

REDD+

Chia sẻ lợi ích

Dự án Chia sẻ lợi ích REDD+ nhằm cung cấp những lựa chọn và hướng dẫn chính sách cho việc thiết kế, xây dựng và thực hiện các cơ chế chia sẻ lợi ích REDD+

Do REDD+ dựa trên những khoản đền bù mang tính điều kiện cho việc giảm phát thải các-bon, cơ chế tài chính này cần có một hệ thống phân định xem đối tượng đền bù là ai, lý do, điều kiện, tỷ lệ và quãng thời gian sẽ được đền bù. Những hệ thống như vậy được gọi là các cơ chế chia sẻ lợi ích, một thuật ngữ rộng bao gồm các yếu tố như thể chế, cấu trúc hoạt động, các công cụ, giải pháp nhằm phân bổ tài chính và những lợi ích rỗng khác từ các chương trình REDD+.

Chia sẻ lợi ích có ý nghĩa quan trọng cho việc tạo ra động lực cần thiết nhằm thay đổi hành vi gây mất rừng hoặc suy thoái rừng, từ đó làm giảm phát thải các-bon. Tuy vậy, nếu các chủ thể liên quan không thấy được tính công bằng của hệ thống này, thì điều đó lại đe dọa tính tự chủ ra quyết định cũng như sự ủng hộ của họ đối với REDD+. Một cơ chế chia sẻ lợi ích được thiết kế tốt cũng sẽ giúp nâng cao hiệu quả quản lý rừng và tăng hiệu suất của các chương trình REDD+.

Dự án của chúng tôi về chia sẻ lợi ích được xây dựng dựa trên kết quả trong giai đoạn 1 dự án *Nghiên cứu So sánh Toàn cầu về REDD+* của CIFOR. Dự án này phân tích các chi phí cơ hội, chi phí giao dịch và chi phí thực hiện REDD+ ở cấp quốc gia và địa phương cũng như vấn đề quản trị và phân quyền ở các cấp.

Nghiên cứu So sánh Toàn cầu về REDD+
ForestsClimateChange.org

Những phát hiện chính

Chia sẻ lợi ích có ý nghĩa quan trọng cho việc tạo ra động lực cần thiết nhằm thay đổi hành vi gây mất rừng hoặc suy thoái rừng, từ đó làm giảm phát thải các-bon.

Các lợi ích có thể bằng tiền mặt hoặc phi tiền tệ

Không phải lợi ích tiềm năng nào có được từ REDD+ cũng lượng hóa được về tài chính hay dưới dạng ngay lập tức.¹ Các lợi ích trực tiếp gồm các khoản tiền được chuyển, chẳng hạn từ việc bán tín dụng các-bon trên thị trường, các quỹ tài trợ hay quỹ chính phủ. Các lợi ích gián tiếp thì liên quan tới vấn đề bằng cách nào việc triển khai REDD+ có thể làm minh bạch hóa chế độ sử dụng đất, hỗ trợ quản lý rừng, thúc đẩy chuyển giao công nghệ và cải thiện dịch vụ hệ sinh thái (như cấp nước). Trong mọi trường hợp, các chi phí cơ hội, giao dịch và thực hiện nếu phát sinh đều phải được cân nhắc khi xác định đối tượng hưởng lợi của REDD+ — tức là phải tính đến lợi nhuận ròng. Giá trị gắn với những lợi ích gián tiếp ngụ ý rằng các cộng đồng địa phương không nhất thiết phải cần đến lượng tiền lớn để trở nên khá giả hơn nhờ REDD+.¹

Những gì hiệu quả và hiệu ích có thể không công bằng

Rất khó tìm ra một hệ thống chia sẻ lợi ích nào hoàn toàn hiệu quả, hiệu ích và công bằng — mà sẽ luôn có sự đánh đổi.² Về mặt kỹ thuật, hướng tiếp cận hiệu quả và hiệu ích nhất tính theo lượng phát thải giảm đi là chi trả cho những đối tượng có khả năng phát thải lớn nhất, chẳng hạn như các chủ sở hữu hoặc chiếm hữu (qua chuyển nhượng) một diện tích đất lớn — nhưng điều này có thể bị xem là sự đền bù cho các đối tượng mà trước đó đã thu lợi từ mất rừng (một số trường hợp là bất hợp pháp)¹ hoặc thậm chí tiếp tay cho đối tượng khác làm như vậy; khiến bản cùng hóa những người nghèo hơn hoặc đang tham gia bảo vệ rừng, kể cả người bản xứ.² Với mỗi một bối cảnh, cần xác định mục tiêu cơ bản và lợi ích mong muốn chung đối với REDD+; bởi các vấn đề này nói chung chưa được làm rõ.¹

Khác biệt về quan niệm “công bằng” trong chia sẻ lợi ích

Ở mỗi nước đều đang có nhiều tranh luận và quan niệm khác nhau về cách phân phối lợi ích REDD+ sao cho công bằng.¹ Xu thế chủ đạo ở tất cả các nước đang nghiêng về quan điểm rằng những người có quyền hợp pháp sẽ là đối tượng hưởng lợi từ REDD+, và những ai chịu chi phí thì có quyền được đền bù. Tuy vậy, nếu quá chú trọng vào quyền hợp pháp thì sẽ đẩy người nghèo đến chỗ bất lợi, vì phần lớn họ không có quyền đất đai rõ ràng, an toàn và chính thức; hơn thế, quyền các-bon nói chung vẫn chưa có định nghĩa cụ thể. Việc đền bù các chi phí có thể khuyến khích các bên tham gia, nhưng nó chỉ tạo ra động lực yếu nếu không gắn với kết quả về hành vi. Một quan điểm khác là, những ai tham gia bảo vệ rừng sẽ được hưởng lợi - nhưng ngoài Bra-xin và Pê-ru đã có sự ủng hộ rõ ràng luận điểm này, các nước còn lại đều đang xem xét có nên đi theo hướng này hay không. Luận điểm thứ 4 trong chia sẻ lợi ích là chủ thể thực hiện hoặc trợ giúp các dự án REDD+ (chẳng hạn các cơ quan nhà nước và những người làm dự án) là đối tượng hưởng lợi, nhưng vấn đề là ở chỗ làm sao để họ có đủ động lực mà không thấy đó là may mắn bất ngờ.

Các nước có xu hướng ủng hộ một cách tiếp chia sẻ lợi ích vốn đã quen thuộc với họ

Các cơ chế chia sẻ lợi ích có thể đi theo chiều dọc (chia sẻ giữa các cấp từ trung ương xuống địa phương), chiều ngang (chia sẻ trong cùng một cấp), hoặc cả hai.³ Hướng tiếp cận sử dụng các mô hình Quỹ, các thỏa thuận về chuyển nhượng rừng, địa tô⁴ và các công cụ thị trường chủ yếu có tính chất chiều dọc. Các hướng tiếp cận ngang thường là quản lý tài nguyên thiên nhiên dựa vào cộng đồng và đồng quản lý rừng.² Hiện nay, các nước có xu hướng xây dựng trên các mô hình hiện có và gắn gũi nhất với bối cảnh của họ.² Cách tiếp cận này có thể làm giảm chi phí và thu hút sự ủng hộ về chính trị. Tuy nhiên, hiệu quả, hiệu suất và tính công bằng của các mô hình này sẽ phụ thuộc vào trách nhiệm giải trình, độ minh bạch và năng lực quản lý tài chính của nhà nước — vốn khá yếu ở hầu hết các nước được nghiên cứu.

Tính hợp pháp và tin cậy của quá trình là rất quan trọng

Chia sẻ lợi ích có liên quan tới nhiều mục tiêu và nhóm lợi ích. Để tất cả các chủ thể liên quan đều ủng hộ REDD+ và cơ chế chia sẻ lợi ích cuối cùng, thì tính hợp pháp và độ tin cậy của quá trình thiết kế cơ chế là rất cần thiết.¹ Công bằng giữa các bên trong quá trình tham gia là rất quan trọng — theo đó, tất cả các chủ thể liên quan đều phải được tham gia vào quá trình ra quyết định quyết định về cơ chế.⁵ Điều này sẽ ngăn một nhóm ít có quyền lực gây ảnh hưởng quá mạnh để chiếm giữ quyền lợi cho họ. Tuy nhiên, ở hầu hết các nước được nghiên cứu, các nhóm quyền lực được mời tham gia vào REDD+ lại lấn át những cuộc thảo luận về REDD+ mà ít có ý kiến từ các nhóm dân cư dễ bị tổn thương hoặc bản cùng.² Cũng ở hầu hết các nước, những chủ thể thực sự đứng đằng sau nạn mất rừng lại không tham gia và điều này có ảnh hưởng tiêu cực tới tính hiệu quả của REDD+.

Những rủi ro tiềm tàng liên quan đến điều kiện chính trị - kinh tế của các nước tham gia REDD+

Chế độ sở hữu đất đai không rõ ràng và thiếu an toàn sẽ gây ra thiếu công bằng. Mâu thuẫn giữa các cơ quan nhà nước và các chủ thể liên quan trong việc chiếm giữ lợi ích tiềm năng cũng có thể làm giảm hiệu quả của REDD+. Thất bại trong việc áp dụng những bài học về điều kiện thuận lợi để REDD+ có thể thực hiện (do thiếu trao đổi thông tin) có thể dẫn đến sự chống chèo, giảm năng lực và tăng chi phí. Nếu thiếu sự tham gia của tất cả các chủ thể liên quan, thì sẽ làm ảnh hưởng tới tính hợp pháp và độ tin cậy của quá trình cũng như sự chấp nhận của họ đối với cơ chế.² Nếu có hiện tượng tham nhũng, thông đồng, khống chế bởi giới thượng lưu, thiếu minh bạch và trách nhiệm giải trình, thì sự chi trả sẽ có thể là vô ích.⁶ Để giảm những nguy cơ đó, phải cải thiện công tác điều hành, thực thi pháp luật, trao đổi thông tin, nâng cao năng lực, định hướng cho các dòng tài chính. Chỉ khi có sự chia sẻ chi phí và lợi ích phù hợp, tạo ra động lực đủ mạnh để thay đổi, thì REDD+ mới giúp đạt được những tiến bộ ấy.²

Các quốc gia nghiên cứu

- Brazil
- Cameroon
- Indonesia
- Peru
- Tanzania
- Vietnam



Để tất cả các chủ thể liên quan ủng hộ REDD+ cũng như đảm bảo cơ chế chia sẻ lợi ích sẽ hiệu quả, công bằng, sự tham gia đầy đủ của các bên trong suốt quá trình thiết kế cơ chế ấy là rất quan trọng.



Tài liệu tham khảo

- 1 Luttrell C, Loft L, Gebara MF, Kweka D, Brockhaus M, Angelsen A và Sunderlin W. 2013. Who should benefit from REDD+? Rationales and realities. *Ecology and Society*, đang in.
- 2 Pham TT, Brockhaus M, Wong G, Dung LN, Tjajadi JS, Loft L, Luttrell C và Assembe Mvondo S. 2013. *Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries*. Tài liệu công tác 108. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- 3 Lindhjem H, Aronsen I, Bråten KG và Gleinsvik A. 2010. *Experiences with benefit sharing: Issues and options for REDD-plus*
- 4 Assembe-Mvondo S, Brockhaus M và Lescuyer G. 2013. Assessment of the effectiveness, efficiency and equity of benefit-sharing schemes under large-scale agriculture: Lessons from land fees in Cameroon. *European Journal of Development Research* 25:641–56
- 5 McDermott M, Mahanty S và Schreckenber K. 2013. Examining equity: A multidimensional framework for assessing equity in payments for ecosystem services. *Environmental Science and Policy* 33: 416-427.
- 6 Luttrell C, Resosudarmo IAP, Muharrom E, Brockhaus M và Seymour F. 2012. The political context of REDD+ in Indonesia: Constituencies for change. *Environmental Science & Policy* doi:10.1016/j.envsci.2012.10.001

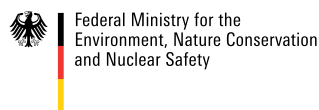
Các tác giả ảnh

Marco Simola (bìa trong), Achmad Ibrahim, Ollivier Girard, Neil Palmer

Là một phần ấn phẩm của



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry



Tháng 10/2013

cifor.org | blog.cifor.org



Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế CIFOR nâng cao chất lượng sống của con người, bảo vệ môi trường và tiến tới sự bình đẳng thông qua việc tiến hành các nghiên cứu để hỗ trợ chính sách và quá trình triển khai thực tiễn tác động tới rừng ở các nước đang phát triển. CIFOR là thành viên của Liên minh các nhóm tư vấn nghiên cứu nông nghiệp quốc tế CGIAR. Trụ sở chính của chúng tôi đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại châu Á, châu Phi và Nam Mỹ.

