâm nghiệp, trong đó chủ yếu là đất rừng sản xuất, giảm từ con số 3,8 triệu ha trước khi thực hiện việc sắp xếp, đổi mới theo tinh thần của Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị và Nghị định 200 của Chính phủ. Tuy nhiên, các CTLN vẫn nhận được sự ưu ái trong vấn đề tiếp cận với đất đai. Mặc dù đã có gần 600.000 ha đất của các CTLN được trao trả về địa phương, theo đánh giá của một số chuyên gia nhiều phần trong số diện tích này không có khả năng canh tác, bởi vị trí đất nằm xa khu dân cư, hoặc đất đã bị bạc màu.

Báo cáo 595 của Tổng cục Lâm nghiệp cho thấy bình quân diện tích đất trung bình mà mỗi CTLN được giao khoảng gần 14.000 ha, và nếu tính bình quân thì mỗi lao động của CTLN được giao 80 ha rừng tự nhiên và 20 ha rừng trồng. Con số này là quá lớn, và do vậy các CTLN không có khả năng tự sử dụng đất một cách hiệu quả. Đây là cơ hội để hình thành tình trạng đất đai sử dụng chưa hiệu quả, tình trạng phát canh thu tô trong một số CTLN mà sẽ được đề cập chi tiết trong phần khoán cho các hộ. Tình hình sử dụng đất của LTQD/CTLN được thể hiện trong bảng 8.

²⁰ 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 8. Diễn biến hình thức sử dụng đất trong các LTQD/CTLN

STT	Chỉ tiêu	Đơn vị	Trước sắp xếp (2005)	Năm 2011	Tăng (+), giảm (-)
1	Tổng diện tích đất	ha	4.091.000	2.064.690	-2.026.310
1	Tự tổ chức sản xuất, quản lý	ha	3.287.000	1.868.383	-1.418.617
2	Giao, khoán	ha	667.500	667.500	0
3	Liên doanh, liên kết	ha	33.690	23.102	-10.588
4	Cho thuê, mượn	ha	3.836	810	-3.026
5	Tranh chấp, lấn chiếm, xâm canh	ha	47.637	7.684	-39.953
6	Chưa rõ hình thức sử dụng	ha	50.920	50.920	0

Nguồn: Báo cáo 595 ngày của Tổng cục Lâm nghiệp, 2012.

Nghị quyết 28 của Bộ Chính trị và Nghị định 200 của Chính phủ cũng đã tạo ra sự dịch chuyển về hình thức quản lý rừng tự nhiên trong phạm vi các cơ quan quản lý rừng của Nhà nước, theo đó 91 LTQD có diện tích RPH lớn đã được chuyển đổi sang thành các BQL. Bảng 9 mô tả tình hình đất đai của các BQL RPH trong cả nước, được phân chia theo các vùng địa lý khác nhau. Bảng 10 trình bày thực trạng sử dụng đất trong 91 BQL RPH được chuyển đổi từ các LTQD trước đó.

Bảng 9. Tình hình sử dụng đất của các BQL rừng phòng hộ trong cả nước

STT	Vùng địa lý	Số lượng bql	Diện tích đất lâm nghiệp (ha)			
			Tổng cộng	Phòng hộ	Đặc dụng	Sản xuất
1	Tây Bắc	30	511.317	409.692	4.964	96.611
2	Đông Bắc	41	585.875	542.311	2.672	40.892
3	Sông Hồng	9	22.435	16.297	1.530	4.608
4	Bắc Trung Bộ	47	917.618	798.125	628	118.865
5	Duyên Hải	59	892.933	636.439	31.588	224.906
6	Tây Nguyên	53	951.192	601.219	1.869	348.104
7	Đông Nam Bộ	14	142.708	97.105	28.873	16.730
8	Tây Nam Bộ	23	148.452	111.119	5.167	32.166
TỔNG CỘNG		276	4.229.544	3.249.600	77.291	902.652

Nguồn: Báo cáo tổng kết chuyên đề BQL RPH của Tổng cục Lâm nghiệp, 2012.

Bảng 10. Tình hình sử dụng đất của các BQL RPH sau chuyển đổi

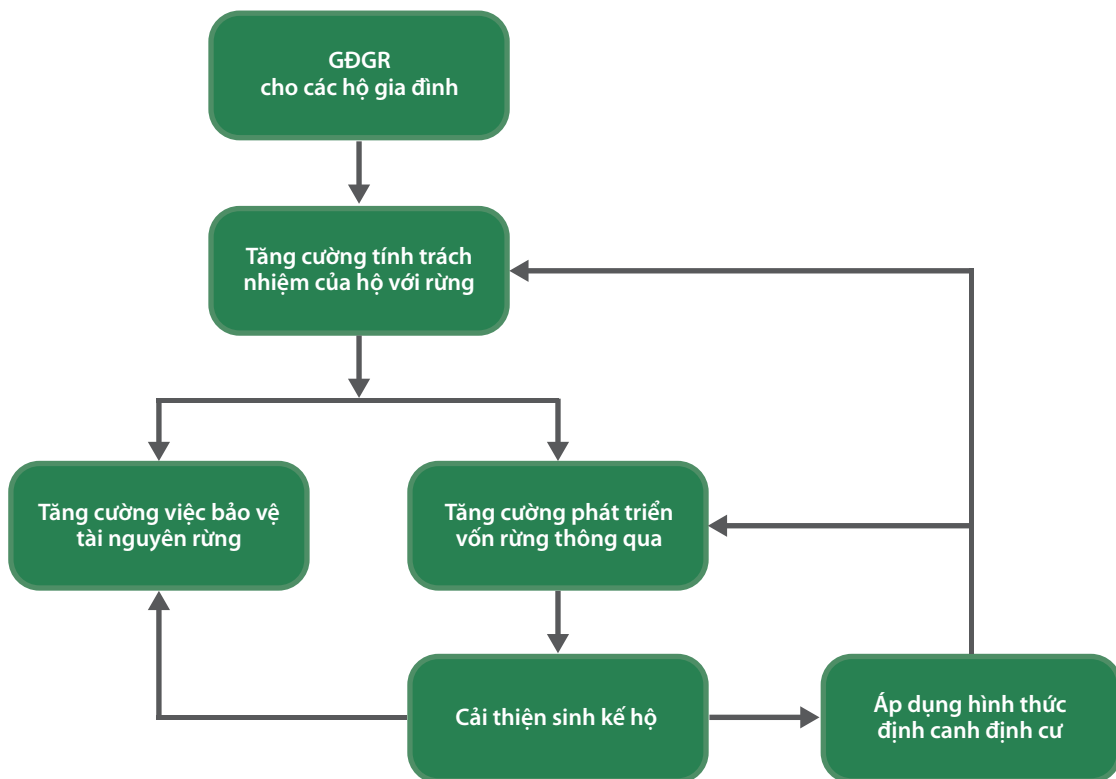
STT	Loại hình sử dụng đất	Trước chuyển đổi (ha)	Ngay sau khi chuyển đổi (ha)	Diện tích hết 2011 (ha)
A	Phân theo hình thức sử dụng đất			1.521.522
1	Diện tích đất tự tổ chức quản lý bảo vệ	222.552	269.136	257.565
2	Diện tích đất tự liên doanh liên kết	892	3.546	2.380
3	Diện tích đất giao khoán	0	6.885	1.198.400
4	Diện tích đất cho thuê, mượn	484	42	50
5	Diện tích đất tranh chấp, lấn chiếm	23.107	3.427	23.886
6	Diện tích đất chưa rõ mục đích sử dụng	34.440	29.717	39.240
A	Diện tích đất đã được cấp sổ đỏ	95.686	231.616	414.503
B	Diện tích đất đã thực hiện rà soát	82.591	300.992	319.144
C	Diện tích đất đã giao cho địa phương	14.865	43.878	13.095
D	Diện tích đất lâm nghiệp chưa được rà soát, cấp sổ đỏ			720.522

Nguồn: Báo cáo tổng kết chuyên đề BQL RPH của Tổng cục Lâm nghiệp, 2012.

3.3. Giao đất cho các hộ gia đình, cá nhân

Theo Nhà nước thực hiện giao đất cho hộ gia đình và cá nhân (sau đây được gọi chung là hộ) sẽ giúp hộ tiếp cận tốt hơn đối với đất đai. Theo cách lập luận này, khi các hộ được nhận đất và các quyền sử dụng đất lâu dài hộ sẽ có động lực để đầu tư phát triển 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 giao đất cho hộ gia đình.

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



Nguồn: Bổ sung từ nguồn của Castella và cộng sự năm 2006

Số liệu trong bảng 1, tính đến hết ngày 1 tháng 1 năm 2012, tổng diện tích đất lâm nghiệp đã giao cho các hộ gia đình và cá nhân là 4,46 triệu ha, trong đó đất RSX chiếm 69,5% (3,1 triệu ha), đất RPH chiếm 29,8% (1,33 triệu ha), còn lại là đất RĐD (11.377 ha). Theo Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2012, tổng số diện tích đất đã có rừng được giao cho hộ là gần 3,4 triệu ha, trong đó 1,8 triệu ha là rừng tự nhiên, phần còn lại là rừng trồng. Bảng 11 mô tả đặc điểm các loại rừng được giao cho hộ.

Bảng 11. Rừng giao cho hộ gia đình tính đến hết 2012

Loại đất loại rừng	Diện tích (ha)
Đất có rừng (A -rừng tự nhiên + B - rừng trồng)	3.388.948
Rừng tự nhiên (A) , bao gồm:	1.809.976
• Rừng gỗ	1.391.169
• Rừng tre nứa	131.933
• Rừng hỗn giao	72.373
• Rừng ngập mặn	2.132
• Rừng núi đá	212.369
Rừng trồng (B), bao gồm	1.578.972
• Rừng trồng có trữ lượng	811.747
• Rừng trồng chưa có trữ lượng	563.663
• Tre luồng	71.268
• Cây lâu năm, đặc sản	97.819
• Cây ngập mặn, ngập phèn	34.475

Nguồn: Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT, 2013

Diện tích rừng tự nhiên được giao cho hộ tương đối lớn, chiếm 53% trong tổng lượng đất có rừng được giao cho hộ gia đình. Tuy nhiên cho đến nay, hầu hết các hộ đều chưa được hưởng lợi từ diện tích rừng này. Nghiên cứu của Vũ Long và Đỗ Đình Sâm (2009) cho thấy rằng trên 70% diện tích rừng tự nhiên được giao cho hộ là rừng nghèo, do vậy hạn chế về tiềm năng kinh tế mà rừng có thể đem lại cho hộ. Bên cạnh đó, quyền của hộ được giao đất là rừng tự nhiên rất hạn chế: so sánh một cách tương đối, các quyền sử dụng rừng của hộ đối với rừng tự nhiên chưa bằng một nửa so với các quyền được giao cho hộ đối với đất sản xuất nông nghiệp và đất trồng rừng (cùng nguồn trích dẫn). Điều này có nghĩa rằng có 2 loại hình thể chế được áp dụng đối với các hộ nhận đất rừng trên đó có rừng tự nhiên là RSX. Thứ nhất là pháp luật đất đai, điều chỉnh mối quan hệ, bao gồm cả trách nhiệm và quyền lợi của bên giao đất (Nhà nước) và bên nhận đất (hộ) thông qua đất đai, và Luật BVPTR điều chỉnh mối quan hệ giữa 2 bên thông qua rừng tự nhiên là RSX. Luật Đất đai cho phép hộ nhận đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, được cho thuê quyền sử dụng đất, có quyền thực hiện

thừa kế, tặng quyền sử dụng, được thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Tuy nhiên, đối với rừng tự nhiên, được coi là tài sản ở trên đất, Luật BVPR không cho phép việc thực hiện các quyền chuyển nhượng, quyền cho thuê, quyền cho tặng đối với các quyền sử dụng rừng được giao cho hộ gia đình. Bên cạnh đó, các quyền cho, tặng, thế chấp đối với rừng nói chung và rừng tự nhiên nói riêng lại hết sức hạn chế. Bảng 12 so sánh các quyền của hộ gia đình đối với đất đai và RSX, bao gồm cả rừng tự nhiên và rừng trồng.

Bảng 12. Phạm vi các quyền của hộ đối với đất RSX, rừng tự nhiên và rừng trồng là RSX²¹

Quyền sử dụng đất rsx	Quyền sử dụng rừng tự nhiên	Quyền sử dụng rừng trồng
Các quyền và nghĩa vụ chung quy định tại điều 105, 107 của Luật Đất đai	Các quyền và nghĩa vụ chung quy định tại điều 70 của Luật BVTPR	Các quyền và nghĩa vụ chung quy định tại điều 70 của Luật BVTPR
Chuyển đổi quyền sử dụng đất trong cùng một xã, phường, thị trấn đối với hộ gia đình, cá nhân khác	Chuyển đổi cho hộ gia đình, cá nhân trong cùng địa phương	Chuyển đổi cho hộ gia đình, cá nhân trong cùng địa phương
Quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất	Không được chuyển nhượng quyền sử dụng rừng	Không được chuyển nhượng
Quyền cho thuê quyền sử dụng đất	Không được cho thuê	Được cho thuê
Quyền thừa kế	Quyền thừa kế	Quyền thừa kế
Quyền tặng lại quyền sử dụng đất	Không được tặng	Được tặng cho Nhà nước và cộng đồng
Quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất	Được thế chấp bằng giá trị quyền sử dụng rừng tăng thêm	Được thế chấp

Nguồn: Vũ Long và Đỗ Đình Sâm, 2009

Sự khác nhau trong các quy định pháp lý quy định quyền lợi của hộ đối với đất RSX và quyền lợi của hộ đối với RSX là rừng tự nhiên làm hạn chế việc thực hiện các quyền của hộ. Điều này chỉ ra tính phức tạp trong quản lý và sử dụng đất RSX là rừng tự nhiên ở Việt Nam.

Đến hết năm 2012 tổng diện tích rừng trồng trong cả nước là khoảng 3,4 triệu ha, trong đó

²¹ Các quyền của hộ đối với đất RSX được quy định trong Luật Đất đai 2003. Các quyền của hộ đối với RSX, bao gồm cả rừng tự nhiên và rừng trồng được quy định trong Luật BVPR và Điều 32, Chương IV trong Nghị định 23/2006/NĐ-CP ngày 3 tháng 3 năm 2006 về thi hành Luật BVPR.

rừng trồng là RSX chiếm 2,5 triệu ha.²² Theo bảng 11, tổng diện tích rừng trồng của hộ là gần 1,6 triệu ha, trong đó có 51% là rừng có trữ lượng; phần còn lại (49%) chưa có trữ lượng. Bảng 1 cho thấy tổng số đất RSX được giao cho hộ là 3,1 triệu ha. Hiện chưa có con số thống kê về diện tích các loại đất rừng (đất RSX, RPH, RĐD) nằm trong phần diện tích đất rừng tự nhiên và rừng trồng được giao cho hộ gia đình. Tuy nhiên, hạn chế về quyền trong việc hưởng lợi của hộ đối với rừng tự nhiên (1,8 triệu ha, bảng 11) và diện tích rừng trồng hạn chế (1,5 triệu ha tổng số), làm cho lợi ích thu được từ rừng của các hộ còn rất hạn chế. Điều quan trọng nữa cần phải kể đến đó là các diện tích được giao cho trên 1 triệu hộ gia đình. Như vậy, bình quân mỗi hộ chỉ có khoảng 2-3 ha đất RSX. Điều này có nghĩa rằng tiếp cận đối với đất sản xuất của các hộ là rất hạn chế. Nói cách khác, Nhà nước vẫn dành rất nhiều ưu tiên cho các tổ chức của Nhà nước, trong đó bao gồm các CTLN và các BQL trong việc nắm giữ phần diện tích đất rừng, đặc biệt là đất RSX và điều này làm hạn chế đất sản xuất của hộ, hạn chế khả năng phát triển kinh tế hộ. Theo Ủy ban Dân tộc, người dân thiếu đất sản xuất do các CTLN bao chiếm là nguyên nhân dẫn đến đói nghèo, đặc biệt là ở các vùng Tây Nguyên và Tây Bắc.²³ Mâu thuẫn đất đai giữa CTLN, QBL và người dân diễn ra phổ biến ở nhiều địa phương, với quy mô ngày càng phức tạp (Tô Xuân Phúc và cộng sự, 2013). Con số 7.600 ha là diện tích đất tranh chấp giữa CTLN và người dân địa phương được đưa ra trong Báo cáo 595 của Tổng cục Lâm nghiệp chỉ phản ánh một phần rất nhỏ về thực trạng của tranh chấp đất lâm nghiệp. Thực trạng này cũng được phản ánh sự bất bình đẳng trong việc tiếp cận đất sản xuất giữa một bên là các hộ dân và bên kia là các CTLN và các BQL. Nắm giữ một phần diện tích đất và rừng rất lớn, và với nguồn lực sẵn có các CTLN và BQL không có khả năng tự sử dụng đất, bảo vệ rừng hiệu quả. Khoán một phần diện tích cho các hộ là một trong những cơ chế được áp dụng hiện nay bởi các CTLN và BQL. Phần tiếp theo sẽ thảo luận về cơ chế này.

3.4. Khoán đất và rừng cho hộ gia đình

Theo Bảng 8, trong tổng số khoảng 2 triệu ha được Nhà nước giao sử dụng và quản lý, diện tích đất mà các CTLN hiện đang tự tổ chức sản xuất, quản lý tính đến hết 2011 là 1,8 triệu ha (93% trong tổng số); phần diện tích giao, khoán cho các hộ chiếm 667.500 ha. Tuy phần diện tích mà các CTLN đang tự tổ chức sản xuất lên tới 1,8 triệu ha, nguồn lao động chủ yếu được các CTLN huy động trong các hoạt động có liên quan đến sử dụng đất là lao động địa phương, là những hộ dân sống gần rừng. Tùy theo tính chất công việc, người dân có thể được thuê theo ngày, với tiền công được tính theo từng ngày làm việc, dựa trên các công

²² Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT, 2013

²³ Báo cáo của Ủy ban Dân tộc với UB Dân tộc của Quốc Hội về Đất đai cho đồng bào dân tộc thiểu số ngày 25 tháng 4 năm 2014.

việc cụ thể được CTLN xác định. Người dân cũng có thể được thuê theo mùa vụ, ví dụ như lao động cho các hoạt động trồng, chăm sóc và bảo vệ cây. Ngoài tiền công theo ngày hoặc theo mùa vụ mà người lao động được nhận từ các CTLN, người lao động hoàn toàn không có bất cứ quyền lợi nào khác.

Diện tích đất mà các CTLN khoán cho cá hộ gia đình tương đối lớn, lên tới gần 700.000 ha. Hiện các CTLN sử dụng nhiều hình thức khoán khác nhau, phụ thuộc vào đối tượng nhận khoán, diện tích đất mà các hộ nhận, và hình thức đầu tư của CTLN. Bảng 13 là ví dụ của 3 hình thức khoán hiện đang được CTLN Đông Bắc (Lạng Sơn) áp dụng đối với các hộ dân tại thôn Cốt Cốt, huyện Hữu Lũng để trồng rừng.

Bảng 13. Ba hình thức khoán đất cho hộ gia đình của CTLN Đông Bắc

Hình thức	Đầu tư của công ty	Sản lượng (m3 gỗ) mà hộ phải nộp cho công ty khi thu hoạch sản phẩm
Khoán đất có chồi cây (sau khai thác) cho các hộ	Không	24 m3 gỗ khi khai thác, với chu kỳ là 4 năm tính từ khi bắt đầu nhận khoán
Khoán cho hộ đối với diện tích từ 1,5 ha trở xuống/hộ	Phân bón, giống, chỉ đạo kỹ thuật	26 m3 gỗ khi khai thác, với chu kỳ 5 năm tính từ thời điểm hộ nhận khoán
Khoán cho hộ với diện tích lớn hơn 1,5 ha/hộ	Phân bón, giống, chỉ đạo sản xuất	32 m3 gỗ khi khai thác, với chu kỳ 5 năm từ thời điểm hộ nhận khoán

Nguồn: Tô Xuân Phúc và cộng sự, 2013

Với các hình thức khoán như trên, có nhiều ý kiến cho rằng thực chất của việc khoán đất cho hộ là hình thức ‘phát canh thu tô’ của các công ty, với CTLN không có khả năng để sử dụng đất hiệu quả, mà phải đem đất đó cho các hộ dân thiếu đất thuê và thu lợi từ các hoạt động này.

Tình trạng ‘phát canh thu tô’ được thực hiện thông qua hình thức khoán được một số CTLN áp dụng đối với các hộ nhận khoán thể hiện sự bất bình đẳng nghiêm trọng trong tiếp cận đất đai giữa một bên là hàng trăm nghìn hộ dân có cuộc sống khó khăn do thiếu đất canh tác và một bên một số CTLN được giao nhiều đất nhưng không có khả năng tự sử dụng đất hiệu quả. Sự bất bình đẳng trong tiếp cận đất đai cũng là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến mâu thuẫn đất đai giữa các CTLN và người dân địa phương. Mâu thuẫn diễn ra ở hầu hết các địa bàn nơi có các CTLN bao chiếm đất (Tô Xuân Phúc và cộng sự 2013), với quy mô lớn hơn rất nhiều so với quy mô được thống kê chính thức bởi các cơ quan quản lý. Theo Báo cáo 595 của Tổng cục Lâm nghiệp, tổng diện tích đất tranh chấp giữa các CTLN và

người dân địa phương trong cả nước là khoảng 7.600 ha. Tuy nhiên, con số thực tế còn lớn hơn rất nhiều. Chỉ tính riêng diện tích đất tranh chấp giữa người dân và CTLN Đông Bắc đã lên tới 19.000 ha (Tô Xuân Phúc và cộng sự 2013).

Diện tích đất/rừng được các BQL RPH khoán cho các hộ dân là rất lớn. Theo Báo cáo tổng kết chuyên đề BQL RPH của Tổng cục Lâm nghiệp (2012), chỉ tính riêng phần diện tích của các BQL RPH được chuyển đổi từ các LTQD theo tinh thần của Nghị định 200, khoảng gần 1,2 triệu ha đất/rừng, tương đương 78,8% tổng diện tích đất được giao cho các BQL PRH này đã được giao khoán cho 1.248 cộng đồng và 18.582 hộ gia đình quản lý. Ở nhiều nơi, tình trạng người dân lấn chiếm đất RPH để canh tác vẫn diễn ra phổ biến. Điển hình là tại RPH Bù Đăng - Bình Phước nơi diện tích bị lấn chiếm tới trên 90% diện tích đất BQL được giao quản lý.

Các phân tích ở trên chỉ ra rằng giao đất cho hộ đã phát huy được tính hiệu quả trong việc sử dụng đất, cải thiện sinh kế hộ, góp phần xóa đói giảm nghèo, tăng độ che phủ rừng. Tuy nhiên, giao đất cho các CTLN chưa phát huy được tính hiệu quả trong sử dụng đất. Thực chất, việc Nhà nước giao phần diện tích đất rất lớn cho các CTLN sử dụng không hiệu quả làm mất cơ hội của hộ trong việc tiếp cận với nguồn đất sản xuất, tạo cơ hội cho các CTLN thực hiện 'phát canh thu tô' và duy trì tình trạng sống bám vào Nhà nước thông qua việc kiểm soát đất đai. Điều này đặt ra một số câu hỏi quan trọng cho các cơ quan quản lý: Tại sao Nhà nước không giao đất, giao rừng trực tiếp cho các hộ mà lại giao cho CTLN, BQL rồi cho phép các Công ty, BQL giao khoán lại cho các hộ gia đình và cá nhân? Theo cơ chế giao khoán, chắc chắn các hộ bị thiệt thòi vì phải chia một phần lợi ích từ sử dụng đất cho các Công ty và BQL. Hình thức giao khoán có thể phát huy được hiệu quả nếu các CTLN, BQL có các thế mạnh về vốn, khoa học kỹ thuật, công nghệ hợp tác với hộ với thế mạnh về lao động nhằm thực hiện các hoạt động đầu tư trên đất. Tuy nhiên, hiện tại các CTLN và BQL không có các thế mạnh này. Do vậy, thực hiện cơ chế khoán dẫn đến thực trạng 'phát canh thu tô' trong một số CTLN.

Phần tiếp theo của Báo cáo mô tả tiến trình giao đất, tập trung vào tiến trình giao đất cho hộ gia đình. Việc thực hiện chính sách tại các địa phương phụ thuộc vào nguồn lực của địa phương. Thực tế cho thấy hầu hết các địa phương không đủ nguồn lực để thực hiện giao đất và thường bỏ qua một số bước khi thực hiện. Kết quả là chính sách được thực hiện theo các cách rất khác nhau.²⁴ Bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện giao đất, cơ quan quản lý địa phương có thể điều chỉnh các bước và nội dung trong các bước. Sự điều chỉnh này phụ thuộc vào điều kiện về con người và ngân sách của địa phương dành cho GDGR, điều kiện

²⁴Thông 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).



kỹ thuật, bao gồm cả hệ thống thông tin dữ liệu hỗ trợ giao đất, cam kết của bộ máy lãnh đạo và năng lực của cán bộ kỹ thuật.. Ví dụ tại Bắc Kạn, giao đất được chia làm 2 giai đoạn: (i) trước năm 2000, giao đất 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). 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 thời gian (theo các giai đoạn khác nhau). Phần IV dưới đây mô tả tiến trình thực hiện cho hộ tại một số địa phương, trong đó tập trung vào các bước thực hiện.

4

Tiến trình thực hiện giao đất cho hộ: từ lý thuyết đến thực tiễn

Theo Nghị định 02, tiến trình giao đất bắt đầu bằng việc hộ gia đình viết đơn xin nhận đất, trong đó 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 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 chỉ ra kế hoạch sử dụng đất của hộ 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 đất cấp xã, với sự tham gia của đại diện các tổ chức như Hội Nông dân, Cựu Chiến binh cấp xã. Dựa trên đơn xin nhận đất và kế hoạch sử dụng đất của hộ, Chủ tịch UBND huyện 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. Sau khi Quyết định được ban hành, UBND huyện ra quyết định thành lập tổ công tác về giao đất 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. 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 giao đất tại xã và thôn nhằm phổ biến các nội dung và kiến thức có liên quan đến giao đất cũng như tiến trình các bước sẽ tiến hành 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):

- Bước 1. Chuẩn bị, bao gồm việc thành lập ban chỉ đạo, tổ công tác giao đất cấp huyện, thành lập hội đồng giao đất 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 giao đất trên thực địa có vai trò quyết định đến hiệu quả của công tác giao đất và sử dụng đất của hộ sau giao. 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.²⁵ Tác giả Clement và Amezaga (2009) cho thấy việc thực hiện giao đất và kết quả của giao đất 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. 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). 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 (Đình Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn). 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 khác nhau giữa các xã và huyện trong địa bàn tỉnh. 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) 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 khả năng 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." 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 thực tế đã cho thấy một số nhược điểm của chính sách giao đất cũng như cách thức thực hiện chính sách như sau:

- Pháp luật không quy định rõ cơ quan quản lý việc giao đất, giao rừng. Cụ thể trước năm 1996 cơ quan phụ trách giao đất là Cục Kiểm lâm, cùng với việc cấp sổ Lâm bạ dựa trên Luật BVPTR. Sau năm 1996, cơ quan phụ trách giao đất là Phòng Địa chính, cùng với việc cấp "sổ đỏ" trên cơ sở Luật Đất đai. Hiện trạng này làm chậm tiến độ triển khai việc giao đất

²⁵ Chi 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).

ở một số địa phương

- Sự thiếu đồng bộ giữa pháp luật BVPTTR và pháp luật đất đai làm cho nhiều địa phương có những cách thực hiện và giải pháp khác nhau trong việc giao đất.
- Quá trình giao đất, giao rừng không được giám sát chặt chẽ nên luôn xuất hiện các nguy cơ tham nhũng.
- Sự hỗ trợ công nghệ trong giao đất, giao rừng là rất thấp, vì vậy không tạo được ranh giới sử dụng ổn định, gây nên các tranh chấp, xung đột sau này. Các kỹ thuật như ảnh vệ tinh, máy bay, thiết bị định vị hầu như không được sử dụng.
- Thiếu sự đầu tư đồng bộ trong GDGR, không đáp ứng được yêu cầu đặt ra nên gây lãng phí lớn. Năm 2005 Chính phủ Việt Nam đầu tư toàn bộ kinh phí để vẽ bản đồ địa chính đất rừng trên phạm vi cả nước. Dự án này do các công ty đo đạc thuộc Bộ TN&MT thực hiện. Năm 2011, dự án này đã hoàn thành và bàn giao cho các địa phương nhưng các bản đồ này hầu như không được sử dụng và đăng ký, cấp giấy chứng nhận đối với đất rừng (Trao đổi với GS. Đặng Hùng Võ, ngày 15 tháng 4 năm 2014).

Phần 5 dưới đây sẽ tổng hợp một số kết quả và tác động của chính sách giao đất, 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 và các báo cáo chuyên đề. Các ấn phẩm này chủ yếu phân tích các kết quả của giao đất dựa trên các nghiên cứu trường hợp, do vậy không mang tính chất đại diện cho cả nước.



5 Tác động của chính sách GDGR

5.1. Giao đất và sinh kế hộ

Một trong những mục tiêu cơ bản của giao đất là cải thiện sinh kế hộ. Báo cáo 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 và tiếp cận của hộ đối với đất đai và các quyền với đất và rừng; (ii) công bằng trong thu nhập giữa các hộ trong cùng một cộng đồng và giữa các hộ khác nhau về thành phần dân tộc (iii) thực thi các quyền đi kèm với đất được giao cho hộ và (iv) mâu thuẫn đất đai do giao đất mang lại.

Thu nhập và tiếp cận với đất đai của hộ

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). 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 phủ 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 sơ 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) 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 huy động nguồn lực thực hiện đầu tư trồng cây công nghiệp và trồng rừng trên đất nương rẫy cũ 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). 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 các 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). 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). Tác giả Meyfroidt và Lambin (2008) 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 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 cho thấy kết quả GDGR phụ thuộc rất nhiều vào cấu trúc quyền lực của cộng đồng (Tô Xuân Phúc 2007). Cụ thể, các hộ cán bộ do nắm bắt được thông tin về GDGR trước khi chính sách được thực hiện do vậy thường nhận được nhiều đất ở những vị trí thuận lợi so với các hộ khác trong thôn. 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 các hộ đã làm cho các hộ mới tách, thường là hộ có điều kiện khó khăn 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), và Hirakuri (2007), Nguyễn Quang Tân (2006), Clement và Amezaga (2009), Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006 cũng cho thấy kết quả tương tự.

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) 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 lớn từ các hợp đồng này mà thực tế họ không phải bỏ ra nhiều công sức để bảo vệ rừng. Mặc dù vấp phải sự phản ứng của người dân trong thôn, các cán bộ này làm mọi cách để duy trì hình thức hợp đồng của mình và ngăn cản các hộ khác nhận hợp đồng khoán.

Giao đất 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). Sự không rõ ràng về 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 thực hiện tích tụ đất đai, từ đó 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).

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) và của Nguyễn Quang Tân (2006) thực hiện tại một số địa bàn tỉnh Đắc Lắc 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 kinh tế. Điều này có nghĩa rằng GDGR đã không đạt mục tiêu đề ra, 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) 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 một số địa bàn vùng Tây Nguyên Nguyễn Quang Tân (2006) thấy rằng do thiếu nguồn lực nhiều hộ được giao đất cũng không thể đầu tư vào đất.

GDGR với mục đích tạo ra sự rõ ràng trong hưởng dụng đất đã phần nào làm ảnh hưởng tiêu cực đến các quyền truyền thống của cộng đồng. Tô Xuân Phúc (2007) quan sát thấy tại một số bản người Dao của tỉnh Hòa Bình và Phú Thọ thực hiện giao đất làm cho những mảnh rừng trước kia được sử dụng theo cách truyền thống đã bị thay đổi hoàn toàn. Cụ thể, các diện tích đất trước kia là nơi chăn 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. Giao đất kỳ vọng sẽ 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) 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.

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. Giao đất ưu tiên cho các đối tượng là các CTLN, BQL làm mất cơ hội cho các hộ tiếp cận với nguồn đất sản xuất. Hộ thiếu đất sản xuất là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến mâu thuẫn đất đai giữa người dân và CTLN, BQL tại nhiều địa phương (Tô Xuân Phúc và cộng sự 2013). Bên cạnh đó, giao đất cũng làm phát sinh mâu thuẫn giữa các hộ. 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 phổ biến có liên quan đến ranh giới đường biên giữa các hộ, mâu thuẫn do sự bất bình đẳng giữa các hộ trong giao đất, đặc biệt giữa các hộ cán bộ và các hộ dân khác. Ở nhiều nơi, giao đất được thực hiện trên giấy tờ kết quả là 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 chôn 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). Thực hiện GĐGR tại Bắc Kạn cũng làm phát sinh những căng thẳng về mặt xã hội, làm tăng khoảng cách giàu nghèo giữa các hộ và hình thành mâu thuẫn đất đai (Nguyễn Thị Thu Hà 2012). GĐGR 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 thuộc Tây Nguyên (Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006). Nghiên cứu về sử dụng đất tại Bắc Kạn, Castilla và cộng sự (2006) thấy thực hiện GĐGR tại địa phương thực chất là việc công nhận cách sử dụng đất truyền thống của các hộ với 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 và kết quả là các hộ này không có quyền tiếp cận đối với đất đai và tài nguyên rừng (xem thêm trong ấn phẩm của Trần Ngọc Thanh và Sikor 2006, Sikor và Trần Ngọc Thanh 2007). Điều này chỉ ra rằng kết quả của GĐGR phụ thuộc vào nhiều yếu tố, bao gồm cả cấu trúc quyền lực của cộng đồng và các luật tục địa phương quy định việc quản lý và sử dụng đất và tài nguyên rừng.

Những phân tích trên đây đã chỉ ra rằng GĐGR tác động đến sinh kế hộ theo cách khác nhau. Tại một số địa phương, GĐGR đã góp phần cải thiện sinh kế cho hộ nhận đất. Ở một số nơi khác, GĐGR 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. GĐGR được thực hiện trong điều kiện đặc thù về kinh tế, văn hóa xã hội và chính trị của từng địa phương và các yếu tố đặc thù này góp phần không nhỏ trong việc hình thành kết quả của chính sách. Phần tiếp theo sẽ thảo luận về tác động của giao đất đối với độ che phủ và chất lượng rừng.

5.2. Tác động của GĐGR đối với độ che phủ và chất lượng rừng

Giao đất giao rừng và độ che phủ của rừng

Theo Quyết định 1739/QĐ-BNN-TCLN năm 2013, tính đến hết tháng 12 năm 2012, độ che phủ rừng của cả nước đạt 39,9%. Đây là những con số rất ấn tượng, bởi năm 1995 độ che phủ rừng mới đạt 28,2% (Nguyễn Văn Đăng 2001). Nhiều báo cáo của Chính phủ khẳng định GĐGR đã góp phần quan trọng trong việc nâng cao độ che phủ rừng ở Việt Nam. (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) và Trần Xuân Đào (2012).²⁶ Trong những năm gần đây, diện tích rừng trồng vẫn đang tiếp tục tăng, với diện tích khoảng 100.000-200.000 ha/năm (Bộ NN&PTNT 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, 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 Castilla 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) chỉ ra vấn đề khi khi ngộ GDGR làm tăng độ che phủ rừng. Hai tác giả này giải thích độ che phủ rừng ở Việt Nam tăng lên không phải là vì chính sách bảo vệ và phát triển rừng mà do Việt Nam đã thành công trong việc “xuất khẩu” mất rừng đi các nước lân cận thông qua việc nhập khẩu gỗ nguyên liệu từ các quốc gia này. Trong một nghiên cứu khác (Meyfroid và Lambin 2008), 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, hạn chế về diện tích đất canh tác, dân số tăng nhanh, đất đai bạc màu và những quy định hạn chế canh tác nương rẫy dẫn đến sự suy giảm về diện tích đất canh tác, bao gồm cả đất nương rẫy do các hộ sử dụng đất canh tác, bao gồm cả đất nương rẫy sang trồng rừng. 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 nguồn thu từ các sản phẩm nông nghiệp tăng, giúp hộ có nguồn lực đầu tư vào trồng rừng. Các tác giả quan sát thấy từ giữa những năm 1990 độ che phủ rừng tại Việt Nam 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 tuân theo xu hướng 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 do thị trường phát triển hàng hóa nông sản 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 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

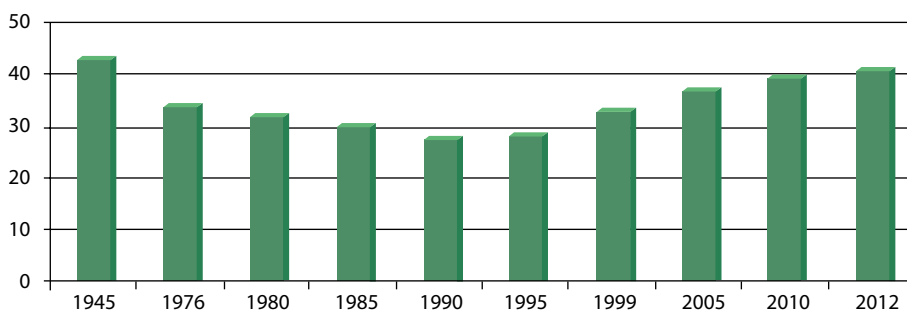
²⁶Xem chi tiết trong kỷ yếu Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – Chính sách và thực trạng do tổ chức Tropenbos International Việt Nam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.

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 thuận tiện. Tuy nhiên, theo các tác giả trên bình diện quốc gia diện tích rừng trồng tăng 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 gay 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) 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 thực hiện GDGR mà bởi các hộ trong điều kiện thị trường hàng hóa nông sản và dịch vụ kỹ thuật nông nghiệp mở rộng đã 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, bởi cơ chế thực thi pháp luật cấp địa phương tại các địa bàn này 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 mối quan hệ giữa GDGR và 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, đặc biệt là diện tích rừng trồng của hộ, 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 nơi có nhiều diện tích đất rừng được giao cho các hộ gia đình.²⁷

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



Nguồn: Quyết định số 1739 của Bộ NN& PTNT năm 2013 và kiemlam.org.vn

²⁷ 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/

Độ che phủ rừng tăng không đều ở các vùng sinh thái khác nhau (Bộ NN&PTNT 2011). 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 (Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghị 2013, Tô Xuân Phúc và Sikor 2013). Các tỉnh như Lào Cai, Sơn La và Lai Châu 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, Nhà nước 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. Điều này làm phát sinh quan niệm “rừng của nhà nước”, không phải của dân (xem thêm tại ấn phẩm của Hoàng Cẩm 2012, McElwee 2004, Sikor và Phúc 2011). 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 phần nào lý giải tại sao rừng tự nhiên của Việt Nam vẫn đang bị suy thoái. 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, Tô Xuân Phúc và Trần Hữu 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 (Meyfroidt and Lambin 2009). 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, một số nghiên cứu cho 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 động lực cho hộ và cộng đồng sống gần rừng tham gia bảo vệ rừng và 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 2013). Bình quân mỗi hộ được giao dưới 3 ha đất lâm nghiệp, với 2-3 mảnh/hộ. 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) đất đai phân tán làm 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 định hướng 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 mua lại đất của những hộ dân được giao đất nhưng không có vốn đầu tư trồng rừng. Pháp luật đất đai hiện hành cho phép các hộ có đất được chuyển đổi, chuyển nhượng và cho thuê đất. Điều này có nghĩa rằng 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.²⁸

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 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) 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 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 đất do không có lao động làm nghề rừng mà muốn tập trung lao động vào thâm canh cây chè.

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 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 thỏa thuận 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. Trong một thập kỷ trở lại đây, những giao dịch có liên quan đến đất rừng diễn ra rất sôi động ở những địa bàn ven đô Hà Nội. Nghiên cứu của Tô Xuân Phúc (2012, 2013) chỉ ra rằng giao đất cho các hộ tạo tiền đề cho việc hình thành thị trường đất đai ở những địa bàn này. Phần VI sau đây sẽ thảo luận về ý nghĩa của GDGR đối với việc thực hiện các sáng kiến FLEGT và REDD+ tại Việt Nam.

²⁸ Một 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 Việt Nam 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.



6

GDGR 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+.GDGR có liên quan trực tiếp tới việc thực hiện các sáng kiến này.

6.1. 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 (TLAS).

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, liên quan đến khai thác, vận chuyển, chế biến và thương mại, việc tuân thủ các quy định về môi trường và xã hội trong toàn bộ 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.

GDGR 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.²⁹ Đến nay nguồn gỗ khai thác từ rừng tự nhiên theo cơ chế hiện hành chủ yếu được thực hiện bởi các CTLN. Đến nay, tình trạng tranh chấp đất đai giữa CTLN 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)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. Gỗ được khai thác từ diện tích rừng có tranh chấp có nguồn gốc pháp lý không rõ ràng 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

²⁹ 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.

cũng không chấp nhận 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, Chính phủ cần có cơ chế giải quyết mâu thuẫn đất đai tồn tại hiện nay.

Về lý thuyết, việc đóng cửa rừng tự nhiên sẽ giảm khai thác gỗ bất hợp pháp từ nguồn rừng này. 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 nhiều nơi) 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. Trong bối cảnh 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, làm 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 GĐGR đã tạo ra cơ sở pháp lý quan trọng và rõ ràng về quyền trên đất. Nhận xét này 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 hợp pháp 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 gỗ khai thác. Thứ hai, như đã chỉ ra trong phần đầu của Báo cáo này, khi thực hiện GĐGR 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. 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 nhiều 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 nhưng 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.

6.2. GDGR 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. 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.³⁰ 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

³⁰ 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).

đây. Hưởng dụng đất hiện tại đã và đang tồn tại những khó khăn trong việc thực hiện việc chi trả REDD+ 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).

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 mở rộng, ngành Lâm nghiệp Việt Nam hiện đang đứng trước những thay đổi to lớn. Điều này vừa là cơ hội vừa là thách thức cho ngành. Phần VII thảo luận một số cơ hội này, bao gồm một số thay đổi có liên quan đến GDGR.





7

Một số tiềm năng thay đổi thông qua GDGR

7.1. 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.³¹ 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 14 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 GDGR trong việc góp phần hiện thực hóa các định hướng được đề ra trong đề án tái cơ cấu ngành.

³¹ 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 14. Tiềm năng của GDGR trong 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 các định hướng
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 (4,7 triệu ha hiện tại), 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 giảm do việc khai thác gỗ bất hợp pháp phục vụ nhu cầu gỗ gia dụng và tạo nguồn thu cho hộ. Các quy định hiện nay hạn chế người dân được hưởng lợi công bằng và hợp lý từ rừng tự nhiên. Nếu làm cho người dân được hưởng lợi từ rừng tự nhiên, GDGR 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.³² 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. • 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.

³²Văn 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.

<p>Các thành phần kinh tế trong lâm nghiệp</p>	<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 • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • Đến nay 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 dân và nhà đầu tư.
<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 mất rừng vẫn đang diễn ra và chất lượng rừng tự nhiên đang suy giảm. 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”. 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.

7.2. 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, 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, để trồng rừng hoặc khai thác gỗ. Khoảng 90% (tương đương 1,8 triệu ha) diện tích đất lâm nghiệp của các CTLN hiện đang 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 cho các hộ và thông qua các hình thức liên doanh liên kết, cho thuê, mượn.

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 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).

Theo kết quả được công bố trong Báo cáo 595 ngày 17 tháng 5 năm 2012 của Tổng cục Lâm nghiệp về đánh giá kết quả của việc thực hiện Nghị quyết 28, 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).³³ 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 các 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)

Ngày 12 tháng 3 Bộ Chính trị ban hành Nghị quyết số 30-NQ/TW về tiếp tục đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp. Nghị quyết đánh giá 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

³³ 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.

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, cụ thể là yếu kém của các CTLN, Nghị quyết 30 đã đưa ra một số mục tiêu, phương hướng và các nhiệm vụ cụ thể 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 CTLN 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 từng 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, với các 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.³⁴ Lâm nghiệp Nhà nước, với ưu tiên dành cho các 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 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 14 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 14 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.

³⁴ 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 15. Định hướng đổi mới CTLN và vai trò tiềm năng của GDGR

Định hướng (theo đề án tái cơ cấu ngành, nghị quyết 30 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, các CTLN bao chiếm đất đai, do việc mở rộng thị trường hàng hóa nông sản (ví dụ đối với gỗ rừng trồng, sắn, cao su), từ làm cho đất đai trở thành phương tiện quan trọng để tạo nguồn thu. 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 giữ cổ phần chi phối không giải quyết được tận gốc các tồn tại có liên quan đến Lâm nghiệp Nhà nước, bao gồm tình trạng tranh chấp đất đai giữa người dân và CTLN bởi (i) cổ phần hóa sẽ không tạo cơ hội cho người dân tham gia. 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.³⁵ Theo định hướng của Nghị quyết 30 và Đề án tái cơ cấu ngành, đổi mới căn 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 lại cho 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 trong tiếp cận đất đai cho các bên tham gia.</p>

³⁵ 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&TPNT và CODE tổ chức tại Kon Tum ngày 5 tháng 12 năm 2013.

	<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 gỗ (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 những người dân sống phụ thuộc vào rừng cũng như quan niệm “rừng là của Nhà nước.” Hiện nay, nhiều diện tích rừng được giao cho các BQL được khoán cho các hộ gia đình, cá nhân để bảo vệ. Điều này làm tăng chi phí giao dịch so với hình thức giao khoán thẳng cho các hộ gia đình và cộng đồng để quản lý. Chuyển đổi CTLN sang các BQL và cho phép các BQL khoán bảo vệ với các hộ và cá nhân làm hạn chế tính hiệu quả trong bảo vệ rừng.</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 tài 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. GĐGR thực hiện theo hướng như vậy sẽ góp phần giảm nạn khai thác gỗ lậu, thay đổi quan niệm “rừng là của Nhà nước” trong dân.</p>
<p>Giải thể hoặc chuyển đổi các CTLN sang hình thức khác</p>	<p>Trong giai đoạn 2005-2011, Nhà nước giải thể 14 CTLN, chiếm khoảng 10% trong tổng số CTLN hiện đang tồn tại. Trong bối cảnh nhiều CTLN hiện đang hoạt động không hiệu quả, việc giải thể hoặc chuyển đổi sang các hình thức khác đối với các đơn vị này là cần thiết.</p>	<p>Giải thể hoặc chuyển đổi đối với các CTLN hoạt động không hiệu quả nên được thực hiện với ưu tiên lấy hộ và cộng đồng làm trung tâm. 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, góp phần xóa đói giảm nghèo. 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.</p>

Như vậy, giao đất giao rừng có tiềm năng 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 thể tạo ra thay đổi căn bản về mối quan hệ giữa CTLN và người dân, xóa bỏ quan niệm “nơi đâu có lâm trường, nơi đó có nhiều người nghèo”³⁶ tạo cơ hội cho người dân được hưởng lợi công bằng và lâu dài từ 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 đang đứng trước cơ hội thay đổi theo hướng nâng cao vị thế của ngành, góp phần cải thiện sinh kế cho những người dân nghèo vùng cao, giúp 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 với 2 cơ chế chủ đạo là giao và khoán đất và rừng có tiềm năng lớn trong việc kiến tạo những thay đổi cho ngành thông qua việc đổi mới các 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. Phần VII.3 dưới đây sẽ thảo luận về vai trò tiềm năng của cộng đồng.

7.3. Vai trò của cộng đồng trong quản trị rừng

Luật BVPTN 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;

³⁶ Nhận xét của một Phó Chủ tịch xã phụ trách vấn đề đất đai thuộc huyện Hữu Lũng, Lạng Sơn trong một cuộc họp với Tô Xuân Phúc năm 2012.

- 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 (Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT 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 của Bộ TN&MT ngày 10 tháng 9 năm 2012). Đối với phần diện tích RSX được giao cho các cộng đồng hiện

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

Tại xã Hiếu 808 ha rừng đã được giao cho cộng đồng thôn ViChring với gần 40 hộ MNâm (Xơ Đăng), 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 thôn. 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 đỏ, thời hạn 50 năm. UBND Huyện cũng đã phê duyệt kế hoạch quản lý khai thác rừng bền vững cho phần diện tích được giao cho thôn. 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). Cũng theo kế hoạch, khoảng 70% lợi ích thu được từ bán gỗ sẽ được dùng để tạo nguồn thu cho cộng đồng. 20% phần còn lại sẽ được dùng để chi trả thuế tài nguyên; 10% còn lại tạo nguồn thu cho ngân sách xã (10%). Nếu gỗ được khai thác theo kế hoạch, với mức giá gỗ năm 2008 (năm kế hoạch được phê duyệt), bình quân mỗi hộ trong thôn sẽ thu được 2,3 triệu đồng/tháng. Mức thu nhập này sẽ đủ để giúp các hộ tại Vi Chring thoát nghèo và sẽ tạo được động lực để các hộ tham gia bảo vệ rừng hiệu quả. Tuy nhiên cho đến nay, cộng đồng vẫn chưa được phép khai thác gỗ. Nguồn tin từ một số cơ quan quản lý của tỉnh cho biết nguyên nhân chính là các cơ quan quản lý cấp tỉnh chưa thống nhất được phương án cho phép cộng đồng khai thác; thêm vào đó là Trung ương chưa giao chỉ tiêu khai thác gỗ cho tỉnh, do chính sách hạn chế khai thác gỗ từ rừng tự nhiên/đóng cửa rừng... Niềm tin của người dân đang dần suy giảm và điều này đã và đang tạo ra những tác động tiêu cực trực tiếp đến rừng. Cụ thể, một số hộ trong thôn bắt đầu chuyển đổi một phần diện tích rừng nằm gần đường giao thông sang trồng sắn nhằm tạo nguồn thu cho hộ. 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

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 điểm,³⁷ 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 hạn chế của cộng đồng tiếp cận với lợi ích từ rừng tại thôn ViChring, xã Hiếu, huyện Konplong tỉnh Kon Tum.

³⁷ 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.

Các thông tin trong Hộp 1 và các quy định pháp lý liên quan đến hưởng lợi của cộng đồng từ các mô hình rừng cộng đồng chỉ ra những rào cản rất lớn cả về quy định và việc thực thi các quy định tại cấp địa phương. Điều này hạn chế 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 (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.” 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 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 LNCĐ 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 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 hưởng lợi cho cộng đồng 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. Bên cạnh đó, các cơ chế chính sách hiện nay chưa cho phép các cộng đồng được hưởng lợi từ nguồn RPH. Nếu Dự thảo được Chính phủ phê duyệt, theo đó cộng đồng được phép khai thác gỗ cho nhu cầu sử dụng của cộng đồng. Tuy nhiên, thực tế cho thấy quy định này hoàn toàn không mới bởi ở nhiều nơi các hộ đã và đang khai thác gỗ phục vụ cho nhu cầu sử dụng của hộ (ví dụ làm nhà, làm chuồng trại) mà không gặp phải sự khó khăn nào từ các cơ quan quản lý địa phương. Nói cách khác, giao đất-rừng cho cộng đồng nếu không có những thay đổi đột phá nhằm tạo được lợi ích thực tế cho cộng đồng thì cơ chế giao đơn thuần sẽ chỉ là giao trách nhiệm bảo vệ rừng cho cộng đồng và điều này sẽ khó có thể đạt được mục tiêu bảo vệ rừng và cải thiện sinh kế cho cộng đồng.

GDGR là tiến trình hiện vẫn đang diễn ra. Thay đổi về bản thân chính sách cũng như cách thức thực hiện tại cấp địa phương, với ưu tiên dành cho các hộ và cộng đồng lệ thuộc vào rừng có tiềm năng tạo ra những thay đổi lớn về hình thức quản lý lâm nghiệp hiện tại theo hướng hiệu quả hơn trong sử dụng đất và bảo vệ rừng, góp phần tạo ra những dịch chuyển từ lâm nghiệp Nhà nước sang hình thức lâm nghiệp hộ gia đình và cộng đồng.

Phần VIII đưa ra một số kết luận của Báo cáo.



8

Kết luận

Chính sách giao đất giao rừng là một trong những chính sách trọng tâm của ngành lâm nghiệp trong những thập niên gần đây. Chính sách được thực hiện theo đó các CTLN được Nhà nước giao đất cùng với các quyền sử dụng đất lâu dài được kỳ vọng sẽ tạo ra sự chủ động trong sản xuất kinh doanh cho các CTLN, từ đó khuyến khích các công ty nâng cao hiệu quả sử dụng đất và bảo vệ rừng. Giao đất cho hộ cùng với việc trao cho hộ các quyền sử dụng đất lâu dài có tiềm năng trong việc khuyến khích các hộ thực hiện đầu tư vào các hoạt động trên đất nhằm nâng cao lợi ích từ đất, từ đó góp phần cải thiện sinh kế cho hộ, góp phần xóa đói giảm nghèo.

Thực tế cho thấy rằng chính sách giao đất-rừng lâu dài cho hộ đã phát huy được tính hiệu quả trong sử dụng đất vào bảo vệ rừng. Nhiều hộ gia đình đã phát huy tính chủ động sau khi nhận đất, tiến hành thực hiện các hoạt động đầu tư trồng rừng, từ đó góp phần nâng cao thu nhập cho hộ, góp phần trực tiếp làm tăng độ che phủ rừng. Tuy nhiên, diện tích đất được giao cho các hộ hiện vẫn còn hạn chế, với trung bình khoảng 2-3 ha/hộ. Bên cạnh đó, nhiều hộ gia đình vẫn đang ở trong tình trạng thiếu đất sản xuất. Con số gần 300.000 hộ vẫn đang thiếu đất sản xuất do Ủy ban Dân tộc công bố gần đây được coi là nguyên nhân cơ bản dẫn đến tỷ lệ đói nghèo ở nhiều địa phương thuộc miền núi.

Tuy nhiên, giao đất-rừng cho các tổ chức của Nhà nước như hiện nay lại chưa phát huy được hiệu quả trong sử dụng đất vào bảo vệ rừng. Giao đất với diện tích lớn cho các BQL và đặc biệt cho các CTLN đã dẫn đến tình trạng bao chiếm đất đai. Tình trạng bao chiếm đất đai của các CTLN là nguyên nhân trực tiếp dẫn đến quỹ đất hạn chế dành cho các hộ. Điều này được phản ánh rõ trong phiên họp của Ủy ban Dân tộc của Quốc hội tháng 4 năm 2014. Nói cách khác, việc bao chiếm đất của các CTLN làm mất đi cơ hội tiếp cận với đất đai của hộ, đặc biệt là các hộ nghèo. Nắm giữ phần diện tích đất lớn nhưng không có khả năng và nguồn lực để sử dụng đất hiệu quả trong bối cảnh Nhà nước cho phép thực hiện cơ chế khoán, và với việc phát triển thị trường hàng hóa nông sản, bao gồm thị trường gỗ rừng trồng đã tạo cơ hội cho một số công ty thực hiện việc 'phát canh thu tở' đối với người dân. Câu hỏi quan trọng được đặt ra ở đây là trong khi việc giao đất cho hộ phát huy được tính hiệu quả trong sử dụng đất, bảo vệ rừng tại sao Nhà nước không trực tiếp giao đất hiện đang được các CTLN quản lý cho người dân, thay vì việc cho phép các CTLN thực hiện việc giao khoán cho dân? Cơ chế giao khoán cho hộ làm tăng chi phí giao dịch, giảm lợi ích sinh ra từ sử dụng đất bởi các hộ phải chia sẻ một phần lợi ích thu được từ các hoạt động sử dụng đất với các CTLN. Bất bình đẳng

trong tiếp cận đất đai tạo ra bởi cả cơ chế giao và khoán dẫn đến mâu thuẫn đất đai giữa CTLN và người dân phổ biến ở một số địa phương.

Trong giai đoạn hội nhập hiện nay, ngành lâm nghiệp đang đứng trước những cơ hội thay đổi to lớn. Hội nhập có tiềm năng giúp cho ngành lâm nghiệp nâng cao vị thế trên trường Quốc tế, thông qua sự mở rộng thị trường tiêu thụ trong nước và xuất khẩu sản phẩm gỗ và phi gỗ, từ đó thúc đẩy nghề rừng trong nước. Hội nhập cũng tạo cơ hội cho ngành tham gia các sáng kiến mới như REDD+, FLEGT từ đó có tiềm năng tạo ra nguồn ngân sách bền vững phục vụ bảo vệ và phát triển rừng. Tuy nhiên hội nhập cũng đã và đang tạo ra những thách thức to lớn, đòi hỏi ngành lâm nghiệp cần phải có những thay đổi căn bản về hình thức quản lý lâm nghiệp hiện nay nói riêng và quản trị rừng nói chung. Đảng và Chính phủ đã và đang đưa ra những chủ trương lớn nhằm thực hiện đổi mới, tái cơ cấu và nâng cao hiệu quả hoạt động của ngành, nhằm thay đổi hình thức quản lý lâm nghiệp Nhà nước theo hướng hiệu quả hơn. “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 Nhà nước, với ưu tiên dành cho các CTLN, BQL rừng sang hình thức quản lý lấy 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. Phân quyền không chỉ dừng ở mức độ ban hành chính sách mà cũng cần phải có các cơ chế hiệu quả để đảm bảo các chính sách này được thực thi một cách hiệu quả và đồng bộ tại các địa phương. Kèm với đó là các nguồn lực cần thiết như tiếp cận nguồn vốn đầu tư, hướng dẫn khoa học kỹ thuật, mở rộng tiếp cận thị trường nhằm giúp hộ và cộng đồng sử dụng đất một cách hiệu quả, tạo động lực quan trọng cho hộ và cộng đồng phát triển và bảo vệ nguồn tài nguyên rừng.

9

Tài liệu tham khảo

1. Bộ NN&PTNT. 2007. Đề án giao rừng, cho thuê rừng.
2. Bộ NN&PTNT và UNREDD. 2010. Design of a REDD compliant benefit distribution system for Vietnam. Hanoi: A report.
3. Bộ NN&PTNT. 2014. 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.
4. 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.
5. Clement, 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.
6. 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.
7. Đinh Hữu Hoàng và Đặng Kim Sơn. Giao đất giao rừng ở Việt Nam – Chính sách và thực tiễn. Hanoi: A Report (không có ngày xuất bản).
8. 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.
9. Forest Sector Support Partnership. 2010. Vietnam Forestry Development Strategy: Progress Report 2006-2010. Hanoi: A report.
10. Gainsborough, M. 2010. Vietnam: Rethinking the State. Zed Books, London and New York, Silksworm Books, Chiang Mai, Thailand.
11. Government of Vietnam. 2010. Hanoi: Readiness preparation proposal (R-PP).
12. Hirakuri R. 2007. Vietnam mission on forest law enforcement. Unpublished report.
13. Jorgensen, D. 2006. Development and “the other within”: the culturalism of political economy of poverty in the northern uplands of Vietnam. Goteborg University. Sweden.
14. 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.
15. Hoang Cam. 2011. Forest Hijackers in Vietnam in Vietnam Upland Transformation, Sikor,

- T., Nghiem P.T., J. Sowerwine và Romm, J. 2011. (eds.) Singapore: NUS Press.
16. 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.
 17. Kerkvliet, B. 2005. The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy. Ithaca and London: Cornell University Press.
 18. 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.
 19. Mayfriedt, P; E. Lambin. 2008. The cause of the reforestation in Vietnam. Land Use Policy 25:182-197.
 20. Meyfroid, P. and E. Lambin. 2008. Forest transition in Vietnam and its environmental impacts. Global Change Biology, 14(6) 1319-1336
 21. Meyfroidt, P. and E. Lambin. 2009. 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. McElwee, P. 2008. Become a Socialist or becoming a Kinh in Civilizing the Margins, C. Duncan (ed.). Singapore: NUS Press, 182-213.
 22. Nguyễn Quang Tân. 2006. Forest devolution in Vietnam: Differentiation in benefits from forest among local households. Forest Policy and Economics 8: 409-420.
 23. Nguyen Ton Quyen, Tran Huu Nghi. 2011. How Vietnam is prepared to meet legal requirements of timber export markets. Tropenbos International Vietnam and Vietnam Timber and Forest Products Association. A report.
 24. 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.
 25. 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.
 26. Phạm Thu Thủy, Karen Bennett, Vũ Tấn Phương, Jake Brunner, Lê Ngọc Dũng, Nguyễn Đình Tiến. 2013. Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam: Từ chính sách đến thực

tiển. Bogor: CIFOR.

27. Scott, S. 2000. Changing rules of the game: Local responses to decollectivisation in Thai Nguyen, Vietnam. *Asia Pacific Viewpoint* 41: 69-84.
28. Sikor, T. 1998. Forest policy reforms: from state to household forestry in *Stewardship of the Vietnamese Uplands*, M. Pofenberger (eds.). Bekerley and Manila: Asia Pacific Network, 18-37.
29. Sikor, T. 2001. 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.
30. 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.
31. To Xuan Phuc. 2011. 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(1): 59-68.
32. Tô Xuân Phúc. 2007. Forest property in the Vietnamese Uplands: An ethnography of forest relations in three villages. Berlin: LIT Verlag.
33. Tô Xuân Phúc. 2009. 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: 59-68.
34. To 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.
35. To Xuan Phuc. 2011. 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.
36. To Xuan Phuc, W. Dressler, S. Mahanty, Pham, T.T., C. Zingerli. 2012. The Prospects for Payment for Ecosystem Services (PES) in Vietnam: A Look at Three Payment Schemes. *Human Ecology*, 40(2): 237-249
37. 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.
38. Tô Xuân Phúc và Trần Hữu Nghị. 2013. Phát triển cây cao su và bảo vệ rừng ở Việt Nam.

Báo cáo: Tropenbos International Vietnam và Forest Trends.

39. Tổng cục Lâm nghiệp. 2013. 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.
40. 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.
41. Trần Thị Thu Hà. 2012. Giao đất lâm nghiệp có sự tham gia của người dân tại Bắc Kạn – Sự thành công của dự án 3 PAD. Hội thảo Giao đất lâm nghiệp – Chính sách và thực trạng do Tropenbos International Viet Nam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.
42. Trần Xuân Đạo. 2012. 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 Viet Nam và Viện Điều tra Quy hoạch rừng tổ chức tại Hà Nội ngày 10 tháng 4 năm 2012.
43. Trung tâm tài nguyên môi trường lâm nghiệp và Viện điều tra quy hoạch rừng. 2012. 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.
44. UNREDD and MARD. 2010. Design of a REDD-Compliant Benefit Distribution System for Vietnam. Hà Nội: Báo cáo.
45. Vũ Long và Đỗ Đình Sâm. 2009. Phân tích những bất cập của các chính sách quản lý rừng tự nhiên giao cho hộ gia đình, cá nhân vùng miền núi Bắc Bộ. Hà Nội: Báo cáo.
46. Zingerli, C. 2005. Colliding understandings of biodiversity conservation in Vietnam: global claims, national interests, and local struggles. *Society & Natural Resources*, 18(8): 733-747.

Một số văn bản pháp quy tham khảo

47. Thông báo số 456/TB-VPCP của Văn phòng Chính phủ 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.
48. 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.

49. 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.
50. 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.
51. Quyết định 1739 của Bộ NN&PTNT năm 2013.
52. 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.
53. 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.
54. 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.
55. 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.
56. 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.
57. Ủy ban Khoa học, Công nghiệp và Môi trường của Quốc hội. Báo cáo 74/BC-UBKHHCN-MT13 ngày 24 tháng 10 năm 2011 thẩm tra việc thực hiện các Nghị quyết của Quốc hội về dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.
58. 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.
59. 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;