

Đầu tư tài chính cho rừng phòng hộ Việt Nam: Hiện trạng và rà soát chính sách

Đoàn Diễm

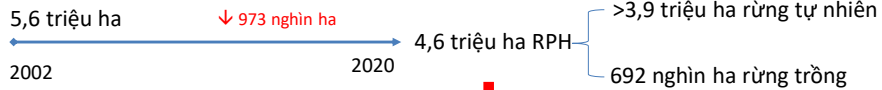
Hội thảo
Bảo tồn và phát triển hệ thống rừng tự nhiên Việt Nam: Tầm nhìn và các giải pháp chính sách
Hà Nội, 23.12.2020

Nội dung

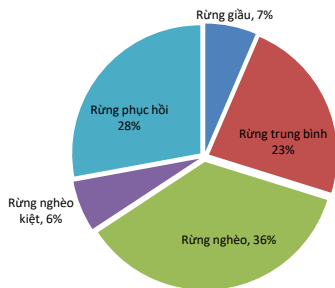
1. Hiện trạng rừng phòng hộ (RPH)
2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH
3. Nguồn tài chính cho RPH
4. Một số đề xuất chính sách

1. Hiện trạng RPH Việt Nam

Suy giảm diện tích



Suy giảm chất lượng



Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2020

Quyế đất để chuyển đổi?

- Nghị quyết 134/2016/QH13 điều chỉnh giảm 1.223 nghìn ha sang RĐĐ và RSX
- Chuyển đổi sang mục đích phi nông nghiệp trong các dự án phát triển
- Khảo sát 2017 (PanNature) tại 59 BQL RPH giai đoạn 1980-2016 có 168 lần điều chỉnh diện tích có 117 lần điều chỉnh giảm

Hệ thống tổ chức, quản lý RPH bị phân mảnh, không đồng bộ: nhiều đối tượng sử dụng; 50% diện tích RPH giao cho các đối tượng không có chức năng bảo vệ rừng chuyên trách

2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH

Pháp luật điều chỉnh

Luật Lâm nghiệp, Nghị định 156/2018/NĐ-CP: “Nhà nước bảo đảm nguồn lực cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển RĐĐ, RPH”
→ mang tính định hướng, chịu sự điều chỉnh của pháp luật về ngân sách, đầu tư, tín dụng → bắt cập giữa yêu cầu đầu tư và khả năng cấp vốn

Luật Đầu tư công: Trình tự phê duyệt và cấp vốn cho các dự án đầu tư công rất phức tạp, làm tăng thủ tục hành chính → ảnh hưởng tiến độ thực hiện dự án, trong khi các dự án đầu tư cho RPH là đầu tư vào hệ sinh thái cần vốn không giống các công trình khác

Luật Đa dạng sinh học 2008: không có hướng dẫn cụ thể, tiêu cụ thể trong việc phân bổ nguồn vốn và trách nhiệm của các bên liên quan trong huy động và phân bổ nguồn vốn

Luật Đất đai 2013: không có hướng dẫn cụ thể về nguồn vốn cho giao đất, đo đạc giải thửa, cắm mốc ranh giới cho RPH

2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH

Nghị định 156/2018/NĐ-CP

- Nhà nước bảo đảm ngân sách cho các hoạt động BVPTTR của các BQLRPH, trong khi CP quy định chỉ hỗ trợ cho các tỉnh chưa tự cân đối được ngân sách, trong khi hầu hết các tỉnh đều chưa tự cân đối được ngân sách
→khả năng được đầu tư đầy đủ rất thấp
- Quy định nhằm tạo nguồn thu cho các BQLRPH và hộ gia đình từ khai thác lâm sản, DLST, sản xuất nông - lâm - ngư kết hợp: ít khả thi trong thực tế vì các quy định chặt chẽ trong khai thác và Chỉ thị đóng cửa rừng tự nhiên
- Quy định về phát triển DLST chưa tính đến hiệu quả kinh tế xã hội của dự án, quy định về sản xuất nông lâm ngư kết hợp khó thực hiện vì đất chưa có rừng hầu hết không phù hợp;

2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH

- Khoản BVR: quy định tại nhiều văn bản và nhiều mức khoán

Văn bản	Hình thức	Diện tích tối đa	Thời hạn	Đơn giá	Chia sẻ lợi ích
Nghị định 168/2016/NĐ-CP	Khoản công việc, dịch vụ và khoán ổn định	15ha/hộ gia đình 30 ha/cộng đồng	Khoản công việc không quá 1 năm Khoản ổn định không quá 20 năm	Xác định theo suất đầu tư hoặc mức hỗ trợ	Theo hợp đồng khoán và quy định của nhà nước
Nghị định 75/2015/NĐ-CP	Khoản bảo vệ rừng	30ha/hộ gia đình	Hợp đồng hàng năm hoặc theo kế hoạch trung hạn 3-5 năm	400.000đồng/ha	Trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng và hưởng lợi theo quy định
Quyết định 38/2016/QĐ-TTg				300.000 đồng/ha	
Nghị định 119/2016/NĐ-CP	Khoản bảo vệ rừng ven biển			Gấp 1,5 lần mức bình quân theo quy định hiện hành	Hợp đồng khoán hàng năm

→ Đề xuất: Thống nhất mức khoán 400.000 đồng/ha

2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH

- Đầu tư cho phục hồi RPH

Quyết định 38/2016/QĐ-TTg	{	Trồng rừng: NSTW 30 triệu đồng/ha , địa phương cân đối bổ sung theo dự toán
		Trồng tre luồng bảo vệ bờ sông suối, khu vực sạt lở cao: 100.000 đồng/khóm (tối thiểu 3 cây /khóm; 1 năm trồng và 3 năm chăm sóc bảo vệ).
		Khoanh nuôi tái sinh: 3 triệu đồng/6 năm (không trồng bổ sung) và hỗ trợ tối đa 1,6 triệu đồng/năm cho 3 năm đầu và 0,6 triệu đồng/ha cho 3 năm sau nếu có trồng bổ sung

Nghị định 119/2016/NĐ-CP: khoanh nuôi tái sinh tự nhiên **4 triệu đồng/ha** trong thời gian 5 năm (bình quân **800.000 đồng/ha/năm**)

2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH

- Đầu tư cho phát triển vùng đệm

Loại hình hỗ trợ	Văn bản	Mức hỗ trợ
Khoanh bảo vệ rừng	Nghị định số 75/2015/NĐ-CP; Thông tư liên tịch số 93/2016/TTLT-BTC-BNNPTNT	Hợp đồng hàng năm; Mức hỗ trợ 400.000 đồng/ha/năm Chi phí lập hồ sơ khoán 50.000 đ/ha/năm
	Quyết định số 2621/2013/QĐ-TTg	Mức khoán bằng 1,5 lần mức khoán quy định tại Quyết định số 57/2012/QĐ-TTg (Tuy nhiên, Quyết định 57 lại không quy định cụ thể mức khoán)
	Nghị định 168/2016/NĐ-CP Quyết định 38/2016/QĐ-TTg	Xác định theo suất đầu tư hoặc mức hỗ trợ 300.000 đồng/ha
	Nghị định 119/2016/NĐ-CP	Gấp 1,5 lần mức bình quân theo quy định hiện hành
Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh rừng	Quyết định 38/2016/QĐ-TTg	3 triệu đồng/6 năm (không trồng bổ sung) Hỗ trợ tối đa 1,6 triệu đồng/năm cho 3 năm đầu và 0,6 triệu đồng/ha cho 3 năm sau nếu có trồng bổ sung
	Nghị định số 119/2016/NĐ-CP	4 triệu đồng/ha trong thời gian 5 năm; Theo định mức kinh tế kỹ thuật, thiết kế, dự toán được duyệt đối với rừng PH và rừng ĐĐ ven biển là rừng tự nhiên chất lượng kém, chưa đủ tiêu chí thành rừng
Trồng rừng phòng hộ	Quyết định 38/2016/QĐ-TTg	Mức KH là 30 triệu đồng/ha từ NSTW; Hỗ trợ 100.000 đồng/khóm tre, luồng bảo vệ bờ sông, bờ suối, các công trình có nguy cơ sạt lở cao;
Chính sách tín dụng	Nghị định 75/2016/NĐ-CP	Vay tối đa 15 triệu đồng/ha trong 20 năm để trồng RSX phát triển LSNG; Vay tối đa 50 triệu để chăn nuôi trong 10 năm;
Khuyến nông khuyến lâm	Nghị định 75/2016/NĐ-CP	Hỗ trợ 40 triệu đồng/thôn/năm cho hoạt động khuyến nông khuyến lâm, thiết bị chế biến nông lâm sản quy mô nhỏ, vật liệu xây dựng;

2. Rà soát chính sách đầu tư tài chính cho RPH

Điều 87 Nghị định 156/2018/NĐ-CP: Nhà nước bảo đảm ngân sách đầu tư cho các hoạt động

1. Bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ:

Hoạt động quản lý của các ban quản lý rừng; Trồng, chăm sóc, bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh rừng; Kiểm kê, theo dõi, giám sát diễn biến tài nguyên rừng và đa dạng sinh học; điều tra, kiểm kê rừng và công bố hiện trạng rừng; Quản lý thông tin về lâm nghiệp và cơ sở dữ liệu về rừng; Sưu tập tiêu bản thực vật rừng, động vật rừng; Nghiên cứu khoa học, đào tạo, phát triển nguồn nhân lực, khuyến lâm; Tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; Kiểm tra, ngăn chặn, đấu tranh, phòng ngừa và xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; Xây dựng và triển khai phương án quản lý rừng bền vững; Giao rừng, cắm mốc ranh giới rừng.

2. Bảo vệ và cứu hộ thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm

Theo dõi, giám sát và tổ chức cứu hộ các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; Mua sắm trang thiết bị giám sát, cứu hộ, bảo vệ thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; Chăm sóc, nuôi dưỡng các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm.

3. Nghiên cứu, ứng dụng kết quả nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ và đào tạo nguồn nhân lực phục vụ quản lý nhà nước về lâm nghiệp

4. Xây dựng khu nghiên cứu phát triển, khu công nghệ cao

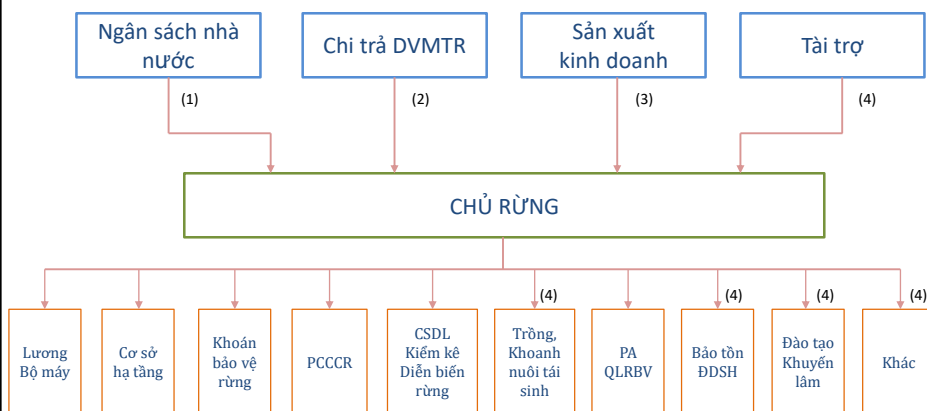
5. Mua sắm phương tiện, trang bị, thiết bị: bảo vệ rừng; quan trắc, cảnh báo nguy cơ cháy rừng; phòng, trừ sinh vật gây hại rừng.

6. Xây dựng, duy tu, bảo dưỡng, nâng cấp, cải tạo kết cấu hạ tầng phục vụ cho bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ

8. Điều tra, kiểm kê, theo dõi diễn biến và cơ sở dữ liệu rừng.

.....

3. TÀI CHÍNH CHO CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ



(2) **Tiền từ chi trả DVMTR:** Điều 65 Nghị định 156/2018/NĐ-CP: Đối với tổ chức, tiền thu được từ dịch vụ môi trường rừng, sau khi trừ đi các chi phí hợp lý liên quan, phần còn lại được hạch toán là nguồn thu của đơn vị và được chi theo quy định của pháp luật về tài chính áp dụng cho tổ chức đó, nên chủ yếu được **sử dụng như ngân sách nhà nước**;

(3) **Thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh:** Sau khi thực hiện các nghĩa vụ tài chính, được hạch toán là nguồn thu của đơn vị và được chi theo quy định của pháp luật về tài chính áp dụng cho tổ chức đó, nên chủ yếu được **sử dụng như ngân sách nhà nước**;

3. TÀI CHÍNH CHO CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

Tỉ lệ các nguồn tài chính tại các BQL RPH (%)

Nguồn tài chính	2017	2018	2019
Ngân sách trung ương	11.60	14.038	14.56
Ngân sách địa phương	49.90	44.7992	44.9614
Chi trả DVMTR	24.08	26.4902	27.5815
Sản xuất kinh doanh	12.47	12.5406	11.4905
Khác	1.94781	2.13198	1.40658

- Nguồn ngân sách từ trung ương và địa phương lên tới 60%; 8/32 BQL có NSNN là nguồn tài chính duy nhất cho các hoạt động;
- Nguồn thu từ chi trả DVMTR đang được sử dụng để bù ngân sách nhà nước cấp cho hoạt động BVPTPH chiếm 26,05% tổng đầu tư (VNFF 28,7%) và là nguồn thu đáng kể cho các BQLR (3,8 tỷ đồng/ban/năm), nhưng không phải là nguồn thu nhập chính của các hộ nhận giao/khoán RPH (PFES trung bình 2 triệu đồng/hộ/năm);
- Nguồn thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh và hưởng lợi từ rừng PH là không đáng kể, chủ yếu là của các BQL được giao rừng sản xuất là rừng trồng;
- Tự chủ tài chính: hầu hết các ban chưa thể tự chủ tài chính, và không được tự chủ về tổ chức và tự chủ hoạt động;

3. TÀI CHÍNH CHO CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

Các hạng mục chi cho bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ

Đơn vị tính : %

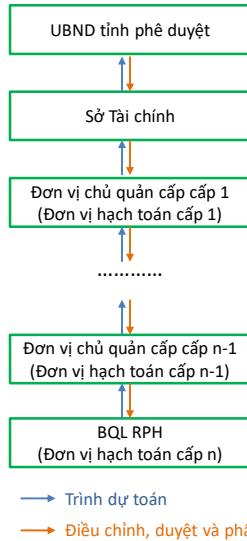
Hạng mục chi	2017	2018	2019
Chi thường xuyên			
Lương, tiền công	51.85	46.25	44.04
Phụ cấp các loại	9.44	8.57	9.41
Công tác phí	2.79	2.69	2.30
Chi nghiệp vụ quản lý bảo vệ rừng hàng năm	27.63	27.40	29.03
Đầu tư các công trình trong RPH			
Văn phòng làm việc, nhà tạm trú	3.96	3.66	4.29
Đầu tư đường giao thông	0.97	1.36	0.86
Trang thiết bị PCCCR	0.88	4.62	1.24
Hạ tầng phục vụ DLST, DVMTR	0.00	0.00	0.07
Quản lý thông tin và CSDL	0.11	0.13	0.11
Ngăn chặn và xử lý vi phạm lâm luật	0.30	0.43	0.47
Xây dựng và triển khai PA QLRBV	0.00	0.44	1.52
Hoạt động giao rừng và cắm mốc ranh giới rừng	0.00	1.76	1.69
Xây dựng công trình khác	2.07	2.70	5.44
Kiểm kê, theo dõi diễn biến rừng	0.00	0.00	0.00
Điều tra DDSH	0.00	0.00	0.00
NCKH, đào tạo, khuyến lâm	0.00	0.00	0.00

Chiếm phần lớn tổng chi

Không có nguồn tài chính

3. TÀI CHÍNH CHO CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

Quy trình cấp vốn cho các BQL RPH



Đơn vị hạch toán càng thấp thì khả năng tiếp cận vốn càng thấp
 → Đề xuất: các BQL RPH là đơn vị hạch toán cấp 2 trực thuộc Sở NN&PTNT

4. Một số đề xuất chính sách

Nhận xét:

- Ngoài Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định chung về đầu tư cho hệ thống RĐD và RPH, chỉ có quy định về khoán bảo vệ rừng, trồng rừng và khoanh nuôi xúc tiến tái sinh nằm rải rác trong các văn bản pháp luật về bảo vệ phát triển rừng;
- Chính sách đãi ngộ cho cán bộ các BQL còn rất hạn chế, LLBVRCT lương thấp, không có phụ cấp ưu đãi: mức lương trung bình của người LĐ là **5.4 triệu đồng/người/tháng** và không có phụ cấp ưu đãi nghề, lao động hợp đồng là **3-4 triệu đồng/người/tháng**;
- Chưa có quy định về mô hình tổ chức của các BQL cho nên cơ cấu tổ chức của BQL không thống nhất ở các địa phương;
- Năng lực và quyền hạn của các BQL RPH đều rất hạn chế, chưa được cung cấp đủ nhân lực và tài chính cần thiết để có thể quản lý bảo vệ diện tích rừng được giao;

4. Một số đề xuất chính sách

➤ **Chính sách chung**

- Xây dựng lâm phận quốc gia ổn định;
- Sửa đổi 5 loại RPH tại ND 156/2018/NĐ-CP bằng 4 loại rừng theo Quyết định 17/2015/QĐ-TTg;
- Bổ sung tiêu chí xác lập và phân cấp xung yếu rừng phòng hộ;
- Tiến hành rà soát lại quy hoạch rừng phòng hộ của các tỉnh theo các tiêu chí mới, bao gồm tiêu chí liên vùng, liên khoảnh, xác định ranh giới và cắm mốc ranh giới trên thực địa

➤ **Chính sách đầu tư cho hoạt động của các ban quản lý RPH:**

- Bổ sung dòng tài chính đầu tư từ NSNN cho ba loại rừng và cho các hạng mục hoạt động;
- Thống nhất tổ chức các BQL RPH là đơn vị sự nghiệp công lập có thu trực thuộc Sở NN&PTNT;
- Trao quyền tự chủ công việc, tự chủ lao động và tự chủ tài chính đối với các BQL RPH có khả năng tạo nguồn thu;

➤ **Chính sách cho người lao động tại các BQL RPH**

- Bộ NN&PTNT, Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính cần có thông tư liên tịch quy định về tổ chức bộ máy BQL RPH theo định biên 500 ha/biên chế; quy định lương, phụ cấp, chế độ đãi ngộ cho BQL và LLBVRCT;
- Sửa đổi bổ sung điều 6 và khoản 2 điều 14 Nghị định 01/2019/NĐ-CP về nhiệm vụ, quyền hạn của LLBVRCT tại các BQL RPH có chế độ đãi ngộ tương đương với lực lượng Kiểm lâm tại điều 6 và điều 13 Nghị định 01/2019/NĐ-CP

4. Một số đề xuất chính sách

➤ **Chính sách tạo nguồn thu cho các BQL RPH**

- Chính phủ cần quy định thời điểm và điều kiện cho phép mở cửa rừng tự nhiên để khai thác trong giai đoạn tới;
- Bổ xung đánh giá hiệu quả kinh tế-xã hội trong các đề án phát triển DLST;
- Sửa đổi đất quy hoạch để sản xuất lâm nông ngư kết hợp trên đất RPH bao gồm «đất chưa có rừng và đất rừng trồng phù hợp cho sản xuất nông lâm ngư kết hợp»

➤ **Chính sách đầu tư cho khoán bảo vệ rừng**

- Thống nhất một mức khoán BVR 400 nghìn đồng/ha/năm cho tất cả các chương trình, dự án.
- Cho phép các BQL tự chủ sử dụng tiền khoán BVR và tiền chi trả DVMTR theo kế hoạch BVPTTR hàng năm;
- Đề nghị khoán bảo vệ rừng theo năng lực bảo vệ rừng của đối tượng nhận khoán thay vì khoán theo tiêu chí chính trị (hộ nghèo, hộ DTTS);

➤ **Chính sách đầu tư cho phát triển rừng**

- Khuyến khích đầu tư cho hoạt động khoanh nuôi xúc tiến tái sinh RPH đầu nguồn và trồng rừng phòng hộ ven biển;

4. Một số đề xuất chính sách

- Sửa đổi hệ số k của chi trả DVMTR, mức khoán BVR hàng năm theo hệ số k: hệ số k2 = 1 cho RPH, hệ số k3 = 0,8 cho rừng trồng, hệ số k4 là 1,4 tại khu vực rất khó khăn, k4 = 1 tại khu vực khó khăn và k4 = 0,6 tại khu vực ít khó khăn.
- Bổ sung điều về quyền lợi của người tham gia PCCCR trong NĐ 156/2018/NĐ-CP, trong đó đề nghị tăng kinh phí hỗ trợ người tham gia PCCCR và được hưởng chế độ, chính sách như thương binh, bị sinh được công nhận liệt sỹ (QĐ 07/2012/QĐ-TTg)
- Sửa đổi và xây dựng lại định mức KTKT tại QĐ 38/2005/QĐ-BNN cho phù hợp với công nghệ và đơn giá thị trường hiện nay;
 - **Chính sách đầu tư phát triển vùng đệm**
 - Ưu tiên khoán BVR các DT gần khu dân cư cho CD; ưu tiên khoán trồng rừng, SXNLN kết hợp, dịch vụ DLST và ưu tiên tham gia các dự án giảm nghèo... cho các hộ và CD vùng đệm;
 - Các CT, dự án mới của Chính phủ cần tập trung vào việc quy hoạch lại dân cư, đào tạo nghề, tạo việc làm, thu nhập cho người dân miền núi, vùng DTTS và cần quy định việc hưởng lợi của người dân miền núi phải gắn với trách nhiệm bảo vệ rừng;
 - Sửa đổi khoản 1 Điều 8 Quyết định 24 mức hỗ trợ đầu tư cho cộng đồng dân cư mỗi thôn bản vùng đệm là 80 triệu đồng/thôn, bản/năm.
 - **Các chính sách đầu tư khác**
 - Các bộ liên quan cần xây dựng TLT quy định cụ thể về việc quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp và đầu tư cho các hoạt động BVPT RPH tại Điều 87 NĐ 156;

4. Một số đề xuất chính sách

Xây dựng chính sách mới

- Xây dựng Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng PH giai đoạn 2021-2030 và các thông tư hướng dẫn trên cơ sở Quyết định 24/2012/QĐ-TTg về chính sách phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020 và các hạng mục đầu tư, hỗ trợ đầu tư được quy định tại Điều 87, 88 Nghị định 156/2018/NĐ-CP":
 - Bổ xung khoản 4 điều 6 Quyết định 24 về các công trình được đầu tư theo dự án được duyệt khác bao gồm "biển báo, biển cảnh báo, cọc mốc ranh giới khu rừng"
 - Sửa đổi khoản 2 điều 7 QĐ 24 NN: cấp kinh phí quản lý bảo vệ rừng ổn định để quản lý bảo vệ rừng với mức trung bình 400.000 đồng/ha/năm cho DT rừng còn chưa được đầu tư hoặc chưa đầu tư đủ theo mức quy định;
- Xây dựng Thông tư của Bộ NN&PTNT quy định về tiêu chí xác định vùng đệm của khu rừng phòng hộ dựa trên cơ sở Thông tư 10/2014/BNNPTNT ngày 26/3/2014 quy định về tiêu chí xác định vùng đệm khu rừng đặc dụng
- Xây dựng hệ thống các định mức kinh tế kỹ thuật cho các hoạt động của BQL RPH làm cơ sở xác định được chi phí, giá dịch vụ và cơ sở khoa học làm căn cứ giao dự toán NSNN cho các BQL rừng
- Bộ NN&PTNT, Bộ KH-ĐT và Bộ Y tế xây dựng chính sách ưu đãi đầu tư phát triển cây dược liệu và sản phẩm dược liệu giai đoạn 2021-2030 (bao gồm chính sách ưu đãi các doanh nghiệp đầu tư phát triển cây dược liệu) trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt;

XIN CẢM ƠN!