



TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN

Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng: Tương lai mới cho hệ thống vườn quốc gia và khu bảo tồn ở Việt Nam?



Được hỗ trợ bởi: Quỹ các hệ sinh thái trọng yếu CEPF

CRITICAL ECOSYSTEM
PARTNERSHIP FUND

Hệ thống rừng đặc dụng (RĐD) của Việt Nam đã được hình thành và phát triển trong gần 50 năm qua. Hiện tổng diện tích đất RĐD đạt gần 2,2 triệu ha với 164 khu, gồm 30 vườn quốc gia, 58 khu dự trữ thiên nhiên, 10 khu bảo tồn loài và sinh cảnh, 46 khu bảo vệ cảnh quan và 20 khu rừng nghiên cứu khoa học. Thời gian qua, Nhà nước đã có một số chính sách đầu tư quan trọng cho công tác quản lý, bảo vệ RĐD, cho thuê rừng, khuyến khích phát triển du lịch sinh thái (DLST) nhằm tạo thêm nguồn thu, bù đắp chi phí, tăng thu nhập cho lực lượng quản lý, bảo vệ rừng. Tuy nhiên, các 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 RĐD, đồng thời chưa góp phần tạo nguồn tài chính ổn định và bền vững cho bảo tồn thiên nhiên của 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 được bao cấp 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. Nghiên cứu của Hà Thị Mừng và Tuyết Hoa (2008) tại 53 vườn quốc gia và khu bảo tồn cho thấy, khoảng 80 – 90% kinh phí đầu tư cho các khu RĐD được lấy từ ngân sách nhà nước. Ngân sách đầu tư cho các VQG/KBT thường được cân đối và phân bổ trực tiếp hàng năm từ Trung ương hoặc tỉnh, tuy nhiên phần kinh phí này chỉ đáp ứng cho chi phí hoạt động của bộ máy quản lý hoặc nếu có đầu tư thì chủ yếu phục vụ xây dựng cơ bản. Nhìn chung, nguồn kinh phí dành cho hoạt động bảo tồn còn rất hạn chế và chưa được chú ý. Tài chính thiếu hụt và không ổn định thực tế đã gây ảnh hưởng rất lớn đến hiệu quả quản lý, bảo tồn RĐD trong bối cảnh sức ép của hoạt động phá rừng trái phép ngày càng gia tăng.

Với hệ thống quản lý được phân cấp một cách phức tạp, việc phân bổ ngân sách cho các VQG trực thuộc Bộ NN&PTNT và các VQG/KBT trực thuộc tỉnh có sự khác biệt rất lớn. Các khu RĐĐ 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. Bên cạnh đó, nhiều khu bảo tồn cấp tỉnh cũng không chủ động được việc hoạch định kế hoạch tài chính ngay cả với nguồn kinh phí hàng năm do phải phụ thuộc vào khả năng cân đối ngân sách của mỗi địa phương. Trong khi nguồn lực tài chính bị hạn chế thì công tác quy hoạch, thành lập các khu bảo tồn cũng bộc lộ chưa thực sự hợp lý. Một số tỉnh nghèo nhưng phải quản lý một số lượng đáng kể các khu RĐĐ như Hà Giang (06 khu) nên dẫn đến tình trạng khó khăn về thu xếp nguồn vốn đầu tư và chi phí hoạt động cho công tác quản lý, bảo vệ các khu bảo tồn. Hoạt động du lịch sinh thái (DLST) trong các khu RĐĐ đang được khuyến khích với mục tiêu tăng thêm nguồn thu và bù đắp kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nguồn thu có tiềm năng này còn rất thấp, chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ so với tổng kinh phí đầu tư. Ví dụ, nguồn thu từ hoạt động DLST chỉ chiếm 1,66% ở VQG Tam Đảo; 1,38% ở VQG Cúc Phương; và 0,62% ở VQG Yok Đôn (Hà Thị Mừng và Tuyết Hoa, 2008). Thậm chí, một số VQG khẳng định DLST mới chỉ là hoạt động lấy thu bù chi chứ chưa có lãi để có thể tái đầu tư cho các hoạt động bảo tồn khác.

Về nguồn vốn đầu tư nước ngoài, không phải khu RĐĐ nào cũng có điều kiện xin hoặc được ưu tiên phân bổ nguồn vốn từ các dự án tài trợ nước ngoài. Tất cả các VQG trực thuộc Bộ NN-PTNT đều đã được thụ hưởng lợi ích từ các dự án đầu tư nước ngoài ở mức độ khác nhau, có những dự án từ 3-5 năm. Trong khi đó, tỷ

lệ các VQG/KBT trực thuộc tỉnh nhận được tài trợ nước ngoài là rất thấp, nhất là các khu RĐĐ có quy mô nhỏ (dưới 15.000 ha). Tuy vậy, những năm gần đây, Quỹ bảo tồn rừng đặc dụng Việt Nam (VCF), một cơ chế tài chính ủy thác từ các nguồn viện trợ nước ngoài, đã cung cấp cho nhiều VQG/KBT các khoản tài trợ nhỏ, đáng kể nhằm hỗ trợ tài chính và kỹ thuật để củng cố công tác quản lý, bảo vệ rừng và bảo tồn thiên nhiên tại địa bàn.



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. Một đặc điểm dễ nhận thấy là các dự án đầu tư bằng nguồn vốn tài trợ nước ngoài cho VQG/KBT thường chú trọng nhiều hơn đến các hoạt động về nghiên cứu khoa học, phát triển cộng đồng, giáo dục và nâng cao nhận thức...; trong khi đó, các dự án có vốn ngân sách nhà nước thường chú trọng vào hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng, trồng rừng, quản lý và bảo vệ rừng,... Chính vì vậy, nếu có thể tiếp cận được nhiều nguồn đầu tư khác nhau thì các VQG/KBT có thể sẽ đảm bảo nguồn tài chính cho tất cả những hoạt động của mình.

Nghị định 117/2010/NĐ-CP do Chính phủ ban hành ngày 24/12/2010 về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng được xem là chính sách quan trọng, có tính đột phá, mở đường cho việc huy động, xã hội hóa các nguồn đầu tư, từng bước tạo lập tài chính bền vững cho hoạt động của các VQG/KBT. Theo Nghị định này, Ban quản lý khu RĐD là đơn vị sự nghiệp có thu, theo đó bên cạnh được đầu tư và đảm bảo tài chính cho các hoạt động bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước (trung ương, địa phương), hay tiếp nhận hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước thì còn có thể khai thác nguồn thu từ cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng là một trong những hướng dẫn cần thiết để Ban quản lý các khu RĐD – với vai trò là chủ rừng có thể khai thác, tiếp nhận nguồn chi trả từ các doanh nghiệp thủy điện, cung cấp nước sạch và du lịch sinh thái thông qua Quỹ bảo vệ và phát triển rừng (trung ương hoặc địa phương).

Từ các khung pháp lý nói trên, ngày 01/06/2012 Thủ tướng Chính phủ

đã ban hành Quyết định 24/2012/QĐ-TTg về đầu tư phát triển rừng đặc dụng với tổng vốn đầu tư và vốn sự nghiệp từ ngân sách nhà nước thực hiện chính sách này khoảng 5.500 tỷ đồng. Bên cạnh các nội dung đầu tư trọng yếu tập trung vào tăng cường cơ sở hạ tầng, phương tiện và thiết bị quản lý bảo vệ rừng cho Ban quản lý RĐD, nhà nước cũng cam kết cấp kinh phí bảo vệ rừng ổn định hàng năm, đồng thời hỗ trợ kinh phí cho các cộng đồng thôn, bản vùng đệm để khuyến khích họ tham gia phối hợp quản lý RĐD. Chính sách mới này cũng tạo điều kiện cho Ban quản lý RĐD phát triển các điều kiện hạ tầng để tổ chức kinh doanh dịch vụ môi trường và du lịch sinh thái, tạo thêm nguồn thu cho VQG/KBT, đồng thời cho phép áp dụng các ưu đãi đầu tư, thuế và chủ động sử dụng các nguồn thu từ kinh doanh dịch vụ để chi trả và khuyến khích các bên liên quan tích cực tham gia quản lý bảo vệ RĐD hiệu quả hơn. Có thể khẳng định rằng, những chính sách này đã mở ra các cơ hội để có thể bảo vệ, duy trì các giá trị và tính toàn vẹn của hệ thống RĐD Việt Nam trong tương lai