

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

PGS.TS Lê Thu Hoa, Th.s Vũ Thị Hoài Thu

Đại học Kinh tế Quốc dân

Các Khu bảo tồn thiên nhiên, các Vườn Quốc gia có vai trò chủ chốt trong việc bảo vệ và duy trì tính đa dạng sinh học, các nguồn tài nguyên thiên nhiên và văn hoá đi kèm, duy trì chất lượng và các chức năng của hệ thống môi trường. Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các Khu bảo tồn, Vườn Quốc gia với tư cách doanh nghiệp hoạt động kinh doanh là cách tiếp cận được nhiều quốc gia trên thế giới áp dụng để đạt mục tiêu bảo tồn tốt hơn. Bài viết này nhằm tổng quan các khái niệm về tài chính bền vững cho bảo tồn thiên nhiên, phân tích thực trạng và sự cần thiết xây dựng cơ chế tài chính bền vững, đề xuất định hướng và các giải pháp chủ yếu xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các Vườn Quốc gia tại Việt Nam trong thời gian tới.

Từ khóa: khu bảo tồn thiên nhiên; vườn quốc gia; tài chính bền vững; cơ chế tài chính; chi trả dịch vụ môi trường rừng.

1. Tổng quan về tài chính bền vững cho các khu bảo tồn thiên nhiên

Khu bảo tồn thiên nhiên (KBT) là khu vực trên đất liền hoặc trên biển được khoanh vùng để bảo vệ và duy trì tính đa dạng sinh học, các nguồn tài nguyên thiên nhiên và văn hoá đi kèm, được quản lý bằng các công cụ pháp luật hoặc các phương thức quản lý có hiệu quả khác (IUCN, 1994). Hệ thống các KBT bao gồm: Khu dự trữ thiên nhiên; Khu bảo vệ hoang dã; Vườn Quốc gia; Khu bảo tồn thắng cảnh tự nhiên; Khu bảo tồn loài/sinh cảnh; Khu bảo tồn cảnh quan đất liền/ biển; Khu bảo tồn kết hợp sử dụng bền vững tài nguyên.

Trong vài thập kỷ trở lại đây, các KBT trên Thế giới có xu hướng gia tăng cả về số lượng và diện tích; hiện tại đã có trên 100.000 KBT được xây dựng với tổng diện tích chiếm trên 12% diện tích đất liền toàn thế giới. Trong danh mục các KBT, các Vườn quốc gia (VQG) (National Park) có số lượng và diện tích lớn nhất, đóng vai trò chủ chốt trong “bảo tồn đa dạng sinh học tại chỗ”.

Tài chính bền vững (TCBV) cho KBT được hiểu là “khả năng đảm bảo có các nguồn tài chính ổn định, đầy đủ trong một thời gian dài và đúng lúc để có thể chi trả được toàn bộ chi phí (bao gồm chi phí trực tiếp và chi phí gián tiếp) của KBT và đồng thời cũng đảm bảo rằng KBT được quản lý hiệu quả” (Marrie, 2007). TCBV đòi hỏi sự duy trì các nguồn

thu đầy đủ, hiệu quả trong suốt quá trình dài (05 năm hoặc nhiều hơn) để đáp ứng nhu cầu chi phí của KBT (Amar Inamdar *et al.* 1999).

Các nguồn làm cơ sở cho xây dựng cơ chế tài chính cho bảo tồn có thể bao gồm:

Các nguồn tài chính quốc tế hỗ trợ cho khu bảo tồn thiên nhiên

Các ngân hàng đa phương (như Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á).

Quỹ môi trường toàn cầu (GEF).

Các Tổ chức hợp tác phát triển song phương.

Các Quỹ tài trợ quốc tế khác.

Các tổ chức bảo tồn thiên nhiên quốc tế và phi chính phủ (NGOs).

Các nguồn tài chính bổ sung khác; Hấp thụ phát thải khí Các Bon; Thuế phụ thu toàn cầu; Sử dụng mạng thông tin để vận động tài chính cho bảo tồn thiên nhiên.

Các cơ chế tài chính cấp quốc gia

Quỹ Phụ thu: ví dụ phụ thu đối với khách nhập cảnh để đầu tư cho các KBT.

Quỹ Khấu thu: khuyến khích những người có thu nhập chịu thuế, hay người làm công ăn lương tự nguyện trích một phần nhỏ thu nhập để đóng góp vào công tác bảo tồn thiên nhiên.

Quỹ Đóng góp của các cá nhân.

Quỹ Bảo tồn thiên nhiên quốc gia tiếp nhận vốn từ các nguồn tài trợ trong và ngoài nước để hỗ trợ cho công tác quản lý ở các VQG/ KBT đáp ứng được các tiêu chí lựa chọn.

Quỹ đảo nợ: là hình thức để các nước đang phát triển giảm bớt nợ quốc tế và tăng đầu tư vào công tác bảo tồn thiên nhiên.

Quỹ xổ số cho bảo tồn thiên nhiên.

Chi trả cho các dịch vụ hệ sinh thái.

Chương trình trích quỹ lương (trích quỹ lương của công ty, tổ chức để góp cho bảo tồn thiên nhiên).

Các cơ chế tài chính cấp địa phương

Phí sử dụng các dịch vụ của các KBT/ VQG: phí vào cửa; phí đỗ xe, phí cắm trại, phí thu hái củi, lâm sản, cây thuốc, câu cá, cho thuê mặt bằng, thuê thuyền, dịch vụ tham quan,...

Tiếp thị và quảng bá: liên kết với các đơn vị, doanh nghiệp hưởng lợi từ bảo tồn để hỗ trợ cho việc tổ chức các cuộc họp, hội thảo; và xây dựng các chương trình trên các phương tiện thông tin đại chúng.

Chương trình bảo trợ: các cá nhân đóng góp tiền dưới hình thức là người bảo trợ cho một KBT/ VQG. Đổi lại, họ có thể có vị trí danh dự hay tham gia các hoạt động do KBT/ VQG tổ chức.

Khái niệm TCBV cho các KBT/VQG bắt nguồn từ các nước phát triển và ngày càng được sử dụng rộng rãi trên thế giới dựa trên cách tiếp cận coi các KBT/ VQG như một doanh nghiệp hoạt động kinh doanh. Trong đó kinh doanh là phương tiện để đạt mục tiêu bảo tồn tốt hơn.

2. Thực trạng tài chính và sự cần thiết xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các Vườn Quốc gia tại Việt Nam

Theo Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 8 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế quản lý rừng thì VQG là một dạng rừng đặc dụng trên đất liền hoặc ở vùng đất ngập nước, hải đảo, có diện tích đủ lớn được xác lập để bảo tồn một hay nhiều hệ sinh thái đặc trưng hoặc đại diện không bị tác động hay chỉ bị tác động rất ít từ bên ngoài; bảo tồn các loài sinh vật đặc hữu hoặc đang nguy cấp. VQG được quản lý, sử dụng chủ yếu phục vụ cho việc bảo tồn rừng và hệ sinh thái rừng, nghiên cứu khoa học, giáo dục môi trường và du lịch sinh thái.

Hiện tại Việt Nam có 30 VQG với tổng diện tích

khoảng 10.350,74 km² (trong đó có 620,10 km² là mặt biển), chiếm khoảng 2,93% diện tích lãnh thổ đất liền.

2.1. Các nguồn thu chủ yếu

Ngân sách nhà nước cấp cho các VQG:

Kinh phí bảo đảm hoạt động thường xuyên thực hiện chức năng, nhiệm vụ (chi lương, phụ cấp, các hoạt động của Ban quản lý VQG và chi khác) được cấp hàng năm dựa trên hai yếu tố: định mức chi/biên chế và số lượng biên chế trong năm kế hoạch. Trong giai đoạn 2001-2006, các VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn được cấp thường xuyên khoảng từ 15 -22 triệu đồng/người/ năm và tăng đều qua các năm. Ở các VQG trực thuộc địa phương có mức đầu tư thấp hơn, từ 9-15 triệu đồng/người/năm. Mức đầu tư thường xuyên này chỉ đủ trả lương và công tác phí cho viên chức (thường chiếm khoảng 80- 90% kinh phí được cấp). Nhiều khoản chi để đảm bảo hoạt động của văn phòng bị thiếu hụt, nhất là các chi phí về thông tin, liên lạc. Thậm chí có nơi không được cấp khoản kinh phí này do các cán bộ, nhân viên hưởng lương theo chế độ kiêm nhiệm của Sở Tài Nguyên và Môi trường, được trả lương bởi UBND huyện.

Kinh phí đầu tư không thường xuyên thường được chi cho những hoạt động đột xuất ngoài kế hoạch đã được phê duyệt hàng năm của các VQG như chi phí phát sinh trong công tác bảo vệ rừng, chống cháy rừng v.v. hoặc chi phí phát sinh khi xây dựng cơ sở hạ tầng do trượt giá. Mức đầu tư không thường xuyên nhiều hay ít phụ thuộc vào cân đối ngân sách của Bộ Nông nghiệp và PTNT, các tỉnh, và đề xuất nhu cầu đầu tư của các VQG. Do nguồn kinh phí của các tỉnh hạn hẹp và rất nhiều khoản mục khác cần đầu tư cho phát triển kinh tế - xã hội của địa phương nên hầu như chỉ các VQG trực thuộc Bộ mới có khoản đầu tư này.

Kinh phí thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ được cấp từ các cơ quan quản lý khoa học (Vụ khoa học và công nghệ, Bộ Nông nghiệp và PTNT; Sở Khoa học và Công nghệ các tỉnh) thông qua việc xét duyệt các đề xuất nghiên cứu hàng năm. Không phải tất cả các VQG đều có đủ năng lực để khai thác nguồn kinh phí này. Mặt khác, nhiều địa phương gặp khó khăn nên chưa có điều kiện để đầu tư trực tiếp cho các hoạt động nghiên cứu khoa học về bảo tồn đa dạng sinh học hay nâng cao nhận thức về bảo tồn.

Kinh phí thực hiện chương trình mục tiêu quốc

gia được dùng để hỗ trợ các hợp đồng bảo vệ rừng và trồng rừng ở các vùng đệm và phân khu “phục hồi sinh thái” của các VQG, hỗ trợ mục đích bảo tồn như xây dựng cơ sở hạ tầng địa phương (trường học, hệ thống thủy lợi...) trong vùng đệm¹. Kinh phí này phụ thuộc vào ngân sách của Bộ Nông nghiệp và PTNT và các địa phương, chưa đáp ứng được nhu cầu của các VQG.

Kinh phí đầu tư xây dựng cơ bản, trang thiết bị, sửa chữa lớn tài sản cố định: được dùng cho các hoạt động xây dựng các công trình và đường xá bên trong các VQG. Nguồn vốn thường từ Quỹ phát triển cơ sở hạ tầng (nguồn vốn Quốc gia do Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý). Đây là nguồn vốn không thường xuyên, được cấp khi các VQG có đề xuất nhưng thường chậm và không đáp ứng được nhu cầu.

Các nguồn vốn khác (ví dụ như vốn đối ứng cho thực hiện các dự án có nguồn vốn nước ngoài được cấp có thẩm quyền phê duyệt; kinh phí thực hiện các nhiệm vụ đặc thù, nhiệm vụ môi trường...).

Nguồn thu sự nghiệp của các VQG:

Thu từ các hoạt động dịch vụ du lịch gồm tiền bán vé vào cửa (phí tham quan), hướng dẫn du lịch, các hoạt động như lặn biển, câu cá, ngắm san hô; thu từ bán hàng lưu niệm, các nhà hàng, khách sạn mà VQG quản lý... Thực tế, tại nhiều VQG việc tham quan vẫn là miễn phí. Mặt khác, do cơ sở hạ tầng và dịch vụ nhà hàng, khách sạn của các VQG hầu như chưa phát triển nên nguồn thu từ các hoạt động khác không phải là từ bán vé vào cửa cũng rất hạn chế.

Thu từ việc xử phạt vi phạm hành chính về bảo vệ rừng: các VQG được hưởng một phần từ các khoản thu như thu từ vi phạm buôn lậu gỗ và lâm sản, chặt phá trái phép và săn bắt trộm động vật hoang dã... Nguồn này không thường xuyên và không đáng kể.

Thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) thực hiện theo quyết định 380/QĐ-TTg và nghị định 99/2010/NĐ-CP. Việt Nam là quốc gia đầu tiên trong khu vực Đông Nam Á triển khai thí điểm cơ chế PFES. Phí dịch vụ môi trường rừng được chi trả trực tiếp tới người cung cấp dịch vụ hoặc gián tiếp thông qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (BVPTTR). Đây là nguồn thu có tiềm năng đối với các VQG, tuy nhiên do chưa triển khai đồng bộ trên toàn quốc nên chỉ một số ít VQG bắt đầu có được nguồn thu này, ví dụ VQG Bidoup Núi Bà năm 2011 nhận được hơn 7 tỷ đồng PFES do một phần diện tích rừng nằm

trong lưu vực nhà máy thủy điện Đa Nhim, và thượng lưu sông Đồng Nai cung cấp nước sạch cho Sài Gòn và Đồng Nai.

Nguồn thu khác (ví dụ, từ thu thập mẫu vật...): không thường xuyên và không đáng kể, khó thực hiện do thiếu định mức chung cho tất cả các KBT/VQG trong toàn quốc.

Vốn tài trợ quốc tế cho các VQG:

Các hình thức tài trợ quốc tế như tài trợ thông qua các chương trình của Ngân hàng Thế giới WB, Ngân hàng Phát triển Châu Á ADB, Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế IUCN, Chương trình môi trường của Liên hiệp quốc (UNEP), Chương trình Phát triển của Liên hiệp quốc (UNDP) được tài trợ thông qua Quỹ Môi trường Toàn cầu (GEF), Tổ chức hợp tác phát triển song phương như CIDA của Canada, DANIDA của Đan Mạch, JICA của Nhật Bản, NORAD của Na Uy, SIDA của Thụy Điển, SDC của Thụy Sĩ, USAID của Mỹ và các chương trình hỗ trợ phát triển của EU; miễn giảm nợ vì thiên nhiên (ví dụ, chính phủ Đức và Bỉ đã giảm nợ cho Việt Nam 47 triệu Euro để đổi lấy việc Việt Nam dùng nguồn tiền này thực hiện các hoạt động xóa đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường).

Nguồn tài trợ quốc tế cho các VQG thông qua các dự án đa phương/ song phương hoặc các tổ chức phi chính phủ là một trong các nguồn đầu tư tiềm năng và hiệu quả về bảo tồn đa dạng sinh học. Nguồn đầu tư này còn tạo điều kiện phát triển vùng đệm bằng cách hỗ trợ các hoạt động giáo dục nâng cao nhận thức cộng đồng và cải thiện sinh kế. Phần lớn các nhà tài trợ đầu tư cho các dự án lớn ở các KBT/VQG cụ thể. Ngân sách của các dự án này thường được chi dùng cho những nội dung mà ngân sách quốc gia không có khả năng đáp ứng.

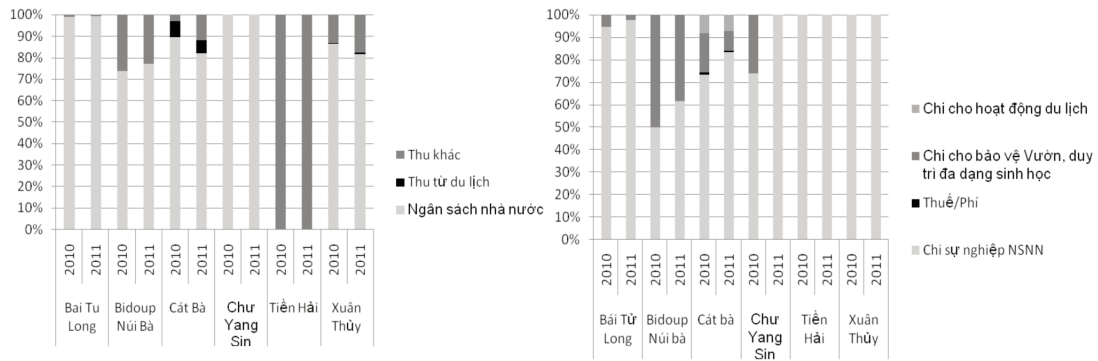
2.2. Các khoản chi tiêu chính

Các khoản chi tiêu chính của các VQG gồm chi sự nghiệp từ ngân sách nhà nước, xây dựng cơ bản, chi cho bảo vệ đa dạng sinh học và bảo vệ tài nguyên trong VQG, chi cho hoạt động du lịch và các khoản thuế, phí phải nộp.

Các khoản chi từ ngân sách nhà nước chủ yếu để trả lương cho bộ máy quản lý văn phòng và hạt kiểm lâm, thanh toán cho các hoạt động và duy trì bộ máy quản lý của VQG, mua sắm tài sản cố định, nghiên cứu khoa học.

Các khoản chi cho bảo vệ VQG gồm chi cho bảo vệ rừng, trồng và chăm sóc rừng, phòng cháy chữa cháy, giao khoán quản lý bảo vệ rừng cho hộ dân.

Hình 1: Cơ cấu nguồn thu và chi tại một số VQG



Nguồn: Đặng Thúy Nga, 2011

Thực tế tại nhiều VQG, phần lớn đầu tư tài chính từ ngân sách nhà nước được dùng cho phát triển cơ sở hạ tầng (xây dựng văn phòng, đường giao thông...) thay vì đầu tư cho bảo vệ đa dạng sinh học. Theo khảo sát của dự án PA/Cục bảo tồn đa dạng sinh học, Bộ Tài nguyên và môi trường (Đặng Thúy Nga, 2011) thực hiện tại 6 VQG cho thấy, VQG Bidoup- Núi Bà chi cho hoạt động bảo vệ rừng nhiều nhất với tổng số tiền hơn 8,3 tỷ năm 2010 và hơn 12 tỷ năm 2011, chiếm trên 30% tổng chi từ ngân sách trong năm. Trong 6 VQG được khảo sát chỉ có VQG Cát Bà là hiện đang có các khoản chi cho du lịch. Năm 2010 VQG Cát Bà đã chi 84 triệu đồng cho các khoản liên quan đến vé vào cửa, khoản chi này tăng lên 409 triệu đồng năm 2011. Bên cạnh đó, trong năm 2011 VQG Cát Bà cũng chi hơn 300 triệu đồng để trả lương cho các cán bộ làm du lịch của Vườn. VQG Cát Bà cũng là VQG duy nhất hàng năm phải đóng phí thu từ vé vào cửa cho ngân sách của tỉnh.

2.3. Sự cần thiết xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các VQG

Hiện tại, chưa có một nghiên cứu đánh giá tổng quan nào về các nguồn thu và cơ chế tài chính đối với các KBT/VQG trên phạm vi toàn quốc. Từ những phân tích ở trên và một số nghiên cứu được hỗ trợ bởi Quỹ bảo tồn Việt Nam (VCF), GIZ, Quỹ Môi trường toàn cầu (dự án PA)... có thể thấy:

Trong nhiều năm qua, nguồn thu chủ yếu của các KBT nói chung, VQG nói riêng là từ ngân sách nhà nước, nguồn thu sự nghiệp và viện trợ từ các dự án, tổ chức quốc tế, trong đó nguồn vốn từ ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng cao và đóng vai trò quan trọng;

Tuy đóng vai trò quan trọng, nhưng nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước thường không đủ để trang

trả cho các chi phí hoạt động và duy trì của các VQG;

Phần lớn các nguồn ngân sách nhà nước được cấp theo kế hoạch hàng năm và dựa trên cân đối ngân sách trung ương và địa phương (tỉnh), cấp vốn và giải ngân chậm làm ảnh hưởng đến việc triển khai các hoạt động trong VQG;

Tài trợ từ các tổ chức nước ngoài hay các quỹ ủy thác là một trong các nguồn đầu tư tiềm năng và hiệu quả về bảo tồn đa dạng sinh học, đáp ứng nhu cầu chi dùng cho những nội dung mà ngân sách quốc gia không có khả năng đáp ứng. Tuy nhiên do hạn chế về năng lực chuyên môn và thông tin về các nhà tài trợ có nhu cầu hỗ trợ cho các hoạt động bảo tồn mà hầu hết các VQG chưa thể chủ động tìm sự hỗ trợ từ các nguồn này;

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 bị bỏ qua, các VQG hầu hết đều gặp khó khăn về tài chính cho việc thực hiện các kế hoạch quản lý hiện tại và tương lai.

Theo đánh giá của Cục Kiểm lâm thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, có ba vấn đề về tài chính cho các KBT/ VQG: thiếu vốn cho quản lý; tính không ổn định của nguồn ngân sách hàng năm; và mất cân đối về cơ cấu đầu tư cho KBT/ VQG. Do các hạn chế về tài chính nêu trên, mặc dù đã có rất nhiều nỗ lực trong các năm vừa qua trong công tác bảo vệ và phát triển rừng và bảo tồn đa dạng sinh học, hầu hết các VQG đều phải đối mặt với rất nhiều thách thức và áp lực lên nguồn tài nguyên rừng của Vườn ngày càng tăng.

Hiện tại, nhiều VQG đã xây dựng dự án Quy hoạch đầu tư và phát triển với tổng vốn đầu tư

không nhỏ (ví dụ VQG Bidoup – Núi Bà dự kiến cần hơn 1.400 tỉ đồng). Tuy nhiên, khó khăn lớn nhất mà các VQG đang gặp phải lại chính là nguồn tài chính cho việc thực hiện dự án đầu tư. Nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước hiện cấp cho VQG và từ sự hỗ trợ của các dự án chỉ đáp ứng được một phần rất nhỏ cho việc thực hiện các hoạt động của dự án. Thêm vào đó, các nguồn tài chính này là không đều và liên tục. Điều đó cũng gây rất nhiều khó khăn cho sự vận hành của VQG nói chung, thực hiện dự án Quy hoạch đầu tư và phát triển nói riêng.

Thời gian tới, Nhà nước có chủ trương giảm dần nguồn hỗ trợ từ ngân sách cho các KBT/VQG. Đồng thời, ngân sách nhà nước đã và đang có sự điều chỉnh theo hướng chỉ tập trung đầu tư vào những hạng mục hoạt động thiết yếu như: đảm bảo hoạt động cho bộ khung của Ban quản lý KBT/VQG; kinh phí bảo vệ rừng; công tác phòng cháy, chữa cháy rừng; theo dõi giám sát và bảo tồn đa dạng sinh học; nghiên cứu khoa học; đào tạo nguồn nhân lực; nuôi trồng động thực vật; quảng cáo, tuyên truyền giáo dục bảo tồn đa dạng sinh học; mua sắm, sửa chữa trang thiết bị; chi đầu tư phát triển (đặc biệt là xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu) và hỗ trợ đầu tư vùng đệm. Vì vậy, các KBT/VQG cần có thêm các nguồn thu khác dài hạn và ổn định trên cơ sở xây dựng các cơ chế tài chính bền vững (cấp quốc gia và địa phương) để thực hiện tốt các chương trình hoạt động nhằm ngày càng bảo vệ tốt hơn và phát huy các giá trị về đa dạng sinh học, các giá trị của các dịch vụ hệ sinh thái cho sự phát triển bền vững.

Cơ chế tài chính bền vững (TCBV) sẽ giúp VQG thực hiện được chiến lược phát triển tổng thể và lâu dài, nhờ đó VQG sẽ phát triển hơn, thu hút được nhiều khách hàng và đầu tư từ khối tư nhân để có nguồn thu ổn định, bền vững đáp ứng được nhu cầu cho bảo tồn. Hơn nữa khi xây dựng cơ chế TCBV, các cơ quan chức năng liên quan và bản thân VQG sẽ có thể sắp xếp lại các khoản chi tiêu cho các hoạt động, từ đó sẽ có ưu tiên cho các khoản đầu tư đem lại lợi ích xã hội cao hơn. Ngoài ra, TCBV cho VQG sẽ có vai trò giúp làm giảm đói nghèo bằng việc sử dụng các cách tiếp cận bình đẳng có lợi cho người dân địa phương thông qua việc tăng cường sinh kế bền vững hay bảo vệ sức khỏe cộng đồng.

3. Định hướng và giải pháp chủ yếu xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các Vườn Quốc gia tại Việt Nam

Cơ chế TCBV không hẳn là một khái niệm mới, nhưng chưa được thực hiện phổ biến ở Việt Nam.

Trong thời gian tới cần đẩy mạnh xây dựng cơ chế TCBV cho các KBT/VQG ở Việt Nam nhằm góp phần thực hiện mục tiêu tổng thể phát triển lâm nghiệp trong vòng 20 năm tới trong bối cảnh ứng phó với biến đổi khí hậu toàn cầu là “*tăng cường xã hội hoá ngành lâm nghiệp, bảo vệ và phục hồi rừng, phát triển bền vững nhằm đảm bảo khả năng bảo vệ môi trường của ngành lâm nghiệp; bảo tồn các khu rừng tự nhiên; bảo vệ đa dạng sinh học; ... thực hiện kinh doanh xanh từ các nguồn lâm nghiệp*”. Từ những phân tích ở trên, xin đề xuất một số vấn đề về định hướng và giải pháp xây dựng cơ chế TCBV cho các VQG như sau:

3.1. Xây dựng cơ chế TCBV phải vừa nhằm giúp các VQG có nguồn tài chính dài hạn ổn định đồng thời làm giảm các chi phí cho VQG

Theo đó, các cơ chế TCBV cần được phát triển theo cả hai nhóm: (1) cơ chế làm tăng nguồn thu và (2) cơ chế nhằm giảm chi phí cho VQG.

Cơ chế làm tăng nguồn thu, bao gồm nguồn thu bên trong và bên ngoài VQG, có thể được xây dựng từ các dạng nguồn thu truyền thống như từ ngân sách nhà nước, từ các nhà tài trợ, từ các tổ chức phi chính phủ thông qua các dự án hoặc nguồn thu từ tiền quyên góp tự nguyện của khách du lịch; nguồn thu từ các cách tiếp cận thị trường mới như: cơ chế chi trả cho các dịch vụ môi trường rừng (PFES), các hoạt động dịch vụ du lịch và giải trí; các dự án bồi hoàn cacbon, bồi hoàn đa dạng sinh học hoặc bồi hoàn cho các hoạt động chuyển đổi mục đích sử dụng đất hoặc các khoản thuế/ phí tài nguyên, phí “xanh” để dùng cho hoạt động bảo tồn; thu từ thỏa thuận xóa nợ của các nước phát triển nhằm chuyển các khoản nợ này thành các khoản tài trợ bảo tồn thiên nhiên và môi trường (đào nợ/ đổi nợ lấy thiên nhiên); nguồn thu từ các quỹ đầu tư tư nhân,....

Cơ chế nhằm giảm chi phí (gồm cả chi phí cố định và chi phí lưu động) cho VQG được hình thành trên cơ sở lựa chọn thực hiện các hoạt động ưu tiên và cần thiết (thông qua việc xây dựng chiến lược phát triển rõ ràng và đầy đủ); giảm chi phí chuyển giao các dịch vụ của VQG (ví dụ, thông qua thỏa thuận thuê đơn vị bên ngoài làm dịch vụ) và tìm kiếm đối tác để chia sẻ chi phí (thông qua việc xây dựng mối quan hệ hợp tác hiệu quả, các bên liên quan cùng có lợi – quan hệ cộng tác, đồng quản lý, các cơ chế chia sẻ lợi ích giữa các VQG...).

3.2. Xây dựng cơ chế TCBV trên cơ sở phát huy tiềm năng của các VQG về cung cấp các dịch vụ hệ sinh thái như du lịch, phòng hộ nguồn nước

cho các hồ thủy điện, các nhà máy cung cấp nước sạch, chống xói mòn đất, bảo vệ bờ biển, nguồn giống và thức ăn tự nhiên cho thủy sản, cung cấp dịch vụ các bon, nghiên cứu khoa học...

Các sản phẩm hàng hoá và dịch vụ mà các VQG tạo ra có khả năng tái tạo cao, chúng không bị mất đi mà ngược lại ngày càng có giá trị cao hơn. Nếu có các cơ chế và chính sách hợp lý để VQG có thể sử dụng các nguồn thu từ các dịch vụ hệ sinh thái này, đây sẽ là nguồn tài chính bền vững (TCBV) trong tương lai lâu dài cho công tác bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học của VQG.

3.3. Xây dựng cơ chế TCBV trên quan điểm tiếp cận doanh nghiệp kinh doanh trong quản lý VQG, đáp ứng các nhu cầu của khách hàng thông qua việc xây dựng và thực hiện các kế hoạch quản lý, kế hoạch kinh doanh và kế hoạch tài chính trên cơ sở kinh doanh để bảo tồn

Kế hoạch quản lý là khuôn khổ để xây dựng, thực hiện kế hoạch kinh doanh và kế hoạch tài chính của VQG, cần được xây dựng trước tiên nhằm định hướng phát triển VQG như xác định các mục tiêu quản lý, dự kiến đối tượng khách hàng, ước tính nhu cầu tài chính...

Trong thực tế, có nhiều cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước có nhu cầu sử dụng các dịch vụ và sản phẩm của VQG, và họ có thể chi trả cho các sản phẩm, dịch vụ đó. Từ giác độ kinh tế, đó là các “khách hàng” của VQG. Các VQG cần được coi như các doanh nghiệp kinh doanh, bán các dịch vụ về đa dạng sinh học, dịch vụ du lịch, dịch vụ bảo tồn nguồn tài nguyên... để có kinh phí phát triển. Theo đó, cơ chế làm tăng nguồn thu cho VQG trong thời gian tới có thể bao gồm: cải thiện cách thu phí hiện có, tăng phí đối với các loại hình sử dụng dịch vụ hiện tại, đề xuất các loại hình phí mới để có thể nắm bắt được sự bằng lòng chi trả của những nhóm hưởng lợi từ dịch vụ và tài nguyên do VQG cung cấp theo cơ chế thị trường.

3.4. Xây dựng cơ chế TCBV trên cơ sở xây dựng chiến lược huy động tài chính phù hợp, hướng tới 4 nhóm khách hàng chính:

Nhóm dân cư địa phương: các nhóm dân cư địa phương có thể thuê lại một số dịch vụ của VQG để kinh doanh, và trả tiền thuê cho VQG. Ngoài ra việc kinh doanh của họ (khách sạn, nhà hàng, bán đồ lưu niệm...) có thể đóng góp thuế cho Nhà nước.

Nhóm khách hàng thương mại sử dụng trực tiếp các giá trị của VQG như các công ty du lịch, hãng

làm phim, các tổ chức nghiên cứu, chương trình giáo dục...

Nhóm khách hàng hưởng lợi ích môi trường gồm những cá nhân hay cộng đồng ở vùng hạ lưu được hưởng lợi từ các dịch vụ môi trường của VQG như kiểm soát lũ lụt, điều hoà nguồn nước, giảm nhẹ rủi ro thiên tai...

Nhóm khách hàng quốc tế gồm các nhà tài trợ cho các Công ước, quỹ môi trường quốc tế như Công ước CBD, Công ước CMS, Công ước CITES, Công ước WHC, Công ước RAMSAR. Ngoài ra, sáng kiến giảm phát thải khí nhà kính do mất rừng và suy thoái rừng, bảo tồn đa dạng sinh học, quản lý bền vững tài nguyên rừng và tăng cường trữ lượng các bon (REDD+) có thể mang lại những cơ hội tài chính nhất định để chi trả cho cộng đồng tham gia bảo vệ rừng trong tương lai. Những tính toán thu nhập tiềm năng từ REDD+ thông qua buôn bán carbon đối với Việt Nam dao động từ khoảng 60 tới 73 triệu USD/năm.

3.5. Hoàn thiện cơ sở pháp lý liên quan đến cơ chế tài chính cho KBT/ VQG

Trong những năm gần đây, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản tạo hành lang pháp lý khuyến khích khai thác lợi ích từ các KBT/VQG, cho các KBT/VQG có thể tạo thu nhập từ các hoạt động sự nghiệp, đặc biệt là các hoạt động kinh doanh du lịch và cho thuê môi trường rừng để kinh doanh du lịch, thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Điển hình có thể kể tới Nghị định số 05/2008/NĐ-CP ngày 14/1/2008 của Chính phủ quy định thành lập quỹ bảo vệ và phát triển rừng ở Trung ương và cấp tỉnh. Đây là văn bản tạo khuôn khổ pháp lý thuận lợi cho việc huy động các nguồn lực tài chính của xã hội để bảo vệ và phát triển rừng, trong đó có hệ thống các VQG; Luật Đa dạng sinh học năm 2008; Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 -2020; Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng; Quyết định số 742/QĐ-TTg ngày 26/5/2010 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt quy hoạch hệ thống khu bảo tồn biển đến năm 2020; Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng...

Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện còn nhiều bất cập do thiếu các văn bản hướng dẫn cụ thể; một số văn bản pháp luật hiện hành không còn phù hợp với thực tiễn nhưng chậm được sửa đổi; một số vấn đề thực tiễn yêu cầu nhưng chưa được quy định trong

các văn bản pháp luật. Vì vậy, trong thời gian tới, các cơ quan chức năng liên quan cần tập trung hoàn thiện các cơ sở pháp lý và xây dựng các chính sách liên quan đến cơ chế tài chính, đặc biệt là các quy định cụ thể về quản lý các nguồn thu trong các KBT/VQG như: quy định mức thu vé vào cửa, các khoản phụ thu từ dịch vụ du lịch sinh thái bên trong KBT/VQG; quy định mức đóng góp đối với các cơ sở lưu trú, nhà hàng, khách sạn, cơ sở bán hàng lưu niệm, các công ty lữ hành, cơ sở nghỉ dưỡng... trong các KBT/VQG; quy định mức thu đối với các hoạt động liên quan đến nghiên cứu khoa học, thực hành, thực tập, sưu tầm hay trao đổi mẫu vật, nguồn gen sinh vật rừng... tại các KBT/VQG. Xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích tại KBT/VQG theo hướng chuyển từ hình thức các Ban quản lý KBT/VQG quản lý toàn bộ nguồn tài nguyên sang hình thức cùng quản lý, trong đó các cộng đồng địa phương chia sẻ trách nhiệm quản lý và lợi ích thu được với các Ban quản lý KBT/VQG; Xây dựng chính sách cho thuê môi trường để kinh doanh cảnh quan du lịch sinh thái trong các KBT/VQG nhằm thu hút các nhà đầu tư khu vực tư nhân, các nhà đầu tư quốc tế.

3.6. Hỗ trợ các VQG trong các hoạt động nâng cao nhận thức, tăng cường năng lực nhằm triển khai thực hiện hiệu quả các cơ chế TCBV cho công tác bảo tồn

Hiện tại nhiều VQG đã xây dựng quy hoạch đầu tư phát triển và kế hoạch quản lý trong đó đã xác định nhu cầu ngân sách cho các quy hoạch/ kế hoạch này. Tuy nhiên, nguồn tài chính cho việc thực hiện quy hoạch/kế hoạch chưa được xác định đầy

đủ, đề xuất các nguồn thu chủ yếu vẫn phụ thuộc vào ngân sách nhà nước hơn là đưa ra các giải pháp để tự sinh lời. Nhiều VQG nói họ chưa biết lấy kinh phí ở đâu để thực hiện quy hoạch nhưng chưa hề tính đến việc xây dựng kế hoạch kinh doanh. Vì vậy, việc nâng cao nhận thức cho các VQG về xây dựng cơ chế TCBV dựa vào cách tiếp cận doanh nghiệp kinh doanh trong quản lý như đã nói trên là việc làm cần thiết. Bên cạnh đó, cần hỗ trợ các VQG thực hiện các biện pháp quản lý tài chính có định hướng kinh doanh hiệu quả; hỗ trợ triển khai chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng theo quy định tại Nghị định số 99/2010/NĐ-CP; hỗ trợ thành lập Quỹ bảo tồn đa dạng sinh học tại VQG và cộng đồng địa phương nhằm huy động nguồn lực của xã hội phục vụ cho việc thực hiện các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học tại các VQG và cải thiện sinh kế địa phương.

3.7. Cải thiện hệ thống định giá kinh tế rừng hiện có (quy định tại Nghị Định 48/2007/NĐ-CP ngày 28/3/2007 về các nguyên tắc và phương pháp định giá rừng và Thông tư 65/2008/TTLT-BNN-BTC ngày 26/5/2008 hướng dẫn thực hiện Nghị định), áp dụng khái niệm Tổng giá trị kinh tế (TEV) trong việc lượng giá các KBT/VQG để đảm bảo các dịch vụ sinh thái và các giá trị kinh tế của sản phẩm và dịch vụ từ VQG được quan tâm đầy đủ trong quá trình ra quyết định về cấp ngân sách nhà nước cho lĩnh vực lâm nghiệp (ưu tiên trước mắt) và để thiết kế các hệ thống chi trả dịch vụ môi trường rừng và các mức phí từ khu vực tư nhân (ưu tiên dài hạn). □

1. Ví dụ: Dự án Trồng mới 5 triệu héc ta rừng – còn được gọi là Chương trình 661 theo QĐ số 661/QĐ-TTg ngày 29/7/1998 của Thủ tướng Chính phủ, nhằm phục hồi độ che phủ rừng chủ yếu trên đất trống/ đất suy thoái và tạo cơ hội nối kết môi trường sống trong rừng và tạo ra các khu rừng đệm nhằm giảm các “hiệu ứng bên lề” lên các khu bảo tồn.

Tài liệu tham khảo:

1. IUCN, (2008) *Hướng dẫn quản lý khu bảo tồn thiên nhiên: Một số kinh nghiệm và bài học quốc tế*, ISBN: 978-2-8317-1084-6.
2. IUCN, (1994) *Hướng dẫn sử dụng phân hạng quốc tế về các khu bảo tồn thiên nhiên*.
3. Lucy, E., Joshua, B., Lee, T., 2006, *Tài chính bền vững cho các khu bảo tồn- đánh giá tổng thể về các thách thức và các lựa chọn*.
4. Mừng, H.T., Hoa, T.N, 2008, *Phân tích, đánh giá, nguồn tài chính cho các khu rừng đặc dụng tại Việt Nam*.
5. Đặng Thúy Nga, (2011), *Báo cáo tổng quan: phân tích, đánh giá về khả năng xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho một số khu bảo tồn ở Việt Nam*
6. Pablo, G., Sarah, D., 2007, *Tổng quan về các cơ chế tài chính bền vững quốc tế cho bảo tồn đa dạng sinh học với trọng tâm là tài chính quốc tế cho các khu bảo tồn ở các nước đang phát triển*.
7. Thủ tướng Chính phủ, Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14 tháng 8 năm 2006 về Quy chế quản lý rừng.