



Khác với rừng sản xuất hay rừng phòng hộ, hệ thống rừng đặc dụng (RĐĐ) Việt Nam, khu vực có giá trị đa dạng sinh học (ĐDSH) tập trung cao nhất, luôn được áp dụng các quy định quản lý, bảo vệ chặt chẽ và nghiêm ngặt. Áp lực lên các khu RĐĐ hiện nay rất lớn, do nhà nước chưa có cơ chế, chính sách gắn kết cộng đồng dân cư vào công tác quản lý, bảo vệ và phát triển loại rừng này. Cộng đồng sống trong và xung quanh RĐĐ có vai trò, ảnh hưởng rất lớn đến nỗ lực và hiệu quả quản lý, bảo vệ tài nguyên của vườn quốc gia, khu bảo tồn (VQG/KBT). Nếu nhà nước có chính sách và cơ chế đúng đắn, từ vị thế là người chuyên khai thác rừng, cộng đồng địa phương có thể sẽ trở thành những người quản lý, bảo vệ, đảm bảo cho công tác bảo tồn thành công khi các quyền tiếp cận tài nguyên và chia sẻ lợi ích của họ được đáp ứng. Vì vậy, thu hút và gắn kết sự tham gia của cộng đồng địa phương

thông qua cơ chế phối hợp quản lý (còn gọi đồng quản lý) được xem là một trong những con đường hứa hẹn đối với công tác bảo vệ và phát triển RĐĐ ở Việt Nam trong tương lai.

Đồng quản lý là một công cụ, một quá trình quản lý tài nguyên thiên nhiên (TNTN) đã và đang được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới, tại những khu vực vừa cần bảo vệ các giá trị tài nguyên lâu dài, vừa phải tạo cơ hội để người dân địa phương sống dựa vào nguồn tài nguyên đó thực hành sinh kế theo hướng bền vững. Hơn hai thập kỷ qua, một số sáng kiến cấp dự án về phối hợp quản lý, đồng quản lý TNTN đã được các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế thực hiện thí điểm tại Việt Nam, chủ yếu tập trung vào các lĩnh vực quản lý nguồn nước, quản lý tài nguyên ven biển, bảo vệ rừng ngập mặn có sự tham gia, dựa vào

cộng đồng... Riêng đối với RĐĐ, do tồn tại nhiều xung đột tài nguyên, hệ thống quản lý phức tạp, luôn ẩn chứa rủi ro về tính toàn vẹn nên thử nghiệm đồng quản lý tài nguyên này đòi hỏi cách tiếp cận thận trọng hơn.



Về khía cạnh pháp lý, định hướng phát triển cơ chế đồng quản lý tài nguyên rừng đã được xác định trong chiến lược ngành lâm nghiệp Việt Nam theo Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020. Chiến lược nêu rõ: (i) Tiếp tục thử nghiệm và nhân rộng các mô hình quản lý rừng cộng đồng; (ii) Nhà nước đảm bảo kinh phí hoạt động và sự nghiệp hàng năm cho các Ban quản lý RĐĐ, phòng hộ và có chính sách hỗ trợ một số chi phí hoạt động của các tổ bảo vệ rừng thôn, xã; và (iii) Xây dựng Quỹ bảo vệ và phát triển rừng của trung ương và địa phương (xã).

Định hướng trên đã được thể chế hóa thành giải pháp và chính sách thực hiện của Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2020 do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 57/QĐ-TTg ngày 09 tháng 01 năm 2012. Theo đó, nhà nước yêu cầu “Ban quản lý RĐĐ, rừng phòng hộ, công ty lâm nghiệp nhà nước triển khai thực hiện cơ chế đồng

quản lý với cộng đồng dân cư địa phương trên cơ sở cùng chia sẻ trách nhiệm quản lý bảo vệ rừng, phát triển rừng và cùng hưởng lợi ích từ rừng trên cơ sở đóng góp của các bên”, và triển khai cơ chế đồng quản lý rừng từ năm 2012 đến năm 2014 tiến hành “thí điểm cơ chế chia sẻ lợi ích tại một số khu RĐĐ “theo hướng chuyển căn bản từ hình thức nhà nước kiểm soát hoàn toàn công tác bảo vệ rừng sang nhiều hình thức cùng quản lý, trong đó các cộng đồng địa phương chia sẻ trách nhiệm quản lý và lợi ích thu được với các cơ quan nhà nước.” Để tạo cơ sở xây dựng khung pháp lý và chính sách đồng quản lý, ngày 02 tháng 02 năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 126/QĐ-TTg về việc thí điểm chia sẻ lợi ích trong quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững RĐĐ tại VQG Xuân Thủy và Bạch Mã.

Khung pháp luật và chính sách về đồng quản lý tài nguyên rừng ở Việt Nam đang tiếp tục được xây dựng. Trước đây, trong khuôn khổ Chương trình thí điểm lâm nghiệp cộng đồng 2006-2007, Bộ NN-PTNT đã ra Quyết định 126/2006/QĐ-BNN ngày 27/11/2006 hướng dẫn quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn. Chương trình thí điểm này hiện tiếp tục được mở rộng, chủ yếu cho đối tượng rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 08/02/2012 của Thủ tướng Chính phủ là một bước tiến mới về chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng, trong đó điều 4 về chính sách đồng quản lý rừng đã đề cập đến việc thành lập hội đồng quản lý – là đại diện hợp pháp, đảm bảo sự thỏa thuận trực tiếp và tự nguyện giữa ban quản lý RĐĐ và cộng đồng thôn về trách nhiệm quản lý bảo vệ, phát triển rừng; chia sẻ lợi ích hợp pháp thông qua cơ chế quản lý phối hợp. Chính sách này được xem có tính đột phá, góp phần nhằm tăng cường hiệu quả bảo vệ rừng, đẩy mạnh xã hội hóa, thu hút các

thành phần kinh tế, các tổ chức xã hội và người dân tham gia bảo vệ rừng, tạo việc làm, tăng thu nhập, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân.

Những thử nghiệm thời gian qua vẫn chưa giúp cơ quan quản lý định hình được mô hình phù hợp cho đồng quản lý RĐD ở Việt Nam do vấp phải một số rào cản, khó khăn và thách thức về nhận thức, năng lực, luật pháp, thể chế-tổ chức, kỹ thuật, tài chính như sau:

(i) Thực hiện chính sách đồng quản lý RĐD, hiểu một cách tổng quát nhất, chính là quá trình phân quyền, thúc đẩy sự tham gia, đồng thời gắn kết trách nhiệm về bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng giữa chủ rừng, chính quyền địa phương và cộng đồng địa phương. Tiến trình này đòi hỏi sự thay đổi về nhận thức, thái độ của cơ quan quản lý nhà nước, chính quyền địa phương và các bên liên quan đối với cộng đồng địa phương về vai trò và khả năng của họ trong bảo vệ rừng, bảo tồn ĐDSH rừng. Theo đó, cộng đồng địa phương không nên luôn bị nhìn nhận là tác nhân gây mất rừng hoặc nguồn lao động giá rẻ, mà là một thiết chế có quyền tiếp cận, hưởng lợi và chịu trách nhiệm quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng.

(ii) Khác với rừng sản xuất và rừng phòng hộ, quy định luật pháp hiện hành về quản lý và bảo vệ RĐD hầu như cấm người dân và cộng đồng địa phương tiếp cận, khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên RĐD để duy trì sinh kế, đồng thời chưa có cơ chế khuyến khích họ tích cực tham bảo vệ cho sự phát triển và toàn vẹn của VQG/KBT. Quyết định 126/QĐ-TTg đã mở ra cơ hội để thử nghiệm cho phép cộng đồng địa phương tiếp cận và hưởng lợi từ tham gia quản lý RĐD. Tuy nhiên, những lo lắng về kỹ thuật thực hiện, rủi ro tiềm ẩn và tính bền vững của cách tiếp

cận này vẫn là những rào cản lớn cho khả năng áp dụng rộng rãi trong tương lai.

(iii) Về thể chế tham gia, việc lựa chọn mô hình đồng quản lý như thế nào để có thể thực sự vận hành và giải quyết hiệu quả các vấn đề về quản lý bảo vệ rừng, bảo tồn ĐDSH như khai thác gỗ trái phép ở các khu RĐD vẫn còn nhiều bàn luận. Nhà nước đã quy định rõ ràng về vai trò và trách nhiệm của các tổ chức và cá nhân trong quản lý bảo vệ rừng, đồng thời cũng đã đề ra các quy chế phối hợp liên ngành giữa lực lượng kiểm lâm, công an và quân đội, hoặc giữa ban quản lý VQG/KBT và chính quyền địa phương thông qua các cơ chế giao ban định kỳ, phối hợp truy quét vi phạm, hoặc ký cam kết, hương ước bảo vệ rừng. Nhưng cách làm này mới chỉ là thực hành quyền và trách nhiệm của cơ quan nhà nước; chưa thực sự đặt trọng tâm vào cộng đồng địa phương, chưa có đại diện thực sự của cộng đồng tham gia, hoặc chưa đáp ứng đúng mối quan tâm, sự sẵn sàng và lợi ích tham gia của họ. Các thử nghiệm về mô hình tổ chức cộng đồng cấp thôn bản như Ban tự quản lâm nghiệp, Tổ bảo vệ rừng... ở KBT Ngọc Sơn-Ngổ Luông, VQG Xuân Sơn, hay Hội đồng tư vấn bảo vệ rừng ở KBT Mù Cang Chải, Khu Ca Bút đầu đã tạo ra tín hiệu tích cực cho đồng quản lý RĐD. Tuy vậy, do thể chế cộng đồng ở Việt Nam chưa có vị trí pháp lý rõ ràng nên hiệu quả của các mô hình này cần tiếp tục được theo dõi, kiểm chứng và đánh giá về hiệu quả hoạt động.

(iv) Một trở ngại quan trọng là năng lực đàm phán của tổ chức cộng đồng trong quá trình tiến tới thỏa thuận đồng quản lý với Ban quản lý RĐD và chính quyền địa phương, để họ có thể tự bảo vệ các quyền tiếp cận tài nguyên, hưởng lợi, tự giác tuân thủ các thỏa thuận về hoạt động phối hợp quản lý, bảo vệ rừng. Để

trở thành một thiết chế cộng đồng có khả năng cung cấp các dịch vụ công về bảo vệ rừng, tổ chức cộng đồng cần được tư vấn, hướng dẫn và huấn luyện để có những hiểu biết và kỹ năng cơ bản về luật pháp bảo vệ rừng, quản lý và vận hành tổ chức, đàm phán, quản lý ngân quỹ, hoạt động tuần tra bảo vệ, truyền thông cộng đồng... Yêu cầu này cần được đáp ứng khi xác định được nhu cầu đào tạo của tổ chức cộng đồng và các bên liên quan tham gia đồng quản lý RĐĐ, cũng như thực hiện các biện pháp tăng cường năng lực sau khi đánh giá.



v) Ngân sách hạn hẹp mà nhà nước dành cho quản lý RĐĐ hiện nay có thể là một trở ngại chính để bù đắp các chi phí thúc đẩy và duy trì mô hình phối hợp quản lý. Một số cơ chế tài chính mới đang được Chính phủ Việt Nam áp dụng như chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES), cho thuê rừng, hay Sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) có thể mang lại những cơ hội tài chính nhất định để chi trả cho cộng đồng tham gia bảo vệ rừng trong tương lai, bên cạnh các lợi ích khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên khác mà người dân được thụ hưởng khi luật pháp nhà nước cho phép. Tóm lại, Việt Nam hiện đã có những tiền đề nhất định để xác lập và thể chế hóa chính sách đồng quản lý RĐĐ với trọng tâm đặt vào sự tham gia của cộng đồng địa phương. Đây là một tiến trình học hỏi và đòi hỏi nhà nước cần có những cải tiến nhất định về chính sách liên quan đến quyền và trách nhiệm của các bên liên quan đối với tài nguyên rừng. Bên cạnh chuyên đề về đồng quản lý RĐĐ, Bản tin Chính sách kỳ này cũng cập nhật các quy định pháp luật khác về bảo vệ môi trường, quản trị tài nguyên khoáng sản và biến đổi khí hậu đã được công bố trong Quý I năm 2012