Published by

Nghiên cứu đánh giá Chính sách đầu tư phát triển bền vững rừng đặc dụng ở Việt Nam

Ấn phẩm

Được xuất bản bởi

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Văn phòng
Bonn và Eschborn, Germany
Chương trình Bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học và hệ sinh thái rừng tại Việt Nam

Năm 2020

Hợp tác với

Pan Nature

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm

Các kết quả, phân tích và giải thích trong tài liệu này được trình bày dựa trên thông tin thu thập bởi GIZ, các tư vấn và đối tác.

Tuy nhiên, GIZ không đảm bảo tính chính xác hoặc độ hoàn thiện của thông tin và không chịu trách nhiệm đối với bất kỳ tổn thất nào của các cá nhân và tổ chức khác khi sử dụng tài liệu này.

Thay mặt cho

Bộ Hợp tác và Phát triển Kinh tế Liên bang Đức (BMZ)

MỤC LỤC

MỤC LỤC ..... **i**
DANH MỤC BẢNG ..... **iv**
DANH MỤC HÌNH ..... **iv**
DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT ..... **v**
I. GIỚI THIỆU CHUNG **1**
1.1. Đặt vấn đề 1
1.2. Mục tiêu 2
1.4. Giới hạn nghiên cứu 2
II. TIẾN TRÌNH VÀ PHƯƠNG PHÁP **2**
III. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN **5**
2.1. Tổng quan chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng 5
2.1.1. Khung pháp lý về phát triển rừng đặc dụng *5*
2.1.2. Tổng quan thực trạng đầu tư phát triển rừng một số nước *9*
1.1.3. Tổng quan các nghiên cứu liên quan đến đầu tư phát triển rừng đặc dụng *14*
2.2. Tổng quan thực trạng chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng 17
2.2.1. Tổ chức quản lý rừng đặc dụng *18*
2.2.2. Thực trạng phát triển rừng đặc dụng *18*
2.2.3. Thực trạng huy động các nguồn tài chính chung cho phát triển lâm nghiệp *18*
2.2.3. Thực trạng huy động các nguồn tài chính đầu tư phát triển RĐD *20*
2.3. Phân tích kết quả khảo sát BQLRĐD 23
2.3.1. Tổ chức bộ máy BQLRĐD *24*
2.3.2. Thu, chi của các BQLRĐD *26*
2.3.3. Những vấn đề gặp phải hiện nay của BQLRĐD *29*
2.2.4. Khả năng áp dụng giải pháp của BQLRĐD *31*
2.4. Những điểm chính cần sửa đổi, bổ sung 32
IV. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH **37**
3.1. Bối cảnh 37
3.2. Hoàn thiện cơ chế chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng 38
V. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ **40**
5.1. Kết luận 40
5.2. Khuyến nghị 42
TÀI LIỆU THAM KHẢO **43**

PHỤ LỤC 45
Phụ lục 1: Danh mục thông tin thứ cấp cần thu thập..... 45
Phụ lục 2: Danh mục các cơ quan và nội dung tham vấn dự kiến..... 47
Phụ lục 3: Ma trận rà soát chính sách đầu tư và quản lý tài chính phát triển rừng đặc dụng 51

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. Kế hoạch và lũy kế giải ngân đầu tư công cho 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp (Tháng 1/2013-Tháng 4/2020) 22
Bảng 2. Trình độ cán bộ bình quân 1 BQLRĐD 2020. 24
Bảng 3. Cơ cấu nguồn thu trung bình của 1 BQL rừng đặc dụng 26
Bảng 4. Cơ cấu các khoản chi trung bình của 1 BQL rừng đặc dụng 28
Bảng 5. Phản hồi về những vấn đề BQLRĐD hiện phải đối mặt 29
Bảng 6. Rủi ro BQLRĐD gặp phải khi mở rộng tạo nguồn thu ngoài ngân sách 30
Bảng 7. Phản hồi về khả năng áp dụng các giải pháp của BQLRĐD 31

DANH MỤC HÌNH

Hình 1. Khung các bước thực hiện nghiên cứu 3
Hình 2. Sơ đồ phân bổ nguồn tài chính cho BQLR cấp trung ương quản lý 7
Hình 3. Nguồn thu từ BVMTR (2011-2019) 20
Hình 4. Quy mô của các BQL rừng được khảo sát 23
Hình 5. Đơn vị chủ quản ban quản lý rừng đặc dụng 24
Hình 6. Mức độ tự chủ tài chính của các BQLR 25
Hình 7. Kết quả thực hiện phương án tự chủ tài chính của BQLR 25
Hình 8. Tình hình thực hiện phương án quản lý rừng bền vững của các BQL 26

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu á
AFD	Cơ quan phát triển Pháp
Bộ KHĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Bộ NNPTNT	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
Bộ TC	Bộ Tài chính
Bộ TNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
BQLRĐD	Ban quản lý rừng đặc dụng
BV&PTR	Bảo vệ và phát triển rừng
BVMT	Bảo vệ môi trường
CSHT	Cơ sở hạ tầng
ĐDSH	Đa dạng sinh học
DLST	Du lịch sinh thái
DVMTR	Dịch vụ môi trường rừng
FAO	Tổ chức nông nghiệp và lương thực Liên hợp quốc
GIZ	Cơ quan hợp tác quốc tế Cộng hòa Liên bang Đức
HST	Hệ sinh thái
KBT	Khu bảo tồn
KfW	Ngân hàng Tái thiết Đức
KHĐT	Kế hoạch đầu tư
MIC	Hệ thống giám sát đánh giá đầu tư công trực tuyến Bộ NN&PTNT
MTQG	Mục tiêu quốc gia
NNPTNT	Nông nghiệp và phát triển nông thôn
NSNN	Ngân sách nhà nước
ODA	Viện trợ phát triển chính thức
PanNature	Trung tâm Con người và Thiên nhiên
PTBV	Phát triển bền vững
RĐD	Rừng đặc dụng
RPH	Rừng phòng hộ
TPCP	Trái phiếu Chính phủ
UBND	Uỷ ban nhân dân
UNDP	Chương trình phát triển Liên hợp quốc
USAID	Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ
VQG	Vườn quốc gia
WB	Ngân hàng thế giới

I. GIỚI THIỆU CHUNG

1.1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Rừng đặc dụng đóng vai trò quan trọng trong hệ sinh thái rừng của Việt Nam, theo Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng[1] đưa ra mục tiêu đến 2020 diện tích rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, bảo tồn vùng nước nội địa lên 9% diện tích lãnh thổ trên cạn và 0,24% diện tích vùng biển. Rừng đặc dụng được định nghĩa tại khoản 2 điều 5 Luật Lâm nghiệp[2], về sở hữu rừng đặc dụng Nhà nước làm chủ sở hữu, Điều 94 Luật Lâm nghiệp quy định "*Nhà nước có chính sách đầu tư cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng…*", Văn bản hướng dẫn Luật Lâm nghiệp được chi tiết hơn tại Điều 87 Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định "*Nhà nước đảm bảo ngân sách đầu tư cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng…".*

Thời gian qua Nhà nước đã ban hành nhiều chính sách đầu tư cho công tác bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, tuy nhiên, công tác quản lý rừng đặc dụng vẫn còn những tồn tại và khó khăn vướng mắc như: (i) Xu hướng suy thoái đa dạng sinh học do nạn phá rừng, khai thác gỗ bất hợp pháp vẫn còn xảy ra; (ii) Kinh tế phát triển, áp lực dân số tăng cao, cơ sở hạ tầng, trang thiết bị đầu tư cho các ban quản lý rừng còn thiếu và yếu; (iii) Chính sách đầu tư bảo vệ rừng chưa tương xứng với mục tiêu và nhiệm vụ; (iv) Phần lớn ban quản lý rừng đặc dụng vẫn phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách để hoạt động (Bộ NN và PTNT, 2019).

Định hướng quản lý phát triển rừng đặc dụng và phòng hộ trong giai đoạn tới của Chính phủ tập trung vào: (i) Thực hiện chủ trương xã hội hóa để thu hút, huy động hiệu quả các nguồn lực đầu tư bảo vệ, phát triển rừng, sử dụng rừng để phát triển kinh tế bền vững nhưng không làm tổn hại sinh thái rừng; bảo vệ môi trường sinh thái; không đánh đổi hiệu quả kinh tế với an ninh môi trường; (ii) Củng cố hệ thống rừng đặc dụng quốc gia hiện có theo hướng nâng cao chất lượng rừng và giá trị đa dạng sinh học; (iii) Lâm phận diện tích rừng đặc dụng được cắm mốc, xác đinh ranh giới để phục vụ công tác quản lý rừng, theo dõi, thống kê, kiểm kê và lập hồ sơ quản lý rừng theo lô, khoảnh, tiểu khu rừng. Thực hiện việc quản lý, sử dụng môi trường rừng đặc dụng theo tiêu chí quản lý rừng bền vững của Việt Nam và quốc tế; (iv) Ban quản lý khu rừng đặc dụng từng bước tự chủ được về tài chính, thông qua tăng nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng và phát triển du lịch sinh thái; (v) Nghiên cứu, thực hiện các giải pháp khai thác tiềm năng của rừng, phát triển lâm đặc sản, dược liệu dưới tán rừng, phát triển sản xuất, kinh doanh dịch vụ, tạo các nguồn thu đầu tư trở lại bảo vệ rừng, cải thiện đời sống cán bộ, công nhân viên; (vi) Địa phương ưu tiên bố trí nguồn nhân lực bảo vệ rừng chuyên trách cho các Ban quản lý rừng để đáp ứng được yêu cầu nhiệm vụ bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng. Đồng với thực hiện chính sách xã hội hóa trong đầu tư; Nhà nước cần ưu tiên đầu tư nâng cao năng lực,

[1] Quyết định số 218/QĐ-TTg ngày 7 tháng 2 năm 2014 của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt chiến lược Quản lý rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến 2020, tầm nhìn năm 2030.

[2] Luật số 16/2017/QH14 tại khoản 2 điều 5 quy định Rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn hệ sinh thái rừng tự nhiên, nguồn gen sinh vật rừng, nghiên cứu khoa học, bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, tín ngưỡng, danh lam thắng cảnh kết hợp du lịch sinh thái; nghỉ dưỡng, giải trí trừ phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng; cung ứng dịch vụ môi trường rừng.

xây dựng cơ sở hạ tầng, áp dụng công nghệ tiên tiến trong công tác quản lý, giám sát đa dạng sinh học đối với các Ban quản lý rừng đặc dụng.

Để có cơ sở khoa học và thực tiễn xây dựng cơ chế, chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2021-2030, trong khuôn khổ thực hiện dự án *Bảo tồn và sử dụng bền vững đa dạng sinh học và dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam* (Gọi tắt là Dự án BIO) do Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển Đức (BMZ) tài trợ. Trung tâm Con người và Thiên nhiên thực hiện ***Nghiên cứu đánh giá chính sách đầu tư phát triển bền vững Rừng đặc dụng ở Việt Nam***. Hoạt động này nhằm hoàn thiện khung chính sách pháp luật cho đầu tư phát triển rừng đặc dụng và thúc đẩy tài chính bền vững cho quản lý bảo vệ rừng giai đoạn 2021-2025, viễn cảnh 2030.

1.2. MỤC TIÊU

Cung cấp cơ sở khoa học và thực tiễn nhằm sửa đổi và hoàn thiện chính sách về đầu tư phát triển hệ thống rừng đặc dụng của Việt Nam hướng tới đảm bảo nguồn lực tài chính bền vững, minh bạch và được sử dụng hiệu quả mang lại lợi ích công bằng cho các bên liên quan.

1.3. GIỚI HẠN NGHIÊN CỨU

Nghiên cứu này bao gồm các chính sách liên quan đến đầu tư phát triển rừng đặc dụng và chính sách quản lý tài chính của các ban quản lý rừng. Đối tượng nghiên cứu chính là các vườn quốc gia và khu bảo tồn, trong tổng số 164 vườn quốc gia và khu bảo tồn, thì trung ương quản lý chỉ 6/31 vườn quốc gia, còn lại do tỉnh quản lý. Tuy đã có khung chính sách quốc gia áp dụng chung, nhưng các vườn quốc gia và khu bảo tồn ở mỗi tỉnh quản lý có nguồn lực đầu tư nhà nước khác nhau, tùy thuộc vào khả năng cân đối thu chi ngân sách của từng địa phương. Kế hoạch phân bổ Ngân sách do Hội đồng Nhân dân tỉnh thông qua, do vậy mà có sự đa dạng trong cơ cấu nguồn đầu tư, cũng như khả năng tự chủ về tài chính, trong khi đó thời gian cho khảo sát thực tế nghiên cứu này rất hạn hẹp, do vậy, nghiên cứu chỉ đánh giá thông qua phiếu thu thập thông tin gửi BQLRĐD với các chỉ tiêu liên quan đến cơ cấu tổ chức, nguồn thu, chi cho hoạt động bảo vệ rừng đa dạng sinh học v.v. các vấn đề và đề xuất giải pháp của các BQLRĐD. Nghiên cứu đã gửi cho 164 BQLRĐD để tham vấn, kết quả có 51 QLRĐD phản hồi (51 BQLR quản lý phần diện tích 1.124 nghìn ha rừng đặc dụng). Ngoài ra nghiên cứu còn lựa chọn đại diện để nghiên cứu trường hợp điển hình một số Ban quản lý rừng (Cúc Phương, Kon Ka Kinh, Kon Chư Răng, U Minh Thượng) để làm rõ, phân tích sâu cơ chế chính sách đầu tư cho phát triển dừng đặc dụng.

II. TIẾN TRÌNH VÀ PHƯƠNG PHÁP

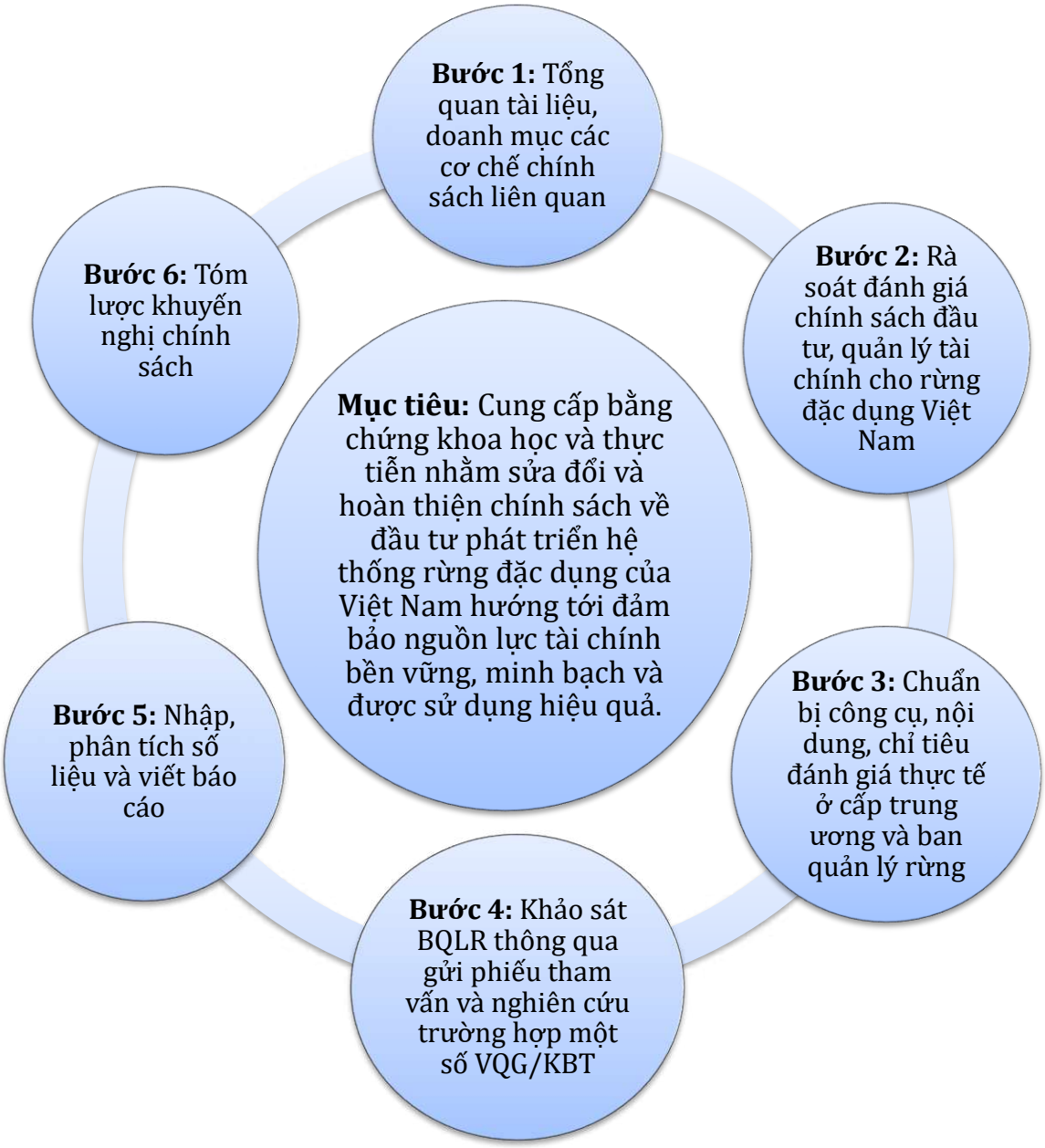
Bước 1: Tổng quan tài liệu và liệt kê chính sách liên quan

- Tổng quan các công trình nghiên cứu, báo cáo, bài học kinh nghiệm và thực tiễn liên quan đến cơ chế đầu tư, quản lý tài chính phát triển rừng đặc dụng;

- Tổng quan cơ sở khoa trong và ngoài nước về cơ chế đầu tư, quản lý tài chính đối với rừng đặc dụng, xu thế xã hội hóa trong huy động nguồn lức cho phát triển rừng đặc dụng, những bài học rút ra;

- Lên danh mục các chính sách liên quan đến cơ chế đầu tư, quản lý tài chính hiện nay cho phát triển rừng đặc dụng.

Hình 1. Khung các bước thực hiện nghiên cứu



Bước 2: Rà soát đánh giá chính sách đầu tư, quản lý tài chính cho rừng đặc dụng Việt Nam

- Phân tích, đánh giá những bất cập, khoảng trống của cơ chế chính sách đầu tư vào quản lý rừng đặc dụng hiện nay thông qua ma trận rà soát chính sách (Luật đầu tư công; chính sách đầu tư công, chính sách thu hút đầu tư, chính sách đối tác công tư v.v.);

- Rà soát, đánh giá cơ chế quản lý tài chính đối với các đơn vị quản lý rừng đặc dụng để xác định những vấn đề tồn tại, hạn chế (Luật Ngân sách nhà nước 2015; Nghị định số 141/2016/NĐ-CP v.v.).

Bước 3: Thiết kế bộ công cụ khảo sát cơ quan quản lý trung ương và đánh giá vườn quốc gia/rừng đặc dụng.

- Xác định các chỉ tiêu, danh mục thông tin cần thu thập;

- Thiết kế bộ cậu hỏi thu thập thông tin BQLR ĐD với các chỉ tiêu liên quan đến diện tích rừng, các nguồn thu chi ngân sách, bất cập chính sách, đề xuất các giải pháp ưu tiên v.v.

- Nghiên cứu này đã gửi phiếu tham vấn cho 164 BQLR ĐD, kết quả phản hồi có 51 ban quản lý rừng.

Bước 4: Khảo sát thực tế tại cơ quan quản lý nhà nước và vườn quốc gia/khu bảo tồn rừng đặc dụng (Nghiên cứu trường hợp).

- Khảo sát thực tại các cơ quan quản lý trung ương, địa phương theo các chủ đề về cơ chế đầu tư cho rừng đặc dụng phân theo quản lý nguồn vốn: (i) Vốn ngân sách nhà nước; (ii) Nguồn xã hội hóa; (iii) Nguồn từ nước ngoài.

- Khảo sát thực tế cơ quản quản lý trung ương, địa phương về cơ chế tài chính của các Vườn quốc gia, Ban quản lý rừng đặc dụng: (i) Đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) Đảm bảo chi thường xuyên; (iii) Đảm bảo một phần chi thường xuyên; (iiii) Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.

- Nghiên cứu trường hợp tại vườn quốc gia Cúc Phương, VQG Kon Ka King, VQG U Minh, và KBTTN Kon CHư Răng về thực trạng đầu tư, cơ cấu đầu tư, cơ chế quản lý tài chính, nhu cầu đầu tư, rủi ro các nguồn vốn đầu tư, những tồn tại bất cấp trong chính sách đầu tư, quản lý tài chính.

Bước 5: Phân tích số liệu và viết báo cáo

- Phân tích số liệu thứ cấp, sơ cấp (thống kê mô tả, so sánh);

- Lược đồ quản lý tài chính (ví dụ: Phân bổ tái chính theo các nguồn như Chi đầu tư phát triển; Chi thường xuyên; Chi không thường xuyên; Sự nghiệp khoa học công nghệ; Sự nghiệp môi trường v.v);

- Phân tích hiện trạng về đầu tư và quản lý tài chính của các vườn quốc gia, khu bảo tồn;

- Xác đinh cơ hội thu hút, huy động nguồn tài chính và những rủi ro gặp phải (ví du: khi thu hút phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, cây dược liệu dưới tán rừng v.v. sẽ mang lại nguồn thu lớn cho các vườn quốc gia, khu bảo tồn, tuy nhiên, cũng là rủi ro, thách thức trong quản lý rừng bền vững, bảo tồn đa dạng sinh học);

- Đề xuất sửa đổi khung pháp lý về đầu tư và quản lý tài chính đối với Vườn quốc gia, khu bảo tồn trong thời gian tới.

Bước 6: Viết báo cáo tóm lược chính sách