



Cơ Quan Hợp Tác Quốc Tế Nhật Bản (JICA)

Dự án Quản lý Tài Nguyên Thiên Nhiên Bền Vững (SNRM)

Rà soát Đồng Quản lý và mô hình Hợp tác ở Vườn Quốc Gia Bidoup – Núi Bà, tỉnh Lâm Đồng

Phan Triều Giang

Lê Quang Minh

Tháng 7, 2016

Báo cáo này được chuẩn bị như là một phần của “Dự án quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên (SNRM)”, được tài trợ bởi Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) và thực hiện bởi Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam từ năm 2015 đến năm 2020.

Những quan điểm trong báo cáo này là của tác giả, không nhất thiết phản ánh quan điểm của SNRM hoặc JICA.

JICA/SNRM khuyến khích sử dụng thông tin từ báo cáo này. Báo cáo này được phép sử dụng tự do cho mục đích phi thương mại. Nếu xuất bản và sử dụng cho mục đích thương mại, xin vui lòng liên hệ với JICA/SNRM để thỏa thuận trước và chi tiết.

Mọi ý kiến xin vui lòng gửi về:

Cán bộ phụ trách của Dự án /Chương trình lâm nghiệp
Văn phòng JICA Việt Nam
11F Corner Stone Building, 16 Phan Chu Trinh, Hoàn Kiếm, Hà Nội, Việt Nam
Tel: +84-4-3831-5005
Fax: + 84-4-3831-5009

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo “Rà soát Đồng Quản lý và mô hình Hợp tác ở Vườn Quốc Gia Bidoup – Núi Bà, tỉnh Lâm Đồng” đã hoàn thành với sự giúp đỡ tận tình của rất nhiều người, ở nhiều vùng miền của đất nước.

Trước hết, chúng tôi mong muốn được cảm ơn ông Lê Văn Hương – Giám đốc Vườn quốc gia Bidoup – Núi Bà. Nghiên cứu này có thể không được thực hiện một cách đầy đủ nếu không có các đóng góp xây dựng ý tưởng cũng như hỗ trợ mạnh mẽ của ông.

Trung tâm phát triển nông thôn miền Trung (CRD) đã điều phối các hoạt động ở Thừa Thiên Huế, Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) đã cùng thiết kế chương trình ngoại nghiệp và kết nối để cho nhóm nghiên cứu có thể làm việc được ở Vườn quốc gia Xuân Sơn tỉnh Phú Thọ và Khu bảo tồn thiên nhiên Ngọc Sơn – Ngổ Luông tỉnh Hòa Bình, cũng như ở Hà Nội.

Chúng tôi đặc biệt cảm ơn ông Nguyễn Việt Dũng – Phó giám đốc PanNature và ông Trương Quang Hoàng – Giám đốc CRD đã hỗ trợ việc lên chương trình nghiên cứu và cùng chủ trì các buổi thảo luận nhiều bên liên quan đem lại các kết quả sâu sắc. Ông Dũng cũng đã làm cầu nối cho chúng tôi có thể tiếp cận làm việc với nhiều chuyên gia lớn trong lĩnh vực này.

Các cuộc đi ngoại nghiệp ở thôn, bản sẽ khó thành công nếu không có sự thông thuộc địa bàn và các mối quan hệ gần gũi với người dân, cũng như các hỗ trợ hậu cần chu đáo của anh Nguyễn Xuân Lãm (PanNature) và anh Phạm Trọng Trí (CRD). Chúng tôi cũng sẽ không quên các hiểu biết sâu sắc cũng như các buổi trao đổi làm việc hết mình của anh Lãm ở các mô hình quản lý rừng cộng đồng ở xóm Đền, xóm Khú, xóm Rộc tại Ngọc Sơn – Ngổ Luông. Chân thành cảm ơn Chi cục Kiểm lâm Thừa Thiên Huế, Chi cục Kiểm lâm Đắc Lắc đã nhiệt tình hỗ trợ, cử cán bộ hướng dẫn, tham gia cùng đoàn nghiên cứu.

Chúng tôi biết ơn sự tham gia, thảo luận nhiệt tình và cung cấp các thông tin, tài liệu giá trị từ rất nhiều đồng nghiệp, nhà nghiên cứu từ các tổ chức như Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC), Trung tâm nghiên cứu nông lâm kết hợp quốc tế (ICRAF), Trung tâm phát triển nông thôn bền vững (SRD), Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature), Tropenbos, Trung tâm nghiên cứu và tư vấn quản lý tài nguyên (CORENAM), Khoa Lâm nghiệp đại học Huế, Khoa Nông lâm đại học Tây Nguyên và nhiều đơn vị khác. Trong đó, chúng tôi đặc biệt cảm kích ông Hứa Đức Nhị, ông Đoàn Diễm, ông Quách Đại Ninh, và

ông Nguyễn Đại Anh Tuấn đã dành thời gian quý báu để tham gia thảo luận và đưa ra các ý kiến hữu ích.

Nghiên cứu này không thể tiếp cận được các kinh nghiệm phong phú và thiết thực nếu không có sự trao đổi cởi mở và các buổi nói chuyện thẳng thắn của lãnh đạo Vườn quốc gia Bạch Mã, Khu bảo tồn thiên nhiên Ngọc Sơn – Ngõ Luông, Vườn quốc gia Xuân Sơn, Rừng phòng hộ đầu nguồn Đa Nhim, Hạt kiểm lâm Phú Lộc (Thừa Thiên Huế), và lãnh đạo UBND các xã. Rất nhiều thông tin hết sức thực tế là của người dân từ cộng đồng các thôn Hương Lộc, Thượng Nhật, Thủy Yên Thượng (tỉnh Thừa thiên Huế), xóm Khú, xóm Rộc, xóm Đền (tỉnh Hòa Bình), xóm Lạng, xóm Dù, xóm Vượng (tỉnh Phú Thọ), Buôn Tul (Đắk Lắk), và Thôn 1, Thôn 4 (xã Đạ Sar, tỉnh Lâm Đồng).

Cuối cùng, chúng tôi muốn gửi lời cảm ơn đặc biệt tới ông Kensei Oda người đã khởi xướng và cùng thiết kế ý tưởng nghiên cứu, Tiến sĩ Suzuka Sugawara-Sato và ông Yoji Mizuguchi đã có các góp ý hữu ích để xây dựng và hoàn thiện báo cáo, và ông Takuya Nomura trong việc trợ giúp hiệu quả cho công tác chuẩn bị, hậu cần suốt tiến trình nghiên cứu, đặc biệt là sắp xếp chỗ làm việc cho đoàn ở Hà Nội.

Mặc dù đã nỗ lực và có sự hỗ trợ rất lớn của nhiều người, trong thời gian và năng lực có hạn chúng tôi chưa thể sử dụng hết lượng thông tin được cung cấp và khó tránh khỏi những sai sót. Chúng tôi rất mong tiếp tục nhận được ý kiến đóng góp của người đọc để cải thiện báo cáo tốt hơn.

Phan Triều Giang,

Lê Quang Minh

TÓM TẮT

Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) triển khai Hợp phần 3 “Bảo tồn Đa dạng sinh học” thuộc Dự án Quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững (SNRM) giai đoạn 2016 – 2020 tại Vườn quốc gia Bidoup - Núi Bà, tỉnh Lâm Đồng. Để chuẩn bị cho việc xây dựng các hoạt động, nhóm nghiên cứu thuộc dự án JICA thực hiện việc rà soát các mô hình Đồng quản lý tài nguyên rừng ở một số địa phương trong cả nước.

Nhóm nghiên cứu của dự án đã sử dụng kết hợp cả hai phương pháp nghiên cứu tại bàn và nghiên cứu trường hợp điển hình ở năm tỉnh có các cách tiếp cận quản lý rừng khác nhau bao gồm Khu bảo tồn thiên nhiên Ngọc Sơn – Ngõ Luông (Hòa Bình), Vườn quốc gia Xuân Sơn (Phú Thọ), cộng đồng các thôn Hương Lộc, Thượng Nhật, Thủy Yên Thượng (Thừa Thiên Huế), Buôn Tul (Đắk Lắk), và thôn 1, thôn 4 xã Đa Sar (Lâm Đồng) bên cạnh mô hình Quản lý hợp tác ở VQG Bidoup-Núi Bà do dự án JICA thực hiện từ 2009-2013¹. Nhóm nghiên cứu đã làm việc, phỏng vấn sâu và thảo luận nhóm với khoảng 63 hộ gia đình tại 10 cộng đồng, và hơn 50 cán bộ và các nhà nghiên cứu lâm nghiệp cộng đồng từ các cơ quan nhà nước từ cấp chính quyền xã đến Trung ương, các trường đại học, viện nghiên cứu và các tổ chức phi chính phủ.

Trong 8 mô hình Đồng quản lý rừng được rà soát có 4 mô hình là quản lý rừng cộng đồng² bao gồm Hương Lộc, Thủy Yên Thượng, Buôn Tul và Đa Sar và 4 mô hình là quản lý hợp tác³ gồm Bidoup-Núi Bà, Ngọc Sơn Ngõ Luông, Xuân Sơn, và Thượng Nhật (vừa có rừng cộng đồng, vừa có rừng hợp tác quản lý). Một số mô hình vẫn đang hoạt động sau khi dự án kết thúc (Hương Lộc, Thủy Yên Thượng, Xuân Sơn, Ngọc Sơn-Ngõ Luông, Bidoup-Núi Bà) trong khi những mô hình khác đang yếu dần (Buôn Tul), hoặc đã thất bại, kết thúc (Đa Sar, Thượng Nhật). Tiếp tục hoạt động sau khi hết dự án là một thành công đáng kể của nhiều mô hình nhưng sự thành công chưa trọn vẹn. Tại một số mô hình như Ngọc Sơn-Ngõ

¹ Dự án này có giai đoạn 1 từ 2010-2013 và giai đoạn 2 từ 2016-2020

² Cộng đồng được giao rừng, là chủ rừng mặc dù không có đủ các quyền và thường phải phối hợp với nhiều bên trong quản lý bảo vệ.

³ Chủ rừng nhà nước vẫn giữ quyền sở hữu rừng nhưng hợp tác hay khoán cho cộng đồng để cùng quản lý bảo vệ

Luông, Xuân Sơn, các vụ vi phạm lâm luật đã giảm đáng kể, rừng được bảo vệ tốt nhưng lợi ích trực tiếp từ bảo vệ rừng cho người dân là rất hạn chế. Hoặc trong mô hình ở Hương Lộc, người dân địa phương dường như sẽ được hưởng lợi lớn từ rừng cộng đồng, tuy nhiên đóng góp của họ trong việc bảo vệ rừng đặc dụng ở gần đó là không chắc chắn, chưa tính đến tác động rò rỉ.

Nghiên cứu cho thấy cấu trúc và vận hành của các mô hình khá đa dạng. Về mặt cấu trúc, ở các mức độ khác nhau, các mô hình có thể có một số hay hầu hết các cấu phần bao gồm sự hợp tác của hai hay nhiều bên, có khu vực đồng quản lý, quy ước thôn, có cơ chế chia sẻ lợi ích và quỹ cộng đồng, ban đại diện cùng các (tổ) thành viên. Cụ thể, bên liên quan tham gia có thể gồm chủ rừng nhà nước (VQG, KBT, BQL rừng), cộng đồng và ban đại diện của họ, UBND xã, và các đơn vị bảo vệ rừng hoặc cán bộ kiểm lâm, và các nhà tài trợ và các tổ chức NGO.

Khu vực quản lý được giao cho toàn bộ cộng đồng (Thượng Nhật, Thủy Yên Thượng, Buôn Tul), nhóm hộ (Hương Lộc), cá nhân (Ngọc Sơn – Ngổ Luông) hoặc do cơ quan nhà nước hợp đồng khoán quản lý bảo vệ (Xuân Sơn, Đa Sar). Riêng ở VQGBNB khu vực quản lý hợp tác chưa được xác định trong giai đoạn 1 của dự án. Cộng đồng bảo vệ rừng gồm tất cả hộ hay một nhóm hộ đại diện bởi một ban đại diện được bầu hay trưởng thôn kiêm nhiệm. Các hộ tham gia có thể được phân thành tổ bảo vệ rừng hay không. Quy ước thôn tồn tại trong nhiều mô hình từ những quy ước thôn đơn giản và khá lỏng lẻo (Thượng Nhật, Hương Lộc, Xuân Sơn, Ngọc Sơn - Ngổ Luông) đến phức tạp (Buôn Tul) hoặc không tồn tại mà chỉ gắn hoạt động với các quy định sẵn có hoặc hợp đồng QL BVR (Thủy Yên Thượng, Đa Sar). Quỹ cộng đồng thường nhỏ và có nguồn gốc đa dạng, từ việc bán gỗ tạm ứng từ rừng được giao (Buôn Tul, Thủy Yên Thượng), hỗ trợ của các dự án (Ngọc Sơn, Hương Lộc, Bidoup-Núi Bà), đóng góp của các hộ tham gia (Xuân Sơn), trích từ bán lâm sản ngoài gỗ (Thượng Nhật), trích từ tiền bán gỗ tịch thu (Ngọc Sơn) hoặc không hình thành quỹ thôn (Đa Sar).

Về mặt vận hành, trong một số mô hình vận hành tốt chỉ có một số bên chính như chủ rừng và cộng đồng làm việc chặt chẽ, còn các bên liên quan khác hỗ trợ sao cho hiệu quả khi cần. Ở Hương Lộc, Xuân Sơn, Ngọc Sơn, chính quyền xã không tham gia trực tiếp nhưng thể hiện vai trò hỗ trợ rất tốt cho mô hình quản lý hợp tác. Thật vậy, bộ máy vận hành công

kênh, ràng buộc cũng không cần thiết và khó bền vững. Ở các mô hình tốt, các hoạt động của mô hình Đồng Quản lý được lồng ghép vào công việc, nhiệm vụ thường ngày của các bên liên quan (như ở Ngọc Sơn – Ngổ Luông, Hương Lộc). Ngược lại, ở một số mô hình, nhiều bên liên quan quan trọng nhưng tham gia ở mức độ khá thấp, không thể hiện được vai trò rõ như kiểm lâm ở Hương Lộc, Thượng Nhật, Buôn Tul, Đa Sar; hoặc chính quyền Xã ở Buôn Tul, Đa Sar, Bidoup-Núi Bà (giai đoạn 1). Sự phối hợp giữa các chủ rừng như giữa BQL các vườn Quốc gia và BQL rừng phòng hộ (vùng đệm) cũng khá hạn chế như ở VQG Xuân Sơn. Trong thực tế, sự hợp tác chặt chẽ của chính quyền địa phương, chủ rừng và cộng đồng là một điều kiện quan trọng cho sự thành công của mô hình, đặc biệt là đối với việc thực thi lâm luật nghiêm túc. Sự hợp tác lỏng lẻo dẫn đến mất rừng ở nhiều mô hình như Buôn Tul, Đa Sar.

Ở cấp cộng đồng, sự đồng thuận, hỗ trợ của cộng đồng là quan trọng. Để đạt được điều này các hoạt động của mô hình cần đơn giản, dễ hiểu và sát thực với cuộc sống của dân. Quy ước thôn đóng vai trò điều chỉnh các hoạt động của thôn, tuy vậy nhiều nơi quy ước có nội dung và sự vận hành phức tạp dẫn đến việc thực thi, tuân thủ là không chắc chắn (Thượng Nhật, Buôn Tul, Đa Sar, Bidoup-Núi Bà). Chia sẻ lợi ích là cơ chế quan trọng tạo động lực và nâng cao trách nhiệm cho người dân cũng không xuất hiện rõ nét ở nhiều mô hình. Ngoại trừ ở Hương Lộc và VQG Bidoup Núi Bà, người dân có nguồn lợi khá quan trọng và ổn định, ở các mô hình khác các lợi ích cụ thể thường ít và mờ nhạt. Mặc dù quỹ thôn được quản lý vận hành có ghi chép, và được người dân giám sát khá minh bạch ở hầu hết các mô hình, đa số quỹ chưa phát huy hết hiệu quả do quy mô nhỏ và cách sử dụng chưa tối ưu mà thường chỉ dùng để chi trả công tuần tra bảo vệ rừng (Thượng Nhật, Thủy Yên Thượng, Ngọc Sơn, Buôn Tul), hay cho các hộ vay để sản xuất (Hương Lộc, Ngọc Sơn, Buôn Tul, Bidoup-Núi Bà). Điều này cũng làm giảm hiệu quả vận hành của mô hình Đồng Quản lý.

Việc so sánh các mô hình cho thấy hạn chế của các mô hình Đồng Quản lý không chỉ ở việc vận hành thiếu tính ổn định, chắc chắn của từng cấu phần mà còn là sự thiếu hụt các cấu phần quan trọng và sự phối kết hợp của chúng. Một số vấn đề quan trọng ở các mô hình là:

- i. Vùng Đồng quản lý không rõ ràng: Việc không xác định cụ thể khu vực đồng quản lý sẽ gây mơ hồ cho các bên, giảm trách nhiệm quản lý, trách nhiệm giải trình, và hiệu quả của mô hình. Tuy vậy, việc giao rừng cho cộng đồng chỉ là một trong các giải pháp có thể hiệu quả nếu có sự chuẩn bị, phối hợp, và giám sát chu đáo, và có biện pháp tránh tác động rò rỉ của các bên.

- ii. Thiếu sự tham gia của các bên quan trọng: Một số các bên liên quan quan trọng (chẳng hạn như UBND xã và các công ty có ảnh hưởng ở địa phương) cần tham gia ở mức độ nào đó vào mô hình bên cạnh các chủ rừng để thúc đẩy lòng tin và sự tham gia của người dân và giải quyết các nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng. Tuy vậy mô hình quá phức tạp cũng làm giảm tính khả thi đặc biệt khi không còn sự hỗ trợ của dự án.
- iii. Sự thiếu phối hợp giữa các bên: Sự thiếu phối hợp của các bên trong hỗ trợ cộng đồng vận hành mô hình và thực thi lâm luật, xử lý vi phạm nghiêm khắc có thể làm cho cộng đồng mất phương hướng, các đối tượng khinh lờn luật pháp, dẫn đến sự thất bại của mô hình.
- iv. Thông tin, truyền thông không hiệu quả: Nội dung truyền thông về vai trò của rừng, các quy định và chế tài, về hoạt động của mô hình Đồng quản lý thường chung chung, hoặc quá phức tạp. Nếu các tài liệu phổ biến không đơn giản, súc tích đi sát cuộc sống thì khó được cộng đồng và các bên liên quan quan tâm, hiểu, và tuân thủ. Truyền thông không đến được với các bên liên quan bao gồm cả các cộng đồng ngoài mục tiêu cũng gây khó khăn cho vận hành mô hình.
- v. Lợi ích hữu hình cho cộng đồng (và cả cán bộ) không hấp dẫn: Quyền lợi cho các bên liên quan tham gia mô hình Đồng quản lý là cần thiết để thúc đẩy sự tham gia đặc biệt ở các tỉnh phía Nam. Đối với cộng đồng, sinh kế thay thế tài nguyên rừng, đất rừng cần được phát triển, đa dạng hóa. Việc chia sẻ lợi ích cần phải công bằng và minh bạch. Quỹ thôn chưa được vận hành quản lý hợp lý cũng làm cho niềm tin và lợi ích hữu hình của người dân giảm.

Dựa trên kết quả nghiên cứu, chúng tôi có một số đề xuất chính cho mô hình Quản lý hợp tác ở VQGBNB bao gồm:

- i. Xác định vùng đồng quản lý có sự tham gia: Vùng đồng quản lý cụ thể giúp cho sự hợp tác của các bên có ý nghĩa và hiệu quả. Vùng đồng quản lý cần có ranh giới và cột mốc nhận biết rõ ràng.
- ii. Tăng cường sự hợp tác và trách nhiệm của các bên liên quan: Tiến trình thực hiện Đồng quản lý phải là một tiến trình có sự tham gia có trách nhiệm của các bên. Các bên liên quan mới cần tham gia bao gồm chính quyền xã, BQLRPH Đa Nhim, và có thể một số công ty đóng trên địa có ảnh hưởng đến sinh kế của dân. Sự hợp tác nhiều bên giúp việc thực hiện, giám sát các hoạt động của mô hình hiệu quả, bền vững, đặc biệt là bảo đảm việc xử lý nghiêm các vi phạm, tăng tính hiệu quả của luật pháp.

- iii. Tổ chức lại mạng lưới thành viên: Môi liên hệ giữa hoạt động của dự án ở các thôn mục tiêu cần liên kết chặt hơn với và hiệu quả bảo vệ rừng. Muốn vậy, việc tổ chức lại mạng lưới thành viên và các hoạt động là cần thiết. Cộng đồng tham gia bao gồm nhiều nhóm dân với quan tâm và quyền lợi khác nhau, vì vậy các hoạt động của dự án cần xây dựng cho phù hợp với từng nhóm để họ có thể chia sẻ quyền lợi và chịu trách nhiệm theo thế mạnh của mình. Trong đó nhóm hộ trực tiếp tuần tra, quản lý bảo vệ rừng đóng vai trò quan trọng.
- iv. Thay đổi cơ chế chia sẻ lợi ích: Lợi ích cụ thể, công bằng giúp tăng sự tham gia tích cực của các bên. Cơ chế chia sẻ lợi ích phải hiệu quả và rõ ràng và được xây dựng có sự tham gia ngay khi bắt đầu dự án. Đối với các bên liên quan nhà nước, các hoạt động của dự án nên lồng ghép với các quy hoạch, kế hoạch hoạt động của họ để tăng sự tham gia và trách nhiệm.
- v. Thay đổi cách chi trả DVMTR: DVMTR không nên được áp dụng như một chính sách hỗ trợ xã hội mà nên được chi trả đúng đối tượng bảo vệ rừng ở thôn. Chủ rừng có thể tái sắp xếp, chọn lọc hộ bảo vệ rừng, thử nghiệm chi trả tiền QLVR cho cộng đồng thôn thông qua BQL thôn để tăng quyền lợi và trách nhiệm của những người trực tiếp bảo vệ rừng và cộng đồng thôn.
- vi. Tăng cường hiệu quả quỹ thôn: Hoạt động của Quỹ thôn hiện được người tham gia đánh giá cao. Tuy vậy, tăng hiệu quả của quỹ thôn là cần thiết bằng cách áp dụng quản lý theo mô hình tài chính vi mô để người dân hưởng lợi nhiều hơn từ quỹ.

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	ii
TÓM TẮT	iv
TỪ VIẾT TẮT.....	xi
1. BỐI CẢNH NGHIÊN CỨU.....	1
1.1 Giới thiệu.....	1
1.2 Mục tiêu và phương pháp nghiên cứu	1
1.3 Cấu trúc báo cáo	2
2. QUẢN LÝ RỪNG Ở VIỆT NAM.....	3
2.1 Tổng quan	3
2.2 Đồng Quản lý như một phương thức quản lý rừng	6
2.2.1 Sơ lược về Đồng quản lý	6
2.2.2 Đồng quản lý tài nguyên thiên nhiên ở Việt Nam	7
2.3 Khung chính sách cho Đồng Quản lý	9
2.3.1 Cơ sở chính sách cho sự tham gia của cộng đồng.....	9
2.3.2 Một số khó khăn về khung pháp lý cho Đồng Quản lý.....	11
3. CÁC MÔ HÌNH ĐỒNG QUẢN LÝ Ở VIỆT NAM.....	12
3.1 Rà soát một số mô hình Đồng quản lý.....	12
3.1.1 Thông tin chung	12
3.1.2 Cấu trúc mô hình và hoạt động	18
3.1.3 Cơ chế chia sẻ lợi ích.....	24
3.2 Quản lý hợp tác ở VQGBNB	26
3.2.1 Giới thiệu.....	26
3.2.2 Cấu trúc mô hình và hoạt động	26
3.2.3 Cơ chế chia sẻ lợi ích.....	27

3.3. Các vấn đề tồn tại và bài học kinh nghiệm	28
3.3.1 Các vấn đề tồn tại	28
3.3.2 Bài học kinh nghiệm.....	30
4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	32
4.1 Xác định vùng đồng quản lý có sự tham gia	37
4.2. Tăng cường sự hợp tác và trách nhiệm của các bên liên quan.....	38
4.3 Tổ chức lại mạng lưới thành viên	39
4.4 Thay đổi cơ chế chia sẻ lợi ích	40
4.5 Thay đổi cách chi trả DVMTR.....	41
4.6 Tăng hiệu quả của quỹ thôn	42
4.7 Các thay đổi khác	43
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	45
PHỤ LỤC	46
Phụ lục 1. Danh sách các cộng đồng và các bên tham gia vào nghiên cứu	46
Phụ lục 2. Luật và các chính sách quan trọng liên quan đến Đồng Quản lý	47
Phụ lục 3. Một số khái niệm liên quan Đồng Quản lý	49
Phụ lục 4. Một số đặc trưng của các mô hình được khảo sát.....	52

TỪ VIẾT TẮT

Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
BQL	Ban quản lý
BQLRPHĐN	Ban quản lý rừng phòng hộ đầu nguồn Đa Nhim
BSM	Cơ chế chia sẻ lợi ích
BVPTR	Bảo vệ và Phát triển rừng
CBET	Du lịch sinh thái dựa vào cộng đồng
CBNRM	Quản lý tài nguyên thiên nhiên dựa vào cộng đồng
CM	Đồng quản lý
CRD	Trung tâm Phát triển Nông thôn
CSLI	Chia sẻ lợi ích
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
DVMTR	Dịch vụ môi trường rừng
EFLO	Tùy chọn sinh kế thân thiện với môi trường
GCNQSĐĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GTZ	Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức
JICA	Cơ Quan Hợp Tác Quốc Tế Nhật Bản
KBT	Khu bảo tồn
KDTSQ	Khu dự trữ sinh quyển
NGO	Tổ chức phi chính phủ
QLBVR	Quản lý bảo vệ rừng
REDD+	Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
RPH	Rừng phòng hộ
SNRMP	Dự án Quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững
Sở NN&PTNT	Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
UBKHXHVN	Ủy ban khoa học xã hội Việt Nam
UBND	Ủy ban nhân dân
VDF	Quỹ phát triển thôn
VQG	Vườn quốc gia
VQGBNB	Vườn quốc gia Bidoup – Núi Bà
VR	Quy ước thôn

1. BỐI CẢNH NGHIÊN CỨU

1.1 Giới thiệu

Cơ Quan Hợp Tác Quốc Tế Nhật Bản (JICA) hiện đang thực hiện một dự án hợp tác kỹ thuật mới có tên là Dự án Quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững (SNRMP) để nâng cao năng lực quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững tại Việt Nam bắt đầu từ tháng Mười Một năm 2015. SNRMP bao gồm bốn hợp phần là Hỗ trợ chính sách, quản lý rừng bền vững và Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD+), Bảo tồn đa dạng sinh học, và Chia sẻ kiến thức.

Hợp phần Bảo tồn đa dạng sinh học được thực hiện tại Khu dự trữ sinh quyển Lang Biang (KDTSQ) thuộc tỉnh Lâm Đồng. Mục tiêu chính của Hợp phần là để thiết lập một hệ thống quản lý hệ sinh thái mang tính hợp tác và tích hợp để bảo tồn và quản lý bền vững khu dự trữ sinh quyển. Cụ thể, hợp phần này nhằm: i) thiết lập một khuôn khổ thể chế cần thiết để quản lý và vận hành KDTSQ; ii) nâng cấp / cải thiện các Thỏa thuận quản lý hợp tác (CM) với cơ chế chia sẻ lợi ích (CSLI) như là một công cụ để bảo tồn các hệ sinh thái rừng trong vùng lõi và vùng đệm của KDTSQ; và iii) sử dụng kết quả giám sát rừng và đa dạng sinh học cho việc quản lý vùng lõi và vùng đệm của KDTSQ Lang Biang.

1.2 Mục tiêu và phương pháp nghiên cứu

Nghiên cứu rà soát Đồng quản lý ở Việt Nam nhằm cung cấp thông tin để hỗ trợ Ban Quản Lý (BQL) dự án xác định và thực hiện các hoạt động phù hợp để đạt được các mục tiêu của Hợp phần. Nghiên cứu được tiến hành từ tháng Ba đến tháng Sáu năm 2016 sử dụng cả hai phương pháp nghiên cứu tại bàn và nghiên cứu trường hợp tập trung vào các mô hình quản lý rừng có liên quan đến cộng đồng. Nhóm nghiên cứu đã thực hiện khảo sát ở năm tỉnh có các hình thái và cách tiếp cận quản lý rừng khác nhau bao gồm Hòa Bình, Phú Thọ, Thừa Thiên Huế, Đắk Lắk, và Lâm Đồng.

Trong các chuyên nghiên cứu, dựa vào một bảng câu hỏi bán cấu trúc, nhóm nghiên cứu⁴ đã làm việc và tiến hành phỏng vấn sâu với các cá nhân và thảo luận nhóm với khoảng 63 hộ gia đình tại 10 cộng đồng, và hơn 50 cán bộ và các nhà nghiên cứu từ các tổ chức khác nhau bao gồm các cơ quan nhà nước với đại diện từ chính quyền xã đến Trung ương, các trường đại học, viện nghiên cứu và các tổ chức phi chính phủ (NGO), v.v. Danh sách các tổ chức và số lượng người đã tham gia cung cấp thông tin trong nghiên cứu được trình bày ở Phụ lục 1.

1.3 Cấu trúc báo cáo

Báo cáo này trình bày những phát hiện quan trọng của việc rà soát về Đồng quản lý và kết quả của chuyên nghiên cứu các trường hợp điển hình. Báo cáo bao gồm bốn phần chính với nội dung cụ thể như sau:

Phần 1: Giới thiệu. Phần này giới thiệu các thông tin nền tảng, lý do, và mục tiêu của nghiên cứu.

Phần 2: Bối cảnh quản lý rừng ở Việt Nam. Phần này giới thiệu ngắn gọn xu hướng quản lý rừng trong những thập kỷ gần đây, sơ lược về Đồng quản lý rừng và một số chính sách quan trọng. Phần này nhằm cung cấp các thông tin sơ lược về quản lý rừng và việc áp dụng các mô hình đồng quản lý tài nguyên rừng ở Việt Nam.

Phần 3: Một số mô hình Đồng quản lý ở Việt Nam. Phần này trình bày kết quả khảo sát các mô hình quản lý rừng có liên quan đến cộng đồng bao gồm cả mô hình quản lý hợp tác ở Vườn quốc gia Bidoup – Núi Bà (VQGBNB)(2010-2014). Các vấn đề đặt ra từ các mô hình cũng như các bài học kinh nghiệm cũng được thảo luận.

Phần 4: Kết luận và đề xuất. Phần này trình bày các kết luận quan trọng và đề xuất ý tưởng nhằm cải thiện mô hình Quản lý hợp tác ở VQGBNB.

⁴ Bao gồm một cán bộ của VQGBNB, một lãnh đạo của Ban quản lý rừng phòng hộ Đa Nhim, và một tư vấn của dự án.

2. QUẢN LÝ RỪNG Ở VIỆT NAM

2.1 Tổng quan

Từ góc độ đồng quản lý, các xu hướng trong quản lý rừng trong đương đại ở Việt Nam có thể được chia thành ba giai đoạn chính được hỗ trợ bởi các chính sách quan trọng như sau.

Trước năm 1986: Lâm nghiệp là một trong các lĩnh vực được lập kế hoạch tập trung và bao cấp. Khai thác rừng được tiến hành trên khắp các khu vực có rừng để phát triển kinh tế. Trong thời gian này, các chính sách (bao gồm trong Ba cuộc cách mạng của Đảng bao gồm Cách mạng quan hệ sản xuất, Khoa học và kỹ thuật, và Tư tưởng và văn hóa (UBKH XHVN, 1986, tr. 7-37) đã giả định rằng tài nguyên thiên nhiên của Việt Nam là vô cùng phong phú, và nhiệm vụ của nhà nước là khai thác các nguồn tài nguyên chưa được sử dụng và phát triển những người "lạc hậu" sống phụ thuộc vào rừng (Jamieson, Lê, & Rambo, 1998; UBKH XHVN, 1986). Đất đai được quốc hữu hóa và do nhà nước quản lý thông qua hàng ngàn hợp tác xã nông nghiệp và lâm trường. Trên quan điểm "Con người cải tạo thiên nhiên"⁵, diện tích đất nông nghiệp đã mở rộng nhanh chóng bằng việc chuyển đổi, khai phá rừng. Chẳng hạn, trong vòng sáu năm 1978-1984, ở Tây Nguyên, diện tích rừng đã giảm từ 3,3 triệu ha xuống còn 2,5 triệu ha, và hơn 80 triệu mét khối gỗ đã được khai thác (Đặng & Lê, 1986; Lư, 1986; Nguyễn, 1986).

Bắt đầu từ năm 1986: Dưới áp lực liên tục của tình trạng thiếu lương thực và khai thác tài nguyên nặng nề, Đảng và Nhà nước đã thay đổi chủ trương từ nền kinh tế tập trung sang một hệ thống dựa vào dân nhiều hơn. Chính sách hợp tác xã hóa hoạt động nông nghiệp về cơ bản không còn phù hợp (Kerkvliet, 2005, p.232-233). Các hoạt động lâm nghiệp cũng được đặt dưới định hướng lâm nghiệp xã hội thông qua việc tăng dần quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức liên quan đến quản lý, bảo vệ, và phát triển rừng. Đất nông nghiệp và lâm nghiệp được phân phối lại hoặc trả lại cho chủ cũ để phát triển sản xuất hộ gia đình và cá nhân. Quản lý rừng bền vững hơn với sự tham gia của người dân và được tiến hành dưới sự hỗ trợ của các chính sách quan trọng như Luật Đất đai (1993), Luật Bảo vệ Phát triển

⁵ Quan điểm "Man made earth" du nhập từ Liên Xô cùng thời kỳ.

rừng (1991), Chương trình 327⁶ và Nghị định 02/1994 /CP⁷ (về sau thay thế bằng Nghị định 163/1999/NĐ-CP), v.v. Nhờ những chính sách này, rất nhiều đất trống đồi trọc đã được giao cho người dân địa phương để trồng rừng, đặc biệt là ở miền Bắc Việt Nam. Tuy nhiên, xu hướng này cũng bộc lộ một số mặt hạn chế bao gồm sự bất bình đẳng trong tiếp cận tài nguyên, phân phối lợi ích chưa công bằng, và chuyển đổi rừng tự nhiên và suy thoái rừng chủ yếu do độc canh và thiếu sự tham gia.

Từ năm 2000: Xu hướng dựa vào thị trường đã bắt đầu. Lợi ích cho các tổ chức lâm nghiệp phi nhà nước được coi trọng. Vai trò và lợi ích của các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng như là các chủ rừng là được xác định rõ ràng hơn trong Luật Đất đai (2004, sửa đổi năm 2013), Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng (2004), và trong các nghị quyết của Chính phủ. Ngoại trừ đối với cộng đồng và các chủ rừng nhà nước, các chủ rừng tư nhân thường được hưởng đầy đủ quyền sử dụng rừng hoặc đất lâm nghiệp của họ⁸. Một trong số các thành tựu là diện tích rừng trồng đã tăng lên rất nhanh với sự tham gia của khoảng 1,4 triệu hộ gia đình. Các chính sách cũng mở ra cho việc sử dụng phần nào cả rừng đặc dụng và rừng phòng hộ (chẳng hạn một số quy định đề cập trong luật Du lịch năm 2005, Nghị định 117/2010 / NĐ-CP⁹, Quyết định 186/2006 /QĐ-TTg¹⁰). Nhiều chính sách cũng nhấn mạnh đến lợi ích cho cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng như Quyết định 178/2001/ QĐ-TTg¹¹, Nghị định 99/2010 /NĐ-CP¹², và Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020. Trong đó, Nghị định 99 đã đặt nền tảng pháp lý cho việc thu chi phí của người sử dụng dịch vụ môi trường để chi trả cho chủ rừng hay người bảo vệ rừng. Nghị định này được xem là một giải pháp thành

⁶Quyết định 327/1992/CT bởi Bộ Chính Trị về một số chủ trương, chính sách về sử dụng đất trống đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước.

⁷Nghị định Chính phủ về giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân để sử dụng ổn định lâu dài cho các mục đích lâm nghiệp.

⁸ Bao gồm quyền trao đổi, cho, tặng, thừa kế, bán, cho thuê, thế chấp, góp vốn v.v.

⁹ Về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng

¹⁰ Bao gồm các quy định cấm sử dụng tài nguyên trực tiếp từ rừng đặc dụng ngoài mục đích khoa học, du lịch sinh thái

¹¹Về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp.

¹² Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

công đối với nhiều hộ gia đình. Nghị định đã giúp tăng thu nhập trung bình của một hộ dân từ 1,8-2 triệu đồng/năm cho khoảng 350.000 hộ, 5.700 nhóm và cộng đồng tham gia quản lý bảo vệ gần 5 triệu ha rừng (Báo cáo tổng kết 5 năm thực hiện NĐ 99/2010/ND-CP). Phụ Lục 2 trình bày các chính sách quan trọng phản ánh xu hướng lâm nghiệp hướng tới phân quyền và thị trường.

Hiện nay: Việt Nam có 14,061 triệu ha rừng và đất lâm nghiệp được phân loại gồm rừng đặc dụng (2,1 triệu ha), rừng phòng hộ (4,46 triệu ha), rừng sản xuất (6,66 triệu ha) và một phần diện tích ngoài quy hoạch 3 loại rừng¹³. Có 164 khu rừng đặc dụng với tổng số 2,2 triệu ha thuộc sự quản lý của 31 Vườn quốc gia, 58 Khu bảo tồn thiên nhiên, 11 Khu bảo tồn loài, 45 Khu bảo vệ cảnh quan, và 20 Khu rừng nghiên cứu và thí nghiệm khoa học.

Rừng thuộc về các chủ rừng¹⁴ khác nhau bao gồm các cá nhân, hộ gia đình và cộng đồng, các công ty lâm nghiệp và các tổ chức nhà nước bao gồm VQG, các Ban quản lý, quân đội, và chính quyền địa phương. Dựa trên diện tích đã được giao cho các đối tượng sử dụng, vào cuối 2014 có gần 27,7% đất rừng giao hộ và cá nhân, 33% giao các tổ chức nhà nước, và chỉ 1,7% được giao cho cộng đồng. Ngoài ra còn gần 17,7% (2,8 triệu ha) chưa giao, hiện do UBND các xã đang quản lý¹⁵. Rừng được giao kèm Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCNQSDĐ) cho hộ gia đình và cộng đồng nhiều hơn ở các tỉnh miền Trung và miền Bắc so với miền Nam, bao gồm cả tỉnh Lâm Đồng.

Tùy vào diện tích và loại rừng quản lý mà các chủ rừng có thể thiết lập lực lượng Kiểm lâm hoặc chỉ là các đội bảo vệ rừng. Các chủ rừng có thể thuộc quyền quản lý và/hoặc giám sát của Bộ NN&PTNT, UBND tỉnh, Sở NN&PTNT, UBND huyện hoặc xã. Hiện nay, trung bình một kiểm lâm viên sẽ chịu trách nhiệm quản lý bảo vệ 1000 ha rừng sản xuất, hoặc 500 ha rừng đặc dụng (Nghị định 119/2006 / NĐ-CP)¹⁶.

¹³ QĐ 3158/2015/QĐ-BNN-TCLN về Công bố hiện trạng rừng 2015.

¹⁴ Trong báo cáo này đó là những người có GCNQSDĐ, hợp đồng, hoặc các giấy tờ tương đương.

¹⁵ QĐ 1467/2014/QĐ-BTNMT về phê duyệt và công bố kết quả thống kê diện tích đất đai năm 2013

¹⁶ Mặc dù Nghị định 119 chỉ quy định biên kiểm lâm mà không bắt buộc việc dàn đều lực lượng kiểm lâm.

2.2 Đồng Quản lý như một phương thức quản lý rừng

2.2.1 Sơ lược về Đồng quản lý

Đồng Quản lý (Co-management) được dùng rộng rãi để chỉ một mô hình quản lý có sự hợp tác của các bên liên quan khác nhau với các mức độ tham gia khác nhau về quyền lực và trách nhiệm. Một định nghĩa chặt chẽ và được chấp nhận phổ biến hơn nói rằng “Đồng quản lý là một quan hệ đối tác trong đó, hai hay nhiều hơn các chủ thể xã hội liên quan thương thảo, đồng thuận, đảm bảo và thực hiện một sự chia sẻ công bằng các chức năng quản lý, quyền lợi, và trách nhiệm đối với một vùng, lãnh thổ cụ thể hay một số tài nguyên thiên nhiên” (Borrini-Feyerabend et al. 2007, p.69). Như vậy, theo định nghĩa này cần có một sự trao đổi và thỏa thuận công bằng giữa các bên về các vấn đề có liên quan khác nhau; và một khu vực diện tích hoặc một tập hợp các nguồn tài nguyên thiên nhiên cần phải được xác định. Các mô hình đồng quản lý có thể dựa trên lợi ích từ khai thác tài nguyên và / hoặc lợi ích từ cung cấp dịch vụ hệ sinh thái tùy theo tình hình địa phương.

Đồng quản lý bao gồm nhiều mô hình khác nhau tùy thuộc vào mức độ chuyển giao quyền lực. Thật vậy, xem xét các mô hình Đồng quản lý, một số cụm từ và hoạt động sau đây thường xuất hiện: quá trình nhiều bên liên quan, lựa chọn đại diện của các bên, đàm phán và thảo luận về các mục tiêu và vai trò, quyền, và trách nhiệm; xác định mức độ tham gia và hòa nhập, tôn thất và bồi thường, chia sẻ lợi ích, chia sẻ quyền lực, cam kết và thực thi. Một số thuật ngữ và khái niệm phổ biến xác định các mô hình đồng quản lý được trình bày trong Phụ lục 3.

Mô tả tóm tắt một số mô hình đồng quản lý ở các cấp độ quyền lực khác nhau được trình bày dưới đây:

Quản lý nhà nước mở rộng (State management out-reach): Phương thức này mang đặc trưng bởi việc các cơ quan Nhà nước thừa nhận nhu cầu và nguyện vọng của các bên liên quan khác. Do đó, các tổ chức phi nhà nước được tham khảo ý kiến và thông báo về các vấn đề quản lý tài nguyên thiên nhiên nhưng họ không tham gia vào việc quản lý. Quản lý nhà nước mở rộng là phương thức đơn giản nhất và hạn chế nhất của đồng quản lý (Swan 2010).

Quản trị chia sẻ (Shared governance): bao gồm việc chia sẻ quyền lực, trách nhiệm và trách nhiệm giải trình trong quản lý tài nguyên thiên nhiên. Quản trị bao gồm ‘sự tương tác giữa các cấu trúc, quy trình và các truyền thống từ đó xác định quyền lực được thực thi ra sao, những quyết định được đưa ra như thế nào, và làm sao các bên liên quan có tiếng nói của họ’. Trong lĩnh vực quản lý tài nguyên thiên nhiên, quản trị đề cập đến ‘ai là người nắm quyền và trách nhiệm và ai là người phải giải trình’ (Swan 2010).

Quản lý tài nguyên thiên nhiên dựa vào cộng đồng (CBNRM): là mô hình quản lý tài nguyên thiên nhiên được thực hiện bởi cộng đồng được nhà nước giao quyền quản lý và hưởng lợi hợp pháp. Cộng đồng tham gia trong mô hình này chịu trách nhiệm chính trong việc quản lý sử dụng các nguồn tài nguyên bền vững. Tuy vậy, hoạt động của cộng đồng phải nằm trong khuôn khổ của pháp luật và quy định quốc gia. Quản lý rừng cộng đồng (Community Forest Management) là một hình thức của Quản lý tài nguyên dựa vào cộng đồng và hiện nay được xem là mô hình trong đó việc phân quyền hay chuyển giao quyền lực (cho cộng đồng) là lớn nhất.

Đồng quản lý có thể có các hình thức khác nhau được áp dụng trong bất kỳ hệ sinh thái nào do tính linh động cao của nó. Mô hình cho phép người thực hiện thiết kế, xây dựng thích nghi với bối cảnh chính trị và các điều kiện kinh tế xã hội địa phương. Theo Swan (2010) trên toàn cầu, có rất nhiều ví dụ cho thấy Đồng quản lý có vai trò quan trọng đối với bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển sinh kế bền vững ở các địa phương, tuy vậy cũng có nhiều trường hợp thất bại đối với một hoặc cả hai nội dung trên.

2.2.2 Đồng quản lý tài nguyên thiên nhiên ở Việt Nam

Đồng quản lý đã được đưa vào Việt Nam đầu những năm 1990 sau chính sách đổi mới (1986). Các hình thức đồng quản lý sớm nhất có lẽ là việc giao đất lâm nghiệp cho các hộ gia đình để quản lý (hợp tác) bởi các lâm trường quốc doanh theo chương trình 327. Sau đó, dưới sự hỗ trợ của nhiều tổ chức trong và ngoài nước (như FAO, SIDA, IDRC, GIZ, DANIDA, RECOFTC, v.v.) đồng quản lý được tập trung nghiên cứu, thực hiện trên bốn mảng chính bao gồm: i) lâm nghiệp cộng đồng; ii) quản lý vùng ven biển; iii) du lịch sinh thái dựa vào cộng đồng và iv) quản lý hợp tác ở rừng đặc dụng (Swan, 2010).

Đồng quản lý được thực hiện nhằm tăng cường bình đẳng, mang lại nhiều lợi ích cho người dân địa phương, nâng cao hiệu quả và bảo vệ rừng và vùng ven biển. Đồng quản lý thường liên quan đến tiến trình ra quyết định và chia sẻ lợi ích (ai, cái gì, làm thế nào) đối với các hoạt động cần thiết để bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Trong tiến trình ra quyết định, nhiều bên liên quan có thể tham gia, tuy nhiên, mức độ tham gia khác nhau theo từng trường hợp. Trong đồng quản lý rừng đặc dụng, các bên có thể tham gia trong các giai đoạn: i) quy hoạch; ii) thực hiện; iii) quản lý iv) quản trị (Swan, 2010). Tuy vậy, trong các mô hình Đồng quản lý ở Việt Nam quyền ra quyết định thường không ngang nhau giữa các bên liên quan, mà các cơ quan nhà nước hay cơ quan quản lý thường có quyền lớn hơn.

Việc chia sẻ lợi ích cũng khác nhau giữa các bên liên quan. Các chủ rừng và chính quyền địa phương chủ yếu được hưởng lợi từ việc bảo vệ rừng tốt hơn và hoàn thành được chức trách của họ. Lợi ích của người dân thường phải hữu hình là tiền hoặc hiện vật có nguồn gốc từ tài nguyên thiên nhiên như động vật hoang dã, mây tre, cây thuốc, trái rừng, v.v. (như được nêu trong Quyết định 126/2012/QĐ-TTg), hoặc từ chi trả dịch vụ hệ sinh thái (theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP).

Mặc dù, đồng quản lý tăng cường cơ hội tham gia, làm tăng quyền sử dụng và lợi ích cho nhiều bên ngoài nhà nước, trong nhiều trường hợp nó cũng đã tạo ra xung đột tài nguyên thiên nhiên do sự chồng chéo quyền tiếp cận và sử dụng của khu vực đồng quản lý, chia sẻ lợi ích không công bằng, hiện tượng thu tóm đất đai, và giảm tiếp cận vào tài nguyên thiên nhiên truyền thống đối với một số cộng đồng v.v.

Đồng quản lý thường được thiết kế thích nghi với hoàn cảnh từng địa phương. Tuy vậy, trong hầu hết các trường hợp, các mô hình đều có những điểm chung bao gồm một thỏa thuận hợp tác giữa hai bên liên quan chính (thường là các cơ quan chính quyền và người dân địa phương đại diện bởi một ban đại diện), một số quy định để giám sát các cam kết và lợi ích cho người sử dụng tài nguyên địa phương. Tuy nhiên, sự khác biệt giữa các mô hình là đa dạng. Ở hầu hết các trường hợp, quyền quản lý sử dụng tài nguyên thiên nhiên vẫn do Nhà nước nắm giữ, một số khác quyền này được giao cho người dân địa phương (ví dụ ở Buôn Tul - Đăk Lăk, Đạ Sar - Lâm Đồng); khu vực đồng quản lý được xác định rõ ràng (mô hình Sóc Trăng) hay không (mô hình ở Bình Định, Lâm Đồng); đại diện người dân có thể đến từ cấp xã hoặc thôn, gồm chỉ người dân hay cả đại diện các ban ngành, tổ chức xã hội

Nhà nước; mức độ phân bổ quyền quản lý giữa các bên; mô hình có hương ước đầy đủ hay chỉ là một số nguyên tắc; sự tồn tại của quỹ thôn và cách thức vận hành; và việc đàm phán giữa các bên có được thực hiện hay không, v.v.

Lâm nghiệp cộng đồng - một mô hình ở phần cuối trong phổ phân quyền của các mô hình Đồng Quản lý, trong đó người dân địa phương thường được giao rừng và thực hiện hầu hết các quyền của họ- là khá phổ biến ở Việt Nam. Đối với nhiều người, lâm nghiệp cộng đồng không được xem là một mô hình Đồng quản lý ở Việt Nam vì trên lý thuyết cộng đồng phải chịu trách nhiệm về rừng của mình trong tất cả các khía cạnh (mặc dù trong nhiều trường hợp, cộng đồng địa phương vẫn phải dựa vào lực lượng kiểm lâm để bảo vệ rừng, họ cũng không được khai thác, và trong một số trường hợp lâm nghiệp cộng đồng được sử dụng như là một chiến lược hỗ trợ Vườn quốc gia và Ban quản lý Khu bảo tồn bảo vệ các vùng đệm để bảo vệ nguồn tài nguyên có giá trị vùng lõi. Kết quả của các mô hình lâm nghiệp cộng đồng rất đa dạng. Một số cộng đồng vẫn quản lý rừng của họ khá tốt như Kala Tongu ở Lâm Đồng, Thủy Yên Thượng, Thừa Thiên Huế, tuy vậy trong nhiều trường hợp khác, cộng đồng đã làm mất rừng của họ như ở Đạ Sar tỉnh Lâm Đồng và Yang Mao ở tỉnh Đắk Lắk.

Một số mô hình Đồng quản lý sẽ được thảo luận chi tiết ở phần 3.1.

2.3 Khung chính sách cho Đồng Quản lý

2.3.1 Cơ sở chính sách cho sự tham gia của cộng đồng

Cơ sở pháp lý hỗ trợ sự tham gia của cộng đồng, nhóm hộ gia đình đã được mở rộng trong những năm gần đây. Luật Đất đai 2003 (Điều 29) (chi tiết hoá tại Nghị định 181/2004 /NĐ-CP) và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (BVPTR) 2004 (chi tiết hóa tại Nghị định 23/2006/NĐ-CP) mở đường cho việc giao rừng cho cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân. Ngay cả sự tham gia của các nhóm hộ gia đình như là một thực thể pháp lý cũng dễ dàng hơn dưới hình thức của một nhóm hợp tác (Điều 111, Luật Dân sự 2005; chương V, Luật dân sự 2015) hoặc hợp tác xã mới (Nghị định 151/2007/NĐ-CP¹⁷). Để thúc đẩy việc thực hiện, chính phủ đã ban hành Quyết định 304/2005/QĐ-TTg về giao và khoán rừng cho hộ

¹⁷ Nghị định này hỗ trợ thành lập hợp tác xã và các tổ chức dựa vào cộng đồng

gia đình bản xứ và các cộng đồng ở Tây Nguyên. Quyết định 106/2006/QĐ-BNN¹⁸ cũng hỗ trợ tiến trình này với định nghĩa rõ ràng hơn về giao rừng, rừng cộng đồng và trách nhiệm của cộng đồng. Trong năm 2007, Bộ NN & PTNT ban hành Thông tư 38/2007/TT-BNN hướng dẫn việc phân bổ và cho thuê rừng cho hộ gia đình, cộng đồng, v.v. nhà nước cũng đã cung cấp cơ sở pháp lý như Thông tư 70/2007/TT-BNN¹⁹, Quyết định 106/2006/QĐ-BNN²⁰ và Quyết định 17/2015/QĐ-TTg²¹ để hỗ trợ người dân xây dựng các quy chế, quy ước thôn và quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn.

Nhà nước cũng cho thấy quan tâm của mình trong sự tham gia của các bên liên quan ngoài nhà nước trong quản lý rừng đặc dụng. Quyết định 07/2012/QĐ-TTg mở ra con đường mới cho việc thực hiện đồng quản lý rừng đặc dụng. Quyết định số 104/2007/QĐ-BNN²² và Nghị định 117/2010/NĐ-CP²³ chỉ ra phạm vi và lĩnh vực cho Ban quản lý rừng đặc dụng phối hợp với các bên liên quan khác để phát triển du lịch sinh thái và để duy trì nguồn tài nguyên thiên nhiên bền vững.

Chia sẻ lợi ích từ rừng cho các bên liên quan khác, đặc biệt là cho các cộng đồng địa phương tham gia bảo vệ, quản lý rừng, và trồng rừng là một xu hướng rõ ràng. Quyết định 126/2012/QĐ-TTg thí điểm việc chia sẻ lợi ích và trách nhiệm quản lý cho người dân ở một số vườn quốc gia và khu bảo tồn. Quyết định số 08/2001/QĐ-TTg và 178/2001/QĐ-TTg²⁴ được ban hành để quy định chi tiết việc chia sẻ lợi ích và nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp bao gồm cả rừng tự nhiên, rừng sản xuất, và đất trống để phục hồi hay bảo tồn rừng ở cả ba loại rừng. Nghị định 99/2010/NĐ-CP giúp

¹⁸ Ban hành “Bản hướng dẫn quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn”

¹⁹ Hướng dẫn xây dựng tổ chức thực hiện quy ước bảo vệ phát triển rừng cộng đồng dân cư thôn

²⁰ Ban hành hướng dẫn quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn

²¹ Ban hành quy chế quản lý rừng phòng hộ, trong đó quy định UBND xã có trách nhiệm hướng dẫn cộng đồng dân cư thôn xây dựng và thực hiện quy ước quản lý, bảo vệ, phát triển rừng

²² Ban hành quy chế quản lý hoạt động du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên.

²³ Về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng

²⁴ Chi tiết về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp.

tăng lợi ích đáng kể cho các hộ gia đình và cộng đồng ở nhiều vùng thông qua chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR). Gần đây, Nghị định 75/2015/NĐ-CP cũng giúp các hộ nhận khoán được hưởng lợi nhiều hơn từ nguồn này. Quyết định 24/2012/QĐ-TTg hỗ trợ các thôn trong vùng đệm của rừng đặc dụng cũng cung cấp nguồn tài chính quan trọng cho sự tham gia của người dân địa phương.

Tỉnh Lâm Đồng cũng đẩy mạnh vai trò của các bên liên quan ngoài nhà nước. Trong CV số 1704 / UBND-LN ngày 19/3/2009, UBND tỉnh Lâm Đồng chỉ đạo đẩy mạnh việc giao và khoán rừng cho các hộ gia đình và cộng đồng. Trong một động thái tiếp theo, Sở NN&PTNT cũng đã ban hành Công văn 887/SNN-KL ngày 21/4/2009 hướng dẫn việc khoán và giao rừng. Sau đó, UBND tỉnh đã ban hành Quyết định 22/2010/QĐ-UBND ngày 05/07/2010 đưa ra các quy định giao rừng cho các thôn và cộng đồng. Theo quyết định này, UBND huyện có thể giao rừng (sản xuất, phòng hộ, thường chủ yếu là rừng nghèo) cho cộng đồng thôn để sử dụng cho mục đích lâm nghiệp bằng một quyết định. Thời hạn giao có thể đến 50 năm. Ngoài ra UBND tỉnh cũng hỗ trợ để giảm nghèo bền vững bằng quyết định 561/QĐ-UBND (13/3/2009) mang lại nhiều lợi ích hơn cho các hộ nghèo.

2.3.2 Một số khó khăn về khung pháp lý cho Đồng Quản lý

Theo luật BVPTTR, các cộng đồng thôn có thể được giao rừng tuy nhiên, họ không có đầy đủ quyền sử dụng rừng (Điều 5, luật BVPTTR). Định nghĩa cộng đồng trong Luật BVPTTR 2004 (Điều 3) là "Cộng đồng dân cư thôn là toàn bộ các hộ gia đình, cá nhân sống trong cùng một thôn, làng, bản, ấp, buôn, phum, sóc hoặc đơn vị tương đương" có bất cập là không phản ánh thực tế phổ biến là cộng đồng thôn hiện nay không thuần nhất mà thường gộp nhiều nhóm dân. Hơn nữa, việc cộng đồng không được coi là một thực thể pháp lý cũng gây khó khăn cho việc giao rừng/đất rừng nói riêng và thực hiện đồng quản lý nói chung.

Một số yêu cầu đối với khai thác rừng tại Thông tư 35/2001/TT-BNNPTNT²⁵ quá kỹ thuật và không khả thi cho các hộ gia đình và cộng đồng bản địa áp dụng gây chi phí khai thác cao làm giảm sự tham gia của cộng đồng (như thấy ở nhiều mô hình giao rừng cộng đồng).

²⁵ Đối với khai thác rừng tự nhiên, các yêu cầu bao gồm: 1) Phương án khai thác, 2) Bản thiết kế khai thác, 3) Bản đồ khu thiết kế, 4) phiếu bài cây, 5) Biên bản thẩm định thiết kế khai thác, 6) Hồ sơ thiết kế khai thác, 7) giấy phép khai thác, 8) Biên bản nghiệm thu gỗ, 9) Bảng kê lâm sản, 10) Biên bản

Mặc dù Quyết định 186/2006/QĐ-TTg mở một số không gian cho các hoạt động ở rừng đặc dụng như du lịch sinh thái (Điều 22), nói chung, các điều khoản về sử dụng rừng đặc dụng là rất hạn chế và hầu như không cho phép người dân địa phương hưởng tài nguyên cụ thể từ rừng. Quyết định 178/2001/QĐ-TTg về việc chia sẻ lợi ích từ trữ lượng tăng thêm do tăng trưởng của rừng tự nhiên chỉ phù hợp với những nơi rừng giàu, cho phép khai thác và gần như không khả thi cho các hộ gia đình chủ yếu được giao rừng rất nghèo và xa, với lâm sản ngoài gỗ ít hơn²⁶. Ngoài ra, cộng đồng không được đề cập trong Quyết định này, do đó cũng sẽ khó khăn hơn để áp dụng cho các cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng.

Mức chi trả DVMTR theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP có một sự chênh lệch lớn giữa các lưu vực trong tỉnh, thậm chí trong cùng một huyện. Ở nhiều nơi, tỷ lệ chi trả rất thấp dẫn đến mức hưởng lợi quá thấp không thu hút được sự tham gia của cộng đồng, hoặc gây ra xung đột giữa người dân nhận được các mức chi trả khác nhau. Ở một số tỉnh, DVMTR được sử dụng như là một chính sách xã hội hoặc bao cấp nên phân bổ tiền chi trả rộng rãi đến cả các hộ gia đình không có đóng góp gì nhiều cho việc bảo vệ rừng. Điều này cũng tạo ra một số mâu thuẫn.

3. CÁC MÔ HÌNH ĐỒNG QUẢN LÝ Ở VIỆT NAM

3.1 Rà soát một số mô hình Đồng quản lý

3.1.1 Thông tin chung

Nhóm nghiên cứu đã khảo sát tám mô hình ở năm tỉnh gồm Đạ Sar, Bidoup-Núi Bà (Lâm Đồng), Buôn Tul (Đắk Lắk), Hương Lộc, Thủy Yên Thượng và Thượng Nhật (Thừa Thiên Huế), Ngọc Sơn (Hòa Bình), Xuân Sơn (Phú Thọ). Những mô hình này hoặc nằm trong vùng đệm của Vườn quốc gia bao gồm Bidoup Núi Bà, Chư Yang Sin, Bạch Mã, Xuân Sơn, hoặc Khu bảo tồn (Ngọc Sơn). Mô tả chi tiết các đặc điểm chính của các mô hình được trình bày trong Phụ lục 4.

dấu búa kiếm lâm (đối với gỗ quý, lớn), v.v. Hiện nay hầu hết rừng tự nhiên đã không còn được phép khai thác

²⁶ Đối với gỗ, người dân chỉ có thể khai thác từ trữ lượng tăng thêm, có nghĩa nhiều cộng đồng phải chờ vài thập kỷ nếu họ được giao rừng nghèo thậm chí trung bình.

Trong số 8 mô hình, 4 mô hình là quản lý rừng cộng đồng tức là rừng đã được giao cho cộng đồng với GCNQSDĐ hoặc hợp đồng (Hương Lộc, Thủy Yên Thượng, Buôn Tul và Đạ Sar), 4 mô hình là quản lý hợp tác, trong đó các cơ quan nhà nước vẫn giữ quyền quản lý sử dụng rừng hoặc đất rừng nhưng hợp tác với các cộng đồng địa phương để bảo vệ rừng (Thượng Nhật, Ngọc Sơn, Xuân Sơn và Bidoup Núi Bà). Đa số các mô hình này bắt đầu khoảng năm 2010 với hỗ trợ tài chính từ các tổ chức quốc tế (ICCO, EU, JICA) hay của nhà nước (VCF) và hỗ trợ kỹ thuật từ các viện, trường, các tổ chức phi chính phủ trong nước (như CRD, Panature).

Các mục tiêu chính của các dự án này là nâng cao nhận thức, cải thiện sinh kế và tăng cường sự tham gia của cộng đồng địa phương trong quản lý rừng để bảo đảm việc quản lý bền vững tài nguyên rừng. Hiện nay, một số mô hình vẫn đang hoạt động sau khi dự án hoàn thành (Hương Lộc, Thủy Yên Thượng, Xuân Sơn, Ngọc Sơn, Bidoup-Núi Bà) trong khi những mô hình khác đang chết dần (Buôn Tul), hoặc đã thất bại (Đạ Sar, Thượng Nhật). Mặc dù đang tiếp diễn, sự thành công của các mô hình về hiệu quả bảo vệ rừng và các tác động sinh kế vẫn là vấn đề quan trọng. Trong trường hợp của Thủy Yên Thượng, Ngọc Sơn, và Xuân Sơn, các vụ vi phạm lâm luật đã giảm đáng kể; rừng được bảo vệ khá tốt. Tuy nhiên, lợi ích hữu hình từ rừng cho người dân là rất hạn chế. Trong trường hợp ở Hương Lộc, người dân địa phương dường như sẽ được hưởng lợi ích trong tương lai từ rừng cộng đồng, tuy nhiên đóng góp của họ trong việc bảo vệ Vườn quốc gia Bạch Mã ở gần đó là không chắc chắn.

Giới thiệu sơ lược về các mô hình được trình bày dưới đây trong đó mô hình ở VQG Bidoup-Núi Bà được trình bày thành một phần riêng.

Mô hình Hương Lộc (Tỉnh Thừa Thiên – Huế)

Năm 2005, VQG Bạch Mã chuyển 980 ha rừng nghèo cho xã Hương Lộc quản lý. Sau đó vào năm 2009, UBND xã giao rừng cho cộng đồng địa phương với GCNQSDĐ cấp cho tập thể. Ở xã nghiên cứu, có 34 hộ trong số 170 hộ gia đình đăng ký tham gia dự án rừng cộng đồng và đã nhận được 173 ha rừng trong đó có 120 ha rừng tự nhiên để bảo vệ và làm giàu, 50 ha đất trồng cộng đồng đang sử dụng để trồng cây keo. Các phương án trước và sau giao rừng đã được Trung tâm Phát triển Nông thôn (CRD) thuộc đại học Nông Lâm Huế chuẩn bị và thực hiện với sự hỗ trợ tài chính từ ICCO. Hiện nay mô hình vẫn đang tiếp diễn. Mặc

dù hiện nay người dân chưa thực sự hưởng lợi từ rừng cộng đồng nhưng kỳ vọng mô hình sẽ mang lại nguồn lợi lớn cho những người tham gia. Người dân bảo vệ tốt rừng cộng đồng tuy vậy hiệu ứng bảo vệ VQG Bạch Mã giáp ranh của mô hình là không chắc chắn.

Mô hình Thượng Nhật (Tỉnh Thừa Thiên – Huế)

Xã Thượng Nhật, huyện Nam Đông đã được lựa chọn để thí điểm Quyết định 126/2012/TTg về chia sẻ lợi ích từ rừng đặc dụng (Vườn quốc gia Bạch Mã). Theo chương trình này khoảng năm 2011, bảy thôn người dân tộc Cơ Tu đã hợp tác với Vườn Quốc gia Bạch Mã trong việc quản lý và bảo vệ rừng quốc gia và đổi lại được thu hái một số sản phẩm từ rừng có kiểm soát bao gồm heo rừng, thỏ, rắn, ốc, tre nứa, măng, lan rừng, mật ong, v.v. Đồng thời, sáu trong số các thôn này cũng được giao rừng cho cộng đồng quản lý. Hiện nay mô hình quản lý hợp tác trên VQG đã kết thúc, tuy vậy cộng đồng vẫn duy trì hoạt động trên rừng cộng đồng ở mức độ nào đó. Việc khai thác các loại lâm sản trong VQG của người dân vẫn tiếp diễn và khó kiểm soát.

Mô hình Thủy Yên Thương (Tỉnh Thừa Thiên-Huế)

Rừng ở xã này là rừng rất giàu nhưng đã được khai thác mạnh sau năm 1975 bởi cả lâm trường và người dân địa phương cho mục đích thương mại. Năm 1999, xã bị một trận lũ lụt lớn gây ra thiệt hại nghiêm trọng cho cộng đồng. Trận lũ này đã thay đổi quan điểm của cộng đồng về vai trò của rừng. Đáp lại đề nghị của cộng đồng, năm 2000 UBND tỉnh Thừa Thiên -Huế, thông qua Chi cục Kiểm Lâm đã thực hiện giao trên 400 ha rừng gần đó cho cộng đồng (đại diện bởi một Ban quản lý) để quản lý và bảo vệ. Mô hình này được duy trì cho đến ngày nay. Các vi phạm khai thác rừng của người dân địa phương thấp do địa hình độc đạo và đời sống của người dân tăng lên.

Mô hình Ngọc Sơn Ngổ Luông (Tỉnh Hòa Bình)

Ngọc Sơn - Khu Bảo tồn Ngổ Luông được thành lập vào năm 2004 trên 19.000 ha đất lâm nghiệp mà phần lớn đã được giao cho các hộ gia đình ở địa phương với GCNQSDĐ trước đó. Sau khi Khu bảo tồn (KBT) được thành lập rừng được khai thác rất nhiều do người dân địa phương sợ mất quyền tiếp cận của họ vào rừng của KBT. Do chính quyền địa phương không thể thu hồi GCNQSDĐ đã cấp cho người dân vì nhiều lý do khác nhau bao gồm cả kinh phí đền bù, Khu bảo tồn đã đề xuất một mô hình hợp tác để giải quyết tình hình. Năm

2010 mô hình CM được thành lập với sự hỗ trợ tài chính của EU như một giải pháp đáp ứng được nhu cầu của hai bên. Có năm cộng đồng tham gia, mỗi cộng đồng được đại diện bởi một Ban quản lý thôn. Hiện nay Khu bảo tồn không có GCNQSDĐ trên phần lớn đất quản lý, trong khi người dân không thể thực hiện tất cả các quyền theo quy định trong GCNQSDĐ của họ mà chỉ hưởng lợi chủ yếu từ các dịch vụ sinh thái rừng tốt mang lại như nguồn nước, điều hòa khí hậu. Việc khai thác trái phép lâm sản đặc biệt là gỗ đã giảm mạnh. Mô hình này vẫn đang diễn ra.

Mô hình Xuân Sơn (Tỉnh Phú Thọ)

Từ 1980-1995 rừng đã bị khai thác bởi những người nhập cư và các lâm trường. Kết quả là cuối của thời kỳ này phần lớn rừng ở khu vực đã được khai thác hết. Khu vực dân cư phải đối mặt với lũ lụt, thiên tai nghiêm trọng nên UBND tỉnh Phú Thọ thành lập KBT Xuân Sơn để bảo tồn phần tài nguyên thiên nhiên còn lại. Vào cuối những năm 1990, với sự hỗ trợ của chương trình 327, Khu bảo tồn giao rừng cho nhiều hộ gia đình để quản lý bảo vệ. Rất nhiều đất trống đã được phủ xanh. Bắt đầu từ năm 2000, với sự tài trợ của Chương trình 661, KBT Xuân Sơn (sau này là VQG Xuân Sơn) hợp tác với các cộng đồng địa phương để tuần tra và bảo vệ rừng. VQG chỉ định khu vực cụ thể cho cộng đồng để tuần tra nhưng vẫn giữ tất cả các quyền quản lý sử dụng đất đai và tài nguyên. Cộng đồng cung cấp công lao động quản lý bảo vệ rừng để nhận được chi trả hàng quý theo chương trình 661 (đến 2010), quỹ BVPTR của tỉnh, và hiện này theo quyết định 24/2012/QĐ-TTg (hướng dẫn ở thông tư 100/2013/TTLT-BTC-BNNPTNT). Hiện nay mô hình vẫn tiếp tục vận hành, người dân bảo vệ rừng hiệu quả chủ yếu vì lợi ích sinh thái rừng mang lại.



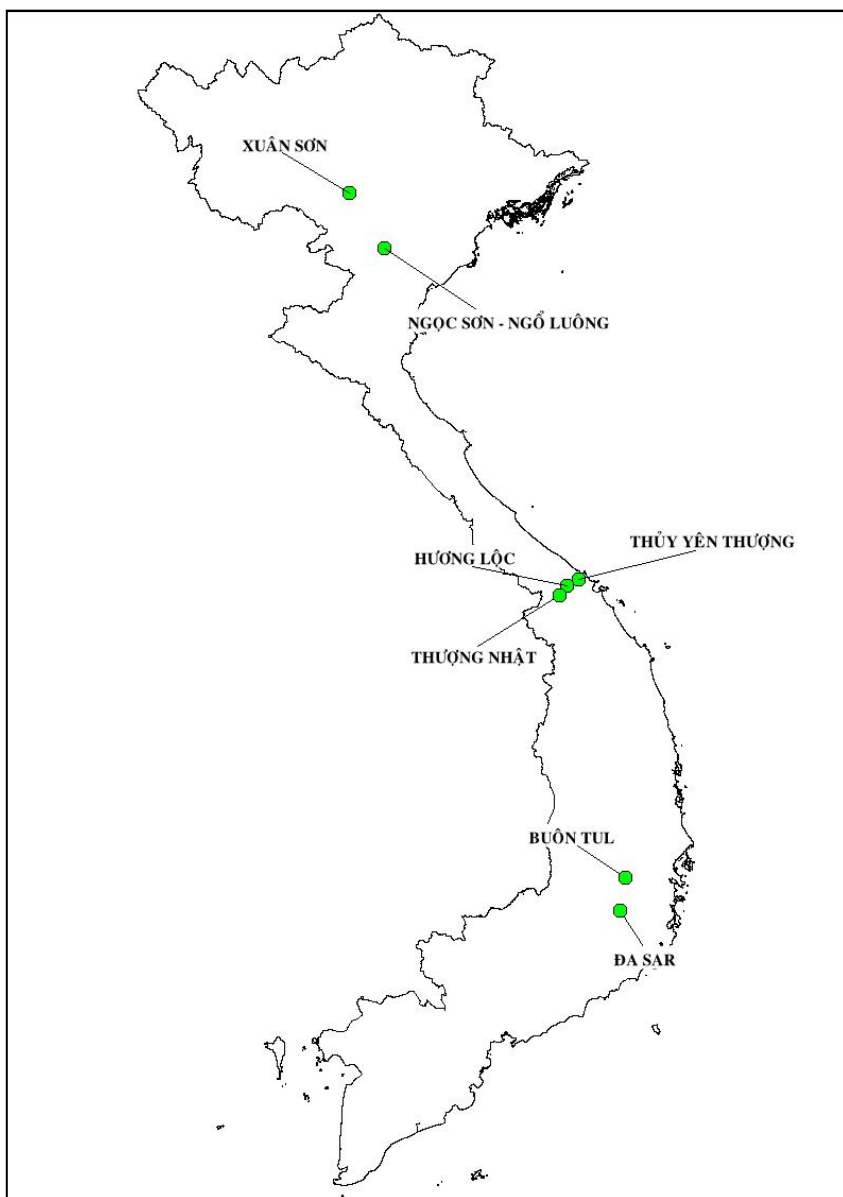
Hình 1. Rừng cộng đồng được khoán bảo vệ ở VQG Xuân Sơn

Mô hình Buôn Tul (Tỉnh Đắk Lắk)

Buôn Tul nằm trong vùng đệm của VQG Chư Yang Sin, tỉnh Đắk Lắk. Chư Yang Sin cùng với VQG Bidoup Núi Bà làm thành một khu vực rừng liên tục rộng lớn có giá trị sinh thái rất cao. Trước năm 2000, rừng Buôn Tul được quản lý bởi các lâm trường quốc doanh và được hợp đồng với từng nhóm 3 hộ gia đình để bảo vệ. Năm 2001, 14 lô với 964 ha rừng nghèo và trung bình đã được giao cho Buôn Tul với GCNQSDĐ để thúc đẩy chính sách lâm nghiệp cộng đồng. Năm 2008 Đại học Tây Nguyên dưới sự tài trợ của Tổ chức hợp tác kỹ thuật Đức (GTZ) đã phát triển một kế hoạch 5 năm cho phép các cộng đồng khai thác gỗ bền vững dựa trên tốc độ tăng trưởng của rừng. Đây được xem là cách sẽ tạo động lực cho cộng đồng cũng như duy trì rừng bền vững. Sau hai lần thu hoạch, dự án đã dừng lại vì lý do kỹ thuật và chính sách. Cộng đồng Buôn Tul đang bảo vệ rừng để nhận chi trả DVMTR trên diện tích 384 ha. Cộng đồng đã bị mất khoảng 600 ha từ năm 2001 do việc giao rừng chông chéo đất truyền thống giữa các cộng đồng xảy ra lấn chiếm, việc tổ chức quản lý bảo vệ rừng không hiệu quả, và khi người dân không còn nhìn thấy lợi ích quan trọng từ việc bảo vệ rừng.

Mô hình Đa Sar (Tỉnh Lâm Đồng)

Xã Đa Sar nằm trong vùng đệm của VQG Bidoup Núi Bà. Trước năm 2010, rừng được Ban Quản lý rừng phòng hộ Đa Nhim (BQLRPHDN) ký hợp đồng các hộ gia đình địa phương để bảo vệ rừng. Mặc dù hợp đồng được ký cho từng hộ gia đình, các hộ bảo vệ rừng theo nhóm. Trong năm 2010 thực hiện sự chỉ đạo của UBND tỉnh quy định tại CV 1704/UBND-LN ngày 19/3/2009 về đẩy mạnh giao và khoán rừng cho cộng đồng thôn bản và hộ gia đình, BQLRPHDN và UBND huyện Lạc Dương đã giao 605 ha rừng cho hai thôn 1 và thôn 4 thuộc xã Đa Sar để quản lý bằng một quyết định đính kèm một danh sách các hộ gia đình tham gia. Trong số hàng trăm hộ gia đình, chỉ có 32 hộ gia đình của hai thôn lập thành hai tổ mỗi tổ 16 hộ để tham gia mô hình lâm nghiệp cộng đồng. Các mô hình đã không được vận hành tốt, năm 2013 UBND huyện Lạc Dương đã rút lại quyết định giao rừng cho cộng đồng và trả rừng về BQLRPHDN để quản lý bảo vệ. Khoảng 60 ha rừng đã bị mất trong thời gian này do tiến trình giao rừng không có sự tham gia và thống nhất được với các hộ liên quan dẫn đến chông lán, mâu thuẫn. Thêm vào đó, kế hoạch sau giao rừng, hỗ trợ cho cộng đồng được giao cũng không được chú trọng dẫn đến quản lý bảo vệ không hiệu quả.



Hình 2. Các địa điểm nghiên cứu

3.1.2 Cấu trúc mô hình và hoạt động

Cấu trúc mô hình:

Các bên liên quan chính trong các mô hình Đồng quản lý là chủ rừng nhà nước (VQG, KBT, BQL rừng), cộng đồng và Ban đại diện, UBND xã, và các đơn vị bảo vệ rừng hoặc cán bộ

kiểm lâm của huyện, và các nhà tài trợ/các tổ chức NGO. Tùy thuộc vào mô hình, số bên liên quan và vai trò của họ khác nhau.

- Chủ rừng nhà nước: Có thể là các vườn quốc gia, khu bảo tồn, hoặc Ban quản lý rừng. Chủ rừng nhà nước chịu trách nhiệm cho việc xây dựng và ký kết hợp đồng bảo vệ rừng; phối hợp với lực lượng kiểm lâm địa bàn và UBND xã để giao rừng, giám sát hoạt động của cộng đồng về bảo vệ rừng, kiểm tra diện tích rừng cộng đồng quản lý, xử lý vi phạm; và tiến hành các cuộc họp thôn để phổ biến pháp luật cho người dân.
- UBND xã: giám sát các hoạt động của cộng đồng/Ban quản lý thôn; phối hợp với các chủ rừng để giám sát việc bảo vệ rừng của cộng đồng; thực hiện các hoạt động truyền thông về bảo vệ rừng, chính sách và pháp luật lâm nghiệp; duy trì liên lạc chặt chẽ với BQL mô hình ở thôn để xử lý vi phạm. Ở nhiều nơi, UBND xã hỗ trợ các nhóm Đồng quản lý rất hiệu quả bao gồm việc tham gia các cuộc họp thôn để cung cấp lời khuyên cho người dân về các vấn đề quản lý rừng.
- Cộng đồng: Ngoại trừ ở một số thôn, sự tham gia của cộng đồng trong Đồng quản lý không bao gồm tất cả các hộ gia đình trong thôn. Đại diện của một cộng đồng thường là một Ban quản lý được bầu bởi những người tham gia và được sự chấp thuận của UBND xã. Ban Quản lý là cầu nối giữa cộng đồng và các bên liên quan khác. Thành viên của Ban Quản lý có thể trùng với lãnh đạo "hành chính" thôn (ví dụ. Người đứng đầu của BQL có thể là trưởng thôn, các thành viên khác thuộc về các tổ chức như công an xã, hội phụ nữ, v.v.). Thành viên tham gia mô hình CM ở thôn có thể được chia thành các nhóm. Thành viên chịu trách nhiệm thông báo cho BQL bất kỳ vi phạm được phát hiện thấy trong khu vực. Ở Thủy Yên Thượng, đội tuần tra bảo vệ rừng cũng là thành viên của lực lượng dân phòng thôn để tiết kiệm chi phí (do dân làng và UBND xã hỗ trợ). Tại Thượng Nhật, có hai tổ được thành lập bao gồm một tổ tuần tra để thực hiện việc bảo vệ rừng; tổ khác theo dõi quá trình cấp phép cho khai thác lâm sản ngoài gỗ của hộ gia đình và giám sát sản phẩm thu hoạch từ rừng của họ.

- Ban quản lý thôn: chịu trách nhiệm xây dựng quy chế (ví dụ quy chế hoạt động của các BQL, quy chế chia sẻ lợi ích, quy định về bầu cử); tổ chức và huy động cộng đồng tuần tra bảo vệ rừng, trồng và chăm sóc rừng trồng, và theo dõi và ghi chép công lao động đóng góp của các hộ trồng rừng phát triển đất rừng được giao. Ban quản lý mô hình báo cáo kết quả bảo vệ rừng cho chính quyền xã và các chủ rừng (trong trường hợp ký hợp đồng với các chủ rừng nhà nước), và giám sát các hoạt động khai thác của người dân trong thôn và cả người ngoài, đối phó với các hành vi vi phạm theo quy định của thôn và các thỏa thuận Đồng quản lý. BQL thực hiện các hoạt động phổ biến pháp luật liên quan đến người dân theo định kỳ. Thêm vào đó, BQL cũng chịu trách nhiệm quản lý quỹ thôn.
- Kiểm lâm địa phương: chịu trách nhiệm quản lý bảo vệ rừng, làm việc với các hộ, cộng đồng nhận giao, khoán rừng, xử lý vi phạm cùng với cộng đồng, đặc biệt là ở các vùng đệm. Trong nhiều trường hợp, các cán bộ kiểm lâm huyện hoạt động khá độc lập với các lực lượng bảo vệ rừng của Vườn, Khu Bảo tồn.
- Các NGO/viện nghiên cứu/các nhà tài trợ: Thường cung cấp cho các bên liên quan địa phương các hỗ trợ kỹ thuật và cả tài chính. Bên liên quan ngoài cộng đồng thường được tài trợ từ các nhà tài trợ quốc tế. Các tổ chức phi chính phủ và tổ chức nghiên cứu đóng vai trò quan trọng trong sự thành công của nhiều mô hình.

Quy ước thôn (VR): Quy ước thôn tồn tại trong nhiều mô hình dưới các hình thức khác nhau. Hầu hết trong số đó là khá đơn giản và lỏng lẻo. Tuy nhiên, một quy ước thôn phức tạp không đảm bảo sự thành công của một mô hình (như Buôn Tul). Quy ước thôn là cần thiết để điều chỉnh các vấn đề khác nhau trong đó có quy chế hoạt động, cơ chế chia sẻ lợi ích. VR cần được thảo luận và thống nhất của cộng đồng và cán bộ kiểm lâm địa phương và được phê duyệt của UBND xã để đảm bảo việc tuân thủ các nguyên tắc, quy định của pháp luật. Quy ước thôn có thể cung cấp hướng dẫn về tài nguyên cộng đồng được khuyến khích, hạn chế hoặc bị cấm khai thác (Mô hình Buôn Tul). Quy ước thôn có thể điều chỉnh loại lâm sản được thu hoạch, tỷ lệ thu hoạch, mùa thu hoạch; cũng như các đóng góp cần thiết của người dân, các hình thức xử lý đối với người hay tang vật vi phạm (mô hình Ngọc Sơn).

Quỹ cộng đồng: Chỉ có một vài mô hình không có quỹ thôn (Đạ Sar, Thủy Yên Thượng). Nguồn quỹ thôn là khác nhau. Số tiền gốc của quỹ thôn có thể lấy từ việc bán gỗ tạm ứng được thu hoạch dựa trên tốc độ tăng trưởng của rừng cộng đồng (Buôn Tul, Thủy Yên Thượng), hỗ trợ từ các dự án (Ngọc Sơn, Hương Lộc), đóng góp của các hộ gia đình từ DVMTR (Xuân Sơn) hoặc được trích từ bán các sản phẩm lâm sản ngoài gỗ (Thượng Nhật). Quỹ cộng đồng thường được sử dụng để chi trả cho đội tuần tra bảo vệ rừng, trồng rừng (Hương Lộc), hoặc cho các hộ thành viên vay với lãi suất thấp (0,8% /tháng ở Hương Lộc).

Trong hầu hết các mô hình, một khu vực Đồng quản lý được xác định cho hợp tác quản lý, bảo vệ bất kể nó có được giao cho cộng đồng hay không. Trong khu vực rừng đặc dụng như Xuân Sơn và Ngọc sơn-Ngổ Luông, các tiểu khu Đồng quản lý được xác định trên bản đồ và chỉ rõ trên thực địa để các thôn quản lý tốt hơn. Các mốc giới cũng được xây dựng ở một số mô hình (Thượng Nhật). Hoạt động của các mô hình Đồng quản lý dựa trên thỏa thuận giữa các bên liên quan, quy tắc thôn và quy chế hoạt động. Tuy nhiên, thỏa thuận của các bên liên quan thường lỏng lẻo. Một hình thức giống như hợp đồng như hợp tác thường được thực hiện giữa chủ rừng nhà nước và các BQL các thôn.



Hình 3. Tuần tra rừng cộng đồng

Vận hành:

Sự hợp tác chặt chẽ của các bên bao gồm chính quyền địa phương, các chủ rừng và cộng đồng là một điều kiện quan trọng cho sự thành công của mô hình, đặc biệt là đối với việc thực thi lâm luật nghiêm túc. Trong nhiều mô hình, bên cạnh nhận thức cao về vai trò sinh thái quan trọng của rừng, người dân không vi phạm các quy định vì họ không muốn đối mặt với những khó khăn. Ví dụ, tại Vườn Quốc gia Xuân Sơn, người vi phạm lâm luật có thể bị kiểm điểm trong các cuộc họp thôn; hợp đồng QLVR của họ có thể bị chủ rừng chấm dứt, và các hồ sơ vay vốn, xin việc, đi học hoặc tham gia các hỗ trợ của các dự án phát triển có thể không được sự chấp thuận của UBND xã.

Một cơ chế hợp tác thường xuyên hoặc định kỳ cho tất cả các bên liên quan là không cần thiết. Trong hai mô hình ở phía Bắc, sự hợp tác giữa các cộng đồng địa phương và chủ rừng là quan trọng nhất. Chính quyền xã không tham gia trực tiếp trong các mô hình, nhưng luôn sẵn sàng hỗ trợ. Chính quyền Xã của Ngọc Sơn hoạt động theo chức năng nhưng rất có trách nhiệm vì lợi ích của cộng đồng. Tại Hương Lộ và Thủy Yên Thượng, cộng đồng có mối quan hệ gần gũi hơn với UBND Xã hơn là với các chủ rừng.

Việc để cho cộng đồng tự hoạt động mà không có sự hỗ trợ, hướng dẫn, giám sát, phối hợp với các chủ rừng và / hoặc chính quyền địa phương thường dẫn đến thất bại, đặc biệt là trong cộng đồng dân tộc thiểu số (Buôn Tul, Đạ Sar).

Các hoạt động chính của nhiều mô hình Đồng quản lý là để tuần tra bảo vệ rừng và chia sẻ lợi ích. Ban quản lý thôn lập kế hoạch và tổ chức các cuộc tuần tra với các hộ gia đình và thực hiện chấm công cho các thành viên. Tuy nhiên, ở nhiều nơi, mặc dù rừng đã được giao cho cộng đồng, cộng đồng vẫn còn khá thụ động, chỉ chờ đợi sự chỉ đạo, giám sát của chính quyền địa phương và lực lượng kiểm lâm để bảo vệ rừng. Tại Đắc Lắc và Lâm Đồng, cộng đồng thường tuần tra trên cơ sở kế hoạch đã được xây dựng trước bởi cán bộ lâm nghiệp xã hoặc Kiểm lâm địa phương. Tần số của các cuộc tuần tra thường 2-4 lần / tháng tùy theo mùa.



Hình 4. Mốc ranh giới với thông tin về rừng cộng đồng ở xã Thượng Nhật

Thỏa thuận giữa các bên liên quan trong một số mô hình cho phép các cộng đồng áp dụng một số quy định và xử phạt người vi phạm. Một số cộng đồng đang thực hiện các biện pháp ngăn chặn bao gồm yêu cầu người vi phạm rời khỏi khu rừng cộng đồng; thông báo và vận chuyển tang vật vi phạm về cơ quan chính quyền để xử lý tiếp tục pháp lý. Một số cộng đồng được phép xử phạt, xử lý tang vật nếu mức độ vi phạm nhỏ.

Việc giám sát sự tham gia của các thành viên trong cộng đồng khá chặt chẽ trong nhiều mô hình đặc biệt cho việc chăm công (Hương Lộc, Ngọc Sơn). Việc bảo vệ và khai thác rừng cộng đồng được giám sát bởi nhiều bên, đặc biệt là các chủ rừng. Cộng đồng có thể tổ chức các cuộc họp giao ban, báo cáo định kỳ kết hợp trong các cuộc họp thôn để báo cáo các hoạt động lâm nghiệp cho các bên liên quan "cấp trên" như UBND xã, lực lượng kiểm lâm. Tuy nhiên, việc tổ chức các cuộc họp và báo cáo không được thực hiện thường xuyên; thay vào đó, chính quyền địa phương và cán bộ kiểm lâm xã chủ yếu được báo cáo qua điện thoại. Các bên liên quan "cấp trên" thường gặp gỡ trao đổi trong các cuộc họp tổng kết hàng quý hay những cuộc họp đột xuất.

Việc giám sát và phản hồi về sự tham gia của các chủ rừng, chính quyền địa phương là lỏng lẻo. Hầu như không có cơ chế khả thi để mọi người theo dõi các cơ quan "cấp trên" có liên quan. Điều này dễ gây mất lòng tin của cộng đồng dẫn đến việc khai thác rừng bừa bãi ở một số khu vực như ở tỉnh Đắk Lắk (gây ra bởi "bi kịch của cái chung").

3.1.3 Cơ chế chia sẻ lợi ích

Hầu hết các bên liên quan không thật sự hưởng lợi vật chất từ mô hình Đồng quản lý, trong khi đó cộng đồng thường là chủ thể hưởng lợi chính. Cộng đồng tham gia Đồng quản lý có thể được hưởng lợi ích hữu hình hay vô hình một cách cá nhân hay tập thể. Các lợi ích hữu hình bao gồm lâm sản ngoài gỗ từ rừng tự nhiên, gỗ từ rừng trồng, Chi trả dịch vụ môi trường rừng, phần thưởng từ việc bảo vệ rừng, tang chứng vi phạm bị tịch thu, từ nguồn hỗ trợ của dự án, hay các lợi ích vô hình như việc bảo đảm nguồn nước, điều hòa khí hậu, giảm thiểu tác động thiên tai, v.v. Trong mô hình Hương Lộc, người dân được thu lâm sản ngoài gỗ từ 120 ha rừng tự nhiên, được trồng các loài cây gỗ bản địa quý giá cho mục tiêu lâu dài trên 30 ha và được trồng 20 ha cây keo cho mục đích ngắn hạn, bên cạnh việc trồng xen các cây nông nghiệp. Sau 4-5 năm, cộng đồng sẽ bán keo để lấy tiền trả cho công lao động các hộ đã đầu tư trồng, chăm sóc và bảo vệ rừng. Ở Ngọc Sơn, theo thỏa thuận với UBND xã và KBT, các cộng đồng địa phương có thể kiếm được 70% từ việc bán đấu giá gỗ tang vật tịch thu được từ những người vi phạm. Ở Thượng Nhật trong thời gian thực hiện Quyết định 126 thử nghiệm chia sẻ lợi ích từ rừng, các cộng đồng có thể khai thác một cách hợp pháp một số tài nguyên thiên nhiên được liệt kê trong quyết định (khoảng hơn 30 loại, bao gồm heo rừng, mật ong, mây, ốc, vv). Hiện nay, mặc dù dự án đã kết thúc, người dân vẫn tiếp tục đi vào rừng để lấy nhiều loài sản phẩm như trước đây bên cạnh việc hưởng lợi từ rừng cộng đồng của họ.

Những hộ tham gia trong mô hình Đồng quản lý cũng có thể được hưởng lợi từ quỹ thôn và nhiều hỗ trợ từ các dự án và chính quyền địa phương. Ở Thừa Thiên Huế, các mô hình nông lâm kết hợp, hạt giống và cây giống, các mô hình chăn nuôi kết hợp đã được giới thiệu và cung cấp cho các hộ gia đình thích hợp thông qua hỗ trợ của dự án ICCO. Ở Ngọc Sơn, nhiều hộ gia đình được hỗ trợ bởi một dự án của Tây Ban Nha để phát triển du lịch homestay. Tương tự như vậy, ở Xuân Sơn mặc dù lợi ích của người dân trong việc bảo vệ rừng chủ yếu là dịch vụ sinh thái tổng hợp (nguồn nước ổn định, giảm thiểu các cơn bão và lũ lụt tác

động, v.v.), những người dân tham gia Đồng quản lý tốt được hỗ trợ hiệu quả từ chính quyền địa phương trong việc giới thiệu vay vốn, tham gia các dự án, xin việc hay trường học cho trẻ em, v.v.

Ở Thủy Yên Thượng và Buôn Tul, cộng đồng được cấp một số tiền từ bán gỗ tạm ứng để vận hành mô hình. Ở Thủy Yên Thượng, lượng gỗ ước tính từ trữ lượng tăng thêm trong 10 năm từ rừng cộng đồng đã được thu hoạch trước. Ở Buôn Tul khoảng 1,6 tỷ đồng đã được thu về từ việc bán gỗ tạm ứng trên ước tính mức tăng trưởng của rừng trong 5 năm. Trong đó 300 triệu đồng đã được sử dụng để thành lập quỹ thôn trong khi phần lớn số tiền còn lại đóng góp cho chính quyền địa phương và chi trả cho các nhà cung cấp dịch vụ.

Tất cả các cộng đồng đã nhận được lợi ích từ chương trình 661, các chương trình của nhà nước về bảo vệ rừng hoặc DVMTR. Mặc dù ở một số nơi, số tiền này là quá nhỏ để chia cho từng hộ gia đình, nhưng nguồn này có thể hỗ trợ Ban quản lý vận hành mô hình. Ở Đa Sar, DVMTR là lợi ích duy nhất cho các hộ tham gia mô hình quản lý rừng cộng đồng. Nguồn này càng ngày càng ít và giảm nhanh sau khi mô hình bắt đầu do việc bảo vệ không hiệu quả dẫn đến tiền bị cắt phạt cao làm cho lợi ích và động cơ tham gia mô hình thấp. Do đó, một số chủ rừng cũng tích hợp hỗ trợ từ Quyết định 24/2012/QĐ-TTg để thúc đẩy hoạt động của các mô hình (40 triệu đồng/thôn trong vùng đệm) bên cạnh hỗ trợ lợi ích từ việc vay vốn của thành viên từ quỹ thôn.

Luật pháp và kinh nghiệm hiện tại không khuyến khích việc chia sẻ lợi ích hữu hình từ rừng đặc dụng và cách này có thể tạo nguy hiểm cho sự bền vững của rừng (như ở Thượng Nhật và Buôn Tul) đặc biệt là khi dân số tăng nhanh và việc thực thi pháp luật yếu. Lợi ích hữu hình chỉ nên hạn chế ở một số loài như rau, nấm, măng, tre cho các hộ địa phương sử dụng trong gia đình. Người dân có thể trồng cây phân tán bao gồm cây bản địa hay các cây mọc nhanh như keo cho nhu cầu gỗ của địa phương.

Tại các tỉnh phía Bắc, mặc dù người dân nhận được lợi ích hữu hình ít hơn, họ vẫn bảo vệ rừng tích cực dựa trên mong muốn bảo vệ môi trường sống của họ. Ở các tỉnh miền Nam, lợi ích nên được tạo ra một cách rõ ràng để thu hút sự tham gia của chính quyền địa phương và người dân.

3.2 Quản lý hợp tác ở VQGBNB

3.2.1 Giới thiệu

Mô hình đồng quản lý ở VQGBNB được thực hiện từ 2010-2014 với tài trợ của JICA nhằm tăng cường năng lực của VQGBNB để làm việc với người dân địa phương để quản lý tốt hơn các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Dự án được thực hiện tại 05 thôn mục tiêu là Đạ Blah, Đạ Ra Hoa và Đạ Tro tại xã Đa Nhim, Bon Đung I tại thị trấn Lạc Dương và B'Nor B ở xã Lát (này thuộc thị trấn Lạc Dương). Có ba hợp phần chính được thực hiện bao gồm Du lịch sinh thái dựa vào cộng đồng (CBET), Tùỵ chọn sinh kế thân thiện với môi trường (EFLO) và Quản lý hợp tác (CM). Các thành phần tương tác này nhằm mục đích giúp đỡ các cộng đồng thôn mục tiêu cải thiện sinh kế của họ để giảm sự phụ thuộc của họ vào rừng và tăng cường sự phối hợp với Vườn quốc gia để bảo vệ các nguồn tài nguyên tự nhiên tốt hơn.

Dự án gặp phải một số tác động phức tạp bởi sự bùng phát của các công ty du lịch sinh thái và sự mở rộng thâm tóm đất đai của các công ty rau và hoa; sự hỗ trợ chưa hiệu quả của chính quyền xã trong thực thi lâm luật, và sự thiếu phối hợp giữa các chủ rừng trong việc bảo vệ vùng đệm của vườn quốc gia.

Sau hai năm kết thúc dự án, các rà soát đầu năm 2016 cho thấy mô hình ở các thôn mục tiêu vẫn còn hoạt động mặc dù phạm vi có thu hẹp.

3.2.2 Cấu trúc mô hình và hoạt động

Các bên chủ đạo trong mô hình là VQGBNB và cộng đồng địa phương. Trong đó, VQGBNB vẫn đóng vai trò quản lý bảo vệ tài nguyên rừng chủ đạo, người dân tham gia vào quản lý rừng chủ yếu thông qua các hộ nhận khoán quản lý bảo vệ rừng và tuân thủ các luật định về bảo vệ rừng. Vì vậy, sự đóng góp trực tiếp của cộng đồng dự án vào quản lý bảo vệ rừng không có nhiều khác biệt so với các cộng đồng khác trong vùng.

Trong giai đoạn 2010-2013 dự án tập trung xây dựng năng lực cho cộng đồng thông qua việc tổ chức lại cộng đồng và cải thiện các hoạt động sinh kế. Những hộ trong thôn tham gia

dự án tự chia thành các tổ từ 5-10 hộ và bầu một ban quản lý gồm 5 thành viên để điều phối các hoạt động ở trong thôn và làm cầu nối với các bên liên quan.

Các hoạt động sinh kế, bảo vệ tài nguyên của các hộ tham gia dựa trên một số quy tắc được đồng thuận bao gồm Quy ước thôn (VR), quy chế chia sẻ lợi ích (BSM), và được hỗ trợ bởi một quỹ phát triển thôn (VDF).

Hàng tháng, ban quản lý thôn phối hợp và được sự hỗ trợ của cán bộ chuyên trách của VQG xây dựng các hoạt động sinh kế, bảo vệ rừng, và tổ chức, giám sát cộng đồng thôn. Ban Quản lý thôn chịu trách nhiệm quản lý và báo cáo việc sử dụng quỹ thôn cho cộng đồng. Tuy vậy, sự tham gia của các bên liên quan khác bao gồm các chủ rừng ở khu vực vùng đệm và chính quyền địa phương là khá hạn chế.

3.2.3 Cơ chế chia sẻ lợi ích

Người dân tham gia dự án được hưởng một số quyền lợi hữu hình và vô hình. Các quyền lợi hữu hình như tiền mặt, phân bón được vay với lãi suất thấp từ quỹ thôn. Các lợi ích vô hình như kiến thức các hộ thu thập được thông qua các lớp tập huấn về ươm giống, bón phân, tía cành cà phê, đan lát, dệt thổ cẩm v.v.. Một số hộ trong thôn, cũng có các thành viên hưởng lợi từ các hoạt động CBET của dự án như cung cấp lao động, hướng dẫn du lịch, và cung cấp dịch vụ công cộng.

Hiệu quả của các kiến thức được dự án cung cấp là rõ ràng, đến nay nhiều hộ không chỉ áp dụng những điều đã học được mà còn truyền bá các kiến thức này cho nhiều hộ khác trong cộng đồng. Bên cạnh đó, nhiều hộ tham gia vào hoạt động cộng đồng của dự án vì họ thấy ở đó một phương thức tăng cường tính cộng đồng, bảo tồn phần nào nền tảng các giá trị văn hóa truyền thống của họ.



Hình 5. Tham vấn với Chính quyền huyện về quy ước thôn ở B'Nor B, VQGBNB

Quỹ thôn (VDF) được thành lập nhằm tiếp nhận, giữ, và chia sẻ lợi ích từ dự án và các hoạt động phát sinh lợi ích dựa vào tài nguyên rừng, đóng góp tự nguyện của người dân và các tổ chức. Quỹ thôn là động lực và điều kiện cần để cộng đồng hoạt động hiện thực hóa các hoạt động hợp tác trong thôn. Quỹ thôn ban đầu gồm khoảng 160 triệu đồng và một quỹ phân bốn xoay vòng. Hiện nay (2016) quỹ thôn (vào khoảng 220 triệu đồng) chủ yếu được BQL dùng để cho các hộ thành viên vay để đầu tư sản xuất (trung bình 5.000.000 đồng/hộ với lãi suất 0,8%/tháng), và hỗ trợ người dân trong trường hợp khẩn cấp, khó khăn. Hầu hết các hộ tham gia trong dự án đều được hưởng lợi từ quỹ thôn.

3.3. Các vấn đề tồn tại và bài học kinh nghiệm

3.3.1 Các vấn đề tồn tại

Việc giao rừng cộng đồng có thể giúp người dân có thể có trách nhiệm với vùng rừng được giao, nhưng họ có thể không có trách nhiệm bảo vệ đối với rừng đặc dụng liền kề. Việc giao rừng cộng đồng ở vùng đệm có thể tạo thành một vành đai bảo vệ vùng lõi, nhưng nếu không có sự liên kết, phối hợp giữa các nhóm cộng đồng và các ban quản lý rừng đặc dụng hoặc

vùng đệm, hiện tượng rò rỉ trong tác động vào rừng có thể xảy ra; việc người dân tiếp tục vào rừng đặc dụng khai thác là khó tránh khỏi.

Ở nhiều mô hình, lợi ích hữu hình mà người dân nhận được không lớn. Ở Thượng Nhật cộng đồng được hưởng lợi ích hữu hình được chỉ ra trong quyết định 126/2012/QĐ-TTg nhưng nguồn lợi ích nhỏ so với nhu cầu và thủ tục hưởng lợi khó khăn nên người dân trong thôn chọn cách không tuân thủ các quy định. Kết quả là họ vẫn khai thác quá mức, không đúng mùa vụ, khai thác lâm sản ngoài danh mục cho phép; không trích đóng góp nguồn thu nhập từ lâm sản ngoài gỗ cho quỹ thôn như yêu cầu.

Ở VQGBNB do không chỉ rõ vùng rừng được hợp tác quản lý bảo vệ giữa VQG và cộng đồng, nên trách nhiệm quản lý bảo vệ rừng của cộng đồng mơ hồ, hạn chế. Khó biết được các hoạt động của dự án (CBET, EFLO) hay việc tuân thủ Quy ước thôn đóng góp thế nào trong việc ngăn chặn xâm chiếm đất rừng hay hoạt động khai thác gỗ ở các thôn dự án. Mối quan hệ nguyên nhân – kết quả giữa việc cải thiện sinh kế của các thôn mục tiêu và việc bảo vệ rừng tốt hơn khá yếu, đặc biệt khi các chỉ số giám sát mối quan hệ này chưa được xây dựng.

Một số các bên liên quan quan trọng (chẳng hạn như UBND xã và các công ty đầu tư phát triển ở địa phương) chưa được đưa vào mô hình Quản lý hợp tác để giải quyết các nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng, điều này đặt ra vấn đề về tính hiệu quả của các phương pháp tiếp cận 'dựa vào cộng đồng thôn'. Cách tiếp cận quy hoạch đất đai và cảnh quan mang tính tổng thể hơn có thể là cần thiết. Mối quan hệ giữa các thành viên mô hình và nhóm dân còn lại và cả với các cộng đồng khác thường không được giải quyết dẫn đến các nguy cơ của tác động rò rỉ.

Một rà soát đầu năm 2016 ở VQGBNB (Sugawara, 2016) cũng cho thấy một vấn đề chung ở các mô hình Đồng quản lý là Ban quản lý thôn cũng là tổ chức quản lý quỹ thôn, có một số thiếu sót về tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, công bằng và bền vững tài chính. Thêm vào đó, quỹ thôn thường có quy mô của khoản vay nhỏ dẫn đến các vấn đề về việc sử dụng quỹ hiệu quả để tăng tác động của nó. Do quỹ thôn nhỏ làm số lượng hộ được vay không nhiều và giới hạn sự tiếp cận quỹ của các thành viên mới.

3.3.2 Bài học kinh nghiệm

Nghiên cứu cho thấy việc quản lý hợp tác giữa chủ rừng nhà nước và người dân địa phương là hoàn toàn khả thi. Tuy vậy việc áp dụng cần phải được chỉnh sửa cho phù hợp với năng lực các bên và điều kiện thực tế.

Cần xác định rõ khu vực và diện tích rừng mà các bên cùng nhau quản lý, chịu trách nhiệm bảo vệ và hưởng lợi để mô hình đồng quản lý có ý nghĩa. Diện tích đồng quản lý không chỉ ở các khu vực có giá trị sinh học cao như các vùng lõi, vườn quốc gia hay khu bảo tồn mà còn ở các vùng đệm. Việc bảo vệ vùng đệm là hết sức quan trọng để bảo vệ vùng lõi. Việc không xác định cụ thể khu vực đồng quản lý sẽ gây mơ hồ cho các bên, giảm trách nhiệm quản lý, trách nhiệm giải trình, và hiệu quả của mô hình. Một số trường hợp vùng đệm không được bảo vệ tốt, thiếu sự phối hợp giữa các bên dẫn đến hiệu ứng rò rỉ tác động và Vườn Quốc Gia như một ốc đảo chống chọi với xâm hại (một số vùng ở VQG Bạch Mã).

Giao rừng cho người dân, không phải là giải pháp tốt ở nhiều trường hợp; tuy vậy, khoán quản lý bảo vệ cũng có thể giảm trách nhiệm của người dân biến họ thành người làm thuê. Điều này nêu lên một câu hỏi quan trọng là trong điều kiện nào thì các lựa chọn sẽ phù hợp. Thật vậy, không có một giải pháp nào có thể áp dụng cho tất cả các trường hợp. Mô hình Đồng quản lý cần được thay đổi thích nghi với từng điều kiện địa phương cụ thể.

Nguyên tắc cơ bản của đồng quản lý là đồng thuận, thỏa thuận, công khai, minh bạch cần được thực hiện. Việc phối hợp và thu hút sự tham gia của các bên liên quan trong việc xây dựng mô hình đồng quản lý ngay từ đầu là quan trọng để bảo đảm mô hình phù hợp với các điều kiện địa phương và mong muốn của các bên. Các bên liên quan chính là các chủ rừng, vườn quốc gia, khu bảo tồn (các lực lượng bảo vệ rừng, kiểm lâm địa bàn của họ) người dân địa phương, và chính quyền địa phương (cùng với ban lâm nghiệp xã), và khối tư nhân hay các công ty – nhóm thường được bỏ qua trong tiến trình nhiều bên liên quan. Sự tham gia mạnh mẽ của các bên giúp thực hiện các chương trình kế hoạch cũng như các chế tài có thể được thực thi một cách hiệu quả. Việc xây dựng mô hình không có sự tham gia của các bên dễ dẫn đến tình trạng xung đột về lợi ích, các nhu cầu không được thỏa mãn dẫn đến việc tham gia kém nhiệt tình, thậm chí lợi dụng chính sách hưởng lợi.

Năng lực cộng đồng là có giới hạn. Cộng đồng cần sự hỗ trợ, giám sát của các bên như chủ rừng, chính quyền địa phương, tổ chức xã hội dân sự (CSO), trước trong và sau khi thực hiện mô hình. Cộng đồng không được hỗ trợ khó có khả năng thực hiện hiệu quả việc vận hành cộng đồng, cải thiện sinh kế, cũng như bảo vệ rừng khỏi các xâm phạm.

Hiệu quả bảo vệ rừng chịu ảnh hưởng của sự giám sát và hỗ trợ của chính quyền địa phương. Tuy vậy, ngoại trừ các địa phương phía Bắc, chính quyền xã ở phía Nam ít chịu trách nhiệm trong việc BVPTTR, mà còn có biểu hiện trục lợi từ rừng gây ra những hiệu ứng mất lòng tin dẫn đến nguy cơ phá rừng trên diện rộng. Sự tham gia kém hiệu quả của chính quyền địa phương có thể bị ảnh hưởng bởi các nguyên nhân chính là: i) Vai trò và cơ chế giám sát của cộng đồng dân cư, chính quyền cấp trên, các đoàn thể yếu; ii) Lợi ích từ tài nguyên đất đai, rừng ở nhiều nơi quá lớn (vd. Đắk Lắk, Lâm Đồng), trong khi chế tài vi phạm chưa rõ ràng, hoặc chưa đủ mạnh. Làm cách nào để thu hút sự tham gia hiệu quả của chính quyền địa phương vẫn là câu hỏi khó.

Sự tham gia tích cực của chính quyền xã (cũng như các bên liên quan khác) có khả năng liên quan đến việc lợi ích về mặt vật chất hay chính trị. Ở một số nơi các bên liên quan có tính chủ động thấp, việc đưa sự tham gia của các bên liên quan (vd. UBND xã) trong mô hình Đồng quản lý vào trong một quyết định của tỉnh là giải pháp tiềm năng. Trong trường hợp đó, các cơ quan ban ngành cần tham gia để hoàn thành một phần trách nhiệm phát triển kinh tế xã hội theo hướng bền vững của mình.

Quy ước thôn tồn tại ở nhiều mô hình, tuy vậy việc tuân thủ Quy ước thôn của các hộ là không chắc chắn. Quy ước thôn nếu có nên ngắn gọn, súc tích đi vào các nội dung thực tế để dễ dàng tuyên truyền, dễ nhớ và dễ tuân thủ, dễ ràng buộc các hoạt động của cộng đồng.

Việc thực thi nghiêm khắc, triệt để lâm luật là quan trọng. Các đối tượng (bao gồm cả khối tư nhân và cán bộ chính quyền các cấp) cần hiểu rõ các chế tài hình phạt đối với vi phạm sẽ được thực thi bằng nhiều hình thức từ sự phối hợp của các bên liên quan và các tổn thất sẽ lớn hơn nhiều so với lợi ích mà các vi phạm mang lại. Muốn vậy sự phối hợp giữa các bên trong giám sát và thực thi lâm luật là rất quan trọng đặc biệt trong việc thực thi xử lý vi phạm và chế tài.

Quỹ cộng đồng quan trọng không hẳn ở kích thước của nó mà ở việc nó được sử dụng như thế nào. Quỹ cộng đồng cần được sử dụng cho các mục đích thiết thực như là lưới an toàn cho các hộ trong thôn, hỗ trợ các trường hợp đặc biệt (thực hiện mô hình sản xuất điển hình có thể nhân rộng), mua các nhập liệu thiết yếu²⁷, và duy trì hoạt động của mạng lưới hội viên. Ở VQGBNB, Quỹ thôn đáp ứng khá tốt nhu cầu của người dân địa phương và được đánh giá là cấu phần hiệu quả nhất bởi quỹ cung cấp lợi ích trực tiếp cho người dân, dễ tiếp cận, thuận tiện và thủ tục đơn giản.

Truyền thông để nâng cao nhận thức của cộng đồng là quan trọng. Người dân cần có đủ thông tin để hiểu rằng họ có đời sống tốt hơn từ việc bảo vệ rừng thay vì chặt hạ, xâm chiếm rừng. Thêm vào đó, cơ hội việc làm và các chương trình phát triển sinh kế là quan trọng ở những vùng sinh kế của người dân phụ thuộc lớn vào tài nguyên rừng, đất rừng. Sinh kế thay thế cần được tạo ra để hiệu quả QLBNR được bền vững. Việc đa dạng hóa sinh kế cần nhìn từ nhiều giải pháp phù hợp cho các nhóm hộ khác nhau như phát triển du lịch sinh thái cộng đồng, tăng hiệu suất sản xuất nông nghiệp, cải thiện chất lượng sản phẩm, tiếp cận thị trường, tăng thu nhập từ các chương trình dự án của nhà nước (như thông qua quản lý bảo vệ rừng để hưởng DVMTR).

4. KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

Nghiên cứu Đồng quản lý và các mô hình trong cả nước cho thấy một mô hình Đồng Quản lý thành công là do sự tương tác của các kết quả sau đây:

- Vị trí và diện tích rừng dành cho đồng quản lý cần được xác định, thống nhất, và được nắm rõ bởi tất cả các bên tham gia;
- Các bên liên quan tham gia tích cực và phối hợp có hiệu quả. Ở VQGBNB, khối tư nhân và chính quyền xã chưa tham gia. Đây cũng là một điểm yếu của mô hình trong thời gian qua.
- Cộng đồng có đủ năng lực để quản lý rừng hiệu quả;
- Luật pháp và các quy định về quản lý và bảo vệ rừng được các bên liên quan tôn trọng và thực thi mạnh mẽ bao gồm cả khối tư nhân và các cán bộ nhà nước;

²⁷ ở Ngọc Sơn, quỹ được dùng để mua ngô giống cho cộng đồng vay để tránh giống kém chất lượng, hàng giả.

- Đời sống của các cộng đồng mục tiêu (vùng đệm) được cải thiện và phát triển bền vững thông qua đa dạng hóa sinh kế.

Để đạt được kết quả trên, một số đầu ra và hoạt động khác nhau cần được tiến hành như trình bày trong Bảng 1.

Bảng 1. Các gói hoạt động đề xuất cho mô hình Quản lý hợp tác ở VQGBNB

Stt	Gói can thiệp đề xuất	Kết quả đầu ra	Hoạt động
1	Khu vực và diện tích rừng để các bên cùng quản lý được xác định	Vùng rừng cùng quản lý được xác định	Khảo sát tại 7 thôn mục tiêu
			Báo cáo sơ bộ và đề xuất vùng cùng quản lý tiềm năng
		Đề án về vùng rừng cùng quản lý và phương thức thực hiện theo quan điểm hợp tác được xây dựng	Rà soát báo cáo kinh tế xã hội và hồ sơ, bản đồ giao khoán (DVMTR) cùng hiện trạng sử dụng đất rừng trên thực tế
			Xác định tiêu chí, khoanh vùng dự án, đề xuất điều chuyển vùng/hộ nhận khoán (nếu cần thiết)
			Thống nhất vùng cùng quản lý cùng các bên liên quan (bằng hợp nhóm và hội thảo)
			Xây dựng tờ trình gửi UBND tỉnh
		Khu vực rừng cùng quản lý được phê duyệt bởi UBND tỉnh	Ban hành quyết định phê duyệt vùng cùng quản lý (cùng với khung kế hoạch hoạt động của dự án)
	Vùng rừng cùng quản lý (và khung hoạt động dự án) được giới thiệu với các bên liên quan	Thực hiện Hội thảo giới thiệu hoạt động của dự án	
2	Các bên liên quan tham gia hoạt động dự án và phối hợp quản lý rừng tích cực và hiệu quả	Các bên liên quan (Cộng đồng 7 thôn, UBND Xã, Chủ rừng, các công ty trong vùng) được kết nối và nắm rõ thông tin về mục tiêu của dự án,	Phân tích bên liên quan để đánh giá nhu cầu của các bên thông qua họp tham vấn các bên liên quan
			Xác định và thống nhất vai trò, chức năng và nhiệm vụ của các bên liên quan (thông qua họp và hội thảo)

		cũng như vai trò và tầm quan trọng của họ (Một ban điều hành/người liên hệ có thể được thành lập)	
		Các bên liên quan (bao gồm CPC và khối tư nhân) tham gia vào xây dựng kế hoạch quản lý hợp tác	Tham vấn và làm việc với các bên để phác thảo khung kế hoạch cho từng bên Tiến hành các bước thống nhất khung kế hoạch CM đáp ứng các mục tiêu dự án và nhu cầu/mong đợi của các bên liên quan
		Điều kiện để các bên hợp tác hiệu quả được xây dựng	Làm việc với các bên để xác định và hiện thực hóa các điều kiện để hợp tác (vd. Diễn đàn, đường dây nóng, đầu mối liên lạc, tài lực, và quyền lợi) Cung cấp thông tin đầy đủ về các điều kiện, quy chế hợp tác cho tất cả các bên liên quan thông qua hội thảo và các tài liệu liên quan Thực hiện các tập huấn cần thiết để cải thiện năng lực cho các thành viên tham gia then chốt chủ rừng, chính quyền xã, và cộng đồng nếu cần thiết Xây dựng cơ sở dữ liệu cần thiết về quản lý rừng, đất rừng trong vùng dự án
3	Cộng đồng có năng lực quản lý, bảo vệ rừng hiệu quả	Cộng đồng biết rõ ranh giới đất nông-lâm, quy định chức năng và các quy định sử dụng các loại đất/rừng	Trong vùng dự án, làm việc với tất cả các bên liên quan để xác định và đồng thuận ranh giới đất rừng, đất nông nghiệp và chức năng sử dụng, đặc biệt là ở khu vực chưa có GCNQSDĐ Cấm mốc ranh giới có sự tham gia của các bên
		Nhận thức của cộng đồng về lợi ích của rừng, lợi ích của bảo vệ rừng (vd. DVMTR), chế tài pháp luật và tác hại của việc phá rừng/lấn	Xác định, phát triển nội dung tập huấn và xây dựng tài liệu tập huấn, truyền thông cho từng đối tượng Tập huấn ToT nội dung và kỹ năng truyền thông cho các bên liên quan Các bên liên quan xây dựng kế hoạch tăng cường nhận thức cho đồng bào

		chiếm đất rừng rừng được cải thiện	Các bên liên quan triển khai các kế hoạch để phổ biến thông tin cho các nhóm mục tiêu (thông qua các kênh khác nhau như các cuộc thi, chương trình trong trường học, già làng, poster, tờ rơi, các cuộc họp của chính quyền, đoàn thể xã hội, v.v.)
		Năng lực của cộng đồng về quản lý tổ chức mạng lưới, giám sát rừng có sự tham gia, xử lý vi phạm được cải thiện	Tập huấn chủ đề cho cộng đồng
		Cộng đồng được trao quyền và có động cơ tham gia bảo vệ rừng (Gắn kết quyền lợi của cộng đồng và trách nhiệm bảo vệ rừng)	Làm việc với các bên để trao quyền nhiều hơn cho cộng đồng trong quản lý bảo vệ rừng bao gồm quyền xử lý đối với các vi phạm (tùy theo mức độ), lựa chọn, tổ chức vận hành các nhóm, tự chủ các kế hoạch tuần tra bảo vệ rừng
			Thông qua quy chế kết hợp tiền DVMTR vào trong quỹ thôn để tăng động cơ và thực quyền cho cộng đồng/mạng lưới CM gắn liền trách nhiệm tham gia qlbv rừng
4	Các quy định pháp luật về quản lý, bảo vệ rừng được tôn trọng và thực thi nghiêm khắc	Các nội dung chính của luật/quy định bảo vệ rừng và quy ước thôn được cộng đồng hiểu thấu đáo, tuân thủ và thực thi, đặc biệt ở vùng rừng quản lý hợp tác (cho cả cộng đồng mục tiêu và cả người ngoài, cán bộ)	Rà soát hiện trạng của VR và các quy định qlbv liên quan
			Chỉnh sửa VR với sự tham gia của cộng đồng gắn với pháp luật hiện nay và thỏa thuận của các bên liên quan đặc biệt là chủ rừng (với hướng dẫn rõ ràng cho tiến trình, thưởng, phạt)
			Tăng cường hiểu biết của các cộng đồng liên quan về pháp luật BVR và VR thông qua các kênh khác nhau (poster, sổ tay, hội họp, v.v.)
			Tạo ra động lực cho quản lý bảo vệ rừng bằng cách gắn kết sự tuân thủ của người dân vào đa lợi ích (BSM, EFLO, hỗ trợ của chính quyền xã, DVMTR, v.v.)

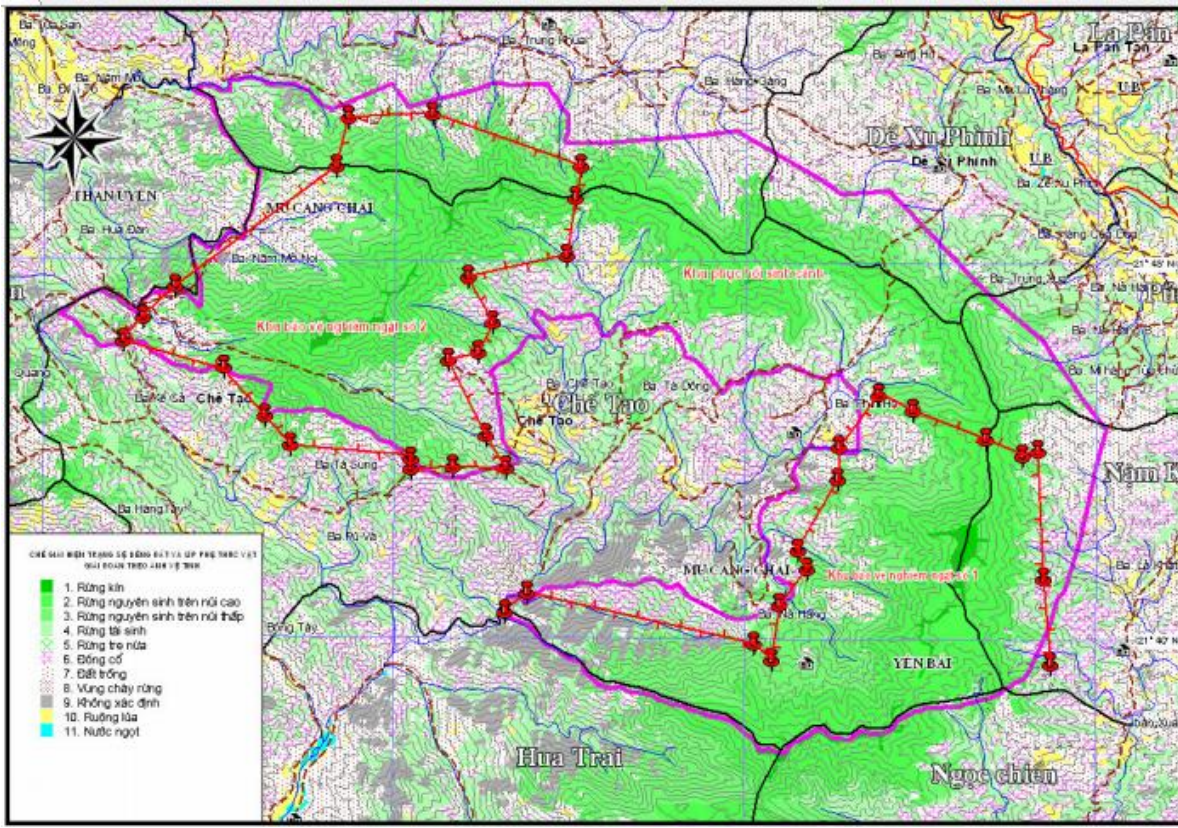
		Cơ chế rõ ràng về hợp tác và phối hợp bảo vệ rừng, thực thi xử lý vi phạm giữa các bên liên quan được thống nhất và thông qua (với trọng tâm tăng cường vai trò của cộng đồng và chính quyền xã)	Xây dựng cơ chế hợp tác và phối hợp với sự tham gia của tất cả các bên thông qua tham vấn với từng bên và hội thảo
			Thông qua cơ chế bằng quyết định của chính quyền huyện/tỉnh
		Năng lực của các bên được cải thiện	Thực hiện các tập huấn hội thảo về các chủ đề liên quan như quy định của nhà nước, tập quán của dân, giám sát rừng có sự tham gia, lập hồ sơ, ghi chép v.v
			Hợp tác giữa/với các chủ rừng để có các tài nguyên và phương tiện cần thiết cho giám sát có sự tham gia (bao gồm cả cơ sở dữ liệu và trang thiết bị)
5	Đời sống người dân các thôn mục tiêu (trong vùng đệm) được cải thiện và phát triển bền vững	Sản xuất nông nghiệp hiện nay, đặc biệt là cà phê hiệu quả hơn (năng suất cao, chi phí thấp)	Thực hiện khảo sát để phát triển các chỉ tiêu/kế hoạch để phát triển cây, con phù hợp cho từng vùng
			Thực hiện tập huấn cung cấp kiến thức thực tế cho cộng đồng (FFS)
			Áp dụng kỹ thuật mới để tăng sản lượng và giảm chi phí sản xuất ở vùng phù hợp
		Sản phẩm nông nghiệp có giá cao và ổn định hơn	Tiến hành hoạt động giúp dân hợp tác, tổ chức và tăng cường năng lực để bảo đảm tạo ra các sản phẩm chất lượng cao
			Xác định và nối kết các hộ dân phù hợp với thị trường/công ty tiềm năng
		Phát triển sinh kế mới không khai thác trực tiếp tài nguyên rừng	Rà soát hiện trạng và xác định các sinh kế tiềm năng phù hợp với tài nguyên địa phương, tập quán và nhu cầu người dân
			Phát triển, thử nghiệm và nhân rộng các mô hình tiềm năng (vd. Chăn nuôi, cây thuốc, v.v.)
	Phát triển CBET với trọng tâm tìm kiếm cơ hội việc làm để tăng sự tham		

		gia nhiều hơn của cộng đồng (dựa vào cộng đồng)
	Người dân sử dụng tài nguyên sản xuất và nguồn lực tài chính hiệu quả hơn	Thực hiện khảo sát để đánh giá hiện trạng và nhu cầu của người dân về quản lý sản xuất nông hộ và quản lý tài chính
		Cung cấp các khóa tập huấn chuyên đề (vd. Tín dụng vi mô, quản lý sản xuất nông hộ) để tăng cường năng lực cho người dân
		Hướng dẫn người dân sử dụng VDF như nguồn tiền ban đầu để thực hiện mô hình quản lý tài chính vi mô

Dựa trên bối cảnh của dự án, các hoạt động cụ thể dưới đây có thể được tiến hành:

4.1 Xác định vùng đồng quản lý có sự tham gia

Một khu vực đồng quản lý quan trọng cần được xác định để làm cho sự hợp tác các bên có ý nghĩa. Tất cả các bên cần phải làm việc với nhau để xác định khu vực phù hợp với nhu cầu của họ. Tiêu chí lựa chọn có thể là khu vực có giá trị cao về sinh thái, khoảng cách hợp lý, mức độ đe dọa hoặc khu vực có xung đột lợi ích, v.v. khu vực hợp tác có thể bao gồm cả vùng lõi và vùng đệm. Ở nhiều nơi, các vùng đệm cần được bảo vệ mạnh mẽ để bảo vệ vùng lõi. Trong trường hợp như vậy, tại Việt Nam, cần phải có sự hợp tác của Ban quản lý rừng đặc dụng và Ban quản lý rừng phòng hộ. Thêm vào đó, ranh giới của khu vực Đồng quản lý phải rõ ràng trên bản đồ và trên thực địa cho mỗi thôn. Các mốc ranh giới với một số thông tin quan trọng trên đó nên được xây dựng để báo cho tất cả các bên và các cộng đồng láng giềng biết.



Hình 4. Vùng Đồng quản lý với các mốc giới được xây dựng ở Hoàng Liên (dự án FFI)

4.2. Tăng cường sự hợp tác và trách nhiệm của các bên liên quan

Tiến trình thực hiện Đồng quản lý cần là một tiến trình có sự tham gia đầy đủ của các bên liên quan. Trong giai đoạn 1, các bên tham gia chưa đầy đủ do dự án chỉ tập trung nâng cao năng lực cho các bên liên quan chính đặc biệt là cộng đồng bản địa và cán bộ vườn quốc gia. Trong tiến trình quản lý hợp tác hiện nay cần sự tham gia tích cực của các bên liên quan mới bao gồm chính quyền xã, BQLRPHĐN, và có thể các công ty sản xuất kinh doanh ở địa phương, bên cạnh VQG và các cộng đồng mục tiêu. Sự hợp tác nhiều bên này cần thiết cho việc giám sát và tính bền vững khi dự án kết thúc.

Để tăng cường sự tham gia của UBND xã và các chủ rừng, sự hợp tác của họ nên được Chính quyền tỉnh ghi nhận và khuyến khích. Nếu trách nhiệm tham gia của UBND huyện, xã và các bên liên quan nhà nước được chính thức hóa bằng một quyết định của UBND tỉnh

thì hết sức thuận lợi. Ngoài ra, tất cả các bên liên quan nên biết được đầy đủ thông tin về vai trò của họ, đặc biệt là lợi ích của họ liên quan đến dự án. Đạt được gì khi tham gia dự án đối với họ là một câu hỏi quan trọng cần được trả lời.

Sự hợp tác của các bên là rất cần thiết nhằm hỗ trợ cộng đồng thực hiện các hoạt động cải thiện sinh kế và thực thi các quy định bảo vệ rừng. Ở khía cạnh này, các chủ rừng, UBND xã, và cộng đồng nên làm việc với nhau để bảo đảm các biện pháp chế tài được mọi người biết đến và tôn trọng. Ví dụ, các vi phạm phải được báo cáo và xử lý kịp thời, đất lâm nghiệp bị lấn chiếm phải chắc chắn được thu hồi để trả lại cho lâm nghiệp, và người vi phạm cần được xử lý nghiêm²⁸.

Xây dựng cơ chế hay diễn đàn trao đổi thông tin giữa các bên liên quan như đã được thống nhất ở pha 1. Diễn đàn để các bên liên quan trong và ngoài tỉnh, thảo luận về các vấn đề nảy sinh và đề xuất các hoạt động chung cần được tiếp tục tiến hành để thúc đẩy sự tham gia của các bên.

Đối với VQGBNB do cư dân vùng đệm đóng vai trò hết sức quan trọng trong việc bảo vệ và phát triển VQG do đó VQG nên thiết lập một phòng/ban chuyên trách có chức năng làm việc với cộng đồng và các vấn đề của họ và điều phối các bên liên quan bao gồm diễn đàn nói trên. Phòng/ban này bảo đảm tính bền vững của dự án cần có đủ điều kiện để tiếp tục các hoạt động với cộng đồng sau khi dự án kết thúc.

4.3 Tổ chức lại mạng lưới thành viên

Mối liên hệ giữa các hoạt động ở cộng đồng mục tiêu và hiệu quả bảo vệ rừng cần rõ ràng hơn. Muốn vậy, việc tổ chức lại thành viên và hoạt động của mạng lưới thành viên quản lý hợp tác là quan trọng để các hoạt động của cộng đồng có liên kết chặt chẽ hơn, đóng góp hiệu quả hơn trong quản lý bảo vệ rừng.

²⁸Ở các mô hình ở phía Bắc, người vi phạm có thể đối mặt với một hay nhiều hình thức xử lý bao gồm: i) Kiểm điểm trước cộng đồng trong các cuộc họp thôn; ii) chủ rừng không tiếp tục ký hợp đồng khoán QLBR hay cắt tiền chi trả; iii) Chính quyền xã không hỗ trợ trong các thủ tục hành chính (vay vốn, đi học, xin việc), không xác nhận để nhận các hỗ trợ từ các chương trình dự án; và iv) bị xử phạt theo quy định pháp luật (vd. Theo Nghị định 157/2013/ND-CP).

Do cộng đồng gồm nhiều nhóm hộ có chức năng, quyền lợi, và các quan tâm khác nhau, do đó việc phân nhóm là quan trọng để có chương trình, kế hoạch phù hợp, phát huy đặc tính của từng nhóm. Các hoạt động dự án có thể xây dựng cho phù hợp với từng nhóm. Các nhóm có thể chia sẻ quyền lợi và chịu trách nhiệm trong hoạt động chung của cộng đồng theo thế mạnh của mình. Trong đó, nhóm các hộ đang nhận khoán QLBRV có thể cần thay đổi cấu trúc để hỗ trợ vai trò mạnh hơn của cộng đồng trong QLBRV.

Bên cạnh đó, cần xây dựng một cơ chế trao đổi thông tin, kinh nghiệm giữa ban quản lý mạng lưới của các thôn mục tiêu và với những người sản xuất, kinh doanh ở địa phương. Có thể thực hiện việc trao đổi theo nhóm thôn dựa trên khoảng cách địa lý (2 thôn ở Lạc Dương, 3 thôn Đa Nhim, 2 thôn Đa Chais) mỗi hai tháng, và họp tổng thể tất cả các thôn dự án 3 hoặc 4 tháng/lần. Để xây dựng năng lực, các thôn có thể luân phiên tổ chức cũng như xây dựng chương trình và nội dung. Chi phí thực hiện các cuộc trao đổi này về cơ bản được trích/chia sẻ từ các quỹ phát triển thôn cũng như kêu gọi hỗ trợ từ các chương trình, dự án, các bên liên quan.

4.4 Thay đổi cơ chế chia sẻ lợi ích

Muốn có sự tham gia tích cực của các bên, cần có cơ chế chia sẻ lợi ích hiệu quả và rõ ràng. Như trên đã nói, đối với từng bên liên quan, một câu hỏi quan trọng là họ sẽ được hưởng lợi gì từ việc tham gia/ thực hiện các hoạt động được dự án đề xuất. Vì vậy, cơ chế chia sẻ lợi ích cần được xây dựng có sự tham gia ngay khi bắt đầu dự án. Đối với các bên liên quan nhà nước, một trong những lợi ích, ngoài mục tiêu tổng thể mà các tổ chức này hưởng lợi, việc tăng cường năng lực cá nhân cho thành viên các bên liên quan thông qua tập huấn kiến thức và tham gia thực hiện các hoạt động dự án để tăng kinh nghiệm thực tế là quan trọng. Thậm chí các cán bộ nhà nước có thể được hưởng lợi từ việc chia sẻ lợi ích vật chất tự nguyện của cộng đồng từ sự thành công do các hỗ trợ của họ²⁹.

Bên cạnh đó, các hoạt động của dự án cũng cần lồng ghép với các quy hoạch, kế hoạch phát triển của các cơ quan liên quan và chính quyền địa phương cấp huyện và xã. Việc lồng ghép này có thể được các bên thực hiện với sự hỗ trợ, điều phối của cán bộ dự án. Khi đó, các cán

²⁹ Ở một cộng đồng ở VQG Bạch Mã, người dân tự nguyện chia sẻ một phần lợi ích của họ cho cán bộ chính quyền xã do các đóng góp hiệu quả.

bộ nhà nước tham gia không chỉ là làm công việc của dự án mà còn nhằm hoàn thành tốt chức trách, kế hoạch của họ.

Chia sẻ lợi ích gì từ rừng là câu hỏi quan trọng. Giá trị của tài nguyên rừng thường không được nhìn nhận đầy đủ, nhiều cơ quan chủ quản và người dân nhìn rừng chỉ thấy các giá trị kinh tế từ khai thác trực tiếp mà không tính đến các giá trị thẩm mỹ, khoa học, đạo đức, văn hóa mà rừng đem lại. Vì vậy ở nhiều nơi xảy ra tình trạng khai thác gỗ và khoáng sản phá hủy cả cảnh quan. Do đó, mặc dù có thể cho phép người dân bản địa lấy một số tài nguyên như tận thu cây khô đổ gãy, một số lâm sản ngoài gỗ cho mục đích tiêu dùng trong gia đình, lợi ích chia sẻ chính từ rừng phải từ chi trả dịch vụ sinh thái từ các ngành nước sạch, thủy điện, du lịch và sau này có thể cả giảm phát thải cacbon (REDD+). Muốn vậy nhà nước cần tạo khung chính sách thông thoáng để các chủ rừng có thể thu đủ từ dịch vụ hệ sinh thái và có quyền chủ động để chi trả hợp lý cho bảo vệ và phát triển rừng.

4.5 Thay đổi cách chi trả DVMTR

DVMTR hiện nay là cầu nối quan trọng liên kết cộng đồng với tài nguyên rừng. Ở Lâm Đồng, nguồn tiền từ DVMTR có thể giúp tăng cường hiệu quả bảo vệ rừng so với hiện nay. DVMTR nên theo tinh thần của NĐ 99/2010/ND-CP là một chính sách dựa vào thị trường hơn là một chính sách bao cấp xã hội như được áp dụng trong vùng dự án. Chủ rừng nên có nhiều quyền hơn trong việc sử dụng kinh phí DVMTR phù hợp với mục đích của họ nhằm bảo đảm việc cung cấp dịch vụ môi trường rừng tốt nhất cho khách hàng.

VQGBNB và BQLRPHDN không nên chi trả DVMTR một cách cào bằng như một chính sách bao cấp, xã hội. Họ nên lựa chọn thu gọn lại số hộ tham gia quản lý bảo vệ rừng như vậy họ có thể chi trả cao hơn cho các hộ thật sự tham gia tuần tra bảo vệ rừng để tăng động cơ và trách nhiệm. Bằng cách giảm số hộ quản lý bảo vệ rừng, số tiền dư ra có thể được sử dụng để thực hiện các hoạt động khác bao gồm phát triển cộng đồng vùng đệm, hay các hoạt động phù hợp khác.

Ở vùng dự án, BNNP/BQLRPHDN có thể thử nghiệm chi trả tiền QLVR cho cộng đồng thông qua BQL thôn dựa trên diện tích vùng rừng hợp tác quản lý của thôn. BQL thôn sử dụng nguồn tiền này theo quy chế và phải bảo đảm việc bảo vệ vùng rừng được giao. Ban

Quản lý thôn có thể trả một phần tiền này cho các hộ thực hiện tuần tra bảo vệ (ít hơn so với trước đây) và sử dụng phần còn lại cho quỹ thôn, các mục đích chung của thôn hay mạng lưới thành viên. Để làm được điều này, các hộ có thể cần phải bầu chọn lại các hộ tuần tra bảo vệ rừng dựa trên các tiêu chí phù hợp. Như vậy, quỹ thôn có thể được phát triển từ việc tái phân bổ nguồn tiền từ Chi trả DVMTR. Việc sử dụng quỹ DVMTR do chính quyền Tỉnh quyết định, do đó VQGBNB có thể xin chủ trương thử nghiệm cho dự án³⁰.

4.6 Tăng hiệu quả của quỹ thôn

Quỹ thôn đóng vai trò rất quan trọng cho hoạt động của dự án ở các thôn mục tiêu. Quỹ thôn cung cấp lợi ích vật chất tạo động cơ cho sự tham gia của các hộ, giảm tác động tiêu cực cho các hộ do vay tiền từ tư thương trong trường hợp khẩn cấp, tăng cường trách nhiệm và năng lực cho các hộ tham gia. Tuy vậy, quỹ thôn hiện chưa nhiều và chưa được sử dụng hiệu quả. Các cải thiện đối với Quỹ thôn bao gồm:

- Tăng nguồn tiền cho quỹ thôn từ nguồn khác đặc biệt là DVMTR.
- Quản lý quỹ thôn minh bạch và hiệu quả hơn từ việc áp dụng các mô hình quản lý tài chính vi mô. Áp dụng mô hình tài chính vi mô có thể giúp quỹ thôn hiệu quả hơn qua việc xoay vòng vốn nhanh hơn, tạo động lực sản xuất, thay đổi thói quen, nâng cao kiến thức quản lý sử dụng tiền của người dân. Kinh nghiệm cho thấy ý thức và thói quen quản lý, tiết kiệm tiền, trách nhiệm và kỷ luật tín dụng của người dân thay đổi rất tốt sau khi tham gia hoạt động tài chính vi mô³¹.
- Xây dựng, thay đổi các tiêu chí sử dụng quỹ để quỹ thôn có thể đóng góp hiệu quả hơn cho các nhóm hộ cần hỗ trợ và đóng góp lớn hơn cho công tác QLBR.

³⁰VQGBNB có thể cần trao đổi với DARD, Quỹ BVPTTR tỉnh, và UBND tỉnh. Nếu cần thiết, một hội thảo quốc gia về thí điểm cách sử dụng, chi trả DVMT mới nên được tiến hành

³¹ Tài chính vi mô nhấn mạnh việc trả nợ dần từng tuần với số tiền nhỏ cho đến cuối kỳ người dân sẽ không còn nợ nên khi thu hoạch sản phẩm chính họ sẽ nắm trong tay một khối lượng tiền lớn để tái đầu tư, sử dụng. Áp lực trả tiền hàng tuần giúp cho hộ vay xây dựng thói quen tiết kiệm và thay đổi hành vi chi tiêu tốt hơn. Dự án có thể mời hai tổ chức tín dụng vi mô lớn là TYM hoặc CEP hỗ trợ kỹ thuật kiến thức quản lý tài chính thông qua đào tạo tập huấn, đào tạo sử dụng vận hành quỹ thôn cho hiệu quả.

Trong tương lai, quỹ thôn nên được thay thế bằng dịch vụ tài chính chính quy cung cấp tiếp cận tài chính, gửi và nhận tiền thuận tiện, điều mà hầu hết người dân địa phương rất mong muốn. Quỹ thôn nên được sử dụng như một cơ chế tạm thời để thực tập nâng cao năng lực quản lý tài chính. Tuy vậy, việc kết nối quỹ thôn với thị trường tín dụng cần lộ trình. Dự án có thể kết hợp và hỗ trợ cho các tổ chức tiềm năng đánh giá nhu cầu tín dụng ở các thôn mục tiêu trong vùng dự án làm cơ sở cho việc mở các chi nhánh tín dụng.

4.7 Các thay đổi khác

Cuối cùng nhưng rất quan trọng là sự hỗ trợ về mặt chính sách cho dự án từ phía chính quyền Tỉnh. Các hoạt động cải thiện mô hình sẽ dễ dàng hơn nếu một đề án tổng thể Đồng quản lý rừng và chia sẻ lợi ích được xây dựng và trình chính quyền cấp tỉnh phê duyệt trong đó mô tả được khu vực thực hiện, cách thức đồng quản lý với vai trò trách nhiệm rõ ràng của các bên liên quan, và cơ chế chia sẻ lợi ích, các giải pháp đảm bảo mô hình bền vững về mặt môi trường, kinh tế, và xã hội phù hợp với các chủ trương chính sách của tỉnh và trung ương. Cụ thể là:

- UBND tỉnh ra một quyết định phê duyệt mô hình JICA-VQGBNB như một mô hình điểm hay mô hình trình diễn của tỉnh.
- UBND tỉnh có quyết định giao trách nhiệm và chế tài cho UBND huyện Lạc Dương trong việc hỗ trợ và báo cáo các hoạt động dự án, và xem xét tiến triển của các hoạt động dự án là một trong những tiêu chí để đánh giá việc hoàn thành nhiệm vụ của UBND huyện.
- UBND huyện Lạc Dương ra quyết định giao BQLRPHĐN và UBND xã hỗ trợ thực hiện mô hình JICA-BNBNP như là mô hình điểm của tỉnh.
- UBND Lạc Dương phân công trách nhiệm và quy định chế tài cho BQLRPHĐN, UBND xã Đa Nhim, và UBND xã Đa Chais để hỗ trợ và báo cáo các hoạt động dự án và xem xét sự tiến bộ của các hoạt động dự án ở địa phương là một trong những tiêu chí để đánh giá việc hoàn thành nhiệm vụ của BQLRPHĐN và UBND các xã.

Ở cấp quốc gia, mô hình Đồng quản lý ở VQGBNB sẽ được hưởng lợi nhiều nhất với sự thay đổi trong hệ thống pháp luật như sau:

- Thể chế hóa "nhóm hộ" và "cộng đồng" (như là một pháp nhân đầy đủ) để hỗ trợ quản lý cộng đồng và nhân rộng mô hình đồng quản lý.
- Thể chế hóa đồng quản lý như là một lựa chọn thay thế hình thức khoán bảo vệ rừng tại các khu vực phù hợp.
- Rà soát và xây dựng hướng dẫn thực hiện đồng quản lý cho các loại rừng và chủ sở hữu khác nhau bao gồm cả hướng dẫn cho quản lý lâm nghiệp cộng đồng.
- Rà soát và sửa đổi nội dung về chia sẻ lợi ích từ rừng tự nhiên trong Quyết định 178/2001/QĐ-TTg cho cả 3 loại rừng và cho tất cả các loại của các chủ rừng.
- Có quy định chặt chẽ để ngăn chặn hoặc áp dụng chế tài nghiêm khắc cho việc lợi dụng chuyển đổi đất rừng trái phép (cho cả các cán bộ nhà nước và các công ty) và chắc chắn rằng những bên vi phạm tiềm năng biết về điều này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Berkes, F, P. George and R. J. Preston, “Co-management”, *Alternatives*, 18(2):12-18, 1991.
- Borrini-Feyerabend, G et al. 2007. *Sharing power. A Global Guide to Collaborative Management of Natural Resources*. Earthscan, UK.
- Dang, V. N. (1986). Một Số Vấn Đề Cơ Bản Và Cấp Bách Về Kinh Tế - Xã Hội Tây Nguyên Trên Chặng Đường Đầu Tiên Của Thời Kỳ Quá Độ Tiến Lên Chủ Nghĩa Xã Hội. In *Một Số Vấn Đề Kinh Tế Xã Hội Tây Nguyên* (pp. 37-101). Hà Nội: Nhà Xuất Bản Khoa Học Xã Hội.
- Dang, T., & Le, D. D. (1986). Sơ bộ một vài nét về dân số Tây Nguyên Một số vấn đề kinh tế xã hội Tây Nguyên (pp. 224-238). Hà Nội: Nhà Xuất Bản Khoa Học Xã Hội.
- DCSVN. (1993). *Một Số Văn Kiện Của Đảng Về Phát Triển Nông Nghiệp*. Hà Nội: Nhà Xuất Bản Chính Trị Quốc Gia.
- Kerkvliet, B. J. (2005). *The power of everyday politics : how Vietnamese peasants transformed national policy*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Jamieson, N. L., Le, T. C., & Rambo, A. T. (1998). *The development crisis in Vietnam's mountains*. Honolulu: East-West Center.
- Luu, H. D. (1986). Về sự hình thành và biến đổi cơ cấu kinh tế vùng Tây Nguyên Một số vấn đề kinh tế xã hội Tây Nguyên (pp. 142-158). Hà Nội: Nhà Xuất Bản Khoa Học Xã Hội.
- Nguyen, D. V. (1983). Vấn Đề Kinh Tế Xã Hội Ở Vùng Dân Tộc Lâm Đồng Dưới Thời Mỹ Ngụy. In D. Mac (Ed.), *Vấn Đề Dân Tộc Ở Lâm Đồng*. Đà Lạt: Sở văn Hoá Tỉnh Lâm Đồng.
- Nguyen, T. T. (1986). Một Số Quan Điểm Cơ Bản Về Phát Triển Kinh Tế Tây Nguyên. In *Một Số Vấn Đề Kinh Tế Xã Hội Tây Nguyên* (pp. 131-141). Hà Nội: Nhà Xuất Bản Khoa Học Xã Hội.
- Sugawara, 2016. Report of Consultation Mission 14-21 March 2016. Preparation of CM/BSM Review and Village Profiling Survey. BNNP-JICA office, Dalat.
- Swan 2010. Co-management: Concepts and Practices in Vietnam. In Spelchan et al “Co management/Shared governance of natural resources and protected areas in Vietnam”. GIZ. 27-44.
- UBKHXHVN. (1986). Một số vấn đề kinh tế xã hội Tây Nguyên. Hà Nội: Nhà Xuất Bản Khoa Học Xã Hội.
- UBND Xã Yang Mao 2008. Quy Ước Bảo vệ và Phát Triển Rừng Cộng Đồng Buôn Tul.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1. Danh sách các cộng đồng và các bên tham gia vào nghiên cứu

Số TT	Tổ chức	Số lượng (người)
1	Cộng đồng	63
1.1	Hương Lộc	5
1.2	Thượng Nhật	10
1.3	Thủy Yên Thượng	3
1.4	Xóm Khú	5
1.5	Xóm Rộc	3
1.6	Xóm Đền	7
1.7	Xóm Lạng	9
1.8	Xóm Dù	7
1.9	Xóm Vượng	10
1.10	Buôn Tul	4
2	Chính quyền	6
2.1	Hương Lộc	1
2.2	Thượng Nhật	2
2.3	Ngọc Sơn	2
2.4	Ngọc Lâu	1
3	Chủ rừng	17
3.1	RPHDN Bắc Hải Vân	2
3.2	VQG Bạch Mã	4
3.3	KBTTN Ngọc Sơn - Ngổ Luông	5
3.4	VQG Xuân Sơn	6
4	Kiểm lâm	9
4.1	HKL Phú Lộc	2
4.2	CCKL Huế	3
4.3	CCKL Đăk Lăk	4
5	Trường đại học	9
5.1	CRD	3
5.2	Khoa NL ĐH Huế	1
5.3	Khoa Sau ĐH Huế	1
5.4	Khoa NL ĐH Tây Nguyên	4
6	Corenam	2
7	Tropenbos	1
8	PanNature	3
9	SRD	1
10	Recoftc	1

11	ICRAF	1
12	Cục Phát triển rừng BNNPTNT	1
13	EU REDD	1
14	Cựu quan chức BNNPTNT	2
	Tổng cộng	117

Phụ lục 2. Luật và các chính sách quan trọng liên quan đến Đồng Quản lý

Luật, chính sách	Nội dung quan tâm
327/CT(1992)	Về một số chủ trương, chính sách sử dụng đất trồng, đồi núi trọc, rừng, bãi bồi ven biển và mặt nước. Được ban hành cũng đã góp phần cải thiện đời sống của người dân sống phụ thuộc vào rừng và tăng độ che phủ của rừng
Nghị định 02-CP ngày 15/01/1994	đề cập đến giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định và lâu dài cho mục đích lâm nghiệp
Quyết định 661/QĐ-TTg	Chương trình 5 triệu ha rừng
Nghị định 163/1999/NĐ-CP	Thay thế nghị định 02-CP quy định việc giao và cho thuê đất lâm nghiệp đối với các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định và lâu dài cho mục đích lâm nghiệp.
Quyết định 08/2001/QĐ-TTg	Ban hành Quy chế quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất là rừng tự nhiên
Quyết định 178/2001/QĐ-TTg	Quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp
Luật đất đai (2003, sửa đổi 2013) chi tiết tại Nghị định 181/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004	Cộng đồng vẫn tiếp tục được công nhận là “người được giao và công nhận quyền sử dụng đất”, khái niệm cộng đồng thì được mở rộng hơn
Luật bảo vệ và Phát triển rừng (2004)	Xác định cộng đồng là một chủ thể để giao đất giao rừng, không được công nhận là chủ rừng trong 7 loại chủ rừng
Nghị định 23/2006/NĐ-CP	Thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng. Quy định trách nhiệm thẩm quyền của UBND các cấp về bảo vệ phát triển rừng và các quy định về chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng 24-28
Luật du lịch (2005)	hỗ trợ phát triển du lịch sinh thái dựa vào cộng đồng, các chính sách hỗ trợ đồng quản lý rừng.
Bộ luật dân sự (2005)	Even the participation of groups of households (not the whole village/community) as a legal entity is enable in the form of a collaborative team
Quyết định 304/2005/QĐ-TTg	Thí điểm giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng thôn, buôn làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên.
Quyết định 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006	Ban hành Quy chế quản lý rừng

Quyết định 106/2006/QĐ-BNN ngày 27/11/2006	Ban hành “Hướng dẫn quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn” trong đó làm rõ định nghĩa rừng cộng đồng cũng như hướng dẫn xây dựng quy ước bảo vệ và phát triển rừng cho thôn
Nghị định 151/2007/NĐ-CP	Nghị định nay hỗ trợ thành lập hợp tác xã, các tổ chức dựa vào cộng đồng
Thông tư 38/2007/TT-BNN	Bộ NN&PTNT hướng dẫn trình tự, thủ tục giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn
Thông tư 70/2007/TT-BNN	Xây dựng và tổ chức thực hiện quy ước bảo vệ và phát triển rừng cộng đồng được thể chế hóa trên toàn quốc
Quyết định 104/2007/QĐ-BNN ngày 27/12/2007	Ban hành quy chế quản lý các hoạt động du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên hỗ trợ các quy định phát triển du lịch trong quản lý rừng, thúc đẩy sự tham gia và hưởng lợi của cộng đồng từ các hoạt động du lịch sinh thái ở rừng đặc dụng
Công văn 1326/CV-LNCD ngày 07/9/2007 của Cục Lâm nghiệp	Hướng dẫn lập kế hoạch quản lý rừng cộng đồng dân cư thôn
Quyết định 561/QĐ-UBND ngày 13/3/2009 của UBND tỉnh Lâm Đồng	Ban hành chương trình giảm nghèo nhanh và bền vững trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng.
Công văn 1704/UBND-LN ngày 19/3/2009 của UBND tỉnh Lâm Đồng	Đẩy mạnh việc giao rừng, khoán rừng cho cộng đồng thôn bản và hộ gia đình trên địa bàn Tỉnh
Nghị định 117/2010/NĐ-CP	Tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng. Chỉ rõ các phạm vi, giới hạn để BQL khu rừng đặc dụng có thể hợp tác với các bên liên quan và phát triển du lịch sinh thái để bảo đảm sử dụng bền vững tài nguyên.
Nghị định 99/2010/NĐ-CP	Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng
Công văn 887/SNN-KL ngày 21/4/2009 của Sở NN&PTNT Lâm Đồng	Hướng dẫn việc giao rừng, khoán rừng cho cộng đồng thôn bản và hộ gia đình.
Quyết định 22/2010/QĐ-UBND ngày 05/7/2010 của UBND tỉnh Lâm Đồng	Ban hành Quy chế giao rừng cho cộng đồng dân cư thôn, buôn trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng.
Thông tư 35/2011/TT-BNNPTNT ngày 20/05/2011	Hướng dẫn thực hiện khai thác, tận thu gỗ và lâm sản ngoài gỗ
Quyết định 07/2012/QĐ-TTg ngày 08/02/2012	Ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng
Quyết định 126/2012/QĐ-TTg ngày 02/02/2012	Cho phép thực hiện thí điểm cơ chế chia sẻ lợi ích tại một số Vườn quốc gia như VQG Xuân Thủy (Nam Định), Bạch Mã (Thừa Thiên

	Huế) và sau đó mở rộng thí điểm cho VQG Hoàng Liên (Lào Cai). Yêu cầu khai thác bền vững ở nghị định 126/2012/NĐ-CP là khó thực hiện.
Quyết định 24/2012/QĐ-TTg	Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020 khuyến khích phát triển các hoạt động dịch vụ môi trường rừng, kinh doanh du lịch sinh thái trong rừng đặc dụng, hỗ trợ đầu tư và tạo cơ chế hưởng lợi cho các thành phần kinh tế, cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm. Trong đó, hỗ trợ đầu tư cho cộng đồng để đồng quản lý rừng đặc dụng với mức 40 triệu đồng/thôn, bản/năm.
QĐ 17/2015/QĐ-TTg	Tháng 9/2015, Thủ tướng Chính phủ ban hành các quy định về khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ thay thế cho những quy định liên quan đến khai thác rừng phòng hộ ở QĐ 186/2006/QĐ-TTg (Điều 14,15,16). quy định UBND xã có trách nhiệm: hướng dẫn cộng đồng dân cư thôn xây dựng và thực hiện quy ước quản lý, bảo vệ, phát triển rừng phòng hộ ở địa phương (trên phạm vi của thôn)
Nghị định 75/2015/NĐ-CP	Về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2020. Hỗ trợ giúp cho các hộ gia đình ký hợp đồng nhận được lợi ích tốt hơn từ PFES

Phụ lục 3. Một số khái niệm liên quan Đồng Quản lý

(Chọn lọc từ Borrini-Feyerabend et al. 2007, p.65, Hoàng Hữu Cải biên dịch)

Khái niệm	Nội dung
Quản lý thích ứng	Một nguyên tắc hướng dẫn để thiết kế giao diện giữa xã hội và sinh quyển, giữa cộng đồng và hệ sinh thái, giữa hộ gia đình và môi trường... Sự phóng thích cơ hội của con người đòi hỏi sự điều chỉnh linh hoạt, đa dạng và dư thừa, sự giám sát dẫn tới hành động sửa chữa, và thực nghiệm thăm dò của thế tiếp tục sự thay đổi thực tế của thế giới bên ngoài... Sự nhấn mạnh dành cho sự học tập xã hội về các hệ thống thích ứng phức tạp mà chúng ta là một thành phần. Các định chế của con người là các thành phần thiết yếu của sự học tập này. (Holling, 1978 và những trích dẫn khác trong Relling và Maarleveld, 1999)
Đồng quản lý 1	...một yêu cầu chính trị [bởi người dân địa phương] về quyền được chia sẻ quyền lợi và trách nhiệm quản lý với nhà nước... (McCay và Acheson, 1987)
Hợp tác	Việc góp chung sự nhìn nhận và/ hay các tài nguyên hữu hình (ví dụ, thông tin, tiền bạc, lao động) bởi hai hay nhiều nhóm liên quan để giải quyết một tập hợp của các vấn đề mà không bên nào có thể giải quyết một cách đơn độc. (Gray, 1989)
Đồng quản lý 2	Sự chia sẻ quyền và trách nhiệm giữa chính phủ và những người sử dụng tài nguyên địa phương. (Berkes, George và Preston, 1991)

Lâm nghiệp cộng đồng	Sự kiểm soát và quản lý các tài nguyên rừng bởi người dân nông thôn sử dụng chúng, đặc biệt cho các mục đích tự cấp và như một phần bất khả phân của hệ thống canh tác của họ. (Gilmour và Fisher, 1991)
Đồng quản lý các khu bảo tồn	Sự chia sẻ đáng kể các trách nhiệm và quyền quản lý các khu bảo tồn trong các quan chức của chính phủ và người dân địa phương. (West và Brechin, 1991)
Liên kết Quản lý Rừng	Sự cộng tác trong quản lý rừng giữa các cơ quan có quyền hạn pháp lý đối với rừng do nhà nước làm chủ và những người sinh sống trong và chung quanh khu rừng đó. (Fisher, 1995)
Quản lý hợp tác (các khu bảo tồn)	Một tình hình trong đó một số hay tất cả các nhóm liên quan được thu hút một cách có ý nghĩa trong các hoạt động quản lý. Cụ thể, trong một tiến trình quản lý hợp tác cơ quan có quyền thực thi đối với tài nguyên thiên nhiên phát triển một sự hợp tác với các nhóm liên quan khác (chủ yếu bao gồm cư dân và những người sử dụng tài nguyên địa phương) trong đó xác định và đảm bảo sự tôn trọng các chức năng, các quyền và trách nhiệm quản lý. (Borrini-Feyerabend, 1996)
Liên kết Quản lý Khu Bảo tồn	Việc quản lý một khu bảo tồn và khu vực chung quanh với mục tiêu bảo tồn các hệ sinh thái tự nhiên và động vật hoang dã của chúng, cũng như của đảm bảo sự an toàn sinh kế của các cộng đồng truyền thống địa phương, thông qua một khuôn khổ pháp chế và các cơ chế định chế đảm bảo một sự hợp tác bình đẳng giữa các cộng đồng này và các cơ quan chính phủ. (Kothari et al. 1996)
Tham gia	Một tiến trình qua đó các nhóm liên quan ảnh hưởng và chia sẻ sự kiểm soát đối với các khởi xướng và các quyết định phát triển và các tài nguyên ảnh hưởng lên chúng. (Ngân hàng Thế giới, 1996)
Quản lý hợp tác để bảo tồn	Một sự hợp tác trong đó các cơ quan chính phủ, các cộng đồng địa phương và người sử dụng tài nguyên, các tổ chức phi chính phủ và các nhóm liên quan khác, thích hợp cho từng bối cảnh, thương thảo quyền và trách nhiệm quản lý một khu vực hay một tập hợp của các tài nguyên cụ thể. (IUCN, 1996b)
Đồng quản lý 3	Đồng quản lý đúng nghĩa vượt ra khỏi sự tham vấn thuần túy. Với đồng quản lý, sự thu hút cư dân bản địa trong quản lý các khu bảo tồn trở thành một sự hợp tác chính thức, trong đó quyền quản lý bảo tồn được chia sẻ giữa cư dân bản địa và các cơ quan chính phủ... hay các tổ chức phi chính phủ quốc gia và quốc tế. [...]đồng quản lý đúng nghĩa đòi hỏi sự thu hút trong việc lập chính sách, lập kế hoạch, quản lý và đánh giá. (Stevens, 1997)
Thỏa thuận quản lý hợp tác cho một khởi xướng bảo tồn	Các đại diện của tất cả nhóm liên quan then chốt đồng ý về các mục tiêu của khởi xướng bảo tồn và chấp nhận các vai trò, các quyền và trách nhiệm cụ thể trong việc quản lý nó.... [Họ] đảm bảo rằng những sự thỏa hiệp và đền bù là rõ ràng và tất cả các bên nhận thức về những sự cam kết được thực hiện bởi những bên khác. (Borrini-Feyerabend, 1997)
Đồng quản lý tài nguyên thiên nhiên	Một sự lập quyết định điều hòa có sự hợp tác và sự tham gia trong các đại diện của các nhóm người sử dụng, các cơ quan chính phủ và các viện nghiên cứu. (Jentoft et al., 1998)
Đồng quản lý 4	Một hệ thống cho phép một sự chia sẻ quyền lập quyết định, trách nhiệm và rủi ro giữa các cơ quan chính phủ và các nhóm liên quan, bao gồm nhưng không giới hạn trong những người sử dụng tài nguyên, các lợi ích môi trường, các chuyên

	gia và người tạo ra lợi nhuận.... Nó nhất thiết là một hình thức chia sẻ quyền lực... bởi các mức độ... thông qua các bố trí pháp lý hay hành chính khác nhau... thường hàm ý một diễn đàn thảo luận và một tiến trình đàm phán/ hòa giải. (NRTEE, 1998).
Diễn đàn hành động tập thể	Một tổ chức đàm phán và/ hay lập quyết định (tự nguyện hay do luật định) gồm các nhóm liên quan khác nhau cảm nhận cùng vấn đề quản lý tài nguyên, nhận thức sự phụ thuộc lẫn nhau của họ trong việc giải quyết nó, và đi đến chỗ cùng nhau đồng ý về các chiến lược hành động để giải quyết vấn đề. (Steins và Edwards, 1999)
Đồng quản lý tài nguyên thiên nhiên	Một tình hình trong đó hai hay nhiều người hành động xã hội thương thảo, xác định và đảm bảo trong chính họ một sự chia sẻ công bằng các chức năng quản lý, các quyền và trách nhiệm cho một vùng lãnh thổ, khu vực hay tập hợp của tài nguyên thiên nhiên nhất định. (Borrini- Feyerabend et al., 2000)
Tiến trình nhiều nhóm liên quan	Các tiến trình quy tụ tất cả các nhóm liên quan chính vào những hình thái mới của sự truyền thông và tìm kiếm quyết định (và có thể lập quyết định)... nhìn nhận tầm quan trọng của sự bình đẳng và tính giải trình... và các nguyên tắc dân chủ của tính minh bạch và sự tham gia. (Hemmati, 2002)

Phụ lục 4. Một số đặc trưng của các mô hình được khảo sát

Nội dung	Các mô hình						
	Hương Lộc	Thượng Nhật	Thủy Yên Thượng	Ngọc Sơn	Xuân Sơn	Buôn Tul	Đa Sar
Bối cảnh	- 2011, Rừng cộng đồng (170ha) hỗ trợ bởi ICCO, thực hiện bởi CRD	- 2011 Rừng cộng đồng (khoảng 170 ha/thôn) hỗ trợ bởi CRD and WWF - Quản lý hợp tác (theo QĐ 126) năm 2010 kết thúc năm 2014	- Rừng cộng đồng (405ha) in 1999 hỗ trợ bằng ngân sách nhà nước, thực hiện bởi Chi cục KL	Quản lý hợp tác vào 2011, tài trợ bởi EU, thực hiện bởi FFI, PanNature - Người dân có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất trong khu bảo tồn	Quản lý hợp tác (ngân sách nhà nước) 1999, thực hiện bởi VQG Xuan Son	- Rừng cộng đồng (gần 1000 ha, bị mất 700ha) 2007, tài trợ bởi GTZ, thực hiện bởi ĐH Tây Nguyên	2010, tài trợ bởi ngân sách nhà nước, thực hiện bởi Sở NN&PTNT - Rừng cộng đồng (600 ha, bị mất 70 ha) - Rừng cộng đồng kết thúc vào 2013
Bên liên quan	UBND xã, một phân cộng đồng thôn (29/170 hộ)	Cộng đồng thôn, Kiểm lâm VQG, UBND xã	Cộng đồng thôn, Chi cục kiểm lâm	Cộng đồng xóm, kiểm lâm KBT, UBND xã	NV bảo vệ rừng VQG, cộng đồng thôn, UBND xã	Cộng đồng, UBND xã Kiểm lâm VQG	BQL rừng Đa Nhim và kiểm lâm tổ PFES, ban lâm nghiệp xã
Tổ chức	- Cộng đồng (chỉ có 29 hộ/170 hộ) Được chia thành nhóm, 5 hộ/ nhóm - Ban QL có 5 thành viên được bầu	- Một nhóm tuần tra - Một nhóm giám sát - Tất cả các hộ có quyền thu hái các	- Một nhóm đại diện cho cộng đồng bởi ban quản lý thôn. - Nhóm tuần tra cũng là đội tự quản của thôn	- Ban quản lý có 7 thành viên đại diện cho cộng đồng xóm	- Trưởng xóm đại diện cho toàn thể cộng đồng xóm	- BQL chủ yếu từ cơ quan nhà nước đại diện cho cộng đồng buôn.	tổ PFES làm việc với ban lâm nghiệp xã

		sản phẩm được quy định					
Quỹ cộng đồng	Quỹ cộng đồng được tạo ra từ hỗ trợ của dự án và được sử dụng để cho vay và trả công cho các thành viên	Quỹ cộng đồng từ sự đóng góp của săn bắt và thu hái lâm sản (nhưng nó không hoạt động)	Quỹ cộng đồng từ việc khai thác gỗ trong thời gian đầu và PFES từ năm ngoái	Quỹ cộng đồng từ nhà tài trợ (40-45 triệu đồng), bán đấu giá gỗ tịch thu, Quỹ bảo vệ và phát triển rừng, được sử dụng để cho vay, mua hạt giống ngô và hoạt động của ban tự quản (Ban QL)	Không có quỹ cộng đồng, BQL huy động từ các thành viên, trích từ quỹ bảo vệ và phát triển rừng, sử dụng cho tuần tra, cơ sở hạ tầng	Quỹ cộng đồng từ khai thác gỗ, gần đây từ PFES	Không có quỹ cộng đồng
Quy ước thôn	Quy ước thôn được phát triển với sự hỗ trợ từ UBND xã	Quy ước thôn được phát triển dựa trên QĐ 126/2012/TTg của thủ tướng chính phủ	Không có quy ước thôn nhưng được Chi cục KL quy định	Các nguyên tắc được đồng ý bởi người dân	Quy ước thôn đơn giản được phát triển với sự hỗ trợ và phê duyệt bởi UBND xã	Quy ước thôn phức tạp được phát triển với sự hỗ trợ từ ĐH Tây Nguyên nhưng không khả thi	Không có quy ước thôn nhưng được Chi cục KL quy định
Cơ chế chia sẻ lợi ích	- Cộng đồng sử dụng một phần đất rừng trồng để trồng keo lai cho lợi ích ngắn hạn (4-5 năm), phần còn lại để trồng cây bản địa cho thế hệ tương lai	- Cộng đồng được sử dụng một phần đất trồng được cấp để trồng keo cho lợi ích ngắn hạn (4-5 năm) - Trong mô hình CM, cộng đồng	- Đầu năm 2000, cộng đồng được hưởng lợi bán gỗ - Hiện nay hầu như không có lợi ích từ rừng	- Cộng đồng được hưởng lợi ích từ Quỹ bảo vệ và phát triển rừng và tiền từ trích bán đấu giá gỗ tịch thu - Quỹ cộng đồng hỗ trợ	- Hầu như không có lợi ích ngoài trừ một số lâm sản ngoài gỗ để sử dụng trong gia đình.	- 2008 cộng đồng được hưởng lợi từ bán gỗ khai thác - Hiện tại từ bảo vệ rừng của PFES	- Ưu đãi từ rừng cộng đồng thấp. Các thành viên có thể được trồng trên đất trồng, và lấy củi, cây chết

Rà soát Đồng quản lý và mô hình hợp tác ở Vườn Quốc Gia Bidoup – Núi Bà

<p>(>40 năm). Tiền từ trồng keo để trả công lao động đầu tư, bên cạnh đó cộng đồng còn được nhận PFES và áp dụng nông lâm kết hợp trên đất được giao.</p>	<p>hưởng lợi từ các sản phẩm từ rừng theo QĐ 126/2012/QĐ-TTg - Hiện tại, các hộ được trả tiền để bảo vệ rừng từ CarBi và PFES</p>	<p>- Từ 2014, đội tuần tra và BQL hoạt động với sự hỗ trợ từ PFES</p>	<p>cộng đồng với các khoản vay, giống ngô</p>	<p>- BQL hoạt động với số tiền nhỏ được thanh toán từ quỹ bảo vệ và phát triển rừng - Các thành viên tốt được hỗ trợ để tham gia các chương trình nhà nước và vay vốn</p>	<p>- Cộng đồng được hưởng lợi chủ yếu từ lâm sản ngoài gỗ cho chi tiêu gia đình</p>	<p>- Các thành viên được hưởng lợi chủ yếu từ PFES</p>
--	---	---	---	---	---	--