

Đề án thí điểm REDD+ là gì?

Các loại hình đề án thí điểm REDD dựa trên các hoạt động thí điểm ở Indonesia

Erin Myers Madeira, Erin Sills, Maria Brockhaus, Louis Verchot và Markku Kanninen

Các điểm chính

- Bản tin này cung cấp những đánh giá ban đầu về 17 đề án thí điểm REDD+ đang được xây dựng ở Indonesia từ giữa năm 2009.
- Các cơ quan đề xuất đề án có các cách tiếp cận và thử nghiệm REDD+ rất đa dạng và khác nhau.
- Ba khía cạnh quan trọng để phân loại các đề án thí điểm ở giai đoạn đầu là: 1) mức độ quy hoạch không gian và tính phức tạp trong việc phân loại rừng, 2) chiến lược để đưa ra các quyền và lợi ích dài hạn liên quan tới các-bon, 3) các nguyên nhân và đối tượng chính gây ra nạn mất rừng và suy thoái rừng.
- Sự phổ biến của mô hình nhượng quyền quản lý rừng trong các đề án thí điểm REDD+ này được giải thích là để nhằm phù hợp với các quy chế về quyền sử dụng đất hiện hành đồng thời đáp ứng được yêu cầu chứng minh quyền sử dụng các-bon an toàn và lâu dài để có thể bán tín chỉ các-bon trên thị trường các-bon tự nguyện.
- Các đề án thí điểm REDD+ theo mô hình nhượng quyền sở hữu và quản lý rừng có nguy cơ tiếp tục mắc phải những sự thiên vị và bất cập mà hệ thống nhượng quyền rừng hiện hành đang phải đối mặt, trong đó có việc chú trọng vào rừng sản xuất và gạt các chủ đất nhỏ ra khỏi các quyết định quản lý. Giải quyết sự bất bình đẳng và thiếu hiệu quả của chế độ sử dụng đất hiện tại đòi hỏi phải cải cách chính sách sâu rộng và hành động trên quy mô lớn, chứ không chỉ bằng các đề án riêng lẻ.
- Chi phí giao dịch cao sẽ làm cản trở việc xây dựng các đề án thí điểm hợp tác trực tiếp với các chủ đất nhỏ trong việc giảm phát thải. Các mô hình và chiến lược mới cần được xây dựng để giảm thiểu các chi phí giao dịch này, chẳng hạn như tập hợp các sáng kiến dành cho các chủ đất nhỏ vào trong cùng một đề án.
- Cần có thêm nghiên cứu cả về đánh giá các kết quả của các loại hình thí điểm khác nhau và cập nhật các dạng đề án thí điểm để bắt kịp với sự ra tăng nhanh chóng về số lượng của các đề án thí điểm REDD+ cũng như quá trình thay đổi chính sách nhanh chóng của thể chế và khung pháp lý liên quan đến REDD+ ở Indonesia.

Giới thiệu

Năm 2007, các bên tham gia Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về Biến đổi Khí hậu (UNFCCC) đã nhất trí thông qua Lộ trình Bali – một văn kiện khuyến khích các tổ chức, cá nhân ở cả các nước phát triển và đang phát triển hành động ngay lập tức để giảm phát thải khí thải các-bon trong ngành lâm nghiệp. Các nhà hoạch định chính sách, các nhà đầu tư, các tổ chức tài trợ và tổ chức phi chính phủ đã đáp lại sự kiện này bằng việc khởi động một số hoạt động nhằm giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng, đồng thời khuyến khích hoạt động bảo tồn, quản lý bền vững rừng và tăng cường trữ lượng các-bon rừng ở các nước đang phát triển (xem Quyết định UNFCCC 2/CP.13-11, thường gọi là “REDD+”). Không có thỏa thuận nào được thống nhất trong khuôn khổ UNFCCC cũng đồng nghĩa với việc chương trình REDD+ quốc tế phải bao gồm những nội dung gì còn là một cánh cửa mở. Bởi vậy, việc xây dựng các dự án REDD+ vẫn đang tiếp diễn. Chẳng hạn, hai tác giả Wertz-Kanounnikoff và Kongphan-Apirak (2009) đã xác định được 109 hoạt động liên quan đến REDD+ trên toàn thế giới: 44 hoạt động trình diễn nhằm giảm phát thải trực tiếp từ nạn phá rừng và suy thoái rừng, và 65 hoạt động chuẩn bị được thiết kế nhằm tạo điều kiện khung cho việc triển khai.

Với 56% lượng khí phát thải sinh ra do nạn mất rừng, suy thoái rừng và chuyển đổi mục đích sử dụng đất than bùn, cùng với cam kết giảm 41% lượng khí phát thải, xuống dưới mức “hoạt động thông thường” đến năm 2020, với điều kiện có sự hỗ trợ của cộng đồng quốc tế (Boer *et al.*, 2010), Indonesia sẽ là một địa bàn quan trọng cho việc thực hiện bất kỳ cơ chế quốc tế nào liên quan đến REDD+. Chính phủ Indonesia đã rất ủng hộ REDD+ trong các cuộc đàm phán quốc tế và song phương, và ngay trong nước cũng đang chủ động xây dựng một khuôn khổ pháp lý để thực hiện các hoạt động REDD+ ở cấp địa phương. Các hoạt động chính bao gồm việc hình thành Liên minh Khí hậu Lâm nghiệp Indonesia 2007, thành lập Hội đồng Biến đổi Khí hậu Quốc gia (Dewan Nasional Perubahan Iklim, DNPI) năm 2008 với nhiều bộ ngành tham gia. Vào năm 2009, Bộ Lâm nghiệp đã ban hành quy trình giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng thông qua Văn kiện Permenhut 30, Menhut II/2009, trong đó xác định các đối tượng tham gia, loại rừng, vai trò của cơ quan đề xuất dự án và các cấp chính quyền đối với các hoạt động can thiệp thuộc REDD+ (Atmadja và Wollenberg 2010), cũng như đối với việc cấp phép sử dụng vào mục đích thương mại cho việc cô lập và lưu giữ các-bon trong rừng sản xuất và rừng bảo vệ (Permenhut 36, Menhut II/2009). Tháng 5/2010, chính phủ Indonesia và Na-uy đã ký kết Cam kết (Letter of Intent) về hợp tác

triển khai REDD+. Hiện vẫn chưa rõ các giải pháp pháp lý có thể được thực hiện như thế nào và liệu các hoạt động tương lai của Bộ Tài chính có ảnh hưởng gì đến các quy định của Bộ Lâm nghiệp hay không. Mặc dù có sự phức tạp về pháp lý và thiếu minh bạch trong hệ thống thể chế quốc gia, nhưng các nhà đầu tư và các nhà tài trợ vẫn cấp vốn cho hơn 30 đề án thí điểm REDD+ (CIFOR 2010).

Trong bản tin tóm tắt này, chúng tôi xin đề xuất một phương thức phân loại chung cho các đề án thí điểm REDD+ ở Indonesia dựa vào việc đánh giá phân tích về cấu trúc ban đầu (tính vào giữa năm 2009) của 17 đề án thí điểm. Chúng tôi sẽ thảo luận những lý do có thể dẫn đến sự phổ biến của một số loại hình nhất định. Mục đích của việc xây dựng phương thức phân loại chung này là để hỗ trợ cho việc tìm hiểu, chia sẻ các bài học ban đầu cũng như thiết kế nghiên cứu tương lai đối với các đề án thí điểm REDD+.

Các đề án thí điểm REDD+ ban đầu ở Indonesia

Chúng tôi định nghĩa, đề án thí điểm REDD+¹ là các hoạt động 1) nhằm giảm phát thải do mất rừng và suy thoái rừng ở các khu vực địa lý riêng biệt và tiếp giáp, có đặc điểm 2) được các cơ quan đề xuất xác định là REDD+ và 3) đang được triển khai trong khuôn khổ các thỏa thuận chính thức với một cấp chính quyền nào đó.²

Kết quả nghiên cứu của chúng tôi dựa trên việc đánh giá các đề án thí điểm REDD+ ở bốn đảo (gồm 12 hoạt động thí điểm ở Kalimantan nơi tập trung phần lớn các nghiên cứu, 2 hoạt động ở Sumatra, 2 ở Papua và 1 ở Sulawesi) được lựa chọn với sự tính toán kỹ càng để đại diện cho các loại rừng chính, các nhân tố gây mất rừng, cũng như các cơ quan đề xuất dự án REDD+ ở Indonesia. Tính đến giữa năm 2009, tất cả 17 đề án thí điểm này đã hoàn thành giai đoạn “xây dựng ý tưởng” nhưng vẫn đang trong thời kỳ lập kế hoạch hoặc khởi động. Khác với các đề án mà CIFOR thực hiện và đã liệt kê (2010), mẫu nghiên cứu này của chúng tôi bao gồm cả các dự án không phải do CIFOR thực hiện nhưng đang được xây dựng ở Kalimantan và Papua, cùng với các đề án ở cấp độ cảnh quan như mô tả ở phần sau. Mẫu nghiên cứu của chúng tôi, bao gồm 3 trong 4 đề án thí điểm REDD+ được Chính phủ coi là những “hoạt động trình diễn” vào tháng 2/2010 (Chính phủ Indonesia, 2010).

Khi đánh giá các đề án thí điểm, chúng tôi dựa vào việc rà soát các văn kiện dự án, phỏng vấn bán cấu trúc với những người đề xuất đề án,³ cùng với đó, từ tháng 2 đến tháng 9/2009, tác giả đầu tiên của báo cáo nghiên cứu này đã thực hiện 21 cuộc phỏng vấn bằng câu hỏi mở đối với các đối tác dự án, các chuyên gia và các bên liên quan chính. Bằng cách đó, trước hết chúng tôi nắm bắt các quan điểm và dự định của những người đề xuất dự án, trong đó bao gồm các liên minh dưới nhiều hình thức của các tổ chức phi chính phủ quốc tế, các nhà đầu tư Indonesia và nước ngoài, các công ty tư nhân chuyên thiết kế các dự án REDD+, cơ sở kinh doanh nông nghiệp và các công ty gỗ, Chính phủ In-đô-nê-xia, cũng như các tổ chức cứu trợ song phương có quan hệ đối tác với chính phủ. Đối với mỗi đề án, chúng tôi thu thập số liệu về vị trí, quy mô, phân loại rừng, mức độ quy hoạch không gian, chiến lược để đáp ứng các quyền sở hữu các-bon dài hạn, các dạng đe dọa (nhân tố chủ đạo gây ra mất rừng và suy thoái rừng), đối tượng gây mất rừng và suy thoái rừng, sự ứng phó đối với các mối đe dọa, các hoạt động ngắn hạn và dài hạn, các tiêu chuẩn được áp dụng, thị trường mục tiêu, lợi ích chung, thời gian thực hiện dự án, phân loại các nhóm đề xuất

dự án. Trong số này, có năm biến số được dùng để xây dựng kiểu hình chung được đề nghị ở đây.

Các đề án thí điểm REDD+ được khảo sát trong công trình nghiên cứu này cân nhắc việc thực hiện hàng loạt hoạt động khác nhau, trong đó bao gồm các hình thức khuyến khích, trao đổi đất, hoạt động nông-lâm nghiệp, phục vùng rừng và than bùn đã bị xuống cấp, các phương thức tối ưu trong hoạt động khai thác gỗ và trồng rừng, cùng với các yếu tố quy hoạch không gian. Mười ba trong số 17 đề án thí điểm (76%) dự kiến sẽ cần có sự kiểm định của bên thứ ba trong đó sử dụng cả Tiêu chuẩn Các-bon Tự nguyện (VCS) và các tiêu chuẩn của Cộng đồng Khí hậu và Liên minh Đa dạng sinh học (CCBA). Để có thể nhận được chứng chỉ, một số đề án đang xây dựng phương pháp luận mới về tránh mất rừng (VCS 2010) và do vậy sẽ phải áp dụng quy trình kiểm định kép theo các hướng dẫn VCS (www.v-c-s.org).

Do chưa thể chắc chắn về các hoạt động cụ thể cũng như các hệ thống chia sẻ lợi ích sẽ được triển khai trong các đề án thí điểm REDD+, chúng tôi tập trung vào xem xét các quyết định ban đầu về mặt cấu trúc của các đề án đối với các chiến lược cơ bản nhằm giảm phát thải. Hiện các cấu trúc thiết kế của đề án này chỉ mang tính thử nghiệm và có sự khác biệt khá lớn. Chúng tôi xác định các khía cạnh tạo nên sự khác biệt trong các đề án và do đó dẫn đến các loại hình thí điểm khác nhau. Trong khi cách phân loại này chủ yếu dựa vào các đặc điểm được xác định ngay từ giai đoạn đầu, việc hiểu rõ các quyết định ban đầu của người đề xuất đề án giúp chúng định hình tính khả thi của lộ trình triển khai đề án. Cơ cấu quản lý đề án, các quyết định triển khai, cũng như các thay đổi về khuôn khổ thể chế và pháp lý là môi trường để thiết kế, xây dựng và kiểm định các đề án REDD+ sẽ ảnh hưởng tới kết quả đầu ra của đề án. Tuy vậy, chúng tôi cũng tin tưởng rằng, những quyết định chính xác về thiết kế cấu trúc dự án ngay từ ban đầu sẽ có những tác động tích cực đối với với lộ trình thực hiện chúng.

Kiểu hình chung của các đề án thí điểm REDD+

Mức độ quy hoạch không gian và tính thiếu thống nhất trong phân loại rừng

Các đề án thí điểm REDD+ có thể xếp vào *cấp độ địa điểm hoặc cấp độ cảnh quan, dựa trên một mức độ nhất định mà ở đó chúng có thể lồng ghép việc quy hoạch không gian và khả năng đề án thí điểm có bao quát được các vùng rừng thuộc các đơn vị phân loại pháp lý khác nhau hay không*. VCS đòi hỏi tất cả các loại đề án thí điểm phải xác định rõ ranh giới để có thể tính được lượng khí phát thải đã được giảm hoặc loại bỏ. Các đề án ở cấp độ cảnh quan có mục tiêu nhằm giảm phát thải thuần túy từ các *cảnh quan không đồng nhất* trong đó có các phương thức sử dụng đất cũng như các cách phân loại pháp lý khác nhau đối với đất rừng khác nhau. Chúng bao gồm nhiều phương thức sử dụng đất trong đó có thể có cả đất nhượng quyền để khai thác gỗ hoặc khai khoáng. Các đề án ở cấp độ cảnh quan đều liên quan tới *quá trình quy hoạch không gian*, một quá trình đòi hỏi sự hợp tác và hỗ trợ của chính quyền địa phương, các cơ quan bộ ngành ở cấp tỉnh cũng như trung ương. Các đề án này thường bao quát cả một khu vực rộng lớn mà ở đó có rất nhiều nguyên nhân gây mất rừng khác nhau, chúng cũng đồng thời cùng lúc thực hiện cùng một lúc một vài giải pháp nhằm giảm phát thải và tăng cường loại trừ các-bon ở một số phân vùng cụ thể. Ví dụ,

một đề án ở cấp độ cảnh quan có thể tham gia vào quá trình quy hoạch không gian ở một huyện nào đó để hướng việc mở rộng diện tích trồng cọ dầu và các loại cây trồng khác là trên đất thoái hóa và hạn chế các hoạt động gây phát thải với cường độ cao ở các khu rừng già, đồng thời khuyến khích áp dụng các phương thức quản lý tối ưu ở các vùng rừng khai thác và trực tiếp hỗ trợ việc bảo tồn các vùng rừng có giá trị cao. Như vậy, một đề án cấp độ cảnh quan có thể sẽ không quản lý tích cực toàn bộ khu vực cho các mục đích liên quan đến các-bon.

Ngược lại, các đề án cấp độ địa điểm nhằm vào một khu vực cụ thể thuộc một loại hình *sử dụng đất hợp pháp riêng biệt* (như “rừng sản xuất”, “rừng chuyển đổi mục đích sản xuất”), hay trong một số ít trường hợp, thuộc 2 loại hình phân loại có liên hệ mật thiết với nhau. Toàn bộ vùng rừng thuộc các đề án cấp địa điểm đều được quản lý tích cực để giảm phát thải. Đặc trưng của các đề án cấp địa điểm là có quy mô nhỏ hơn so với các đề án cấp cảnh quan, tuy nhiên có một số ngoại lệ. Một đề án cấp địa điểm cũng cần phải được sự phê chuẩn của các cơ quan hữu quan của chính phủ và phải nhất quán với quy hoạch không gian. Tuy nhiên, không giống với các đề án cấp cảnh quan, các đề án cấp địa điểm nhìn chung được hình thành trên nền quy hoạch không gian có sẵn: chúng là những dạng *thức biểu hiện của quy hoạch không gian*, chứ không tạo ảnh hưởng đối với quy hoạch đó. Điều này không có nghĩa rằng người đề xuất đề án và các cơ quan khác có tham gia vào các đề án ở cấp địa điểm không hoạt động độc lập với chính quyền các cấp; trên thực tế, họ có thể tích cực tìm cách định hình các quy định ở địa phương về các đề án thí điểm REDD+, trong đó có vấn đề quy hoạch không gian. Tuy nhiên, các kết quả của sự gắn kết chính trị này không vào tác động của mô hình thí điểm lên lượng phát thải thuần túy.

Chiến lược để đưa ra các quyền và lợi ích dài hạn về các-bon

Để bán được các khoản tín dụng các-bon, người đề xuất dự án phải thể hiện yêu cầu các-bon dài hạn hợp pháp của mình. Chẳng hạn, VCS đòi hỏi rằng những người đề xuất dự án phải có bằng chứng về danh nghĩa của họ bao gồm “quyền đối với lượng giảm phát thải khi nhà kính (GHG)... và quyền sở hữu đối với dự án” (VCS 2008a).

Trong bối cảnh pháp lý phức tạp và biến động ở Indonesia, lựa chọn cho việc đưa ra các quyền và lợi ích các-bon hầu như được xác định qua chế độ quyền sử dụng đất rừng hiện hành. Hầu hết các tài sản về rừng ở Indonesia đều thuộc quản lý hành chính của Chính phủ Indonesia theo luật định. Chỉ có không đến 6% số tài sản rừng được chính thức giao cho các cộng đồng hoặc cư dân bản địa sử dụng, hoặc do các doanh nghiệp hay cá nhân sở hữu (Sunderlin *et al.*, 2008; Hinrichs *et al.*, 2008). Tuy việc mua bán đất rừng bị cấm, nhưng vẫn có các giải pháp khá tốt để thực hiện các yêu cầu pháp lý đối với tài nguyên rừng – ví dụ, thông qua các vùng đất nhượng quyền cho mục đích khai thác gỗ hoặc sản xuất nông nghiệp. Tuy nhiên, “quyền các-bon” không được thể hiện rõ trong các quy định hiện hành, và chưa có một thủ tục rõ ràng để thực hiện yêu cầu pháp lý riêng đối với các-bon. Cho dù có sự thiếu rõ ràng đó, nhưng vẫn có nhiều tổ chức đang đầu tư xây dựng các đề án thí điểm REDD+, qua đó thể hiện sự tin tưởng rằng họ sẽ có thể có quyền pháp lý dài hạn đối với các-bon. Để làm được điều đó, những người đề xuất dự án ở Indonesia sử dụng một trong 4 chiến lược dưới đây.

1. **Mô hình nhượng quyền.** Nhượng quyền sử dụng và sở hữu rừng được áp dụng rộng rãi đối với các vùng rừng nhiệt đới, cả

cho mục đích khai thác và quản lý tài nguyên rừng - trong cả hai trường hợp, đối tượng chủ yếu là gỗ. Lô-gíc cơ bản phía sau vấn đề này là 1) do các khu rừng cung cấp nhiều loại hàng hóa và dịch vụ công, nên chúng phải thuộc sở hữu công, nhưng 2) chính quyền không đủ năng lực, vốn và kinh nghiệm để quản lý hiệu quả và khai thác gỗ (Gray 2002). Tuy nhiên, chế độ nhượng quyền rừng lấy gỗ (HPH) ở Indonesia từ lâu đã bị chỉ trích do giao khoán thiếu hiệu quả, không xác định được giá trị của gỗ theo tuổi và kích thước, không bảo vệ đầy đủ các lợi ích ngoài gỗ. Những ý kiến chỉ trích này đã dẫn đến các cải cách vào cuối những năm 1990, trong đó có tăng phí, giảm hạn chế thị trường, phân cấp quá trình phân phối diện tích rừng nhượng quyền, và sau đó là thay đổi một phần chính sách vào giữa những năm 2000 do hiện tượng suy thoái và mất rừng gia tăng nhanh chóng (Barr *et al.* 2006; Resosudarmo 2004). Ở Indonesia, nguồn cung cấp gỗ cũng phụ thuộc vào hệ thống nhượng quyền song song đồng thời thiết lập các vùng trồng cây lấy gỗ công nghiệp (HP-HTI), trong đó có việc cấp phép ngắn hạn để phát quang rừng đã bị xuống cấp vì mục đích trồng mới (IPK).

Một số tổ chức đề xuất dự án ở Indonesia đã chọn cách xin cấp phép nhượng quyền đối với vùng rừng nằm trong vùng đề án thí điểm của họ. Đó có thể là việc nhượng quyền truyền thống cho mục đích khai thác gỗ, ở đó người đề xuất hoặc đối tác của đề án sẽ thực hiện việc quản lý rừng một cách bền vững hơn, chẳng hạn như khai thác gỗ ít gây tác động. Tuy nhiên, một chiến lược phổ biến hơn đang được 7 trong số 8 đề án thí điểm mô hình nhượng quyền áp dụng là xin cấp phép Nhượng quyền Rừng nhằm Khôi phục Hệ sinh thái (ERC), hoặc một loại giấy phép tương tự như ERC do cấp tỉnh ban hành ở Papua. Năm 2007, Bộ Lâm nghiệp đã có quy định về phương án ERC đối với rừng sản xuất bị xuống cấp. Người được nhượng quyền sẽ có nghĩa vụ phải thực hiện một số hoạt động khôi phục, và có quyền tạo thu nhập từ việc chi trả các-bon cũng như các dịch vụ hệ sinh thái khác, với điều kiện phải tuân thủ các yêu cầu của việc cấp phép. Các yêu cầu này đang được phát triển trong một khuôn khổ pháp lý đang có những bước thay đổi. Giấy phép ERC chỉ được cấp đối với các vùng rừng được xếp loại rừng sản xuất hoặc chuyển đổi mục đích sản xuất, đồng thời cần nhiều cấp phê duyệt, từ huyện, tỉnh đến trung ương (ví dụ như đánh giá tác động môi trường và tham vấn các bên liên quan ở địa phương). Các tỉnh Aceh và Papua đều là các vùng được hưởng quy chế tự trị đặc biệt. Ở Papua, một số cơ quan đề xuất dự án đang hợp tác với văn phòng thống đốc để tìm kiếm khả năng xin được giấy phép tương tự như ERC do tỉnh ban hành, nhờ đó không cần phải quá nhiều cấp chính quyền phê duyệt. Hệ thống ERC cho phép sử dụng đất tương đối ổn định, lâu dài (60+35 năm). Đây là một điều khá mới trong bối cảnh phát triển của REDD+, mặc dù trên thực tế chỉ phí giao dịch để được cấp phép cũng giống nhượng quyền để khai thác gỗ và chuyển đổi mục đích.

2. **Quan hệ đối tác giữa những người sử dụng đất.** Người đề xuất dự án có thể thỏa thuận với những người sử dụng đất hiện tại để phát triển và chia sẻ các khoản tín dụng các-bon từ một đề án thí điểm. Người đề xuất dự án không bao giờ có quyền pháp lý độc lập đối với đất hay các-bon, nhưng có thể ký hợp đồng giao khoán với một người sử dụng đất có quyền hợp pháp đối với đất và do đó, có thể được trao quyền đối với các-bon. Người đề xuất dự án sẽ thỏa thuận xây dựng đề án để đổi lấy quyền sở hữu một phần các lợi ích các-bon được tạo ra. Chẳng hạn, những người được cấp phép nhượng quyền rừng

khai thác gỗ hợp pháp có thể cải thiện hiệu quả môi trường trong công việc của họ bằng việc giảm tác động trong khai thác gỗ, những người được cấp phép nhượng quyền rừng có thể dành ra một phần diện tích đất nhượng quyền hiện tại của mình để bảo vệ các vùng rừng có giá trị bảo tồn cao, hoặc các bên liên quan ở địa phương có thể hạn chế chặt phá rừng thông qua việc tham gia vào quản lý rừng bền vững quy mô nhỏ hoặc mở rộng các phương thức canh tác nông – lâm kết hợp.

3. **Quan hệ đối tác với Chính phủ.** Một cơ quan đề xuất dự án có thể thỏa thuận với Chính phủ để xây dựng một đề án REDD+ và chia sẻ các khoản tín dụng các-bon được tạo ra từ các hoạt động thí điểm. Cũng giống với mô hình đối tác như trên, người đề xuất dự án không tự mình thực hiện quyền pháp lý đối với đất hay các-bon, mà tham gia vào hợp đồng giao khoán để xây dựng mô hình thí điểm nhằm đổi lấy quyền sở hữu các khoản tín dụng các-bon. Chẳng hạn, một người đề xuất dự án có thể lập quan hệ đối tác với chính quyền huyện để nâng cao hiệu quả quản lý một vùng rừng được bảo vệ.
4. **Không có quyền các-bon.** Trong trường hợp này, “người đề xuất” thực sự trợ giúp chính quyền triển khai các hoạt động REDD+, thay vào đó Chính phủ trung ương, cấp tỉnh hoặc cấp huyện sẽ có toàn quyền. Mặc dù cơ quan dự án đang tích cực xây dựng đề án thí điểm REDD+ – và cách này hay cách khác có thể nói rằng nếu không có những người đề xuất dự án thì không có hoạt động can thiệp REDD+ được thực hiện – nhưng tổ chức này không đòi sở hữu phần quyền các-bon nào.

Các nguyên nhân và đối tượng chủ yếu gây ra mất rừng và suy thoái rừng

Các đề án thí điểm REDD+ trong mẫu nghiên cứu này đang giải quyết 2 nhóm nguyên nhân và đối tượng chính là: *mất và suy thoái rừng “có kế hoạch” do các đối tượng hoạt động ở quy mô công nghiệp, và mất và suy thoái rừng “tự phát” do các chủ đất nhỏ*. Theo VCS, mất rừng và suy thoái rừng “có kế hoạch” xảy ra khi có sự chỉ định hoặc phê chuẩn của chính quyền và được phản ánh trong hồ sơ quản lý đất đai hoặc quy hoạch không gian (VCS 2008c). Ở Indonesia, hiện tượng này xảy ra dưới một số hình thức, trong đó có việc chuyển đổi rừng sang trồng cây công nghiệp như dầu cọ, cao su, gỗ lấy bột và mục đích khác như khai khoáng. Mất rừng và suy thoái rừng “tự phát” không cần sự phê chuẩn nào, mà xuất phát từ sự thiếu năng lực của các cơ quan, tổ chức trong việc kiểm soát sử dụng rừng và bao gồm việc xâm lấn rừng được bảo vệ phục vụ khai thác gỗ hoặc các mục đích khác (VCS 2008c). Mất rừng và suy thoái rừng tự phát còn bao gồm cả tổn thất về rừng do các hoạt động bất hợp pháp. Mất rừng “có kế hoạch” hay “tự phát” đều có thể được tiến hành bởi các đối tượng hoạt động ở quy mô công nghiệp hoặc các chủ đất nhỏ. Một ví dụ về sự mất rừng tự phát do các đối tượng hoạt động ở quy mô công nghiệp là việc mở rộng các diện tích cây công nghiệp không có sự phê chuẩn; trong khi đó Chương trình Tái định cư là một ví dụ về nạn phá rừng do các chủ đất nhỏ gây ra với sự phê chuẩn của chính quyền. Trên thực tế, tất cả các hoạt động thí điểm REDD+ ở cấp địa điểm trong mẫu điều tra của chúng tôi đã chọn cách tập trung vào nạn phá rừng có kế hoạch do các cơ sở kinh doanh nông nghiệp quy mô lớn và các doanh nghiệp gỗ, hoặc vào nạn phá rừng tự phát gây ra bởi các nông hộ, hoạt động khai thác gỗ tại chỗ hoặc các hoạt động quy mô nhỏ khác. Tất cả các đề án cấp cảnh quan đều giải quyết cả hai hiện tượng trên, và thông

qua quá trình quy hoạch không gian, một số đề án còn giải quyết cả nạn phá rừng tự phát ở quy mô công nghiệp và phá rừng có kế hoạch của các chủ đất nhỏ.

Kết hợp cả 3 khía cạnh này lại sẽ xác định được các loại hình cụ thể của 17 đề án thí điểm REDD+ trong mẫu nghiên cứu (xem bảng 1).

Mọi người có thể cho rằng loại hình tổ chức cấp vốn cho mô hình thí điểm (VD: tổ chức phi chính phủ, các tổ chức viện trợ song phương và nhà đầu tư thuộc thành phần tư nhân) cũng có mối liên hệ với những quyết định ban đầu về mặt cơ cấu, nhưng chúng tôi không tìm thấy bất kỳ một mô hình chung nào (theo kết quả nghiên cứu do các tác giả chính cung cấp). Điều này có thể là do có các liên minh lớn và đang chuyển đổi của nhiều tổ chức cùng lúc tham gia vào rất nhiều trong số các đề án thí điểm gây khó khăn cho việc phân tách để nhìn ra các mô hình như vậy ở giai đoạn đầu xây dựng đề án.

Động cơ của các loại hình đề án thí điểm REDD+

Các đề án thí điểm REDD+ rõ ràng không phân bố đều trong tất cả các loại hình có thể (Bảng 1). Tuy vẫn nhận thức được là số lượng và loại hình thí điểm vẫn đang tiếp tục phát triển nhanh chóng, chúng tôi tin tưởng rằng mẫu nghiên cứu của mình vạch ra được các chiều hướng ban đầu với rất nhiều thông tin. Trong phần này, chúng tôi sẽ xem xét những nguyên nhân có thể đứng sau các chiều hướng ấy.

Các đề án cấp cảnh quan “thuộc sở hữu” của Chính phủ có thể thích ứng với một môi trường pháp lý thay đổi

Các đề án cấp cảnh quan có ít nhất 3 lợi thế: diện tích và trữ lượng các-bon lớn, bởi vậy có tiềm năng để có những tác động lớn đối với sự phát thải; có quy trình rõ ràng để lồng ghép với các chính sách quốc gia về REDD và kế hoạch phát triển ít các-bon trong tương lai; chúng nội địa hóa và nhờ đó có thể quản lý sự rò rỉ hiệu quả hơn (chứ không có nghĩa là có thể xóa bỏ hoàn toàn). Tuy vậy, thủ tục hình thành, thực hiện và giám sát các đề án như vậy khá phức tạp. Xuất phát từ định nghĩa, những người khởi xướng các đề án cấp cảnh quan sẽ hợp tác với chính quyền để lồng ghép các vấn đề ưu tiên trong sử dụng đất ít các-bon vào quá trình quy hoạch không gian trên một khu vực rộng lớn. Bởi vậy, theo lô-gic, chúng giải quyết cả nạn mất rừng “có kế hoạch” và “tự phát”. Ba trong số 5 đề án thí điểm cấp cảnh quan không có yêu cầu về quyền các-bon và đang được cấp vốn bởi các tổ chức viện trợ song phương hoặc các tổ chức phi chính phủ (bảo tồn) lớn và có quan hệ đối tác với nhiều cấp chính quyền của Indonesia trong việc triển khai các hoạt động trình diễn chính thức. Thuận lợi chính của phương hướng tiếp cận này là khả năng ứng phó với một môi trường pháp lý thay đổi.

Chi phí cơ hội và các rủi ro về mặt uy tín là một nhân tố quan trọng đối với cách thức kết cấu các đề án ở cấp địa điểm.

Có khá ít người đề xuất dự án có quan hệ đối tác với chủ sử dụng đất hoặc chính quyền trong các đề án cấp địa điểm, rất có thể do chi phí giao dịch cao. Trong số 3 đề án thực hiện chiến lược quan hệ đối tác, có một đề án liên quan đến việc nhượng quyền rừng có dầu, 1 đề án về nhượng quyền rừng lấy gỗ, và 1 đề án liên hệ với chính quyền cấp huyện có thẩm quyền đối với một khu rừng được bảo vệ. Các cuộc phỏng vấn đã cho thấy rằng chi phí giao dịch đã làm hạn chế số đề án đi theo mô hình đối tác này. Những trở ngại

do tệ quan liêu trong quá trình cộng tác với chính phủ, cũng như những trở ngại về mặt hậu cần khi làm việc với một số lượng lớn các chủ sở hữu đất quy mô nhỏ cũng được xem là những nhược điểm của hướng tiếp cận này. Những người đề xuất dự án đã tích cực cộng tác với các chủ thể hoạt động ở quy mô công nghiệp – những người ít quan liêu hơn và có số lượng ít hơn. Trên thực tế, những người khởi xướng đã cố gắng xây dựng thêm các đề án dựa trên quan hệ đối tác với các chủ sử dụng đất quy mô công nghiệp, nhưng họ cũng thấy khó khăn để đạt được những điều khoản mà cả hai bên cùng nhất trí và vượt qua được những quan ngại đối với rủi ro về uy tín do cộng tác với các doanh nghiệp nông nghiệp hoặc công ty gỗ - những đối tượng thể đã được nhượng quyền một cách không chính đáng và đã thương lượng không công bằng (thậm chí không hề thương lượng) với các chủ đất nhỏ.

Rõ ràng, con đường tiếp cận phổ biến nhất để thực hiện yêu cầu dài hạn đối với các-bon chính là việc xin được giấy phép nhượng quyền. Bảy trong số tám đề án đi theo hướng tiếp cận này, người đề xuất dự án sử dụng giấy phép ERC (hoặc một loại giấy phép tương đương do tỉnh ban hành). Quá trình xin ERC có sự tham gia của chính quyền cấp huyện, tỉnh và trung ương, cùng với rất nhiều tầng nấc ra quyết định khác nhau tương ứng với các cấp đó. Do vậy, chi phí giao dịch của chiến lược này là khá lớn – tính đến tháng 9/2010, hầu hết các đề án vẫn chưa nhận được phê chuẩn ERC. Tuy nhiên, chiến lược này khá phổ biến vì mặc dù chi phí giao dịch ban đầu lớn, nhưng các đề án liên quan đến nhượng quyền sẽ không phải trả thêm các chi phí giao dịch trong giai đoạn thương lượng thiết lập quan hệ đối tác.

Trong công trình nghiên cứu này, không có đề án nào tìm cách thực hiện yêu cầu các-bon thông qua quan hệ đối tác với các chủ đất nhỏ. Các cuộc phỏng vấn cho thấy, chi phí giao dịch cao khi thảo luận với nhiều chủ thể ở những địa điểm phân tán gây khó khăn cho việc áp dụng mô hình này.

Việc bảo đảm quyền sử dụng đất dài hạn là rất quan trọng để kiểm định cũng như để thu hồi chi phí. Việc đảm bảo thời gian thực hiện đề án (hoặc quyền và lợi ích các-bon) được lâu dài chính là tổ quan trọng khiến cho mô hình nhượng quyền được ưa chuộng. Hầu hết những người khởi xướng đều quan tâm đến việc bảo đảm rằng đề án sẽ được thực hiện trong quãng thời gian đủ dài để thu hồi những khoản chi lớn. Đồng thời, để nhận được chứng chỉ VCS,

người đề xuất dự án phải giải quyết triệt để những nguy cơ gây mất ổn định, trong đó có những rủi ro do chế độ sử dụng đất thiếu rõ ràng hoặc do những tranh chấp tiềm tàng trong sử dụng đất đai (VCS 2008b). Bên cạnh đó, việc bảo đảm quyền sử dụng đất có ý nghĩa tối quan trọng đối với các nhà đầu tư Indonesia cũng như ngoại quốc. Một giấy phép ERC cho phép người đề xuất dự án thực hiện việc yêu cầu với sự bảo đảm tương đối rằng họ sẽ có quyền sử dụng đất trong 60 năm và có thể được gia hạn thêm 35 năm (với giả định rằng họ vẫn tuân thủ các quy định liên quan); tương tự như vậy, việc cấp phép nhượng quyền để trồng cây hoặc khai thác gỗ cũng cho phép **người đề xuất** dự án được khẳng định đề án của họ sẽ được triển khai liên tục trong một khoảng thời gian xác định. Như vậy, so với các hình thức quyền các-bon thông qua quan hệ đối tác, mô hình nhượng quyền có thể là cách thức tốt nhất để thực hiện yêu cầu các-bon dài hạn. Trên thực tế, những người đề xuất dự án đã gặp phải tranh chấp trên cùng một lô đất của các đối tượng khác nhau (đôi khi được các cấp chính quyền khác nhau thừa nhận), và điều này khiến cho quá trình xin cấp phép nhượng quyền trở nên phức tạp và kéo dài. Trong khi người đề xuất dự án sử dụng mô hình nhượng quyền có quyền hợp pháp đối với đất đai (và bởi vậy, có quyền yêu cầu quyền các-bon theo một số điều kiện của việc cấp phép), thì sẽ rất bất bình đối với các mô hình đối tác, trong đó, người đề xuất dự án chia sẻ quyền kiểm soát đề án, còn đối tác (người được cấp phép nhượng quyền hoặc chính quyền cấp huyện) nắm quyền pháp lý với đất đai. Trong khi các-bon là ưu tiên hàng đầu của những người đề xuất dự án, thì các đối tác của họ phải giữ cân bằng với các ưu tiên khác, trong đó có sản lượng gỗ, trữ lượng gỗ và các lợi ích cấu thành khác. Nếu những vấn đề ưu tiên này có sự xung đột lẫn nhau trong tương lai, thì các đối tác rất có thể sẽ thương lượng lại những nội dung đã thỏa thuận, tăng chi phí giao dịch và đe dọa đến yêu cầu các-bon của những người đề xuất dự án.

Chế độ sử dụng đất và phân loại rừng hiện hành quyết định sự phổ biến của các loại hình đề án thí điểm. ERC chỉ có thể áp dụng đối với rừng sản xuất và rừng chuyển đổi mục đích sản xuất, trong khi hiện không có cơ chế nào tương đương để những người đề xuất dự án có thể sử dụng nhằm xây dựng các đề án REDD+ với các loại rừng khác hoặc ở các khu vực không có rừng. Do vậy, nếu như mô hình nhượng quyền vẫn được xem là phương án khả thi nhất cho những người đề xuất dự án thực hiện yêu cầu các-bon dài hạn, thì hầu hết các đề án thí điểm REDD+ xây dựng ở Indonesia sẽ vẫn tập

Bảng 1. Kiểu hình chung của các đề án thí điểm REDD+

| Cấp độ cảnh quan hoặc địa điểm | Chiến lược xây dựng quyền các-bon hợp pháp | Nguyên nhân và đối tượng chính gây ra mất rừng và suy thoái rừng | | Tổng số |
|--------------------------------|--|--|-----------------------------|---------|
| | | Có kế hoạch do các chủ thể quy mô công nghiệp | Tự phát bởi các chủ đất nhỏ | |
| Cảnh quan | Quan hệ đối tác với chính quyền | Cả hai | | 2 |
| | Không có quyền các-bon | Cả hai | | 3 |
| Cấp độ cảnh quan tổng thể | | | | 5 |
| Địa điểm | Mô hình nhượng quyền | 8 | 0 | 8 |
| | Quan hệ đối tác với chủ sở hữu đất | 2 | 0 | 2 |
| | Quan hệ đối tác với chính quyền | 0 | 1 | 1 |
| | Không có quyền các-bon | 0 | 1 | 1 |
| Cấp độ địa điểm tổng thể | | 10 | 2 | 12 |
| Tổng | | | | 17 |

trung vào rừng sản xuất, dù cho khí thải được tạo ra từ tất cả các loại rừng và bởi tất cả các nhóm đối tượng khác nhau.

Trải qua một thời gian dài, chế độ sử dụng đất ở Indonesia đã tạo điều kiện hình thành các doanh nghiệp quy mô lớn, và cùng với đó là một hệ thống nhượng quyền rừng được hình thành một cách bài bản và đã qua kiểm nghiệm (Agrawal *et al.* 2008). Mô hình nhượng quyền cũng nhất quán với hệ thống sử dụng đất hiện tại và bởi vậy, cho phép có được sự chắc chắn, tạo điều kiện cho các đề án REDD+ tiếp tục được triển khai trước cả chương trình quốc gia. Tuy nhiên, do mô hình nhượng quyền được cải biến cho phù hợp với chế độ sử dụng đất và quản lý nhà nước hiện tại, nên có lẽ việc triển khai các đề án REDD+ sử dụng mô hình này sẽ khó có thể giải quyết được hiệu quả sự bất cập cũng như những yếu kém khác của hệ thống hiện tại.

Ở Indonesia, quyền sử dụng đất của các chủ đất nhỏ thường không được thừa nhận. Bởi vậy, cho dù một đề án có thể khắc phục được vấn đề chi phí giao dịch khi làm việc với nhiều chủ đất nhỏ, thì nó vẫn không thể chứng minh được chuỗi hành trình sản phẩm đối với đất đai và các-bon – điều mà các nhà đầu tư vẫn yêu cầu phải có, cũng như để kiểm định các-bon theo các tiêu chuẩn hiện hành. Khái niệm REDD+ thường được khái quát hóa thành một hình thức chi trả dịch vụ hệ sinh thái (PES) – tức là việc chi trả tự nguyện và có điều kiện từ những người hưởng lợi cho những người cung cấp dịch vụ hệ sinh thái (Sills *et al.* 2009). Việc chưa thừa nhận quyền pháp lý của các chủ đất nhỏ và các nhóm cư dân bản địa đã làm chậm lại quá trình xây dựng các đề án PES ở Đông Nam Á (Wertz-Kanounnikoff và Kongphan-Apirak 2008), và tương tự, cũng là một rào cản đối với việc phát triển các đề án thí điểm REDD+ ở Indonesia về yêu cầu các-bon chủ yếu qua phòng tránh phát thải bổ sung và lâu dài dựa trên các thỏa thuận và chương trình (như PES chẳng hạn) tập trung vào các chủ đất nhỏ.

Các yêu cầu về tính bổ sung có thể giải thích cho sự thiếu vắng các đề án tập trung vào nạn mất rừng và suy thoái rừng tự phát do các đối tượng hoạt động quy mô công nghiệp. Việc kiểm định theo VCS đòi hỏi các đề án thí điểm phải chứng minh được “tính bổ sung”, có nghĩa là mức giảm phát thải phải cao hơn so với quá trình sẽ xảy ra tự nhiên nếu không có can thiệp. Đặc biệt, trong số các tiêu chí, VCS đòi hỏi rằng hành động can thiệp “không được điều tiết bởi một văn bản pháp quy, một đạo luật hay khuôn khổ pháp lý nào” (VCS 2008a). Không có đề án nào ở cấp địa điểm tập trung vào việc chấm dứt nạn mất rừng và suy thoái rừng tự phát do các đối tượng hoạt động quy mô công nghiệp gây ra, cho dù đó là nhân tố chủ đạo gây phát thải, chẳng hạn thông qua việc mở rộng diện tích cây công nghiệp không được sự phê duyệt của chính quyền sang các vùng rừng lân cận. Sự thiếu vắng của loại hình đề án này có thể xuất phát từ khó khăn trong việc chứng minh “tính bổ sung”, so với các yêu cầu kỹ thuật và có thể thực thi theo các quy định trong khuôn khổ pháp luật Indonesia. Các đề án giải quyết các hoạt động tự phát của các chủ đất nhỏ có thể dễ giải trình “tính bổ sung” hơn bằng việc chứng minh rằng các hoạt động này là tương đối khó giám sát và điều chỉnh.

Nhu cầu nghiên cứu tương lai và tác động đối với mô hình thiết kế REDD+ ở Indonesia

Sử dụng 3 khía cạnh trong cấu trúc ban đầu của các đề án REDD+, chúng tôi đã xác định 6 loại hình đề án ở Indonesia. Nghiên cứu này

theo dõi chất lượng triển khai các loại hình đề án, đồng thời phân tích năng lực của các bên trong việc triển khai hiệu quả và công bằng việc giảm phát thải và đem lại những lợi ích chung về môi trường và xã hội, nhờ đó có thể cung cấp thông tin cho các quyết định về loại hình đề án nào cần được mở rộng quy mô và nhân rộng trong bối cảnh cụ thể nào.

Dạng đề án phổ biến nhất dựa vào mô hình nhượng quyền để tránh sự mất rừng “có kế hoạch” do các đối tượng hoạt động quy mô công nghiệp gây ra. Điều này cũng phù hợp với thực tế là thâm canh nông nghiệp và phát triển đồn điền trồng cây công nghiệp là những nguyên nhân chủ đạo gây ra mất rừng và suy thoái rừng ở Indonesia (Butler và Laurance 2008). Tuy nhiên, mô hình nhượng quyền chỉ có thể được sử dụng với rừng sản xuất và rừng chuyển đổi mục đích sản xuất. **Để các đề án REDD+ có thể giải quyết được các nguyên nhân ở quy mô công nghiệp tại các loại rừng khác, các chiến lược mới hoặc sửa đổi cần được xây dựng cho các loại rừng đó, cũng như ở các khu vực không phải là đất rừng theo xác định của pháp luật hiện hành.**

Sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ hoặc tự cung tự cấp cũng là một nhân tố chủ đạo gây mất rừng và suy thoái rừng, tuy nhiên nguyên nhân này mới chỉ đang được giải quyết ở một mức độ rất hạn chế bởi một số đề án cấp địa điểm. **Để các đề án có thể giải quyết được nạn mất rừng do sản xuất nông nghiệp quy mô nhỏ hoặc tự cung tự cấp, cần có các biện pháp để giảm chi phí giao dịch và khắc phục các khó khăn trong về phương pháp luận trong việc giám sát, thực thi và kiểm định.**

Chi phí giao dịch đã làm cản trở việc xây dựng các đề án giảm phát thải có liên hệ với các nông dân sản xuất quy mô nhỏ. **Chính phủ Indonesia, các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức tài trợ có thể xây dựng các mô hình và chiến lược nhằm giảm chi phí giao dịch, có thể thông qua việc tập hợp lại các chủ đất nhỏ hoặc nhóm các dự án dành cho họ, nhờ vậy nâng cao hiệu suất chi phí và khuyến khích hình thành các kiểu đề án mới hoặc sửa đổi có khả năng thu hút trực tiếp các chủ đất nhỏ.**

Các đề án REDD+ được mô hình hóa dựa trên các phương án PES, ở đó những chủ đất nhỏ cung cấp dịch vụ về giảm phát thải, sẽ có tiềm năng giúp giảm đói nghèo cho các cộng đồng tham gia (Peskett *et al.* 2008; Wunder *et al.* 2008). Những phương án này đòi hỏi các chủ đất nhỏ có quyền kiểm soát đối với tài nguyên của mình; tuy nhiên các quyền này thường chưa được thừa nhận ở Indonesia. Do vậy, các đề án cố gắng hợp tác với các chủ đất nhỏ với tư cách là những người cung cấp dịch vụ sẽ gặp khó khăn trong việc chứng minh quyền sử dụng đất dài hạn – điều kiện cần thiết để kiểm định và thu hút nhà đầu tư. Ngược lại, các đối tượng hoạt động ở quy mô công nghiệp thường có các quyền được công nhận chính thức đối với rừng dưới hình thức giấy phép nhượng quyền do Chính phủ Indonesia cấp, và bởi vậy việc xem xét và bồi thường cho các chủ thể quy mô công nghiệp với vai trò là người cung cấp dịch vụ sẽ dễ dàng hơn. **Các tổ chức phi chính phủ và các tổ chức tài trợ có thể giúp Chính phủ Indonesia tạo ra một môi trường thuận lợi cho các đề án REDD+ thực hiện chi trả dịch PES cho các chủ đất nhỏ qua việc tăng cường bảo đảm quyền lợi dài hạn cho các đối tượng này.**

Tích lũy các-bon chỉ là một trong những lợi ích được mong đợi từ REDD+. Văn kiện dự thảo về REDD+ của Tổ Công tác Đặc biệt về các Hoạt động Hợp tác Dài hạn trực thuộc UNFCCC đã nêu rõ rằng các

hoạt động REDD+ cần phải đóng góp vào sự phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo (UNFCCC 2009). Mười ba trong số 17 đề án trong công trình nghiên cứu này đang cố gắng đạt được chứng chỉ về các tiêu chuẩn của CCBA (Liên minh về Khí hậu, Cộng đồng và Đa dạng Sinh học), theo đó đòi hỏi các đề án thí điểm phải có tác động thuần túy tích cực đối với cộng đồng (CCBA 2008). Tất cả những người đề xuất dự án mà chúng tôi phỏng vấn đều nói rằng, việc cải thiện sinh kế người dân địa phương là một ưu tiên. Nhiều người cho rằng việc đầu tư vào sinh kế là rất quan trọng đối với sự phát triển bền vững lâu dài cho các đề án của họ. Một số dự án được đề xuất cũng đang cố gắng tạo ra những lợi ích cụ thể đối với các chủ đất nhỏ thông qua việc sử dụng họ trong các hoạt động thực thi pháp luật hoặc trong các hoạt động khôi phục rừng và các vùng than bùn bị xuống cấp. Tuy nhiên mới chỉ có rất ít các đề án thí điểm bắt đầu được triển khai, và còn nhiều đề án vẫn còn có một danh mục các hoạt động cần tiến hành tương ứng với cấu trúc thiết lập ban đầu của chúng. Rất nhiều yếu tố gây ảnh hưởng đáng kể đến việc giảm đói nghèo không được xác định trong cấu trúc cốt lõi dành cho việc đền bù phát thải các-bon, và như vậy những kết quả dài hạn thực tế ở khu vực này vẫn còn chưa rõ, và do vậy có thể bị ảnh hưởng bởi các quyết định quản lý và thực hiện trong tương lai, không phụ thuộc vào kiểu dự án đã được xác định trong nghiên cứu này. **Các hoạt động nghiên cứu trong tương lai cần phân tích xem liệu một số kiểu dự án nào đó có thể thành công hơn trong giảm đói nghèo hay không.**

Các đề án được đề cập trong công trình nghiên cứu này đã xây dựng chiến lược REDD+ trong bối cảnh có những bất cập của chế độ sử dụng đất hiện hành. Do vậy, các đề án không có điều kiện để đi đầu trong việc giải quyết các bất bình đẳng do chế độ này tạo ra. Rõ ràng có một nguy cơ là hạn chế của chế độ sử dụng đất hiện tại sẽ có thể còn lặp lại trong hệ thống REDD+ tương lai. Để giải quyết điều này, phải có những cải cách chính sách sâu rộng, vượt xa hơn nhiều so với quy mô của các đề án REDD+ riêng lẻ, chẳng hạn, trong lĩnh vực pháp lý và các yêu cầu đối với việc chia sẻ lợi ích ở địa phương cũng như đồng quản lý đối với hoạt động cấp phép nhượng quyền. Những nỗ lực về cải cách chính sách trước đây chưa thu được nhiều thành công, nhưng REDD+ đang tạo ra một cơ hội và đưa ra nhu cầu cấp bách để thử cải cách một lần nữa. **Các chương trình quốc gia có lẽ có điều kiện tốt nhất để giải quyết sự bất bình đẳng và thiếu hiệu quả trong chế độ sử dụng đất hiện tại, và ngoài những hoạt động thí điểm, có thể cần khuyến khích triển khai thêm các đề án ở nhiều loại hình khác nhau, hoặc để cải cách mô hình nhượng quyền cơ bản ở Indonesia.**

Ba trong số 5 đề án cấp cảnh quan không có yêu cầu về quyền các-bon và đang thực hiện với sự điều phối của các tổ chức viện trợ song phương hoặc các tổ chức phi chính phủ quốc tế lớn hiện đang có quan hệ đối tác với nhiều cấp chính quyền ở Indonesia để xây dựng các hoạt động trình diễn chính thức. Hướng tiếp cận này có thuận lợi ở chỗ nó rất thích hợp với một môi trường pháp lý thay đổi. Nếu Chính phủ Indonesia xây dựng một chương trình quốc gia mạnh về REDD+, thì các đề án cấp cảnh quan mà ở đó những người đề xuất dự án không có yêu cầu về quyền các-bon sẽ có thể thích ứng tốt hơn đối với một khuôn khổ pháp lý đang hình thành cho REDD+, bởi lẽ chúng “thuộc sở hữu” của Chính phủ Indonesia và được lồng ghép vào quá trình quy hoạch không gian. **Thông qua việc lồng ghép các đề án cấp cảnh quan vào quy hoạch không gian và các chiến lược phát triển kinh tế, chẳng hạn như các kế hoạch tăng trưởng ít các-bon đang được xây dựng ở ít nhất 3 tỉnh, REDD+ sẽ có thể trở thành một bộ phận của lộ trình phát triển dài hạn.**

Kết luận

Bản thông tin tóm tắt này cung cấp một góc nhìn khái quát về nhận thức của những người đề xuất dự án và các loại hình đề án thí điểm REDD+ đang hình thành ở Indonesia từ năm 2009. CIFOR đang tiếp tục công việc nghiên cứu đối với các đề án đầu tiên này trên một mẫu nhỏ hơn trong khuôn khổ của Nghiên cứu So sánh toàn cầu về REDD+. Kiểu hình chung được đưa ra ở đây giúp nhận thức được rằng công việc nghiên cứu sẽ phải thực hiện bước quan trọng tiếp theo là tích cực đánh giá tác động (tương lai) của các đề án thí điểm đối với sinh kế và tình hình sử dụng đất ở địa phương.

Các đề án REDD+ ở Indonesia đang phục vụ mục tiêu dự kiến của Lộ trình Bali, minh chứng rõ ràng bằng cách nào các chương trình quốc gia về REDD+ có thể được triển khai ở cấp độ địa phương, cũng như minh họa những thách thức và nhu cầu cải cách các hệ thống thể chế, pháp lý và sử dụng đất hiện hành. Khuôn khổ pháp lý và thể chế dành cho REDD+ đang có sự thay đổi nhanh chóng ở Indonesia, cho thấy những cơ hội to lớn để lồng ghép các bài học thu được từ các đề án. Kinh nghiệm triển khai các đề án REDD+ ở Indonesia cũng giới thiệu những bài học cho toàn thế giới về một số phương pháp thay thế nhằm cấu trúc lại hoạt động ở cấp địa phương, các giải pháp thay thế đó được định hình như thế nào bởi các điều kiện thể chế và quản lý, cũng như – nhìn về tương lai – về cách thức tạo ra tác động và kết quả của từng loại hình đề án REDD+.

Chú thích

1. Trong quá trình thảo luận chính sách toàn cầu về REDD+, thuật ngữ “đề án thí điểm” có rất nhiều định nghĩa và nội hàm khác nhau. Trong bản thông tin tin tóm tắt này, chúng tôi sử dụng thuật ngữ “đề án thí điểm” với ý nghĩa trái ngược với một dự án. Một dự án có thể gồm một hay nhiều đề án thí điểm, thông thường là ở cùng một tỉnh, và các hoạt động đó được nhóm lại với nhau để gây quỹ và nhằm các mục đích khác. Mỗi đề án thí điểm là bộ phận cấu thành của một dự án nào đó sẽ có chiến lược đặc thù của riêng mình.
2. Chúng tôi sử dụng tiêu chí “có thỏa thuận chính thức với chính quyền ở một cấp nào đó” để đánh giá việc một đề án thí điểm đã vượt qua được giai đoạn “ý tưởng” và ra được những quyết định quan trọng ban đầu về mặt cơ cấu. Do chúng tôi đang sử dụng tiêu chí này làm đại lượng thay thế trong giai đoạn xây dựng đề án thí điểm và do bối cảnh pháp lý của REDD+ khá phức tạp khi không có sự xác định rõ ràng cấp chính quyền nào phải hoặc có thể phê chuẩn các hoạt động ở địa phương, nên chúng tôi coi việc thỏa thuận với bất kỳ cấp chính quyền hoặc bộ nào thuộc Chính phủ Indonesia đều là đủ để đưa một đề án thí điểm vào mẫu nghiên cứu của mình.
3. Chúng tôi đã thực hiện các cuộc phỏng vấn bán cấu trúc với những người đề xuất của tất cả các dự án, trừ một trường hợp duy nhất. Tuy không gặp được cơ quan đề xuất dự án nhưng họ đã cung cấp các tài liệu và trả lời các câu hỏi bằng thư điện tử. Cần lưu ý rằng một số cơ quan đề xuất dự án đồng thời thực hiện một vài đề án thí điểm.

Tài liệu tham khảo

- Agrawal, A., Chhatre, A. và Hardin, R. 2008 Changing governance of world's forests. *Science* 320: 1460–1462.
- Atmadja, S. và Wollenberg, E. 2010 'Indonesia.' Trong: Springate-Baginski, O. and Wollenberg, E. (biên tập) REDD, forest governance and rural livelihoods: the emerging agenda, 73–94. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Barr, C., Resosudarmo, I.A.P., Dermawan, A., McCarthy, J., Moeliono, M. và Setiono, B., biên tập 2006 Decentralization of forest administration in Indonesia: implications for forest sustainability, economic development and community livelihoods. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Boer, R., Sulistyowati, Las, I., Zed, F., Masripatin, N., Kartakusuma, D.A., Hilman, D. và Mulyanto, H.S. 2010 Summary for policy makers: Indonesia second national communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (Nghị quyết 16 tháng một 2010). Bộ Môi trường, Chính phủ Indonesia, Jakarta, Indonesia.

Butler, R.A. và Laurance, W.F. 2008 New strategies for conserving tropical forests. *Trends in Ecology and Evolution* 23(9): 469–472.

Climate, Community and Biodiversity Alliance, The (CCBA) 2008 Climate, community and biodiversity project design standards. 2nd ed. CCBA, Arlington, VA, Hoa Kỳ.

Center for International Forestry Research (CIFOR) 2010 REDD+ project sites in Indonesia. <http://www.forestsclimatechange.org/index.php?id=292> (20 Tháng Mười 2010).

EcoSecurities 2010 The forest carbon offsetting report 2010. EcoSecurities, Dublin, Cộng hòa Ai Len. Có thể tải từ: <http://www.ecosecurities.com/Registered/ForestCarbonOffsettingReport2010.pdf> (20 Tháng Mười 2010).

Government of Indonesia 2010 National strategy REDD: Indonesia readiness phase 2009–2012 and progress in implementation. Bộ Lâm nghiệp, Jakarta, Indonesia. <http://www.forda-mof.org/uploads/2010/buku%20redd%20versi%20english.pdf> (20 Tháng Mười 2010).

Gray, J. 2002 Forest concession policies and revenue systems: country experience and policy changes for sustainable tropical forestry. World Bank Technical Paper, Forest Series, Washington, DC.

Hinrichs, A., Muhtaman, D.R. và Irianto, N. 2008 Forest certification on community land in Indonesia. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Jakarta, Indonesia.

Peskett, L., Huberman, D., Bowen-Jones, E., Edwards, G. và Brown, J. 2008 Making REDD work for the poor. A Poverty Environment Partnership (PEP) report. http://cmsdata.iucn.org/downloads/making_redd_work_for_the_poor_final_draft_0110.pdf (20 Tháng Mười 2010).

Resosudarmo, I.A.P. 2004 Closer to people and trees: will decentralisation work for the people and the forests of Indonesia? *European Journal of Development Research* 16(1): 110–132.

Sills, E., Madeira, E., Sunderlin, W. và Wertz-Kanounnikoff, S. 2009 The evolving landscape of REDD+ projects. Trong: Angelsen *et al.* (biên tập) *Realising REDD+: national strategy and policy options*, 265–280. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Sunderlin, W.D., Hatcher, J. và Liddle, M. 2008 From exclusion to ownership? challenges and opportunities in advancing forest tenure reform. Rights and Resources Group, Washington, DC.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 2009 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention; Draft decision -/CP.15; Policy

approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries. FCCC/AWGLCA/2009/L.7/Add.6, 15 Tháng mười hai 2009. UNFCCC, Bonn.

Voluntary Carbon Standard (VCS) 2008a Voluntary Carbon Standard program guidelines, 2007.1. VCS, Washington, DC.

Voluntary Carbon Standard (VCS) 2008b Voluntary Carbon Standard: tool for AFOLU non-permanence risk analysis and buffer determination. VCS, Washington, DC.

Voluntary Carbon Standard (VCS) 2008c Voluntary Carbon Standard: guidance for agriculture, forestry and other land use projects. VCS, Washington, DC.

Voluntary Carbon Standard (VCS) 2010 Voluntary Carbon Standard: VCS consultation document: proposal for inclusion of peatland rewetting and conservation (PRC) under the VCS Agriculture, Forestry and Other Land Use (AFOLU) Program. VCS, Washington, DC.

Wertz-Kanounnikoff, S. và Kongphan-Apirak, M. 2008 Reducing forest emissions in Southeast Asia: a review of drivers of land-use change and how payments for environmental services (PES) schemes can affect them. Working Paper No. 41. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Wertz-Kanounnikoff, S. và Kongphan-Apirak, M. 2009 Emerging REDD+: a preliminary survey of demonstration and readiness activities. Working Paper No. 46. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Wunder, S., Engel, S. và Pagiola, S. 2008 Taking stock: a comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics* 65(4): 834–852.

Lời cảm ơn

Các tác giả chính tham gia biên soạn tài liệu này xin chân thành cảm ơn Chương trình Fulbright (Hoa Kỳ), Bộ Lâm nghiệp Indonesia và tổ chức CIFOR đã hỗ trợ kinh phí, vật lực, hướng dẫn và các khoản trợ giúp khác. Cảm ơn Cơ quan Phát triển Quốc tế Úc (AusAID) đã cung cấp nguồn tài trợ quý báu cho CIFOR (Grant 46167). Chúng tôi xin cảm ơn S. Atmadja, Y. Indriatmoko, L. Yuliani, M. Moelino, W. Sunderlin, K. Ginoga và những người xây dựng các đề án đã trả lời phỏng vấn, chia sẻ thời gian và kiến thức chuyên môn. Xin tỏ lòng biết ơn 3 chuyên gia thẩm định đã đóng góp ý kiến và những khuyến nghị sâu sắc cho bản thảo đầu tiên của tài liệu này.

Bản tin tiếng Việt này là do Nguyễn Song Hà dịch, do Nguyễn Đức Tú biên tập và chỉnh sửa. Phạm Thu Thủy cũng đã hiệu đính bản tiếng Việt của báo cáo.



www.cifor.org

www.ForestsClimateChange.org



Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh cho nhân loại, bảo tồn môi trường và bình đẳng thông qua việc triển khai các hoạt động nghiên cứu nhằm cung cấp thông tin về chính sách và các phương thức hoạt động ảnh hưởng đến rừng ở các nước đang phát triển. CIFOR là một trong 15 trung tâm trực thuộc Nhóm Tư vấn Nghiên cứu Nông nghiệp Quốc tế (CGIAR). CIFOR có trụ sở đóng tại Bogor (Indonesia) và các văn phòng tại châu Á, châu Phi và Nam Mỹ.

