



Thiết kế hệ thống Chia sẻ lợi ích REDD tại Việt Nam: Bản tóm tắt

CHƯƠNG TRÌNH UN-REDD

30 tháng 11 năm 2009



1. Giới thiệu

Năm 2005, để đáp lại đề xuất chung của Chính phủ Papua New Guinea và Costa Rica, Hội nghị các bên tham gia Công ước lần thứ 11 (COP11) của Công ước Khung của Liên Hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) đã bắt đầu nghiên cứu khả năng đưa cơ chế giảm phát thải khí nhà kính thông qua các nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng (REDD) vào Hiệp định hậu Kyoto để hạn chế quá trình biến đổi khí hậu. Nhận thấy tiềm năng của REDD trong việc giảm phát thải, Kế hoạch hành động Ba Li đã được thông qua tại COP13 vào năm 2007.

Việt Nam là một trong 9 quốc gia tham gia Chương trình hợp tác của Liên Hợp quốc về REDD (UN-REDD) để chuẩn bị tư thế sẵn sàng cho REDD. Trong quá trình chuẩn bị cho REDD, có một số vấn đề cần phải được cân nhắc, đó là “các hợp phần để chuẩn bị tư thế sẵn sàng”. Trong đó, Chính phủ Việt Nam (GoV) đã xác định việc thiết kế một hệ thống chia sẻ lợi ích minh bạch, rõ ràng và công bằng cho REDD (BDS) được coi là ưu tiên để UN-REDD hỗ trợ. Đây là một sáng kiến rất mới vì hiện nay mới chỉ có rất ít quốc gia quan tâm đến việc làm thế nào để chia sẻ lợi ích từ REDD. Đây cũng là một việc làm rất mạnh dạn và nhiều thách thức, vì không giống như quá trình theo dõi giám sát các bon cũng như các vấn đề kỹ thuật khác, BDS là vấn đề quản lý nhạy cảm.

1.1. Độ che phủ của rừng

Năm 2008, Việt Nam có khoảng 19,2 triệu ha đất lâm nghiệp, nhưng trong đó chỉ có 13,1 triệu ha có rừng, diện tích còn lại chủ yếu là đất trồng đồi núi trọc. Trong số diện tích có rừng, 10,3 triệu ha là rừng tự nhiên và 2,8 triệu ha rừng trồng. Xét về góc độ quản lý, rừng Việt Nam được phân làm 3 loại: rừng đặc dụng với 2,2 triệu ha; rừng phòng hộ với 5,7 triệu ha và rừng sản xuất với 8,3 triệu ha.

Độ che phủ của rừng Việt Nam có sự thay đổi rất lớn trong vòng 50 năm gần đây. Từ năm 1943 đến đầu những năm 90, khoảng 5 triệu ha rừng bị mất, chủ yếu là do chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp sang canh tác nông nghiệp, do chiến tranh tàn phá và do nhu cầu phục hồi kinh tế sau chiến tranh. Độ che phủ của rừng đã xuống tới mức kỷ lục vào năm 1990 với khoảng 27%. Tuy nhiên, trong khoảng 10 năm, từ 1990 đến 2000, với nỗ lực tận tụy về tái trồng rừng, Việt Nam đã đạt được tốc độ trồng rừng bình quân vào khoảng 236.000 ha/năm, tương đương với 2,5% độ che phủ mỗi năm. Trong khoảng thời gian từ 2000 đến 2005, mức độ tăng bình quân là 2,1%/năm và vào năm 2008, độ che phủ của rừng đã đạt 38,7% (MARD, 2009).

Tuy nhiên, con số này không giống nhau ở các vùng. Tại Tây Nguyên, mất rừng và suy thoái rừng chủ yếu là do chuyển đổi mục đích sử dụng đất lâm nghiệp. Ở các vùng khác, ví dụ như Bắc Trung Bộ, mất rừng có xảy ra nhưng với tốc độ thấp hơn nhiều và độ che phủ của rừng được duy trì khá ổn định.

1.2. Quyền sở hữu rừng

Theo Hiến Pháp nước CHXHCN Việt Nam, tất cả tài nguyên rừng (bao gồm cả đất lâm nghiệp, cây và động vật hoang dã) đều thuộc sở hữu toàn dân. Nhà nước đại diện cho nhân dân quản lý tài nguyên rừng và trao quyền quản lý rừng cho các đối tượng cụ thể. Hiện tại, có 8 nhóm đối tượng được công nhận, trong đó các nhóm chính là :

1. Công ty nhà nước (SOCs), trước đây là Lâm trường quốc doanh (SFEs).
2. Hộ gia đình, cá nhân.
3. Ban quản lý rừng phòng hộ (MBPFs).

4. Ban quản lý rừng đặc dụng (MBSFs).
5. Ủy ban nhân dân, chủ yếu là ủy ban nhân dân cấp xã (CPCs).
6. Cộng đồng thôn bản.

Năm 2008, diện tích rừng tự nhiên và rừng trồng được phân theo chủ quản lý cụ thể như sau:

<i>Diện tích (ha)</i>	SOC	MBPF/SF	Hộ gia đình	Cộng đồng	CPC	khác	Tổng
Rừng tự nhiên	1,635,000	3,900,000	1,900,000	112,000	2,163,000	639,000	10,349,000
Rừng trồng	471,000	499,000	1,248,000	28,000	375,000	149,000	2,770,000
Tổng	2,106,000	4,399,000	3,148,000	140,000	2,538,000	788,000	13,119,000

DỰ KIẾN THIẾT KẾ HỆ THỐNG CHIA SẺ LỢI ÍCH TỪ REDD Ở VIỆT NAM

A. LẬP KẾ HOẠCH VÀ THỰC HIỆN

1. Chương trình REDD quốc gia đưa ra mục tiêu tổng thể và các kế hoạch, xác định vai trò của các cơ quan tỉnh, huyện, vai trò giám sát ..., và hướng dẫn xác định cơ chế chia sẻ lợi ích.
2. Xác định các cơ quan tham gia Chương trình REDD quốc gia để giám sát thực hiện REDD
3. Ủy ban nhân dân các cấp xác định các đề xuất chia sẻ lợi ích phù hợp, tuân theo hướng dẫn của Chương trình REDD quốc gia và được xây dựng trên cơ sở có sự tham gia.
4. Các cơ quan địa phương xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội có lồng ghép vấn đề REDD.
5. Theo từng giai đoạn do UNFCCC xác định, các cơ quan tổ chức có trách nhiệm giám sát lượng phát thải tiến hành giám sát.
6. Báo cáo thực hiện của Việt Nam được xây dựng, so sánh lượng phát thải thực tế với mức phát thải tham chiếu của quốc gia (REL), trình lên UNFCCC.
7. UNFCCC đánh giá và cấp chứng chỉ công nhận tín dụng các bon đã đạt được.
8. Việt Nam được nhận chi trả từ tín chỉ các bon thông qua thị trường các bon quốc tế và/hoặc cơ chế tài chính.

B. CHIA SẺ LỢI ÍCH

9. Việt Nam nhận tiền chi trả đưa về Quỹ REDD quốc gia (một quỹ hoàn toàn mới và độc lập hoặc một bộ phận của các quỹ hiện có), được quản lý thông qua một ban quản lý mới có sự tham gia của nhiều bên.
10. Cán bộ của Quỹ REDD quốc gia tính toán phân bổ lợi ích cho các tỉnh từ tổng số tiền thu được dựa theo kết quả thực hiện.
11. Cán bộ của Quỹ REDD quốc gia tính toán chi phí quản lý, thực hiện và chi phí cơ hội ở cấp trung ương và trừ vào tổng thu.
12. Số tiền còn lại được phân bổ về quỹ REDD của các tỉnh (với cơ cấu quản lý có sự tham gia) theo hệ số R.

13. Phương án A: Cán bộ quỹ REDD của tỉnh lập lại các bước 10-12 để xác định mức phân bổ về quỹ REDD của các huyện.

OR

13. Phương án B: Cán bộ quỹ REDD của tỉnh chịu trách nhiệm chi trả đến tận người hưởng lợi cuối cùng.

14. Cán bộ Quỹ REDD cấp tỉnh/huyện (dựa vào phương án A hay B) xác định lợi ích phải chi trả tới người hưởng lợi cuối cùng và thực hiện chi trả.
15. Các cơ quan tổ chức giám sát việc chi trả.
16. Các cơ quan có trách nhiệm phải cung cấp nguồn thông tin để đảm bảo trong trường hợp có tham nhũng tiêu cực người hưởng lợi có thể lên tiếng khiếu nại.
17. Cán bộ quỹ REDD quốc gia tiến hành kiểm toán độc lập các quỹ quốc gia, tỉnh, huyện.

Về quá trình giao đất giao rừng, các doanh nghiệp nhà nước và hộ gia đình được giao rừng quản lý lâu dài (thường là 50 năm) và được cấp giấy chứng nhận sử dụng đất. Mặc dù doanh nghiệp nhà nước hiện đã được đổi mới tổ chức, cơ cấu lại và phải giao lại một phần diện tích cho các đối tượng khác quản lý nhưng các doanh nghiệp nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng. Ở nhiều tỉnh, đặc biệt là ở Trung và Nam bộ các doanh nghiệp nhà nước không chỉ quản lý diện tích đang được giao mà còn quản lý cả diện tích họ đã từng quản lý trước đây.

MBPFs, MBSFs, và CPCs thường được giao quản lý rừng trong một thời gian không xác định. Ban quản lý rừng được nhận ngân sách nhà nước để quản lý rừng. CPCs thường đóng vai trò là ngư ời tạm thời quản lý diện tích do doanh nghiệp nhà nước bàn giao lại để giao tiếp cho các đối tượng khác (như hộ gia đình hay cộng đồng). CPCs vì vậy không có toàn quyền sở hữu rừng. Trong thực tế, những diện tích này thường là diện tích dễ bị xâm lấn vì rất nhiều CPCs không có đủ cán bộ để quản lý diện tích rừng đang được tạm thời giao cho họ.

1.3. Quản lý rừng

Ở cấp trung ương, Bộ Nông nghiệp và PTNT (MARD) chịu trách nhiệm quản lý rừng ở quy mô quốc gia. Trong MARD, có hai cơ quan chịu trách nhiệm về lâm nghiệp. Cục Lâm nghiệp (DOF) chịu trách nhiệm về quản lý, sử dụng và phát triển rừng. Cục Kiểm lâm (FPD) chịu trách nhiệm về bảo vệ rừng và giám sát thực thi pháp luật lâm nghiệp. Các phòng kỹ thuật của Cục Kiểm lâm bao gồm phòng bảo vệ rừng, phòng bảo tồn, phòng thanh tra pháp chế và đội đặc nhiệm.

Ở cấp tỉnh, MARD có Sở NN và PTNT là cơ quan quản lý nhà nước theo ngành dọc (DARD). Mỗi tỉnh có chi cục lâm nghiệp và chi cục kiểm lâm, là cơ quan quản lý nhà nước theo ngành dọc của Cục Lâm nghiệp và Cục Kiểm lâm. Ở cấp huyện, có phong cảnh (hay phong nông nghiệp) chịu trách nhiệm về quản lý rừng. Hạt kiểm lâm huyện là cơ quan độc lập, không thuộc quản lý của phong cảnh và báo cáo trực tiếp chi cục kiểm lâm tỉnh. Ở cấp xã, có một cán bộ nông lâm nghiệp thuộc biên chế của xã. Cán bộ này được sự hỗ trợ của cán bộ kiểm lâm địa bàn do hạt kiểm lâm cử xuống.

2. NGHIÊN CỨU

Việt Nam rất phù hợp cho việc xây dựng hệ thống chia sẻ lợi ích từ REDD với nhiều năm kinh nghiệm về vấn đề này như Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng, bắt đầu từ năm 1998 và các dự án thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng có sự đóng góp của các đối tác trong nước. Việc ưu tiên tập trung cho BDS cũng dựa trên cơ sở hệ thống quản lý hành chính của Việt Nam, tình hình ổn định về mặt xã hội và mức độ bảo đảm quyền sở hữu rừng và sử dụng đất cao. Điều đó có nghĩa rằng Việt Nam có thể cạnh tranh tốt với hệ thống cơ chế REDD trong tương lai.

Để hỗ trợ GoV thiết kế hệ thống chia sẻ lợi ích về REDD, một nhóm chuyên gia trong và ngoài nước đã được huy động với sự chủ trì của Cục Lâm nghiệp. Các hoạt động tại hiện trường, nghiên cứu tài liệu và tham vấn các bên liên quan đã được tiến hành từ tháng 9-11/2009. Kết quả nghiên cứu đã đưa ra những tồn tại cần phải quan tâm trong quá trình xây dựng hệ thống chi trả và cách thức khắc phục các tồn tại này. Sau đây là 3 kết luận chính:

1. Theo đánh giá của SNV dựa trên cơ sở các số liệu ảnh viễn thám có độ phân giải thấp, REDD có thể đem lại một khoản ngân sách khoảng 80-100 triệu USD/năm cho Việt Nam - gấp 3-4 lần khoản hỗ trợ ODA hiện tại cho ngành lâm nghiệp. Tuy nhiên, tiềm năng này chỉ trở thành hiện thực nếu Chính phủ tiến hành các bước cần

thiết để đảm bảo REDD được thực hiện hiệu quả. Các bước này bao gồm: xây dựng chương trình REDD quốc gia và duy trì giảm phát thải ở cấp thực địa; xây dựng năng lực cần thiết để đo đếm và báo cáo giảm phát thải; ban hành hệ thống chia sẻ lợi ích đáp ứng yêu cầu của nhà đầu tư quốc tế và của người quản lý rừng.

2. REDD là vấn đề được đưa ra đàm phán trong khuôn khổ UNFCCC. Mặc dù các nguyên tắc đã trở nên rõ ràng hơn nhưng các nội dung chi tiết vẫn cần phải được xác định. Vì vậy, sẽ không thể dự đoán chính xác ở thời điểm này cách thức thực hiện REDD ở Việt Nam sẽ như thế nào. Tuy vậy, nhóm nghiên cứu đã có thể xác định một số phương án chính sách để Chính phủ cân nhắc vào thời điểm này. Ở một số nội dung khác, nhóm nghiên cứu cũng thấy rằng cần phải tiến hành thêm một số việc sau COP15 để xác định cách tiếp cận phù hợp.
3. REDD có nhiều điều học được từ các dự án PFES, tuy nhiên không thể lẫn lộn hai vấn đề này. Các hai ý tưởng đều liên quan tới việc chi trả cho người sử dụng đất về dịch vụ môi trường rừng người ta cung cấp, nhưng có một số sự khác nhau quan trọng, có nghĩa rằng REDD không thể được quản lý theo cơ chế PFES hiện tại. Điều khác nhau quan trọng là với PFES hiện đang thí điểm ở Việt Nam, người mua dịch vụ môi trường là các doanh nghiệp trong nước trong khi người mua tín chỉ REDD chủ yếu là các đối tác nước ngoài.

Báo cáo này tóm tắt các dự thảo kết luận của nhóm nghiên cứu và các khuyến nghị trong 10 "hộp chính sách" được phân theo 3 nhóm chuyên đề: pháp lý, thể chế và quản lý. Trước mỗi hộp có một đoạn tóm tắt về tầm ảnh hưởng. Để cung cấp bối cảnh, bản thiết kế về một hệ thống REDD có thể được áp dụng ở Việt Nam được nêu ở Trang 2. Các hộp chính sách đã đưa ra các vấn đề chia sẻ lợi ích (các bước 9-17).

3. CÁC VẤN ĐỀ PHÁP LÝ

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #1

TẦM ẢNH HƯỞNG LÀ GÌ?

REDD là vấn đề mới đối với Việt Nam và hệ thống pháp luật cũng như các quy định về việc thực hiện vẫn còn những khoảng cách, kẽ hở hoặc mâu thuẫn cần phải chỉnh sửa bổ sung. Do việc đổi mới về cơ sở pháp lý sẽ mất thời gian và các quy định quốc tế về REDD vẫn còn đang trong quá trình đàm phán, nhóm nghiên cứu đưa ra khuyến nghị là Chính phủ sẽ thí điểm các cơ chế thực hiện ở một số tỉnh trong vòng 2-3 năm tới. Trên cơ sở kết quả và các bài học kinh nghiệm, cần xây dựng một văn bản quy phạm pháp luật cụ thể cho REDD để đưa ra một hệ thống chia sẻ lợi ích hiệu quả và công bằng, đưa ra các quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm của tất cả các bên. Một khung pháp lý rõ ràng cũng sẽ giúp nhà đầu tư quốc tế tin tưởng hơn vào giá trị giảm phát thải ở Việt Nam.

Một mối quan tâm đặc biệt nữa là phải làm rõ ai sẽ được hưởng lợi ích từ REDD. Ở tầm quốc tế, các quyền sử dụng đất không rõ ràng và mục đích sử dụng của đất chưa rõ được coi là mối đe dọa chính đối với hiệu quả thực hiện REDD. Những cộng đồng yếu thế có thể sẽ mất cơ hội tiếp cận các nguồn tài nguyên rừng, phải chịu chi phí bảo vệ rừng không thỏa đáng và có thể không được hưởng lợi từ REDD nếu họ không tham gia một cách chính thức. Mối quan tâm đặc biệt khác nữa là vai trò của cộng đồng địa phương. Theo Luật Bảo vệ và phát triển rừng 2004 (FPDL), cộng đồng thôn bản được công nhận có đủ tư cách pháp nhân để được giao rừng. Nhưng Luật dân sự của Việt Nam lại chưa công nhận cộng đồng là có đủ tư cách pháp nhân. Điều này có nghĩa là theo Luật dân sự, họ không thể

được ký kết các hợp đồng (không giống như hộ gia đình), nghĩa là họ có thể bị hạn chế tham gia REDD.

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 1: KHUNG PHÁP LÝ CHO REDD Ở VIỆT NAM

<p>Vấn đề cần đề cập</p>	<p>REDD là vấn đề mới đối với Việt Nam và các yêu cầu quốc tế về quản lý nguồn thu từ REDD có thể sẽ đòi hỏi các cách tiếp cận mới trong việc quản lý và mức độ chắc chắn về mặt pháp lý cao hơn so với Dự án 661, PFES, hay các cơ chế tương tự. Ngoài ra, REDD sẽ mang đến những quan điểm mới như quyền về các bon của rừng.</p> <p>Để hỗ trợ quá trình thực hiện REDD, cần có một khung pháp lý theo đó REDD sẽ được vận hành một cách công bằng, hiệu quả và hiệu suất cao. Điều này xuất phát không chỉ trên cơ sở trách nhiệm, nghĩa vụ của Việt Nam như một thành viên của cơ chế REDD UNFCCC mà còn xuất phát từ yêu cầu của nhà đầu tư quốc tế. Khung pháp lý này cần xác định rõ quyền lợi, đặc biệt là quyền của cộng đồng sống trong và gần rừng, một cơ chế tài chính cho phép các quỹ REDD đến được những người hưởng lợi ở địa phương, cơ cấu quản lý và cách thức giám sát quỹ...</p> <p>Ba vấn đề cần phải ưu tiên giải quyết, đó là: quyền đối với rừng và các bon, đặc biệt là việc giao rừng và quyền về các bon đi liền với rừng; việc điều phối giữa các cơ quan chính phủ tham gia vào REDD, đặc biệt là MARD và MONRE; và đảm bảo tất cả các bên hưởng lợi chính đáng đều được công nhận, đặc biệt là cộng đồng địa phương.</p>
<p>Các phương án lựa chọn</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Thực hiện REDD chỉ sử dụng các công cụ pháp lý hiện hành không cần bổ sung chỉnh sửa. 2. Bổ sung các công cụ pháp lý riêng để đảm bảo tính minh bạch rõ ràng liên quan tới REDD và quản lý nguồn thu từ REDD không cần chỉnh sửa bổ sung gì thêm về mặt pháp lý. 3. Tiến hành sửa đổi bổ sung nhiều về cơ sở pháp lý để nắm bắt được tất cả các nội dung liên quan tới quản lý và quản trị nguồn thu từ REDD.
<p>Khuyến nghị về nguyên tắc hoặc chính sách cần ban hành</p>	<p>Nên chọn phương án #3. Để nhất quán với các cam kết của các nhà lãnh đạo thế giới về REDD, trước hết chính phủ cần làm rõ các quy tắc, quy định quốc tế về REDD, lên kế hoạch xây dựng một văn bản pháp lý về REDD để đề cập các vấn đề về quản lý nguồn thu quốc tế từ REDD và đảm bảo việc thực hiện REDD phù hợp với pháp luật Việt Nam. Văn bản pháp lý này cần phải được ban hành trong vòng 2-3 năm của giai đoạn thí điểm REDD. Cách tiếp cận này tương tự như thí điểm PFES. Chính phủ cần đẩy nhanh quá trình đổi mới hệ thống pháp lý để đảm bảo thực hiện REDD hiệu quả.</p>
<p>Hành động cần thiết sau CoP15</p>	<p>Chính phủ càng sớm càng tốt cần xây dựng kế hoạch thí điểm REDD ở một số tỉnh và huyện, thiết lập hệ thống để đảm bảo tổng hợp và phân tích được các bài học trong quá trình ban hành văn bản pháp lý để thực hiện REDD trong năm 2012 hoặc 2013.</p> <p>Chính phủ cần xây dựng một kế hoạch chi tiết để sửa đổi bổ sung các văn bản pháp lý trong 3 tháng đầu năm 2010. Cần quan tâm sử dụng các công cụ như hệ số R (xem quyết định chính sách số 6) để khuyến khích đổi mới doanh nghiệp nhà nước.</p>

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #2

TÂM ẢNH HƯỞNG?

Do REDD là một cơ chế cấp vốn dựa trên hiệu quả hoạt động, cần phải có một mối liên kết giữa các nguồn thu nhận được và các khoản chi trả cho người quản lý rừng, người hưởng lợi cuối cùng. Điều này có nghĩa là các nguồn vốn REDD nên được để ngoài ngân sách. Nếu được đưa vào ngân sách nhà nước, chúng sẽ không thể được chỉ định để thưởng cho hoạt động hiệu quả và sẽ phải tuân theo các quy định phức tạp về ngân sách nhà nước. Cơ chế tài chính liên kết cấp trung ương tới người hưởng lợi cuối cùng cần phải minh bạch và có cơ cấu quản lý bao gồm tất cả các bên tham gia liên quan.

Hiện tại chưa có cơ chế tài chính như vậy ở Việt Nam. Quỹ Phát triển và bảo vệ rừng (FPDF) được thành lập năm 2008 để huy động vốn nhà nước và tư nhân cho các hoạt động lâm nghiệp. Đến nay, FPDF tỉnh đã được thành lập tại hai tỉnh, Sơn La và Lâm Đồng, tại đó họ nhận được vốn từ các dự án PFES. Cũng có điều khoản mở rộng FPDF tới các huyện và/hoặc hoạt động thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội Việt Nam, có chi nhánh tại tất cả các huyện. Tuy nhiên, do FPDF là của nhà nước, sẽ không thể có sự tham gia của xã hội dân sự trong quản lý vốn, mà đó rất có thể lại là điều kiện tiên đề của REDD.

Một mô hình thay thế là Quỹ ủy thác ngành lâm nghiệp (TFF), được thành lập năm 2004 với nguồn vốn từ Thụy Điển, Phần Lan, Thụy Sĩ và Hà Lan. TFF được quản lý bởi Đối tác hỗ trợ ngành Lâm nghiệp (FSSP), được thành lập năm 2001 để tăng cường phối hợp với nhà tài trợ trong ngành lâm nghiệp, giảm chi phí chuyển tiếp, và đảm bảo hỗ trợ của nhà tài trợ phù hợp với các hệ thống hành chính và quy hoạch của Chính phủ. Phần lớn hỗ trợ của nhà tài trợ cho ngành lâm nghiệp được chuyển thông qua FSSP.

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 2

PHÂN LOẠI NGUỒN THU REDD VÀ TẠO QUỸ CHUYÊN CHO REDD

Vấn đề cần đề cập	<p>Một cơ chế ngoài ngân sách phù hợp cần được xác định, thỏa mãn các yêu cầu quốc tế về tính minh bạch, công bằng và liên kết với hiệu quả hoạt động. Việc này có nghĩa là cần phải lập rào cản các nguồn thu REDD để tránh trộn lẫn với các nguồn vốn khác. Cơ chế cũng cần phải bao gồm việc giải ngân các nguồn thu REDD tới cấp dưới quốc gia và địa phương.</p> <p>Có vài cơ chế tiềm năng sẵn có. Một là FPDF, được tạo ra một phần để quản lý nguồn thu PFES, và bao gồm một FPDF quốc gia và các quỹ cấp tỉnh, và có thể là cấp huyện. TFF là một ví dụ khác về một cơ chế tài chính ngoài ngân sách cho ngành lâm nghiệp. Nguyên tắc quản lý minh bạch các nguồn thu REDD còn bao gồm yêu cầu một sự tham gia rộng rãi vào việc quản lý các nguồn thu, việc này có thể khó đạt được với cách tổ chức hiện tại.</p>
Các lựa chọn	<ol style="list-style-type: none">1. Quản lý các nguồn thu REDD thông qua một quỹ con thuộc FPDF.2. Quản lý các nguồn thu REDD thông qua một quỹ REDD mới.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	<p>Với các hạn chế trong cơ cấu quản lý FPDF, Chính phủ nên xem xét cả hai lựa chọn: thành lập một Quỹ REDD mới và thành lập quỹ con thuộc FPDF với các quy định cụ thể phù hợp với các yêu cầu quốc tế của REDD. Lựa chọn đầu có thể dựa trên mô hình TFF để có thể cho phép quản lý có sự tham gia của xã hội dân sự, và có các quỹ cấp tỉnh và huyện tương đương.</p>
Các hoạt động yêu cầu sau CoP15	<p>Các hình mẫu quốc tế về REDD hoặc Quỹ thay đổi khí hậu (ví dụ ở Indonesia) cần được nghiên cứu, cùng với các công cụ tài chính hiện có như TFF, để có thể xác định các đặc điểm và các hoạt động cần thiết để thành lập một Quỹ REDD Việt Nam.</p>

4. CÁC VẤN ĐỀ THỂ CHẾ

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #3

TÀM ẢNH HƯỞNG?

Quản lý rừng tại Việt Nam có độ phi tập trung hóa cao với cả tỉnh và huyện cùng đóng những vai trò quan trọng. Đối với độ che phủ quốc gia, giai đoạn thí điểm REDD đề xuất là một cơ hội để phân vùng các tỉnh và huyện để xác định những nơi các hoạt động REDD cần được hướng tới, ví dụ nơi chi phí cơ hội của REDD là thấp tương đối và/hoặc đất thoái hóa đang phân ly các bon nhanh.

Với việc tại cấp dưới quốc gia nào các nguồn thu REDD được quản lý và giải ngân, sẽ vẫn có sự đánh đổi không thể tránh được giữa tính hiệu quả và sự công bằng. Tính hiệu quả trong việc giảm thiểu các chi phí chuyển tiếp sẽ được tăng cường bằng cách giảm thiểu phân cấp. Nhưng đổi hời về sự công bằng sẽ yêu cầu việc xác định mục tiêu và giám sát cẩn thận, cần đến sự tham gia của chính quyền huyện và thậm chí xã. Một quá trình 2 bước được khuyến nghị, làm việc đầu tiên tới cấp tỉnh và sau đó, sau khi đã có kinh nghiệm, tới cấp huyện. Ở dưới các cấp này, các nguồn vốn sẽ được chuyển tới những người hưởng lợi cuối cùng (hộ, cộng đồng v.v...).

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 3 CÁC CẤP ĐỊA PHƯƠNG NƠI CÁC NGUỒN THU REDD ĐƯỢC QUẢN LÝ

Vấn đề cần đề cập	<p>Chính phủ trung ương sẽ nhận vốn REDD quốc tế (xem Khung chính sách 2). Các nguồn thu này sau đó sẽ cần được giải ngân tới những nơi đã chi phí cho việc giảm phát thải, đặc biệt những người sống xung quanh khu vực rừng đã thay đổi phương thức hoạt động với các khuyến khích của REDD.</p> <p>Có những sự đánh đổi cần phải xem xét trong vấn đề này. Càng nhiều số cấp bậc tại đó nguồn thu được quản lý, cơ chế sẽ càng kém hiệu quả về mặt chi phí. Thường sẽ có chi phí hoạt động cao hơn và có nguy cơ tìm kiếm đặc lợi và tham nhũng cao hơn. Mặt khác, càng ít cấp thì càng khó đảm bảo tính hiệu quả và công bằng trong việc giải ngân do “khoảng cách” giữa nguồn và đích đến của vốn.</p>
Các lựa chọn	<ol style="list-style-type: none">1. Quản lý nguồn thu REDD tại cấp quốc gia và tỉnh.2. Quản lý nguồn thu REDD tại cấp quốc gia, tỉnh và huyện.3. Quản lý nguồn thu REDD tại cấp quốc gia và huyện.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	<p>#3 không được khuyến nghị vì nó bỏ qua các tỉnh, là một cấp hành chính quan trọng trong quản lý và quy hoạch rừng. Cho việc thí điểm ban đầu của REDD, #1 được khuyến nghị. Tuy nhiên, khi đã có kinh nghiệm, và chi phí chuyển tiếp phát sinh không quá cao, và đặc biệt là khi năng lực phù hợp đã được xây dựng ở cấp tỉnh và huyện, nên áp dụng #2.</p>
Các hoạt động yêu cầu sau CoP15	<p>Chính phủ nên thí điểm các cơ cấu quản lý nguồn thu REDD tại một số nhỏ các tỉnh trong 2-3 năm tới để thu được các kinh nghiệm về chi phí, tính hiệu quả, và hiệu suất quản lý các nguồn thu REDD ở nhiều cấp.</p>

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #4

TÀM ẢNH HƯỞNG?

Kinh nghiệm trong chia sẻ lợi ích và theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự cho thấy việc đạt được các yêu cầu về công bằng, hiệu quả, hiệu suất và minh bạch sẽ phụ thuộc vào

những tiêu chí được đánh giá, nguồn dữ liệu, và người thực hiện việc theo dõi. Vai trò của các cơ quan chịu trách nhiệm theo dõi sẽ cần rõ ràng và công việc của họ được thực hiện tốt để đảm bảo độ tin cậy của REDD tại Việt Nam.

Một lượng lớn dữ liệu và thông tin sẽ cần được thu thập, phân tích và báo cáo. Do đó, một vấn đề quan trọng là xác định mức độ tham gia cần thiết của mỗi chức năng theo dõi, và các tổ chức cần tham gia vào quá trình. Vì vậy, các quyết định chính sách chính là về mức độ tham gia tại mỗi chức năng theo dõi, và việc chuẩn bị thể chế cho từng chức năng đó. Nói cách khác, khả năng chuyên môn và kinh nghiệm thích hợp có sẵn sẽ có thể áp dụng vào đâu trong việc theo dõi, và nếu không có thì làm cách nào để phát triển chúng.

**QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 4
CÁC CƠ QUAN CẦN THAM GIA VÀO GIÁM SÁT ẢNH HƯỞNG VÀ CÁC HOẠT ĐỘNG REDD**

<p>Vấn đề cần đề cập</p>	<p>Như đã ghi chú trong Quyết định Chính sách 8, có bốn loại theo dõi cần thiết cho REDD. Yêu cầu trình độ do đó sẽ rất rộng. Để theo dõi phát thải, các cơ quan kỹ thuật như FPD và Forest Inventory và Viện Quy hoạch phải tham gia với kinh nghiệm trong việc theo dõi tài nguyên rừng của họ ở cấp nhà nước và địa phương.</p> <p>Để theo dõi các hoạt động và giải ngân tại cấp dưới quốc gia, UBND tỉnh (và có thể là huyện) cần phải tham gia. Các tổ chức đại chúng như Hội nông dân, Hội Phụ nữ và Đoàn thanh niên có thể cùng tham gia trong theo dõi REDD do họ có các cơ sở xuống tới tận cấp xã/thôn.</p> <p>Yêu cầu theo dõi chi tiết đầy đủ cần được cân bằng với các chi phí chuyên tiếp. Cũng cần cẩn thận để tránh xung đột lợi ích giữa cơ quan theo dõi và những người nhận vốn REDD.</p>
<p>Các lựa chọn</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Giao việc theo dõi các khía cạnh khác nhau của REDD cho các cơ quan kỹ thuật khác nhau phù hợp với quyền hạn và khả năng của họ. 2. Thành lập một quy trình theo dõi toàn diện để đảm bảo tính hiệu quả và hiệu suất xuyên suốt tất cả các loại hình theo dõi và tại tất cả các cấp từ quốc gia đến địa phương.
<p>Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng</p>	<p>#2 được khuyến khích. Chính phủ nên thành lập một Cơ quan theo dõi REDD để giám sát và phối hợp tất cả các hoạt động theo dõi REDD. Thành viên của cơ quan này nên từ Ban thanh tra chính phủ, Bộ tài chính, và từ công ty kiểm toán độc lập (ví dụ Công ty kiểm toán độc lập Việt Nam), FPD, FIPI, và các tổ chức xã hội Việt Nam. Ngoại trừ ban thư ký, các thành viên của cơ quan này có thể làm việc bán thời gian trong các giai đoạn đầu.</p> <p>Ở cấp tỉnh, một cơ cấu tương tự nên được thành lập. Không cần thiết các thành viên của cơ quan tỉnh đến từ tỉnh. Ví dụ, các tổ chức xã hội hoặc cấp dưới FIPI có thể có trụ sở ở ngoài tỉnh. Để giảm chi phí, các cơ quan cấp dưới có thể không được lập; cơ quan tỉnh sẽ chịu trách nhiệm theo dõi tới cấp địa phương.</p>
<p>Các hoạt động cần thiết sau CoP15</p>	<p>Sau COP15, Chính phủ nên thực hiện đánh giá yêu cầu và chi phí theo dõi thông qua việc xem xét các quy trình theo dõi hiện tại, có tính đến tiêu chuẩn theo dõi cao hơn của REDD. Kết quả của việc đánh giá này sau đó có thể được sử dụng để phát triển một kế hoạch chi tiết cho việc theo dõi REDD cấp quốc gia và cấp tỉnh.</p>

5. CÁC VẤN ĐỀ QUẢN LÝ

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #5

TẦM ẢNH HƯỞNG?

Mặc dù mục đích chính của Hệ thống chia sẻ lợi ích là đảm bảo những người trực tiếp chịu trách nhiệm thực hiện các hoạt động giảm phá rừng và thoái hóa rừng được thưởng và trả lương, chính phủ (và có thể các nhóm khác) sẽ cũng phát sinh chi phí cho việc thành lập, điều hành, và giám sát một hệ thống như vậy. Các chi phí này cần được chi trả bằng các nguồn thu REDD.

Để có Hệ thống chia sẻ lợi ích tuân theo REDD, cần xác định các mức cho phép giữ lại nguồn thu. Hai ví dụ về việc đặc biệt cho phép giữ lại nguồn thu được thấy qua các nguồn vốn ngoài ngân sách, vốn bảo tồn cấp quốc gia (Chương trình 661 và chi trả PFES) đều cho phép một phần trăm cố định khoản chi có thể được chính phủ giữ lại, nhưng không phải là tiên lệ chung và không theo cùng một thủ tục. Trong cả hai trường hợp mức giữ lại đều không dựa trên chi phí phát sinh thực tế trong việc quản lý và điều hành các nguồn vốn, mà có vẻ được đặt ra có phần tùy tiện.

Để có thể đạt hiệu quả và công bằng, trong khi giảm thiểu khả năng chia sẻ nguồn vốn một cách không cần thiết hoặc không thích hợp, mức giữ lại của chính phủ dưới REDD Hệ thống chia sẻ lợi ích cần phản ánh chính xác công sức, hiệu quả làm việc, và kết quả. Phần này cần đủ để chi trả các chi phí điều hành và quản lý hệ thống, và cũng có thể có một phần nhỏ để khuyến khích và thưởng.

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 5 GIỮ LẠI NGUỒN THU BỞI CHÍNH QUYỀN

Vấn đề cần đề cập	<p>Điều hành một Hệ thống chia sẻ lợi ích làm phát sinh các khoản chi phí thực hiện và chuyển tiếp cần được chi trả bởi các nguồn thu REDD. Tuy nhiên hầu hết các chi phí liên quan đến REDD đều phát sinh do những người thực hiện các hoạt động hoặc thay đổi phương thức hoạt động để giảm thiểu phát thải. Cách sử dụng hiệu quả và hiệu suất cao nhất của các nguồn thu REDD yêu cầu các chi phí đó được trả tới một mức hợp lý, và do đó nguồn thu được chuyển hết mức có thể tới những người thực hiện các hoạt động để giảm phá rừng và thoái hóa rừng.</p> <p>Hiện tại không có ước tính chi phí thực tế cho việc điều hành Hệ thống chia sẻ lợi ích theo REDD (các chi phí liên quan tới điều hành Chương trình 661 không phù hợp cho việc so sánh).</p>
Các lựa chọn	<ol style="list-style-type: none">1. Phân bổ dựa trên chi phí thực tế phát sinh việc điều hành REDD.2. Phân bổ dựa trên các tiêu chuẩn xác định để có chi phí xác định hoặc dựa trên phần trăm tổng vốn.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	#1 được khuyến khích. Chính phủ nên xác định chính sách rằng một phần nguồn thu REDD được giữ lại (tại các cấp) sẽ bị hạn chế ở mức chi phí thực tế điều hành hệ thống, cộng thêm chi phí cơ hội phát sinh bởi chính quyền trong việc giảm phát thải.
Các hoạt động cần thiết sau CoP15	Độ lớn các chi phí, và các mức giữ lại, sẽ được xác định bởi các nghiên cứu sâu hơn được thực hiện sau COP15.

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #6

TÂM ẢNH HƯỞNG?

Nếu muốn các khoản chi ở cấp địa phương có hiệu quả trong việc giảm phá rừng và thoái hóa rừng, chúng cần đủ lớn để cân bằng các chi phí cơ hội người sử dụng rừng phải chịu, và cùng lúc đó mang lại khuyến khích rõ rệt cho việc tham gia REDD. Các chi phí và khuyến khích này có thể vừa là tiền mặt và không phải tiền, và sẽ khác biệt đáng kể tùy theo người sử dụng rừng và địa điểm tại Việt Nam.

Với các nguồn thu REDD, một công thức phù hợp cho việc chia sẻ lợi ích địa phương sẽ cần được thống nhất. Các thủ tục hiện tại tính toán chi phí cho việc bảo vệ rừng (dưới Chương trình 661) và cung cấp các dịch vụ môi trường (dưới các dự án PFES) đều không thể hiện đầy đủ các chi phí cơ hội cũng như cho phép hòa trộn các khuyến khích tài chính và phi tài chính. Đúng hơn, chúng được đặt ra dưới quan điểm hành chính.

Cách tiếp cận sử dụng việc so sánh (“yếu tố K”), từng được sử dụng để tính toán chi trả PFES ở cấp hộ, cung cấp một mô hình hữu dụng cho REDD, dù cần một số chỉnh sửa. Việc sử dụng so sánh có thể cho phép các mức chi trả có thể thay đổi để phản ánh sự khác biệt trong chi phí trực tiếp và chi phí cơ hội, và cũng có thể cho phép các mức chi trả tính đến đồng lợi ích, như giảm nghèo và bảo tồn đa dạng sinh học. Các khoản chi trả cần phản ánh các chi phí trong giảm phá rừng và cả lượng phát thải đã được giảm thiểu.

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 6 CƠ CẤU CHI TRẢ VÀ CÁC MỨC CHI TRẢ ĐỊA PHƯƠNG

Vấn đề cần đề cập	<p>Các khoản chi cấp địa phương cần bù đắp các chi phí trực tiếp và chi phí cơ hội phát sinh và cung cấp khuyến khích rõ rệt cho những người sử dụng đất và tài nguyên. Các thủ tục tính toán chi trả cho bảo tồn rừng và cung cấp các dịch vụ môi trường ở Việt Nam không phản ánh sự khác nhau trong các chi phí cung cấp hoặc cân bằng nhu cầu khuyến khích tiền tệ và phi tiền tệ. Do tính chất đặc thù của chi phí cơ hội, có các hạn chế thực tiễn trong việc thực hiện các ước tính đối với tất cả những người tham gia REDD.</p> <p>Cơ cấu chi trả cũng có thể được thiết kế để đạt các mục tiêu xã hội song song với khuyến khích hiệu quả hoạt động. Đây là chủ đích của các yếu tố K phát triển bởi các dự án thí điểm PFES. Do REDD được chờ đợi sẽ giải quyết các nhu cầu xã hội và kinh tế địa phương trong khi khuyến khích hiệu quả hoạt động trong việc giảm phát thải, các xem xét tương tự cũng cần được kết hợp vào trong cơ cấu chi trả của REDD. Tuy nhiên cách đánh giá của REDD sẽ không giống như của PFES do có những yếu tố khác ảnh hưởng đến các tiêu chí được sử dụng cho cơ cấu chi trả, rõ rệt nhất là các nhà đầu tư quốc tế.</p>
Các lựa chọn	<ol style="list-style-type: none">1. Áp dụng các mức chi phí tiêu chuẩn HOẶC2. Chi trả dựa trên các chi phí phát sinh để giảm phát thải trong khi sử dụng cơ cấu chi trả để thực hiện các mục tiêu kinh tế xã hội VÀ3. Chỉ chi trả tiền mặt HOẶC4. Kết hợp chi trả tiền mặt và các lợi ích không phải tiền.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	<p>Phù hợp với các mục tiêu bù đắp cho việc cung cấp các dịch vụ môi trường và phát triển nông thôn bền vững, Chính phủ nên xem xét làm sao để các lợi ích REDD được chia sẻ với những người quản lý rừng theo một cách công bằng và mang lại các khuyến khích mạnh mẽ để làm</p>

**QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 6
CƠ CẤU CHI TRẢ VÀ CÁC MỨC CHI TRẢ ĐỊA PHƯƠNG**

	<p>cho việc giảm các tác hại là lâu dài. Các mức này cần phản ánh chi phí cơ hội và mất mát phát sinh trong việc tránh phá rừng, cả về tiền và không phải tiền.</p> <p>Mặc dù sử dụng một công thức tiêu chuẩn để tính các khoản chi trả là thực tiễn nhất, sẽ công bằng hơn nếu sử dụng phương pháp so sánh. Hệ số R (tương tự các yếu tố K được sử dụng trong PFES) sẽ là một công cụ hiệu quả để phản ánh sự khác biệt trong chi phí giảm phát thải giữa các nhóm/địa điểm khác nhau và cho phép các mục tiêu kinh tế xã hội khác được tính đến. Các hệ số R sẽ không giống hệt yếu tố K, do REDD bao gồm cả những người tham gia khác mà cách đánh giá tính công bằng của họ sẽ ảnh hưởng đến cơ cấu chi trả của REDD.</p>
<p>Các hoạt động cần thiết sau CoP15</p>	<p>Chính phủ nên thực hiện đánh giá về các mức chi phí cơ hội cho các nhóm/địa bàn khác nhau và về việc thiết kế hệ số R để có thể sử dụng tại mỗi cấp chia sẻ lợi ích.</p>

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #7

TÂM ẢNH HƯỞNG?

Các hoạt động hiện tại ở Việt Nam để chuyển các khoản chi tới người nghèo nông thôn đã phải hứng chịu hiện tượng “elite capture” khi những cá nhân hoặc tổ chức có ảnh hưởng giữ một lượng tiền trả lớn và người nghèo nông thôn nhận rất ít hoặc không gì cả. Việc này được phản ánh, ví dụ, trong việc giao rừng cho các hộ. Các cá thể chịu trách nhiệm giao rừng, đặc biệt là các SOC, đã có xu hướng giữ lại rừng có giá trị cao và giao rừng chất lượng thấp cho các hộ, đặc biệt là các hộ nghèo nhất. Tuy nhiên, các hoạt động như dự án thí điểm PFES tại Lâm Đồng và các dự án lâm nghiệp cộng đồng KfW đã cho thấy ưu điểm của việc chi trả cho các cộng đồng, tại đó việc chi trả tại địa phương có thể được thực hiện công bằng hơn. Nếu Hệ thống chia sẻ lợi ích theo REDD không thể giải quyết các nguy cơ và hậu quả nghiêm trọng của elite capture, người tham gia tại địa phương sẽ mất đi sự quan tâm với việc tham gia vào REDD. Nếu một lượng lớn người liên quan không tham gia, toàn bộ hệ thống REDD có nguy cơ thất bại. Do đó, cần tính toán cẩn thận xem người sử dụng rừng nào nên được phép nhận các khoản chi REDD, và trong điều kiện nào những nhóm liên quan có quyền lực hơn có thể hoặc không thể tham gia.

**QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 7
LOẠI CHỦ RỪNG ĐƯỢC PHÉP NHẬN CÁC LỢI ÍCH REDD**

<p>Vấn đề cần đề cập</p>	<p>Hầu hết các chương trình chia sẻ lợi ích ở Việt Nam đều hướng các khoản chi trả tới các hộ cá thể, SOC, và các ban quản lý. Tuy nhiên, các cách tiếp cận này có những vấn đề, bao gồm sự thiếu rõ ràng, tranh chấp hoặc chồng chéo quyền lợi với nguồn các bon rừng và khả năng tranh chấp gây ra từ việc một số hộ nhận được lợi ích và những hộ khác không. Nhiều trong số các vấn đề này có thể tránh được bằng cách hướng lợi ích tới các cộng đồng thôn, nơi có khả năng tốt hơn để tạo ra tăng trưởng nhanh trong nguồn các bon hơn các loại hình người quản lý rừng khác. Tuy nhiên việc hướng tới các cộng đồng gặp phải một hạn chế về pháp lý do một cộng đồng không phải là một cá thể pháp nhân theo Luật dân sự (xem Quyết định chính sách 1).</p>
<p>Các lựa chọn</p>	<p>1. Lựa chọn chi trả tới SOC, ban quản lý, và các hộ cá thể cùng với</p>

**QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 7
LOẠI CHỦ RỪNG ĐƯỢC PHÉP NHẬN CÁC LỢI ÍCH REDD**

	<p>nguy cơ bỏ lỡ khả năng tăng trưởng các bon và lợi ích cho người nghèo nông thôn.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Tạo ra mặt bằng hoạt động cho các cộng đồng bằng cách sửa đổi khung pháp lý và tạo ra các cơ cấu hỗ trợ thực hiện. 3. Ưu tiên các hộ trong việc phân chia các khoản chi REDD để có thể tiếp cận thêm nguồn vốn cho các bon ở cấp quốc tế và đóng góp cho việc giảm nghèo.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	#3 được khuyến khích. Chính phủ nên đề cập đến các hạn chế pháp lý có thể ngăn cản các cộng đồng được phép nhận các khoản chi REDD dưới cùng điều kiện như SOC, ban quản lý và hộ. Việc này sẽ cho phép chính phủ tăng nguồn thu carbon từ cộng đồng quốc tế trong khi đóng góp cho việc giảm nghèo.
Các hoạt động cần thiết sau CoP15	Chính phủ nên thực hiện đánh giá độc lập về các dự án lâm nghiệp cộng đồng, bao gồm các nguồn vốn cộng đồng được thành lập dưới dự án KfW-6 và Chương trình thí điểm lâm nghiệp cộng đồng vốn TFF. Các đánh giá cần thông báo việc thảo các luật định cho lâm nghiệp cộng đồng và các phương pháp để củng cố năng lực của MARD để hỗ trợ lâm nghiệp cộng đồng. Thêm nữa, cùng với các nhà tài trợ quốc tế, Chính phủ nên xác định một số hoạt động lâm nghiệp cộng đồng để đóng vai trò thí điểm cho REDD dựa cộng đồng.

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #8

TẦM ẢNH HƯỞNG?

REDD yêu cầu một số hình thức hỗ trợ kỹ thuật tại địa phương để thúc đẩy việc tuân thủ hợp đồng, giúp chống và giải quyết các tranh chấp, và can thiệp để bảo vệ những người quản lý rừng khỏi những người có ảnh hưởng bên ngoài. FPD chịu trách nhiệm cho các hoạt động đó. Trên thực tế, tuy nhiên, việc này lại tập trung chủ yếu vào khía cạnh áp chế trong thi hành luật, mà kết quả là, trung bình, khoảng 55000 vi phạm rừng được ghi nhận mỗi năm. Hầu hết các vụ việc đều liên quan đến một lượng gỗ nhỏ và thường phản ánh tính chất không rõ ràng trong các luật định hiện có, bất hợp pháp hóa lượng gỗ được lấy cho các nhu cầu thiết yếu. Từ quan điểm REDD và bảo vệ rừng, cách tiếp cận này là không đầy đủ bởi cây đã bị chặt rồi (hoặc động vật hoang dã đã bị giết) và bởi vì nguy cơ bị phạt hiện quá thấp và hình phạt quá nhẹ nếu so với giá trị gỗ, nên không tạo ra hiệu quả răn đe với các hoạt động bất hợp pháp khác. REDD và các đơn vị Thi hành và quản lý luật bảo vệ rừng (FLEG) do đó hầu như giống nhau.

**QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 8
CỦNG CỐ PHÁP LUẬT ĐỂ PHÂN CHIA DỰA TRÊN HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG**

Vấn đề cần đề cập	Tại Việt Nam, năng lực thực hiện luật lâm nghiệp còn hạn chế, và việc chặt phá và xâm lấn bất hợp pháp có tác động ngược với các hoạt động được thực hiện để giảm khí thải. Không có việc thực hiện luật hiệu quả hơn, có nguy cơ những người tham gia đã thành công trong việc giảm phát thải sẽ không được hưởng lợi do hành vi của những người chịu trách nhiệm cho các hoạt động bất hợp pháp.
Các lựa chọn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Chấp nhận rằng các khoản trả cho người tham gia thực hiện hoạt động can thiệp của REDD sẽ bị giảm bớt (hoặc bị mất) do sự hoạt động kém hiệu quả của người khác dưới cơ chế thi hành luật lâm nghiệp hiện tại.

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 8 CỦNG CỐ PHÁP LUẬT ĐỂ PHÂN CHIA DỰA TRÊN HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG

	2. Củng cố năng lực của FPD và các cơ quan thi hành luật khác để tăng cường việc tuân thủ luật pháp hướng đến phòng chống các vi phạm lâm nghiệp.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	#2 được khuyến khích. Chính phủ nên củng cố năng lực và thúc đẩy FPD và các cơ quan thi hành luật khác làm việc với các cộng đồng và những người tham gia khác để cải thiện việc tuân thủ luật lâm nghiệp. Điều này sẽ yêu cầu tập huấn nâng cao và quản lý nhân lực, lãnh đạo, phối hợp thể chế v.v... Việc sát nhập sắp tới của DOF và FPD để thành lập Tổng cục Lâm nghiệp (GDF) có thể là một cơ hội để thực hiện các cải cách này.
Các hoạt động cần thiết sau CoP15	Những kinh nghiệm gần đây về phối hợp quản lý tài nguyên rừng và thi hành luật dựa vào cộng đồng nên được đánh giá và có thể chuyển thành quy định nhà nước. GDF và FPU tại cấp huyện và tỉnh sẽ cần hỗ trợ kỹ thuật để nâng cao năng lực và động lực. Các thí điểm REDD cần đưa việc thi hành luật một cách hiệu quả và công bằng thành một hợp phần trung tâm trong thiết kế dự án.

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #9

TÀM ẢNH HƯỞNG?

Các nguyên tắc xác định khả năng chấp nhận quốc tế của REDD là những điều sẽ xác nhận tính hiệu quả của nó trong việc giảm phát thải. Đặc biệt, các nguyên tắc về hiệu quả hoạt động, khả năng mở rộng, công bằng, và minh bạch phải được thể hiện. Một Hệ thống chia sẻ lợi ích tuân theo REDD phải thỏa mãn mỗi nguyên tắc này, và việc theo dõi mang lại một cơ sở cho việc thể hiện mỗi nguyên tắc đã được thỏa mãn đầy đủ.

Khái niệm “theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự” mô tả các hoạt động có tham gia của người dân địa phương, những người, trong một số trường hợp, đã thể hiện rằng họ có thể ghi nhận thông tin một cách hiệu quả đỡ tốn kém về khu vực của họ dựa trên một cơ sở có hệ thống. Ví dụ, việc theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự các sản phẩm rừng thuộc gỗ và ngoài gỗ đã sử dụng các mẫu thực vật, lát cắt, biên bản ghi lại các vụ cháy rừng, nhật ký hiện trường, họp cộng đồng, các số đo mưa, v.v... Khả năng phương pháp trong số đó phù hợp với REDD. Kinh nghiệm cho thấy việc theo dõi tạo ra một thói quen đặt câu hỏi và đóng vai trò là xúc tác cho việc tìm hiểu về địa hình và chu kỳ quy hoạch, hoạt động và đánh giá. Với REDD, theo dõi là một phương pháp cơ bản để kiểm tra việc tuân thủ và xác định các yêu cầu hành pháp.

QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 9 THEO DÕI CÓ SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI DÂN SỰ

Vấn đề cần đề cập	Theo dõi REDD là thiết yếu để kiểm tra việc tuân thủ các tiêu chuẩn, định mức, và các thủ tục và để xác định các yêu cầu hành pháp. Theo dõi giảm phát thải, các hoạt động được thực hiện để giảm phát thải (để thỏa mãn các yêu cầu đóng góp), giải ngân nguồn thu, và các chuyển khoản tiền tệ (kiểm toán) sẽ là cần thiết. Người dân địa phương có thể ghi nhận thông tin một cách hiệu quả về một số yếu tố và các sự kiện ảnh hưởng đến sinh kế của họ. Việc theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự sẽ tạo một thói quen đặt câu hỏi (hoặc kiểm soát xã hội) và đóng vai trò là xúc tác cho việc tìm hiểu về địa hình và chu kỳ quy hoạch, hoạt động và đánh giá, và học tập. Theo
-------------------	---

	<p>đôi có sự tham gia của xã hội dân sự cũng nâng cao sự tin tưởng vào toàn bộ hệ thống và cảm giác minh bạch và công bằng.</p> <p>Người dân địa phương có thể đóng vai trò quan trọng trong việc theo dõi phát thải, nhưng đặc biệt có ích trong việc xác định, báo cáo và thi hành các biện pháp can thiệp và các nhiệm vụ yêu cầu của REDD. Theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự sẽ củng cố hiểu biết và sự chuyên tâm của họ trong khi mang lại cho nhà đầu tư sự tin tưởng rằng REDD là bền vững. Theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự có thể tạo giá trị cho lượng chênh lệch cacbon tạo ra. Tuy nhiên, Chính phủ còn có ít kinh nghiệm về các phương thức giám sát lâm nghiệp có sự tham gia của xã hội dân sự.</p> <p>Có một số lớn các phương thức đã được thử nghiệm để người dân địa phương có thể tham gia theo dõi. Tại giai đoạn này chưa có phương pháp ưu tiên nào được xác định.</p>
Các lựa chọn	<ol style="list-style-type: none"> 1. Thừa nhận giá trị của phương pháp theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự và áp dụng ý tưởng đó như một phương tiện để nâng cao tính minh bạch và công bằng. 2. Chấp nhận theo dõi không có sự tham gia của xã hội dân sự tại cho tất cả các chỉ số REDD.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	#1 được khuyến khích. Phù hợp với mục tiêu đã đề ra của lãnh đạo quốc tế về REDD, Chính phủ nên áp dụng ý tưởng theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự và thực hiện các nguyên tắc để quản lý cách theo dõi đó.
Các hoạt động cần thiết sau CoP15	Chính phủ nên xem xét các phương pháp theo dõi có sự tham gia của xã hội dân sự như một quá trình đã thể hiện thành công. Dựa trên đánh giá này, Chính phủ nên chuẩn bị các nguyên tắc cho theo dõi REDD.

VẤN ĐỀ CHÍNH SÁCH #10

TÀM ẢNH HƯỞNG?

Bất cứ Hệ thống chia sẻ lợi ích nào, dù có được thiết kế tốt đến đâu, cũng sẽ không thể tránh khỏi có những phản nàn khiếu kiện. Cần thiết phải tích hợp một cơ chế phản hồi để các phản nàn có thể được báo cáo và xem xét một cách độc lập. Điều này là cần thiết để đảm bảo tính tin cậy của Hệ thống chia sẻ lợi ích.

Tại Việt Nam, các khiếu kiện của người dân phải được trình lên cho cơ quan chịu trách nhiệm của chính quyền. Nhưng nếu cùng một cơ quan đó chịu trách nhiệm cho Hệ thống chia sẻ lợi ích, thì sẽ xảy ra tranh chấp lợi ích. Một lựa chọn là có một đầu mối liên lạc trung tâm để tiếp nhận các phản nàn khiếu kiện. Một hệ thống như vậy sẽ có hai ưu điểm. Bởi vì nó ở xa khỏi địa bàn nên sẽ ít bị ảnh hưởng bởi can thiệp tại địa phương. Điều này sẽ làm tăng tính tin cậy. Một đầu mối liên hệ trung tâm cũng sẽ hỗ trợ thu thập và theo dõi các khiếu kiện, và sẽ cung cấp cái nhìn quan trọng đi sâu vào hiệu quả hoạt động của Hệ thống chia sẻ lợi ích. Việc này sẽ khuyến khích một cách làm thay vì giảm bớt khiếu kiện, lại dùng thông tin để điều chỉnh và cải thiện hệ thống.

Hệ thống chính trị ở Việt Nam cung cấp nơi để nhân dân phản nàn khiếu kiện. Các nhóm và cá nhân có thể khiếu kiện về các quan chức chính quyền địa phương, đặc biệt khi liên quan đến ô nhiễm đô thị và công nghiệp. Họ cũng có thể nói với các phương tiện truyền thông. Các tờ báo Việt Nam thường đăng những bài về phản nàn của người dân về các quan chức tham ô hoặc thiếu trình độ. Một số NGO Việt Nam đã thành lập các đường dây nóng và đã thành công trong việc tăng cường sự tham gia của người dân vào việc tố cáo các vi phạm về môi trường và theo dõi phản ứng của chính phủ. Một Hệ thống chia sẻ lợi ích tuân theo REDD có thể áp dụng mô hình trong tương tự với một đường dây nóng tại trung ương.

**QUYẾT ĐỊNH CHÍNH SÁCH 10
THIẾT KẾ MỘT CƠ CHẾ CÙNG KHIẾU KIỆN CÓ SỰ THAM GIA CỦA XÃ HỘI
DÂN SỰ**

Vấn đề cần đề cập	Bất cứ Hệ thống chia sẻ lợi ích nào, dù có được thiết kế tốt, cũng sẽ có các phản nàn từ những người nghĩ rằng họ không được hưởng thưởng thích đáng và/hoặc đang thua thiệt so với những người hưởng lợi mà không đóng góp gì cho việc bảo vệ rừng và giảm phát thải các bon.
Các lựa chọn	1. Thành lập cơ chế khiếu kiện hoàn toàn được quản lý bởi chính quyền. 2. Thành lập cơ chế khiếu kiện có sự tham gia của xã hội dân sự.
Nguyên tắc hoặc chính sách khuyến khích nên áp dụng	#2 được khuyến khích. Với sự quan trọng của việc quản lý các khiếu kiện và phản nàn để đảm bảo Hệ thống chia sẻ lợi ích thưởng công cho những người xứng đáng dựa trên lượng giảm phát thải và có được các thông tin có ích để cải thiện Hệ thống chia sẻ lợi ích, một cơ chế khiếu kiện đáng tin cậy là cần thiết. Chính phủ nên xem xét thành lập một cơ chế khiếu kiện cho phép các khiếu kiện được quản lý một cách minh bạch và hiệu quả và cách làm sao để các tổ chức xã hội dân sự Việt Nam có thể được tích hợp vào trong cơ chế đó một cách thích hợp nhất.
Các hoạt động cần thiết sau CoP15	Tiếp theo COP15, chính phủ nên thực hiện một phân tích chi tiết về cơ cấu thể chế phù hợp cho một cơ chế khiếu kiện có sự tham gia của xã hội dân sự. Việc này sẽ mang đến một chiến lược truyền thông mà thông qua đó thông tin trong cơ chế khiếu kiện đề xuất được phổ biến rộng rãi tới tất cả các bên tham gia.

6. THÔNG TIN LIÊN HỆ

Bà Phạm Minh Thoa
 Vụ trưởng
 Vụ Khoa học, Công nghệ và Hợp tác quốc tế
 Tổng cục Lâm nghiệp – Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
 Phòng 409, B9
 Số 2, Ngọc Hà, Ba Đình, Hà Nội, Việt Nam
 Tel: +84 4 37332263
 Fax: + 84 4 38438793
 E-mail: mthoa-dfd@netnam.vn