ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG CHO HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

Trần Thị Thu Hà[1], Đào Lan Phương[1], Phùng Văn Khoa[1]

TÓM TẮT

Rừng phòng hộ ở Việt Nam chiếm 31,66% tổng diện tích rừng toàn quốc, có vai trò quan trọng trong đảm bảo an toàn sinh thái Quốc gia, được quản lý bởi 259 tổ chức, trong đó 229 Ban Quản lý rừng phòng hộ (BQLRPH). Tuy nhiên, công tác quản lý còn nhiều vướng mắc, hạn chế, đặc biệt là cơ chế chính sách, cơ hội tiếp cận, khả năng huy động và thu hút vốn đầu tư, các nguồn tài chính cho các khu rừng phòng hộ. Khả năng độc lập và tự chủ về tài chính của các BQLRPH rất thấp, việc sử dụng các nguồn tài chính này chưa hiệu quả và thiếu tính bền vững. Mục tiêu của của nghiên cứu này là nhằm đánh giá tình hình thực hiện chính sách đầu tư và cơ chế tài chính, xác định các vấn đề, bất cập và khoảng trống trong thực hiện các chính sách này ở các BQLRPH, trên cơ sở đó đề xuất bổ sung, điều chỉnh các chính sách đầu tư, tài chính bền vững cho hoạt động của hệ thống các khu rừng phòng hộ ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy, nguồn tài chính cho hoạt động của các BQLRPH chủ yếu vẫn từ ngân sách nhà nước, một phần nhỏ từ chi trả dịch vụ môi trường rừng và một số hoạt động sản xuất kinh doanh của các đơn vị. Các bất cập và hạn chế về đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng phòng hộ được thể hiện ở 3 nhóm vấn đề: (i) về đầu tư và cơ chế tài chính cho bảo vệ rừng phòng hộ; (ii) về quyền tự chủ về tài chính của các BQLRPH và cơ chế chia sẻ lợi ích đối với rừng phòng hộ; (iii) về thu hút các nguồn tài chính ngoài ngân sách vào rừng phòng hộ và sử dụng diện tích rừng sản xuất vào sản xuất kinh doanh của các BQLRPH. Các ý kiến đề xuất nhằm thiết lập cơ chế tài chính bền vững cho các BQLRPH tập trung vào hai nhóm: (i) 8 đề xuất về cơ chế chính sách huy động các nguồn tài chính cho quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ; (ii) 4 đề xuất về quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn tài chính của các BQLRPH.

Từ khoá: *Rừng phòng hộ, ban quản lý rừng phòng hộ, cơ chế tài chính bền vững.*

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Theo kết quả công bố hiện trạng rừng toàn quốc tại Quyết định số 911/QĐ-BNN-TCL ngày 19/3/2019 của Bộ Nông nghiệp và PTNT, tính đến 31/12/2018 diện tích rừng phòng hộ là 4.588.059 ha, chiếm 31,66% tổng diện tích rừng toàn quốc (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2019). Mặc dù còn nhiều khó khăn nhưng Chính phủ đã và đang dành các nguồn tài chính lớn cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng nói chung và rừng phòng hộ nói riêng với diện tích rộng lớn, phân bố trên khắp cả nước. Tuy nhiên, nguồn ngân sách nhà nước được cấp theo kế hoạch hàng năm và dựa trên cân đối ngân sách của Trung ương và địa phương, việc cấp vốn và giải ngân chậm làm ảnh hưởng đến việc triển khai các hoạt động của Ban quản lý rừng phòng hộ (BQLRPH). Trên thực tế, việc quản lý rừng phòng hộ còn nhiều vướng mắc, hạn chế liên quan đến cơ chế chính sách, cơ hội tiếp cận, khả năng huy động, thu hút và giải ngân [illegible] đầu tư và các nguồn tài chính khác cho các khu rừng phòng hộ. Khả năng độc lập và tự chủ về tài chính của các BQLRPH rất thấp, sử dụng các nguồn tài chính chưa hiệu quả và thiếu tính bền vững.

Trong những năm gần đây, Chính phủ đã xây dựng và ban hành nhiều cơ chế, chính sách quan trọng nhằm hỗ trợ nguồn tài chính bền vững cho các hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển rừng. Đây được xem là những chính sách đột phá cho việc xã hội hóa các nguồn đầu tư, góp phần tìm kiếm nguồn tài chính bền vững cho quản lý, bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên (Trương Tất Đơ, 2018). Mặc dù, các cơ chế tài chính ở cấp Quốc gia và địa phương tuy mang lại nhiều cơ hội, tiềm năng nhưng hầu như chưa được vận hành có hiệu quả, vì vậy mà nhiều cơ hội gia tăng nguồn tài chính phục vụ công tác bảo vệ và phát triển rừng ở các BQLRPH đều gặp khó khăn khi thực hiện các kế hoạch quản lý hiện tại và tương lai. Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các BQLRPH được hiểu là khả năng đảm bảo các nguồn tài chính ổn định, đầy đủ dùng thường xuyên và đảm bảo [illegible] trong một thời gian dài để có thể đáp ứng

[1] Trường Đại học Lâm nghiệp

được toàn bộ các chi phí của các BQLRPH và đồng thời cũng đảm bảo rằng rừng phòng hộ được quản lý hiệu quả, bảo vệ được tính đa dạng sinh học, duy trì và tăng cường khả năng cung cấp các dịch vụ sinh thái và phòng hộ của rừng (Trần Thị Thu Hà và cs, 2018).

Chính vì vậy, chính sách đầu tư và cơ chế tài chính cần phải được đổi mới nhằm đảm bảo tính bền vững, tạo động lực thúc đẩy các hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển hệ thống các khu rừng phòng hộ là yêu cầu cấp thiết đặt ra trong bối cảnh mới hiện nay. Mục tiêu của nghiên cứu là nhằm đánh giá tình hình thực hiện chính sách đầu tư và cơ chế tài chính, xác định các vấn đề, bất cập và khoảng trống trong thực hiện các chính sách này ở các BQLRPH tại các tỉnh khảo sát, trên cơ sở đó đề xuất ban hành các chính sách đầu tư, tài chính bền vững cho hoạt động của hệ thống các khu rừng phòng hộ ở Việt Nam. Nội dung nghiên cứu tập trung vào tình hình thực hiện các chính sách đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng phòng hộ tại các BQLRPH tại các địa phương khảo sát; các vấn đề, khó khăn và khoảng trống về đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng phòng hộ tại các BQLRPH; chính sách đầu tư và cơ chế tài chính bền vững cho hoạt động của các BQLRPH.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Bảng 1. Danh sách các BQLRPH khảo sát theo vùng

TT	Đơn vị khảo sát	Địa phương
	Vùng trung du và miền núi phía Bắc	
1	BQLRPH sông Đà	Tỉnh Hoà Bình
2	BQLRPH hồ Núi Cốc	Tỉnh Thái Nguyên
3	BQLRPH Trạm Tấu	Tỉnh Yên Bái
	Vùng đồng bằng Bắc bộ	
4	BQLRPH-ĐD Hà Nội	TP. Hà Nội
5	BQLRPH Cấm Sơn	Tỉnh Bắc Giang
6	BQLRPH Sơn Động	Tỉnh Bắc Giang
	Vùng Bắc Trung bộ	
7	BQLRPH Lang Chánh	Tỉnh Thanh Hoá
8	BQLRPH Nghi Lộc	Tỉnh Nghệ An
9	BQLRPH Hồng Lĩnh	Tỉnh Hà Tĩnh

(Nguồn: Khảo sát thực địa, 2018)

Thu thập số liệu, tài liệu thứ cấp: các báo cáo nghiên cứu của các Bộ, ngành và địa phương, các chuyên gia/nhà quản lý và các đơn vị quản lý rừng phòng hộ về vấn đề liên quan. Ngoài ra, các văn bản chính sách, luật và dưới luật về đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng phòng hộ cũng được rà soát, hệ thống hoá và phân tích phục vụ nghiên cứu.

Thu thập số liệu sơ cấp: Đã tiến hành điều tra khảo sát bằng phiếu khảo sát và phỏng vấn sâu cán bộ quản lý tại 9 BQLRPH thuộc 3 vùng sinh thái chính gồm: i) trung du và miền núi phía Bắc, ii) đồng bằng Bắc bộ, iii) Bắc Trung bộ, phân bố trên địa bàn 8 tỉnh/thành phố (Bảng 1). Nội dung chính của khảo sát là nhằm tìm hiểu những khó khăn và khoảng trống trong thực hiện các chính sách về đầu tư và cơ chế tài chính đối với các BQLRPH, những đề xuất từ các đơn vị trực tiếp quản lý rừng phòng hộ nhằm đảm bảo nguồn tài chính ổn định, bền vững cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng phòng hộ tại các đơn vị này.

Xử lý và phân tích số liệu: Toàn bộ các phiếu khảo sát và thông tin thu thập được xử lý và phân tích thông kê theo từng nhóm chủ đề của các nội dung nghiên cứu.

3. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1. Thực trạng hệ thống rừng phòng hộ và cơ chế quản lý của các BQLRPH

Theo Luật Lâm nghiệp, rừng phòng hộ được phân theo mức độ xung yếu, sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn, sạt lở, lũ quét, lũ ống, chống sa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hoà khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường, quốc phòng, an ninh, kết hợp kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí và dịch vụ môi trường rừng, bao gồm: i) Rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư; rừng phòng hộ biên giới; ii) Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.

Tổng diện tích rừng phòng hộ toàn quốc tính đến ngày 31/12/2018 là 4.588.059 ha, trong đó diện tích rừng tự nhiên 3.931.584 ha; rừng trồng là 656.475 ha (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2019). Hiện trên toàn quốc có 259 tổ chức quản lý rừng phòng hộ, trong đó có 229 BQLRPH. Số lượng các BQLRPH tập trung nhiều nhất ở vùng Nam Trung bộ và Tây Nguyên, vùng đồng bằng sông Hồng có số lượng BQLRPH ít nhất. Trong 229 BQLRPH có 2.795 cán bộ đang làm việc, trong đó: 13 BQLRPH có Hạt Kiểm lâm, 169 BQLRPH có lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách, 47 BQLRPH chưa có lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách, bình quân khoảng 1.500 ha rừng có một cán bộ quản lý (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018).

Bảng 2. Các tổ chức quản lý và diện tích rừng phòng hộ theo vùng sinh thái năm 2017

TT	Vùng sinh thái	Số lượng tổ chức quản lý rừng phòng hộ	Diện tích (ha)	Số lượng BQLRPH	Diện tích các BQLRPH
1	Tây Bắc	24	745.843	14	565.074
2	Đông Bắc	38	828.415	31	744.771
3	Đồng bằng sông Hồng	9	22.065	9	14.523
4	Bắc Trung bộ	48	950.944	47	901.061
5	Nam Trung bộ	55	856.686	55	856.686
6	Tây Nguyên	53	882.133	50	878.546
7	Đông Nam bộ	14	142.384	11	141.693
8	Đồng bằng sông Cửu Long	19	112.974	12	78.688
	Tổng	259	4.567.106	229	4.181.040

(Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2018)

Hệ thống rừng phòng hộ được trải rộng trên toàn quốc, việc quản lý rừng phòng hộ không thống nhất, mỗi tỉnh có những quy định về tổ chức, quản lý và đầu tư rất khác nhau dẫn đến kết quả và mức độ vi phạm trong công tác bảo vệ rừng cũng rất khác nhau. Có thể nói, rừng phòng hộ là đối tượng lề bị tổn thương nhất, nguồn lực cho công tác bảo vệ rừng phòng hộ cũng đặt ra nhiều vấn đề lớn cần giải quyết trong giai đoạn hiện nay (Trương Tất Đơ, 2018).

Theo Quyết định 17/2015/QĐ-TTg ngày 9 tháng 6 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành Quy chế quản lý rừng phòng hộ, BQLRPH có trách nhiệm quản lý đối với diện tích rừng phòng hộ được Nhà nước giao, là đơn vị sự nghiệp công lập trực thuộc Sở Nông nghiệp và PTNT do UBND tỉnh thành lập theo quy định pháp luật. Biên chế sự nghiệp của BQLRPH được xác định trên nguyên tắc về vị trí việc làm với tổng biên chế (bao gồm cả viên chức, lực lượng kiểm lâm) và người lao động được xác định trên cơ sở tối đa 700 ha rừng có một biên chế. Từ ngày 01 tháng 01 năm 2019, Quyết định 17/2015/QĐ-TTg đã hết hiệu lực và được thay thế bởi Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ Quy định chi tiết một số điều của Luật Lâm nghiệp.

Theo Luật Lâm nghiệp, BQLRPH là một trong 7 chủ rừng phải thực hiện quản lý rừng bền vững, có trách nhiệm quản lý, bảo vệ và phát triển rừng theo quy chế quản lý rừng. Tổ chức quản lý rừng phòng hộ được quy định như sau: Đối với rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới có diện tích tập trung từ 5.000 ha trở lên, hoặc rừng phòng hộ chắn gió, cát bay, chắn sóng, lấn biển có diện tích từ 3.000 ha trở lên được thành lập BQLRPH. Lực lượng bảo vệ rừng phòng hộ gồm: (1) Hạt kiểm lâm khu rừng phòng hộ, là cơ quan hành chính của nhà nước trực thuộc Chi cục Kiểm lâm cấp tỉnh; (2) Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng ở những khu rừng phòng hộ không đủ điều kiện thành lập hạt kiểm lâm và chủ rừng là các BQLRPH có trách nhiệm trực tiếp quản lý, chỉ đạo hoạt động, bảo đảm chế độ cho lực lượng này theo quy định của pháp luật.

3.2. Nguồn và cơ chế tài chính hiện đang áp dụng tại các BQLRPH

3.2.1. Nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước

Trước thời điểm 01/01/2019, quản lý rừng phòng hộ được thực hiện theo Quyết định 17/2015/QĐ-TTg ngày 9/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành quy chế quản lý rừng phòng hộ. Theo Quyết định này, ngân sách nhà nước đảm bảo kinh phí sự nghiệp cho quản lý, bảo vệ rừng phòng hộ bao gồm: (1) Kinh phí sự nghiệp thường xuyên cho các hoạt động của bộ máy được phân bổ trong dự toán chi ngân sách hàng năm; (2) Kinh phí quản lý, bảo vệ rừng thực hiện theo quy định hiện hành và Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16 tháng 6 năm 2017 về phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020; (3) Mức khoán bảo vệ rừng bình quân 200.000 đồng/ha/năm đối với diện tích khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư; đối với vùng khó khăn là 400.000 đồng/ha/năm theo Nghị định 75/2015/NĐ-CP; (4) Nhà nước hỗ trợ một lần chi phí khảo sát, thiết kế, ký hợp đồng và lập hồ sơ trồng và chăm sóc rừng, khoán bảo vệ rừng hoặc khoanh nuôi tái sinh. Rừng phòng hộ ven biển được thực hiện theo Quyết định 120/QĐ-TTg ngày 22 tháng 01 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Đề án bảo vệ và phát triển rừng ven

biến ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2015-2020, trong đó mức khoán bằng 1,5 lần so với mức khoán bảo vệ rừng phòng hộ đầu nguồn.

Bảng 3. Các nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước cho rừng phòng hộ

TT	Chính sách/chương trình	Cơ chế tài chính áp dụng
1	Quyết định 17/2015/QĐ-TTg Ban hành quy chế quản lý rừng phòng hộ	- Trồng rừng theo dự toán; khoanh nuôi, xúc tiến tái sinh 4 triệu đồng/ha; 8 triệu đồng/ha với khoanh nuôi có bổ sung trong 5 năm - Mức khoán bảo vệ rừng: 200.000 đồng/ha/năm
2	Quyết định số 886/QĐ-Ttg ngày 16 tháng 6 năm 2017 về phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020	- Kinh phí cho khoán bảo vệ rừng được nhà nước giao cho BQLRPH - Mức khoán bảo vệ rừng cho HGĐ/cá nhân là 200.000 đồng/ha/năm
3	Nghị định 75/2015/NĐ-CP ngày 09/09/2015 về Cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020	- Hỗ trợ khoán bảo vệ rừng phòng hộ cho hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn: 400.000 đồng/ha/năm - Hạn mức diện tích rừng nhận khoán: 30 ha/hộ gia đình
4	Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo	- Hỗ trợ hộ gia đình nhận khoán chăm sóc, bảo vệ rừng phòng hộ 200.000 đồng/ha/năm

(Nguồn: Điều tra khảo sát tại các địa phương và BQLRPH, 2018)

3.2.2. Nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR)

Hiện tại cả nước có 154 trên tổng số 259 BQLRPH được chi trả DVMTR, chiếm 59% tổng số BQLRPH, với tổng diện tích rừng nằm trong lưu vực là 1,75 triệu ha, chiếm khoảng 62% về diện tích rừng phòng hộ do các BQLRPH quản lý. Năm 2018 kinh phí chi trả cho các khu RPH toàn quốc là 920 tỷ đồng, bình quân: 524.000 đồng/ha (thấp nhất là: 332 đồng/ha và cao nhất là: 1,5 triệu đồng/ha). Nhiều khu rừng phòng hộ đã nhận được kinh phí chi trả khá lớn như tại tỉnh Lai Châu. BQLRPH Bắc Mường Tè nhận 96,9 tỷ đồng, BQLRPH Mường Tè nhận 85,5 tỷ đồng, BQLRPH Nậm Nhùn nhận 76,6 tỷ đồng (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018). Tuy nhiên, nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng của các BQLRPH phụ thuộc rất lớn vào địa phương có nhiều nhà máy thuỷ điện và diện tích rừng thuộc lưu vực các nhà máy thuỷ điện hay không. Có nhiều BQLRPH quản lý hàng chục ngàn ha rừng nhưng không được chi trả do không nằm trong lưu vực của nhà máy thuỷ điện và chưa xác định được lưu vực cho cung cấp nước sạch. Nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng nhìn chung vẫn chiếm tỷ trọng nhỏ bé trong tổng nguồn thu của các BQLRPH hiện nay.

3.2.3. Nguồn thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh

Ở hầu hết các BQLRPH, ngoài diện tích rừng phòng hộ được giao quản lý, đều có diện tích rừng sản xuất nhất định nhằm đảm bảo có các nguồn thu bổ sung để duy trì hoạt động, giao động ở mức trên dưới 300 ha đến vài ngàn ha, bao gồm cả rừng tự nhiên và rừng trồng. Một số BQLRPH có diện tích rừng sản xuất khá lớn từ 4.000 ha đến trên 7.000 ha như BQLRPH Lang Chánh (tỉnh Thanh Hoá), BQLRPH Ngan Sâu, BQLRPH Nam Hà Tĩnh (tỉnh Hà Tĩnh), BQLRPH Long Đại (tỉnh Quảng Bình). Liên quan đến vấn đề khai thác rừng sản xuất là rừng tự nhiên, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 2242/QĐ-TTg ngày 11/12/2014 phê duyệt đề án tăng cường công tác quản lý khai thác gỗ rừng tự nhiên giai đoạn 2014-2020. Theo quyết định này, Chính phủ yêu cầu dừng khai thác chính gỗ rừng tự nhiên trên phạm vi cả nước và hỗ trợ kinh phí từ ngân sách nhà nước để bảo vệ diện tích rừng tự nhiên của các công ty lâm nghiệp phải tạm dừng khai thác theo đề án này với mức hỗ trợ 200.000 đồng/ha/năm. Kết quả khảo sát cho thấy hiện đang có sự áp dụng không thống nhất giữa các địa phương. Tại tỉnh Quảng Bình và Hà Tĩnh, các

BQLRPH dùng khai thác rừng sản xuất là rừng tự nhiên nhận được khoán kinh phí hỗ trợ này, trong khi các tỉnh khác không vận dụng được vì cho rằng chính sách này chỉ áp dụng với diện tích rừng sản xuất là rừng tự nhiên của các công ty lâm nghiệp, không áp dụng với đối tượng rừng sản xuất là rừng tự nhiên của các BQLRPH.

3.3. Khó khăn, bất cập về đầu tư và cơ chế tài chính đối với các BQLRPH

3.3.1. Về đầu tư và cơ chế tài chính cho bảo vệ rừng phòng hộ

- Cơ chế không rõ ràng và thiếu kinh phí cho lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng của các BQLRPH. Trên thực tế các BQLRPH có diện tích trên 20.000 ha không nhiều nên hầu hết các đơn vị này đều không có lực lượng kiểm lâm, thay vào đó đều phải tổ chức lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng. Mặt khác, ở một số đơn vị những diện tích rừng phòng hộ qua xa dân không thể thực hiện khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng được thì đây là lực lượng chính thực hiện nhiệm vụ bảo vệ rừng. Tuy nhiên, trong Quyết định 17/2015/QĐ-TTg không có bất cứ quy định nào về kinh phí đảm bảo hoạt động của lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng trong các BQLRPH. Kết quả khảo sát tại các BQLRPH cho thấy, các đơn vị gặp khó khăn trong việc đảm bảo kinh phí cho hoạt động của lực lượng này do cơ chế tài chính không rõ ràng dẫn đến không đảm bảo được số lượng theo yêu cầu. Một số đơn vị phải sử dụng nguồn ngân sách tự cân đối từ các nguồn thu khác để chi cho lực lượng này nhưng không được Sở Tài chính chấp nhận do không có quy định. Nghị định 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 của Chính phủ về Kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng đã có quy định về lực lượng này (chương III) về nhiệm vụ, quyền hạn, đảm bảo hoạt động về phương tiện và kinh phí. Tuy nhiên, các điều khoản khá chung chung và chưa thể thực hiện trên thực tế.

- Kinh phí cho hoạt động bảo vệ rừng của các BQLRPH không đảm bảo cả về số lượng cấp và thời gian cấp. Theo quy định của Nhà nước, các hoạt động cho bảo vệ rừng của các BQLRPH bao gồm: (1) chống xâm lấn, ngăn chặn khai thác trái phép; (2) phòng cháy và chữa cháy rừng; (3) phòng trừ sâu bệnh hại. Tuy nhiên khi phê duyệt kinh phí cho hoạt động bảo vệ rừng thường xuyên của BQLRPH hầu như không có các khoản chi này, đồng thời cũng chưa có hướng dẫn một cách cụ thể cho trích lập quỹ phòng cháy, chữa cháy rừng. Ngoài ra, các BQLRPH hiện có cơ sở vật chất và trang thiết bị rất hạn chế, đặc biệt là ở các trạm bảo vệ rừng theo kiểu khó khăn do thiếu nguồn đầu tư từ Nhà nước.

- Bất cập trong chính sách thực hiện khoán bảo vệ rừng tại các BQLRPH. Theo quy định của, các BQLRPH là chủ rừng có trách nhiệm quản lý đối với diện tích rừng phòng hộ được Nhà nước giao, phải thực hiện khoán bảo vệ cho hộ gia đình và cộng đồng dân cư thôn bản nhưng trách nhiệm khi xảy ra mất rừng thuộc về chủ rừng chứ không phải bên nhận khoán. Điều này dẫn đến vấn đề trong việc đảm bảo cân bằng giữa quyền hạn và trách nhiệm của BQLRPH đối với diện tích rừng được Nhà nước giao quản lý. Ở một số BQLRPH, không phải diện tích nào cũng thực hiện giao khoán cho các hộ gia đình và cộng đồng dân cư được vì xa dân, điều kiện khó khăn và mức kinh phí khoán quá thấp không thu hút hộ gia đình và cộng đồng tham gia nhận khoán. Trong tình hình đó, BQLRPH phải tổ chức lực lượng để tự bảo vệ những diện tích không thể giao khoán nhưng lại vướng rào cản về cơ chế chính sách cho lực lượng này như đã trình bày ở trên.

- Định mức khoán bảo vệ không thống nhất và chồng chéo giữa các chính sách thực hiện tại cùng một địa bàn. Hiện tại định mức khoán của 4 chính sách (xem chi tiết bảng 3) với 3 mức khác nhau từ 200.000 đồng/ha/năm đến 450.000 đồng/ha/năm. Có một thực tế là tại một BQLRPH sẽ có những diện tích được hưởng theo chính sách này, một số diện tích khác lại thực hiện theo chính sách khác. Mặt khác, các chính sách khác nhau lại do các ngành khác nhau tổ chức thực hiện. Ví dụ, việc thực hiện chính sách của Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP lại do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (ở địa phương là do Sở Lao động, Thương binh và Xã hội) điều tiết nguồn ngân sách. Điều này gây khó khăn cho công tác quản lý và đặc biệt là việc thu hút người dân địa phương tham gia nhận khoán bảo vệ rừng.

3.3.2. Về quyền tự chủ về tài chính và cơ chế chia sẻ lợi ích

- Chưa có cơ chế tự chủ tài chính rõ ràng cho các BQLRPH đối với việc sử dụng các nguồn thu ngoài ngân sách. Theo quy định của Nghị định số 141/2016/NĐ-CP các BQLRPH là đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo một phần chi thường xuyên, tức là ngoài nguồn thu từ ngân sách nhà nước, BQLRPH có thể có các nguồn tài chính khác bổ sung cho chi

thường xuyên để đảm bảo nhiệm vụ bảo vệ rừng. Tuy nhiên hiện tại một số BQLRPH gặp khó khăn trong việc sử dụng nguồn tài chính từ nguồn này. Ví dụ, nếu muốn đầu tư vào xây dựng cơ sở vật chất hoặc phương tiện từ nguồn này phải xin phép cả hai Sở Nông nghiệp và PTNT và Sở Tài chính để được phép sử dụng; hay trường hợp chi trả cho lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng nhưng cũng không được phép thực hiện vì chưa có quy định cụ thể về nội dung này. Ngoài ra, ở một số BQLRPH, ngoài ngân sách dành cho khoán bảo vệ rừng còn có thêm từ chi trả DVMTR. Tuy nhiên, khi đó ngân sách địa phương sẽ khấu trừ khoản kinh phí này mà chỉ cấp bù trong trường hợp tiền chi trả DVMTR không đủ chi trả cho các hộ gia đình, nhóm hộ gia đình hoặc cộng đồng nhận khoán bảo vệ rừng. Điều này làm giảm khả năng cung cấp tài chính của các BQLRPH và không khuyến khích người dân và cộng đồng tham gia vào các hoạt động bảo vệ rừng do mức khoán quá thấp mà lại bị khấu trừ khi được chi trả DVMTR.

- Các quy định về sử dụng rừng phòng hộ về khai thác lâm sản (tận dụng, tận thu gỗ trong rừng tự nhiên; khai thác gỗ trong rừng trồng, khai thác tre và lâm sản ngoài gỗ (LSNG), sản xuất nông lâm ngư kết hợp, du lịch sinh thái...) và cơ chế hưởng lợi từ rừng phòng hộ theo Quyết định 17/2015/QĐ-TTg còn khá chung chung, chưa tính đến tính chất đặc thù của từng loại rừng phòng hộ, vị trí phân bố và đặc điểm cụ thể tại nơi phân bố mà được áp dụng chung cho tất cả các khu vực trên toàn quốc, thậm chí rừng phòng hộ đầu nguồn và rừng phòng hộ ven biển cũng thực hiện chung một quy định (về tỷ lệ sử dụng đất, quy cách băng, đám khai thác, độ tàn che sau khai thác....), dẫn đến việc khó áp dụng của các BQLRPH. Nghị định 156/2018/NĐ-CP thay thế Quyết định 17/2015/QĐ-TTg từ 01/01/2019 quy định về khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ (từ Điều 17 đến Điều 25), mặc dù là Nghị định hướng dẫn thực hiện Luật Lâm nghiệp nhưng vẫn viện dẫn lại Luật và gộp chung tất cả các loại rừng trong việc quy định phương thức khai thác, tỷ lệ diện tích được thực hiện nông lâm ngư kết hợp và hưởng lợi. Với quy định mới này, việc thực hiện cũng vẫn sẽ khó khăn đối với các BQLRPH ở các vùng khác nhau, với đặc trưng khác nhau.

3.3.3. Về thu hút các nguồn tài chính ngoài ngân sách

- Thiếu chính sách thu hút đầu tư vào làm giàu rừng và xúc tiến tái sinh rừng tự nhiên: Luật Lâm nghiệp cũng không thừa nhận quyền sở hữu đối với rừng tự nhiên sau khoanh nuôi, phục hồi. Kết quả khảo sát tại một số BQLRPH có diện tích rừng tự nhiên, khi giao khoán là rừng nghèo kiệt, nhưng sau thời gian khoán bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh rừng đã tăng trữ lượng nhưng không có cơ chế cho phép khai thác đối với lượng gỗ tăng thêm này. Điều này dẫn đến thực tế là người dân muốn cho rừng tự nhiên nghèo kiệt đi để chuyển thành rừng trồng và xu hướng này có thể dẫn đến tình trạng "phá rừng để trồng rừng" hay làm mất đi diện tích rừng tự nhiên hiện có. Trên thực tế, diện tích rừng nghèo kiệt này rất có tiềm năng trong việc thu hút người dân đầu tư làm giàu rừng nhưng do không có cơ chế cho việc thực hiện nên không huy động được nguồn này.

- Thiếu cơ chế quản lý phù hợp và nguồn đầu tư đối với diện tích rừng sản xuất trong các BQLRPH làm giảm tính hiệu quả của nguồn tài nguyên đất và rừng: Theo đánh giá của cán bộ quản lý tại các Chi cục Kiểm lâm/Lâm nghiệp ở một số tỉnh, việc quản lý diện tích rừng sản xuất hiện nay trong các BQLRPH không hiệu quả, tập trung lợi ích vào một số đối tượng trong khi ngân sách nhà nước gần như không thu được gì từ diện tích này. Hiện tại ở một số tỉnh, các BQLRPH thực hiện khoán cho dân trồng rừng nhưng do không có khả năng đầu tư nên dân tự trồng, khi thu hoạch nộp lại sản lượng cho BQLRPH. Vấn đề này được xem giống như "phát canh thu tô" dẫn đến thường xuyên xảy ra mâu thuẫn giữa người dân và các BQLRPH. Đây là sự lãng phí lớn trong khi diện tích rừng sản xuất này cần phải được sử dụng một cách hiệu quả và góp phần bổ sung vào nguồn tài chính để tái đầu tư cho quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ.

3.4. Đề xuất một số chính sách về đầu tư và cơ chế tài chính đối với các BQLRPH

3.4.1. Về huy động các nguồn tài chính cho bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ

Rừng phòng hộ là nguồn tài nguyên quan trọng trong việc đảm bảo an toàn sinh thái của quốc gia và cần phải được cung cấp nguồn kinh phí đầy đủ cho các hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển cả về diện tích và chất lượng rừng. Không giống như đối với rừng đặc dụng, là loại rừng có khả năng thu hút nhiều nguồn tài chính khác nhau từ ngoài ngân sách nhà nước (Emerton, L., Phạm Xuân Phương, Hà Thị Mừng, 2011), nguồn tài chính cho bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ vẫn phải dựa vào ngân sách của

nhà nước là chính, kết hợp với phát huy khả năng tự thân của các BQLRPH. Huy động có hiệu quả và tăng các nguồn tài chính cho quản lý, bảo vệ rừng phòng hộ có thể thực hiện thông qua các giải pháp sau:

Thứ nhất, ngân sách nhà nước cấp cho các BQLRPH trong chi thường xuyên phải đảm bảo cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng được quy định tại Luật Lâm nghiệp, Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Lâm nghiệp và Nghị định 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 về Kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng.

Thứ hai, cần cung cấp đầy đủ kinh phí để chi trả đầy đủ cho biên chế của các BQLRPH bao gồm cả lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, với chế độ đãi ngộ tương xứng theo chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm được giao.

Thứ ba, tăng cường các nguồn lực cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ ngoài ngân sách nhà nước thông qua chi trả DVMTR áp dụng với tất cả các đối tượng hưởng lợi của các ngành như thủy điện, nước sạch, các bon, du lịch, công nghiệp...

Thứ tư, xây dựng cơ chế khoán bảo vệ rừng và chính sách hưởng lợi phù hợp với từng loại rừng phòng hộ trên các địa bàn khác nhau và theo hướng tăng quyền tự chủ cho các BQLRPH và thoả thuận giữa bên giao khoán với bên nhận khoán nhằm đảm bảo hài hoà lợi ích giữa Nhà nước, chủ rừng (BQLRPH) và bên nhận khoán.

Thứ năm, áp dụng chính sách đầu tư cho diện tích rừng sản xuất (rừng trồng và rừng tự nhiên) trong các BQLRPH như đối với các công ty lâm nghiệp để tạo nguồn thu hỗ trợ cho các hoạt động quản lý, bảo vệ rừng phòng hộ.

Thứ sáu, xây dựng cơ chế thu hút đầu tư ngoài ngân sách nhà nước vào làm giàu rừng và xúc tiến tái sinh rừng phòng hộ ở những khu vực ít xung yếu và gần dân, gắn với cơ chế khai thác và sử dụng sản phẩm từ rừng, thúc đẩy các hoạt động nông lâm ngư kết hợp và trồng cây đa mục đích ở các khu vực rừng phòng hộ phù hợp.

Thứ bảy, xây dựng cơ chế cho phép mở rộng các hoạt động của các BQLRPH ngoài nhiệm vụ chính là quản lý và bảo vệ rừng như cung cấp dịch vụ tư vấn khảo sát, thiết kế, cung cấp cây giống, thu mua và chế biến sản phẩm lâm sản.

Thứ tám, Nhà nước cần xem xét xây dựng chính sách đầu tư dài hạn giai đoạn 2021-2030 tầm nhìn 2050 theo hình thức như một chương trình mục tiêu quốc gia cho công tác quản lý bảo vệ rừng nói chung và rừng phòng hộ nói riêng ở Việt Nam, đảm bảo cân đối giữa các mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ với các mục tiêu ưu tiên khác như phát triển nông thôn, cải thiện sinh kế của người dân sống phụ thuộc vào rừng. Điều này cũng phù hợp với thực tế là các chính sách hay chương trình liên quan đến bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ (Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP, Quyết định số 886/QĐ-TTg, Nghị định 75/2015/NĐ-CP) đều có thời hạn kết thúc vào năm 2020.

3.4.2. Về quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn tài chính của các BQLRPH

Để có thể quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn tài chính này cần thực hiện một số giải pháp sau:

Thứ nhất, cần có quy định về tỷ lệ diện tích rừng sản xuất của các BQLRPH phù hợp với quy mô về tổng diện tích và mức độ xung yếu của các khu rừng phòng hộ tại mỗi BQLRPH cũng như khả năng tổ chức sản xuất kinh doanh của đơn vị, đảm bảo năng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả của diện tích rừng này.

Thứ hai, đối với diện tích rừng sản xuất tại các BQLRPH phải thực hiện thuê đất của Nhà nước (hoặc Nhà nước giao đất có thu tiền), tự thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh, hạch toán đầy đủ, đóng góp cho ngân sách nhà nước một phần, phần còn lại bổ sung vào nguồn tài chính để tái đầu tư cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng.

Thứ ba, giao quyền tự chủ thực sự thông qua cơ chế cho phép các BQLRPH được quản lý và sử dụng 100% nguồn thu ngoài ngân sách nhà nước theo cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập được quy định tại Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2016 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.

Thứ tư, đối với chi trả dịch vụ môi trường rừng, cần xây dựng cơ chế chi trả phù hợp với mỗi đối tượng khác nhau và dịch vụ nào thì chi trả trực tiếp (giữa BQLRPH với các đối tượng chi trả), đối tượng

nào và dịch vụ nào thì chi trả gián tiếp thông qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng. Thực hiện được điều này sẽ góp phần đảm bảo công bằng giữa các BQLRPH do sự khác biệt về địa lý (trong hay ngoài lưu vực các nhà máy thuỷ điện, nước sạch; dù nằm ở đâu thì rừng cũng đều hấp thụ các bon) và các điều kiện khác để được nhận chi trả.

4. KẾT LUẬN

Hệ thống rừng phòng hộ của Việt Nam đã được hình thành và phát triển trong gần 50 năm qua, với 4.588.059 ha chiếm 31,66% diện tích rừng toàn quốc và đóng vai trò quan trọng trong bảo tồn đa dạng sinh học, phòng hộ, cung cấp các dịch vụ môi trường và đảm bảo an toàn sinh thái cho đất nước. Rừng phòng hộ là nguồn tài nguyên vô giá, là tài sản quốc gia và vì vậy cần được Nhà nước đảm bảo nguồn ngân sách cho các hoạt động bảo vệ và phát triển. Do tính chất đặc thù của hoạt động bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, để có thể đảm bảo sự vận hành ổn định và lâu dài của các khu rừng này cần phải có các nguồn tài chính lớn và kịp thời. Thực tế hiện nay hầu hết các BQLRPH đều phụ thuộc vào ngân sách nhà nước để duy trì bộ máy và hoạt động, trong khi khả năng tiếp cận, thu hút vốn đầu tư và các nguồn tài chính còn rất hạn chế, thiếu bền vững và sử dụng kém hiệu quả do những bất cập về chính sách và cơ chế quản lý, sử dụng.

Kết quả khảo sát tại các BQLRPH và các địa phương và tham vấn ý kiến chuyên gia, nhà quản lý cho thấy hiện tại có 3 nguồn tài chính cho hoạt động của các BQLRPH, trong đó chủ yếu vẫn từ ngân sách nhà nước, một phần nhỏ từ chi trả dịch vụ môi trường rừng và một số hoạt động sản xuất kinh doanh của các đơn vị. Các bất cập và hạn chế về đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng phòng hộ được thể hiện ở 3 nhóm vấn đề: (i) Khó khăn, bất cập về đầu tư và cơ chế tài chính cho bảo vệ rừng phòng hộ; (ii) Bất cập về quyền tự chủ về tài chính của các BQLRPH và cơ chế chia sẻ lợi ích đối với rừng phòng hộ; (iii) Khó khăn, bất cập trong thu hút các nguồn tài chính ngoài ngân sách vào rừng phòng hộ và sử dụng diện tích rừng sản xuất. Các ý kiến đề xuất được tập trung vào hai nhóm: (1) 08 đề xuất về cơ chế chính sách và huy động các nguồn tài chính cho quản lý, bảo vệ rừng phòng hộ; (2) 04 đề xuất về quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn tài chính của các BQLRPH. Nếu các đề xuất nêu trên được thực hiện thì khả năng thu hút đầu tư và nguồn tài chính cho các khu rừng phòng hộ sẽ được nâng cao, đồng thời hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn tài chính này sẽ được cải thiện, góp phần bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng tốt hơn. Tuy nhiên điều này đòi hỏi sự điều hành của Chính phủ và sự phối hợp giữa các Bộ, ngành và địa phương trong hoàn thiện cơ chế tổ chức, quản lý và điều tiết ngân sách cho các BQLRPH để thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ hiệu quả, bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và PTNT (2018). Quyết định số 1187/QĐ-BNN-TCLN ngày 03 tháng 4 năm 2018 Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2017. Hà Nội.

2. Bộ Nông nghiệp và PTNT (2019). Quyết định số 911/QĐ-BNN-TCLN ngày 19 tháng 3 năm 2019 Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2018. Hà Nội.

3. Emerton, L., Phạm Xuân Phương, Hà Thị Mừng (2011). Cơ chế tài chính dành cho khu bảo tồn thiên nhiên tại Việt Nam: Bài học kinh nghiệm và định hướng tương lai. Hà Nội: GIZ Việt Nam.

4. Tổng cục Lâm nghiệp (2018). Kết quả công tác quản lý bảo vệ rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2018 và kế hoạch triển khai công tác năm 2019. Báo cáo tại Hội nghị công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2018, ngày 22 đến 24 tháng 11 năm 2019 tại thành phố Đồng Hới, tỉnh Quảng Bình.

5. Trần Thị Thu Hà và các cộng sự (2018). Rà soát, xây dựng và đề xuất ban hành chính sách đầu tư tài chính bền vững cho hoạt động của hệ thống các khu rừng đặc dụng - phòng hộ phù hợp với luật chuyên ngành, Luật Ngân sách và Luật Đầu tư công. Báo cáo tư vấn thuộc Dự án Tăng cường năng lực quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ. Hà Nội.

6. Trương Tất Đơ (2018). Cơ chế tài chính bền vững cho hoạt động của hệ thống các khu rừng đặc dụng và phòng hộ tại Việt Nam. Báo cáo tham luận trình bày tại Hội thảo "Rà soát, xây dựng và đề xuất ban hành chính sách đầu tư tài chính bền vững cho hoạt động của hệ thống các khu rừng đặc dụng - phòng hộ phù hợp với Luật chuyên ngành, Luật Ngân sách và Luật Đầu tư công", ngày 5 tháng 12 tại Trường Đại học Lâm nghiệp.

BUILDING A SUSTAINABLE FINANCIAL MECHANISM FOR THE OPERATION OF PROTECTION FOREST MANAGEMENT BOARDS

Tran Thi Thu Ha[1], Dao Lan Phuong[1], Phung Van Khoa[1]

[1]*Vietnam National University of Forestry*

Summary

Protection forests in Vietnam account for 31.66% of the total national forest area, play an important role in ensuring national ecological security and are managed by 259 organizations, of which 229 Protection Forest Management Boards (PFMBs). However, there are still many obstacles and limitations related to policy mechanisms, access opportunities, the ability to mobilize and attract investment of financial sources for protection forests. The financial independence and autonomy of the PFMBs is relative low and the use of these financial resources is ineffective and unsustainable. The objective of the study is to evaluate the implementation of investment policies and financial mechanisms, identify problems, inadequacies and gaps in the implementation of these policies in PFMBs, on that basis propose the solutions for building sustainable financial mechanism for the operation of PFMBs in Vietnam. The results show that the financial sources for PFMBs activities are mainly from the state budget, a small part from payment of forest environmental services and production and business activities. Inadequacies and limitations on investment and financial mechanisms for protection forests are presented in three groups of issues: (i) on investment and financial mechanisms for protection and development of forests, (ii) financial autonomy of PFMBs and benefit sharing mechanism for protection forests; (iii) on attracting non-state budget financial sources for protection and production forests. Proposals for establishing sustainable investment and financial mechanisms for PFMBs focus on two groups: (i) 08 solutions on mechanisms and policies to mobilize financial resources for management, protection and development of forests; (ii) 04 solutions on effective management and use of financial sources of PFMBs.

Keywords: *Protection forests, Protection Forest Management Boards, sustainable financial mechanism.*

Người phản biện: TS. Trương Tất Đơ
Ngày nhận bài: 19/7/2019
Ngày thông qua phản biện: 21/8/2019
Ngày duyệt đăng: 28/8/2019