



CẤU TRÚC QUẢN LÝ RỪNG CỘNG ĐỒNG Ở VIỆT NAM: THỪA NHẬN SỰ ĐA DẠNG TRONG CẤU TRÚC QUẢN TRỊ

Đỗ Anh Tuấn, Nguyễn Bá Ngãi, Võ Đình Tuyên, và Lê Tuấn Anh

Thông điệp chính:

Cấu trúc quản lý rừng cộng đồng không theo một hình dạng cố định mà nó là kết quả của tiến trình thích ứng tại địa phương ở Việt Nam. Khung pháp lý về lâm nghiệp cộng đồng cần thừa nhận tính hiệu quả của sự đa dạng trong cấu trúc quản lý rừng trong quá trình phát triển các dự án/ chương trình lâm nghiệp.

Giới thiệu

Với gần 2,8 triệu ha (khoảng gần 30% tổng diện tích đất rừng trên toàn quốc) đang được các cộng đồng địa phương quản lý, quản lý rừng cộng đồng đã trở thành một trong những chế độ quản lý tài nguyên rừng chính ở Việt Nam. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu hiện trường cho thấy kết quả quản lý rừng cộng đồng ở các mô hình không phải đều thành công như mong muốn.

Có nhiều nhân tố khác nhau tác động đến hiệu quả quản lý rừng cộng đồng, trong đó cấu trúc quản lý được coi là một trong những nhân tố quan trọng nhất. Bản tin này phân tích sự đa dạng và đặc điểm về cấu trúc quản lý của một số hình thức quản lý rừng cộng đồng chủ yếu ở Việt Nam và đưa ra một số đề xuất về mặt chính sách nhằm góp phần quản lý hiệu quả tài nguyên rừng cộng đồng. Kết quả nghiên cứu chỉ rõ cấu trúc quản lý trong quản lý rừng cộng đồng không phải là một khuôn mẫu cứng nhắc mà là kết quả của quá trình thích ứng trong quản lý tài nguyên rừng cộng đồng. Vì vậy, kinh nghiệm quản lý rừng, điều kiện kinh tế xã hội và sự tham gia của các cộng đồng địa phương cần được xem xét một cách thấu đáo khi thiết lập hay điều chỉnh một mô hình quản lý rừng cộng đồng.

Số liệu phân tích trong bản tin này là kết quả điều tra thực địa từ 31 nhóm quản lý rừng cộng đồng thuộc 7 tỉnh ở ba miền Bắc, Trung, và Nam của Việt Nam (xem bản đồ bên)

Những thông điệp chính sách cho lâm nghiệp cộng đồng:

- Quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam khá đa dạng về hình thức quản lý với cấu trúc quản lý riêng; do vậy tất cả các hình thức quản lý rừng cộng đồng cần được thể chế hóa trong các văn bản pháp quy.
- Quản lý theo nhóm hộ là một trong những hình thức quản lý rừng cộng đồng chính ở Việt Nam, đây là một hình thức mang tính thích ứng và tự điều chỉnh thể hiện sự chuyển hóa về cấu trúc quản lý rừng cộng đồng.
- Trên thực tế, không có một hình thức quản lý nào được coi là tối ưu duy nhất cho quản lý rừng cộng đồng. Mỗi mô hình quản lý rừng cộng đồng là kết quả phản ánh đặc thù về điều kiện tài nguyên và xã hội của cộng đồng ở địa phương và chỉ thích hợp trong một giai đoạn nhất định.

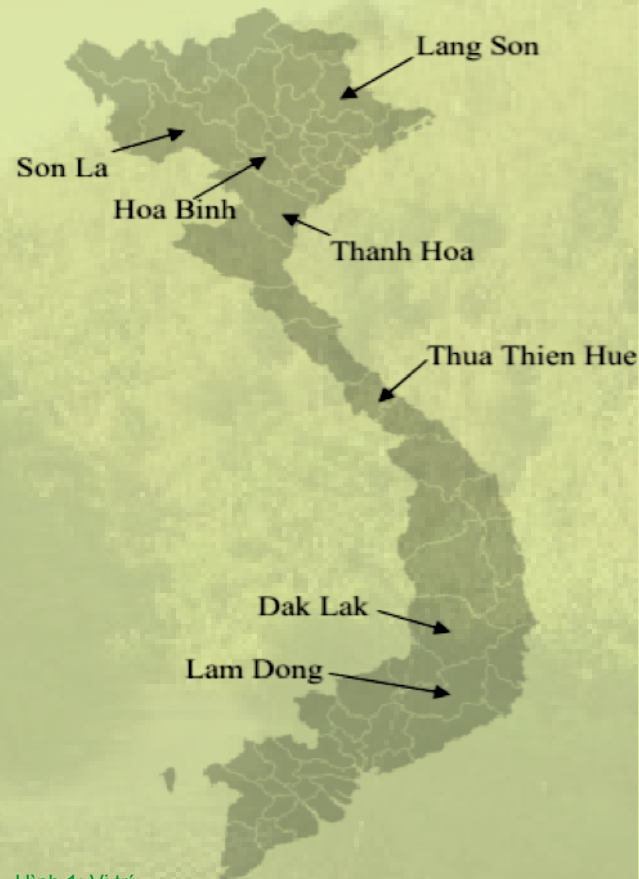
Hình thức quản lý rừng cộng đồng: sự đa dạng và địa vị pháp lý

Nhiều nghiên cứu thực nghiệm và lý thuyết đã chứng minh rằng các cộng đồng dân cư địa phương có khả năng quản lý tài nguyên rừng một cách bền vững. Những năm gần đây, nhiều học giả và các nhà hoạch định chính sách đã dành nhiều nỗ lực cho việc nghiên cứu và thử nghiệm các hình thức quản lý rừng cộng đồng. Một số mô hình đã được xác định và thể chế hóa như Nhóm sử dụng rừng (Forest User Group) ở Nepal. Theo hình thức này, nhóm sử dụng rừng (NSDR) là một khái niệm khá rộng chỉ một tập hợp các thành viên trong một nhóm với kích thước có thể từ vài hộ đến tất cả các hộ của một thôn bản hoặc thậm chí liên thôn cùng quản lý và sử dụng rừng ở một khu vực.

Ở Việt Nam, Chính phủ đã chính thức công nhận cộng đồng dân cư thôn/bản là một thực thể pháp lý trong quản lý tài nguyên rừng. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 đã quy định rõ "Cộng đồng dân cư thôn/bản là gồm tất cả các hộ trong một thôn bản/hoặc tương đương là một chủ thể được giao đất và khoán bảo vệ rừng". Như vậy xét về mặt cơ sở pháp lý, khái niệm quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam chỉ bao gồm duy nhất một hình thức tổ chức quản lý đó là quản lý rừng cộng đồng theo thôn/bản trong đó nhóm quản lý rừng bao gồm một tập hợp của tất cả các hộ trong thôn/bản (hay như buôn ở miền Nam). Hình thức này tương đối giống với hình thức Lâm nghiệp thôn bản ở Indonesia và Lào.

Trên thực tế các nhóm quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam khá đa dạng về nguồn gốc hình thành cũng như hình thức quản lý, và có thể gộp thành hai hình thức chính. Thứ nhất là hình thức quản lý rừng cộng đồng theo thôn/bản (viết tắt là QLRTB), trong đó tất cả các hộ trong một thôn bản đều là thành viên của một nhóm quản lý rừng, giống như trường hợp đã được quy định theo Luật bảo vệ và Phát triển rừng 2004. Thứ hai là hình thức quản lý rừng cộng đồng theo nhóm hộ (viết tắt là QLRNH). Hình thức QLRNH có thể gặp ở nhiều thôn/bản nơi các hộ trong một thôn sống không tập trung ở một nơi mà phân tán thành các nhóm nhỏ. Mỗi nhóm này thường quản lý một khu rừng gần nơi sinh sống của họ. So với hình thức QLRTB, hình thức QLRNH thường có đặc trưng bởi kích thước nhóm khá nhỏ và có sự đồng nhất khá cao về thành phần dân tộc hay sở thích của các hộ thành viên. Thông thường, kích thước của một QLRNH ít khi lớn hơn 20 hộ, trong khi đó kích thước của một QLRTB là khá lớn và đúng bằng số hộ của một thôn/bản, ở nhiều nơi thậm chí còn lên đến trên 100 hộ (ví dụ như ở Buôn T'ly tỉnh Dak Lak). Trong một nhóm hộ, các thành viên thường được xác định trên cơ sở tự nguyện. Họ thường là các thành viên của cùng một dòng tộc, hay có cùng sở thích và sinh sống gần nhau.

Kết quả các nghiên cứu điền dã cũng cho thấy các QLRNH có thể quản lý rừng một cách thành công. Trong một số trường hợp, các nhóm QLRNH quản lý rừng còn tốt hơn so với mô hình QLRTB, ví dụ như trường hợp các nhóm hộ ở thôn Cài (tỉnh Hòa Bình), hay ở Khu C (tỉnh Lâm Đồng). Ở hình thức QLRNH, lợi ích đáng kể từ rừng cho mỗi hộ và sự tương đồng về sở thích, dòng tộc và nơi sống gần gũi được coi là các nhân tố góp phần quan trọng vào tính hiệu quả về khả năng giám sát và thực thi quy định quản lý rừng của nội bộ các thành viên trong nhóm cũng như làm giảm chi phí quản lý trong quản lý rừng. Trên thực tế, mặc dù hình thức QLRNH chưa được công nhận về mặt pháp lý, nhưng nó vẫn là thực thể tồn tại một cách khách quan ở nhiều vùng trong cả nước. Ở một số tỉnh, như Hòa Bình, Thanh Hóa, Dak Lak, và Lâm Đồng, một số mô hình QLRNH đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất bởi các cơ quan địa phương theo hình thức thí điểm.



Hình 1: Vị trí của các tỉnh nghiên cứu

Cấu trúc quản lý rừng cộng đồng thích ứng

Cả hai hình thức QLRTB và QLRNH đều là các hình thức quản lý rừng truyền thống đã có từ lâu đời, được quản lý bởi các cộng đồng/hoặc nhóm hộ cho các mục đích chung (như bảo vệ nguồn nước, làm nơi chăn thả, hay nơi linh thiêng theo tín ngưỡng của cộng đồng ...). Tuy nhiên trong giai đoạn quản lý Nhà nước tập trung (1945 đến 1990), chế độ quản lý rừng cộng đồng bị suy yếu và quên lãng. Kể từ thời kỳ đổi mới kinh tế từ những năm 90, chế độ này mới lại được chú ý và khuyến khích phát triển.

Trong hai thập kỷ gần đây, một loạt các mô hình quản lý rừng theo hình thức QLRTB đã được chính thức thiết lập trong nhiều dự án lâm nghiệp xã hội và lâm nghiệp cộng đồng. Trong khi đó, các mô hình quản lý theo nhóm hộ chủ yếu hình thành một cách không chính thức, đa dạng hơn theo nhiều con đường khác nhau và thể hiện quá trình tự điều chỉnh trong quản lý theo điều kiện địa phương.

- Một cách truyền thống, những nơi dân cư phân bố phân tán theo một nhóm các hộ (thường là có quan hệ huyết thống, dòng họ) ở gần nhau thường tự thiết lập một nhóm quản lý rừng nhằm bảo vệ khu rừng hay đất rừng gần nơi ở của họ. Hình thức này có thể thấy ở các buôn Chàm A và Chàm B (thuộc tỉnh Dak Lak), hay ở Thôn 1 và 4 (thuộc tỉnh Lâm Đồng).
- Các nhóm hộ cũng có thể hình thành thông qua con đường chuyển hóa từ hình thức QLRTB. Ở đây ban đầu tài nguyên rừng được quản lý theo hình thức toàn thôn, nhưng sau một thời gian quản lý không hiệu quả, cộng đồng thôn/bản đã tự điều chỉnh bằng cách phân toàn thôn thành các nhóm hộ và giao các khu rừng phân tán cho các nhóm hộ quản lý. Mỗi nhóm hộ quản lý một hay một vài khu rừng gần nơi ở của họ. Hình thức chuyển hóa này có thể thấy ở các nhóm quản lý rừng thuộc xã Yên Thắng ở tỉnh Thanh Hóa.
- Các nhóm hộ cũng có thể hình thành từ việc chuyển hóa về hình thức từ quản lý theo hộ gia đình sang quản lý theo nhóm hộ. Trước đây trong chương trình giao đất lâm nghiệp theo Nghị định 02 của Chính phủ, nhiều diện tích đất được giao cho các hộ gia đình, cá nhân. Tuy nhiên do chi phí quản lý bảo vệ của các hộ cá thể là khá cao và ít hiệu quả do rừng ở xa hay thiếu nhân công, nên các hộ có các mảnh rừng gần nhau cùng nhau tự thiết lập một nhóm hộ nhằm giảm chi phí quản lý, bảo vệ rừng. Các mô hình quản lý ở thôn Cài, thôn Định (thuộc tỉnh Hòa Bình) được hình thành theo cách này.

Các thảo luận ở trên chỉ ra rằng, hình thức quản lý rừng cộng đồng ở một địa phương là mang tính giai đoạn và thể hiện quá trình phát triển và thích ứng trong quản lý rừng. Vì thế sẽ không có hình thức quản lý rừng cộng đồng nào là thích hợp nhất và bất biến, mà chỉ có hình thức phù hợp với điều kiện địa phương trong một giai đoạn nhất định. Hay nói cách khác, cấu trúc quản lý không chỉ phản ánh đặc điểm tại địa phương mà còn là kết quả của quá trình tự điều chỉnh và thích ứng trong quản lý rừng.

Hình thức quản lý rừng theo nhóm hộ cần được thừa nhận về mặt pháp lý.



Kết luận và đề xuất

Các hình thức quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam là khá đa dạng, bao gồm cả các hình thức quản lý theo thôn bản và theo nhóm hộ. Sự tồn tại của một hình thức quản lý nào đó mang tính lịch sử và là kết quả của quá trình phát triển trong quản lý rừng, phản ánh đặc thù về cộng đồng và tài nguyên rừng ở địa phương. Nó không phải là duy nhất và bất biến mà là kết quả của quá trình tự điều chỉnh. Cùng với hình thức QLRTB, hình thức QLRNH là khá phổ biến và tồn tại khách quan ở Việt Nam. Ở nhiều nơi, hình thức QLRNH đã được cả người dân và chính quyền địa phương công nhận. Hình thức này chính là một hình thức quản lý thích ứng, thể hiện sự chuyển hóa từ các hình thức khác, ví dụ như từ hình thức QLRTB. Ở nhiều nơi, đặc biệt là các nơi mà dân cư và tài nguyên rừng phân bố phân tán, hình thức này tỏ ra khá phù hợp và hiệu quả. Tuy nhiên cho đến nay nó vẫn chưa được công nhận đầy đủ về mặt pháp lý ở Việt Nam. Điều này có thể sẽ gây lên những khó khăn cho việc triển khai các mô hình quản lý theo nhóm hộ cũng như làm giảm hiệu quả quản lý rừng cộng đồng do không xác lập được mô hình thích hợp với điều kiện địa phương. Từ các kết quả nghiên cứu, xin đưa ra một số đề xuất sau đây:

Hình thức quản lý rừng theo nhóm hộ cần được chính thức công nhận trong các văn bản pháp quy để tạo cơ sở pháp lý và hướng dẫn cần thiết cho việc phát triển quản lý rừng cộng đồng cả ở cấp chính sách và triển khai trên thực tế.

Hình thức quản lý theo nhóm hộ cần được coi là một lựa chọn trong các chương trình và dự án về lâm nghiệp cộng đồng. Cần tránh khuynh hướng nào coi hình thức QLRTB là duy nhất trong các chương trình lâm nghiệp cộng đồng; vì thực tế đã chứng tỏ rằng tài nguyên rừng có thể được quản lý một cách bền vững dưới hình thức quản lý theo nhóm hộ.

Cần tôn trọng và xem xét thấu đáo kinh nghiệm và lịch sử về quản lý rừng ở địa phương. Một cấu trúc quản lý địa phương là thể hiện quá trình động, nó phản ánh khả năng thích ứng trong quản lý rừng của cộng đồng địa phương phù hợp với điều kiện thực tế. Việc thiết lập hay điều chỉnh một mô hình quản lý rừng cộng đồng vì thế cần phải được thực hiện trên cơ sở xem xét kỹ lưỡng các đặc thù cũng như bài học kinh nghiệm trong quản lý rừng cộng đồng ở mỗi địa phương. Quan trọng nhất là việc giao đất giao rừng cho cộng đồng tránh áp đặt và đập khuôn theo một hình thức định trước, mà nên thiết lập quy trình và cơ chế mở để cộng đồng địa phương tự thảo luận và lựa chọn hình thức quản lý rừng nào là phù hợp với điều kiện của họ.

Lời cảm ơn

Các tác giả xin bày tỏ sự cảm ơn tới người dân, cán bộ, kiểm lâm địa phương ở các điểm nghiên cứu đã nhiệt tình giúp đỡ đoàn nghiên cứu và cảm ơn các đồng nghiệp đã có những đóng góp cho bản tin chính sách này, đặc biệt là TS. Thomas Silkor và TS. Nguyễn Quang Tân. Bản tin này là tóm tắt các kết quả nghiên cứu điểm của các tác giả trong các năm 2003, 2009 và 2010.



RECOFTC
PO Box 1111, Kasetsart Post Office
Bangkok 10903, Thailand
Tel: +66 (0)2 940 5700
Fax: +66 (0)2 561 4880
Email: info@recoftc.org
Website: www.recoftc.org



Tuyên bố miễn nhiệm: bản tin này được ấn hành trong khuôn khổ của dự án nghiên cứu “Đổi mới về quyền đối với rừng” do Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC), và Viện Phát triển Quốc tế (DEV) thuộc Trường Đại học Đông Anglia (UEA) thực hiện, với sự tài trợ của Hội đồng Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Anh (ESRC). Nội dung tài liệu này thuộc trách nhiệm của các tác giả và trong bất kể hoàn cảnh nào không phản ánh quan điểm và vị thế của ESRC, RECOFTC, DEV hay các cơ quan nơi tác giả đang làm việc.