

# Cân đối trách nhiệm và quyền của cộng đồng địa phương: Hướng đi cho mục tiêu quản lý rừng bền vững

Lương Quang Hùng và Nguyễn Quang Tân

## Thông điệp chính

Cộng đồng địa phương đóng vai trò không kém phần quan trọng so với các chủ rừng nhà nước như Ban quản lý rừng phòng hộ hoặc các Công ty lâm nghiệp trong quản lý tài nguyên rừng. Tuy nhiên, quyền của cộng đồng địa phương đối với rừng lại rất hạn chế. Đây là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc người dân mất đi tính tự chủ. Vì thế, các cộng đồng cần được trao nhiều quyền hơn để họ có thể tham gia có hiệu quả trong công tác quản lý rừng và phát triển sinh kế bền vững.

## Giới thiệu

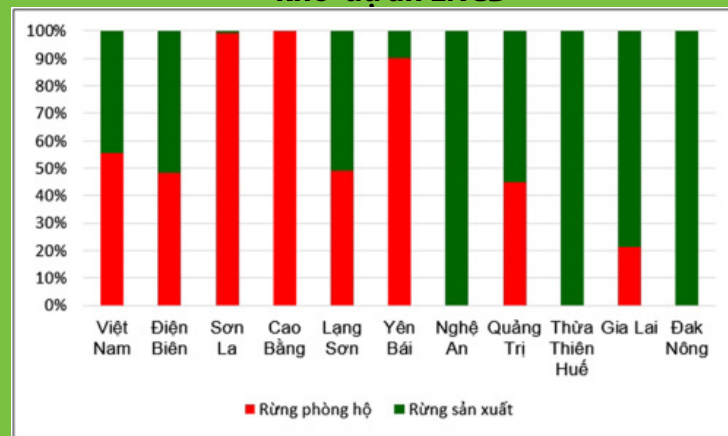
Lâm nghiệp cộng đồng đã tồn tại nhiều đời nay ở nhiều vùng khác nhau của Việt Nam dưới hình thức quản lý rừng truyền thống bởi các cộng đồng địa phương. Hình thức quản lý rừng truyền thống này đã lắng xuống trong giai đoạn hợp tác hóa và kế hoạch hóa tập trung (từ 1976 đến những năm 90 của thế kỷ 20). Những năm đầu của thập kỷ 90 đã đánh dấu sự quan tâm trở lại đối với hình thức quản lý rừng cộng đồng khi Nhà nước ban hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991 và Luật Đất đai năm 1993, tạo ra khuôn khổ pháp lý cho quản lý rừng cộng đồng trong cả nước. Kể từ đó, những luật này đã được sửa đổi nhằm tạo thêm các điều kiện pháp lý cho sự tham gia của cộng đồng trong quản lý rừng. Tuy nhiên, sau hơn hai thập kỷ đổi mới, các khuôn khổ pháp lý này dường như vẫn chưa đủ để tạo động lực cho các cộng đồng địa phương tham gia hiệu quả trong công tác quản lý rừng bền vững.

Với những kinh nghiệm thực tiễn ở các tỉnh Điện Biên, Sơn La, Phú Thọ, Quảng Ninh, Hòa Bình, Thừa Thiên Huế, Quảng Ngãi, Bình Định, Đắk Nông và Đắk Lắk, bản tin chính sách này chỉ ra rằng các cộng đồng địa phương đóng vai trò chủ chốt giống các chủ rừng nhà nước khác như Ban quản lý rừng phòng hộ hoặc các Công ty lâm nghiệp trong quản lý tài nguyên rừng. Tuy nhiên, các quyền sử dụng rừng của cộng đồng được công nhận bởi pháp luật hiện hành đã không đủ mạnh để các cộng đồng địa phương có thể quản lý rừng và phát triển sinh kế một cách bền vững.

## Vai trò quan trọng và quản lý hiệu quả...

Người dân địa phương đóng vai trò quan trọng trong quản lý rừng. Người dân (cả hộ gia đình và cộng đồng) đang quản lý khoảng 27% tổng diện tích rừng ở Việt Nam, bao gồm cả rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Các ví dụ từ dự án “Chương trình thí điểm lâm nghiệp cộng đồng” cho thấy diện tích rừng phòng hộ được giao cho các cộng đồng địa phương lớn hơn nhiều so với diện tích rừng sản xuất. Thậm chí ở một số tỉnh như Sơn La, Cao Bằng và Yên Bái, các cộng đồng địa phương chỉ được giao rừng phòng hộ với chức năng bảo vệ là chủ yếu (xem Hình 1).

**Hình 1. Diện tích rừng được giao cho các cộng đồng trong khuôn khổ dự án LNCD**



Ở nhiều nơi, các cộng đồng địa phương không những đóng vai trò quan trọng mà còn quản lý rừng có hiệu quả hơn so với các chủ rừng nhà nước khác như Ban quản lý rừng phòng hộ và Công ty lâm nghiệp. Ví dụ, chính quyền địa phương đã ghi nhận công tác quản lý rừng của cộng đồng địa phương thôn Bu Nor ở tỉnh Đắk Nông là hiệu quả hơn so với hai công ty lâm nghiệp trên cùng địa bàn (Hộp 1). Để ghi nhận kết quả quản lý hiệu quả này, UBND tỉnh Đắk Nông đã thu hồi 853,7 ha rừng tự nhiên của Công ty TNHH Cao su Phú Riềng để tiếp tục giao cho người dân thôn Bu Nor quản lý. Tương tự như vậy, các thôn T'Ly của tỉnh Đắk Lắk, Thủy Yên Thượng và Phò Trạch của tỉnh Thừa Thiên Huế, bản Thẩm và Lay của tỉnh Sơn La cũng có kết quả quản lý, bảo vệ rừng tốt hơn các chủ rừng nhà nước rất nhiều.

### **Hộp 1. Công tác quản lý rừng cộng đồng ở thôn Bu Nor**

Năm 2001, các hộ gia đình M'Nông ở thôn Bu Nor (tỉnh Đắk Nông) đã được giao 1.016 ha rừng. Sau 12 năm, chính quyền địa phương ghi nhận người dân Bu Nor đã quản lý rừng tốt hơn nhiều so với các chủ rừng khác như các công ty lâm nghiệp nhà nước và tư nhân. Mặc dù tình trạng phá rừng vẫn xảy ra (chủ yếu là do người ngoài) trong suốt 12 năm qua nhưng tỷ lệ phá rừng là thấp hơn nhiều so với các chủ rừng khác trong khu vực. Vì vậy, UBND tỉnh Đắk Nông đang trong quá trình thu hồi 853,7 ha rừng tự nhiên hiện đang quản lý bởi Công ty TNHH Cao su Phú Riềng để giao cho cộng đồng thôn Bu Nor quản lý thông qua công văn số 5591/UBND-NN ngày 26/12/2012.

## Nhưng quyền với rừng hạn chế, thậm chí là không có...

Trong khi các cộng đồng địa phương đóng vai trò quan trọng và quản lý rừng có hiệu quả hơn các chủ rừng khác thì quyền sử dụng rừng của họ lại rất hạn chế. Các cộng đồng dân cư được công nhận là người sử dụng rừng trong luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 (LBVPTR) (Điều 30, khoản 1) nhưng họ không được công nhận là chủ rừng theo Điều 5 của LBVPTR. Do đó, quyền sử dụng rừng của cộng đồng dân cư (theo quy định tại khoản 1, Điều 30, LBVPTR 2004) ít hơn nhiều hơn so với các chủ rừng được công nhận về mặt pháp lý (được quy định tại các điều từ 59 đến điều 78, LBVPTR 2004). Đáng chú ý, các cộng đồng dân cư không được cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn kinh doanh bằng giá trị quyền sử dụng rừng được giao.

Một quyền hạn chế khác là quyền khai thác gỗ và lâm sản ngoài gỗ. Đối với rừng phòng hộ, người dân địa phương không được phép khai thác gỗ trong rừng phòng hộ là rừng tự nhiên và chỉ được chặt chọn cây trồng chính khi đạt tiêu chuẩn khai thác với cường độ khai thác không quá 30% trữ lượng trong rừng phòng hộ là rừng trồng do người dân tự đầu tư (khoản 3 điều 15, Quyết định 17/2015/QĐ-TTg). Đối với rừng sản xuất, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư thôn chỉ được phép khai thác gỗ rừng tự nhiên phục vụ cho nhu cầu gia dụng nhưng không được phép cho mục đích thương mại (khoản 5 điều 39, Quyết định 186/2006/QĐ-TTg).

Điều quan trọng nhất là mặc dù có khoảng 27% tổng diện tích rừng ở Việt Nam đang được quản lý bởi người dân nhưng nhiều cộng đồng sống trong và xung quanh rừng chưa được giao rừng. Trong số khoảng hơn 18.000 cộng đồng thôn bản sống trong hoặc xung quanh rừng thì mới chỉ có khoảng 10.000 cộng đồng có quyền pháp lý đối với rừng. Điều đó có nghĩa là gần một nửa số lượng các cộng đồng địa phương chưa có (quyền pháp lý với) rừng, mặc dù họ vẫn đang sống phụ thuộc vào tài nguyên rừng ở các mức độ khác nhau.

## Và tác động của những rào cản pháp lý này...

Khi chưa có đủ quyền và thậm chí không có quyền pháp lý đối với rừng, nhiều cộng đồng địa phương đang phải đối mặt với tình trạng khó khăn và nhiều người trong số họ đã mất động lực để quản lý rừng một cách bền vững. Tình hình này càng trở nên xấu đi khi các cộng đồng địa phương sống trong hoặc xung quanh các khu rừng là những người nghèo khó và nhiều người trong số họ sống phụ thuộc vào rừng.

Một minh chứng khác trong Hộp 2 cho thấy, để đầu tư sức lao động dài hạn vào rừng cộng đồng trước khi những lợi ích vật chất có thể được khai thác, người dân cần được thế chấp, cho thuê, hoặc góp vốn kinh doanh từ rừng được giao. Một khi không có các quyền đó, người dân đã không thể huy động được vốn để đầu tư vào rừng và do đó không thể nhìn thấy bất kỳ phương án kinh tế khả thi nào để duy trì khu rừng cộng đồng của họ. Tình trạng này, cùng với việc quyền khai thác bị hạn chế, đã làm người dân mất đi động lực bảo vệ rừng. Vì thế, họ đã quyết định trả lại rừng được giao cho nhà nước.

## Hộp 2. Mất động lực trong quản lý rừng ở Phú Lợi

Thôn Phú Lợi ở Đắk Nông có 240 hộ với 1.108 khẩu, chủ yếu là dân tộc M'Nông. Năm 2008, cộng đồng thôn được giao 1,500.5ha rừng tự nhiên để quản lý (137,9 ha đất trống, 567,4 ha rừng phục hồi và 795,2 ha rừng hỗn giao gỗ và tre nứa). Sau khi phải đối mặt với nhiều khó khăn, kể cả việc không có quyền cho thuê, thế chấp, góp vốn kinh doanh từ quyền sử dụng rừng được giao để đầu tư trên diện tích 137,9 ha đất trống, người dân đã mất động lực giữ rừng và quyết định trả lại toàn bộ diện tích rừng được giao cho chính quyền địa phương vào năm 2015, sau 7 năm đầu tư công sức để quản lý rừng.

Một nghiên cứu gần đây của Liên minh đất rừng (FORLAND) cũng đưa ra các trường hợp tương tự. Việc không nhận được các lợi ích từ rừng sau khi giao đã dẫn đến việc người dân ở các địa phương khác nhau trên toàn quốc đã bỏ bê việc quản lý khu rừng của họ, thậm chí trả lại giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho chính quyền địa phương. Trong nhiều trường hợp, người dân thậm chí trở thành những người khai thác trộm ngay trong khu rừng mà họ đang quản lý (xem Hộp 3).

## Hộp 3: Mất mối quan tâm đối với rừng

Những phát hiện từ khảo sát gần đây về tác động của việc giao đất giao rừng cho thấy người dân địa phương đã bày tỏ sự thất vọng, bỏ bê việc tuần tra rừng và thậm chí có xu hướng trả lại rừng được giao cho nhà nước.

Một trong số những nguyên nhân chính là người dân địa phương không có được bất cứ lợi ích nào từ rừng được giao. Nhìn chung, người dân địa phương không được hưởng lợi từ rừng kể từ khi được giao rừng trong khi vẫn phải đảm đương trách nhiệm tuần tra rừng của cộng đồng. Với việc hướng dẫn thực hiện khai thác, tận thu gỗ và lâm sản ngoài gỗ không rõ ràng buộc người dân phải bỏ các loại gỗ được phép tận thu mục ruỗng trong rừng của họ. Đồng thời, khai thác gỗ thương mại cũng không được phép do sự chống chèo về chính sách. Điều quan trọng nhất là người dân địa phương tham gia trong việc phát hiện và bắt giữ những người vi phạm đã không được chia sẻ tiền xử phạt của các vụ việc đó.

## Mở rộng quyền và lợi ích hợp lý sẽ tăng cường hiệu quả quản lý rừng

Các minh chứng trên thế giới chỉ ra rằng khi được trao các quyền và quyền lợi đầy đủ, người dân địa phương có thể đóng vai trò quan trọng trong việc quản lý tài nguyên rừng nhằm đến các lợi ích môi trường, xã hội và kinh tế một cách bền vững. Ở Việt Nam, các trường hợp ở thôn Bu Nor ở Đắk Nông, T'Ly ở Đắk Lắk, Thủy Yên Thượng và Phò Trạch ở Thừa Thiên Huế, Thẩm và Lay ở Sơn La cũng đưa ra các bằng chứng quan trọng cho điều này.

Một ví dụ khác từ thôn Phú Mỹ, tỉnh Bình Định cho thấy người dân trong thôn đã được nhà nước giao 364,2 ha rừng tự nhiên vào năm 2009 và họ đã thành lập Ban quản lý rừng cộng đồng (BQLRCĐ) ngay sau đó. Kể từ khi được giao rừng, các thành viên BQLRCĐ đã có nhiều nỗ lực tuần tra để hạn chế tình trạng khai thác gỗ trái phép xảy ra trong rừng của họ. Tháng 2 năm 2011, thôn Phú Mỹ đã được phép khai thác thí điểm 15m<sup>3</sup> gỗ trong rừng cộng đồng cho mục đích thương mại. Điều này đã tạo ra một động lực quan trọng cho người dân trong việc tham gia quản lý rừng. Kết quả số vụ vi phạm đã giảm từ 8 vụ vào năm 2010 đến không có vụ nào kể từ năm 2011 cho đến nay. Với thành tích xuất sắc đó, mô hình lâm nghiệp cộng đồng Phú Mỹ đã được trao tặng giải thưởng Bông lúa vàng của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn vào năm 2015.

## Đề xuất chính sách

Các vấn đề thảo luận ở trên cho thấy các cộng đồng địa phương đóng vai trò quan trọng trong quản lý rừng cũng như có tiềm năng bảo vệ rừng ở cơ sở hướng đến các lợi ích môi trường, xã hội và kinh tế. Tuy nhiên, quyền sử dụng rừng hạn chế đã không tạo ra động lực để họ làm tốt vai trò của mình. Để các cộng đồng địa phương tham gia một cách tích cực trong quản lý rừng bền vững, ba khuyến nghị sau cần được cân nhắc.

☑ Thứ nhất, các cộng đồng địa phương cần được công nhận như một chủ rừng hợp pháp trong LBVPTR. Điều này sẽ cho phép họ được đối xử bình đẳng như các chủ rừng khác như các công ty lâm nghiệp và hộ gia đình.

☑ Thứ hai, tập hợp các quyền của họ đối với rừng cần được mở rộng. Cụ thể hơn, họ cần có quyền khai thác đầy đủ như những người sử dụng rừng khác, bao gồm cả khai thác lâm sản không những cho nhu cầu gia dụng mà còn cho mục đích thương mại nếu họ muốn phát triển các doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng. Cộng đồng cũng cần được trao quyền cho thuê, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn kinh doanh bằng giá trị quyền sử dụng rừng được giao.

☑ Thứ ba, ở những nơi các cộng đồng địa phương chưa được giao rừng, nhà nước nên tiến hành giao rừng cho dân. Các khu rừng được giao cho cộng đồng có thể lấy từ diện tích rừng hiện thuộc trách nhiệm quản lý của Ủy ban nhân dân (UBND) xã. Điều này sẽ giúp giảm bớt gánh nặng cho UBND các xã vốn không có nguồn lực để quản lý rừng và đồng thời trao cơ hội cho các cộng đồng địa phương quản lý tài nguyên rừng và phát triển sinh kế một cách bền vững.

Hiện nay, Chính phủ đang trong quá trình xem xét và sửa đổi luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004. Toàn bộ mục 3 của luật này về rừng cộng đồng cần được xem xét, đánh giá và sửa đổi theo cách thức trao cho các cộng đồng địa phương các quyền rộng hơn đối với rừng của họ, đặc biệt là điều 5 và 30. Hơn nữa, các quy định về quản lý rừng phòng hộ (quyết định 17/2015 / QĐ -TTg) cũng cần được sửa đổi để tạo ra nhiều cơ chế khuyến khích hơn cho người dân địa phương, để quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam trở thành một mô hình bền vững.

## Tài liệu tham khảo

- Bảo Huy, Võ Hùng, Nguyễn Thị Thanh Hương, Nguyễn Đức Định và cộng sự, 2012. *Đánh giá quản lý rừng cộng đồng ở Tây Nguyên giai đoạn 2000 - 2012: trường hợp ở Bon Bu Nor, xã Quảng Tâm, huyện Tuy Đức, tỉnh Đak Nông.*
- Enters Thomas, & Nguyễn Quang Tân, 2009. *Báo cáo đánh giá cuối kỳ dự án “Chương trình thí điểm lâm nghiệp cộng đồng giai đoạn 2006-2009”.* Hà Nội, Việt Nam: Cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.
- Hồ Tuấn Kiệt, 2010. *Đánh giá về triển khai các chương trình giao đất, giao rừng cho cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ trên địa bàn Đăk Nông. Báo cáo trình bày tại Hội thảo Quản lý rừng tự nhiên dựa trên quyền của người dân.* Huế, Việt Nam.
- Lê Văn Lâm, Phan Trọng Trí, Phạm Nguyên Thành, Hà Huy Anh, Nguyễn Xuân Lãm, & Cao Thị Lý, 2014. *Báo cáo tóm tắt kết quả tham vấn luật bảo vệ và phát triển rừng 2004 liên quan đến hộ gia đình và cộng đồng.* Hà Nội, Việt Nam: FORLAND.
- Wode, B., 2014. *Final Consultant Report - Forest Rehabilitation and Forest Management in Quang Nam, Quang Ngai, Binh Dinh and Phu Yen.* Hà Nội, Việt Nam: GFA Consulting Group.

Sứ mệnh của RECOFTC là nâng cao năng lực nhằm giúp người dân địa phương có quyền tốt hơn, nâng cao hiệu quả quản trị và thực hiện lợi ích công bằng hơn tại các khu rừng thuộc khu vực Châu Á - Thái Bình Dương.

RECOFTC có một vị thế duy nhất và quan trọng trong lâm nghiệp thế giới. Là tổ chức quốc tế phi lợi nhuận chuyên về phát triển năng lực trong quản lý rừng cộng đồng, RECOFTC tham gia vào mạng lưới chiến lược và thiết lập quan hệ đối tác hiệu quả với các cơ quan chính phủ, các tổ chức phi chính phủ, xã hội dân sự, khu vực tư nhân, người dân địa phương và các viện nghiên cứu, giáo dục trong và ngoài khu vực Châu Á - Thái Bình Dương. Với trên 25 năm kinh nghiệm quốc tế và cách tiếp cận năng động về phát triển năng lực - gồm nghiên cứu và phân tích, các điểm trình diễn và các sản phẩm đào tạo - RECOFTC cung cấp các giải pháp sáng tạo vì con người và rừng.

Để biết thêm thông tin về lâm nghiệp cộng đồng ở Việt Nam và khu vực Châu Á - Thái Bình Dương, vui lòng truy cập website [www.recoftc.org/country/vietnam](http://www.recoftc.org/country/vietnam) hoặc [www.recoftc.org](http://www.recoftc.org).

Copyright © 2016 RECOFTC – Trung tâm vì Con người và Rừng

### **RECOFTC – The Center for People and Forests**

*(Trụ sở chính)*

P.O. Box 1111

Kasetsart Post Office

Bangkok 10903, Thailand

Tel (66-2) 940-5700

Fax (66-2) 561-4880

[info@recoftc.org](mailto:info@recoftc.org)

[www.recoftc.org](http://www.recoftc.org)

### **RECOFTC – Trung tâm vì Con người và Rừng**

*(Văn phòng quốc gia Việt Nam)*

Tầng 3, số 2 Trần Huy Liệu - Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam

Tel: (+84) 4.3726 4745

Fax: (+84) 4.3726 4746

[vietnam@recoftc.org](mailto:vietnam@recoftc.org)

[www.recoftc.org/country/vietnam](http://www.recoftc.org/country/vietnam)