

Chuẩn bị cơ sở pháp lý cho REDD+ ở Việt Nam

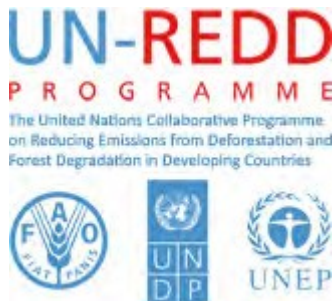
Nghiên cứu quốc gia

Tháng 11/ 2011



International Development Law Organization
Organisation Internationale de Droit du Développement

Tài liệu này là kết quả của một nghiên cứu pháp lý do IDLO thực hiện, với sự hỗ trợ của Tổ chức Nông Lương Liên Hiệp Quốc (FAO) và Chương trình Liên hiệp quốc về Giảm phát thải từ Phá rừng và Suy thoái rừng (UN REDD Program).



Các thông tin được sử dụng và các trình bày thông tin trong ấn phẩm này không bao hàm sự biểu hiện của bất cứ quan điểm của FAO, Chương trình UN-REDD hoặc IDLO liên quan đến hiện trạng pháp luật hoặc phát triển của bất kỳ lãnh thổ quốc gia, thành phố hoặc khu vực hoặc của các cơ quan của quốc gia, thành phố hoặc khu vực, hoặc liên quan đến việc phân định biên giới hay ranh giới của các khu vực nói trên. Việc đề cập đến các công ty hoặc các sản phẩm của các nhà sản xuất cụ thể, dù có hay không được cấp bằng sáng chế, không ngụ ý rằng các công ty hoặc các sản phẩm đó đã được xác nhận hoặc khuyến nghị của FAO, Chương trình UN - REDD hoặc IDLO để được ưu tiên so với công ty hoặc sản phẩm khác có tính chất tương tự mà không được đề cập trong báo cáo. Các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này thuộc về các tác giả và không nhất thiết phản ánh quan điểm của FAO, Chương trình UN-REDD hoặc IDLO.

Cover picture by Peyman Zehtab Fard under Creative Commons License <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>

Published by:

International Development Law Organization
Viale Vaticano, 106
00165 Rome, Italy
Tel: +39 06 4040 3200 Fax: +39 06 4040 3232
www.idlo.int idlo@idlo.int

in conjunction with
Food and Agriculture Organization of the United Nations

Mục lục

Lời cảm ơn	iii
Từ viết tắt	iv
1 Phần giới thiệu	1
2 Tầm quan trọng của việc Chuẩn bị Cơ sở Pháp lý cho REDD+	4
2.1 Luật và thể chế cho thiết kế và thực hiện REDD+	4
2.2 Chuẩn bị Cơ sở Pháp lý cho công cụ tham chiếu REDD	4
2.3 Phạm vi rà soát luật và thể chế	6
3 Định vị REDD+ trong khung quản lý của Việt Nam	7
3.1 Hệ thống quản lý của Việt Nam	7
3.2 REDD+ và mục tiêu phát triển của Việt Nam	8
3.3 Các cam kết quốc tế	8
3.4 Quyền con người và giảm nghèo	9
3.5 Sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định và quyền tiếp cận thông tin	10
4 Rà soát các luật và thể chế mà có ảnh hưởng đến REDD+	11
4.1 Tổng quan	11
4.2 Chương trình REDD+ quốc gia	11
4.3 Chiến lược biến đổi khí hậu	13
4.4 Quản lý và quyền sở hữu, sử dụng đất đai	15
4.4.1 Quy hoạch sử dụng đất và quản lý đất đai	15
4.4.2 Các hoạt động khai thác khoáng sản	16
4.4.3 Phát triển thủy điện	17
4.4.4 Nông nghiệp	17
4.4.5 Xây dựng hạ tầng và thu hồi đất	18
4.4.6 Khu bảo tồn đa dạng sinh học	19
4.5 Lâm nghiệp	19
4.5.1 Đặc điểm rừng và các xu hướng gần đây	19
4.5.2 Các hạn chế về pháp lý gây mất rừng và suy thoái rừng	21
4.5.3 Pháp luật về lâm nghiệp hiện hành	22
4.5.4 Khung thể chế cho quản lý rừng	22
4.5.5 Quyền sử dụng đất và quản trị rừng	23
4.5.6 Quản lý và sử dụng tài nguyên rừng	29
4.5.7 Rừng trồng và lâm trường quốc doanh	30
4.5.8 Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng	30
4.5.9 Kiểm soát mất rừng và suy thoái rừng	31
4.5.10 Các chương trình quản lý rừng bền vững khác	31
4.6 Hệ thống quản lý môi trường	32
4.7 Thương mại, đầu tư và trách nhiệm giải trình về tài chính	32
5 Thách thức chính đối với Cơ sở Pháp lý cho REDD+ tại Việt Nam	33
5.1 Tổng quan	33
5.2 Điều phối quy hoạch sử dụng đất cho REDD+	33
5.2.1 Thúc đẩy hoạt động REDD+ thông qua điều phối liên ngành	33
5.2.2 Thách thức chính đối với điều phối liên ngành quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam	34
5.3 Hệ thống quản lý rừng hiệu quả	34
5.3.1 Hệ thống quản lý rừng và các hoạt động REDD+, hướng dẫn và các biện pháp bảo vệ	34
5.3.2 Thách thức chính đối với quản trị rừng ở Việt Nam	35
5.4 Quyền hưởng lợi từ các hoạt động REDD+	36
5.4.1 Các thách thức chính trong việc xác định các quyền hưởng lợi từ REDD+	36
6 Luật và thể chế đổi mới làm cơ sở pháp lý cho REDD+ tại Việt Nam	37
6.1 Tổng quan	37
6.2 Bài học kinh nghiệm từ hệ thống chia sẻ lợi ích hiện hành ở Việt Nam	38

6.2.1	Chi trả dịch vụ môi trường rừng	38
6.2.2	Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng	39
6.2.3	Các dự án hợp tác quốc tế	40
6.3	Các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM	41
6.4	Dự thảo chiến lược Biến đổi khí hậu Quốc gia đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100	43
6.5	Thí điểm thực hiện nguyên tắc Tự nguyện, Thông báo trước, Được cung cấp thông tin và Đồng thuận(FPIC)	44
6.6	Các chính sách đổi mới khác	46
7	Kết luận	47

Lời cảm ơn

Báo cáo Nghiên cứu Quốc gia này do Tổ chức Luật Phát triển Quốc tế (IDLO) thực hiện với sự hỗ trợ của FAO và Chương trình UN-REDD thực hiện theo thẩm quyền riêng của từng tổ chức. Báo cáo nghiên cứu cuối cùng được hoàn thiện trên cơ sở tiếp thu ý kiến đóng góp của các bên liên quan trong quá trình tham vấn ở Việt Nam từ tháng 12/2010 đến tháng 11/2011. Nghiên cứu và phân tích pháp lý đã được phản biện bởi các chuyên gia đầu ngành từ nhiều vùng địa lý khác nhau.

IDLO xin bày tỏ lòng biết ơn sâu sắc đến các cá nhân đã đóng góp những ý kiến quý báu trong quá trình xây dựng báo cáo quốc gia này: Emelyne Cheney, Peter Holmgren, Patrice Talla, Francesca Felicani Robles, Alberto Sandoval, Rosalind Reeve, Akiko Inogushi, Phạm Minh Thoa, Phạm Mạnh Cường, Phạm Quốc Hùng, Nguyễn Quang Tân, Lê Đức Chung, Nguyễn Thị Huyền. Chúng tôi cũng chân thành cảm ơn Paul Crowley, Marie-Claire Cordonier Segger, Liliana del Villar và Patrick Reynaud của IDLO đã có những đóng góp để hoàn thiện báo cáo này.

Tác giả và biên tập chính: Phan Tuấn Hùng, Chuyên gia pháp lý và Điều phối viên khu vực châu Á của Sáng kiến Cơ sở Pháp lý về Biến đổi khí hậu ở Việt Nam, Chương trình Môi trường và Luật Phát triển Bền vững, Tổ chức Luật Phát triển Quốc tế.

Đồng tác giả và cá nhân có đóng góp: Phạm Xuân Phương, Nguyễn Mai Hạnh, Sarah A. Mason-Case (Thỏa thuận Cancun và phân tích chính sách bảo đảm của REDD+), Katherine Lofts.

Từ viết tắt

5MHRP	Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng
APF	Khung Kế hoạch Hành động Thích ứng với Biến đổi Khí hậu trong ngành Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
BDS	Hệ thống chia sẻ lợi ích
CDM	Cơ chế Phát triển Sạch
CERs	Chứng chỉ giảm phát thải
CITES	Công ước Buôn bán Quốc tế các loài động thực vật nguy cấp
COP	Hội nghị các Bên tham gia
UBND	Ủy ban nhân dân
HĐND	Hội đồng nhân dân
DDONRE	Phòng TN&MT
DONRE	Sở TN&MT
DPO	Đề cương Đề xuất Chi tiết
ĐTM	Đánh giá Tác động Môi trường
EPF	Quỹ Bảo vệ Môi trường
FAO	Tổ chức Nông Lương Liên Hiệp Quốc
FCPF	Quỹ Đối tác Các bon Lâm nghiệp
FLEG	Tăng cường Thực thi Luật Lâm nghiệp và Quản trị Rừng
FMT	Nhóm Quản lý Quỹ
FPES (PFES)	Chi trả Dịch vụ môi trường rừng
FPIC	Nguyên tắc Tự nguyện, Thông báo trước, Được cung cấp thông tin và Đồng thuận
GAL	Tổng cục Quản lý đất đai
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc nội
ICCP	Hiệp ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị
ICECSR	Hiệp ước Quốc tế về Quyền Kinh tế, Văn hóa và Xã hội
ICERD	Công ước Quốc tế về Loại bỏ mọi Hình thức Phân biệt chủng tộc
ITTA	Hiệp định Gõ Nhiệt đới Quốc tế
IUCN	Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế
Luật ĐDSH	Luật Đa dạng Sinh học
Luật XD	Luật Xây dựng
Luật PCTN	Luật Phòng Chống Tham nhũng
Luật CSBVTE	Luật Chăm sóc và Bảo vệ Trẻ em
Luật BVMT	Luật Bảo vệ Môi trường
Luật BVPTR	Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng
Luật HIV/AIDS	Luật Phòng Chống HIV/AIDS
LuậtĐT	Luật Đầu Tư
Luật TTN	Luật Thuế Tài nguyên
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MDGs	Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ
Bộ TN&MT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
QH	Quốc Hội
NFDS	Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia
NGOs	Tổ chức Phi Chính phủ
NJPD	Tài liệu Chương trình Chung Quốc gia
NLUP	Quy hoạch Sử dụng Đất Quốc gia
NORAD	Cơ quan Hợp tác Phát triển Na-Uy
NPDS	Chiến lược Phát triển Năng lượng Quốc gia
NPFPD	Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng Quốc gia
NSSC	Chiến lược Quốc gia về Biến đổi Khí hậu

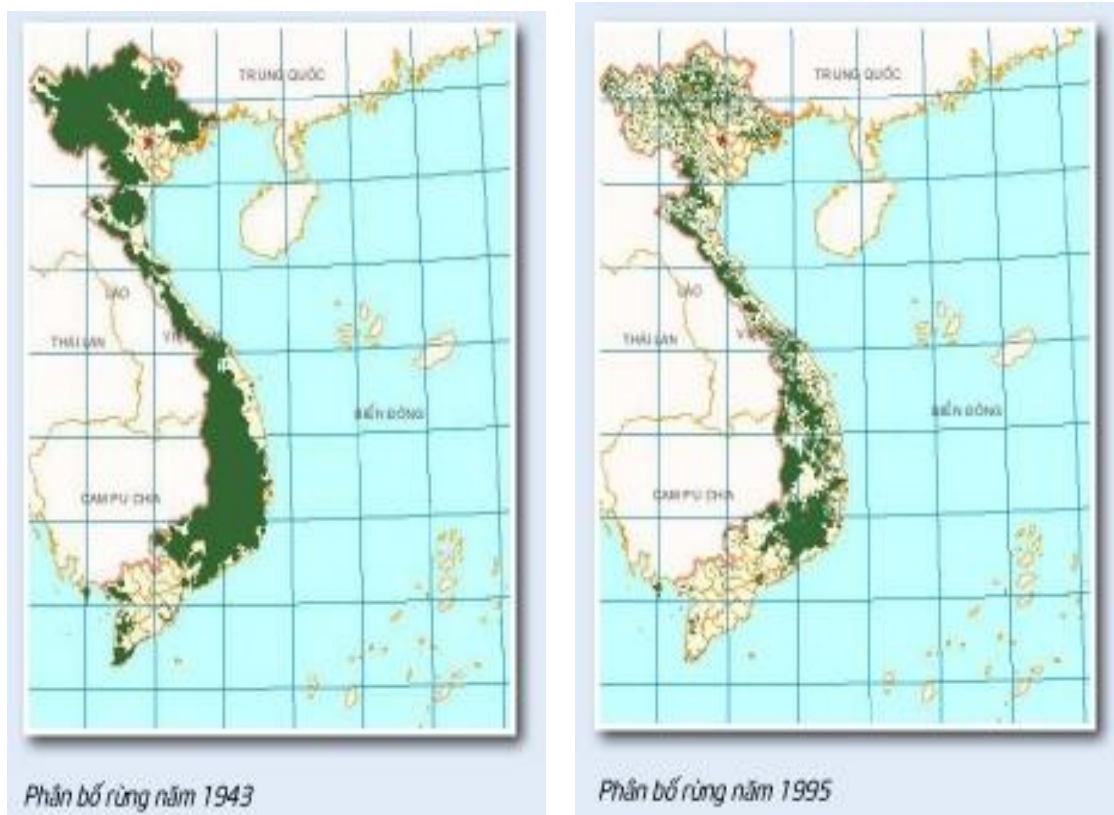
NSEDS	Chính lược Phát triển Kinh tế Xã hội Quốc gia
NSEGPR	Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Kinh tế và Giảm nghèo
NSESP	Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội Quốc gia
NSRTD	Chiến lược Quốc gia về Phát triển cây Cao su
NTPRC	Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Biến đổi Khí hậu
PL DCCS	Pháp lệnh về Dân chủ Cơ sở
P135	Chương trình 135
TAND	Tòa án Nhân dân
PPFD	Quyển Bảo vệ và Phát triển rừng
R-PP	Kế hoạch Chuẩn bị Sẵn sàng
RAMSAR	Công ước Đất ngập nước
RECOFTC	Trung tâm Vì Con người và Rừng
SFEs	Lâm trường Quốc doanh
UN CBD	Công ước Liên hiệp quốc về Đa dạng Sinh học
UN CCD	Công ước Liên hiệp quốc Chống Sa mạc hóa
UN CEDAW	Công ước Liên hiệp quốc về Xóa bỏ phân biệt Nữ giới
UN CRC	Công ước Liên hiệp quốc về Quyền Trẻ em
UN DRIP	Tuyên bố Liên hiệp quốc về Quyền của Người bản địa
UN REDD Program	Chương trình Liên hiệp quốc về Giảm phát thải từ Phá rừng và Suy thoái rừng
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hiệp quốc
UNFCCC	Công ước Khung của Liên hiệp quốc về biến đổi khí hậu
VAF	Tổng cục Lâm nghiệp
VKSND	Viện Kiểm sát Nhân dân
FSIV	Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam
IUCN	Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên thế giới
CERs	Chứng chỉ giảm phát thải
ICRAFT	International Center for Research in Agroforestry
BĐKH	Biến đổi khí hậu
KfW	Ngân hàng tái thiết Đức (KfW)

1 Phần giới thiệu

Ở Việt Nam, bảo vệ và quản lý rừng đóng vai trò vô cùng quan trọng trong phát triển bền vững. Việt Nam có tổng diện tích tự nhiên khoảng 330.991 km² với địa hình phức tạp gồm đồi, núi, cao nguyên và sông suối, với hai đồng bằng lớn là đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long. Rừng của Việt Nam là nơi hội tụ hành lang động thực vật tự nhiên, phân bố trải dài từ đông sang tây, từ bắc xuống nam và là một trong những nơi có mức độ đa dạng sinh học cao nhất trên thế giới.

Việt Nam đã mất gần một phần hai diện tích rừng trong giai đoạn từ năm 1943 đến 1990 (xem **Biểu đồ 1**). Sau đó, độ che phủ rừng của Việt Nam đã tăng lên với tỷ lệ bình quân khoảng 2%/năm. Tuy nhiên, mặc dù tỷ lệ che phủ rừng tăng từ 28% năm 1993 lên 38,7% vào năm 2008 và 39,5% năm 2010, nhưng mất rừng và suy thoái rừng vẫn còn tiếp diễn, nhất là ở khu vực Đông Nam Bộ và Tây Nguyên. Theo Tổ chức Nông Lương Liên hiệp quốc (FAO), năm 2005 Việt Nam có tỷ lệ mất rừng nguyên sinh đứng hàng thứ hai thế giới, chỉ sau Nigeria. Hơn nữa, chất lượng rừng hiện tại vẫn đang tiếp tục bị suy thoái.

Biểu đồ 1. Độ che phủ rừng năm 1943 và năm 1995

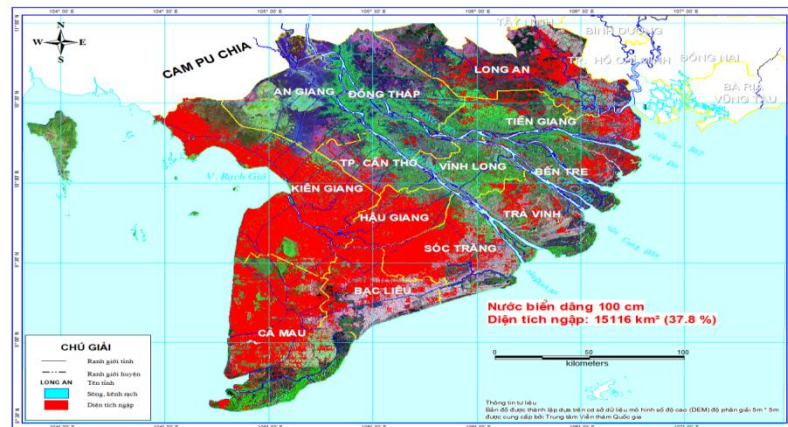


Bên cạnh các vấn đề môi trường, sự bền vững của ngành lâm nghiệp đóng vai trò vô cùng quan trọng trong việc cải thiện sinh kế và giảm nghèo cho cộng đồng địa phương. Việt Nam có mật độ dân số cao nhất trong khu vực Đông Nam Á, với mật độ dân số bình quân 232 người/km² và thậm chí lên đến 1.000 người/km² ở vùng đồng bằng bắc bộ. Theo ước tính, Việt Nam có khoảng 25 triệu người (chiếm 28% tổng dân số của đất nước) hiện đang sinh sống ở vùng miền núi, vùng sâu vùng xa, phần lớn trong số đó là người dân tộc thiểu số và sinh kế chủ yếu phụ thuộc vào tài nguyên rừng.

Việt Nam là quốc gia phải đối mặt với các tác động tiêu cực và nghiêm trọng của biến đổi khí hậu. Tại Hội nghị Các bên tham gia (COP 13) được tổ chức ở Bali, Indonesia, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu trên thế giới. Tác động của biến đổi khí hậu đang gây ra những thiệt hại nghiêm trọng đến tiến trình phát triển, đặc biệt là ngành nông nghiệp và lâm nghiệp cũng như tài nguyên nước của Việt Nam. Biến đổi khí hậu cũng đang đe dọa đến những thành quả kinh tế ấn tượng đã đạt được nhờ chính sách phát triển kinh tế “Đổi mới” của Chính phủ. Theo đó, từ những năm 1980 hàng loạt chính sách và thể chế đã được sửa đổi nhằm mục tiêu thiết lập và phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Tổng sản phẩm quốc nội tăng trưởng với tốc độ từ 6%-9%/năm trong giai đoạn từ 1990 đến đầu năm 2000, kết quả là Việt Nam đã trở thành quốc gia thu nhập trung bình vào năm 2009. Tuy nhiên, tiến trình phát triển này đang bị đe dọa bởi biến đổi khí hậu.

Việt Nam có khí hậu nhiệt đới gió mùa với nhiệt độ bình quân hàng năm từ 24-27° C, lượng mưa bình quân hàng năm từ 1.500-2.500 mm chủ yếu vào mùa mưa từ tháng 5 đến tháng 10. Những thay đổi các yếu tố cơ bản cũng như hiện tượng thời tiết cực đoan như bão nhiệt đới, mưa lớn và hạn hán xuất hiện với tần suất ngày một gia tăng. Nhiệt độ bình quân đã tăng từ 0,5-0,7° C trong vòng 50 năm qua. Cũng trong thời gian đó, tần suất bão nhiệt đới đã tăng 2,15 lần và mực nước biển dâng lên khoảng 20 cm. Các vùng duyên hải hứng chịu nhiều cơn bão nhiệt đới hình thành trên biển Đông với số lượng bình quân khoảng 7 cơn bão/năm. Với điều kiện địa hình phần lớn là đồng bằng, nhất là theo kịch bản dự báo mực nước biển dâng từ 0,5-0,6 cm/năm thì những tác động nghiêm trọng này sẽ gây ra những hậu quả nặng nề. Chẳng hạn, mực nước biển dâng sẽ gây xâm nhập mặn đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long, gây tác động tiêu cực đến rừng tràm và rừng trồng trên đất chua phèn ở miền Nam cũng như làm thay đổi phân bố rừng nguyên sinh và thứ sinh. Đồng bằng sông Hồng, tỉnh Quảng Ninh, đồng bằng duyên hải miền Trung, vùng Nam Trung Bộ và đồng bằng sông Cửu Long là những vùng sẽ dễ bị tổn thương nhất trước những thay đổi. Cụ thể, theo kịch bản ĐCKH, nếu mực nước biển dâng lên 1m vào năm 2100 thì 37% diện tích đồng bằng sông Cửu Long sẽ bị ngập chìm trong nước, trên 15.000 km² sẽ bị mất (xem **Biểu đồ 2**) Biến đổi khí hậu có thể làm gia tăng rủi ro đối với đa dạng sinh học, nhất là đối với các loài động thực vật bản địa có giá trị kinh tế cao.

Biểu đồ 2. Diện tích đất Đồng bằng Sông Cửu Long bị ngập nước vào năm 2100 (kịch bản ĐCKH)



Ở Việt Nam, các bước đi cụ thể đã được Chính phủ thực hiện để giảm thiểu và thích ứng với những tác động xấu của biến đổi khí hậu. Việt Nam là một trong 13 quốc gia được lựa chọn để thí điểm thực hiện Chương trình Giảm phát thải từ những nỗ lực hạn chế phá rừng và suy thoái rừng (UN-REDD), Chương trình hướng tới hỗ trợ các quốc gia đang phát triển chuẩn bị sẵn sàng tham gia vào cơ chế REDD+ trong tương lai. Ngoài Chương trình UN-REDD, Việt Nam cũng đã đệ trình Đề xuất Chuẩn bị Sẵn sàng (R-PP) lên Quỹ Đối tác Các bon Lâm nghiệp (FCPF). Xét theo ba tiêu chí của FCPF, gồm diện tích rừng tự nhiên hiện có, mức độ đa dạng sinh học và biến động tài nguyên rừng thì Việt Nam hoàn toàn phù hợp để thực hiện REDD+.

Tại COP 16 trong khuôn khổ Công ước Khung của Liên hiệp quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC), cộng đồng quốc tế đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc xác định rằng REDD+ có thể là bắt buộc. Các Thỏa thuận Cancun đã xác định một khung cơ bản cho REDD+, bao gồm ba yếu tố chính: các hoạt động giảm thiểu, hướng

dẫn thực hiện các hoạt động và các biện pháp bảo đảm. Các Thỏa thuận này cũng chứa đựng các điều khoản về các bước và phương pháp để thiết kế các hoạt động REDD+ cũng như các yêu cầu của hệ thống giám sát, báo cáo và thông tin.ⁱ Các hoạt động REDD+ như mô tả trong đoạn 70 của Thỏa thuận Cancun – nghĩa là giảm phát thải từ phá rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, bảo tồn và tăng cường trữ lượng các bon rừng (hoạt động REDD+). Hơn nữa, các điều khoản hướng dẫn tại Phụ lục 1 của Thỏa thuận Cancun là một phần không thể thiếu của Thỏa thuận và yêu cầu các hoạt động REDD+ phải phù hợp với từng quốc gia, với các nhu cầu phát triển bền vững và dựa vào kết quả. Tương tự như vậy, các biện pháp bảo đảm của REDD+ cũng trong Phụ lục 1 khẳng định cần khuyến khích và ủng hộ các cơ cấu quản trị rừng quốc gia minh bạch và hiệu quả, tôn trọng kiến thức và quyền của người dân bản địa và các thành viên của cộng đồng địa phương, hành động để xác định các nguy cơ đảo ngược và hành động để giảm dịch chuyển phát thải.

Đặc biệt, các Thỏa thuận Cancun cũng yêu cầu các quốc gia xây dựng và thực hiện chiến lược REDD+ hoặc các kế hoạch hành động để giải quyết các nguyên nhân phát rừng và suy thoái rừng, đồng thời đảm bảo “mở rộng lợi ích xã hội và môi trường khác [...], có tính đến nhu cầu phát triển sinh kế bền vững của các cộng đồng bản địa tại địa phương và sự phụ thuộc của họ và rừng ở hầu hết các quốc gia”.ⁱⁱ Điều này làm tăng thách thức cho các nước đang phát triển, và các bên ủng hộ họ, trong việc đảm bảo giảm thiểu biến đổi khí hậu ngay lập tức, cũng như đảm bảo cải thiện các lợi ích xã hội cho các bên liên quan ở cấp địa phương và quốc gia. Hơn nữa, nó nhấn mạnh sự cần thiết của một cơ chế quản lý phù hợp có sự phối hợp của các biện pháp khuyến khích và cưỡng chế, đồng thời hướng các hoạt động của cả khu vực công và tư tới việc thực hiện các mục tiêu của REDD+.

Mục đích của Nghiên cứu Quốc gia này là rà soát các luật và quy định liên quan tới REDD+ tại Việt Nam, để xác định và phân tích các thách thức và sáng kiến về pháp lý cho việc thực hiện REDD+. Đặc biệt, nghiên cứu nhằm đưa ra các lựa chọn và đề xuất chung cho việc tăng cường năng lực về pháp lý và thể chế hỗ trợ thực hiện REDD+ ở quốc gia.

Nghiên cứu quốc gia này được kết cấu thành nhiều phần. Phần 2 tập trung thảo luận tầm quan trọng của việc chuẩn bị cơ sở pháp lý cho REDD+ và giới thiệu một công cụ tham khảo được sử dụng ở đây để xác định và phân tích những thách thức chính trong khung pháp lý và thể chế của Việt Nam. Công cụ này được trình bày dưới tiêu đề Chuẩn bị Cơ sở Pháp lý cho các Mối quan tâm về REDD+ và các Công cụ liên quan và nằm ở Phụ lục 1. Phần 3 lồng ghép REDD+ vào trong khung quản lý chung của Việt Nam, bao gồm các mục tiêu phát triển, luật về quyền tự do tham gia và tiếp cận thông tin. Phần 4 rà soát hàng loạt văn bản pháp luật và thể chế hiện hành của Việt Nam có liên quan đến việc thiết kế và thực hiện REDD+, trong đó bao gồm quyền sử dụng đất, quyền sử dụng rừng, thương mại và đầu tư. Phần 5 nêu ra những thách thức trong việc chuẩn bị cơ sở pháp lý cho REDD+ tại Việt Nam, trong đó tập trung vào những thách thức trực tiếp nhất đối với Thỏa thuận Cancun và chính sách bảo đảm của REDD+. Phần 6 trình bày một số chính sách cải cách và đổi mới về pháp lý và thể chế ở Việt Nam mà sẽ trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng đến quá trình thực hiện REDD+ và giới thiệu một số bài học kinh nghiệm hữu ích từ các quốc gia khác. Phần 7 là phần Kết luận.

2 Tầm quan trọng của việc chuẩn bị Cơ sở Pháp lý cho REDD+

2.1 Luật và thể chế cho thiết kế và thực hiện REDD+

Khung pháp lý và thể chế là điều kiện tiên quyết để thiết kế và thực hiện REDD+ một cách hiệu quả. Tuy nhiên, những nội dung trong Thỏa thuận Cancun năm 2010 về REDD+ có tính chất hoàn toàn mới và vẫn đang được tiếp tục phát triển. Phần lớn hệ thống pháp lý trong nước liên quan đến REDD+ đều được xây dựng trước các vòng đàm phán quốc tế, mà không quan tâm đến chiến lược REDD+. Như nhiều quốc gia khác, Việt Nam hiện đang đối mặt với nhiều thách thức trong việc ban hành những quy định quản lý làm thế nào để đảm bảo sự kết hợp hài hòa giữa quy định mới với quy định hiện hành để ngăn chặn mất rừng và suy thoái rừng và thực hiện các hoạt động REDD+ khác.

Luật thường bị xem như “cây gậy” hơn là “củ cà rốt”. Tuy nhiên, bản thân các luật đều bao hàm hai chức năng đó và nhiều chức năng khác nữa. Luật và thể chế không chỉ được sử dụng làm công cụ ngăn cấm hay khuyến khích mà nó còn tạo ra khuôn khổ chung để định hướng, dẫn dắt các hoạt động của người dân và khu vực tư nhân hướng tới kết quả dự kiến. Thuật ngữ “luật” có nghĩa bao hàm các chính sách, luật pháp, quy định và hướng dẫn của nhà nước. Công cụ pháp lý trao quyền hạn thực thi pháp luật cho các chủ thể nhà nước, xác định quyền, trách nhiệm của nhà nước và tư nhân, tạo ra các chương trình ở cấp độ dự án và thực hiện các chính sách tài chính để thu hút các nhà đầu tư. Vì Nghiên cứu Quốc gia này quan tâm đến việc Chuẩn bị Cơ sở Pháp lý cho REDD+, thì thuật ngữ “thể chế” được giới hạn trong các thông lệ, hành vi và nguyên tắc được pháp luật ủng hộ và được thực hiện bởi các hệ thống hành chính công và truyền thống. Luật và thể chế có thể có tác động trung lập, ngăn cấm hay tạo thuận lợi cho việc thực hiện REDD+ và là một phần không thể thiếu của tiến trình chuẩn bị.

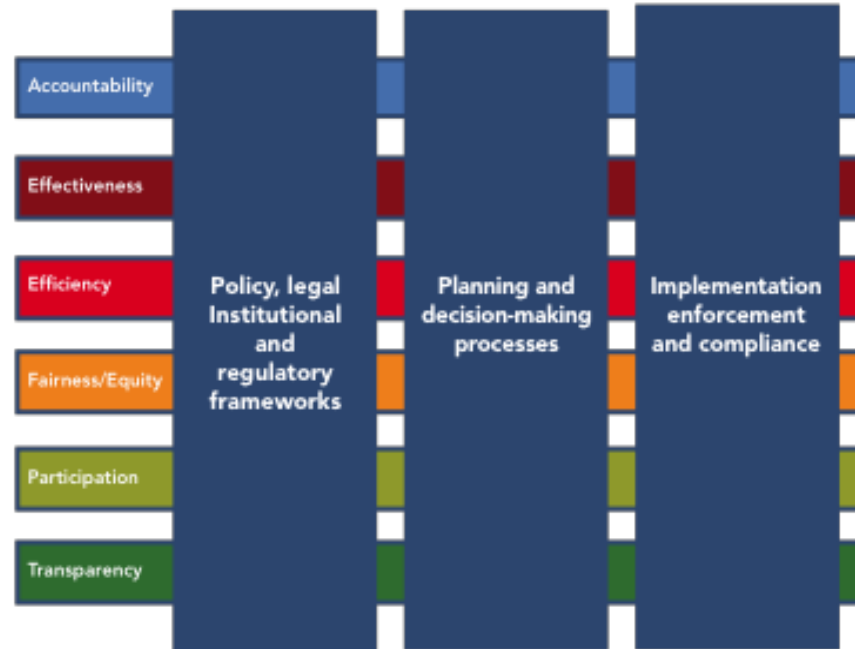
2.2 Cơ sở pháp lý cho công cụ tham chiếu REDD+

Việc rà soát và phân tích Cơ sở Pháp lý cho REDD+ tại Việt Nam được thực hiện trên cơ sở sử dụng một công cụ tham chiếu để xác định các công cụ pháp lý và thể chế có thể hỗ trợ thực hiện các yêu cầu của Thỏa thuận Cancun về hoạt động, hướng dẫn và các biện pháp bảo đảm REDD+. Công cụ tham chiếu này (được trình bày trong Phụ lục 1, không phải là một công cụ toàn diện và có thể không áp dụng được ở mọi quốc gia. Nó cũng không phải là công cụ đưa ra các chỉ số chính xác để thu thập số liệu và phân tích thông tin vì bất cứ tiêu chí nào cũng phụ thuộc nhiều vào bối cảnh và cần được điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh quốc gia trên cơ sở chiến lược REDD+. Thay vào đó, công cụ tham chiếu này nhằm đưa ra một loạt các lựa chọn về pháp lý và thể chế nói chung cho các nhà hoạch định chính sách trong việc lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động REDD+. Như vậy, nó cung cấp nền tảng cơ sở cho phân tích thiếu sót chính, thông qua đó xác định các thách thức và đổi mới chính của các pháp luật và thể chế được nghiên cứu trong báo cáo này.

Các lựa chọn công cụ pháp lý chung để thực hiện các hoạt động, hướng dẫn và các biện pháp bảo đảm REDD+ trong Công cụ tham chiếu được xây dựng dựa trên các đề xuất từ nhiều nguồn. Chẳng hạn, Chương trình UN-REDD và Chatham House, trong *Hướng dẫn Cung cấp Thông tin về Quản trị REDD+ (Dự thảo)* xác định khung chính sách, pháp lý, thể chế và quản lý là một trong ba trụ cột của quản trị REDD+. Trong đó “Quản trị REDD+ được coi là có liên quan đến việc giám sát mọi thể chế, chính sách và tiến trình mà một quốc gia đã xây dựng ở cấp quốc gia và các cấp thấp hơn để thực hiện REDD+.”ⁱⁱⁱ Biểu đồ 3 minh họa những yếu tố cấu thành quản trị tốt theo mô hình này. Các trụ cột của quản trị tốt cho REDD+ phải hoạt động đồng thời và như vậy, có tính đến mọi khía cạnh pháp lý và thể chế. Các trụ cột này phải dựa trên các nguyên tắc chủ đạo gồm: trách nhiệm giải trình, hiệu quả, hiệu suất, công bằng, có sự tham gia và minh bạch. Các yếu tố liên quan của các trụ cột này và đã được lồng ghép vào công cụ tham chiếu gồm sự rõ ràng và sự gắn kết về pháp luật và thể chế giữa các ngành có ảnh hưởng đến REDD+; ví dụ lâm nghiệp, sử dụng đất, thương mại và đầu tư; sự tham gia đầy đủ và

hiệu quả của các bên liên quan trong quá trình xây dựng chính sách REDD+; khả năng tiếp cận, sự công bằng và tính độc lập của cơ chế giải quyết bất đồng.^{iv}

Biểu đồ 3: Các trụ cột và Nguyên tắc của Quản trị tốt cho REDD+



(UN-REDD & Chatham House, 2011)

Các nguồn quan trọng khác để thu thập các lựa chọn công cụ pháp lý trong Công cụ tham chiếu bao gồm FAO và Profor, *Khung Đánh giá và Giám sát Quản trị Rừng*; Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN), *Khung Pháp lý cho REDD: Thiết kế và thực hiện ở cấp Quốc gia*; Baker & McKenzie và Covington & Burling LLP, *Phân tích Cơ bản Khung Quản lý REDD*; và ICV, Imazon và WRI, *Quản trị Bộ công cụ Lâm nghiệp (v.1)*.^v Tuy nhiên như minh họa trong bảng biểu tại **Phụ lục 1**, nguồn chủ yếu cho Công cụ tham chiếu chính là Thỏa thuận Cancun, trong đó gồm nhiều điều khoản có thể làm cơ sở cho nhiều công cụ pháp lý cụ thể.

Biểu đồ 4 trình bày một số quy định của Thỏa thuận Cancun và được sử dụng trong Công cụ tham chiếu với các lựa chọn công cụ pháp lý tương ứng. Công cụ tham chiếu cần được dẫn chiếu theo mong muốn của người đọc cho mục đích thông tin khi xem xét Nghiên cứu này.

Biểu đồ 4: Cơ sở Pháp lý cho các mối Quan tâm về REDD+ được trích ra từ Thỏa thuận Cancun

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Đảm bảo rằng các hoạt động REDD+ được sử dụng để tăng cường các lợi ích xã hội khác • Giải quyết nguyên nhân mất rừng và suy thoái rừng • Xây dựng một Chiến lược hoặc Kế hoạch Hành động REDD+ Quốc gia • Xây dựng mức phát thải tham chiếu rừng quốc gia và/hoặc mức tham chiếu rừng • Xây dựng hệ thống MRV Quốc gia • Xây dựng hệ thống thông tin để phản ánh các chính sách bảo đảm được giải quyết và thực thi như thế nào • Thúc đẩy và hỗ trợ cơ cấu quản trị rừng quốc gia minh bạch và hiệu quả, trong đó có cân nhắc tới luật pháp quốc gia • Giải quyết các vấn đề quyền sử dụng đất • Giải quyết các vấn đề về giới • Thúc đẩy và hỗ trợ các hành động để giải quyết rủi ro đảo nghịch | <ul style="list-style-type: none"> • Thúc đẩy và hỗ trợ các hành động giảm dịch chuyển phát thải • Thúc đẩy và hỗ trợ các chức năng rừng • Triển khai thực hiện các hoạt động phù hợp với nhu cầu và mục tiêu phát triển bền vững • Thúc đẩy và hỗ trợ những hành động có tính chất bổ sung hoặc phù hợp với các thỏa thuận quốc tế • Thúc đẩy và hỗ trợ những hành động có tính chất bổ sung hoặc phù hợp với các chương trình lâm nghiệp quốc gia • Triển khai thực hiện các hoạt động phù hợp với nhu cầu thích ứng • Triển khai thực hiện các hoạt động dựa vào kết quả • Thúc đẩy và hỗ trợ kiến thức và quyền của người dân bản địa và cộng đồng địa phương • Thúc đẩy và hỗ trợ sự tham gia đầy đủ và hiệu quả của các bên liên quan trong các hoạt động tại đoạn 70 và xây dựng, thực hiện chiến lược hoặc kế hoạch hành động REDD+ quốc gia |
|--|---|

2.3 Phạm vi rà soát luật và thể chế

Nghiên cứu Quốc gia này rà soát các luật và thể chế có liên quan đến REDD+. Do đó, không chỉ lĩnh vực lâm nghiệp được quan tâm rà soát, mà cả các vấn đề liên ngành như quyền sử dụng đất, quy hoạch sử dụng đất, khu bảo tồn, xây dựng hạ tầng, thu hồi đất, đầu tư và thương mại, cũng như xem xét các quy định có liên quan đến nguyên nhân mất rừng và suy thoái rừng, chẳng hạn như năng lượng, nông nghiệp và khai khoáng (xem **Phụ lục 2 “Các luật của Việt Nam được rà soát”**). Phạm vi rà soát của Nghiên cứu quốc gia này có tầm tương đối rộng vì luật tạo ra quyền, trách nhiệm và hệ thống thứ bậc trong các lợi ích ảnh hưởng đến các vấn đề như quyền sở hữu và sử dụng các bon, rủi ro đảo nghịch và dịch chuyển, quy trình ra quyết định có sự tham gia, chia sẻ lợi ích dựa vào kết quả. Các lỗ hổng và mâu thuẫn về quyền hạn, thể chế có thể dẫn đến kết cục là thiếu hành động, không thể nhân rộng nỗ lực hoặc làm triệt tiêu các sáng kiến tích cực của các chủ thể hoạt động với mục đích khác nhau. Việt Nam hiện chưa có chiến lược hay kế hoạch hành động REDD+ độc lập và các luật hiện hành là những thông tin duy nhất để xem xét sự sẵn sàng về mặt pháp lý. Khi Việt Nam thực sự có chiến lược hay kế hoạch hành động REDD+, sẽ vẫn còn phải mất nhiều nỗ lực với các luật và thể chế có tác động tới REDD+ bởi rất cần có sự điều phối giữa các chủ thể Nhà nước, dân sự xã hội và các khu vực để giải quyết các nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái rừng và thực hiện các hoạt động giảm thiểu để thay thế các biện pháp không bền vững mà không làm ảnh hưởng tới các nhu cầu của con người. Như vậy, do tầm quan trọng của pháp luật và thể chế đối với việc thực hiện thành công REDD+, việc rà soát pháp luật và thể chế ở tất cả các lĩnh vực liên quan là rất cần thiết.

3 Định vị REDD+ trong khung quản lý của Việt Nam

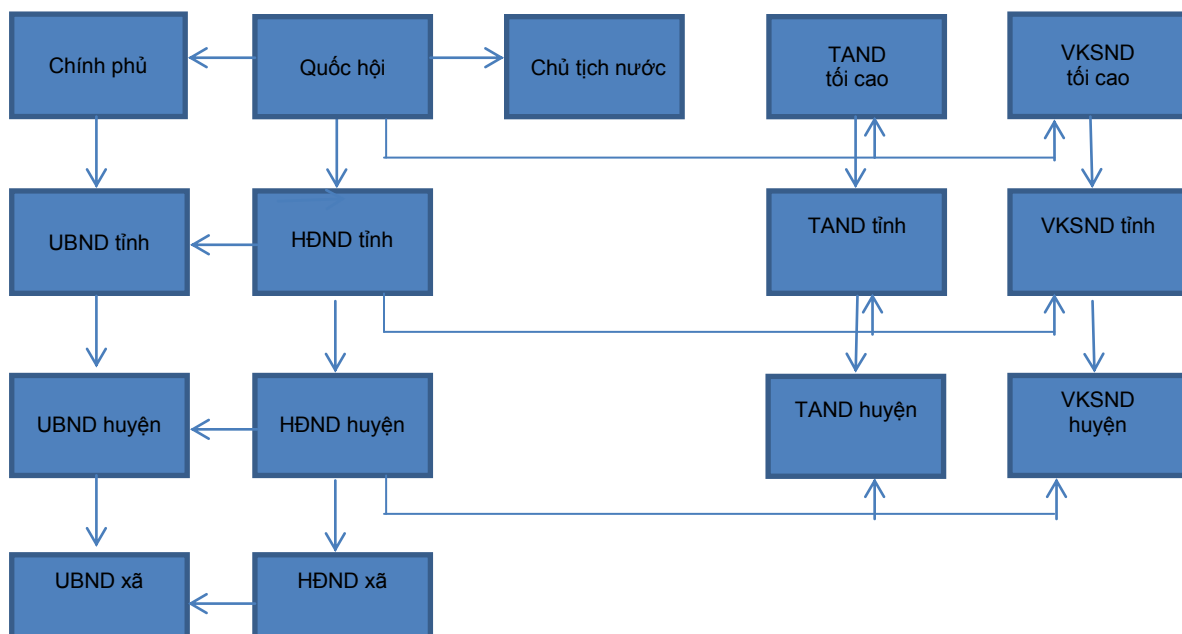
3.1 Hệ thống quản lý của Việt Nam

Hệ thống quản lý tập trung của Việt Nam phù hợp với cơ sở pháp lý cho REDD+ của quốc gia bởi vì nó quy định các trách nhiệm cơ bản của các chủ thể tham gia thiết kế và thực hiện REDD+ từ cấp quốc gia đến địa phương. Cơ cấu tổ chức nhà nước gồm Quốc hội, Chính phủ, Tòa án Nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân. Hệ thống quản lý nhà nước của Việt Nam gồm 4 cấp là cấp trung ương, tỉnh, huyện và xã. Ở cấp trung ương (xem **Biểu đồ 5**), Quốc hội là cơ quan quyền lực cao nhất của nhà nước. Chính phủ là cơ quan hành pháp, thực thi của Quốc Hội. Thành viên chính phủ gồm 22 bộ và cơ quan ngang bộ.

Ở cấp tỉnh, HĐND tỉnh là cơ quan quyền lực cao nhất được người dân bầu chọn và đại diện cho người dân địa phương. UBND được HĐND bầu chọn. UBND tỉnh chịu trách nhiệm thực hiện hiến pháp, luật và các quy định chính thức do các cơ quan nhà nước ở cấp trung ương ban hành và các nghị quyết của HĐND tỉnh để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng trong phạm vi tỉnh mình. Để hỗ trợ UBND tỉnh thực hiện các nhiệm vụ được giao, có các cơ quan chuyên môn, là các Sở, ban, ngành được tổ chức theo các bộ ngành trung ương hoặc cơ quan ngang bộ.

Ở cấp huyện, HĐND huyện là cơ quan quyền lực cao nhất ; UBND cấp huyện là cơ quan thực thi pháp luật của nhà nước ở cấp huyện. Hỗ trợ cho UBND huyện là các cơ quan chuyên môn. Ở cấp xã, UBND xã được HĐND xã bầu chọn. UBND xã chịu trách nhiệm thực thi hiến pháp, luật pháp, quy định chính thức và nghị quyết của các cơ quan nhà nước ở cấp cao hơn hoặc HĐND xã.

Biểu đồ 5: Hệ thống bộ máy nhà nước của Việt Nam



Trong hệ thống tập trung của Việt Nam, quyền lực của nhà nước tập trung chủ yếu ở cấp trung ương. Mọi chính sách và luật đều do Quốc hội thông qua (đối với các luật khung) và Chính phủ ban hành (đối với văn bản hướng dẫn thực hiện luật) và được thực thi trên phạm vi toàn quốc. Tuy nhiên, một số quyền hạn được phân cấp cho chính quyền địa phương. Chính quyền địa phương có thẩm quyền thực hiện các chính sách quốc gia và luật trong phạm vi quyền hạn được giao tại địa phương. Do đó, để đảm bảo cơ sở pháp lý vững chắc, REDD+

cần được thể chế hóa ở cấp quốc gia, nhưng điều quan trọng là phải nâng cao năng lực cho chính quyền địa phương để đảm bảo thực hiện REDD+ hiệu quả ở Việt Nam.

3.2 REDD+ và mục tiêu phát triển của Việt Nam

Thỏa thuận Cancun nêu rõ các hoạt động REDD+ cần được thực hiện theo các ưu tiên phát triển, mục tiêu, hoàn cảnh và năng lực quốc gia và phải phù hợp với nhu cầu và mục tiêu phát triển bền vững. Đối với Việt Nam, Thỏa thuận Cancun và chính sách bảo đảm của REDD+ có nghĩa là giảm thiểu biến đổi khí hậu đồng thời tiếp tục đạt được mục tiêu phát triển trong nước và quốc tế, chẳng hạn như Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDGs) và Tầm nhìn đến năm 2020. Do vậy, mục tiêu phát triển của Việt Nam trong tương lai có liên quan trực tiếp đến REDD+ và có thể được hỗ trợ bởi khung pháp lý, quản lý và thể chế của quốc gia.^{vi}

Việt Nam được cộng đồng quốc tế hoan nghênh vì đã sớm đạt được những mục tiêu này thông qua chính sách phát triển kinh tế “đổi mới”. Tuy nhiên, thách thức vẫn hiện hữu nhất đó là ở vùng miền núi, vùng sâu vùng xa và vùng đồng bào dân tộc thiểu số nơi mà người dân trực tiếp tham gia hoạt động quản lý rừng nhưng lại có tỷ lệ đói nghèo cao hơn các vùng khác.^{vii}

Tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong những năm gần đây chủ yếu dựa vào tăng cường khai thác tài nguyên, trong đó có rừng tự nhiên. Điều này buộc Việt Nam cần phải rà soát lại chính sách hiện hành để đảm bảo rằng tài nguyên thiên nhiên được khai thác ở mức độ vẫn có khả năng tái sinh. Tuy nhiên, theo Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2011 do Ngân hàng Thế giới công bố thì việc đáp ứng các mục tiêu tăng trưởng bền vững “cũng sẽ làm tăng nhu cầu về các quyền rõ ràng đối với tài sản, nguyên tắc giao dịch và giải quyết tranh chấp”, bao gồm cơ chế chia sẻ lợi ích cho cộng đồng, minh bạch trong quản trị và sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định.

Chính phủ Việt Nam đã thực hiện một số bước đi quan trọng hướng tới tích hợp cách tiếp cận bền vững hơn cho chiến lược phát triển quốc gia. Chẳng hạn, Chương trình Nghị sự Việt Nam 21 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt theo Quyết định 153/2004/QĐ-TTg, với mục tiêu phát triển bền vững dựa trên ba “trụ cột”: phát triển kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường. Trong Chương trình Nghị sự 21, lần đầu tiên “bảo vệ môi trường” được đề cập như là một yếu tố quan trọng trong chiến lược quốc gia với mục tiêu và tiêu chuẩn rõ ràng về sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên và bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, biến đổi khí hậu chưa được lồng ghép, tích hợp vào Chương trình này.

Năm 2011, Việt Nam cũng đã phê duyệt Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội giai đoạn 2011-2020 trong đó khởi đầu thực hiện chiến lược phát triển kinh tế của chính phủ. Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội nêu rõ Việt Nam phấn đấu thực hiện phát triển bền vững trong quá trình tiến tới một quốc gia công nghiệp vào năm 2020. Chiến lược cũng đặt ra các mục tiêu và chỉ tiêu cụ thể về phát triển kinh tế, xã hội và môi trường, bao gồm mục tiêu tăng độ che phủ rừng lên 45%. Điểm đáng chú ý là, ứng phó với biến đổi khí hậu được xác định là một ưu tiên quốc gia. Để thực hiện Chiến lược Phát triển Kinh tế Xã hội, Chính phủ đã xây dựng Kế hoạch phát triển Kinh tế Xã hội cho giai đoạn 2011-2016 với các mục tiêu tương tự về quản lý tài nguyên thiên nhiên và bền vững về môi trường. Chiến lược xác định cụ thể chỉ tiêu tăng độ che phủ rừng lên 42,5% vào năm 2015. Những mục tiêu và chỉ tiêu này sẽ tạo thuận lợi cho việc thực hiện REDD+ tại Việt Nam.

3.3 Các cam kết quốc tế

Thỏa thuận Cancun có tác dụng thúc đẩy và hỗ trợ để các hoạt động REDD+ có thể bổ sung hoặc phù hợp với mục tiêu của các công ước và thỏa thuận quốc tế liên quan. Việt Nam đã tham gia ký kết hàng loạt công ước quốc tế mà có thể ảnh hưởng đến việc thực hiện các chính sách và chương trình REDD+ của Việt Nam. Những công ước này gồm: (a) Công ước Khung của Liên hiệp quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) trong đó nêu rõ Thỏa thuận Cancun và chính sách bảo đảm của REDD+; (b) Công ước Liên hiệp quốc về Đa dạng Sinh học (UN CBD), bao gồm các chương trình hành động về đa dạng sinh học rừng; (c) Công ước Liên hiệp quốc Chống Sa mạc hóa và Hạn hán (UN CCD), trong đó thể hiện nhu cầu của các Bên tham gia Công ước trong việc đảm bảo quản lý rừng bền vững, trồng rừng, tái trồng rừng và bảo tồn đất; (d) Thỏa thuận Gối Nhiệt đới Quốc tế (ITTA), trong đó

kêu gọi các bên tham gia công ước thúc đẩy quản lý bền vững các khu rừng sản xuất gỗ nhiệt đới; và (e) Công ước các Vùng đất Ngập nước có Tầm quan trọng Quốc tế (RAMSAR), trong đó thúc đẩy bảo tồn các khu dự trữ thiên cho các vùng đất ngập nước có rừng.

Việt Nam cũng đã tham gia ký các công ước về nhân quyền mà có thể cung cấp thông tin cho khía cạnh xã hội của các hoạt động REDD+, bao gồm Công ước Quốc tế về Quyền Dân sự và Chính trị (ICCPR), Công ước Quốc tế về Quyền Kinh tế, Xã hội và Văn hóa (ICECSR), Công ước Liên hiệp quốc về Loại bỏ Phân biệt với Phụ nữ (UN CEDAW), Công ước Liên hiệp quốc về Quyền Trẻ em, Công ước Loại bỏ mọi Hình thức Phân biệt Chủng tộc (ICERD) và Tuyên bố Chung về Quyền Con người (UDHR).

Ngoài ra, Việt Nam đã tham gia xây dựng và phê chuẩn các Tuyên bố “luật mềm” như Tuyên bố Rio về Môi trường và Phát triển và Chương trình Nghị sự 21, Tuyên bố và Kế hoạch Thực hiện Hội nghị Thượng đỉnh về Phát triển Bền vững Johannesburg năm 2002, và Tuyên bố Liên hiệp quốc về Quyền của Người Bản địa (UN DRIP), dưới học thuyết về sự kỳ vọng chính đáng, những công cụ “luật mềm” này có thể đưa ra định hướng cho các bước thực hiện luật và chính sách của đất nước.

3.4 Quyền con người và giảm nghèo

Thỏa thuận Cancun nhấn mạnh rằng Các bên tham gia cần tôn trọng đầy đủ quyền con người trong mọi hoạt động biến đổi khí hậu. Ngoài ra, các Thỏa thuận Cancun còn được bảo đảm quyền được thông tin và tham gia của cộng đồng địa phương và người dân bản địa trong quá trình lập kế hoạch và thực hiện các hoạt động REDD+. Việt Nam đặt ra những mục tiêu nhân quyền và giảm nghèo quan trọng, nhất là đối với người dân bản địa mà sự phát triển của họ sẽ bị ảnh hưởng bởi những thay đổi trong luật và chính sách liên quan đến REDD+, và Chính phủ cũng đã thể hiện những cam kết mạnh mẽ trong việc đảm bảo quyền con người theo các chuẩn mực quốc tế^{vi}. Chính phủ đã nỗ lực thực hiện các thỏa thuận quốc tế về nhân quyền để giảm nghèo, bình đẳng giới, chăm sóc trẻ em và phòng chống HIV/AIDS. Các quyền cơ bản về chính trị, kinh tế, xã hội và văn hóa được nêu rõ trong Hiến pháp (Điều 50), trong khi các quyền cụ thể khác cũng được quy định rõ trong các văn bản pháp luật liên quan như Luật Bình đẳng giới, Luật Chăm sóc và Bảo vệ Trẻ em, Luật Phòng Chống HIV/AIDS.

Trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ rất ấn tượng về Mục tiêu thiên niên kỷ thứ 1. Tỷ lệ nghèo ở mức 58.1% năm 1990, đất nước đã giảm nghèo thành công tới tỷ lệ ước tính còn 14.5% vào năm 2008 – giảm 75%. Tỷ lệ nghèo đói cũng giảm hơn hai phần ba, từ 24.9% năm 1993 giảm còn 6.9% năm 2008. Năm 2002 Việt Nam đã phê duyệt Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Kinh tế và Giảm nghèo và ban hành một số các quy định trong thực hiện quyền con người và xóa đói giảm nghèo, nhất là trong lĩnh vực lâm nghiệp và bảo tồn đa dạng sinh học. Luật Đa dạng Sinh học đảm bảo quyền được chia sẻ lợi ích từ hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học của người bản địa, trong đó có quyền sử dụng nguồn gen (cây thuốc và dược liệu để chữa bệnh). Cộng đồng địa phương cũng được đảm bảo quyền tham gia đánh giá và giám sát quá trình thực hiện các dự án có tác động đến đa dạng sinh học.

Ngoài ra, Chính phủ cũng ban hành những chính sách ưu đãi cho công cuộc xóa đói giảm nghèo cho các cộng đồng nghèo ở vùng miền núi, vùng sâu vùng xa, ví dụ như Chương trình Phát triển Kinh tế Xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (Chương trình 135). Chương trình 135 là một chương trình xóa đói giảm nghèo quốc gia được thực hiện trong giai đoạn bảy năm bắt đầu từ năm 1998 và năm 2006 chương trình đã được gia hạn đến năm 2010. Địa bàn trọng điểm của chương trình là các cộng đồng và thôn bản vùng xa, vùng miền núi cô lập có tỷ lệ lớn đồng bào dân tộc thiểu số. Người dân sống trong những cộng đồng này phải gánh chịu điều kiện tự nhiên khắc nghiệt và hầu như không có cơ hội tham gia vào các hoạt động lồng ghép tăng trưởng kinh tế quốc gia. Các xã và thôn bản tại những vùng này có tỷ lệ hộ nghèo cao hơn hẳn mức bình quân của cả nước. Mục tiêu của Chương trình 135 là xây dựng cơ sở hạ tầng (điện, đường, trường, trạm, hệ thống tưới tiêu nhỏ), cung cấp nước sạch, nâng cao tay nghề và kiến thức sản xuất cho người nghèo và tăng cường kết nối, thúc đẩy thị trường ở nông thôn.

REDD+ có thể tạo ra một nguồn khác cho xây dựng chương trình giảm nghèo ở Việt Nam nếu chương trình được thiết kế với hệ thống hỗ trợ đảm bảo phân phối lợi ích công bằng và hiệu quả.

3.5 Sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định và quyền tiếp cận thông tin

Thỏa thuận Cancun bảo vệ quyền tham gia đầy đủ của các bên liên quan, nhất là cộng đồng địa phương và người dân bản địa trong quá trình xây dựng và thực hiện chiến lược hay kế hoạch hành động REDD+. Bên cạnh đó, Thỏa thuận Cancun còn kêu gọi thiết lập cơ cấu quản trị rừng minh bạch và thông tin về việc thực hiện, hướng dẫn và các biện pháp bảo đảm REDD+. Đối với Việt Nam, những điều kiện này phải được quan tâm trong quá trình xây dựng khung pháp lý và thể chế cho REDD+. Sự tham gia của người dân ở Việt Nam được dựa trên những cam kết sau:

- Tuyên bố Rio về môi trường và phát triển năm 1992, trong đó nêu rõ rằng “Các vấn đề môi trường được giải quyết hiệu quả nhất khi có sự tham gia của mọi công dân quan tâm ở các cấp phù hợp. Ở cấp quốc gia, mỗi cá nhân sẽ có quyền tiếp cận thông tin liên quan đến môi trường do các cơ quan chức năng nhà nước lưu giữ, bao gồm thông tin về các chất và hoạt động gây nguy hại trong cộng đồng của họ, cơ hội tham gia vào quá trình ra quyết định. Nhà nước sẽ tạo điều kiện thuận lợi và khuyến khích quyền được biết và tham gia của người dân bằng cách công bố thông tin một cách rộng rãi. Việc tiếp cận hồ sơ tư pháp và hành chính, bao gồm cả các biện pháp bồi thường, khắc phục, đều sẽ được cung cấp” (Nguyên tắc 10)
- Nghị quyết 41/TW-BCT ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị khẳng định “bảo vệ môi trường là quyền lợi và nghĩa vụ của mọi tổ chức, mọi gia đình và mỗi cá nhân”. Vì thế các tổ chức Phi Chính phủ và xã hội dân sự có quyền được biết và quyền được tiếp cận thông tin và các vấn đề như việc hỗ trợ và tạo điều kiện thuận lợi cho người dân và cộng đồng tham gia bảo vệ môi trường.
- Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam xác định quyền tham gia của người dân trong quyết định chính sách về phát triển bền vững. Luật Bảo vệ Môi trường năm 2005 quy định quyền của người dân và cộng đồng tham gia trong quá trình Đánh giá Tác động Môi trường (EIA) đối với các dự án triển khai trên địa bàn sinh sống của họ (Điều 20). Luật Đất đai năm 2003 quy định trình tự thủ tục quy hoạch sử dụng đất phải được thực hiện trên nguyên tắc công khai và minh bạch (Điều 21).
- Việt Nam cũng đã ban hành một số luật trong đó cho phép người dân có quyền tiếp cận thông tin. Chẳng hạn như Luật Phòng chống Tham nhũng, Luật Báo chí, Luật Khiếu nại, Tố cáo.
- Liên quan đến hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng, Luật Xây dựng và Luật Giao thông quy định về quyền được tham gia của người dân nhằm tạo việc làm cho người dân địa phương.
- Pháp lệnh dân chủ cơ sở khẳng định cộng đồng và người dân địa phương có quyền góp ý kiến về những chính sách quan trọng liên quan đến quyền và nghĩa vụ của họ. Khung pháp lý này tập trung chủ yếu về quyền của người dân bản địa.
- Trong ngành lâm nghiệp, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, Điều 13, quy định quy trình lập và phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải được thực hiện trên cơ sở công khai với người dân. Ngoài ra, thông tin kỹ thuật cũng như chính sách lâm nghiệp thường xuyên phải được cập nhật và cung cấp cho người dân sống trong và xung quanh khu vực có rừng.

Những luật và cam kết trên hỗ trợ quyền được tham gia và tiếp cận thông tin của người dân và các quyền này đều có thể được thực hiện trong quá trình thiết kế và thực hiện REDD+, nhất là các hoạt động liên quan đến môi trường, đánh giá tác động môi trường, bảo vệ và phát triển rừng. Ngoài ra, các chính sách bảo vệ quyền tham gia của người dân cũng có thể được lồng ghép vào trong các chiến lược REDD+ trong tương lai của Việt Nam.

4 Rà soát các luật và thể chế có ảnh hưởng đến REDD+

4.1 Tổng quan

Việc rà soát các luật và thể chế hiện hành có ảnh hưởng đến REDD+ nhằm mục đích xác định những điều khoản pháp lý và quyền thực thi luật pháp phù hợp nhất cho REDD+ trong các lĩnh vực sau: (4.2) Chương trình UN REDD Việt Nam; (4.3) Biến đổi khí hậu; (4.4) Quản lý, sở hữu, sử dụng đất đai; (4.5) Lâm nghiệp; (4.6) Quản lý môi trường; (4.7) Thương mại, đầu tư và trách nhiệm giải trình về tài chính. Những thiếu hụt, rào cản, thách thức và cơ hội sẽ được trình bày tóm tắt trong phần này, nội dung phân tích chuyên sâu về những thách thức và đổi mới quan trọng sẽ được trình bày trong **Phần 5 “Những thách thức chủ yếu đối với Cơ sở Pháp lý cho REDD+”**.

4.2 Chương trình UN REDD Việt Nam

Mục tiêu của Chương trình UN-REDD Việt Nam là hỗ trợ Chính phủ Việt Nam xây dựng một khung REDD+ trong nước hiệu quả và giảm rủi ro dịch chuyển phát thải trong khu vực. Chương trình UN-REDD Việt Nam nỗ lực giải quyết mất rừng và suy thoái rừng thông qua tăng cường năng lực cho cấp quốc gia và địa phương. Đầu tiên, Chương trình sẽ tăng cường năng lực cho cấp quốc gia để hỗ trợ Chính phủ Việt Nam điều phối và quản lý tiến trình thiết lập công cụ thực hiện một chương trình REDD+. Thứ hai, Chương trình sẽ tăng cường năng lực cho địa phương (cấp tỉnh, huyện và cộng đồng) thông qua mô hình thí điểm tại hai huyện của tỉnh Lâm Đồng. Bên cạnh đó, Chương trình còn tăng cường hợp tác với các quốc gia lưu vực sông Mekong cùng nỗ lực giảm phát thải trong khu vực. Hoạt động này sẽ được thực hiện trong hai giai đoạn. Giai đoạn 1, từ năm 2008 đến 2012, tập trung tăng cường năng lực về luật và thể chế mà có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến REDD+, đồng thời thực hiện một số dự án thí điểm. Các hoạt động này giúp đảm bảo Việt Nam sẽ có đủ năng lực và sẵn sàng thí điểm REDD vào năm 2012. Giai đoạn 2, từ năm 2012, tập trung vào thí điểm REDD+, dự kiến từ 2012-2015 sau khi REDD+ trở thành một cơ chế tài chính được quốc tế chính thức công nhận trong khuôn khổ UNFCCC. Từ năm 2016, Việt Nam có thể thực hiện toàn diện REDD+. Hoạt động chính của giai đoạn 2 dự kiến gồm xây dựng Chương trình REDD+ Quốc gia, thông qua xác định mức phát thải tham chiếu của rừng và hình thành hệ thống chia sẻ lợi ích thí điểm tại 6 tỉnh là Bắc Kạn, Bình Thuận, Cà Mau, Hà Tĩnh, Lâm Đồng và Lào Cai.

Việt Nam là một trong ba quốc gia ở khu vực Đông Nam Á, cùng với Campuchia và Indonesia, tham gia thực hiện Chương trình UN-REDD, mà được khởi động thực hiện từ tháng 9 năm 2009 với tổng kinh phí gần 4,4 triệu USD do Chính phủ Na-Uy tài trợ. Hai huyện Lâm Hà và Di Linh của tỉnh Lâm Đồng đã được lựa chọn để thực hiện thí điểm thông qua các cuộc tham vấn với cộng đồng địa phương (*Phân tích sâu về thí điểm tham vấn cộng đồng địa phương được trình bày ở mục 6.5 dưới đây*). Chương trình UN-REDD cũng đã thực hiện một số hoạt động tăng cường giám sát và đo đếm trữ lượng các bon rừng và nâng cao nhận thức về REDD+ ở cấp cơ sở. Sau 18 tháng đầu hoạt động, kết quả đạt được của Chương trình đã được thừa nhận, bao gồm thiết lập một cơ chế điều phối giữa các bộ, ban, ngành và tổ chức liên quan; thành lập mạng lưới REDD+; thành lập các tổ công tác kỹ thuật; xây dựng chương trình REDD+ quốc gia; triển khai thực hiện tham vấn cộng đồng về nguyên tắc tự nguyện, thông báo trước, được cung cấp thông tin và đồng thuận (FPIC) tại các tỉnh được lựa chọn; tăng cường năng lực và nâng cao nhận thức thông qua tổ chức hội thảo và tập huấn; nghiên cứu và thiết kế hệ thống chia sẻ lợi ích, khung MRV; tiến hành các nghiên cứu kỹ thuật về mức tham chiếu rừng; chuẩn bị truyền thông và lộ trình tham vấn các bên liên quan. Thông tin nổi bật của các hoạt động này được liệt kê trong **Biểu đồ 6** dưới đây.

Biểu đồ 6. Sự kiện nổi bật Sẵn sàng cho REDD+ tại Việt Nam

- **2/2008:** Việt Nam đệ trình văn kiện về phương pháp và lộ trình thực hiện REDD lên Ban Thư ký Công Ước
- **7/2008:** R-PIN của Việt Nam được phê duyệt
- **3/2009:** Dự thảo Chương trình UN-REDD Việt Nam được phê duyệt
- **7/2009:** Thủ Tướng phê duyệt Đề cương đề xuất chi tiết (DPO)
- **8/2009:** Bộ trưởng Bộ NN&PTNT và Điều phối viên Liên Hiệp Quốc đã ký NJPD
- **2/2010:** Công bố báo cáo “Thiết kế Hệ thống Chia sẻ Lợi ích (BDS) phù hợp với REDD cho Việt Nam”
- **5/2010:** Việt Nam đề xuất giai đoạn 2 của dự án UN REDD+ lên Chương trình UN-REDD và Na-Uy và tham gia đối tác chuyển tiếp cho REDD+
- **10/2010:** Việt Nam đệ trình dự thảo Kế hoạch Chuẩn bị Sẵn sàng cho REDD (R-PP) lên Nhóm Quản lý Quỹ (FMT) Quỹ Đối tác Các bon Lâm nghiệp (FCFP)
- **12/2010:** Việt Nam đệ trình dự thảo văn kiện chương trình UN REDD+ Việt Nam giai đoạn 2 sang Na Uy
- **1/2011:** Việt Nam thành lập Ban Chỉ Đạo REDD+ Quốc gia và Văn phòng REDD+ quốc gia
- **3/2011:** Việt Nam đăng cai tổ chức cuộc họp lần thứ 6 Ban Chính sách Chương trình UN-REDD
- **3/2011:** Cơ quan Hợp tác Quốc tế Na-Uy (NORAD) sang làm việc tại Việt Nam và cùng thẩm định đề xuất Chương trình UN-REDD Việt Nam giai đoạn 2.

BỘ TN&MT (MONRE) là cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm các điều phối và quản lý các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu tại Việt Nam, nhưng BỘ NN&PTNT (MARD) lại chủ trì phát triển REDD+ dưới sự chỉ đạo chung của Ban Chỉ Đạo Quốc gia REDD+ và Ban Chỉ đạo Quốc gia ứng phó với Biến đổi Khí hậu. Ban Chỉ Đạo Quốc gia ứng phó với Biến đổi Khí hậu là một cơ quan điều phối liên ngành với sự tham gia của các Bộ NN&PTNT, TN&MT và các bộ ngành khác và do Thủ tướng Chính phủ chủ trì. Nghị định số 01/2008/NĐ-CP ngày 3/1/2008 của Chính phủ về quy định chức năng, quyền, trách nhiệm và cơ cấu tổ chức của Bộ NN&PTNT trong ứng phó với biến đổi khí hậu. Tổng cục Lâm nghiệp trực thuộc Bộ NN&PTNT, hiện đang phối hợp với Bộ TN&MT và các bộ, ban, ngành khác và chính quyền địa phương tiến hành khảo sát việc thực hiện REDD+ tại Việt Nam. Tuy nhiên, do REDD+ là một vấn đề tương đối mới và cũng là chủ đề hiện đang được bàn thảo tại các vòng đàm phán quốc tế, các chương trình, chính sách, văn bản luật và kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Việt Nam cũng chưa lồng ghép đầy đủ các mục tiêu và hoạt động REDD+. Tháng 2/2008, Việt Nam đã đệ trình một đề xuất trong đó trình bày khái quát phương pháp và lộ trình thực hiện REDD+ tại Việt Nam lên Ban Thư Ký UNFCCC và tháng 10/2010, Bộ NN&PTNT đã bắt đầu lồng ghép REDD+ vào Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng Quốc gia giai đoạn 2011-2015. Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng Quốc gia bao gồm các chương trình hoạt động bổ sung về tăng cường thực thi luật pháp, quản lý và thương mại lâm sản, chi trả dịch vụ môi trường rừng.

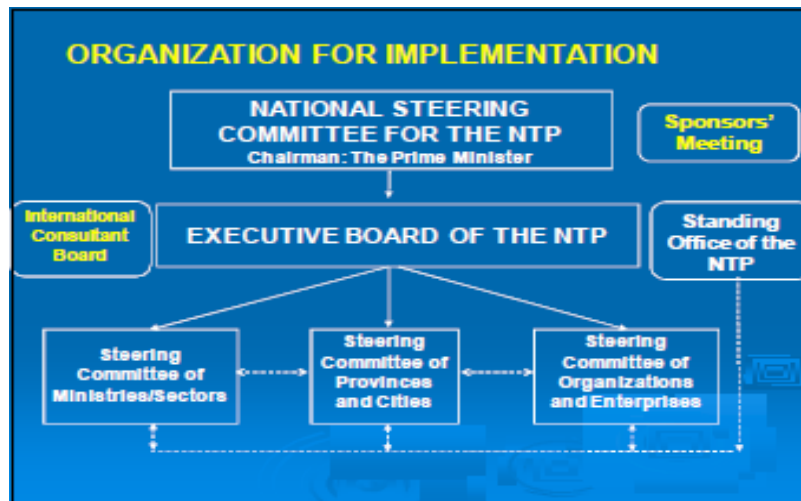
Để thực hiện Chương trình UN REDD Việt Nam, được sự đồng ý của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ NN&PTNT đã thành lập Ban Chỉ đạo REDD+ Việt Nam. Đồng thời, Bộ NN&PTNT cũng đã thiết lập Mạng lưới REDD+ quốc gia và Tổ công tác REDD+, bao gồm 5 tiểu nhóm: (i) Tiểu nhóm kỹ thuật Quản trị REDD+, tập trung vào các vấn đề quản trị REDD+, cơ cấu tổ chức và xây dựng năng lực; chính sách lâm nghiệp, quy định và quy chế lâm nghiệp; đầu mối liên kết với các cơ quan của chính phủ; (ii) Tiểu nhóm kỹ thuật Đo lường, Báo cáo và Thẩm định tập trung vào các vấn đề về dữ liệu rừng, điều tra rừng, quản lý dữ liệu và Đo lường, Báo cáo và Thẩm định; (iii) Tiểu nhóm kỹ thuật Cơ chế chia sẻ lợi ích REDD+ tập trung vào vấn đề nghiên cứu thành lập quỹ REDD+ Việt Nam; (iv) Tiểu nhóm kỹ thuật Triển khai REDD+ tại địa phương tập trung vào các vấn đề triển khai REDD+ tại các huyện và cấp cộng đồng, xây dựng năng lực, hoạt động và các lựa chọn sinh kế thay thế và người dân tộc thiểu số; và (v) Tiểu nhóm kỹ thuật Liên kết khối doanh nghiệp tập trung vào việc đóng góp trực tiếp cho quá trình xây dựng và thực hiện Chương trình, hình thành một số chính sách có liên quan.

4.3 Chiến lược biến đổi khí hậu

Các điều khoản về REDD+ trong Thỏa thuận Cancun hướng tới mục tiêu cắt giảm phát thải khí nhà kính trong ngành lâm nghiệp nhằm giảm nhẹ biến đổi khí hậu nhưng đưa ra yêu cầu là các hoạt động REDD+ phải phù hợp với nhu cầu thích ứng. Do đó, phương pháp tiếp cận của Việt Nam đối với REDD+ cần được đặt trong khuôn khổ rộng hơn của chiến lược biến đổi khí hậu của quốc gia.

Theo Ngân hàng Thế giới, Việt Nam là một trong năm quốc gia bị tác động nặng nề nhất của biến đổi khí hậu trên thế giới. Với bằng chứng ngày càng rõ trong những năm gần đây, biến đổi khí hậu ngày càng nhận được nhiều sự quan tâm về và ủng hộ mạnh mẽ hơn về chính trị. Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (NTPRCC) của Việt Nam đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt trong năm 2008 theo Quyết định số 15/2008/QĐ-TTg. Mục tiêu chiến lược của Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu là đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đến các ngành và vùng trong từng giai đoạn cụ thể; xây dựng kế hoạch hành động có tính khả thi để ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu trong ngắn hạn và dài hạn; đảm bảo phát triển bền vững; nắm bắt cơ hội để phát triển nền kinh tế phát thải các bon thấp; tham gia vào các nỗ lực chung của cộng đồng quốc tế trong giảm nhẹ tác động của biến đổi khí hậu. Để thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu, Ban Chỉ Đạo Quốc gia đã được thành lập do Thủ tướng Chính phủ làm Trưởng ban. Bộ trưởng Bộ TN&MT là Phó Trưởng ban thường trực và các thành viên gồm các bộ KH&ĐT, Tài chính, NN&PTNT và Ngoại giao (xem **Biểu đồ 7**). Bộ TN&MT là cơ quan đầu mối thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu.

Biểu đồ 7: Cơ cấu tổ chức của Ban Chỉ Đạo Quốc gia cho Chương trình Mục tiêu Quốc gia.^{viii}



Khung Kế hoạch Hành động Thích ứng với Biến đổi khí hậu trong Ngành NN&PTNT giai đoạn 2008-2020 đã được Bộ NN&PTNT khởi xướng thực hiện trong năm 2008 tại Quyết định số 2730/QĐ-BNN-KHCN cùng với Quyết định 2730/QĐ-BNN-KHCN để nâng cao năng lực thích ứng với biến đổi khí hậu và đảm bảo phát triển bền vững ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn. Khung bao gồm kế hoạch hành động 5 năm và thành lập Ban chỉ đạo và biến đổi khí hậu và giảm thiểu BĐKH trực thuộc Bộ NN&PTNT. Khung Kế hoạch Hành động Thích ứng với Biến đổi khí hậu tập trung vào mục tiêu “Đảm bảo cộng đồng dân cư nông thôn được hưởng lợi từ các hành động công bằng trong thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu.” Một trong những hoạt động chính của chương trình là nghiên cứu và xây dựng quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng ở các vùng duyên hải. Tuy nhiên về tổng thể, Khung Kế hoạch Hành động Thích ứng với Biến đổi khí hậu đề cập rất ít đến phát triển rừng như là một biện pháp thích ứng với biến đổi khí hậu.

Việt Nam cũng đã tham gia ký kết UNFCCC và Nghị định thư Kyoto. Để thực hiện các cam kết quốc tế về biến đổi khí hậu tại Việt Nam, Thủ tướng chính phủ đã chỉ đạo các bộ ngành và cơ quan liên quan thực hiện nhiệm vụ được giao, gồm: đề xuất kế hoạch thực hiện Nghị định thư Kyoto cho giai đoạn 2006-2010; nghiên cứu các cơ hội của thị trường các bon, bao gồm các dự án Cơ chế Phát triển Sạch (CDM) tại Việt Nam; đảm bảo rằng các hoạt động CDM phù hợp với UNFCCC và các cam kết quốc tế khác về môi trường mà đã ký kết hoặc gia nhập (xem nội dung thảo luận cụ thể của dự án CDM trồng rừng và tái trồng rừng của Việt Nam dưới đây). Việt Nam cũng đã bắt đầu thực hiện cải cách các luật và chính sách liên quan bao gồm những luật và chính sách sau đây làm cơ sở cho việc thực hiện REDD+:

- Quyết định 172/2007/QĐ-TTg ngày 16/11/2007 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt chiến lược quốc gia phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020;
- Chỉ thị 35/2005/CT-TTg ngày 17/10/2005 của Thủ tướng Chính phủ về việc thực hiện Nghị Định Thư Kyoto trong khuôn khổ UNFCCC;
- Quyết định 47/2007/QĐ-TTg ngày 6/ 4/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch Thực hiện Nghị Định Thư Kyoto trong khuôn khổ UNFCCC giai đoạn 2006-2010, trong đó giao Bộ TN&MT, các bộ ngành khác, sở ngành và địa phương chịu trách nhiệm thực hiện Nghị Định Thư Kyoto và Cơ chế Phát triển Sạch;
- Quyết định 158/QĐ-TTg ngày 2/12/2008 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu;

- Quyết định 2730/QĐ-BNN-KHCN ngày 9/5/2008 của Bộ NN&PTNT ban hành Khung Kế hoạch Hành động Ứng phó với Biến đổi Khí hậu trong Ngành NN&PTNT giai đoạn 2998-2020, trong bao gồm cả ngành lâm nghiệp.

Để ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu, Việt Nam hiện đang xây dựng Chiến lược Quốc gia về Biến đổi khí hậu đến năm 2050 và tầm nhìn năm 2100. Chiến lược này do Bộ TN&MT soạn thảo và đã trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt. Trong dự thảo chiến lược, vai trò của ngành lâm nghiệp, nhất là cơ chế REDD+ đã được Chính phủ Việt Nam công nhận.

4.4 Quản lý và quyền sở hữu, sử dụng đất đai

Các vấn đề về đất đai thường thu hút sự quan tâm lớn và thường được quản lý theo chức năng và quyền hạn pháp lý riêng, ví dụ như nông nghiệp, quản lý tài nguyên và quy hoạch sử dụng đất. Luật và quy định về quyền sở hữu và quản lý đất đóng vai trò quan trọng hàng đầu đối các hoạt động REDD+ trong tương lai và sẽ được xem xét dưới đây về sở hữu, sử dụng, và quản lý đất đai, ngoại trừ quyền sử dụng đất, ngành lâm nghiệp và quản lý môi trường tổng hợp sẽ được đánh giá chuyên sâu và cung cấp sau. Do đó, các phần dưới đây sẽ được đi sâu nghiên cứu: Quy hoạch sử dụng đất (4.4.1); Hoạt động khai khoáng (4.4.2); Phát triển thủy điện (4.4.3); Nông nghiệp (4.4.4); Xây dựng cơ sở hạ tầng và thu hồi đất (4.4.5); và Các khu bảo tồn đa dạng sinh học (4.4.6).

4.4.1 Quy hoạch sử dụng đất và quản lý đất đai

Các luật và khung quy hoạch sử dụng đất của Việt Nam rất phù hợp cho thiết kế và thực hiện REDD+ vì chúng xác định hệ thống quyền sử dụng đất mà ảnh hưởng đến hoạt động quản lý rừng. Bộ TN&MT chịu trách nhiệm xây dựng quy hoạch sử dụng đất thống nhất cho cả nước và cũng chịu trách nhiệm xây dựng Quy hoạch sử dụng đất Quốc gia trình Quốc hội phê duyệt. Ở các địa phương, UBND các cấp (tỉnh, huyện, xã) được giao nhiệm vụ quản lý đất đai theo thẩm quyền của mình xây dựng quy hoạch sử dụng đất ở địa phương và trình lên cấp cao hơn phê duyệt. Một số quy hoạch sử dụng đất của ngành được các bộ, ngành chức năng xây dựng, chẳng hạn như quy hoạch sử dụng đất nông nghiệp của Bộ NN&PTNT. Quy hoạch sử dụng đất của địa phương và của ngành được tổng hợp để xây dựng quy hoạch sử dụng đất quốc gia. Áp dụng cùng một quy trình, quy hoạch sử dụng đất lâm nghiệp được xây dựng ở cấp quốc gia cho từng loại rừng.

Theo quy định của Luật Đất Đai đất được chia thành ba loại: đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp và đất chưa sử dụng. Đất nông nghiệp gồm đất lâm nghiệp, đất sản xuất nông nghiệp, đất nuôi trồng thủy sản và đất cho sản xuất muối.

Theo quy hoạch sử dụng đất, đất lâm nghiệp trong quy hoạch sử dụng đất được chia ra làm 5 loại: (1) đất rừng sản xuất; (2) đất rừng phòng hộ; (3) đất rừng đặc dụng; (4) đất quy hoạch cho trồng rừng; và (5) đất quy hoạch tái trồng rừng. Cách phân loại này khác với Điều 4 của Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, theo đó rừng được chia làm ba loại theo mục đích sử dụng, gồm: (1) rừng phòng hộ; (2) rừng đặc dụng; (3) rừng sản xuất. Trong hệ thống phân loại trên, rừng sản xuất và đất quy hoạch tái trồng rừng không thuộc đối tượng của REDD+ và CDM bởi vì REDD+ chỉ áp dụng cho rừng tự nhiên. Sự phân loại khác nhau này dẫn đến một thực tế là đất rừng đang tiếp tục được chuyển sang các mục đích khác. Rừng cũng là là đối tượng của nạn phá rừng trái phép, làm cho diện tích đất lâm nghiệp không được duy trì ổn định và bộc lộ những rủi ro đối với tính lâu dài của REDD+.

4.4.2 Các hoạt động khai thác khoáng sản

Luật và các quy định khai thác khoáng sản ở Việt Nam có vai trò quan trọng đối với việc thực hiện REDD+, các quyền đối với các mỏ khoáng sản vẫn thường được ưu tiên so với hoạt động quản lý rừng và điều này có thể đảo ngược phương thức quản lý rừng để giảm phát thải. Hoạt động khai thác khoáng sản ở Việt Nam nhận được nhiều ưu đãi và kinh phí trực tiếp từ ngân sách nhà nước vì ngành này đóng tỷ trọng lớn trong GDP (chiếm đến 10% GDP). Tuy nhiên, hoạt động khai thác khoáng sản là một nguyên nhân thu hẹp diện tích rừng và suy giảm chất lượng rừng. Hoạt động thăm dò, tìm kiếm, tiếp cận, khai thác khoáng sản làm giảm độ che phủ rừng và gây mất rừng (xem **Biểu đồ 8**).

Biểu đồ 8: Mất rừng tại một số khu vực khai thác khoáng sản (Nguyễn Đức Quý, Tạp chí Khoa học, tập 4, 1996)

Khu vực khai thác	Diện tích mất rừng (ha)	Mức độ hủy hoại
Khai thác ăng-ti-moan ở Mau Due (tỉnh Hà Giang)	25	Rừng bị tàn phá và trở thành đất hoang hóa
Khai thác vàng và ăng-ti-moan Gold ở Chiêm Hóa (tỉnh Tuyên Quang)	>720	Giảm diện tích rừng tự nhiên và rừng trồng; hoạt động đào bới hủy hoại một phần đất lâm nghiệp
Khai khoáng ở Bắc Lũng, tỉnh Thái Nguyên	218	Mất rừng tự nhiên, hủy hoại đất vùng đồi
Khai thác than ở Thái Nguyên	671	Đất lâm nghiệp bị thu hẹp bởi hoạt động khai thác và bãi chôn lấp chất thải
Khai thác kim loại ở Bắc Kạn và Thái Nguyên	671	Đất lâm nghiệp bị thu hẹp bởi hoạt động khai thác và bãi chôn lấp chất thải
Khai thác đá ở Quỳnh Châu, Nghệ An	200	Rừng tự nhiên và rừng trồng bị mất và nghèo kiệt

Việt Nam đã có khung pháp lý đồng bộ về quản lý hoạt động khai thác khoáng sản và bảo vệ môi trường trong đó yêu cầu các dự án khai thác khoáng sản phải đánh giá tác động môi trường trước khi triển khai thực hiện. Theo quy định của Luật Khoáng sản và Luật Bảo vệ Môi trường, sau khi kết thúc hoạt động khai thác, doanh nghiệp phải phục hồi lại những nguồn tài nguyên môi trường bị ảnh hưởng (phục hồi đất và tái trồng rừng) trở lại nguyên trạng ban đầu. Để thực hiện nghĩa vụ này, Luật Bảo vệ môi trường (Điều 114) quy định doanh nghiệp khai khoáng phải ký quỹ một khoản tiền trước khi khai thác phụ thuộc vào quy mô khai thác, mức độ tác động xấu đến môi trường và chi phí cần thiết cho cải thiện và phục hồi môi trường sau khai thác. Khoản ký quỹ này được sử dụng toàn bộ hoặc một phần để phục hồi môi trường nếu doanh nghiệp khai thác khoáng sản không thực hiện nghĩa vụ phục hồi môi trường sau khi kết thúc khai thác khoáng sản. Tuy nhiên, việc thực hiện quy định này trong thực tiễn còn bộc lộ nhiều yếu kém, trong nhiều trường hợp, số tiền ký quỹ để hoàn nguyên môi trường còn bị lơ đi.

Luật Khoáng sản nghiêm cấm mọi hoạt động khai khoáng ở những khu vực thuộc rừng đặc dụng, rừng phòng hộ hoặc những khu vực quy hoạch cho rừng đặc dụng và phòng hộ sẽ tạo cơ sở pháp lý để thúc đẩy thực hiện REDD+ tại Việt Nam. Tuy nhiên, hoạt động khai khoáng và bảo vệ rừng hiện còn tồn tại nhiều mâu thuẫn, chẳng hạn như mâu thuẫn giữa quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng với quy hoạch khoáng sản. Thực tế, hoạt động khai khoáng thường được ưu tiên hơn và chủ yếu hoạt động ở các vùng rừng núi dẫn đến hậu quả mất rừng. Sự không thống nhất giữa các ngành cần phải được giải quyết nhằm đảm bảo thực hiện REDD+ hiệu quả.

4.4.3 Phát triển thủy điện

Các luật và quy định quản lý việc xây dựng và hoạt động các nhà máy thủy điện cũng sẽ có ảnh hưởng quan trọng đến thực hiện REDD+ ở Việt Nam vì phát triển thủy điện thường đi kèm với phá rừng và hủy hoại các vùng đất ngập nước để xây dựng công trình và hạ tầng tiếp cận công trình. Thực tế, các dự án phát triển thủy điện đang được xem là một nguyên nhân gây mất rừng vì hầu hết các dự án thủy điện được xây dựng trong khu vực có rừng. Bình quân, để sản xuất ra 1 MW điện sẽ làm mất 62,63 ha đất lâm nghiệp.^x Hiện nay, 47 trong tổng số 128 khu rừng đặc dụng bị ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp bởi các dự án thủy điện. Sự phát triển thủy điện ở Việt Nam cũng là nguyên nhân gây suy thoái rừng, đặc biệt là đối với rừng đặc dụng và rừng ở các khu bảo tồn dẫn đến làm suy giảm nguồn nước và mùa khô và lũ lụt vào mùa mưa. Trong một số trường hợp, phát triển thủy điện còn bị lạm dụng để tận thu gỗ rừng trái phép. Tuy nhiên, theo Chiến lược Phát triển Năng lượng Việt Nam giai đoạn 2004-2010 và tầm nhìn đến năm 2020, phát triển thủy điện và sản xuất thủy điện đang được khuyến khích. Hậu quả là việc phát triển thủy điện ồ ạt trong những năm gần đây đã gây ra nhiều tác động tiêu cực đến môi trường.

Theo quy định của Luật Bảo vệ Môi trường (Điều 18), các dự án thủy điện phải đánh giá tác động môi trường và doanh nghiệp thủy điện phải có kế hoạch áp dụng các biện pháp bảo vệ môi trường. Luật Bảo vệ Môi trường cũng quy định rõ quyền của cộng đồng bản địa trong việc tham gia giám sát quá trình thiết kế, thi công và thực hiện dự án. Ngoài ra, để giảm tác động xấu của các dự án thủy điện, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách phát triển rừng phòng hộ đầu nguồn, ví dụ như Dự án Trồng mới 5 triệu ha Rừng (5MHRP), trong đó Chính phủ đầu tư kinh phí trồng rừng phòng hộ đầu nguồn, và chính sách Chi trả dịch vụ Môi trường rừng trong đó buộc các nhà máy thủy điện phải chi trả cho tổ chức, hộ gia đình, cộng đồng để bảo vệ rừng phòng hộ đầu nguồn.

Tuy nhiên trong thực tế, đánh giá tác động môi trường thường có hiệu quả rất hạn chế: các giải pháp đề xuất để bảo vệ môi trường thường không được quan tâm trong khi công tác giám sát thực hiện đánh giá tác động môi trường còn bộc lộ nhiều yếu kém. Cơ chế thực hiện đánh giá tác động môi trường và các biện pháp đề xuất hoàn nguyên môi trường, cũng như các chính sách khác để phục hồi và bảo vệ rừng đầu nguồn còn hạn chế, dẫn đến tình trạng những quy định này không được thực hiện hoặc thực hiện nhưng không hiệu quả, diện tích rừng phòng hộ đầu nguồn suy giảm nghiêm trọng ở nhiều vùng có nhà máy thủy điện và các quyền của cộng đồng bản địa bị lạm dụng. Với tình trạng như vậy thì vẫn còn tồn tại câu hỏi về khả năng của những đánh giá tác động môi trường trong việc đảm bảo tính lâu dài của các hoạt động REDD+ tại các khu rừng có tiềm năng cho phát triển thủy điện.

4.4.4 Nông nghiệp

Ngành kinh tế quan trọng nhất của Việt Nam là sản xuất nông nghiệp. Hơn 75% dân số trong độ tuổi lao động làm việc trong ngành này.^x Việt Nam là quốc gia xuất khẩu hồ tiêu hàng đầu và xuất khẩu gạo và cà phê lớn thứ hai trên thế giới. Phát triển nông nghiệp, đặc biệt là phát triển cây công nghiệp là một nguyên nhân chính gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam và vì thế trở thành một thách thức đối với REDD+. Từ năm 2005, Bộ NN&PTNT đã tiến hành rà soát diện tích đất có rừng và quỹ đất dành cho lâm nghiệp trên phạm vi toàn quốc nhằm phân vùng lâm nghiệp lâu dài và ổn định. Hiện nay, Bộ NN&PTNT đang chỉ đạo thực hiện chương trình hỗ trợ người dân vùng cao tìm cây trồng thay thế để chuyển đổi từ tập quán du canh du cư sang định canh định cư và áp dụng các biện pháp nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Những biện pháp này gồm trồng cây phân tán, cây

công nghiệp, cây ăn trái và trồng cỏ cho chăn nuôi gia súc. Chương trình hướng tới mục tiêu tạo việc làm và tăng thu nhập và bảo vệ rừng.

Để tăng cường phát triển nông nghiệp, Chính phủ Việt Nam đã ưu tiên đầu tư lớn cho ngành nông nghiệp, tuy nhiên, sự phát triển này trong một số trường hợp lại dẫn đến chuyển đất rừng sang đất nông nghiệp, chủ yếu là trồng các cây công nghiệp và cây lâu năm. Hơn nữa, mặc dù Bộ NN&PTNT có thẩm quyền quản lý ngành nông nghiệp và lâm nghiệp, tuy nhiên chính sách của hai ngành này lại không phải lúc nào cũng bổ sung cho nhau. Ví dụ, năm 2009, Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược Quốc gia phát triển cây Cao su đến năm 2014 và tầm nhìn đến năm 2020 (Quyết định 750/QĐ-TTg), trong đó dự kiến diện tích cây cao su cả nước sẽ tăng lên. Biện pháp thực hiện được chia thành 3 giai đoạn: (1) đến năm 2010: Diện tích trồng cao su tăng 70.000 ha; (2) đến năm 2015: diện tích này sẽ tăng lên 150.000 ha; và (3) đến năm 2020: diện tích trồng cao su sẽ tăng lên 800.000 ha. Để tăng diện tích diện tích trồng cây cao su, theo Chiến lược này, một số diện tích rừng sẽ bị thu hẹp và chuyển sang trồng cây cao su, bao gồm đất sản xuất nông nghiệp không hiệu quả, đất chưa sử dụng và rừng tự nhiên nghèo kiệt. Tuy nhiên, lợi ích thu được từ sản xuất nông nghiệp được cho là cao hơn hẳn những lợi ích mà REDD+ có thể mang lại và người dân có xu hướng chuyển đổi đất rừng sang đất nông nghiệp. Hơn nữa, đến năm 2020 Chính phủ cũng có kế hoạch phát triển nuôi trồng thủy sản ở những vùng nước lợ, cửa sông, vùng ven biển và rừng ngập mặn. Với mục tiêu tăng kim ngạch xuất khẩu thủy sản lên 8-9 tỷ USD vào năm 2020, theo dự báo một diện tích lớn rừng ngập mặn sẽ bị thu hẹp và chuyển đổi sang nuôi trồng thủy sản.

Mâu thuẫn và cơ hội phối hợp trong ngành nông nghiệp và lâm nghiệp cần được làm rõ đối với REDD+ để đảm bảo rằng diện tích đất lâm nghiệp không bị chuyển đổi sang mục đích nông nghiệp để tạo điều kiện thuận lợi cho các hoạt động REDD+.

4.4.5 Xây dựng hạ tầng và thu hồi đất

Việc xây dựng hạ tầng và thu hồi đất cho phép các chủ công trình tiếp cận và phát triển các công trình trên một diện tích đất. Ở Việt Nam, những hạ tầng hiện có hoặc hạ tầng mới và việc thu hồi đất có thể tác động đến các dự án REDD+ nếu những việc này làm đảo ngược các lợi ích được tạo ra từ REDD+ thông qua khai thác cây rừng hoặc lấy đất của dự án cho các mục đích sử dụng khác. Ngoài ra nếu đất dành cho các hoạt động REDD+ bị thu hồi để xây dựng các công trình hạ tầng hoặc sử dụng vào mục đích khác thì những cộng đồng và nhà đầu tư mà lẽ ra được hưởng lợi từ REDD+ cần phải được đền bù thỏa đáng.

Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định và quy định cấu thành nên khung pháp lý cho thu hồi đất, đền bù và tái định cư. Những văn bản pháp quy này gồm Luật Đất đai, một đạo luật quản lý toàn diện đối với các vấn đề về đất đai; Nghị định 197/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 của Chính phủ về đền bù, hỗ trợ và tái định cư trong trường hợp nhà nước thu hồi đất, và được sửa đổi bổ sung bằng Nghị định 17/2006/NĐ-CP ngày 27/1/2006 của Chính phủ; Nghị định 188/2004/NĐ/CP ngày 16/11/2004 và 123/2007/NĐ-CP ngày 27/7/2007 của Chính phủ quy định cụ thể phương pháp tính giá đất và khung giá đất trong trường hợp nhà nước thu hồi đất. Nghị định 84/2007/NĐ-CP ngày 25/5/2007 của Chính phủ quy định bổ sung các vấn đề liên quan đến giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất, thực hiện quyền sử dụng đất, quy trình thủ tục đền bù, hỗ trợ trong trường hợp nhà nước thu hồi đất và điều chỉnh mức bồi thường.

Điều 38 Luật Đất đai quy định 12 trường hợp thu hồi đất của nhà nước. Không có bồi thường hay hỗ trợ cho việc thu hồi đất, ngoại trừ việc thu hồi đất cho mục đích an ninh quốc gia, lợi ích quốc gia, lợi ích của người dân và phát triển kinh tế. Trong các trường hợp đó, Nhà nước phải đền bù, phục hồi và hỗ trợ cho các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân có đất bị thu hồi. Nhà nước sẽ không chịu trách nhiệm đền bù và hỗ trợ cho các diện tích đất bất hợp pháp, đất hết hạn sử dụng hoặc đất xâm lấn trái phép. Các luật, nghị định và quy định khác liên quan đến quản lý, thu hồi đất và tái định cư gồm Luật Xây dựng 16/2003/QH11 về đền bù và tái định cư người dân có đất bị thu hồi để giải phóng mặt bằng cho các dự án đầu tư, Nghị định 16/2005/NĐ-CP ngày 7/12/2005 của Chính phủ về thực hiện Luật Xây dựng, Nghị định 182/2004/NĐ-CP ngày 29/10/2004 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính đối với các vấn đề đất đai, Nghị định 198/2004/NĐ-CP ngày 3/12/2004 của Chính phủ về tiền sử dụng đất.

Theo Nghị định 197/2004/NĐ-CP, nếu người dân có đất bị nhà nước thu hồi mà đáp ứng được các điều kiện về quyền sử dụng đất^{ix} thì sẽ được nhận tiền đền bù. Nếu người dân không đáp ứng được các điều kiện bồi thường, thì UBND cấp tỉnh hoặc các thành phố trực thuộc trung ương sẽ xem xét hỗ trợ. Nghị định

69/2009/NĐ-CP ngày 13/8/2009 của Chính phủ (Điều 20) nêu rõ hộ gia đình trực tiếp tham gia hoạt động sản xuất nông nghiệp mà mất từ 30% diện tích đất nông nghiệp trở lên thì đều được hỗ trợ để ổn định cuộc sống. Đối với diện tích rừng sản xuất mà đã giao cho các hộ gia đình, cá nhân hoặc cộng đồng để quản lý và bảo vệ mà bị thu hồi thì việc bồi thường áp dụng theo các quy định như đối với trường hợp thu hồi đất. Tuy nhiên, chính sách này không áp dụng cho rừng tự nhiên và các cộng đồng sống gần rừng tự nhiên – quy định này có thể liên quan chặt chẽ đến REDD+.

4.4.6 Khu bảo tồn đa dạng sinh học

Các khu bảo tồn đa dạng sinh học có thể phân bố trùng với khu vực thực hiện REDD+ vì cho đến nay sinh cảnh hệ động thực vật có thể được bảo tồn trong khi vẫn cắt giảm phát thải khí nhà kính. Bên cạnh đó, Thỏa thuận Cancun yêu cầu các hoạt động REDD+ phải quan tâm đến nhiều chức năng của rừng và các hệ sinh thái khác và phải phù hợp với mục tiêu bảo tồn rừng tự nhiên và đa dạng sinh học. Việt Nam là trong những quốc gia có mức độ đa dạng sinh học phong phú nhất trên thế giới. Theo Bộ NN&PTNN, Việt Nam hiện có 167 khu bảo tồn thiên nhiên, bao gồm các vườn quốc gia, khu dự trữ sinh quyển, khu bảo tồn cảnh quan và các khu bảo tồn biển. Tuy nhiên, Việt Nam hiện có khoảng 700 loài động thực vật nguy cấp, trong đó có 300 loài đối mặt với nguy cơ tuyệt chủng trên thế giới. Trong số các loài bị đe dọa toàn cầu, Việt Nam có 49 loài được phân loại ở cấp “cực kỳ nguy cấp”^{xi}. Suy giảm đa dạng sinh học cũng đang diễn ra với tốc độ báo động ở các vùng ven biển.^{xii}

Việt Nam đã tham gia ký kết nhiều công ước liên quan đến đa dạng sinh học như Công ước Đa dạng sinh học (CBD), Công ước Buôn bán Quốc tế các loài Nguy cấp (CITES), UNCCD và RAMSAR. Luật Đa dạng Sinh học tạo hành lang pháp lý cho phát triển bền vững và bảo tồn đa dạng sinh học, bao gồm quyền và nghĩa vụ của các tổ chức, cá nhân và hộ gia đình khi tham gia công tác bảo tồn. Luật Đa dạng Sinh học gồm các điều khoản liên quan đến thích ứng với biến đổi khí hậu ở khía cạnh sự tham gia của cộng đồng trong quản lý bảo tồn và trồng rừng, trong đó có Điều 22: Quy hoạch và thẩm định các dự án thành lập khu bảo tồn quốc gia. Luật Đa dạng Sinh học có các điều khoản cụ thể về thành lập vườn quốc gia, khu bảo tồn phục vụ mục đích bảo tồn quốc gia và luật này được áp dụng để thành lập các vùng bảo tồn và bảo vệ các khu rừng của Việt Nam.

Khu bảo tồn đa dạng sinh học thường xuyên giới thiệu các bài học kinh nghiệm cho REDD+ liên quan đến hệ thống chia sẻ lợi ích từ các sáng kiến quản lý dựa vào cộng đồng. Ở Việt Nam, người dân địa phương được phép khai thác tài nguyên trong các khu bảo tồn và có thể tham gia và hưởng lợi từ các dịch vụ kinh doanh trong các khu bảo tồn động vật hoang dã và được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ và đền bù theo Khoản 1 Điều 30 của Luật Đa dạng Sinh học. Các tổ chức và cá nhân mà sử dụng dịch vụ liên quan đến đa dạng sinh học phải trả tiền cho tổ chức, cá nhân cung cấp các dịch vụ đó theo Điều 74. (Xem nội dung Chi trả Dịch vụ Môi trường Rừng bên dưới trong phần “Những chính sách đổi mới”). Tuy nhiên, điều đáng chú ý là Luật Đa dạng Sinh học và nghị định hướng dẫn thực hiện Luật (Nghị định 65/2010/NĐ-CP) không hề đề cập đến mối quan tâm của Chính phủ về tác động của biến đổi khí hậu đến rừng và đa dạng sinh học cũng như không có các điều khoản để đảm bảo thực hiện hoạt động thích ứng trong lĩnh vực này.

4.5 Lâm nghiệp

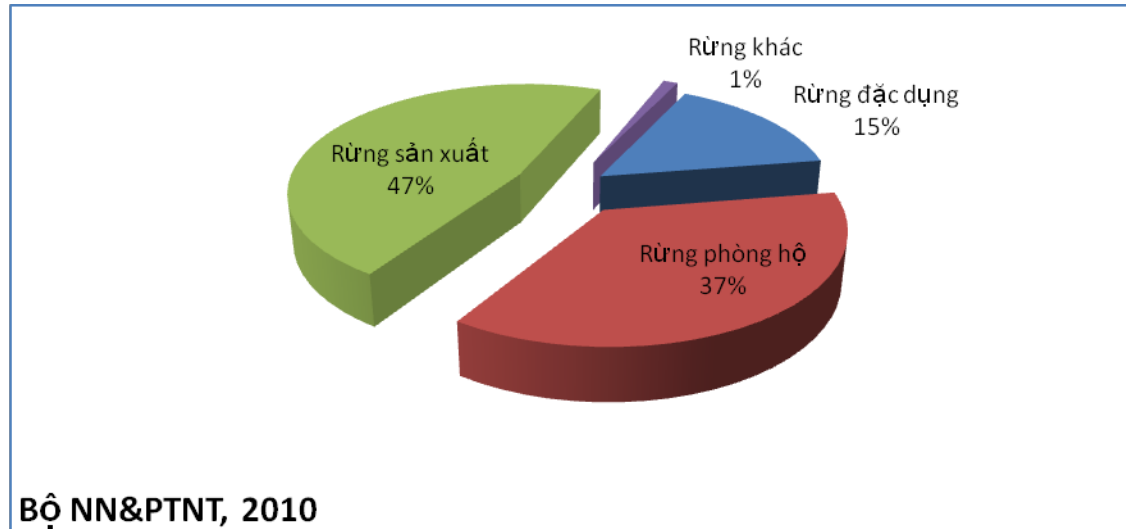
4.5.1 Đặc điểm rừng và các xu hướng gần đây

Theo Bộ NN&PTNT, năm 2010, Việt Nam có 13.030.939 ha rừng, trong đó rừng đặc dụng: là 1.994.151 ha (chiếm 15%); rừng phòng hộ: 4.775.045ha (37%); rừng sản xuất: 6.108.689ha (chiếm 47%), còn lại là các loại rừng khác: 153.045ha (1%). Trong số đó có 77% là rừng tự nhiên và 23% là rừng trồng – xem **Biểu đồ 9 và 10** (nguồn: Quyết định số 1828/QĐ-BNN-TCLN ngày 11/8/2011 của Bộ NN và PTNT về việc công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2010).

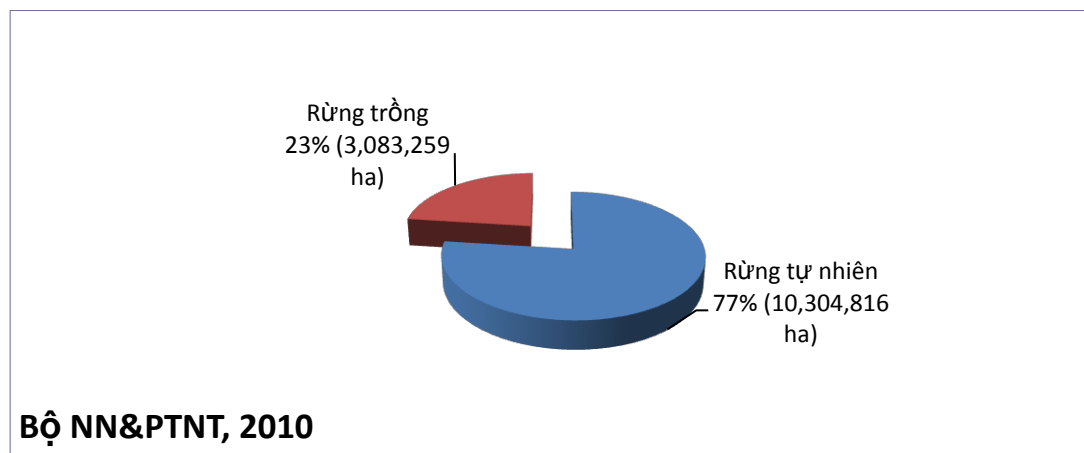
Rừng phân bố không đồng đều trên toàn bộ lãnh thổ Việt Nam, bao gồm 5% diện tích đất ở đồng bằng phía Bắc và sông Cửu Long; 35% ở vùng phía Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, và 56% ở Tây nguyên. Các kiểu rừng

cũng rất đa dạng, gồm rừng lá kim, rừng lá rụng, rừng hỗn giao lá kim, rừng ẩm thấp và rừng khộp khô ở cao nguyên và rừng khộp vùng đồng bằng, rừng ngập mặn, rừng tre nứa và rừng hỗn giao gỗ với tre nứa ở vùng thấp, đồng bằng và đất ngập nước. Chất lượng rừng cũng có sự khác biệt lớn.

Biểu đồ 9: Độ che phủ rừng Việt Nam 2010



Biểu đồ 10: Các khu vực rừng Việt Nam



Diện tích rừng của Việt Nam đã trải qua nhiều thay đổi quan trọng trong một vài thập kỷ gần đây. Trong giai đoạn 1943-1983, khoảng 50% diện tích rừng của Việt Nam đã bị tàn phá hoặc suy kiệt. Độ che phủ rừng giảm xuống mức thấp nhất là khoảng 27% vào năm 1990. Tuy nhiên, từ năm 1990 đến năm 2000, Việt Nam đã tăng diện tích rừng bình quân lên 236.000 ha/năm, tương đương với độ phủ rừng tăng bình quân 2,5%/ năm. Trong giai đoạn 2000-2005, độ che phủ rừng tăng bình quân 2,1%/ năm. Kết quả này đã dẫn đến độ che phủ rừng toàn quốc tăng lên 38,2% tương đương với diện tích rừng tăng lên 2.568.000 ha vào năm 2008. Các số liệu này cùng với biểu đồ thể hiện xu hướng địa lý (xem **Biểu đồ 6**) cho thấy Việt Nam đã đi đúng hướng trong việc tăng diện tích rừng. Số liệu quốc gia cho thấy không có sự khác biệt lớn giữa các vùng miền khác nhau trên phạm vi cả nước; tuy nhiên, những sự khác biệt này là rất đáng chú ý. Tuy nhiên, ở khu vực Tây Nguyên, mất rừng và suy thoái rừng tiếp tục là yếu tố chính làm thay đổi sử dụng đất. Ở các vùng khác, độ che phủ rừng đã tăng lên nhưng chỉ đối với diện tích rừng trồng có giá trị đa dạng sinh học không cao và không mang lại nhiều lợi ích khác

như rừng tự nhiên. Ở các vùng xa hơn, như vùng Bắc Trung Bộ, diện tích mất rừng có tỷ lệ thấp hơn và có thể được coi là vùng có độ che phủ rừng được duy trì ổn định.

Hơn nữa, ở Việt Nam, giá trị của rừng chưa được tính toán đầy đủ. Giá trị của rừng cần được đánh giá và lượng hóa thông qua phương pháp tiếp cận dịch vụ hệ sinh thái, phương pháp thừa nhận các chức năng của rừng gồm gỗ, lâm sản ngoài gỗ, điều tiết và lọc nước, và các giá trị môi trường khác. Số liệu kinh tế từ các nghiên cứu và phương pháp định giá rừng như vậy có thể tạo ra một cơ sở thực tế vững chắc để so sánh lợi ích từ hoạt động bảo vệ và phát triển rừng với lợi ích trước mắt của việc chuyển đổi rừng sang các hình thức sử dụng khác. Nó cũng tạo cơ sở để xây dựng các chính sách ưu đãi, khuyến khích đủ mạnh để ngăn chặn mất rừng và suy thoái rừng. Tuy nhiên, việc định giá rừng và các chi phí cơ hội từ rừng, nhất là giá trị hấp thụ các bon vẫn gặp nhiều khó khăn.

4.5.2 Các hạn chế về pháp lý gây mất rừng và suy thoái rừng

Kết quả Chương trình Khảo sát, Theo dõi và Đánh giá Tài nguyên Rừng Toàn quốc từ năm 1991 đến năm 2011 do Bộ NN&PTNT thực hiện đã chỉ ra một số nguyên nhân chủ yếu gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam, nhiều trong số các nguyên nhân đó có liên quan đến các yếu tố pháp lý, quản lý và thể chế. Những nguyên nhân này gồm:

- Cơ chế chính sách không rõ ràng, quản lý nhưng không ngăn chặn việc chuyển đổi đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp, đặc biệt là cây công nghiệp dài ngày (cao su, cà phê, hồ tiêu...).
- Còn nhiều lỗ hổng trong các quy định về quy hoạch sử dụng đất, quản lý phương thức canh tác nông nghiệp và tập quán du canh du cư của đồng bào dân tộc thiểu số di cư vào vùng Tây Nguyên mà cuộc sống chủ yếu phụ thuộc vào tài nguyên rừng. Di dân từ đồng bằng lên vùng trung du miền núi và từ các tỉnh miền núi phía Bắc vào Tây Nguyên góp phần làm tăng áp lực dân số lên diện tích rừng hiện có.
- Thiếu các biện pháp quản lý rừng và thực thi pháp luật để ngăn chặn hoạt động khai thác gỗ trái phép. Những yếu kém này còn xuất phát từ nguyên nhân thiếu các văn bản luật, năng lực thực thi luật pháp còn hạn chế, thiếu sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan thực thi luật pháp.
- Các quyền đối với rừng không rõ ràng (ví dụ: quyền sử dụng, khai thác, hưởng lợi từ rừng...).
- Luật, cơ chế chính sách còn tản mạn trong quản lý hoạt động xây dựng các công trình thủy điện, thủy lợi, hệ thống đường giao thông, khu tái định cư và khu công nghiệp và các hoạt động phát triển kinh tế khác.
- Còn nhiều lỗ hổng trong các quy định giám sát và quản lý hệ thống cung cấp nguyên liệu đầu vào cho ngành chế biến và cho xuất khẩu gỗ và lâm sản.

Chính phủ Việt Nam đã có những nỗ lực lớn trong việc tăng độ che phủ rừng (ví dụ. Chương trình 135, Chương trình Trồng mới 5 triệu ha rừng và Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia), tuy nhiên vẫn cần phải xác định được các hạn chế về pháp lý. Ngoài ra, còn có thách thức trong việc đảm bảo quyền sở hữu đất đai và các quyền liên quan tới sử dụng và quản lý rừng bền vững. Hệ quả là áp lực đối với tài nguyên rừng vẫn đang tăng, suy thoái và mất rừng vẫn đang diễn ra ở nhiều nơi.

4.5.3 Pháp luật về lâm nghiệp hiện hành

Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 1992 là đạo luật cơ bản, có hiệu lực cao nhất quy định đất đai và rừng thuộc sở hữu toàn dân (Điều 17), do nhà nước làm đại diện chủ sở hữu. Tiếp đến, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 là một luật toàn diện nhất điều chỉnh các hoạt động quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng cũng như quyền và nghĩa vụ của chủ rừng. Như ở nhiều quốc gia, định nghĩa về rừng và suy thoái rừng trong luật cho đến nay còn nhiều điểm chưa rõ ràng. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng nêu rõ “rừng là một hệ sinh thái gồm một tập hợp các quần thể thực vật rừng, động vật, vi sinh vật rừng, đất lâm nghiệp và yếu tố của các hệ sinh thái khác, trong đó gỗ, tre nứa hoặc quần thể thực vật rừng là bộ phận cấu thành chính có độ che phủ từ 0,1 trở lên. Rừng, về nguồn gốc, gồm rừng tự nhiên và rừng trồng và phân loại theo mục đích sử dụng gồm rừng sản xuất, phòng hộ và đặc dụng” (khoản 1, Điều 3). Cách phân loại này chưa thống nhất với các phân loại của quốc tế và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng không có định nghĩa suy thoái rừng. Năm 2009, Bộ NN&PTNT đã bổ sung tiêu chí xác định Rừng tại Thông tư 34/2009/TT-BNNPTNT ngày 10/6/2009. Theo đó, Rừng ở Việt Nam được định nghĩa như sau:

- Một hệ sinh thái trong đó các bộ phận cấu thành chính gồm cây lâu năm, cây gỗ, cây họ cọ với chiều cao từ 5 m trở lên (trừ rừng mới trồng và một số loài cây rừng ngập mặn), tre nứa, và có khả năng cung cấp gỗ, lâm sản ngoài gỗ, và các giá trị trực tiếp và gián tiếp như bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường và cảnh quan.
- Rừng non gồm cây gỗ và rừng sau khai thác có nhiều cao bình quân 1,5 m đối với các loài cây sinh trưởng chậm, trên 3 m đối với các loài cây sinh trưởng nhanh và có mật độ từ 1.000 cây/ ha trở lên.
- Bộ phận cấu thành chính của rừng phải có độ che phủ từ 0,1 trở lên.
- Diện tích liên tục tối thiểu phải đạt từ 0,5 ha trở lên, nếu diện tích đó là một dải đất có cây thì nó phải có chiều rộng tối thiểu là 20 m và có từ 3 hàng cây trở lên.

Những định nghĩa như vậy rất hữu ích đối với việc xây dựng chương trình REDD+, vì như vậy, các diện tích đất trống và đất hoang hóa và không phân loại là “rừng”. Chính phủ điều tiết hoạt động quản lý và sử dụng rừng đặc dụng, phòng hộ và sản xuất phù hợp với đặc điểm của từng loại rừng. Hệ thống phân loại rừng bao gồm phân loại theo chức năng (rừng tự nhiên, rừng trồng); theo điều kiện địa lý (rừng núi đá, rừng sinh lầy, rừng ngập mặn); theo loại cây (rừng cây gỗ, rừng hỗn giao); và theo trữ lượng rừng (nghèo, trung bình, giàu và không có trữ lượng).

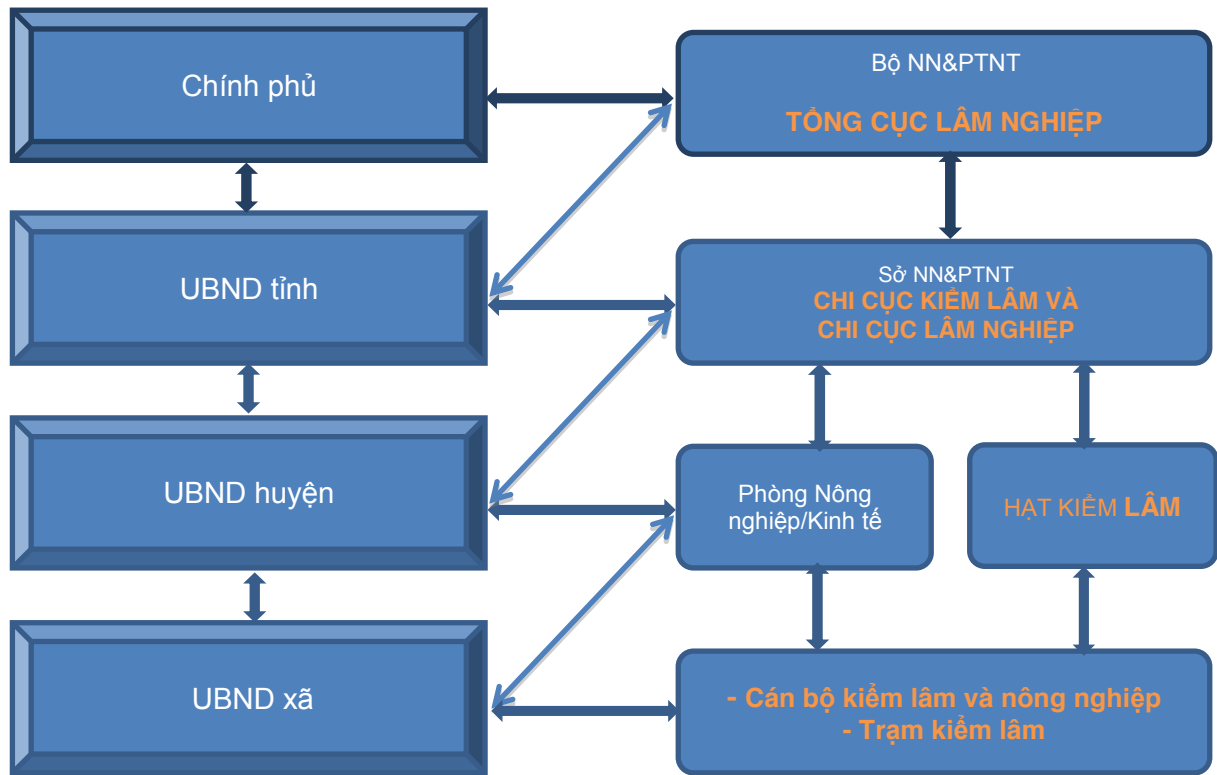
Bộ NN&PTNT đã phê duyệt Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia cho giai đoạn 2001-2010, trong đó mở rộng diện tích quy hoạch lên 16 triệu đất lâm nghiệp gồm 2 triệu ha rừng đặc dụng, 6 triệu ha rừng phòng hộ và 8 triệu ha rừng sản xuất. Năm 2005, trong khuôn khổ thực hiện Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị 38/2005/CT-TTg ngày 5/12/2005 chỉ đạo các địa phương rà soát, quy hoạch và sắp xếp lại diện tích rừng cho phù hợp với yêu cầu quản lý rừng nói chung bao gồm bảo tồn, bảo vệ và phát triển kinh tế bền vững. Ngày 5/2/2007, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020 ban hành kèm theo Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg. Theo văn bản này, diện tích đất quy hoạch sử dụng vào mục đích lâm nghiệp đến năm 2020 là 16,24 triệu ha (đạt độ che phủ vào năm 2020 là 47%), trong đó: đất rừng đặc dụng: 2,16 triệu ha; đất rừng phòng hộ: 5,68 triệu ha ; đất rừng sản xuất: 8,4 triệu ha.

4.5.4 Khung thể chế cho quản lý rừng

Ở Việt Nam, khung thể chế cho quản lý rừng và quản lý đất được tổ chức từ trung ương xuống cấp tỉnh và cơ sở. Chủ trì và chỉ đạo các cơ quan quản lý rừng là Bộ NN&PTNT. Theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, khung thể chế ngành lâm nghiệp được tổ chức từ cấp trung ương đến cấp huyện. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực lâm nghiệp ở trung ương là Bộ NN&PTNT (trong đó Tổng cục Lâm nghiệp là cơ quan giúp Bộ thực hiện quản lý nhà nước về lâm nghiệp). Các cơ tham mưu cho Tổng cục trưởng Tổng cục Lâm nghiệp là Vụ Phát triển Rừng, Vụ Sử

dụng Rừng, Vụ Bảo tồn Thiên nhiên; Cục Kiểm Lâm), Thanh tra Tổng cục, Cơ quan Quản lý CITES Việt Nam, Vụ Khoa học, Công nghệ và Hợp tác quốc tế, Vụ Kế hoạch và Tài chính. Cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm trước ngành lâm nghiệp ở cấp tỉnh là Sở NN&PTNT trong đó có Chi cục Lâm nghiệp và Chi cục Kiểm lâm. Ở cấp huyện, có các phòng chức năng chuyên về lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn, trong đó có cán bộ lâm nghiệp hoặc kiểm lâm kiêm nhiệm. Ở cấp xã, nơi có nhiều rừng có thể có cán bộ lâm nghiệp chịu trách nhiệm tham mưu cho UBND xã và trực tiếp thực hiện nhiệm vụ quản lý lâm nghiệp (xem **Biểu đồ 11**).

Biểu đồ 11: Khung thể chế quản lý rừng ở Việt Nam



Cơ quan quản lý đất đai ở cấp trung ương là Bộ TN&MT, cơ quan giúp Bộ quản lý đất đai là Tổng cục Quản lý đất đai. Cơ quan quản lý đất ở cấp tỉnh là Sở TN&MT gồm Chi cục Đăng ký quyền sử dụng đất. Cơ quan quản lý đất ở cấp huyện gồm Phòng TN&MT trong đó có các phòng đăng ký. Ở cấp xã có các phòng hành chính. Hai hệ thống quản lý với những quy định và chức năng chuyên môn khác nhau đang tạo ra sự thiếu nhất quán giữa các cơ quan liên quan.

4.5.5 Quyền sử dụng đất và quản trị rừng

Ở Việt Nam, có hai luật chính điều chỉnh các quan hệ về rừng và đất lâm nghiệp. Luật Đất Đai quy định về quản lý, sử dụng đất đai, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng quy định về quản lý, bảo vệ, sử dụng và phát triển rừng. Hai luật này được xem xét dưới đây:

Chính sách giao đất, giao rừng

Chính sách giao đất, giao rừng không chỉ có ý nghĩa trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế và tạo việc làm ở nông thôn và miền núi, mà còn rất quan trọng đối với lĩnh vực bảo vệ rừng và phát triển bền vững ở cộng đồng địa phương.

Điều 5 Luật Đất đai quy định rõ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu. Điều 6 Luật Bảo vệ và Phát triển rừng nêu rõ Nhà nước thống nhất quản lý và định đoạt đối với rừng tự nhiên và rừng được phát triển bằng vốn của Nhà nước. Như vậy, Nhà nước có thực quyền định đoạt đối với đất và rừng. Nhà nước trao quyền sử dụng đất và rừng thông qua giao đất, cho thuê đất và công nhận quyền của người sử dụng và quản lý rừng. Giao đất, giao rừng là một trong những biện pháp cơ bản trong đó Nhà nước trao quyền sử dụng đất và rừng lâu dài và ổn định cho người dân địa phương sống phụ thuộc vào rừng, và các chủ rừng khác. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 quy định, chủ rừng là tổ chức, hộ gia đình và cá nhân được nhà nước giao rừng, cho thuê rừng, giao đất để trồng rừng, cho thuê đất trồng rừng, công nhận quyền sử dụng rừng, công nhận quyền sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng và nhận chuyển nhượng rừng từ các chủ rừng khác.

Theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng (Điều 5), có 8 loại chủ rừng, gồm: tổ chức kinh tế, hộ gia đình cá nhân, ban quản lý rừng phòng hộ, ban quản lý rừng đặc dụng, đơn vị vũ trang nhân dân; tổ chức nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ, đào tạo dạy nghề về lâm nghiệp, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư tại Việt Nam; tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư tại Việt Nam, Ngoài ra, cộng đồng dân cư thôn cũng được trao quyền sử dụng rừng (được giao đất, giao rừng) và cũng được coi là chủ rừng, mặc dù các cộng đồng này chưa được Luật Dân sự công nhận là các chủ thể pháp lý. Các chủ rừng này có thể tham gia vào các hoạt động REDD+ và hưởng lợi nguồn thu từ REDD+ trong tương lai.

Sau khi Quốc hội thông qua Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, các cơ quan Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản pháp luật hướng dẫn thi hành luật. Ví dụ trong năm 2007, Bộ NN&PTNT đã ban hành Thông tư 38/2007/TT-BNN hướng dẫn trình tự, thủ tục giao rừng và cho thuê rừng cũng như thu hồi rừng từ các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng. Ngày 29/1/2011, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đã ban hành một văn bản pháp lý tương tự, Thông tư liên tịch số 07/2011/TTLT-BNNPTNT-BTNMT, trong đó có quy định về cơ chế điều phối giữa cơ quan thuộc Bộ TN&MR với Cục Kiểm lâm (thuộc Tổng cục Lâm nghiệp) trong việc thực hiện nhiệm vụ giao rừng và cho thuê rừng gắn với giao đất, cho thuê đất.

Luật Đất đai và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng trao quyền cho chủ rừng gồm quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh hoặc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất, tùy thuộc vào loại rừng và đất lâm nghiệp và tùy thuộc vào loại chủ rừng. Hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng được giao đất lâm nghiệp chỉ có quyền sử dụng đất và rừng chứ không có quyền sở hữu. Ngoài ra, trong những loại chủ rừng, cộng đồng có ít quyền nhất vì họ không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng (xem **Biểu đồ 12 và 13**). Điều này có thể hạn chế hình thức tham gia và hưởng lợi của các đối tượng này trong các hoạt động REDD+.

Biểu đồ 12 Tổng hợp quyền hưởng dụng đất và quyền sử dụng rừng của hộ gia đình và cá nhân

Tiêu chí	Theo Luật Đất đai và	Theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng
HÌNH THỨC GIAO	Giao rừng phòng hộ và rừng sản xuất không thu tiền sử dụng đất	Giao rừng phòng hộ và rừng sản xuất không thu tiền sử dụng rừng
HẠN MỨC GIAO	Mỗi hộ gia đình, cá nhân được giao không quá 30 ha đối với từng loại đất. Diện tích đất vượt hạn mức phải được chuyển thành diện tích đất cho thuê. - Khuyến khích canh tác trên diện tích đất bỏ hoang và đồi núi trọc	- Mỗi hộ gia đình, cá nhân được giao không quá 30 ha đối với từng loại rừng. - Diện tích rừng vượt hạn mức phải chuyển thành diện tích rừng cho thuê.
THỜI HẠN	- Đất rừng sản xuất: 50 năm – có thể được gia hạn. - Đất rừng phòng hộ: lâu dài và ổn định	- Rừng sản xuất: 50 năm – có thể được gia hạn. - Rừng phòng hộ: lâu dài và ổn định
ĐIỀU KIỆN RỪNG	Không đề cập	Không phân biệt (rừng giàu, nghèo hay trung bình)
QUYỀN	<p>1. Quyền chung</p> <p>- Được Nhà nước trao quyền sử dụng đất để sử dụng lâu dài và ổn định và phù hợp với thời hạn được giao; được đền bù công lao động và thành quả đầu tư trên đất được giao; được Nhà nước bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp trên diện tích đất được giao.</p> <p>2. Quyền cụ thể</p> <p>- Quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh hoặc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất; cá nhân được cho thừa kế.</p>	<p>1. Quyền chung</p> <p>- Được nhà nước giao quyền sử dụng rừng để sử dụng lâu dài và ổn định và phù hợp với thời hạn giao rừng; được đền bù công lao động và thành quả đầu tư bảo vệ và phát triển rừng; được tập huấn kỹ thuật và được Nhà nước cấp kinh phí; được nhà nước bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp từ diện tích rừng được giao.</p> <p>2. Quyền cụ thể</p> <p>- Đối với rừng sản xuất là rừng trồng: quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh hoặc góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng.</p> <p>- Đối với rừng sản xuất là rừng tự nhiên: quyền thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng tăng thêm do chủ rừng tự đầu tư so với giá trị quyền sử dụng rừng được xác định tại thời điểm được giao.</p> <p>- Được cho thừa kế quyền sử dụng rừng.</p> <p>- Đối với rừng phòng hộ: chỉ được khai thác theo các quy định, có quyền chuyển đổi diện tích rừng được giao, được cho thừa kế quyền sử dụng rừng theo luật pháp.</p>

Biểu đồ 13: Tổng hợp quyền hưởng dụng đất và quyền sử dụng rừng của cộng đồng

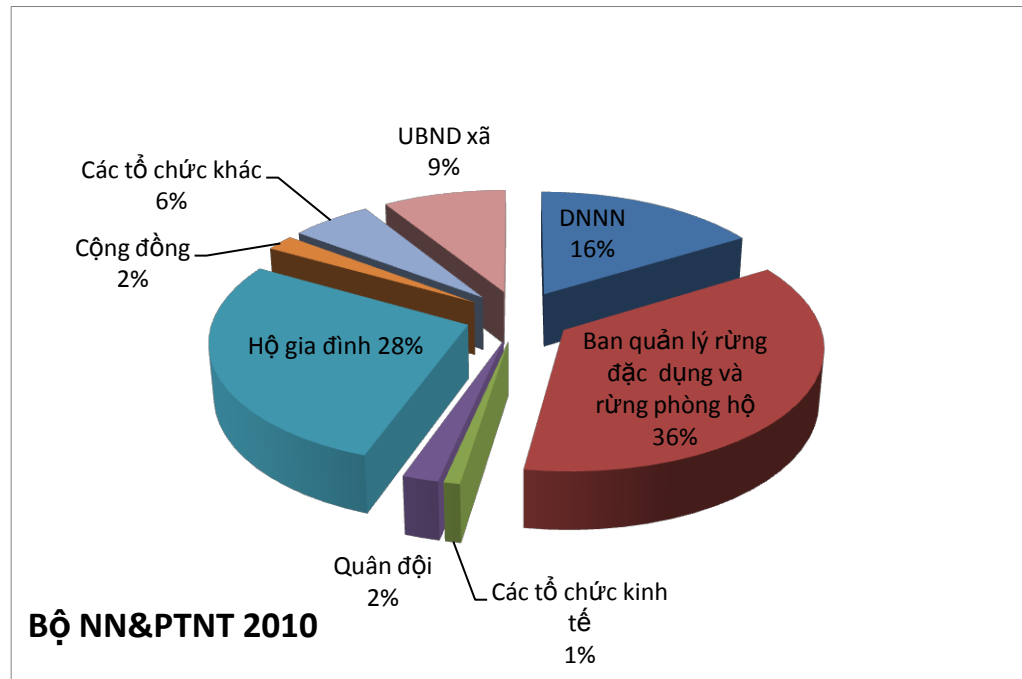
Tiêu chí	Theo Luật Đất đai	Theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng
HÌNH THỨC GIAO	Nhà nước giao đất rừng phòng hộ không thu tiền sử dụng đất	Nhà nước giao rừng phòng hộ và rừng sản xuất không thu tiền sử dụng rừng
HẠN MỨC GIAO	Không quy định	Không quy định
THỜI HẠN	Lâu dài và ổn định	- Rừng sản xuất: 50 năm – và có thể gia hạn

		- Rừng phòng hộ: Lâu dài và Ổn định
ĐIỀU KIỆN RỪNG	Không đề cập	Không phân biệt (rừng giàu, nghèo hay trung bình)
QUYỀN	<p>1. Quyền chung</p> <p>Tương tự như quyền của hộ gia đình và cá nhân</p> <p>2. Quyền cụ thể</p> <p>- Không được phép chuyển đổi, chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh hay góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất</p>	<p>1. Quyền chung</p> <p>Tương tự như quyền của hộ gia đình và cá nhân</p> <p>2. Quyền cụ thể</p> <p>- Không được phép chia rừng cho các thành viên của cộng đồng; không được chuyển đổi chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, thế chấp, bảo lãnh hay góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng rừng</p>

Theo Bộ TN&MT, tính đến ngày 1/1/2009, Nhà nước đã giao khoảng 11,4 triệu ha đất lâm nghiệp cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng để sử dụng lâu dài và ổn định, bao gồm giao cho hộ gia đình và cá nhân 3,82 triệu ha (tương đương 33,5%), 2,97 triệu ha cho các tổ chức kinh tế (26%). Cơ cấu về quyền sở hữu và sử dụng đất lâm nghiệp và tài nguyên rừng đã thay đổi trong những năm gần đây. Trong thực tế, cơ cấu về quyền sử dụng/ quyền sở hữu rừng được thể hiện như sau:

1. Rừng của các cơ quan Nhà nước thuộc các tổ chức kinh tế, ban quản lý rừng đặc dụng, ban quản lý rừng phòng hộ, đơn vị lực lượng vũ trang và các đơn vị khác. Diện tích rừng và đất lâm nghiệp chưa giao thuộc quyền quản lý của UBND cấp xã.
2. Rừng của các hộ gia đình, cá nhân, đơn vị tư nhân và công ty liên doanh.
3. Rừng của cộng đồng được quản lý theo truyền thống hoặc được Nhà nước giao để sử dụng lâu dài ổn định vào mục đích lâm nghiệp.

Tính đến ngày 31/12/2010, theo Bộ NN&PTNT, tổng diện tích rừng toàn quốc là 13,388 triệu ha, bao gồm 4.487.813 ha do các Ban quản lý rừng phòng hộ và đặc dụng quản lý, 2.018.273 ha do các Doanh nghiệp Nhà nước quản lý và 3.431.555 ha do các hộ gia đình quản lý; 110.528 ha do các tổ chức kinh tế quản lý; 247.075 ha do các đơn vị quân đội quản lý; 258.265 ha do các cộng đồng quản lý; 726.409 ha do các tổ chức khác quản lý; và 2.108.159ha do UBND xã quản lý. Có thể thấy diện tích rừng do các cơ quan nhà nước quản lý là 7.861.320 ha, chiếm 66% tổng diện tích rừng, trong đó 2,108 triệu ha chưa được giao cho các chủ cụ thể, và do vậy hiện vẫn đang do UBND cấp xã quản lý. Diện tích rừng thuộc quyền sở hữu/ quyền sử dụng của các tổ chức ngoài nhà nước chiếm 34%. Tuy nhiên, phần rừng giao cho các chủ thể ngoài nhà nước có chất lượng thấp và ít được hưởng các chính sách đầu tư từ Nhà nước. Trong những năm tới, Việt Nam tiếp tục giao đất, giao rừng cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng. Kết quả là rừng và đất lâm nghiệp do Nhà nước sở hữu sẽ giảm xuống trong khi đó diện tích này sẽ tăng lên đối với các tổ chức ngoài nhà nước (xem **Biểu đồ 14**).

Biểu đồ 14: Các nhóm sở hữu, quản lý rừng ở Việt Nam

Chính sách giao khoán đất lâm nghiệp thông qua hợp đồng dân sự

Bên cạnh giao đất, Chính phủ Việt Nam thực hiện chính sách giao khoán đất lâm nghiệp thông qua hợp đồng dân sự theo Nghị định 135/2005/NĐ-CP ngày 8/11/2005 của Chính phủ (thay thế Nghị định 01/CP năm 1995). Nghị định này điều chỉnh việc giao khoán đất để sử dụng vào mục đích trồng rừng, bảo vệ rừng, nông lâm kết hợp và đất cho nuôi trồng thủy sản. Sự khác biệt giữa giao rừng và giao khoán rừng thay đổi tư cách pháp nhân của chủ thể tham gia quản lý sử dụng đất (xem **Biểu đồ 15**). Hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng có hợp đồng khoán bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh và trồng rừng không phải là “chủ rừng” mà là người làm công cho bên giao khoán (chủ rừng). Theo Bộ NN&PTNT, cùng với giao đất, giao rừng và cho thuê rừng, Chính phủ Việt Nam, hàng năm trong khuôn khổ dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, đã giải ngân từ 150 đến 200 tỷ để ký hợp đồng khoán bảo vệ hơn 2 triệu ha rừng tập trung ở các khu vực ưu tiên.

Biểu đồ 15. Sự khác biệt giữa giao rừng và khoán rừng

Giao rừng	Khoán rừng
Giao rừng là Nhà nước trao quyền sử dụng rừng thông qua quyết định hành chính của cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho những đối tượng có nhu cầu quản lý và sử dụng rừng.	Khoán rừng là tổ chức nhà nước được Nhà nước giao rừng và đất ký hợp đồng thuê hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh hoặc trồng rừng. Tổ chức nhà nước nói trên là bên giao khoán còn hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng được thuê bảo vệ rừng là bên nhận khoán.
Trong mối quan hệ giao rừng, bên giao rừng là các cơ quan chức năng nhà nước, còn bên được giao là chủ rừng (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng);	Trong mối quan hệ khoán rừng, bên khoán là chủ rừng, còn bên nhận khoán là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng là bên có trách nhiệm bảo vệ và phát triển

	rừng thuộc quyền sử dụng của chủ rừng theo hợp đồng.
Mối quan hệ giao rừng được thực hiện thông qua các quyết định hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ví dụ: hộ gia đình và cá nhân được giao rừng sản xuất là rừng trồng và được quyền chuyển nhượng, biếu tặng, cho thuê, cầm cố, bảo lãnh hoặc góp vốn bằng giá trị rừng sản xuất là rừng trồng; cá nhân có quyền cho thuê kể quyền sử dụng rừng, khai thác lâm sản theo quy định quản lý rừng.	Khoán rừng là một quan hệ dân sự được thực hiện thông qua thỏa thuận giữa chủ rừng và bên làm công bằng hợp đồng khoán rừng. Ví dụ: hộ gia đình và cá nhân nhận khoán không có các quyền như hộ gia đình được giao rừng mà chỉ có quyền được hưởng lâm sản theo tỷ lệ thỏa thuận với chủ rừng trong hợp đồng.
Hộ gia đình và cá nhân được giao đất và rừng chịu trách nhiệm trực tiếp về nghĩa vụ tài chính và pháp luật trên diện tích đất và rừng được giao	Hộ gia đình và cá nhân nhận khoán chịu trách nhiệm với những điều khoản quy định trong hợp đồng với chủ rừng.

So với các chính sách về giao rừng, các quy định về giao khoán rừng thông qua hợp đồng cho các hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng còn có hiệu lực pháp lý yếu hơn, trong đó các quyền và lợi ích của người tham gia hợp đồng còn hạn chế, trong khi họ lại có trách nhiệm nặng nề trong việc bảo vệ rừng. Đây đang là một vấn đề đối của Việt Nam và cần được xem xét cẩn thận trong việc thực hiện REDD+ trong tương lai, đặc biệt là trong việc xác định các quyền carbon và chia sẻ lợi ích.

Luật đầu tư, tín dụng và thuế liên quan đến rừng

Luật đầu tư, tín dụng và thuế liên quan đến rừng rất phù hợp với REDD+ ở khía cạnh là những luật này có thể khuyến khích hoặc tạo rào cản kinh tế đối với các khoản đầu tư REDD+ của quốc tế và trong nước. Chính sách đầu tư và tín dụng chủ yếu được quy định trong Luật Đầu tư, Luật Bảo vệ và Phát triển rừng và các văn bản pháp lý khác hướng dẫn thực hiện hai luật này. Theo các văn bản pháp lý này, Ngân sách Nhà nước đầu tư vào các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng và phòng hộ và hỗ trợ bảo vệ và làm giàu rừng sản xuất là rừng tự nhiên nghèo kiệt và rừng gỗ lớn hoặc rừng gỗ có giá trị. Chính phủ áp dụng các biện pháp khuyến khích đối với tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trồng rừng sản xuất trên diện tích đất trống, chẳng hạn như: cho vay với lãi suất thấp, thời hạn vay vốn phù hợp với loài cây trồng và vùng sinh thái; miễn/ giảm thuế sử dụng đất hoặc tiền thuê đất. Gần đây, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 147/2007/QĐ-TTg ngày 10 tháng 9 năm 2007 về một số chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007 – 2015, theo đó, Nhà nước hỗ trợ đầu tư trồng rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng.

Luật Bảo vệ và Phát triển rừng quy định rõ: nguồn tài chính cho bảo vệ và phát triển rừng gồm: ngân sách nhà nước, vốn của chủ rừng, nguồn vốn từ Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng được quy định tại Nghị định 05/2008/NĐ-CP ngày 14/1/2008 của Chính phủ. Một trong những nội dung của Nghị định này là Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng có thể hoạt động như một quỹ ủy thác và tiếp nhận nguồn tiền từ các tổ chức và cá nhân trong nước và quốc tế. Đây là một điểm thuận lợi về mặt pháp lý cho quản lý nguồn thu từ REDD+, bởi vì những nguồn thu này có thể được chuyển vào Quỹ dưới hình thức nhận ủy thác.

Để quản lý nghiêm ngặt rừng tự nhiên, Luật Thuế Tài nguyên năm 2009 áp dụng mức thuế từ 10-35% đối với hoạt động khai thác gỗ rừng tự nhiên, mức thuế sẽ thay đổi theo loại gỗ; tre nứa: 10-15%; gỗ củi: 1-5%; sản phẩm phụ (cành, ngọn, gốc, rễ): 10-20%.

Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp năm 1993 quy định hộ gia đình, cá nhân khai thác gỗ rừng trồng phải nộp thuế bằng 4% giá trị sản lượng khai thác. Từ năm 2003 đến năm 2020, hộ gia đình, cá nhân khai thác gỗ rừng

trồng được miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp theo quy định tại Nghị định số 153/2003/NĐ-CP ngày 3/11/2003 của Chính phủ.

4.5.6 Quản lý và sử dụng tài nguyên rừng

Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành quy chế quản lý rừng và Thông tư 35/2011/TT-BNNPTNT ngày 20/5/2011 của Bộ NN&PTNT hướng dẫn khai thác, tận thu gỗ và lâm sản ngoài gỗ theo ba loại rừng (rừng đặc dụng, phòng hộ và sản xuất) đã quy định cụ thể việc khai thác rừng đối với từng loại chủ rừng (tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng); theo chức năng rừng (rừng tự nhiên hay rừng trồng); quy định khai thác rừng trồng theo nguồn vốn hình thành rừng (vốn Nhà nước, vốn của chủ rừng, vốn của các dự án quốc tế...). Ngoài ra các văn bản này còn quy định việc sử dụng đất trồng để sản xuất nông lâm kết hợp trong rừng phòng hộ, rừng sản xuất; kinh doanh du lịch sinh thái dựa vào hệ sinh thái rừng.

Từ năm 1997, thực hiện Đề án “Tăng cường trồng rừng và phủ xanh đất trống đồi trọc tiến tới đóng cửa rừng tự nhiên” của Bộ Nông nghiệp và PTNT, nhiều địa phương đã tạm dừng hoạt động khai thác đối với mọi khu rừng phòng hộ và rừng sản xuất là rừng tự nhiên ở Việt Nam. Chương trình đã cắt giảm số lượng tỉnh khai thác từ 36 xuống còn 20 tỉnh, và giảm số công ty lâm nghiệp từ 241 xuống còn 134 doanh nghiệp. Sản lượng khai thác gỗ rừng tự nhiên hàng năm giảm từ 1,2 triệu m³ xuống còn 300.000 m³ trong khi sản lượng khai thác hàng năm là 150.000 m³.^{xiii} Dự án tập trung quản lý rừng theo các chương trình quản lý rừng đã được xây dựng trong đó quy định cụ thể sản lượng, phương pháp khai thác, luân kỳ và tỷ lệ lợi dụng gỗ và đưa ra giải pháp khoanh nuôi tái sinh, cải thiện chất lượng và phát triển rừng tự nhiên.

Quyền hưởng lợi từ rừng được quy định cụ thể trong nhiều văn bản pháp lý, như Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2011 của Thủ tướng Chính phủ về quyền hưởng lợi và nghĩa vụ của hộ gia đình và cá nhân được giao, cho thuê và khoán rừng và đất lâm nghiệp; Quyết định 661/QĐ-TTg ngày 29/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và thực hiện Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (được trình bày bên dưới), Quyết định 147/2007/QĐ-TTg ngày 10/9/2007 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2015. Trên cơ sở nội dung các văn bản pháp lý này, quyền hưởng lợi từ rừng có nghĩa là những lợi ích từ rừng mà chủ rừng hoặc đối tượng nhận khoán sẽ nhận được, bao gồm gỗ, gỗ củi và lâm sản ngoài gỗ (chủ yếu là thảm thực vật rừng không bị cấm khai thác), kết hợp nông sản và thủy sản. Quyền hưởng lợi từ rừng được áp dụng như sau:

1. Quyền hưởng lợi từ rừng đối với chủ rừng được giao hoặc thuê đất và rừng. Các chủ rừng được hưởng một phần lâm sản khai thác tùy theo loại rừng (phòng hộ, sản xuất), tình trạng rừng (giàu, trung bình, nghèo); nguồn gốc hình thành rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng). Một phần lâm sản khai thác phải nộp cho nhà nước (chủ yếu nộp vào ngân sách xã để phục vụ cho việc bảo vệ và phát triển rừng tại địa phương).
2. Quyền hưởng lợi từ rừng đối với các đối tượng trong hợp đồng khoán bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh và trồng rừng. Các đối tượng nhận khoán được hưởng một phần lâm sản như đã thống nhất với chủ rừng trong hợp đồng khoán.
3. Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư tham gia trồng, bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh rừng bằng nguồn vốn của các nhà đầu tư tư nhân hoặc quốc tế được hưởng lợi từ rừng theo thời hạn cụ thể của dự án.

Như vậy, theo khung pháp lý hiện hành, phần lớn lợi ích đối với chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân đều liên quan đến các dịch vụ trực tiếp mà rừng cung cấp. Khi cơ chế tài chính REDD+ được thiết lập, thì hệ thống chia sẻ lợi ích cần giải quyết hai mối quan hệ chính, đó là lợi ích giữa nhà nước và chủ rừng; lợi ích giữa chủ rừng và người nhận khoán rừng.

4.5.7 RỪNG TRỒNG VÀ LÂM TRƯỜNG QUỐC DOANH

Diện tích rừng trồng đã tăng lên đáng kể ở Việt Nam thông qua các chương trình và chính sách trồng rừng. Ví dụ, kể từ khi Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng kết thúc, diện tích rừng trồng đã tăng lên 1.132.990 ha bao gồm 253.264 ha rừng phòng hộ và đặc dụng, và 887.365 ha rừng sản xuất. Rừng trồng được hỗ trợ thông qua các chính sách đầu tư của nhà nước cho các lâm trường quốc doanh (nay là công ty lâm nghiệp) và hỗ trợ cho hộ gia đình và cá nhân, như giống, hỗ trợ kỹ thuật và tài chính. Hiện tại, vào thời điểm đầu của các vòng đàm phán quốc tế về REDD+, thì rừng trồng sẽ tác động qua lại như thế nào với các hoạt động REDD+ là điều còn chưa được làm rõ; tuy nhiên, rừng trồng cũng có thể trở thành một nguồn hấp thụ các bon.

Năm 2005, có 365 lâm trường quốc doanh và công ty lâm nghiệp. Lâm trường quốc doanh được Nhà nước thành lập với chức năng sản xuất kinh doanh rừng theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của nhà nước. Được Nhà nước thành lập, lâm trường quốc doanh được giao diện tích lớn đất và rừng để quản lý và bảo vệ, trồng rừng và khai thác lâm sản, cung cấp nguyên liệu cho ngành chế biến và các ngành kinh tế khác. Điều rõ ràng là lâm trường quốc doanh đóng một vai trò quan trọng trong hoạt động trồng rừng ở Việt Nam.

Năm 2005, 365 lâm trường quốc doanh và công ty lâm nghiệp quản lý 4.081.150,43 ha diện tích đất tự nhiên. Diện tích đất lâm nghiệp là 3.914.682,97 ha, bao gồm đất rừng sản xuất (2.114.933,11 ha chiếm 54% diện tích đất lâm nghiệp), đất rừng phòng hộ (1.686.542,99 ha (43%)); và đất rừng đặc dụng: 32.483,11 ha (3%). Năm 2009, 157 công ty lâm nghiệp quản lý 2.190.400 ha và 96 ban quản lý được thành lập sau khi tái cơ cấu lâm trường quốc doanh quản lý 1.140.145,33 ha. Một công ty lâm nghiệp quản lý bình quân khoảng 14.471 ha rừng tự nhiên. Diện tích đất chuyển sang các ban quản lý ở địa phương sau khi tái cơ cấu lâm trường quốc doanh (2005-2009) vào khoảng 0,5 triệu ha.

Tóm lại, lâm trường quốc doanh của cả nước được sắp xếp lại theo Nghị định 200/2004/ND-CP ngày 3/12/2004 để đảm bảo các công ty lâm nghiệp hoạt động theo đúng luật. 365 lâm trường quốc doanh trong năm 2005 đã chuyển đổi thành 157 công ty lâm nghiệp vào năm 2009, cùng với 96 ban quản lý rừng được thành lập. Diện tích đất lâm nghiệp quản lý giảm từ 3.914.682,97 ha xuống còn 2.272.102,03 ha. Từ năm 2005-2009, có khoảng 0,5 triệu ha đất lâm nghiệp đã được chuyển giao cho chính quyền địa phương sau khi cải cách lâm trường quốc doanh để làm thủ tục giao cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng và chuyển giao gần 1,2 triệu ha đất lâm nghiệp trước đây do lâm trường quốc doanh quản lý và nay các lâm trường này đã chuyển đổi sang các Ban quản lý rừng (phòng hộ, đặc dụng) để giao cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng.

4.5.8 Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

Việt Nam đã thực hiện nhiều dự án chi trả dịch vụ môi trường rừng và các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM, những nội dung này được trình bày sâu hơn ở phần bên dưới về "các chính sách đổi mới". Các dự án này có thể là một nguồn cung cấp bài học kinh nghiệm cho quá trình xây dựng hệ thống chia sẻ lợi ích cho REDD+. Ví dụ chương trình thí điểm lâm nghiệp cộng đồng được thực hiện từ năm 2006 đến 2009 tại một số tỉnh và 64 cộng đồng. Thành quả chủ yếu của dự án gồm xây dựng quy trình hoạt động chuẩn làm cơ sở để quy hoạch và tổ chức quản lý rừng cộng đồng, tập huấn cho cán bộ kiểm lâm địa bàn và người dân địa phương; giao khoảng 17.000 ha rừng cho cộng đồng dân cư thôn; cấp kinh phí cho 38 xã để bảo vệ rừng; thực hiện các hoạt động thử nghiệm vào cuối năm 2008. Kết quả đánh giá các chương trình và lâm nghiệp cộng đồng nhìn chung đã xác định được một số thách thức cần giải quyết để tiếp tục phát triển lâm nghiệp cộng đồng ở Việt Nam. Báo cáo kết quả cũng đề xuất cần giao đất lâm nghiệp có chất lượng tốt hơn cho cộng đồng và xây dựng phương pháp phù hợp hơn để lồng ghép lâm nghiệp cộng đồng vào quy hoạch sử dụng đất, giao đất, chia sẻ lợi ích, kế hoạch quản lý rừng và quản lý tài chính.

Việt Nam được biết đến là quốc gia đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á đã thí điểm thành công chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ở tỉnh Lâm Đồng và Sơn La (2008-2010). Hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư tham gia bảo vệ rừng đã được chi trả từ các tổ chức sử dụng dịch vụ môi trường rừng, như nhà máy thủy điện, doanh nghiệp sản xuất và cung ứng nước sạch và kinh doanh du lịch dựa vào hệ sinh thái rừng. Sau thành công

đó, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, áp dụng trong phạm vi toàn quốc bắt đầu từ 1/1/ 2011. Theo Nghị định này, có 5 loại dịch vụ môi trường rừng được chi trả, dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các bon là một trong 5 dịch vụ đó.

Cơ chế REDD+ trong tương lai được mong đợi góp phần hoàn thiện chính sách này. Tuy nhiên, hiện tại dịch vụ này hiện vẫn còn thiếu các quy định cụ thể để đưa vào thực hiện và vẫn đang đợi hướng dẫn từ Thủ tướng Chính phủ. Theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP thì các bên hưởng dịch vụ môi trường rừng có trách nhiệm (bắt buộc) chi trả cho bên cung cấp dịch vụ, trong khi đó REDD+ lại được xem là công cụ tự nguyện chứ không phải là công cụ bắt buộc. Hơn nữa, sự thu giữ carbon theo Nghị định này hướng tới đối tượng sử dụng dịch vụ trong nước, có thể sẽ gây ra mâu thuẫn với REDD+, vốn hướng tới đối tượng sử dụng dịch vụ quốc tế. Nội dung chi tiết chia sẻ lợi ích của chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng sẽ được phân tích sâu hơn ở mục 6.2.1 dưới đây.

4.5.9 Kiểm soát mất rừng và suy thoái rừng

Kiểm soát mất rừng bất hợp pháp và suy thoái rừng cũng như thiên tai tác động đến rừng đóng vai trò quan trọng đối với tính bền vững của các dự án REDD+ và tạo ra một môi trường tin cậy cho các nhà đầu tư quốc tế. Theo Luật Thương mại và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, chỉ có gỗ và sản phẩm gỗ có nguồn gốc hợp pháp mới được phép mua bán và lưu thông trên thị trường. Tuy nhiên, hiện nay vẫn còn tồn tại mâu thuẫn trong việc xác định nguồn gốc gỗ và yếu kém trong thực thi luật, dẫn đến vi phạm, như khai thác và vận chuyển gỗ trái phép. Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản pháp luật, thực hiện nhiều giải pháp để tăng cường thực thi luật lâm nghiệp. Tội phạm được phân loại theo Bộ luật Hình sự, trong đó có 4 loại tội phạm liên quan đến lâm nghiệp: khai thác và bảo vệ rừng (Điều 175), quản lý rừng (Điều 176), phá rừng (Điều 189) và quy định đặc biệt để bảo vệ các khu rừng tự nhiên (Điều 191). Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (Điều 12) quy định một số hành động bị cấm, bao gồm: khai thác gỗ trái phép, săn bắn và thu mua trái phép động vật rừng; vi phạm các quy định về phòng chống cháy rừng; xâm lấn và chuyển đổi trái phép mục đích sử dụng đất lâm nghiệp; vận chuyển lâm sản trái phép; chặn thả gia súc và các hoạt động trái phép khác. Để thực hiện điều khoản này, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2009/NĐ-CP ngày 2/11/2009 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý bảo vệ rừng và quản lý lâm sản, trong đó liệt kê các hoạt động bị. Trên thực tế, tỷ lệ vi phạm vẫn cao, với khoảng 50.000 – 60.000 vụ vi phạm/năm.

Cán bộ kiểm lâm thuộc Bộ NN&PTNT được giao trách nhiệm giám sát và kiểm tra việc thực thi luật, thu thập bằng chứng và tiến hành điều tra, theo dõi và xử phạt. Đối với các vụ vi phạm luật lâm nghiệp nghiêm trọng và phức tạp, thì vai trò thực thi được giao cho Cục Cảnh sát Môi trường, Bộ Công An. Cục này được thành lập theo Quyết định số 1899/2006/QĐ-BCA (X13) ngày 29/11/2006 của Bộ Công An. Chính phủ cũng đã ban hành Nghị định số 72/2010/NĐ-CP ngày 8/7/2010 về việc ngăn chặn và xử lý tội phạm môi trường và các hình thức vi phạm khác liên quan đến môi trường theo thẩm quyền của Bộ Công An. Ngoài ra, Bộ NN&PTNT đang chủ trì thực hiện một dự án nâng cao năng lực phòng chống cháy rừng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 02/QĐ-TTg ngày 2/1/2007. Dự án tập trung vào phòng chống cháy rừng trong mùa khô, tổ chức tập huấn nghiệp vụ, giáo dục luật pháp và nâng cao nhận thức cho nhân dân.

4.5.10 Các chương trình quản lý rừng khác

Chương trình Phục hồi và Phát triển rừng ngập mặn đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 405/QĐ-TTg-KTN ngày 1/3/2009. Mục tiêu của dự án là tăng diện tích rừng ngập mặn từ 209.741 ha lên 307.295 ha vào năm 2015. Hoạt động của dự án gồm: (i) trồng và bảo vệ diện tích rừng ngập mặn phía trước tuyến đê dọc rừng đặc dụng và phòng hộ; (ii) xây dựng mô hình phục hồi, phát triển, bảo vệ và khai thác hệ sinh thái rừng ngập mặn bền vững nhằm ngăn chặn và giảm nhẹ tác động của các vấn đề môi trường và phát triển kinh tế. Chương trình đang được triển khai thực hiện tại 29 tỉnh và thành phố ven biển.

Bộ NN&PTNT đã xây dựng dự án “Khảo sát và đánh giá tình trạng sa mạc hóa, nghiên cứu nguyên nhân sa mạc hóa và đề xuất giải pháp” và “Xây dựng cơ sở dữ liệu phòng ngừa và kiểm soát sa mạc hóa”. Dự án được xây dựng để triển khai thực hiện Chương trình Hành động Quốc gia Chống sa mạc hóa giai đoạn 2006-2010 và 2020 ban hành kèm theo Quyết định số 204/2006/QĐ-TTg ngày 2/9/2006 của Thủ tướng Chính phủ. Bộ NN&PTNT

đang hoàn tất báo cáo khả thi về “Quản lý đất lâm nghiệp bền vững tại 9 tỉnh duyên hải miền Trung thông qua quản lý rừng tự nhiên” trong khuôn khổ giai đoạn 1 của “Chương trình đối tác Quốc gia về quản lý đất lâm nghiệp bền vững”. Bộ cũng đang xây dựng chương trình chống sa mạc hóa cho 2 tỉnh Ninh Thuận và Bình Thuận, sử dụng giải pháp tài chính tổng hợp để thực hiện các sáng kiến chống sa mạc hóa và ứng phó với biến đổi khí hậu.

4.6 Hệ thống quản lý môi trường

Hệ thống quản lý môi trường, gồm quy hoạch sử dụng đất tổng hợp và đánh giá tác động môi trường, có vai trò quan trọng với REDD+ vì chúng có thể hỗ trợ điều phối tổng thể và phù hợp với các hoạt động REDD+ cùng với quản lý các tài nguyên khác. Luật Bảo vệ Môi trường quy định “cố tình hủy hoại, khai thác trái phép tài nguyên rừng và các tài nguyên khác” đều là những hành động bị pháp luật cấm (Điều 7), và yêu cầu việc đánh giá môi trường chiến lược đối với quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng phải lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược (Điều 14). Đánh giá tác động môi trường phải được thực hiện đối với bất cứ dự án nào có sử dụng đất hoặc gây tác động tiêu cực đến các khu vực bảo tồn tự nhiên, vườn quốc gia, nguồn nước trong các lưu vực sông, vùng ven biển và vùng bảo tồn hệ sinh thái (Điều 18). Luật cũng quy định rằng giá trị kinh tế của các loại tài nguyên phải được điều tra và đánh giá nhằm tạo cơ sở để quy hoạch sử dụng chúng, nhất là xác định giới hạn khai thác, thuế môi trường và phí bảo vệ môi trường.

Bất cứ một khu bảo tồn thiên nhiên nào chứa đựng một hệ sinh thái có tầm quan trọng và giá trị đa dạng sinh học ở cấp độ quốc gia và/hoặc quốc tế đều phải được điều tra, đánh giá và phải xây dựng phương án bảo vệ cho các khu bảo tồn biển, vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu dự trữ sinh quyển, khu vực bảo tồn sinh cảnh. Mỗi khu bảo tồn thiên nhiên cần có các quy định và phòng ban quản lý riêng.

Luật Bảo vệ Môi trường quy định mọi tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sản xuất và/hoặc buôn bán sản phẩm gây tác động tiêu cực lâu dài đến môi trường và sức khỏe con người đều phải trả thuế môi trường. Các tổ chức và cá nhân xả thải ô nhiễm ra môi trường hoặc thực hiện hoạt động làm tăng tác động tổn hại đến tài nguyên thiên nhiên đều phải trả phí bảo vệ môi trường (Điều 112, 113). Việc mua bán tín chỉ các bon giữa Việt Nam với các quốc gia khác có thể được thực hiện thông qua các quy định do Thủ tướng Chính phủ ban hành. Nhà nước khuyến khích các doanh nghiệp và tổ chức kinh doanh và dịch vụ cắt giảm phát thải các bon (theo Điều 84).

Bên cạnh đó, Chiến lược Bảo vệ Môi trường Quốc gia đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020 cũng đặt ra một số chỉ số cụ thể để đạt được mục tiêu đến năm 2010 và 2020. Một số chỉ số cho ngành lâm nghiệp gồm tăng độ che phủ rừng, phục hồi rừng nghèo kiệt, cải thiện chất lượng rừng và bảo tồn đa dạng sinh học.

4.7 Thương mại, đầu tư và trách nhiệm giải trình tài chính

Luật và thể chế liên quan đến thương mại, đầu tư và trách nhiệm giải trình tài chính có vai trò quan trọng đối với REDD+ trong việc tạo ra môi trường phù hợp cho đầu tư quốc tế vào các hoạt động REDD+. Một số luật có thể tạo rào cản đối với đầu tư REDD+, nếu các nhà đầu tư nước ngoài và tư nhân cảm thấy không an tâm hoặc bị ngăn cấm tham gia vào các hoạt động trong ngành lâm nghiệp. Luật Đầu tư được xây dựng trên cơ sở lồng ghép hai luật: Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Luật Đầu tư nước ngoài. Luật này hạn chế đầu tư tư nhân vào lĩnh vực phát triển rừng đặc dụng và phòng hộ. Nguồn vốn cho hai loại rừng này chủ yếu được phân bổ từ ngân sách nhà nước. Đối với rừng sản xuất, không áp dụng các biện pháp giới hạn hoặc ngăn cấm đối với mọi hoạt động kinh tế và cũng không khuyến khích phát triển sản xuất. Hiện nay, Chính phủ là nhà đầu tư lớn nhất với nhiều chương trình lớn, ví dụ như Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng.

Bên cạnh đó, nhà nước áp dụng nhiều biện pháp ưu đãi tài chính cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng. Ví dụ Luật Thuế Tài nguyên tạo nguồn thu từ hoạt động khai thác rừng tự nhiên và Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng và Quỹ Bảo vệ môi trường là một nguồn vốn cho bảo vệ và phát triển rừng. Nguồn tài chính từ chi trả dịch vụ môi trường rừng được quản lý tại Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng, mà có thể tạo ra cơ chế tài chính cho nguồn thu REDD+ trong tương lai ở Việt Nam hoặc một mô hình để học hỏi bài học kinh nghiệm.

5 Thách thức chính đối với cơ sở pháp lý cho REDD+ ở Việt Nam

5.1 Tổng quan

Phần này tận dụng kết quả rà soát luật và thể chế hiện hành từ các phần trên để xác định những thách thức chính đối với cơ sở pháp lý cho REDD+ tại Việt Nam. Phần này sẽ không đánh giá toàn diện đối với từng điều khoản cụ thể của tất cả các luật ở Việt Nam vì mục đích cải cách luật. Nghiên cứu Quốc gia này chỉ tập trung riêng vào những thiếu hụt và thách thức và đưa ra đánh giá ở các phần tiếp theo: (5.2) Điều phối quy hoạch sử dụng đất cho REDD+; (5.3) Hệ thống quản lý rừng hiệu quả; (5.4) Quyền các bon, quyền sử dụng đất và rừng. Mỗi phần này đều có liên hệ với nhau trong các hoạt động, nguyên tắc và chính sách bảo đảm của REDD+.

5.2 Điều phối Quy hoạch sử dụng đất cho REDD+

5.2.1 Thúc đẩy hoạt động REDD+ thông qua điều phối liên ngành

Việc điều phối các chính sách, luật, quy định và quyền hạn thể chế giữa các ngành khác nhau có vai trò cực kỳ quan trọng để giải quyết những vấn đề còn mơ hồ và xung đột giữa các cơ quan quy hoạch và thực hiện REDD+. Khía cạnh chuẩn bị cơ sở pháp lý cho REDD+ xuất phát từ nhiều yêu cầu trong Thỏa thuận Cancun, như đã nêu trong **Biểu đồ 16**.

Cần tăng cường điều phối liên ngành giữa các bộ, ban ngành và cơ quan liên quan để giải quyết nguyên nhân mất rừng và suy thoái rừng theo một phương thức sao cho nhu cầu thiết yếu của các cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng, chẳng hạn như thực phẩm và năng lượng, không bị tước đoạt. Thiếu hụt và mâu thuẫn về quyền hạn thể chế có thể dẫn đến hệ lụy thiếu hành động, nhân rộng nỗ lực hoặc triệt tiêu các sáng kiến tích cực khi mà các bên liên quan không có sự phối hợp trong hành động. Ngoài ra, sự rõ ràng và thống nhất của luật và thể chế có thể giúp giải quyết được thứ tự ưu tiên đối với lợi ích từ đất và tài nguyên, chẳng hạn như khai khoáng, xây dựng hạ tầng và thu hồi đất cho các công trình, những hoạt động có thể làm suy yếu nhanh chóng các hoạt động quản lý rừng trong khuôn khổ REDD+. Những sự cố như vậy có thể gây tác động bất lợi không chỉ đối với tính lâu dài và hiệu quả giảm nhẹ mà còn đến khả năng chi trả dựa vào kết quả để tăng cường các lợi ích xã hội cho cộng đồng. Do đó, điều quan trọng là khung pháp lý và thể chế cần có mức độ điều phối liên ngành cao.

Biểu đồ 16: Điều phối liên ngành và các hoạt động REDD+, nguyên tắc và chính sách bảo đảm

- **Đảm bảo rằng REDD+ được sử dụng để tăng cường các lợi ích xã hội khác**
- **Giải quyết nguyên nhân mất rừng và suy thoái rừng**
- **Thúc đẩy và hỗ trợ cơ cấu quản trị rừng toàn quốc minh bạch và hiệu quả, quan tâm đến các văn bản pháp luật quốc gia**
- **Thúc đẩy và hỗ trợ hành động để giải quyết rủi ro đảo ngược**
- **Thúc đẩy và hỗ trợ nhiều chức năng rừng**
- **Thực hiện hoạt động phù hợp với nhu cầu phát triển và mục tiêu phát triển bền vững của quốc gia, trong đó có xóa đói giảm nghèo và ứng phó với biến đổi khí hậu**
- **Thực hiện các hoạt động dựa vào kết quả**
- **Thúc đẩy và hỗ trợ các hành động bổ sung hoặc phù hợp với các chương trình lâm nghiệp quốc gia**

- **Thúc đẩy và hỗ trợ các hành động giảm dịch chuyển phát thải**

5.2.2 Thách thức chính đối với điều phối liên ngành quy hoạch sử dụng đất ở Việt Nam

REDD+ là một vấn đề mới không chỉ đối với ngành lâm nghiệp và còn với tất cả các ngành liên quan khác. Điều phối liên ngành đòi hỏi phải có những điều chỉnh đối với kế hoạch và chương trình của một số ngành. Các luật khác nhau tác động đến quy hoạch sử dụng đất của Việt Nam, trong đó có lồng ghép REDD+, hiện đang có sự khác biệt lớn và thiếu sự điều phối giữa các ngành chủ chốt. Ví dụ, định nghĩa về rừng còn chưa rõ ràng và thay đổi theo bối cảnh. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 quy định có ba loại rừng (đặc dụng, phòng hộ và sản xuất) nhưng mức độ chi tiết về mặt pháp lý còn hạn chế, vì thế định nghĩa các loại rừng thường xuyên thay đổi trong kế hoạch của các ngành khác. Ngoài ra, do thiếu tính nhất quán giữa các luật mà có ảnh hưởng đến quy hoạch sử dụng đất, nên các ngành khác thường không có xu hướng ưu tiên cho hoạt động bảo vệ rừng. Rừng vẫn tiếp tục bị chuyển đổi sang các hình thức sử dụng khác như làm đường, xây dựng thủy điện và lấy đất tái định cư. Chương trình mở rộng diện tích cây cao su của Chính phủ Việt Nam như đã nêu rõ trong Kế hoạch phát triển cây Cao su là một bằng chứng. Chính vì chương trình đó mà một số diện tích rừng tự nhiên nghèo kiệt sẽ tiếp tục bị chuyển đổi sang trồng cao su.

Xu hướng tương tự cũng có xảy ra trong ngành khai khoáng và thủy điện. Chiến lược Phát triển năng lượng Quốc gia đề ra chỉ tiêu nhu cầu năng lượng quốc gia đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020. Chính vì Chiến lược Phát triển năng lượng Quốc gia mà sự phát triển thủy điện ồ ạt trong những năm gần đây đã gây ra những tác động hủy hoại môi trường như thay đổi dòng chảy, suy giảm đa dạng sinh học và được coi như là nguyên nhân chính gây mất rừng vì phần lớn các dự án thủy điện đều được xây dựng ở các vùng rừng. Như đã nêu trên, 47 trong 128 khu rừng đặc dụng bị ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp từ các dự án thủy điện. Bình quân để sản xuất ra 1 MW điện sẽ làm mất đi 62,63 ha đất lâm nghiệp. Hoạt động khai thác khoáng sản cũng là một nguyên nhân chính gây mất rừng vì rừng bị khai thác để lấy đất làm đường vận chuyển và hoạt động đào xới lấy quặng.

Từ các ví dụ trên đây, có thể thấy rõ, chính sách sử dụng đất và rừng tổng hợp là hoàn toàn cần thiết đối với Việt Nam, các chính sách hiện hành về sử dụng đất và giao rừng cần được sửa đổi, bổ sung hoặc cải thiện để lồng ghép các hoạt động REDD+, như: quy định sự phối hợp giữa Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT trong việc lập, xét duyệt quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất nông nghiệp, trong đó có đất lâm nghiệp; quy định rõ việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất phải gắn với các quy hoạch, kế hoạch chuyên ngành; việc quy hoạch sử dụng đất ở mỗi cấp phải đảm bảo cân đối nhu cầu sử dụng đất, phân bổ quỹ đất để phát triển các ngành, lĩnh vực (nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, xây dựng, giao thông, khoáng sản...); quy định chặt chẽ việc chuyển mục đích sử dụng đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng; quy định cụ thể về giám sát, kiểm tra việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất...

Tuy Nhà nước đã ban hành hàng loạt chính sách liên quan nhưng những chính sách này chưa phát huy được hiệu quả trong thực tiễn. Ví dụ, Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT đã ban hành Thông tư 07/2011/TTLT/BNNPTNT-BTNMT để hài hòa chính sách giao đất giao rừng nhưng chính sách này lại không được thực thi đầy đủ ở cấp cơ sở.

5.3 Hệ thống quản lý rừng hiệu quả

5.3.1 Hệ thống quản lý rừng và hoạt động REDD+, hướng dẫn và các biện pháp bảo vệ

Thỏa thuận Cancun kêu gọi xây dựng cơ cấu quản trị rừng quốc gia hiệu quả và minh bạch, trong đó có quan tâm đến thông lệ quốc tế cũng như chủ quyền quốc gia. Cơ cấu quản trị rừng cần xác định rõ vai trò thể chế và

hỗ trợ năng lực và tài chính cần thiết cho các cơ quan để thực hiện vai trò của mình, trong đó có ngăn chặn mất rừng và suy thoái rừng. Các cơ quan được giao nhiệm vụ bảo vệ và phát triển rừng cần được giao quyền hạn rõ ràng, trong đó có quyền sở hữu và sử dụng, cơ chế hỗ trợ, hình thức xử phạt và phải công khai với mọi bên tham gia quản lý và sử dụng rừng. Quản trị hiệu quả cũng đòi hỏi phải có sự tham gia của cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân.

5.3.2 Thách thức chính đối với quản trị rừng ở Việt Nam

Thực hiện REDD+ thành công đòi hỏi phải cải thiện năng lực quản trị rừng ở Việt Nam. Cơ chế REDD+ hiệu quả sẽ phụ thuộc vào sự điều phối, vai trò được xác định rõ ràng và năng lực quản lý của các cơ quan liên quan trong ngành lâm nghiệp ở tất cả các cấp từ trung ương đến địa phương. Quản lý nhà nước trong lĩnh vực lâm nghiệp từ trung ương đến địa phương đang dần phát triển nhưng chưa tạo ra được những điều kiện cần thiết để thúc đẩy mạnh mẽ vai trò của chính quyền địa phương, nhất là ở cấp xã trong khâu quản lý, tổ chức, bảo vệ và phát triển rừng. Ở Việt Nam, sự phối kết hợp giữa các cơ quan nhà nước thường không phát huy hiệu quả, nhất là giữa cơ quan chịu trách nhiệm trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn với cơ quan quản lý tài nguyên và môi trường. Ngoài ra, quyền hạn giám sát thực thi pháp luật của cán bộ kiểm lâm còn hạn chế và vẫn không đủ mạnh để thực thi hiệu quả nhiệm vụ được giao dẫn đến hậu quả là nhiều vụ vi phạm nghiêm trọng trong lâm nghiệp vẫn xảy ra.

Ở Việt Nam, sự phối kết hợp giữa các cơ quan nhà nước vẫn còn yếu, nhất là giữa cơ quan chịu trách nhiệm trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn với cơ quan quản lý tài nguyên và môi trường (ví dụ sử dụng đất, chia sẻ thông tin, đa dạng sinh học và bảo tồn). Sự không thống nhất và trùng lặp giữa các bộ ngành, đặc biệt là trong phân loại và quản lý đất, càng gây thêm khó khăn về mặt thể chế cho việc giám sát dữ liệu REDD+ và đòi hỏi sự phối hợp hài hòa giữa các lĩnh vực. Ví dụ, hiện nay vẫn chưa có quy định rõ các loại rừng nằm ngoài phân loại “đất lâm nghiệp” sẽ do Bộ TNMT hay Bộ NN&PTNT quản lý; các loại rừng này (ví dụ rừng trồng cao su và điều) có được coi là đối tượng áp dụng REDD+ hay không. Sự thiếu cơ sở pháp lý trong các thống kê lâm nghiệp của Bộ NN&PTNT cũng tạo ra những thách thức khác. Khi việc Đo lường, Báo cáo và Kiểm định (MRV) được thực hiện và báo cáo trên cơ sở của Viện Điều tra và Quy hoạch rừng, không rõ số liệu cho các loại rừng “khác” được tổng hợp từ đâu (do Cục Kiểm lâm), như trong các ấn bản của Tổng cục Thống kê hàng năm. Các điểm chưa rõ ràng này cần được xác định trong khung pháp lý về quản lý rừng trong thời gian tới.

Ngoài ra, quản lý rừng ở cấp thực thi pháp luật tại địa phương cần được củng cố hơn nữa. Quyền hạn giám sát thực thi pháp luật của cán bộ kiểm lâm hiện còn hạn chế và vẫn không đủ mạnh để thực thi hiệu quả nhiệm vụ được giao dẫn đến hậu quả là nhiều vụ vi phạm nghiêm trọng trong lâm nghiệp vẫn xảy ra. Ví dụ, cán bộ kiểm lâm không được trao các quyền như cảnh sát trong việc bảo vệ rừng và thường xuyên gặp nguy hiểm do bị tấn công bởi lâm tặc và người săn trộm. Các khó khăn trong việc thực thi dẫn tới sự khác biệt giữa luật lâm nghiệp và thực tiễn, và mất rừng tiếp tục diễn ra do sự quản lý yếu kém này.

Đây là một vấn đề then chốt ở Việt Nam, theo báo cáo, Cục Kiểm Lâm đang lưu giữ hồ sơ của 50.000-60.000 vụ tội phạm lâm nghiệp một năm và diện tích rừng tự nhiên vẫn tiếp tục suy giảm như thách thức mục tiêu bảo vệ rừng của nhà nước. Việt Nam vẫn đang trong quá trình phát triển mạnh mẽ, nhu cầu gỗ cũng tăng lên. Các khu bảo tồn của Việt Nam rất dễ bị tổn thương với báo cáo thường xuyên về các vụ khai thác gỗ trái phép trong vườn quốc gia và khu dự trữ thiên nhiên. Trong khi việc tăng cường thực thi luật lâm nghiệp và quản trị rừng (FLEG) còn chưa được đẩy mạnh thì REDD+ có thể làm trầm trọng thêm những mâu thuẫn, xung đột giữa các chủ rừng. Chương trình REDD+ và FLEG vì thế là hai mặt của cùng một đồng xu: Chúng hỗ trợ lẫn nhau và đòi hỏi phải có sự kết nối và điều phối thận trọng.

Cuối cùng, sự thiếu các mục tiêu bắt buộc về mặt pháp lý cho việc quản lý rừng trong một số trường hợp cũng gây cản trở cho sự thành công của các chính sách về quản lý rừng, ảnh hưởng tới khả năng thực thi. Ví dụ, trong khi Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 – 2020 đặt mục tiêu 16,24 triệu ha đất rừng vào năm 2020, định hướng chính sách này vẫn thiếu cầu ràng buộc pháp lý. Với những khó khăn như vậy trong việc thực thi, rõ ràng là việc tăng cường FLEGT cần thực hiện song hành với chương trình REDD+ ở Việt Nam.

5.4 Quyền hưởng lợi từ các hoạt động REDD+

Định nghĩa pháp lý về các quyền hưởng lợi từ hoạt động REDD+ là điều kiện tiên quyết để thực hiện một số điều khoản của Thỏa thuận Cancun về hướng dẫn và các biện pháp bảo vệ. Thỏa thuận Cancun yêu cầu các hoạt động REDD+ phải mở rộng lợi ích xã hội cho cộng đồng trực tiếp tham gia vào REDD+ để xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững. Các Thỏa thuận này cũng yêu cầu các nước thành viên giải quyết các vấn đề về sở hữu đất đai và sự tham gia vào quá trình ra quyết định trong việc xây dựng các chiến lược hoặc kế hoạch hành động quốc gia về REDD+. Việt Nam đang gặp phải thách thức trong việc làm rõ quyền hưởng lợi từ các hoạt động REDD+, đặc biệt là liên quan đến địa vị pháp lý của cộng đồng và phạm vi quyền carbon và quyền về đất đai như mô tả dưới đây.

5.4.1. Các thách thức chính trong việc xác định các quyền hưởng lợi từ REDD+

Địa vị pháp lý của cộng đồng và người nhận khoán rừng

Việt Nam đã xác định việc thiết kế một hệ thống chia sẻ lợi ích (BDS) công bằng và hiệu quả là một yêu cầu chủ chốt trong quá trình chuẩn bị xây dựng cơ chế REDD+. Như vậy, những điểm chưa rõ ràng liên quan tới vị trí pháp lý của các cộng đồng ở Việt Nam cần được giải quyết. Theo Luật BVPTTR, các cộng đồng được coi là một loại chủ rừng, và như vậy được coi là có khả năng nhận chi trả từ tín dụng carbon. Tuy nhiên, Luật Dân sự vẫn chưa công nhận các cộng đồng như một thực thể pháp lý, điều đó có nghĩa là các cộng đồng thiếu vị trí pháp lý chính thức. Sự thiếu công nhận về mặt pháp lý này có thể cản trở các cộng đồng hưởng lợi từ REDD+.

Cho đến nay một phân tích các kinh nghiệm của Việt Nam về BDS cho thấy các cộng đồng có thể là chủ thể quản lý rừng lý tưởng. Các dự án thí điểm PFES, cũng như Chương trình 5 triệu ha rừng, chứng tỏ việc chi trả lợi ích REDD+ cho cộng đồng sẽ đảm bảo việc giải ngân công bằng hơn. Đặc biệt, giải ngân ở cấp cộng đồng cũng góp phần tránh được vấn đề tham nhũng. Trong trường hợp này, cấp lãnh đạo địa phương – những người có quyền lực và ảnh hưởng lớn nhất – nắm giữ phần đất tốt nhất và nhận phần thanh toán không tương xứng so với việc chi trả cho các nhóm người nghèo và thiệt thòi ở nông thôn. Ví dụ, trong các dự án BDS đã thực hiện, rừng được giao cho các hộ gia đình, như trong Chương trình 5 triệu ha rừng, các hộ gia đình nói chung được giao các phần rừng kém chất lượng, trong khi những người có quyền trong việc phân giao rừng (ví dụ các Doanh nghiệp nhà nước) giữ lại phần rừng có giá trị cao nhất cho họ. Mâu thuẫn cũng có thể xảy ra khi một số hộ gia đình nhận được lợi ích trong khi số khác lại không.

Với những thách thức như vậy, các nghiên cứu chuyên sâu như báo cáo của UN-REDD “Thiết kế BDS phù hợp với REDD” kết luận rằng chia sẻ lợi nhuận cho cộng đồng tốt hơn là chia trực tiếp cho cá nhân hay hộ gia đình, các doanh nghiệp nhà nước, hoặc các Ban quản lý khu vực bảo tồn. Chiến lược này cũng được đánh giá là hiệu quả bởi dự án thí điểm PFES ở Lâm Đồng và các Chương trình thí điểm Lâm nghiệp cộng đồng KfW. Việc giải ngân cho cộng đồng cũng tạo ra sự phân phối công bằng hơn, góp phần đạt mục tiêu xóa đói giảm nghèo của Việt Nam. Bên cạnh việc hoàn thiện khung pháp lý về chia sẻ lợi ích cho các cộng đồng thôn xóm, năng lực của Bộ NN&PTNT trong việc hỗ trợ cộng đồng cũng cần được nâng cao.

Ngoài ra, địa vị pháp lý không rõ ràng của những người nhận khoán rừng – những người ký hợp đồng để trồng và bảo vệ rừng – cũng còn là vấn đề cần xem xét. Theo Luật BVPTTR, các đối tượng này không được coi là chủ rừng, điều này có thể dẫn đến những khó khăn trong việc phân phối lợi nhuận cho họ

Quyền các bon, quyền về đất đai

Ở Việt Nam, một lĩnh vực cụ thể còn thiếu để chuẩn bị cơ sở pháp lý rõ ràng cho chiến lược REDD+ trong tương lai là quyền của người sử dụng đất, của chủ rừng liên quan đến quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, thế chấp giá trị quyền sử dụng đất và phân phối lợi ích. Định nghĩa về các quyền này liên quan trực tiếp đến việc xác định quyền sở hữu và chuyển nhượng các bon đối với REDD+.

Theo Hiến pháp Việt Nam, Nhà nước sở hữu tất cả tài nguyên đất và rừng và giao cho các tổ chức và cá nhân để “sử dụng lâu dài” (điều 18). Luật Đất đai 2003 cũng quy định đất đai thuộc sở hữu toàn dân và Nhà nước là đại diện chủ sở hữu, các tổ chức và cá nhân được giao sử dụng và hưởng lợi (Điều 5). Các quy định này bao hàm cả quyền sử dụng và hưởng lợi từ đất liên quan tới carbon, dù không được nêu ra một cách rõ ràng. Với các cơ sở pháp lý như vậy, Nhà nước có quyền định đoạt đối với đất và rừng. Nhà nước trao quyền sử dụng đất và rừng thông qua giao đất, giao rừng; cho thuê đất, cho thuê rừng; công nhận quyền sử dụng đất, rừng. Kết quả là các bên liên quan không có quyền sở hữu đất và rừng tự nhiên mà chỉ có quyền sử dụng đất, quản lý và bảo vệ rừng.

Tình trạng này còn tăng thêm tính phức tạp do các quy định của Luật BVPT 2004 và Luật Bảo vệ môi trường 2005. Luật BVPT 2004 điều chỉnh trực tiếp các vấn đề liên quan tới sản phẩm và dịch vụ rừng, công nhận trách nhiệm chi trả cho bảo vệ và tái sinh rừng của các đối tượng mua sản phẩm và dịch vụ rừng. Tuy nhiên, Luật BVMT lại quy định “Việc chuyển nhượng, mua bán hạn ngạch phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính của Việt Nam với nước ngoài do Thủ tướng Chính phủ quy định” (Điều 84). Như vậy giao dịch với các đối tượng nước ngoài sẽ phải được sự phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ. Quy định này sẽ là một thách thức cho REDD+ trong tương lai, đặc biệt là với các đối tượng tham gia có tính quốc tế.

Các quyền liên quan đến đất cũng là một thách thức khác cho việc thực hiện REDD+ trong tương lai. Theo Covington et al, “sự không rõ ràng liên quan tới quyền về đất là cản trở lớn nhất đối với việc thực hiện REDD”. Để giải quyết tình trạng này, đòi hỏi phải thực hiện các quy định pháp lý rõ ràng về quyền sở hữu đất và hệ thống thực thi các quyền này, đặc biệt là liên quan tới các cộng đồng dân tộc – những người thường thiếu khả năng thực hiện các quyền hoặc sở hữu đất mà họ đang quản lý và sử dụng. Hiện đang có sự khác biệt giữa các quyền về đất đai trên pháp luật và sự công nhận các quyền đó trên thực tế. Do vậy, một thách thức lớn đối với REDD+ ở Việt Nam là đảm bảo việc thực hiện REDD+ sẽ làm rõ các quyền này một cách công bằng, khi mà xu hướng yêu cầu các quyền đối với rừng do cộng đồng sử dụng theo truyền thống đang tăng lên, và các cộng đồng này có thể mất cơ hội tiếp cận với tài nguyên rừng nếu họ thiếu các quyền chính thức.

Với bối cảnh cơ chế quyền sử dụng đất và rừng ở Việt Nam như vậy, vẫn còn tồn tại các câu hỏi phức tạp liên quan tới quyền carbon, quyền sở hữu đất và rừng sẽ mang lại lợi ích công bằng cho các cộng đồng tham gia thực hiện REDD+. Phương pháp mà Việt Nam sử dụng để giải quyết các vấn đề này thông qua xác định các quyền carbon, quyền sở hữu đất và rừng sẽ rất có ý nghĩa đối với việc tham gia của các cộng đồng bản địa trong quá trình ra quyết định và thực hiện REDD+. Hơn nữa, các loại lợi ích mà các cộng đồng nhận được dựa vào việc nắm giữ carbon, đất và rừng cũng có ảnh hưởng tới tính bền vững của các hoạt động dựa vào kết quả.

6 Luật và thể chế đổi mới làm cơ sở pháp lý cho REDD+ ở Việt Nam

6.1 Tổng quan

Mặc dù có những thách thức trong việc chuẩn bị cơ sở pháp lý cho REDD+, Việt Nam đã tích cực xây dựng các chính sách, chương trình có thể đưa ra các giải pháp pháp lý mới cho việc thực hiện REDD+ trong tương lai. Các luật và thể chế được xem xét dưới đây có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp tới việc lập kế hoạch và thực hiện REDD+ liên quan tới quản lý rừng hiệu quả và có sự tham gia và các khuyến khích đầu tư tư nhân. Những chính sách đổi mới này gồm: (6.2) Hệ thống chia sẻ lợi ích hiện có của Việt Nam; (6.3) Bài học kinh nghiệm từ các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM; (6.4) Dự thảo Chiến lược quốc gia về Biến đổi khí hậu đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100; (6.5) Các dự án thí điểm về REDD+ thực hiện nguyên tắc thỏa thuận tự nguyện, thông báo trước và được cung cấp thông tin; và (6.6) Các chính sách mới khác

6.2 Bài học kinh nghiệm từ hệ thống chia sẻ lợi ích hiện hành của Việt Nam

Hệ thống chia sẻ lợi ích (BDS) dựa vào kết quả và công bằng xuất phát từ Thỏa thuận Cancun và được cho là tiền thân của một số hoạt động, nguyên tắc và chính sách bảo đảm. Nhất là, hệ thống chia sẻ lợi ích tăng cường lợi ích xã hội từ REDD+ cho các cộng đồng trực tiếp tham gia bảo vệ rừng để xóa đói giảm nghèo và phát triển bền vững. Nó cũng tạo nền tảng để thực hiện hiệu quả và lâu dài thông qua khuyến khích các hoạt động tăng cường hấp thụ các bon và/hoặc hạn chế hoặc cắt giảm phát thải khí nhà kính thông qua chi trả dựa vào kết quả. Các nghiên cứu về tiềm năng của hệ thống chia sẻ lợi ích cho REDD+ ở Việt Nam, được BỘ NN&PTNT phối hợp với tổ chức IUCN thực hiện, đã đi đến kết luận rằng mỗi năm REDD+ có thể mang lại nguồn thu từ 80-100 triệu USD.^{xiv} Nó cũng tạo nền tảng để thực hiện hiệu quả và lâu dài thông qua khuyến khích các hoạt động tăng cường hấp thụ các bon và/hoặc hạn chế hoặc cắt giảm phát thải khí nhà kính thông qua chi trả dựa vào kết quả.

Việt Nam đã có khá nhiều kinh nghiệm về BDS. Từ những năm 1980, Chính phủ đã khuyến khích việc phi tập trung hóa việc bảo vệ và quản lý rừng thông qua một số sáng kiến, bao gồm chương trình 5 triệu ha rừng, các dự án thí điểm PFES, quản lý rừng cộng đồng, Việt Nam là quốc gia duy nhất đã dự thảo cơ chế chia sẻ lợi ích trong khuôn khổ Chương trình UN-REDD. Dự thảo này được xây dựng trên cơ sở đúc kết nhiều năm kinh nghiệm từ các hệ thống tương tự của Việt Nam như chi trả dịch vụ môi trường rừng, dự án trồng mới 5 triệu ha rừng và một số dự án hợp tác quốc tế, sẽ được trình bày dưới đây.

6.2.1 Chi trả dịch vụ môi trường rừng

Theo Quyết định số 380/QĐ-TTg ngày 4/10/2008 của Thủ tướng Chính phủ, trong vòng 2 năm (từ tháng 5/2008 đến tháng 12/2010) tại tỉnh Lâm Đồng và Sơn La. Theo Quyết định này, doanh nghiệp hưởng lợi từ dịch vụ môi trường rừng phải chi trả một khoản tiền theo quy định vào Quỹ bảo vệ và phát triển rừng – với tư cách là tổ chức nhận ủy thác tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng để phân phối đến tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng tham gia bảo vệ và phát triển rừng (bên cung ứng dịch vụ). Có 3 đối tượng phải chi trả, gồm các nhà máy thủy điện; doanh nghiệp sản xuất và cung cấp nước sạch đã chi trả dịch vụ cung cấp nước và bảo tồn đất/xiv. Ngoài ra, các tổ chức kinh doanh dịch vụ du lịch có sử dụng hệ sinh thái rừng cũng phải chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng/xv. Tiền thu được từ các dịch vụ này được phân loại không phải là ngân sách nhà nước và được chuyển vào Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (cấp trung ương, cấp tỉnh).

Theo quy định tại Quyết định 380, 7 cơ sở sản xuất thủy điện và cung cấp nước sạch đều phải chi trả theo quy định, với tổng số tiền chi trả lên đến 169,870 tỷ đồng (trong 2 năm thí điểm). Số tiền này được chi trả cho những người cung cấp dịch vụ môi trường rừng bao gồm chủ rừng và các hộ nhận khoán bảo vệ rừng. Mức chi trả dịch vụ môi trường rừng cho các hộ gia đình bảo vệ rừng ở địa bàn thí điểm tỉnh Lâm Đồng dao động từ 270.000 VND/ha/năm đến 400.000 VND/ha/năm (cao hơn từ 3-4 lần so với tiền công bảo vệ rừng do Nhà nước trả theo Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng). Trong khi đó mức chi trả ở tỉnh Sơn La từ 85.000 đến 136.000 VND/ha/năm).

Trên cơ sở những thành công của dự án thí điểm, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng và có hiệu lực thực hiện trên phạm vi toàn quốc từ ngày 1/1/2011. Theo các điều khoản của Nghị định (Điều 4, 7 và 11) bắt đầu từ 1/1/2011, ba loại dịch vụ môi trường rừng sẽ được chi trả gồm: (a) bảo tồn đất, chống xói mòn và hạn chế bồi lắng lòng sông, suối, hồ; (b) điều tiết và duy trì nguồn nước; (c) bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng. Có ba đối tượng chi trả cho các dịch vụ môi trường rừng, gồm: (a) các cơ sở sản xuất thủy điện; (b) doanh nghiệp sản xuất và cung cấp nước sạch; và (c) tổ chức và cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch dựa vào hệ sinh thái rừng.

Ước tính tổng số tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng từ các cơ sở sản xuất thủy điện và cơ sở sản xuất và cung cấp nước sạch đến năm 2015 là 1.300 tỷ VND/năm, chưa bao gồm tiền chi trả từ các cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch dựa vào hệ sinh thái rừng. Nghị định số 99/2010/NĐ-CP (Điều 8) quy định đối tượng được trả tiền dịch vụ môi trường rừng là chủ rừng và hộ gia đình nhận khoán bảo vệ rừng. Các bên sử dụng dịch vụ phải chi trả cho các dịch vụ thông qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng ở trung ương hoặc Quỹ cấp tỉnh được thành

lập theo quy định tại Nghị định số 05/2008/ND-CP ngày 14/1/2008 của Chính phủ. Quỹ này nhận ủy thác tiền của bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng và số tiền này sẽ được chi trả cho bên cung cấp dịch vụ. Như vậy, theo Nghị định 99, chủ các khu rừng đặc dụng, phòng hộ và sản xuất sẽ được hưởng lợi từ chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, nếu các khu rừng này nằm trên lưu vực đảm bảo nguồn nước cho sản xuất thủy điện, sản xuất và cung cấp nước sạch và phục vụ dịch vụ du lịch sinh thái. Cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng được kỳ vọng là sẽ dần thiết lập một cơ sở kinh tế bền vững cho bảo vệ môi trường và các hệ sinh thái, cải thiện chất lượng dịch vụ môi trường rừng và cung cấp các lợi ích xã hội cho hộ gia đình và cộng đồng.

Một số bài học kinh nghiệm được rút ra từ mô hình thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng tại tỉnh Lâm Đồng và Sơn La có thể giúp tiếp tục nghiên cứu khuôn khổ thực hiện REDD+, gồm mức chi trả đủ để huy động các thành viên cộng đồng tham gia vào chương trình chi trả dịch vụ môi trường rừng cũng như sự cần thiết phải có một quỹ ở cấp trung ương, cấp tỉnh để quản lý và chi trả số tiền thu được, chẳng hạn như Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng, có thể phục vụ cho hệ thống chia sẻ lợi ích REDD+ trong tương lai.

6.2.2 Dự án trồng 5 mới triệu ha rừng

Một hệ thống chia sẻ lợi ích khác mà Việt Nam có thể tham khảo cho các sáng kiến REDD+ trong tương lai, đó là Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng được Quốc hội thông qua tại kỳ họp thứ 2 Quốc Hội khóa 10 từ ngày 21/11 đến ngày 12/12/1997 tại Nghị quyết số 08/1997/QH10 và được thực hiện từ năm 1998 đến năm 2010. Mục tiêu của Dự án là đẩy nhanh tiến độ trồng rừng và tái trồng rừng thông qua các biện pháp bảo vệ diện tích rừng hiện có và trồng rừng mới, bảo vệ và thúc đẩy các chức năng sinh thái và đa dạng sinh học, tạo điều kiện phát triển bền vững cho đất nước, tăng độ che phủ rừng toàn quốc lên 40%; Bên cạnh đó, Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng còn cung cấp gỗ nguyên liệu bảo đảm sự phát triển của ngành chế biến lâm sản, tạo nguồn thu nhập mới cho cộng đồng địa phương, góp phần thực hiện chính sách xóa đói giảm nghèo của Việt Nam.

Để thực hiện Nghị quyết của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 661/QĐ-TTg ngày 29/7/1998, trong đó nêu rõ chính sách và giải pháp thực hiện cụ thể. Những giải pháp này gồm bảo vệ diện tích rừng tự nhiên là rừng đặc dụng, phòng hộ và sản xuất với trữ lượng trung bình và giàu; giao đất giao rừng cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân gắn với định canh định cư, ổn định sản xuất; thực hiện mục tiêu xóa đói giảm nghèo.

Dự án đã đặt ra mục tiêu trồng rừng đầy tham vọng đến năm 2010:

- 2 triệu ha rừng phòng hộ và đặc dụng: khoanh nuôi tái sinh 1 triệu ha bằng biện pháp trồng bổ sung làm giàu rừng và trồng mới 1 triệu ha kết hợp với định canh định cư ổn định sản xuất
- 3 triệu ha rừng sản xuất: để cung cấp gỗ nguyên liệu cho ngành giấy, ván nhân tạo, gỗ trụ mỏ, thông qua biện pháp trồng 2 triệu ha rừng và cây đặc sản, cây gỗ quý và trồng 1 triệu ha cây lâu năm và cây ăn trái. Các tổ chức và người dân sẽ được huy động để tận dụng tối đa đất chưa sử dụng đưa vào trồng cây.

Kể từ khi thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đã đạt được những tiến bộ đáng kể: Số vụ vi phạm đã giảm (so với năm 1998, số vụ vi phạm trong năm 2005 đã giảm 37% và năm 2010 giảm 46%), thiệt hại tài nguyên rừng do khai thác trái phép đã giảm (so với năm 1998, số vụ khai thác trái phép trong năm 2005 đã giảm 24% và năm 2010 giảm 60%), diện tích rừng tự nhiên tăng bình quân 0,62%/năm (diện tích bình quân tăng 200.000 ha/năm). Hoạt động phát triển rừng cũng đạt được nhiều tiến bộ đáng kể. Nhìn tổng thể toàn bộ giai đoạn thực hiện Dự án từ năm 1998-2010, tổng diện tích rừng đã trồng và khoanh nuôi tái sinh là 4.675.006 ha, đạt 93,5% kế hoạch đề ra với các chỉ tiêu như sau:

- Đã trồng được 2.450.010 ha so với chỉ tiêu đề ra là 3.000.000 ha (81%), trong đó trồng 898.087 ha rừng phòng hộ và đặc dụng so với chỉ tiêu đề ra là 1.000.000 ha (89,7%), trồng rừng nguyên liệu 1.551.922 ha so với chỉ tiêu đề ra 2.000.000 ha (76%);
- Tái sinh được 1.000.000 ha, đạt 128% kế hoạch, trong đó khoanh nuôi tái sinh 900.000 ha.
- Trồng cây công nghiệp và cây ăn trái 941.464 ha so với chỉ tiêu đề ra là 1.000.000 ha (94%)

- Độ che phủ rừng năm 1998 là 32%, năm 2005 là 37,1% và năm 2010 là 39,5%, nếu tính cả diện tích trồng cao su, điều, cây ăn trái được tính vào độ tàn che rừng thì độ che phủ diện tích rừng đạt 46,4% vào năm 2010.

Tổng nguồn vốn huy động của dự án là 31.858 tỷ VNĐ, với cơ cấu nguồn vốn từ các bên liên quan gồm 22,9% từ ngân sách trung ương (7.281 tỷ VNĐ); 3,6% từ ngân sách địa phương (1.215,2 tỷ VNĐ); 7% từ nguồn vốn tín dụng (2.260,2 tỷ VNĐ) và 6,2% từ nguồn vốn đóng góp của các hộ gia đình (2.000 tỷ VNĐ gồm giá trị ngày công lao động và làm việc trong các liên doanh với các thành phần kinh tế khác), 50% từ nguồn vốn của các dự án trồng rừng (15.788,7 tỷ VNĐ) và 10,3% vốn nước ngoài (3.312,4 tỷ VNĐ).

Về lợi ích xã hội của Dự án trồng 5 triệu ha rừng, đến năm 2010 đã có 1.249.602 hộ gia đình với 4.657.000 người lao động tham gia thực hiện Dự án, trong đó có 484.893 hộ nghèo (chiếm 38,6% tổng số hộ tham gia Dự án) chủ yếu sống ở vùng miền núi và vùng cao. Thông qua Dự án, nhiều việc làm mới đã được tạo ra để bảo vệ rừng (bình quân 2,4 triệu ha/năm) và trồng được 2,4 triệu ha rừng (bao gồm 0,9 triệu ha rừng đặc dụng, 1,5 triệu ha rừng sản xuất và cây công nghiệp, và 930.764 ha và cây ăn trái). Dự án đóng góp thay đổi cơ cấu kinh tế vùng miền núi thông qua cung cấp nguyên liệu cho sản xuất công nghiệp, thu hút các nhà đầu tư xây dựng cơ sở chế biến gỗ và lâm sản ở địa phương, góp phần tăng thu nhập cho công nhân và tăng nguồn thu cho người dân địa phương. Nhận thức của chính quyền và người dân về tài nguyên rừng đã thay đổi, nhất là người dân ở khu vực miền núi, vùng sâu vùng xa nơi mà quan niệm rừng là nguồn tài nguyên vô tận luôn ngự trị, nhưng hiện nay hầu hết người dân đều hiểu các lợi ích kinh tế và môi trường cũng như giá trị của bảo vệ và sử dụng rừng bền vững.

Mặc dù Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng là một chương trình đổi mới và đạt được nhiều thành công, mang lại nhiều lợi ích môi trường và xã hội, tuy nhiên hệ thống chia sẻ lợi ích cho REDD+ trong tương lai cần nghiên cứu những thách thức mà Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng đã vấp phải. Ví dụ, mặc dù chính phủ đã đầu tư một nguồn lực lớn cho Dự án nhưng nguồn vốn đó còn hạn chế và tằn tiện. Trước tiên, tiền công bảo vệ rừng là 50.000 VND/ha/năm sau khi được tăng lên 100.000 VND/ha/năm (khoảng 5 USD) và lên đến 200.000 VND/ha/năm ở một số địa phương. Tuy nhiên, sự hỗ trợ của Dự án không phải lúc nào cũng đầy đủ, nhất là trong hoạt động trồng rừng (mức đầu tư được điều chỉnh từ 2,5 triệu VND/ha lên 6 triệu VND/ha và 10 triệu VND/ha). Dự án cũng thiếu hệ thống rõ ràng để giám sát và đánh giá quá trình thực hiện. Sau khi được phê duyệt, Dự án được triển khai thực hiện với hoạt động giám sát và kiểm tra rất hạn chế. Cần cải thiện cơ chế lập kế hoạch, kiểm tra và kiểm toán các dự án. Cuối cùng, việc ra quyết định của Dự án còn thiếu sự tham gia của người dân, và nhìn tổng thể, Dự án này vẫn là một chương trình được kiểm soát từ trên trung ương. Kế hoạch ngân sách và giải ngân, mục tiêu, tiêu chuẩn và dự toán ngân sách cho từng hợp phần, và giao ngân sách đều được quyết định từ trung ương. Cơ cấu thể chế hiện hành hầu như không tạo cơ hội cho các bên hưởng lợi cuối cùng của Dự án, như cộng đồng nông thôn, để tham gia một cách có ý nghĩa vào quá trình thực hiện. Do đó, các bên hưởng lợi cuối cùng của Dự án không có quyền quyết định mức và hình thức giải ngân nguồn vốn của Dự án. Việt Nam cần nghiên cứu và giải quyết một cách thận trọng từng thách thức này trong quá trình thiết kế cơ chế phù hợp với REDD+.

6.2.3 Các dự án hợp tác quốc tế

Một số dự án phục hồi rừng hỗ trợ bởi WB, ADB và KfW mang lại những kinh nghiệm khác về cách chính phủ có thể hỗ trợ trực tiếp cho các hộ gia đình. Dự án phát triển ngành lâm nghiệp được cấp vốn bởi WB có mục tiêu thành lập các khu trồng rừng trên 66.000 ha tại bốn tỉnh dọc theo bờ biển miền Trung tới năm 2010. Tổng đầu tư là 59 triệu USD, bao gồm 33 triệu USD được giao cho Ngân hàng chính sách xã hội để cho các hộ cá thể vay vốn. Hiện tại, các hộ có thể được vay tới 15 triệu đồng cho mỗi ha (tương đương 830 USD) trong thời hạn 15 năm nếu họ đồng ý lập các khu trồng rừng cho một chu kỳ quay vòng tối thiểu. Diện tích tối đa mỗi hộ có thể được vay là 10 ha, diện tích tối thiểu để có thể được vay là 0,5 ha. Các hộ tham gia cũng nhận hỗ trợ khuyến khích dưới dạng các khóa tập huấn và tài liệu thông tin. Với dự án này, các hộ có thể yêu cầu vay vốn từ Ngân hàng chính sách xã hội lên tới 75% tổng chi phí đầu tư trong thời hạn 15 năm. Họ nhận được vốn vay theo ba giai đoạn: 50% tại thời điểm trồng cây, 40% vào năm thứ hai và 10% còn lại vào năm thứ ba. Nhân viên dự án sẽ kiểm tra việc trồng cây trước khi mỗi phần vay được giải ngân. Các hộ sẽ trả lãi hàng năm, nhưng không cần phải trả vốn trước khi hết kỳ hạn. Mô hình cho vay của WB cũng có thể áp dụng cho chi trả REDD+, các hộ vay vốn và nếu được sẽ trả lại vốn vay bằng các lợi ích cacbon thu được. Tuy nhiên, nhược điểm của mô hình này

là bắt các hộ phải chịu nguy cơ phát sinh. Các hộ chịu trách nhiệm trả nợ mặc dù có xảy ra bất cứ biến động không dự báo trước được về mặt sinh học hay kinh tế xã hội. Nếu họ không thể trả nợ khi đến hạn, lãi suất áp dụng sẽ tăng lên một nửa. Quan trọng hơn là họ phải đối mặt với nguy cơ mất giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã nộp cho ngân hàng để làm thế chấp.

Ngân hàng tái thiết Đức (KfW) đã hỗ trợ 7 dự án phục hồi rừng cỡ trung bình tại Việt Nam vào giữa những năm 90. Sau dự án vốn KfW hiện đang vận hành tại 4 tỉnh miền Trung với tổng vốn là 18 triệu USD. Cũng như các dự án vốn KfW trước đó, KfW6 hỗ trợ các hộ gia đình trong việc lập các khu rừng phòng hộ với chức năng sản xuất, Dự án cung cấp cây con và phân bón miễn phí cho các hộ và gửi tiền vào các tài khoản tiết kiệm tại Ngân hàng chính sách xã hội. Các khoản tiết kiệm có giá trị từ 2-3 triệu đồng (110-190 USD) mỗi ha tùy thuộc vào chủng loại cây trồng. Diện tích tối đa để được nhận vốn là 2 ha mỗi hộ, tối thiểu là 0,5 ha. Các dự án này đã phát triển một cơ chế mới để cấp vốn cho hoạt động trồng cây của các hộ trên cơ sở có điều kiện. Đầu tiên các hộ được cấp cây con, phân bón miễn phí. Dự án cũng lập các tài khoản tiết kiệm cho các cán bộ tham gia tại Ngân hàng chính sách xã hội để bù đắp cho đầu vào lao động của họ. Các hộ nhận sổ tiết kiệm ba tháng sau khi trồng nếu tỷ lệ sống ít nhất là 80%. Họ có thể rút tới 20% tiền gửi ngay lập tức, sau đó 15% mỗi năm cho đến năm thứ 6. Dự án có quyền được phong tỏa hoặc hủy tài khoản tiết kiệm trong trường hợp hộ không tuân thủ các yêu cầu quản lý. Dự án có quyền đối với các khoản vốn còn trong sổ tiết kiệm, do vốn được giải ngân dần dần tới các hộ. Tuy nhiên, dự án sẽ gặp khó khăn nếu muốn yêu cầu hoàn lại những khoản vốn đã được rút. Các dự án này đã đặt được tính điều kiện hạn chế trong việc hỗ trợ bằng cách chia các khoản hỗ trợ từng thành phần. Đây cũng có thể được coi là một mô hình phù hợp để giải ngân tài chính REDD+ tới các cộng đồng địa phương nếu khả năng hỗ trợ quản lý lâm nghiệp dựa vào cộng đồng được đánh giá kỹ lưỡng.

Nhìn chung, các dự án của WB và Ngân hàng tái thiết Đức cho thấy những khả năng làm sao để cách chi trả sau thực hiện dựa trên hiệu quả hoạt động có thể kết hợp với cung cấp trước các hỗ trợ tài chính để đầu tư. Cả hai chương trình đều không dựa hoàn toàn vào giải ngân sau thực hiện để liên kết các khoản chi với hiệu quả hoạt động và không giải ngân các khoản chi trước một cách đơn thuần. Cả hai đều có chung ý tưởng, mặc dù lựa chọn cơ chế khác nhau để thực hiện trên thực tế. Cơ cấu khác nhau cho thấy sự khác biệt rõ rệt trong cách chia sẻ nguyên cơ. Mô hình cho vay về nguyên tắc sẽ đặt tất cả các nguy cơ lên vai người sử dụng rừng, do họ có nghĩa vụ phải trả loại vốn vay ngay cả khi việc trồng rừng thất bại. Tuy nhiên việc thu hồi lại vốn vay sẽ gặp khó khăn trên thực tế trong hiệu trường hợp hiệu quả hoạt động không tốt, có việc ngân hàng thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là không khả thi về mặt chính trị. Các tài khoản tiết kiệm có điều kiện chia sẻ các nguy cơ kèm theo một cách đồng đều hơn giữa ngân hàng, nhà nước và người sử dụng rừng. Hơn nữa, nguy cơ bị ngừng chi trả trong trường hợp không tuân thủ có tính thực tế cao hơn so với nguy cơ bị thu hồi giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

6.3 Các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM

Việt Nam đã thực hiện một số dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM (AR-CDM), có thể cung cấp các bài học kinh nghiệm quan trọng cho các dự án REDD+ trong tương lai. Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg ngày 2/ 8/2008 của Thủ tướng Chính phủ đã tạo cơ sở pháp lý cho các dự án CDM. Quyết định đó đã xác định các thông số chung cho các dự án CDM hợp lệ và bao gồm trồng rừng và tái trồng rừng để tăng lượng hấp thụ các bon và giảm phát thải. Quỹ Bảo vệ Môi trường, trực thuộc Bộ TN&MT, chịu trách nhiệm tổ chức giám sát và quản lý Chứng chỉ Giảm phát thải (CERs) và tổ chức thu phí CER cho chính phủ cũng như phân phối tiền trợ cấp cho các dự án. Đối với hoạt động trồng rừng và tái trồng rừng, mức phí CER là 1,2% doanh số bán. Tiền phí thu được từ các dự án CDM được quản lý tại Quỹ Bảo vệ Môi trường.

Một dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM tại tỉnh Hòa Bình, đã bắt đầu thực hiện từ năm 2009 và dự kiến sẽ kéo dài 16 năm. Mục tiêu của dự án là phục hồi 320 ha rừng tại hai xã của tỉnh Hòa Bình trong 3 năm. Đây là một chương trình hợp tác giữa Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JICA) và Honda Việt Nam với các đối tác Việt Nam gồm Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam, Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam (FSIV), trung tâm khuyến nông và hạt kiểm lâm huyện. Các đối tác Việt Nam đã phối hợp để thành lập một tổ chức phi lợi nhuận thực hiện các dự án. Tổ chức phi lợi nhuận này chi trả cho các gia đình địa phương dựa vào mức đóng góp của họ

cho dự án. Người dân tham gia trên tinh thần tự nguyện nhưng phải là người có quyền sử dụng đất hợp pháp trên diện tích mà họ dự kiến đóng góp tham gia dự án. Các hộ gia đình nhận được 40.000 VND một ngày. Trong tương lai, các hộ gia đình tham gia sẽ được hưởng toàn bộ nguồn thu từ việc bán hạn ngạch phát thải (CERs). Rừng được phép khai thác sau 16 năm, hộ gia đình sẽ được nhận 2/3 hoặc 3/4 số tiền thu được. Phần còn lại thuộc về Tổ chức phi lợi nhuận và cơ quan quản lý. Ước tính các hộ tham gia sẽ nhận được tổng cộng 3.366 USD/ha cho toàn bộ thời gian thực hiện dự án, bao gồm tiền chi trả cho đóng góp ngày công lao động, tiền bán CERs và tiền bán gỗ.

Một dự án CDM khác liên quan đến tái trồng rừng ở huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế. Dự án này được Tổ chức Phát triển Hà Lan (SNV) tài trợ với sự tham gia của Trung tâm Sinh thái và Môi trường trực thuộc Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam. UBND huyện A Lưới, tỉnh Thừa Thiên Huế đang sử dụng CDM như là một cơ chế tài chính cho tái trồng rừng. Sau khi thực hiện thành công dự án thí điểm trên diện tích 38 ha, dự án hiện nay có kế hoạch trồng 5.000 ha rừng, trong đó có rừng của 3.000 hộ nghèo. SNV hiện đang xây dựng một dự án ở huyện Cát Tiên, tỉnh Lâm Đồng, trong đó có Vườn Quốc gia Cát Tiên.

Bên cạnh các lợi ích kinh tế cho người nghèo, các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM tại Việt Nam sẽ mang lại nhiều lợi ích xã hội to lớn gồm:

- Trao giấy chứng nhận quyền sử dụng đất;
- Minh bạch tài chính trong suốt quá trình thực hiện dự án;
- Nhiều sáng kiến trồng các giống cây khác nhau;
- Đóng góp tích cực cho tình hình kinh tế xã hội của địa phương tham gia;
- Điều tra khảo sát và giám sát các diện tích rừng.

Các dự án CDM đã thúc đẩy một số đối tác công tư (PPP) mới, có thể đưa ra những mô hình mới hữu ích cho các nhà đầu tư tư nhân hiện đang nỗ lực hỗ trợ cho cơ chế tài chính REDD+. Đây là trường hợp dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM ở xã Nguyên Loan, huyện Pắc Nặm, tỉnh Bắc Kạn. Các bên tham gia dự án gồm lãnh đạo tỉnh và huyện, công ty D&G (một công ty tư nhân hoạt động trong lĩnh vực trồng rừng và xuất khẩu gỗ ở Việt Nam) và cộng đồng địa phương. Sự hợp tác được hỗ trợ thông qua hai cơ chế đối tác. Một là, công ty D&G làm việc với lãnh đạo địa phương để thuê diện tích đất công chưa có chủ. Tiền thuê đất được trả trực tiếp cho người dân địa phương mà nhận khoán trồng và bảo vệ rừng với công ty D&G. Sau khi khai thác, lợi nhuận từ bán gỗ và gỗ dăm được chia theo tỷ lệ: huyện được hưởng 2%, xã 3%, công ty D&G 75% và người dân địa phương 20%. Thứ hai, công ty D&G ký hợp đồng khoán trực tiếp với các hộ gia đình có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Lợi nhuận được chia theo tỷ lệ hộ gia đình được hưởng 40% và công ty D&G 60%.

Các hỗ trợ khác cho các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM ở Việt Nam được đóng góp từ huyện, xã, Quỹ Bảo vệ Môi trường thuộc Bộ TN&MT, và các đối tác khác như ICRAFT và Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam. Ví dụ, để có CERs, Quỹ Bảo vệ Môi trường đã cho vay các khoản vay với lãi suất thấp hoặc không lãi suất để hỗ trợ quá trình xây dựng các dự án CDM. Ban quản lý Quỹ và công ty D&G điều phối xây dựng văn kiện dự án là người mua CERs. Sau khi bán, Quỹ Bảo vệ Môi trường được chia 20% lợi nhuận. Đối với lượng phát thải cắt giảm được kiểm chứng (VERs), ICRAFT và Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam hỗ trợ thiết kế kỹ thuật. ICRAFT cũng chuyển giao công nghệ cho cán bộ chuyên môn của công ty D&G về phương pháp đánh giá nhanh để đánh giá lượng các bon lưu trữ và đo đếm lượng các bon cơ sở. Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam hỗ trợ các doanh nghiệp tìm người mua trên thị trường các bon tự nguyện.

Một số bài học kinh nghiệm rút ra từ các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM cho cơ chế REDD+ trong tương lai như thủ tục cấp CERs chậm trễ từ ngày khởi động dự án đến khi kiểm chứng là một rào cản đối với các dự án CDM. Điều này gây khó khăn cho các nhà phát triển dự án trong việc huy động sự hỗ trợ từ các định chế tài chính để có nguồn vốn trang trải cho chi phí thực hiện ban đầu hoặc tiếp cận nguồn vốn tín dụng. Vấn đề này nêu bật khó khăn của phương thức chi trả dựa vào kết quả mà có thể áp dụng trong REDD+. Do đó, mặc dù chi trả dựa vào kết quả có liên quan đến hiệu quả thực hiện, tuy nhiên hình thức chi trả này chưa đủ hấp

dẫn nguồn vốn đầu tư ban đầu để đưa dự án vào thực hiện. Kinh nghiệm CDM của Việt Nam cho thấy sự hỗ trợ của bên thứ ba thông qua đối tác công tư có thể giúp bù đắp sự thiếu hụt đó cũng như có thể hỗ trợ các khoản vay với lãi suất thấp hoặc không lãi suất thông qua các quỹ, ví dụ như Quỹ Bảo vệ Môi trường. Bên cạnh đó, các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM không hấp dẫn các nhà đầu tư bởi cần một diện tích đất lớn để thực hiện trồng rừng nhưng lợi ích mang lại không cao nếu so với dự án CDM trong lĩnh vực khác.

6.4 Dự thảo Chiến lược Biến đổi khí hậu Quốc gia đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100

Việt Nam đang xây dựng Chiến lược Biến đổi Khí hậu Quốc gia đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100, dự thảo chiến lược này đã được trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, phê duyệt vào cuối năm 2011. Theo Chiến lược Biến đổi Khí hậu Quốc gia, tầm nhìn của Việt Nam đến năm 2100 là Việt Nam sẽ trở thành một quốc gia thịnh vượng, văn minh, phát triển bền vững, phát thải các bon thấp để ứng phó với biến đổi khí hậu. Chiến lược Biến đổi Khí hậu Quốc gia liệt kê 9 nhiệm vụ chiến lược để đạt được mục tiêu về biến đổi khí hậu. Trong đó, ngành lâm nghiệp là một ngành quan trọng trong ứng phó với biến đổi khí hậu, được coi không chỉ là công cụ giảm nhẹ mà còn là công cụ thích ứng trong các giải pháp quốc gia ứng phó biến đổi khí hậu.

Nhiệm vụ chiến lược số 4 là một ví dụ rõ ràng về mục tiêu mà Chiến lược Biến đổi Khí hậu Quốc gia hướng tới nhằm bảo vệ và duy trì diện tích rừng, tăng cường khả năng hấp thụ khí nhà kính và bảo tồn đa dạng sinh học (Nội dung chi tiết xem Biểu đồ 17).

Biểu đồ 17: Nhiệm vụ chiến lược số 4 trong Chiến lược Biến đổi khí hậu Quốc gia đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100

- Đẩy nhanh tiến độ trồng rừng và tái trồng rừng, khuyến khích doanh nghiệp đầu tư trồng rừng kinh tế;
- Đến năm 2020, thiết lập, quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững 16,24 triệu ha đất lâm nghiệp, tăng độ che phủ rừng lên 47%, quản lý hiệu quả và bền vững 8,4 triệu ha rừng sản xuất, 5,68 triệu ha rừng phòng hộ và 2,16 triệu ha rừng đặc dụng
- Thực hiện chương trình giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng, duy trì và đa dạng hóa sinh kế tại chỗ kết hợp với thích ứng với biến đổi khí hậu.
- Bảo tồn đa dạng sinh học, tập trung bảo vệ và phát triển các hệ sinh thái có khả năng chống chịu với biến đổi khí hậu; bảo vệ nguồn gen và các loài nguy cấp trước tác động của biến đổi khí hậu
- Xây dựng và thực hiện các chương trình bảo vệ và quản lý bền vững diện tích rừng tự nhiên, rừng phòng hộ và rừng sản xuất hiện có.
- Xây dựng và thực hiện các mô hình đô thị xanh và khu dân cư xanh.
- Xây dựng và thực hiện các chính sách huy động mọi thành phần kinh tế tham gia bảo tồn, phát triển bền vững diện tích rừng và các hệ sinh thái tự nhiên nhằm ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu và tăng cường khả năng hấp thụ các bon của rừng và hệ sinh thái.
- Xây dựng và phát triển thị trường các bon trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo và có sự tham gia của mọi thành phần kinh tế xã hội, huy động cơ chế hợp tác quốc tế trong trao đổi tín chỉ các bon để hỗ trợ các doanh nghiệp trong nước phát triển thị trường các bon.
- Xây dựng và thực hiện hệ thống giám sát, báo cáo và đánh giá hoạt động và chương trình để nâng cao khả năng lưu trữ các bon của các dự án.
- Cải thiện và tăng cường năng lực và hiệu quả hệ thống đánh giá, dự báo, phòng ngừa, giám sát, theo dõi và ứng phó khẩn nguy với cháy rừng.

Dự thảo Chiến lược quốc gia về Biến đổi khí hậu đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100 khi được phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ, sẽ là một cơ sở pháp lý quan trọng cho việc ứng phó với biến đổi khí hậu với tầm nhìn dài hạn cho chiến lược REDD+ và việc thực hiện REDD+ ở Việt Nam.

6.5. Thí điểm thực hiện nguyên tắc Tự nguyện, Thông báo trước, được cung cấp thông tin và đồng thuận (FPIC)

Chính phủ Việt Nam đã đi tiên phong và là nước đầu tiên thí điểm áp dụng nguyên tắc tự nguyện, thông báo trước, được cung cấp thông tin và đồng thuận (FPIC) như là một điều kiện tiên quyết cho việc thực hiện các dự án thí điểm về REDD+. Các dự án thí điểm FPIC này là một trong những hoạt động về FPIC đầu tiên trên thế giới và sẽ mang lại những bài học quan trọng cho việc thực hiện FPIC ở Việt Nam cũng như ở các quốc gia khác.

Dự án này được thực hiện tại hai huyện Lâm Hà và Di Linh, tỉnh Lâm Đồng do UN REDD Việt Nam tài trợ. FPIC tuân theo quá trình 9 bước, bao gồm: nâng cao nhận thức cộng đồng; Tiến hành thuê và đào tạo chuyên viên đối thoại; Chuyên viên đối thoại giải thích với cộng đồng bản địa về các vấn đề biến đổi khí hậu, REDD và trả lời các câu hỏi; Cộng đồng bản địa bày tỏ ý kiến; Ghi chép các ý kiến đồng thuận và phản đối; Đánh giá lại quá trình FPIC (Theo RECOFTC).

Biểu đồ 18: Các bước thực hiện FPIC theo chương trình UN-REDD Việt Nam

Bước 0: Chuẩn bị

Trước khi quá trình FPIC thực sự bắt đầu, cần có giai đoạn chuẩn bị, bao gồm các công việc:

- Chuẩn bị bản tóm tắt cơ sở pháp lý cho việc tham gia của cộng đồng địa phương/FPIC tại Việt Nam;
- Chuẩn bị tài liệu truyền thông;
- Tham vấn trước với các cơ quan có thẩm quyền ở cấp huyện và cấp tỉnh về quá trình dự kiến.

BƯỚC 1: Tham vấn cán bộ địa phương

Chương trình UN-REDD Việt Nam sẽ tổ chức các sự kiện nâng cao nhận thức cho các lãnh đạo cấp tỉnh, huyện, xã để đảm bảo rằng các nguyên tắc do Chương trình UN-REDD hướng dẫn và các hoạt động ở cấp huyện được hiểu rõ.

BƯỚC 2: Tuyển cán bộ hỗ trợ ở địa phương

Chương trình UN-REDD Việt Nam sẽ thuê cán bộ hỗ trợ tại địa phương để hướng dẫn quá trình tham vấn tại mỗi thôn ở hai huyện Lâm Hà và Di Linh.

BƯỚC 3: Đào tạo cán bộ hỗ trợ ở địa phương

Chương trình UN-REDD Việt Nam sẽ tổ chức đào tạo cho các cán bộ hỗ trợ ở địa phương để đảm bảo rằng họ sẽ hiểu rõ các kết quả mong đợi và các hoạt động của chương trình và các nguyên tắc hướng dẫn tham vấn cần thiết để đảm bảo việc thực hiện FPIC.

BƯỚC 4: Nâng cao nhận thức

Mỗi chuyên viên đối thoại sẽ phụ trách một số thôn bản nơi có người dân tộc thiểu số sử dụng ngôn ngữ mà họ thành thạo. Mỗi người hỗ trợ (các cán bộ hỗ trợ thôn bản có nhiều hơn một dân tộc thiểu số) sẽ liên hệ với trưởng thôn để tổ chức một sự kiện nâng cao nhận thức tại địa phương và tại thời điểm thuận tiện cho tất cả các trưởng thôn. Họ cũng sẽ thống nhất với mỗi trưởng thôn về chương trình và thời gian của các sự kiện để đảm bảo việc tham gia của người dân thôn bản (ví dụ, có thể chỉ tổ chức một họp một thôn, hoặc tổ chức nhiều buổi họp nếu cần thiết).

BƯỚC 5: Họp thôn bản

Các chuyên viên đối thoại sẽ tham gia các cuộc họp thôn bản với thời gian được xác định trong Bước 4.

BƯỚC 6: Ghi chép quyết định

Sau khi đạt được thống nhất, người dân thôn bản sẽ soạn một văn bản theo mẫu do Chương trình UN-REDD chuẩn bị, nêu rõ họ đồng thuận hay không đồng thuận; hoặc nêu rõ quyết định của họ.

BƯỚC 7: Cán bộ hỗ trợ báo cáo cho Chương trình UN-REDD Việt Nam

Văn bản ghi chép ý kiến đồng thuận hay phản đối của mỗi thôn bản sẽ được cung cấp cho Chương trình UN-REDD Việt Nam bởi mỗi chuyên viên đối thoại. Chuyên viên này cũng sẽ chuẩn bị và trình cho UN-REDD một báo cáo tóm tắt quá trình tham vấn, nêu rõ các vấn đề cần quan tâm, kể cả việc có bằng chứng về việc người dân thôn bản bị ép buộc hoặc gây áp lực.

BƯỚC 8: Kiểm tra và đánh giá

Việc kiểm tra độc lập quá trình FPIC sẽ được bảo đảm bằng cách liên hệ với một tổ chức quốc tế độc lập có kinh nghiệm trong lĩnh vực liên hệ với cộng đồng rừng.

(Nguồn: Báo cáo “Đánh giá và kiểm tra quá trình thực hiện nguyên tắc Tự nguyện, Thông báo trước, Được cung cấp thông tin và Đồng thuận theo Chương trình UN-REDD tại tỉnh Lâm Đồng, Việt Nam”, Trung tâm Vì con người và Rừng (RECOFTC).

RECOFTC đã xác định một số thách thức nảy sinh khi thí điểm FPIC. Ví dụ: có những quan ngại về khung thời gian cho các cuộc họp thôn bản quá ngắn để có thể thông báo đầy đủ cho người dân về các vấn đề cần thảo luận. Cũng có lo ngại về việc thiếu một cơ chế khiếu nại về FPIC độc lập cho người dân địa phương.

Tuy nhiên, chương trình của Chính phủ về FPIC liên quan tới các dự án REDD+ là một sáng kiến quan trọng hướng tới quản lý rừng hiệu quả và có sự tham gia. Việt Nam có 53 nhóm dân tộc thiểu số, bao gồm 16 triệu người, đa số sinh sống trong hoặc gần khu vực rừng, và các chương trình yêu cầu thực hiện FPIC như là một điều kiện để thí điểm việc thực hiện là hết sức cần thiết để đảm bảo quyền của các nhóm này. Các chương

trình này cũng công nhận chính việc kết hợp sự tham gia và sự gắn kết như là các quyền con người cơ bản sẽ phải là định hướng cho các dự án phát triển bền vững. FPIC cũng có thể hỗ trợ việc thu hút các cộng đồng địa phương tham gia đầy đủ hơn vào REDD+.

6.6 Các chính sách đổi mới khác

Hệ thống pháp lý hiện hành của Việt Nam thể hiện rõ những chính sách, điều khoản và chương trình nghị sự sẽ tạo thuận lợi cho việc thực hiện REDD+. Chương trình Mục tiêu quốc gia về ứng phó với biến đổi khí hậu với mục tiêu chiến lược là đánh giá tác động của biến đổi khí hậu đối với các lĩnh vực, xây dựng các kế hoạch hành động khả thi, tận dụng các cơ hội hướng tới nền kinh tế carbon thấp, và quan trọng hơn, chung sức cùng cộng đồng quốc tế trong việc giảm nhẹ các tác động của biến đổi khí hậu. Kế hoạch khung thích ứng với biến đổi khí hậu trong lĩnh vực nông nghiệp giai đoạn 2008 – 2020 cũng coi quản lý rừng bền vững là một yếu tố quan trọng để ứng phó với biến đổi khí hậu trong lĩnh vực nông nghiệp. Chính sách này bao gồm nhiệm vụ bảo vệ và phát triển rừng ở các khu vực duyên hải – vốn ít được đề cập trong các chính sách lâm nghiệp. Đây cũng là các cơ sở pháp lý cho việc thiết kế và thực hiện REDD+ trong tương lai.

Ví dụ, Việt Nam hướng tới mục tiêu thiết lập diện tích lâm phận quốc gia vào năm 2020. Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam đặt mục tiêu quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng bền vững 16,24 triệu ha đất quy hoạch cho mục đích lâm nghiệp, qua đó tăng độ che phủ rừng lên 47% vào năm 2020. Chiến lược này là một cơ sở quan trọng để xác định lâm phận quốc gia, làm cơ sở để xây dựng quy hoạch sử dụng đất, bảo vệ và phát triển rừng, thúc đẩy thực hiện REDD+ ở Việt Nam.

Khung pháp lý đối với giao đất, giao rừng; cho thuê đất, cho thuê rừng đã được bổ sung, sửa đổi và hoàn thiện, góp phần thiết lập quyền sử dụng đất và rừng cho tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân. Khung pháp lý liên quan đến việc khai thác, sử dụng và lợi ích từ khai khoáng, lâm nghiệp cũng được bổ sung, sửa đổi, hoàn thiện.

Nghị định số 99/2010/ND-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, trong đó dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các bon là một loại dịch vụ hợp pháp được trả tiền. Nghị định số 05/2008/ND-CP ngày 14/1/2008 của Chính phủ quy định việc thành lập quỹ bảo vệ và phát triển rừng ở cấp trung ương và cấp tỉnh. Nguồn vốn cho quỹ bao gồm vốn ủy thác tiếp nhận từ các định chế quốc tế, tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước. Luật Bảo vệ Môi trường tạo cơ sở cho việc soạn thảo văn bản pháp luật và trình Thủ tướng Chính phủ ký ban hành quy định về chuyển nhượng hoặc mua bán tín chỉ các bon giữa Việt Nam với các quốc gia khác. Nhà nước khuyến khích các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh và dịch vụ cắt giảm phát thải (Điều 84). Luật Đa dạng sinh học quy định các tổ chức và cá nhân sử dụng dịch vụ môi trường liên quan đến đa dạng sinh học phải có trách nhiệm chi trả cho các tổ chức và cá nhân cung cấp dịch vụ (Điều 74). Nhìn chung, Việt Nam đã có khung pháp lý đáng khích lệ, tạo điều kiện thuận lợi cho sự tham gia quản lý nguồn thu từ mô hình REDD+ phù hợp với các luật trong nước và cam kết quốc tế.

Bên cạnh đó, Bộ NN&PTNT và Cộng đồng Châu Âu (EC) đã thành lập một tổ công tác hỗn hợp về FLEG-T như là một nỗ lực nâng cao hiệu quả quản trị rừng và tăng cường thực thi luật lâm nghiệp và thương mại. Tổ công tác đã tổ chức một hội thảo tại Hà Nội trong đó thu hút sự tham gia của nhiều bên tham gia để đánh giá các hoạt động FLEG ở Việt Nam và xác định các ưu tiên. Một trong những mục tiêu của Tổ công tác là chuẩn bị cho Việt Nam tham gia đàm phán Hiệp định Đối tác Tự nguyện với EC.

7 Kết luận

Nghiên cứu Quốc gia này đã nỗ lực đưa ra một bức tranh tổng quan về sự sẵn sàng của Việt Nam trên phương diện pháp lý và thể chế cho REDD+ trong khuôn khổ Thỏa thuận Cancun khi Việt Nam bắt đầu thực hiện Chương trình UN-REDD. Đặc biệt, Nghiên cứu Quốc gia đã tìm hiểu các luật, quy định, hướng dẫn và các công cụ liên quan phù hợp với REDD+ ở Việt Nam, để xác định những thiếu hụt quan trọng về pháp lý và thể chế cũng như những thách thức đối với REDD+ hiệu quả, nghiên cứu cũng chỉ ra những chính sách đổi mới cho việc thiết kế và thực hiện REDD+.

Trong phần giới thiệu, Nghiên cứu Quốc gia đã nhấn mạnh rằng Việt Nam có tiềm năng được hưởng lợi từ việc thực hiện REDD+ nhờ những cam kết mạnh mẽ trong việc đạt được mục tiêu về biến đổi khí hậu đồng thời tăng cường phát triển đất nước. Nguyên nhân chính gây mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam gồm chuyển đổi đất lâm nghiệp sang đất nông nghiệp, tái định cư những cộng đồng theo tập quán du canh du cư, thiếu cơ cấu kiểm soát rừng hợp lý, quyền đối với rừng không rõ ràng, cơ sở hạ tầng lạc hậu và nhu cầu nguyên liệu gỗ tăng cao. Độ che phủ rừng của Việt Nam đã giảm xuống còn 29% vào năm 1993 nhưng sau đó, nhờ thực hiện nhiều chương trình lâm nghiệp độ che phủ rừng đã được nâng lên 38,7% vào năm 2008 và 39,5% vào năm 2010. Rừng của Việt Nam gồm diện tích rừng tự nhiên hiện có với mức độ đa dạng sinh học cao và nhiều biến động với tài nguyên rừng, đáp ứng được ba tiêu chí của Quỹ Đối tác Các bon Lâm nghiệp (FCPF). Sự bền vững của rừng Việt Nam đóng vai trò cực kỳ quan trọng trong việc cải thiện sinh kế và xóa đói giảm nghèo cho cộng đồng, nhất là những cộng đồng sống ở vùng miền núi, vùng sâu, vùng xa. Quản lý rừng là một trong năm chương trình trọng điểm của Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia, và hoạt động thiết kế hệ thống chia sẻ lợi ích công bằng và minh bạch cũng là một ưu tiên quốc gia.

Trong phần 2, Nghiên cứu Quốc gia tập trung thảo luận về tầm quan trọng của cơ sở pháp lý cho REDD+ và giới thiệu các phương pháp chính được sử dụng để xác định thách thức lớn trong khung pháp lý và thể chế của Việt Nam. Trong phần 3, Nghiên cứu Quốc gia đã đặt REDD+ vào hệ thống quản lý chung của Việt Nam, bao gồm mục tiêu phát triển, quản lý tập trung và luật cho sự tham gia của người dân và tiếp cận thông tin. Nghiên cứu đã nhấn mạnh Việt Nam đã đạt được những thành công lớn về phát triển thông qua chính sách kinh tế “Đổi mới”, nhưng sự phát triển đó chủ yếu phụ thuộc vào khai thác tài nguyên.

Trong Phần 4, Nghiên cứu đã rà soát hàng loạt các luật trong nước và thể chế hiện có tại Việt Nam mà đặc biệt phù hợp với việc thiết kế và thực hiện REDD+, bao gồm quản lý rừng, quy hoạch sử dụng đất, thương mại và đầu tư. Trong Phần 5, Báo cáo đã chỉ ra những thách thức chính đối với cơ sở pháp lý cho REDD+ ở Việt Nam, tập trung vào những thách thức liên quan trực tiếp nhất đến Thỏa thuận Cancun. Nhất là, Nghiên cứu đã phát hiện ra những thiếu hụt hoặc thách thức chính về pháp lý và quản lý gồm Cơ chế Điều phối cho Quy hoạch sử dụng đất cho REDD+, Hệ thống Quản trị rừng hiệu quả và Quyền Các bon, Quyền sử dụng đất và rừng, khung pháp lý về các khía cạnh kỹ thuật, quản lý nguồn thu từ REDD+, hình thành thị trường tín chỉ các bon, quản lý tài nguyên rừng bền vững, đảm bảo tính hợp pháp của nguyên liệu gỗ và sản phẩm gỗ phù hợp với thông lệ quốc tế.

Trong Phần 6, Nghiên cứu Quốc gia đã trình bày khái quát một số chính sách đổi mới pháp lý và thể chế đang được thực hiện tại Việt Nam, sẽ trực tiếp ảnh hưởng đến việc thực hiện REDD+. Những chính sách đổi mới này gồm hệ thống chia sẻ lợi ích hiện có của Việt Nam, bài học kinh nghiệm từ các dự án trồng rừng và tái trồng rừng CDM và Dự thảo Chiến lược Biến đổi Khí hậu Quốc gia đến năm 2050 và tầm nhìn đến năm 2100.

Điều quan trọng cần ghi nhớ là trong khi nghiên cứu tổng quát đã được trình bày ở trên, cần nghiên cứu thêm về pháp lý và đánh giá cụ thể hơn nữa vì những chính sách và luật mới này chỉ là những giải pháp mới và chỉ được thử nghiệm cho REDD+. Bên cạnh đó, cần có sự ủng hộ và hỗ trợ kỹ thuật nhiều hơn nữa để xây dựng các giải pháp quản lý phù hợp với hoàn cảnh của từng quốc gia, đảm bảo sự tham gia và quyền sở hữu với trọng tâm chính là sinh kế bền vững cho cộng đồng địa phương. Cuối cùng, để thực hiện bất cứ biện pháp pháp lý và quản lý nào, tăng cường năng lực ở cấp quốc tế, quốc gia và cơ sở đóng vai trò cực kỳ quan trọng.

- i FAO, Giám sát và thông tin thực hiện REDD+: Dự thảo thảo luận về Chính sách UN-REDD của Ban 7 (sắp tới)
- ii Quyết định 1/CP.16 Thỏa thuận Cancun: Kết quả của Nhóm làm việc tạm thời về Hành động hợp tác dài hạn, đoạn 72 & Phụ lục I, chú thích 1
- iii Chương trình UN-REDD và Chatham House, *Hướng dẫn cung cấp thông tin về quản trị REDD+ (Dự thảo)* (tháng 6/2011) ở Bảng 4.
- iv Chương trình UN-REDD và Chatham House, *Hướng dẫn cung cấp thông tin về quản trị REDD+ (Dự thảo)* (tháng 6/2011) ở Bảng 1.
- v Các nguồn quan trọng khác được liệt kê trong phần Tài liệu tham khảo.
- vi Sẽ được bổ sung vào ngày 8/9/2011 với những thông tin thêm mà các chuyên gia pháp lý ở Việt Nam hiện đang rà soát.
- vii Liên Hiệp Quốc tại Việt Nam, Những thách thức đối với Việt Nam để Đạt được Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ, http://www.un.org.vn/index.php?option=com_content&task=view&id=649&Itemid=1.
- viii Nguyễn Văn Thắng & Trần Đình Trọng, Viện Khí hậu, Thủy văn và Môi trường: Thích ứng với Biến đổi Khí hậu trong ngành Nông nghiệp và Tài nguyên nước: Hiện trạng, vấn đề và thách thức tại Việt Nam, Hội thảo khởi động “Lồng ghép Thích ứng Biến đổi Khí hậu trong ngành Nông nghiệp và Tài nguyên nước”, Kuala Lumpur, tháng 8/2009
- ix PAN Nature, Dự thảo báo cáo “Phát triển thủy điện và hệ thống rừng đặc dụng của Việt Nam”, 2011
- x Tổng cục Thống kê, Thống kê Lao động – Việc làm – Thất nghiệp 2006
- xi Ngân hàng Thế giới, Báo cáo “Giám sát Môi trường Việt Nam”, 2005
- xii Trang web Bộ NN&PTNT, http://www.agroviet.gov.vn/Pages/news_detail.aspx?NewsId=12126
- xiii Bộ NN&PTNT, Văn bản số 1404/BC-BNN-TCLN ngày 24/5/2011 về Báo cáo Tổng kết kết quả thực hiện kế hoạch năm 2010 và kế hoạch 5 năm giai đoạn 2006-2010 và kế hoạch cho năm 2011 và kế hoạch 5 năm 2011-2015
- xiv <http://tinyurl.com/vietnam-bds-study>

Annexes

Annex 1 Legal Preparedness for REDD+ Considerations and Related Instruments

Annex 2 Vietnamese Laws Reviewed

Annex 3 Vietnam Policies & Programs Relevant to REDD+

Annex 4 Persons Consulted

Annex 5 References

Annex 1 Legal Preparedness for REDD+ Considerations and Related Instruments

	Legal Considerations	Cancun Agreements provisions	Related Legal Instrument Options
1.	<p>Ensure that REDD+ activities are used to enhance social benefits.</p>	<p>I.10. <i>Realizes</i> that addressing climate change requires a paradigm shift towards building a low-carbon society that offers substantial opportunities and ensures continued high growth and sustainable development, based on innovative technologies and more sustainable production and consumption and lifestyles, while ensuring a just transition of the workforce that creates decent work and quality jobs;</p> <p>Appendix I 2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported: (e) That actions are consistent with the conservation of natural forests and biological diversity, ensuring that the actions referred to in paragraph 70 of this decision are not used for the conversion of natural forests, but are instead used to incentivize the protection and conservation of natural forests and their ecosystem services, and to enhance other social and environmental benefits;FN1</p> <p>FN 1 Taking into account the need for sustainable livelihoods of indigenous peoples and local communities and their interdependence on forests in most countries, reflected in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, as well as the International Mother Earth Day.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participatory decision-making procedures to determine appropriate levels, nature and timing of monetary and non-monetary benefit distribution for local communities and indigenous peoples, including ex-ante support for start-up costs ▪ Rules for the entitlement to and how benefits will be distributed among investors, landowners, government, local communities and indigenous peoples and persons engaged in forest management (i.e. for opportunity costs, traditional knowledge, employment, management, royalties) ▪ Enforceable provisions for free, prior and informed consent (FPIC) in all REDD+ activities that affect stakeholders, particularly local communities and indigenous peoples ▪ Labour and employment standards that take into account freedom of association and decent work conditions ▪ Procedures, such as Impact Assessments and indicator-based reporting, for local communities and indigenous groups to signal unexpected impacts taking place as a consequence of REDD+ projects ▪ Risk sharing mechanisms to insure recoverable damages for disputes between employed persons, public authorities, and national and international investors ▪ Pricing tools, value addition and other incentives to promote alternative and sustainable livelihoods, for instance from non-wood forest products or ecotourism ▪ Clear and defined rights to land, forests and carbon ownership, use and transfer that support the assessment of benefit distribution systems ▪ Legal education on designing and drafting REDD+ contracts for local communities, indigenous peoples and persons undertaking forest management activities
2.	<p>Fully respect</p>	<p>I. 8. <i>Emphasizes</i> that Parties should, in all climate change</p>	<ul style="list-style-type: none"> •

	<p>human rights</p>	<p>related actions, fully respect human rights</p>	<p>incorporation of human rights legislation and international commitments in REDD+ strategies and action plans (i.e. Bills of Rights, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, Universal Declaration of Human Rights)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guarantees against discriminatory practices by political and traditional administrations in all REDD+ related projects, particularly with respect to property rights • Access to justice through dispute resolution mechanisms that are accessible, effective and enforceable
<p>3.</p>	<p>Address the drivers of deforestation and forest degradation</p>	<p>III.C. 68. <i>Encourages</i> all Parties to find effective ways to reduce the human pressure on forests that results in greenhouse gas emissions, including actions to address drivers of deforestation;</p> <p>72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clarity and coherence of laws and institutional mandates across multiple sectors and jurisdictions with respect to REDD+ activities (i.e. energy, agriculture, minerals and mining, infrastructure, transportation, national, provincial, local) • Incorporation of cross-sectoral policies and programmes in REDD+ strategies and action plans • Coordination through inter-ministerial committees, working groups and crosscutting teams • repeal of laws and regulations that create perverse incentives, such as subsidies • Economic incentives to reduce the human pressure on forests in key sectors, such as tariffs, tax exemptions, subsidies, public-private partnerships, power purchasing agreements, loans and grants • Clarification of the hierarchy of competing interests in land use planning (i.e. easements, exceptions, expropriation, concessions, subsurface rights) • Prohibition, licensing and enforcement of deforestation and forest degradation reflecting actual implementation capacity, including community policing •

			<p>monetary and non-monetary substitutes for unsustainable practices, including guaranteed livelihoods through new employment or provision of new sources of food and energy</p>
<p>4.</p>	<p>Develop a national REDD+ strategy or action plan</p>	<p>71. <i>Requests</i> developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements: (a) A national strategy or action plan;</p> <p>72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;</p> <p>78. Also requests Parties to ensure coordination of the activities referred to in paragraph 70 above, including of the related support, particularly at the national level;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Key definitions consistent with international commitments and finance mechanisms • Project cycle procedures for approval, verification, data collection, auditing, reconciliation, emissions registration, and social and environmental impact assessment • Clear, consistent and coherent responsibility for REDD+ design, implementation and finance at different levels and sectors of governance • Clarification of tax and royalty treatment of investments, carbon credits earned or traded and benefit distribution systems • Determination of foreign investment and trading rules on ownership and use of carbon credits and export duties • Identification of whether carbon ownership is linked to the land, trees or other, where ownership lies and how it can be transferred • Rules on public and private entitlements to directly enter into contracts for REDD+ projects, public-private partnerships and public procurement laws • Enforceable public access to clear information on REDD+ procedures, applications and projects • Incorporation of the REDD+ Safeguards and issues, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations
<p>5.</p>	<p>Develop national forest reference emission and/or forest reference levels, including subnational forest reference emission levels and/or forest reference levels in combination and/or as an interim measure</p>	<p>III.C. 71. Requests developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements: (b) A national forest reference emission level and/or forest reference level⁶ or, if appropriate, as an interim measure, subnational forest reference emission levels and/or forest reference levels, in accordance with national circumstances, and with provisions contained in decision 4/CP.15, and with any further elaboration of those provisions adopted by the Conference of the Parties; FN6</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporation of international modalities for the development of reference levels into national and subnational policies, such as historical baselines or projections of future trends in the forestry sector • Coordination of subnational, inter-subnational and/or national institutions for data collection • Definition of the relationship among national reference levels, subnational projects, emission displacements and benefit sharing distribution systems

		<p>FN6 In accordance with national circumstances, national forest reference emission levels and/or forest reference levels could be a combination of subnational forest reference emissions levels and/or forest reference levels.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establishment of carbon emissions registries to enable credits to be issued, transferred and retired
6.	<p>Develop national MRV including the integration of subnational monitoring systems into a national monitoring system and/or as an interim measure</p>	<p>III.C. 71. <i>Requests</i> developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements: (a) A robust and transparent national forest monitoring system for the monitoring and reporting of the activities referred to in paragraph 70 above, with, if appropriate, subnational monitoring and reporting as an interim measure, FN7 in accordance with national circumstances, and with the provisions contained in decision 4/CP.15, and with any further elaboration of those provisions agreed by the Conference of the Parties;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Credible and transparent institutions and standards to measure, certify and verify carbon at local, subnational and national level results • Development of criteria or indicator-based data collection and reporting • Funds or contractual provisions with investors or community members to finance independent field-based MRV and review of data • Transparent and accountable financial institutions, including for reporting, auditing and reconciliation • Anti-corruption laws and investigations, including protections for whistleblowers
7.	<p>Develop information systems on how the safeguards are addressed and respected</p>	<p>III.C. 71. <i>Requests</i> developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements: (c) A system for providing information on how the safeguards referred to in appendix I to this decision are being addressed and respected throughout the implementation of the activities referred to in paragraph 70 above, while respecting sovereignty;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Social and environmental impact assessments at each stage of the project cycle approval, monitoring, reporting and verification procedures • Clear institutional roles, mandates and responsibilities for multi-stakeholder and two-way information contributions • Indicator-based data collection systems tailored to the domestic context and involving stakeholder participation, operational analysis, strategic assessment and feedback, including through publication of assessment results • Rules and institutional mandates for auditing and reconciliation responsibilities, including verification and follow-up on discrepancies • Rules for peer reviews to assist the credibility of information
8.	<p>Promote and support effective and transparent national forest governance structures, taking into</p>	<p>Appendix I 2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported: (a) Transparent and effective national forest governance structures, taking into account national legislation and sovereignty;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definition of key terms (i.e. forest, deforestation, permanence, carbon) • Clear and coherent laws and institutional mandates for forest management with national policies and devolved implementation that are commensurate to actual capacity

	account national legislation		<ul style="list-style-type: none"> • Participatory procedures for decision-making on and implementation of forest management and benefit sharing • Access to information and legal education on ownership and use rights, decision-making processes and recourse mechanisms • Transparent rules on converting or alienating forests, including for sale, land use planning, easements and concessions • Legislative fines, penalties and prosecutions that appropriately address deterrence
9.	Address land tenure issues	<p>III.C. 72. <i>Also requests</i> developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>De jure</i> legal framework for land tenure that accurately reflects and addresses <i>de facto</i> occupation, management and use, including in traditional administrations ▪ Clear and accessible legal framework supporting and protecting attribution of entitlements for land tenure, including for customary, freehold, leasehold, concessions, leases and public ownership, use, management and transfers of interests ▪ Land titling procedures that are clear, accessible and enforceable (i.e. legal education, accessible registration, disputes resolution) ▪ Rules on the alienability and acquisition of lands, including free, prior and informed consent, compensation or resettlement ▪ Coordination of land tenure with forest governance objectives and other land use planning
10	Address gender considerations	<p>III.C. 72. <i>Also requests</i> developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mainstreaming of gender issues into land titling and forest management procedures ▪ Programmes for gender sensitization, focal points, consultative fora and management teams ▪ Precise rules on gender equality in benefit distribution systems ▪ Meaningful representation of gender interests on decision-making bodies at all jurisdictional levels, including at the national policy level
11	Promote and support actions to address the risks of reversals	<p>Appendix I 2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported: (f) Actions to address the risks of reversals;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Action plans to deal with force majeure events (i.e. fires, extreme weather events, droughts) •

			<p>lear and coherent hierarchies in competing interests in land across sectors that threaten permanence (i.e. easements, exceptions, expropriation, concessions)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rules for risk mitigation mechanisms such as title registration, insurance, bonds, liens, guarantees and buffers or carbon pools • Risk management tools for monitoring and enforcement
12	Promote and support actions to reduce the displacement of emissions	<p>III.C.71. Requests developing country Parties aiming to undertake the activities referred to in paragraph 70 above, in the context of the provision of adequate and predictable support, including financial resources and technical and technological support to developing country Parties, in accordance with national circumstances and respective capabilities, to develop the following elements:</p> <p>(a) A robust and transparent national forest monitoring system for the monitoring and reporting of the activities referred to in paragraph 70 above, with, if appropriate, subnational monitoring and reporting as an interim measure, FN7 in accordance with national circumstances, and with the provisions contained in decision 4/CP.15, and with any further elaboration of those provisions agreed by the Conference of the Parties;</p> <p>FN7 Including monitoring and reporting of emissions displacement at the national level, if appropriate, and reporting on how displacement of emissions is being addressed, and on the means to integrate subnational monitoring systems into a national monitoring system.</p> <p>Appendix I 2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:</p> <p>(g) Actions to reduce displacement of emissions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • International or regional treaties on displacements (i.e. SADC Protocol) • Subnational accords to promote coordinated actions across disparate communities • Mainstreaming of REDD+ activities into national, regional and local land use planning • Rules on the relationship between project-level, subnational and national baselines and crediting, including: • That activities will be counted toward national commitments • Benefit distribution among national and subnational institutions • How subnational/project-level participants will be compensated if displacements elsewhere reduce national crediting • RV and information systems that report on how displacements are being addressed
13	Promote and support multiple forest functions	<p>Appendix I The activities referred to in paragraph 70 of this decision should:</p> <p>(b) Be consistent with the objective of environmental integrity and take into account the multiple functions of forests and other ecosystems;</p> <p>(k) Promote sustainable management of forests;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integration of conservation and sustainable use of biological diversity into REDD+, and relevant sectoral or cross-sectoral policies, plans and programmes

		<p>2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:</p> <p>(e) That actions are consistent with the conservation of natural forests and biological diversity, ensuring that the actions referred to in paragraph 70 of this decision are not used for the conversion of natural forests, but are instead used to incentivize the protection and conservation of natural forests and their ecosystem services, and to enhance other social and environmental benefits</p>	<p>ules against the conversion of natural forests into plantations, including prohibitions in benefit distribution systems</p> <ul style="list-style-type: none"> • system for simultaneous payments for carbon storage and biodiversity protection to promote integrated management and avoid investor favoritism to carbon-rich forests • strategic and environmental impact assessments of REDD+ projects with biodiversity criteria
14	<p>Undertake activities consistent with national sustainable development and adaptation needs and goals, including reducing poverty while responding to climate change</p>	<p>Appendix I</p> <p>1. The activities referred to in paragraph 70 of this decision should:</p> <p>(c) Be undertaken in accordance with national development priorities, objectives and circumstances and capabilities and should respect sovereignty;</p> <p>(d) Be consistent with Parties' national sustainable development needs and goals;</p> <p>(e) Be implemented in the context of sustainable development and reducing poverty, while responding to climate change;</p> <p>(f) Be consistent with the adaptation needs of the country;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • incorporation and/or respect for commitments under national poverty reduction and development strategies (i.e. Vision 2030s, MDGs) into REDD+ strategies • establishment of REDD+ benefit sharing systems that provide an appropriate level and form of compensation • allocation of benefit distribution funds to finance socio-economic infrastructure with REDD+ co-benefits, such as ITC systems, legislative and institutional reforms, feeder roads and education • creation of the right cross-sectoral policy mix to address the drivers of deforestation and forest degradation without compromising livelihoods or necessary goods and services
15	<p>Promote and support that actions complement or are consistent with relevant international conventions and agreements</p>	<p>Appendix I</p> <p>2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:</p> <p>(a) That actions complement or are consistent with the objectives of national forest programmes and relevant international conventions and agreements;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • incorporate and/or respect international commitments under: <ul style="list-style-type: none"> ○ Cancun Agreements and REDD+ Safeguards ○ UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ○ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ○ Convention on Biological Diversity ○ UN Convention to Combat Desertification ○ International Tropical Timber Agreement

			<ul style="list-style-type: none"> ○ amsar ○ nternational Covenant on Civil and Political Rights ○ nternational Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ○ onvention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women ○ LO Convention No. 169 ○ frican Charter on Human and Peoples Rights ○ onvention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ○ niversal Declaration of Human Rights
16	<p>Promote and support that actions complement or are consistent with national forest programmes</p>	<p>Appendix I</p> <p>2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:</p> <p>(a) That actions complement or are consistent with the objectives of national forest programmes and relevant international conventions and agreements;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incremental legal reforms to existing legislation through regulatory amendments and by-laws to supplement existing laws and lower transaction costs • New umbrella policies and laws adequately address and incorporate existing laws, policies, guidelines, regulations and institutions • Incorporation of prior community based or decentralized forest management programmes and/or lessons learned • Programmes on protected areas for wildlife, biological diversity, water catchment areas and heritage conservation are respected
17	<p>Undertake activities that are results-based</p>	<p>III.C. 73. Decides that the activities undertaken by Parties referred to in paragraph 70 above should be implemented in phases, beginning with the development of national strategies or action plans, policies and measures, and capacity-building, followed by the implementation of national policies and measures and national strategies or action plans that could involve further capacity-building, technology development and transfer and results-based demonstration activities, and evolving into results-based actions that should be fully measured, reported and verified;</p> <p>Appendix I</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Robust and equitable benefit sharing distribution systems that include results-based or performance-based payments using set milestones and/or MRV criteria • Rules defining, supporting and protecting public or private carbon ownership and use, including alienability, transfer, royalty and fraud prevention rules • System of performance-based penalties resulting from non-adherence to forest management rules

		<p>1. The activities referred to in paragraph 70 of this decision should:</p> <p>(j) Be results-based;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Short-, medium- and/or long-term contracts for carbon credits that take into account periodical review and revision of reference levels to ensure additionality (i.e. dynamic baselines)
18	<p>Promote and support the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities</p>	<p>Appendix I</p> <p>2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:</p> <p>(a) Respect for the knowledge and rights of indigenous peoples and members of local communities, by taking into account relevant international obligations, national circumstances and laws, and noting that the United Nations General Assembly has adopted the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples;</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Incorporation of traditional knowledge into forest management standards • Rules to obtain and protect free, prior informed consent in all s.70 related activities • Provision of legal education to local communities and indigenous peoples (i.e. on rights to tenure, carbon ownership, labour standards) ▪ Dispute resolution mechanisms that are equitable, transparent, accountable, independent, confidential and affordable (or free), and that respect customary justice systems of indigenous peoples and local communities ▪ Reinforcement of capacity of the judiciary for alternative dispute resolution, including expanding adjudicators, arbitrators or mediators to include administrative bodies and representatives of local communities
19	<p>Promote and support the full and effective participation of relevant stakeholders, in particular indigenous peoples and local communities in s.70 activities as well as in developing and implementing national REDD+ strategies or action plans</p>	<p>III.C. 72. Also requests developing country Parties, when developing and implementing their national strategies or action plans, to address, inter alia, the drivers of deforestation and forest degradation, land tenure issues, forest governance issues, gender considerations and the safeguards identified in paragraph 2 of appendix I to this decision, ensuring the full and effective participation of relevant stakeholders, inter alia indigenous peoples and local communities;</p> <p>Appendix I</p> <p>2. When undertaking the activities referred to in paragraph 70 of this decision, the following safeguards should be promoted and supported:</p> <p>(a) The full and effective participation of relevant stakeholders, in particular indigenous peoples and local communities, in the actions referred to in paragraphs 70 and 72 of this decision;</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Design of REDD+ strategies through consensus building events with local communities and indigenous peoples • Clearly defined and enforceable rules on levels, timing and mechanisms for stakeholder participation in decision-making • Incorporation of culturally sensitive, traditional and community structures for decision-making, including representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures • Broader public consultations at various levels of project design and implementation (i.e. public notice and open comment periods) • Accessible and enforceable access to information rules for all applications, EIAs, SEAs, project documents, laws and institutional mandates affecting REDD+ activities

Annex 2 Government of Socialist Republic of Vietnam Laws Reviewed

General Laws and Regulatory Decrees

Law on Minerals 2010;

Law on Tax on Natural Resources of 2009;

Law on Bio-diversity 2007;

Law on dykes and embankment systems, 2006

Law on Land 2005;

Law on Environment Protection 2005;

Law on Forest protection and development 2004;

Construction Law 2003;

Decree No. 99/2010/ND-CP on 24 September of the Government on PFES;

Decision No. 2284/QD-TTg, 13 December 2010, on approval of the proposal "Implementation of Decree No. 99/2010/ND-CP on PFES";

Decision 327/CP, 1992. Policies for the Use of Bare Lands, Denuded Hills, Forests, Alluvial Flats, and Bodies of Water;

Decision No. 661/QD-TTg dated 29 July 1998 by the Prime Minister on objective, tasks, policies and organization for the establishment of five million hectares of new forest;

Decree 01/CP, 1995. Decree on the Enactment of Regulations on the Allocation of Land for Agriculture, Aquaculture, and Forestry in State - run Enterprises/Farms to Organization, Households and Individuals for Stable and Long -term Use;

Decree No. 163/1999/ND-CP dated 16 November 1999 by the Government concerning allocation and lease of forest land to Organizations, households and individuals for long-term forestry purposes;

Decision No. 08/2001/QĐ-TTg dated 11 January 2001 by the Prime Minister issuing Regulation on management of natural special-use, protection, and production forest;

Decision No. 178/2001/QĐ-TTg dated 12 November 2001 by the Prime Minister issuing Regulation on the benefit right, responsibilities of the households, individual who are allocated, leased, and contracted forest land.

Decision No. 18/2007/QĐ-TTg of Prime Minister on 5 February 2007 on approval of Strategy of Forestry Development of Vietnam from 2006 – 2020;

Decision No. 172/2007/QĐ-TTg on 16 November 2007 on approval of National strategy on disaster prevention, response and mitigation toward 2020;

Decree 117/2010/ND-CP on organization and management of special-use forests

Resolution 10, 1988. Resolution on Allocation of Agricultural Land to Individual and Households. The Central People's Government.

Resolution 272/CP, 1972. Resolution on Allocation of Forest and Forestland to Cooperatives.

Decision No. 172/2007/QĐ-TTg issued on 16/11/2007 by the Prime Minister approving the national strategy on disaster prevention and reduction by 2020;

Directive No. 35/2005/CT-TTg issued on 17/10/2005 by the Prime Minister on the implementation of the Kyoto Protocol under the UNFCCC.

Decision No. 47/2007/QĐ-TTg issued on April 2007 by the Prime Minister approving the Plan of Implementation of the Kyoto Protocol under the UNFCCC in the 2006 – 2010 period, which assigned the Ministry of Natural Resources and Environment and other ministries, branches and localities as responsible for the implementation of the Kyoto Protocol and Clean Development Mechanism;

Decision No.158/QĐ-TTg issued on December 2, 2008 by the Prime Minister approving the National Target Program to Respond to Climate Change;

Decision 130/2007/QĐ-TTg dated 02/8/2007 of the Prime Minister on some financial mechanism and policy for CDM projects.

Decree 05/2008/NĐ-CP dated 14/01/2008 of the Government on Forest protection and development Fund.

Decision No.2730/QĐ-BNN-KHCN issued on May 9, 2008 by the Ministry of Agriculture and Rural Development promulgating the Framework Program on Adaptation to Climate Change for Agriculture and Rural Development for the period 2008 -2020, including within the forestry sector;

Decision No. 1828/QĐ-BNN-TCLN of MARD, on 12 August 2011 on publicizing forest status in 2010

Decision No.186/2006/QĐ-TTG issued on August 14, 2006 by the Prime Minister on forest management regulation

Circular No.35/2011/TT-BNNPTNT issued on May 20, 2011 by the Ministry of Agriculture and Rural Development guide the exploitation of timber and NTFPs under the three types of forests (special-use forests, protection forests and production forests)

Decree No. 200/2004/ND-CP dated 03/12/2004 aimed at continuing efforts to restructure, promote innovation and develop SFEs currently regulated by provinces and cities with control under the Central Government.

Decree 99/2009/ND-CP on settlement of administrative violations in the field of forest management, forest protection and management of forest products

Decision No. 1899/2006/QĐ-BCA(X13) on 29 November, 2006 of the Ministry of National Security on establishment of the Department of Environment Police

National statistics and data

Monitoring Report on Implementation of National Assembly's Resolution on the project of 5ha afforestation, No. 570/UBTVQH11, Standing Committee of National Assembly 11, 23 October 2006;

MARD, Document No. 1404/BC-BNN-TCLN on 24 May 2011 on Summing-up Report on Implementing results of the Plan 2010 and 5 year Plan of the period 2006-2010 and Planning for 2011 and 5 years from 2011-2015;

General Department of Statistics, Report on Socio-Economic Development of Vietnam in 2009

General Department of Statistics, Statistics of Labour – Employment – Unemployment 2006

General Department of Statistics, Gross domestic product at constant 1994 prices;

Forestry Monitoring Information System (FOMIS) – Report on Forestry Progress 2006 – 2010

Report of Forestry Industry in 2005, Ministry of Agriculture and Rural Development

Report of Forestry in 2005, Ministry of Agriculture and Rural Development

Vietnam Assessment Report on Climate Change (VARCC), ISPONRE, 2009

Climate change, Sea level rise scenarios for Vietnam, MONRE, 2009

Annex 3 Vietnam Policies & Programs Relevant to REDD+

1. Vietnam Policies and Programs Addressing REDD+, Forests and Climate Change

- 1.1 National Target Program to respond to climate change (NTP);
- 1.2 Strategy of Forestry Development of Vietnam from 2006 – 2020
- 1.3 National Strategy for environmental protection until 2010 and vision toward 2020 (NSEP)
- 1.4 Action Plan Framework for Adaptation to Climate change in the Agriculture and Rural Development Sector, period 2008 – 2020
- 1.5 Action Plan on Responding to Climate Change in the Sector of Industry and Trade, period 2010-2015
- 1.6 National Strategy on Natural Disaster Prevention and Mitigation to 2010
- 1.7 National Strategy for development of electricity sector in period 2004-2010 and vision toward to 2020
- 1.8 National Strategy for Energy Development until 2020 and vision toward 2050
- 1.9 National Target Program on Efficient Use and Saving Energy (EUSE)
- 1.10 Strategy of Rubber tree development to 2015 with vision toward 2020
- 1.11 National Action Plan on Biodiversity to 2010 with vision toward 2020 and implementation of Convention on Biodiversity and Cartagena Protocol on Biosafety
- 1.12 National Action Program to Combat Desertification for 2006-2010 and 2020

2. Vietnam Policies and Programs Addressing REDD+, Climate Change and other related programs

- 2.1 UN-REDD Programme Strategy 2011-2015, FAO, UNDP, UNEP;
- 2.2 5 Million Hectares Reforestation Programme
- 2.3. Project on improving forest fire prevention capabilities, approved by the Prime Minister in Decision No. 02/QD-TTg on Jan 2, 2007
- 2.4 The Scheme of Rehabilitation and Development of the Coastal Mangrove was approved by the Prime Minister in Decision No. 405/QD-TTg - KTN on March 1, 2009

Annex 4 Persons Consulted

1.	Mr. Nguyen Xuan Phuong	Forestry Legal Expert
2.	Dr. Nguyen Quang Tan	Country Program Coordinator - Vietnam The Center for People and Forest (RECOFTC)
3.	Dr. Pham Manh Cuong	National REDD Focal Point Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD)
4.	Ms. Nguyen Mai Hanh	Climate Change expert
5.	Mr. Le Duc Chung	Strengthening Sustainable Development and Climate Planning Project Ministry of Planning and Investment (MPI)

Annex 5 References

Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance (Rome, 2011).

UN-REDD Programme and Chatham House, Guidance for the Provision of Information on REDD+ Governance (Draft) (June 2011)

United Nations Vietnam, Challenges Remain for Viet Nam to Achieve the MDGs, http://www.un.org.vn/index.php?option=com_content&task=view&id=649&Itemid=1.

UN Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (UN-REDD), FAO, UNDP, UNEP, Framework Document, 20 June 2008;

UN-REDD Programme, Rules of Procedure and Operational Guidance, UN-REDD PROGRAMME, March 2009;

World Bank, 2011 Vietnam Development Report – Executive Summary (World Bank, 2011).

World Bank, Report “Vietnam Environment Monitor”, 2005

REDD After Copenhagen: The Way Forward, Peter Akong Minang and Deborah Murphy, February 2010;

Dr. Pham Manh Cuong, Department of Forestry (DoF), Ministry of Agriculture and Rural Development (MARD), Prospects and challenges in the REDD implementation: Vietnam’s experience towards REDD readiness and country initiatives;

Richard McNally , SNV, Experience with REDD Pilot Projects in Viet Nam: SNV, ICRAF and JICA;
<http://www.ecosystemmarketplace.com/documents/acrobat/k17/Richard%20McNally%20KatoombaSNV.pdf>

Nguyen Van Thang & Tran Dinh Trong, Vietnam Institute of Meteorology, Hydrology and Environment, Climate change Adaptation in the Agricultural and Water sectors: Current status, issues and challenges in Vietnam, Inception workshop “Mainstreaming Climate Change Adaptation in the Agricultural and Water Sectors”, Kuala Lumpur, August 2009

Allison Bleaney, Benvickers and Leo Peskett, REDD-net , What could REDD look-like in Vietnam?, , November 2009;

Nguyen Quang Tan, Luong Thi Truong, Nguyen Thi Hai Van, K’Tip , Report “Evaluation and Verification of the Free, Prior and Informed Consent Process under the UN-REDD Programme in Lam Dong Province, Vietnam”, November 2010;

CIFOR , Lessons learnt on REDD: Global comparative research on REDD, 2010;

REDD-net Asia-Pacific, Bulletin No.2, The role of belief in REDD+, October 2010;

Center for International Forestry Research (CIFOR), Moving ahead with REDD: issues, options and implications, 2008;

REDD-net Bulletin No.1, November 2009;

RECOFTC , Vietnam: Why REDD+ needs local people,
http://www.recoftc.org/site/uploads/content/pdf/RECOFTC_people_in_vietnam_for_web_12_61.pdf;

The REDD Desk, VIETNAM: An overview from the REDD, Countries Database, May 2011, www.theredddesk.org/countries/VIETNAM;

Nguyen Tuong Van, FSPS Office, Resolutions for improvement of REDD network in Vietnam;

Nguyen Quang Tan , RECOFTC, Payment for Environmental Services in Vietnam: An Analysis of the Pilot Project in Lam Dong Province, April 2011;

Winrock International , Payment for Forest Environmental Services: A Case Study on Pilot Implementation in Lam Dong Province, Vietnam 2006-2010;

William D. Sunderlin and Huynh Thu Ba, CIFOR, Poverty alleviation and Forests in Vietnam, 2005;

UN-REDD PROGRAMME , Design of a REDD Compliant Benefit Distribution System for Viet Nam, January 2010, <http://tinyurl.com/vietnam-bds-study>;

PAN Nature , Policy Newsletter Quarterly 1&2, 2011;

Nguyen Quang Tan, Nguyen Ba Ngai, and Tran Ngoc Thanh, RECOFTC, Policy Brief No.1, Whose Forest Tenure Reform Is It? Lessons from Case Studies in Vietnam, April 2008;

Prof. Dr. Dao Xuan Hoc, Deputy Minister, MARD, Action Plan for Climate change adaptation in the field of agriculture and rural development, July 2009;

Pham Xuan Phuong, Doan Diem and Le Khac Coi, Review on Forest policy development, implementation for 2006-2010 & Recommendations for revision, supplementation and completion of forestry policy in 2011-2015, December 2010;

Tran Hong Ha, Vice Minister in Charge of International Cooperation and Climate Change, MONRE , IDLO/UNEP Experts Panel on Legal Preparedness for Climate Change, COP 16 UNFCCC - Cancun, Mexico , Legal & Institutional Challenges for Climate Change Responses in Vietnam, 2010;

Nguyen Duc Quy, Science Magazine, vol.4, Deforestation in some mining areas, 1996;

PAN Nature, Draft Report "Hydropower development and special use forest system of Vietnam", 2011;

Do Dinh SAM and Le Quang TRUNG, Forest Policy Trends in Vietnam,
<http://www.cares.org.vn/webplus/Article/Forestland%20management%20policies%20in%20VietNam%20An%20Overview.pdf>;

Tran Duc Vien, Forest land management policies in Vietnam: An overview,
<http://www.cares.org.vn/webplus/Article/Forestland%20management%20policies%20in%20VietNam%20An%20Overview.pdf>;

Phung Huong, "Is EIA report appropriate?", 09/09/2011,
<http://daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=81&NewsId=222797>;

Workshop Summary "Integrated management of Watershed Forest and River basin:
The case of Hydropower Dong Nai 6 and 6A", August 2011,
<http://www.warecod.org.vn/vi-VN/News/PrintDraft.aspx?ID=297>

MRC - Hydropower Development as a Catalyst to Promote the Implementation of
Watershed Management – A Case from the Da River Basin in Viet Nam;
MARD website,
http://www.agroviet.gov.vn/Pages/news_detail.aspx?NewsId=12126



International Development Law Organization
Organisation Internationale de Droit du Développement