



Bối cảnh cho REDD+ tại Việt Nam

Nguyên nhân, đối tượng và thể chế

Tái bản lần 2

Phạm Thu Thủy

Hoàng Tuấn Long

Nguyễn Đình Tiến

Đào Thị Linh Chi

Ngô Hà Châu

Phạm Việt Hồng



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Bối cảnh cho REDD+ tại Việt Nam

Nguyên nhân, đối tượng và thể chế

Tái bản lần 2

Phạm Thu Thủy
CIFOR

Hoàng Tuấn Long
CIFOR

Nguyễn Đình Tiến
CIFOR

Đào Thị Linh Chi
CIFOR

Ngô Hà Châu
CIFOR

Phạm Việt Hồng
CIFOR

Báo cáo chuyên đề 203

© 2020 Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)



Nội dung trong ấn phẩm này được cấp quyền bởi Giấy phép bản quyền Ghi nhận công của tác giả - Phi thương mại, không chỉnh sửa, thay đổi hay phát triển - Không phái sinh 4.0. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN 978-602-387-131-5
DOI: 10.17528/cifor/007615

Phạm TT, Hoàng TL, Nguyễn DT, Đào TLC, Ngô HC và Phạm VH. 2020. *Bối cảnh cho REDD+ tại Việt Nam: Nguyên nhân, đối tượng và thể chế. Tái bản lần 2*. Báo cáo chuyên đề 203. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Bản dịch của: Pham TT, Hoang TL, Nguyen DT, Dao TLC, Ngo HC and Pham VH. 2019. *The context of REDD+ in Vietnam: Drivers, agents and institutions 2nd edition*. Occasional Paper 196. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh chụp bởi Terry Sunderland/CIFOR
Phong cảnh thôn bản tại Việt Nam

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Chúng tôi xin cảm ơn các nhà tài trợ đã hỗ trợ cho nghiên cứu này thông qua việc đóng góp vào quỹ của CGIAR. Xin xem danh sách các nhà tài trợ: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

Mục lục

Các từ viết tắt	vi
Lời cảm ơn	viii
Tóm tắt	ix
Giới thiệu	xi
Phương pháp	xiii
1 Phân tích các nguyên nhân dẫn đến phá rừng và suy thoái rừng tại Việt Nam	1
1.1 Độ che phủ rừng và tổng quan lịch sử thay đổi độ che phủ rừng	1
1.2 Đánh giá các nguyên nhân chính của thay đổi độ che phủ rừng	3
1.3 Tiềm năng giảm thiểu	6
2 Môi trường thể chế và chia sẻ lợi ích	11
2.1 Quản trị Rừng ở Việt Nam	11
2.2 Phân cấp và chia sẻ lợi ích	16
2.3 Các quyền: quyền của người dân tộc thiểu số, quyền các-bon, đất và cây trên đất	23
3 Bối cảnh kinh tế chính trị của mất rừng và suy thoái rừng tại Việt Nam	29
3.1 Hệ thống chính trị và nền kinh tế vĩ mô của Việt Nam	29
3.2 Đặc điểm kinh tế chính trị của các nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng	32
4 Môi trường chính sách về biến đổi khí hậu	37
4.1 Môi trường chính sách REDD+ quốc gia	37
4.2 Các cơ chế quản lý tài chính của Chương trình REDD+ Quốc gia.	43
4.3 Các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về REDD+	47
4.4 REDD+ và người dân tộc thiểu số	48
4.5 Thông tin và đánh giá về đảm bảo an toàn	48
5 Ý nghĩa đối với hiệu quả, hiệu lực và công bằng (3E) tại Việt Nam	52
5.1 Hiệu quả	52
5.2 Hiệu lực	53
5.3 Công bằng	53
Kết luận	55
Tài liệu tham khảo	56

Danh mục các hình, bảng và hộp

Hình

1	Độ che phủ rừng ở Việt Nam từ 1943 đến 2017	2
2	Sản lượng gỗ khai thác tại Việt Nam	4
3	Sản lượng gỗ phân theo loại hình kinh tế, giai đoạn 2012–2016	4
4	Diện tích rừng bị cháy và bị chặt phá trong giai đoạn 1995 đến 2016	5
5	Sản xuất lúa gạo và ngô	36
6	Lý thuyết Thay đổi của NRAP	41
7	Hệ thống MRV	42
8	Các nguồn vốn chính cho Quỹ REDD+	45
9	Phạm vi các hoạt động của Quỹ REDD+	45
10	Các kênh giải ngân được đề xuất cho quỹ REDD+	45
11	Bố trí thể chế REDD+	47

Bảng

1	Diện tích phân theo từng loại rừng tại Việt Nam (ha)	1
2	Diện tích rừng từ 2005 đến 2017	2
3	Thay đổi sử dụng đất tại Việt Nam, giai đoạn 2012–2017 (1000 ha)	3
4	Đóng góp cho giảm thiểu phát thải KNK từ 1/1/2021 đến 31/12/2030	8
5	Giảm thiểu phát thải KNK và xác định chi phí trong Thông báo Quốc gia đầu tiên của Việt Nam	9
6	Mục tiêu KNK xây dựng bởi Bộ KHĐT, Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT	10
7	Các thỏa thuận quốc tế mà Chính phủ Việt Nam đã ký kết	11
8	Các chính sách lâm nghiệp quan trọng của Việt Nam	14
9	Cấu trúc quản lý rừng và quy trình ra quyết định	17
10	Phân cấp quản lý tài chính ở cấp trung ương và cấp tỉnh	22
11	Các mục tiêu của Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam	24
12	So sánh diện tích rừng giữa các chủ thể sở hữu vào các năm 2005 và 2016	25
13	Các chỉ số kinh tế, 2014–2018	29
14	Trồng và xuất khẩu cà phê tại Việt Nam, 2012–2017	33
15	Trồng và xuất khẩu cao su tại Việt Nam, 2010–2017	33
16	Các thị trường xuất khẩu gỗ lớn nhất thế giới trong 6 tháng đầu năm 2017	34
17	Ưu và nhược điểm của các thị trường khác nhau	35
18	Sản lượng gỗ	35
19	Các chính sách chính định hình REDD tại Việt Nam	37
20	So sánh giữa NRAP 2017–2020 và NRAP 2021–2030	40

21	Nguồn vốn REDD+ tiềm năng và kinh phí của các chương trình quốc gia	44
22	Các thách thức trong việc tiếp cận các nguồn tài chính trong nước và quốc tế cho REDD+	44
23	Tiêu chí đánh giá và các hoạt động được cấp vốn qua các kênh giải ngân	46
24	Các nguồn tài chính REDD+, các yêu cầu đảm bảo an toàn và đề xuất cách đáp ứng của quốc gia	49
Hộp		
1	Năm hợp phần trong Kế hoạch Thực hiện Thỏa thuận Paris của Việt Nam	7
2	Các mục tiêu của Quỹ REDD+	43

Các từ viết tắt

5MHRP	Chương trình Năm triệu Héc-ta Rừng
AANZFTA	Khu vực Thương mại Tự do ASEAN–Australia–New Zealand
ACFTA	Khu vực Thương mại Tự do ASEAN–Trung Quốc
AFTA	Khu vực Thương mại Tự do ASEAN
ASEAN	Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á
BAU	Kịch bản thông thường
BĐKH	Biến đổi khí hậu
BMNP	Vườn Quốc gia Bạch Mã
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ NN&PTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
Bộ TN&MT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
CDM	Cơ chế phát triển sạch
CITES	Công ước về thương mại quốc tế các loài động, thực vật hoang dã nguy cấp
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
EAEU	Liên minh Kinh tế Châu Âu
EIA	Đánh giá tác động môi trường
EU	Liên minh Châu Âu
FA/FLA	Giao đất, giao rừng/Chương trình Giao đất, giao rừng
FCPF	Quỹ Đối tác các-bon Rừng
FDI	Đầu tư trực tiếp từ nước ngoài
FLEGT	Thực thi Luật Lâm nghiệp, quản trị và thương mại lâm sản
FMB	Ban quản lý rừng
FPA Bình Định	Hiệp hội Sản xuất Gỗ và Lâm sản tỉnh Bình Định
FPDP	Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng
FPIC	Đồng thuận tự nguyện, được báo trước và được thông tin đầy đủ
FREL/FRL	Mức Tham chiếu Rừng
FSC	Hội đồng Quản lý Rừng
FTA	Thỏa thuận Thương mại Tự do
GCF	Quỹ Khí hậu Xanh
GCS	Nghiên cứu So sánh Toàn cầu
GDP	Tổng Sản phẩm Quốc nội
GSO	Tổng cục Thống kê
HAWA	Hội Mỹ nghệ và Chế biến gỗ Tp. Hồ Chí Minh
INDC	Đóng góp Dự kiến do Quốc gia Tự quyết định
KNK	Khí nhà kính
LULUCF	Sử dụng Đất, Thay đổi Sử dụng Đất và Lâm nghiệp
LURC	Chứng nhận Quyền Sử dụng Đất
MRV	Đo đạc, Báo cáo và Thẩm định
NDC	Mức Đóng góp do Quốc gia Quyết định
NGO	Tổ chức phi Chính phủ
NRAP	Chương trình Hành động REDD+ Quốc gia
NRIP	Kế hoạch Thực hiện REDD+ Quốc gia
NRSC	Ủy ban Điều hành REDD+ Quốc gia
NTFP	Lâm sản ngoài Gỗ

NTP-RCC	Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu
ODA	Hỗ trợ Phát triển Chính thức
PAM	Chính sách và Biện pháp
PES	Chi trả Dịch vụ Môi trường
PFES	Chi trả Dịch vụ Môi trường Rừng
PLR	Chính sách, luật pháp và quy định
PRAP	Kế hoạch Hành động REDD+ cấp Tỉnh
RBP	Chi trả dựa trên kết quả
REDD+	Giảm phát thải từ mất và suy thoái rừng
SIS	Hệ thống thông tin đảm bảo
SOE	Doanh nghiệp Nhà nước
SOI	Tóm tắt Thông tin
SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
TPP	Hiệp Định Đối tác xuyên Thái Bình Dương
UBND	Ủy ban Nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
UNFCCC	Công ước Khung của Liên hợp quốc về Biến đổi Khí hậu
UNREDD	Chương trình Giảm phát thải từ Mất và Suy thoái Rừng của Liên hợp quốc
USD	Đô-la Mỹ
VAT	Thuế giá trị gia tăng
VICOFA	Hiệp hội Cà phê và Ca cao Việt Nam
VIFORES	Hiệp hội Gỗ và Lâm sản Việt Nam
VNĐ	Đồng Việt Nam
VNFF	Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam
VNFOREST	Tổng cục Lâm nghiệp
VNTLAS	Hệ thống Đảm bảo Gỗ Hợp pháp của Việt Nam
VPA	Thỏa thuận Đối tác Tự nguyện
VRO	Văn phòng REDD+ Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

Lời cảm ơn

Báo cáo này là một trong các sản phẩm của hợp phần chính sách - Dự án Nghiên cứu So sánh Toàn cầu của CIFOR (GCS; www.forestsclimatechange.org/global-comparative-study-on-redd.html), do tiến sĩ Phạm Thu Thủy quản lý và các cộng sự trên toàn cầu thực hiện. Các tác giả áp dụng phương pháp và hướng dẫn được thiết kế bởi Maria Brockhaus, Monica Di Gregorio và Sheila Wertz-Kanounnikoff.

Chúng tôi trân trọng cảm ơn sự hỗ trợ tài chính từ Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD) và Sáng kiến khí hậu quốc tế (IKI).

Chúng tôi cũng xin được bày tỏ sự biết ơn đặc biệt đến tiến sĩ Moira Moeliono (CIFOR), bà Nguyễn Thị Thu Thủy, ông Cao Hải Thanh, ông Nguyễn Thanh Phương, bà Lê Hà Phương (Văn phòng Ban Chỉ đạo Nhà nước về Chương trình Mục tiêu Phát triển Lâm nghiệp Bền vững và thực hiện REDD+), tiến sĩ Vũ Tấn Phương (Viện khoa học Lâm nghiệp Việt Nam) đã cung cấp thông tin, xem xét và góp ý báo cáo. Đặc biệt nhóm nghiên cứu xin cảm ơn tất cả chuyên gia đã đồng tham gia vào nghiên cứu này.

Tóm tắt

Việt Nam được biết đến như một quốc gia tiên phong về REDD+ khi bắt đầu thực hiện REDD+ vào năm 2009. Kế hoạch Hành động REDD+ Quốc gia (NRAP) được phê chuẩn vào năm 2012. Kể từ đó, Việt Nam đã thiết lập nhiều thể chế chính sách để thực hiện REDD+. Trong phiên bản thứ hai này, các tác giả đã rà soát và cập nhật các kết quả từ báo cáo có tiêu đề “Bối cảnh Quốc gia về REDD+” do CIFOR xuất bản vào năm 2012 (Pham *et al.* 2012). Báo cáo này phân tích (i) các nguyên nhân mất rừng và suy thoái rừng; (ii) quản trị lâm nghiệp trong các chính sách và quá trình REDD+ tại Việt Nam; (iii) bối cảnh kinh tế chính trị của mất rừng và suy thoái rừng ở Việt Nam; (iv) biến đổi khí hậu và chính sách REDD+; (v) hiệu quả, hiệu lực, và công bằng (3E) của REDD+ tại Việt Nam. Chúng tôi đã ghi nhận những thay đổi trong thời gian từ 2012 đến 2017 dựa trên kết quả thu được từ việc rà soát các số liệu thứ cấp và phỏng vấn với các bên tham gia vào việc xây dựng và thực hiện các chính sách REDD+ tại Việt Nam.

Nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng. Kết quả nghiên cứu của chúng tôi cho thấy tuy độ che phủ rừng của Việt Nam đã tăng so với năm 2012, việc cải thiện, thậm chí là chỉ duy trì chất lượng rừng vẫn còn là một thách thức. Các nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng, bao gồm khai thác gỗ hợp pháp và bất hợp pháp, chuyển đổi đất rừng cho các mục tiêu phát triển quốc gia (ví dụ, phát triển thủy điện và cơ sở hạ tầng) và sản xuất nông nghiệp quy mô thương mại, sự yếu kém trong việc thực thi pháp luật và quản lý, vẫn còn tồn tại từ năm 2012 cho đến 2017. Tuy nhiên, với những cam kết chính trị ở cấp cao, Chính phủ đã có những nỗ lực tiến bộ đáng kể trong việc giải quyết các nguyên nhân chính, ví dụ như việc phát triển xây dựng các nhà máy thủy điện và mở rộng các vùng trồng cao su. Các nguyên nhân khác cũng đã được chính phủ ghi nhận

trong Chương trình REDD+ Quốc gia sửa đổi năm 2017, cùng với các chính sách và biện pháp để giải quyết chúng. Tuy nhiên, hiệu quả của các chính sách và biện pháp này phụ thuộc nhiều vào nguồn kinh phí và sự điều phối liên ngành, đặc biệt để giải quyết các nguyên nhân chủ yếu đến từ các ngành ngoài ngành lâm nghiệp.

Quản trị Rừng. Trong giai đoạn 2012-2017, Việt Nam đã trải qua nhiều thay đổi lớn đối với chính sách ngành lâm nghiệp; ví dụ, Luật Lâm nghiệp 2017 và Luật Đất đai mới. Kể từ năm 2012, Việt Nam cũng đã ký một số hiệp ước và thỏa thuận thương mại quốc tế quan trọng như Hiệp định Đối tác Tự nguyện (VPA) thông qua Thỏa thuận Tự do Thương mại cũng như Kế hoạch Hành động Thực thi Luật Lâm nghiệp, Quản trị Rừng và thương mại Lâm sản (FLEGT) theo sáng kiến của Liên minh Châu Âu. Các chính sách mới này giúp nâng cao vị thế của ngành lâm nghiệp trong nền kinh tế quốc gia và tạo ra một khung pháp lý mạnh mẽ với các động lực mới cho các nhóm sử dụng rừng và các cơ quan chính phủ tham gia bảo vệ và phát triển rừng. Đồng thời, các luật lệ thị trường và hình thái thương mại quốc tế mới cũng mang đến những thách thức đáng kể cho Việt Nam, đặc biệt khi ngành lâm nghiệp trong nước, vẫn còn được vận hành bởi nhiều Doanh nghiệp nhà nước, chưa đáp ứng được các yêu cầu mới này. Thêm vào đó, từ chính sách tới thực hiện trong thực tế còn là khoảng cách lớn, trong khi thực thi pháp luật còn gặp nhiều trở ngại. Có thể thấy những nỗ lực của chính phủ và cộng đồng quốc tế trong việc đề ra các chính sách về lâm nghiệp đã tạo điều kiện cho các bên tham gia vào quá trình chính sách nhiều hơn trước đây. Các tài liệu xây dựng chính sách đã ghi nhận rằng cần phải đẩy mạnh sự tham gia các tổ chức xã hội dân sự (CSO) và các nhóm dân tộc thiểu số vào quá trình đưa ra quyết định.

Tuy nhiên, sự tham gia này hiện vẫn còn mang tính hình thức và hầu như là thụ động. Các quy định của chính phủ về đảm bảo quyền các-bon và quyền sử dụng đất cho các hộ gia đình hiện vẫn đang được xây dựng và chưa có nhiều tiến bộ so với năm 2012.

Kinh tế chính trị, mất rừng và suy thoái rừng.

Cũng như nhiều quốc gia khác, giải quyết các nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng là một thách thức lớn cho Việt Nam, nhất là khi việc giải quyết những nguyên nhân này lại không phù hợp với các mục tiêu phát triển quốc gia. Mặc dù có những cam kết chính trị mạnh mẽ từ chính phủ về việc đóng cửa rừng tự nhiên cùng với định hướng của Đảng về việc không đánh đổi môi trường vì tăng trưởng kinh tế, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) vẫn phần lớn đến từ việc xuất khẩu các sản phẩm nông nghiệp và đồ nội thất. Điều này gây khó khăn cho việc hiện thực hoá cam kết chính trị giải quyết các nguyên nhân phá rừng và suy thoái rừng từ ngoài ngành lâm nghiệp.

Biến đổi khí hậu và các chính sách và quá trình REDD+. Từ năm 2012, Việt Nam đã phê chuẩn chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, cũng như các chính sách chuyên ngành về thích ứng với biến đổi khí hậu khác. Chiến lược quốc gia và thể chế cho REDD+ đã được cải tiến và điều chỉnh theo thời gian. Năm 2017 đánh dấu một bước đột phá khi Chương trình hành động REDD+ quốc gia (NRAP) sửa đổi đã có tính toàn diện hơn. Các chính sách đặt ra trong NRAP sửa đổi năm 2017 đã đặt trọng tâm trực tiếp giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của mất rừng và suy thoái rừng vốn không được xác định rõ trong các NRAP phiên bản trước đó. Tuy nhiên, các yêu cầu quốc tế về REDD+ không rõ ràng và phức tạp cùng với hạn chế về kinh phí đã làm suy yếu sự quan tâm của chính phủ cũng như các cam kết chính trị về REDD+. Chính sách REDD+ tại Việt Nam đã cho thấy những tiến bộ đáng kể về các hệ thống giám sát, đánh giá và thẩm tra (MRV), mức phát thải tham chiếu rừng (FREL), và các cơ chế dựa trên hiệu suất và chia sẻ lợi ích qua việc cân nhắc các bài học từ Chương trình Chi trả Dịch vụ Môi trường

Rừng (PFES). Tuy nhiên, các biện pháp bảo đảm an toàn và quy trình tham vấn cần phải được hoàn thiện hơn nữa để đáp ứng các yêu cầu và mong đợi của các bên có liên quan cả trong nước và quốc tế. Các nguồn kinh phí cho REDD+ tại Việt Nam đang ngày càng trở nên khó khăn và nhiều bên có liên quan cho rằng nguồn tài chính này sẽ chuyển từ các nguồn hỗ trợ song phương và quốc tế sang Quỹ Khí hậu Xanh.

Các kết quả 3E (hiệu quả, hiệu lực, và công bằng) của REDD+.

Hiệu quả của các chính sách REDD+ trong việc giải quyết các nguyên nhân của mất và suy thoái rừng chưa được chứng minh, mặc dù bản NRAP sửa đổi mới được phê chuẩn gần đây. Tuy nhiên, trên thực tế, việc các nguyên nhân gây ra mất và suy thoái rừng nằm ngoài khuôn khổ của ngành lâm nghiệp và có mối liên hệ mạnh mẽ với các mục tiêu phát triển kinh tế của quốc gia cho thấy một lộ trình không dễ dàng cho REDD+. Kịch bản thông thường cho REDD+ tại Việt Nam cũng chưa được minh chứng, do thị trường các-bon chưa ổn định, yêu cầu ngày càng cao của các nhà tài trợ và các quốc gia đã phát triển, cùng với chi phí giao dịch và chi phí thực hiện quá cao. Sự tiến bộ trong việc xây dựng các chính sách về biện pháp bảo đảm an toàn tại Việt Nam trong giai đoạn từ 2012 đến 2017 cũng khẳng định sự quan tâm của chính phủ trong việc tiến hành thực hiện REDD+ một cách công bằng. Tuy nhiên, các chính sách REDD+ có trở nên công bằng hay không phụ thuộc vào nhiều yếu tố: điều kiện và bối cảnh kinh tế xã hội, hệ thống pháp lí, cơ chế chia sẻ lợi ích, và một quy trình ra quyết định có sự tham gia rộng rãi hơn. Các yếu tố này đều chưa được đầy đủ tại Việt Nam. Các nỗ lực hiện tại hướng đến các kết quả 3E của REDD+ có thể được cải thiện qua các cam kết chính trị mạnh mẽ hơn để giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của mất rừng và suy thoái rừng đến từ tất cả các lĩnh vực, những thay đổi rộng hơn trong khung chính sách tạo ra cả các động lực cũng như rào cản cho việc tránh mất rừng và suy thoái rừng, hợp tác liên ngành, và nguồn vốn cam kết từ cả chính phủ và từ các quốc gia đã phát triển.

Giới thiệu

Đối với các quốc gia tham gia REDD+, câu hỏi “làm thế nào để xây dựng và thực hiện REDD+ một cách hiệu quả, hiệu lực và công bằng” luôn là một vấn đề nan giải. Các nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng thường rất phức tạp, và có thể là một phần của các mạng lưới xen kẽ các lợi ích về kinh tế và chính trị. Cách tiếp cận đối với giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng có thể luôn là vấn đề gây tranh cãi trong bối cảnh các quốc gia đều đang thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế hiện hữu của mình. Vậy ý nghĩa chính trị của cơ chế REDD+ là gì? Làm thế nào có thể thực hiện nó thành công ở cấp cơ sở? Hiểu các mối quan hệ phức tạp giữa các nguyên nhân, các đối tượng và thể chế trong bối cảnh quốc gia là điều sống còn để đảm bảo việc thực hiện hiệu quả REDD+.

Nghiên cứu So sánh Toàn cầu (GCS) về REDD+ được CIFOR tiến hành tại 14 quốc gia. Cùng với đối tác quốc gia tại 14 nước này, CIFOR xây dựng các báo cáo “Bối cảnh REDD+ Quốc gia” cho từng nước để các bên có liên quan có thể hiểu rõ hơn về bối cảnh kinh tế-xã hội, chính sách, và quy trình hành chính mà REDD+ sẽ phải dựa vào để phát triển. Các báo cáo “Bối cảnh Quốc gia” đưa ra phân tích về các điều kiện ảnh hưởng đến môi trường chính sách cho REDD+ ở mỗi quốc gia. Những phân tích này dựa trên rà soát các tài liệu đã có, các bộ số liệu quốc gia và quốc tế, rà soát các văn bản pháp luật và phỏng vấn sâu một số chuyên gia.

Báo cáo Bối cảnh Quốc gia sẽ xem xét năm lĩnh vực:

- Các nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng
- Môi trường thể chế và các cơ chế phân bổ lợi ích

- Vấn đề kinh tế chính trị của mất và suy thoái rừng
- Môi trường chính trị cho REDD+ (nhân tố, sự kiện và quy trình)
- Tác động của thiết kế chính sách REDD+ tại mỗi quốc gia đối từ góc nhìn hiệu quả, hiệu lực và công bằng.

Báo cáo Bối cảnh Quốc gia có mục đích cung cấp thông tin cho các nhà hoạch định chính sách, những người hoạt động tại hiện trường và các nhà tài trợ về các cơ hội và thách thức trong việc thực hiện các cơ chế REDD+, và hỗ trợ các quy trình ra quyết định về REDD+ dựa trên các điều kiện thực tế.

Việt Nam là một trong các quốc gia tiên phong về REDD+. Thiết lập thể chế cho REDD+ tại Việt Nam bao gồm xây dựng Chương trình REDD+ quốc gia, thành lập Ban chỉ đạo Nhà nước Chương trình mục tiêu về Phát triển Lâm nghiệp bền vững và Thực hiện REDD+, mạng lưới REDD+ quốc gia và nhóm công tác kỹ thuật về REDD+. Năm 2012, Chính phủ ban hành Quyết định 799 phê chuẩn Chương trình Hành động Quốc gia về REDD+ giai đoạn 2011-2020; quyết định này sau đó đã được điều chỉnh bằng Quyết định số 419/QĐ-TTg ban hành ngày 05/04/2017.

Năm 2012, CIFOR đã xuất bản ấn bản đầu tiên của Bối cảnh Quốc gia về REDD+ tại Việt Nam (Pham *et al.* 2012). Tài liệu này ghi lại và phân tích bối cảnh, các nhân tố và vấn đề thể chế cho REDD+ tại Việt Nam từ năm 2008 đến 2012. Tuy nhiên, từ năm 2012, các chính sách REDD+ quốc gia và quốc tế đã có sự thay đổi nhanh chóng. Điều này có ảnh hưởng và tái định hình việc thực hiện REDD+ tại Việt Nam. Hiểu được những thay đổi này, cũng như các nhân tố dẫn đến các thay đổi này, là điều rất quan trọng cho

việc thực hiện REDD+ trong tương lai. Ấn bản lần hai này của Bối cảnh Quốc gia REDD+ tại Việt Nam nhằm đến mục tiêu ghi nhận những thay đổi từ năm 2012 và thảo luận các kết quả REDD+ về các khía cạnh hiệu quả, hiệu lực và công bằng. Phiên bản này được thực hiện theo các hướng dẫn được trình bày trong tài liệu

GCS của CIFOR do Brockhaus *et. al* (2012) phát triển. Do đây là phiên bản lần hai, các tác giả sẽ không lặp lại các phát hiện đã được xuất bản trong ấn phẩm lần thứ nhất, mà sẽ tập trung vào các thay đổi từ báo cáo 2012 và diễn giải các thay đổi này cũng như thảo luận ý nghĩa của chúng đối với các kết quả REDD+.

Phương pháp

Có rất nhiều phương pháp được sử dụng để cập nhật Bối cảnh Quốc gia năm 2012.

Rà soát khung pháp lý: Các chính sách của Chính phủ liên quan đến REDD+, các chính sách vĩ mô và của toàn bộ ngành lâm nghiệp được ban hành từ năm 2012 đã được xem xét để nắm bắt các thay đổi theo thời gian (nếu có) trong môi trường thể chế của REDD+ tại Việt Nam.

Rà soát tài liệu thứ cấp: Báo cáo từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm cả các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ, các tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ (NGO), xã hội dân sự (CSO), truyền thông và báo chí quốc tế, được xem xét và phân tích để xác định quá trình, các thách thức và các cơ hội cho việc thực hiện REDD+ tại Việt Nam từ năm 2012 cho tới nay.

Phỏng vấn sâu: 15 cuộc phỏng vấn sâu đã được thực hiện với các đại diện của các cơ quan chính phủ, các nhà tài trợ, các NGO trong nước và quốc tế, các viện nghiên cứu và các CSO trong thời gian từ tháng 07 đến tháng 08 năm 2017. Mục tiêu là tìm hiểu nhận thức và kinh nghiệm của các bên về các vấn đề liên quan đến quá trình, cơ hội và rào cản ảnh hưởng đến việc vận hành REDD+ tại Việt Nam kể từ năm 2012.

Hội thảo tham vấn: Hai mươi tư tổ chức hàng đầu trong lĩnh vực REDD+ tại Việt Nam đã tham gia một hội thảo tại Hà Nội. Mục tiêu của hội thảo là thu thập thông tin phản hồi từ các bên liên quan về các phát hiện trong nghiên cứu này.

1 Phân tích các nguyên nhân dẫn đến phá rừng và suy thoái rừng tại Việt Nam

1.1 Độ che phủ rừng và tổng quan lịch sử thay đổi độ che phủ rừng

Tổng diện tích rừng của Việt Nam đã tăng đều đặn từ 13,118,800 ha¹ vào năm 2008 lên đến 14,415,381 ha vào năm 2017 (Bảng 1). Năm 2017, 71% diện tích rừng của Việt Nam là rừng tự nhiên, còn lại là rừng trồng. Trong khi diện tích rừng tự nhiên của Việt Nam giảm theo thời gian (Bảng 1), thì diện tích rừng trồng lại tăng lên. Việt Nam do vậy là một trong số rất ít các quốc gia đang phát triển ở vùng nhiệt đới trải qua một giai đoạn chuyển tiếp từ suy giảm sang mở rộng diện tích rừng ở quy mô quốc gia (Matthews *et. al* 2014). Mặc dù Chương trình Năm triệu héc-ta rừng (5MHRP), một chương trình quốc gia về phục hồi rừng, đã được khởi động từ năm 1998 và kết thúc năm 2010, Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng Quốc gia và các chính sách khác (xem Chương 2 và 4) đã

giúp Việt Nam đạt được mục tiêu phục hồi diện tích rừng trong 5 năm qua. Phần lớn sự tăng trưởng ấn tượng này là kết quả của việc mở rộng các đồn điền gỗ quy mô lớn, chiếm một phần tư diện tích rừng (FAO 2015). Tuy nhiên, như Phạm (2017) đã nêu, mặc dù diện tích rừng trồng tương đối lớn, diện tích rừng được cấp chứng chỉ bởi Hội đồng Quản lý Rừng (FSC) vẫn còn hạn chế. Đến năm 2016, chỉ 220,000 ha, tương đương với 5.3% tổng diện tích rừng trồng được cấp chứng chỉ.

Hình 1 minh họa độ che phủ rừng của Việt Nam từ năm 1943 đến 2017. Tính từ thời điểm báo cáo về Bối cảnh quốc gia lần đầu năm 2012, độ che phủ rừng đã tăng từ 40.10% lên 41.45%.

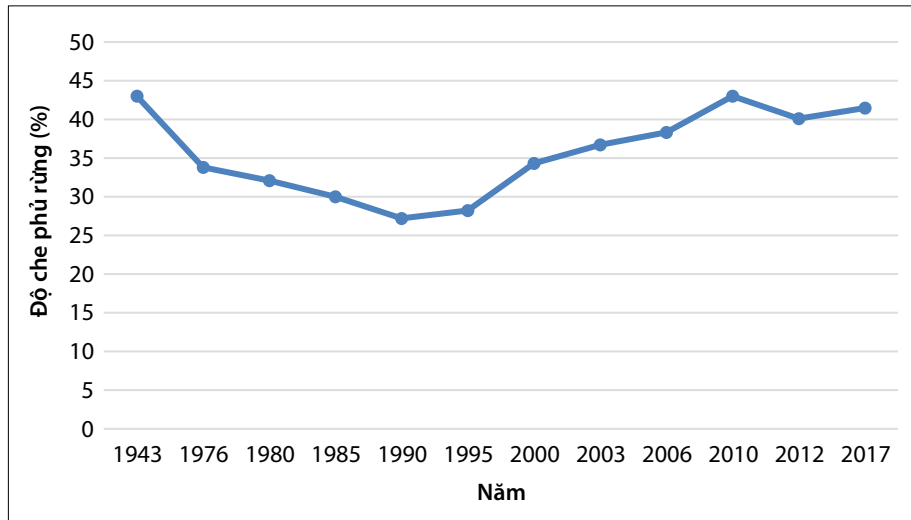
Tuy nhiên, chất lượng của rừng tự nhiên liên tục suy giảm do mất rừng và suy thoái rừng (UNREDD 2013). Diện tích rừng tự nhiên được

Bảng 1. Diện tích phân theo từng loại rừng tại Việt Nam (ha)

Năm	Tổng diện tích rừng (1000 ha)	Diện tích rừng tự nhiên (1000 ha)	Diện tích rừng trồng (1000 ha)	Diện tích rừng trồng mới (1000 ha)
2008	13,118.8	10,348.6	2,770.2	342.7
2009	13,258.7	10,338.9	2,919.8	không có số liệu
2010	13,388.1	10,304.8	3,083.3	357.1
2011	13,515.1	10,285.4	3,229.7	377.0
2012	13,862.0	10,423.8	3,438.2	398.4
2013	13,954.4	10,398.1	3,556.3	396.0
2014	13,796.5	10,100.2	3,696.3	414.1
2015	14,0618.0	10,175.5	3,886.3	540.9
2016	14,377.6	10,242.1	4,135.5	238.5
2017*	14,415.4	10,236.4	4,179.0	241.3

Nguồn: GSO (2017a); *MARD (2018a)

¹ Trong báo cáo, dấu phẩy được sử dụng để phân cách số hàng nghìn và dấu chấm được sử dụng để phân cách số thập phân



Hình 1. Độ che phủ rừng ở Việt Nam từ 1943 đến 2017

Nguồn: Bach Thanh (2017)

Bảng 2. Diện tích rừng từ 2005 đến 2017

Loại rừng	2005	2016	2017
Tổng diện tích	12,616,700	14,377,682	14,415,381
I. Theo nguồn gốc			
• Tự nhiên	10,283,173	10,242,141	10,236,415
• Trồng	2,333,526	4,135,541	4,178,966
II. Theo chức năng			
• Đặc dụng	1,929,304	2,137,332	2,141,324
• Phòng hộ	6,199,682	4,537,852	4,567,106
• Sản xuất	4,487,714	6,672,056	6,765,936
• Khác	N/A	1,030,442	941,015

Nguồn: MARD (2005, 2017 và 2018a)

phân loại là rừng giàu giảm 10.2% trong khoảng thời gian 6 năm từ 1999 đến 2005 và diện tích rừng có chất lượng trung bình giảm 13.4% so với cùng kỳ (Nguyen & Dang 2013). Đến năm 2012, rừng giàu đóng góp chỉ chiếm 4.6% tổng độ che phủ rừng. Trên thực tế, diện tích rừng giàu đa dạng sinh học ở nơi có độ dốc thấp đã hầu như không còn, nhất là rừng ngập mặn (UNREDD 2013).

Sự thay đổi về độ che phủ rừng là rất khác nhau giữa các vùng do các nguyên nhân về môi trường và kinh tế-xã hội. Rừng tự nhiên tái sinh cao nhất ở các tỉnh miền núi phía bắc, đặc biệt trong giai đoạn 1993 đến 2003, trong khi phá

rừng tiếp tục diễn ra ở Tây Nguyên và vùng Nam Bộ. Rừng trồng tăng nhiều ở các vùng trung du do chính phủ đã có những hỗ trợ đáng kể cho việc trồng rừng trên đất trống đồi núi trọc ở phía Bắc, trong khi việc khai thác gỗ lại chủ yếu diễn ra ở khu vực Tây Nguyên và Nam Bộ, nơi còn nhiều rừng giàu. Rừng tự nhiên tăng ở các khu vực rừng đặc dụng (vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên), trong khi rừng tự nhiên ngoài hệ thống này lại có xu hướng giảm hoặc giữ nguyên (Cochard *et al.* 2016). Việc tái sinh của rừng tự nhiên gặp nhiều khó khăn do bị cô lập với các khoảng rừng giàu còn sót lại. Do vậy, trữ lượng các-bon tại Việt Nam được cải thiện chủ yếu do kết quả của các chương trình trồng rừng

và tái sinh rừng tự nhiên thứ sinh (UNREDD 2013). Tuy nhiên, từ năm 2010 đến 2017, diện tích các vùng rừng được bảo vệ để bảo tồn đa dạng sinh học hoặc rừng đặc dụng đã tăng, trong khi diện tích rừng phòng hộ lại giảm trong năm 2016 (Pham 2017).

Từ năm 2005 đến năm 2017, các diện tích rừng do các công ty lâm nghiệp quốc doanh quản lý giảm hơn 1.2 triệu héc-ta đúng như các chiến lược của chính phủ về việc giảm số doanh nghiệp nhà nước (SOE) hoạt động không hiệu quả và cho phép có thêm quỹ đất rừng cho các cộng đồng và hộ gia đình để thúc đẩy sự hỗ trợ của xã hội trong sự nghiệp bảo vệ và phát triển rừng (Bảng 2). Mặc dù tổng diện tích rừng do cộng đồng quản lý vào năm 2017 đã tăng gấp đôi so với 2005, diện tích rừng do cộng đồng và hộ gia đình quản lý vẫn còn thấp hơn nhiều so với kế hoạch ban đầu của chính phủ với mong muốn bàn giao các diện tích đang được quản lý bởi các công ty nhà nước kém hiệu quả cho hộ gia đình và cộng đồng. Hiện vẫn còn một diện tích lớn đất rừng thu hồi từ các công ty lâm nghiệp nhà nước chưa được chuyển giao cho cộng đồng.

Theo Do (2015), phần lớn diện tích rừng còn lại chưa được giao cho bất kỳ đối tượng nào hiện đang được quản lý bởi Ủy ban Nhân dân các xã.

1.2 Đánh giá các nguyên nhân chính của thay đổi độ che phủ rừng

1.2.1 Các nguyên nhân trực tiếp

Trong ấn bản đầu tiên (Pham *et. al* 2012) vào năm 2012 xác định bốn nguyên nhân chính gây ra mất rừng tại Việt Nam: (i) chuyển đổi sang đất canh tác nông nghiệp (đặc biệt là cho

cây công nghiệp dài ngày); (ii) phát triển cơ sở hạ tầng; (iii) khai thác gỗ không bền vững (nhất là khai thác bất hợp pháp); và (iv) cháy rừng. Hầu hết các nghiên cứu từ 2012 đến 2017 đều có kết quả tương tự và không nhận thấy những thay đổi tích cực cả về sự tồn tại cũng như các tác động của các nguyên nhân này. Ví dụ, Vu *et. al* (2014), Do (2015) và Yang *et. al* (2016) nhận thấy rằng khai thác gỗ (cả hợp pháp và bất hợp pháp), chuyển đổi đất rừng cho các mục đích phát triển cơ sở hạ tầng, xây dựng các nhà máy thủy điện và phát triển nuôi trồng thủy sản, và trồng các cây có giá trị kinh tế cao vẫn là nguyên nhân chính của mất rừng ở Việt Nam.

Chuyển đổi đất rừng sang đất nông nghiệp

Nông nghiệp là nguồn phát thải chính và chịu trách nhiệm tới 38.5% lượng khí thải nhà kính, một nửa trong số đó đến từ trồng lúa.

Từ năm 2012 đến 2017, diện tích rừng có sự giảm nhẹ, chủ yếu là do chuyển đổi đất rừng sang trồng cây dài ngày (cây ăn quả) và xây dựng cơ sở hạ tầng (đường xá) (Bảng 3). Tuy nhiên, trong Quyết định 419/QĐ-TTg ngày 05/04/2017, Thủ tướng Chính phủ yêu cầu Bộ Tài nguyên Môi trường (Bộ TN&MT) tiếp tục rà soát và điều chỉnh các quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất của các ngành để đảm bảo đạt được mục tiêu 16.24 triệu héc-ta rừng vào năm 2020.

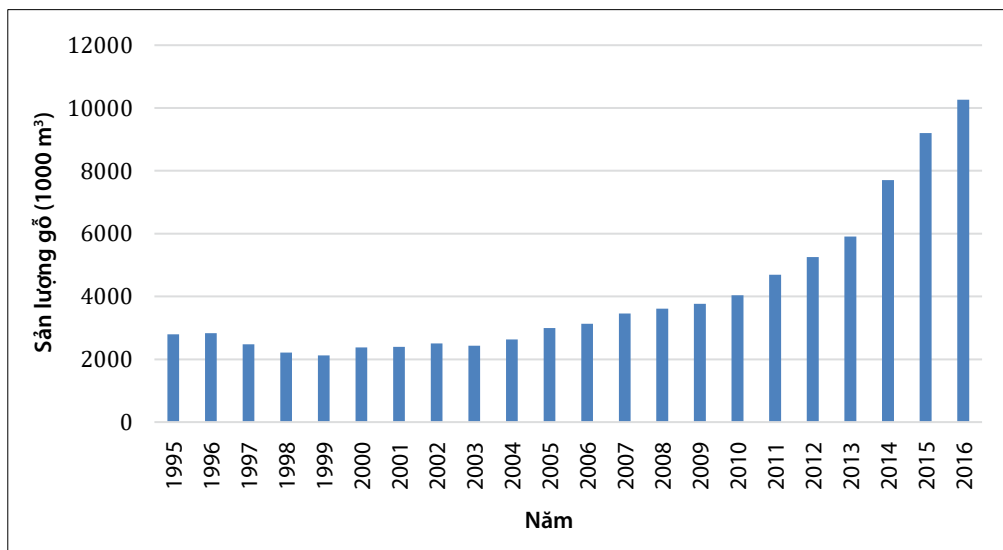
Khai thác gỗ

Việt Nam đang tăng nhập khẩu gỗ để đáp ứng nhu cầu trong nước và các mục tiêu xuất khẩu. Sản lượng gỗ khai thác tại Việt Nam đã tăng dần từ năm 2003 (Hình 2).

Bảng 3. Thay đổi sử dụng đất tại Việt Nam, giai đoạn 2012–2017 (1000 ha)

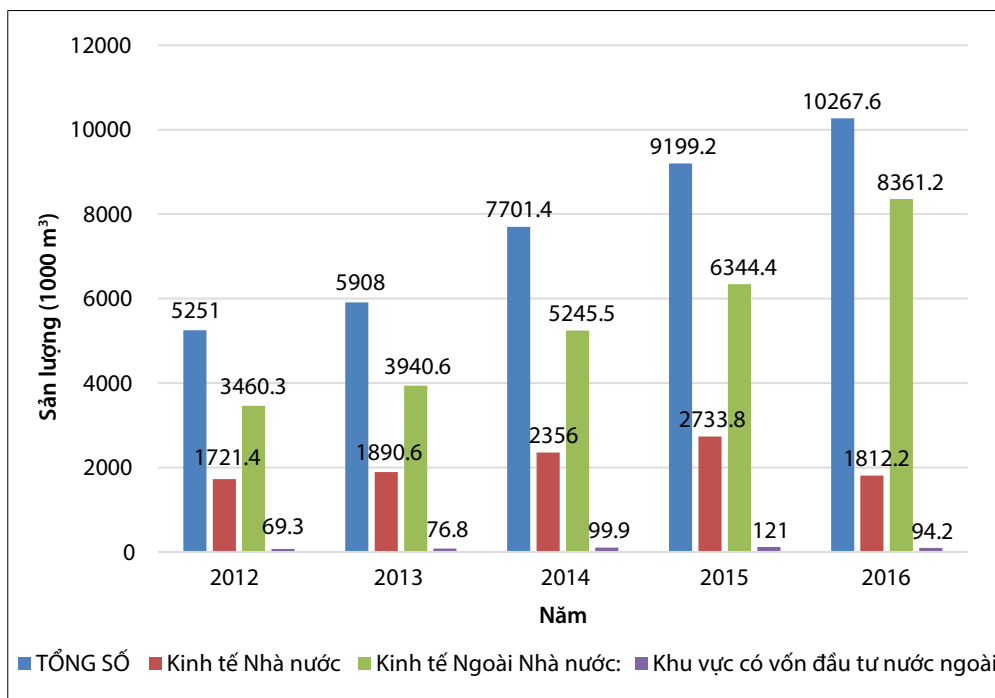
Loại hình	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Đất nông nghiệp	26,371.5	26,822.9	27,281.0	27,302.2	27,284.9	26,898.1
Đất sản xuất nông nghiệp	10,210.8	10,231.7	11,505.4	11,530.1	11,526.8	11,506.8
Đất trồng lúa	4,097.1	4,078.6	4,146.3	4,143.1	4,136.2	3,918.1
Đất lâm nghiệp	15,405.8	15,845.2	14,927.5	14,923.5	14,377.6	14,415.3
Đất nuôi trồng thủy sản	710.0	707.9	798.5	797.7	797.3	756.57

Nguồn: GSO (2017a); GSO (2016); MARD (2018a)



Hình 2. Sản lượng gỗ khai thác tại Việt Nam

Nguồn: GSO (2017b)

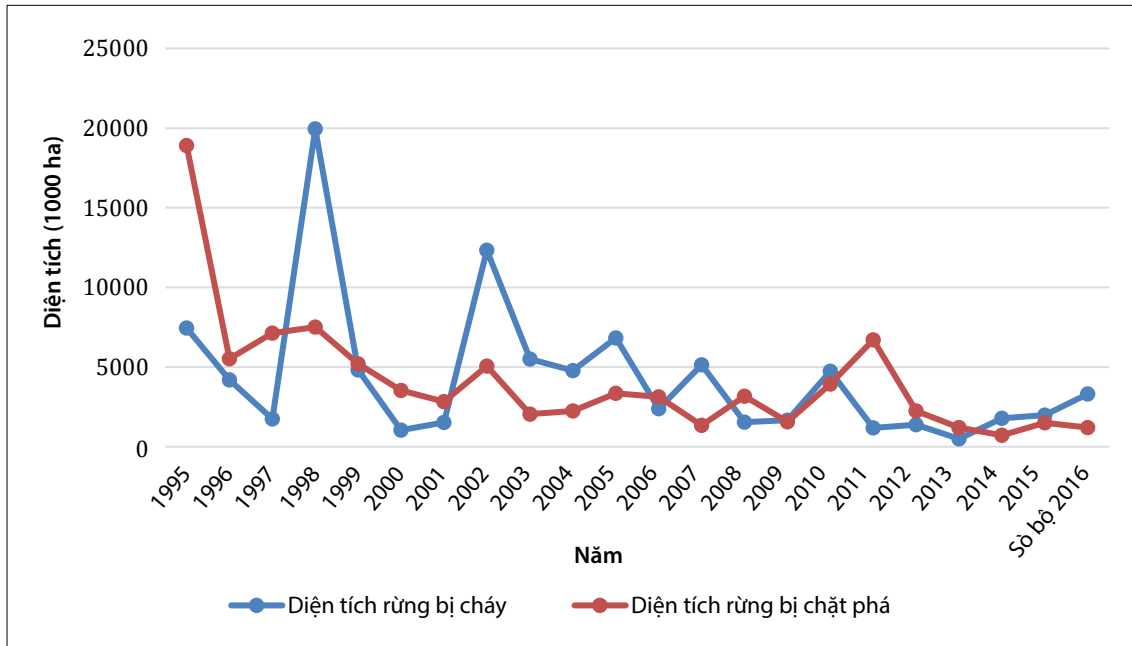


Hình 3. Sản lượng gỗ phân theo loại hình kinh tế, giai đoạn 2012–2016

Nguồn: GSO (2017b)

Khai thác hợp pháp: Số liệu từ Vietnamnews.vn (2016b) cho thấy khoảng 300,000 ha rừng tự nhiên bị khai thác trong giai đoạn 2010-2014. Tuy nhiên, khai thác gỗ rừng tự nhiên chủ yếu là khai thác có chọn lọc. Theo Nghia (2018), chỉ 18,000 m³ gỗ được khai thác từ rừng trồng trong năm 2017.

Hình 3 trình bày sản lượng gỗ phân theo loại hình kinh tế từ năm 2012 đến 2016. Sản lượng gỗ tăng từ 5,251,000 m³ năm 2012 lên đến 10,267,600 m³ năm 2016. Tỷ trọng sản lượng gỗ cao nhất là từ các doanh nghiệp ngoài nhà nước và các đối tượng khác, tiếp đó là các doanh nghiệp nhà nước, và cuối cùng là khu



Hình 4. Diện tích rừng bị cháy và bị chặt phá trong giai đoạn 1995 đến 2016

Nguồn: GSO (2017)

vực đầu tư nước ngoài. Tổng sản lượng gỗ có xu thế tăng đều đặn theo thời gian. Mức tăng cao nhất là sản lượng từ các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Năm 2016, sản lượng gỗ do các đối tượng ngoài nhà nước tăng lên đến 8,361,200 m³ (tăng 141% so với năm 2012 và 32% so với 2015).

Khai thác gỗ bất hợp pháp: Quá trình mất rừng ở Tây Nguyên và Nam Bộ có nguyên nhân chủ yếu là do mở rộng trồng cây kinh tế (cà phê, cao su) và sự gia tăng dân số tự nhiên và do nhập cư. Số liệu gần đây cho thấy việc hạn chế mở rộng thêm diện tích rừng, và khai thác trong các vùng rừng tự nhiên chất lượng cao vẫn là vấn đề phổ biến (Cochard *et. al* 2016). Chính phủ Việt Nam đã có những tiến bộ trong nỗ lực giải quyết khai thác và kinh doanh gỗ trái phép thông qua các thỏa thuận với Lào và Campuchia và phê chuẩn các thỏa thuận đối tác tự nguyện (VPA). Tuy nhiên, vẫn chưa có nhiều tiến bộ trong việc kiểm soát nhập khẩu gỗ bất hợp pháp. Sau Quyết định Số 82/2006/NĐ-CP ngày 10/08/2006, và Thông tư Số 40/2013/TT-BNNPTNT ngày 05/09/2013, danh lục các loài động thực vật hoang dã bị đe dọa đã bị cấm hoặc hạn chế thương mại quốc tế hoặc với các điều kiện đặc biệt được cập nhật trong Thông tư Số 04/2017/TT-BNNPTNT ngày

24/02/2017. Sự khác biệt giữa số liệu thương mại và phân tích các dòng chảy thương mại cho thấy buôn bán gỗ bất hợp pháp vẫn đang là vấn đề nghiêm trọng tại Việt Nam (Saunders 2014). Mặc dù trong năm 2016, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu đóng cửa toàn bộ rừng tự nhiên nhưng tình trạng khai thác gỗ bất hợp pháp vẫn xảy ra tràn lan tại Tây Nguyên (Vietnamnet.vn 2017). Forest Trends (Sikor & To 2013) cũng nhận thấy mặc dù có các cam kết chính trị của chính phủ về giảm khai thác gỗ bất hợp pháp và cải thiện hiệu quả thực thi pháp luật, khai thác gỗ bất hợp pháp vẫn rất phổ biến tại Việt Nam với rất nhiều đối tượng và thành phần tham gia gia từ các mạng lưới có quy mô lớn mạnh đến các đầu nậu nhỏ thực hiện các hoạt động bất hợp pháp này.

Cháy rừng

Tại Việt Nam, hàng năm trung bình có 5,082 ha rừng bị cháy trong giai đoạn 2002 đến 2010. Nhìn chung, diện tích mất rừng hàng năm có sự biến động nhưng luôn theo chiều hướng giảm xuống. Diện tích rừng bị mất cao nhất là 20,000 ha vào năm 1998. Trong năm 2016, có 3,320.8 ha rừng bị mất do cháy (Hình 4). Phần lớn cháy rừng xảy ra ở rừng trồng và rừng sản xuất, nơi có các hoạt động khai thác lâm sản

ngoài gỗ, trong đó khai thác mật ong vẫn được phép đã vô tình dẫn đến hoả hoạn. Việc đốt nương làm rẫy là nguyên nhân của 60.8% số vụ cháy rừng; săn bắn, khai thác gỗ củi và mật ong 18% số vụ, 5% số vụ; xảy ra do tai nạn hoặc vô tình; còn 11.2% các vụ cháy rừng do các nguyên nhân khác (MARD 2010; Pham *et. al* 2012). Trong khi diện tích rừng bị cháy giảm dần trong giai đoạn 1995 đến 2013, từ giai đoạn 2013 đến 2016, cháy rừng có xu hướng tăng nhẹ. Theo phỏng vấn ở các tỉnh, sự gia tăng này có nguyên nhân chủ yếu là do mùa khô và do khí hậu, cùng với việc thu thập số liệu tốt hơn cũng như áp dụng các công nghệ tiên tiến để ghi nhận số liệu về diện tích rừng bị mất do cháy rõ ràng và chính xác hơn.

1.2.2 Các nguyên nhân gián tiếp

Vào thời điểm 2012, Pham *et. al* (2012) ghi nhận các nguyên nhân gián tiếp của mất rừng và suy thoái rừng tại Việt Nam, bao gồm nhu cầu ngày càng tăng đối với các sản phẩm nông lâm nghiệp, quản lý không hiệu quả các công ty lâm nghiệp nhà nước, quản trị ở cấp địa phương chưa tốt và yếu kém trong quản lý đất đai. Kết quả nghiên cứu của các tác giả khác như Van Khuc *et. al* (2018), Do (2015) và Matthews *et. al* (2014) cũng khẳng định những nguyên nhân này đến nay vẫn còn hiện hữu. Tuy nhiên, Do (2015) bổ sung thêm một số nguyên nhân gián tiếp khác như việc không thừa nhận các quyền địa phương đối với rừng và đất rừng. Hệ thống quản trị rừng do cấp trung ương quản lý đã không cho phép sự tham gia của người dân địa phương vào các quá trình ra quyết định, cản trở việc họ tiếp cận các quyền đối với rừng và với các nguồn sinh kế phụ thuộc vào rừng (Ngo & Mahdi 2017). Thêm vào đó, báo cáo của Chính phủ Việt Nam (2017a) cũng nêu ra các vấn đề về xung đột xã hội giữa các hộ dân trong cộng đồng, giữa các cộng đồng sống gần nhau, và việc thiếu năng lực giám sát và đánh giá.

Trong các diễn đàn tranh luận về chính sách, mất rừng thường được gắn với các hộ gia đình "nghèo", "dân tộc thiểu số" và các hoạt động sản xuất không bền vững của họ, như việc mở rộng diện tích cà phê (và các hoạt động nông nghiệp khác) lấn chiếm vào diện tích rừng. Tuy nhiên, Trædal & Vedeld (2017) đã chỉ ra rằng không có mối liên hệ rõ ràng giữa mức độ nghèo và các hoạt động sản xuất không

bền vững. Trên thực tế, những hộ nghèo nhất lại phá rừng ít nhất. Cách thức các tiếp cận PES và REDD+ được thiết kế không đưa ra được các giải pháp phù hợp để giải quyết các khía cạnh cơ bản của vấn đề này (Trædal & Vedeld 2017).

Thêm vào đó, những thay đổi trong Luật Đất đai 2013 đã đóng góp vào việc giảm mức độ chuyển đổi đất, mặc dù áp lực do các nguyên nhân kinh tế sâu xa khác dẫn đến chuyển đổi đất rừng vẫn không đổi. Ba xu thế kinh tế chính trị khác nhau của việc chuyển đổi sử dụng đất tại Việt Nam đã xuất hiện từ năm 2012. Đầu tiên, việc điều chỉnh Luật Đất đai, hướng tới việc tái tập trung hóa quyền lực để giảm bớt sự thiếu thống nhất và các hạn chế trong các chính sách đất đai của Việt Nam, vốn được thừa nhận rộng rãi là nguyên nhân gây bất ổn xã hội. Xu thế thứ hai liên quan đến các thay đổi trong lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam mà đang tạo thêm những áp lực lên các tiểu nông. Nguyên nhân bên ngoài thứ ba, với sức ảnh hưởng không rõ ràng, là sự tham gia vào thỏa thuận thương mại và đầu tư. Sự kết hợp của các xu thế này có thể dẫn tới tranh chấp liên quan đến đất đai và có khả năng sẽ tiếp tục là một đặc điểm tiêu biểu của xã hội Việt Nam trong một số năm tới, mặc dù Luật đất đai mới đã được thông qua.

1.3 Tiềm năng giảm thiểu

Phát thải khí nhà kính (KNK) tại Việt Nam còn tương đối thấp so với toàn cầu, tuy nhiên, mức phát thải lại tăng nhanh và có vẻ sẽ tăng lên gấp ba vào năm 2030 nếu không tiến hành các phương án giảm thiểu. Năm 2016, Việt Nam phê chuẩn Thỏa thuận Paris về Biến đổi Khí hậu đánh dấu cam kết của mình trong giảm thiểu phát thải KNK toàn cầu và theo đuổi các nỗ lực thích ứng (Hộp 1). Mức Đóng góp Quốc gia tự quyết định (NDC) của Việt Nam theo Thỏa thuận Paris tuyên bố sẽ nỗ lực để giảm 8% phát thải KNK so với kịch bản thông thường (BAU) vào năm 2030, và khả năng vượt qua mốc đó để đạt đến mức 25% với sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế. Kế hoạch quốc gia của Việt Nam để thực hiện NDC xác định 68 nhiệm vụ ưu tiên, liên ngành, bao gồm cả các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK và các nỗ lực thích ứng với biến đổi khí hậu. Vào năm 2016, chính phủ ban hành Quyết định Số 2053/QĐ-TTg ngày 28/10/2016 phê duyệt Kế hoạch thực hiện Thỏa

thuận Paris về Biến đổi Khí hậu. Quyết định này dựa trên:

- Luật về Điều ước Quốc tế số 108/2016/QH13, ngày 09/04/2016;
- Nghị quyết Số 24-NQ/TW ngày 03/06/2013, ban hành ở kỳ họp thứ 7 của Ban Chấp hành Trung ương Khóa 11, về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường;
- Nghị quyết Số 08/NQ-CP ngày 23/01/2014 của Chính phủ, ban hành chương trình hành động thực hiện Nghị quyết Số 24-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường;
- Quyết định Số 1393/QĐ-TTg ngày 25/09/2012 của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt chiến lược quốc gia về Tăng trưởng Xanh;
- Thông báo Số 13/TB-VPCP ngày 01/01/2016, của Chính phủ, về ý kiến kết luận của Phó Thủ tướng Hoàng Trung Hải về Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Thích ứng với Biến đổi Khí hậu và Tăng trưởng Xanh;
- Công văn Số 191/VPCP-QHQT, ngày 01/02/2016, về sự tham gia của Thủ tướng Chính phủ tham gia Hội nghị các bên (COP) 21, và các kết quả của COP 21 tại CH Pháp và các chuyến thăm Vương quốc Bỉ và EU;
- Thông báo Số 69/TB-VPCP của Văn phòng Chính phủ về các Kết luận của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại kỳ họp thứ 12 của Ủy ban Quốc gia về Biến đổi Khí hậu, ngày 24/04/2016.

Báo cáo Quốc gia do Bộ TN&MT thực hiện đã rà soát 18 lựa chọn giảm thiểu, bao gồm 9 lựa chọn cho ngành năng lượng, 6 cho ngành lâm nghiệp và 3 cho ngành nông nghiệp (Bảng 4). Các tiềm năng giảm thiểu từ ngành lâm nghiệp là 3,221.6 triệu tấn CO₂e, chiếm tỷ lệ lớn nhất trong tổng tiềm năng giảm thiểu quốc gia (Bảng 5).

Chính phủ cũng ban hành Quyết định Số 419/QĐ-TTg ngày 05/04/2017, phê duyệt Chương trình Quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng (REDD+); bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030. Trong giai đoạn 2017-2020, kế hoạch đặt mục tiêu đóng góp vào giảm phát thải KNK thông qua các hoạt động REDD+; nâng độ che phủ rừng toàn quốc lên 42% và đạt 14.4 triệu héc-ta rừng vào năm 2020. Giai đoạn 2021 – 2030, kế hoạch đặt mục tiêu ổn định diện tích rừng tự nhiên đến 2030 ít nhất bằng diện tích đã đạt được tại năm 2020 và tăng độ che phủ rừng toàn quốc lên 45%, góp phần thực hiện mục tiêu quốc gia đến năm 2030 - giảm 8% tổng lượng phát thải khí nhà kính so với kịch bản thông thường (BAU) theo cam kết tại Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu. Mức đóng góp này có thể tăng lên 25% khi nhận được hỗ trợ quốc tế.

Trong khuôn khổ của các chính sách này, các bộ, ngành cũng xây dựng các chính sách ngành với các mục tiêu và kết quả mong đợi khác nhau (Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn

Hộp 1. Năm hợp phần trong Kế hoạch Thực hiện Thỏa thuận Paris của Việt Nam

1. **Nhiệm vụ giảm thiểu phát thải KNK:** các hoạt động giảm thiểu tự nguyện và bắt buộc theo các yêu cầu của Thỏa thuận Paris nhằm đạt được các mục tiêu giảm thiểu phát thải được liệt kê trong Đóng góp Dự kiến do Quốc gia tự Quyết định (INDC) và tận dụng cơ hội để phát triển kinh tế theo định hướng các-bon thấp.
2. **Thích ứng với BĐKH:** Các hoạt động thích ứng, như đã cam kết trong INDC, để cải thiện khả năng phục hồi của cộng đồng và bảo tồn sinh kế của công dân
3. **Nguồn lực thực hiện:** Các hoạt động về phát triển nguồn lực con người; phát triển và chuyển giao công nghệ và huy động tài chính bảo đảm thực hiện các đóng góp đã được xác định trong NDC và tận dụng cơ hội do Thỏa thuận Paris mang lại để phát triển đất nước.
4. **Hệ thống công khai, minh bạch (hệ thống MRV):** Theo dõi, giám sát việc thực hiện giảm nhẹ phát thải KNK, thích ứng với BĐKH, bảo đảm nguồn lực để thực hiện.
5. **Thể chế, chính sách:** Xây dựng và hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật, hướng dẫn kỹ thuật; quy định trách nhiệm các Bộ, ngành, địa phương và tăng cường phối hợp xử lý các vấn đề liên vùng, liên ngành để đảm bảo thực hiện Thỏa thuận Paris.

(Bộ NN&PTNT); Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT); Bộ Kế hoạch và Đầu tư (Bộ KHĐT) và các chính sách ngành khác (xem bảng 4).

Tuy nhiên, các mục tiêu về phát thải KNK được đề cập đến trong các văn bản pháp lý khác nhau không nhất quán. Ví dụ, mục tiêu giảm

Bảng 4. Đóng góp cho giảm thiểu phát thải KNK từ 1/1/2021 đến 31/12/2030

Hình thức đóng góp	Giảm phát thải KNK so với BAU
Lĩnh vực	<p>Toàn nền kinh tế bao gồm các lĩnh vực cụ thể:</p> <p>1. Năng lượng</p> <p><i>a. Phát thải từ đốt nhiên liệu:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Công nghiệp năng lượng; Sản xuất công nghiệp và xây dựng; Giao thông vận tải; Khác: Gia dụng, Nông nghiệp và Dịch vụ thương mại. <p><i>b. Phát thải do phát tán:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Than; Khí tự nhiên và dầu mỏ. <p>2. Nông nghiệp</p> <ul style="list-style-type: none"> Tiêu hoá thức ăn; Quản lý phân hữu cơ; Canh tác lúa; Đất nông nghiệp; Đốt nương rẫy; Đốt phụ phẩm nông nghiệp. <p>3. Sử dụng đất, Thay đổi sử dụng đất và Lâm nghiệp (LULUCF)</p> <ul style="list-style-type: none"> Đất rừng; Đất trống trọt; Đất đồng cỏ; Đất ngập nước; Đất ở; Đất khác. <p>4. Chất thải</p> <ul style="list-style-type: none"> Bãi chôn lấp rác thải; Nước thải công nghiệp; Nước thải sinh hoạt; Chất thải con người; Đốt chất thải rắn.
Kịch bản thông thường	<p>BAU được xây dựng trên giả thiết: Tăng trưởng kinh tế chưa xét đến các chính sách biến đổi khí hậu hiện có. BAU bắt đầu từ năm 2010 (năm thực hiện kiểm kê KNK gần nhất) và bao gồm các lĩnh vực năng lượng, nông nghiệp, chất thải và LULUCF.</p> <ul style="list-style-type: none"> Phát thải KNK năm 2010: 246,8 triệu tấn CO₂tđ Ước tính cho năm 2020 và 2030 (không bao gồm lĩnh vực các quá trình công nghiệp): <ul style="list-style-type: none"> Năm 2020: 474.1 triệu tấn CO₂tđ Năm 2030: 787.4 triệu tấn CO₂tđ
Mức đóng góp vô điều kiện	<p>Bằng nguồn lực trong nước, đến năm 2030 Việt Nam sẽ giảm 8% tổng lượng phát thải KNK so với BAU, trong đó:</p> <ul style="list-style-type: none"> Giảm 20% cường độ phát thải trên một đơn vị GDP so với năm 2010; Tăng độ che phủ rừng thành 45%.
Mức đóng góp có điều kiện	<p>Mức đóng góp 8% ở trên có thể được tăng lên thành 25% khi nhận được hỗ trợ quốc tế thông qua hợp tác song phương, đa phương và thực hiện các cơ chế trong Thỏa thuận khí hậu toàn cầu mới, trong đó: Giảm 30% cường độ phát thải trên một đơn vị GDP so với năm 2010.</p>

thiếu được xác định trong Nghiên cứu về Quản lý Phát thải Khí nhà kính, Quản lý Kinh doanh Tín chỉ Các-bon không giống với trong Nghiên cứu về Giảm Phát thải KNK trong Khu vực Nông nghiệp và Nông thôn (20% so với 16%). Thêm vào đó, Bộ KHĐT là cơ quan chủ trì Chiến lược Tăng trưởng Xanh của Việt Nam, trong khi đó Bộ TN&MT là cơ quan điều phối về thương mại KNK. Theo quy định, Bộ TN&MT là cơ quan đầu mối chịu trách nhiệm thực hiện Công ước Khung của Liên hợp quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) và Nghị định thư Kyoto, và có nhiệm vụ điều phối hoạt động của tất cả các bộ, ngành và các tỉnh trong việc quản lý và thực hiện Chương trình Mục tiêu Quốc gia Ứng phó với Biến đổi Khí hậu (NTP-RCC). NTP-RCC và

Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Xanh của Việt Nam có các mục tiêu giảm thiểu khác nhau nhưng cùng được phê chuẩn bởi các quyết định của Thủ tướng Chính phủ và do vậy đều có khả năng thực thi cao dù các mục tiêu đề ra khác nhau. Điều này cho thấy cần có sự hài hòa hóa và tăng cường phối hợp giữa hai Bộ chủ chốt này trong các chính sách giảm thiểu KNK.

Cũng theo phỏng vấn với các bên liên quan, ba mục tiêu giảm thiểu do ba bộ xây dựng không thống nhất với nhau và đều được xây dựng dựa trên các kiểm kê KNK có độ chính xác khoa học không cao (Bảng 6). Các mức tham chiếu khác nhau được sử dụng cho cùng một giai đoạn dẫn đến việc khó khăn khi thực hiện bởi các

Bảng 5. Giảm thiểu phát thải KNK và xác định chi phí trong Thông báo Quốc gia đầu tiên của Việt Nam

Lĩnh vực	Biện pháp	Tiềm năng giảm thiểu (triệu tấn CO ₂ e)	Chi phí giảm thiểu (USD/tấn CO ₂ e)
Ngành năng lượng	Phát triển điện mặt trời	26.1	6.01
	Phát triển điện địa nhiệt	29.2	5.15
	Các trạm điện gió	34	4.64
	Thay thế các lò đốt bằng than trong công nghiệp	10.2	3.65
	Thay thế các lò đốt bằng dầu trong công nghiệp	3.4	-3.65
	Bếp than cải tiến	73	-4.15
	Động cơ đốt trong giao thông vận tải	21.9	-6.78
	Cải thiện hiệu suất các động cơ công nghiệp	70	-7.19
	Thay thế đèn dây tóc bằng bóng đèn compact	16	-8.31
	Tổng		283.8
Lâm nghiệp	Phục hồi rừng chu kỳ ngắn	445.8	0.85
	Phục hồi rừng chu kỳ dài	496.1	0.61
	Trồng rừng phòng hộ và đặc dụng	325.8	0.6
	Trồng cây phân tán	278.7	0.29
	Kết hợp phục hồi rừng và khoanh nuôi tái sinh	372.6	0.25
	Bảo vệ rừng	1,302.6	0.07
Tổng		3,221.6	
Nông nghiệp	Quản lý thủy lợi	105	13.12
	Sản xuất thức ăn gia súc	8	5.19
	Sử dụng biogas	27.3	3.41
	Tổng		140.3
Total		3,645.7	

Nguồn: GreenID (2014)

Bảng 6. Mục tiêu KNK xây dựng bởi Bộ KHĐT, Bộ TN&MT và Bộ NN&PTNT

	Mục tiêu của Bộ KHĐT	Mục tiêu của Bộ TN&MT	Mục tiêu của Bộ NN&PTNT
Mục tiêu	Giảm phát thải KNK từ 8–10% tới năm 2030.	Giảm phát thải KNK 20% vào năm 2020.	
Điểm yếu	Mục tiêu không phù hợp với mục tiêu của Bộ TN&MT, và thực tế cao hơn các mục tiêu ngành khác ví dụ mục tiêu về sử dụng hiệu quả năng lượng.	Không thực tế, và theo ý kiến của một số người trả lời phỏng vấn thì đây là con số giảm tiềm năng chứ không phải là mục tiêu. Khi đưa ra mục tiêu, thời điểm 2010 được lựa chọn là năm cơ sở và chỉ có các chính sách ban hành sau thời điểm 2010 mới được cân nhắc khi xác định mục tiêu. Mục tiêu do Bộ TN&MT xác định được thiết lập dựa trên mức của năm 2005 và do đó không thực tế.	Không thực tế và không chắc chắn do tính toán lượng giảm phát thải KNK lớn được mong đợi là từ việc tăng trồng lại rừng. Thêm vào đó, mục tiêu giảm phát thải cơ bản được xác định cao hơn so với mức mà các dự án Cơ chế Phát triển Sạch (CDM) áp dụng.

Nguồn: Điều chỉnh từ GreenID (2014) và cập nhật với đánh giá của các chuyên gia phỏng vấn

bên không rõ phải sử dụng mục tiêu nào làm chuẩn. Cho tới nay cũng chưa có bất kì đánh giá nào xem xét tác động của việc thực hiện các mục tiêu KNK đến sự phát triển của quốc gia. Ngoài ra, chưa có hệ thống giám sát để đo đạc và thẩm tra tiến trình thực hiện. Trong khi đó, các cơ quan chức năng và các bên liên quan chưa đủ năng lực để thực hiện các hoạt động. Kinh phí hạn hẹp để thực hiện các hoạt động này cũng ảnh hưởng đến tính khả thi của việc thực hiện. Mặc dù ngân sách quốc gia sẽ là một trong các nguồn kinh phí chính, cho tới nay vẫn chưa có dòng kinh phí nào được phân bổ cho hạng mục này.

Nhiều chuyên gia được phỏng vấn cũng bày tỏ quan ngại khi việc xác định các mục tiêu giảm thiểu của cả ba bộ không có sự tham gia hoặc

tham vấn với các cơ quan nhà nước khác và không có sự hợp tác liên ngành.

Kiểm kê khí nhà kính (KNK) quốc gia gặp nhiều khó khăn do thiếu số liệu đủ độ tin cậy cũng như quy trình thu thập số liệu kém. GreenID (2014) nhận thấy việc kiểm kê KNK thiếu độ chi tiết và thường thiếu chính xác, thiếu các chuyên gia trong lĩnh vực kiểm kê KNK ở cấp bộ và ngành. Ngoài ra, theo đại diện các cơ quan nhà nước được phỏng vấn, còn thiếu các nghiên cứu, đánh giá và thẩm tra đối với phát thải của các lĩnh vực cụ thể trên toàn quốc gia. Các bên cũng bày tỏ quan ngại khi cho tới nay vẫn chưa có cơ sở dữ liệu cập nhật đầy đủ và cũng chưa một cơ quan đầu mối quốc gia chịu trách nhiệm về việc thu thập, phân tích, thẩm tra, kiểm soát chất lượng số liệu kiểm kê quốc gia.

2 Môi trường thể chế và chia sẻ lợi ích

2.1 Quản trị Rừng ở Việt Nam

2.1.1 Các thỏa thuận quốc tế

Chính phủ Việt Nam gần đây đã ký kết một số lượng lớn các thỏa thuận quốc tế quan trọng (Bảng 7). Có hai dạng thỏa thuận quốc tế đã được ký kết: các thỏa thuận về biến đổi khí hậu và các thỏa thuận thương mại. Các thỏa thuận về biến đổi khí hậu sẽ được thảo luận ở phần

sau ở Chương 4, còn trong phần này và sau đây ở Chương 3, chúng tôi sẽ tập trung vào các thỏa thuận thương mại vì hai lý do. Thứ nhất, các hiệp định thương mại này có ảnh hưởng trực tiếp lên các nguyên nhân gây ra mất rừng và suy thoái rừng đã liệt kê ở Chương 1. Thứ hai, không chỉ tình hình kinh tế chính trị của Việt Nam mà cả tình hình kinh tế chính trị của các quốc gia đối tác đều có ảnh hưởng đến biến đổi khí hậu và các chính sách liên quan.

Bảng 7. Các thỏa thuận quốc tế mà Chính phủ Việt Nam đã ký kết

Năm	Các hiệp định/thỏa thuận	Mục tiêu
11/2011	Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam – Chile (VCFTA)	Việt Nam cam kết giảm 87.8% mức thuế suất (tương đương 91.22% tính đến năm 2007) đối với Chile trong 15 năm. Đổi lại, Chile sẽ xóa bỏ thuế quan đối với hàng hóa chiếm 99.62% giá trị xuất khẩu của Việt Nam tính đến năm 2007 trong vòng 10 năm; 81.8% giá trị xuất khẩu và 83.54% thuế quan sẽ được loại bỏ ngay lập tức.
08/2014	Hiệp định Thương mại tự do ASEAN-Úc-New Zealand (AANZFTA)	Mục tiêu của AANZFTA là tăng trưởng kinh tế bền vững trong khu vực bằng cách đưa ra các chế độ đầu tư và thị trường tự do, thuận lợi và minh bạch hơn tại 12 quốc gia tham gia ký kết Hiệp định.
03/2015	Hiệp định Thương mại Việt Nam-Lào	Ngoài Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), Lào còn được hưởng lợi từ việc tiếp cận đối ứng theo thỏa thuận thương mại giữa Lào và Việt Nam. Có 32 dòng thuế xuất với tỷ lệ 50% của Chương trình Thuế quan Ưu đãi có Hiệu lực chung cho Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA), trong khi tất cả các sản phẩm khác là tỷ lệ 0%, ngoại trừ 155 dòng thuế nằm trong Danh mục Ngoại lệ Chung của Việt Nam.
05/2015	Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hàn Quốc (VKFTA)	Việt Nam đã cam kết bổ sung 265 dòng thuế, với kim ngạch nhập khẩu từ Hàn Quốc là 917 triệu USD. Cam kết của Hàn Quốc bao gồm 506 mặt hàng, trong đó 4 mặt hàng được hưởng có tỷ lệ quốc gia ưu đãi nhất hiện nay là 0%. 502 mặt hàng khác mà Hàn Quốc đã đồng ý xóa bỏ thuế quan có tổng kim ngạch nhập khẩu từ Việt Nam là 324 triệu USD. Hàn Quốc đã cam kết sẽ loại bỏ thuế quan và hạn ngạch đối với các mặt hàng xuất khẩu chính của Việt Nam, như các sản phẩm thủy sản (tôm, cua, cá đông lạnh và đông hộp), nông sản (tỏi, gừng, mật ong, đậu đỏ và khoai lang, trái cây nhiệt đới) và hàng công nghiệp (dệt may, và các sản phẩm cơ khí).

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 7. Tiếp trang trước

Năm	Các hiệp định/thỏa thuận	Mục tiêu
05/2015	Hiệp định Tự do Thương mại Việt Nam- Liên minh Kinh tế Á-Âu (EAEU)	Việt Nam đã cam kết mở cửa thị trường cho khoảng 90% tổng số dòng thuế trong lộ trình giảm thuế 10 năm. Thuế quan sẽ được loại bỏ đối với các sản phẩm trong danh sách ưu tiên của EAEU khi có hiệu lực, bao gồm các mặt hàng nông sản (như thịt bò, các sản phẩm từ sữa và bột mì). Sau 3 đến 5 năm, các sản phẩm này sẽ bao gồm thịt và cá chế biến, máy móc điện, máy móc dùng trong nông nghiệp. Năm năm sau khi có hiệu lực, các sản phẩm sẽ bao gồm thịt lợn và thịt gà. Đối với một số sản phẩm đặc biệt, việc loại bỏ thuế quan sẽ không sớm hơn năm 2027 đối với xăng dầu và không quá 10 năm đối với sắt và thép. EAEU cũng sẽ loại bỏ thuế suất cho khoảng 90% tất cả các dòng thuế. Liên minh sẽ ngay lập tức loại bỏ 59% tổng số dòng thuế. Thuế nhập khẩu sẽ được loại bỏ đối với các sản phẩm nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản của Việt Nam (với hạn ngạch thuế quan 10.000 tấn) và một số hàng hóa công nghiệp, như sản phẩm cao su, gỗ và đồ gỗ.
11/2015	Khu vực Tự do Thương mại ASEAN-Trung Quốc (ACFTA)	Hiệp định Khung về Hợp tác Kinh tế Toàn diện giữa ASEAN và Trung Quốc (Hiệp định ACFTA) bao gồm các điều khoản về hợp tác kinh tế. Vào tháng 11 năm 2015, trong nỗ lực chung nhằm đưa mối quan hệ Trung Quốc-ASEAN lên một tầm cao hơn, các Bên đã đồng ý ký Nghị định thư điều chỉnh Hiệp định khung về Hợp tác Kinh tế toàn diện và một số thỏa thuận dưới hiệp định giữa ASEAN và Cộng hòa Nhân dân Trung Hoa (Nghị định thư).
2016	Luật Điều ước Quốc tế	Quy định về việc ký kết, bảo lưu, sửa đổi, bổ sung, gia hạn, chấm dứt hiệu lực, từ bỏ, rút khỏi, tạm đình chỉ thực hiện, lưu chiếu, lưu trữ, sao lục, đăng tải, đăng ký và tổ chức thực hiện điều ước quốc tế. Luật này khẳng định cam kết của Việt Nam đối với các thỏa thuận mà mình đã ký kết với các quốc gia, các tổ chức quốc tế và các bên nước ngoài khác.
11/2018	Hiệp định Đối tác Kinh tế Chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP)	Bằng cách loại bỏ hoặc giảm 18,000 dòng thuế đối với các sản phẩm công nghiệp cũng như nông nghiệp, TPP sẽ tiếp cận nhiều hơn tới các thị trường lớn, đặc biệt là Hoa Kỳ và Nhật Bản, và sẽ thúc đẩy xuất khẩu một số loại sản phẩm chính mà Việt Nam có lợi thế so sánh trong đó có lâm sản. Thỏa thuận này nâng cao các cam kết khác của các quốc gia TPP và đưa các sản phẩm của họ đến gần hơn với Hoa Kỳ bằng cách đảm bảo các biện pháp được thực hiện để ngăn chặn việc khai thác bất hợp pháp và các hoạt động thương mại đi kèm. Chương Môi trường của TPP bao gồm các cam kết chống buôn bán gỗ khai thác trái phép, gồm các loài được bảo vệ theo Công ước về Buôn bán Quốc tế, các loài động thực vật hoang dã nguy cấp (CITES), cũng như bất kỳ loài nào khác bị bắt hoặc khai thác trái phép, bất kể nguồn gốc từ quốc gia nào. Những cam kết này sẽ được thực thi đầy đủ và có thể giải quyết tranh chấp, bao gồm cả các biện pháp trừng phạt thương mại. Các điều khoản khác của TPP thiết lập các cam kết chống tham nhũng, thường là nhân tố chính dẫn đến thất bại trong các chương trình quản trị rừng của các quốc gia.

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 7. Tiếp trang trước

Năm	Các hiệp định/thỏa thuận	Mục tiêu
10/2016	Thỏa thuận Paris và Nghị quyết Số 93/NQ-CP ngày 31/10/2016	Việt Nam có kế hoạch giảm 8% lượng phát thải KNK vào năm 2030, và với sự hỗ trợ đầy đủ từ cộng đồng quốc tế, có thể hướng tới mục tiêu giảm 25%.
05/2017	Thỏa thuận Đối tác Tự nguyện (VPA)	Để cấp giấy phép FLEGT theo yêu cầu của VPA, Việt Nam sẽ xây dựng các sáng kiến quốc gia về quản trị rừng để phát triển một hệ thống đảm bảo gỗ hợp pháp (VNTLAS) đủ mạnh. Việt Nam cam kết cải thiện tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự rõ ràng về pháp lý và các khía cạnh khác của quản trị. VNTLAS sẽ có các yếu tố sau: định nghĩa hợp pháp, kiểm soát chuỗi cung ứng, xác minh sự tuân thủ, cấp phép FLEGT, kiểm tra nội bộ và một cơ chế phản hồi, và đánh giá độc lập. Phạm vi của VPA bao gồm tất cả các thị trường xuất khẩu, cũng như thị trường trong nước. Khi VNTLAS hoạt động như mô tả trong VPA, Việt Nam sẽ cấp giấy phép FLEGT cho các sản phẩm gỗ xuất khẩu sang EU.

Các thỏa thuận quốc tế này mang đến cả các cơ hội và các thách thức cho nền kinh tế quốc gia, cũng như cho ngành lâm nghiệp.

Cơ hội. Một vài trong số các thỏa thuận này đã giúp cải tổ pháp luật và cải thiện sự rõ ràng về mặt pháp lý và cải thiện quy trình ra quyết định để giúp quá trình này có nhiều sự tham gia hơn. Ví dụ, Bộ NN&PTNT ban hành một thông tư mới về kiểm soát chuỗi hàng hóa gỗ, tập hợp các quy định phân tán trước đây vào trong một khuôn khổ chặt chẽ hơn. Quy trình VPA cũng làm tăng mức độ công khai thông tin thông qua mạng lưới các Tổ chức phi Chính phủ FLEGT của Việt Nam, cũng như các đối thoại chính sách giữa các cơ quan nhà nước với các đơn vị ngoài nhà nước và khu vực tư nhân. Các thỏa thuận thương mại mới này sẽ giúp xuất khẩu của Việt Nam tăng bốn lần từ 45 tỷ USD vào năm 2006 lên đến 190 tỷ USD vào năm 2016. Trong cùng giai đoạn, kim ngạch thương mại so với GDP đã tăng từ 127% vào năm 2006 lên 173% vào năm 2016 (Busch 2017).

Thách thức. Việt Nam đã dẫn hội nhập vào nền kinh tế thế giới thông qua việc tham gia WTO và ký kết các FTA lớn – để hỗ trợ tái cơ cấu nền kinh tế trong nước. Tuy nhiên, cũng có nhiều học giả lo ngại rằng dù chính phủ đã thông qua nhiều luật và quy định mới, các chính sách này vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của cam kết quốc tế để ra (Busch, 2017). Ngoài ra, trong khi một số bên cho rằng việc Việt Nam đã tham gia nhiều Hiệp ước quốc tế là một dấu hiệu

tích cực với nhiều cải cách mới, Bach Thanh (2017) cho rằng trong thực tế nhiều chính trị gia cũng tận dụng các hiệp định thương mại quốc tế này để thúc đẩy các chính sách tạo ra ưu đãi riêng cho một số nhóm hưởng lợi. Do vậy, trong một số trường hợp, việc thực thi các hiệp ước này có thể thậm chí còn có tác dụng ngược. Mặc dù nền kinh tế nói chung được cải thiện, các doanh nghiệp Việt Nam, với năng lực cạnh tranh kém, không đạt được nhiều lợi ích từ các thỏa thuận quốc tế, ví dụ như tận dụng các cơ hội từ WTO (Busch 2017). Dù nhiều người đã quá kì vọng vào các cam kết và hỗ trợ có thể nhận được từ TPP, thực tế trong 15 năm qua cho thấy khu vực tư nhân Việt Nam đã gặp nhiều khó khăn để cạnh tranh khi nền kinh tế mở cửa hơn trên phạm vi quốc tế (Busch 2017). Việc chưa có chính sách phù hợp để giải quyết các trở ngại về thể chế, tài chính và quản lý đất đai đã gây nhiều khó khăn cho các bên. Ví dụ, các thỏa thuận FTAs và thỏa thuận thương mại quốc tế đã gây khó khăn cho chính phủ trong việc mở rộng các trợ cấp hoặc ưu đãi đặc biệt đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ (SME). Việc thu hút đầu tư nước ngoài và sản xuất với định hướng xuất khẩu đã được nhà nước chú trọng và hỗ trợ nhiều hơn thông qua việc xây dựng các cơ chế thương mại cởi mở và chính sách khuôn khổ đầu tư ổn định. Tuy nhiên, các chính sách này lại ảnh hưởng tới các doanh nghiệp trong nước. Năng suất và giá trị nội địa của các doanh nghiệp Việt Nam đã thực sự suy giảm khi hội nhập kinh tế quốc tế. Giải quyết vấn đề này là thách thức đối với các nhà hoạch

định chính sách Việt Nam hiện nay (Busch 2017). Cần có các nỗ lực để đảm bảo các bên tham gia trong nước cũng có thể hưởng lợi được từ các chính sách này.

2.1.2 Các chính sách lâm nghiệp và khung pháp lý quốc gia

Từ năm 2012, Chính phủ Việt Nam đã ban hành rất nhiều chính sách mới (về lâm nghiệp) với

tiềm năng mang lại những thay đổi đáng kể về quản trị trong ngành lâm nghiệp (Bảng 8).

Các văn bản luật và chính sách liệt kê ở đây có vai trò quan trọng trong việc định hướng thực hiện REDD+ và nhấn mạnh yêu cầu ngăn ngừa việc chuyển đổi đất rừng tự nhiên nghèo sang các dạng sử dụng đất khác như cao su hoặc cây nông nghiệp. Cùng với các chính sách này, Chính phủ Việt Nam đã phân bổ nguồn vốn

Bảng 8. Các chính sách lâm nghiệp quan trọng của Việt Nam

Năm	Chính sách	Nội dung và Mục tiêu
04/2012	Quyết định 432/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020	Quyết định này điều chỉnh quy hoạch, xác định việc phân loại ba loại rừng và kết hợp bảo tồn đa dạng sinh học với phát triển du lịch sinh thái và dịch vụ môi trường
12/2014	Quyết định 2242/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Tăng cường công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2014-2020	Quyết định này yêu cầu 'Quản lý chặt chẽ việc khai thác gỗ rừng tự nhiên, hạn chế tình trạng khai thác gỗ trái pháp luật, bảo vệ tốt diện tích rừng tự nhiên hiện có, góp phần chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường và nâng cao chất lượng rừng tự nhiên'. Quyết định cũng chỉ ra sự cần thiết phải có các vùng rừng sản xuất có chất lượng gỗ tốt, đủ bền vững để đáp ứng nhu cầu gỗ tự nhiên cho nhu cầu tiêu dùng trong nước. Quyết định này cũng chấm dứt việc khai thác gỗ rừng tự nhiên của các công ty lâm nghiệp nhà nước, ngoại trừ hai công ty có chứng chỉ FSC.
06/2015	Quyết định 2810/QĐ-BNN-TCLN phê duyệt Kế hoạch hành động về quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng giai đoạn 2015-2020	Quyết định tiếp tục khẳng định mục tiêu đến năm 2020, có ít nhất 150,000 ha được rừng tự nhiên cấp chứng chỉ quản lý rừng bền vững.
2015	Nghị định 75/2015/NĐ-CP quy định cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2020	Nghị định này đưa ra các cơ chế và chính sách khuyến khích bảo vệ rừng, phục hồi rừng, trồng rừng, phát triển các lâm sản ngoài gỗ, các chính sách liên quan đến giảm nghèo, bền vững và hỗ trợ các dân tộc thiểu số trong giai đoạn 2015-2020. Theo Quyết định này, các thôn, bản mục tiêu được nhận một phần phí bảo vệ rừng, tăng từ 200,000 đồng (khoảng 9 USD) lên 400,000 đồng (khoảng 18 USD) mỗi ha mỗi năm.
07/2016	Thông báo của Văn phòng Chính phủ số 191/TB-VPCP , kết luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại Hội nghị về giải pháp khôi phục rừng bền vững vùng Tây Nguyên nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2016-2020	Các tỉnh Tây Nguyên cần phải thực hiện các nhiệm vụ sau: Thực hiện nghiêm chủ trương dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên theo Kết luận số 97-KL/TW ngày 9 tháng 5 năm 2014 của Bộ Chính trị và từ nay thực hiện nghiêm túc đóng cửa rừng tự nhiên; Không chuyển mục đích sử dụng 2.25 triệu héc-ta rừng tự nhiên hiện còn sang mục đích khác, kể cả các dự án, công trình đã được phê duyệt nhưng chưa triển khai (trừ các dự án phục vụ quốc phòng, an ninh đặc biệt phải được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt); và Không chuyển đổi rừng tự nhiên nghèo sang trồng cây công nghiệp.

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 8. Tiếp trang trước

11/ 2016	Nghị định 147/2016/NĐ-CP	Nghị định này sửa đổi, bổ sung một số điều khoản của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Nghị định sửa đổi, bổ sung Khoản 1, Điều 11 về xây dựng các cơ sở sản xuất thủy điện. Mức chi trả dịch vụ môi trường rừng tính trên 1kWh là 36 đồng/kWh.
01/ 2017	Chỉ thị Số 13-CT/TW ngày 12/01/2017	Chỉ thị tăng cường sự lãnh đạo của đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng qua “ngừng ngay việc khai thác gỗ từ rừng tự nhiên, cải thiện phát triển kinh tế, hiệu quả môi trường và xã hội của rừng sản xuất và ngăn chặn nạn phá rừng”. Đồng thời, Chỉ thị cũng khuyến khích các ưu đãi và sự tham gia của các cá nhân và tổ chức có thể tham gia bảo vệ và quản lý rừng bền vững.
02/ 2017	Công văn 199/TTg-QHQT của Thủ tướng Chính phủ triển khai kết quả Hội nghị lần thứ 22 Liên hợp quốc biến đổi khí hậu 2017	Giao Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì, phối hợp với các cơ quan, địa phương, các tổ chức quốc tế nghiên cứu chuẩn bị thông tin và nếu phù hợp, cập nhật “Đóng góp do quốc gia tự quyết định của Việt Nam” (INDC). Việt Nam cam kết sẽ cải tổ ngành nông nghiệp để giảm mức phát thải KNK đến 25% vào năm 2030; tuy nhiên, để đạt được điều này cần có sự hỗ trợ tài chính từ quốc tế.
04/ 2017	Quyết định 419/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ	Quyết định này phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030.
06/ 2017	Quyết định 886/QĐ-TTg	Quyết định này phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020.
11/ 2017	Luật Lâm nghiệp	So với Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004, Luật Lâm nghiệp có bốn chương mới tập trung vào chế biến và thương mại lâm sản, khoa học, công nghệ, và hợp tác quốc tế liên quan đến lâm nghiệp; định giá và đầu tư rừng, tài chính lâm nghiệp; quản lý nhà nước trong lâm nghiệp và tổ chức bảo vệ rừng (lực lượng kiểm lâm). Luật Lâm nghiệp mới quy định quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng cùng với chế biến và buôn bán lâm sản. Quyền và trách nhiệm của chủ rừng đã được mở rộng và củng cố hơn nữa trong luật lâm nghiệp mới 2017, khuyến khích các tổ chức và cá nhân đầu tư vào rừng nghèo. Luật mới cũng tạo điều kiện thuận lợi cho chế biến và kinh doanh lâm sản.
12/ 2017	Quyết định 1857/QĐ-TTg năm 2017 của Thủ tướng Chính phủ	Phê chuẩn việc thành lập Ban Chỉ đạo nhà nước về Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020.
03/ 2018	Quyết định 823/QĐ-BNN-TCCB của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT	Về việc thành lập Văn phòng Ban Chỉ đạo Nhà nước về Chương trình Mục tiêu Phát triển Lâm nghiệp Bền vững giai đoạn 2016-2020 và thực hiện REDD+ trên cơ sở hợp nhất Văn phòng Ban Chỉ đạo Nhà nước về Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng giai đoạn 2011-2020 và Văn phòng REDD+ Việt Nam.

cho quản lý rừng bền vững, bảo vệ và phát triển rừng, giảm mất rừng và suy thoái rừng, bảo tồn và cải thiện trữ lượng các-bon rừng, cũng như thúc đẩy thương mại gỗ hợp pháp và nâng cao giá trị gia tăng của các mặt hàng lâm sản. Các chính sách này cho thấy các quyết pháp nhanh chóng và cam kết chính trị về bảo vệ rừng. Nhờ có các chính sách trên, việc vi phạm luật pháp và hoạt động khai thác gỗ bất hợp pháp đã giảm và công tác quản lý và bảo vệ rừng đã được cải thiện. Số vụ vi phạm các quy định của nhà nước về bảo vệ rừng đã giảm đến 21% trong năm 2017, diện tích rừng bị phá đã giảm đến 71% so với năm 2016. Tuy nhiên, khung chính sách về lâm nghiệp hiện tại vẫn còn nhiều hạn chế và bất cập.

Các chính sách không thống nhất. Một vấn đề tồn tại rất lâu nay là sự không thống nhất giữa các chính sách của nhà nước, điều này cản trở việc bảo vệ rừng một cách hiệu quả ở Việt Nam. Chẳng hạn, năm 2016, chính phủ đã ban hành quyết định đóng cửa rừng. Tuy nhiên, theo Ngo (2017), các chỉ thị đóng cửa rừng có thể mâu thuẫn với các quy định trước đó như Quyết định 2242/QĐ-TTg ngày 11/12/2014, phê duyệt Đề án Tăng cường công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2014-2020 và Quyết định 2810/QĐ-BNN-TCLN ngày 16/07/2015, phê duyệt Kế hoạch hành động về quản lý rừng bền vững và chứng chỉ rừng giai đoạn 2015-2020, trong đó yêu cầu Việt Nam phải có khoảng 150,000 ha rừng tự nhiên được cấp phép vào năm 2020. Ngoài ra, việc đóng cửa rừng mở rộng có thể dẫn đến thiếu gỗ cho nhu cầu tiêu dùng trong nước, dẫn tới việc cần phải nhập khẩu gỗ để cung cấp cho ngành chế biến gỗ. Hơn nữa, mặc dù chính phủ đã ban hành nhiều chương trình bảo vệ rừng, kế hoạch quốc gia vẫn thúc đẩy việc mở rộng hơn nữa các vùng trồng cao su và cà phê vốn có thể là nguyên nhân chính dẫn đến phá rừng và suy thoái rừng.

Thực thi pháp luật chưa hiệu quả. Mặc dù yêu cầu đóng cửa rừng đã được ban hành vào năm 2016, khai thác gỗ trái phép và mất rừng trên diện rộng vẫn xảy ra khắp nơi trong các năm 2016 và 2017 (Chính phủ Việt Nam 2017b; Nguyen *et. al* 2017; Nhat 2017; Quang 2017; Vu *et. al* 2017). Mặc dù Nhà nước đã ra quyết định ngưng mở rộng diện tích cà phê

và cao su, tuy nhiên diện tích rừng trồng cao su thực tế tại Tây Nguyên trong năm 2012 đã đạt đến 83.8% diện tích theo kế hoạch đến năm 2020. Diện tích cao su ước tính vào năm 2015 đã vượt quá mục tiêu đặt ra trong quy hoạch tổng thể cho các năm 2015 và 2020 là 9% và 22.8% (To & Tran 2014). Rừng tự nhiên và rừng đã xuống cấp vẫn tiếp tục bị phá để trồng cà phê và cao su (Pham *et. al* 2018).

Không có sự liên kết giữa thích ứng và giảm thiểu. Trước khi có Quyết định 419/QĐ-TTg, ngày 05/04/2017, một điểm yếu tồn đọng khác là không có sự kết hợp và lồng ghép giữa các chính sách giảm thiểu và thích ứng tại Việt Nam, đặc biệt là các chính sách liên quan đến REDD+. Các chính sách về giảm thiểu tác động của khí hậu dựa vào rừng ở cấp trung ương và địa phương, cũng như các dự án tại hiện trường, đều chưa cần nhắc nhu cầu thích ứng của các cộng đồng địa phương, trong đó có nhiều cộng đồng đang phải chịu các tác động của biến đổi khí hậu ngay tại nơi sống của họ. Thêm vào đó, chưa có đủ các cuộc thảo luận về phương thức các hoạt động REDD+ có thể giúp cải thiện sức chống chịu của cộng đồng (McElwee *et. al* 2016; Pham *et. al* 2014a).

2.2 Phân cấp và chia sẻ lợi ích

2.2.1 Cấu trúc quản lý rừng

Cấu trúc quản lý rừng ở Việt Nam được quy định trong Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng (2004) và đến nay được thay thế bằng Luật Lâm nghiệp 2017. So với Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng 2004, Luật Lâm nghiệp 2017 làm rõ hơn vai trò, thẩm quyền, bổn phận và trách nhiệm của tất cả các cơ quan nhà nước trong quản lý rừng. Thay đổi lớn nhất trong hai bộ luật này là cách nhìn mới về tầm quan trọng của rừng đặc dụng và cách thức quản lý rừng đặc dụng như thảo luận bên dưới.

Làm rõ vai trò, thẩm quyền, bổn phận và trách nhiệm của tất cả các cơ quan nhà nước trong quản lý rừng. Ví dụ, trong luật 2004, Quốc hội chỉ nhận các báo cáo từ Văn phòng Chính phủ về tình trạng của rừng đặc dụng. Trong luật 2017, chỉ có Quốc hội mới được phép chuyển đổi sử dụng rừng đặc dụng. Bảng 9 trình bày các vai trò và trách nhiệm bổ sung của các bộ

Bảng 9. Cấu trúc quản lý rừng và quy trình ra quyết định

		Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004	Luật Lâm nghiệp 2017
Quốc hội	Quốc hội	<ul style="list-style-type: none"> Ban hành luật. Chính phủ định kỳ báo cáo Quốc hội về hiện trạng và diễn biến tài nguyên rừng (Điều 32). 	<ul style="list-style-type: none"> Ban hành luật. Quốc hội quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới từ 50 ha trở lên; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát và rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển từ 500 ha trở lên; rừng sản xuất từ 1,000 ha trở lên (Điều 20).
Chính phủ	Thủ tướng	<ul style="list-style-type: none"> Thủ tướng Chính phủ phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng trong phạm vi cả nước do Bộ trưởng Bộ NN&PTNT trình (Điều 18). Thủ tướng Chính phủ quyết định xác lập các khu rừng phòng hộ, rừng đặc dụng có tầm quan trọng quốc gia hoặc liên tỉnh do Bộ trưởng Bộ NN&PTNT trình (Điều 18). Chính phủ quy định cụ thể việc giao rừng sản xuất (Điều 24). Chính phủ quy định việc cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tổ chức, cá nhân nước ngoài thuê rừng tự nhiên (Điều 25). Thủ tướng Chính phủ quyết định chuyển mục đích sử dụng toàn bộ hoặc một phần khu rừng do Thủ tướng Chính phủ xác lập (Điều 28). Chính phủ định kỳ báo cáo Quốc hội về hiện trạng và diễn biến tài nguyên rừng (Điều 32). Chính phủ quy định nguyên tắc và phương pháp xác định giá các loại rừng (Điều 33). Chính phủ quy định cụ thể việc tính giá trị quyền sử dụng rừng, giá trị rừng sản xuất là rừng trồng (Điều 35). 	<ul style="list-style-type: none"> Thủ tướng Chính phủ quyết định chuyển loại rừng đối với khu rừng do Thủ tướng Chính phủ thành lập theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT (Điều 18). Chính phủ quy định chi tiết việc giao rừng, cho thuê rừng, chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, thu hồi rừng (Điều 23). Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập khu rừng đặc dụng, khu rừng phòng hộ có tầm quan trọng quốc gia hoặc nằm trên địa bàn nhiều tỉnh (Điều 25). Thủ tướng Chính phủ quyết định đóng, mở cửa rừng tự nhiên trên phạm vi cả nước hoặc trên phạm vi nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 31). Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về lâm nghiệp trong phạm vi cả nước (Điều 101).
Cơ quan quản lý nhà nước	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT)	<ul style="list-style-type: none"> Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng trong phạm vi cả nước (Điều 8). Bộ NN&PTNT tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng trong phạm vi cả nước (Điều 17). Bộ NN&PTNT tổ chức chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cả nước; kiểm tra, đánh giá việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (Điều 21). 	<ul style="list-style-type: none"> Bộ trưởng Bộ NN&PTNT quy định chi tiết về nội dung phương án quản lý rừng bền vững; quy định trình tự, thủ tục xây dựng, phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững (Điều 27). Bộ trưởng Bộ NN&PTNT quy định về tiêu chí quản lý rừng bền vững (Điều 28). Bộ NN&PTNT chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định hỗ trợ cho chủ rừng khi thực hiện quyết định đóng cửa rừng tự nhiên của Thủ tướng Chính phủ (Điều 32).

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 9. Tiếp trang trước

		Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004	Luật Lâm nghiệp 2017
Cơ quan quản lý nhà nước	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT)	<ul style="list-style-type: none"> Bộ NN&PTNT chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường kiểm tra, tổng hợp kết quả thống kê rừng hàng năm, kiểm kê rừng năm năm (Điều 32). Bộ NN&PTNT chủ trì, phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường, Tổng cục Thống kê quy định nội dung, biểu mẫu và hướng dẫn phương pháp thống kê rừng, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng (Điều 32). 	<ul style="list-style-type: none"> Bộ NN&PTNT tổ chức thực hiện và công bố kết quả điều tra rừng toàn quốc 05 năm một lần và theo chuyên đề; chỉ đạo việc thực hiện điều tra rừng cấp tỉnh (Điều 33). Bộ trưởng Bộ NN&PTNT quy định chi tiết nội dung điều tra rừng; quy định phương pháp, quy trình điều tra rừng (các Điều 33, 34, và 35). Bộ NN&PTNT tổ chức lập, quản lý cơ sở dữ liệu rừng thống nhất trong phạm vi cả nước (Điều 36)
	Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN&MT)	<ul style="list-style-type: none"> Có trách nhiệm phối hợp với Bộ NN&PTNT thực hiện quản lý nhà nước về bảo vệ và phát triển rừng (Điều 8). Tổng hợp kết quả thống kê rừng hàng năm, kiểm kê rừng năm năm (Điều 32). 	<ul style="list-style-type: none"> Phối hợp với Bộ NN&PTNT thực hiện quản lý nhà nước về lâm nghiệp. (Điều 101)
Cơ quan quản lý địa phương	Ủy ban Nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương	<ul style="list-style-type: none"> Thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương (Điều 17). Phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (Điều 18). Phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng của Ủy ban nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh (Điều 18). Tổ chức chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương; kiểm tra, đánh giá việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cấp dưới trực tiếp (Điều 21). Quyết định giao rừng, cho thuê rừng đối với tổ chức trong nước, người Việt Nam định cư ở nước ngoài; cho thuê rừng đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài (Điều 28). Báo cáo kết quả thống kê rừng, kiểm kê rừng, diễn biến tài nguyên rừng lên Bộ NN&PTNT (Điều 32). Xây dựng giá rừng cụ thể tại địa phương, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua trước khi quyết định và công bố công khai (Điều 33). 	<ul style="list-style-type: none"> Phê duyệt kế hoạch giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác của Ủy ban nhân dân cấp huyện (Điều 15). Quyết định sử dụng tiền đã nộp vào Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng ở cấp tỉnh để tổ chức trồng rừng thay thế trên địa bàn tỉnh (Điều 21). Giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, thu hồi rừng đối với tổ chức. Cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam thuê đất để trồng rừng sản xuất. Quyết định thành lập khu rừng đặc dụng, khu rừng phòng hộ tại địa phương. Quyết định đóng, mở cửa rừng tự nhiên đối với diện tích rừng tự nhiên tại địa phương sau khi được Hội đồng nhân dân cùng cấp thông qua để án đóng, mở cửa rừng tự nhiên (Điều 31). Trình Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định hỗ trợ cho chủ rừng khi thực hiện quyết định đóng cửa rừng tự nhiên của Chủ tịch UBND cấp tỉnh (Điều 32). Tổ chức thực hiện điều tra rừng tại địa phương và công bố kết quả (Điều 33). Ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về lâm nghiệp, quyết định chương trình, dự án phát triển lâm nghiệp bền vững tại địa phương.

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 9. Tiếp trang trước

		Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004	Luật Lâm nghiệp 2017
Cơ quan quản lý địa phương	Ủy ban Nhân dân cấp huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh	<ul style="list-style-type: none"> Tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương (Điều 17). Phê duyệt quy hoạch bảo vệ và phát triển rừng của Ủy ban nhân dân xã, phường, thị trấn (Điều 18). Tổ chức chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương; kiểm tra, đánh giá việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của cấp dưới trực tiếp (Điều 21). Quyết định giao rừng, cho thuê rừng đối với hộ gia đình, cá nhân (Điều 28) 	<p>Giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, thu hồi rừng đối với hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng (Điều 23).</p> <ol style="list-style-type: none"> Ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về lâm nghiệp, quyết định chương trình, dự án phát triển lâm nghiệp bền vững tại địa phương; Tổ chức thực hiện văn bản quy phạm pháp luật về lâm nghiệp, chương trình, dự án phát triển lâm nghiệp bền vững tại địa phương; Tổ chức thực hiện việc phân loại rừng, phân định ranh giới các loại rừng tại địa phương theo quy định của pháp luật; Giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, thu hồi rừng đối với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; lập hồ sơ quản lý rừng; tổ chức trồng rừng thay thế; Tổ chức thực hiện điều tra rừng, kiểm kê rừng, theo dõi diễn biến rừng tại địa phương; Tổ chức quản lý, bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học rừng, phòng cháy và chữa cháy rừng; Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về lâm nghiệp tại địa phương; Chỉ đạo Ủy ban Nhân dân cấp xã lập dự án giao đất, giao rừng đối với diện tích rừng chưa giao, chưa cho thuê theo quy định của pháp luật; Thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật; giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực lâm nghiệp tại địa phương theo quy định của pháp luật (Điều 102).
	Ủy ban Nhân dân cấp xã, phường, thị trấn	<ul style="list-style-type: none"> Tổ chức thực hiện việc lập quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương theo sự hướng dẫn của UBND cấp trên trực tiếp (Điều 17). Tổ chức chỉ đạo việc thực hiện quy hoạch, kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương (Điều 21). Kê khai số liệu thống kê rừng, kiểm kê rừng đối với những diện tích rừng chưa giao, chưa cho thuê do mình trực tiếp quản lý (Điều 32). 	<ol style="list-style-type: none"> Ban hành theo thẩm quyền hoặc trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về lâm nghiệp, quyết định chương trình, dự án về phát triển lâm nghiệp bền vững, sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp, canh tác nương rẫy và tổ chức thực hiện tại địa phương; Quản lý diện tích, ranh giới khu rừng; xác nhận hồ sơ đề nghị giao rừng, thuê rừng đối với tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư theo quy định của pháp luật; Tổ chức quản lý, bảo vệ diện tích rừng Nhà nước chưa giao, chưa cho thuê; Tổ chức thực hiện kiểm kê rừng tại địa phương; Hướng dẫn cộng đồng dân cư xây dựng và thực hiện hương ước, quy ước bảo vệ và phát triển rừng trên địa bàn phù hợp với quy định của pháp luật; Tổ chức hoạt động phòng cháy và chữa cháy rừng; phòng, chống hành vi vi phạm pháp luật về lâm nghiệp trên địa bàn; xử lý vi phạm pháp luật, giải quyết tranh chấp, khiếu nại, tố cáo trong lĩnh vực lâm nghiệp tại địa phương theo quy định của pháp luật (Điều 102).

và các cơ quan chức năng cấp tỉnh trong việc quản lý rừng.

Tiếp cận quản lý rừng mới. Luật Lâm nghiệp 2017 đã thông qua phương thức tiếp cận quản lý mới với các quan điểm chính như sau:

- **Đặt trọng tâm cao hơn vào việc bảo vệ rừng tự nhiên**
- **Các khu rừng tín ngưỡng và tầm quan trọng của chúng lần đầu tiên được thừa nhận.** Luật năm 2017 đảm bảo tính công khai, minh bạch và sự tham gia của người dân địa phương, không phân biệt đối xử về tôn giáo, tín ngưỡng và giới trong giao rừng, cho thuê rừng. Luật này tôn trọng không gian sống, phong tục và tập quán của cộng đồng, ưu tiên giao rừng cho các dân tộc thiểu số, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng của những người có phong tục, truyền thống, văn hóa, và tín ngưỡng gắn liền với rừng. Điều này cũng có trong các thỏa thuận và quy định theo các điều khoản của luật.
- **Làm rõ hơn về sở hữu rừng.** Luật 2004 chỉ quy định là rừng thuộc vào sở hữu toàn dân. Trong luật mới, nhà nước chia rõ ràng các dạng sở hữu rừng thành hai kiểu (Điều 7): (i) Rừng bao gồm rừng tự nhiên, rừng trồng do Nhà nước đầu tư toàn bộ; và rừng thuộc sở hữu toàn dân và nhà nước là đại diện chủ sở hữu duy nhất; và (ii) Rừng sản xuất là rừng trồng thuộc sở hữu của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư theo quy định của pháp luật Việt Nam.
- **Tạo điều kiện thuận lợi hơn cho chế biến và kinh doanh lâm sản.** Luật Lâm nghiệp 2017 tập trung vào các chính sách phát triển lâm nghiệp có thể tạo điều kiện thuận lợi để hợp tác hoặc hình thành liên doanh giữa các doanh nghiệp và chủ rừng để có thể áp dụng công nghệ tiên tiến trong phát triển lâm nghiệp. Luật mới yêu cầu ưu tiên phát triển các liên minh ngành nghề cần thiết cho chế biến lâm sản và hỗ trợ đào tạo nguồn nhân lực. Luật mới đưa ra các chính sách về phát triển thị trường lâm sản, tạo điều kiện mở rộng các cơ sở tín dụng ưu đãi cho các tổ chức và cá nhân tham gia vào các hợp tác xã hoặc các quan hệ đối tác mua và bán lâm sản. Nhà nước sẽ hỗ trợ xây dựng thương hiệu lâm sản, xúc tiến thương mại, phát triển thị trường và cung cấp thông tin về thị trường trong nước và quốc tế đối với các mặt hàng lâm sản.

- **Lần đầu tiên thúc đẩy và hỗ trợ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thuê đất để trồng rừng sản xuất.** Luật mới quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đang thuê đất của nhà nước để trồng rừng sản xuất tại Điều 89. Ngoài các quyền của chủ rừng quy định tại Điều 73, họ có thể sở hữu thực vật, động vật và các loại tài sản khác trên diện tích đất thuê mà họ đã đầu tư. Họ cũng có thể thu hoạch lâm sản trong rừng sản xuất là rừng trồng. Các doanh nghiệp này có nghĩa vụ của chủ rừng, bao gồm: quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng bền vững theo Quy chế quản lý rừng, quy định của Luật này và quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện quy định về theo dõi diễn biến rừng; trả lại rừng khi Nhà nước thu hồi rừng theo quy định của Luật này; bảo tồn đa dạng sinh học rừng, thực vật rừng, động vật rừng; phòng cháy và chữa cháy rừng; phòng, trừ sinh vật gây hại rừng; chấp hành sự quản lý, thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; và thực hiện nghĩa vụ tài chính và các nghĩa vụ khác theo quy định của pháp luật.
- **Thúc đẩy hợp tác quốc tế trong lĩnh vực lâm nghiệp.** Chính sách hợp tác quốc tế về lâm nghiệp được quy định tại Điều 99. Theo đó, nhà nước Việt Nam khuyến khích mở rộng hợp tác về lâm nghiệp với các quốc gia, vùng lãnh thổ, tổ chức, cá nhân nước ngoài hỗ trợ việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững, cam kết về bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu và cam kết quốc tế khác mà nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam là thành viên. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân Việt Nam hợp tác với tổ chức, cá nhân nước ngoài trong việc bảo vệ và phát triển rừng, chế biến và thương mại lâm sản, nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý nhà nước về lâm nghiệp phù hợp với pháp luật Việt Nam và pháp luật quốc tế. Tạo thuận lợi cho tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư, hỗ trợ hoạt động đào tạo nguồn nhân lực, nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ về bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn thiên nhiên, chế biến và thương mại lâm sản tại Việt Nam; phát triển và sử dụng hợp lý, có hiệu quả các nguồn lực hợp tác quốc tế cho ngành lâm nghiệp và ứng phó với biến đổi khí hậu. Nhà nước thúc đẩy hợp tác với

các nước có chung đường biên giới để giải quyết có hiệu quả vấn đề về cháy rừng, khói mù xuyên biên giới, phòng chống buôn bán bất hợp pháp về gỗ và mẫu vật các loài thực vật, động vật hoang dã.

2.2.2 Cấu trúc quản lý đất đai ở Việt Nam

Vai trò của cấp tỉnh trong quản lý đất đai đã được tăng theo thời gian với một số quyền về phân bổ và quản lý đất đai đã được phân cấp cho chính quyền địa phương (Chính phủ Việt Nam 2013; Alcaide Garrido *et. al* 2009; và xem bảng 9 phía trên). Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh (chính quyền cấp địa phương) có thể ra quyết định về quy hoạch sử dụng đất và phát triển cơ sở hạ tầng liên quan, thu hồi, giao, chuyển đổi và cho thuê đất cho các tổ chức và cá nhân. Ủy ban Nhân dân huyện có thẩm quyền tương tự, nhưng chỉ với đất cho cá nhân và hộ gia đình. Chính quyền xã sẽ quản lý quỹ đất cộng đồng trong đó giữ lại 5% đất nông nghiệp để sử dụng chung. Tuy nhiên, Yang *et. al* (2016) đã phát hiện ra rằng mặc dù quá trình phi tập trung hóa ở Việt Nam đã trao thêm quyền cho chính quyền cấp tỉnh trong việc ra quyết định sử dụng đất, nhưng quyền lực thực sự vẫn thuộc về chính quyền trung ương. Luật pháp quy định chính quyền huyện và các xã có toàn quyền thúc đẩy đàm phán để đảm bảo tính phù hợp với bối cảnh của từng địa phương nhưng thực tế các cấp này thiếu quyền lực, nguồn lực tài chính và năng lực để đưa ra các quyết định quan trọng (Yang *et. al* 2016).

Theo quan điểm của chính quyền trung ương, các chính sách cần phải tái tập trung thẩm quyền về cấp tỉnh và trung ương để tránh nguy cơ đầu cơ và tham nhũng ở cấp địa phương. Ví dụ, giới phân tích kinh doanh nhận thấy rằng các điều luật đưa ra các yêu cầu khắt khe hơn đối với các nhà phát triển (cả trong và ngoài nước) muốn được thuê hoặc nhận đất từ chính phủ, và đối xử với các nhà đầu tư cả trong nước và nước ngoài như nhau có thể sẽ tạo điều kiện khuyến khích nhiều hơn cho đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (Nguyen 2014; Vietnambriefing.com 2014).

Làm rõ hệ thống thuế đất cũng sẽ giúp đóng góp đáng kể cho thu ngân sách, cho dù nguồn thu thuế đất chủ yếu là từ đất phi nông nghiệp chứ không phải là đất nông nghiệp như trước

đây (Trinh & McCluskey 2012). Phản ánh quan ngại của chính phủ về vấn đề quản lý nhà nước, Luật Đất đai mới (2013) chuyển cơ quan thẩm quyền chính về quy hoạch sử dụng đất từ cấp xã lên cấp huyện. Sự thay đổi này cho phép kiểm soát tập trung hơn, chính đốn lại các xã đã không tuân thủ theo các thủ tục, phù hợp với các nỗ lực nhằm giảm thẩm quyền của cấp xã trong các lĩnh vực khác, tránh sự mâu thuẫn giữa các xã và các huyện, và nỗ lực để giảm thiểu các căng thẳng xung quanh vấn đề đất đai. Với mức trung bình khoảng 10 đến 20 huyện ở mỗi tỉnh, việc quản lý đất đai quy về cấp tỉnh trở nên dễ dàng hơn; điều này đã từng khó thực hiện khi trách nhiệm được chuyển giao cho chính quyền của từng xã.

Hơn nữa, mặc dù là nơi lưu giữ thông tin và duy trì một mạng lưới rộng lớn ở cấp độ địa phương, quyền lực của cấp xã đối với tài nguyên rừng không được xác định rõ ràng trong các quy định và cả trên thực tế. Trách nhiệm chủ yếu chỉ hạn chế trong các việc như nâng cao nhận thức, phòng chống cháy rừng, báo cáo về việc khai thác gỗ bất hợp pháp và hỗ trợ việc giao đất giao rừng. Đặc biệt, chính quyền cấp xã không có đủ quyền giám sát việc thực hiện hợp đồng với các công ty tư nhân. Ví dụ, họ không nắm được các điều khoản hợp đồng cho thuê đất rừng và không biết rõ quyền và trách nhiệm của họ liên quan đến sử dụng đất rừng và giám sát đất do các công ty tư nhân thuê (UNREDD 2013).

Tiến trình tích tụ, tập trung đất đai đang bắt đầu diễn ra phổ biến hơn. Tuy tích tụ đất đai nhìn chung có thể giúp cho việc quản lý đất đai hiệu quả hơn, quá trình này cũng sẽ tạo ra những kẻ thắng người thua mới (Trung tâm Chính sách Nông nghiệp *et. al* 2013). Nghiên cứu so sánh do một nhóm đối tác của Oxfam thực hiện đã nhận thấy việc tích tụ đất đai sẽ chỉ bền vững và hiệu quả ở những khu vực có những điều kiện đặc biệt, cho phép việc canh tác các sản phẩm nông nghiệp chất lượng cao và nơi người nông dân được đối xử công bằng (Wells-Dang *et. al* 2016). Trong những trường hợp khác, trong quá trình tích tụ đất đai, người nông dân bị đặt vào vị bất lợi hơn trước đây do họ không có vai trò trong việc ký kết hợp đồng cho thuê đất, định giá đất hoặc chia lời từ thuê đất (Wells-Dang *et. al* 2016).

2.2.3 Phân cấp về tài chính

Tại Việt Nam, việc phân cấp về tài chính được điều chỉnh theo Luật Ngân sách 1996 đã được cải thiện và làm rõ thông qua các điều chỉnh trong Luật Ngân sách 2002 và hiện nay là Luật Ngân sách 2015 (Quốc Hội 2015).

Luật Ngân sách. Ngân sách Nhà nước bao gồm các nguồn thu từ thuế, phí và lệ phí; nguồn thu từ các hoạt động kinh tế của Nhà nước; đóng góp của các tổ chức và cá nhân; tiền viện trợ; và các nguồn thu khác theo quy định của pháp luật. Ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách của chính phủ trung ương và ngân sách của các cấp chính quyền địa phương. Ngân sách trung ương và ngân sách của các cấp chính quyền địa phương ở từng cấp có nguồn thu cũng như các khoản chi bắt buộc riêng của họ (Chính phủ Việt Nam 2015). Bảng 10 trình bày việc phân cấp về tài chính quy định cho cả chính phủ và chính quyền địa phương theo Luật Ngân sách 2015.

Tuy quyền tự quyết của chính quyền địa phương chưa được thừa nhận trong hiến pháp và quyền lực vẫn thuộc về trung ương, Malesky (2008) mô tả các hành động tự quyết của chính quyền địa phương liên quan đến các thử nghiệm hoặc sáng kiến chính sách đối với vấn đề chưa được quy định trong các văn bản pháp quy là hành động “phá rào”. Các tỉnh “phá rào” được liệt kê trong Quyết định Số 1387/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 29/12/2005. Quyết định này nêu danh sách các tỉnh có các chính sách khuyến khích đầu tư trái pháp luật và có các hình thức kỷ luật đối với các cơ quan và cán bộ có liên quan đến các quy định về khuyến khích đầu tư trái pháp luật, mặc dù thực tế nhiều thử nghiệm chính sách và đổi

mới ở cấp tỉnh sau đó đã được hợp pháp hóa và trở nên rất thành công. Mức độ tự chủ ở cấp địa phương quá cao sẽ làm gia tăng mâu thuẫn giữa cấp trung ương và địa phương, đồng thời tạo ra sự cạnh tranh giữa các tỉnh về nguồn lực, đặc biệt là vốn đầu tư nước ngoài và tư nhân, bởi hai nhân tố đó vốn được coi là phương tiện tạo ra quyền tự chủ lớn hơn cho chính quyền các địa phương.

Các nỗ lực phá rào ban đầu nhằm đưa các yếu tố giá cả và thị trường vào hoạt động kinh tế hầu như mang lại thành công do giúp nới rộng quyền lực cho các cấp chính quyền địa phương và các doanh nghiệp nhà nước. Vì vậy, lợi ích địa phương đóng một vai trò quan trọng trong việc thuyết phục các nhà hoạch định chính sách ở cấp trung ương cho phép thực hiện một số hoạt động chưa được cho phép trong luật, với lập luận đó là thí điểm có thể nhân rộng mà không phá vỡ hệ thống kinh tế xã hội hiện hành. Tuy nhiên, hiện tại các cấp chính quyền khác nhau sẽ có các ưu tiên khác nhau. Ví dụ, khi việc quy hoạch ở cấp trung ương thu hẹp lại, chính quyền địa phương sẽ được trao nhiều trách nhiệm, các cấp này do hạn chế về mặt ngân sách và phụ thuộc vào các loại phí đầu vào dẫn đến việc trao nhiều quyền hơn cho các doanh nghiệp quốc doanh địa phương để nâng cao nguồn thu, tạo nguồn tài chính để phát triển cơ sở hạ tầng và các dự án có tính chính trị khác (Busch 2017).

Luật Đầu tư Công được thông qua năm 2014 đã quy định các biện pháp kiểm soát mạnh hơn đối với việc thu phí và kinh phí của chính quyền địa phương. Chính quyền cấp tỉnh được quy định mức nợ trần, tuy vậy họ vẫn được quyền kiểm soát mức vay bao nhiêu và vay bên ngoài từ đâu. Luật Ngân sách 2015 quy định một

Bảng 10. Phân cấp quản lý tài chính ở cấp trung ương và cấp tỉnh

	Chính phủ	Chính quyền tỉnh
Thu toàn bộ	Thuế giá trị gia tăng (VAT) với hàng hóa nhập khẩu, thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hóa nhập khẩu	Các loại thuế nhà đất, thuế môn bài, phí sử dụng đất, và các khoản thu khác
Thu phân chia theo tỷ lệ	VAT (trừ thuế VAT đối với hàng hóa nhập khẩu), thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, thuế tiêu thụ đặc biệt (trừ thuế tiêu thụ đặc biệt đối với hàng hóa nhập khẩu), thuế bảo vệ môi trường (trừ thuế bảo vệ môi trường đối với hàng hóa nhập khẩu)	

khung trung hạn cho việc lên ngân sách công. Các biện pháp này tạo ra thách thức cho việc cân bằng mục tiêu tăng trưởng của chính phủ với nhu cầu cải thiện chất lượng đầu tư công, trong khi tiếp tục đầu tư vào các hạng mục quan trọng về kinh tế khác, ví dụ như cơ sở hạ tầng (Busch 2017).

Nghị định Số 45/2014/ND-CP được ban hành để thay thế Nghị định Số 198/2004/ND-CP quy định về thu tiền sử dụng đất. Nghị định này quy định việc thu tiền sử dụng đất trong các trường hợp sau; (1) Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; (2) Nhà nước cho phép chuyển mục đích sử dụng đất từ đất nông nghiệp, đất phi nông nghiệp không phải là đất ở sang đất ở hoặc đất nghĩa trang, nghĩa địa có mục đích kinh doanh thuộc trường hợp phải nộp tiền sử dụng đất; và (3) Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất cho các đối tượng đang sử dụng đất thuộc trường hợp phải nộp tiền sử dụng đất. Nghị định quy định các cơ sở cho việc tính toán phí sử dụng đất đối với các loại đất và đối tượng sử dụng, quy định về việc miễn hoặc giảm phí sử dụng đất, và quy định cụ thể về cách thức thu tiền sử dụng đất.

2.3 Các quyền: quyền của người dân tộc thiểu số, quyền các-bon, đất và cây trên đất

2.3.1 Giao đất rừng và quyền của người sử dụng rừng

Theo Luật Đất đai (2013), toàn bộ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Tuy nhiên, Nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất cũng như bảo vệ quyền sử dụng đất hợp pháp và tài sản gắn liền với đất của người sử dụng đất (Điều 4 và 27). Người sử dụng đất có thể được giao hoặc thuê đất, được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất, nhận chuyển quyền sử dụng đất theo quy định của Luật (Điều 5).

Cũng phù hợp với Luật Đất đai (2013), Luật Lâm nghiệp mới (2017), thay thế Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng (2004), cũng quy định cụ thể về các hình thức sở hữu rừng: (1) Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân bao gồm: rừng tự nhiên, rừng trồng do Nhà nước đầu tư toàn bộ, và rừng trồng do Nhà

nước thu hồi, được tặng, cho hoặc trường hợp chuyển quyền sở hữu rừng trồng khác theo quy định của pháp luật; và (2) Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư sở hữu rừng sản xuất là rừng trồng bao gồm: rừng do tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư đầu tư, và rừng được chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế rừng từ chủ rừng khác theo quy định của pháp luật. Hai luật này quy định việc quản lý rừng của người dân địa phương và khu vực tư nhân, đồng thời cho phép các đối tượng được cấp quyền sử dụng đất hợp pháp được phép cho thuê, trao đổi, thừa kế, thế chấp, chuyển nhượng quyền này. Sổ đỏ hay giấy chứng nhận quyền sử dụng đất quy định các quyền sử dụng đất cho các nhóm người sử dụng đất khác nhau (Pham *et. al* 2012).

Hơn nữa, tuy Việt Nam là quốc gia đầu tiên trên thế giới thử nghiệm quy trình đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, được thông tin trước và đầy đủ (FPIC) trong khuôn khổ chương trình UNREDD (Pham *et. al* 2012), hầu hết những người được phỏng vấn đều cho rằng quyền của người dân tộc thiểu số trong quá trình quyết định về sử dụng đất thường không được chú ý. Mâu thuẫn giữa người dân địa phương và các công ty lâm nghiệp (cả các công ty nhà nước và tư nhân) đang xảy ra ở rất nhiều khu vực tại Việt Nam (Sikor & Cam 2016).

Thêm vào đó, quy hoạch sử dụng đất và giao đất là một trong những nguy cơ xảy ra tham nhũng cao nhất đối với REDD+ tại Việt Nam (Cao & Le 2013). Hầu hết người dân Việt Nam thỏa hiệp với việc chi hồi lộ để nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (Cao & Le 2013). Từ năm 2011 đến 2013, các vấn đề xung quanh việc sử dụng đất, quyền sở hữu, tham nhũng và quản lý yếu kém đối với đất đai vẫn là vấn đề đáng quan ngại do các hoạt động khai thác gỗ trái phép, quy hoạch sử dụng đất hoặc chuyển đổi rừng thường được thực hiện với sự bảo hộ của các nhà chính trị gia (To *et. al* 2017a; Cao & Le 2013). Hầu như không có sự cải thiện nào trong quy hoạch đất đai ở cấp xã trong giai đoạn 2011 đến 2013 (CECODES *et. al* 2014).

Những thay đổi lớn về quyền trong ngành lâm nghiệp tại Việt Nam được thực hiện qua Chương trình Giao đất giao rừng (FLA) và các sáng kiến đồng quản lý. Theo một nghiên cứu gần đây của chính phủ, chính sách đất đai có

vai trò quan trọng trong việc giải quyết tình trạng nghèo đói và bất ổn xã hội đối với các dân tộc thiểu số của Việt Nam (UNDP & CEMA 2012). Một báo cáo của Ủy ban Thường vụ Quốc hội từ năm 2012 chỉ ra rằng vẫn còn hơn 300,000 hộ dân tộc thiểu số nghèo không có đất ở và đất sản xuất. Một báo cáo khác của UNDP, xem xét tác động của Chương trình Xóa đói Giảm nghèo của Chính phủ (Chương trình 135), cho thấy sự chênh lệch đáng kinh ngạc về thu nhập bình quân đầu người và khả năng tiếp cận đất đai màu mỡ của thành viên của người Kinh và người Hoa và các nhóm dân tộc khác (UNDP & CEMA 2012).

Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020 đặt ra một mục tiêu rõ ràng về giao đất giao rừng (Bảng 11). Năm 2016, mức thực hiện trên thực tế đã vượt mục tiêu về hợp đồng khoán bảo vệ rừng và tạo công ăn việc làm. Tuy nhiên, tiến trình giao đất rừng mới đạt được 80.8% mục tiêu.

Kim Dung *et. al* (2016) nhận thấy rằng đồng quản lý ở các quốc gia tập trung quyền lực ở cấp trung ương như Việt Nam phụ thuộc vào mức phân bổ quyền lực từ chính phủ xuống chính quyền cấp huyện. Tuy nhiên, việc có nhiều đối tượng tham gia ở các cấp quản lý rừng với các mối quan tâm khác nhau cũng có thể làm tăng nguy cơ mất rừng (Yang *et. al* 2016). Tu *et. al* (2014) nghiên cứu tác động của việc phân quyền tại Vườn Quốc gia Bạch Mã (BMNP) và nhận thấy rằng mặc dù chính sách này đưa ra các quyền sử dụng tài nguyên và cho phép các hoạt động đồng quản lý, người dân địa phương không được hưởng lợi từ việc thực hiện các biện pháp “phân quyền”, thể hiện qua việc xâm nhập trái phép vào vùng lõi của BMNP vẫn tiếp tục diễn ra. Lý do chính là không có sự tham gia chủ động của người dân địa phương, và chính sách chưa phù hợp với nhu cầu và ưu tiên của địa phương (Tu *et. al* 2014).

Có ba kiểu giao đất rừng chính: (i) giao đất rừng cho các tổ chức nhà nước, chủ yếu là các công ty lâm nghiệp; (ii) giao đất rừng cho các hộ gia đình, các cá nhân và các cộng đồng; và (iii) giao đất dựa trên hợp đồng khoán bảo vệ đất rừng cho các hộ gia đình và cá nhân (To & Tran 2014). Việc sửa đổi Luật Đất đai vào năm 2013 đã tăng thêm quyền cho việc mua bán chứng nhận quyền sử dụng đất, cho quyền thuê đất dài hạn hơn cho người nông dân và giảm thuế đất nông nghiệp. Thời hạn của giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp (LURC) được kéo dài đến 50 năm (nhiều giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp có thời hạn ban đầu 20 năm được thiết lập để hết hạn vào năm 2013). Việc giao đất rừng tạo ra sự đảm bảo về quyền sử dụng cho người sử dụng đất, qua đó họ được trao quyền bảo vệ rừng và tham gia theo các cách thức có ý nghĩa hơn. Đây cũng là chìa khóa trong việc xác định tính đủ điều kiện đối với các cơ chế chia sẻ lợi ích, do chỉ có các chủ rừng được thừa nhận mới đủ điều kiện để nhận các khoản chi trả về Dịch vụ Môi trường Rừng (PFES) (Yang *et. al* 2016). Cho tới nay, hơn 90% đất nông nghiệp hiện nay đã cấp quyền sử dụng đất (LURC) cho các hộ gia đình, đây là một thành tựu rất quan trọng.

Chính phủ hiện đang nỗ lực tăng phân quyền quản lý rừng bằng cách giao đất rừng cho các hộ gia đình và cá nhân để cải thiện sinh kế và tăng độ che phủ rừng (Bảng 12). Tuy nhiên, việc giao đất rừng vẫn ưu tiên nhiều cho các tổ chức lâm nghiệp nhà nước. Điều này thể hiện rõ ràng trong số liệu phân bổ đất rừng năm 2014: 148 công ty lâm nghiệp được phân bổ 2.2 triệu héc-ta đất rừng, 82% trong số này là đất rừng sản xuất; 1.2 triệu hộ gia đình được giao 4.46 triệu héc-ta, 70% của số này là rừng sản xuất; và các ban quản lý rừng (FMB) được phân bổ 4.6 triệu héc-ta, trong đó có 0.8 triệu héc-ta là đất rừng sản xuất, 2 triệu héc-ta đất rừng phòng hộ, và 18 triệu héc-ta đất rừng đặc dụng (To & Tran 2014).

Bảng 11. Các mục tiêu của Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam

Các mục tiêu của Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam	Mục tiêu	Ở thời điểm 2010	Ở thời điểm 2016
Hợp đồng Khoán Bảo vệ Rừng (1,000 ha)	1,500	2,507	6,166
Giao và cho thuê đất rừng (%)	100%	84.25%	80.8%
Tạo công ăn việc làm cho người địa phương (triệu lao động)	1.5	4.66	5.0

Nguồn: Phạm (2017)

Bảng 12. So sánh diện tích rừng giữa các chủ thể sở hữu vào các năm 2005 và 2016

Loại rừng	2005	2016
Tổng diện tích rừng	12,616,700	14,377,682
Chia theo các chủ thể sở hữu		
• Các công ty lâm nghiệp nhà nước	2,878,701	1,609,755
• Các ban quản lý rừng phòng hộ	1,553,285	2,985,678
• Các ban quản lý rừng đặc dụng	1,625,046	2,043,019
• Liên doanh	66,630	N.A.
• Các công ty lâm nghiệp ngoài nhà nước	N.A.	266,443
• Chủ sở hữu 100% vốn nước ngoài	N.A.	15,963
• Các hộ gia đình, cá nhân	2,854,883	2,930,059
• Các cộng đồng	559,470	1,128,096
• Các đơn vị quân đội	262,493	187,263
• Các chủ thể khác	N.A.	92,453
• UBND xã	2,816,191	3,118,952

Pham *et. al* (2012) thảo luận về việc tác động đa chiều của giao đất giao rừng ở Việt Nam mang lại cả các thành công và thất bại. Một nghiên cứu (Vu & Zouikri 2011) có phân tích tác động của các hình thức phân quyền khác nhau đối với chất lượng của chính quyền địa phương ở khắp các tỉnh thành Việt Nam và cũng khẳng định kết quả này qua việc nêu ra các tác động và hiệu quả đa chiều của việc phân quyền. Các tác động này phụ thuộc vào các nhân tố chính trị, văn hóa và kinh tế, vốn dĩ đã khác nhau giữa các địa phương. Chính phủ đã khôi phục lại một mức độ phân quyền pháp lý phù hợp hơn. Với mức độ phân quyền được Chính phủ quyết định, Việt Nam là một quốc gia có sự phân quyền cao trong chi tiêu công (48% từ cấp chính quyền tỉnh). Điều này tạo cho các quan chức chính quyền địa phương một động lực mạnh mẽ hơn trong việc theo đuổi các mục tiêu phúc lợi xã hội, xây dựng các thể chế tư pháp hiệu quả.

Dang *et. al* (2017) cũng nhận thấy rằng năng lực giao đất giao rừng (FLA) tại Việt Nam còn thấp, dù có sự khác nhau giữa các vùng miền. Tính hiệu quả của việc giao đất rừng phụ thuộc vào quy định hiện hành tại địa phương, lợi ích của các nhóm đối với tài nguyên, nguồn lực tài chính, và tính cởi mở về quan điểm của các bên tham gia trong quy trình hình thành và thực hiện chính sách. Tuy nhiên, thực hiện REDD+ đã rất hiệu quả trong việc tạo điều kiện thuận lợi hơn cho người dân vùng cao trong việc nhận

được chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ) do các cấp chính quyền địa phương cấp dưới dạng giấy chứng nhận sử dụng đất rừng cho cộng đồng (To *et. al* 2017a).

Một số vấn đề liên quan đến FLA được trình bày dưới đây.

Bất bình đẳng. Các quy trình và chính sách FLA cũng đặt ra nhiều vấn đề liên quan đến sự bất bình đẳng. Đầu tiên, Nghị định 113 không đưa ra một giới hạn nào về quy mô diện tích giao đất rừng trồng, trong khi Luật Đất đai (2013) lại đưa ra hạn mức tối đa giao đất cho các hộ gia đình là 30 ha. Hơn nữa, Nghị định 135 đưa ra ưu tiên cao nhất trong Chương trình Giao đất/ Giao rừng (FA/FLA) cho cán bộ của các công ty lâm nghiệp quốc doanh và gia đình của họ, chứ không phải cho người dân địa phương. Ưu tiên cho cán bộ công nhân viên của các Công ty Lâm nghiệp Quốc doanh (SFC) và các ban quản lý rừng (FMB) dẫn đến các hậu quả không công bằng. Một số gia đình được nhận hợp đồng bảo vệ rừng trên các diện tích tương đối lớn (6-30 ha), dẫn đến tình trạng không có đất để giao cho các hộ gia đình có thu nhập thấp ở địa phương. Thứ hai, các tiêu chí để lựa chọn đối tượng giao đất rừng của các quy trình FA/FLA đôi khi loại trừ các hộ gia đình nghèo do yêu cầu về hộ khẩu thường trú và có đủ lao động để thực hiện các nhiệm vụ bảo vệ và trồng rừng. Thứ ba, đối với các mô hình hợp đồng khoán quản lý rừng và trồng rừng, các

hộ gia đình nghèo và các hộ gia đình do phụ nữ làm chủ hộ không được ưu tiên. Trong một số trường hợp, các hộ gia đình có thu nhập khác và có các khả năng sinh kế thay thế khác, không đầu tư vào rừng đã được giao cho đất rừng, điều này dẫn đến rừng bị xuống cấp và ảnh hưởng đến các hộ có thu nhập thấp, thường có ít phương án sinh kế thay thế hơn được tiếp cận với tài nguyên rừng.

Lợi ích và các khuyến khích cho người sử dụng rừng còn hạn chế. Giao rừng và giao đất rừng chưa mang lại nhiều lợi ích cho các hộ gia đình và các cộng đồng. Rừng tự nhiên được phân cho các hộ gia đình và các cộng đồng, cả ở rừng sản xuất và rừng phòng hộ, thường là rừng nghèo, do đó, không có khả năng khai thác gỗ trong ít nhất là vài năm. Tại hầu hết các tỉnh, thu nhập từ các hợp đồng khoán bảo vệ rừng quá thấp (khoảng 8 USD một ha mỗi năm). Các hợp đồng không quy định quyền đối với tài nguyên rừng và về chia sẻ thu nhập từ các hàng hóa và dịch vụ rừng. Tại một số tỉnh (cụ thể là Cà Mau, Lâm Đồng và Bình Thuận), hầu hết đất rừng đã được giao cho các lâm trường quốc doanh, doanh nghiệp nhà nước và các Ban quản lý, sau đó các chủ rừng này lập hợp đồng cho các hộ gia đình. Vai trò của giao đất rừng đối với thu nhập địa phương không đáng kể do diện tích cho từng hộ gia đình quá nhỏ (trung bình 1.5 ha mỗi hộ) (Nguyễn *et. al* 2016).

Các tác động ngoài dự kiến. Tại một số tỉnh, một phần đất lâm nghiệp được giao tại các khu vực rừng sản xuất và phòng hộ đã và đang bị chuyển đổi thành ao tôm hoặc ruộng lúa, cụ thể tại tỉnh Cà Mau có đến 20% diện tích đất lâm nghiệp được giao có thể đã bị chuyển đổi sang các mục tiêu sử dụng đất phi lâm nghiệp. Do các đất rừng được giao hầu hết là rừng nghèo, không có nhiều lợi ích kinh tế nếu đơn thuần giữ là đất lâm nghiệp, đất này dễ bị chuyển đổi. Điều này cho thấy cách thức tổ chức thực hiện giao đất rừng là chưa thật sự phù hợp. Nhiều diện tích rừng tương đối lớn ở Bắc Kạn, Lào Cai và Hà Tĩnh hiện vẫn chưa được giao do quy trình quá chậm, các diện tích này hiện vẫn đang thuộc sự quản lý của các UBND cấp xã, tuy nhiên không có nhiều hoạt động quản lý đối với các diện tích rừng này, dẫn đến việc nhiều nơi đã xảy ra mất rừng và suy thoái rừng (UN-REDD 2018).

Thêm vào đó, một nghiên cứu do UN-REDD (2018) thực hiện đã chỉ ra nhiều hạn chế lớn trong các khung chính sách và pháp lý cho chính sách giao đất giao rừng (FLA/FA) của Việt Nam:

- Quyết định 178 về cơ chế chia sẻ lợi ích trong FA/FLA chủ yếu quy định các cơ chế chia sẻ lợi ích từ rừng sản xuất, không quy định cho rừng phòng hộ, trong khi các mâu thuẫn tại các khu vực rừng phòng hộ cũng rất đáng kể.
- Không có các hỗ trợ kỹ thuật và tài chính cho người sử dụng rừng sau khi họ được nhận giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp.
- Các quyền theo luật tục không được thừa nhận, dẫn đến các mâu thuẫn về sử dụng đất và sử dụng rừng.
- Các hướng dẫn về quản lý rừng cộng đồng quá phức tạp và không rõ ràng về cách thức xác định và phân bổ các quyền và lợi ích đối với các sản phẩm rừng.
- Thông tư 58/2009 của Bộ NN&PTNT cho phép chuyển đổi các khoảnh rừng trữ lượng tốt có diện tích nhỏ hơn 3 ha (được xác định bởi rừng có trữ lượng gỗ cao hơn so với mức tối đa cho phép được chuyển đổi thành đất trồng cà phê) sang các mục đích sử dụng khác. Quy định trong thông tư này đôi khi bị lạm dụng, dẫn đến mất những diện tích rừng lớn.
- Thuế đối với gỗ thương mại quá cao, không khuyến khích hoạt động kinh doanh gỗ và quản lý rừng bền vững.
- Không có cơ chế giám sát việc thực hiện FA/FLA để đảm bảo việc tuân thủ quy trình thủ tục.

Tham nhũng là một trong những vấn đề nóng nhất liên quan đến đất đai ở Việt Nam (Wells-Dang 2013). Đồng thời, việc kỷ luật các công chức địa phương tham nhũng được coi là quyết sách để chính phủ trung ương duy trì sự kiểm soát của mình đối với cán bộ địa phương (Sikor *et. al* 2012). Ở cấp vi mô, các nghiên cứu đều khuyến nghị rằng việc chống chéo không nhất quán giữa các chính sách liên quan đến đất đai của các cấp cũng ảnh hưởng đến đầu tư cải thiện chất lượng đất (Markussen & Tarp 2014).

Theo Luật Đất đai 2013, đất cho các mục đích công như phục vụ quốc phòng hoặc các cơ sở hạ tầng công, hoặc đất đòi hỏi 100% vốn đầu

tư trực tiếp nước ngoài, có thể được thu hồi qua bồi thường đất đai. Về nguyên tắc, thu hồi đất cho các nhà đầu tư trong nước với mục đích kinh tế được thực hiện qua chuyển đổi tự nguyện, thông qua đàm phán giữa nhà đầu tư và chủ đất. Trên thực tế, việc cưỡng chế bồi thường đất được áp dụng trong nhiều trường hợp các đầu tư tư nhân trong nước cho mục đích kinh tế. Các cấp chính quyền địa phương đóng một phần vai trò quan trọng trong việc đàm phán và đôi khi là các thỏa thuận ép buộc dưới danh nghĩa “tự nguyện” (World Bank 2011). Ranh giới thực tế giữa các lợi ích công và lợi nhuận tư nhân đôi khi rất mờ nhạt, đặc biệt khi các cơ quan nhà nước thường được hiểu là đang phục vụ cho sự quan tâm của các nhà đầu tư chứ không đứng về phía các chủ sở hữu đất (Han & Vu 2008). Giai đoạn 10 năm giữa lần ban hành Luật Đất đai sửa đổi lần thứ ba và thứ tư chứng kiến rất nhiều quan điểm trái chiều của các bên có liên quan. Để thu hút các nhà đầu tư, một số tỉnh thậm chí thay đổi toàn bộ các quy hoạch của mình để đáp ứng cho các khu công nghiệp/kinh tế đại quy mô và các cơ sở hạ tầng lớn (Mellac 2014). Giải quyết vấn đề công bằng trong tiếp cận quyền đất đai phụ thuộc rất nhiều vào chính sách và quy trình quản lý của Chính Phủ. Các tranh chấp đất đai ngày càng nghiêm trọng, và cùng với áp lực ngày càng tăng của các nhà tài trợ và các NGO quốc tế, chính phủ đã phải có những điều chỉnh. Điều này thể hiện trong Luật Đất đai mới năm 2013. Luật Đất đai 2013 thành lập một cơ quan mới (có sự tham gia của khu vực tư nhân) ở cấp tỉnh chịu trách nhiệm xác định giá đất và phê chuẩn việc thu hồi đất. Thiếu đất đai là một vấn đề lâu dài và có những nguyên nhân lịch sử sâu xa tại Việt Nam. Việc thiếu quỹ đất dẫn đến thiếu đất đai và thậm chí là tình trạng không có ruộng đất, do vậy đất canh tác bị chia nhỏ với các diện tích hầu như đều nhỏ hơn một nửa héc-ta. Một vấn đề thậm chí còn đáng quan tâm hơn là việc phân bổ xã hội về đất đai và các động lực của tích tụ ruộng đất (Wells-Dang 2013). Tình trạng không có ruộng đất và các tranh chấp đất đai tại Việt Nam trong lịch sử gắn liền với các biến động chính trị của đất nước. Tại khu vực Tây Nguyên, các dân tộc thiểu số mất dần đất đai trong vài thập kỷ vừa qua. Điều này một phần do các lâm trường quốc Doanh hiện đang sở hữu các vùng đất hoang trước đây được sử dụng cho canh tác du canh bởi các cư dân người Kinh tại và gần các Vùng kinh tế Mới,

và việc bán đất bằng giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đã tạo điều kiện dễ dàng cho việc mua bán đất. Những yếu tố này cũng góp phần đẩy mạnh hơn việc lấn chiếm đất rừng do sự thay đổi từ hình thức canh tác du canh của các hộ gia đình nghèo sang việc xâm lấn đất rừng, hoặc chiếm dụng đất rừng, để trồng cà-phê (Meyfroidt *et. al* 2013). Việc phản đối chuyển đổi đất và các đàm phán về đền bù đất đai đã trở nên ngày càng phổ biến ở Việt Nam. Không có nhiều không gian chính trị cho việc thể hiện các quan điểm đi ngược lại đường lối của Chính phủ (Labbé 2011; Labbé & Musil 2014).

2.3.2 Các quyền về các-bon

Các quyền về các-bon đã được tranh luận tại Việt Nam từ năm 2012 (Pham *et. al* 2012) do các chính sách về sử dụng đất và quyền sử dụng đất không rõ ràng và thiếu đồng bộ (Nguyen 2014). Khung thể chế về các quyền các-bon tại Việt Nam hiện vẫn yếu và không có nhiều thảo luận về quyền các-bon trong không gian chính sách REDD+. Tuy nhiên, gần đây, nhiều ý kiến xung quanh vấn đề này nói chung đều chấp thuận là chủ thể sở hữu đất (nhà nước) cũng sở hữu các-bon. Nhà nước đang xúc tiến đăng ký chính thức các quyền về các-bon trong khuôn khổ Thỏa thuận Chương trình Giảm thiểu Phát thải. Bộ TN&MT hiện đang xây dựng thị trường các-bon nội địa.

Các quyền các-bon không bị coi là trái luật theo luật pháp hiện tại, chỉ đơn giản là không có cơ sở pháp lý cho việc thừa nhận các quyền này và việc chuyển nhượng chúng, ngoại trừ Quyết định Số 1775/QĐ-TTg ngày 21/11/2012, phê duyệt đề án quản lý phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính, quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới. Quyết định này có đề cập đến quản lý và mua bán các-bon trong tương lai nhưng chưa hề có hướng dẫn thực hiện cụ thể nào được đưa ra.

2.3.3 Sự tham gia trong các quá trình xây dựng chính sách

Mặc dù đã có những yêu cầu rõ ràng trong rất nhiều tài liệu chính sách về việc ra quyết định trong lĩnh vực lâm nghiệp phải có sự tham gia của các đối tượng ngoài nhà nước, trên thực tế, quá trình ra quyết định có sự tham gia của các bên còn hạn chế (Pham *et. al* 2014b; Nguyen *et.*

al 2014). Hiểu biết của người dân địa phương về các quyền được tham gia của họ cũng rất hạn chế (Le *et. al* 2016; Loft *et. al* 2017; Pham *et. al* 2013).

Một nghiên cứu được thực hiện bởi Pham *et. al* (2014a) cho thấy rất nhiều bên liên quan có mối quan tâm mạnh mẽ đối với việc tham gia vào REDD+. Điều này đã giúp Việt Nam xây dựng nhiều chính sách và giải pháp thực hiện REDD+. Tuy nhiên, sự tham gia của các bên vào quá trình xây dựng và thực hiện chính sách vẫn còn nhiều bất cập, đặc biệt là sự thiếu vắng của các bên trực tiếp gây ra phá rừng và suy thoái rừng, trong quá trình hình thành chính sách này. Dù vậy, Pham *et. al* (2014a) cũng ghi nhận các dấu hiệu tích cực trong việc các bên ngoài nhà nước cũng đã có cơ hội để tham gia đóng góp ý kiến trong quá trình xây dựng chính sách ở cấp trung ương. Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn (2007) xác định yêu cầu về sự tham gia hiệu quả, bao gồm thông tin người dân cần phải được cung cấp, những gì họ được thảo luận, biểu quyết và quyết định, về cách thức đưa ra các ý kiến trước khi quyết định được cơ quan có thẩm quyền ban hành, và về cách thức giám sát việc thực hiện các chương trình (bao gồm REDD+) ở cấp cơ sở.

Các nghiên cứu do Yang *et. al* (2016) thực hiện về quản trị đa cấp trong việc ra quyết định sử dụng đất cho thấy hiệu quả chính sách liên quan đến sử dụng đất và rừng phụ thuộc vào: (i) cam kết chính trị của chính phủ về việc đề cao mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng cao hơn so với các mục tiêu sử dụng đất khác; (ii) hiệu quả điều phối và liên kết giữa các bên và với các cộng đồng địa phương; và (iii) hiểu biết của người dân địa phương về các ưu điểm và nhược

điểm của các hình thức sử dụng đất, phạm vi quyền hạn được chấp nhận hoặc từ chối các thay đổi về sử dụng đất.

2.3.4 Bình đẳng giới

Bình đẳng giới vẫn tiếp tục không được quan tâm trong hầu hết các chính sách. Theo Pham *et. al* (2016), phụ nữ không được khuyến khích tham gia quản lý rừng và quy trình ra quyết định REDD+ mặc dù đã có những cam kết chính trị được khẳng định trong Chiến lược Quốc gia về Bình đẳng Giới (2011-2020), Chương trình Hành động Quốc gia về Bình đẳng Giới (2011-2015) và trong Chiến lược Lâm nghiệp Quốc gia (2006-2020). Mặc dù số lượng phụ nữ tham gia trong các cuộc họp về REDD+ đã tương đối cao, và sự tham gia của phụ nữ ở cấp quốc gia đã ít bị ảnh hưởng bởi các quy tắc văn hóa và xã hội, vẫn còn nhiều rào cản cho sự tham gia một cách đầy đủ của phụ nữ. Thủ tục tuyển dụng trong ngành lâm nghiệp Việt Nam không tạo điều kiện cho phụ nữ và sự tham gia của họ trong các nhóm công tác REDD+ thường chỉ mang tính hình thức. Ngoài việc thiếu năng lực thực hiện các chiến lược về giới, quan tâm đến vấn đề giới rất hạn chế trong các cơ quan quốc gia làm việc trong lĩnh vực REDD+ ở Việt Nam. Cách thức phân bổ các khoản chi trả REDD+ cũng không đáp ứng các yêu cầu về giới, không được xây dựng theo cách tiếp cận có cân nhắc đến giới và không tính đến nhận thức khác nhau giữa nam giới và nữ giới (Pham *et. al* 2015). Phụ nữ cũng chịu sự phân biệt đối xử trong việc tiếp cận đất đai (Tran *et. al* 2012): chỉ 36% giấy chứng nhận quyền sử dụng đất là đồng chủ sở hữu hoặc có tên phụ nữ đối với người Kinh, và chỉ có 21% đối với phụ nữ dân tộc thiểu số (Oxfam 2012).

3 Bối cảnh kinh tế chính trị của mất rừng và suy thoái rừng tại Việt Nam

3.1 Hệ thống chính trị và nền kinh tế vĩ mô của Việt Nam

Trong báo cáo Bối cảnh Quốc gia lần thứ nhất, Pham *et. al* (2012) đã phân tích về hệ thống chính trị hiện tại và ảnh hưởng của thể chế chính trị đến quản lý rừng. Báo cáo này tiếp tục thảo luận tác động của thể chế Việt Nam lên nền kinh tế. Từ những năm 2000, nền kinh tế Việt Nam đã trải qua một giai đoạn tăng trưởng kinh tế biến động chịu ảnh hưởng bởi thương mại quốc tế và đầu tư nước ngoài. Tăng trưởng kinh tế đạt 6.7% trong năm 2015 và 6.2% năm 2016. Triển vọng tăng trưởng kinh tế trong năm 2017 vẫn duy trì ở mức cao vào khoảng 6.5%. GDP bắt đầu tăng từ năm 2014 (Bảng 13). Theo Ngân hàng Thế giới, hầu hết tăng trưởng kinh tế Việt Nam phụ thuộc mạnh mẽ vào việc khai thác tài nguyên tự nhiên (World Bank 2017). Hơn nữa, Ngân hàng Thế giới giải thích mặc dù Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong xóa đói giảm nghèo, việc thúc đẩy phát triển kinh tế ngày càng gặp nhiều khó khăn.

Các thách thức chính bao gồm tăng trưởng kinh tế phụ thuộc quá nhiều vào một vài khu vực kinh tế hẹp, tỷ lệ đói nghèo cao của các cộng đồng dân tộc thiểu số, làm tăng tính dễ bị tổn thương và mức độ bất bình đẳng xã hội. Có đến gần 45% số người dân tộc thiểu số vẫn đang sống trong tình trạng đói nghèo. Tuy các dân tộc thiểu số chỉ chiếm 15% dân số quốc gia, người dân tộc thiểu số chiếm đến 73% trong 9 triệu người nghèo ở Việt Nam vào thời điểm 2016. Số người nghèo tập trung chủ yếu ở các vùng nông thôn (Ngân hàng Thế giới 2018). Báo cáo của UNDP cũng khẳng định hơn nữa nhận định của Ngân hàng Thế giới, nhấn mạnh sự thay đổi về bản chất và đặc trưng của đói nghèo và sự phân hóa xã hội vẫn còn tiếp tục tồn tại.

Từ năm 2012, Chính phủ đã khởi động việc cải cách trong mọi khu vực chính của nền kinh tế và bắt đầu tư hữu hóa các công ty nhà nước. Để khắc phục hậu quả của khủng hoảng kinh tế toàn cầu, Chính phủ nỗ lực củng cố khu vực

Bảng 13. Các chỉ số kinh tế, 2014–2018

Các chỉ số chính	2016	2017	2018 (e)	2019 (e)	2020 (e)	Các chỉ số chính
GDP (tỷ USD)	201.33	220.38	241.43	266.24	292.17	GDP (tỷ USD)
GDP (theo giá cố định, % thay đổi hàng năm)	6.2	6.8	6.6	6.5	6.5	GDP (theo giá cố định, % thay đổi hàng năm)
GDP theo đầu người (USD)	2,172	2,353e	2,553	2,788	3,031	GDP theo đầu người (USD)
Tổng nợ công (% GDP)	59.9e	58.5	57.8	57.4	57.1	Tổng nợ công (% GDP)
Tỷ lệ trượt giá (%)	2.7	3.5	3,8	4	4	Tỷ lệ trượt giá (%)
Tỷ lệ thất nghiệp (% lực lượng lao động)	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	Tỷ lệ thất nghiệp (% lực lượng lao động)
Cán cân vãng lai (tỷ USD)	5.92	5.4	5.23	5.23	4.96	Cán cân vãng lai (tỷ USD)
Cán cân vãng lai (% GDP)	2.9	2.5	2.2	2	1.7	Cán cân vãng lai (% GDP)

Ghi chú: (e) Số liệu ước tính

Nguồn: Nordeatrade.com (2018)

doanh nghiệp bằng cách thúc đẩy sản xuất và xuất khẩu, kích thích tiêu dùng và đầu tư, và đưa ra các chính sách tài chính mới. Năm 2016, ngoại thương của Việt Nam được hưởng lợi từ sự giảm nhu cầu toàn cầu từ Trung Quốc. Lạm phát ở mức 4.7% vào năm 2016, một tỷ lệ tương đối thấp ở Việt Nam. Năm 2017, tài chính công vẫn tiếp tục bất ổn và thâm hụt tài chính vẫn cao. Mặc dù đang có nợ công cao, cán cân ngoại hối vẫn tiếp tục được cải thiện do lượng xuất khẩu tăng. Với bối cảnh chính trị ổn định, Việt Nam vẫn đang thu hút một lượng lớn đầu tư nước ngoài trực tiếp (FDI), thiết lập một kỷ lục 15.8 tỷ USD vào năm 2016, hơn 9% so với năm 2015.

Mặc dù có những thành tựu trên, vẫn còn nhiều thách thức chính trị đối với nền kinh tế Việt Nam, trong đó có tham nhũng và các đòi hỏi về duy trì hệ tư tưởng chính trị hiện nay (Steinfeld & Thai 2013).

Thêm vào đó, các chính sách hỗ trợ giữa các doanh nghiệp nhà nước (SOE), khu vực tư nhân trong nước (chủ yếu là các SME) và các doanh nghiệp có vốn nước ngoài là không đồng đều (Vu 2008; Malesky & London 2014), với sự ưu tiên rõ ràng cho các doanh nghiệp nhà nước và các công ty quốc tế. Trong khi các doanh nghiệp nhà nước chỉ có thể tạo được số lượng việc làm chưa đến 5% tổng dân số (Busch 2017), khu vực tư nhân tạo ra hơn 92% tổng số việc làm trên toàn quốc (Busch 2017). Các doanh nghiệp nhà nước được coi là xương sống của nền kinh tế xã hội chủ nghĩa mặc dù hoạt động không hiệu quả và là một gánh nặng cho nền kinh tế (Perkins & Vu Thanh 2011). Có tổng số 319 doanh nghiệp nhà nước vẫn đang đóng vai trò dẫn dắt nền kinh tế và quản lý đến 2,853,164 ha đất nông nghiệp và lâm nghiệp trên toàn quốc (Chính phủ Việt Nam 2015). Mười ba doanh nghiệp nhà nước lớn và các ngân hàng cổ phần của các doanh nghiệp này có tổng nợ lên đến hơn 20 tỷ USD (10-15% GDP), đã ra tăng rủi ro làm suy yếu sự phát triển của đất nước (Busch 2017).

Tự do hóa kinh tế cho đến nay chỉ đem lại lợi ích cho các doanh nghiệp nhà nước (Busch 2017). Đầu những năm 2000, nhiều doanh nghiệp nhà nước là đối tượng tư nhân hóa từng phần (đặc biệt là các công ty con nắm giữ tài

sản doanh nghiệp), chính sách này được phê duyệt vì nó tạo ra lợi ích cho các chủ thể có mối quan hệ với nhà nước. Trong trường hợp không có tầng lớp thương gia thực sự có khả năng mua và quản lý các tài sản thoái vốn, kết quả của tư nhân hóa là một dòng các tài sản có giá trị, như đất đai, từ các doanh nghiệp nhà nước được chuyển đến các công ty tư nhân dưới sự kiểm soát của các chủ thể nói trên (Busch 2017). Các công ty tư nhân hóa vẫn giữ mối liên hệ với nhà nước, vì chính phủ đã giữ gần hai phần ba cổ phần doanh nghiệp nhà nước được bán trong giai đoạn tư nhân hóa mạnh mẽ nhất từ năm 2001 đến 2011 (Busch 2017). Hầu hết các chính sách của nhà nước tạo ra những ưu đãi đặc biệt cho các Doanh nghiệp nhà nước bằng cách cho họ nhiều quyền tiếp cận các tài nguyên quan trọng, như đất đai, tín dụng và tài nguyên thiên nhiên và các cơ hội sinh lời, như đầu tư công và chi tiêu công. Trên thực tế, các doanh nghiệp nhà nước được phép sử dụng vốn nhà nước mà không phải trả cổ tức. Họ thường không bị kiểm soát ngân sách nghiêm ngặt và gần như không bao giờ phải đối mặt với phá sản. Các doanh nghiệp nhà nước được chỉ định giải ngân phần lớn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA). Trong nhiều trường hợp, họ cũng được cấp đất thuộc sở hữu nhà nước miễn phí, hoặc nếu họ phải thuê đất thì tiền thuê nhà được trợ cấp đáng kể. Hơn nữa, họ có thể sử dụng đất thuê làm tài sản thế chấp cho các khoản vay ngân hàng, trong khi các doanh nghiệp tư nhân không có lựa chọn như vậy. Các doanh nghiệp nhà nước, được hỗ trợ bởi nhà nước, cũng được ưu tiên tiếp cận nguôi ngoai hối khan hiếm với giá thấp hơn lãi suất thị trường. Ngược lại, hơn 95% các công ty Việt Nam có quy mô nhỏ phải chật vật đấu tranh với việc thiếu khả năng tiếp cận tín dụng và đất đai. Họ thường phụ thuộc vào công nghệ cũ đã qua sử dụng (Busch 2017). Các nhà đầu tư nước ngoài thường đàm phán trực tiếp với chính quyền địa phương để có được các điều khoản cạnh tranh cao liên quan đến thuế và quyền tiếp cận đất đai (Busch 2017). Điều này khiến các Doanh nghiệp vừa và nhỏ khó cạnh tranh, và việc thiếu khả năng cạnh tranh trong nước trong 10 năm qua dẫn đến các doanh nghiệp FDI xuất khẩu lớn hơn hơn không có nhiều động lực để xây dựng liên kết kinh doanh với các doanh nghiệp nội địa kém sức cạnh tranh này (Busch 2017).

Trong ngành lâm nghiệp, các cơ quan cấp địa phương thường gặp khó khăn khi phải xử lý lý buôn lậu và kinh doanh bất hợp pháp có liên quan đến các Doanh nghiệp nhà nước. Trên thực tế, có nhiều liên minh được thiết lập giữa các quan chức địa phương và các lãnh đạo Doanh nghiệp nhà nước, những người đầu tiên được hưởng lợi từ việc phá rào, đại diện cho nhóm lợi ích đang vận động các quan chức cấp cao trong hệ thống chính trị chấp nhận những thay đổi thị trường này (Busch 2017). Các liên minh này không chỉ tạo ra thị trường cho hàng hóa bất hợp pháp, mà còn cho các quan chức có vị thế cơ hội để kiểm soát các hoạt động này (Busch 2017). Tháng 11/2015, Quốc hội phê chuẩn kế hoạch tái cấu trúc nền kinh tế giai đoạn 2016-2020 trong đó cải tổ các Doanh nghiệp nhà nước (SOE) và tái cấu trúc ngành tài chính là các ưu tiên hàng đầu. Phần lớn các SOE không chịu sự kiểm soát của cấp trung ương. Các quan chức cấp địa phương đã thực hiện chính sách tư nhân hóa này bằng cách hóa giá các tài sản có giá trị của các SOE như đất đai thành các công ty con không minh bạch và trong nhiều trường hợp thành các tổ chức pháp nhân sở hữu bán tư nhân (Busch 2017).

Với thâm hụt ngân sách hơn 6% GDP mỗi năm trong 5 năm qua (2013-2018), Việt Nam đã đạt mức nợ trần 65% so với GDP trong giai đoạn 2016-2018. Trên thực tế, rào cản tài chính này có vẻ đã dẫn đến một số bước chuyển trong tái cấu trúc các SOE, với việc bán các cổ phần chiến lược và thậm chí đấu giá công khai cổ phần của các SOE lớn được cho phép từ năm 2017. Các nguồn thu khác hầu như không đổi mặc dù nền kinh tế có sự tăng trưởng mạnh, với tổng thu thu nhập dưới 20% GDP và phần thu từ thuế thu nhập và thuế lợi tức chiếm 35% tổng thu thuế (Busch 2017).

Có lẽ mối quan ngại lớn hơn so với rào cản tài chính của nợ trần là chất lượng chi tiêu công thấp, nhất là ở cấp độ địa phương. Chuyển nhượng ở cấp trung ương đã có nhiều tiến bộ nhất là trong giai đoạn 2007 đến 2011. Điều này giúp thúc đẩy sự tập hợp khu vực-đô thị trong việc tiếp cận các dịch vụ và các hình thức phúc lợi. Tuy nhiên, chất lượng đầu tư công thường thiếu tính điều phối và không đồng bộ

do sự thiếu gắn kết của các cấu trúc quản trị (Busch 2017).

Cạnh tranh giữa các cơ quan nhà nước cấp địa phương trong việc thu hút đầu tư nước ngoài có lúc mang lại hiệu quả, nhưng nhiều khi lại tạo ra quá nhiều lãng phí. Một ví dụ về lãng phí và đầu tư chồng chéo là số lượng rất lớn các cảng và sân bay đã và đang được xây dựng trong giai đoạn này (Busch 2017).

Các chính sách tiến bộ hơn về đảm bảo quyền sử dụng đất phụ thuộc vào các thay đổi về những yếu tố là nền tảng cho một môi trường xã hội dân sự và vận động chính trị của các nhóm lợi ích. Chính phủ Việt Nam không phải là nhân tố thống nhất, do vậy việc cải tổ không phải luôn thuận lợi. Đánh giá năng lực đối với các quan chức địa phương được đánh giá dựa trên việc thể hiện tăng trưởng kinh tế, chứ không phải là trên việc tuân thủ luật pháp (Wells-Dang *et. al* 2016). Phát triển được đánh giá qua thước đo ngắn hạn của GDP chứ không được nhìn nhận như một thách thức xã hội dài hạn và đa diện (Wells-Dang *et. al* 2016).

Kế hoạch tổng thể của Bộ NN&PTNT và Nghị quyết 30 đã đưa ra một cơ hội mới cho “sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động” nhằm mục tiêu giải quyết các khó khăn hiện thời đối với công tác quản lý các công ty lâm nghiệp nhà nước. Điểm đổi mới quan trọng trong kế hoạch tổng thể và Nghị quyết 30 bao gồm “cổ phần hóa các công ty lâm nghiệp chỉ quản lý các rừng sản xuất, chuyển đổi các công ty đang quản lý rừng tự nhiên sang thành các ban quản lý rừng” hoạt động dưới dạng tổ chức phúc lợi công, và giải thể các công ty lâm nghiệp liên tục kinh doanh thua lỗ. Điều này có nghĩa là chuyển đổi từ quản lý do nhà nước điều hành, trong đó các công ty lâm nghiệp và ban quản lý rừng được nhận nhiều đặc quyền, sang thành các hình thức quản lý với trung tâm là hộ gia đình và cộng đồng. Nỗ lực này đòi hỏi Chính phủ Việt Nam phải thực hiện phân quyền quản lý đối với đất lâm nghiệp, trong đó thực hiện giao đất lâm nghiệp hiện thuộc sở hữu của các công ty lâm nghiệp và các ban quản lý rừng cho các hộ gia đình và cộng đồng.

3.2 Đặc điểm kinh tế chính trị của các nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng

Chính phủ đã đặt ra mục tiêu đạt được độ che phủ rừng khoảng 42% vào năm 2020 (Chính phủ Việt Nam 2017b). Tuy nhiên, mặc dù độ che phủ rừng vẫn đang tăng, mục tiêu 42% này sẽ khó đạt được (Pham *et. al* 2017). Do một vài lý do chính trị, các nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng được thảo luận trong Chương 1 khó có thể khắc phục.

3.2.1 Đạt được các mục tiêu phát triển quốc gia.

Mặc dù có nền kinh tế tăng trưởng ấn tượng, Việt Nam cần có tăng trưởng GDP hàng năm từ 7-8% để đuổi kịp vị thế hiện tại trong các nền kinh tế châu Á như Đài Loan hoặc Hàn Quốc vào năm 2035 (Busch 2017). Đồng thời, quốc gia cũng đang nỗ lực để đạt được mức 6.5% tăng trưởng hàng năm (Busch 2017). Toàn bộ các ngành, bao gồm cả ngành lâm nghiệp, các bộ và các tỉnh, đều có nghĩa vụ khuyến khích các hoạt động phát triển kinh tế để quốc gia có thể đạt được mục tiêu tăng trưởng kinh tế trung bình 6.5 đến 7% GDP mỗi năm trong giai đoạn 5 năm từ 2016 đến 2020, với mức GDP đầu người đạt xấp xỉ 3,200 đến 3,500 USD vào năm 2020 (ADB 2016). Để đạt được mục tiêu này, nền kinh tế cần được củng cố dựa trên các ngành cạnh tranh có giá trị kinh tế và GDP quan trọng, như cà phê, cao su và công nghiệp chế biến gỗ, cũng chính là các nguyên nhân dẫn đến mất và suy thoái rừng ở Việt Nam. Bối cảnh chính trị của các ngành này sẽ được thảo luận chi tiết hơn ở các phần sau.

3.2.2 Phát triển Thủy điện

Theo Pham *et. al* (2012), để hỗ trợ cho tăng trưởng nhanh nền kinh tế quốc gia, Việt Nam đang xây nhiều công trình thủy điện mới để cung cấp nguồn năng lượng giá rẻ. Kể từ năm 2012, khi ấn phẩm Bối cảnh Quốc gia được thực hiện lần đầu tiên, việc phát triển các nhà máy thủy điện vẫn tiếp tục là một trong nguyên nhân chính và phổ biến cho mất và suy thoái rừng tại Việt Nam. Việc phát triển thủy điện đã dẫn đến mất 200 ha rừng đặc dụng và đa dạng sinh học (Thien Nien 2017). Theo Bộ NN&PTNT, 19,792 ha rừng của 29 tỉnh đã bị

mất, nhường chỗ cho 160 dự án thủy điện trong giai đoạn 2006 đến 2012. Diện tích này bao gồm 3,060 ha rừng phòng hộ; 4,411 ha rừng đặc dụng; và 12,321 ha rừng sản xuất (Chính phủ Việt Nam 2013). Tropenbos Việt Nam (Ty & Nghi 2017) ghi nhận, từ năm 2006 đến 2013, hơn 19,805 ha rừng đã bị chuyển đổi tại 27 tỉnh nhường chỗ cho hồ chứa và nhà máy thủy điện. Diện tích mất rừng lớn nhất tập trung tại Tây Nguyên, 358,700 ha trong giai đoạn phát triển thủy điện ồ ạt từ năm 2008 đến 2014 (Thanh Nguyen & Nhung Nguyen 2017). Luật Đa dạng Sinh học (2008) không quy định điều nào về phát triển thủy điện, và do đó không giúp bảo vệ đa dạng sinh học trong các trường hợp này. Chỉ có một lượng kinh phí không lớn được giữ lại cho việc giảm thiểu các tác động tiêu cực của các dự án thủy điện lên đa dạng sinh học. Kinh phí này là không đủ trong khi thủy điện làm tăng khả năng mất đa dạng sinh học và tạo ra nhiều chi phí môi trường và xã hội. Có nhiều lỗ hổng trong các yêu cầu pháp lý đối với đánh giá tác động môi trường, là một phần nguyên nhân lý giải cho việc giảm thiểu các nguy cơ về môi trường và xã hội của các dự án thủy điện đã bị bỏ qua. Khung thể chế về phát triển các nhà máy thủy điện cũng có nhiều lỗ hổng lớn. Điều này bao gồm việc không có các quy định chi tiết, dẫn đến việc thực hiện đền bù cho mất rừng và tái trồng rừng của nhiều dự án thủy điện không được thực hiện hoặc thực hiện một cách sơ sài. Không có các quy định khôi phục thảm rừng do người dân trồng sau khi đã bị phát quang cho việc phát triển thủy điện. Các cơ quan chính phủ không thực hiện đầy đủ việc tái trồng rừng cũng không bị xử lý thích đáng. Không có yêu cầu đánh giá các dịch vụ môi trường rừng đối với các diện tích rừng bị phá hủy. Không có quy định bắt buộc các nhà đầu tư thủy điện phải đóng góp vào việc bảo vệ và trồng lại rừng đã bị mất do người dân và các đơn vị địa phương khai thác gỗ để phục vụ việc xây dựng các nhà máy thủy điện. Tại nhiều tỉnh, các công ty tư nhân đầu tư vào các nhà máy thủy điện nhỏ và các vùng phát triển cao su có ảnh hưởng mạnh đối với các lãnh đạo tỉnh và đến các quyết định của Ủy ban Nhân dân Tỉnh liên quan đến phân bổ đất rừng, cho thuê rừng và chuyển đổi rừng theo hướng mang lại lợi nhuận cho họ (Pham *et. al* 2009; UNREDD 2013). Rõ ràng, tiếng nói của chính quyền xã, huyện và các cộng đồng địa phương “hầu như không được để ý trong tiến trình ra quyết định” (UNREDD 2013).

Trong những năm gần đây, chính phủ đã nhận ra các tác động tiêu cực của phát triển thủy điện lên môi trường và người dân địa phương. Năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã rút ra khỏi danh mục cho phép đầu tư đối với 424 (khoảng 34%) đề xuất xây dựng các đập thủy điện (Dang Giang 2013). Năm 2012, thủy điện cung cấp 48% tổng sản lượng điện của Việt Nam, nhưng theo kế hoạch đến 2020 sẽ giảm xuống chỉ còn 20% (IHA 2014). Việt Nam cũng yêu cầu các nhà máy thủy điện phải trồng lại và đền bù cho các diện tích rừng bị mất do việc xây dựng nhà máy. Tuy nhiên, theo Bộ NN&PTNT, vào năm 2013, chỉ 3.7% diện tích rừng đã bị chuyển đổi được tái trồng rừng (Ty & Nghi 2017). Vào năm 2014, các nhà đầu tư thủy điện chỉ trồng được 2,450 ha rừng, đạt chỉ 22% mục tiêu đề ra (Phạm Anh 2014). Việc xây dựng các nhà máy thủy điện ngoài ra còn mở ra đường cho lâm tặc và thợ săn tiếp cận sâu hơn vào các diện tích rừng, bao gồm cả các khu bảo tồn thiên nhiên với các loài động thực vật quý hiếm. Việc mất rừng thứ cấp này không được đưa vào trong các kế hoạch tái trồng rừng của các nhà đầu tư dự án thủy điện.

3.2.3 Cà phê

Việt Nam là quốc gia sản xuất cà phê lớn thứ hai thế giới sau Brazil, do vậy, cây cà phê tạo ra nguồn thu nhập quan trọng mang tính chiến lược cho đất nước (UNREDD 2017). Vào năm 2016, Việt Nam sản xuất 1.5 triệu tấn cà phê (Bảng 14). Ngành này tạo ra nguồn thu 3 tỷ USD mỗi năm và tạo ra việc làm cho khoảng 1 triệu người Việt Nam. Năm 2015, diện tích cà phê của Việt Nam là 662,250 ha, tạo ra khoảng

17% tổng sản lượng cà phê của thế giới và cung cấp đến 50% lượng hạt cà phê Robusta giá rẻ cho thị trường toàn cầu.

Chính phủ đặt mục tiêu mở rộng diện tích cà phê và do vậy cung cấp các khoản vay ưu đãi và các khoản trợ cấp cho ngành cà phê. Tháng Bảy năm 2013, để đối phó với cuộc khủng hoảng cà phê ở Việt Nam phát sinh từ trốn thuế, quản lý yếu kém, vỡ nợ, lãi suất cao và xiết chặt tín dụng, Chính phủ đã phải mở rộng thời hạn trả nợ lãi vay cho các công ty cà phê từ 12 đến 36 tháng (Nguyen *et. al* 2013). Hiệp hội Cà phê Ca cao Việt Nam (VICOFA) đã yêu cầu chính phủ phê chuẩn việc mua dự trữ 300,000 tấn cà phê hạt – một phần năm tổng sản lượng quốc gia – để kích giá và đưa ra các khoản vay mềm giúp các nhà xuất khẩu có nguồn tài chính để thu mua cà phê hạt từ người trồng.

Việc mở rộng diện tích cà phê đã từng là nguyên nhân quan trọng nhất dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng ở Tây Nguyên. Nó cũng dẫn đến việc người dân tộc thiểu số mất đất đai truyền thống để chuyển thành các vùng trồng quy mô lớn thường có chủ là người Kinh di cư đến khu vực này.

3.2.4 Phát triển cao su

Theo Tạp chí Cao su Việt Nam (Tran 2018), Việt Nam hiện đứng thứ ba toàn cầu về sản xuất và xuất khẩu cao su tự nhiên. Năm 2017, cả nước thu được 2.3 tỷ USD từ việc xuất khẩu 1.4 triệu tấn cao su tự nhiên, tăng 36% về giá trị và 11.4% về khối lượng qua từng năm (Bảng 15). Ngành cao su đóng góp 1.7 nghìn tỷ VNĐ (74.46 triệu USD)

Bảng 14. Trồng và xuất khẩu cà phê tại Việt Nam, 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cà phê (tấn)	1,732,156	1,301,202	1,153,370	1,341,171	1,470,000	1,800,000
Cà phê (ha)	623,000	637,000	665,009	662,250	645,000	650,000

Nguồn: Tư liệu tổng hợp từ nhiều nguồn của nhóm tác giả

Bảng 15. Trồng và xuất khẩu cao su tại Việt Nam, 2010–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cao su (tấn)	1,023,231	1,074,603	1,173,480	1,137,369	1,260,000	1,395,000
Cao su (ha)	917,900	958,800	977,700	981,000	976,400	971,600

Nguồn: tư liệu của tác giả

vào tổng ngân sách nhà nước vào năm 2017, trong khi lao động trong ngành này nhận được mức lương trung bình là 7.1 triệu VNĐ (310 USD) mỗi tháng.

Chính phủ khuyến khích việc mở rộng nhanh chóng ngành cao su (Chính phủ Việt Nam 2009), sau khi Việt Nam ra nhập Khu vực Thương mại Tự do ASEAN (AFTA) và WTO. Điều này là nguyên nhân dẫn đến mất rừng ở rất nhiều khu vực. Tới năm 2015, diện tích trồng cà phê đã lên tới 981,000 ha. Việc chuyển đổi các vùng rừng nhiệt đới và các nương rẫy canh tác du canh truyền thống thành các vùng trồng cao su thuần loại dẫn đến việc mất nhiều dịch vụ hệ sinh thái và những thay đổi về các chức năng sinh thái, các điều kiện kinh tế-xã hội và phúc lợi của người dân, và cũng tác động mạnh lên cân bằng các-bon.

3.2.5 Gỗ và công nghiệp chế biến gỗ

Việt Nam là một trong những quốc gia xuất khẩu đồ gỗ và phụ kiện gỗ lớn nhất thế giới với tổng giá trị xuất khẩu đạt 4.38 tỷ USD vào năm 2013 và xuất khẩu sản phẩm gỗ sơ cấp đạt 769.8 triệu USD vào năm 2014 (VIFA-EXPO 2016). Năm 2016, tổng kim ngạch xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ của Việt Nam đạt gần 6.8 tỷ USD, đạt kim ngạch xuất khẩu lớn nhất của quốc gia.

Theo các cán bộ trả lời phỏng vấn từ Hiệp hội Gỗ và Lâm sản Việt Nam (VIFORES), Hội Mỹ nghệ và Chế biến Gỗ Thành phố Hồ Chí Minh (HAWA), Hiệp hội Gỗ và Lâm sản Bình Định (Chi cục Kiểm lâm Bình Định) và FOREST TRENDS (2018), việc xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ của Việt Nam đạt 7.7 tỷ USD vào năm 2017. Con số này cho thấy sự cải thiện cả về số lượng (tăng 12.6% so với năm 2016) và chất lượng.

To *et. al* (2017b) cũng nhận thấy lượng gỗ và sản phẩm gỗ nhập khẩu từ Lào giảm, trong khi nhập khẩu từ Campuchia và châu Phi tăng nhanh từ năm 2017 (Bảng 16 và 17). Báo cáo này cho thấy nguồn cung và nhu cầu đối với gỗ và sản phẩm gỗ tại Việt Nam không liên kết và không cân đối, cho thấy sự phát triển của ngành chế biến gỗ là không bền vững. Ngành chế biến gỗ cũng tương đối bấp bênh do tất cả các quốc gia đang cung cấp gỗ cho Việt Nam từ Châu Phi (hơn 20 quốc gia) có mức độ ổn định quản trị quốc gia thấp, chỉ số tham nhũng cao và các chính sách sử dụng/quản lý kém.

Bảng 16. Các thị trường xuất khẩu gỗ lớn nhất thế giới trong 6 tháng đầu năm 2017

Quốc gia	Kim ngạch xuất khẩu (triệu USD)	Phần trăm (%)
Campuchia	145.6	13.8%
Hoa Kỳ	121.7	11.6%
Châu Phi	211.2	20.1%
EU	114.9	10.9%
Malaysia	50.9	4.8%
Thái Lan	46.1	4.4%
New Zealand	27.8	2.6%
Chile	27.7	2.6%

Nguồn: To *et. al* (2017b).

Sản lượng gỗ cả từ rừng tự nhiên và rừng trồng tăng lên nhiều trong năm 2016 so với năm 2005 (Bảng 18).

Diện tích rừng trồng tại Việt Nam tăng từ 3.55 triệu ha trong năm 2015 lên gần 4 triệu ha trong năm 2016. Giá trị xuất khẩu của ngành chế biến gỗ đã tăng gấp đôi vào năm 2016 so với năm 2010 (Huyen 2017). Năm 2016, tổng kim ngạch xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ của Việt Nam đạt đến khoảng 6.8 tỷ USD. Trong 6 tháng đầu năm 2017, kim ngạch xuất khẩu đạt 3.7 tỷ USD. Giá của vật liệu gỗ thô tăng từ 2 triệu VNĐ vào năm 2010 lên 5 triệu VNĐ một mét khối vào năm 2016, dẫn đến thương mại xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ đạt đến giá trị 5.76 triệu USD vào năm 2016 (Vietnamnews.vn 2016). Theo một cuộc phỏng vấn từ Hiệp hội Gỗ và Lâm sản Việt Nam, giá trị này được hy vọng sẽ đạt đến 10 tỷ USD vào năm 2020.

Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam đặt ra mục tiêu cấp chứng chỉ rừng cho ít nhất 30% rừng sản xuất vào năm 2020. Tuy nhiên, vào năm 2016, diện tích được cấp chứng chỉ chỉ đạt 220,000 ha, tương đương với 5.3% tổng diện tích rừng trồng (Pham *et. al* 2017). Giá trị sản xuất ngành vẫn tương đối thấp, chỉ đạt 0.68% tổng GDP quốc gia vào năm 2016 so với mục tiêu 2-3% được đặt ra trong Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam (Pham *et. al* 2017).

Việc ký kết FLEGT/VPA làm thay đổi cả thị trường nội địa và xuất khẩu. Nguồn cung nhập khẩu vào thị trường nội địa tương đối cân bằng từ hai nhóm chính: (i) các loài gỗ tự nhiên từ các vùng nhiệt đới như Tiểu vùng Mê Kông mở

Bảng 17. Ưu và nhược điểm của các thị trường khác nhau

Quốc gia	Bối cảnh	Ưu điểm và nhược điểm đối với Việt Nam
Hoa Kỳ	Hoa Kỳ kiểm soát việc nhập khẩu sản phẩm gỗ từ Trung Quốc	Có cơ hội mở rộng thị trường cho các sản phẩm gỗ của Việt Nam
Nhật Bản	Năm 2016, chính phủ Nhật Bản thông qua Luật về Nâng cao việc Phân bổ và Sử dụng Gỗ Hợp pháp, còn được gọi là Đạo luật Gỗ Sạch	Gỗ và sản phẩm gỗ của Việt Nam muốn xâm nhập thị trường này có thể gặp nhiều khó khăn trong việc đảm bảo và cung cấp đủ trách nhiệm giải trình.
Hàn Quốc	Chính phủ Hàn Quốc đã ra lệnh cấm loại bỏ toàn bộ gỗ bất hợp pháp trên thị trường 2012. Lệnh cấm này được quy định trong Đạo luật Lâm nghiệp năm 2012. Ngoài ra, tháng 03/2017, Tổng cục Lâm nghiệp Hàn Quốc công bố Luật về Sử dụng Bền vững Gỗ, trong đó có các điều khoản quy định việc sử dụng các sản phẩm gỗ nhập khẩu.	
Trung Quốc	Trung Quốc cấm việc khai thác gỗ từ tự nhiên bắt đầu hiệu lực từ đầu năm 2017.	Tác động trực tiếp lên ngành gỗ Việt Nam, đặc biệt là nguồn cung các vật liệu thô. Tình trạng cạnh tranh thu mua gỗ cao su giữa các doanh nghiệp Việt Nam và giữa doanh nghiệp Việt Nam với các doanh nghiệp Trung Quốc rất căng thẳng, điều này dẫn đến vật liệu gỗ cao su tăng đến 40% từ năm 2017.

Nguồn: To et. al (2017b)

Bảng 18. Sản lượng gỗ

	2005	2016
Gỗ từ rừng tự nhiên (triệu m ³)	758.2	992.8
Gỗ từ rừng trồng (triệu m ³)	53.4	190.02

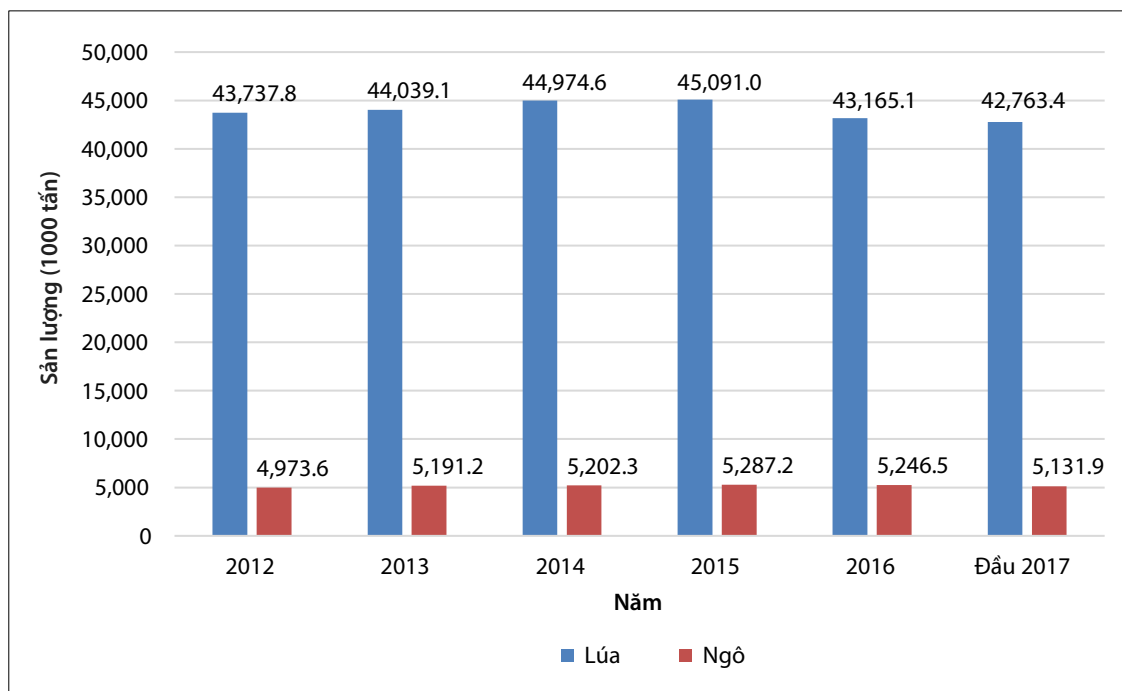
rộng và các quốc gia châu Phi vốn không ổn định và rất có nguy cơ là gỗ bất hợp pháp; (ii) Các quốc gia như Hoa Kỳ, Nam Mỹ hay EU, nơi có mức rủi ro pháp lý thấp. Việt Nam nhập khẩu khoảng 4-5 triệu m³ gỗ nguyên liệu thô hàng năm, với kim ngạch nhập khẩu khoảng hơn 1 tỷ USD. Trong 6 tháng đầu năm 2017, tổng giá trị nhập khẩu gỗ nguyên liệu thô của Việt Nam đạt đến gần 760 triệu USD (To et. al 2017b). Tuy nhiên, một số thay đổi trong thị trường nguyên liệu có nguồn gốc từ gỗ và đồ gỗ có lẽ sẽ tiếp tục có một tác động lớn lên ngành công nghiệp chế biến gỗ. Nguồn cung gỗ từ các quốc gia thuộc Tiểu vùng sông Mê Kông mở rộng luôn biến động, với nguồn cung từ Lào hầu như không còn, trong khi nguồn cung từ Campuchia tăng nhanh (To et. al 2017b).

Việc mở rộng phát triển ngành công nghiệp gỗ ở Việt Nam đang đối mặt với rất nhiều khó khăn trong việc cạnh tranh về nguyên liệu thô. Điều

này phụ thuộc vào chính sách kiểm soát nguồn vật liệu thô từ các quốc gia nhập khẩu như Lào, cũng như từ việc tăng nhu cầu đối với gỗ tự nhiên từ Trung Quốc kể từ khi lệnh cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên ở quốc gia này bắt đầu có hiệu lực trong đầu năm 2017 (To et. al 2017b và Bảng 17). Tham nhũng trong ngành lâm nghiệp tại Việt Nam vẫn chưa được tìm hiểu kỹ, dù thu được nguồn thu đáng kể từ các sản phẩm gỗ (tạo ra khoảng 4.67 tỷ USD vào năm 2012) và dòng luân chuyển gỗ trong khu vực ra và vào Việt Nam. Tuy nhiên, một số nghiên cứu cho rằng các hoạt động bất hợp pháp trong ngành này vẫn đang diễn ra mạnh mẽ cho dù đã có rất nhiều nỗ lực điều chỉnh bằng các quy định (To et. al 2014).

3.2.6 Sản xuất lúa gạo

Lúa gạo là hàng hóa nông nghiệp chính tại Việt Nam trong khi nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản là các ngành thu hút số lượng lao động nhiều nhất tại Việt Nam. Việt Nam hiện tại đang là quốc gia xuất khẩu gạo đứng thứ năm thế giới tính theo sản lượng, với khoảng 6 triệu tấn gạo xuất khẩu năm 2017 (FORBES Vietnam 2017). Nghị quyết 63/NQ-CP của Chính



Hình 5. Sản xuất lúa gạo và ngô

Nguồn: GSO (2017)

phủ ngày 23/12/2009 về đảm bảo an ninh lương thực quốc gia đã đưa ra mục tiêu cho năm 2020 là 3.8 triệu héc-ta ruộng lúa và tổng sản lượng lúa từ 41-43 triệu tấn, xuất khẩu khoảng 4 triệu tấn gạo mỗi năm; diện tích trồng ngô là 1.3 triệu héc-ta, sản lượng ngô là 7.5 triệu tấn mỗi năm. Việt Nam có chi phí sản xuất gạo thấp do: sản lượng gạo của Việt Nam đang ở mức cao hơn nhu cầu, chi phí lao động ở Việt Nam thấp hơn so với các khu vực khác và gạo sản xuất ra thường là gạo chất lượng thấp. Nông dân Việt Nam thường trồng 2 đến 3 vụ mỗi năm. Thời gian trồng ngắn dẫn đến chất lượng gạo của Việt Nam thường thấp hơn so với cùng chủng loại gạo ở các quốc gia khác như Thái Lan và Ấn Độ.

Sản xuất lúa nước truyền thống cũng phát thải một lượng đáng kể khí mê-tan, một loại khí gây hiệu ứng nhà kính (KNK) mạnh. Với việc trồng khoảng 7 triệu héc-ta lúa gạo mỗi năm, phát thải khí mê-tan đã chiếm đến khoảng 50% phát thải từ hoạt động nông nghiệp, tức là 33% tổng phát thải KNK của quốc gia (Ccacolition.org 2018).

Trong khi liên tục mở rộng nền kinh tế, đã có những vấn đề nảy sinh từ cấu trúc cố hữu của nền kinh tế và các vấn đề kinh tế vi mô. Nông nghiệp Việt Nam có thể tăng năng suất và tổng sản lượng nhưng không thể cải thiện chất lượng hoặc tạo ra giá trị gia tăng một cách vững chắc. Việc mở rộng sản xuất nông nghiệp là có thể, nhưng vẫn bị bó buộc bởi ruộng đất bị phân mảnh thành các diện tích nhỏ, dẫn đến nhiều hạn chế trong việc đầu tư các trang thiết bị nông nghiệp hoặc khai thác các loại cây trồng ở quy mô kinh tế. Tuy nhiên, như thể hiện ở Hình 5, sản xuất lúa gạo đang bị giảm theo thời gian. Trong nghị định số 942/QĐ-TTg, ngày 03/07/2017, phê duyệt Chiến lược Phát triển thị trường xuất khẩu gạo của Việt Nam giai đoạn 2017 - 2020, định hướng đến năm 2030, chính phủ khẳng định mục tiêu từng bước giảm sản lượng gạo xuất khẩu. Đồng thời, tăng giá trị xuất khẩu gạo thông qua cải thiện chất lượng và thay đổi cơ cấu các sản phẩm xuất khẩu.

Hình 5 cho thấy lượng gạo xuất khẩu giảm theo thời gian nhưng quy mô sản xuất ngô tiếp tục duy trì hầu như không đổi trong cùng giai đoạn. Lý do chính là người nông dân sản xuất lúa có thu nhập thấp hơn so với nông dân sản xuất các loại cây trồng khác, ví dụ như ngô.

4 Môi trường chính sách về biến đổi khí hậu

4.1 Môi trường chính sách REDD+ quốc gia

Các văn bản chính sách và việc phát triển chính sách trong giai đoạn 2008 đến 2012 liên quan đến REDD+ được ghi nhận bởi Pham *et. al* (2012). Từ năm 2013 đến 2017, rất nhiều chính sách liên quan đến REDD+ đã được ban hành (xem Bảng 19 và 20). Chính sách tạo ra thay đổi lớn nhất đối với REDD+ ở Việt Nam là Quyết định số 419/QĐ-TTg ban hành tháng 04/2017

về Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng (Chương trình REDD+) đến năm 2030.

Khung pháp lý hỗ trợ REDD+ đã rõ ràng, với một loạt các công cụ chính sách đã được ban hành từ củng cố việc bố trí thể chế đến các chính sách để hạn chế mất rừng. NRAP sửa đổi đã giải quyết được hầu hết các hạn chế chính

Bảng 19. Các chính sách chính định hình REDD tại Việt Nam

Năm	Tên chính sách	Nội dung chính
01/2011	Quyết định 39/QĐ-BNN-TCCB của Bộ NN&PTNT	Thành lập Ban Chỉ đạo thực hiện sáng kiến REDD+ tại Việt Nam.
06/2012	Quyết định 799/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ	Phê duyệt Chương trình hành động quốc gia về Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các-bon rừng giai đoạn 2011 – 2020.
09/2012	Quyết định số 1393/QĐ-TTg	Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, trong đó ngành nông nghiệp nhìn nhận yêu cầu đẩy mạnh trồng và trồng lại rừng và thực hiện các chương trình giảm thiểu phát thải KNK thông qua REDD+ và quản lý rừng bền vững.
11/2012	Quyết định số 1775/QĐ - TTg của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Đề án quản lý phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính; quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới	Quản lý phát thải khí nhà kính nhằm thực hiện Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) và các điều ước quốc tế mà Việt Nam tham gia, đồng thời tận dụng các cơ hội để phát triển nền kinh tế các-bon thấp, tăng trưởng xanh và cùng cộng đồng quốc tế trong nỗ lực giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, góp phần thực hiện mục tiêu phát triển bền vững đất nước. Quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới: Quản lý, giám sát hiệu quả các hoạt động mua bán, chuyển giao tín chỉ các-bon được tạo ra từ các cơ chế trong và ngoài khuôn khổ Nghị định thư Kyoto ra thị trường thế giới.
04/2013	Quyết định số 594/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Dự án “Tổng điều tra, kiểm kê rừng toàn quốc giai đoạn 2013 - 2016”	Cập nhật trên quy mô toàn quốc các đơn vị quản lý rừng thông qua Chương trình Điều tra và Kiểm kê Rừng toàn quốc để cung cấp thông tin cho việc theo dõi diễn biến rừng hàng năm.

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 19. Tiếp trang trước

Năm	Tên chính sách	Nội dung chính
03/2015	Quyết định 1857/QĐ-TTg ngày 23/11/2017	Thành lập Văn phòng REDD+ Việt Nam. Văn phòng REDD+ Việt Nam được mở tài khoản riêng và sử dụng con dấu của Văn phòng Tổng cục Lâm nghiệp để giao dịch.
04/2015	Quyết định 161/QĐ-TCLN-VP ban hành Quy chế làm việc của Văn phòng REDD+ Việt Nam	Quy định về các nguyên tắc, trách nhiệm, quyền hạn, chế độ làm việc, quan hệ làm việc và trình tự giải quyết công việc của VRO. Áp dụng cho các thành viên của văn phòng, các cơ quan, đơn vị và tổ chức có liên quan với VRO.
12/2015	Quyết định 5399/QĐ-BNN-TCLN ban hành quy định thí điểm chia sẻ lợi ích từ REDD+ trong khuôn khổ thực hiện chương trình UN-REDD Việt Nam giai đoạn II	Cung cấp cơ sở thực tiễn cho việc phát triển cơ chế và chính sách phân phối lợi ích của REDD+ và việc ứng dụng các cơ chế này trên toàn quốc để thực hiện các chương trình và kế hoạch hành động REDD+. Bao gồm phân phối lợi ích: phương pháp phân phối lợi ích, tổ chức phân phối lợi ích, quyền và trách nhiệm của người thụ hưởng và giám sát, đánh giá và giải quyết khiếu nại.
12/2015	Quyết định 5414/QĐ-BNN-TCLN ngày 25/12/2015 phê duyệt Hướng dẫn xây dựng Kế hoạch hành động REDD+ cấp tỉnh	Cung cấp hướng dẫn về phát triển Kế hoạch hành động (PRAP) của tỉnh cho các tỉnh để triển khai các dự án và chương trình REDD+ hoặc kêu gọi hỗ trợ từ các đối tác và các nhà tài trợ quốc tế trong khuôn khổ triển khai sáng kiến REDD+. Góp phần huy động các nguồn lực và thực hiện Kế hoạch Hành động Quốc gia về REDD+ (NRAP) và các kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng (FPDP) ở các tỉnh.
12/2015	Quyết định 5337/QĐ-BNN-TCLN ngày 23/12/2015 phê duyệt Đề án thành lập Quỹ REDD+ Việt Nam	Quỹ REDD+ là một hợp phần quan trọng trong Chương trình Hành động Quốc gia về REDD+, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt vào ngày 27/06/2012. Quỹ REDD+ được thành lập để huy động vốn bao gồm đóng góp dựa trên kết quả và đóng góp tự nguyện, viện trợ, tài trợ, đầu tư ủy thác của cá nhân, các tổ chức trong và ngoài nước để hỗ trợ các chương trình, dự án và hoạt động nhằm giảm phát thải KNK trên toàn quốc. Với các khoản thanh toán được thực hiện để giảm lượng khí thải, tăng cường trữ lượng các-bon rừng, bảo tồn các-bon và quản lý bền vững rừng tự nhiên trên cả nước. Dự kiến đến năm 2020, điều kiện sống của người dân địa phương thực hiện REDD+ sẽ được cải thiện.
05/2016	Quyết định 863/QĐ-BNN-TCCB ngày 17/3/2016 Ban hành Quy chế hoạt động của Ban Chỉ đạo REDD+ Quốc gia	1. Quy định các nguyên tắc, trách nhiệm và quyền hạn, chế độ và quan hệ làm việc, cũng như cơ chế báo cáo của Ban chỉ đạo REDD+ Quốc gia tại Việt Nam (NRSC). 2. Quy định áp dụng cho các thành viên của NRSC, Văn phòng REDD+ Việt Nam (VRO), các bộ, ngành và địa phương liên quan đến các hoạt động của REDD+ tại Việt Nam.
07/2016	Thông báo số 191/TB-VPCP	Không chuyển mục đích sử dụng 2,25 triệu héc-ta rừng tự nhiên hiện còn sang mục đích khác, kể cả các dự án, công trình đã được phê duyệt nhưng chưa triển khai.
08/2016	Nghị quyết số 73/NQ-CP	Phê duyệt chủ trương đầu tư các chương trình mục tiêu giai đoạn 2016 - 2020, bao gồm cả chương trình đầu tư mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững; mục tiêu tổng quát là nâng cao năng suất, chất lượng và phát huy giá trị của từng loại rừng, tăng giá trị rừng sản xuất trên đơn vị diện tích; góp phần đáp ứng các yêu cầu về giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu và nước biển dâng. Tạo việc làm, tăng thu nhập, góp phần xóa đói, giảm nghèo, cải thiện sinh kế cho người dân làm nghề rừng, gắn với tiến trình xây dựng nông thôn mới, bảo đảm an ninh, quốc phòng và trật tự an toàn xã hội.

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 19. Tiếp trang trước

Năm	Tên chính sách	Nội dung chính
01/2017	Chỉ thị số 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban Bí thư	Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, nhằm ngăn chặn việc khai thác gỗ rừng tự nhiên trên toàn quốc.
06/2017	Quyết định số 886/QĐ-TTg phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016 - 2020	<p>Mục tiêu cụ thể đến năm 2020:</p> <ol style="list-style-type: none"> Tốc độ tăng giá trị sản xuất lâm nghiệp đạt từ 5,5% đến 6,0%/năm. Tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc đạt 42%, diện tích rừng các loại đạt 14,4 triệu ha. Năng suất rừng trồng bình quân đạt 20 m³/ha/năm. Giá trị xuất khẩu đồ gỗ và lâm sản đạt từ 8,0 đến 8,5 tỷ USD. Duy trì ổn định 25 triệu việc làm, tăng thu nhập, góp phần xóa đói, giảm nghèo, cải thiện sinh kế cho người làm nghề rừng, gắn với xây dựng nông thôn mới và đảm bảo an ninh, quốc phòng. <p>Tổng mức vốn thực hiện Chương trình: 59.600 tỷ VNĐ (~2,6 tỷ USD), (trong đó: Ngân sách trung ương: 14.575 tỷ VNĐ ~0,6 tỷ USD, Vốn ODA và các nguồn khác: 45.025 tỷ đồng ~ 2 tỷ USD).</p>
04/2017	Quyết định 419/QĐ-TTg phê duyệt chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các - bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng (Chương trình REDD+) (REDD+) đến năm 2030	<p>Góp phần bảo vệ và nâng cao chất lượng rừng tự nhiên, mở rộng diện tích và nâng cao chất lượng rừng trồng; gắn và lồng ghép với việc thực hiện mục tiêu quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính, bảo vệ và phát triển rừng, tăng trưởng xanh; thu hút sự hỗ trợ của quốc tế, tiến tới tiếp cận thị trường tín chỉ các - bon; nâng cao đời sống của người dân và phát triển bền vững đất nước.</p> <p>Mục tiêu cụ thể:</p> <ul style="list-style-type: none"> Giai đoạn 2017-2020: <ol style="list-style-type: none"> Đến năm 2020, góp phần giảm phát thải khí nhà kính thông qua các hoạt động REDD+, nâng cao độ che phủ rừng toàn quốc lên 42% và diện tích các loại rừng đạt 14,4 triệu ha. Đáp ứng yêu cầu sẵn sàng thực hiện REDD+, đảm bảo có đủ năng lực để tiếp cận nguồn tài chính chi trả dựa vào kết quả phù hợp với các yêu cầu quốc tế. Nâng cao chất lượng rừng tự nhiên và rừng trồng nhằm gia tăng tích lũy các - bon và dịch vụ môi trường rừng; nhân rộng các mô hình trồng rừng hiệu quả; quản lý, bảo vệ và bảo tồn bền vững rừng tự nhiên. Góp phần cải thiện quản trị rừng, tạo việc làm, nâng cao đời sống của người dân gắn với xây dựng nông thôn mới và đảm bảo an ninh, quốc phòng. Giai đoạn 2021 - 2030 <ol style="list-style-type: none"> Ổn định diện tích rừng tự nhiên đến 2030 ít nhất bằng diện tích đã đạt được tại năm 2020 và tăng độ che phủ rừng toàn quốc lên 45%, góp phần thực hiện mục tiêu quốc gia đến năm 2030 giảm 8% tổng lượng phát thải khí nhà kính so với kịch bản thông thường (BAU) theo cam kết tại Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu, mức đóng góp có thể tăng lên 25% khi nhận được hỗ trợ quốc tế. Nhân rộng các mô hình có hiệu quả cao về REDD+ và quản lý rừng bền vững, lồng ghép REDD+ vào chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững. Hoàn thiện chính sách, pháp luật, khung hành động của chương trình REDD+ và tiếp cận các nguồn tài chính chi trả dựa vào kết quả phù hợp với các yêu cầu quốc tế.

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 19. Tiếp trang trước

Năm	Tên chính sách	Nội dung chính
11/2017	Quyết định số 1857/QĐ-TTg về việc thành lập Ban Chỉ đạo nhà nước về Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016 - 2020	Thành lập Ban chỉ đạo nhà nước về Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016 - 2020. Quyết định này bao gồm các chức năng, quyền hạn, nhiệm vụ, hoạt động và kinh phí của Ban chỉ đạo.
11/2017	Luật Lâm nghiệp	Điều 61. Các loại dịch vụ môi trường rừng bao gồm cả hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh. Điều 86: Quyền và nghĩa vụ của cộng đồng dân cư được Nhà nước giao rừng tín ngưỡng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất
03/2018	Quyết định số 823/QĐ-BNN-TCCB	Thành lập Văn phòng Ban Chỉ đạo Nhà nước về Chương trình Mục tiêu Phát triển Lâm nghiệp Bền vững giai đoạn 2016-2020 và thực hiện REDD+ trên cơ sở hợp nhất Ban Chỉ đạo Nhà nước về Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng giai đoạn 2011-2020 và Văn phòng REDD+ Việt Nam

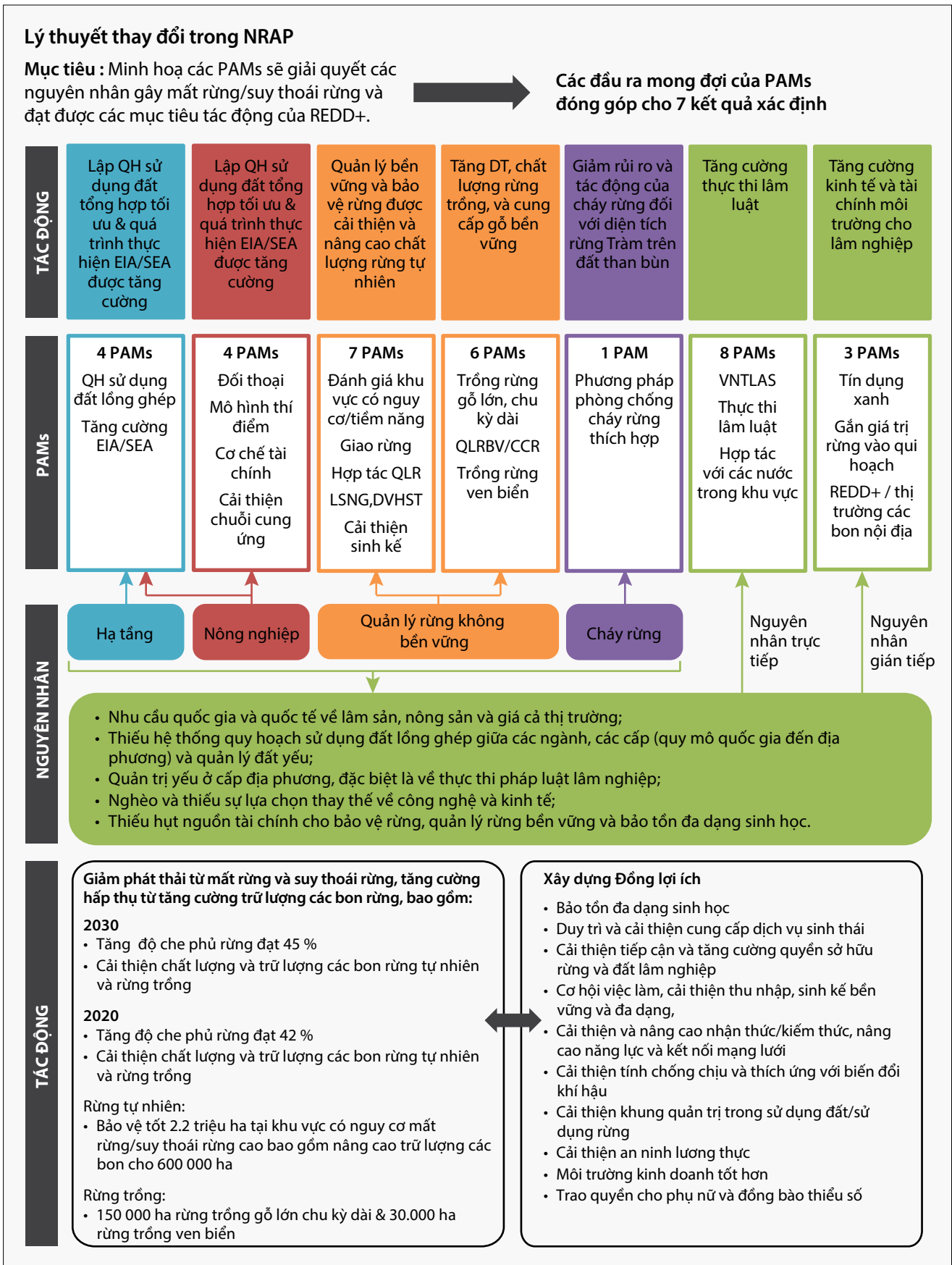
Bảng 20. So sánh giữa NRAP 2017–2020 và NRAP 2021–2030

NRAP 2017–2020	2021–2030
<ul style="list-style-type: none"> • Đóng góp vào việc giảm KNK thông qua các hoạt động REDD+ và tăng độ che phủ rừng lên 42% và đạt đến 11.4 triệu héc-ta rừng. • Đáp ứng các yêu cầu về sự sẵn sàng và năng lực REDD+ để đánh giá việc chi trả dựa trên kết quả. • Cải thiện chất lượng rừng tự nhiên và rừng trồng (trừ lượng các-bon và các dịch vụ môi trường). • Đóng góp vào việc cải thiện quản trị rừng, tạo công ăn việc làm, cải thiện điều kiện sống cho người dân. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ổn định diện tích rừng tự nhiên vào năm 2030, ít nhất bằng so với năm 2020 và tăng độ che phủ rừng lên 45%. • Nhân rộng các mô hình đạt hiệu quả cao về REDD+ và quản lý rừng bền vững, lồng ghép REDD+ một cách đầy đủ vào các chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững. • Hoàn thiện các chính sách, luật pháp và quy định (PLR) và khung hành động của chương trình REDD+ và đánh giá việc chi trả dựa trên kết quả.

của bản NRAP trước đó bằng cách đưa ra các chính sách và các biện pháp (PAM) rõ ràng hơn để giải quyết các nguyên nhân của mất rừng cũng như một cơ chế giám sát và đánh giá việc thực hiện NRAP minh bạch hơn.

Vào thời điểm tháng 06/2015, Việt Nam có 254 dự án Cơ chế Phát triển Sạch (CDM) được đăng ký và công nhận bởi Ban Điều hành CDM. Việt Nam được xếp hạng thứ tư trên trường quốc tế về số lượng dự án, với tổng lượng giảm KNK xấp xỉ 137.4 triệu tấn CO₂e trong giai đoạn tín chỉ. Trong số 254 dự án, các dự án năng lượng chiếm đến 87.6%, xử lý rác thải là 10.2%, trồng rừng và tái trồng rừng chiếm 0.4% và các dự án khác 1.8%. Đến nay, hơn 12 triệu tín chỉ giảm phát thải đã được chứng nhận đã được Ban Điều hành CDM Việt Nam ban hành, đứng thứ 11 trên thế giới.

NRAP dự kiến sẽ đóng góp trực tiếp vào INDC bằng cách giảm phát thải KNK theo kịch bản thông thường (BAU) 8% vào năm 2030 với nguồn kinh phí trong nước và đến 25% với hỗ trợ quốc tế. Tuy nhiên, đến nay, việc cấp tài chính cho NRAP gặp nhiều thách thức do hầu hết nguồn tài chính cho REDD+ là từ nguồn tài trợ quốc tế cam kết cho các dự án cụ thể. Theo UNREDD (2018), các thách thức nằm ở việc làm thế nào để điều chỉnh phối hợp các nguồn tài chính trong nước và quốc tế từ các nguồn kinh phí khác nhau có khả năng phù hợp với REDD+. Các nguồn tài chính tiềm năng bao gồm kinh phí nhà nước, ODA, chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) và từ các ngân hàng nhà nước. Tuy nhiên, vẫn chưa rõ ràng liệu các nguồn tài chính này có được sử dụng cho REDD+ hay không. Có một vài yếu tố khác cũng là rào cản tài chính đối với REDD+. Đầu tiên, Quốc hội đã



Hình 6. Lý thuyết Thay đổi của NRAP

*Ghi chú: Nguồn: UNREDD (2018)

EIA/SEA: Đánh giá Tác động Môi trường/ Đánh giá Môi trường Chiến lược, FLA: Giao đất rừng, NTFP: Lâm sản ngoài gỗ, ES: Dịch vụ hệ sinh thái, SFM/FC: Quản lý rừng bền vững/Chứng chỉ Rừng, VNTLAS: Hệ thống đảm bảo gỗ hợp pháp của Việt Nam

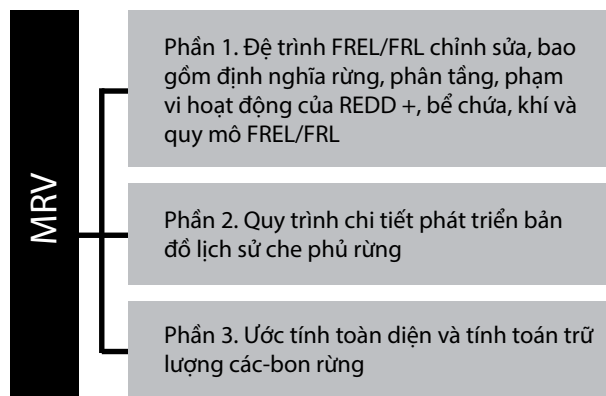
xác định một mức trần nghiêm ngặt đối với thâm hụt ngân sách và nợ công đến năm 2020. Việc này hạn chế khả năng tăng chi tiêu chính phủ cho REDD+, dù vẫn có hạn mức nhất định cho chính phủ để thiết lập hợp đồng cho các khoản vay mới cho các hoạt động REDD+. Tuy nhiên, các khoản vay mới đều phải đủ mức độ ưu đãi để có thể coi là vốn ODA hoặc phải là cho các dự án cấp vốn cho các dự án tạo thu nhập. Thứ hai, do ODA chỉ là vốn đầu tư, nên tất cả các khoản chi cần thiết khác phải được đảm bảo bằng ngân sách nhà nước. Thứ ba, các bên phỏng vấn cho rằng Văn phòng REDD+ Việt Nam (VRO) không đủ nguồn lực để điều phối chương trình nghị sự REDD+ tại Việt Nam, do vậy cũng hạn chế cơ hội gây quỹ cho REDD+.

NRAP sửa đổi cũng đã làm rõ Lý thuyết Thay đổi với tổng số 33 PAM (Hình 6, UN-REDD 2018).

Kế hoạch hành động REDD+ cấp tỉnh (PRAP).

Đối với “chỉ số của các kịch bản REDD+ cho các tỉnh thí điểm chuẩn bị,” Việt Nam đã đệ trình PRAP cho tất cả các tỉnh thí điểm. Mười chín PRAP đã được phê chuẩn, trong đó đưa ra các đề xuất can thiệp REDD+ tại các tỉnh. Các quy trình xây dựng PRAP chủ yếu được quyết định bởi cơ quan nhà nước cấp trung ương, trong khi người dân ở địa phương ít được tham gia trong việc xây dựng thiết kế PRAP.

Hệ thống MRV. Vào cuối năm 2016, Việt Nam đệ trình mức phát thải tham chiếu sửa đổi đối với REDD+, bao gồm ba phần (Hình 7). Việt Nam cũng đệ trình bản thảo FREL hoàn chỉnh vào tháng 12/2016 theo Quyết định số 13/CP.19 và trong bối cảnh của chi trả dựa trên kết quả. Mức tham chiếu phát thải (FREL/FRL) do Việt Nam đề xuất bao gồm giảm phát thải từ mất rừng, giảm phát thải từ suy thoái rừng và cải thiện trữ lượng các-bon rừng, là các hoạt động được quy định trong Quyết định số 1/CP.16, mục 70. Trong lần đệ trình này, Việt Nam đã xây dựng FREL/FRL quốc gia. FREL/FRL này được xây dựng cho toàn bộ lãnh thổ quốc gia, bao gồm toàn bộ diện tích rừng. Như đã xác định trong lần đệ trình này, Việt Nam đang áp dụng cách tiếp cận từng bước để phát triển FREL/FRL theo Quyết định 12/CP/17, mục 10. Tiếp cận từng bước cho phép các bên cải thiện FREL/FRL bằng cách kết hợp số liệu tốt hơn, cải thiện phương pháp luận và nếu có thể, bổ sung thêm các bể chứa các-bon. Việt Nam đã đệ trình FREL



Hình 7. Hệ thống MRV

quốc gia sửa đổi là 59,960,827 tấn CO₂e/năm và FRL 39,602,735 tấn CO₂e/năm, trong bối cảnh đánh giá chi trả dựa trên kết quả đối với các hoạt động liên quan đến Quyết định 1/CP.16, mục 70 (MARD 2016).

Những thay đổi đột ngột về sử dụng đất xảy ra khi canh tác ngô lai thay thế cho đất rừng và canh tác nương rẫy truyền thống sẽ làm sai lệch xu thế trữ lượng các-bon đã được dự tính và sẽ ảnh hưởng đến FRL được tính toán cho tương lai. Việc chứng minh tính bổ sung của REDD+ tại các khu vực phát triển nhanh rất khó khăn và các hệ thống chi trả cho việc giảm phát thải tiềm năng theo ngoại suy lý thuyết của FRL có vẻ như sẽ không phải là một chiến lược hiệu quả về chi phí thực hiện (Mertz *et. al* 2017).

Trong Đệ trình của Việt Nam về Mức Tham chiếu Chi trả Dựa trên Kết quả Thực hiện REDD+ trong khuôn khổ UNFCCC (FREL/FRL) (Bộ NN&PTNT 2016), phần lớn độ che phủ rừng của Việt Nam đã bị mất trong giai đoạn từ 1943 đến 1993, với mức giảm sâu nhất là từ 43% xuống 28%. Kể từ đó đến nay, Việt Nam đã có những nỗ lực đáng kể để tăng độ che phủ rừng nói chung.

Dựa trên các bản đồ che phủ rừng có được từ chương trình Kiểm kê Rừng Quốc gia, diện tích rừng thực tế tại Việt Nam đang tăng dần theo thời gian. Phần lớn việc tăng diện tích này là do việc hình thành các vùng rừng trồng mới. Trong khi đó, chất lượng rừng tự nhiên ngày càng bị phân mảnh và xuống cấp. Vào thời điểm 2010, hơn hai phần ba rừng tự nhiên của Việt Nam đều là rừng nghèo hoặc rừng tái sinh, trong khi rừng giàu và đóng tán chỉ chiếm khoảng 5%

Hộp 2. Các mục tiêu của Quỹ REDD+

1. Thực hiện các hoạt động REDD+ phù hợp với các hướng dẫn cụ thể của UNFCCC về các hành động dựa trên kết quả.
2. Thực hiện Chương trình Hành động Quốc gia về REDD+ (gọi tắt là NRAP) và các chương trình/kế hoạch hành động REDD+ cấp tỉnh (PRAP).
3. Góp phần thực hiện mục tiêu giảm 20% lượng khí nhà kính phát thải trong nông nghiệp và phát triển nông thôn do Bộ NN&PTNT đề ra đến năm 2020, hỗ trợ thực hiện Kế hoạch Bảo vệ và Phát triển Rừng, Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Quốc gia, Chiến lược Quốc gia về Ứng phó với Biến đổi Khí hậu, Chiến lược Tăng trưởng Xanh, hướng tới Phát triển Bền vững.

tổng diện tích. Từ năm 1995 đến 2010, diện tích rừng tự nhiên được xác định là rừng giàu giảm 35,000 ha mỗi năm và rừng trung bình giảm 66,000 ha mỗi năm. Theo FREL/FRL giai đoạn 1995-2010, độ che phủ rừng tăng từ 11.3 triệu héc-ta từ năm 1995 lên 13.7 triệu héc-ta trong năm 2010. Con số này cho thấy mất rừng và suy thoái rừng vẫn còn là vấn đề rất nghiêm trọng tại Việt Nam.

4.2 Các cơ chế quản lý tài chính của Chương trình REDD+ Quốc gia.

Quỹ REDD+ là một trong các hợp phần quan trọng của Chương trình Hành động Quốc gia về REDD+ được Thủ tướng chính phủ phê chuẩn ngày 27/06/2012. Bộ NN&PTNT trong Quyết định số 1682/TB-BNN-VP ngày 03/04/2013 thông báo sẽ yêu cầu Tổng cục Lâm nghiệp (VNFOREST) xây dựng một đề xuất về Quỹ REDD+ Việt Nam. Dự thảo đề án thành lập Quỹ REDD+ Việt Nam giai đoạn 2015-2020 được đưa ra lưu hành vào tháng 10/2015 và chính thức được phê chuẩn vào tháng 12/2015 theo Quyết định 5337/QĐ-BNN-TCLN ngày 23/12/2015. Theo như Quyết định 5337/QĐ-BNN-TCLN của Bộ NN&PTNT về việc thành lập Quỹ REDD+ Việt Nam, Quỹ này có tư cách pháp nhân, có dấu riêng và thẩm quyền ra các quyết định độc lập về phân bổ các nguồn vốn không cần sự phê chuẩn của Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam (VNFF). Quỹ REDD+ được thành lập để huy động nguồn vốn dựa trên kết quả thực hiện REDD+, bao gồm có các khoản đóng góp tự nguyện, quỳên góp và ủy thác đầu tư của các tổ chức và cá nhân trong và ngoài nước (Hộp 2) để hỗ trợ các chương trình, dự án và hoạt động nhằm giảm phát thải KNK trong cả nước.

Nguồn tài chính cho Quỹ REDD+ Việt Nam được kì vọng phần lớn đến từ các định chế song phương và đa phương như CHLB Đức, Hoa Kỳ, Nhật Bản, Na Uy, UNREDD, Quỹ Đối tác Các-bon trong lâm nghiệp (FCPF) và Quỹ Môi trường Toàn cầu (GEF). Tuy nhiên, phần đóng góp từ khu vực tư nhân cho REDD+ rất nhỏ, chỉ 0.46 triệu USD trong giai đoạn 2009-2014, trong khi tổng kinh phí cần thiết để thực hiện chương trình REDD+ là 10,942 tỷ VNĐ (khoảng 500 triệu USD) trong giai đoạn 2017-2020 (Pham *et. al* 2018). Nguồn kinh phí này được trông đợi sẽ đến từ các nguồn ODA và PFES.

Không có hướng dẫn từ UNFCCC về cách thức thành lập và quản lý các quỹ REDD+, Việt Nam cần nhắc nhở về tính linh hoạt của các quỹ REDD+ trong khuôn khổ NRAP. Trong Quyết định 419/QĐ-TTg ngày 05/04/2017, Thủ tướng Chính phủ giao cho Bộ NN&PTNT, phối hợp với Bộ Tài chính và các Bộ ban ngành liên quan khác, xây dựng và ban hành các quy định về tổ chức và hoạt động của Quỹ REDD+ Quốc gia phù hợp với Luật Việt Nam và các thỏa thuận quốc tế. Quyển định cũng nói rõ vốn cho thực hiện NRAP sẽ được huy động từ nhiều nguồn, trong đó các nguồn tài trợ quốc tế sẽ đóng vai trò rất quan trọng (Hình 8).

Mặc dù rất nhiều nguồn tài chính tiềm năng cho quỹ REDD+ được nêu ra, cho đến nay, không có nhà tài trợ nào đưa ra bất cứ cam kết nào về tài chính và kỹ thuật đóng góp cho quỹ tại Việt Nam, bao gồm cả các nhà tài trợ Na Uy, nguồn tài trợ chính cho chương trình của Liên hợp quốc. Vì vậy, ngày 19/05/2017, Giám đốc Ban Quản lý Chương trình UNREDD, pha 2 (UNREDD II) gửi văn bản yêu cầu lãnh đạo Tổng cục Lâm nghiệp trì hoãn việc thành lập

Bảng 21. Nguồn vốn REDD+ tiềm năng và kinh phí của các chương trình quốc gia

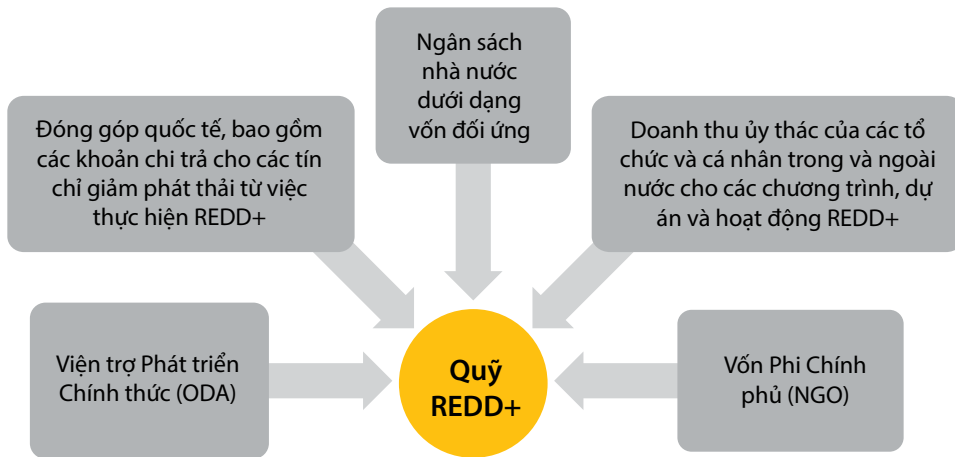
	Tổng tiền	Nguồn thông tin
NHU CẦU KINH PHÍ		
Dự tính kinh phí cho việc thực hiện Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020	111,387,443 triệu VNĐ (~ 5 tỷ USD)	Bộ NN&PTNT, 2017
Tổng cho phí ước tính cho chương trình REDD+ quốc gia (2017-2020)	10,937.39 tỷ VNĐ (2,772.29 tỷ VNĐ năm 2018; 2,995.47 tỷ VNĐ năm 2019; và phần còn lại năm 2020)	UNREDD và Bộ NN&PTNT, 2018
TIỀM NĂNG PHÂN BỐ TÀI CHÍNH REDD+		
2009-2014		
Nguồn vốn tiềm năng nếu REDD+ được thực hiện đầy đủ và hiệu quả tại Việt Nam	80-100 triệu USD mỗi năm	Chương trình UNREDD, 2010
Vốn REDD+ cam kết (2009-2014)	84.31 triệu USD	Silva-Chávez <i>et. al</i> 2015; Le <i>et. al</i> 2015
Vốn REDD+ giải ngân (2009-2014)	37.77 triệu USD	Silva- <i>et. al</i> 2015; Le <i>et. al</i> 2015
2015-2020		
Vốn FCPF cam kết cho dự án giảm thiểu phát thải do mất và suy thoái rừng ở vùng duyên hải Bắc Trung Bộ	51.5 triệu USD	FCPF-REDD+ Việt Nam, 2017

Nguồn: Phạm *et. al* (2018)

Bảng 22. Các thách thức trong việc tiếp cận các nguồn tài chính trong nước và quốc tế cho REDD+

Các nguồn quốc tế	Các nguồn trong nước
Đường tham chiếu rừng của Việt Nam (FREL/FRL) đã được UNFCCC thông qua, là cơ sở quan trọng nhất để Việt Nam nhận các khoản chi trả dựa trên kết quả. Tuy nhiên, để đạt được việc chi trả dựa trên kết quả thực hiện, Việt Nam cần phải gửi báo cáo cho UNFCCC về việc giảm phát thải sau thời gian tham chiếu. Hiện tại, Việt Nam đang tổng hợp các bộ dữ liệu phù hợp để tính toán kết quả này, chuẩn bị cho yêu cầu chi trả dựa trên kết quả REDD+ đầu tiên (RBP).	Các đầu tư trước đây từ ngân sách nhà nước hoặc từ các doanh nghiệp và khu vực tư nhân cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng, như chi trả dịch vụ môi trường rừng, đã được thực hiện theo cơ chế hiện hành. Các chi trả này bao gồm các cơ chế thông qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng, không nhất thiết phải thông qua Quỹ REDD+.
Các khoản đóng góp khác từ cộng đồng quốc tế cho REDD+ Việt Nam từ 2017 đến 2020 sẽ chủ yếu được tài trợ thông qua các dự án, chứ không phải thông qua mô hình quỹ.	
Dự án FCPF của Ngân hàng Thế giới và Quỹ Khí hậu Xanh (GCF) sẽ áp dụng mô hình thí điểm chia sẻ lợi ích, không nhất thiết phải thông qua quỹ.	
Hiện tại, không có cam kết tài chính cũng như hỗ trợ kỹ thuật từ Na Uy – nhà tài trợ lớn nhất cho Chương trình UNREDD Việt Nam giai đoạn III – cũng là nguồn tài trợ tiềm năng nhất cho Quỹ REDD+ Việt Nam.	

Nguồn: Điều chỉnh từ VNFF (2018)



Hình 8. Các nguồn vốn chính cho Quỹ REDD+

Nguồn: (Bộ NN&PTNT 2018b)

Quỹ REDD+ Việt Nam đến năm 2020 do chưa có sẵn nguồn vốn cả từ trong nước và quốc tế (Bảng 22).

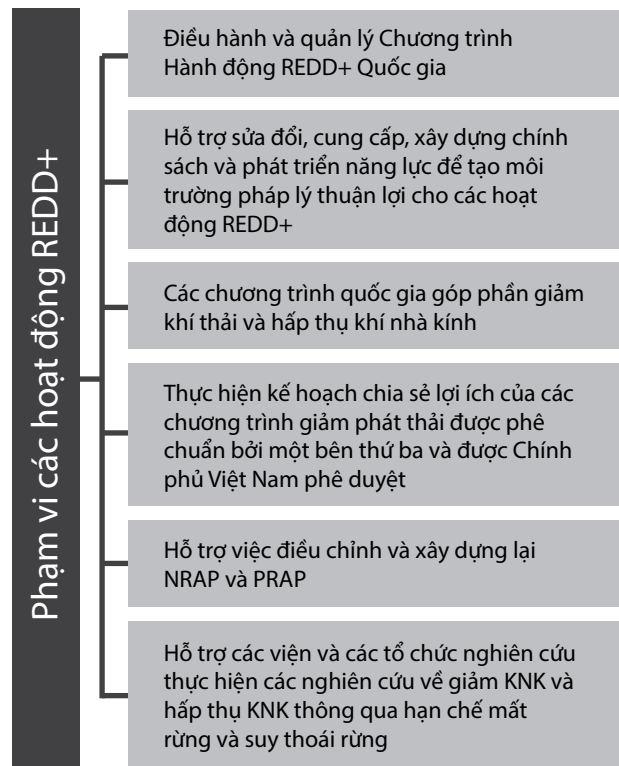
Nếu REDD+ đã thực sự sẵn sàng, các hoạt động phù hợp có thể được nhận vốn từ Quỹ REDD+ cũng rất đa dạng (Hình 9)

Quỹ REDD+ sẽ có ba kênh giải ngân tuân thủ theo một chu trình giám sát và đánh giá tương ứng với từng phương pháp/kênh giải ngân (Hình 10).

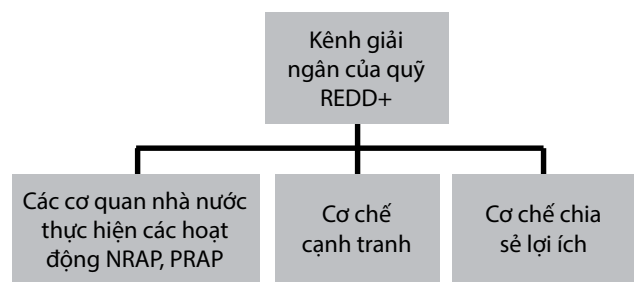
Mỗi kênh cũng có tiêu chí đánh giá mà ủy ban Quỹ REDD+ sẽ sử dụng để đánh giá việc phân bổ các khoản chi trả (Bảng 23).

Việc thực hiện kế hoạch chia sẻ lợi ích cho Chương trình Giảm Phát thải tuân theo thỏa thuận giữa chính phủ Việt Nam và đơn vị được nhà tài trợ ủy thác (ví dụ như Quỹ Các-bon của Ngân hàng Thế giới). Đây không phải là một phần của kênh giải ngân của Quỹ REDD+ vì nó không cần có sự phê duyệt từ Quỹ REDD+.

Văn phòng REDD+ Việt Nam sẽ hỗ trợ kỹ thuật trong việc xây dựng kế hoạch hoạt động của Quỹ REDD+. Ban Cố vấn Kỹ thuật sẽ chịu trách nhiệm xác minh kế hoạch hoạt động hàng năm. Thủ tục xác minh chương trình/dự án sẽ được đưa vào trong hướng dẫn hoạt động. Năm 2012, một cuộc tham vấn rộng rãi ở cấp địa phương về Tuân thủ Hệ thống Phân phối Lợi ích REDD+ tại Việt Nam đã được UNREDD thực hiện. Báo cáo cuối cùng cho rằng nên giải



Hình 9. Phạm vi các hoạt động của Quỹ REDD+



Hình 10. Các kênh giải ngân được đề xuất cho quỹ REDD+

Bảng 23. Tiêu chí đánh giá và các hoạt động được cấp vốn qua các kênh giải ngân

Kênh giải ngân	Tiêu chí đánh giá	Hoạt động được cấp vốn
Kênh 1: Các cơ quan nhà nước	<ul style="list-style-type: none"> Sự tương thích của đề xuất với các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan đề xuất. Năng lực tài chính và năng lực quản lý của những người đề xuất. Chất lượng của đề xuất kỹ thuật và tài chính. <p>Việc lựa chọn các đề xuất sẽ dựa trên các tiêu chí lựa chọn/ hoạt động ưu tiên được phê duyệt bởi Ban Quản lý Quỹ.</p>	Hỗ trợ phát triển chính sách và xây dựng năng lực REDD+ hoặc các chương trình quốc gia góp phần giảm phát thải hoặc hấp thụ KNK và xây dựng năng lực (chính sách và giải pháp); phát triển PRAP; triển khai các thành phần của PRAP (hoặc chương trình REDD+ tương đương của tỉnh) phù hợp với chức trách của các cơ quan chính phủ; các hoạt động REDD+ quốc gia và cấp tỉnh (bao gồm MRV, NFMS và Hệ thống thông tin về đảm bảo an toàn (SIS)) do VRO triển khai.
Kênh 2: Các cơ chế cạnh tranh	<p>Tất cả các pháp nhân hoạt động tại Việt Nam có thể tiếp cận các quỹ REDD+ để xây dựng các đề xuất tài trợ từ Quỹ sau khi công bố. Việc thẩm định các đề xuất này sẽ dựa trên:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sàng lọc ban đầu về tính đủ điều kiện của người đề xuất. Kết quả đánh giá năng lực tài chính về chương trình và quản lý chương trình của người đề xuất. Kết quả đánh giá của Hội đồng tư vấn kỹ thuật đối với đề xuất được gửi theo các tiêu chí đánh giá kỹ thuật và tài chính. Giám đốc Ban quản lý quỹ sẽ phê duyệt các kết quả thỏa mãn các yêu cầu cơ bản. 	Hỗ trợ phát triển chính sách và xây dựng năng lực cho REDD+ hoặc hỗ trợ nghiên cứu khoa học kỹ thuật để thực hiện các chương trình quốc gia góp phần giảm phát thải hoặc hấp thụ KNK và nâng cao năng lực; triển khai kế hoạch hành động REDD+ cấp tỉnh hoặc Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của tỉnh tích hợp REDD+.
Kênh 3: Cơ chế chia sẻ lợi ích trực tiếp đến người hưởng lợi là các chủ rừng hoặc người quản lý rừng, các đối tượng có hợp đồng khoán quản lý và bảo vệ rừng dựa trên kết quả thực hiện	<p>Chia sẻ lợi ích sẽ dựa trên các yếu tố sau:</p> <ul style="list-style-type: none"> Các đề án REDD+ ở cấp cơ sở hoặc các đề xuất hoạt động (trực tiếp hoặc gián tiếp), hỗ trợ giảm mất và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và tăng cường trữ lượng các-bon rừng với các chỉ số kết quả cụ thể hỗ trợ thực hiện PRAP (hoặc Kế hoạch REDD+ tương đương của các tỉnh). Các chỉ số về độ che phủ và chất lượng rừng, cũng như các gói lợi ích phù hợp sẽ được xác định rõ ràng và hợp lý trong kế hoạch REDD+ hoặc trong hoạt động đề xuất. Chúng nhận quyền sử dụng đất. Hợp đồng khoán bảo vệ rừng. <p>Ban Quản lý Quỹ sẽ được thông báo trong cuộc họp tiếp theo về kết quả phê duyệt và thông tin liên quan đến các đề xuất tài trợ nhỏ này (bao gồm các kế hoạch hành động REDD+ cấp tỉnh mà các tài trợ nhỏ này đề xuất hỗ trợ thực hiện, người nhận tài trợ và quy mô dự án). Hội đồng quản lý quỹ sẽ phê duyệt kế hoạch đầu tư hàng năm, bao gồm cả việc phân bổ vốn hàng năm cho mỗi phương thức giải ngân. Kế hoạch hàng năm sẽ được Ban Quản lý Quỹ xây dựng thường xuyên:</p> <ul style="list-style-type: none"> Các nguồn lực có sẵn. Kết quả của năm trước (dựa trên tấn CO₂ tương đương, kết quả trung gian và lợi ích phi các-bon được xác định trong khung giám sát và đánh giá của tỉnh). Các mục tiêu giảm phát thải quốc gia. Các kế hoạch hiện có (NRAP, PRAP, FPDP). Định hướng của Ủy ban Điều hành Quốc gia về REDD+. 	Thực hiện Kế hoạch Hành động cấp tỉnh cho REDD+ (PRAP) hoặc kế hoạch REDD+ tương đương của tỉnh; thực hiện kế hoạch chia sẻ lợi ích cho Chương trình Giảm Phát thải.

ngân doanh thu và các giao dịch tài chính, càng nhiều càng tốt, tập trung ở cấp trung ương để đạt được quy mô kinh tế, giảm chi phí cũng như giảm nguy cơ tham ô và tham nhũng. Báo cáo cũng cho rằng Quỹ REDD+ nên được kiểm toán bởi cả kiểm toán viên quốc gia và quốc tế, theo yêu cầu của các quy định của quốc gia và UNFCCC. Báo cáo nhấn mạnh hơn nữa vào sự tham gia của các CSO và NGO trong việc quản lý Quỹ REDD+ để tăng cường tính minh bạch trong quá trình vận hành hệ thống phân phối lợi ích.

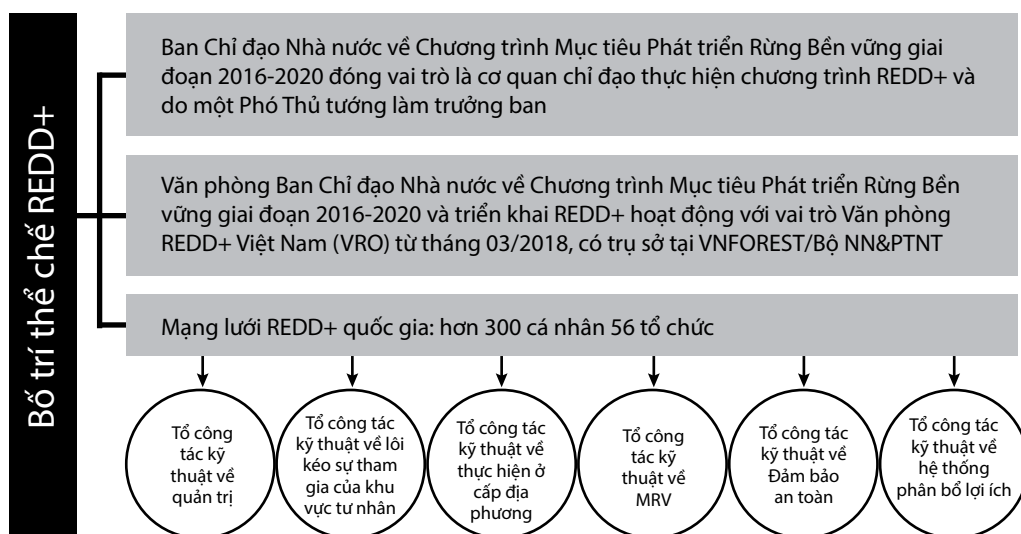
Bộ NN&PTNT cũng xác nhận rằng quỹ REDD+ sẽ chỉ chính thức được thành lập theo hai kịch bản: (i) ngay sau khi có khăng định cam kết tài trợ cho Quỹ REDD+ tại Việt Nam hoặc một trong những nhà tài trợ quốc tế đồng ý tài trợ cho chương trình do Quỹ REDD+ quản lý; hoặc (ii) khi Việt Nam đáp ứng các yêu cầu kỹ thuật và huy động các nguồn tài chính khác nhau, dự kiến vào năm 2020. Nguyên tắc hoạt động và quản lý tài chính của Quỹ REDD+ đòi hỏi sự tham gia của các bên liên quan khác nhau, đặc biệt là các tổ chức chính trị xã hội, trong việc quản trị Quỹ REDD+. Theo yêu cầu của chính phủ, REDD+ cần đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của tất cả các bên liên quan, đặc biệt là các dân tộc thiểu số, cộng đồng địa phương và phụ nữ; mọi hoạt động của Quỹ REDD+ phải công khai, minh bạch và hiệu quả. Xung đột lợi ích phát sinh từ sự tham gia của các bên ở các giai đoạn khác nhau, bao gồm xây dựng, thẩm

định, thực hiện, giám sát và đánh giá, phải được xác định, ngăn chặn hoặc giảm thiểu trong giai đoạn Quỹ REDD+ được vận hành. Quỹ REDD+ sẽ áp dụng các tiêu chuẩn trách nhiệm trong kiểm soát nội bộ, lập ngân sách và thực hiện, quản lý vốn và tiền tệ, kế toán, kiểm toán nội bộ, kiểm toán và báo cáo độc lập, theo yêu cầu của UNFCCC và pháp luật Việt Nam.

4.3 Các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về REDD+

Bố trí thể chế cho REDD+ tại Việt Nam được trình bày trong Hình 11.

Theo các bên liên quan được phỏng vấn, năng lực của Văn phòng Ban Chỉ đạo trong việc điều phối và lãnh đạo việc thực hiện NRAP cũng hạn chế, và trong năm 2014, nhiều tổ công tác kỹ thuật đã không hoạt động do thiếu động lực, thiếu nguồn lực tài chính và thiếu sự lãnh đạo từ một số chủ thể quan trọng. Chưa có các hệ thống và cơ chế giám sát để đảm bảo tính hiệu quả, hiệu lực và công bằng của việc thực hiện REDD+ ở Việt Nam. UNREDD (2018) cũng cho rằng mạng lưới REDD+ hoạt động không thường xuyên, thiếu hiệu quả và hầu như không có định hướng, cùng với vai trò điều phối của cơ quan quản lý không đủ mạnh, hầu như phụ thuộc vào các dự án để duy trì hoạt động.



Hình 11. Bố trí thể chế REDD+

4.4 REDD+ và người dân tộc thiểu số

Đã có nhiều ý kiến về tác động tiềm tàng của REDD+ đối với người dân tộc thiểu số, vì nó hạn chế quyền sử dụng tài nguyên rừng như thức ăn cho gia súc và các lâm sản ngoài gỗ khác. Tuy nhiên, Rasul và Karki (2007) đã phân tích tiềm năng về lợi ích nếu thực hiện REDD+. Rõ ràng rằng việc đảm bảo, cũng như làm rõ và tăng cường quyền sử dụng đất có thể góp phần giảm thiểu nạn phá rừng và suy thoái rừng. Điều này sẽ góp phần vào việc thực hiện REDD+ và đảm bảo sinh kế của người dân tộc thiểu số (Satoh 2015). Tuy nhiên, quyền sử dụng đất lâm nghiệp vẫn là một vấn đề quan trọng ở các nước đang phát triển như Việt Nam.

Trong các thí điểm REDD+ tại Việt Nam, sự công bằng trong các hệ thống phân bổ lợi ích là một mối quan tâm của những người có chuyên môn thực hiện REDD+ (Luttrell *et. al* 2013). Tuy nhiên, hàm ý chính trị của công bằng có thể tiềm ẩn trong các vấn đề thực tế của thiết kế và thực hiện REDD+, ví dụ như cách thức đo đạc trữ lượng các-bon (Sikor 2013). REDD+ có thể chính là một cơ hội để cân nhắc yếu tố công bằng trong lĩnh vực lâm nghiệp và rộng hơn là trong quản lý rừng bền vững.

Một vài dự án thí điểm REDD+ được xem xét trong nghiên cứu này đã không nhìn nhận rõ ràng việc biến đổi khí hậu có thể tác động đến sinh kế hộ gia đình, và vai trò của những các đối tượng dễ bị tổn thương có thể ảnh hưởng đến sự tham gia REDD+ (McElwee *et. al* 2016). Trong một số dự án thử nghiệm REDD+ tại Kon Tum, việc các hoạt động sinh kế bị hạn chế bởi REDD+ đã tạo ra các hậu quả tiêu cực, đặc biệt là đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp. Các hoạt động gây ảnh hưởng bao gồm việc cấm canh tác nương rẫy và khai thác lâm sản ngoài gỗ, thiếu các kế hoạch tạo sinh kế thay thế, và trì hoãn việc tìm kiếm các nguồn tài chính các-bon (McElwee *et. al* 2016).

Các nhóm dân tộc thiểu số bày tỏ ý kiến khác nhau về REDD+ và các nguy cơ cũng như cơ hội mà nó có thể mang đến. Việc thực hiện REDD+ đã không tạo ra môi trường tốt để thảo luận việc thừa nhận các quyền của người dân tộc thiểu số do họ hầu như không có tiếng nói trong các quy trình REDD+. Việc không có

một cách tiếp cận dựa trên quyền con người cho chương trình REDD+ quốc gia cũng tạo ra những nguy cơ đáng kể đối với họ. Mức độ lợi ích từ REDD+ mà người dân tộc thiểu số được hưởng sẽ phụ thuộc vào cách thức giải quyết rất nhiều vấn đề, trong đó có sự tham gia và cách thức quản trị ở cấp độ địa phương (Errico 2016). Hiện nay tại Việt Nam các hộ gia đình và cá nhân có quyền tiếp cận, sử dụng, quản lý và chuyển nhượng đối với rừng sản xuất thuộc sở hữu của họ, nhưng họ có rất ít quyền của đối với rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, nhất là so với các chủ thể nhà nước. Sự tham gia của các cộng đồng địa phương và người dân tộc thiểu số vào các quá trình REDD+ là cần thiết để bảo vệ các quyền và lợi ích của họ. Để tăng cường sự tham gia của người dân tộc thiểu số vào các dự án REDD+, họ phải được cung cấp đầy đủ thông tin cần thiết (Satoh 2015).

Hiệu quả của sự tham gia của cộng đồng vào REDD+ đã được khẳng định trong nghiên cứu của nhiều học giả trên thế giới. Nghiên cứu định lượng đầu tiên về sự tham gia của cộng đồng trong REDD+ được thực hiện năm 2013. Nghiên cứu cho thấy rằng mặc dù nửa số dự án chính thức về REDD+ trên toàn cầu không có sự tham gia của các cộng đồng địa phương vào các hoạt động giám sát nhưng các cộng đồng đã thành công trong việc đưa ra số liệu giám sát rừng chính xác, có tính hợp pháp và tiết kiệm chi phí (Langford 2013).

4.5 Thông tin và đánh giá về đảm bảo an toàn

Việc xây dựng Khung Đảm bảo An toàn Quốc gia của Việt Nam đã tuân thủ đầy đủ các cam kết theo UNFCCC, và các mục tiêu (b) và (c) của NRAP. Mục tiêu (b) tuyên bố trong giai đoạn 2017-2020: “tầm quan trọng của việc đáp ứng các yêu cầu về mức độ sẵn sàng cho REDD+, đảm bảo có khả năng tiếp cận các nguồn tài chính cho chi trả dựa trên kết quả theo yêu cầu quốc tế”. Mục tiêu (c) trong giai đoạn 2021-2030 là “Hoàn thiện chính sách, luật pháp và các khuôn khổ hành động của chương trình REDD+ và tiếp cận các nguồn tài chính cho chi trả dựa trên kết quả theo các yêu cầu quốc tế.”²

2 NRAP, 2017–2030 (2017): Điều 1 (2.2.1.b và 2.2.2.c)

Bảng 24. Các nguồn tài chính REDD+, các yêu cầu đảm bảo an toàn và đề xuất cách đáp ứng của quốc gia

Giai đoạn REDD+	Nguồn tài chính REDD+	Các yêu cầu đảm bảo an toàn
I. Sẵn sàng	Các sáng kiến đa phương và các thỏa thuận song phương	Quỹ Sẵn sàng của FCPF: tuân thủ khung đảm bảo an toàn (các chính sách vận hành) của Ngân hàng Thế giới Tuyên bố chung Na Uy-Việt Nam về REDD+ và Chương trình UNREDD: “đảm bảo tiếp cận chung về Đảm bảo An toàn của UNFCCC REDD+, UNREDD và FCPF được tuân thủ, thực hiện, và báo cáo đầy đủ” ^a
II. Thực hiện	Các tổ chức tài chính từ khu vực công hoặc tư nhân cho các hành động REDD+ chính	Khung đảm bảo an toàn của các tổ chức tài chính liên quan
III. Chi trả dựa trên kết quả	Các chi trả dựa trên kết quả từ GCF	Các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun Bộ Tiêu chuẩn Tạm thời về Môi trường và Xã hội của GCF
	Các chi trả dựa trên kết quả từ Quỹ Các-bon của FCPF	Khung đảm bảo an toàn của Nhân hàng Thế giới Các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun được thúc đẩy

a Tuyên bố chung giữa Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam và Vương quốc Na Uy về REDD + ngày 5/11/2012.

Khung Đảm bảo An toàn Quốc gia của Việt Nam đặt mục tiêu giải quyết các nguy cơ tiềm năng và thúc đẩy hiệu quả các lợi ích REDD+ có thể đạt được thông qua việc thực hiện các chính sách và biện pháp (PAM) của REDD+, để thể hiện cam kết của Việt Nam theo UNFCCC, và qua đó thực hiện được các điều kiện tiên quyết quan trọng nhất nhằm đạt được chi trả dựa trên kết quả trong cơ chế REDD+. Khung Đảm bảo An toàn được trông đợi sẽ đáp ứng các yêu cầu về thể chế liên quan đến đảm bảo an toàn cho tất cả các kênh tài chính, bao gồm các chi trả dựa trên kết quả trong khuôn khổ UNFCCC và các cơ chế tài chính đa phương như FCPF, và các nguồn tài chính khác cho các hoạt động REDD+ quan trọng khác.³ Khung hoạt động dẫn tiến tới một tiếp cận thống nhất, hiệu quả và hiệu lực đối với các yêu cầu liên quan tới đảm bảo an toàn cho REDD+.

Các yêu cầu đảm bảo an toàn REDD+ được nêu trong UNFCCC bao gồm: (i) đảm bảo tính nhất quán với các biện pháp đảm bảo an toàn REDD+ của UNFCCC (tức là các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun); (ii) xây dựng Hệ thống Thông tin Đảm bảo An toàn Quốc gia (SIS) để thu thập thông tin về cách thức giải quyết và tuân thủ các biện pháp đảm bảo an toàn

Cancun; và (iii) đệ trình tóm tắt thông tin gần đây nhất (SOI) về cách thức giải quyết và tuân thủ các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun.

Đến nay, tiếp cận dựa trên quốc gia được Việt Nam đặt trọng tâm trước hết vào các yêu cầu đảm bảo an toàn REDD+ được đưa ra trong khuôn khổ UNFCCC. Các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun đã được làm rõ trong bối cảnh quốc gia; bố trí quản trị hiện tại đã được đánh giá để xác định và từng bước giải quyết các thiếu hụt nhằm giải quyết các yêu cầu đảm bảo an toàn. Đồng thời, các hệ thống thông tin quốc gia đã được đánh giá để xác định các nguồn thông tin cần thiết nhằm thiết lập một SIS quốc gia phục vụ cung cấp thông tin về cách thức tuân thủ các biện pháp đảm bảo an toàn.

Ngoài các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun, Việt Nam được dự đoán sẽ phải đối mặt với hàng loạt các yêu cầu đảm bảo an toàn về thể chế cho chi trả REDD+ dựa trên kết quả và cấp tài chính cho các hoạt động trải suốt trong ba giai đoạn REDD+ bao gồm giai đoạn sẵn sàng, thực hiện và chi trả dựa trên kết quả (Bảng 24).

Giai đoạn I của REDD+: Sẵn sàng. Song song với quy trình UNFCCC, một vài sáng kiến đa phương và các bố trí song phương đã cung cấp nguồn tài chính cho các hoạt động sẵn sàng cho REDD+. Các sáng kiến này có thể sử dụng

³ Các nhu cầu tài chính REDD+ quan trọng và các nguồn tiềm năng sẽ được xác định trong NIRP của Việt Nam, hiện đang được xây dựng.

các khung đảm bảo an toàn áp dụng được cho giai đoạn sẵn sàng cho REDD+ và các hoạt động mà họ hỗ trợ tài chính. Các khung và yêu cầu đảm bảo an toàn khác nhau của các sáng kiến đa phương khác nhau có sự khác biệt rõ ràng về nội dung và quy trình, và do đó trong tương lai có thể trở thành gánh nặng, dẫn đến sự chông chéo hoạt động và làm tăng chi phí giao dịch. Điều này có thể cản trở các nỗ lực của quốc gia trong việc thực hiện hiệu quả các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun và đạt được đa lợi ích.

Giai đoạn II của REDD+: Thực hiện. Việt Nam dự đoán nhu cầu tiếp cận nguồn tài chính để thực hiện các PAM chính của REDD+ và các hành động liên quan. Ví dụ, để tái cấu trúc chuỗi cung ứng trong các ngành quan trọng để giảm lượng khí thải quốc gia, kế hoạch thực hiện REDD+ quốc gia Việt Nam (NRIP) sẽ đưa ra các PAM cụ thể và các mức và nguồn tài chính dự kiến.

Giai đoạn III của REDD+: Chi trả dựa trên kết quả. Việt Nam đã lưu ý rằng phương tiện chính để thực hiện thanh toán dựa trên kết quả cho REDD+ theo UNFCCC dự kiến sẽ là Quỹ Khí hậu Xanh (GCF). Các tiêu chí đủ điều kiện, được trình bày để đáp ứng yêu cầu đối với các đề xuất trong chương trình thí điểm chi trả REDD+ dựa trên kết quả có bao gồm: "SIS để cung cấp thông tin về cách thức giải quyết và tuân thủ các biện pháp đảm bảo an toàn và tóm tắt thông tin về việc tất cả các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun được giải quyết và tuân thủ như thế nào trong giai đoạn yêu cầu chi trả cho kết quả REDD+ đạt được." SOI đầu tiên này không cố gắng đáp ứng các yêu cầu đảm bảo an toàn của GCF đối với các chi trả dựa trên kết quả, nhưng nó hướng đến các yêu cầu này qua việc cung cấp:

1. Một bản mô tả thiết kế SIS và các kế hoạch điều chỉnh cải tiến thiết kế và vận hành (mục 3.1.7).
2. Thông tin về làm thế nào để các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun sẽ được giải quyết và tuân thủ trong các giai đoạn tới khi đưa ra các yêu cầu chi trả cho các kết quả đạt được (phần 5).
3. Một bản mô tả việc gắn kết sự tham gia của các bên liên quan trong các quy trình xây dựng SIS (mục 3.1.6) và SOI đầu tiên (mục 1.4).

4. Một bản mô tả về cơ chế giải quyết khiếu nại của REDD+, nêu rõ cách thức tiếp cận cơ chế này và cách thức mà các khiếu nại sẽ được tiếp nhận và giải quyết (mục 3.2.2).
5. Thông tin về bản chất, quy mô và tầm quan trọng của các lợi ích (và rủi ro) phi các-bon đối với tính bền vững lâu dài của các hoạt động REDD+ (mục 2.7).

Song song với quy trình UNFCCC, một số sáng kiến đa phương và các thỏa thuận song phương cũng cấp tài chính cho các sáng kiến REDD+ bao gồm cả cho các hoạt động sẵn sàng cho REDD+ và chi trả dựa trên kết quả. Các sáng kiến đa phương có khung đảm bảo an toàn áp dụng cho các hoạt động REDD+ mà chúng hỗ trợ tài chính, bao gồm cả các chi trả dựa trên kết quả. Cụ thể, Việt Nam mong muốn tiếp cận các chi trả dựa trên kết quả từ Quỹ Các-bon của FCPF do Ngân hàng Thế giới quản lý thông qua Chương trình Giảm Phát thải vùng Duyên hải Bắc Trung Bộ Việt Nam và một Chương trình Giảm Phát thải Quốc gia với các chi trả dựa trên kết quả của Quỹ Khí hậu Xanh. Theo hướng dẫn của FCPF, các chương trình này sẽ phải tuân thủ các quy định về đảm bảo an toàn của Ngân hàng Thế giới, và cũng sẽ phải thúc đẩy các yêu cầu đảm bảo an toàn theo UNFCCC (các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun).

Đến nay, các hoạt động liên quan đến đảm bảo an toàn đã được thực hiện như một hoạt động độc lập, tách biệt với việc xây dựng tiếp cận quốc gia đối với các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun. Đây là một phần để chuẩn bị cho việc cấp nguồn tài chính FCPF cho Chương trình Giảm Phát thải vùng Duyên hải Bắc Trung Bộ Việt Nam. Các yêu cầu này bao gồm việc áp dụng quy trình Đánh giá Chiến lược về Môi trường và Xã hội và Khung Quản lý Môi trường và Xã hội. Một tiếp cận tương tự đang được cân nhắc cho việc phát triển Chương trình Giảm Phát thải Quốc gia đang được lên kế hoạch trong khuôn khổ FCPF.

Cần nhắc đầy đủ thách thức này, tiếp cận quốc gia của Việt Nam về các biện pháp đảm bảo an toàn có mục đích cuối cùng là cho phép phát triển một khung đảm bảo an toàn thống nhất ở cấp độ quốc gia mà có thể đáp ứng các yêu cầu cho các hình thức cấp tài chính REDD+ trong các giai đoạn khác nhau.

Hiện tại, trọng tâm chính của tiếp cận quốc gia về đảm bảo an toàn REDD+ chính là các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun. Như đã đề cập ở trên, các hoạt động liên quan đến đảm bảo an toàn được tiến hành như một phần của công việc chuẩn bị cho các chi trả dựa trên kết quả trong khuôn khổ FCPF đã được thực hiện một cách riêng lẻ cho đến thời điểm hiện tại. Cần làm rõ hơn nữa về vấn đề liên quan đến cơ chế cho việc chi trả dựa trên kết quả qua GCF và các yêu cầu thể chế có liên quan.⁴ Việc hoàn thiện NRIP được mong đợi sẽ cho phép làm rõ hơn các yêu cầu liên quan đến đảm bảo an toàn cho các nguồn tài chính được dự tính cho các hành động REDD+.

Việt Nam hy vọng sẽ thực hiện các hành động chính sau để hiện thực hóa một hệ thống đảm bảo an toàn REDD+ thống nhất ở cấp quốc gia:

- Tiếp tục triển khai tiếp cận quốc gia theo các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun, bao gồm cả việc vận hành SIS.
- Hoàn thiện NRIP, qua đó xác định các nhu cầu kinh phí chính và các nguồn lực mong đợi cho các hành động REDD+.
- Làm rõ các yêu cầu liên quan đến đảm bảo an toàn của cơ chế GCF đối với chi trả REDD+ dựa trên kết quả khi chúng được hoàn tất.
- Xác định các khung và yêu cầu đảm bảo an toàn của các nguồn quỹ REDD+ khác nhau đã được xác định và các nguồn tài chính cũng như xác định các yêu cầu chung và các điểm chung tiềm năng trong các khung và các yêu cầu đảm bảo an toàn khác nhau.
- Xác định các phương án để áp dụng rộng rãi Khung Quốc gia về Đảm bảo An toàn để giải quyết các yêu cầu liên quan đến đảm bảo an toàn khác nhau.
- Thực hiện các phương án được lựa chọn.

Tổ Công tác Kỹ thuật về Đảm bảo An toàn được chủ trì bởi VNFOREST và đồng chủ trì bởi một NGO quốc tế, Tổ chức Phát triển Hà Lan (SNV). Việc tham gia vào Tổ Công tác là mở cho tất cả các tổ chức, cá nhân và các bên liên quan có

quan tâm với các thành viên đến từ các khu vực công, tư, và xã hội dân sự, bao gồm các thành viên của mạng lưới các NGO Việt Nam về FLEGT (VNGO-FLEGT) và các đại diện mạng lưới Người Dân tộc Thiểu số Tham gia REDD+ do Chương trình UNREDD Việt Nam Giai đoạn II hỗ trợ. Đã có nhiều nỗ lực để đảm bảo sự tham gia của đại diện các bên liên quan, đặc biệt là ở cấp tỉnh và các cấp độ địa phương.

Việc phát triển SIS cho Việt Nam đã được khởi động vào cuối 2015. Thông tin đầu vào cho việc thiết kế SIS đã được xác định, điều phối bởi VRO với hỗ trợ kỹ thuật là Chương trình UNREDD Giai đoạn II và Dự án FORMIS (Xây dựng Hệ thống Quản lý Thông tin cho Ngành Lâm nghiệp) Giai đoạn II. Rất nhiều bên liên quan đã có đóng góp vào việc phát triển SIS, bao gồm Tổ Công tác Kỹ thuật Quốc gia về Đảm bảo An toàn, nhóm thành viên chủ chốt của Tổ Công tác Kỹ thuật về Đảm bảo An toàn, và Nhóm Công tác SIS-SOI.

Việc thiết kế SIS của Việt Nam nhằm mục đích giải quyết các yêu cầu chính đối với một SIS quốc gia như đã được đưa ra trong hướng dẫn UNFCCC. Việc thiết kế dựa trên kết quả có ba bước tách biệt nhưng có liên hệ với nhau được thực hiện sớm trong quá trình phát triển Khung Đảm bảo An toàn Quốc gia: đánh giá PLR, đánh giá việc thực hiện PLR và làm rõ các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun trong bối cảnh quốc gia. Các bước đánh giá ban đầu đối với các PLR của Việt Nam được hoàn tất năm 2014 và các bước đánh giá tiếp theo được thực hiện trong năm 2017 (Rey & Swan 2014). SIS của Việt Nam sẽ đưa ra một hệ thống thông tin ở cấp độ quốc gia về cách thức giải quyết và tuân thủ các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun thông qua việc thực hiện các chính sách và biện pháp (PAM) REDD+, và về cách thức phát triển và vận hành các PAM tuân thủ theo các quy định liên quan của quốc gia và các quy trình REDD+ quốc tế. Trong khi vận hành, SIS sẽ đóng vai trò là nguồn thông tin ban đầu cho việc xây dựng và đệ trình SOI.

⁴ Dự đoán sẽ có thêm các thảo luận quốc tế về liên hệ giữa các biện pháp đảm bảo an toàn Cancun và các Nguyên tắc Môi trường và Xã hội của GCF mà Việt Nam có thể tham gia đóng góp và hưởng lợi.

5 Ý nghĩa đối với hiệu quả, hiệu lực và công bằng (3E) tại Việt Nam

Kể từ ấn phẩm Bối cảnh Quốc gia lần thứ nhất xuất bản năm 2012, các chính sách REDD+ của Việt Nam đã có những bước tiến đáng kể trong việc làm rõ và lồng ghép tốt hơn các chính sách REDD+ với các khung pháp lý. Tuy nhiên, vẫn có nhiều thách thức cần vượt qua để cải thiện các kết quả hiệu quả, hiệu lực và công bằng của REDD+.

5.1 Hiệu quả

Có rất nhiều chính sách hỗ trợ REDD+ đã được thảo luận ở Chương 2 cho thấy chính phủ đã quan tâm đến việc củng cố khung pháp lý cho REDD+. Các chính sách chung của ngành lâm nghiệp (ví dụ, Luật Lâm nghiệp mới và quyết định đóng cửa rừng tự nhiên), nhấn mạnh quyết tâm chính trị nhằm ngăn chặn mất rừng, cũng góp phần tạo ra động lực và cơ hội cho việc thực hiện REDD+. Các nỗ lực này đã dẫn đến một số kết quả tích cực (Meyfroidt *et al.* 2013). Hơn nữa, chính phủ Việt Nam cùng thúc đẩy việc hợp tác với các quốc gia láng giềng trong việc kiểm soát khai thác và buôn bán gỗ trái phép và thúc đẩy bảo tồn đa dạng sinh học. Như đã thảo luận ở Chương 3, việc giảm lượng gỗ nhập từ Lào và Campuchia cũng đã đạt được những thành công nhất định.

Tuy nhiên, như Chương 2 và Chương 3 đã chỉ ra, sự thiếu đồng bộ và thực thi pháp luật yếu kém trong các chính sách hiện có đã làm hạn chế tính hiệu quả của các nỗ lực cải thiện chính sách. Cụ thể, các nguyên nhân của mất và suy thoái rừng xác định trong các nghiên cứu trước đây của chúng tôi hiện vẫn tiếp tục tồn tại và vẫn là các nguyên nhân quan trọng nhất, cho thấy REDD+ chưa đạt được hiệu quả cao. Mặc dù NRAP sửa đổi đã thiết kế các PAM rõ ràng hơn để giải quyết các nguyên nhân của mất và suy thoái rừng, nền kinh tế chính trị và các mục

tiêu phát triển quốc gia củng cố các ngành cà phê, cao su, chế biến gỗ và năng lượng sẽ tiếp tục tạo sức ép lớn hơn lên rừng. Việc giải quyết các nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng tại Việt Nam đã bị cản trở bởi việc thực thi kém hiệu quả của các hiệp ước thương mại quốc tế, áp lực phát triển kinh tế dẫn tới nhu cầu phá rừng, thực thi pháp luật yếu kém, mâu thuẫn về quyền sử dụng đất, quyền các-bon không rõ ràng, các thách thức về phân cấp và phân quyền giữa các cấp quản lý nhà nước, và sự không chắc chắn trong các đàm phán quốc tế về thị trường các-bon. Điều này đã làm suy giảm mối quan tâm và các cam kết chính trị quốc gia đối với REDD+. Để vượt qua các thách thức này đòi hỏi có các cam kết mạnh mẽ hơn từ các nhà tài trợ quốc tế về các nguồn tài chính có sẵn cho REDD+; động lực chính trị cao hơn để có thể thoát khỏi kịch bản phát triển kinh tế thông thường với các nhu cầu dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng nhiều hơn; cải thiện các khuôn khổ pháp lý về sở hữu và quyền các-bon; và một quy trình ra quyết định minh bạch, có trách nhiệm giải trình và có sự tham gia của các bên có liên quan.

Để thể hiện tính hiệu quả của REDD+, cần có một hệ thống MRV minh bạch và đáng tin cậy, cùng với các nghiên cứu đánh giá tác động đầy đủ. Tuy nhiên, cả hai yếu tố này đều chưa hoàn thiện ở Việt Nam. Với việc đệ trình các FRL lên UNFCCC vào năm 2016, tiến trình MRV cho REDD+ đã tương đối tiến bộ. Tuy nhiên, hệ thống MRV vẫn bị cản trở bởi sự thiếu đồng bộ về số liệu REDD+ và kiểm kê quốc gia về KNK và thẩm định nội bộ (thiếu các chỉ dẫn và sự hợp tác giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT). Hơn nữa, như thảo luận ở Chương 1, các mục tiêu phát thải khác nhau từ các bộ cũng tạo ra những thách thức lớn cho việc thực thi ở cấp tỉnh. Hiện không có đánh giá tác động đầy đủ về tác động của REDD+ tại Việt Nam và việc giải quyết

khoảng trống kiến thức này đòi hỏi nguồn kinh phí và các nỗ lực từ chính phủ, các nhà tài trợ và cộng đồng khoa học.

5.2 Hiệu lực

So với năm 2012, khi chúng tôi xuất bản báo cáo Bối cảnh Quốc gia lần thứ nhất, các phương án tài chính REDD+ và các cơ chế chia sẻ lợi ích đã được Việt Nam xây dựng và hoàn thiện, với việc đề xuất thành lập Quỹ REDD+. Phạm vi các hoạt động của Quỹ REDD+, cũng như các kênh giải ngân trong khuôn khổ Quỹ REDD+, đưa ra một cách thức sử dụng có tính chiến lược dài hơi đảm bảo nguồn lực REDD+ để đáp ứng cả các ưu tiên quốc gia về bảo vệ và phát triển rừng, cũng như đem các lợi ích REDD+ trực tiếp đến các cộng đồng địa phương. Tuy nhiên, như Chương 4 đã chỉ ra, việc thiếu cam kết tài chính cho REDD+ đã làm chậm trễ việc thành lập Quỹ REDD+ và cũng làm suy giảm các quan tâm của chính phủ đối với REDD+.

Các Chương 1, 3 và 4 cho thấy căn cứ thuyết phục đầu tư cho REDD+ ở Việt Nam không thật sự hấp dẫn. Đầu tiên, chi phí cơ hội và lợi nhuận kinh tế của các ngành khác, ví dụ thủy điện hoặc sản xuất nông sản thương phẩm, đóng góp cho GDP quốc gia quá cao so với mức chi trả REDD+ có thể bồi hoàn. Thứ hai, giá hiện tại của tín chỉ các-bon bán cho FCPF là khoảng 5 USD/tấn CO₂. Tổng thu nhập ước tính sẽ vào khoảng 50 triệu USD. Tuy nhiên, theo phỏng vấn một vị lãnh đạo của VNFOREST, chi phí cho chương trình và thông tin số liệu cao hơn đến sáu lần (xấp xỉ 312 triệu USD). Mức chi trả này cũng quá thấp để có thể tạo ra động lực khuyến khích người dân địa phương thay đổi cách thức sử dụng đất hiện thời của họ. Thứ ba, Pham *et. al* (2018) đã nhấn mạnh là thu nhập tiềm năng từ REDD+ có thể rót vào Việt Nam là quá nhỏ và không chắc chắn. Đồng thời, chính phủ đã đóng góp một phần kinh phí đáng kể từ nguồn lực trong nước vào việc thực hiện REDD+ (5.6 tỷ USD) nhưng sự đóng góp này đã không được các nhà tài trợ thừa nhận. Thứ tư, chi phí ban đầu để đáp ứng các yêu cầu của các nhà tài trợ là tương đối cao, trong khi chính phủ không được đảm bảo về các khoản chi trả tiềm năng sẽ được nhận lại. Diện tích rừng ở Việt Nam bị phân mảnh thành các diện tích nhỏ và được sở hữu bởi một số lượng rất nhiều chủ

rừng quy mô nhỏ, dẫn đến các chi phí giao dịch và vận hành cao.

Hơn nữa, REDD+ ban đầu được thiết lập thông qua việc đầu tư dựa trên thị trường và các đối tượng khách hàng mục tiêu là từ khu vực tư nhân. Khu vực tư nhân được mong đợi sẽ là nhân tố quan trọng trong tài chính REDD+ và đảm bảo các đầu tư giảm phát thải cho các hoạt động dựa trên sử dụng đất (FAO 2016). Tuy nhiên, việc gắn kết khu vực tư nhân vào REDD+ ở Việt Nam rất hạn chế, mặc dù đã có các nỗ lực của Nhóm Công tác Kỹ thuật Quốc gia về REDD+ đối với việc thu hút khu vực tư nhân. Ngoài việc tiềm năng kinh doanh của REDD+ không được thể hiện nhiều, những người trả lời phỏng vấn từ khu vực tư nhân cũng nêu ra các vấn đề về mâu thuẫn về sở hữu, các quyền các-bon và việc thực thi pháp luật không rõ ràng, tạo ra rào cản trong việc tham gia vào REDD+ và thể hiện những thách thức đáng kể trong việc đáp ứng các yêu cầu đảm bảo an toàn.

SIS cũng đòi hỏi một khung thông tin minh bạch và đáng tin cậy. Tuy nhiên, như đã thảo luận trong các Chương 2 và 4, tại Việt Nam, thông tin trong lĩnh vực lâm nghiệp và các vấn đề khác, ví dụ như về quyền, thường không có, không thể tiếp cận hoặc không thống nhất. Việc thực hiện SIS đòi hỏi có sự điều phối giữa các bộ và các ngành, nhưng quan trọng hơn nữa, đòi hỏi các cam kết chính trị đối với việc biên soạn công bố thông tin và số liệu.

5.3 Công bằng

Các phần trước đã thảo luận Chương trình FLA và các thách thức trong việc mang lại lợi ích cho người dân địa phương. Một rào cản chính đối với việc thực hiện chia sẻ lợi ích một cách công bằng là việc các tổ chức nhà nước quản lý phần lớn diện tích rừng ở Việt Nam và do đó các tổ chức này cũng sẽ là đối tượng nhận được phần lớn các lợi ích REDD+.

Báo cáo Bối cảnh Quốc gia lần thứ nhất vào năm 2012 đã chỉ ra sự yếu kém trong việc phối hợp giữa các cơ quan nhà nước và các quy trình đưa ra quyết định thiếu sự tham gia từ nhiều phía đã là hai rào cản lớn đối với việc thực hiện REDD+ tại Việt Nam. Các phần trước cũng cho thấy rằng mặc dù đã có các yêu cầu chính thức

trong rất nhiều chính sách lâm nghiệp đòi hỏi sự điều phối và hợp tác của các cơ quan nhà nước, việc thiếu điều phối dẫn đến các chính sách mâu thuẫn vẫn còn tồn tại. Dù đã có không gian chính trị cho các chủ thể ngoài nhà nước tham gia vào việc ra quyết định REDD+, sự tham gia từ các tổ chức xã hội dân sự vẫn rất hạn chế.

Chính phủ đã củng cố các chính sách đảm bảo an toàn REDD+. Tuy nhiên, FPIC vẫn đang được coi là một vấn đề nhạy cảm (Phạm *et. al* 2014a). Các quyền của người dân tộc thiểu số, mặc đã được chính thức thừa nhận trong Luật Lâm nghiệp mới 2017, nhưng vẫn không được thực thi đầy đủ trên thực tế.

Kết luận

Hiệu quả của các chính sách REDD+ trong việc giải quyết các nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng chưa được chứng tỏ do Chương trình Hành động Quốc gia về REDD+ sửa đổi mới được phê chuẩn gần đây. Tuy nhiên, các nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng nằm ngoài phạm vi của ngành lâm nghiệp và có mối liên kết chặt chẽ với các mục tiêu phát triển kinh tế của quốc gia cho thấy một lộ trình rất khó khăn cho REDD+. Triển vọng kinh doanh chưa được chứng minh do thị trường các-bon không ổn định, các yêu cầu ngày càng tăng từ các nhà tài trợ và các quốc gia phát triển, chi phí giao dịch và chi phí thực hiện cao đang gây trở ngại cho việc phát triển và thực hiện REDD+ ở Việt Nam. Sự tiến bộ trong việc xây dựng chính sách đảm bảo an toàn tại Việt Nam trong giai đoạn từ 2012 đến 2017 khẳng

định mối quan tâm của chính phủ theo đuổi việc thực hiện REDD+ một cách công bằng. Tuy nhiên, để đảm bảo tính công bằng các chính sách REDD+ cần được xem xét từ góc độ bối cảnh, quy trình thủ tục và chia sẻ lợi ích, với một quy trình ra quyết định có sự bao quát hơn; tất cả các yêu cầu này hiện đều chưa có đầy đủ ở Việt Nam. Các nỗ lực hướng tới các kết quả REDD+ hiệu quả, hiệu lực và công bằng có thể được cải thiện hơn nữa qua một cam kết chính trị mạnh mẽ để giải quyết các nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng từ tất cả các ngành, những thay đổi rộng hơn trong khung chính sách để tạo ra các động lực giúp tránh mất rừng và suy thoái rừng, sự hợp tác liên ngành và cam kết về kinh phí từ cả chính phủ và từ các quốc gia phát triển.

Tài liệu tham khảo

- [ADB] Asian Development Bank. 2016. Viet Nam, 2016–2020. Fostering more inclusive and environmentally sustainable growth. Mandaluyong, Philippines: ADB.
- Alcaide G, Maria D, Anderson J and Phung TT. 2009. *Vietnam development report 2010: modern institutions* (English). Washington, DC: World Bank. Có tại: <http://documents.worldbank.org/curated/en/618951468329964080/Vietnam-development-report-2010-modern-institutions>.
- Bach Thanh. 2017. The national forest cover rate is estimated to be over 41%/Tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc ước đạt hơn 41%, *Hà Nội Mới*. Có tại: <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Xa-hoi/873719/ty-le-che-phu-rung-toan-quoc-uoc-dat-hon-41>.
- Brockhaus M, Di Gregorio M and Wertz-Kanounnikoff S. 2012. *Guide for country profiles: global comparative study on REDD (GCS-REDD) Component 1 on National REDD+ Policies and Processes*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Bui CN. 2018. Bài thuyết trình: 'Tổng quan chính sách và cơ hội phát triển rừng trồng gỗ lớn ở Việt Nam.' Hà Nội: Department of Forestry Production Development.
- Busch M. 2017. The missing middle: A political economy of economic restructuring in Vietnam. Sydney, Australia: Lowy Institute. Có tại: https://think-asia.org/bitstream/handle/11540/7748/Busch_Vietnam_WEB.pdf?sequence=1.
- Cao TH and Le MT. 2013. *Safeguarding the Future Of REDD+ Vietnam Risk Assessment. Vietnam: Towards Transparency*. Vietnam: Towards Transparency.
- [CAP, VCCI and ACEP] Centre for Agricultural Policy, Vietnam Farmers' Union, Vietnam Chamber of Commerce and Industry and Advancement of Community Empowerment and Partnership. 2013. *Land Consolidation for Poor People in Vietnam*. Report Summary, October. Nairobi, Kenya: Oxfam International. Có tại: <https://landportal.org/library/resources/land-consolidation-poor-people-vietnam-report-summary>.
- Ccacoalition.org. 2018. Vietnam joins the Climate and Clean Air Coalition. *Climate & Clean Air Coalition*. Có tại: <http://www.ccacoalition.org/ru/node/2372>.
- [CECODES, VFF-CRT & UNDP] Centre for Community Support Development Studies, Centre for Research and Training of the Viet Nam Fatherland Front, United Nations Development Programme. 2014. *The Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index PAPI 2013: Measuring citizens' experiences*. Hà Nội: UNDP.
- Chính phủ Việt Nam. 2017a. Kết luận của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc tại hội nghị trực tuyến toàn quốc về "Tăng cường công tác quản lý, bảo vệ rừng và giải pháp thực hiện trong thời gian tới." Thông báo số 511/-VPCP 01/11/2017. Hà Nội: Quốc hội.
- Chính phủ Việt Nam. 2017b. Quyết định số 886/QĐ-TTg về Phê duyệt chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020. 16/6/2017. Hà Nội: Quốc hội.
- Chính phủ Việt Nam. 2017c. Quyết định số 419/QĐ-TTg về Phê duyệt Chương trình quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các - bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030. Hanoi: Thủ tướng Chính phủ.

- Chính phủ Việt Nam. 2015. Luật số 83/2015/QH13 về Ngân sách nhà nước. 25/6/2015. Hà Nội: Quốc hội.
- Chính phủ Việt Nam. 2013. Báo cáo số 799/BC-UBKHCNMT13 về Kết quả giám sát bước đầu tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về phát triển thủy điện. 28/5/2013. Hà Nội: Quốc hội XIII.
- Chính phủ Việt Nam. 2009. Quyết định số 750/QĐ-TTg về Phê duyệt quy hoạch phát triển cao su đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020. 3/6/2009. Hà Nội: Thủ tướng Chính phủ.
- Cochard R, Ngo DT, Waeber PO and Kull CA. 2016. Extent and causes of forest cover changes in Vietnam's provinces 1993–2013: a review and analysis of official data. *Environmental Reviews* 25(2):199–217.
- Dang Giang. 2013. "Loại bỏ 34% dự án thủy điện vừa và nhỏ" *Nhan Dan Dien Tu*. Có tại: <http://www.nhandan.com.vn/chinhtri/item/21534202-lo%E1%BA%A1i-b%E1%BB%8F-34-d%E1%BB%B1-%C3%A1n-th%E1%BB%A7y-%C4%91i%E1%BB%87n-v%E1%BB%ABa-v%C3%A0-nh%E1%BB%8F.html>.
- Dang TKP, Visseren-Hamakers IJ and Arts B. 2017. The institutional capacity for forest devolution: The case of forest land allocation in Vietnam, *Development Policy Review*, 35(6):723–744.
- Do AT. 2015. Presentation 'Study on drivers of change affecting Mekong forests: Towards the formulation of action plans for Great Mekong subregion countries: Vietnam.' Hanoi: USAID-LEAF and FAO, 6-7. Có tại: http://www.fao.org/leadadmin/templates/rap/les/meetings/2015/150120_Report.pdf.
- Errico S. 2016. Opportunities and challenges to strengthen ethnic minority peoples' rights and livelihoods in the context of REDD+: A study of REDD+ implementation in Vietnam. *International Forestry Review*, 18(4):412–28.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2016. Promoting Private Sector Investments in Sustainable Forestry. Workshop report, Solsoma, 21-22 April, 2016. Rome: Food and Agriculture Organization.
- [FAO] Food and Agriculture Organization. 2015. Current assessment | Global Forest Resources Assessments. Rome: Food and Agriculture Organization. Có tại: www.fao.org/forest-resources-assessment/current-assessment/en/.
- [GreenID] Green Innovation and Development Centre. 2014. *Assessment of policies on GHG mitigation in Vietnam*. Hanoi: Green ID.
- [GSO] Tổng cục Thống kê. 2017a. *Hiện trạng rừng có đến 31/12 phân theo địa phương*. Hà Nội: Chính phủ Việt Nam. Có tại: <https://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=717>.
- [GSO] Tổng cục Thống kê. 2017b. *06. Agriculture, Forestry and Fishing*. [online] Hà Nội: Chính phủ Việt Nam. Có tại: https://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=778.
- [GSO] Tổng cục Thống kê. 2009. Nghị định số 750/QĐ-TTg ngày 3/6/2009 của Thủ tướng Chính phủ: Phê duyệt Quy hoạch phát triển cao su đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020. Hà Nội: Chính phủ Việt Nam.
- Han SS and Vu KT. 2008. Land acquisition in transitional Hanoi, Viet Nam. *Urban Studies*, 45(5&6):1097-1117.
- Huyen T. 2017. Vietnam estimated to earn 7.3 bln USD from wood, timber exports in 2016. *The Hanoitimes*. Có tại: <http://www.hanoitimes.vn/economy/trade-service/2017/12/81e0bccc/vietnam-estimated-to-earn-7-3-bln-usd-from-wood-timber-exports-in-2016/>.
- [IHA] International Hydropower Association. 2014. *Country Profiles of Vietnam*. Có tại: <https://www.hydropower.org/country-profiles/vietnam>.
- Kim Dung N, Bush S and Mol A. 2016. The Vietnamese State and administrative co-management of nature reserves. *Sustainability* 8(3):292.
- Labbé D and Musil C. 2013. Peri-urban land redevelopment in Viet Nam under market socialism. *Urban Studies*, 51(May):1146–1161.
- Labbé D. 2011. Urban destruction and land disputes in peri-urban Hanoi during the late-socialist period. *Pacific Affairs*, 84(3):435–54.
- Langford K. 2013. *Community Participation in REDD+ Not What It Should Be*. Nairobi, Kenya: World Agroforestry Centre.
- Le DN, Loft L, Tjajadi JS, Pham TT and Wong GY. 2016. *Being equitable is not always fair: An assessment of PFES implementation in Dien Bien, Vietnam*. Working Paper 205. Bogor, Indonesia: CIFOR.

- Loft L, Le DN, Pham TT, Yang AL, Tjajadi JS and Wong GY. 2017. Whose equity matters? National to local equity perceptions in Vietnam's payments for forest ecosystem services scheme. *Ecological Economics*, 135:164–75.
- Luttrell C, Loft L, Fernanda Gebara M, Kweka D, Brockhaus M, Angelsen A and Sunderlin W. 2013. Who should benefit from REDD+? Rationales and realities. *Ecology and Society* 18(4):52.
- Malesky E and London J. 2014. The political economy of development in China and Vietnam. *Annual Review of Political Science*, 17:395–419.
- Malesky E. 2008. Straight ahead on RED: How foreign direct investment empowers subnational leaders. *The Journal of Politics*, 70(1):97–119.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. 2018a. Quyết định số 1178/QĐ-BNN-TCLN công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2017. Hà Nội: Bộ NN&PTNT.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. 2018b. *Report on the establishment of the REDD+ Fund in Vietnam*. Hà Nội: Bộ NN&PTNT.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. 2017. Quyết định số 1819/QĐ-BNN-TCLN công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2016. Hà Nội: Bộ NN&PTNT.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. 2016. *Vietnam's modified submission on reference levels for REDD+ results based payments under UNFCCC*. Hà Nội: Bộ NN&PTNT. Có tại: https://redd.unfccc.int/files/vietnam_frl_modified__submission_final_for_posting.pdf.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. 2010. *Kết quả thực hiện chương trình dự án 'Trồng mới 5 triệu ha rừng năm 2009 và kế hoạch, nhiệm vụ năm 2010'*. Hà Nội: Bộ NN&PTNT.
- Markussen T and Tarp F. 2014. Political connections and land-related investment in rural Viet Nam. *Journal of Development Economics*, 110:291–302.
- Matthews RB, van Noordwijk M, Lambin E, Meyfroidt P, Gupta J, Verchot L, Hergoualc'h K and Veldkamp E. 2014. Implementing REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation): evidence on governance, evaluation and impacts from the REDD-ALERT project. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 19(6):907–25.
- McElwee P, Thi Nguyen VH, Nguyen DV, Tran, NH, Le HVT, Nghiem TP and Thi Vu, HD. 2016. Using REDD+ policy to facilitate climate adaptation at the local level: Synergies and challenges in Vietnam. *Forests*, 8(1):11.
- Mellac M. 2014. Viet Nam, an opening under control Lao Cai on the Kunming-Hai Phong Economic Corridor. In Fau N, Sirivanh Khonthapane and Taillard C, eds. *Transnational Dynamics in Southeast Asia: The Greater Mekong Subregion and Malacca Straits Economic Corridors*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 143–74.
- Mertz O, Grogan K, Pflugmacher D, Lestrelin G, Castella J-C, Vongvisouk T, Hett C, Fensholt R, Sun Z and Berry N. 2017. Uncertainty in establishing forest reference levels and predicting future forest-based carbon stocks for REDD+. *Journal of Land Use Science*, 13(1-2): 1–15.
- Meyfroidt P, Vu TP and Hoang VA. 2013. Trajectories of deforestation, coffee expansion and displacement of shifting cultivation in the Central Highlands of Viet Nam. *Global Environmental Change*, 23(5): 1187–98.
- Ngo TD and Mahdi M. 2017. Targeting Deforestation Through Local Forest Governance in Indonesia and Vietnam. *Redefining Diversity and Dynamics of Natural Resources Management in Asia Vol 1*, 273–288. DOI: 10.1016/B978-0-12-805454-3.00014-1.
- Ngo TD. 2017. Bài thuyết trình: 'Đóng cửa rừng tự nhiên: Một số nhận định ban đầu về hiệu quả và tác động.' Hội thảo Đóng cửa rừng tự nhiên: hiệu quả thực hiện và yêu cầu luật hóa?. T8/2017. Hà Nội: PanNature.
- Nguyen C, Thanh H, Phong H and Thuong T. 2017. Làm ngơ lệnh đóng cửa rừng. *Báo Người Lao Động online*. Có tại: <https://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/lam-lo-lenh-dong-cua-rung-20170316224309172.htm>.
- Nguyen QT, Nguyen HD, Hoang HT and NgoTD. 2014. *Participatory governance assessment: Taking stock of REDD+ governance in Lam Dong Province, Viet Nam UNREDD program*. Hanoi, Vietnam: UN-REDD Program.

- Có tại: https://www.researchgate.net/publication/282135610_Participatory_Governance_Assessment_Taking_Stock_of_REDD_Governance_in_Lam_Dong_Province_Viet_Nam.
- Nguyen QV. 2014. Vietnam's new land law: The impact on foreign investors. Hanoi: Tilleke & Gibbins International Ltd. Có tại: <https://www.tilleke.com/resources/vietnam%E2%80%99s-new-land-law-impact-foreign-developers>.
- Nguyen TTP, Masuda M and Iwanaga S. 2016. The effect of forestland allocation to the livelihoods of local people in the North Central Coast of Vietnam: A case in Nam Dong district. *Tropics*, 24(4):169–80.
- Nguyen TXH and Dang VQ. 2013. *Vietnam: Mapping REDD+ finance flows 2009-2012*. Washington DC: Forest Trends. Có tại: <https://www.forest-trends.org/publications/vietnam-mapping-redd-finance-flows-2009-2012/>.
- Nhat C. 2017. Forest closed and locked/Đóng cửa rừng và khoá cửa rừng. *Báo Gia Lai Online*. Có tại: <http://www.baogialai.com.vn/channel/8301/201707/thoi-su-binh-luan-dong-cua-rung-va-khoa-cua-rung-5540617/>.
- Nordeatrade.com. 2018. The economic context of Vietnam: Economic and political overview. *Nordea Trade Portal*. Có tại: <https://www.nordeatrade.com/fi/explore-new-market/vietnam/economical-context>.
- Oxfam. 2012. *Strengthen community voices for informed choices: Land-use and land-use change in central Vietnam*. Nairobi, Kenya: Oxfam International.
- Perkins DH and Vu Thanh TA. 2011. *Industrial policy in Vietnam: From industrial policy to industrial development*. Background Paper for 'Vietnam's Ten-Year Socio-Economic Strategy'. Hanoi: Development Strategy Institute, Ministry of Planning and Investment.
- Pham A. 2014. Rút giấy phép thủy điện không trồng rừng thay thế. *Báo Tiền Phong Online*. Có tại: <https://www.tienphong.vn/xa-hoi/rut-giay-phep-thuy-dien-khong-trong-rung-thay-the-797564.tpo>.
- Pham TT, Bui TMN, Pham HL and Nguyen VD. 2018. *The potential of REDD+ to finance forestry sector in Vietnam*. Infobrief 226. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Pham TT, Moeliono M, Brockhaus M, Le N and Katila P. 2017. REDD+ and green growth: synergies or discord in Vietnam and Indonesia. *International Forestry Review*, 19(1):56–68.
- Pham TT, Mai Y, Moeliono M and Brockhaus M. 2016. Women's participation in REDD+ national decision-making in Vietnam. *International Forestry Review*, 18(3):334–44.
- Pham TT, Castella J-C, Lestrelin G, Mertz O, Le DN, Moeliono M, Nguyen TQ, Vu HT and Nguyen TD. 2015. Adapting free, prior, and informed consent (FPIC) to local contexts in REDD+: Lessons from three experiments in Vietnam. *Forests*, 6(7):2405–23.
- Pham TT, Moeliono M and Le Ngoc D. 2014a. *REDD+ policy networks in Vietnam*. Infobrief 78. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Pham TT, Di Gregorio M, Carmenta R, Brockhaus M and Le D. 2014b. The REDD+ policy arena in Vietnam: Participation of policy actors. *Ecology and Society*, 19(2): 22.
- Pham TT, Brockhaus M, Wong G, Dung LN, Tjajadi JS, Loft L, Luttrell C and Assembe Mvondo, S. 2013. *Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries*. Working Paper 108. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Pham TT, Moeliono M, Nguyen TH, Nguyen HT and Vu TH. 2012. *The context of REDD+ in Vietnam: Drivers, agents and institutions*. Occasional Paper 75. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Pham TT, Campbell BM and Garnett S. 2009. Lessons for pro-poor payments for environmental services: an analysis of projects in Vietnam. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 31(2):117–33.
- Quang V. 2017. Thủ tướng ra lệnh đóng cửa, rừng phòng hộ vẫn bị tàn sát. *Báo Người Lao Động Online*. Có tại: <https://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/thu-tuong-ra-lenh-dong-cua-rung-phong-ho-van-bi-tan-sat-20170314094238173.htm>.
- Quốc hội. 2015. Luật số 83/2015/QH13 về Ngân sách nhà nước 25/6/2015. Hà Nội: Quốc hội.
- Quốc hội. 2013. Luật số 45/2013/QH13 về Đất đai 29/11/2013. Hà Nội: Quốc hội.
- Quốc hội. 2008. Luật số 20/2008/QH12 về Đa dạng sinh học 13/11/2008. Hà Nội: Quốc hội.
- Rasul G and Karki M. 2007. *Participatory forest management in South Asia: A*

- comparative analysis of policies, institutions and approaches*. Kathmandu, Nepal: International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD).
- Rey D and Swan SR. 2014. *A Country-led Safeguards Approach: Guidelines for National REDD+ Programmes*. Ho Chi Minh City: The Netherlands Development Organisation, REDD+ Programme.
- Satoh Y. 2015. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+)*. [Master's thesis]. Halifax, Nova Scotia: St Mary's University.
- Saunders J. 2014. *Trade in illegal timber: The response in Vietnam*. London: Chatham House.
- Sikor T and Cam H. 2016. REDD+ on the rocks? Conflict over forest and politics of justice in Vietnam. *Human Ecology*, 44(2): 217–27.
- Sikor T and To XP. 2013. *Small-Scale Illegal Logging in Vietnam: Implications for FLEGT and REDD+*. Washington DC: Forest Trends. Có tại: <https://www.forest-trends.org/publications/small-scale-illegal-logging-in-vietnam/>
- Sikor T, Sidel M and Tai H-TH. 2012. Property, State and Society in Viet Nam. *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, 10(10):7.
- Sikor T. 2013. REDD+: Justice effects of technical design. *The justices and injustices of ecosystem services* (pp. 60-82). London: Routledge.
- Steinfeld JM and Thai KV. 2013. Political economy of Vietnam: Market reform, growth, and the state. *Maryland Series in Contemporary Asian Studies*, 2013(3).
- Thanh Nguyen and Nhung Nguyen. 2017. Confessions of a hydropower calamity in Vietnam. *VnExpress.net*. Có tại: <https://e.vnexpress.net/projects/confessions-of-a-hydropower-calamity-in-vietnam-3655314/index.html>.
- Thien Nhien. 2017. Forest sanctuary has four hydropower plants. *Báo Vietnamnet.vn*. Có tại: <https://english.vietnamnet.vn/fms/environment/181020/forest-sanctuary-has-four-hydropower-plants.html>
- To XP and Tran HN. 2014. *Forest land allocation in the context of forestry sector restructuring: Opportunities for forestry development and upland livelihood improvement*. TP Huế, Việt Nam: Tropenbos International.
- To XP, Dressler W and Mahanty S. 2017a. REDD+ for Red Books? Negotiating rights to land and livelihoods through carbon governance in the Central Highlands of Vietnam. *Geoforum* 81:163–73.
- To XP, Tran LH, Cao TC, Nguyen TQ and Huynh VH. 2017b. *Exportation of Vietnamese timber and timber products in the first half of 2017/ Xuất nhập khẩu gỗ và sản phẩm gỗ của Việt Nam đến nửa đầu 2017*. Goviet.org.vn. Có tại: <http://goviet.org.vn/upload/aceweb/content/Bao%20cao%20XNK%20go%20cua%20VN%20het%206%20thang%202017-final.pdf>.
- Trædal LT and Vedeld PO. 2017. Livelihoods and land uses in environmental policy approaches: The case of PES and REDD+ in the Lam Dong Province of Vietnam. *Forests*, 8(2):39. <http://www.mdpi.com/1999-4907/8/2/39>.
- Tran TN, Hoang C, Le TS, Nguyen TPC, Ngo TPL and Vu TL. 2012. *The Exclusion of Women's Access to Land in Contemporary Việt Nam*. Geneva: UNDP.
- Tran TTH. 2018. 2017-2018: Imprint of Vietnam's rubber industry in the world/ Năm 2017-2018: Dấu ấn ngành cao su Việt Nam trên thế giới. *Tạp chí Cao Su Việt Nam*. Có tại: <http://tapchicaosu.vn/tin-tuc/thi-truong-cao-su/thi-truong-trong-nuoc/nam-2017-2018-dau-an-nganh-cao-su-viet-nam-tren-the-gioi.html>.
- Trinh HL and McCluskey WJ. 2012. *Property Tax Reform in Vietnam: A Work in Progress*. Working Paper No. 8. Toronto: Institute on Municipal Finance & Governance.
- Tu, T, Burgers, P and Zoomers, A. 2014. Co-management of forests and forest land under decentralization process in central Vietnam. *Science, policy and politics of modern agricultural system* (pp.333-356). Berlin: Springer.
- Ty PH. and Nghi TH. 2017. Hydropower plant development and forest recompensing plantation in Viet Nam. Huế, Việt Nam: Tropenbos International.
- [UNDP and CEMA] United Nations Development Programme and State Committee for Ethnic Minority Affairs. 2012. *Situation and policy recommendations for land management and use in ethnic minority and mountainous areas, Vietnam*. Hà Nội: UNDP and CEMA.

- UNREDD. 2018. Bài thuyết trình: 'NRAP Mid Term Implementation Plan 2017-2020 & Resource Mobilization Framework,' Tháng 3/2018. Hà Nội, Việt Nam.
- UNREDD. 2017. Harmonizing coffee and forest protection in Viet Nam. Geneva: UNREDD. Có tại: <https://www.un-redd.org/single-post/2017/08/14/Harmonizing-coffee-and-forest-protection-in-Viet-Nam>.
- UNREDD. 2013. *Viet Nam Phase II Programme: Operationalising REDD+ in Viet Nam*. Geneva: UNREDD. Có tại: <http://www.vietnam-redd.org/Upload/CMS/Content/REDD%20projects/UN-REDD%20VN%20Phase%202/PD-signed.pdf>.
- Van Khuc, Q., Tran, B. Q., Meyfroidt, P., & Paschke, M. W. 2018. Drivers of deforestation and forest degradation in Vietnam: An exploratory analysis at the national level. *Forest policy and Economics*, 90: 128-141.
- [Vietnam INDC] Intended Nationally Determined Contribution of Viet Nam. 2016. *Intended Nationally Determined Contribution of Viet Nam*. Có tại: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Viet%20Nam%20First/VIETNAM%27S%20INDC.pdf?fbclid=IwAR2EBkdModjC98xTXuy01ZGzHvXS_CZNLkIAOBkuJMh-T3sTKFvNSQPg-4U.
- VietnamBriefing.com. 2014. Vietnam's land law goes into effect, more room for FIEs. Blog 4 July. Có tại: <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnams-land-law-goes-effect-room-fies.html/>.
- Vietnamlawmagazine.vn. 2018. Forestry Law to boost sustainable forest economy. *Vietnam Law and Legal Forum*. Có tại: <http://vietnamlawmagazine.vn/forestry-law-to-boost-sustainable-forest-economy-6195.html>.
- Vietnamnet.vn. 2017. Central Highlands forest faces continued illegal logging. *Vietnamnet*. Có tại: <https://english.vietnamnet.vn/fms/environment/191324/central-highlands-forest-faces-continued-illegal-logging.html>.
- Vietnamnews.vn. 2016a. VN wood processing faces materials shortage. *Vietnamnews*. <https://vietnamnews.vn/economy/348175/vn-wood-processing-faces-materials-shortage.html#YcZl6toEEUkfpr3Y.97>.
- Vietnamnews.vn. 2016b. Prime Minister acts promptly to protect natural forests. *Vietnamnews*. Có tại: <https://vietnamnews.vn/opinion/299000/pm-acts-promptly-to-protect-natural-forests.html#DFOj7eJTY5gitHtg.97>.
- VIFA-EXPO. 2016. Wood production-export information in Vietnam-Timber industry-VIFA EXPO. Có tại: <http://vifafair.com/home/wood-production-export-vietnam/>.
- [VNFF] Vietnam Forest Protection and Development Fund. 2018. Presentation: 'Overview on PFES implementation in Vietnam/Tổng quan dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam.' Hà Nội: VNFF.
- [VNFOREST] Vietnam Administration of Forestry. 2016. Prime Minister Nguyen Xuan Phuc: Resolutely closed down the natural forest in the Central Highlands/Thủ tướng chính phủ Nguyễn Xuân Phúc: Kiên quyết đóng cửa rừng tự nhiên vùng Tây Nguyên'. Hà Nội: VNFOREST. Có tại: <http://tongcuclamnghiep.gov.vn/LamNghiep/Index/thu-tuong-chinh-phu-nguyen-xuan-phuc-kien-quyet-dong-cua-rung-tu-nhien-vung-tay-nguyen-3039>.
- Vu T, Trung T and Trung L. 2017. Closing the forest, the wood is still coming to the lowland/Đóng cửa rừng, gỗ vẫn về xuôi. *TuoiTreOnline*. <https://tuoitre.vn/dong-cua-rung-go-van-ve-xuoi-1335696.htm>.
- Vu TD, Takeuchi W and Van NA. 2014. Carbon stock calculating and forest change assessment toward REDD+ activities for the mangrove forest in Vietnam. *Transactions of the Japan Society for Aeronautical and Space Sciences, Aerospace Technology Japan*, 12(29): 23-31.
- Vu TT and Zouikri M. 2011. *Decentralization and Sub-National Governance*. Preliminary draft. France: Paris X University.
- Wells-Dang A, Tu PQ and Burke A. 2016. Conversion of land use in Vietnam through a political economy lens. *VNU Journal of Social Sciences and Humanities* 2(2). 131-146.
- Wells-Dang A. 2013. *Promoting land rights in Viet Nam: A multi-sector advocacy coalition approach*. Washington DC: Annual World Bank Conference on Land and Poverty.
- World Bank. 2018. *Climbing the ladder. Poverty reduction and shared prosperity in Vietnam*. Viet Nam poverty and shared prosperity

update report. New York: World Bank.
Có tại: <http://documents.worldbank.org/curated/en/206981522843253122/pdf/124916-WP-PULIC-P161323-VietnamPovertyUpdateReportENG.pdf>.

World Bank. 2017. *International bank for reconstruction and development international development association international finance corporation multilateral investment guarantee agency*. Có tại: <http://documents.worldbank.org/curated/en/173771496368868576/pdf/111771-PUBLIC-Vietnam-FY18-22-CPF-FINAL.pdf>.

World Bank. 2011. *Compulsory land acquisition and voluntary land conversion in Vietnam: the conceptual approach, land valuation and grievance redress mechanism*. Vietnam: Climate Policy & Finance (CPF) and Vietnam Sustainable Development (EASVS).

Yang A, Nguyen DT, Vu TP, Le Quang T, Pham TT, Larson A and Ashwin R. 2016. *Analysing multilevel governance in Vietnam: lessons for REDD+ from the study of land-use change and benefit sharing in Nghe An and Dien Bien provinces*. Working Paper 218. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Các báo cáo chuyên đề của CIFOR chuyển giao các kết quả nghiên cứu quan trọng đối với ngành lâm nghiệp. Nội dung của báo cáo đều được đánh giá bởi các chuyên gia trong và ngoài tổ chức.

Việt Nam được công nhận là quốc gia tiên phong khi bắt đầu thực hiện REDD+ vào năm 2009. Báo cáo này là phiên bản cập nhật của Báo cảnh Quốc gia về REDD+ được CIFOR xuất bản lần đầu năm 2012. Kết quả nghiên cứu của chúng tôi cho thấy tuy độ che phủ rừng của Việt Nam đã tăng so với năm 2012, việc cải thiện, thậm chí là duy trì chất lượng rừng vẫn còn là một thách thức. Các nguyên nhân dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng, bao gồm cả khai thác gỗ hợp pháp và bất hợp pháp, chuyển đổi đất rừng cho các mục tiêu phát triển quốc gia (ví dụ, phát triển thủy điện và cơ sở hạ tầng) và sản xuất nông nghiệp quy mô thương mại, sự yếu kém trong việc thực thi pháp luật và quản lý, vẫn còn tồn tại từ năm 2012 cho đến thời điểm 2017. Tuy nhiên, với những cam kết chính trị ở cấp cao, Chính phủ đã có những nỗ lực tiến bộ đáng kể trong việc giải quyết các nguyên nhân chính, ví dụ như việc phát triển xây dựng các nhà máy thủy điện và mở rộng các vùng trồng cao su.

Kể từ năm 2012, Việt Nam cũng đã ký một số hiệp ước và thỏa thuận thương mại quốc tế quan trọng như Hiệp định Đối tác Tự nguyện (VPA) thông qua Thỏa thuận Tự do Thương mại cũng như Kế hoạch Hành động Thực thi Luật Lâm nghiệp, Quản trị Rừng và thương mại Lâm sản (FLEGT) theo sáng kiến của Liên minh Châu Âu. Các chính sách mới này giúp nâng cao vị thế của ngành lâm nghiệp trong nền kinh tế quốc gia và tạo ra một khung pháp lý mạnh mẽ cùng với các động lực mới cho các nhóm sử dụng rừng và các cơ quan chính phủ tham gia bảo vệ và phát triển rừng. Đồng thời, các luật lệ thị trường và hình thái thương mại quốc tế mới cũng mang đến những thách thức đáng kể cho Việt Nam, đặc biệt khi ngành lâm nghiệp trong nước, vẫn còn được vận hành bởi nhiều doanh nghiệp nhà nước, chưa đáp ứng được các yêu cầu mới này.

Các chính sách biến đổi khí hậu, chiến lược quốc gia về REDD+ và thiết lập thể chế của REDD+ đã được cải tiến và sửa đổi theo thời gian. Tuy nhiên, các yêu cầu quốc tế về REDD+ không rõ ràng và phức tạp cùng với hạn chế về kinh phí đã làm suy yếu sự quan tâm của chính phủ cũng như các cam kết chính trị về REDD+. Chính sách REDD+ tại Việt Nam đã cho thấy những tiến bộ đáng kể về các hệ thống giám sát, đánh giá và thẩm tra (MRV), mức phát thải tham chiếu rừng (FREL), và các cơ chế dựa trên hiệu suất và chia sẻ lợi ích qua việc cân nhắc các bài học từ Chương trình Chi trả Dịch vụ Môi trường rừng (PFES). Bằng chứng cũng cho thấy những nỗ lực ngày càng tăng của chính phủ và cộng đồng quốc tế đối với các chính sách lâm nghiệp trong quá trình ra quyết định có sự tham gia và tiến trình xây dựng chính sách bảo vệ an toàn tại Việt Nam trong giai đoạn 2012-2017 cũng khẳng định sự quan tâm của chính phủ đối với việc thực hiện REDD+ công bằng. Các tài liệu về chính sách đã ghi nhận rằng cần phải đẩy mạnh sự tham gia các tổ chức xã hội dân sự (CSO) và các nhóm dân tộc vào quá trình đưa ra quyết định. Tuy nhiên, sự tham gia này hiện vẫn còn mang tính hình thức và hầu như là thụ động. Các quy định của chính phủ về đảm bảo quyền các-bon và quyền sử dụng đất cho các hộ gia đình hiện vẫn đang được xây dựng và chưa có nhiều tiến bộ so với năm 2012.

Hiệu quả của các chính sách REDD+ trong việc giải quyết các nguyên nhân gây mất rừng và suy thoái chưa được chứng minh, mặc dù NRAP sửa đổi gần đây đã được phê duyệt. Tuy nhiên, thực tế là các nguyên nhân của nạn phá rừng và suy thoái nằm ngoài ngành lâm nghiệp và có mối liên hệ chặt chẽ với các mục tiêu phát triển kinh tế quốc gia chỉ ra một con đường khó khăn cho REDD+. Kịch bản thông thường cho REDD+ tại Việt Nam chưa được chứng minh, do thị trường các-bon không chắc chắn, yêu cầu ngày càng tăng từ các nhà tài trợ và các nước phát triển, và chi phí thực hiện và giao dịch cao. Các nỗ lực hiện tại hướng đến các kết quả 3E của REDD+ có thể được cải thiện qua các cam kết chính trị mạnh mẽ hơn để giải quyết các nguyên nhân gốc rễ của mất rừng và suy thoái rừng đến từ tất cả các lĩnh vực, những thay đổi rộng hơn trong khung chính sách tạo ra cả các động lực cũng như rào cản cho việc tránh mất rừng và suy thoái rừng, hợp tác liên ngành, và nguồn vốn cam kết từ cả chính phủ và từ các quốc gia đã phát triển.



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA) là chương trình phát triển nghiên cứu lớn nhất thế giới nhằm nâng cao vai trò của rừng, cây gỗ và nông lâm kết hợp với mục tiêu phát triển bền vững và đảm bảo lương thực để ứng phó với biến đổi khí hậu. CIFOR chủ trì các nghiên cứu FTA trong mối quan hệ đối tác chiến lược với Bioversity International, CATIE, CIRAD, INBAR, ICRAF và TBI.

Nghiên cứu này được hỗ trợ bởi Quỹ đối tác CGIAR: cigar.org/funders/

cifor.org

forestsnews.cifor.org



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety



Norad



Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh của nhân loại, cải thiện bảo vệ môi trường và thúc đẩy sự bình đẳng thông qua tiến hành các nghiên cứu sáng tạo, nâng cao năng lực của các bên đối tác, tích cực tham gia đối thoại với các bên liên quan để hỗ trợ định hình chính sách và thực tiễn tác động tới rừng và con người. CIFOR là tổ chức nghiên cứu thuộc liên minh CGIAR và chủ trì các chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA). Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại Nairobi, Kenya; Yaounde, Cameroon; Lima, Peru và Bonn, Germany.

