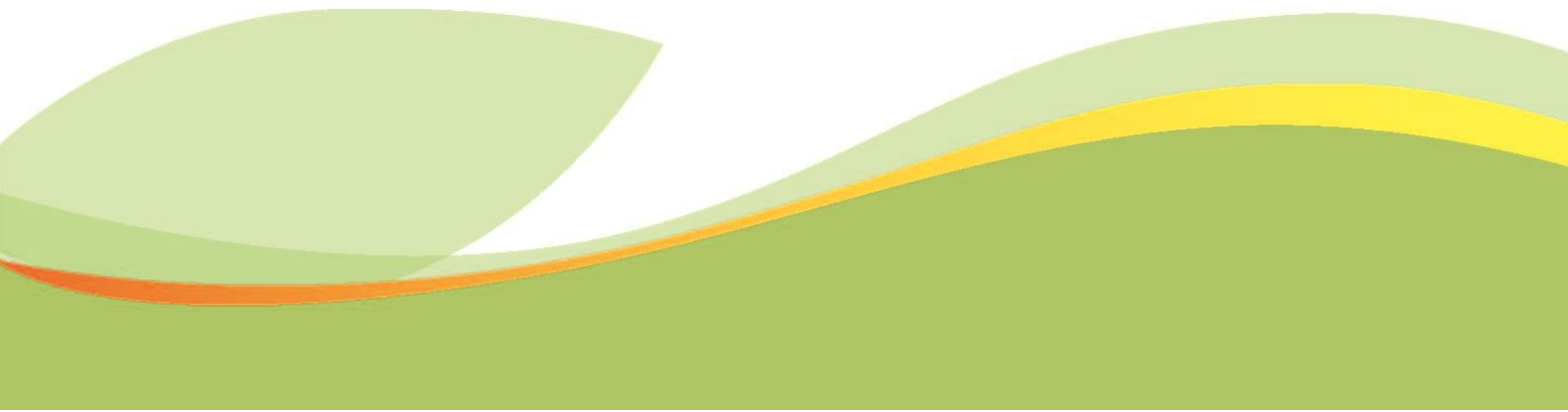




Published by  
**giz**  
Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



# 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

<b>MỤC LỤC</b> .....	<b>i</b>
<b>DANH MỤC BẢNG</b> .....	<b>iv</b>
<b>DANH MỤC HÌNH</b> .....	<b>iv</b>
<b>DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT</b> .....	<b>v</b>
<b>I. GIỚI THIỆU CHUNG</b> .....	<b>1</b>
1.1. Đặt vấn đề.....	1
1.2. Mục tiêu.....	2
1.4. Giới hạn nghiên cứu .....	2
<b>II. TIẾN TRÌNH VÀ PHƯƠNG PHÁP</b> .....	<b>2</b>
<b>III. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN</b> .....	<b>5</b>
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
2.1.3. 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
<b>IV. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH</b> .....	<b>37</b>
3.1. Bối cảnh.....	37
3.2. Hoàn thiện cơ chế chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng.....	38
<b>V. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ</b> .....	<b>40</b>
5.1. Kết luận .....	40
5.2. Khuyến nghị .....	42
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO</b> .....	<b>43</b>

<b>PHỤ LỤC .....</b>	<b>45</b>
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	Ủy 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<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>, 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 phạm diện tích rừng đặc dụng được cấm mồi, xác định 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,

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 BQLRĐD 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 rừng đặc dụng.

## II. TIẾN TRÌNH VÀ PHƯƠNG PHÁP

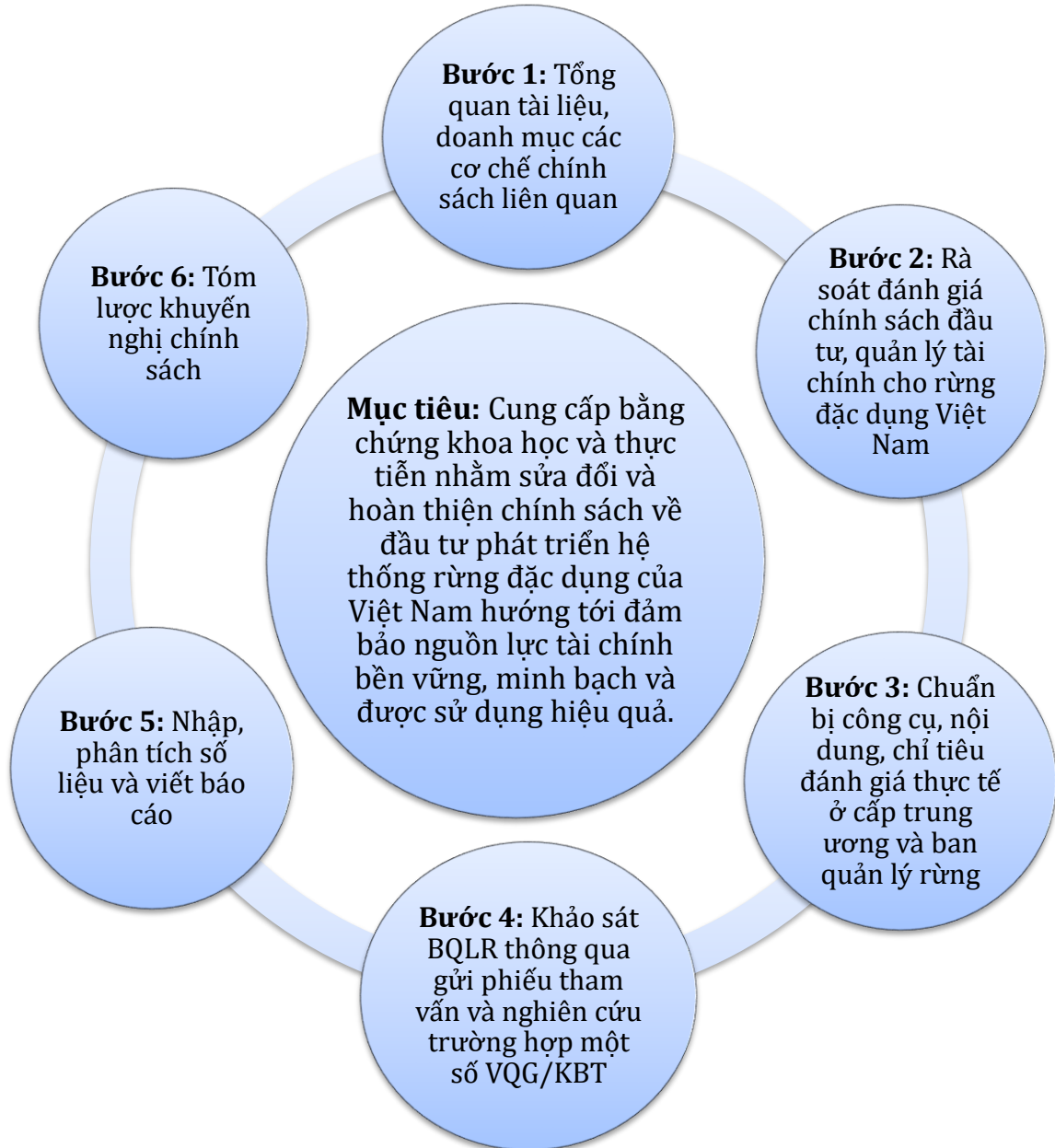
**Bước 1:** Tổng quan tài liệu và liệt kê chính sách liên quan

- 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 lực 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 câu 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 quan 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 Kinh, 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 cập 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 định cơ hội thu hút, huy động nguồn tài chính và những rủi ro gặp phải (ví dụ: khi thu hút phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, cây được 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

- Nêu được bối cảnh của chính sách đề xuất (Thực thi Luật Lâm nghiệp; Luật Ngân sách nhà nước; Luật Đầu tư công; Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2020-2030; Quy hoạch Lâm nghiệp 2021-2020; Xây dựng Kế hoạch đầu tư công trung hạn; Chiến lược đầu tư cho rừng đặc dụng 2021-2030; Thực hiện Nghị Quyết 19 về đổi mới đơn vị sự nghiệp công lập v.v.)
- Đưa ra các phát hiện chính của nghiên cứu, những tồn tại, khoảng trống cần bổ sung, sửa đổi;
- Quan điểm, cơ chế chính sách đầu tư, quản lý tài chính cho các vườn quốc gia, khu bảo tồn và giải pháp tổ chức thực hiện.

### III. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

#### 1.1. TỔNG QUAN CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN RỪNG ĐẶC DỤNG

##### 1.1.1. Khung pháp lý về phát triển rừng đặc dụng

Theo khoản 2, điều 5, Luật Lâm nghiệp năm 2017 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 bao gồm: a) Vườn quốc gia; b) Khu dự trữ thiên nhiên; c) Khu bảo tồn loài - sinh cảnh; d) Khu bảo vệ cảnh quan bao gồm rừng bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; rừng tín ngưỡng; rừng bảo vệ môi trường đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao; đ) Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học; vườn thực vật quốc gia; rừng giống quốc gia.

Về quyền sở hữu **Rừng đặc dụng** do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và chủ rừng là Ban quản lý rừng đặc dụng.

Về *quản lý rừng đặc dụng*, tại **khoản 2 Điều 24** quy định Chủ rừng phải thực hiện **quản lý rừng bền vững**; có trách nhiệm quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng theo Quy chế quản lý rừng.

*Tổ chức quản lý rừng đặc dụng*, tại **khoản 1 Điều 26** quy định: a) Thành lập ban quản lý rừng đặc dụng đối với vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan có diện tích tập trung từ 3.000 ha trở lên. Trường hợp trên địa bàn cấp tỉnh có một hoặc nhiều khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan có diện tích mỗi khu dưới 3.000 ha thì thành lập một ban quản lý rừng đặc dụng trên địa bàn; b) Tổ chức được giao khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học, vườn thực vật quốc gia, rừng giống quốc gia tự tổ chức quản lý khu rừng.

*Phát triển rừng đặc dụng* tại **khoản 1, 2 điều 46. Qui định:** (1). Đối với vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, thực hiện các hoạt động sau đây: a) Duy trì cấu trúc rừng tự nhiên, bảo đảm sự phát triển tự nhiên của rừng trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng; b) Phục hồi cấu trúc rừng tự nhiên; áp dụng biện pháp kết hợp tái sinh tự nhiên với làm giàu rừng, trồng loài cây bản địa trong phân khu phục hồi sinh thái của rừng đặc dụng và phân khu dịch vụ, hành chính của rừng đặc dụng; c) Cứu hộ, bảo tồn và phát triển các

loài sinh vật; (2). Đối với khu bảo vệ cảnh quan, thực hiện các hoạt động sau đây: a) Duy trì diện tích rừng hiện có; b) Áp dụng biện pháp kỹ thuật trồng rừng, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên, làm giàu rừng để nâng cao chất lượng rừng; (3). Đối với khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học, thực hiện hoạt động bảo vệ và phát triển rừng theo nhiệm vụ nghiên cứu khoa học do chủ rừng hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định; (4). Đối với rừng giống quốc gia, thực hiện hoạt động để duy trì và phát triển rừng theo kế hoạch được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; và (5). Đối với vườn thực vật quốc gia, thực hiện hoạt động sưu tập, chọn lọc, lưu giữ, gây trồng loài cây bản địa gắn với nghiên cứu khoa học, đào tạo, giáo dục môi trường, tham quan du lịch.

*Quyền và nghĩa vụ của ban quản lý rừng đặc dụng*, Ban quản lý rừng đặc dụng được hưởng chính sách đầu tư quy định ở **khoản 1, điều 94**: a) Bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng; b) Bảo vệ và cứu hộ thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; c) 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; d) Xây dựng khu nghiên cứu phát triển, khu công nghệ cao; đ) Đầu tư phương tiện, trang bị, thiết bị nhằm bảo vệ rừng; quan trắc, cảnh báo nguy cơ cháy rừng; xây dựng công trình phòng cháy và chữa cháy rừng; phòng, trừ sinh vật gây hại rừng; e) Xây dựng, nâng cấp, cải tạo kết cấu hạ tầng phục vụ cho bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng. Ngoài ra Nhà nước còn có chính sách hỗ trợ và ưu đãi đầu tư cho các hoạt động khác theo quy định tại **khoản 2, 3 điều 94**.

*Về quản lý tài chính của Ban quản lý rừng đặc dụng*, hiện nay đang thực hiện theo Khoản 3, Điều 2, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, Ban quản lý rừng đặc dụng là đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động theo cơ chế tài chính của tổ chức sự nghiệp công lập được điều chỉnh bởi Nghị định số 141/2016/NĐ-CP của Chính phủ, được tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tổ chức bộ máy, tự chủ về nhân sự, tự chủ tài chính<sup>3</sup>. Theo quy định các **Ban quản lý rừng đặc dụng** phải xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ nhằm tạo điều kiện chủ động chi tiêu tài chính cho Thủ trưởng các đơn vị; tạo quyền chủ động cho cán bộ, viên chức hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao; sử dụng tài sản đúng mục đích, hiệu quả v.v. Quy chế này được thông qua Đại hội cán bộ công chức, viên chức và người lao động.

**Theo điều 4, Luật Ngân sách 2015** quy định về các nguồn chi có....4. **Chi đầu tư phát triển** là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước, gồm chi đầu tư xây dựng cơ bản và một số nhiệm vụ chi đầu tư khác theo quy định của pháp luật. 5. **Chi đầu tư xây dựng cơ bản** là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước để thực hiện các chương trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. 6. **Chi thường xuyên** là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước, tổ chức chính

---

<sup>3</sup> Về tự chủ tài chính, các đơn vị sự nghiệp công lập được phân loại theo mức độ, khả năng nguồn lực tài chính tự chủ: (i) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên; (iii) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; (iiii) Các đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.

trị, tổ chức chính trị - xã hội, hỗ trợ hoạt động của các tổ chức khác và thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên của Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh...

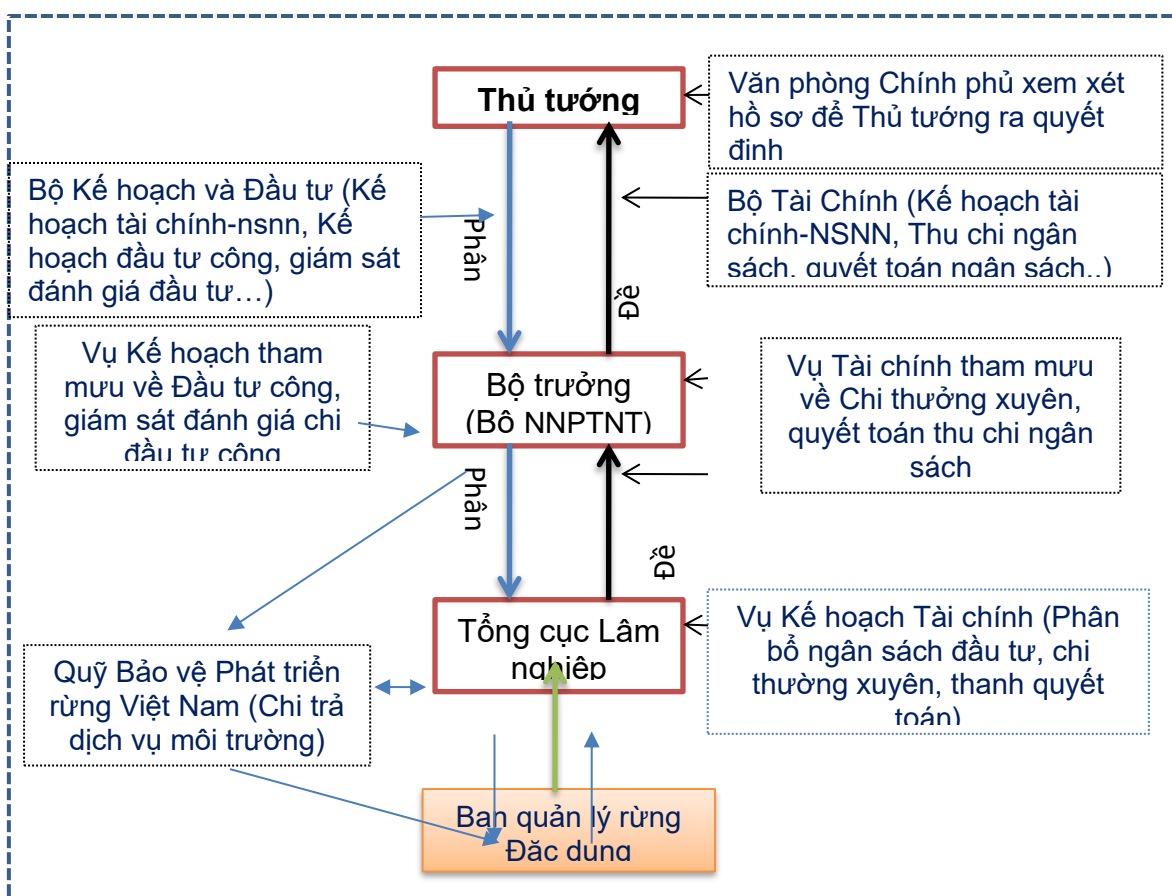
**Điều 5 Luật Đầu tư công 2019** quy định đối tượng đầu tư công gồm: 1) Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. 2) Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, **đơn vị sự nghiệp công lập**, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội... **Điều 8, 9, 10** với tiêu chí phân loại nhóm A, B, C. Dự án có tổng mức đầu tư từ dưới 60 tỷ đến 1.000 tỷ đồng trở lên thuộc lĩnh vực: a) Sản xuất nông nghiệp, **lâm nghiệp**, nuôi trồng thủy sản;

b) *Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên.*

**Quy trình xây dựng kế hoạch tài chính-ngân sách nhà nước cho phát triển rừng đặc dụng được phân ra 2 nhóm:** (1) BQLRĐD trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp và (2) BQLRĐD thuộc UBND tỉnh, Sở NN&PTNT, Chi cục Kiểm lâm v.v.

Đối với BQLRĐD thuộc Tổng cục Lâm nghiệp hiện quy trình xây dựng kế hoạch tài chính ngân sách theo hướng dẫn theo Thông tư số 38/2019/TT-BTC của Bộ Tài Chính. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sẽ xây dựng kế hoạch tài chính-ngân sách nhà nước 5 năm và 3 năm trên cơ sở tổng hợp từ các đơn vị trực thuộc, trong đó có Tổng cục Lâm nghiệp, quy trình thực hiện (Hình 2). Đối với các BQLRĐD ở địa phương cũng thực hiện theo thông tư này, tuy nhiên, quy trình thông qua UBND tỉnh.

**Hình 2. Sơ đồ phân bổ nguồn tài chính cho BQLR cấp trung ương quản lý**



Theo Nghị định số 45/2017/NĐ-CP thì kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia do Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư và các bộ, cơ quan trung ương có liên quan lập kế

hoạch tài chính 05 năm quốc gia, báo cáo Chính phủ trình Quốc hội xem xét, quyết định. Căn cứ lập kế hoạch tài chính quốc gia dựa trên: (i) Tình hình thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn trước; (ii) Mục tiêu, chỉ tiêu, định hướng phát triển kinh tế - xã hội, tài chính - ngân sách nhà nước trong Chiến lược quốc gia, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm; các chiến lược về tài chính, nợ công, cải cách hệ thống thuế; (iii) Quy định của pháp luật về tài chính - ngân sách nhà nước, bao gồm cả điều ước quốc tế mà Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam ký kết hoặc gia nhập; định hướng sửa đổi, bổ sung, ban hành mới trong thời gian 05 năm kế hoạch; (iv) Dự báo tình hình kinh tế, tài chính thế giới và trong nước có ảnh hưởng đến khả năng huy động và nhu cầu sử dụng các nguồn lực tài chính - ngân sách nhà nước trong thời gian 05 năm kế hoạch; (v) Chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và kế hoạch tài chính 05 năm.

*Trình tự lập kế hoạch tài chính ngân sách nhà nước 5 năm quốc gia gồm:* (i) Trước ngày 31 tháng 3 năm thứ tư của kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn trước, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị về việc lập kế hoạch tài chính 05 năm giai đoạn sau; (ii) Trước ngày 31 tháng 12 năm thứ tư của kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn trước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan có liên quan dự kiến các chỉ tiêu kinh tế - xã hội chủ yếu 05 năm giai đoạn sau gửi Bộ Tài chính làm căn cứ xây dựng kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn sau; (iii) Trước ngày 30 tháng 6 năm thứ năm của kế hoạch tài chính 05 năm giai đoạn trước, căn cứ báo cáo Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm giai đoạn sau đã trình Chính phủ, Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các bộ, cơ quan có liên quan xây dựng kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn sau trình Thủ tướng Chính phủ; (iii) Trước ngày 20 tháng 9 năm thứ năm của kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn trước, căn cứ ý kiến của Thủ tướng Chính phủ, Bộ Tài chính hoàn chỉnh kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn sau để báo cáo Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội và các cơ quan của Quốc hội; (iv) Trước ngày 20 tháng 10 năm thứ năm của kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn trước, căn cứ ý kiến của Ủy ban thường vụ Quốc hội và các Ủy ban của Quốc hội, Bộ Tài chính hoàn chỉnh kế hoạch tài chính 05 năm quốc gia giai đoạn sau báo cáo Thủ tướng Chính phủ để trình Quốc hội.

*Đối với các BQL rừng đặc dụng trực thuộc địa phương:* Quy trình lập kế hoạch tài chính-NSNN 5 năm được tiến hành trên cơ sở: (i) Đánh giá tình hình thực hiện nhiệm vụ thu ngân sách; (ii) Tình hình thực hiện nhiệm vụ chi đầu tư phát triển; (iii) Tình hình thực hiện nhiệm vụ chi thường xuyên; (iv) Tình hình thực hiện chi ngân sách dự trữ quốc gia; (v) Đánh giá tình hình thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu và chương trình, dự án khác sử dụng nguồn vốn ngoài nước; (vi) Đánh giá tình hình đảm bảo kinh phí thực hiện điều chỉnh tiền lương.

*Quy trình lập kế hoạch tài chính ngân sách BQL rừng đặc dụng thuộc địa phương gồm:* (i) Căn cứ chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc lập kế hoạch tài chính 05 năm giai đoạn 2021-2025 và hướng dẫn của Bộ Tài chính tại Thông tư này, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh chỉ đạo Sở Tài chính chủ trì, phối hợp với Sở Kế hoạch và Đầu tư và các cơ quan, đơn vị có liên quan xây dựng kế hoạch tài chính 05 của địa phương giai đoạn 2021-2025; (ii) Trước ngày 30 tháng 11 năm 2019, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh báo cáo Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp kế

hoạch tài chính 05 năm của địa phương giai đoạn 2021-2025; (iii) Trước ngày 31 tháng 12 năm 2019, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh gửi kế hoạch tài chính 05 năm của địa phương đã hoàn chỉnh theo ý kiến của Thường trực Hội đồng nhân dân cùng cấp để xin ý kiến Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; (iv) Trên cơ sở cập nhật các định hướng Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm giai đoạn 2021-2030, Kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội giai đoạn 2021- 2025, định mức phân bổ ngân sách thời kỳ ổn định 2021-2025, các nội dung cải cách chính sách tiền lương từ năm 2021, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoàn thiện kế hoạch tài chính 05 năm của địa phương gửi Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cùng với thời điểm gửi tài liệu về dự toán NSNN năm 2021; (v) Căn cứ ý kiến của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh hoàn chỉnh kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giai đoạn 2021-2025 báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp xem xét, quyết định cùng thời điểm trình dự toán NSNN năm 2021; (v) Trước ngày 10 tháng 12 năm 2020, căn cứ kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 05 năm giai đoạn 2021-2025 của địa phương, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh xem xét, quyết định kế hoạch tài chính 05 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương giai đoạn 2021-2025.

Ngoài quy trình lập kế hoạch tài chính- ngân sách 5 năm ra, còn có kế hoạch tài chính ngân sách 3 năm. Kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm là kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước được lập hàng năm theo phương thức cuốn chiếu cho thời gian 03 năm, kể từ năm dự toán ngân sách và 02 năm tiếp theo, theo quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 43 Luật ngân sách nhà nước; gồm kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm quốc gia và kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Các bộ, cơ quan trung ương và các cơ quan, đơn vị dự toán cấp I ở cấp tỉnh lập kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 03 năm thuộc phạm vi quản lý của cơ quan, đơn vị mình gửi cơ quan tài chính, kế hoạch và đầu tư cùng cấp để tổng hợp.

Đánh giá chung, nguồn ngân sách công cho phát triển rừng đặc dụng được lập qua rất nhiều bước, phụ thuộc rất nhiều đến tình hình phát triển kinh tế xã hội, cân đối ngân sách của địa phương, và ưu tiên ngân sách. Trong kế hoạch ngân sách được chia ra chi thường xuyên (chi hoạt động bộ máy, nhiệm vụ...) và chi không thường xuyên (chi đầu tư phát triển, chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu...). Sự tham gia của các BQLR ĐD trong quá trình này thực tế chỉ là đề xuất nhu cầu, còn việc phân bổ sẽ phụ thuộc vào nhiều yếu tố như liên quan đến cân đối ngân sách, ưu tiên đầu tư v.v.

### ***1.1.2. Tổng quan thực trạng đầu tư phát triển rừng một số nước***

#### ***a) Sở hữu rừng***

Theo Báo cáo Toàn cầu về Khu bảo tồn năm 2016 của Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP), trên thế giới hiện có 217.155 KBT (khu bảo tồn) đã được công nhận ở 244 quốc gia và lãnh thổ, trong đó có 202.467 KBT trên cạn và còn lại là KBT biển<sup>4</sup>. Về thể chế quản trị, có 84% số KBT trên toàn cầu do nhà nước/chính phủ quản lý, 4,5% do tư nhân quản lý, 1,8% do

---

<sup>4</sup> UNEP-WCMC and IUCN (2016). Protected Planet Report 2016. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge UK and Gland, Switzerland.

các bên cùng phối hợp quản lý (quản trị chia sẻ) và 0,6% do người dân bản địa và cộng đồng địa phương quản lý (Nguyễn Việt Dũng và Nguyễn Hải Vân 2017).

Năm 2010 sở hữu rừng toàn cầu được chia làm các loại sau: Sở hữu công<sup>5</sup> có 2.964 triệu ha chiếm 76%, sở hữu tư nhân<sup>6</sup> 772 triệu ha tương đương 20%, và 141 triệu ha tương đương 4% không xác định sở hữu hoặc không rõ ràng về sở hữu. Sở hữu công chiếm tỷ trọng lớn trong sở hữu rừng toàn cầu, tuy nhiên, tỷ lệ sở hữu công rừng ôn đới và á nhiệt đới thấp hơn so với rừng nhiệt đới. Trên toàn cầu, diện tích rừng thuộc sở hữu của nhà nước đã giảm từ 2,6 tỷ ha xuống còn 2,5 tỷ ha trong giai đoạn 1990 đến 2010 và diện tích rừng thuộc sở hữu tư nhân đã tăng khoảng 100 triệu ha, từ 430 triệu ha lên 530 triệu ha. Điều này có nghĩa là tỷ lệ rừng thuộc sở hữu của nhà nước đã giảm nhẹ từ 85% năm 1990 xuống còn 82% vào năm 2010 và rừng thuộc sở hữu tư nhân đã tăng tầm quan trọng từ 14% lên 18% tổng diện tích rừng so với cùng kỳ (Adrian Whiteman và nnk, 2015).

Các khu rừng **châu Phi** có diện tích ước tính khoảng 624 triệu ha, trong đó 617 triệu ha (99%) là sở hữu công cộng và chỉ có 6 triệu ha (1%) là sở hữu tư nhân (FAO, 2015). Các hệ thống chiếm hữu thông thường (truyền thống) chiếm ưu thế, sự tham gia của cộng đồng chỉ mới xuất hiện trong thập kỷ qua, hiện được mới có khoảng 24 triệu ha (6%) tổng diện tích rừng (RRI, 2014; FAO, 2016). Sở hữu tư nhân đã tăng nhẹ (5%) ở Châu Phi trong giai đoạn năm 2002 đến 2013.

Khu vực **Châu Á-Thái Bình Dương**, diện tích rừng ước tính là 758 triệu ha, trong đó 508 triệu ha (67%) thuộc sở hữu công cộng và 250 triệu ha (33%) thuộc sở hữu tư nhân (FAO, 2015). Phần lớn các khu rừng công cộng được quản lý bởi Nhà nước, sự tham gia của cộng đồng vào quản lý rừng của Nhà nước đã được thực hiện trên hầu hết khu vực Châu Á - Thái Bình Dương ở các cấp độ khác nhau. Ngược lại, Trung Quốc có tỷ lệ phân bổ đất lâm nghiệp tư nhân lớn nhất (cộng đồng và chủ rừng nhỏ) ở khu vực Châu Á, với 108,9 triệu ha (60%) diện tích đất lâm nghiệp. Ba cải cách sở hữu rừng đáng chú ý đã diễn ra ở khu vực châu Á - Thái Bình Dương trong thập kỷ qua: (i) Mở rộng nhanh chóng các ngành lâm nghiệp nhỏ; (ii) Công nhận người bản địa, quyền sở hữu và quản lý đất đai, bao gồm cả rừng; và (iii) Sự gia tăng tổng diện tích rừng Nhà nước hỗ trợ các chế độ tham gia cộng đồng khác nhau.

Ở khu vực **Mỹ Latinh và Caribbean** có diện tích ước tính 844 triệu ha, trong đó 537 triệu ha (64%) thuộc sở hữu công, 180 triệu ha (21%) là tư nhân và 127 triệu ha (15%) thuộc loại sở hữu khác. Các mô hình sở hữu rừng khác nhau đáng kể trong khu vực này. Ví dụ, ở Caribbean, 3,4 triệu ha (84%) thuộc sở hữu công cộng và 0,6 triệu ha (15%) do tư nhân, so với Trung Mỹ, nơi 6,8 triệu ha (9%) là công cộng và 36 triệu ha (48%) thuộc sở hữu tư nhân. Các khu vực rộng lớn của rừng công cộng ở khu vực Mỹ Latinh được quản lý dưới sự kiểm soát khác nhau của cộng đồng và các hệ thống tham gia cộng đồng.

---

<sup>5</sup> **Sở hữu công gồm:** (i) Sở hữu công của nhà nước ở cấp quốc gia; (ii) Sở hữu công của Nhà nước ở quy mô chính phủ địa phương; và (iii) Sở hữu công của chính quyền địa phương (FAO, 2015; Forest Europe, 2015).

<sup>6</sup> **Sở hữu tư nhân:** (i) Sở hữu tư nhân của cá nhân và gia đình; (ii) Sở hữu tư nhân của các doanh nghiệp tư nhân; (iii) Sở hữu tư nhân của các tổ chức tư nhân; (iv) Sở hữu tư nhân của cộng đồng bộ lạc và bản địa; và (v) Sở hữu chung tư nhân khác (FAO, 2015; Forest Europe, 2015)..



**Tại Cộng hoà Pháp**, rừng được phân loại theo chức năng thành các loại rừng sau đây: (1) **Rừng vành đai** (les forêts domaniales), đây cơ bản là các khu rừng có tính bảo vệ, chạy dọc các vùng biên giới, phần lớn thuộc về sở hữu nhà nước hoặc quân đội quản lý. Tỷ lệ diện tích sở hữu tư nhân chiếm một phần rất nhỏ; (2) **Rừng lâm nghiệp** (les forêts de sylviculture): Rừng lâm nghiệp là rừng có nhiều chức năng vừa phòng hộ, vừa khai thác lâm sản... Đây là loại rừng chiếm tỷ lệ diện tích rất lớn bằng khoảng 49% tổng diện tích rừng cả nước (bao gồm cả rừng trồng ở các vùng đồng bằng hoặc các đảo bên ngoài pháp). Nếu chỉ tính trong khuôn khổ lâm phần ở các vùng miền núi thuộc Pháp thì diện tích rừng lâm nghiệp chiếm đến 72%. Các rừng này chủ yếu là rừng cây lá rụng, canh tác để lấy gỗ. Phân bố ở tất cả các độ cao khác nhau. Tuy nhiên, có khoảng 12% nằm trên độ cao 1000 m nên chất lượng rừng xấu; (3) **Rừng quốc phòng** (Les forêts militaires). Rừng quốc phòng là đặc quyền quản lý của Bộ quốc phòng, nhà nước, chiếm tỷ lệ nhỏ về diện tích ở Pháp. Không chỉ không được khai thác, người ta thậm chí người ta còn cấm tiếp rừng tự do.

**Ở Mỹ**, có tổng diện tích rừng khoảng 303,9 triệu ha, trong đó tư nhân sở hữu 56% tổng diện tích. Trong số đất rừng tư nhân này, 62% thuộc sở hữu của các gia đình và cá nhân được gọi là rừng gia đình. Một phần đất rừng tư nhân còn lại thuộc sở hữu của các tập đoàn, tổ chức bảo tồn, câu lạc bộ, bộ lạc người Mỹ bản địa và những người khác (USDA, 2008; 2015). Đối với rừng công của Mỹ cơ bản là do các trang trại lâm nghiệp (gọi tắt là lâm trại - Tree farms) quản lý và phát triển. Hiện nay cả nước Mỹ có 31.000 lâm trại quản lý tới 28,0 triệu ha rừng. Chương trình phát triển lâm trại có mục tiêu đơn giản và cụ thể: hỗ trợ cho các lâm trại trồng rừng, phòng chống cháy rừng và phòng chống dịch bệnh, và phát triển môi trường.

### **1.1.2. Đầu tư phát triển rừng**

Trong năm 2010, các chính phủ đã chi khoảng 38 tỷ USD cho các hoạt động liên quan đến rừng và nhận được thu nhập lên tới 15 tỷ USD, cho thấy chi tiêu công gấp khoảng 2,5 lần mức thu mà chính phủ nhận được. Chi tiêu công đã tăng 15,7 tỷ USD trong giai đoạn 2000-2010, nhưng thu nhập chỉ tăng 6,1 tỷ USD, mặc dù có sự khác biệt giữa các vùng khí hậu và quốc gia. Số liệu phân tích cho thấy có một số khác biệt đáng kể giữa thu nhập và chi tiêu công cho lâm nghiệp ở các quốc gia và có mối liên hệ với thu nhập quốc gia. Chi tiêu công ở khu vực rừng nhiệt đới và cận nhiệt đới tương đối thấp ở mức tương ứng 1,5 tỷ USD và 2,9 tỷ USD. Trong khi đó, khu vực rừng ôn đới, chi tiêu công cho lâm nghiệp cao hơn nhiều so với thu nhập, với mức 25,2 tỷ USD nhưng thu nhập chỉ mang lại 2,8 tỷ USD. Chi tiêu cho quản lý mỗi ha rừng cao hơn đáng kể ở các nước thu nhập cao với mức 12 USD/ha/năm so với 2 USD/ha/năm ở các nước có mức thu nhập trung bình thấp và thấp (Adrian Whiteman và nnk, 2015).

Tại **Zambia**, sự tham gia của khu vực tư nhân, xã hội và cộng đồng địa phương trong lâm nghiệp là rất quan trọng để cải thiện quản lý, bảo tồn và sử dụng bền vững tài nguyên rừng. Khuyến khích đầu tư tư nhân vào lâm nghiệp như lâm sản ngoài gỗ, carbon rừng, trồng rừng ở Zambia rất được khuyến khích. Hầu hết các hoạt động thương mại trong phát triển lâm nghiệp và các hoạt động trong lâm nghiệp chủ yếu được tham gia và thực hiện bởi khu vực tư nhân. Các lĩnh vực can thiệp tiềm năng của khu vực tư nhân bao gồm thiết lập carbon rừng và trồng các loài bản địa và ngoại lai, quản lý và sử dụng tài nguyên rừng tự nhiên, khai thác và tiếp thị

lâm sản, lâm nghiệp và phát triển doanh nghiệp quy mô nhỏ, phát triển và quản lý rừng bền vững (FAO, 2009). Chiến lược của Zambia tập trung vào: (i) Các chính sách phải được củng cố bởi các nguyên tắc: trao quyền, công bằng và tôn trọng pháp luật, và có sự tham gia của cộng đồng và khu vực tư nhân. Do đó, mục tiêu chính của Chính sách này là tái định hướng và thúc đẩy mạnh mẽ việc quản lý lâm nghiệp có trách nhiệm và các can thiệp của các bên liên quan khả thi trong phát triển lâm nghiệp vì lợi ích của Zambia; (ii) Trong các quy định thuộc lĩnh vực lâm nghiệp cần cung cấp các quy định cần thiết để tạo điều kiện cho doanh nghiệp tham gia vào quá trình quản lý và phát triển ngành lâm nghiệp. Bằng cách xác định vai trò, trách nhiệm và lợi ích của các bên liên quan; (iii) Thúc đẩy đầu tư vào lâm nghiệp trồng rừng, tạo điều kiện cho khu vực tư nhân tham gia vào trồng rừng; (iv) Thúc đẩy và khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân trong việc tài trợ cho nghiên cứu lâm nghiệp.

Tại **Trung Quốc** trong hai thập kỷ qua, ngành lâm nghiệp đã chuyển sang một nền kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa. Trung Quốc đã tìm cách đàm phán thay đổi trách nhiệm để sử dụng và quản lý rừng hướng tới khu vực tư nhân. Trong khi cải cách đã từng bước tiến bộ, sự thay đổi tích lũy đã có được những thành tựu nhất định. Phần lớn diện tích đất rừng thuộc sở hữu của nhà nước hoặc tập thể đã được chuyển giao cho các khu vực tư nhân, bao gồm các hợp tác xã nông dân và các nhà đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp thông qua hình thức hợp đồng, đấu giá hoặc cho thuê. Do đó, doanh nghiệp đã trở thành một trong những thành phần chính tham gia quản lý rừng bền vững. Luật Lâm nghiệp mới đã cho phép kéo dài thời gian ký hợp đồng đất rừng cho doanh nghiệp có thể lên tới 70 năm và cấp phép sử dụng và quyền quản lý được chuyển giao. Trong các dự án bảo tồn rừng được thành lập gần đây, chẳng hạn như dự án “NFPP” và “Grain for Green”, hệ thống ký kết hợp đồng đất lâm nghiệp với tư nhân được áp dụng tích cực như một công cụ khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân. Những nỗ lực liên quan đến khuyến khích doanh nghiệp tham gia vào quản lý rừng bền vững được coi là chiến lược mới (Masanobu YAMANE, 2001). Chính phủ Trung Quốc rất coi trọng hiệu quả của đầu tư xã hội đối với lâm nghiệp. Năm 2005, Trung Quốc ban hành Hướng dẫn về Quản lý rừng bền vững, trong đó xác định các yêu cầu cơ bản và các lĩnh vực ưu tiên đối với thực tiễn quản lý rừng bền vững ở Trung Quốc, xác định cơ chế quản lý và quản trị của tài nguyên rừng, sửa đổi mô hình quản lý rừng và điều chỉnh chính sách quản lý rừng bền vững có sự tham gia của doanh nghiệp. Các chính sách thu hút tổ chức kinh tế tư nhân vào quản lý rừng bền vững của Trung Quốc gồm: (i) Cải cách quyền sử dụng rừng, nông dân trở thành người quản lý và đầu tư đất rừng; (ii) Chiến dịch trồng cây bắt buộc, đã góp phần nâng cao nhận thức xã hội về trồng rừng và bảo vệ rừng; (iii) Các chính sách ưu đãi để thu hút đầu tư của khu vực tư nhân và cá nhân vào lâm nghiệp; (iv) Từ năm 1983, các hình thức giảm thuế thuế rừng đã được đưa ra. Hiện tại, tất cả các hình thức thuế rừng đã được loại bỏ. Chính phủ đã đưa ra một loạt các ưu đãi chính sách thuế, bao gồm giảm thuế thu nhập, thuế xuất khẩu, chính sách ưu đãi thuế VAT của sản phẩm và vật liệu củi nhỏ làm nguyên liệu, miễn thuế VAT đối với hàng nhập khẩu của hạt giống (cây con) và ưu đãi thuế cho các doanh nghiệp và các viện khác thực hiện Chương trình bảo vệ rừng tự nhiên. (v) Chính phủ hỗ trợ lãi suất cho các khoản vay được đưa ra bởi Ngân hàng Nông nghiệp Trung Quốc. Các biện pháp nhằm loại bỏ những hạn chế mà các doanh nghiệp tư nhân đang gặp phải dẫn tới việc không thể có được trợ cấp lãi vay. Các biện pháp

cũng quy định rằng trợ cấp lãi suất cho vay cho các khoản vay được thực hiện bởi nhiều ngân hàng, các khoản vay được thực hiện để các doanh nghiệp ngoài nhà nước có thể dễ dàng tham gia vào quản lý rừng bền vững và các dự án tiếp theo liên quan đến rừng tự nhiên sinh thái trọng điểm; và (vi) Các cơ quan lâm nghiệp Trung Quốc đã tích cực phát triển hợp tác với khu vực tư nhân trong nước và dân sự tổ chức xã hội. Trong những năm gần đây, ngày càng nhiều doanh nghiệp và tổ chức xã hội dân sự có liên quan về và tích cực tham gia vào trồng rừng hấp thụ carbon, chống sa mạc hóa, bảo tồn đa dạng sinh học và các hoạt động khác.

### ***c) Phát triển du lịch sinh thái***

Du lịch sinh thái đã trở thành một ngành công nghiệp quan trọng đối với nhiều quốc gia như Nepal, Kenya, Costa Rica, Mexico, New Zealand, Australia, Brazil, Thailand, Indonesia, Malaysia, Trung Quốc v.v.

**Châu Âu** được các nhà du lịch sinh thái ưa thích vì những ngôi làng nhỏ khác thường, thân thiện với môi trường. Khách du lịch đến thăm quan tâm nhiều hơn đến cách sống và tồn tại trong cộng đồng của họ. Đặc biệt là quần đảo Hy Lạp, các ngôi làng của người Macedonia và người Serbia, Kosovo, Moldova, biên giới của dãy núi Carpathian là những điểm đến được các du khách sinh thái ghé thăm. Đối với du lịch sinh thái Serbia đã tạo ra 100 triệu Euro vào năm 2016, chiếm 16% tổng doanh thu du lịch.

**Mỹ**, 70% du khách được hỏi nghĩ về môi trường quan trọng hơn so với tăng trưởng kinh tế (Strauss, 2018). Công viên quốc gia Yellowstone, một trong những công viên được ghé thăm nhiều nhất ở Mỹ, khoảng 4 triệu du khách ghé thăm vào năm 2015. Một điểm đến ưa thích khác của những người du lịch sinh thái là Florida, lặn ở Key West và tham quan Công viên Quốc gia Everglades năm 2008 đã mang lại doanh thu 125 triệu đô la. Ngoài các khoản thu này, ít nhất 500.000 việc làm liên quan đến du lịch sinh thái tại các công viên quốc gia ở Hoa Kỳ (Kasalak, 2015).

**Costa Rica** là quốc gia đứng đầu thế giới về phát triển du lịch sinh thái. Năm 2016, nước này đã tiếp đón 2,9 triệu khách du lịch không thường trú, với mức chi trung bình là 309 USD mỗi người. Theo Tổng cục Du lịch Costa Rica, 66% du khách cho biết du lịch sinh thái là một trong những lý do chính khiến họ đến thăm đất nước này. Do đó, chi tiêu trong năm 2016, trong đó có một phần liên quan đến du lịch dựa vào tự nhiên được ước tính là 2,5 tỷ USD, chiếm 4,4% GDP của Costa Rica. Trong năm 2015, có khoảng 1 triệu du khách không cư trú đến các khu vực bảo tồn rừng. Ước tính chi tiêu cho hình thức du lịch này khoảng 1,31 tỷ USD (tương đương 2,5% GDP của Costa Rica) dành cho việc đi thăm các khu vực bảo tồn rừng, mặc dù đây chỉ là ước tính tối đa vì mọi người cũng có thể đã đến những nơi khác (Fabio Salbitano và nnk, 2018).

Úc nhận thấy vai trò quan trọng của du lịch sinh thái và họ đã xây dựng kế hoạch phát triển du lịch sinh thái lần thứ nhất năm 1994. Tốc độ tăng trưởng du lịch sinh thái ở Úc hàng năm là 12% và doanh thu là 6%. Nơi được ghé thăm nhiều nhất ở Úc là Great Barrier Reef Marine Park với 1,5 triệu du khách mỗi năm. Doanh thu từ các hoạt động du lịch sinh thái đạt 1,1 tỷ USD vào năm 2016 (Fabio Salbitano và nnk, 2018).

**Malaysia** có 54 khu vực được bảo vệ với tổng diện tích 1.483 triệu ha với những bãi biển đẹp, những địa điểm vui chơi, đa dạng sinh học và phong cảnh đẹp đã thu hút nhiều du khách trên toàn thế giới. Năm 2016, đón tiếp 27 triệu du khách và thu về 20 tỷ USD. Chính phủ liên bang Malaysia tuyên bố rằng họ sẽ tạo ra 110 công viên sinh thái như một điểm thu hút khách du lịch lớn xung quanh các thành phố. Đối với tất cả các điểm nóng du lịch sinh thái này, để có giá trị lâu dài, chúng cần được bảo vệ khỏi sự hủy hoại của du lịch đại chúng. Tuy nhiên, loại hình du lịch này không thể khai thác quá mức làm ảnh hưởng đến đa dạng sinh học và cảnh quan. Nhiều khu sinh thái đã cấm du khách trong nhiều tháng để hệ thực vật và động vật phục hồi. Du lịch sinh thái, nếu được quản lý tốt có thể là một nguồn thu lớn, nếu không, nó có tạo áp lực tiêu cực lên các di sản thiên nhiên (Fabio Salbitano và nnk, 2018).

#### ***d) Kinh doanh tín chỉ các bon, cơ chế REDD+***

Trong Kế hoạch Hành động Bali được thông qua tại Cuộc thảo luận lần thứ 13 giữa các bên đối với Công ước khung về Biến đổi Khí hậu của Liên Hiệp Quốc (COP13) vào tháng 12/2007 tại Bali (Indonesia), một cơ chế mới được bổ sung nhằm nhấn mạnh vai trò của rừng đối với biến đổi khí hậu. Đó là cơ chế giảm phát thải do mất rừng và thoái hóa rừng, viết tắt là REDD. Thông qua các cơ chế này, các nước phát triển với mức phát thải khí rất thấp sẽ phải tìm cách đầu tư những dự án góp phần làm giảm phát thải CO<sub>2</sub> và sẽ ưu tiên thực hiện tại các nước đang phát triển bởi chi phí thấp.

Theo ước tính để có thể giảm 10% mức độ và quy mô phá rừng trên toàn cầu vào năm 2030, chi phí cần phải bỏ ra cho các hoạt động nâng cao năng lực cho các dự án REDD+ ở các vùng có rủi ro cao tối thiểu là 2-3 triệu USD/năm, trong khi chi phí để thực hiện và cải thiện các yếu tố cần có để thực hiện REDD+ sẽ là 0,4 tỉ USD/năm và chi phí để hỗ trợ ngành nông nghiệp loại bỏ sản xuất hàng hóa liên quan đến phá rừng sẽ là 223 tỉ USD. Chi phí cơ hội phải bồi hoàn cho các loại hình sử dụng đất khác để giảm phá rừng và suy thoái rừng sẽ khoảng 5-60 tỉ USD (Climate Focus 2017; CIFOR, 2020).

Chi phí để phục hồi rừng dao động khác nhau tùy vào thực trạng bị suy thoái, bối cảnh kinh tế, chính trị, sinh thái cụ thể của từng địa phương, nhưng chi phí phải trả ra trên toàn cầu cho việc phục hồi rừng giao động vào khoảng 2.390 USD – 3.450.286 USD. Nói một cách khác, để thực hiện Thách thức Bonn cần phải có 359 tỉ USD đến 518 tỉ USD (đạt mục tiêu 150 triệu hecta) và 837 tỉ USD đến 1.208 tỉ USD để thực hiện Tuyên bố New York. Chi phí này sẽ đến từ cơ quan tài chính tùy thuộc vào mức độ rủi ro của việc đầu tư. Mặc dù đã có 4,7 tỷ đô cam kết cho việc chi trả dựa vào kết quả từ 2010, cho tới tháng 4 năm 2019 chỉ có 35% được giải ngân nhưng chủ yếu là cho Brazil với nguồn từ Na Uy. Indonesia là nước lớn thứ 2 trên toàn cầu được Na Uy cam kết trả 1 tỉ đô la Mỹ cho việc giảm phá rừng và suy thoái rừng dựa vào kết quả. Tuy nhiên cho tới nay, mới chỉ có 13% số tiền này được giải ngân để hỗ trợ Indonesia thực hiện các hoạt động (Phạm Thu Thủy và nnk, 2020).

#### ***1.1.3. Tổng quan các nghiên cứu liên quan đến đầu tư phát triển rừng đặc dụng***

Trong thời gian qua có rất nhiều chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng, các nguồn lực tài chính đã được thể hiện trong Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đầu tư công, Luật Đa dạng sinh học và các văn bản hướng dẫn thực thi Luật, đặc biệt, giai đoạn vừa qua còn có chính sách

chuyên biệt cho phát triển rừng đặc dụng (Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg). Xu thế chính sách trong thời gian gần đây hướng để phát triển rừng đặc dụng bền vững toàn diện. Năm 2018, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã Ban hành Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT về Quy chế quản lý rừng bền vững. Các ban quản lý rừng đặc dụng phải xây dựng và thực hiện phương án quản lý rừng đặc dụng với nội dung các hoạt động bao trùm đầy đủ từ tổng hợp kế hoạch sử dụng đất, xây dựng kế hoạch quản lý, bảo vệ rừng, bảo vệ hệ sinh thái rừng; kế hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm, đặc hữu... Xây dựng kế hoạch phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phù hợp với tiềm năng của khu rừng; Kế hoạch xây dựng, bảo trì kết cấu hạ tầng phục vụ bảo vệ và phát triển rừng; Xây dựng kế hoạch hoạt động hỗ trợ cho cộng đồng dân cư và người dân địa phương về giống, kỹ thuật, đào tạo, tập huấn bảo vệ và phát triển rừng, quản lý rừng bền vững và hạ tầng; Xây dựng kế hoạch thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng, thuê môi trường rừng...

Nguyễn Việt Dũng và Nguyễn Hải Vân (2017). Kết quả phân tích 33 VQG, KBT cho thấy ngoài nguồn vốn chi thường xuyên cho VQG, KBT ra thì Nhà nước có chính sách đầu tư theo các hạng mục của Quyết định 24/2012/QĐ-TTg với xu hướng tăng lên, cao hơn so với kế hoạch dự kiến. Số liệu khảo sát cho thấy có đến 81,25% phản hồi của BQL các VQG, KBT cho rằng Quyết định 24 là chính sách giúp huy động nguồn vốn đầu tư có hiệu quả “rất tốt”. Mức đầu tư trung bình tính theo diện tích cho RĐD bằng vốn ngân sách theo Quyết định 24 cũng có sự tăng trưởng mạnh mẽ từ 541.954 đồng/ha năm 2015 lên 798.856 đồng/ha năm 2016. So với mức đầu tư ngân sách trung bình cho RĐD giai đoạn 2006-2011<sup>7</sup> thì mức đầu tư năm 2016 đã cao gấp 2,4 lần đối với VQG, và cao gấp 6,5 lần đối với khu BTTN. Tuy nhiên, mức đầu tư trung bình trên đơn vị diện tích có sự khác biệt lớn giữa VQG và khu BTTN. Năm 2015, đầu tư cho các VQG như Bến En, Côn Đảo, Phước Bình, Cúc Phương và Bù Gia Mập từ 930.860 đồng/ha đến 2.460.840 đồng/ha, trong khi đầu tư cho các khu BTTN như Cópia, Thần Sa – Phước Hoàng, Dakrong hay Krong Trai với mức cao nhất chỉ đạt 187.223 đồng/ha, và thậm chí thấp nhất là KBT Takou là 23.800 đồng/ha. Bên cạnh đó, kết quả phân tích cũng cho thấy các VQG có khả năng huy động vốn đầu tư tốt hơn, đặc biệt là VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp, trường hợp VQG Cúc Phương đầu tư ở mức cao nhất từ 2-2,3 triệu đồng/ha/năm. Trong khi đó, các khu RĐD có quy mô vừa và nhỏ ở địa phương (từ 10.000 – 25.000 ha) chỉ nhận được mức đầu tư rất thấp do đều thuộc các tỉnh nghèo và ngân sách đầu tư phát triển cho lâm nghiệp rất hạn chế.

Ngân sách nhà nước chi cho hoạt động thuê, khoán, hợp đồng cộng đồng dân cư địa phương (cá nhân, hộ gia đình, nhóm hộ, cộng đồng dân cư thôn) tham gia quản lý bảo vệ RĐD có sự khác nhau giữa các chính sách như 400 nghìn đồng/ha/năm theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP, 200 nghìn đồng/ha/năm theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP, 300 nghìn đồng/ha/năm theo quyết định số 38/2016/QĐ-TTg, 100 nghìn đồng/ha/năm theo QĐ số 24/2012/QĐ-TTg. Mức khoán hiện nay rất thấp so với mặt bằng chung thu nhập của người dân, cộng đồng khi mà ngày công lao động phổ thông của người dân phổ biến từ 250-300 nghìn đồng/ngày công dẫn đến công tác

---

<sup>7</sup> Nguyễn Xuân Nguyên, 2015. Báo cáo nghiên cứu, đề xuất cơ chế tài chính cho bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam. Bộ Tài nguyên và Môi trường.

khoán bảo vệ rừng cho người dân, cộng đồng gặp rất nhiều khó khăn. Bên cạnh đó nguồn kinh phí ngân sách cấp cho nội dung này thường không thay đổi, mặc dù định mức khoán có điều chỉnh dẫn đến BQL rừng phải rút giảm diện tích khoán.

Báo cáo công tác quản lý rừng Đặc dụng và Phòng hộ năm 2019 cho thấy phát triển rừng đặc dụng một số vấn đề như: (i) Mô hình tổ chức quản lý các Ban quản lý RĐD ở các địa phương chưa thống nhất. Có BQL trực thuộc Sở NN&PTNT, có BQL trực thuộc UBND tỉnh, có BQL trực thuộc Chi cục Kiểm lâm; (ii) Đội ngũ cán bộ phần lớn chưa được quan tâm và tạo điều kiện đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn, tham gia các lớp tập huấn ngắn hạn theo vị trí, việc làm; (iii) Cơ sở hạ tầng, trang thiết bị đầu tư cho các khu RĐD còn thiếu và yếu, trang thiết bị chuyên dụng cho lực lượng quản lý, tuần tra, nghiên cứu, theo dõi diễn biến rừng, bảo vệ rừng còn thiếu; (iv) Các BQL rừng thời gian qua đã triển khai thực hiện cơ chế tự chủ thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính. Tuy nhiên, đa số các BQL vẫn phụ thuộc hoàn toàn vào NSNN để hoạt động; (v) Chính sách đầu tư Bảo vệ rừng đặc dụng này còn bất cập chưa tương xứng với mục tiêu và nhiệm vụ của rừng đặc dụng; (vi) Tuy tổng doanh thu chưa thực sự lớn, chưa tương xứng với tiềm năng, nhưng nguồn thu từ hoạt động dịch vụ du lịch sinh thái có ý nghĩa quan trọng trong lộ trình xã hội hóa công tác bảo vệ rừng, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý, BVR, bảo tồn ĐDSH, bảo vệ cảnh quan môi trường sinh thái (Bộ NN và PTNT, 2019).

Chính sách đầu tư hiện vẫn còn bất cập và thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu phức tạp của công tác quản lý và bảo vệ rừng đặc dụng, đồng thời chưa góp phần tạo nguồn tài chính ổn định cho hệ thống vườn quốc gia và khu bảo tồn ở Việt Nam. Nguồn kinh phí cho công tác quản lý, bảo vệ RĐD chủ yếu từ ngân sách nhà nước, bên cạnh các nguồn vốn hỗ trợ thông qua các dự án tài trợ của nước ngoài, các quỹ ủy thác hoặc nguồn thu từ dịch vụ du lịch, xử lý vi phạm. Cấp quản lý do Bộ NN và PTNT và tỉnh có sự khác biệt về huy động nguồn vốn đầu tư. Các khu rừng đặc dụng do tỉnh quản lý thường gặp nhiều khó khăn hơn trong việc tìm kiếm các nguồn vốn, dự án do những hạn chế về năng lực, khả năng tiếp cận các cơ hội đầu tư, hỗ trợ. Về sử dụng nguồn kinh phí đầu tư, các VQG/KBT đã sử dụng tới 90% để duy trì hoạt động của bộ máy quản lý. Các kinh phí cần thiết cho các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học, hoặc hoạt động hỗ trợ bảo tồn như giáo dục truyền thông, nâng cao nhận thức của các bên liên quan còn rất hạn chế (PanNature, 2017).

Hiện đã có nhiều Ban QLR được phê duyệt phương án tự chủ tài chính, tuy nhiên mới có xấp xỉ 7% tự chủ 100% chi thường xuyên, 23,26% đảm bảo một phần chi thường xuyên. Hiện vẫn còn 69,77% nhà nước đảm bảo chi thường xuyên và chưa có Ban QLR nào có thể đảm bảo chi đầu tư và chi thường xuyên. Một thực trạng cho thấy huy động nguồn lực tài chính từ xã hội hóa gặp rất nhiều khó khăn, mặc dù thời gian qua có nhiều cơ chế chính sách để tạo nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng, du lịch sinh thái, thuê dịch vụ môi trường rừng v.v (Bộ NN và PTNT, 2019).

Kết quả thực hiện chính sách chi trả Dịch vụ môi trường rừng Có 74/164 ban quản lý rừng đặc dụng được chi trả DVMTR, chiếm 45% tổng số ban QLR với tổng diện tích rừng nằm trong lưu vực là 1,148 triệu ha, chiếm khoảng 48% về diện tích rừng đặc dụng, với số tiền năm 2018

là 336 tỷ đồng. Nhiều khu rừng đã nhận được kinh phí chi trả khá lớn như từ các nhà máy thủy điện như: VQG Biudoup Núi Bà: 35 tỷ, Khu BTTN Mường Nhé: 33 tỷ, Khu BTTN Pù Hoạt: 27,8 tỷ, VQG Cát Tiên: 24,5 tỷ đồng, Chư Yang Sin: 17,6 tỷ đồng (Tổng cục Lâm nghiệp, 2019).

*Hoạt động dịch vụ du lịch sinh thái nghỉ dưỡng, giải trí* có 60 khu RĐĐ có tổ chức hoạt động kinh doanh DVĐLST, nghỉ dưỡng, giải trí. Trong đó có 26 VQG, 35 Khu BTTN và Khu bảo vệ cảnh quan; có 37 BQL tự tổ chức, 11 BQL có liên doanh, liên kết và 13 BQL cho thuê môi trường rừng. Riêng có 2 đơn vị là VQG Phong Nha Kẻ Bàng và VQG Ba Vì kinh doanh cả 3 loại hình DVĐLST (tự tổ chức, liên doanh, liên kết và cho thuê môi trường rừng). 231 BQL RPH chưa tổ chức các hoạt động DVĐLST. Kết quả năm 2018 đã đón tiếp 2,39 triệu lượt khách, tăng 43 % so 2017, doanh thu lại đạt 155,5 tỷ tăng 7 % so với năm 2017. Năm 2019 dự kiến sẽ đón khoảng 2,5 triệu lượt khách, tăng 5% so 2018 (đến thời điểm 28/11/2019 có 2,420 triệu lượt khách); đến thời điểm 28/11/2019 đạt 156 tỷ đồng và ước tổng doanh thu từ hoạt động DLST năm 2019 đạt khoảng 185 tỷ tăng 12% so với 2018 (Tổng cục Lâm nghiệp, 2019).

*Thực trạng thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên* cho thấy hiện nay nguồn tài chính từ hoạt động du lịch sinh thái chủ yếu từ các vườn quốc gia, hoạt động này từ các khu bảo tồn thiên nhiên rất hạn chế. Xu thế trong những năm qua lượng khách du lịch tham quan các khu rừng đặc dụng tăng lên từ 1,15 triệu người năm 2015 lên 2,38 triệu người năm 2018 và tỷ lệ tăng doanh thu tương ứng từ 77,3 tỷ đồng lên 155,5 tỷ đồng. Đóng góp từ nguồn thu này vào ngân sách khoảng 30-40% doanh thu từ hoạt động du lịch sinh thái tại các khu rừng đặc dụng. Tuy nhiên, về cơ cấu nguồn thu, qua kết quả nghiên cứu tại 36 vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên cho thấy, nguồn thu từ du lịch sinh thái còn khiêm tốn. Có thể nhận thấy phát triển hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái nhằm nâng cao khả năng tự chủ tài chính của các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên là một bước đi đúng hướng và hợp quy luật. Tuy nhiên, để hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái có thể phát huy hiệu quả mang lại sự phát triển bền vững cho các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên thì bên cạnh những yếu tố về lợi thế, tiềm năng cũng cần phải có sự quan tâm rất sâu sát của các cấp, các ngành về đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, trang thiết bị, đào tạo nhân lực phục vụ du lịch sinh thái, quảng bá mô hình, quản lý du lịch sinh thái bền vững v.v (Trần Quang Bảo và nnk, 2019).

Trong thời gian qua đã có một số nghiên cứu đánh giá về cơ chế tài chính cho phát triển rừng đặc dụng, kết quả các nghiên cứu đã phát hiện nhưng vấn đề bất cập, khoảng trống trong cơ chế chính sách đầu tư, phân bổ đầu tư phụ thuộc rất nhiều vào nguồn lực đầu tư công, nguồn lực này có sự phân hóa rõ đối với BQLR có khả năng tạo nguồn thu, đối với địa phương có khả năng cân đối ngân sách, hay ưu tiên đầu tư. Những mâu thuẫn rõ nét thể hiện rõ giữa yêu cầu quản lý rừng bền vững, bảo tồn đa dạng sinh học với việc cắt giảm ngân sách, giảm bộ máy quản lý, thiếu hụt nguồn lực tài chính.

## 2.2. TỔNG QUAN THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN RỪNG ĐẶC DỤNG

### **2.2.1. Tổ chức quản lý rừng đặc dụng**

Về tổ chức quản lý rừng đặc dụng hiện nay theo nghị định số 141/2015/NĐ-CP và Nghị định số 01/2019/NĐ-CP về Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng trong việc bố trí lại lực lượng bảo vệ rừng, đã phát sinh một số bất cập khi phải chuyển từ lực lượng kiểm lâm (công chức) sang lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách<sup>8</sup> (viên chức), đã làm giảm vai trò quản lý rừng như chức năng quyền hạn, chế độ của kiểm lâm cao hơn lực lượng chuyên trách mặc dù vẫn con người đó, vẫn nhiệm vụ như nhau dẫn đến hiệu lực, hiệu quả trong quản lý rừng và tâm lý của lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng..

### **2.2.2. Thực trạng phát triển rừng đặc dụng**

Theo báo cáo Bộ NN và PTNT (2019), cả nước có 2,15 triệu ha chiếm khoảng 15% (gồm: rừng tự nhiên 2 triệu ha, rừng trồng 0,15 triệu ha) được quản lý bởi 164 ban quản lý rừng đặc dụng bao gồm: 33 Vườn quốc gia (trong đó có 6 VQG trực thuộc Tổng cục lâm nghiệp); 57 ban quản lý Khu Dự trữ thiên nhiên; 2 Ban quản lý Khu Bảo tồn loài-sinh cảnh và 53 ban quản lý Khu bảo vệ cảnh quan do các cơ quan địa phương quản lý; 9 ban quản lý khu rừng nghiên cứu thực nghiệm do các đơn vị sự nghiệp quản lý. Kết quả thực hiện chính sách đã đáp ứng theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ về Phê duyệt hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, trong đó có 15 khu rừng đặc dụng quy hoạch thành lập mới với diện tích rừng đặc dụng tăng thêm 77.627 ha so với thời điểm trước năm 2014. Cũng trong giai đoạn này, chính sách đã đầu tư trồng mới 7.800,1 ha bao gồm: Các VQG: 4.877 ha; Khu dự trữ thiên nhiên: 2.553 ha; Khu bảo tồn loài sinh cảnh: 26,1 ha; Khu bảo vệ cảnh quan: 344 ha. Khoanh nuôi tái sinh tự nhiên 42.245,0 ha (bình quân mỗi năm 7.040,8 ha), trong đó: Các VQG: 33.354,1 ha; Khu dự trữ thiên nhiên: 8.153,3 ha; Khu bảo tồn loài sinh cảnh: 128,6 ha; Khu bảo vệ cảnh quan: 609,0 ha.

### **2.2.3. Thực trạng huy động các nguồn tài chính chung cho phát triển lâm nghiệp**

#### **a) Nguồn ngân sách nhà nước**

Sau khi Chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng (QĐ 661/QĐ-TTg) kết thúc, Bộ NN&PTNT đã chủ động trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành các chính sách tiếp tục đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH. Nhiều cơ chế, chính sách đã được ban hành, như Quyết định số 57/QĐ-TTg ngày 09/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch BV&PTR giai đoạn 2011- 2020. Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 8/2/2012 của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng; Nghị định số 75/2015/NĐ-CP về cơ chế , chính sách BV&PTR gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020; Quyết định số 38/2016/QĐ-TTg, ngày 14/9/2016 của Thủ tướng Chính phủ ban hành một số chính sách BV&PTR và đầu tư hỗ trợ kết cấu hạ tầng, giao nhiệm vụ công ích đối với các công ty nông, lâm nghiệp; Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 phê duyệt Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2010.

---

<sup>8</sup> Thiếu phụ cấp công vụ 25% (NĐ số 34/2012/NĐ-CP), thiếu phụ cấp thâm niên (TTLT số 04/2009/TTLT-BNV-BTC), không có phụ cấp ưu đãi nghề theo khu vực (QĐ số 132/2006/QĐ-TTg)



Quyết định số 57/QĐ-TTg ngày 09/1/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch BV&PTR giai đoạn 2011- 2020 nhằm mục tiêu bảo vệ diện tích rừng hiện có và nâng độ che phủ rừng lên 44-45% vào năm 2020, tạo thêm nhiều việc làm cho người dân sống gần với nghề rừng, góp phần XDGN, đảm bảo an ninh, quốc phòng. Tổng dự toán cả giai đoạn 2011 - 2020 là 49.317 tỷ đồng, trong đó: NSNN 14.067 tỷ đồng (29%); vốn ngoài ngân sách: 35.250 tỷ đồng (71%).

Quyết định số 886/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 16/6/2017 phê duyệt Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2010, với tổng dự toán mức vốn thực hiện Chương trình là 59.600 tỷ đồng, trong đó: (i) NSNN Trung ương cho Chương trình là 14.575 tỷ đồng (24,45%); bao gồm: Vốn đầu tư phát triển: 9.460 tỷ đồng (64,9%); vốn sự nghiệp: 5.115 tỷ đồng (35,1%). (ii) Vốn ODA và các nguồn vốn hợp pháp khác 45.025 tỷ đồng (75,55%).

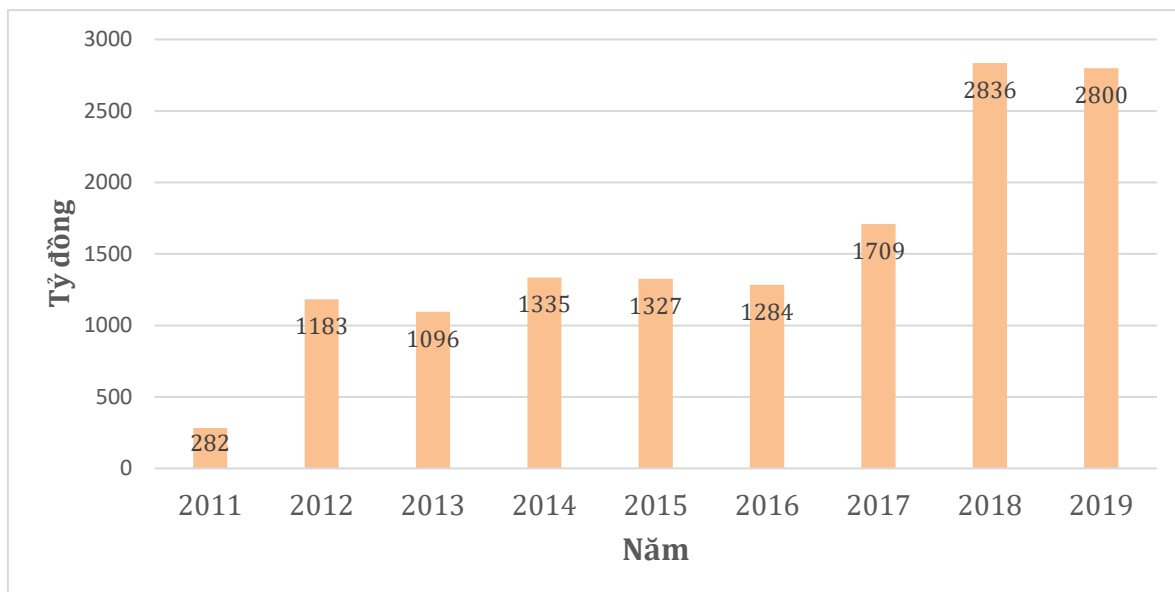
Tổng vốn đầu tư cho hoạt động phát triển RĐD trong giai đoạn 2014-2019 là 200,26 tỷ đồng, trong đó: ngân sách trung ương hỗ trợ khoảng 38,8%; kinh phí từ chi trả DVMTR khoảng 1,4%; nguồn vốn trồng rừng thay thế và các dự án hỗ trợ quốc tế khoảng 59,8%. Phân theo các hạng mục: Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên không trồng bổ sung: 13,13 tỷ đồng (6,4%); trồng mới trên đất trống chưa có rừng: 187,12 tỷ đồng (93,4%).

Tổng vốn đầu tư cho xây dựng các công trình hạ tầng và mua sắm trang thiết bị phục vụ công tác quản lý, bảo vệ phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH tại các khu RĐD là 523,44 tỷ đồng, trong đó: Kinh phí xây dựng các công trình hạ tầng 494.17 tỷ đồng (94,4%), bao gồm: Công trình phục vụ công tác quản lý, BVR 425,89 tỷ đồng; công trình phục vụ PCCCR 68,27 tỷ đồng. Kinh phí mua sắm trang thiết bị 29.267,2 triệu đồng (5,6%), bao gồm: Phục vụ công tác quản lý, BVR 27,09 tỷ đồng, phục vụ PCCCR 2,17 tỷ đồng. Phân theo nguồn vốn: Nguồn NSNN là 456,90 tỷ đồng (87,3%); các nguồn vốn khác 66,54 tỷ đồng (12,7%).

#### **b) Chi trả dịch vụ môi trường rừng**

Theo Tổng Cục lâm nghiệp Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, năm 2019, cả nước thu được hơn 2.800 tỷ đồng tiền DVMTR để chi trả hỗ trợ trong công tác quản lý bảo vệ 6,3 triệu ha rừng, chiếm 43% tổng diện tích rừng toàn quốc. Thực hiện quy định tại Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, hiện nay đã có thêm hai loại DVMTR mới là cơ sở sản xuất công nghiệp và dịch vụ nuôi trồng thủy sản được áp dụng triển khai rộng rãi trên toàn quốc. Riêng đối với cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước trực tiếp từ nguồn nước, hiện nay có 25 tỉnh, thành phố, xác định được danh sách các cơ sở phải nộp tiền dịch vụ môi trường rừng, ký được 214 hợp đồng với số tiền thu được là 3,65 tỷ đồng, nâng tổng số hợp đồng ủy thác chi trả DVMTR trên cả nước lên 871 hợp đồng. Đối với dịch vụ nuôi trồng thủy sản được quy định thu theo hình thức trực tiếp, đến nay có ba tỉnh đã rà soát danh sách để triển khai ký hợp đồng đối với 11 cơ sở nuôi trồng thủy sản.

**Hình 3. Nguồn thu từ BVMTR (2011-2019)**



*Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo Tổng cục Lâm nghiệp qua các năm.*

Tính chung cho giai đoạn 2011-2019, tổng nguồn thu từ Dịch vụ môi trường rừng là 13.852 tỷ đồng, đạt 138% so với kế hoạch huy động vốn. Nguồn lực ngoài ngân sách này đóng một vai trò quan trọng đối với công tác phát triển rừng đặc dụng trong thời gian vừa qua, hiện có khoảng 50% BQLRĐĐ nhận được chi trả và đối với một số BQLR đây là nguồn thu chính.

#### **c) Nguồn từ các chương trình REDD+**

Từ năm 2009 đến năm 2014, 44 dự án REDD+ được các tổ chức quốc tế tài trợ. Các dự án REDD+ ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào các hoạt động hỗ trợ để chuẩn bị cho Việt Nam thực hiện REDD+. Trong số 44 dự án, ba dự án có mục tiêu trực tiếp là giảm phát thải (Dự án Carbi của WWF, dự án LEAF của SNV và dự án Phát triển Quỹ Carbon cộng đồng của FFI) và 39 dự án (chiếm 88% tổng kinh phí) cam kết thực hiện REDD+ sẵn sàng và các dự án liên quan. Mặc dù các số liệu của mỗi dự án trong số 44 dự án REDD+ là có sẵn, nhưng không có số liệu và phân tích thực tế cho đến nay về sự đóng góp của REDD+ trong việc hỗ trợ tài chính cho ngành lâm nghiệp ở Việt Nam nói chung.

Trong giai đoạn 2009-2014, tổng tài chính cam kết là 84,31 triệu USD. Trong số 44 dự án được tài trợ, ba dự án tập trung vào giảm phát thải khí nhà kính (11,826 triệu USD hỗ trợ kinh phí) và 9 dự án tập trung vào chuẩn bị thực hiện REDD+ (tổng cộng 72,28 triệu USD). Khoản tài trợ nhiều nhất được cam kết trong năm 2012 (48,4 triệu USD), khoản thấp nhất là vào năm 2014 (0,8 triệu USD); 4 năm còn lại nhận được hỗ trợ tài chính trung bình 8.8 triệu USD mỗi năm. Số tiền tài chính thực sự giải ngân tăng qua các năm, với số tiền giải ngân thấp nhất trong năm 2009 (2,5 triệu USD), đạt 4,4 triệu USD mỗi năm 2010 (Phạm Thu Thủy và nnk, 2019).

**d) Vốn từ tổ chức, cá nhân** đầu tư 26.954 tỷ đồng, đạt 90,1% so với kế hoạch huy động vốn.

#### **2.2.3. Thực trạng huy động các nguồn tài chính đầu tư phát triển RĐĐ**

Quản lý tài chính, hiện nay đang thực hiện theo Khoản 3, Điều 2, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, Ban quản lý rừng đặc dụng là đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động theo cơ chế tài

chính của tổ chức sự nghiệp công lập được điều chỉnh bởi Nghị định số 141/2016/NĐ-CP của Chính phủ, được tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tổ chức bộ máy, tự chủ về nhân sự, tự chủ tài chính (các đơn vị sự nghiệp công lập được phân loại theo mức độ, khả năng nguồn lực tài chính tự chủ: (i) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên; (iii) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; (iiii) Các đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên). Theo Lộ trình thực hiện Nghị Quyết 19/NQ-TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập với mục tiêu giảm đầu mỗi, giảm chi ngân sách (thông qua tự chủ tài chính), giảm biên chế.

Các nguồn thu của Ban quản lý RĐĐ hiện nay gồm: (1) Nguồn từ ngân sách nhà nước (Chi thường xuyên; Chi đầu tư phát triển; Các chương trình mục tiêu quốc gia, chương trình mục tiêu, dự án; Sự nghiệp khoa học công nghệ; Sự nghiệp môi trường; Sự nghiệp giáo dục v.v.); (2) Nguồn lực từ xã hội (Nguồn chi trả dịch vụ môi trường rừng; Nguồn dịch vụ du lịch sinh thái và sản xuất kinh doanh khác; Các nguồn tài chính từ doanh nghiệp, cá nhân, hộ gia đình); (3) Nguồn tài trợ quốc tế. Đối với sử dụng tài chính gồm: (1) Chi thường xuyên (tiền lương; hoạt động chuyên môn, quản lý); (2) Chi nhiệm vụ không thường xuyên (nhiệm vụ KHCCN; Chương trình mục tiêu quốc gia; chương trình, đề án, dự án, vốn đầu tư, vốn đối ứng, kinh phí thực hiện nhiệm vụ đột xuất v.v.); Chi hoạt động sản xuất kinh doanh; Chi trích lập quỹ đơn vị sự nghiệp công lập v.v.. Theo Nghị định 141/2016/NĐ-CP quy định các Ban quản lý rừng đặc dụng (Đơn vị sự nghiệp công lập) phải xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ nhằm tạo điều kiện chủ động chi tiêu tài chính cho Thủ trưởng các đơn vị; tạo quyền chủ động cho cán bộ, viên chức hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao; sử dụng tài sản đúng mục đích, hiệu quả v.v. Quy chế này được thông qua Đại hội cán bộ công chức, viên chức và người lao động.

Năm 2010, Chính phủ ban hành Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về tổ chức và quản lý hệ thống RĐĐ. Căn cứ Nghị định, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 1/6/2012 về chính sách đầu tư phát triển RĐĐ giai đoạn 2011 – 2020. Quan điểm chính sách đầu tư RĐĐ tập trung vào: (i) RĐĐ là tài sản quốc gia. BV&PT RĐĐ là trách nhiệm của Nhà nước và toàn xã hội; (ii) Nhà nước đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, vật chất thiết yếu và bảo đảm chi phí cho hoạt động của bộ máy quản lý, BVR, bảo tồn, theo dõi giám sát ĐDSH, nghiên cứu khoa học, đào tạo nguồn nhân lực, tuyên truyền giáo dục BVR, cải thiện đời sống người dân trong RĐĐ và vùng đệm; (iii) Nhà nước khuyến khích phát triển các hoạt động DVMTR, kinh doanh DLST trong RĐĐ phù hợp với quy định của pháp luật, nhằm tạo nguồn thu để bù đắp các chi phí, nâng cao thu nhập của đội ngũ CBCNV và thay thế dần đầu tư từ NSNN; (iv) Nhà nước có chính sách hỗ trợ đầu tư và tạo cơ chế hưởng lợi cho các thành phần kinh tế, cộng đồng dân cư thôn bản tham gia đầu tư BV&PT RĐĐ”.

Tổng vốn đầu tư và vốn sự nghiệp nguồn NSNN là 5.500 tỷ, trong đó vốn đầu tư phát triển khoảng 50%. Đồng thời với quy định đảm bảo nguồn NSNN, chính sách đầu tư phát triển RĐĐ còn quy định các hạng mục và tiêu chí đầu tư cho RĐĐ. Đây là một bước tiến về cơ chế sử dụng NSNN chi đầu tư phát triển rừng. Bên cạnh đó, Quyết định 24/2012/QĐ-TTg còn quy định NSNN đảm bảo kinh phí sự nghiệp thường xuyên cho các hoạt động của bộ máy BQL

RDD. Ngoài ra, Nhà nước đảm bảo cấp kinh phí quản lý BVR ổn định để BQL RDD chủ động tổ chức thuê, khoán, hợp đồng cộng đồng dân cư tại chỗ, mua sắm trang thiết bị để quản lý BVR; mức trung bình 100.000 đồng/ha/năm tính trên tổng diện tích rừng được giao. Ngoài ra Quyết định 24/2012/QĐ-TTg còn hỗ trợ đầu tư cho cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm để đồng quản lý RDD; mức hỗ trợ mỗi thôn bản là 40 triệu đồng/thôn, bản/năm.

Tổng số vốn đầu tư cho hoạt động bảo vệ RDD trong giai đoạn 2014-2019 là 1.294 tỷ đồng (mức hỗ trợ khoán bình quân từ 350- 400 nghìn đồng/ha/năm), trong đó: số tiền khoán cho hộ gia đình chiếm 56,4%; khoán cho cộng đồng khoảng 32,3%; khoán cho đơn vị lực lượng vũ trang khoảng 4,7%; các đối tượng khác khoảng 6,6%.; Về tỷ trọng: NSNN khoảng 69,0%; nguồn thu từ DVMTR khoảng 30,2%; các nguồn vốn khác 0,7%.

Theo số liệu đầu tư công từ tháng 1 năm 2011 đến tháng 4 năm 2020 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cho thấy kế hoạch đầu tư cho Nông nghiệp và PTNT (thông qua Bộ NN và PTNT quản lý) là 130.651 tỷ đồng, giải ngân lũy kế theo kế hoạch đến tháng 4 năm 2020 là 109.352 tỷ đồng đạt 83,7% so với kế hoạch. Trong đó, đầu tư cho ngành lâm nghiệp chỉ có 4.322 tỷ đồng chiếm 3.3% đối với vốn kế hoạch giao, tuy nhiên, thực hiện kế hoạch ngành đạt 5.344 tỷ chiếm 4,09% tổng vốn lũy kế giải ngân. Mức đầu tư công cho 6 vườn quốc gia trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp với kế hoạch giao vốn 78,57 tỷ đồng, trong đó nhiều nhất là VQG Tam Đảo 22,23 tỷ đồng, và thấp nhất là Vườn quốc gia Cúc Phương chỉ 7,36 tỷ đồng. Tỷ lệ giải ngân theo kế hoạch mới đạt 73,7%, trong đó tỷ lệ giải ngân thấp nhất là VQG Tam Đảo chỉ đạt 35,2% (Xây dựng, nâng cấp hệ thống trạm kiểm lâm và đường tuần tra bảo vệ rừng chưa được giải ngân) và cao nhất là VGD Yokdon 99,5%. Nguồn vốn đầu tư cho phát triển các vườn quốc gia trong thời gian qua chủ yếu tập trung từ nguồn Chương trình Phát triển Lâm nghiệp bền vững.

**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)**

TT	Vườn quốc gia	Vốn kế hoạch	Lũy kế giải ngân	Tỷ lệ giải ngân (%)
1	Tam Đảo	22.233	7.826	35,2
2	Ba Vì	15.996	14.213	88,9
3	Cúc Phương	7.368	6.727	91,3
4	Bạch Mã	8.800	8.554	97,2
5	YokDon	12.810	12.752	99,5
6	Cát Tiên	11.370	7.816	68,7
	<b>Tổng/Trung bình</b>	<b>78.577</b>	<b>57.888</b>	<b>73,7</b>

*Nguồn: Hệ thống giám sát đầu tư công trực tuyến Bộ NN và PTNT (MIC), 2020.*

Ngoài chi đầu tư, hàng năm Bộ Nông nghiệp và PTNT còn chi thường xuyên. Theo kế hoạch thu chi ngân sách năm 2020 của Bộ Nông nghiệp và PTNT thì chi thường xuyên là 5.354 tỷ đồng, trong đó: (1) Sự nghiệp kinh tế 2.835 tỷ đồng (**bao gồm sự nghiệp kinh tế lâm nghiệp là 154,6 tỷ đồng; Chương trình Lâm nghiệp bền vững 173 tỷ đồng**); (2) sự nghiệp giáo dục, đào tạo dạy nghề là 1.143 tỷ đồng; (3) Sự nghiệp khoa học công nghệ 914 tỷ đồng; (4) **Quản**

**lý hành chính là 306 tỷ đồng (trong đó Tổng cục Lâm nghiệp 51,7 tỷ đồng);** (5) Sự nghiệp môi trường 62 tỷ đồng; (6) Sự nghiệp y tế 75,2 tỷ đồng; (7) Sự nghiệp văn hóa thông tin 16,4 tỷ đồng; và (8) Đảm bảo xã hội 200 triệu. Một phần các khoản chi thường xuyên được cấp cho Ban quản lý rừng đặc dụng trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp.

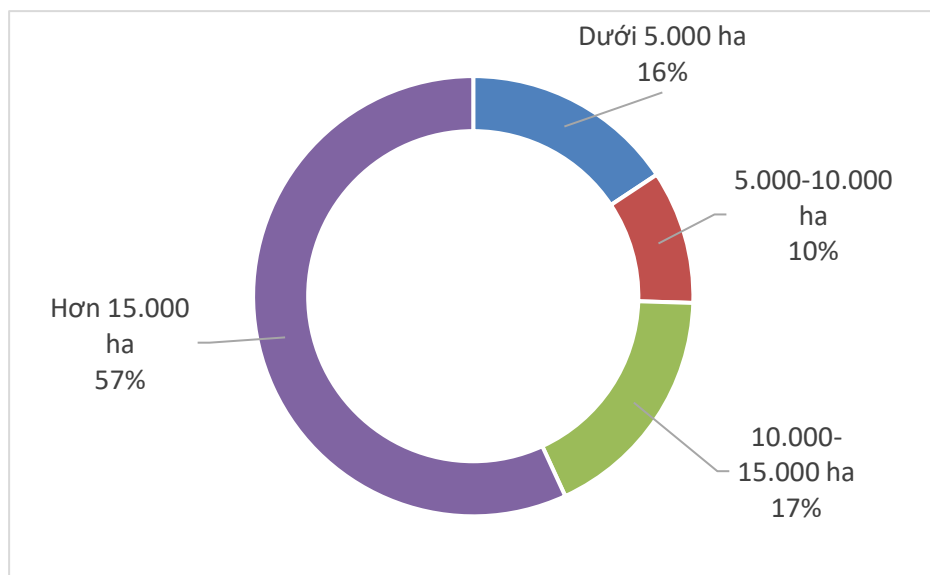
**c) Chính sách đầu tư bảo tồn ĐDSH**

Theo Luật ĐDSH quy định: Kinh phí cho việc bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH được hình thành từ các nguồn: (i) Ngân sách nhà nước; (ii) Đầu tư, đóng góp của tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài; (iii) Thu từ dịch vụ môi trường liên quan đến ĐDSH và các nguồn khác theo quy định của pháp luật; đồng thời quy định cụ thể các hạng mục chi đầu tư phát triển và các khoản mục chi thường xuyên từ NSNN cho việc bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH. Thực tế nguồn ngân sách này qua hệ thống của ngành Tài nguyên và Môi trường, các BQLR ĐD hiện nay hầu như chưa tiếp cận được nguồn đầu tư từ chính sách này.

**2.3. PHÂN TÍCH KẾT QUẢ KHẢO SÁT BQLRĐD**

Thông qua khảo sát bộ câu hỏi gửi cho 164 BQLRĐD để tham vấn, kết quả phản hồi có 51 BQLRĐD (diện tích quản lý của các Ban này tương đương 1,2 triệu ha RĐD). Do vậy, kết quả phân tích của phần này dựa trên các ý kiến phản hồi của 51 BQLRĐD, ngoài ra, nghiên cứu này còn phân tích sâu dựa trên các thông tin thu thập được dựa vào kết quả nghiên cứu trường hợp cơ quan quản lý nhà nước và các chủ rừng. Kết quả khảo sát cho thấy, quy mô của 51 BQLRĐD có đến 57% có diện tích hơn 15 nghìn ha đủ điều kiện để thành lập lực lượng kiểm lâm rừng đặc dụng, 17% có qui mô từ 10-15 nghìn ha, 16% có quy mô dưới 5000 ha và 10% BQL có quy mô 5-10 nghìn ha.

**Hình 4. Quy mô của các BQL rừng được khảo sát**



*Nguồn: Kết quả khảo sát Vườn quốc gia, khu bảo tồn, 2020.*

### 2.3.1. Tổ chức bộ máy BQLRĐĐ

Kết quả khảo sát 51 BQLRĐĐ cho thấy trung bình nhân sự là 66 người/BQLRĐĐ, nếu tính trên đơn vị diện tích cho đầu người quản lý trung bình là 335 ha. Trình độ đào tạo 53,6% đại học, 22,3% có trình độ cao đẳng và trung cấp, 6% có trình độ trên đại học và 18,2% có trình độ khác. Tuy nhiên, nếu so sánh giữa BQL là VQG và các loại rừng đặc dụng khác thì có sự khác biệt về số đội ngũ cán bộ, cũng như trình độ đại học. Qua đây có thể cho chúng ta thấy VQG ngoài bộ khung quản lý viên chức, còn có huy động thêm nhân lực cho các hoạt động dịch vụ như du lịch sinh thái, hay các hoạt động cứu hộ động vật.

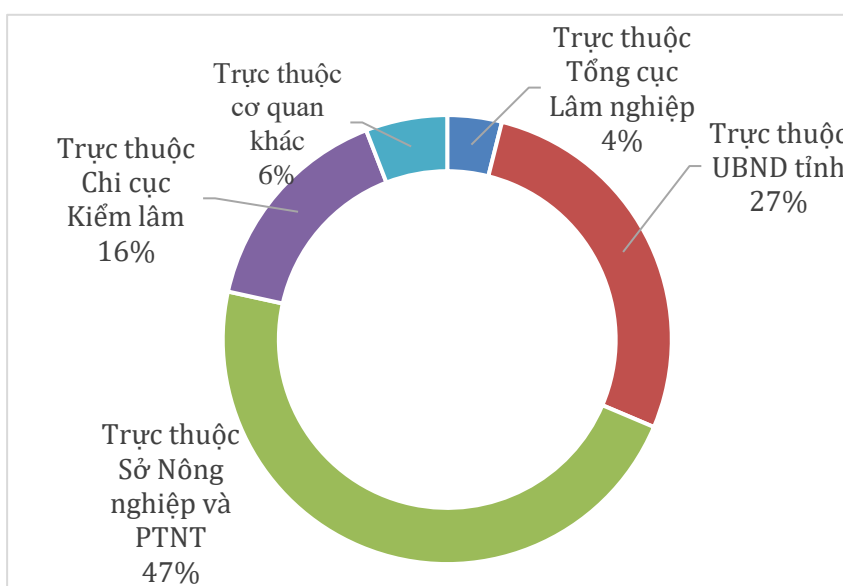
**Bảng 2. Trình độ cán bộ bình quân 1 BQLRĐĐ 2020.**

Loại hình quản lý	Tổng cán bộ	Tỷ lệ (%) có trình độ	Tỷ lệ (%) có trình độ Đại học	Tỷ lệ (%) có trình độ Cao đẳng, trung cấp	Tỷ lệ (%) trình độ khác
VQG	86	4.94	49.56	20.22	11.22
BQL rừng đặc dụng khác	54	3.32	73.09	11.41	12.18
<b>Trung bình chung</b>	<b>66</b>	<b>3.96</b>	<b>35.24</b>	<b>14.65</b>	<b>12.00</b>
<b>Tỷ lệ %</b>	<b>100</b>	<b>6.0</b>	<b>53.6</b>	<b>22.3</b>	<b>18.2</b>

*Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐĐ, 2020.*

Kết quả khảo sát BQLRĐĐ cho thấy có rất nhiều cơ quan chủ quản khác nhau đối với ban quản lý rừng, nhưng phần lớn thuộc sở Nông nghiệp và PTNT, UBND tỉnh và Chi cục Kiểm Lâm (hình. 5). Qua đây cho chúng ta thấy, hệ thống tổ chức quản lý rừng đặc dụng hiện nay rất đa dạng về cơ quan chủ quản, dẫn đến có sự khác nhau trong quá trình xây dựng kế hoạch ngân sách đầu tư, liên quan đến phân cấp tài khoản trong hệ thống quản lý tài chính đơn vị sự nghiệp công lập, trình tự thủ tục (nhiều cấp), chưa kể các vấn đề khả năng tiếp cận các nguồn lực đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng.

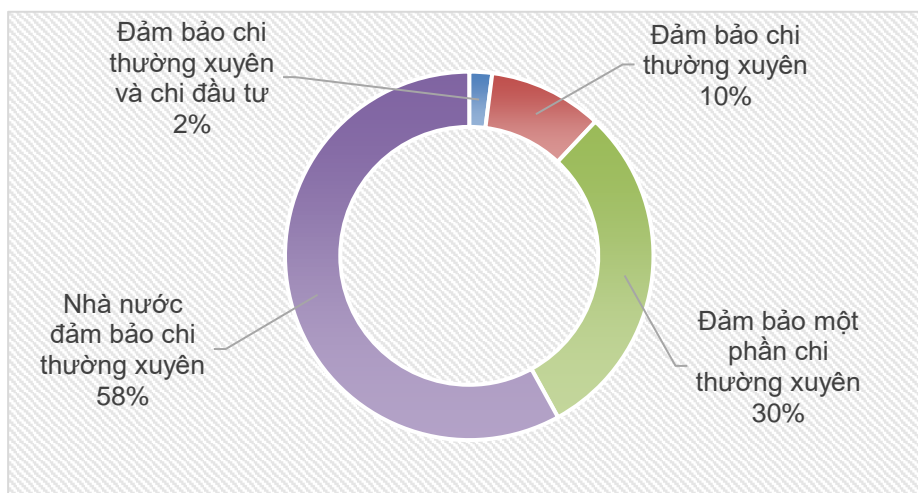
**Hình 5. Đơn vị chủ quản ban quản lý rừng đặc dụng**



Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐD, 2020.

Trong tổng 51 BQLRĐD, hiện vẫn có đến 58% BQLRĐD phụ thuộc hoàn toàn vào ngân sách nhà nước, 30% BQLRĐD mới đảm bảo một phần chi thường xuyên, 10% BQLRĐD đảm bảo chi thường xuyên và chỉ có 2% BQLRĐD đảm bảo được chi thường xuyên và chi đầu tư. Qua đây, cho thấy lộ trình thực hiện tự chủ tài chính theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP gặp rất nhiều khó khăn đối với các BQL rừng đặc dụng.

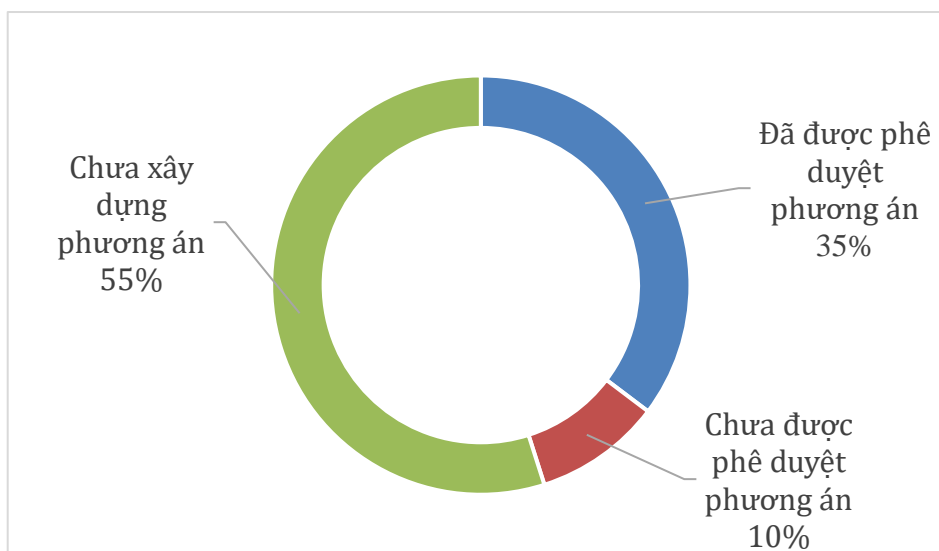
**Hình 6. Mức độ tự chủ tài chính của các BQLR**



Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐD, 2020.

Mặc dù đã có hướng dẫn từ năm 2016 về xây dựng phương án tự chủ tài chính, nhưng đến nay vẫn còn 55% BQLRĐD trả lời chưa xây dựng phương án, và 10% đã xây dựng phương án những chưa được phê duyệt. Kết quả này cho thấy có sự phân hóa trong tự chủ về tài chính, nhóm có tiềm năng thì tự chủ thì đã xây dựng phương án tự chủ, đối với nhóm không có lợi thế phải phụ thuộc vào ngân sách thì chưa xây dựng phương án, mặc dù theo yêu cầu của Luật Ngân sách cũng như văn bản dưới Luật thì BQLR bắt buộc phải xây dựng phương án theo lộ trình.

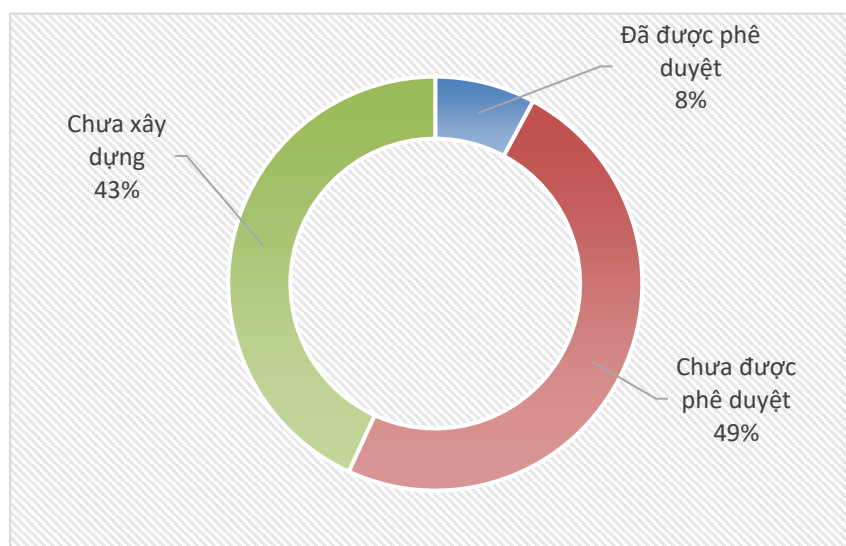
**Hình 7. Kết quả thực hiện phương án tự chủ tài chính của BQLR**



Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐD, 2020.

Về thực hiện phương án quản lý rừng bền vững theo Thông tư 28/2018/TT-BNN, hướng dẫn có hiệu lực từ 1 tháng 1 năm 2019, tuy nhiên, kết quả phản hồi cho thấy tỷ lệ BQLRĐĐ có phương án quản lý rừng bền vững được phê duyệt hiện chiếm tỷ lệ rất thấp chỉ có 8%, 49% BQL đang xây dựng phương án QLRBV chờ phê duyệt, một tỷ lệ lớn với 43% BQLRĐĐ hiện chưa xây dựng phương án QLRBV, nguyên nhân chính do chưa có nguồn kinh phí để thuê tư vấn xây dựng.

**Hình 8. Tình hình thực hiện phương án quản lý rừng bền vững của các BQL**



*Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐĐ, 2020.*

Thực tế cho thấy, nhiều BQLRĐĐ chưa có nguồn kinh phí cho việc thuê tư vấn xây dựng phương án QLRBV. Kết quả này cho thấy lộ trình thực hiện khá chậm khi văn bản đã có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2019, sẽ ảnh hưởng lớn quá trình xây dựng kế hoạch tài chính ngân sách 3 năm và 5 năm của địa phương và trung ương. Theo yêu cầu nội dung trong phương án QLRBV thì mức độ đầu tư sẽ tăng lên rất nhiều nếu thực hiện đầy đủ các nội dung của phương án, đòi hỏi có một nguồn đầu tư lớn và toàn diện hơn. Để đảm bảo thực hiện chính sách này, cần có sự hỗ trợ nguồn lực và kỹ thuật cho các BQLRĐĐ xây dựng phương án QLRBV, đi cùng là cơ chế huy động nguồn lực để thực hiện, nhìn chung với tính bao trùm của phương án rất toàn diện, đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn để thực hiện, với thực tế như hiện nay, cần có một nguồn lực đầu tư công mạnh mẽ để đảm bảo tính khả thi cao.

### **2.3.2. Thu, chi của các BQLRĐĐ**

Kết quả khảo sát 51 BQLRĐĐ cho thấy nguồn thu năm 2019 cho cao hơn năm 2018, tuy nhiên, về cơ cấu nguồn thu tính trung bình cho 1 BQLRĐĐ tập trung vào 3 nguồn chính gồm: chi thường xuyên (27.4%), thu phí được giữ lại (17%) và nguồn từ chi trả dịch vụ môi trường rừng (16%). Nguồn thu từ các chương trình mục tiêu không đáng kể. Nguồn khác có sự biến động giữa năm 2018 và 2019, do một số BQLRĐĐ nhận được các nguồn hỗ trợ từ các tổ chức, tư nhân trong cho hoạt động cứu hộ động vật, hay bảo tồn đa dạng sinh học.

**Bảng 3. Cơ cấu nguồn thu trung bình của 1 BQL rừng đặc dụng**

	Nguồn thu	Năm 2018	Năm 2019



Số TT		Giá trị (tr đồng)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tr đồng)	Cơ cấu (%)
1	Chị thường xuyên	5,236.07	31.46	5,366.21	27.40
2	Đầu tư phát triển từ Trung ương	403.66	2.42	285.08	1.46
3	Đầu tư phát triển từ địa phương	907.39	5.45	1,216.92	6.21
4	Theo quyết định 24/2012/QĐ-TTg	752.54	4.52	692.9	3.54
5	Chương trình lâm nghiệp bền vững QĐ 886	1,207.71	7.26	1,434.15	7.32
6	Chương trình giống quốc gia	76.06	0.46	90.25	0.46
7	Chương trình KHCN	425.24	2.55	459.48	2.35
8	Chương trình khác	1,514.22	9.10	982.08	5.01
9	Nguồn thu phí được giữ lại	2,859.51	17.18	3,373.24	17.22
10	Dịch vụ MTR	2,764.18	16.61	3,247.08	16.58
11	Khác	499.3	3.00	2439.8	12.46
	<b>Tổng</b>	<b>16,645.88</b>	<b>100</b>	<b>19,587.19</b>	<b>100</b>

Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐD, 2020.

Trước khi thực hiện nghiên cứu, nhóm tác giả đặt ra giả thiết là các BQL RĐD trực thuộc các cấp cao hơn thì có khả năng tiếp cận các nguồn vốn cao hơn. Kết quả thu được từ các BQL RĐD phân loại VQG cho thấy, so với mặt bằng chung, các VQG trực thuộc TCLN có tổng ngân sách cao hơn so với các VQG trực thuộc UBND tỉnh và Sở NN&PTNT. Tuy nhiên, một số VQG có lợi thế về du lịch như VQG Ba Bể, VQG Côn Đảo, lại có ngân sách cao hơn hẳn so với các VQG khác trên cùng đơn vị diện tích (Bảng 3a).

**Bảng 3a. Nguồn ngân sách của các VQG trong năm 2019**

Tên BQL	Cấp quản lý	Bình quân nguồn thu/ha năm 2019 (triệu/ha)
VQG Ba Bể	UBND tỉnh	2.29
VQG Bù Gia Mập	UBND tỉnh	0.36
VQG Côn Đảo	UBND tỉnh	3.06
VQG Kon Ka Kinh	UBND tỉnh	0.93
VQG Mũi Cà Mau	UBND tỉnh	0.33
VQG Phước Bình	UBND tỉnh	0.51
VQG Pù Mát	UBND tỉnh	0.31
VQG U Minh Hạ	UBND tỉnh	0.17
VQG Tràm Chim	UBND tỉnh	0.12
VQG Chư Yang Sin	Sở NNN và PTNT	0.76
VQG Bến En	Sở NNN và PTNT	1.18
VQG Tà Đùng	Sở NNN và PTNT	0.81
VQG Xuân Sơn	Sở NNN và PTNT	0.39
VQG Xuân Thủy	Sở NNN và PTNT	0.47
VQG Cúc Phương	Tổng cục Lâm nghiệp	1.46
VQG Ba Vì	Tổng cục Lâm nghiệp	2.03

Mặc dù không có đủ số liệu để so sánh giữa các loại hình BQL RDD trong cùng một tỉnh về cơ chế phân bổ nguồn vốn. Tuy nhiên, ví dụ tại tỉnh Cà Mau cho thấy, Bộ KHĐT phân bổ nguồn vốn trung hạn giai đoạn 2016-2020 cho xây dựng cơ bản lĩnh vực lâm nghiệp là 226 tỉ, tuy nhiên, nguồn vốn dành riêng cho xây dựng trụ sở VQG Mũi Cà Mau và U Minh Hạ chiếm tới 170 tỉ, còn lại 46 tỉ dùng để phân bổ cho các dự án phòng cháy chữa cháy rừng. Tuy nhiên, tỉnh Cà Mau chỉ có 2 VQG và 01 sân chim thuộc quy hoạch RDD, còn lại là các khu rừng phòng hộ, nên chưa đủ dữ liệu để kết luận Trung ương và UBND tỉnh ưu tiên cho VQG hơn các loại hình RDD khác.

Nhìn vào cơ cấu các khoản chi trung bình của 1 BQL rừng đặc dụng qua 2 năm vừa qua cho thấy chi lương cho cán bộ nhân viên chiếm tỷ trọng cao nhất (28,3%), chi đầu tư công trình, thiết bị (16,6%), tiếp đến là chi trích lập quỹ đơn vị sự nghiệp (phần chi này sau phần lớn được phân bổ cho lương tăng thêm) (14,9%), chi cho hoạt động bộ máy (11,6%), chi thực hiện nhiệm vụ chuyên môn về quản lý bảo vệ rừng (12,8%). Các khoản chi có tỷ lệ thấp như bảo tồn, nghiên cứu khoa học, hoạt động cứu hộ động vật hoang dã, hay theo dõi diện biến tái nguyên rừng.

**Bảng 4. Cơ cấu các khoản chi trung bình của 1 BQL rừng đặc dụng**

TT	Mục chi	Năm 2018		Năm 2019	
		Giá trị (tr đồng)	Cơ cấu (%)	Giá trị (tr đồng)	Cơ cấu (%)
1	Chi lương cán bộ nhân viên	5005.02	29.53	5173.35	28.36
2	Chi hoạt động bộ máy	2117.29	12.49	2123.16	11.64
3	Chi cho phát triển rừng	541.24	3.19	549.42	3.01
4	Chi thực hiện nhiệm vụ chuyên môn về quản lý bảo vệ rừng	2210.36	13.04	2340.88	12.83
5	Chi đầu tư công trình, thiết bị	1894.89	11.18	3032.83	16.63
6	Chi bảo tồn, nghiên cứu khoa học	355.58	2.10	253.21	1.39
7	Chi hỗ trợ cộng đồng vùng đệm	490.74	2.90	486.94	2.67
8	Chi hoạt động cứu hộ ĐVHD	33.5	0.20	16.97	0.09
9	Chi điều tra đa dạng sinh học	93.7	0.55	46.08	0.25
10	Chi khấu hao tài sản cố định	358.1	2.11	506.89	2.78
11	Trích lập quỹ đơn vị sự nghiệp	2771.7	16.36	2725.36	14.94
12	Chi kiểm kê theo dõi diễn biến tài nguyên	56.9	0.34	55.35	0.30
13	Các khoản chi khác	1017.8	6.01	931.85	5.11
	<b>Tổng</b>	<b>16.946,97</b>	<b>100</b>	<b>18.242,28</b>	<b>100</b>

*Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRDD, 2020.*

Nguồn chi cho bảo tồn ĐDSH không cố định theo dòng ngân sách, phụ thuộc vào mức độ đa dạng sinh học của từng khu cũng như lượng chương trình, dự án tài trợ hàng năm. Theo kết quả thu thập từ các rừng đặc dụng cho thấy, tổng chi cho bảo tồn/NCKH, cứu hộ ĐVHD và điều tra ĐDSH chỉ chiếm 1.73% trong tổng chi ngân sách của các BQL RDD. Chỉ có 18/52 Ban có nguồn chi cho các hoạt động liên quan tới đa dạng sinh học, trong đó các Ban có nguồn chi lớn trong 3 năm gần đây bao gồm VQG Kon Ka Kinh, Khu BTTN Văn hóa Đồng Nai, VQG Bến

En, VQG Cúc Phương, Khu Bảo tồn đất ngập nước Láng sen. Cơ quan chủ quản của các Ban này khá đa dạng, từ TCLN, UBND tỉnh tới Sở NN&PTNT. Điều này trái với giả thiết đặt ra là các BQL RĐĐ ở các cấp quản lý cao hơn thì có nhiều khả năng tiếp cận với nguồn tài chính cho bảo tồn hơn. Lý giải cho điều này, tác giả cho rằng các nhà tài trợ, đặc biệt là các nhà tài trợ quốc tế, có xu hướng quan tâm tới các khu có mức độ đa dạng sinh học cao và có nhiều yếu tố đặc hữu, quý hiếm hơn.

Nghiên cứu trường hợp VQG Cúc Phương cho thấy, cách đây 5 năm Vườn đã hỗ trợ để xây dựng phương án quản lý rừng với kinh phí dự toán đề xuất rất lớn, nhưng cơ quan thẩm định chỉ phê duyệt một phần, và kinh phí cấp thực tế sau 5 năm thực hiện chỉ đạt xấp xỉ 30% so với kế hoạch quyết định phê duyệt. Qua đó có thể thấy hiện có khoảng trống lớn trong nhu cầu bảo vệ phát triển rừng của với khả năng đáp ứng nguồn vốn đầu tư là rất lớn. Đây được xem là thách thức lớn nhất khi triển khai phương án quản lý rừng bền vững, nếu không có cơ chế đột phá thì tình trạng thiếu hụt nguồn tài chính để thực hiện các nội dung trong phương án quản lý rừng bền vững dự kiến cuối năm được phê duyệt.

### 2.3.3. Những vấn đề gặp phải hiện nay của BQLRĐĐ

Để xác định các vấn đề thông qua bộ phiếu khảo sát gửi cho BQLRĐĐ, nghiên cứu đã dựa trên các đánh giá tổng quan để đưa ra danh mục các vấn đề để tham vấn các BQLRĐĐ. Kết quả phản hồi từ 51 BQLRĐĐ cho thấy, hiện có phần lớn các vấn đề tập trung vào nguồn lực tài chính để đảm bảo các hoạt động bảo vệ phát triển rừng và bảo tồn ĐDSH. Các vấn đề được thể hiện chi tiết ở (bảng 5) với tỷ lệ tăng dần thấp đến cao. Ngoài tỷ lệ BQLRĐĐ phản hồi có các vấn đề gặp phải, thì còn có một tỷ lệ tương đối BQLRĐĐ khi trả lời câu hỏi chưa có đủ căn cứ để xác định các vấn đề được nêu ra trong phiếu phỏng vấn.

**Bảng 5. Phản hồi về những vấn đề BQLRĐĐ hiện phải đối mặt**

TT	Vấn đề	Có vấn đề		Không vấn đề		Chưa đủ căn cứ	
		N	%	N	%	N	%
1	Ban không có lợi thế trong phát triển dịch vụ du lịch sinh thái.	17	33.33	24	47.06	8	15.69
2	Kinh phí bảo vệ phát triển rừng theo QĐ24/2012/QĐ-TTg không được cấp đầy đủ do không cân đối được.	21	41.18	14	27.45	11	21.57
3	Công tác quy hoạch, cắm mốc ranh giới của Ban chưa được đảm bảo.	28	54.90	14	27.45	6	11.76
4	Nhà nước chưa đảm bảo nguồn kinh phí đầu tư thường xuyên cho phát triển rừng đặc dụng.	29	56.86	10	19.61	9	17.65
5	Dòng ngân sách chi không thường xuyên phải qua rất nhiều cơ quan chủ quản khác nhau.	31	60.78	4	7.84	12	23.53
6	Hoàn toàn phụ thuộc vào ngân sách đầu tư của tỉnh, trong bối cảnh tỉnh chưa cân đối được ngân sách.	31	60.78	5	9.80	10	19.61

7	Các định mức đầu tư thấp hơn so với thực tế hiện nay (VD: Tổng rừng đặc dụng ngân sách TW chỉ cấp 30 triệu/ha, nhưng phân đối ứng của địa phương chưa đảm bảo định mức).	33	64.71	2	3.92	10	19.61
8	Mô hình quản lý rừng đặc dụng chưa thống nhất giữa các địa phương.	37	72.55	2	3.92	10	19.61
9	Thiếu hụt nguồn vốn đầu tư phát triển rừng đặc dụng trong bối cảnh thắt chặt chi tiêu công, thực hiện cơ chế tự chủ tài chính.	40	78.43	2	3.92	6	11.76
10	Đầu tư cho cải thiện sinh kế vùng đệm chưa thực sự đầy đủ để giảm áp lực lên VQG/KBT.	41	80.39	0	0.00	7	13.73
11	Thiếu hụt nguồn nhân lực trong đảm bảo phát triển rừng bền vững trong đối cảnh lộ trình cắt giảm biên chế.	42	82.35	4	7.84	3	5.88
12	Quản lý tài nguyên rừng gặp nhiều khó khăn do thiếu nhân lực và tài chính.	46	90.20	1	1.96	3	5.88
13	Thiếu nguồn ngân sách nhà nước cho bảo vệ phát triển rừng và đa dạng sinh học.	46	90.20	2	3.92	2	3.92

*Nguồn: Kết quả khảo sát Vườn quốc gia, khu bảo tồn, 2020.*

Việc thiếu nguồn lực đã ảnh hưởng lớn đến công tác bảo vệ phát triển rừng và đa dạng sinh học với hơn 90% số BQLRĐD được hỏi gặp phải, tiếp đến là vấn đề thiếu hụt do phải thực hiện quá trình tự chủ tài chính theo NĐ 141/2016/NĐ-CP cũng như thực hiện NQ 19/NQ-TU về lộ trình cắt giảm biên chế và nguồn ngân sách với hơn 82% BQLRĐD xác nhận. Mặc dù đã có chính sách đầu tư cho phát triển vùng đệm, tuy nhiên, mức hỗ trợ của chính sách so với nhu cầu thực tế vẫn còn thiếu hụt cả định mức cũng như số lượng, vấn đề này thể hiện rõ khi có đến hơn 80% BQLRĐD phản hồi. Một vấn đề khác được các BQLRĐD quan tâm đó là mô hình quản lý RĐD giữa các địa phương không có sự thống nhất 72% trả lời. Thực tế hiện nay BQLRĐD trên cả nước có nhiều cơ quan chủ quan/trực thuộc như Tổng cục Lâm nghiệp, UBND tỉnh, Sở NN và PTNT, Chi cục Kiểm Lâm, và các cơ quan khác. Các vấn đề khác BQLRĐD quan tâm gồm định mức đầu tư, ngân sách không đảm bảo, hay tiếp cận các nguồn vốn phải qua nhiều nguồn khác nhau, trong khi đó năng lực của các BQLRĐD vẫn còn hạn chế.

**Bảng 6. Rủi ro BQLRĐD gặp phải khi mở rộng tạo nguồn thu ngoài ngân sách**

TT	Các loại hình rủi ro	N	%
1	Thiếu năng lực quản lý	13	25.49
2	Không có cơ chế thu hút liên doanh liên kết	26	50.98
3	Cơ chế chính sách chưa rõ ràng	26	50.98
4	Thiếu nguồn vốn đầu tư hạ tầng	28	54.90
5	Rủi ro về quản lý bảo vệ rừng, cảnh quan	32	62.75
6	Rủi ro về bảo tồn đa dạng sinh học	36	70.59

*Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐD, 2020.*

Để đảm bảo tạo nguồn thu ngoài ngân sách những không ảnh hưởng đến quản lý rừng và đa dạng sinh học bền vững, phản hồi từ các BQLRĐD cho thấy khi mở rộng kinh doanh du lịch sinh thái, hay cho thuê dịch vụ môi trường rừng thì ảnh hưởng nhiều nhất đến đa dạng sinh học, tài nguyên rừng và cảnh quan. Bên cạnh đó, vấn đề thiếu hụt nguồn vốn đầu tư hạ tầng, hay cơ chế chính sách quản lý, cơ chế thu hút liên doanh liên kết cũng làm cho BQLRĐD băn khoăn.

#### 2.2.4. Khả năng áp dụng giải pháp của BQLRĐD

Thông qua bộ phiếu phỏng vấn các BQLRĐD, các giải pháp có khả năng áp dụng được chi ra 5 mức để đánh giá tính phù hợp trong bối cảnh hiện nay (bảng 7).

**Bảng 7. Phản hồi về khả năng áp dụng các giải pháp của BQLRĐD**

TT	Giải pháp	% Khả năng áp dụng giải pháp				
		Rất thấp	Thấp	Vừa phải	Cao	Rất cao
1	Xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật cho các nhiệm vụ bảo tồn phát triển bền vững rừng đặc dụng phục vụ giao khoán triển khai nhiệm vụ.	1.96	13.73	27.45	35.29	19.61
2	Hoàn thiện hệ thống quản lý rừng đặc dụng từ Trung ương xuống địa phương và tổ chức của Ban quản lý...	1.96	13.73	35.29	29.41	11.76
3	Đẩy mạnh đầu tư phát triển du lịch sinh thái gắn với phương án bảo vệ môi trường	1.96	17.65	13.73	41.18	19.61
4	Xây dựng cơ chế hậu kiểm kết quả thực hiện nhiệm vụ, đồng thời với việc tăng cường năng lực kiểm tra, giám sát chất lượng công việc bảo tồn phát triển rừng đặc dụng của các cơ quan quản lý nhà nước.	3.92	9.80	31.37	45.10	7.84
5	Nhà nước đảm bảo các khoản chi đầu tư phát triển, chi không thường xuyên cho phát triển rừng đặc dụng theo kế hoạch.	5.88	19.61	37.25	29.41	5.88
6	Phối kết hợp trong quản lý, xây dựng, bảo vệ các công trình đầu tư cơ sở hạ tầng phục vụ bảo tồn, phát triển rừng đặc dụng.	5.88	13.73	35.29	29.41	11.76
7	Phối kết hợp các tổ chức chính quyền, chính trị xã hội, các BQL, các cộng đồng trong xây dựng các tổ chức cộng đồng lâm nghiệp, phát triển sinh kế cộng đồng, xây dựng các Quỹ cộng đồng BV&PTR trong các vùng lõi và vùng đệm của rừng đặc dụng.	5.88	9.80	35.29	29.41	11.76
8	Mở rộng việc giao quyền tự chủ về tổ chức, bộ máy, sử dụng nhân sự cho các BQL rừng đặc dụng trong triển khai thực hiện nhiệm vụ.	7.84	17.65	27.45	27.45	17.65
9	Ưu tiên trích quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp để đầu tư, tái đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất phục vụ quản lý bảo vệ phát triển rừng.	7.84	15.69	33.33	33.33	7.84

10	Giao quyền tự chủ tài chính nhiều hơn đối với các khoản chi đặc thù như phòng chống cháy rừng, chữa cháy rừng; kinh phí đầu tư phát triển rừng (giá nhân công)	11.76	5.88	21.57	35.29	23.53
11	Áp dụng cơ chế giao khoán trọn gói trong triển khai thực hiện nhiệm vụ thay thế cho việc giao dự toán chi tiết như hiện nay.	15.69	9.80	25.49	35.29	11.76
12	Phát triển được liệu dưới tán rừng để bổ sung nguồn thu	17.65	11.76	25.49	27.45	11.76

Nguồn: Kết quả khảo sát BQLRĐD, 2020.

Kết quả phản hồi từ 51 BQLRĐD cho thấy, các giải pháp được quan tâm và có tính khả thi cao như: (i) Xây dựng cơ chế hậu kiểm kết quả thực hiện nhiệm vụ, đồng thời với việc tăng cường năng lực kiểm tra, giám sát chất lượng công việc bảo tồn phát triển rừng đặc dụng của các cơ quan quản lý nhà nước; (ii) Giao quyền tự chủ tài chính nhiều hơn đối với các khoản chi đặc thù như phòng chống cháy rừng, chữa cháy rừng; kinh phí đầu tư phát triển rừng (giá nhân công); (iii) Áp dụng cơ chế giao khoán trọn gói trong triển khai thực hiện nhiệm vụ thay thế cho việc giao dự toán chi tiết như hiện nay; (iv) Đẩy mạnh đầu tư phát triển du lịch sinh thái gắn với phương án bảo vệ môi trường; (v) Ưu tiên trích quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp để đầu tư, tái đầu tư nâng cấp cơ sở vật chất phục vụ quản lý bảo vệ phát triển rừng; (vi) Xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật cho các nhiệm vụ bảo tồn phát triển bền vững rừng đặc dụng phục vụ giao khoán triển khai nhiệm vụ. (vii) Hay Nhà nước đảm bảo các khoản chi đầu tư phát triển, chi không thường xuyên cho phát triển rừng đặc dụng theo kế hoạch.

## 2.4. NHỮNG ĐIỂM CHÍNH CẦN SỬA ĐỔI, BỔ SUNG

**Mô hình quản lý chưa thống nhất**, hiện có 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp có mô hình tổ chức khá thống nhất, tuy nhiên, các BQL rừng đặc dụng ở các địa phương có sự khác biệt thuộc các cơ quan chủ quản khác nhau như UBND tỉnh, Sở Nông nghiệp và PTNT, Chi cục Kiểm lâm... Theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP quy định tiêu chí thành lập lực lượng Kiểm lâm rừng đặc dụng với quy mô diện tích 15.000 ha trở lên. Điều 6 quy định nhiệm vụ và quyền hạn kiểm lâm rừng đặc dụng. Đây là lực lượng riêng, khoản 2 điều 6 quy định phối hợp với BQL rừng đặc dụng, kiểm lâm cấp huyện và các cơ quan khác để có quy chế phối hợp. Tại khoản 3 điều 6 quy định quyền hạn xử lý vi phạm hành chính, và áp dụng các biện pháp ngăn chặn vi phạm hành chính; khởi tố, điều tra vụ án hình sự hanh vi vi phạm pháp luật về lâm nghiệp theo quy định của pháp luật. Thực tế hiện nay thì 5/6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp có lập lực lượng Kiểm lâm, trực thuộc Cục Kiểm lâm, hạt trưởng là người đứng đầu sự nghiệp công lập (Công chức), tuy nhiên, theo quy định Luật Công chức mới (Luật số: 52/2019/QH14) có hiệu lực từ 1 tháng 7 năm 2020 thì người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập (giám đốc BQL RĐD) thì không phải là công chức như quy định trước đây.

### **Hộp 1.** Nghiên cứu Trường hợp Vườn Quốc gia Cúc Phương

VQG Cúc Phương hiện hạt kiểm lâm đang thuộc VQG có hạt trưởng kiêm Giám đốc VQG, theo quy định pháp luật trước đây thì là cán bộ công chức nhà nước. Vừa là người đứng đơn

vị đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập, vừa là người đứng đầu lực lượng kiểm lâm rừng đặc dụng, có đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn theo điều 6 Nghị định 01/2019/NĐ-CP. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay lực lượng Kiểm lâm rừng đặc dụng chưa tách ra, theo quy định của Luật cán bộ, công chức 2019, kể từ ngày 1 tháng 7 năm 2020, người đứng đầu đơn vị sự nghiệp công lập không phải là công chức, trong khi đó lực lượng kiểm lâm là công chức, như vậy có còn các quyền hạn như quy định tại điều 6 của Nghị định 01 không? Đối với các thành viên kiểm lâm còn lại hiện trực thuộc đơn vị sự nghiệp nên không phải là công chức, do vậy các quyền hạn về lực lượng kiểm lâm sẽ không đảm bảo, chưa kể quyền lợi sẽ bị giảm sút như các khoản phụ cấp công vụ, thâm niên, ưu đãi nghề v.v.

Đối với các khu rừng đặc dụng địa phương quản lý mặc dù đủ điều kiện để duy trì hoặc thành lập lực lượng kiểm lâm, tuy nhiên, hiện có sự chông chéo với các quy định khác về tổ chức bộ máy biên chế, đề án vị trí việc làm, tinh giảm biên chế theo lộ trình (Hệ thống kiểm lâm cấp tỉnh, huyện đã ổn định). Do vậy, bắt buộc khi thực hiện Nghị định 01/2019/NĐ-CP họ phải chuyển từ lực lượng kiểm lâm sang lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, nhiệm vụ và quyền hạn giảm đi rõ rệt, đi cùng là quyền lợi. Một số nhiệm vụ và quyền hạn quy định tại Điều 6 Nghị định này đã không còn, dẫn đến chức năng quản lý bảo vệ rừng bị giảm sút, quyền lợi của lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng cũng thấp hơn so với lực lượng kiểm lâm đã tạo tâm lý không tốt cho những người chuyển đổi từ kiểm lâm sang lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng.

## **Hộp 2.** Nghiên cứu trường hợp VQG Kon Ka Kinh

Quản lý diện tích hơn 41 nghìn ha, trước khi thực hiện Nghị định 01/2019/NĐ-CP, vườn có lực lượng kiểm lâm với 9 trạm bảo vệ, tuy nhiên, sau khi có Nghị định 01 Vườn bắt buộc phải chuyển đổi lực lượng kiểm lâm sang lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, vì nếu duy trì lực lượng kiểm lâm bắt buộc phải tách ra khỏi sự quản lý của Vườn, trong khi đó bộ máy tổ chức hệ thống kiểm lâm không cho phép khi thực hiện NQ 18/NQ-TU với lộ trình đến 2021 cắt giảm ít 10% nguồn ngân sách. Khi chuyển đổi sang lực lượng chuyên trách đã phát sinh ra hàng loạt vấn đề như chức năng và nhiệm vụ bị giảm, quyền lợi về chế độ công vụ, phụ cấp ngành giảm, từ công chức chuyển qua viên chức dẫn đến tâm lý băn khoăn lo lắng của những người làm công tác bảo vệ rừng. Mặc dù là chủ rừng nhưng hiện nay quyền hạn và chức năng giảm đi ảnh hưởng rất nhiều đến bảo vệ rừng và đa dạng sinh học.

**Thiếu hụt nguồn đầu tư từ ngân sách cho BVPTR** trong thời gian qua ngoài chính sách chung cho phát triển lâm nghiệp, rừng đặc dụng còn có chính sách riêng như QĐ 24/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, hay các nguồn ngoài ngân sách. Tuy nhiên, các nguồn lực này mới đảm bảo cho nguồn chi thường xuyên, đối với nguồn chi đầu tư không đảm bảo như kế hoạch dự toán ngân sách, đặc biệt, chương trình 886 hiện đã thực hiện năm cuối cùng của giai đoạn, nhưng mới chỉ đảm bảo hơn 30% nguồn vốn chi đầu tư. Tương tự thì nguồn ngân sách từ Quyết định 24 cũng chủ yếu từ ngân sách trung ương, với ngân sách địa phương rất hạn chế. Đối với các địa phương không cân đối được ngân sách, thiếu hụt nguồn lực tài chính họ phải ưu tiên đầu tư cho các lĩnh vực tạo tăng trưởng phát triển kinh tế xã hội trước, còn các vấn đề bảo vệ phát triển rừng ít được quan tâm hơn.

**Hộp 3.** Nghiên cứu trường hợp Phân bổ vốn đầu tư theo chương trình 886 tại Gia Lai và Cà Mau

Tỉnh Gia Lai thực hiện chương trình 886 từ nguồn ngân sách trung ương trong những năm gần đây đều phải tạm ứng từ ngân sách của địa phương, sau đó cấp bù quyết toán. Tuy nhiên, đến thời điểm khảo sát thì năm 2019 vẫn chưa được Trung ương cấp. Mỗi năm chỉ tiêu giao tỉnh Gia Lai trồng 18 nghìn ha rừng (3 loại rừng) theo QĐ 38 và NĐ 75 với tổng kinh phí 54 tỷ, nhưng vẫn chưa được thanh toán, bắt buộc tỉnh phải gửi 02 văn bản cho Bộ KH&ĐT, TC và NN&PTNT đề nghị thanh toán, nhưng chưa được.

Kế hoạch trung hạn 2016-2020, tỉnh Cà Mau được Bộ KH&ĐT phân bổ 226 tỉ theo Chương trình 886, phần lớn nguồn lực nay được phân cho 2 VQG để xây dựng trụ sở, mỗi vườn khoảng 85 tỉ. Phần còn lại chỉ phân bổ 26 tỉ, tỉnh ưu tiên cho DA PCCCR. Chương trình 886 không có nguồn cho BVR, nguồn này được lấy từ ngân sách tỉnh với 11 tỷ đồng/năm trong đó vốn Bộ Tài chính cấp 5 tỷ, phần còn lại lấy từ ngân sách tỉnh. Hiện mức khoán bảo vệ rừng ở Cà Mau chỉ đảm bảo 300 nghìn đồng/ha/năm, chưa đáp ứng được mức 450 nghìn đồng/ha/năm theo NĐ 119, do tỉnh thiếu hụt nguồn kinh phí.

**Định mức đầu tư khoán bảo vệ rừng** có sự khác biệt giữa các chính sách như Nghị quyết 30a (200 nghìn đồng/ha/năm), QĐ số 24/2012/QĐ-TTg (100 nghìn đồng/ha/năm), NĐ số 75/2015/NĐ-CP (300 nghìn đồng/ha/năm), NĐ số 119/2016/NĐ-CP (400 nghìn đồng/ha/năm), QĐ số 38/2016/QĐ-TTg (450 nghìn đồng/ha/năm). Bên cạnh đó việc phân bổ kinh phí chưa thực sự đầy đủ khi định mức khoán bảo vệ rừng tăng lên, dẫn đến các BQL rừng phải cắt giảm diện tích khoán.

**Hộp 4.** Trường hợp Đầu tư khoán bảo vệ rừng ở VQG Cúc Phương.

Trong những năm gần đây mặc dù đã có yêu cầu thay đổi định mức khoán bảo vệ rừng dẫn đến BQL VQG phải điều chỉnh giảm diện tích vì nguồn ngân sách khoán không đảm bảo. Diện tích khoán bảo vệ cho cộng đồng và người dân trước đây là 6.000 ha với định mức khoán 200 nghìn/ha/năm tổng kinh phí cấp là 1,2 tỷ đồng. Tuy nhiên, khi định mức tăng lên 300 nghìn/ha/năm thì tổng kinh phí vẫn giữ nguyên, bắt buộc Vườn phải điều chỉnh diện tích khoán xuống 4.000 ha cho phù hợp với nguồn được cấp, đã ảnh hưởng đến kế hoạch khoán bảo vệ rừng và thắc mắc từ người nhận khoán.

**Chính sách đầu tư cho vùng đệm chưa thực sự đầy đủ**, theo Nghị định số 156, hay Thông tư 28 về Phương án quản lý rừng bền vững đều có quy định xây dựng phương án đầu tư phát triển vùng đệm. Tuy nhiên, thực tế trong thời gian vừa qua chính sách theo QĐ số 24/2012/QĐ-TTg có hỗ trợ 40 triệu/thôn, bản/năm. Với mức hỗ trợ này được các BQLR phản hồi là rất hạn hẹp, khó thực hiện, bên cạnh đó vốn đầu tư được cấp thường không đảm bảo so với nhu cầu, dẫn đến có sự phân biệt giữa các cộng đồng.

**Hộp 5.** Trường hợp Đầu tư cho cộng đồng vùng đệm ở VQG Cúc Phương.



Theo thông tư số 04/2012/TT-BNV ngày 31/8/2012 của Bộ Nội vụ, địa bàn vùng đệm của VQG Cúc Phương có 62 thôn, bản thuộc đối tượng được hưởng kinh phí phát triển cộng đồng, tuy nhiên thực tế từ năm 2012 đến nay Vườn chỉ được cấp kinh phí hỗ trợ cho 29 thôn, bản nên gặp rất nhiều khó khăn trong việc triển khai, hàng năm Vườn phải luân phiên hỗ trợ cho các thôn, bản. Ngoài ra với định mức hỗ trợ 40 triệu/thôn, bản/năm quá thấp so với thực tế hiện nay, nhiều thôn không muốn nhận khoản hỗ trợ này vì không biết đầu tư vào hạng mục gì cho phù hợp. Đây cũng là vấn đề của các BQLRĐD khác hiện nay.

**Chính sách đầu tư lâm sinh cho phát triển RĐD** theo quy định tại ND số 75/2015/NĐ-CP; ND số 119/2016/NĐ-CP; QĐ số 36/2016/QĐ-TTg quy định định mức đầu tư trồng rừng 30 triệu/ha/6 năm, khoanh nuôi xúc tiến tái sinh không trồng bổ sung (3 triệu/ha/6 năm quy định chung và 4 triệu/ha/6 năm cho rừng ven biển); đối với khoanh nuôi xúc tiến tái sinh có trồng bổ sung định mức 6,5 triệu/ha/6 năm. Định mức đầu tư như chính sách hiện nay tương đối thấp so với mặt bằng chung (VD: trồng rừng thay thế một số tỉnh đã áp dụng tương đương 100 triệu/ha cho chu kỳ 4 năm), chính sách hỗ trợ đầu tư là chưa hợp lý đối với rừng đặc dụng, trong các quy định pháp luật thì nhà nước Đầu tư phát triển rừng đặc dụng (quy định tĩa khoản... điều... Luật Lâm nghiệp; Nghị định 56/2018/NĐ-CP). Bên cạnh đó các chính sách về khoanh nuôi xúc tiến tái sinh chưa cập nhật đầy đủ như nuôi dưỡng rừng, làm giàu rừng theo thông tư 29/2018/TT-BNNPTNT, hay các quy định chưa phù hợp đối với các loài nguy cấp cần phục hồi trong khu bảo vệ nghiêm ngặt. Đối với vườn ươm cây bản địa cho phát triển rừng đặc dụng ngân sách nhà nước chỉ hỗ trợ không quá 50% là không hợp lý, trong trường hợp này nhà nước cần đầu tư 100% mới đảm bảo.

**Đầu tư cho nghiên cứu, bảo tồn ĐDSH ít được quan tâm do thiếu hụt nguồn lực** nhìn vào cơ cấu chi của 51 BQLRĐD cho thấy nguồn thu và chi cho nội dung này không đáng kể, và thiếu ổn định. Nguồn tài chính trong chính sách bảo tồn ĐDSH, các BQLRĐD hầu như không tiếp cận được. Cần có một kế hoạch phân bổ nguồn lực nhằm đảm bảo yêu cầu của Luật Đa dạng Sinh học 2008; 2018.

**Cơ chế tự chủ tài chính theo Luật Ngân sách nhà nước 2015 và Nghị định 141** tính đến thời điểm hiện nay vẫn còn một tỷ lệ lớn BQLRĐD chưa xây dựng phương án tự chủ tài chính, vẫn còn những hạn chế về cơ chế chính sách:

- **Đối với phát triển du lịch sinh thái của** Kết quả đánh giá 155 VQG/KBT cho thấy hiện mới có 38% BQLRĐD có kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nhưng VQG có 25/33 vườn thực hiện, nhưng đối với khu bảo tồn thiên nhiên chỉ có 35/122 khu có hoạt động dịch vụ này (Tổng cục Lâm nghiệp, 2019). Số liệu cho thấy nguồn thu từ hoạt động kinh doanh DLST của các BQLRĐD hiện còn rất khiêm tốn về quy mô doanh số cũng như số BQLR tham gia. Điển hình danh thu từ hoạt động du lịch sinh thái của một số VQG có tiềm năng phát triển như Ba Vì (20 tỷ), Cát Tiên (12 tỷ), Cúc Phương (5,1 tỷ), Hoàng Liên (5,2 tỷ) và Bạch Mã (1,5 tỷ). Tuy có nguồn thu từ hoạt động này, nhưng cũng mới chỉ chiếm một phần nhỏ trong cơ cấu nguồn chi cho các VQG hiện nay. BQLRĐD chưa có chính sách đầu tư cơ sở hạ tầng ban đầu cho phát triển du lịch sinh thái. Mặc dù phát triển du lịch sinh thái là một trong 3 chức năng quan trọng của BQLRĐD (khoản 2 điều

5 Luật Lâm nghiệp), thực tế cho thấy ngân sách nhà nước đầu tư cho hoạt động này rất hạn chế. Mặc dù nhà nước đã có đầu tư cho hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái, nhưng nguồn đầu tư chỉ từ ngân sách địa phương (Trần Quang Bảo, 2019). Các quy định tại khoản 1 điều 14 nghị định 156/2018/NĐ-CP thì Chủ rừng xây dựng đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phù hợp với phương án quản lý rừng bền vững được duyệt. Tuy nhiên, đến thời điểm hiện nay BQLRĐD được phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững theo thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT chiếm một tỷ lệ rất nhỏ, đã làm chậm quá trình thực hiện đề án phát triển du lịch sinh thái, tạo nguồn thu cho BQLRĐD trong thực hiện cơ chế tự chủ tài chính. Quyết định số 24/QĐ-TTg quy định cho sử dụng 5-10%, có tỉ lệ sử dụng đất để xây dựng hạ tầng, trong khi Nghị định số 156/NĐ-CP chỉ cho xây dựng hạ tầng ở đất trống không có khả năng khôi phục rừng. Quy định về phát triển công trình phục vụ du lịch sinh thái 50% phải xây dựng ở phân khu có đất trống thuộc phân khu dịch vụ hành chính, quy định này rất bó buộc, nhiều BQLRĐD muốn phát triển du lịch sinh thái đã vướng quy định này. Một vấn đề khác là xác định hạ tầng phát triển du lịch cho doanh nghiệp thuê cũng rất khó khăn. Hoạt động du lịch sinh thái đã thu hút hàng triệu lượt khách tham quan các khu rừng đặc dụng, tuy nhiên, doanh thu từ hoạt động này vẫn còn thấp so với lượng khách, chưa tương xứng với tiềm năng, hay so sánh với một số quốc gia.

- **Chi trả dịch vụ môi trường rừng** hiện vẫn còn nhiều BQLRĐD chưa có nguồn thu từ dịch vụ này, mới có 47% diện tích rừng đặc dụng có chi trả DVMTR. Trong thời gian vừa qua việc sử dụng tiền BVMTR theo Thông tư số 04/2018/TT-BTC, tại điểm b khoản 4 điều 4 quy định các khoản chi. Trong thời gian vừa qua do thiếu hụt nguồn chi thường xuyên cấp cho BQLRĐD, và được hướng dẫn điều tiết nguồn chi trả dịch vụ môi trường rừng cho chi thường xuyên, tuy nhiên, khi BQLRĐD chỉ theo hướng dẫn thì Kiểm toán nhà nước đề nghị xuất toán do quy định hướng dẫn không rõ ràng đâu là chi cho trực tiếp BVR.
- **Cho thuê dịch vụ môi trường rừng** tính đến thời điểm hiện nay mới có 6/164 BQLRĐD triển khai cho thuê dịch vụ môi trường rừng, chiếm một tỷ lệ rất nhỏ. Đây là những khu rừng đặc dụng có lợi thế phát triển du lịch như (Ba Vì, Tam Đảo, Hoàng Liên Sơn). Ngoài ra việc quy định giá thuê theo doanh thu hàng năm cũng là vấn đề khi giám sát doanh thu từ hoạt động cho thuê môi trường thiếu minh bạch. Bên cạnh đó hiện chưa có cơ chế chi trả trong sử dụng các dịch vụ ngoài ranh giới của VQG/KBT, như sử dụng/hưởng dịch vụ cảnh quan, môi trường, nước từ các khu rừng đặc dụng. Theo điều 15 Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg thì thời gian cho thuê dịch vụ môi trường rừng không quá 50 năm và sau khi kết thúc hợp đồng được xem xét kéo dài thời gian cho thuê nhưng không quá 20 năm. Trong khi đó tại điều 14 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP quy định thời gian thuê không quá 30 năm và định kỳ năm năm đánh giá việc thực hiện hợp đồng. Rút ngắn thời gian thuê dịch vụ môi trường sẽ ảnh hưởng lớn đến hạch toán kinh doanh của các doanh nghiệp thuê dịch vụ môi trường rừng.
- **Khai thác lâm sản phụ, dược liệu dưới tán rừng** thì Luật Lâm nghiệp 2017 và Nghị định 156/2018/NĐ-CP chưa có quy định về khai thác lâm sản phụ đối với rừng đặc

dụng. Trong khi đó khi thực hiện Chỉ thị 13 cũng ảnh hưởng rất lớn đối với việc tạo nguồn thu từ các sản phẩm ngoài gỗ, hay dược liệu.

- **Cơ chế chi trả dựa vào kết quả (tín chỉ các bon)** nếu có được nguồn chi trả này sẽ là nguồn tài chính quan trọng cho các BQLRĐĐ, đặc biệt là đối với những khu rừng đặc dụng ở vùng không có lợi thế về DVMTR, DLST. Tuy nhiên, hiện thiếu hút cơ chế chính sách. Cần thực hiện thí điểm bán tín chỉ các bon của các khu rừng đặc dụng để tạo nguồn thu cũng là yêu cầu cấp thiết trong bối cảnh hiện nay.

## IV. KHUYẾN NGHỊ CHÍNH SÁCH

### 3.1. BỐI CẢNH

Hiệp định Đối tác tự nguyện về Thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và thương mại lâm sản (VPA/FLEGT) giữa Việt Nam và Liên minh châu Âu (EU) đã đi vào thực thi. Các vấn đề trần nợ công sẽ là áp lực tới cho nguồn lực tài chính thực hiện công tác bảo vệ và phát triển rừng, thực hiện phương án quản lý rừng bền vững đòi hỏi nhu cầu đầu tư lớn, trong khi ngân sách nhà nước (NSNN) ngày một hạn hẹp. Tuy nhiên, Nhà nước đang ưu tiên hỗ trợ đầu tư vào các vùng kém phát triển, để giảm sự cách biệt giữa các vùng miền trong đó có phát triển lâm nghiệp toàn diện theo hướng hiện đại, bền vững, bảo đảm vững chắc an ninh môi trường quốc gia.

#### a) Cơ hội

Luật Lâm nghiệp 2017 đã tiếp cận các quy định luật pháp quốc tế, tạo khung pháp lý đảm bảo nguồn lực đầu tư phát triển rừng đặc dụng, tạo nền tảng môi trường pháp lý khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư bảo vệ phát triển rừng và bảo tồn ĐDSH.

#### b) Thách thức

- Tác động của biến đổi khí hậu, các yếu tố thời tiết bất lợi như nắng nóng, rét hại, khô hạn, lũ lụt diễn ra bất thường, khó dự báo là những nguy cơ tiềm ẩn ảnh hưởng tiêu cực đến quản lý tài nguyên rừng và đa dạng sinh học.

- Sinh kế dựa vào tài nguyên rừng của các cộng đồng dân cư ở các khu rừng đặc dụng áp lực ngày càng lớn. Dưới tác động của kinh tế thị trường, nhu cầu về lâm sản tự nhiên ngày càng tăng, kích thích lợi ích, lôi cuốn cộng đồng dân cư khai thác tận thu, hủy diệt lâm đặc sản gây rất nhiều khó khăn cho công tác quản lý rừng đặc dụng và bảo tồn ĐDSH.

- Hiện vẫn còn sự chông chéo trong quản lý nhà nước về phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ, ngành, giữa các cấp Trung ương, địa phương trong quản lý bảo vệ tài nguyên rừng, bảo tồn ĐDSH, trong thiết lập thể chế, hành lang pháp lý cho các chủ rừng thực hiện chức năng, nhiệm vụ bảo vệ phát triển rừng và bảo tồn ĐDSH.

- Nguồn ngân sách ngày một thu hẹp (thắt chặt đầu tư công, tốt nghiệp ODA, giảm các khoản viện trợ, chuyển qua các khoản vay thương mại, địa phương vay-tùy thuộc vào cần đối ngân sách của địa phương, phần lớn diện tích rừng đặc dụng nằm ở những tỉnh buội chi, phụ thuộc

ngân sách trung ương v.v.). Các tỉnh nghèo do nguồn đầu tư hạn chế, chỉ ưu tiên cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội, chưa ưu tiên đầu tư cho phát triển rừng hay đa dạng sinh học.

- Nguồn lực tài chính đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng trong bối cảnh thực hiện phương án quản lý rừng bền vững là một trong những thách thức lớn hiện nay đối với phát triển hệ thống rừng đặc dụng trên cả nước.

### 3.2. HOÀN THIỆN CƠ CHẾ CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ PHÁT TRIỂN RỪNG ĐẶC DỤNG

Thực hiện chính sách lâm nghiệp hướng đến quản lý bền vững nguồn tài nguyên rừng đặc dụng tổng hợp, đòi hỏi nguồn lực đầu tư lớn hơn, nhưng bên cạnh đó yêu cầu thực hiện Luật Ngân sách nhà nước, BQLRĐD phải có lộ trình giảm nguồn thu từ ngân sách nhà nước và thực hiện tự chủ tài chính, trong khi đó các nguồn thu ngoài ngân sách không ổn định, chưa rõ ràng đối với nhiều BQLRĐD. Đây được xem là thách thức và mâu thuẫn lớn trong huy động nguồn lực đầu tư vào phát triển rừng đặc dụng hiện nay.

Bài học kinh nghiệm trong quản lý rừng toàn cầu cho thấy đầu tư công vẫn đóng vai chủ đạo trong đảm bảo ngân sách cho bảo vệ phát triển rừng và bảo tồn đa dạng sinh học mặc dù kết quả đầu tư thường thấp hơn thu nhập, nước có điều kiện kinh tế có mức đầu tư lớn. Bên cạnh đó cần có cơ chế thu hút đầu tư từ nguồn xã hội hóa cho phát triển rừng đặc dụng, nhưng không làm suy giảm đa dạng sinh học và quản lý rừng bền vững.

Cần có thay đổi, thống nhất trong hệ thống chủ quản các BQLRĐD trên cả nước, có tiêu chí phân loại các BQLRĐD có khả năng tự chủ tài chính và BQLRĐD không có khả năng tự chủ để có cơ chế chính sách đặc thù nhằm đảm bảo nguồn thu cho quản lý rừng đặc dụng bền vững và bảo tồn đa dạng sinh học.

#### *a) Chính sách về bộ máy, tổ chức BQL RĐD*

- Thống nhất mô hình quản lý RĐD nên chỉ có 3 cấp, Trung ương quản lý các khu liên tỉnh, UBND tỉnh quản lý VQG thuộc tỉnh và Sở NN&PTNT/các sở khác quản lý các BQLRĐD còn lại. Với mục đích giảm đầu mối quản lý, giảm cấp quản lý, tăng cường tự chủ cho các BQLRĐD tiếp cận các nguồn tài chính.

- Cần làm rõ nội hàm quyền của chủ rừng trong các vấn đề thực thi Luật lâm nghiệp 2017. Với quan điểm cơ quan chủ quản quản lý BQLRĐD hiện nay như là đơn vị được thuê để bảo vệ rừng cho nhà nước, chứ không phải là chủ rừng thực sự dẫn quyền tự chủ bị hạn chế.

- Lực lượng Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng đặc dụng cần được điều chỉnh cho phù hợp với thực tế nhằm nâng cao năng lực thực thi Lâm luật. Do vậy, cần nghiên cứu sửa đổi Nghị định số 01/2019/NĐ-CP. Định biên kiểm lâm phải dựa trên diện tích rừng avf không bị chồng chéo giữa kiểm lâm địa phương và kiểm lâm rừng đặc dụng. Cần làm rõ, nếu lực lượng kiểm lâm các VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp sẽ trực thuộc Cục Kiểm lâm thì có tách ra khỏi BQLRĐD không, hay Giám đốc VQG kiêm hạt trưởng kiểm lâm (nếu kiêm nhiệm sẽ mâu thuẫn với Luật Công chức 2019). Đối với lực lượng kiểm lâm rừng đặc dụng thuộc UBND tỉnh

quản lý thì trực thuộc Chi Cục Kiểm lâm và nếu tách riêng ra khỏi BQLRĐD như quy định hiện hành, như thế thì BQLRĐD có được lập Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng không (mâu thuẫn với Luật Ngân sách nhà nước, định biên và vị trí việc làm), chức năng, quyền hạn của chủ rừng (BQLRĐD) sẽ giảm dẫn đến hiệu quả quản lý giảm, mất rừng phải chịu trách nhiệm, nhưng không có nguồn lực để giữ rừng. Cơ chế phối hợp và chịu trách nhiệm khi mất rừng, đa dạng sinh học cần phải được xem xét và có quy định rõ ràng khi sửa đổi Nghị định.

*b) Chính sách quản lý tài chính rừng đặc dụng*

BQLRĐD hiện chịu chi phối 4 Luật chính (Luật Ngân sách Nhà nước 2015, Luật Đầu tư Công 2019, Luật Lâm nghiệp 2017, Luật Đa dạng Sinh học 2018), Yêu cầu của Luật Ngân sách nhà nước trong bối cảnh hiện nay là giảm nguồn đầu tư cho BQLRĐD, yêu cầu BQLRĐD phải có phương án để tạo nguồn thu khác ngoài ngân sách. Trong khi đó, Luật Lâm nghiệp và Luật Đa dạng sinh học lại yêu cầu phương án quản lý bảo vệ phát triển rừng bền vững và đảm bảo đa dạng sinh học, nếu áp dụng theo những hướng dẫn này, thì nguồn đầu tư đòi hỏi lớn hơn nhiều so với thực tế hiện nay vì nội dung phương án yêu cầu toàn diện hơn. Đây được xem như là mâu thuẫn lớn hiện nay về cơ chế tài chính đầu tư cho BQLRĐD.

Cơ chế quản lý tài chính BQLRĐD hiện đang theo hướng tự chủ tài chính kể từ khi Nghị định 141/2016/NĐ-CP chưa được áp dụng đầy đủ đối với các BQLRĐD, vì nhiều BQLR không có nhiều cơ hội để tạo nguồn thu từ ngoài ngân sách. Do vậy, cần có có tiêu chí để phân loại BQLRĐD và tách ra 2 nhóm:

**Nhóm 1 có khả năng tự chủ tài chính:** Có lợi thế huy động nguồn lực đầu tư ngoài ngân sách như phát triển du lịch sinh thái, chi trả dịch vụ môi trường rừng, thuê môi trường rừng, đối với nhóm này có nhiều triển vọng và mong muốn được tự chủ để chi thường xuyên, hay một phần chi đầu tư. Tuy nhiên, các hướng dẫn chính sách hiện nay không rõ ràng, quy định trần định mức.

- Đối với phát triển du lịch sinh thái cần nghiên cứu sửa đổi quy định về tỉ lệ sử dụng đất để xây dựng hạ tầng, nếu áp dụng theo Nghị định số 156/NĐ-CP, chỉ cho xây dựng hạ tầng ở đất trống không có khả năng khôi phục rừng, phát triển công trình phục vụ du lịch sinh thái 50% phải xây dựng ở phân khu có đất trống thuộc phân khu dịch vụ hành chính, thì rất nhiều BQLR trong phát triển du lịch sinh thái, nhưng không đảm bảo điều kiện. Đẩy mạnh hỗ trợ xây dựng và phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững theo thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT cho các BQLR làm căn cứ thực hiện đề án du lịch sinh thái;

- Với nguồn chi trả dịch vụ môi trường rừng, cần sửa đổi tại điểm b khoản 4 điều 4 Thông tư số 04/2018/TT-BTC về quy định các khoản chi phải được hướng dẫn rõ ràng các khoản chi tránh trường hợp khi chi bị Cơ quan Kiểm toán đề nghị xuất toán;

- Đẩy nhanh thực hiện chính sách cho thuê dịch vụ môi trường rừng với việc hoàn thiện chính sách hướng dẫn cơ chế thuê dịch vụ môi trường rừng theo diện tích chứ không theo ít nhất 1% doanh thu, đồng thời nghiên cứu sửa đổi điều 14 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP quy định thời gian thuê không quá 30 năm và định kỳ năm năm đánh giá việc thực hiện hợp đồng. Quy định này có sự khác biệt, thời gian ngắn hơn so với Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg sẽ không tạo

động lực cho bên thuê dịch vụ môi trường rừng, vì các dự án doanh nghiệp hạch toán thường chu kỳ 50 năm. Bên cạnh đó cần nghiên cứu xây dựng cơ chế chi trả các dịch vụ ngoài ranh giới của VQG/KBT, nhưng sử dụng, hưởng dịch vụ cảnh quan, môi trường, nước từ các khu rừng đặc dụng.

**Nhóm 2, không có khả năng tự chủ tài chính:** Đối với nhóm không có lợi thế tạo nguồn thu ngoài ngân sách như phát triển DLST, chi trả dịch vụ rừng lại phân bổ ở những vùng sâu, vùng xa thuộc các tỉnh nghèo. Ngân sách nhà nước phải đảm bảo, tuy nhiên cần cơ chế chính sách để tạo nguồn thu ngoài ngân sách chắc dựa vào nguồn lâm sản ngoài gỗ và dược liệu dưới tán rừng và cơ chế bán tín chỉ carbon. Thời gian tới cần bổ sung quy định về quy trình khai thác lâm sản ngoài gỗ và dược liệu dưới tán rừng, cũng như nghiên cứu ban hành cơ chế chính sách thí điểm và thực hiện bán tín chỉ các bon rừng để tạo nguồn thu cho các BQLRĐD.

Mở rộng việc giao quyền tự chủ về tổ chức, bộ máy, sử dụng nhân sự cho các BQLRĐD trong triển khai thực hiện nhiệm vụ. Đi cùng là xây dựng cơ chế hậu kiểm kết quả thực hiện nhiệm vụ; xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật cho các nhiệm vụ phát triển bền vững rừng đặc dụng theo hình thức giao khoán triển khai nhiệm vụ. Đối với cơ quan quản lý nhà nước cần nâng cao năng lực kiểm tra, giám sát chất lượng dựa trên kết quả.

#### *c) Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng*

- BQLRĐD được xem là chủ rừng, tuy nhiên quyền sở hữu rừng lại thuộc sở hữu nhà nước, để đảm bảo nguồn vốn tự nhiên và tài sản bền vững. Nhà nước cần có nguồn ngân sách ổn định, lâu dài cho các nhiệm vụ trọng tâm theo tiêu chí phân loại tầm quan trọng của khu rừng đặc dụng và chỉ tập trung vào các đầu mối cụ thể phân bổ cũng như công bố quy trình công khai để các BQLRĐD có thể dễ dàng tìm hiểu và tiếp cận.

- Cần có chính sách đầu tư với ưu tiên đặc biệt cho phát triển hệ thống rừng đặc dụng, nguồn đầu tư này phải được lồng ghép vào quá trình xây dựng kế hoạch và phân bổ đầu tư công trung hạn và dài hạn để đảm bảo tính khả thi cao.

- Các khoản chi, định mức phải được điều chỉnh cập nhật với điều kiện thực tế về định mức kinh tế kỹ thuật trong các cơ chế chính sách đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng như trồng rừng, khoanh nuôi tái sinh, khoán bảo vệ, đầu tư công trình hạ tầng trong giai đoạn tới và chỉ cần quy định mức tối thiểu chứ không quy định mức tối đa.

## V. KẾT LUẬN VÀ KHUYẾN NGHỊ

### 5.1. KẾT LUẬN

Thực tiễn từ một số vùng và một số nước trên thế giới, bài học về phát triển rừng bền vững: (i) Các quyền sở hữu rừng có vai trò quan trọng đối với việc khuyến khích sự tham gia của khối kinh tế tư nhân vào quản lý phát triển rừng bền vững; (ii) Các vùng trên thế giới, việc phân bổ sở hữu đất rừng nhà nước, công cộng vẫn chiếm tỷ lệ lớn. Chỉ có một số nước có tỷ lệ sở hữu rừng tư nhân lớn như Pháp, Mỹ, Zambia, Trung Quốc tuy nhiên, xu thế chung là giảm dần sở

hữu công về rừng, đa dạng hóa chủ sở hữu rừng kể cả rừng tự nhiên nhằm giảm chi tiêu công và nâng cao hiệu quả quản lý rừng bền vững; (iii) Đầu tư công cho phát triển lâm nghiệp phụ thuộc vào mức thu nhập của các quốc gia, nhưng đặc điểm chung là chi nhiều hơn thu, đặc biệt tỷ lệ này rất phổ biến ở các nước phát triển; (iv) Để tạo thêm nguồn thu cho đầu tư phát triển rừng, phát triển du lịch sinh thái gắn với bảo vệ tài nguyên rừng là giải pháp, tuy nhiên cần phải có chiến lược để cân bằng giữa dịch vụ du lịch sinh thái và quản lý tài nguyên rừng và bảo tồn đa dạng sinh học; (v) Định hướng chính sách đầu tư phát triển rừng bền vững cần được ưu tiên như chính sách thuế, cơ chế hỗ trợ lãi suất, các hoạt động sinh kế dưới tán rừng nhằm giảm sự phụ thuộc vào rừng, phát triển các giá trị môi trường rừng.

Phát triển rừng đặc dụng đóng vai trò quan trọng trong bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển rừng bền vững của Việt Nam, do vậy, các chính sách trong giai đoạn vừa qua đã hướng đến mô hình quản lý rừng bền vững tổng hợp. Trong giai đoạn vừa qua đã đạt được các mục tiêu phát triển rừng đặc dụng của chính phủ, tuy nhiên, trong bối cảnh áp lực sinh kế ngày một lớn đối với các khu rừng, nguồn lực hạn chế, tình trạng suy thoái tài nguyên rừng và đa dạng sinh học ngày càng giảm.

Các cơ chế chính sách đầu tư công đóng vai trò chủ đạo cho đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn vừa qua. Các văn bản quy phạm pháp luật đã đề cập Nhà nước đảm bảo ngân sách đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng. Tuy nhiên, thực tế đầu tư chưa đạt được theo nhu cầu của các BQL RĐĐ, sự thiếu hụt thể hiện rõ ở nguồn chi không thường xuyên, đặc biệt là các BQL trực thuộc địa phương thậm chí không đưa vào kế hoạch đầu tư trung hạn cho các kế hoạch đầu tư của Ban, hay chưa có phân bổ nguồn kinh phí bảo vệ rừng với định mức 100 nghìn/ha theo QĐ24/2012/QĐ-TTg. Thời gian tới trong bối cảnh thực hiện phương án quản lý rừng bền vững với rất nhiều nội dung quản lý cần áp dụng cùng lúc, chi tiêu cho các Ban QLR đặc dụng sẽ tăng lên, bên cạnh đó thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, là một trong những thách thức lớn để phát triển bền vững các khu rừng đặc dụng của Việt Nam.

Cơ chế của ban quản lý rừng đặc dụng hiện nay theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo Nghị định 141/2016/NĐ-CP với lộ trình giảm dần phụ thuộc các nguồn chi từ Ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, thực tế hiện nay mới có 4/6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp đảm bảo được một phần chi thường xuyên, rất ít BQL RĐĐ do địa phương quản lý thực hiện được. Để đảm bảo bù đắp nguồn thu, các BQLRĐĐ phần lớn đang dựa vào nguồn chi trả dịch vụ môi trường rừng và dịch vụ du lịch sinh thái, trong khi đó nhiều BQL không có lợi thế để tạo nguồn thu từ những nguồn này.

Kết quả đánh giá cho thấy vẫn còn nhiều Ban quản lý rừng đặc dụng chưa có chi trả dịch vụ môi trường rừng, kinh doanh du lịch sinh thái, hay cho thuê môi trường rừng do chưa có lợi thế từ nguồn thu này, nên việc đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng của những khu rừng này sẽ gặp nhiều khó khăn. Bên cạnh đó phần lớn các Ban quản lý rừng đặc dụng phụ thuộc vào ngân sách của địa phương, đối với những tỉnh nghèo, không cân đối được ngân sách, phải phụ thuộc vào ngân sách trung ương cấp, trong bối cảnh thắt chặt đầu tư công thì càng khó khăn hơn nữa.

Tiềm năng tạo nguồn thu ngoài ngân sách cho các khu rừng đặc dụng hiện còn dư địa cho phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, chi trả dịch vụ môi trường rừng, bán

tín chỉ các bon/chi trả dựa vào kết quả theo cơ chế REDD+, hay phát triển được liệu dưới tán rừng.

Nguồn đầu tư từ ngân sách cho các khu rừng đặc dụng thời gian qua đóng vai trò chủ đạo, và trong thời gian tới cũng cần tiếp tục duy trì cho những nhiệm vụ cốt lõi trong quản lý rừng đặc dụng bền vững. Do vậy, cần có cơ chế tài chính ổn định, lâu dài trong kế hoạch đầu tư công trung hạn và dài hạn để thực hiện phương án quản lý rừng bền vững của các BQLRĐĐ.

Tuy thời gian qua có nhiều cơ chế chính sách cho phát triển rừng đặc dụng, nhưng vẫn còn nhiều bất cập như tổ chức bộ máy quản lý, chức năng quyền hạn có sự chòng chéo giữa BQLRĐĐ, lực lượng kiểm lâm. Nguồn lực tài chính cho các khu rừng đặc dụng chủ yếu tập trung vào chi thường xuyên cho hoạt động bộ máy, thiếu hụt nguồn vốn đầu tư để đảm bảo cơ sở hạ tầng, phương tiện, trang thiết bị trong quản lý rừng đặc dụng bền vững. Bên cạnh đó, định mức kinh tế kỹ thuật các khoản chính sách đầu tư, hỗ trợ đầu tư thường đi sau thực tiễn, dẫn đến khi triển khai thực hiện chính sách gặp nhiều khó khăn.

## 5.2. KHUYẾN NGHỊ

Cần có một cơ chế chính sách hỗ trợ đầu tư công đủ mạnh để đảm bảo nguồn lực tài chính cho các BQLRĐĐ thực hiện phương án quản lý rừng bền vững cho giai đoạn tới. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sớm nghiên cứu, xây dựng và ban hành cơ chế chính sách đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng. Ngoài ra cần nghiên cứu sửa đổi bổ sung các cơ chế chính sách liên quan đến quản lý bền vững rừng đặc dụng, tạo điều kiện thúc đẩy huy động các nguồn lực ngoài nhà nước cho phát triển rừng và bảo tồn đa dạng sinh học.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Adrian Whiteman, Anoja Wickramasinghe, Leticia Piña (2015). Global trends in forest ownership, public income and expenditure on forestry and forestry employment. *Forest Ecology and Management* 352 (2015) 99–108.
- Bộ Nông nghiệp và PTNT (2019). Báo cáo tóm tắt Công tác quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ toàn quốc năm 2019 và giải pháp phát triển bền vững.
- Fabio Salbitano, Simone Borelli, Stefano Quaglia & Michela Conigliaro (2018). State of the World's Forests 2018. <https://www.researchgate.net/publication/326264911>
- FAO (2015). Global Forest Resources Assessment 2015. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FAO (2018). FRA 2020 Terms and Definitions. Forest resources assessment working paper 188. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Jiang Youxu, Tang Shouzheng, Ma Keping, Yin Weilun, Feng Zongwei, Li Wenhua, Zhu Jinzhao, Zhang Shougong, Zhang Xinshi, Chen Changdu, Zhou Changxiang (2014). National Report on Sustainable forest management. China Forestry Publishing House.
- Ngô Anh Tuấn (2019). Báo cáo công tác quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và giải pháp phát triển bền vững. Cơ quan hợp tác quốc tế Cộng hòa Liên bang Đức (GIZ), 2019.
- Nguyễn Anh Tuấn và Phạm Hồng Long (2016). Nghiên cứu cơ chế tài chính vé vào cửa tham quan du lịch và cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng tại các vườn quốc gia, các khu rừng đặc dụng. GIZ, 2016.
- Nguyễn Việt Dũng và Nguyễn Hải Vân (2017). Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg- Đánh giá kết quả thực hiện và khuyến nghị sửa đổi. GIZ, 2017.
- Phạm Thu Thủy, Hoàng Tuấn Long, Đào Thị Linh Chi, Ngô Hà Châu, Nông Nguyễn Khánh Ngọc, Hoàng Minh Hiếu, Nguyễn Quang Tân và Paula Williams (2020). Chiến lược và Chính sách phát triển lâm nghiệp thế giới. Báo cáo Chuyên đề 262. Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), 2020.
- Phạm Thu Thủy, Đào Thị Linh Chi, Hoàng Tuấn Long, Bùi Thị Minh Nguyệt, Phạm Hồng Lượng và Nguyễn Văn Diễn (2019). Cơ hội và thách thức trong huy động tài chính thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006–2020. Báo cáo chuyên đề 191. Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), 2020.
- Tayyibe Açıkgöz Altunel & Seda Erkan Buğday (2019). Revenues from Ecotourism Activities in the World. Kastamonu University, Faculty of Forestry, Forestry Economics.
- Trần Quang Bảo (2019). Nghiên cứu đề xuất cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam. Đề tài cấp bộ. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.

Trần Quang Bảo, Đào Lan Phương, Bùi Thị Minh Nguyệt, Nguyễn Minh Đạo và Bùi Trọng Cường (2019). Thực trạng thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên. Tạp chí Tài Chính Kỳ 1 - Tháng 08/2019, P57-60.

USDA (2015). Who Owns America's Trees, Woods, and Forests? Results from the U.S. Forest Service 2011-2013 National Woodland Owner Survey.

**Danh mục chính sách liên quan chính:**

1. Bộ Nông nghiệp và PTNT (2018). Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Bộ NN và PTNT về quy định về quản lý rừng bền vững.
2. Chính phủ Việt Nam (2010). Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chi trả dịch vụ môi trường rừng.
3. Chính phủ Việt Nam (2016). Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2016 của Chính phủ về quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.
4. Chính phủ Việt Nam (2016). Nghị định số 147/2016/NĐ-CP ngày 02 tháng 11 năm 2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2010 của Chính phủ về môi trường rừng chính sách thanh toán.
5. Chính phủ Việt Nam (2018). Nghị định số 156/2018/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.
6. Quốc hội Việt Nam (2015). Luật Ngân sách nhà nước 2015.
7. Quốc hội Việt Nam (2017). Luật Lâm nghiệp, 2017.
8. Quốc hội Việt Nam (2019). Luật Đầu tư công, 2019.
9. Thủ tướng Chính phủ (2017). Quyết định số 419/QĐ-TTg ngày 05/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quốc gia giảm phát thải khí nhà kính thông qua mất rừng và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các-bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng đến năm 2030.
10. Thủ tướng Chính phủ (2017). Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16/6/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020.

## PHỤ LỤC

### Phụ lục 1: Danh mục thông tin thứ cấp cần thu thập

Loại	Tên tài liệu	Nguồn dự kiến	Mục đích
Chính sách đầu tư, quản lý tài chính	Luật Ngân sách nhà nước 2015; Nghị định số 141/2016/NĐ-CP Luật đầu tư công Dự thảo Luật PPP Nghị định PPP (NĐ số 15/2015/NĐ-CP), thông tư hướng dẫn PPP của ngành nông nghiệp và phát triển nông thôn (TT số 14/2017/TT-BNN)	Thư viện pháp luật; Quốc hội	Rà soát đánh giá cơ chế tài chính, đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng.
Chính sách quản lý rừng đặc dụng	Luật Lâm nghiệp 2017. Thông tư 28/2018/TT-BNNPTNT về quản lý rừng bền vững. Nghị định 156/2018/NĐ-CP. Nghị định số 147/2016/NĐ-CP. Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn đến 2020 (QĐ số 218/QĐ-TTg 2014). Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 – 2020 (QĐ số 24/QĐ-TTg 2012). Chương trình mục tiêu phát triển Lâm nghiệp bền vững (QĐ số 886/QĐ-TTg 2017).	Thư viện pháp luật; Quốc hội; Tổng cục lâm nghiệp	Phát triển rừng đặc dụng bền vững
Báo cáo liên quan đến đầu tư, tài chính phát triển rừng đặc dụng	Báo cáo đánh giá thực hiện Quyết định số 24/QĐ-TTg 2012 của Thủ tướng Chính phủ. Báo cáo thu chi ngân sách/quyết toán ngân sách hàng năm của các Vườn quốc gia, Khu bảo tồn. Phương án Tự chủ tài chính của các Vườn quốc gia, Khu bảo tồn. Báo cáo phục vụ hội nghị toàn quốc về quản lý rừng đặc dụng và phòng hộ (Của các Vườn quốc gia, khu bảo tồn) năm 2018, 2019 của các Ban quản lý gửi cho Tổng cục Lâm nghiệp. Báo cáo đầu tư công trung hạn và kế hoạch đầu tư công 2021-2025.	Tổng cục Lâm nghiệp (Vụ Quản lý Rừng đặc dụng và Phòng hộ; Vụ Kế hoạch Tài chính; Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng)	Xác định bất cập, không trống cơ chế chính sách đầu tư và quản lý tài chính phát triển rừng đặc dụng.
Báo cáo nghiên cứu của PanNature về cơ chế đầu tư và quản lý tài chính	Báo cáo đánh giá chuyên đề; Ấn phẩm xuất bản; Các bài học kinh nghiệm quốc tế, xu hướng xã hội hóa thu hút đầu tư vào quản lý phát triển rừng đặc dụng.	PanNature	Tổng quan cơ sở khoa học và thực tiễn chính sách đầu tư, quản lý tài

phát triển rừng đặc dụng			chính cho phát triển rừng đặc dụng
-----------------------------	--	--	--

**Phụ lục 2: Danh mục các cơ quan và nội dung tham vấn dự kiến**

#	Cơ quan	Vai trò	Những thông tin chính cần thu thập	Phương pháp
<b>Nhóm 1: Cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương và địa phương</b>				
1	Vụ Kế hoạch (Bộ Nông nghiệp)	Cơ quan cung cấp thông tin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Chính sách đầu tư công cho rừng đặc dụng, kế hoạch, phân bổ, quản lý, giám sát đánh giá (Nguồn từ ngân sách nhà nước; nguồn từ chương trình mục tiêu; Vốn ODA đầu tư phát triển; vốn ODA khác, Dự án độc lập).</li> <li>- Những bất cập, khoảng trống trong quản lý vốn đầu tư phát triển rừng đặc dụng.</li> </ul>	Phòng vấn sâu; thảo luận nhóm; Thu thập thông tin thứ cấp (Hệ thống MIC.mard.gov.vn)
2	Vụ Kế hoạch Tài chính, Tổng cục Lâm nghiệp	Cơ quan cung cấp thông tin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kế hoạch đầu tư công trung hạn cho quản lý rừng đặc dụng; nguồn chi thường xuyên; nguồn chi không thường xuyên;</li> <li>- Báo cáo tài chính hàng năm của Vườn quốc gia, khu bảo tồn;</li> <li>- Thực trạng tự chủ tài chính của các vườn quốc gia, khu bảo tồn hiện nay. Tiềm năng xã hội hóa các nguồn tài chính cho đầu tư phát triển rừng đặc dụng;</li> <li>- Đề án tự chủ của các vườn quốc gia, khu bảo tồn;</li> <li>- Những bất cập, khoảng trống trong chính sách đầu tư và cơ chế quản lý, phân bổ tài chính cho vườn quốc gia và khu bảo tồn (nhu cầu đầu tư, khả năng huy động nguồn vốn đầu tư, khả năng tự chủ về tài chính của các vườn quốc gia, khu bảo tồn theo phân cấp quản lý).</li> </ul>	Phòng vấn sâu; thảo luận nhóm; Thu thập thông tin thứ cấp; Tham vấn chuyên gia
3	Vụ Quản lý Rừng đặc dụng và phòng hộ, Tổng cục Lâm nghiệp	Phối hợp nghiên cứu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Báo cáo công tác quản lý rừng phòng hộ (của các ban quản lý rừng) qua các năm 2016-2019);</li> <li>- Kết quả thực hiện Quyết định số 24/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ năm 2012, những bất cập và khoảng trống về bố trí nguồn vốn, cơ chế đầu tư, quản lý tài chính;</li> <li>- Định hướng phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2021-2030 tầm nhìn 2040;</li> </ul>	Phòng vấn sâu; thảo luận nhóm; Thu thập thông tin thứ cấp; Tham vấn chuyên gia

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiềm năng xã hội hóa các nguồn tài chính cho đầu tư phát triển rừng đặc dụng;</li> <li>- Những rủi ro, thách thức gặp phải khi mở rộng cơ chế tái chính như phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, phát triển cây dược liệu dưới tán rừng v.v.</li> </ul>	
4	UBND tỉnh Gia Lai và Cà Mau (Sở Tài Chính, SỞ NN và PTNT, Chi cục Kiểm Lâm)			
<b>Nhóm 2: Nhiên cứu trường hợp Vườn quốc gia và Khu bảo tồn (Phân theo cấp quản lý, loại hình, mức độ tự chủ tài chính)</b>				
1	Vườn quốc gia Trục thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Cúc Phương)	Cơ quan phối hợp thu thập thông tin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thực trạng quản lý rừng đặc dụng được giao;</li> <li>- Báo cáo tài chính (nguồn thu và chi) của Vườn trong những năm gần đây, cơ cấu nguồn thu, chi, khả năng cân đối tự chủ về tài chính, nguồn vốn được cấp/có được so với nhu cầu đầu tư;</li> <li>- Quy chế chi tiêu nội bộ những năm gần đây;</li> <li>- Đề án tự chủ của đơn vị theo lộ trình thực hiện Nghị quyết 19/NQ-TU năm 2017 về đổi mới đơn vị sự nghiệp công lập, những khó khăn thách thức trong thực hiện đề án;</li> <li>- Những bất cập, khoảng trống của chính sách đầu tư, quản lý tài chính rừng đặc dụng hiện nay (các hạn chế về quyền tự chủ tài chính, phân bổ không hợp lý, thiếu hụt so với nhu cầu đầu tư, định mức thấp, mỗi dòng ngân sách lại phải qua cơ quan chủ quản khác nhau v.v.);</li> <li>- Khả năng huy động nguồn tài chính của vườn khi mở rộng nguồn thu, xã hội hóa nguồn tài chính cho phát triển rừng đặc dụng;</li> <li>- Những rủi ro, thách thức gặp phải khi mở rộng cơ chế tái chính như phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, phát triển cây dược liệu dưới tán rừng v.v.</li> </ul>	Thu thập các tài liệu thứ cấp; phỏng vấn sâu bằng câu hỏi bán cấu trúc; thảo luận nhóm dựa trên danh mục câu hỏi.

2	Vườn Quốc gia trực thuộc UBND tỉnh (Chư Yang Sing, U Minh Hạ v.v.)	Cơ quan thu thập thông tin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thực trạng quản lý rừng đặc dụng được giao;</li> <li>- Báo cáo tài chính (nguồn thu và chi) của Vườn trong những năm gần đây, cơ cấu nguồn thu, chi, khả năng cân đối tự chủ về tài chính, nguồn vốn được cấp/có được so với nhu cầu đầu tư;</li> <li>- Quy chế chi tiêu nội bộ những năm gần đây;</li> <li>- Đề án tự chủ của đơn vị theo lộ trình thực hiện Nghị quyết 19/NQ-TU năm 2017 về đổi mới đơn vị sự nghiệp công lập, những khó khăn thách thức trong thực hiện đề án;</li> <li>- Những bất cập, khoảng trống của chính sách đầu tư, quản lý tài chính rừng đặc dụng hiện nay (các hạn chế về quyền tự chủ tài chính, phân bổ không hợp lý, thiếu hụt so với nhu cầu đầu tư, định mức thấp, mỗi dòng ngân sách lại phải qua cơ quan chủ quản khác nhau, chính sách của trung ương, chính sách của địa phương v.v.);</li> <li>- Khả năng huy động nguồn tài chính của vườn khi mở rộng nguồn thu, xã hội hóa nguồn tài chính cho phát triển rừng đặc dụng;</li> <li>- Những rủi ro, thách thức gặp phải khi mở rộng cơ chế tài chính như phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, phát triển cây dược liệu dưới tán rừng v.v.</li> </ul>	Thu thập các tài liệu thứ cấp; phỏng vấn sâu bằng câu hỏi bán cấu trúc; thảo luận nhóm dựa trên danh mục câu hỏi.
3	Khu bảo tồn thiên nhiên (Khu bảo tồn thiên nhiên Kon Chư Răng )	Cơ quan thu thập thông tin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thực trạng quản lý rừng đặc dụng được giao;</li> <li>- Báo cáo tài chính (nguồn thu và chi) của Khu bảo tồn trong những năm gần đây, cơ cấu nguồn thu, chi, khả năng cân đối tự chủ về tài chính, nguồn vốn được cấp/có được so với nhu cầu đầu tư;</li> <li>- Quy chế chi tiêu nội bộ những năm gần đây;</li> <li>- Đề án tự chủ của đơn vị theo lộ trình thực hiện Nghị quyết 19/NQ-TU năm 2017 về đổi mới đơn vị sự nghiệp công lập, những khó khăn thách thức trong thực hiện đề án;</li> <li>- Những bất cập, khoảng trống của chính sách đầu tư, quản lý tài chính rừng đặc dụng hiện nay (các hạn chế về quyền tự chủ tài chính, phân bổ</li> </ul>	Thu thập các tài liệu thứ cấp; phỏng vấn sâu bằng câu hỏi bán cấu trúc; thảo luận nhóm dựa trên danh mục câu hỏi.

		<p>không hợp lý, thiếu hụt so với nhu cầu đầu tư, định mức thấp, mỗi dòng ngân sách lại phải qua cơ quan chủ quản khác nhau, chính sách của trung ương, chính sách của địa phương v.v.);</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Khả năng huy động nguồn tài chính của vườn khi mở rộng nguồn thu, xã hội hóa nguồn tài chính cho phát triển rừng đặc dụng;</li><li>- Những rủi ro, thách thức gặp phải khi mở rộng cơ chế tái chính như phát triển du lịch sinh thái, cho thuê dịch vụ môi trường rừng, phát triển cây dược liệu dưới tán rừng v.v.</li></ul>	
--	--	--	--



**Phụ lục 3: Ma trận rà soát chính sách đầu tư và quản lý tài chính phát triển rừng đặc dụng**

TT	Nội dung rà soát	Văn bản là căn cứ để rà soát	Văn bản được rà soát	Đánh giá	Đề xuất
1	2	3	4	5	6
<b>I</b>	<b>Chính sách phát triển rừng đặc dụng</b>				
1.1	Quản lý rừng đặc dụng	<p>Luật Lâm nghiệp 2017</p> <p><i>Quản lý rừng bền vững</i> là phương thức quản trị rừng bảo đảm đạt được các mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng, không làm suy giảm các giá trị và nâng cao giá trị rừng, cải thiện sinh kế, bảo vệ môi trường, góp phần giữ vững quốc phòng, an ninh.</p>	<p>TT 28/2018/TT-BNNPTNT về QI RBV</p> <p><b>Điều 5. Nội dung phương án quản lý bền vững đối với rừng đặc dụng.</b></p> <p><b>Khoản 4.</b> Xác định hoạt động quản lý, bảo vệ, bảo tồn, phát triển và sử dụng rừng:</p> <p>a) Tổng hợp kế hoạch sử dụng đất của chủ rừng từ kế hoạch sử dụng đất cấp xã;</p> <p>b) Xây dựng kế hoạch quản lý, bảo vệ rừng, bảo vệ hệ sinh thái rừng;</p> <p>c) Xây dựng kế hoạch bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm, đặc hữu;</p> <p>d) Xây dựng phương án phòng cháy và chữa cháy rừng;</p> <p>đ) Xây dựng kế hoạch phòng trừ sinh vật gây hại rừng;</p> <p>e) Xây dựng kế hoạch phát triển rừng: xác định địa điểm, diện tích, loài cây trồng; xác định các biện pháp lâm sinh, phát triển rừng đặc dụng;</p> <p>g) Xây dựng kế hoạch nghiên cứu khoa học, giảng dạy, thực tập;</p> <p>h) Xây dựng kế hoạch phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phù hợp với tiềm năng của khu rừng;</p> <p>i) Xác định vùng đệm và kế hoạch ổn định đời sống dân cư sống trong rừng đặc dụng;</p>	<p><b>Huy động nguồn lực cho thực hiện phương án.</b></p> <p>Khoản 5 mục d Giải pháp về nguồn vốn, huy động, thu hút các nguồn vốn đầu tư;</p>	<p>Đối với nguồn vốn đầu tư phát triển cần được đưa vào Kế hoạch đầu tư công trung hạn (Bộ Nông nghiệp và PTNT; UBND tỉnh)</p>

			<p>k) Kế hoạch xây dựng, bảo trì kết cấu hạ tầng phục vụ bảo vệ và phát triển rừng;</p> <p>l) Xây dựng kế hoạch hoạt động hỗ trợ cho cộng đồng dân cư và người dân địa phương về giống, kỹ thuật, đào tạo, tập huấn bảo vệ và phát triển rừng, quản lý rừng bền vững và hạ tầng;</p> <p>m) Xây dựng kế hoạch tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng, quản lý rừng bền vững;</p> <p>n) Xây dựng kế hoạch thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng, thuê môi trường rừng;</p> <p>o) Xây dựng kế hoạch khoán bảo vệ và phát triển rừng cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư tại chỗ;</p> <p>p) Theo dõi diễn biến rừng.</p>		
1.2	<b>Chính sách đầu tư BV&amp;PTR</b>				
		<b>Luật Lâm nghiệp</b>			
		<b>1. Khoản 2 Điều 4 Luật LN:</b> “2. Nhà nước bảo đảm nguồn lực cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ.”			
		<b>2. Điểm a khoản 1 Điều 94 và Khoản 1 Điều 87 ND 156:</b> “1. Bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ (10hđ):			
		a) Hoạt động quản lý của các ban quản lý rừng;	<p><b>- Khoản 1, 2 Điều 7 QĐ 24:</b> “<b>Điều 7. Kinh phí sự nghiệp và kinh phí quản lý bảo vệ rừng đặc dụng</b> <i>1. Ngân sách nhà nước đảm bảo kinh phí sự nghiệp thường xuyên cho các hoạt động của bộ máy Ban quản lý rừng đặc dụng do cấp có thẩm quyền quyết</i></p>	<p>- Cần làm rõ những nội dung chi, định mức đầu tư đã đầy đủ, đảm bảo cho hoạt động của ban quản lý rừng đặc dụng chưa?</p>	<p>Đề xuất nếu có? Cấp đủ định mức như chính sách đã đề ra</p>

			<p>định; phân bổ trong dự toán chi ngân sách nhà nước hàng năm.</p> <p>2. Ngoài kinh phí sự nghiệp thường xuyên quy định tại Khoản 1 Điều này, Nhà nước cấp kinh phí quản lý bảo vệ rừng ổn định để Ban quản lý rừng đặc dụng chủ động tổ chức thuê, khoán, hợp đồng cộng đồng dân cư tại chỗ, mua sắm trang thiết bị để quản lý bảo vệ rừng; mức trung bình 100.000 đồng/ha/năm tính trên tổng diện tích được giao (mức cụ thể do cơ quan có thẩm quyền quyết định). Nội dung chi khoản này hàng năm do cấp có thẩm quyền phê duyệt.”</p> <p><b>- Nội dung chi theo quy định tại Điều 2 TTLT 100/2013/TTLT-BTC-BNNPTNT:</b></p> <p>“Điều 2. Kinh phí hoạt động của bộ máy và kinh phí quản lý bảo vệ rừng đặc dụng theo quy định tại Điều 7 Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg</p> <p>1. Kinh phí hoạt động bộ máy Ban quản lý rừng đặc dụng</p> <p>a) Nội dung chi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Chi quỹ lương theo số biên chế được cấp có thẩm quyền phê duyệt (Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phê duyệt đối với Ban quản lý rừng đặc dụng do Bộ quản lý; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh phê duyệt đối với Ban quản lý rừng đặc dụng do địa phương quản lý);</li> <li>- Chi phục vụ hoạt động bộ máy, gồm: dịch vụ công cộng, vật tư văn phòng; công tác phí; hội nghị; điện, nước; thông tin, tuyên truyền, liên lạc;</li> <li>- Chi hoạt động nghiệp vụ: trang phục kiểm lâm; theo dõi thường xuyên diễn biến tài nguyên rừng; điều tra, giám sát đa dạng sinh học;</li> <li>- Chi khác (nếu có).</li> </ul>	<p>Thực tế nhiều địa phương không bố trí nguồn kinh phí 100 nghìn đồng/ha/năm (Trường hợp Vườn Quốc gia Bidoup-Núi Bà năm 2018 vẫn chưa được Sở Tài chính bố trí)</p>	
--	--	--	---	---	--

		<p>b) <i>Mức chi thường xuyên: theo quy định hiện hành đối với đơn vị sự nghiệp công lập.</i></p> <p><b>2. Kinh phí quản lý bảo vệ rừng đặc dụng</b></p> <p>a) <i>Nội dung chi</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Thuê, khoán, hợp đồng bảo vệ rừng đối với cộng đồng dân cư vùng đệm; thuê người bảo vệ rừng ở vùng giáp ranh. Ban quản lý rừng đặc dụng xác định diện tích rừng cần bảo vệ và bảo tồn thiên nhiên;</li> <li>- Mua sắm, sửa chữa trang thiết bị phục vụ quản lý bảo vệ rừng gồm: trang thiết bị dự báo, cảnh báo cháy, trang thiết bị phòng cháy, chữa cháy rừng và các công trình, trang thiết bị khác phục vụ quản lý bảo vệ rừng;</li> <li>- Hỗ trợ các lực lượng tham gia truy quét bảo vệ rừng; hỗ trợ đào tạo nâng cao nhận thức cộng đồng về bảo vệ rừng và bảo tồn thiên nhiên; tuyên truyền giáo dục pháp luật đối với cộng đồng;</li> <li>- Hỗ trợ chi phí quản lý phát triển cộng đồng vùng đệm, gồm: chi phí đi lại hướng dẫn, kiểm tra, giám sát, hợp với UBND cấp xã, thôn, bản;</li> <li>- Chi khác (nếu có).”</li> </ul>		
	<p>b) Trồng, chăm sóc, bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh rừng;</p>	<p><b>1. QĐ số 38/2016/QĐ-TTg:</b></p> <p>- Điều 6 QĐ 38:</p> <p><b>“Điều 6. Hỗ trợ trồng rừng phòng hộ, đặc dụng, khoanh nuôi tái sinh rừng, khoán quản lý bảo vệ rừng.</b></p> <p>1. <i>Đầu tư trồng rừng phòng hộ, đặc dụng: mức kế hoạch vốn từ Ngân sách Trung ương là 30 triệu đồng/ha; mức đầu tư cụ thể được xác định trên cơ sở định mức kinh tế kỹ thuật và dự án được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cơ quan quyết định đầu tư Trung ương tự cân đối bổ</i></p>	<p>- Đã có quy định cụ thể về mức đầu tư cho trồng rừng, chăm sóc, KNTSR, khoán BVR. Cần rà soát, đánh giá xem mức đầu tư như vậy hiện nay có phù hợp chưa, có cần tăng/giảm? lý do?</p> <p>Định mức này hiện quá thấp so với một vùng</p>	

			<p>sung phần ngân sách còn thiếu theo dự toán được duyệt. Trường hợp tổ chức (ngoài quốc doanh), hộ gia đình, cá nhân trồng rừng phòng hộ: phần còn thiếu (so với mức hỗ trợ 30 triệu đồng/ha) theo dự toán thiết kế kỹ thuật thì tự bổ sung kinh phí để thực hiện.</p> <p>2. Hỗ trợ trồng tre, luồng bảo vệ bờ sông, bờ suối, các công trình có nguy cơ sạt lở cao. Mức hỗ trợ 100.000đ/khóm (tối thiểu 3 cây/khóm; 1 năm trồng và 3 năm chăm sóc bảo vệ).</p> <p>3. Khoán quản lý bảo vệ rừng: Bình quân 300.000đ/ha/năm. Mức cụ thể do Ủy ban nhân dân tỉnh quyết định. Trong đó hỗ trợ chi phí lập hồ sơ giao khoán quản lý bảo vệ rừng là 50.000đ/ha/5 năm.</p> <p>.....</p> <p>4. Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh rừng tự nhiên: Nhà nước khuyến khích phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng bằng biện pháp khoanh nuôi tái sinh tự nhiên mức hỗ trợ cụ thể như sau:</p> <p>a) Không trồng bổ sung: mức hỗ trợ 03 triệu đồng/ha/6 năm mức cụ thể do Ủy ban nhân dân tỉnh quy định.</p> <p>b) Có trồng bổ sung: mức hỗ trợ tối đa 1,6 triệu đồng/ha/năm trong 3 năm đầu và 600 nghìn đồng/ha/năm cho 3 năm tiếp theo.”</p> <p><b>2. Điều 3 ND số 75/2015/ND-CP:</b>  <b>“Điều 3. Hỗ trợ khoán bảo vệ rừng</b></p> <p>1. Đối tượng rừng khoán bảo vệ được hỗ trợ:</p> <p>a) Diện tích rừng Nhà nước giao cho Ban quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ;</p> <p>2. Đối tượng và hạn mức nhận khoán bảo vệ rừng được hỗ trợ:</p>	<p>(VD: Sơn La (QĐ Số: 1888/QĐ-UBND ngày 2 tháng 8 năm 2018 của UBND tỉnh Sơn La trồng rừng thay thế với định mức bình quân là 91,63 triệu/ha); Quảng Bình QĐ Số: 27/2019/QĐ-UBND ngày 27 tháng 9 năm 2019 của UBND tỉnh với định mức trồng rừng thay thế bình quân từ 85,4 đến 90,5 triệu đồng/ha tùy thuộc vào Vùng)).</p> <p>Dự án JICA 2 trồng rừng phòng hộ định mức trung bình 40 triệu/ha được áp dụng vào năm 2017.</p> <p>Trường hợp các địa phương không cân đối được ngân sách thì phần bù thêm để đảm bảo định mức trồng rừng phòng hộ hiện nay rất khó khăn.</p>	
--	--	--	---	---	--

		<p>a) Đối tượng: Hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn quy định tại Khoản 1, 2, Điều 2 của Nghị định này;</p> <p>b) Hạn mức diện tích rừng nhận khoán được hỗ trợ theo quy định tại Khoản 3 Điều này tối đa là 30 héc-ta (ha) một hộ gia đình.</p> <p>3. Quyền lợi và trách nhiệm của người nhận khoán:</p> <p>a) Được hỗ trợ tiền khoán bảo vệ rừng là <b>400.000 đồng/ha/năm;</b></p> <p>b) Được hưởng lợi từ rừng và thực hiện trách nhiệm bảo vệ rừng theo quy định pháp luật hiện hành của Nhà nước.”</p> <p><b>3. ND số 119/2016/ND-CP:</b></p> <p><b>“Điều 4. Chính sách đầu tư của nhà nước trong quản lý, bảo vệ và phát triển rừng ven biển</b></p> <p>2. Ngân sách trung ương bảo đảm kinh phí sự nghiệp kinh tế cho khoán bảo vệ rừng và khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên rừng ven biển.</p> <p>a) Mức kinh phí hỗ trợ khoán bảo vệ rừng ven biển tối đa bằng <b>1,5 lần</b> so với mức bình quân khoán bảo vệ rừng phòng hộ theo quy định hiện hành.</p> <p>b) Mức kinh phí khoanh nuôi tái sinh tự nhiên 4 triệu đồng/héc-ta trong thời gian 5 năm (bình quân 800.000 đồng/héc-ta/năm).</p> <p>c) Kinh phí lập hồ sơ khoán bảo vệ rừng và khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên 50.000 đồng/héc-ta, chỉ thực hiện năm đầu tiên đối với diện tích mới khoán.”</p> <p><b>4. ND số 168/2016/ND-CP: quy định về tiêu chí, hình thức, thời hạn, hạn mức, đơn giá khoán rừng; trình tự, thủ tục, hồ sơ khoán rừng.</b></p>		
	c) Kiểm kê, theo dõi, giám sát diễn biến tài nguyên rừng và đa dạng sinh học; điều tra, kiểm kê rừng và công bố	<p>Được quy định tại:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Khoản 1, 2 Điều 7 QĐ 24:</li> <li>- Điểm a Khoản 1 Điều 2 TTLT 100</li> </ul>	Chưa có quy định đầu tư cho hoạt động “điều tra, kiểm kê rừng và	

	hiện trạng rừng;	<p><b>Thông tư số: 33/2018/TT-BNNPTNT</b> ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn quy định về điều tra, kiểm kê và theo dõi diễn biến rừng.</p> <p>Điều 39: Chủ rừng chịu trách nhiệm Thực hiện kiểm kê, theo dõi diễn biến rừng và phối hợp với các cơ quan chuyên môn trong quá trình thực hiện.</p>	<p><i>công bố hiện trạng rừng”? hoặc hoạt động này thực hiện theo chương trình kiểm kê?</i></p> <p><b>Phòng vấn:</b> Để thực hiện kiểm kê, theo dõi diễn biến rừng thì nguồn kinh phí lấy từ đâu?</p>	
	d) Quản lý thông tin về lâm nghiệp và cơ sở dữ liệu về rừng;	Hệ thống <b>FORMIS</b> ?	<p>Ban quản lý có hệ thống cơ sở dữ liệu kết nối với hệ thống dữ liệu lâm nghiệp quốc gia?</p> <p>Nguồn kinh phí để quản lý thông tin và cơ sở dữ liệu về rừng?</p> <p>Nguồn chi thường xuyên (sự nghiệp kinh tế, hay khóa học công nghệ?)</p>	
	k) Giao rừng, cắm mốc ranh giới rừng.	<p><b>QĐ 24 chưa có quy định cụ thể cho hoạt động này?</b></p> <p><b>Đã có quy định ở thông tư số: 31/2018/TT-BNNPTNT</b> ngày 16 tháng 11 năm 2018 về quy định phân định ranh giới rừng</p> <p><b>Khoản 3 điều 16</b> Chủ rừng có trách nhiệm cắm mốc, bảng trên thực địa và quản lý, bảo vệ mốc, bảng thuộc phạm vi quản lý của chủ rừng.</p>	<p>Kinh phí cho hoạt động phân định ranh giới rừng (cắm mốc, bảng trên thực địa..) lấy từ đâu?</p>	<b>Bổ sung</b>
	<b>2. Bảo vệ và cứu hộ thực vật rừng,</b>	<b>QĐ 24 chưa có quy định cụ thể cho hoạt động</b>	Kinh phí cho hoạt	<b>Bổ sung</b>

	<p><b>động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm</b></p> <p>a) Theo dõi, giám sát và tổ chức cứu hộ các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm;</p> <p>b) Mua sắm trang thiết bị giám sát, cứu hộ, bảo vệ thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm;</p> <p>c) Chăm sóc, nuôi dưỡng các loài thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm.</p>	<p><b>này?</b></p> <p>Trong danh mục dự án đầu tư công giai đoạn vừa qua đã có thực hiện (Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững 2011-2020)</p>	<p>động này rất hạn chế về nguồn đầu tư?</p> <p>Để đảm bảo yêu cầu Ban đã huy động nguồn tài chính nào để thực hiện?</p>	
	<p><b>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:</b></p> <p>a) Đường giao thông tính từ đường giao thông hiện có đến văn phòng của Ban quản lý rừng; đường lâm nghiệp: đường vận xuất, vận chuyên trong phạm vi ranh giới của Ban quản lý rừng; đường tuần tra bảo vệ rừng;</p> <p>b) Văn phòng làm việc, nhà công vụ cho cán bộ tạm trú, trạm bảo vệ rừng; trung tâm cứu hộ kết hợp chữa động vật hoang dã; trung tâm giáo dục môi trường kết hợp nhà khách; nhà bảo tàng động vật, thực vật rừng; các công trình phục vụ nghiên cứu khoa học;</p> <p>c) Đường ranh cản lửa, chòi canh lửa rừng, trạm quan sát, dự báo lửa rừng; kênh mương, cầu, cống, bể, bồn chứa nước, đập, hồ chứa và đường ống dẫn</p>	<p><b>1. QĐ số 24/2012/QĐ-TTg:</b></p> <p>- Điều 6 QĐ 24 quy định:</p> <p><b>“Điều 6. Hạng mục và tiêu chí đầu tư phát triển rừng đặc dụng</b></p> <p>Đầu tư phát triển rừng đặc dụng được triển khai từng bước, tiết kiệm phù hợp với khả năng vốn đầu tư. Ngân sách nhà nước đầu tư cho các hạng mục công trình trong khu rừng đặc dụng theo thứ tự ưu tiên như sau:</p> <p>1. Văn phòng làm việc và nhà tạm trú cho cán bộ:</p> <p>a) Văn phòng làm việc của Ban quản lý rừng đặc dụng thực hiện theo Quyết định số 147/1999/QĐ-TTg ngày 05 tháng 7 năm 1999 và Quyết định số 260/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 11 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ quy định tiêu chuẩn, định mức sử dụng trụ sở làm việc tại các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp.</p> <p>b) Trạm quản lý bảo vệ rừng mức trung bình 200 m<sup>2</sup>/trạm và các công trình phụ trợ và các công trình phụ khác như nước hợp vệ sinh, hàng rào bảo vệ.</p>	<p><b>Rà soát, đánh giá các hạng mục đầu tư tại QĐ 24 đã đầy đủ theo quy định khoản 6 Điều 87 NĐ 156 chưa? Cần bổ sung hạng mục nào? Định mức thế nào?</b></p> <p>Ví dụ:</p> <p>- Văn phòng làm việc được thực hiện theo quy định tại NĐ số 152/2017/NĐ-CP 27/12/2017;</p> <p>-</p> <p>Đánh giá khoảng trống về nhu cầu đầu tư và nguồn vốn được cập để thực hiện các hạng mục đầu tư phát triển rừng đặc dụng?</p>	<p>Kiến nghị cần sửa đổi, bổ sung</p>



		<p>nước phục vụ công tác phòng cháy và chữa cháy rừng;</p> <p>d) Biển báo, biển cảnh báo, cọc mốc ranh giới khu rừng;</p> <p>đ) Kho, bãi tập kết nguyên nhiên vật liệu, công cụ, dụng cụ phục vụ công tác bảo vệ, phát triển rừng; bến tàu, thuyền đối với địa điểm văn phòng, trạm bảo vệ rừng nằm cạnh sông, biển;</p> <p>e) Hệ thống điện độc lập (điện mặt trời, điện gió, thủy điện nhỏ,...) trong trường hợp nơi đặt văn phòng ban quản lý rừng, trạm quản lý bảo vệ rừng không có hệ thống điện lưới quốc gia; hệ thống thông tin liên lạc;</p> <p>g) Các công trình phục vụ cho quản lý và bảo vệ rừng khác.</p>	<p>c) Nhà ở tạm trú (tập thể) gắn với nơi làm việc của cán bộ, nhân viên đối với cán bộ không có chỗ ở trên địa bàn, mức trung bình 12 m<sup>2</sup>/người.</p> <p>d) Trường hợp đặc biệt nơi đặt văn phòng Ban quản lý rừng đặc dụng, trạm quản lý bảo vệ rừng không có quy hoạch hệ thống điện lưới quốc gia, cho phép đầu tư hệ thống điện độc lập (điện mặt trời, điện gió, thủy điện...).</p> <p>2. Đầu tư đường giao thông:</p> <p>a) Đường giao thông tính từ đường giao thông chính hiện có đến văn phòng của Ban quản lý rừng đặc dụng theo tiêu chuẩn từ cấp III đến cấp V, phù hợp với cấp của đường giao thông chính hiện có trên địa bàn.</p> <p>b) Đường nội bộ trong phân khu hành chính dịch vụ, khu ở của cán bộ nhân viên; biển chỉ dẫn, đường tuần tra rừng có chiều rộng không quá 1,5 m.</p> <p>c) Bến đỗ tàu, thuyền đối với địa điểm văn phòng, trạm quản lý bảo vệ rừng nằm cạnh sông, biển phù hợp với quy hoạch phát triển rừng đặc dụng và khả năng cân đối nguồn vốn.</p> <p>3. Trang thiết bị dự báo, cảnh báo cháy; các công trình, trang thiết bị phòng cháy, chữa cháy rừng gồm: Chòi canh lửa rừng, hệ thống kênh rạch, nhà tập luyện, hồ đập, bể dự trữ nước, đường băng cản lửa, hệ thống băng biển phòng cháy, các phương tiện và trang thiết bị, dụng cụ phòng cháy chữa cháy khác theo hướng dẫn của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.</p> <p>4. Các công trình được đầu tư theo dự án được duyệt khác gồm: Vườn sưu tập và lưu trữ nguồn gen thực vật kết hợp vườn giống; trung tâm cứu hộ kết hợp chăn thả động vật hoang dã; trung tâm giáo dục môi</p>	<p>+ Đối với Ban trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp?</p> <p>+ Ban trực thuộc UBND tỉnh, Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn?</p>	
--	--	--	--	---	--

			trường kết hợp nhà khách; nhà bảo tàng động thực vật; các công trình phục vụ nghiên cứu khoa học. 5. Công trình hạ tầng phục vụ du lịch sinh thái, dịch vụ môi trường; ưu tiên đầu tư dự án hạ tầng du lịch nằm trong quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt của các ban quản lý rừng đặc dụng thực hiện thí điểm chuyển đổi bộ phận kinh doanh.		
<b>1.3</b>	<b>Chính sách hỗ trợ đầu tư BV&amp;PT RĐĐ</b>				
		<p><b>Điểm c khoản 3 Điều 87 ND số 156:</b> 3. Hợp tác, liên kết bảo vệ và phát triển rừng của đồng bào dân tộc thiểu số, cộng đồng dân cư gắn với chương trình phát triển kinh tế - xã hội, xây dựng nông thôn mới c) <i>Hỗ trợ phát triển sinh kế, cải thiện đời sống người dân vùng đệm của các khu rừng đặc dụng và rừng phòng hộ;</i></p>	<p><b>Điều 8 QĐ số 24:</b> <b>“Điều 8. Hỗ trợ phát triển cộng đồng vùng đệm các khu rừng đặc dụng</b> 1. <i>Ngân sách nhà nước hỗ trợ đầu tư cho cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm để đồng quản lý rừng đặc dụng; mức hỗ trợ mỗi thôn bản là 40 triệu đồng/thôn, bản/năm.</i> 2. <i>Khoản kinh phí này được chi cho các nội dung: Đầu tư nâng cao năng lực phát triển sản xuất (khuyến nông, khuyến lâm, giống cây, giống con, thiết bị chế biến nông lâm sản quy mô nhỏ); hỗ trợ vật liệu xây dựng cho thôn bản (đối với các công trình công cộng của cộng đồng như nước sạch, điện chiếu sáng, thông tin liên lạc, đường giao thông thôn bản, nhà văn hoá...).</i> 3. <i>Ban quản lý rừng đặc dụng được giao quản lý kinh phí này theo quy định của quản lý kinh phí sự nghiệp kinh tế hiện hành. Dự toán chi tiết hỗ trợ đầu tư vùng đệm hàng năm phải do thôn bản lập kế hoạch đề xuất; Ban quản lý rừng đặc dụng chủ trì, phối hợp với Ủy ban nhân dân xã họp bàn với từng thôn bản để đồng phê duyệt (không phải lập dự án đầu tư). Kế hoạch chi tiêu này phải gắn với kế hoạch, cam kết bảo vệ rừng đặc dụng; thôn, bản nào thực hiện bảo vệ rừng</i></p>	<p>Quy định này đã được hướng dẫn trong xây dựng phương án quản lý rừng bền vững. 1) Xây dựng kế hoạch hoạt động hỗ trợ cho cộng đồng dân cư và người dân địa phương về giống, kỹ thuật, đào tạo, tập huấn bảo vệ và phát triển rừng, quản lý rừng bền vững và hạ tầng;  Nguồn vốn theo QĐ số 24 có đảm bảo như kế hoạch đề ra? Hay nguồn vốn này cấp cho theo Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững như QĐ 886; Nguồn vốn lồng ghép từ các Chương trình Mục tiêu Quốc gia như</p>	

			<i>không tốt, Ban quản lý rừng đặc dụng có quyền chuyển vốn hỗ trợ cho thôn bản khác. Cộng đồng dân cư tổ chức giám sát thực hiện nội dung này theo quy định về chế độ dân chủ cơ sở.”</i>	Xây dựng Nông thôn mới, Giảm nghèo bền vững	
<b>1.4</b>	<b>Chính sách cho thuê dịch vụ môi trường rừng</b>				
	<p>Nghị định 99/2010/NĐ-CP; Nghị định số 147/2016/NĐ-CP</p> <p>a) Các chủ rừng là tổ chức được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng để sử dụng ổn định lâu dài vào mục đích lâm nghiệp và các chủ rừng là tổ chức tự đầu tư trồng rừng trên diện tích đất lâm nghiệp được giao do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xác nhận theo đề nghị của Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn;</p> <p>Chủ rừng là tổ chức được coi là nguồn thu của chủ rừng và được quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về tài chính phù hợp đối với từng loại hình tổ chức. Trường hợp chủ rừng có thực hiện khoán bảo vệ rừng, chủ rừng được sử dụng không quá 10% tổng số tiền thu được từ dịch vụ môi trường rừng trên diện tích khoán bảo vệ rừng để thực hiện công tác quản lý, tổ chức các hoạt động tuyên truyền giáo dục môi trường; số tiền còn lại phải thanh toán cho hộ nhận khoán.</p>	<p><b>Điểm 3 điều 1 QĐ 24</b></p> <p>3. Nhà nước khuyến khích phát triển các hoạt động dịch vụ môi trường rừng, kinh doanh du lịch sinh thái trong rừng đặc dụng phù hợp với quy định của pháp luật, nhằm tạo nguồn thu để bù đắp các chi phí, nâng cao thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và thay thế dần đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước.</p> <p><b>Điểm 3 điều 9 nguồn vốn đầu tư rừng đặc dụng</b></p> <p>3. Nguồn vốn thu từ lợi nhuận của các hoạt động dịch vụ, hoạt động liên doanh, liên kết, bộ phận kinh doanh, công ty cổ phần kinh doanh dịch vụ trong rừng đặc dụng (nếu có), cho thuê môi trường rừng, thu phí dịch vụ môi trường rừng và các dịch vụ khác của Ban quản lý rừng đặc dụng.</p>	<p>Cơ cấu nguồn vốn đầu tư cho phát triển rừng đặc dụng:</p> <p><b>THU</b></p> <p>1. Nguồn ngân sách nhà nước cấp chi thường xuyên</p> <p>2. Nguồn hoạt động dịch vụ sự nghiệp theo chức năng nhiệm vụ như (du lịch sinh thái, vé tham quan, cho thuê dịch vụ môi trường rừng)</p> <p>3. Chi trả dịch vụ môi trường rừng (chiếm tỷ trọng bao nhiêu %).</p> <p>4. Ngân sách nhà nước cấp cho nhiệm vụ không thường xuyên (Chương trình mục tiêu, mục tiêu quốc gia, đề án, dự án; Đầu tư phát triển;- Khoa học công nghệ; Sự nghiệp môi trường;</p>		

				<p>Sự nghiệp giáo dục; kinh phí thực hiện nhiệm vụ đột xuất v.v.)</p> <p>5. Nguồn viện trợ, tài trợ</p> <p><b>CHI</b></p> <p>1. Chi thường xuyên (tiền lương, hoạt động chuyên môn)</p> <p>2. Chi nhiệm vụ không thường xuyên</p> <p>Nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng được phân bổ cho những nội dung chi nào? Khoản bảo vệ phát triển rừng cho các tổ chức, hộ gia đình, cộng đồng?</p>	
1.5	<b><i>Chính sách cho thuê dịch vụ môi trường rừng</i></b>				

	<p><b>Khoản 1 điều 14 Nghị định 156</b>          Chủ rừng xây dựng đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phù hợp với phương án quản lý rừng bền vững được duyệt</p> <p><b>Khoản 1 điều 15</b>          Công trình xây dựng phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí bảo đảm không làm ảnh hưởng đến đa dạng sinh học và cảnh quan tự nhiên của khu rừng;</p> <p>c) Kinh phí lập đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí được cân đối trong kế hoạch tài chính hàng năm theo quy định hiện hành của Nhà nước. Trường hợp liên kết với tổ chức, cá nhân khác thì kinh phí lập dự án đầu tư du lịch sinh thái do hai bên thỏa thuận. Kinh phí lập dự án đầu tư du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí do tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng đảm bảo.</p> <p><b>Điều 1 khoản 1 điều 23</b>          a) Chủ rừng được phép cho các tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng phòng hộ để kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí. Việc cho thuê môi trường rừng phòng hộ để kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phải được thông báo rộng rãi. Giá cho thuê môi trường rừng do các bên</p>	<p><b>Điều 3 điều 1 QĐ 24</b>          3. Nhà nước khuyến khích phát triển các hoạt động dịch vụ môi trường rừng, kinh doanh du lịch sinh thái trong rừng đặc dụng phù hợp với quy định của pháp luật, nhằm tạo nguồn thu để bù đắp các chi phí, nâng cao thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và thay thế dần đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước.</p> <p><b>Điều 3 điều 9 nguồn vốn đầu tư rừng đặc dụng</b>          3. Nguồn vốn thu từ lợi nhuận của các hoạt động dịch vụ, hoạt động liên doanh, liên kết, bộ phận kinh doanh, công ty cổ phần kinh doanh dịch vụ trong rừng đặc dụng (nếu có), cho thuê môi trường rừng, thu phí dịch vụ môi trường rừng và các dịch vụ khác của Ban quản lý rừng đặc dụng.</p> <p><b>Điều 14. Sử dụng nguồn thu từ hoạt động du lịch sinh thái trong rừng đặc dụng</b>          Toàn bộ lợi nhuận thu được gồm: Thu từ hoạt động dịch vụ, cho thuê môi trường rừng, thu phí dịch vụ môi trường rừng (theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP), lợi nhuận thu từ hoạt động liên doanh liên kết, phần lợi nhuận của Ban quản lý rừng đặc dụng trong công ty cổ phần phát triển rừng đặc dụng (nếu có) và các nguồn thu hợp pháp khác được sử dụng như sau:          1. Sử dụng 25% nguồn thu trên để thay thế vốn ngân sách cho phần kinh phí sự nghiệp, quản lý rừng quy định tại Điều 7 và Điều 8 của Quyết định này. Nếu thay thế hết phần vốn ngân sách cấp mà còn dư thì chuyển phần dư sang chi cho nội dung quy định tại Khoản 2 Điều này.</p>	<p>Ban đã thực hiện cho thuê dịch vụ môi trường rừng? Nguồn thu trong tổng cơ cấu tổng nguồn thu chiếm bao nhiêu %?          Nguồn thu này được sử dụng cho những hoạt động nào?          + Nộp ngân sách 40%?:          + Chi cho hoạt động cung cấp dịch vụ 60%? (tu bổ, phục hồi danh lam thắng cảnh...), trích lập dự phòng các quỹ (), chi thu nhập tăng thêm, phúc lợi?          + Nhiều công ty sẵn sàng chi trả 2% doanh thu từ DVMT rừng?          Chị Nguyệt</p>	
--	---	--	--	--

		tự thỏa thuận nhưng không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm của bên thuê môi trường rừng trong phạm vi diện tích thuê môi trường rừng. Trường hợp có hai tổ chức, cá nhân trở lên cùng đề nghị được thuê môi trường rừng, thì tổ chức đầu giá với mức giá khởi điểm không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm của bên thuê môi trường rừng trong phạm vi diện tích thuê môi trường rừng. Thời gian thuê không quá 30 năm, định kỳ 5 năm đánh giá việc thực hiện hợp đồng, hết thời gian cho thuê nếu bên thuê thực hiện đúng hợp đồng và có nhu cầu thì chủ rừng xem xét tiếp tục kéo dài thời gian cho thuê;	<p>2. Ban quản lý rừng đặc dụng được sử dụng 75% nguồn thu còn lại cho các mục tiêu theo thứ tự ưu tiên như sau:</p> <p>a) Hỗ trợ tăng lương cho cán bộ, nhân viên đang làm việc tại Ban quản lý rừng đặc dụng nhưng tổng mức lương (bao gồm lương cơ bản và phần hỗ trợ) tối đa không quá 2,5 lần lương cơ bản theo quy định.</p> <p>b) Hỗ trợ cho các hoạt động phát triển cộng đồng tại vùng đệm của rừng đặc dụng (theo Điều 8 của Quyết định này).</p> <p>c) Chi cho đầu tư, hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái.</p> <p>d) Trích lập các quỹ theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25 tháng 4 năm 2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.</p>		
<b>II</b>	<b>Quản lý tài chính rừng đặc dụng</b>				
		<b>Luật Ngân sách nhà nước 2015 Theo Luật Ngân sách 2015</b> , điều 4 quy định về các nguồn chi có....4. <b>Chi đầu tư phát triển</b> là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước,	Nghị định số 141/2016/NĐ-CP của Chính phủ, được tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tổ chức bộ	Ban đã xây dựng phương án tự chủ tài chính theo lộ trình thực hiện Nghị quyết 19/2017/NQ-TW;	Các kiến nghị + Mô hình quản lý (Ban có chức năng như doanh

	gồm chi đầu tư xây dựng cơ bản và một số nhiệm vụ chi đầu tư khác theo quy định của pháp luật. 5. <b>Chi đầu tư xây dựng cơ bản</b> là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước để thực hiện các chương trình, dự án đầu tư kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội và các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. 6. <b>Chi thường xuyên</b> là nhiệm vụ chi của ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, hỗ trợ hoạt động của các tổ chức khác và thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên của Nhà nước về phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh.....	máy, tự chủ về nhân sự, tự chủ tài chính <sup>9</sup> . Theo quy định các <b>Ban quản lý rừng đặc dụng</b> phải xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ nhằm tạo điều kiện chủ động chi tiêu tài chính cho Thủ trưởng các đơn vị; tạo quyền chủ động cho cán bộ, viên chức hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao; sử dụng tài sản đúng mục đích, hiệu quả v.v. Quy chế này được thông qua Đại hội cán bộ công chức, viên chức và người lao động.	Nghị quyết của Chính phủ; Nghị quyết Ban cán sự đảng Bộ Nông nghiệp và PTNT; Nghị Quyết của Thường vụ tỉnh ủy? Những bất cập, khó khăn, thách thức trong thực hiện phương án? Ảnh hưởng như thế nào đến quản lý rừng bền vững do thiếu nguồn lực con người, tài chính?	nghiệp công ích?); + Cơ chế quản lý tài chính
<b>III</b>	<b>Chính sách đầu tư công cho rừng đặc dụng</b>			
	Điều 5 Luật Đầu tư công 2019 quy định đối tượng đầu tư công gồm: 1. Đầu tư chương trình, dự án kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội. 2. Đầu tư phục vụ hoạt động của cơ quan nhà nước, <b>đơn vị sự nghiệp công lập</b> .... 3. Đầu tư và hỗ trợ hoạt động đầu tư cung cấp	<b>Quyết định 24</b>	Đánh giá mức độ đáp ứng nguồn vốn đầu tư so với nhu cầu quản lý phát triển rừng bền vững của Ban quản lý rừng đặc dụng?	Đề nghị cơ chế phân bổ đầu tư công (Nhu cầu vốn đầu tư của Ban quản lý RĐĐ vào kế hoạch

<sup>9</sup> Về tự chủ tài chính, các đơn vị sự nghiệp công lập được phân loại theo mức độ, khả năng nguồn lực tài chính tự chủ: (i) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư; (ii) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên; (iii) Các đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên; (iiii) Các đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.

	<p>sản phẩm, dịch vụ công ích, phúc lợi xã hội. 4. Đầu tư của Nhà nước tham gia thực hiện dự án theo phương thức đối tác công tư. 5. Đầu tư phục vụ công tác lập, thẩm định, quyết định hoặc phê duyệt, công bố và điều chỉnh quy hoạch theo quy định của pháp luật về quy hoạch. 6. Cấp bù lãi suất tín dụng ưu đãi, ...</p> <p>Điều 8 Tiêu chí phân loại nhóm A, khoản 4. Dự án có tổng mức đầu tư từ 1.000 tỷ đồng trở lên thuộc lĩnh vực sau đây: a) Sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản; b) Vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên;</p> <p>Điều 9. Tiêu chí phân loại dự án nhóm B, 3. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 4 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư từ 60 tỷ đồng đến dưới 1.000 tỷ đồng.</p> <p>Điều 10. Tiêu chí phân loại dự án nhóm C, 3. Dự án thuộc lĩnh vực quy định tại khoản 4 Điều 8 của Luật này có tổng mức đầu tư dưới 60 tỷ đồng.</p> <p>Điều 11. Điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án đầu tư công. 2. Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định điều chỉnh tiêu chí phân loại dự án đầu tư công quy định tại các điều 8, 9 và 10 của Luật này và</p>		<p>Những tồn tại, bất cập, khoảng trống</p>	<p>đầu tư công trung hạn của Bộ NN và PTNT/UBND tỉnh)</p>
--	--	--	---	---



		báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.			
--	--	---------------------------------------	--	--	--

Programme on Conservation, Sustainable Use of  
Forest Biodiversity and Ecosystem Services in Viet Nam

Unit 021, 2<sup>nd</sup> Floor, Coco Building  
14 Thuy Khue Str., Tay Ho District, Hanoi, Viet Nam

T: +84 24 39 32 95 72

E: [office.biodiversity@giz.de](mailto:office.biodiversity@giz.de)

I: [www.giz.de/viet-nam](http://www.giz.de/viet-nam)

<https://snrd-asia.org/conservation-and-sustainable-use-of-biodiversity-and-ecosystem-services-of-forests-in-vietnam/>

