

## e. Xây dựng, thực hiện Chương trình Quốc gia về quản lý, sử dụng có hiệu quả 3 triệu ha đất rừng và rừng đang được UBND cấp xã quản lý, gọi tắt là Chương trình 3 triệu ha rừng.

Mục đích của Chương trình 3 triệu ha rừng là sử dụng có hiệu quả trên 3 triệu ha đất rừng và rừng góp phần phát triển kinh tế-xã hội và bảo vệ môi trường chung của cả nước với các mục tiêu cụ thể: Bảo vệ băng được diện tích rừng hiện có và phát triển rừng trên diện tích trên 3 triệu ha; Giải quyết thiếu đất sản xuất, tạo việc làm, tăng thu nhập cho đồng bào dân tộc tại chỗ; Giải quyết các vấn đề xung đột về đất đai và rừng. Thời gian thực hiện chương trình từ 2023-2030

Chương trình 3 triệu ha rừng thực hiện theo phương thức hợp tác quản lý rừng với các hình thức phù hợp với từng địa phương và từng loại rừng với các hình thức chính là: Giao đất, giao rừng cho

cộng đồng để thực hiện quản lý rừng cộng đồng (RCD); Giao đất, giao rừng cho các Ban quản lý rừng, doanh nghiệp và khuyến khích thực hiện hình thức hợp tác, liên kết với cộng đồng quản lý rừng; Triển khai các mô hình đồng quản lý rừng (ĐQLR).

Nguồn tài chính thực hiện Chương trình 3 triệu ha rừng huy động từ lồng ghép với các chương trình bảo vệ và phát triển rừng được bố trí hằng năm từ ngân sách Nhà nước; các nguồn tài chính quốc tế thực hiện các sáng kiến quốc tế về chống biến đổi khí hậu, giảm phát thải khí nhà kính, chống sa mạc hóa, bảo tồn đa dạng sinh học ■



### Lời cảm ơn

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn Vụ Hợp tác Quốc tế (ICD/ISG), Trung tâm Tin học và Thống kê (CIS), Bộ Nông nghiệp và PTNT, Đại sứ quán Canada và các cơ quan khác, các chuyên gia đã tạo điều kiện và hỗ trợ kỹ thuật để thực hiện Tóm lược chính sách này.

### Tài liệu tham khảo

- Bộ NN&PTNT, 2014. Báo cáo số 9626/BC-BNN-TCLN ngày 01/12/2014 của Bộ NN&PTNT về Báo cáo tổng hợp và đánh giá tình hình thực hiện giao rừng, cho thuê rừng và đất rừng trên phạm vi cả nước đến năm 2014.
- Bộ NN&PTNT, 2017. Báo cáo số 10073/BC-BNN-TCLN ngày 01/12/2017 của Bộ NN&PTNT về Hoàn thành thực hiện Đề án Tổng điều tra kiểm kê rừng quốc gia giai đoạn 2013-2016
- Bộ NN&PTNT, 2022. Quyết định số 2869/QĐ-BNN-TCLN ngày 27/7/2022 của Bộ NN&PTNT công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2021.
- Chính phủ, 2018. Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ về quy định chi tiết thi hành một số điều Luật lâm nghiệp.
- Luật Đất đai 2013. Luật số 46/2013/QH13 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam thông qua ngày 15 tháng 11 năm 2017
- Luật Lâm nghiệp 2017. Luật số 16/2017/QH14 được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa XIV, kỳ họp thứ 4 thông qua ngày 15 tháng 11 năm 2017.
- Nguyen Ba Ngai, 2009. "Quản lý rừng Cộng đồng ở Việt Nam: Chính sách và Thực tiễn." Kỷ yếu Hội thảo Quốc gia về Lâm nghiệp Cộng đồng. Hà Nội, Viet Nam: Cục Lâm nghiệp, IUCN, RECOFTC (2009)
- Tổng cục Lâm nghiệp, 2022. Báo cáo tóm tắt hệ thống quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và tình hình thực hiện năm 2021.
- Thủ tướng Chính phủ, 2012, Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 – 2020
- Thủ tướng Chính phủ, 2012. Quyết định số 07/2012/QĐ/QĐ-TTg ngày 08/02/2012 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng.
- Thủ tướng Chính phủ, 2012. Quyết định số 126/QĐ-TTg ngày 02/2/2012 về việc thí điểm chia sẻ lợi ích trong quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng đặc dụng.

## TÓM LƯỢC KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH THỨC ĐẨY CỘNG ĐỒNG HỢP TÁC QUẢN LÝ RỪNG

Phạm vi tóm lược chính sách này nhằm kiến nghị về chính sách thúc đẩy cộng đồng hợp tác quản lý rừng trở thành một phương thức quản lý rừng có hiệu quả để góp phần bảo vệ và phát triển rừng bền vững ở Việt Nam

*Hợp tác quản lý rừng là sự phối hợp, hợp tác, liên kết tự nguyện giữa Ban quản lý rừng, Công ty lâm nghiệp Nhà nước với cộng đồng hoặc giữa các thành viên trong cộng đồng để cùng quản lý, bảo vệ và phát triển rừng*

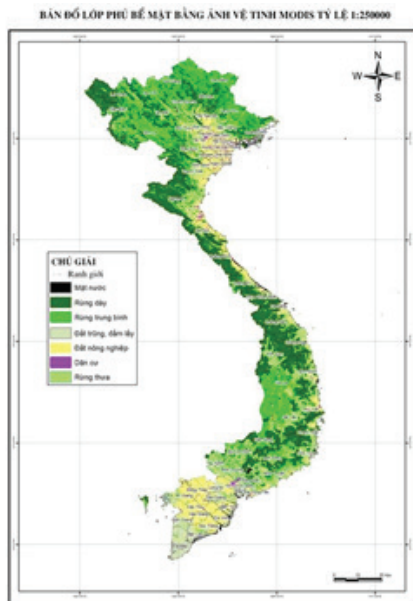
### I. THỰC TIỄN VỀ HỢP TÁC QUẢN LÝ RỪNG Ở VIỆT NAM

Việt Nam có 14.745.201 ha rừng, trong đó: rừng tự nhiên là 10.171.757 ha; rừng trồng: 4.573.444 ha. Tỷ lệ che phủ rừng toàn quốc là 42,02%. Rừng đặc dụng (RĐD) có 2.195.725 ha, chiếm 14,8%; rừng phòng hộ (RPH) có 4.695.514 ha, chiếm 31,8%; rừng sản xuất (RSX) có 7.853.962 ha, chiếm 53,4%.

Cả nước có 167 Ban quản lý rừng đặc dụng (BQL RĐD) được giao quản lý 2.175.082 ha rừng, chủ yếu là RĐD; 216 Ban quản lý rừng phòng hộ (BQL RPH) được giao 3.059.535 ha rừng, chủ yếu là RPH; 112 công ty lâm nghiệp nhà nước (CTLN) và một số công ty, doanh nghiệp được giao 1.688.803 ha RSX; trên 1 triệu hộ gia đình hộ gia đình, cá nhân (HGĐ) trong nước được giao 3.101.858 ha rừng, chủ yếu là RSX; khoản 10.000 cộng đồng hiện đang quản lý và sử dụng (gồm đã giao và tự công nhận) 989.827 ha rừng; 377.202 ha rừng được giao cho các tổ chức là lực lượng vũ trang, khoa học công

nhệ; 15.213 ha đất rừng sản xuất cho các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài thuê để trồng rừng; 3.337.770 ha rừng nghèo, rừng nghèo kiệt, đất chưa có rừng chưa giao (chưa có chủ) hiện tạm để UBND xã quản lý.

Thực tiễn ở Việt Nam cho thấy có 4 hình thức cộng đồng hợp tác quản lý rừng được tổng hợp tại Bảng 01 gồm: i) Quản lý rừng cộng đồng (RCD); ii) Cộng đồng ký hợp đồng khoán bảo vệ rừng (KBVR); iii) Cộng đồng tuần tra rừng (TTR); iv) Đồng quản lý rừng (ĐQL) ■



Bảng 01: Các hình thức hợp tác quản lý rừng

Tiêu chí	Quản lý rừng cộng đồng (RCD)	Cộng đồng hợp đồng khoán BVR (KBVR)	Cộng đồng tuần tra rừng (TTR)	Đồng quản lý rừng (ĐQLR)
<b>Đối tượng rừng</b>	Rừng được giao cho cộng đồng hoặc cộng đồng tự công nhận theo truyền thống	Rừng của BQL RĐD, BQL RPH, CTLN nhà nước. Nhiều khu rừng này trước đây đã từng là rừng thiêng, rừng ma, rừng mố nước của cộng đồng nay được giao cho các tổ chức này.		
<b>Cơ sở pháp lý, cơ chế, chính sách</b>	Cộng đồng là Người sử dụng đất (Luật đất đai) và là Chủ rừng (Luật lâm nghiệp)	Cộng đồng có quyền được nhận KBVR (Luật Lâm nghiệp, ND số 168/2016/NĐ-CP; QĐ số 24/2012/QĐ-TTg)	Cộng đồng có quyền hợp tác, liên kết BVR ở mức hạn chế (Luật Lâm nghiệp, ND số 156/2018/NĐ-CP; QĐ số 24/2012/QĐ-TTg)	QĐ số 07/2012/QĐ-TTg xây dựng chính sách đồng quản lý rừng; QĐ số 126/QĐ-TTg năm 2012 về thí điểm đồng quản lý rừng
<b>Mô hình tổ chức và quản lý</b>	Cộng đồng tự tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng; thành lập tổ chức QLR của cộng đồng; có hương ước, quy ước; có cơ chế chia sẻ lợi ích; tự kiểm tra, giám sát	Đại diện cộng đồng ký hợp đồng KBVR. Cộng đồng tự tổ chức bảo vệ rừng theo quy định của cộng đồng	Cộng đồng tham gia, tuần tra BVR; gây trồng, thu hái LSN, cây được liệu; tổ chức DLST; phát triển vùng đệm  Cộng đồng và BQL thành lập tổ quản lý rừng, tuần tra rừng; BQL và cộng đồng có quy chế phối hợp	Cộng đồng tổ chức sản xuất dưới tán rừng; gây trồng, thu hái LSN, cây được liệu; tổ chức DLST  Cộng đồng và BQL thành lập Hội đồng QLR.



<b>Thành công</b>	10.000 cộng đồng đang quản lý, sử dụng 1,16 triệu ha với nhiều mô hình rất tốt. Đã giao 524.477 ha và cấp GCN QSDR. Rừng là một nguồn sinh kế và cộng đồng được hưởng tiến DVMTR	Đã khoán cho cộng đồng 97.000 ha; khoán cho cho 112.000 HGD trên 0,6 triệu ha. Khoán bảo vệ rừng là một nguồn sinh kế và cộng đồng được hưởng tiến DVMTR	Hầu hết các BQL RĐĐ đã có quy chế phối hợp, thành lập Tổ tuần tra rừng cộng đồng (CPT); các hoạt động hỗ trợ cộng đồng. Hưởng lợi về chính sách phát triển vùng đệm	Có một số mô hình thí điểm theo QĐ số 126/QĐ-TTg năm 2012; Dự án của GiZ về đồng quản lý rừng tự nhiên ở Kon Tum, đồng quản lý rừng ngập mặn ở Sóc Trăng.
<b>Cơ hội</b>	Có cơ sở pháp lý và chính sách; có quỹ đất chưa giao (3 triệu ha); kinh nghiệm tốt.	Có cơ sở pháp lý và chính sách; nguồn tiến DVMTR;	Nhu cầu của các bên khá lớn; kinh nghiệm của cộng đồng; chính sách vùng đệm;	Có quỹ đất chưa giao trên 3 triệu ha.
<b>Khó khăn, thách thức</b>	Địa vị pháp lý chưa rõ. Giao rừng và cấp GCNQSDR chậm. Quyền sử dụng rừng rất hạn chế.	Mức khoán thấp. Sử dụng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ bị hạn chế	Thiếu quy định và chính sách hợp tác quản lý và sử dụng rừng.	Thiếu cơ sở pháp lý, chính sách. Một số mô hình thí điểm không thành công

## II. NHỮNG KHÓ KHĂN, THÁCH THỨC TRONG THỰC HIỆN HỢP TÁC QUẢN LÝ RỪNG

a) Cộng đồng không được pháp luật thừa nhận là một pháp nhân, nên gặp khó khăn khi giải quyết quan hệ dân sự trong quản lý rừng, kể cả xử lý vụ việc hành chính, hình sự phát sinh; không có cơ hội hay có đủ các điều kiện để tiếp cận các nguồn tài chính cho quản lý, bảo vệ và phát triển rừng.

b) Quyền của cộng đồng rất hạn chế như cộng đồng chỉ được giao rừng đặc dụng là các khu rừng tín ngưỡng; nhiều khu rừng đã được cộng đồng quản lý từ lâu đời nhưng không giao cho cộng đồng; cộng đồng dân cư thôn được giao rừng sản xuất nhưng không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thế chấp, góp vốn kinh doanh bằng giá trị quyền sử dụng rừng được giao; các quy định về hợp tác, liên kết của các Ban QLR, CTLN với cộng đồng rất ít dẫn đến các Ban QLR, CTLN ít trú trọng đến hợp tác quản lý rừng với cộng đồng so với các cá nhân, tổ chức khác.

c) Nhiều diện tích rừng truyền thống do cộng đồng tự công nhận từ lâu đời nhưng không được Nhà nước thừa nhận, cụ thể là 247.000 ha diện tích rừng do cộng đồng tự công nhận nhưng không được pháp luật thừa nhận do đã được

Nhà nước giao cho các chủ rừng khác như Ban QLR, CTLN; Quy trình thủ tục để chuyển mục đích sử dụng rừng và quyền sử dụng rừng cho diện tích rừng này chưa rõ ràng.

d) Các quy định về quản lý, sử dụng rừng đặc dụng theo hướng bảo tồn chặt chẽ, hạn chế tối đa tác động vào rừng đặc dụng hoặc sử dụng rừng đặc dụng chưa khuyến khích hợp tác quản lý rừng. Khoản 3, Điều 54, Luật Lâm nghiệp quy định cộng đồng chỉ được khoán bảo vệ rừng hoặc hợp tác, liên kết với hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư tại chỗ để bảo vệ và phát triển rừng khu phục hồi sinh thái. Quy định này không cho phép cộng đồng hợp tác, liên kết trong việc gây trồng các cây lâm sản ngoài gỗ, kể cả các cây dược liệu dưới tán rừng đặc dụng.

e) Các kết nghiên cứu, đánh giá tổng kết về rừng giao, khoán cho cộng đồng đều cho thấy, những khu rừng giao cho cộng đồng thường là rừng nghèo hoặc nghèo kiệt nằm ở các vị trí khó tiếp cận. Kể cả những diện tích mà CTLN trả lại địa phương để giao lại cho cộng đồng và HGD đều là những diện tích đất xấu, nằm ở vị trí xa, khó tiếp cận.

e) Chậm cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, sử dụng rừng cho cộng đồng: cả nước đã cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng 524.477 ha rừng, chiếm trên 50% diện tích rừng cộng đồng đang quản lý. Cộng đồng được cấp giấy chứng nhận sử dụng rừng chỉ những nơi có dự án mới có đủ kỹ thuật, nguồn lực cho điều tra, lập hồ sơ, giúp đỡ tổ chức cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.



Rừng nghèo giao cho cộng đồng

g) Chính sách về sử dụng trên 3,3 triệu ha rừng hiện đang được UBND cấp xã tạm quản lý chưa rõ ràng: Hiện còn 3.337.770 ha rừng nghèo, rừng nghèo kiệt, đất chưa có rừng nhưng chưa giao (không có chủ) hiện tạm để UBND xã quản lý. Những diện tích này ở vùng sâu, vùng xa; nhiều diện tích đang để hoang hóa hoặc đang sử dụng vào các mục đích khác không theo quy hoạch; nhiều nơi bị lấn chiếm, một số nơi có xung đột, tranh chấp. Nhìn chung công tác quản lý nhà nước như: thống kê, xác định ranh giới, cắm mốc, kiểm kê, kiểm tra, giám sát chưa được thực hiện tốt. Hầu hết các địa phương chưa có phương án hoặc không có kế hoạch sử dụng đối tượng rừng và đất rừng này. Vấn đề lớn hiện nay chưa rõ về chủ trương quản lý, sử dụng trên 3,3 triệu ha này ■



Diện tích đất rừng chưa giao



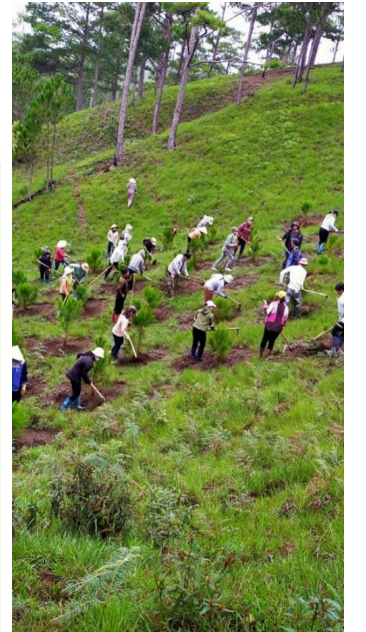
Người dân thực hành tín ngưỡng trong rừng

## III. KIẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH THúc ĐẨY HỢP TÁC QUẢN LÝ RỪNG

### a) Sửa đổi, bổ sung một số quy định về giao đất rừng và giao rừng cho cộng đồng dân cư

- Bổ sung giao đất rừng sản xuất, đất rừng phòng hộ cho cộng đồng dân cư vào các Điều 135 và 136, Luật đất đai;
- Bổ sung thêm loại đất rừng tín ngưỡng nằm trong đất rừng đặc dụng; bổ sung đất rừng tín ngưỡng được giao cho cộng đồng dân cư vào Điều 137, Luật đất đai;
- Bổ sung vào các văn bản dưới luật của Luật đất đai quy định về cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất rừng, quyền sở hữu rừng trồng và tài sản khác gắn liền với đất rừng cho cộng đồng dân cư nói riêng và các chủ rừng khác nói chung.
- Rà lại toàn bộ diện tích rừng do cộng đồng tự

công nhận và hiện đang sử dụng, đối với:  
 + Diện tích rừng đang UBND xã quản lý thì sớm tiến hành giao cho cộng đồng và làm các thủ tục đồng thời cấp quyền sử dụng đất và sử dụng rừng.  
 + Diện tích rừng hiện đã giao các BQLR, CTLN, thì tiến hành theo các phương án: làm các thủ tục trả lại địa phương để địa phương giao cho cộng đồng dân cư hoặc thực hiện các hợp tác quản lý rừng như: ký hợp đồng khoán bảo vệ rừng, đồng quản lý rừng để đảm bảo quyền chủ rừng của các chủ rừng và quyền sử dụng rừng như quy định tại Khoản 6 Điều 4 Luật Lâm nghiệp ■



### b) Sửa đổi, bổ sung một số quy định về sử dụng rừng đặc dụng

Cần nghiên cứu, sửa đổi, bổ sung một số quy định cho phép mở rộng quyền sử dụng rừng đặc dụng. Bổ sung thêm 1 điều, hoặc 1 khoản trong 1 điều của Mục 2, Nghị định số 156/2018/NĐ-CP về hướng dẫn thi hành một số điều của Luật lâm nghiệp về gây trồng một số loài lâm sản ngoài gỗ, nhất là cây dược liệu có giá trị đặc biệt

tại phân khu phục hồi sinh thái và khu hành chính của vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài sinh cảnh; trên toàn bộ các khu rừng bảo vệ cảnh quan; khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học; vườn thực vật quốc gia, vườn giống quốc gia ■

### c) Sửa đổi, bổ sung một số quy định về hợp tác quản lý rừng đặc dụng



- Bổ sung các quy định vào Nghị định số 156/2018/NĐ-CP quy định tuần tra rừng có sự tham gia của cộng đồng và hỗ trợ cộng đồng vùng đệm; xây dựng quy chế phối hợp giữa Ban quản lý rừng và cộng đồng trong hợp tác quản lý rừng.
- Sửa đổi, bổ sung vào Nghị định số 156/2018/NĐ-CP những quy định liên quan đến đồng quản lý rừng, trong đó quy định rõ nội dung đồng quản lý, thành lập Hội đồng quản lý rừng và cơ chế chia sẻ lợi ích ■

### d) Khuyến khích cộng đồng thành lập Tổ hợp tác cộng đồng quản lý rừng

Bộ NN&PTNT ban hướng dẫn cộng đồng thành lập Tổ hợp tác cộng đồng quản lý rừng theo Nghị định 77/2019/NĐ-CP quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động của tổ hợp tác với mục đích quản lý sử dụng diện rừng được giao và thực hiện các hoạt động hợp tác quản lý rừng với các chủ rừng khác như BQLR, CTLN. Mặc dù Tổ hợp tác cộng đồng quản lý rừng không phải là một pháp nhân nhưng có thể thực hiện giao dịch dân sự hoặc ủy quyền việc này cho người đại diện. Tổ hợp tác cộng đồng quản lý rừng được tự do thực hiện quản lý bảo vệ rừng, kinh doanh rừng, hợp tác quản lý rừng để mở rộng phạm vi hoạt động; thực hiện mở và sử dụng tài khoản thanh toán; được hưởng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước như các hợp tác xã; được hưởng các quyền khác theo quy định của pháp luật ■

