

TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH LÂM NGHIỆP ĐẾN MỐI QUAN HỆ GIỮA TÀI NGUYÊN RỪNG VÀ SINH KẾ CỘNG ĐỒNG DÂN TỘC THIỂU SỐ VÙNG TÂY NGUYÊN

Bảo Huy

Trường Đại học Tây Nguyên

TÓM TẮT

Với mục đích xem xét các tác động của chính sách lâm nghiệp đến sinh kế của cộng đồng bản địa Tây Nguyên và tài nguyên rừng gần 35 năm (từ 1986 đến nay), phương pháp tổng quan và phân tích tài liệu, văn bản chính sách được áp dụng kết hợp với các công cụ phân tích thông tin như phân tích SWOT, phân tích trường lực và phân tích tứ diện. Kết quả cho thấy các chính sách liên quan đến quản lý bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên đã tác động đến đời sống của cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa và rừng ở hai mặt tích cực và tiêu cực. Tỷ lệ giao rừng cho hộ, cộng đồng địa phương ở Tây Nguyên rất thấp, chỉ có 3,9% diện tích rừng và đất lâm nghiệp. Hệ quả chủ yếu là *Con người được - Rừng mất* và *Con người mất - Rừng mất*. Giải pháp phát triển sinh kế cho cộng đồng thiểu số bản địa gắn với quản lý rừng bền vững cần bao gồm: i) Quy hoạch lại chủ rừng và giao đất giao rừng; ii) Phát triển Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng; iii) Phục hồi, phát triển rừng để tạo sinh kế ở các cộng đồng nhận rừng; iv) Tạo các nguồn thu nhập từ sản phẩm rừng cho cộng đồng với cơ chế chính sách thích hợp.

Từ khóa: Chính sách lâm nghiệp, cộng đồng dân tộc thiểu số, rừng bền vững, sinh kế cộng đồng, Tây Nguyên

Impact of forestry policies on the relationship between forest resources and livelihood of ethnic minority communities in the Central Highlands of Vietnam

With the purpose of considering the effects of forestry policy on the livelihoods of ethnic minorities and forest resources in the Central Highland for nearly 35 years (from 1986 to present), a literature review was done using methods of analyzing scientific articles, documents of forestry policies, laws in conjunction with information analysis tools such as SWOT, force field analysis and four - fold classification model of human well - being and forest cover. The results show that policies related to forest protection and development in the Central Highlands affected the livelihood of ethnic minorities and forest resources in both positive and negative aspects. The percentage of forest allocation to households and local communities in the Central Highhlands was very low, only 3.9% of forest area and forest land. The main problem is *Human Well - being win - Forest lose* and *Human Well - being lose - Forest lose*. Livelihood development solutions for indigenous ethnic minority communities associated with sustainable forest management should include: i) Re - planning of forest owners and forest land allocation; ii) Development of community forestry enterprises; iii) Rehabilitation and development of degraded forest resources to create livelihoods in communities receiving forests; iv) Generate income from forest products for the community with the appropriate policy mechanism.

Keywords: Central Highlands, ethnic minority community, forestry policy, livelihood of community, sustainable forest

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Cộng đồng dân tộc thiểu số Tây Nguyên trong lịch sử phát triển đã có đời sống văn hóa, sinh kế gắn bó với rừng. Từ việc sử dụng tài nguyên rừng theo truyền thống canh tác nương rẫy, săn bắt hái lượm trong khu vực ranh giới truyền thống của buôn làng đến những hoạt động quản lý bảo vệ rừng, sử dụng đất rừng thay đổi theo các chính sách liên quan đến quản lý rừng, đất rừng tự nhiên và cơ chế thị trường (Bảo Huy, 2005, 2009a).

Với sự phát triển và áp lực của xã hội như gia tăng dân số, phát triển kinh tế hàng hóa, thị trường thì chiến lược quản lý sử dụng rừng của Nhà nước cũng biến đổi theo thời gian và tác động đến nhiều mặt đến văn hóa, sinh kế của cộng đồng bản địa cũng như đến khả năng bảo vệ và phát triển rừng trong bối cảnh suy thoái sinh thái rừng và biến đổi khí hậu (Sikor *et al.*, 2013).

Có mối quan hệ giữa phát triển rừng và giảm nghèo ở vùng nông thôn miền núi. Chiến lược giảm nghèo cần quan tâm đến việc thu hút cộng đồng địa phương trong sử dụng và phát triển tài nguyên rừng. Rừng là sinh kế của rất nhiều người nghèo trong số người bản địa sống gần với rừng. Ngược lại, trong sử dụng rừng cho giảm nghèo cũng cần có chính sách bảo vệ rừng chặt chẽ, bền vững, chú trọng đến tác động của nó đến rừng trong thực thi chiến lược giảm nghèo của Việt Nam (Sunderlin và Ba, 2005).

Bài báo này khái quát lại lược sử của quá trình thay đổi chính sách quản lý rừng tác động đến đời sống cộng đồng và tài nguyên rừng (Sunderlin và Ba, 2005; Wode and Huy, 2009). Các tác động tích cực, tiêu cực của các chiến lược phát triển lâm nghiệp, chính sách đến đời sống cộng đồng và rừng được phân tích. Trên cơ sở đó chỉ ra bức tranh trong gần 35 năm (từ 1986 - 2019) dưới ảnh hưởng của các chính sách quản lý

bảo vệ và phát triển rừng, phân tích viễn cảnh với mong đợi từ chính sách để phát triển rừng gắn với sinh kế của cộng đồng, xác định các thử thách, cơ hội và từ đó đề xuất giải pháp về chính sách và kỹ thuật.

II. VẬT LIỆU VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Tổng quan tài liệu bao gồm các bài báo khoa học, báo cáo nghiên cứu, đánh giá và các văn bản luật, dưới luật có liên quan đến quản lý rừng và cộng đồng dân tộc thiểu số Tây Nguyên trong giai đoạn 1986 đến 2019; tiến hành tổng hợp, phân tích theo chủ đề, thể loại chính sách.

Các chính sách chính có ảnh hưởng rõ rệt đến đời sống cộng đồng và rừng được phân tích:

- Chính sách khoán bảo vệ rừng.
- Chính sách thực hiện Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.
- Chính sách giao đất giao rừng.
- Chính sách phát triển lâm nghiệp cộng đồng.
- Chính sách hưởng lợi từ rừng được giao.
- Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Các công cụ phân tích được áp dụng để tổng hợp và khái quát thông tin theo từng chính sách, chủ đề; bao gồm: phân tích SWOT (Điểm mạnh, Yếu, Cơ hội và Thử thách), phân tích trường lực (Thực trạng, Viễn cảnh mong đợi, Thử thách và Cơ hội) và phân tích tứ diện (Con người, Rừng, Được, Mất) (Sunderlin, 2005).

III. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

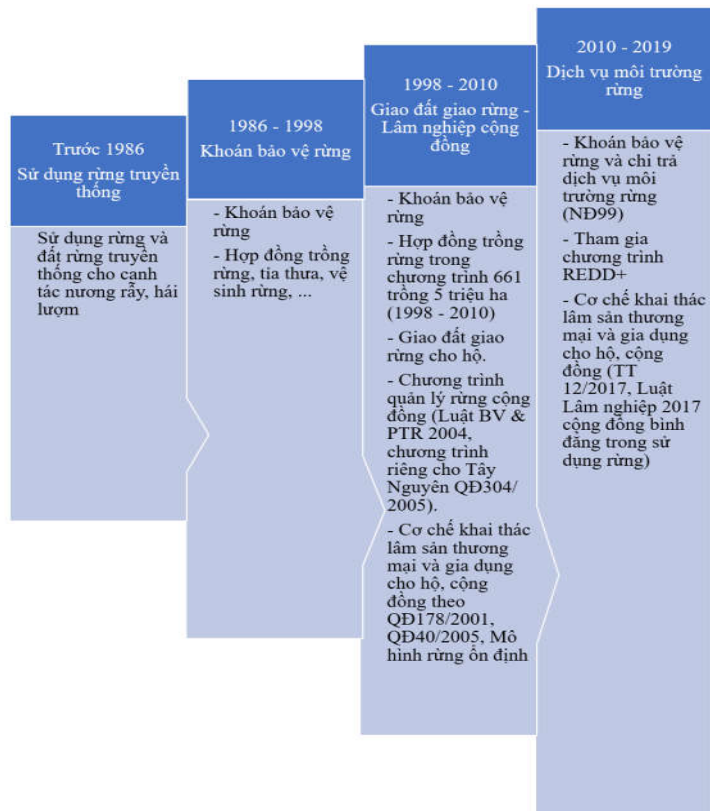
3.1. Dòng thời gian của chính sách bảo vệ và phát triển rừng liên quan đến cộng đồng dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên

Hình 1 chỉ ra lược sử của một số chính sách chính liên quan đến quản lý, bảo vệ và phát triển rừng ảnh hưởng đến đời sống của cộng đồng bản địa vùng Tây Nguyên trong gần 35 năm (1986 - nay).

Trước năm 1986: Sử dụng rừng truyền thống:
 Trong giai đoạn này, cộng đồng sử dụng đất rừng theo truyền thống canh tác nương rẫy và ranh giới buôn làng. Chính sách lâm nghiệp còn ít và chưa có chi phối nhiều đến đời sống cộng đồng dân tộc thiểu số Tây Nguyên.

Trong giai đoạn 1975 - 1986 hầu hết rừng và đất lâm nghiệp được quy hoạch làm rừng sản

xuất gỗ và quản lý theo hệ thống quốc doanh là các lâm trường. Với diện tích đất rừng tự nhiên rộng lớn ở Tây Nguyên, mật độ dân bản địa thấp, nên người dân bản địa vẫn có thể tiếp tục sử dụng đất rừng để canh tác nương rẫy quay vòng và hái lượm lâm sản cho dù chưa được công nhận quyền sử dụng đất rừng.



Hình 1. Lược sử các chính sách quản lý bảo vệ và phát triển rừng liên quan đến đời sống cộng đồng dân tộc thiểu số Tây Nguyên từ 1986 đến 2019

Giai đoạn 1986 - 1998: Khoán bảo vệ rừng:
 Chính sách lâm nghiệp tác động đến người dân địa phương Tây Nguyên chủ yếu trong giai đoạn này là khoán bảo vệ rừng. Với áp lực dân số bắt đầu gia tăng cơ học từ chính sách kinh tế mới, di dân tự do từ phía Bắc vào Tây Nguyên đã dẫn đến việc bắt đầu phá rừng trên quy mô rộng để lấy đất canh tác và khai thác bất hợp pháp lâm sản quý. Các lâm trường đã gặp khó khăn trong bảo vệ rừng, do vậy để thu

hút sự tham gia của người dân địa phương trong bảo vệ rừng, chính sách khoán bảo vệ rừng ra đời. Rừng và đất rừng thuộc quyền quản lý sử dụng của lâm trường quốc doanh, và khoán cho hộ gia đình bảo vệ. Chính sách khoán bảo vệ rừng từ đó kéo dài cho đến nay.

Trong giai đoạn này, các lâm trường còn có trách nhiệm thu hút và giải quyết lao động ở các địa phương, do vậy người dân bản địa đã được thuê mướn để tham gia vào nhiều hoạt

động lâm sinh như trồng rừng, tía thưa, dọn vệ sinh rừng sau khai thác,...

Giai đoạn 1998 - 2010: Giao đất giao rừng, lâm nghiệp cộng đồng:

Giao đất giao rừng trên cơ sở đó tạo ra hưởng lợi từ rừng, phát triển lâm nghiệp cộng đồng là chính sách chủ đạo trong giai đoạn này (Quốc hội, Luật BVPT 2004; Bảo Huy, 2005, 2006, 2007, 2009a, b; Huy, 2007, 2008; Wode và Huy, 2009; TTg, NĐ 163/1999; Bộ Nông nghiệp và PTNT, TT38/2007). Trong giai đoạn này, chính sách khoán bảo vệ rừng vẫn tiếp tục, các hộ tiếp tục tham gia nhận khoán bảo vệ rừng với các lâm trường quốc doanh, ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng. Đồng thời Dự án trồng mới 5 triệu ha (TTg, NĐ 661/1998) rừng gắn với giao đất giao rừng (TTg, NĐ 163/1999) cũng đã thu hút cộng đồng bản địa vào hoạt động trồng rừng trên cơ sở giao đất lâm nghiệp. Tuy vậy, chủ yếu là người dân tham gia hợp đồng trồng rừng với các lâm trường quốc doanh. Đất rừng được giao cho hộ để trồng rừng theo chương trình này ở Tây Nguyên không nhiều.

Nổi bật nhất vẫn là chính sách giao đất giao rừng cho hộ gia đình, sau đó trên cơ sở đặc thù của quản lý tài nguyên thiên nhiên của cộng đồng thiểu số Tây Nguyên, đã mở rộng giao đất giao rừng đến nhóm hộ, cộng đồng (Quốc Hội, Luật BVPT 2004; TTg, QĐ304/2005; Bảo Huy, 2005, 2009a,b; Bộ Nông nghiệp và PTNT, TT38/2007; Wode và Huy, 2009).

Trên cơ sở giao rừng cho cộng đồng, nhiều dự án, chương trình quản lý rừng cộng đồng được thí điểm ở nhiều địa phương trong cả nước, trong đó tập trung ở Tây Nguyên được thực hiện bởi các tổ chức quốc tế như Cơ quan Hợp tác phát triển Đức (GTZ), Thụy Sĩ (SDC/Helvetas), Nhật (JICA) ở các tỉnh Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk và Đắk Nông. Kế thừa các dự án quốc tế, Tổng cục Lâm nghiệp đã sử

dụng quỹ của các đối tác quốc tế để triển khai một dự án lâm nghiệp cộng đồng trên quy mô 10 tỉnh và 40 xã trong cả nước, trong đó có nhiều tỉnh Tây Nguyên tham gia (Huy, 2007, 2008; Bảo Huy, 2009a,b; Wode và Huy, 2009).

Đi theo chính sách giao rừng là chính sách tạo ra hưởng lợi cho người nhận rừng cũng được xây dựng, thử nghiệm và phát triển như Nghị định 178 (TTg, NĐ178/2001), Quyết định số 40 (Bộ Nông nghiệp và PTNT, QĐ40/2005) về quy chế về khai thác gỗ và lâm sản khác. Đồng thời các chương trình dự án lâm nghiệp cộng đồng đã phát triển khái niệm “Mô hình rừng ổn định” làm cơ sở cung cấp công cụ đơn giản để cộng đồng có thể chủ động khai thác gỗ bền vững trong các lô rừng được giao (Bảo Huy, 2006, 2007, 2009a,b; Huy, 2007, 2008; Wode và Huy, 2009; Bảo Huy và cộng sự, 2012).

Giai đoạn 2010 - 2019: Dịch vụ môi trường rừng:

Chi trả dịch vụ môi trường bao gồm dịch vụ rừng đầu nguồn theo Nghị định 99 (TTg, NĐ99/2010; Phạm và cộng sự, 2013) và hấp thụ và tích lũy carbon của chương trình “Giảm phát thải khí nhà kính từ mất rừng và suy thoái rừng - REDD+” là chính sách chủ đạo từ năm 2010 đến nay (Bảo Huy, 2012; Huy, 2015). Việc chi trả dịch vụ môi trường đầu nguồn cho cộng đồng thường gắn với khoán bảo vệ rừng giữa các cơ quan lâm nghiệp Nhà nước với hộ gia đình, cộng đồng. Trong khi đó chi trả dịch vụ hấp thụ và tích lũy carbon đang dừng ở mức thí điểm, chi trả theo đầu ra công việc có liên quan đến điều tra, quản lý bảo vệ rừng.

Trong giai đoạn này, chính sách hưởng lợi từ rừng của hộ, cộng đồng nhận rừng cũng có thay đổi theo Thông tư số 12 (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2017) quy định về khai thác chính và tận dụng, tận thu lâm sản và Luật Lâm nghiệp 2017 (Quốc Hội, 2017), trong đó cộng đồng được khai thác lâm sản bình đẳng như các tổ chức, cá nhân có quyền sử dụng rừng.

3.2. Tác động của chính sách đến rừng và cộng đồng

Các tác động hai mặt tích cực và tiêu cực/hạn chế đến rừng và đời sống cộng đồng của từng chính sách chính được phân tích như sau.

3.2.1. Chính sách khoán bảo vệ rừng

- *Tác động tích cực đến rừng và cộng đồng:*

Chính sách này đã bắt đầu thừa nhận vai trò của người dân địa phương trong bảo vệ rừng và thu hút một lực lượng lớn người dân bản địa vào công cuộc bảo vệ rừng tự nhiên. Hầu hết các lâm trường quốc doanh đều tiến hành hợp đồng khoán bảo vệ rừng với cư dân địa phương. Hầu như chưa có một thống kê đầy đủ về số hộ tham gia vào chương trình khoán bảo vệ rừng, tuy nhiên với việc áp dụng trên quy mô rộng khắp có thể thấy hầu hết cư dân sống gần rừng đều tham gia chương trình này. Lợi ích của chương trình là mang lại một phần thu nhập tiền mặt cho cộng đồng từ tiền công bảo vệ rừng, giai đoạn đầu thu nhập có thể xem là đáng kể, sau đó giảm dần vì trượt giá tiền và quỹ rừng khoán bảo vệ cũng giảm. Mỗi hộ trung bình nhận khoán bảo vệ khoảng 5 - 10 ha hoặc hơn, với đơn giá trong 20 năm gần đây biến động từ 50.000 - 150.000 đ/ha/năm. Thu nhập này trong giai đoạn đầu cũng khá đáng kể đối với các hộ đồng bào nghèo.

Nhiều diện tích rừng được bảo vệ khá hiệu quả bởi cộng đồng, nhiều thôn buôn tổ chức thành các nhóm, tổ, cộng đồng bảo vệ rừng. Bắt đầu cho một tiến trình cộng đồng tham gia bảo vệ rừng trên diện rộng, có tổ chức, hợp tác theo nhóm hộ, cộng đồng thôn buôn.

- *Hạn chế của chính sách:*

Lợi ích kinh tế càng giảm dần giá trị do đơn giá khoán bảo vệ rừng thấp và giá trị tiền trượt giá đã làm giảm sự quan tâm của cộng đồng. Ngoài ra, lợi ích cho phép người dân được thu hái lâm sản ngoài gỗ trong rừng khoán bảo vệ cũng có tính ước lệ. Vì thực tế đời sống của họ

gắn bó với rừng và thu hái lâm sản ngoài gỗ làm lương thực, thuốc, bán,... được tiến hành bình thường cho dù họ không phải chủ rừng, trong khi đó chủ rừng quốc doanh cũng chỉ quan tâm chủ yếu là khai thác cây gỗ. Việc tổ chức giao khoán bảo vệ rừng có khi làm có tính chiếu lệ để giải ngân và cung cấp một phần tiền mặt cho người dân mà ít quan tâm đến hiệu quả của nó. Một số nơi rừng được giao khoán trên giấy tờ, sổ sách hoặc chưa rõ ràng trên thực địa ở nơi có địa hình phức tạp. Do vậy rừng khoán được bảo vệ kém hiệu quả.

3.2.2. Chính sách thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng

- *Tác động tích cực đến phát triển rừng và cộng đồng:* Đây là một chương trình có quy mô lớn và kéo dài, thu hút sự tham gia khá lớn lao động địa phương vào trồng rừng. Hầu hết các lâm trường quốc doanh thuê mướn lao động địa phương cho các hoạt động trồng, chăm sóc, bảo vệ, phòng chống cháy rừng. Do vậy đã tạo ra nguồn việc làm theo thời vụ khá cao trong các vùng đồng bào, từ đó tạo thêm nguồn thu nhập từ lao động

- *Hạn chế của chính sách:* Việc giao đất cho hộ gia đình và cộng đồng ở Tây Nguyên là không đáng kể, do vậy rất ít hộ sở hữu rừng trồng được đầu tư từ chương trình 661. Trồng rừng trên đất trống lâm nghiệp mà hầu hết là đất canh tác nương rẫy bỏ hóa của cộng đồng bản địa, trong khi đó loại hình sử dụng đất này hầu như không được thừa nhận trong thực tế do đó người dân không được cấp quyền sử dụng đất. Do vậy, trồng rừng đã làm thu hẹp quỹ đất canh tác của cộng đồng bản địa và một số nơi đã tạo nên mâu thuẫn trong sử dụng đất trồng rừng giữa lâm trường và cộng đồng dân tộc thiểu số tại chỗ.

3.2.3. Chính sách giao đất giao rừng

- *Tác động tích cực của chính sách:* Mục tiêu của chính sách này là cung cấp cơ hội cho việc sử dụng rừng để tạo ra sinh kế, kinh tế cho

cộng đồng dân cư mà đặc biệt là người dân vùng núi có đời sống phụ thuộc vào rừng đồng thời bảo vệ và phát triển được rừng (Sunderlin và Ba, 2005; Bảo Huy, 2005; 2009a, 2012; Huy 2007, 2008; Wode và Huy, 2009). Với chính sách này, lần đầu tiên Nhà nước thừa nhận cá nhân, hộ gia đình, sau này mở rộng ra là cộng đồng dân cư thôn buôn, là chủ rừng thực sự. Đây là sự phân quyền quản lý rừng và chia sẻ lợi ích mạnh mẽ về quyền hưởng lợi tài nguyên rừng từ Nhà nước đến cộng đồng địa phương. Với chính sách này, rừng tự nhiên được giao đến cá nhân, hộ gia đình. Nhiều chủ rừng hộ, cộng đồng ra đời bên cạnh các chủ rừng lớn là các lâm trường, công ty lâm nghiệp quốc doanh; mở ra một thời kỳ mới với việc quản lý sử dụng rừng tự nhiên. Một số lợi ích mang lại từ gỗ gia dụng, lâm sản ngoài gỗ cho cộng đồng từ rừng được giao được ghi nhận. Vài nơi thí điểm khai thác gỗ thương mại và chia sẻ lợi ích trong cộng đồng (Bon Bu Nor, Đắc Nông; Buôn Tul, Đắc Lắk; Buôn Taly, Đắc Lắk) (Bảo Huy, 2006, 2007, 2009a, b; Bảo Huy và cộng sự, 2012; Huy, 2007, 2008). Nhiều diện tích đất nương rẫy được thừa nhận có chủ là các hộ gia đình người dân tộc thiểu số bản địa đang sử dụng. Bảo đảm cho họ được hợp pháp hóa đất canh tác truyền thống, ổn định quỹ đất canh tác. Đây là điểm tích cực và tác động tốt đến quản lý sử dụng đất ở Tây Nguyên, phù hợp quản lý đất đai truyền thống của người bản địa. Từ đây một số diện tích rừng trồng được phát triển trên đất rừng được giao.

- *Hạn chế của chính sách:* Trong nhiều năm sau giao rừng, rừng chưa thực sự mang lại sinh kế và phát triển kinh tế cho cộng đồng bản địa. Một số hạn chế chính như sau:

Giao rừng tự nhiên manh mún nhỏ lẻ cho hộ, do vậy khó hoặc không thể bảo vệ và tổ chức kinh doanh.

Rừng nghèo kiệt không có chính sách đầu tư cho bảo vệ, phục hồi.

Hệ thống khuyến lâm yếu và thiếu sự hỗ trợ của ngành lâm nghiệp cho quản lý rừng hộ gia đình, cộng đồng. Hệ thống hành chính lâm nghiệp người dân địa phương chưa thể tiếp cận.

Tính công bằng trong giao đất lâm nghiệp chưa tốt, người bản địa, nghèo ít được tiếp cận, trong khi đó công nhân lâm trường, cá nhân, hộ có quyền lực có cơ hội tích tụ đất (Sunderlin và Ba, 2005).

Thiếu chính sách hưởng lợi từ rừng trong ngắn hạn, trong khi thời gian khai thác gỗ từ rừng nghèo quá dài, vượt qua khả năng chờ đợi của người nghèo. Do đó cộng đồng chưa quan tâm đến quản lý, bảo vệ và sử dụng rừng.

Tiếp cận giao đất giao rừng thiếu sự tham gia của cộng đồng, theo chỉ tiêu đã làm cho rừng giao không phù hợp với nhu cầu, khả năng và nguồn lực của cộng đồng thiểu số; dẫn đến quản lý, bảo vệ, sử dụng rừng không hiệu quả. Đây cũng là nguyên nhân của thất bại trong thực hiện Quyết định 304/2005, chính sách đặc thù giao đất giao rừng cho cộng đồng thiểu số Tây Nguyên.

3.2.4. Chính sách phát triển lâm nghiệp cộng đồng

- *Tác động tích cực của chính sách:*

Với những hạn chế của quản lý rừng tự nhiên theo hộ gia đình, cá nhân, nhiều thí điểm giao rừng cho nhóm hộ gia đình, cộng đồng và thúc đẩy tiến trình quản lý rừng cộng đồng được tiến hành trước năm 2004 (Bảo Huy, 2005, 2006, 2007). Sau đó Luật Đất đai 2003 và Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 đã cho phép giao đất giao rừng cho nhóm hộ, dòng họ, cộng đồng dân cư. Đây là cơ sở để thúc đẩy phương thức quản lý rừng cộng đồng. Chính sách giao rừng cho cộng đồng đã hỗ trợ cho một phương thức quản lý mới ở Việt Nam là quản lý rừng cộng đồng. Một phương thức được cho là công bằng trong chia sẻ lợi ích và trách nhiệm ở các cộng đồng trong quản lý bảo

vệ và sử dụng rừng. Đồng thời lâm nghiệp cộng đồng cũng phù hợp với tập quán, truyền thống quản lý, sử dụng tài nguyên thiên nhiên của dân tộc Tây Nguyên. Rừng do cộng đồng quản lý được bảo vệ tốt hơn nhiều so với giao cho hộ hoặc thuộc các tổ chức lâm nghiệp Nhà nước. Quản lý rừng cộng đồng ở Bon Bu Nor ở tỉnh Đắk Nông hoặc Buôn Tul ở tỉnh Đắk Lắk là những điển hình.

- *Hạn chế của chính sách:* Việc giao đất giao rừng cho cộng đồng dân cư là rất hạn chế, trong thực tế một tỷ lệ rất thấp rừng được giao cho cộng đồng. Lý do của nó là thiếu quy hoạch sử dụng đất rừng có sự tham gia để thiết lập các vùng rừng cộng đồng. Ngoài ra, cộng đồng dân cư thôn buôn trong một thời gian dài được cho không có tư cách pháp nhân là chủ rừng, do vậy không được giao rừng hoặc không tiếp cận được với các thủ tục hành chính lâm nghiệp để thực hiện quản lý rừng. Nhiều dự án quốc tế, của ngành lâm nghiệp về lâm nghiệp cộng đồng đã được thí điểm, với nhiều kinh nghiệm, tài liệu được đúc kết như hỗ trợ cộng đồng xây dựng quy ước quản lý rừng, điều tra đánh giá tài nguyên rừng đơn giản để lập và thực thi kế hoạch quản lý rừng, cơ chế chia sẻ lợi ích trong cộng đồng. Tuy vậy các kinh nghiệm, kiến thức tạo ra bị bỏ quên hoặc đã không được kế thừa, sử dụng đầy đủ trong các chính sách, dự án lâm nghiệp.

3.2.5. Chính sách hưởng lợi từ rừng được giao

- *Tác động tích cực của chính sách:* Cùng với chính sách giao đất giao rừng là chính sách hưởng lợi từ rừng. Mục đích là bảo đảm cho người nhận rừng có được lợi ích một cách rõ ràng và công bằng, tạo ra động lực để thu hút người dân bảo vệ, phát triển rừng và cải thiện đời sống từ rừng. Chính sách hưởng lợi từ rừng cho đến nay chủ yếu cho gỗ. Chính sách hưởng lợi đầu tiên là QĐ 178/2001 của Thủ tướng Chính phủ, trong đó tính toán lợi ích cho người nhận rừng từ gỗ dựa vào tỷ lệ tăng trưởng của rừng, sau đó là các Quyết định

40/2005, Thông tư 12/2017 của Bộ NN & PTNT cho phép hộ gia đình, cộng đồng được phép khai thác gỗ, lâm sản ngoài gỗ trên rừng được giao cho cả hai mục đích thương mại và gia dụng.

- *Hạn chế của chính sách:* Trong thực tế hầu như chưa có hộ gia đình, cộng đồng nào chính thức hưởng lợi gỗ từ các chính sách nói trên. QĐ 178/2001 thì không thể áp dụng trong thực tế vì phải chờ quá lâu để rừng đủ trữ lượng thành thực được phép khai thác (với rừng nghèo thì trên 30 năm) và tính toán lượng gỗ hưởng lợi theo tăng trưởng là phức tạp và khó hiểu với người dân (Bảo Huy, 2005, 2006, 2007). Các QĐ 40/2005 của Bộ NN & PTNT yêu cầu cộng đồng phải có phương án Điều chế rừng hoặc Thông tư 12/2017 đòi hỏi phải có Chứng chỉ rừng mới được phép khai thác gỗ cho thương mại. Đây là các yêu cầu hoàn toàn vượt ra ngoài khả năng của cộng đồng bản địa trong quá khứ cũng như tương lai. Trong khi đó các dự án quốc tế với sự hợp tác của nhà khoa học lâm học Việt Nam và Liên bang Đức đã ứng dụng lý thuyết cấu trúc rừng bền vững để xây dựng ra mô hình rừng ổn định đơn giản, cộng đồng có thể ứng dụng để khai thác chọn gỗ bền vững (Bảo Huy, 2006, 2007). Mô hình có ý nghĩa thực tiễn, hỗ trợ cho xây dựng cơ chế hưởng lợi rõ ràng, minh bạch, để áp dụng cho người dân lại bị bỏ quên.

3.2.6. Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

- *Tác động tích cực của chính sách:* Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng mà cụ thể là bảo vệ nguồn nước đầu nguồn các nhà máy thủy điện đã tạo ra động lực khá tốt cho bảo vệ rừng. Về thực chất nó như là chương trình khoán bảo vệ rừng nhưng được tiến hành trên các lưu vực đầu nguồn của các nhà máy thủy điện. Chính sách này thu hút sự tham gia khá đông hộ gia đình, cộng đồng bản địa vì sức hút thu nhập tiền mặt. Mỗi hộ trung bình nhận khoán bảo vệ hoặc được giao trung bình

khoảng 10 ha rừng với giá chi trả khoán 200.000 đến 600.000 đ/ha/năm, thì tạo ra thu nhập tiền mặt cho mỗi hộ từ 2 - 6 triệu đồng/năm. Từ việc thực thi chính sách này cũng đã giúp nâng cao năng lực, hình thành các tổ, nhóm, cộng đồng bảo vệ rừng. Năng lực về tổ chức, quản lý, chia sẻ lợi ích từ rừng của cộng đồng dân được cải thiện.

- Hạn chế của chính sách:

Chính sách này hiện cũng vấp phải một số tồn tại (Phạm Thu Thủy *et al.*, 2013; Bảo Huy, 2018) như sau:

Thực chất, cộng đồng địa phương đặc biệt là người dân tộc thiểu số vẫn đứng ngoài cuộc của cung ứng dịch vụ môi trường rừng bởi vì theo Nghị định 99/2010 chỉ có chủ thể có quyền sử dụng đất rừng như công ty lâm nghiệp nhà nước, công ty tư nhân có tư cách pháp nhân, hộ, cộng đồng đã được giao rừng,... mới có quyền thực hiện dịch vụ môi trường. Trong khi đó diện tích rừng giao cho hộ, cộng đồng ở Tây Nguyên lại rất thấp, vì vậy các hộ, cộng đồng đã tham gia vào dịch vụ môi trường một cách gián tiếp qua hợp đồng bảo vệ rừng với các công ty lâm nghiệp Nhà nước, các ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng. Điều này dẫn đến hạn chế tiếp cận dịch vụ môi trường một cách bình đẳng của cộng đồng và cũng không tạo cho họ cơ hội để chủ động tổ chức quản lý, bảo vệ rừng.

Hạn chế giao đất giao rừng cho cộng đồng vì lợi ích thu được dịch vụ môi trường của các UBND xã, các tổ chức nhà nước (công ty lâm nghiệp, các ban quản lý rừng): Trước khi có dịch vụ môi trường rừng, thì nhiều diện tích rừng nghèo kiệt do các cơ quan lâm nghiệp Nhà nước (có nhiều công ty có khả năng giải thể) quản lý hoặc thuộc UBND xã có xu hướng giao về cho người dân, nhưng khi có chi trả dịch vụ môi trường thì việc giao rừng cho hộ, cộng đồng khựng lại vì các tổ chức này muốn giữ lại rừng để thu tiền dịch vụ môi

trường và chỉ khoán lại một phần cho dân. Trong khi đó mục tiêu chính của chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng là nhằm thu hút sự tham gia của cộng đồng bản địa sống ở rừng đầu nguồn vào bảo vệ lưu vực và chi phí của dịch vụ sẽ góp phần cải thiện thu nhập cho người nghèo ở đây.

Chương trình chi trả dịch vụ môi trường chưa bao gồm một hệ thống giám sát và đánh giá rõ ràng. Hầu hết các hướng dẫn chính sách về dịch vụ môi trường tập trung vào thiết lập thể chế tổ chức, vận hành quỹ và báo cáo tài chính; trong khi đó không cung cấp hướng dẫn rõ ràng về giám sát và đánh giá.

Ngoài ra, còn có thể thấy dịch vụ hệ sinh thái và môi trường rừng ở Việt Nam mới chỉ bắt đầu với chi trả dịch vụ quản lý rừng đầu nguồn, mặc dù đã có đề cập đến các dịch vụ quan trọng khác như hấp thụ CO₂ rừng, du lịch sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học,... nhưng đều chưa có cơ chế để thực hiện.

3.3. Thực trạng - định hướng, thách thức - cơ hội cho sinh kế của cộng đồng gắn với quản lý rừng bền vững

3.3.1. Thực trạng rừng và mối quan hệ với cộng đồng

Để thực hiện được cải thiện sinh kế của cộng đồng gắn với rừng thì vấn đề tiên quyết là trao cho họ quyền sử dụng, sở hữu rừng. Trong toàn quốc, khoảng 30% diện tích đất rừng và đất được giao cho cá nhân, hộ và cộng đồng (Sikor *et al.*, 2013); trong khi đó Tây Nguyên, nơi có diện tích rừng che phủ cao nhất nước với 3.357 triệu ha rừng và đất rừng và có các cộng đồng bản địa sống phụ thuộc vào rừng cao thì tỷ lệ giao rừng cho hộ, cộng đồng lại rất thấp; chỉ có 3,1% diện tích rừng giao cho hộ gia đình và 0,8% giao cho cho cộng đồng (tổng cộng khoảng 130.000 ha) (Hình 2) (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018).



Hình 2. Tỷ lệ % diện tích rừng và đất rừng theo chủ quản lý ở Tây Nguyên

(Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2018).

Như vậy, hầu hết các hộ, cộng đồng bản địa tham gia vào hoạt động lâm nghiệp chủ yếu gián tiếp qua các hợp đồng lao động, khoán bảo vệ rừng, khoán chi trả dịch vụ môi trường. Họ chưa thực sự là chủ rừng và chưa được trực tiếp thực hiện các hoạt động quản lý rừng và cung cấp dịch vụ. Thực tế lâm nghiệp chưa tạo ra sinh kế bền vững cho người dân tộc thiểu số Tây Nguyên. Bên cạnh đó, rừng sau 35 năm quản lý, kinh doanh chưa hợp lý đã trở nên nghèo kiệt, từ đó nhiều diện tích bị chuyển đổi sang nông nghiệp, trồng cây công nghiệp.

Sử dụng mô hình tứ diện của Sunderlin (2005) để phân tích mối quan hệ về chất lượng độ che phủ rừng và sinh kế của cộng đồng dân tộc thiểu số ở Tây Nguyên sau 35 năm; kết quả cho thấy trong bốn mặt của mối quan hệ hai nhân tố rừng và con người và được - mất, thì thực trạng tồn tại ba mặt (Hình 3).



Hình 3. Mô hình tứ diện về đời sống của cộng đồng Tây Nguyên và chất lượng của độ che phủ rừng (Phỏng theo Sunderlin, 2005)

- *Con người được - Rừng mất:* Mặc dù vẫn phụ thuộc vào rừng, một số người dân tộc thiểu số vẫn có lợi ích lớn từ việc mất rừng thông qua việc chuyển đổi đất rừng thành đất nông nghiệp, bán đất đai lâm nghiệp chuyển đổi, đất canh tác nương rẫy thuộc đất lâm nghiệp, khai thác và bán gỗ cũng như các sản phẩm từ rừng khác lấy tiền làm vốn (Sunderlin và Ba, 2005).

- *Con người mất - Rừng được:* Trường hợp này chủ yếu rơi vào các khu rừng đặc dụng. Một số cộng đồng bản địa sống trong hoặc gần khu rừng đặc dụng từ lâu đời, có sinh kế gắn bó với rừng, đất rừng; nay bị hạn chế hoặc bị ngăn cấm sử dụng tài nguyên rừng. Rừng ở đây được bảo vệ khá tốt so với các khu rừng sản xuất.

- *Con người mất - Rừng mất:* Trường hợp này phổ biến ở hầu hết các khu rừng sản xuất và một phần là rừng phòng hộ. Ở đây hầu hết rừng quản lý bởi các doanh nghiệp Nhà nước, sau khi khai thác cạn kiệt gỗ thì cũng mất khả năng quản lý bảo vệ rừng, rừng bị tiếp tục tàn phá không kiểm soát hoặc giao cho các công ty tư nhân chuyển đổi sang trồng cây công nghiệp. Người bản địa hầu như đứng ngoài cuộc hoặc một số hộ có thể thu nhập một ít nhờ khai thác gỗ, củi, lâm sản ngoài gỗ không hợp pháp còn sót lại từ rừng nghèo kiệt, nhưng không đáng kể; còn lại hầu hết cộng đồng bản địa bị mất nguồn sinh kế từ rừng. Như vậy mong đợi là *Con người được - Rừng được* là chưa thực hiện được sau gần 35 năm thực thi các chính sách quản lý rừng gắn với đời sống cộng đồng bản địa ở Tây Nguyên.

3.3.2. Định hướng quản lý rừng bền vững trong mối quan hệ với phát triển sinh kế cộng đồng

Con người được - Rừng được trong mô hình tứ diện (Hình 3) luôn là mong đợi và định hướng cho chiến lược quản lý rừng bền vững gắn với phát triển sinh kế cho người dân bản

địa. Để thực hiện được điều này thì trước hết cần quy hoạch và đẩy mạnh giao đất giao rừng cho hộ gia đình, cộng đồng người bản địa; kèm theo đó là cải thiện, bổ sung các chính sách về hành chính lâm nghiệp, dịch vụ môi trường, cơ chế hưởng lợi lâm sản, tư vấn kỹ thuật, hỗ trợ nâng cao năng lực cho cộng đồng dân tộc thiểu số để họ có quyền tiếp cận tài nguyên rừng và có khả năng quản lý, sử dụng nó bền vững. Rừng phải là một nguồn sinh kế chính của cộng đồng dân tộc thiểu số đang sống trong và gần rừng.

3.3.3. *Thách thức*

Để đạt được định hướng nói trên, một số thách thức cần được chỉ ra:

- Mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm chủ rừng dẫn đến cản trở, hạn chế việc giao rừng cho cộng đồng trong tương lai.
- Khó khăn trong cải tiến thể chế hành chính lâm nghiệp hỗ trợ cho hoạt động lâm nghiệp của người dân.
- Khai thác lâm sản trong rừng sản xuất là rừng tự nhiên thực hiện theo Luật Lâm nghiệp và Quy chế quản lý rừng là khó áp dụng cho cộng đồng dân tộc thiểu số.
- Chưa rõ nguồn thu để phát triển thêm các dịch vụ môi trường rừng khác như hấp thụ carbon, sinh thái rừng.
- Rừng tự nhiên nghèo kiệt, phục hồi rừng cần thời gian dài và hạn chế khai thác gỗ trong nhiều năm, trong khi đó theo Luật Lâm nghiệp 2017 thì Nhà nước không đầu tư cho cộng đồng để phục hồi rừng nghèo kiệt là rừng sản xuất.
- Cộng đồng thiểu và yếu về tư cách pháp nhân để kinh doanh rừng.

3.3.4. *Cơ hội*

Bên cạnh đó một số cơ hội có thể tận dụng để đạt được định hướng:

- Luật Lâm nghiệp mới 2017 thừa nhận việc giao rừng cho hộ, cộng đồng ở cả ba loại rừng

sản xuất, phòng hộ và đặc dụng. Cộng đồng được quyền sử dụng rừng tự nhiên bình đẳng như các chủ rừng Nhà nước.

- Vẫn còn nhiều cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa có truyền thống gắn với rừng ở Tây Nguyên.
- Có một quỹ đất và rừng khá lớn do UBND xã quản lý và các công ty lâm nghiệp mất khả năng kinh doanh, bảo vệ có thể giao cho hộ, cộng đồng.
- Có cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng: Dịch vụ rừng đầu nguồn đang triển khai và cơ chế chi trả dịch vụ hấp thụ carbon rừng qua chương trình REDD+ dần được xây dựng và thực thi. Một số dự án chi trả carbon cho từng khu vực sẽ được thực hiện mà không phải chờ đến khi thực hiện được chương trình quốc gia.
- Phục hồi rừng nghèo kiệt có khả năng mang lại kinh tế trong thời gian ngắn và trung hạn.

3.4. **Giải pháp phát triển sinh kế cho cộng đồng thiểu số Tây Nguyên gắn với quản lý rừng bền vững**

3.4.1. *Quy hoạch lại chủ rừng và giao đất giao rừng*

Sau gần 35 năm quản lý rừng lấy doanh nghiệp Nhà nước là chủ đạo đã bộc lộ nhiều nhược điểm, rừng bị mất, suy thoái, trong khi đó cộng đồng bản địa cũng bị mất sinh kế, rừng chưa thực sự giúp cải thiện đời sống cho người dân. Vì vậy, cần có quy hoạch lại chủ rừng, trong đó hộ gia đình, cộng đồng thôn buôn phải là một chủ rừng nòng cốt.

- Quy hoạch lại các loại chủ rừng thích hợp cho từng địa phương cụ thể, trong đó hộ gia đình, cộng đồng bản địa cần xem là đối tượng chủ đạo. Tiến hành giao quyền sử dụng đất và rừng tự nhiên đến hộ, cộng đồng bản địa. Rừng giao chủ yếu lấy rừng từ UBND xã đang quản lý, từ các công ty lâm nghiệp mất khả năng quản lý kinh doanh rừng; từ rừng quản lý

truyền thống của cộng đồng, từ đất đai trong chu kỳ nương rẫy.

- Cần cải tiến hoặc thiết lập lại hệ thống hành chính lâm nghiệp địa phương các cấp tỉnh, huyện, xã trong đó làm rõ đơn vị nào sẽ chịu trách nhiệm quy hoạch lại chủ rừng và giao đất giao rừng cho hộ, cộng đồng. Bên cạnh đó cần rà soát để cải tiến các quy định, thủ tục giao đất lâm nghiệp và giao rừng sao cho đơn giản, rõ ràng, minh bạch đối với cộng đồng thiểu số.

- Đối tượng giao đất giao rừng:

Đất trồng lâm nghiệp để trồng rừng, tiến hành nông lâm kết hợp thì chủ yếu nên giao cho hộ gia đình quản lý sản xuất. Rừng tự nhiên nên định hướng giao cho nhóm hộ, cộng đồng thôn buôn để hình thành Ban quản lý rừng cộng đồng hoặc Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng (FAO, 2017; Hodgdon *et al.*, 2013; Huy, 2017; MRLG, 2017). Lý do nên giao rừng tự nhiên cho cộng đồng vì những hạn chế của giao rừng tự nhiên cho hộ như khó bảo vệ, không thể tổ chức kinh doanh gỗ theo luân kỳ dài, khó công bằng trong phân chia rừng tự nhiên có trạng thái giàu nghèo khác nhau và rừng phân bố trên địa hình đồi núi phức tạp (Bảo Huy, 2005, 2012; Huy, 2007).

3.4.2. Phát triển tổ chức quản lý rừng cộng đồng mới: Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng và chia sẻ lợi nhuận

Mô hình quản lý rừng cộng đồng đã được nghiên cứu đánh giá trong nước và quốc tế và đã chỉ ra tính thích hợp trong thu hút sự tham gia có hiệu quả của cộng đồng bản địa trong bảo vệ phát triển rừng và cho sinh kế bền vững (FAO, 2017; MRLG, 2017; Huy, 2017).

Tùy theo năng lực của mỗi cộng đồng mà chia ra hai cấp độ quản lý rừng cộng đồng:

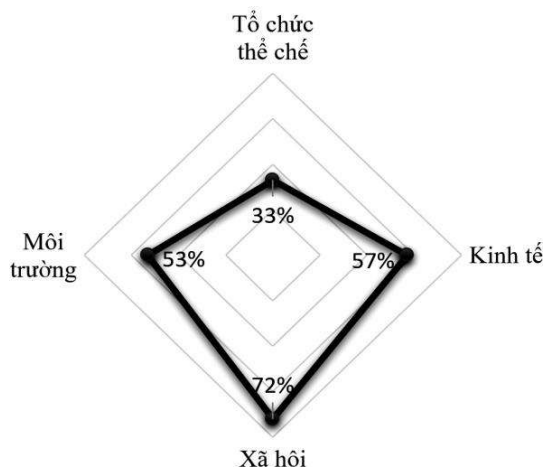
- Lâm nghiệp cộng đồng truyền thống (Traditional Community Forestry): Nơi chưa tiếp

cận nhiều với thị trường, có đời sống phụ thuộc vào rừng cao, cộng đồng có truyền thống quản lý rừng nhưng năng lực quản lý thấp.

- Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng (Community Forestry Enterprise): Nơi có thể tiếp cận thị trường, cộng đồng có truyền thống quản lý rừng và năng lực quản lý của cộng đồng đã được cải thiện.

Để phát triển lâm nghiệp cộng đồng, trước hết cần thừa nhận và bảo vệ quyền hưởng dụng đất - rừng truyền thống của cộng đồng bản địa; thiếu sự thừa nhận này đã ảnh hưởng tiêu cực đến người dân sống phụ thuộc vào rừng vùng sông Mê Kông (MRLG, 2017). Đồng thời cần tạo ra môi trường để phát triển doanh nghiệp lâm nghiệp nhỏ ở châu Á để bảo đảm sự công bằng trong tiếp cận, hưởng dụng tài nguyên rừng và cải thiện kinh doanh rừng, sản phẩm lâm nghiệp để nâng cao thu nhập ở vùng cộng đồng thiểu số sống phụ thuộc vào rừng (FAO, 2017). Liên minh rừng mưa (Rainforest Alliance) đã có những thành công trong phát triển doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng ở các nước nhiệt đới đang phát triển (Hodgdon *et al.*, 2013).

Thực tế ở Việt Nam, một số cộng đồng thôn buôn dân tộc bản địa Tây Nguyên được hỗ trợ xây dựng mô hình quản lý rừng cộng đồng trong giai đoạn từ 2005 đến nay đã chỉ ra đủ khả năng và năng lực để phát triển lên thành mô hình Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng nhằm quản lý có hiệu quả rừng và gia tăng lợi nhuận từ sản phẩm rừng. Bon Bu Nor, tỉnh Đắk Nông là một ví dụ; kết quả sử dụng công cụ đánh giá năng lực quản lý rừng cộng đồng của Liên minh rừng mưa, cho thấy cộng đồng này đã đáp ứng trên mức trung bình (54%) so với một doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng trên thế giới (Hình 4).



Hình 4. Sơ đồ radar % điểm theo cộng cụ đánh giá của Liên minh rừng mưa cho từng lĩnh vực trong thực thi quản lý rừng bền vững ở cộng đồng Bon Bu Nor sau 15 năm (2002 - 2017) và điểm trung bình là 54% (Huy, 2017)

3.4.3. Phục hồi, phát triển rừng để tạo sinh kế ở các cộng đồng nhận rừng

Thực tế hiện nay ở Tây Nguyên, rừng tự nhiên sản xuất đang ở trạng thái nghèo kiệt, đất trồng lâm nghiệp trên đất dốc đang sử dụng chủ yếu cho canh tác độc canh cây ngắn ngày như sắn. Định hướng phát triển rừng để cải thiện thu nhập cho từng đối với các loại đất - rừng như sau:

- *Đất nương rẫy thuộc lâm nghiệp:* Nông lâm kết hợp là giải pháp tối ưu cho đối tượng này để cải thiện sử dụng đất bền vững và tăng thu nhập trên một đơn vị diện tích. Nhiều mô hình nông lâm kết hợp thành công đã được tổng kết ở Tây Nguyên cần xem xét để áp dụng trong thời gian đến (Huy, 2009; Huy và Hung 2009; Nguyen và Catacutan, 2012).

- *Rừng tự nhiên nghèo kiệt:* Phục hồi rừng nghèo bằng làm giàu rừng theo hướng rừng cung cấp đa sản phẩm như gỗ các loại, lâm sản ngoài gỗ và đa chức năng để cung cấp nhiều dịch vụ môi trường rừng như bảo vệ và phát triển hệ sinh thái rừng, hấp thụ carbon, bảo vệ đầu nguồn, bảo vệ chống xói mòn đất, đa dạng

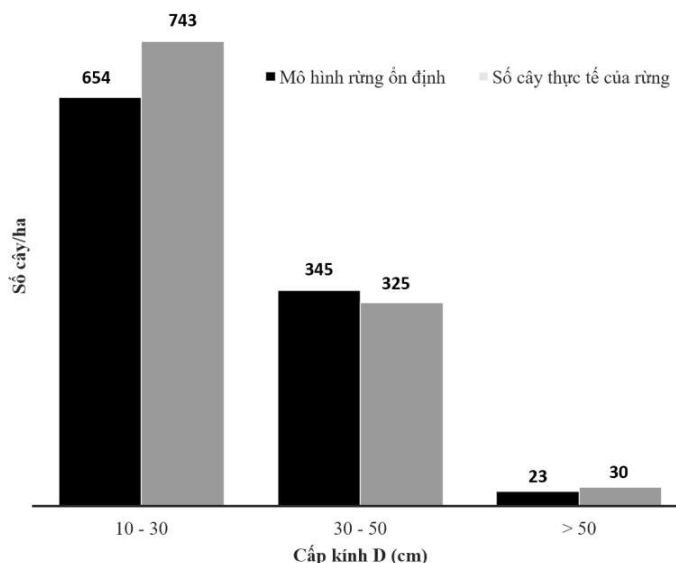
sinh học, du lịch sinh thái. Giải pháp này là tối ưu đối với rừng nghèo vừa cải thiện sinh thái rừng và tăng thu nhập từ đa sản phẩm rừng.

Song song với các giải pháp kỹ thuật sử dụng đất - rừng, thì đối với cộng đồng bản địa cần có cơ chế đầu tư thích hợp của Nhà nước cho phát triển nông lâm kết hợp và phục hồi rừng nghèo kiệt. Một ví dụ thành công là nghiên cứu làm giàu rừng khộp suy thoái bằng cây tểch (*Tectona grandis* L.f.) đã giúp phục hồi hệ sinh thái rừng khộp và cung cấp tiềm năng cải thiện thu nhập từ cây gỗ tểch có giá trị cao, chu kỳ ngắn (Huy *et al.*, 2018).

3.4.4. Tạo các nguồn thu nhập từ rừng cho cộng đồng với cơ chế chính sách thích hợp

Trên cơ sở phát triển rừng, phục hồi rừng và nếu được hỗ trợ bởi các chính sách thích hợp thì có tiềm năng tạo ra nguồn thu nhập từ rừng cho cộng đồng bản địa (Sunderlin và Ba, 2005) như sau:

- *Gỗ:* Giá trị gỗ thương mại hàng năm ở các nước đang phát triển có rừng là hàng tỷ đô la. FAO (2017) đã kêu gọi hình thành doanh nghiệp cộng đồng quy mô nhỏ để sản xuất gỗ bền vững. Đã có một số mô hình quy mô nhỏ thu nhập từ gỗ thương mại ở Việt Nam như ở Bon Bu Nor, Buôn Tul, Buôn TaLy... nhưng thường bị hạn chế bởi hệ thống hành chính yếu kém và phức tạp trong khai thác gỗ thương mại từ rừng hộ, cộng đồng. Trước mắt thì các khu rừng tự nhiên đang nghèo kiệt, tuy nhiên với tiến trình bảo vệ, nuôi dưỡng thì trong tương lai việc khai thác gỗ sẽ là nguồn thu quan trọng nhất trong quản lý rừng tự nhiên. Vì vậy, cần xem xét áp dụng cơ chế hưởng lợi gỗ từ lý thuyết rừng chuẩn bền vững đã được chuyên gia lâm nghiệp Đức và Việt Nam xây dựng thành mô hình rừng ổn định đơn giản mà cộng đồng có thể áp dụng để thu hoạch gỗ đồng thời bảo đảm cấu trúc rừng ổn định lâu dài cho các mục tiêu sinh thái môi trường (Bảo Huy, 2007; Wode và Huy 2009) (Hình 5).



Hình 5. So sánh số cây/ha của khu rừng để xác định số cây có thể khai thác bền vững theo cấp kính, đó là số cây lớn hơn số cây của mô hình rừng ổn định được cung cấp bởi cơ quan chuyên môn

- *Lâm sản ngoài gỗ:* Ước tính rằng 24 triệu người sống trong hoặc gần rừng và gần tám triệu người dân tộc thiểu số thu lượm các sản phẩm từ rừng, săn bắn và đánh cá (Poffenberger, 1998). Tuy vậy, thiếu thông tin định lượng về đóng góp lâm sản ngoài gỗ vào thu nhập hộ gia đình (Sunderlin và Ba, 2005). Đối với rừng nghèo, phát triển lâm sản ngoài gỗ dưới tán rừng sẽ là một cơ hội cho sinh kế của cộng đồng nghèo sống gần và trong rừng. Các sản phẩm này rất đa dạng, bao gồm: than củi, củi đốt, tre, mây, động vật trong rừng, cá, ếch, các loại rau, măng, nấm, hoa quả, hạt, dược thảo, cỏ cho gia súc... cho thức ăn, bán, làm vật dụng, đồ gia dụng, nhà cửa.

- *Dịch vụ môi trường rừng:* Trong hiện tại và tương lai thì dịch vụ môi trường sẽ là cứu cánh cho bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là với hiện trạng rừng nghèo kiệt không có khả năng cung cấp lâm sản như hiện nay trong và trong 20 - 30 năm tới. Theo Nghị định 99/2010 thì Chính phủ Việt Nam xác lập 5 loại dịch vụ môi trường rừng, trong đó dịch vụ bảo vệ rừng đầu nguồn cần được cải thiện về giá chi trả cũng như cơ chế giám sát đánh giá và tính

công bằng. Dịch vụ tích lũy và hấp thụ carbon rừng cần được thúc đẩy sớm trong khi phải chờ quá lâu để có cơ chế của chi trả carbon của thế giới. Cộng đồng có khả năng tham gia giám sát carbon theo phương pháp đơn giản để làm cơ sở chi trả (Bảo Huy, 2013; Huy *et al.*, 2013; Huy, 2015). Đồng thời đối với rừng tự nhiên nghèo kiệt, phục hồi rừng để có thu nhập từ gỗ sẽ mất ít nhất 20 năm, trong khi đó rừng vẫn đang cung cấp các giá trị sinh thái môi trường cho xã hội, vì vậy phát triển thêm dịch vụ sinh thái môi trường là cần thiết để tạo thu nhập cho người giữ rừng nghèo và an toàn sinh thái cho đất nước.

- *Việc làm:* Khoán bảo vệ rừng phòng hộ, đặc dụng, hợp đồng trồng rừng, khai thác, chế biến lâm sản... với các doanh nghiệp nhà nước, tư nhân cũng là một nguồn thu nhập từ sản xuất lâm nghiệp cho hộ, cộng đồng bản địa.

- *Lợi ích gián tiếp khác:* Cung cấp dịch vụ du lịch sinh thái, dịch vụ hậu cần cũng tạo ra việc làm và nguồn thu đáng kể cho cộng đồng sống gần các khu rừng bảo tồn, rừng thắng cảnh, cảnh quan.

IV. KẾT LUẬN

Sau gần 35 năm thực hiện các chính sách liên quan đến quản lý bảo vệ và phát triển rừng ở Tây Nguyên bao gồm: Khoán bảo vệ rừng, thực hiện chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng, giao đất giao rừng, phát triển lâm nghiệp cộng đồng, hưởng lợi từ rừng, chi trả dịch vụ môi trường rừng đã tác động đến đời sống, sinh kế của cộng đồng dân tộc thiểu số bản địa và tài nguyên rừng ở cả hai mặt tích cực và tiêu cực.

Tỷ lệ giao rừng cho hộ, cộng đồng bản địa thiểu số ở Tây Nguyên rất thấp, chỉ có 3,9% diện tích rừng và đất lâm nghiệp. Hộ chưa thực sự là chủ rừng và chưa được trực tiếp

thực hiện các hoạt động quản lý rừng và cung cấp dịch vụ môi trường rừng.

Trong mô hình tứ diện quan hệ giữa con người với rừng và sự được mất cho cả hai, thì cho đến nay chủ yếu là *Con người được - Rừng mất* và *Con người mất - Rừng mất*.

Giải pháp phát triển sinh kế cho cộng đồng thiểu số Tây Nguyên gắn với quản lý rừng bền vững cần bao gồm: i) Quy hoạch lại chủ rừng và giao đất giao rừng cho cộng đồng bản địa; ii) Phát triển Doanh nghiệp lâm nghiệp cộng đồng; iii) Phục hồi, phát triển rừng để tạo sinh kế ở các cộng đồng nhận rừng; iv) Tạo các nguồn thu nhập từ các sản phẩm rừng cho cộng đồng với cơ chế chính sách thích hợp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bảo Huy. 2005. Xây dựng mô hình quản lý rừng và đất rừng dựa vào cộng đồng dân tộc thiểu số Jrai và Bahnar, tỉnh Gia Lai. Báo cáo đề tài nghiên cứu khoa học. Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Gia Lai, 189p.
2. Bảo Huy. 2006. Giải pháp xác lập cơ chế hưởng lợi trong quản lý rừng cộng đồng. Tạp chí NN & PTNT, Hà Nội, số 15(2006): 48 - 55.
3. Bảo Huy. 2007. Ứng dụng mô hình rừng ổn định trong quản lý rừng cộng đồng để khai thác - sử dụng bền vững gỗ, củi ở các trạng thái rừng tự nhiên. Tạp chí NN & PTNT, Hà Nội, số 8(2007): 37 - 42.
4. Bảo Huy. 2009a. Quản lý rừng cộng đồng ở Tây Nguyên. Kỷ yếu Hội nghị Khoa học và Công nghệ vùng Nam Trung Bộ và Tây Nguyên lần thứ X, tháng 6/2009. Các công trình nghiên cứu ứng dụng khoa học - công nghệ phục vụ phát triển kinh tế xã hội vùng nam trung bộ và Tây Nguyên giai đoạn 2006 - 2009. Bộ Khoa học và Công nghệ, UBND tỉnh Đắk Lắk, pp 154 - 162.
5. Bảo Huy. 2009b. Xây dựng cơ chế hưởng lợi trong quản lý rừng cộng đồng. Kỷ yếu Hội thảo quốc gia về Quản lý rừng cộng đồng ở Việt Nam - Chính sách và Thực tiễn, ngày 05/06/2009. Cục Lâm nghiệp, IUCN, RECOFTC, Hà Nội, pp 39 - 50.
6. Bảo Huy. 2012. Xây dựng phương pháp đo tính và giám sát carbon rừng có sự tham gia của cộng đồng ở Việt Nam. Tạp chí Rừng và Môi trường, số 44 - 45 (2012): 34 - 44.
7. Bảo Huy. 2013. Mô hình sinh trắc và viễn thám - GIS để xác định CO₂ hấp thụ của rừng lá rộng thường xanh vùng Tây Nguyên. NXB. Khoa học & Kỹ thuật. Tp. HCM, 370p.
8. Bảo Huy. 2018. Dịch vụ hệ sinh thái, môi trường rừng. Đại học Tây Nguyên. 56p.
9. Bảo Huy, Võ Hùng, Nguyễn Đức Định. 2012. Đánh giá quản lý rừng cộng đồng ở Tây Nguyên giai đoạn 2002 - 2012. Từ thực tế ở Buôn Bu Nơr, xã Quảng Tâm, huyện Tuy Đức tỉnh Đắk Nông. Tạp chí Rừng và Môi trường, số 47 (2012):19 - 28.
10. Bộ Nông nghiệp và PTNT. 2005. Quyết định số 40/2005/QĐ-BNN của Bộ trưởng Bộ NN & PTNT ngày 07/7/2005 về việc ban hành quy chế về khai thác gỗ và lâm sản khác.
11. Bộ Nông nghiệp và PTNT. 2007. Thông tư số 38/2007/TT - BNN Hướng dẫn trình tự, thủ tục giao rừng, cho thuê rừng, thu hồi rừng cho tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư thôn.

12. Bộ Nông nghiệp và PTNT. 2017. Thông tư số 12/VBHN - BNNPTNT, ngày 28/11/2017 quy định về khai thác chính và tận dụng, tận thu lâm sản.
13. FAO. 2017. Creating an enabling environment for the development of small scale forest enterprises (SSFE) in Asia. Regional Expert Meeting on 19 - 21 October 2017, Colombo, Sri Lanka, 3p.
14. Hodgdon, B.D., Chapela, F., Bray, D.B., 2013. Mexican Community Forestry. Enterprises and Associations as Response to Barriers. RECOFTC, Rainforest Alliance, USA, 9p.
15. Huy, B. 2009. Increased income and absorbed carbon found in *Litsea glutinosa* - cassava agroforestry model. APANews (Asia - Pacific Agroforestry Newsletter), FAO, SEANAFE, No. 35(2009): 4 - 5, ISSN 0859 - 9742.
16. Huy, B., 2007. Community Forest Management (CFM) in Vietnam: Sustainable Forest Management and Benefit Sharing. Proceedings of the International Conference on Managing Forest for Poor Reduction: Capturing Opportunities in Harvesting and Wood Processing for the benefit of the Poor, from 03 - 06 October 2006 in H CM Vietnam, FAO, RECOFTC, SNV. ISBN 978 - 974 - 7946 - 97 - 0, pp 47 - 60.
17. Huy, B., 2008. Forest Management and Benefit Sharing in Forest Land Allocation - Case study in the Central Highlands. Proceedings of the forest land allocation forum on 29 May 2008. Tropenbos International Vietnam. Ha Noi,, Thu Do Ltd. Comapany, pp 94 - 110.
18. Huy, B., 2015. Development of participatory forest carbon monitoring in Vietnam. Paper for the XIX World Forestry Congress on 7 - 11 September 2015 in Durban, South Africa. Available at <http://foris.fao.org/wfc2015/api/file/5528bb539e00c2f116f8e095/contents/0b0ecc8f - 4385 - 4491 - a7e0 - df8e367d2eaa.pdf>.
19. Huy, B., 2017. Assessment of developing Bu Nor Community Forest Enterprise (CFE). Technical report. Rainforest Alliance, USA. 29p.
20. Huy, B., Hung, V. 2011. State of agroforestry research and development in Vietnam. APANews (Asia - Pacific Agroforestry Newsletter), FAO, No. 38(2011): 7 - 10, ISSN 0859 - 9742.
21. Huy, B., Sharma, B.D., Quang, N.V. 2013. Participatory Carbon Monitoring: Manual for Local Staff. Publishing permit number: 1813 - 2013/CXB/03 - 96/TĐ. SNV, H CM city, Viet Nam, 51p.
22. Huy, B., Tri, P.C., and Triet, T. 2018. Assessment of enrichment planting of teak (*Tectona grandis*) in degraded dry deciduous dipterocarp forest in the Central Highlands, Vietnam, Southern Forests: a Journal of Forest Science, 80:1, 75 - 84.
23. MRLG (Mekong Region Land Governance), 2017. A report outlining main outcomes from the workshop. Mekong Region Customary Tenure Workshop, 7 - 9 March 2017, Nay Pyi Taw, Myanmar, 12p.
24. Nguyen, T.H., Catacutan, D. 2012. History of agroforestry research and development in Viet Nam. Analysis of research opportunities and gaps. Working paper 153. Hanoi, Viet Nam: World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia Regional Program. DOI: 10.5716/WP12052.PDF. 32p.
25. Phạm, T.T., Bennett, K., Vũ, T.P., Brunner, J., Lê, N.D. và Nguyễn, Đ.T. 2013. Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam: Từ chính sách đến thực tiễn. Báo cáo chuyên đề 98. CIFOR Bogor, Indonesia, 101p.
26. Poffenberger, M. 1998. Stewards of Vietnam's Upland Forests. (Những người quản lý Rừng Miền Núi Việt nam). Viện Nghiên cứu Quy hoạch và thống kê Rừng và Hệ thống Rừng Châu Á, Báo cáo Hệ thống Nghiên cứu Số 10.
27. Quốc Hội. 2004. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng. Luật số 29/2004/QH11. Hà Nội, 43p.
28. Quốc Hội. 2017. Luật Lâm nghiệp. Luật số 16/2017/QH14. Hà Nội, 54p.
29. Sikor, T., Griten, D., Atkinson, J., Huy, B., Dahal, G.R., Duangsathaporn, K., Hurahura, F., Phavilay, K., Maryudi, A., Pulhin, J., Ramirez, M.A., Win, S., Toh, S., Vaz, J., Sokchea, T., Marona, S., Yaqiao, Z., 2013: Community Forestry in Asia and the Pacific. Pathway to inclusive development. RECOFTC, Bamngkok, Thailand, 112p.
30. Sunderlin, W.D., Ba, H.T. 2005. Giảm nghèo và rừng ở Việt Nam. CIFOR, ISBN 979 - 3361 - 58 - 1, Jakarta, Indonesia, 92p.

31. Tổng cục Lâm nghiệp, 2018. Báo cáo rà soát, điều chỉnh quy hoạch bảo vệ, khôi phục và phát triển rừng bền vững vùng Tây Nguyên đến năm 2025, định hướng đến năm 2030. Hà Nội, 106p.
32. TTg. 1998. Quyết định số 661/1998/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 29/07/1998 về mục tiêu, nhiệm vụ, chính sách và tổ chức thực hiện dự án trồng mới 5 triệu ha rừng.
33. TTg. 1999. Nghị định số 163/1999/NĐ-CP về giao đất, cho thuê đất lâm nghiệp cho tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng ổn định, lâu dài vào mục đích lâm nghiệp.
34. TTg. 2001. Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12/11/2001 về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp, Hà Nội.
35. TTg. 2005. Quyết định số 304/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng chính phủ ngày 23/11/2005 về việc thí điểm giao rừng, khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình và cộng đồng trong buôn, làng là đồng bào dân tộc thiểu số tại chỗ ở các tỉnh Tây Nguyên.
36. TTg. 2010. Nghị định số 99/2010/NĐ-CP của Thủ tướng chính phủ ngày 24/09/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.
37. Wode, B., Huy, B. 2009. State of the Art of Community Forestry in Viet Nam. GTZ, Ha Noi, Viet Nam, 104p.

Email tác giả chính: baohuy.frem@gmail.com

Ngày nhận bài: 13/05/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 20/05/2019

Ngày duyệt đăng: 28/05/2019