Tình hình tổ chức trồng rừng thay thế từ thực tiễn địa phương: Một số nhận định ban đầu

Nguyễn Hồng Huế
Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Hà Nội, ngày 29/7/2016

Nội dung

1) Chính sách chính trồng rừng thay thế (TRTT): *Nội dung chính và lỗ hổng*

2) Tổ chức thực hiện TRTT

3) Tồn tại trong tổ chức thực hiện TRTT

4) Một số khuyến nghị nâng cao hiệu quả TRTT

Chính sách TRTT: nội dung chính và lỗ hổng

- **Luật Bảo vệ Phát triển rừng 2004 (Điều 13)** quy định *"...Trong trường hợp phải chuyển đổi đất có rừng tự nhiên sang mục đích sử dụng khác thì phải có kế hoạch trồng rừng mới để bảo đảm sự phát triển rừng bền vững ở từng địa phương và trong phạm vi cả nước"*
- **NĐ số 23/2006/NĐ-CP (Khoản 5, điều 29)** quy định *"...cho phép chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác phải đảm bảo việc đầu tư trồng rừng mới thay thế diện tích rừng sẽ chuyển sang mục đích sử dụng khác"* >< Không có hướng dẫn cụ thể về triển khai thực hiện quy định này trong thực tế → Giai đoạn 2004-2006, TRTT gần như không triển khai TRTT; vấn đề truy thu kinh phí TRTT?.
- **NĐ số 05/2008/NĐ-CP (Khoản 3, điều 10)** quy định về đối tượng phải đóng tiền vào Quỹ BVPTR tỉnh *"Đóng góp từ các dự án đầu tư phải khai thác rừng để giải phóng mặt bằng và có yêu cầu phải trồng lại rừng nhưng không có điều kiện"* >< Chưa có quy định, hướng dẫn về quản lý, sử dụng kinh phí TRTT.

Chính sách TRTT: nội dung chính và lỗ hổng

- **NĐ 157/2013/NĐ-CP (Điều 13):** quy định xử phạt đối với các dự án chậm tiến độ TRTT >< Thiếu cơ chế xử lý đối với các dự án đã chuyển MĐSDR trước khi có TT 24/2013/BNNPTNT hoặc các dự án chuyển MĐSDR sau khi có TT 24/2013 đã lập phương án nhưng không/kéo dài thực hiện TRTT (trường hợp các dự án phá sản, chuyển địa điểm hoạt động,...).
- **NQ số 62/2013/QH13** bố trí đủ quỹ đất TRTT, đặc biệt là rừng đầu nguồn các công trình thủy điện >< chưa có các nội dung ưu tiên về địa điểm *(ví dụ như TRTT tại nơi bị mất)*, các loại đất, đối tượng rừng trồng thay thế (RPH, RĐD).
- **Chỉ thị số 02/CT-TTg ngày 24/01/2014:** tăng cường chỉ đạo thực hiện TRTT.
- **Quyết định 829/QĐ-BNN-TCLN:** tiến độ thực hiện TRTT giai đoạn 2014-2016.
- **Văn bản hợp nhất Số 05/VBHN-BNNPTNT ngày 25/4/2016**

Chính sách TRTT: nội dung chính và lỗ hổng

- **Thông tư 24/2013 và 26/2015/TT-BNNPTNT** *(bổ sung một số nội dung như Đối với dự án đã chuyển MĐSDR trước TT 24/2013 có hiệu lực (06/5/2013), UBND cấp tỉnh quyết định các dự án nộp tiền TRTT chậm nhất trước ngày 30/9/2015; Địa phương không có quỹ đất, tiền nộp vào Quỹ BVPTR trung ương chỉ được bố trí trồng RPH, RĐD)* về quy định về TRTT, hướng dẫn xây dựng phương án, tổ chức thực hiện TRTT >< Chưa quy định đơn vị thực hiện, kiểm tra giám sát TRTT; cơ chế chăm sóc tiếp sau khi kết thúc tiến độ TRTT (4 năm trồng + chăm sóc) và cơ chế hưởng lợi khi thành rừng; nâng cao chất lượng rừng.
- *Trong đó, Điều 2, khoản 2 của TT 24 và 26 chỉ ra: "... Diện tích TRTT ít nhất bằng diện tích rừng chuyển sang mục đích khác,..."* **Diện tích tự nhiên có được trồng bù lại bằng diện tích mất đi?.** Riêng các dự án thủy điện đã chuyển đổi 66% diện tích rừng tự nhiên (hơn 19.000 ha, Đề án TRTT khi chuyển chuyển MĐSDR sang mục đích khác, kèm theo QĐ 829/QĐ-BNN-TCLN);

Tổ chức thực hiện trồng rừng thay thế

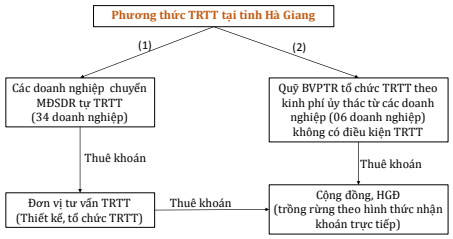
1. Phương thức tổ chức TRTT

(1) ***Phương thức 1:*** Các doanh nghiệp (DN) tự tổ chức TRTT như ở Hà Giang, Đăk Nông, Bình Định,...;

(2) ***Phương thức 2:*** Trồng theo kinh phí ủy thác của các DN: các đơn vị (các chủ rừng, Quỹ BVPTR) là chủ đầu tư tổ chức thực hiện TRTT.

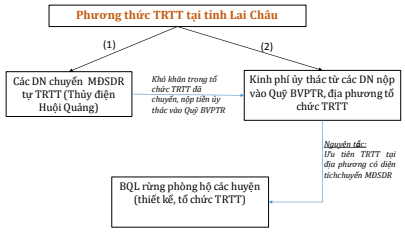
- Quỹ BVPTR là chủ đầu tư thực hiện TRTT (ví dụ tỉnh Hà Giang);
- Các chủ rừng (BQL rừng, Công ty lâm nghiệp,...) là chủ đầu tư TRTT như ở tỉnh Lai Châu, Nghệ An, Thanh Hóa, Lâm Đồng,...

Tổ chức thực hiện trồng rừng thay thế



Các QĐ giao nhiệm vụ TRTT: Quyết định số 886/QĐ-UBND ngày **8/5/2014**; Quyết định 2772/QĐ-UBND ngày **30/12/2014**)

Tổ chức thực hiện trồng rừng thay thế



Tổ chức thực hiện trồng rừng thay thế

2. Vai trò, trách nhiệm các bên liên quan

Các bên	Lai Châu[1]	Hà Giang[2]	Thanh Hóa[3]
Sở NN&PTNT	▪ Chủ trì, phối hợp với các Sở, ngành, UBND huyện xây dựng kế hoạch TRTT; ▪ Hướng dẫn các đơn vị TRTT triển khai đúng tiến độ, kiểm tra công tác chuẩn bị đất, cây giống trước khi trồng; kiểm tra, nghiệm thu kết quả TRTT; quản lý diện tích TRTT.	▪ Hướng dẫn, đôn đốc và kiểm tra việc TRTT của các doanh nghiệp theo quy định; ▪ Báo cáo kết quả thực hiện về UBND tỉnh.	▪ Chỉ đạo Quỹ BVPTR thu và quản lý, sử dụng kinh phí TRTT theo đúng quy định; ▪ Báo cáo kết quả thực hiện về UBND tỉnh
Quỹ BVPTR	▪ Quản lý, giải ngân kinh phí TRTT cho các BQL rừng	▪ Quản lý kinh phí ủy thác từ các DN. ▪ Làm chủ đầu tư TRTT: thiết kế và tổ chức TRTT từ kinh phí ủy thác.	▪ Xét chọn, trình Chủ tịch UBND tỉnh phê duyệt các chương trình, dự án TRTT; ▪ Phối hợp với Sở Tài chính trong quá trình tổ chức thực hiện; Hướng dẫn các chủ dự án thực hiện các quy định TRTT; ▪ Chỉ đạo, tổ chức kiểm tra, hướng dẫn các chủ rừng, UBND các huyện thực hiện đúng quy định, thiết kế TRTT.
BQL RPH	▪ Làm chủ đầu tư TRTT: thiết kế và tổ chức TRTT	▪ Phối hợp kiểm tra việc TRTT tại địa phương	▪ Thực hiện thiết kế, tổ chức TRTT

[1] QĐ số 14/2014/QĐ-UBND ngày 10.6/2014; [2] QĐ số 2772/QĐ-UBND ngày 30 tháng 12 năm 2014 và Tham vấn BQL RPH huyện Vị Xuyên; [3] QĐ số 67/QĐ-UBND ngày 12/01/2015

Tổ chức thực hiện trồng rừng thay thế

3. Phân bổ kinh phí TRTT

- Kinh phí TRTT được phân bổ theo các nội dung chính: (1) Chi phí trực tiếp (nhân công, cây giống, phân bón, vận chuyển,…); (2) Chi phí gián tiếp (thiết kế, khảo sát,…), (3) Chi phí quản lý và (4) Chi phí khác.
- ***VD1- Tỉnh Lai Châu*** **(áp dụng theo QĐ số 73/2010/QĐ-TTg ngày 16/11/2010):**
  - Chi phí vật tư (cây giống, vận chuyển): 35% chi phí trực tiếp.
  - Chi phí nhân công (trồng, chăm sóc): 65% chí phí trực tiếp.
  - Chi phí quản lý: 9,3% chi phí trực tiếp. Trong đó 8% cho đơn vị thực hiện là các BQL rừng phòng hộ; 1,3% cho cấp tỉnh.
- ***VD2- Tỉnh Thanh Hóa*** **(áp dụng theo TT số 85/2012/TT-BTC, QĐ số 60/2010/QĐ-TTg):**
  - Chi phí quản lý: 10% chi phí lâm sinh (8% cho đơn vị thực hiện là các BQL rừng phòng hộ; 1,3% cho cấp tỉnh).

Tổ chức thực hiện trồng rừng thay thế

3. Phân bổ kinh phí TRTT

- ***VD 3- Tỉnh Lâm Đồng*** **(QĐ số 994/QĐ-UBND ngày 16/5/2016** *về phê duyệt đơn giá TRTT; trồng rừng sau giải tỏa; trồng rừng theo chương trình BVPTR bền vững trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng)*
- Chi phí quản lý khoảng 1% *(phục vụ công tác kiểm tra, tổng hợp, báo cáo tổ chức nghiệm thu rừng trồng, phúc tra nghiệm thu lâm sinh)*;
- Chi phí quản lý bảo vệ rừng 23 năm (theo Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 09/9/2015 của Chính phủ về cơ chế, chính sách BVPTR gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2020, trong đó hỗ trợ khoán bảo vệ rừng 400.000 đồng/ha/năm);
- Chi phí phòng cháy rừng 03 lần (theo Quyết định số 1848/QĐ-UBND ngày 19/9/2013 và Văn bản số118/UBND-LN ngày 08/01/2016 của UBND tỉnh Lâm Đồng);
- Chi phí nuôi dưỡng rừng trồng giai đoạn II: áp dụng đối với rừng trồng thông 3 lá.

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

1) Tổ chức thực hiện TRTT ở các địa phương thiếu đồng bộ, chưa được đưa vào kế hoạch BVPTR

- Việc chỉ đạo, tổ chức TRTT ở các địa phương là khác nhau như ví dụ về vai trò và trách nhiệm khác nhau của các bên liên quan (từ quản lý đến thực hiện). Ví dụ, vai trò và trách nhiệm **của Quỹ BVPTR** là quản lý, giải ngân kinh phí TRTT (Lai Châu, Nghệ An); quản lý kinh phí TRTT, tổ chức TRTT (Hà Giang).
- Chưa thống nhất quy định, nguyên tắc ưu tiên TRTT (một số địa phương ưu tiên trồng thay thế RPH, RĐD như T.T. Huế, Hà Giang) hay phương thức trồng cây thuần loài, cây bản địa
- TRTT chưa đặt trong kế hoạch BVPTR của địa phương. TRTT ở nhiều địa phương còn thiếu sự phối hợp chặt chẽ, đặc biệt là thiếu sự tham gia trong tổ chức thực hiện, kiểm tra giám sát của chính quyền, các chủ rừng địa phương (BQL rừng phòng hộ như trường hợp của Hà Giang).

Lãnh đạo BQL rừng phòng hộ huyện Vị Xuyên, tỉnh Hà Giang cho biết:"BQL rừng phòng hộ không được tham gia thực hiện TRTT; chỉ tham gia kiểm tra và giám sát thực hiện TRTT theo định kỳ..."

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

1) Tổ chức thực hiện TRTT ở các địa phương thiếu đồng bộ

- Chưa có quy định cụ thể các đơn vị tổ chức TRTT tại các địa phương: DN tự tổ chức trồng, BQL rừng, Quỹ BVPTR thực hiện TRTT?
- Thiếu cơ chế, hướng dẫn chăm sóc rừng trồng thay thế sau tiến độ TRTT (4 năm trồng và chăm sóc) và hưởng lợi sau khi thành rừng Đặc biệt, đối với diện tích rừng trồng thay thế là đối tượng RPH, RĐD hay trong bối cảnh BĐKH dễ bị tác động bởi các hiện tượng thời tiết cực đoan (sương muối, băng tuyết, khô hạn kéo dài tăng nguy cơ cháy rừng).
- Thiếu sự phối hợp chặt chẽ giữa các bên liên quan sẽ khó khăn trong việc kiểm tra, giám sát TRTT, trong bối cảnh hạn chế về nguồn nhân lực và các địa điểm TRTT thường là ở vùng sâu xa, đi lại khó khăn.

Chính quyền địa phương cần biết các thông tin như hồ sơ TRTT để tăng cường vai trò phối hợp, kiểm tra và giám sát thực hiện TRTT tại địa phương.
"Tham vấn các cán bộ xã Thuận Hòa, huyện Vị Xuyên, tỉnh Hà Giang"

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

2) Quản lý và sử dụng kinh phí TRTT thiếu quy định, hướng dẫn cụ thể; chưa thống nhất cơ sở xác định diện tích TRTT

- Các tiêu chí và quy định liên quan trong xây dựng đơn giá tại các địa phương chưa thống nhất: ngoài các tiêu chí về giống cây trồng, nhân công, thiết kế, khảo sát nhiều địa phương còn có các tiêu chí về **đối tượng rừng trồng** (RĐD, RPH, RSX)**; địa điểm TRTT là huyện trong/ngoài diện 30A** (tỉnh Thanh Hóa); **kinh phí dự phòng (cháy rừng, quản lý và bảo vệ rừng**,... như tỉnh Lâm Đồng);
- Các địa phương xây dựng và áp dụng các quy chế, định mức khác nhau. **Ví dụ, riêng với chi phí quản lý, các quy định khác nhau được áp dụng:**

- Thông tư số 69/2011/TT-BNNPTNT ngày 21/10/2011 của Bộ NN&PTNT hướng dẫn thực hiện một số nội dung Quy chế quản lý lâm sinh ban hành kèm theo Quyết định số 73/2010/QĐ-TTg ngày 16/11/2010 của Thủ tướng Chính phủ.đầu tư xây dựng công trình (như Quảng Bình, Lai Châu);
- QĐ số 60/2010/QĐ-TTg ngày 30/9/2010 của Thủ tướng CP ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn đầu tư phát triển bằng nguồn NSNN gđ 2011-2015 (Thanh Hóa);

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

2) Quản lý và sử dụng kinh phí TRTT thiếu quy định, hướng dẫn cụ thể; chưa thống nhất cơ sở xác định diện tích TRTT

- Quy chế và định mức sử dụng kinh phí TRTT chưa có hướng dẫn cụ thể **-->** đơn giá TRTT của các địa phương chênh lệch khá lớn cho cùng giống cây trồng.

Đơn giá (đồng/ha)	Loại cây	Dự án chuyển MĐSDR	Nguồn tài liệu
31 triệu	Keo	Thủy điện Sông Bạc, Thuận Hòa, Hà Giang	QĐ số 2008/QĐ-UBND ngày 13/10/2015 và QĐ số 685/QĐ-UBND ngày 23/4/2015
42 triệu	Keo	TRTT khi chuyển mục đích sử dụng rừng trồng tại tỉnh Quảng Bình	Quyết định số 09/2016/QĐ-UBND tỉnh Quảng Bình ngày 13/5/2016
73 triệu	Keo, Thông Mã vĩ	TRTT tại tỉnh Bắc Giang	QĐ số 1975/QĐ-UBND tỉnh Bắc Giang ngày 30/10/2015

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

2) Quản lý và sử dụng kinh phí TRTT thiếu quy định, hướng dẫn cụ thể; chưa thống nhất cơ sở xác định diện tích TRTT

- Chưa có hướng dẫn cụ thể về cơ chế giải ngân kinh phí TRTT: một số địa phương đang áp dụng theo quy định của TT 85/2012/TT-BTC ngày 25/5/2012 (Thanh Hóa); TT 85/2014/TT-BTC ngày 30/6/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý, thanh toán, quyết toán vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước thực hiện kế hoạch BVPTR.
- Chi phí dự phòng (phòng cháy rừng; thiệt hại do thiên tai; quản lý và bảo vệ rừng, đặc biệt đối với diện tích rừng phòng hộ, rừng đặc dụng sau khi kết thúc tiến độ 4 năm trồng và chăm sóc) là rất quan trọng trong mục tiêu BVPTR nói chung nhưng chưa được nhiều địa phương phân bổ trong kinh phí TRTT.

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

2) Quản lý và sử dụng kinh phí TRTT thiếu quy định, hướng dẫn cụ thể; chưa thống nhất cơ sở xác định diện tích TRTT

- **Cơ sở xác định diện tích phải TRTT** của các dự án chuyển MĐSDR chưa thống nhất giữa các địa phương; trước và sau khi có TT 24/TT-BNNPTNT về quy định TRTT, ví dụ:
  - **Tỉnh Lai Châu**: dựa vào ĐTM, quyết định thu hồi và giao đất hoặc trong phương án bồi thường, hỗ trợ, tái định cư đã được phê duyệt;
  - **Tỉnh Hà Giang**: dựa trên cơ sở phương án bồi thường rừng, đất rừng khi chuyển MĐSDR (đối với các dự án chuyển MĐSDR trước khi có TT24/TT-BNNPTNT); quyết định thu hồi rừng, đất rừng giao cho chủ dự án (chuyển MĐSRD sau khi có Thông tư số 24/TT-BNNPTNT).
  - Diện tích TRTT xác định trên cơ sở ĐTM có phản ánh đúng diện tích rừng đã bị chuyển đổi sang mục đích khác?

Tồn tại trong triển khai trồng rừng thay thế

3) Chế tài và chính sách truy thu kinh phí TRTT đối với các dự án chuyển MĐSDR (trước khi có TT 24/2013/TT-BNNPTNT)

- Chưa có chế tài, chính sách hỗ trợ kinh phí TRTT đối với các dự án phải TRTT nhưng chuyển MĐSDR trước khi có TT24/2013 hiện nay chậm tiến độ TRTT. Đặc biệt, đối với các dự án chuyển MĐSDR trước khi có NĐ 23/2006, ví dụ như, thủy điện Bình Điền (TT Huế) được khởi công đầu năm 2005, vận hành năm 2009.
- Thiếu xử lý, không truy thu được kinh phí TRTT ủy thác đối với doanh nghiệp tạm dừng hoạt động/phá sản/chuyển đổi chủ đến nay không tìm được địa chỉ (ví dụ, Công ty Vũ Trung Tín, khai thác KS ở tỉnh Hà Giang).

Đại diện Chi cục Lâm nghiệp tỉnh Hà Giang cho biết
"Địa phương đã gửi nhiều văn bản đôn đốc thực hiện TRTT, nhưng nhiều dự án làm ăn thua lỗ đã tạm dừng khai thác, hoặc chuyển địa điểm hoạt động và hiện nay không biết công ty này ở đâu và đầu mối liên lạc?. Do đó, nhiệm vụ TRTT hay áp dụng các chế tài xử phạt (thu hồi giấy phép) đối với các chủ dự án này đều không khả thi"

Một số khuyến nghị nâng cao hiệu quả TRTT

1) Nhằm nâng cao chất lượng rừng, TRTT nên được lồng ghép vào Kế hoạch BVPTR của các tỉnh đến năm 2020. TRTT nên mở rộng không chỉ tập trung vào trồng bù diện tích đã bị chuyển đổi mà nên kết hợp chăm sóc, bảo vệ khu vực rừng tái sinh, tăng cường phục hồi làm giàu rừng tự nhiên (RPH, RĐD) → ít tốn kinh phí, thời gian và có khả năng thành công cao hơn so với diện tích trồng mới hoàn toàn.

2) Rà soát, đánh giá hiệu quả các phương thức tổ chức TRTT; Xây dựng các hướng dẫn, quy định để thống nhất tổ chức thực hiện TRTT nhằm phối hợp chặt chẽ giữa các bên liên quan triển khai TRTT. Trong đó, nguồn nhân lực địa phương (các chủ rừng) cần được tham gia trực tiếp thực hiện, quản lý TRTT.

3) Xây dựng quy định, hướng dẫn sử dụng và quản lý kinh phí TRTT: đơn giá về giống cây, đối tượng rừng, kinh phí dự phòng (cháy rừng, quản lý, bảo vệ rừng,…); thống nhất chi phí quản lý cho các đơn vị chịu trách nhiệm kiểm tra, giám sát TRTT; cơ chế chăm sóc rừng sau khi kết thúc 4 năm trồng và chăm sóc; cơ chế quản lý và hưởng lợi sau khi thành rừng.

4) Bổ sung các chế tài và chính sách trong việc truy thu đối với các dự án chuyển MĐSDR trước khi có thông tư 24/2013/TT-BNNPTNT (các dự án phá sản, chuyển địa điểm hoạt động SX); đặc biệt đối với các dự án chuyển MĐSDR trước khi có NĐ 23/NĐ-TTg.

5) Minh bạch thông tin/hồ sơ TRTT cho chính quyền địa phương (cụ thể là UBND các xã) để tăng cường sự tham gia, giám sát TRTT.