

## CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ VÀ CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG CHO HOẠT ĐỘNG CỦA CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

Trần Thị Thu Hà<sup>1</sup>, Phùng Văn Khoa<sup>1</sup>, Đào Lan Phương<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Trường Đại học Lâm nghiệp

### TÓM TẮT

Việt Nam có 2.155.178 ha rừng đặc dụng, chiếm 14,87% tổng diện tích rừng, với trên 96% là rừng tự nhiên có mức độ đa dạng sinh học cao. Phần lớn diện tích này đều do các ban quản lý rừng đặc dụng quản lý, phân bố trên khắp cả nước. Mục tiêu của nghiên cứu là nhằm đánh giá tình hình thực hiện chính sách đầu tư và cơ chế tài chính, trên cơ sở đó đề xuất các chính sách đầu tư và cơ chế tài chính bền vững cho hoạt động của các vườn quốc gia (VQG) và khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN) ở Việt Nam. Kết quả nghiên cứu cho thấy còn nhiều vướng mắc, hạn chế liên quan đến cơ chế chính sách, cơ hội tiếp cận, khả năng huy động và thu hút vốn đầu tư và cơ chế quản lý tài chính của các VQG/KBTTN, dẫn đến hiệu quả bảo tồn và phát triển tài nguyên rừng chưa cao, khả năng tự chủ tài chính của các ban quản lý rừng đặc dụng hạn chế. Các đề xuất tập trung vào hai nhóm gồm: (i) nguồn và cơ chế tài chính từ ngân sách nhà nước với 07 đề xuất; (ii) nguồn và cơ chế tài chính ngoài ngân sách nhà nước với 06 đề xuất.

**Từ khóa:** Chính sách đầu tư, cơ chế tài chính bền vững, khu bảo tồn thiên nhiên, rừng đặc dụng, vườn quốc gia.

### 1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Theo kết quả công bố hiện trạng rừng toàn quốc tại Quyết định số 911/QĐ-BNN-TCLN ngày 19/03/2019 của Bộ Nông nghiệp và PTNT, tính đến 31/12/2018 diện tích rừng đặc dụng là 2.155.178 ha, chiếm 14,87 % tổng diện tích rừng, trong đó hầu hết là rừng tự nhiên (chiếm trên 96% tổng diện tích rừng đặc dụng), có mức độ đa dạng sinh học cao. Hiện tại, phần lớn diện tích rừng đặc dụng này đều do các ban quản lý rừng đặc dụng quản lý với 2.056.504 ha (Bộ Nông nghiệp và PTNT, 2019). Với diện tích rộng lớn và phân bố trên khắp các địa bàn trong cả nước, để có thể duy trì vận hành ổn định và lâu dài các hoạt động bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học trong hệ thống các khu rừng đặc dụng, đòi hỏi phải có nguồn tài chính lớn, được duy trì một cách thường xuyên và bền vững. Hiện nay, phần lớn nguồn tài chính đầu tư vào các khu rừng đặc dụng là từ ngân sách nhà nước, một phần từ nguồn vốn ODA thông qua các dự án tài trợ, nhưng nguồn vốn này lại đang có xu hướng giảm dần sau khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình năm 2010.

Mặt khác, mặc dù rừng đặc dụng thuộc sở hữu nhà nước nhưng lại được quản lý bởi nhiều chủ thể khác nhau, ở các cấp trung ương và địa phương, mỗi một chủ thể lại có các

nguồn và cơ chế tài chính khác nhau, do các quy định về phân cấp quản lý khác nhau làm cho quá trình quản lý về nghiệp vụ và theo địa lý hành chính rất phức tạp và đa dạng, dẫn đến các nguồn tài chính cũng rất khác nhau (Emerton và cộng sự, 2011). Cũng cần nhận rõ là hiện nay các nguồn tài chính cho bảo vệ và phát triển rừng ngày càng đa dạng và xuất hiện những hình thức mới, với sự tham gia của nhiều thành phần xã hội, cả trong nước và quốc tế. Tác động của các công ước và thể chế tài chính quốc tế cũng ảnh hưởng nhiều đến bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng đặc dụng ở nước ta hiện nay. Một số nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước như chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR), cho thuê môi trường rừng hoặc kinh doanh du lịch sinh thái (DLST) được cho là những nguồn tài chính đóng vai trò quan trọng, duy trì sự phát triển bền vững của các khu rừng đặc dụng.

Tuy nhiên, trên thực tế do còn nhiều vướng mắc, hạn chế liên quan đến cơ chế chính sách, cơ hội tiếp cận, khả năng huy động và thu hút vốn đầu tư, cơ chế quản lý mà các nguồn tài chính dành cho hoạt động của các VQG và KBTTN vẫn bị đánh giá là thiếu tính bền vững và hiệu quả sử dụng thấp (Trương Tất Đơ, 2018). Chính vì vậy, việc nhìn nhận, đánh giá

và đổi mới chính sách đầu tư và cơ chế tài chính để đảm bảo tính bền vững, tạo động lực thúc đẩy các hoạt động quản lý, bảo vệ và bảo tồn hệ thống các khu rừng đặc dụng của các VQG và KBTTN 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 VQG/KBTTN tại các tỉnh khảo sát, trên cơ sở đó đề xuất các chính sách đầu tư và cơ chế tài

chính bền vững cho hoạt động của các VQG và KBTTN ở Việt Nam.

## 2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Thu thập số liệu, tài liệu thứ cấp: Nghiên cứu thực hiện thu thập và tổng hợp các báo cáo nghiên cứu của các Bộ ngành và địa phương, các chuyên gia/nhà quản lý và các VQG/KBTTN tại các hội thảo, các bài báo đăng trên tạp chí khoa học. Ngoài ra, các văn bản chính sách, Luật và dưới Luật về đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng đặc dụng cũng được rà soát, hệ thống hoá và phân tích.

**Bảng 1. Danh sách các VQG/KBTTN khảo sát theo vùng**

TT	Đơn vị điều tra/khảo sát	Địa phương
<b>I</b>	<b>Vùng Trung du và miền núi phía Bắc</b>	
1	VQG Ba Bể	Tỉnh Bắc Kạn
2	VQG Tam Đảo	Tỉnh Vĩnh Phúc
3	KBTTN Ngọc Sơn - Ngổ Luông	Tỉnh Hoà Bình
4	KBTTN Nam Xuân Lạc	Tỉnh Bắc Kạn
<b>II</b>	<b>Vùng Đồng bằng Bắc bộ</b>	
5	VQG Cát Bà	TP. Hải Phòng
6	VQG Xuân Thủy	Tỉnh Nam Định
7	VQG Cúc Phương	Tỉnh Ninh Bình
<b>III</b>	<b>Vùng Bắc trung bộ</b>	
8	Khu BTNT Xuân Liên	Tỉnh Thanh Hoá
9	VQG Pù Mát	Tỉnh Nghệ An
10	VQG Phong Nha - Kẻ Bàng	Tỉnh Quảng Bình

(Nguồn: Khảo sát thực địa, 2018)

Thu thập số liệu sơ cấp: Chúng tôi tiến hành điều tra khảo sát bằng phiếu khảo sát và phỏng vấn sâu tại 10 VQG/KBTTN của 03 vùng gồm trung du và miền núi phía Bắc, đồng bằng Bắc bộ và Bắc trung bộ, phân bố trên địa bàn 9 tỉnh/thành phố (chi tiết Bảng 1). Nội dung chính của khảo sát là nhằm làm rõ hơn những vấn đề quan tâm như khó khăn và khoảng trống trong thực hiện các chính sách về đầu tư và cơ chế tài chính đối với các VQG/KBTTN, đề xuất từ các đơn vị trực tiếp quản lý rừng đặc dụng nhằm đảm bảo nguồn tài chính ổn định, bền vững cho hoạt động quản lý, bảo vệ và phát triển tài nguyên rừng.

Xử lý và phân tích số liệu: Toàn bộ các phiếu khảo sát và thông tin thu thập được xử lý và phân tích định tính theo từng nhóm chủ đề của các nội dung nghiên cứu gồm: (i) Thực trạng thực hiện chính sách đầu tư và cơ chế tài

chính đối với rừng đặc dụng; (ii) Những bất cập trong thực thi chính sách đầu tư và cơ chế tài chính tại các VQG/KBTTN; (iii) Những đề xuất về chính sách đầu tư và cơ chế tài chính đối với các VQG/KBTTN.

## 3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

### 3.1. Thực trạng hệ thống rừng đặc dụng và cơ chế quản lý của các VQG/KBTTN

Tính đến tháng 11 năm 2018, cả nước có 164 khu rừng đặc dụng, trong đó: 33 VQG, 57 khu dự trữ thiên nhiên, 12 khu bảo tồn loài-sinh cảnh, 53 khu bảo vệ cảnh quan và 9 khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học. Theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ về quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng đến năm 2020, tầm nhìn 2030, tổng diện tích rừng đặc dụng sẽ là 2.462.000 ha, với 176 khu trong đó có 34 VQG và 58 KBTTN (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018).

**Bảng 2. Các VQG/KBTTN thuộc hệ thống rừng đặc dụng**

Loại KBT thuộc hệ thống rừng đặc dụng		Số lượng	Diện tích (ha)
Vườn quốc gia		33	1.152.462,43
Khu BTTN	Khu dự trữ thiên nhiên	57	1.026.085
	Khu bảo tồn loài - sinh cảnh	12	34.820,4
Khu bảo vệ cảnh quan		53	86.365,75
Khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học		9	10.838,16
<b>Tổng</b>		<b>164</b>	<b>2.310.571,74</b>

(Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2018)

Trước thời điểm 1/1/2019, hệ thống rừng đặc dụng được quản lý theo quy định tại *Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, ngày 24/12/2010 của Chính phủ về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng*. Hiện tại, theo *Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp* (Nghị định số 117/2010/NĐ-CP đã hết hiệu lực), trách nhiệm quản lý rừng đặc dụng gồm 2 cấp: (i) Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng trong phạm vi cả nước; trực tiếp tổ chức quản lý khu rừng đặc dụng nằm trên địa bàn 02 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trở lên; (ii) Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng ở địa phương. Như vậy, trong 164 khu rừng đặc dụng có 06 VQG được phân cấp quản lý ở Trung ương, 09 khu rừng thực nghiệm nghiên cứu khoa học được phân cấp cho Viện khoa học Lâm nghiệp Việt Nam quản lý. Các khu rừng đặc dụng còn lại được phân cấp cho UBND cấp tỉnh quản lý theo chỉ đạo của Chính phủ, nhưng có một số tỉnh giao cho Sở Nông nghiệp và PTNT hoặc Chi cục Kiểm lâm trực tiếp quản lý.

Về chính sách đầu tư, theo *Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp*, nhà nước đảm bảo ngân sách đầu tư cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng như hoạt động quản lý của các ban quản lý rừng; trồng, chăm sóc, bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh rừng; kiểm kê, theo dõi,

giám sát tài nguyên rừng và đa dạng sinh học; điều tra, kiểm kê và công bố hiện trạng rừng; quản lý thông tin về lâm nghiệp và cơ sở dữ liệu về rừng; sưu tập tiêu bản thực vật rừng, động vật rừng... Ngoài ra, ngày 01/06/2012, Thủ tướng Chính phủ ra quyết định số 24/2012/QĐ-TTg về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020. Đây là một trong những văn bản thuộc Quy định chuyển tiếp (Điều 91, *Nghị định số 156/2018/NĐ-CP*) vẫn còn hiệu lực thi hành đến hết thời hạn là năm 2020.

**3.2. Nguồn và cơ chế tài chính hiện đang áp dụng tại các VQG/KBTTN**

**a. Nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước**

Theo *Quyết định 24/2012/QĐ-TTg*, tổng vốn đầu tư và vốn sự nghiệp từ ngân sách nhà nước cho chính sách này là 5.500 tỷ đồng, trong đó vốn đầu tư là 50%, ngân sách nhà nước đảm bảo cấp kinh phí sự nghiệp thường xuyên; kinh phí quản lý bảo vệ rừng với mức trung bình 100.000 đồng/ha/năm; đồng thời hỗ trợ mỗi cộng đồng dân cư thôn bản ở vùng đệm của các VQG/KBTTN 40 triệu đồng/năm cho đầu tư nâng cao năng lực phát triển sản xuất. Đối với *Quyết định số 886/QĐ-TTg*, tổng mức vốn thực hiện chương trình là 59.600 tỷ đồng, trong đó ngân sách trung ương cho chương trình là 14.575 tỷ đồng (chi cho đầu tư phát triển và vốn sự nghiệp), vốn ODA và các nguồn vốn hợp pháp khác là 45.025 tỷ đồng. Các BQL rừng đặc dụng được cấp kinh phí khoán bảo vệ rừng cho hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn bản với mức bình quân 300.000 đồng/ha/năm.

**Bảng 3. Chính sách đầu tư và nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước đang áp dụng cho các VQG/KBTTN**

TT	Chính sách/chương trình	Cơ chế tài chính áp dụng
1	<i>Quyết định số 886/QĐ-Ttg</i> ngày 16 tháng 6 năm 2017 về phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020	- Đầu tư bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học các hệ sinh thái rừng đặc dụng. - Mức khoán bảo vệ rừng bình quân là 300.000 đồng/ha/năm
2	<i>Quyết định 24/2012/QĐ-Ttg</i> ngày 01/06/2012 về Chính sách đầu tư phát triển rừng rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020	- Nhà nước cấp kinh phí sự nghiệp thường xuyên; - Nhà nước cấp kinh phí quản lý bảo vệ rừng ổn định trung bình 100.000 đồng/ha/năm - Nhà nước đầu tư cho mỗi cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm 40 triệu đồng/năm
3	<i>Nghị định 75/2015/NĐ-CP</i> 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 đặc dụng cho hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn: 400.000 đồng/ha/năm
4	<i>Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP</i> 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 đặc dụng 200.000 đồng/ha/năm

(Nguồn: Trần Thị Thu Hà và cộng sự, 2018)

Theo *Nghị định 75/2015/NĐ-CP*, ngân sách nhà nước đảm bảo các khoản chi cho hoạt động khoán bảo vệ rừng của các BQL rừng đặc dụng được bố trí hàng năm trong Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng và được phân bổ như sau: (1) Ngân sách trung ương hỗ trợ 100% kinh phí đối với các địa phương chưa tự cân đối được ngân sách; (2) Ngân sách trung ương hỗ trợ 50% kinh phí đối với địa phương có tỷ lệ điều tiết nguồn thu về trung ương dưới 50%; ngân sách địa phương đảm bảo 50% nhu cầu kinh phí. Theo *Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP*, các BQL rừng đặc dụng thuộc danh mục 61 huyện nghèo sẽ được nhận hỗ trợ bình quân 200.000 đồng/ha/năm để giao khoán chăm sóc, bảo vệ rừng cho các hộ gia đình đối với rừng đặc dụng.

Thực tế điều tra khảo sát tại các địa phương cho thấy nguồn ngân sách nhà nước cho hoạt động của các VQG/KBTTN đều thuộc 04 chương trình/chính sách nêu trên. Tuy nhiên do đặc thù và khả năng về nguồn ngân sách

của các địa phương nên việc thực hiện chính sách không giống nhau.

\* *Đối với nguồn ngân sách cho chi thường xuyên và công tác bảo vệ rừng:*

Ngân sách nhà nước cho chi thường xuyên là nguồn tài chính chủ yếu đảm bảo cho sự tồn tại và phát triển của các VQG/KBTTN hiện nay. Tuy nhiên có sự khác biệt rất lớn giữa các VQG/KBTTN trực thuộc trung ương và địa phương, một số VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp và phần lớn VQG trực thuộc UBND tỉnh. Trong phạm vi một tỉnh, cùng là đơn vị quản lý rừng đặc dụng nhưng VQG trực thuộc UBND tỉnh, trong khi KBTTN lại trực thuộc Sở Nông nghiệp và PTNT. Điểm chung là hầu hết ngân sách cho chi thường xuyên đều không đảm bảo theo quy định về biên chế cho kiểm lâm VQG/KBTTN (500 ha/1 kiểm lâm viên), nhiều đơn vị có diện tích rừng bình quân 1 kiểm lâm viên từ 1.000 ha trở lên và thiếu hụt lên đến 50% đều phải ký hợp đồng bảo vệ rừng và sử dụng kinh phí quản lý bảo vệ rừng

với mức 100.000 đồng/ha/năm cho lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng. Nguồn kinh phí hạn chế, lực lượng mỏng lại phải duy trì kiểm soát trên một diện tích tương đối lớn, nguy cơ bị xâm phạm cao đã gây ra rất nhiều khó khăn và áp lực cho các BQL rừng đặc dụng trong công tác bảo vệ rừng. Nhìn chung, định mức chi sự nghiệp thường xuyên của các tỉnh cho các VQG/KBTTN hiện nay là khá thấp, về cơ bản không đủ bù đắp nhu cầu chi phí thiết yếu của các VQG/KBTTN (Nguyễn Viết Cách, 2018).

*\* Nguồn chi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng*

Đây là nguồn tài chính quan trọng để tạo cơ sở vật chất đảm bảo cho hoạt động quản lý và thực hiện các dịch vụ của VQG/KBTTN. Thông qua hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản các VQG/KBTTN sẽ có được cơ sở vật chất tốt để làm việc hiệu quả hơn, đồng thời giúp phát huy khả năng phát triển các dịch vụ du lịch sinh thái và do đó tăng nguồn thu cho đơn vị. Tuy nhiên nguồn vốn này khá lớn và phụ thuộc nhiều vào khả năng ngân sách của trung ương và địa phương. Ở hầu hết các VQG/KBTTN ngân sách nhà nước chỉ đảm bảo được các hạng mục như văn phòng làm việc, trạm quản lý bảo vệ rừng, đường giao thông, trang thiết bị dự báo cháy trong khi đối với hạng mục như vườn sưu tập, trung tâm cứu hộ... thì phụ thuộc vào khả năng thu hút đầu tư từ các tổ chức quốc tế và đối với hạng mục phục vụ du lịch sinh thái thì chỉ có những VQG lớn và có tiềm năng phát triển du lịch, thu hút các doanh nghiệp đầu tư vào hoạt động du lịch sinh thái như Phong Nha - Kẻ Bàng, Bi Đúp - Núi Bà, Cát Tiên... mới có khả năng phát triển cơ sở hạ tầng.

*\* Thực hiện chính sách hỗ trợ cộng đồng tham gia vào các hoạt động bảo vệ rừng*

Một là, hỗ trợ kinh phí giao khoán cho hộ gia đình và cộng đồng dân cư thôn bản theo 02 chính sách: (i) Các BQL rừng đặc dụng được nhận kinh phí để thực hiện giao khoán cho hộ và cộng đồng dân cư thôn bản theo *Nghị định 75/2015/NĐ-CP* với mức 400.000 đồng/ha/năm; (ii) Những BQL rừng đặc dụng nằm trên địa bàn 61 huyện nghèo được nhận

kinh phí thực hiện giao khoán theo *Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP* với mức 200.000 đồng/ha/năm. Tại một số địa phương, nếu BQL rừng đặc dụng đã được hưởng theo *Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP* thì sẽ không được nhận thêm hỗ trợ theo *Nghị định 75/2015/NĐ-CP* nữa. Đây cũng là tình trạng chung của hầu hết các tỉnh, do hạn chế về ngân sách nên tổng kinh phí cấp không đủ (chỉ đảm bảo 2/3 hoặc thậm chí 1/3 diện tích), dẫn đến các BQL rừng đặc dụng phải chia đều cho diện tích, dẫn đến đơn giá giảm.

Hai là, ngân sách nhà nước hỗ trợ đầu tư cho cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm để đồng quản lý rừng đặc dụng với mức 40 triệu đồng/thôn bản/năm. Khoản kinh phí này được chi cho các nội dung đầu tư nâng cao năng lực phát triển sản xuất và hỗ trợ vật liệu xây dựng kết cấu hạ tầng của thôn bản.

Như vậy, có thể thấy ngân sách nhà nước là nguồn tài chính chủ yếu cho các hoạt động và sự phát triển của các VQG/KBTTN (chiếm tới trên 90%, theo đánh giá của Bộ NN&PTNT tại 06 VQG thuộc Bộ) nhưng nguồn này lại luôn thiếu so với định mức và yêu cầu thực tế của các đơn vị. Kết quả khảo sát 33 VQG/KBTTN năm 2016 cho thấy, 78,07% tổng nguồn thu có nguồn từ NSNN, 18,5% có nguồn từ chi trả DVMTR, chỉ có 3,43% có nguồn từ dịch vụ du lịch (Trương Tất Đơ, 2018).

**b. Nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng**

Theo báo cáo của Tổng cục Lâm nghiệp, năm 2018 có 74 BQL rừng đặc dụng được chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) chiếm 45% tổng số BQL, với tổng diện tích rừng nằm trong lưu vực là 1,148 triệu ha, chiếm khoảng 48% về diện tích rừng đặc dụng, kinh phí chi trả năm 2018 là 336 tỷ đồng, bình quân 292.000 đồng/ha (thấp nhất là 628 đồng/ha và cao nhất là 1 triệu đồng/ha). Tuy nhiên nguồn thu này cũng chủ yếu để chi trả cho các hộ gia đình và cộng đồng dân cư nhận khoán bảo vệ rừng, trong khi các VQG/KBTTN chỉ được nhận phần diện tích tự tổ chức quản lý bảo vệ và quản lý phí.

Theo báo cáo của Quỹ BV&PTR Việt Nam, tổng số tiền thu từ DVMTR toàn quốc đến hết năm 2016 là 6.510 tỷ đồng, trong đó thu từ các cơ sở thủy điện chiếm đến 97,04%, từ cơ sở sản xuất nước sạch chiếm 2,73%, từ các cơ sở kinh doanh du lịch chỉ chiếm 0,23%. Như vậy nguồn thu chính cho chi trả DVMTR đến từ các nhà máy thủy điện, trong khi thu từ nước sạch và đặc biệt là từ du lịch rất nhỏ. Các tỉnh có nguồn thu lớn từ DVMTR chủ yếu là có nhiều thủy điện, trong khi các VQG/KBTTN được nhận chi trả lớn phải nằm trong lưu vực của các nhà máy thủy điện. Như vậy có thể nói các VQG/KBTTN nếu muốn tăng nguồn thu từ chi trả DVMTR thì cần phát huy thế mạnh về hoạt động du lịch sinh thái để tăng nguồn thu.

### **c. Nguồn thu từ hoạt động du lịch sinh thái**

Theo Tổng cục Lâm nghiệp (2018), trong tổng số 164 khu rừng đặc dụng, có 61 khu có tổ chức các hoạt động du lịch sinh thái (26/33 VQG; 35/127 KBTTN). Theo hình thức tự tổ chức là 37 khu; tổ chức liên doanh, liên kết là 11 khu và cho thuê môi trường rừng là 13 khu; tổ chức theo cả 2 hình thức là 15 khu và cả 3 hình thức là 01 khu. Trong những năm gần đây, nguồn thu từ DLST tại các VQG/KBTTN có xu hướng tăng lên, năm 2015 tăng 12% so với năm 2014, năm 2016 tăng 48% so với năm 2015, năm 2017 tăng 16,3% so với năm 2016, năm 2018, doanh thu là 175 tỷ đồng, tăng khoảng 28% so với năm 2017. Tuy nhiên hoạt động DLST mới chỉ phát triển ở một số VQG (chiếm tới 99% tổng doanh thu), trong khi từ các KBTTN là rất hạn chế, chỉ chiếm khoảng 1%. Một số VQG đạt tỷ lệ thu hút du khách tham quan cao như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Ba Vì, VQG Cúc Phương; riêng số lượng du khách đến VQG Phong Nha - Kẻ Bàng chiếm tới 30% tổng số du khách đến các VQG/KBTTN trong cả nước.

### **d. Nguồn tài chính từ các dự án quốc tế và đề tài nghiên cứu khoa học**

Một phần nguồn tài chính cho hoạt động bảo tồn ở Việt Nam được huy động từ các dự án tài trợ ODA. Trong giai đoạn 2006 – 2010, Việt Nam đã nhận được nguồn hỗ trợ khoảng

64 triệu USD cho hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học từ các nhà tài trợ quốc tế (Lê Thu Hoa và Vũ Thị Hoài Thu, 2012). Hạn chế của nguồn hỗ trợ này là không thường xuyên, phân bổ không đồng đều, chủ yếu tập trung ở số ít các VQG/KBTTN có quy mô lớn, mà ít chú ý đến các khu bảo tồn có quy mô vừa và nhỏ dưới 15.000 ha. Trong 5 năm trở lại đây, nguồn vốn ODA này đang có xu hướng giảm mạnh khi Việt Nam chuyển sang nhóm quốc gia có thu nhập trung bình. Ngoài nguồn ngân sách đầu tư từ Nhà nước, chỉ có 8/20 vườn quốc gia trực thuộc tỉnh và 7/23 khu bảo tồn thiên nhiên có vốn đầu tư từ dự án tài trợ nước ngoài. Kết quả khảo sát tại các địa phương và các VQG/KBTTN cho thấy, nguồn tài chính từ các dự án hoặc chương trình nghiên cứu quốc tế phụ thuộc rất lớn vào đặc điểm tài nguyên, mức độ đa dạng sinh học và đặc trưng văn hoá cũng như phù hợp với mối quan tâm của các tổ chức quốc tế và khả năng thực hiện các chương trình/đề tài của các VQG/KBTTN.

### **3.3. Khó khăn, bất cập về đầu tư và cơ chế tài chính đối với các VQG/KBTTN**

#### **a. Khó khăn, bất cập về ngân sách nhà nước cho hoạt động bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học**

Nguồn tài chính cho hoạt động bảo tồn thiên nhiên (BTTN) và đa dạng sinh học (ĐDSH) từ ngân sách nhà nước không đầy đủ, phân bổ không đều và khó tiếp cận:

*Một là*, ngân sách nhà nước cấp cho các hạng mục liên quan đến công tác BTTN và ĐDSH rất hạn chế, chủ yếu cho các hoạt động tuần tra bảo vệ rừng và xây dựng cơ sở vật chất, trong khi các khoản chi cho hoạt động bảo tồn như: nghiên cứu, điều tra, quan trắc/giám sát và quản lý thích ứng với các hệ sinh thái, loài, nguồn gen, xây dựng cơ sở dữ liệu ĐDSH gần như không có và ước tính bình quân chỉ dưới 10% tổng chi thường xuyên của các VQG/KBTTN.

*Hai là*, bất cập liên quan đến điều tiết vốn ngân sách nhà nước cho các BQL rừng đặc dụng trực thuộc địa phương, đặc biệt tại các khu vực có nhiều KBTTN nhưng thuộc các

ting nghèo mà hàng năm vẫn phải nhận hỗ trợ từ ngân sách trung ương. Trong khi không phải VQG/KBTTN hay địa phương nào cũng có đủ năng lực để tiếp cận và thu hút các nguồn vốn đầu tư, do đó khả năng tìm kiếm các nguồn ngân sách là không đồng đều.

*Ba là*, sự chông chéo, thiếu phối hợp trong chức năng và nhiệm vụ giữa Bộ NN&PTNT và Bộ TN&MT cũng được coi là một trong những nguyên nhân khiến cho nguồn tài chính cho rừng đặc dụng khó tiếp cận hơn. Hoạt động bảo vệ tài nguyên rừng và bảo tồn ĐDSH hiện chủ yếu được thực hiện tại các VQG/KBTTN, thuộc quyền quản lý của Bộ NN&PTNT và nhận nguồn tài chính hoạt động từ ngân sách sự nghiệp nông, lâm nghiệp cùng các chương trình mục tiêu quốc gia theo ngành dọc. Trong khi đó, gần như toàn bộ nguồn tài chính cho bảo tồn ĐDSH từ ngân sách là do Bộ TN&MT, cơ quan chịu trách nhiệm chính trong bảo tồn ĐDSH toàn quốc quản lý.

**b. Khó khăn, vướng mắc về kinh phí sự nghiệp thường xuyên**

*Một là*, kinh phí thường xuyên cho bộ máy và hoạt động không đảm bảo theo quy định và yêu cầu thực tế, nhiều đơn vị có diện tích rừng bình quân 1 kiểm lâm viên từ 1.000 ha trở lên và lực lượng kiểm lâm viên thiếu hụt lên đến trên 50%. Khối lượng công việc và mức độ nguy hiểm của nghề kiểm lâm hiện nay là một khó khăn rất lớn trong việc thu hút ngành nghề, nhiều kiểm lâm viên xin thôi việc hoặc chuyển ngành.

*Hai là*, sự không thống nhất và thiếu cơ chế tài chính về kinh phí cho lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách trong các BQL rừng đặc dụng và kinh phí cho lực lượng này không rõ ràng và mâu thuẫn giữa các văn bản dưới luật và Luật Lâm nghiệp.

*Ba là*, đơn giá khoán bảo vệ rừng đặc dụng quá thấp so với yêu cầu. Việc áp dụng mức khoán bảo vệ rừng đối với rừng đặc dụng của các VQG/KBTTN bằng với mức khoán bảo vệ của các công ty lâm nghiệp là không phù hợp do tính chất của hoạt động bảo vệ rừng đặc dụng không chỉ đơn thuần là bảo vệ, mà còn có

các hoạt động khác như nghiên cứu khoa học, quan trắc giám sát ĐDSH, giáo dục môi trường, hỗ trợ phát triển du lịch sinh thái và phát triển cộng đồng địa phương.

*Bốn là*, định mức khoán bảo vệ không thống nhất và chông chéo giữa các chính sách thực hiện tại cùng một địa bàn gây khó khăn cho hoạt động khoán bảo vệ rừng ở các BQL rừng đặc dụng. Mặt khác, các chính sách khác nhau lại do các ngành khác nhau tổ chức thực hiện. 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.

**c. Khó khăn trong huy động các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước cho hoạt động của các VQG/KBTTN**

Theo Quyết định 24/2012/QĐ-TTg, ngoài ngân sách trung ương và địa phương đầu tư cho rừng đặc dụng, các VQG/KBT còn có thể thu hút nguồn vốn 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. Tuy nhiên, kết quả khảo sát tại các địa phương và BQL rừng đặc dụng cho thấy những khó khăn chính trong việc huy động các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước như sau:

*Một là*, nguồn tài chính từ hoạt động du lịch sinh thái hạn chế do bất cập về đầu tư và cơ chế quản lý tài chính. Hiện tại chỉ có 61/164 đơn vị quản lý rừng đặc dụng có hoạt động du lịch sinh thái và thường chỉ tập trung vào một số VQG lớn, có điều kiện phát triển du lịch và thu hút đầu tư. Kết quả khảo sát tại các VQG/KBTTN về vấn đề này cho thấy một số bất cập sau: (i) Các quy định giữa Nghị định và Thông tư hướng dẫn về đầu tư và kinh doanh du lịch sinh thái không thống nhất, chông chéo, gây khó khăn cho các đơn vị trong thực hiện; (ii) Không đảm bảo nguyên tắc thị trường (thỏa thuận giữa các bên) trong chi trả dịch vụ môi trường rừng áp dụng đối với các công ty du lịch; (iii) Mặc dù có tiềm năng du lịch

nhưng kinh phí thu được từ du lịch là chưa đáng kể.

*Hai là*, nguồn tài chính từ chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng còn hạn chế, mức thu còn thấp so với tiềm năng; một số quy định đối với cơ sở du lịch, công nghiệp, thủy sản và cơ sở sử dụng dịch vụ hấp thụ các bon chưa được hướng dẫn cụ thể. Hiện tại khoản thu này ở các VQG/KBTTN đang có xu hướng tăng lên, tuy nhiên mới chiếm khoảng 2,6% tổng nguồn tài chính của các đơn vị (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018). Điều tra thực tế cho thấy một số VQG/KBTTN chưa nhận được tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng cho 100% diện tích mà chỉ nhận được khoản tiền chi trả của diện tích khoán bảo vệ rừng cho người dân. Như vậy, chính sách này một mặt không giúp tăng thêm tài chính cho các VQG/KBTTN, mặt khác không khuyến khích các VQG/KBTTN thực hiện cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng với cộng đồng dân cư.

#### **d. Khó khăn trong thực hiện các chính sách đối với cộng đồng vùng đệm các VQG/KBTTN**

*Thứ nhất*, ngân sách hỗ trợ cho cộng đồng dân cư vùng đệm các VQG/KBTTN không đảm bảo thực hiện cho tất cả các thôn bản. Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg quy định hỗ trợ cho mỗi thôn bản thuộc vùng đệm là 40 triệu đồng/năm. Tuy nhiên, ở tất cả các BQL rừng đặc dụng mà chúng tôi khảo sát, khoản kinh phí này đều không đảm bảo cho tất cả các thôn bản vùng đệm. Ví dụ, VQG Pù Mát, có 67 thôn bản vùng đệm nhưng chỉ được cấp tối đa mỗi năm 4 thôn bản, VQG Cúc Phương có 62 thôn bản thuộc vùng đệm nhưng chỉ 29 thôn bản được cấp. Các BQL rừng đặc dụng đều phải thực hiện cấp luân phiên hoặc cắt giảm mức hỗ trợ để đảm bảo tất cả các cộng đồng đều được nhận kinh phí.

*Hai là*, việc cấp kinh phí cho các thôn bản thuộc vùng đệm theo tính chất cào bằng (40 triệu đồng/năm) là chưa thực sự hợp lý và gây khó khăn trong việc triển khai, vì số hộ trong các thôn là khác nhau, đặc biệt là đối với các thôn, bản thuộc vùng khó khăn, vùng đồng bào

dân tộc thiểu số, vùng sâu vùng xa. Theo đánh giá của các BQL rừng đặc dụng, chính sách này rất có ý nghĩa trong việc giảm áp lực lên tài nguyên rừng thông qua phát triển sinh kế và sản xuất của các cộng đồng vùng đệm. Tuy nhiên do khoản đầu tư quá ít, lại dàn trải nên hiệu quả không cao.

### **3.4. Đề xuất về đầu tư và cơ chế tài chính bền vững đối với rừng đặc dụng**

#### **a. Đối với nguồn và cơ chế tài chính thuộc ngân sách nhà nước**

Rừng đặc dụng là đối tượng đặc biệt vì vậy cần phải có các chính sách đặc thù nhằm bảo vệ bền vững và lâu dài, nhất là tính đa dạng sinh học của tài nguyên rừng. Nguồn và cơ chế tài chính từ ngân sách nhà nước đối với hoạt động của các VQG/KBTTN trong thời gian tới cần giải quyết những vấn đề sau:

*Thứ nhất*, thống nhất đầu mối quản lý nhà nước đối với các cơ sở bảo tồn, ở đây là VQG/KBTTN về cả mặt kỹ thuật nghiệp vụ và quản lý ngân sách, bảo đảm nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước cho hoạt động bảo tồn, tránh tình trạng ngân sách hạn chế nhưng lại phân tán và đầu tư dàn trải.

*Thứ hai*, ngân sách nhà nước cấp cho các VQG/KBTTN phải được xây dựng dựa trên hệ thống các tiêu chí đánh giá về tầm quan trọng và mức độ khó khăn trong thực hiện các hoạt động BTTN và ĐDSH của các VQG/KBTTN chứ không đơn thuần chỉ dựa trên diện tích và mang tính cào bằng.

*Thứ ba*, xem xét tăng thêm ngân sách nhà nước cho hoạt động bảo tồn, tương xứng với đóng góp của tài nguyên rừng và ĐDSH đối với phát triển kinh tế xã hội, giá trị văn hoá và môi trường cũng như các chính sách đãi ngộ đặc thù cho công tác bảo tồn và những người làm công tác này về lương, phụ cấp thu hút ngành... Cần nâng cao tỷ lệ ngân sách nhà nước cho công tác BTTN và ĐDSH trong nguồn chi thường xuyên hiện nay với mức ít nhất bằng 40% tổng chi thường xuyên của các VQG/KBTTN, đảm bảo thực hiện đầy đủ các hoạt động phục vụ cho công tác bảo tồn với định hướng dài hơi

*Thứ tư*, Nhà nước cần đảm bảo nguồn ngân sách cấp hoặc phân bổ cho các hoạt động sự nghiệp của các VQG/KBTTN để thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia về BTTN và ĐDSH một cách ổn định và có tăng trưởng hợp lý hàng năm đồng thời đảm bảo rằng nguồn ngân sách này sẽ không bị khấu trừ khi các VQG/KBTTN tạo ra các nguồn thu thêm nhằm khuyến khích sự năng động và linh hoạt của các đơn vị trong tạo lập các nguồn tài chính cho sự phát triển lâu dài và bền vững.

*Thứ năm*, xem xét nâng cao trách nhiệm của các VQG/KBTTN trong hoạt động bảo tồn thông qua việc chuyển các cơ quan này từ đơn vị sự nghiệp thuần túy thành tổ chức quản lý chuyên ngành, nâng cao trách nhiệm và quyền tự chủ của VQG/KBTTN trong quản lý, sử dụng các nguồn tài chính và giải quyết các vấn đề vi phạm Luật ĐDSH và Luật Lâm nghiệp trong phạm vi quản lý.

*Thứ sáu*, Nhà nước cần xem xét xây dựng chính sách đầu tư dài hạn giai đoạn 2020-2030 tầm nhìn 2050 theo hình thức như một chương trình mục tiêu quốc gia cho công tác quản lý bảo vệ rừng đặc dụng và bảo tồn ĐDSH ở Việt Nam với nguồn tài chính đa dạng, đảm bảo cân đối giữa các mục tiêu BTTN và ĐDSH với các mục tiêu ưu tiên khác như phát triển nông thôn, phát triển du lịch, xúc tiến thương mại. Điều này cũng phù hợp với thực tế là các chính sách hay chương trình liên quan đến bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng đều có thời hạn kết thúc vào năm 2020.

*Cuối cùng*, Chính phủ cần xây dựng cơ chế giám sát sự phân bổ tài chính cho các VQG/BTTN để đảm bảo các đơn vị này được nhận đúng với cam kết hay phân bổ của chính phủ. Chính phủ cần công bố ngân sách nhà nước hàng năm theo Danh mục mã số ngành kinh tế (*Quyết định số 33/2008/QĐ-BTC ngày 02/6/2008 của Bộ trưởng Bộ Tài chính về việc Ban hành hệ thống mục lục ngân sách nhà*), trong đó có khoản 287 về Hoạt động BTTN và ĐDSH nhằm tăng cường giám sát ngân sách chi cho hoạt động này. Để hiện thực hóa điều

này, trước tiên cần thiết lập một mã dòng ngân sách Nhà nước dành riêng cho hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học. Việc phân bổ nguồn ngân sách này cần căn cứ vào nhu cầu thực tế, đảm bảo tính minh bạch với tỉ trọng phù hợp cho các hoạt động nghiên cứu khoa học phục vụ cho công tác bảo tồn ĐDSH một cách hiệu quả.

**b. Đối với nguồn và cơ chế tài chính ngoài ngân sách nhà nước**

Đa dạng hoá các nguồn tài chính với cơ chế linh hoạt và tôn trọng quy luật thị trường là yêu cầu cấp bách trong quản lý và bảo vệ rừng đặc dụng, trong đó một số giải pháp cần tập trung giải quyết gồm:

*Thứ nhất*, tăng cường các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước cho hoạt động BTTN và ĐDSH thông qua các dự án ODA, các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ; chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) áp dụng với tất cả các đối tượng hưởng lợi của các ngành như thủy điện, nước sạch, carbon, du lịch, công nghiệp; các dự án phát triển lâm sản ngoài gỗ dưới tán rừng đặc dụng, các dự án bồi hoàn cacbon, hoặc bồi hoàn cho các hoạt động chuyển đổi mục đích sử dụng đất sang các mục đích khác như thủy điện, giao thông, nông nghiệp công nghệ cao.

*Thứ hai*, cần có cơ chế thúc đẩy thu hút các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước vào các hoạt động nghiên cứu khoa học và hợp tác phát triển các dự án nhằm chuyển giao công nghệ về lâm sản ngoài gỗ, lưu giữ và phát triển các nguồn gen quý hiếm, các loài bản địa có khả năng phát triển trong lĩnh vực y học, thực phẩm, cảnh quan..., góp phần vào sự phát triển kinh tế và phù hợp với định hướng phát triển bền vững hiện nay.

*Thứ ba*, giao quyền tự chủ thực sự thông qua cơ chế cho phép các VQG/KBTTN được quản lý và sử dụng 100% nguồn thu ngoài ngân sách nhà nước (nguồn thu từ dịch vụ du lịch sinh thái, chi trả dịch vụ môi trường rừng và các nguồn thu khác) 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*, cần thực hiện các nghiên cứu hoàn chỉnh về định giá tài nguyên để đưa ra mức thu áp dụng đối với chi trả dịch vụ môi trường rừng, cho thuê môi trường rừng, mức phí tham quan của các VQG/KBTTN đảm bảo tính đúng, tính đủ, phù hợp với từng đối tượng, tránh những quy định chung chung áp dụng cho tất cả các VQG/KBTTN đồng thời khuyến khích được khu vực tư nhân tham gia đầu tư và thu hút du khách đến tham quan, du lịch.

*Thứ năm*, 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 Ban quản lý rừng đặc dụng 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 VQG/KBTTN do sự khác biệt về địa lý (trong hay ngoài lưu vực các nhà máy thủy điện, nước sạch; dù nằm ở đâu thì rừng cũng đều hấp thụ carbon) và các điều kiện khác để được nhận chi trả.

*Cuối cùng*, tôn trọng các nguyên tắc thị trường về thoả thuận kinh tế trong các hoạt động liên doanh liên kết cung cấp dịch vụ du lịch, giao quyền tự chủ của các VQG/KBTTN trong xây dựng mức phí, các khoản phụ phí hoặc các khoản thu tiềm năng để tạo thêm nguồn tài chính cho công tác BTTN và ĐDSH.

#### **4. KẾT LUẬN**

Trong những năm gần đây, Chính phủ đã xây dựng và ban hành nhiều cơ chế, chính sách quan trọng trong việc hỗ trợ nguồn tài chính bền vững cho các hoạt động bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học. 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 bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên. Các cơ chế tài chính cấp quốc gia và địa phương tuy có nhiều tiềm năng nhưng hiện tại hầu như chưa được xây dựng và vận

hành có hiệu quả, vì vậy mà nhiều cơ hội tăng nguồn tài chính cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học còn hạn chế. Có thể nói hiện nay hầu hết các đơn vị quản lý rừng đặc dụng vẫn đang loay hoay trong việc tìm kiếm nguồn tài chính bền vững cho các hoạt động bảo vệ tài nguyên rừng và đa dạng sinh học. Các VQG/KBTTN đều phải đối mặt với rất nhiều thách thức và áp lực lên nguồn tài nguyên rừng ngày càng tăng. Mặt khác, hiện tại chưa có một nghiên cứu đánh giá tổng quan nào về các nguồn thu và cơ chế tài chính bền vững đối với các VQG/KBTTN trên phạm vi toàn quốc, trong khi nhiều chính sách liên quan đến đầu tư và cơ chế tài chính cho rừng đặc dụng sẽ hết hiệu lực vào năm 2020.

Đối với hoạt động của các VQG/KBTTN, nguồn tài chính chủ yếu hiện nay là từ ngân sách nhà nước, một phần nhỏ từ các hoạt động DLST, chi trả dịch vụ MTR và các chương trình/dự án khác. Những khó khăn, bất cập về đầu tư và cơ chế tài chính đối với rừng đặc dụng thể hiện trên bốn khía cạnh: (i) đầu tư và cơ chế tài chính từ ngân sách nhà nước cho hoạt động BTTN và ĐDSH; (ii) kinh phí sự nghiệp thường xuyên của các VQG/KBTTN; (iii) huy động các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước cho hoạt động của các VQG/KBTTN; (iv) thực hiện các chính sách hỗ trợ đối với cộng đồng dân cư vùng đệm của các VQG/KBTTN. Các ý kiến đề xuất được tập trung vào hai nhóm gồm: (i) nguồn và cơ chế tài chính từ ngân sách nhà nước cho BTTN và ĐDSH; (ii) nguồn và cơ chế tài chính ngoài ngân sách nhà nước. Nếu các đề xuất nêu trên được thực hiện thì khả năng thu hút đầu tư và nguồn tài chính cho các khu rừng đặc dụng 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 VQG/KBTTN.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. 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

2. Nguyễn Việt Cách (2018) Chính sách đầu tư, cơ chế tài chính cho các khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam: Thực trạng, đánh giá và định hướng chính sách đầu tư, xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các khu bảo tồn. 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

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. Lê Thu Hoa, & Vũ Thị Hoài Thu (2012). Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học tại các Vườn Quốc gia của Việt Nam. Tạp chí Kinh tế và Phát triển, 180(6/2012), 16-22.

5. 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

6. Trần Thị Thu Hà và 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

7. 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.

## INVESTMENT POLICY AND SUSTAINABLE FINANCIAL MECHANISM FOR THE OPERATION OF NATIONAL PARK AND NATURE RESERVE

Tran Thi Thu Ha<sup>1</sup>, Phung Van Khoa<sup>1</sup>, Dao Lan Phuong<sup>1</sup>  
<sup>1</sup>Vietnam National University of Forestry

### SUMMARY

The special-use forest is 2,155,178 ha, accounting for 14.87% of the total forest area, with over 96% of the natural forest having a high biodiversity level. Most of this special-use forest is managed by special-use forest management boards throughout the country. The objective of the study is to evaluate the implementation of investment policies and financial mechanisms, based on which propose investment policies and sustainable financial mechanisms for the activities of the National Park (NP) and Nature Reserve (NR) in Vietnam. The results show that there are still many obstacles and limitations related to policy, access opportunities, ability to mobilize and attract investment and financial management mechanisms of the NP/NR, leading to the ineffectiveness of forest resources conservation and the financial autonomy of the special-use forest management boards is limited. The recommendation focus on two groups: (i) financial sources and mechanisms from state budget with 07 proposals; (ii) non-state financial sources and mechanisms with 06 proposals.

**Keywords:** Investment policy, national park, nature reserve, special use forests, sustainable financial mechanism.

Ngày nhận bài : 26/11/2019

Ngày phản biện : 25/02/2020

Ngày quyết định đăng : 02/3/2020