



Implemented by **giz** German Institute for International Cooperation in Education, Science and Technology



Báo cáo công tác quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và giải pháp phát triển bền vững



Ấn phẩm

Được xuất bản bởi

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Văn phòng đăng ký

Bonn và Eschborn, Đức

Chương trình Bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học và các dịch vụ hệ sinh thái rừng tại Việt Nam.

Tháng 12 năm 2019

Chỉ đạo nội dung

Anja Barth, Cố vấn trưởng

Tuyên bố miễn trừ trách nhiệm

Những nội dung, diễn giải, các kết quả phân tích, và các khuyến nghị trong cuốn sách này dựa trên những thông tin thu thập bởi GIZ, tư vấn, đối tác của GIZ và những người cung cấp tin và dữ liệu, và không nhất thiết phải đại diện cho quan điểm của GIZ hay BMZ.

GIZ và BMZ từ chối chịu trách nhiệm pháp lý đối với việc sử dụng tài liệu này và các thông tin được cung cấp trong tài liệu bởi các cá nhân và tổ chức khác, cũng như bất kỳ tổn thất nào là kết quả của hành động đó.

Thay mặt cho

Bộ Hợp tác và Phát triển Kinh tế Liên bang Đức (BMZ)

DANH MỤC CÁC TỪ NGỮ VIẾT TẮT

BẮC TRUNG BỘ	BTB
BAN QUẢN LÝ	BQL
BẢO TỒN THIÊN NHIÊN	BTTN
BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG	BVMT
BẢO VỆ RỪNG	BVR
BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG	BV&PTR
BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU	BĐKH
CẢI CÁCH HÀNH CHÍNH	CCHC
CÁN BỘ CÔNG NHÂN VIÊN CHỨC	CBCNVC
DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI	DVDLST
DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG	DVMTR
DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG	DVSNC
DUYÊN HẢI NAM TRUNG BỘ	DHNTB
ĐA DẠNG SINH HỌC	ĐDSH
ĐÔNG BẮC BỘ	ĐBB
ĐÔNG NAM BỘ	ĐNB
ĐỒNG BẰNG BẮC BỘ	ĐBBB
ĐỒNG BẰNG NAM BỘ	ĐBNB
CƠ QUAN HỢP TÁC QUỐC TẾ CHLB ĐỨC	GIZ
KINH TẾ KỸ THUẬT	KTKT
KINH TẾ XÃ HỘI	KTXH
MỐC RANH GIỚI	MRG
MÔI TRƯỜNG RỪNG	MTR
MÔI TRƯỜNG SINH THÁI	MTST
NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC	NSNN
NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN	NN&PTNT
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC	QLNN
QUỸ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG VIỆT NAM	VNFF
QUY PHẠM PHÁP LUẬT	QPPL
RỪNG ĐẶC DỤNG	RĐD
RỪNG PHÒNG HỘ	RPH
SẢN XUẤT KINH DOANH	SXKD
TÂY BẮC BỘ	TBB
TÂY NAM BỘ	TNB
TỔNG CỤC LÂM NGHIỆP	TCLN
ỦY BAN NHÂN DÂN	UBND
VƯỜN QUỐC GIA	VQG
XÃ HỘI HÓA	XHH
XÓA ĐÓI GIẢM NGHÈO	XĐGN

MỤC LỤC

TỔNG QUAN VỀ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ 6

PHẦN THỨ NHẤT	8
HIỆN TRẠNG HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ	8
I. HIỆN TRẠNG RỪNG, TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ RĐD, RPH	8
1. Hiện trạng rừng đặc dụng, rừng phòng hộ.....	8
2. Tổ chức bộ máy quản lý hệ thống RĐD, RPH	8
II. CƠ SỞ VẬT CHẤT, TRANG THIẾT BỊ KỸ THUẬT PHỤC VỤ QUẢN LÝ, BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH.....	8
1. Hệ thống cơ sở vật chất.....	9
2. Hiện trạng trang thiết bị kỹ thuật.....	9
III. NGHIÊN CỨU KHOA HỌC, HỢP TÁC QUỐC TẾ VÀ PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC.....	10
1. Nghiên cứu khoa học.....	10
2. Hợp tác quốc tế.....	10
3. Đào tạo, phát triển nguồn nhân lực	10
PHẦN THỨ HAI	11
ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ QUẢN LÝ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ	11
I. KẾT QUẢ XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ BV&PTR , BẢO TỒN ĐDSH	11
1. Các chính sách BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, phát triển rừng bền vững.....	11
2. Kết quả bảo vệ rừng	12
3. Phát triển rừng đặc dụng, rừng phòng hộ	12
4. Kết quả đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng và mua sắm trang thiết bị.....	13
II. KẾT QUẢ XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH XÃ HỘI HÓA ĐẦU TƯ BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH	13
1. Các chính sách đã ban hành	13
2. Kết quả thực hiện các chính sách XHH đầu tư BV&PTR.....	14
III. THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ	15
1. Thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước trong triển khai cơ chế tự chủ.....	15
2. Thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL RĐD, RPH.....	15
IV. ĐÁNH GIÁ NHỮNG KẾT QUẢ ĐÃ ĐẠT ĐƯỢC.....	16
1. Về xây dựng thể chế chính sách.....	16
2. Kết quả BV&PTR và bảo tồn ĐDSH.....	17
3. Về hợp tác quốc tế trong bảo tồn ĐDSH.....	18
V. NHỮNG HẠN CHẾ, TỒN TẠI.....	18
1. Tồn tại, hạn chế trong quản lý, BV&PTR, bảo tồn ĐDSH RĐD,RPH	18

2.Tồn tại, hạn chế trong thực hiện các chính sách đầu tư BV&PTR.....	20
3.Tồn tại, hạn chế trong tổ chức thực hiện cơ chế tự chủ tài chính.....	21
VI. NGUYÊN NHÂN	22
1.Về nhận thức	22
2.Về chỉ đạo điều hành.....	22
3.Về xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật.....	23
4.Các tính chất đặc thù của hệ thống RĐD, RPH.....	23
PHẦN THỨ BA	24
ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ	24
I. CƠ HỘI KHÓ KHĂN, THÁCH THỨC.....	24
II.ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG.....	24
1.Định hướng phát triển bền vững cho từng loại rừng	24
2.Định hướng phát triển theo vùng sinh thái	25
III.KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT CÁC GIẢI PHÁP, CHÍNH SÁCH.....	26
1.Giải pháp về tổ chức quản lý bảo vệ và phát triển rừng.....	26
2.Giải pháp giao, cho thuê, khoán rừng và sử dụng rừng.....	26
3.Giải pháp về khoa học công nghệ và hợp tác quốc tế	27
4.Các giải pháp, chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH	27
5.Đẩy mạnh thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL RĐD, RPH.....	29

TỔNG QUAN

VỀ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

Nằm trong vành đai nhiệt đới gió mùa, Việt Nam được xếp thứ 16 về đa dạng tài nguyên sinh vật và là một trong 10 trung tâm ĐDSH phong phú nhất thế giới¹, với tổng diện tích tự nhiên 33,12 triệu ha, diện tích rừng 14,45 triệu ha (rừng tự nhiên 10,3 triệu ha, rừng trồng 4,15 triệu ha), trong đó: RĐĐ 2,15 triệu ha (rừng tự nhiên 2 triệu ha, rừng trồng 0,15 triệu ha); RPH 4,6 triệu ha (rừng tự nhiên 3,94 triệu ha, rừng trồng 0,66 triệu ha); rừng ngập mặn 149.613 ha; đất rừng sản xuất: 7,7 triệu ha (rừng tự nhiên: 4,9 triệu ha; rừng trồng: 2,8 triệu ha); diện tích rừng trồng sản xuất theo kế hoạch sẽ được mở rộng lên đến 3,7 triệu ha vào năm 2020. Năm 2018 tỷ lệ rừng che phủ đạt 41,65%.

Về ĐDSH, theo số liệu đã thống kê, Việt Nam có khoảng 12.000 loài thực vật, 840 loài chim, 300 loài thú, 180 loài bò sát, 80 loài lưỡng cư, 475 loài cá nước ngọt và 1.650 loài cá ở rừng ngập mặn và cá biển,... trong đó có khoảng 418 loài động vật và 464 loài thực vật trong tình trạng bị đe dọa², đang được phân bố chủ yếu trong các khu RĐĐ và RPH. Bên cạnh sự đa dạng về loài, tính ĐDSH hệ sinh thái và đa dạng về nguồn gen cũng rất phong phú. Với hệ sinh thái trên cạn có các kiểu rừng tiêu biểu như rừng kín vùng thấp, rừng thưa, trảng trũng, rừng kín vùng cao, quần hệ lạnh vùng cao. Trong đó, các kiểu và kiểu phụ thảm thực vật có tính ĐDSH cao và đáng chú ý hơn cả là kiểu rừng kín thường xanh mưa ẩm nhiệt đới; kiểu rừng thưa cây lá rộng hơi khô nhiệt đới; kiểu rừng kín cây lá rộng, ẩm á nhiệt đới núi thấp; kiểu phụ rừng trên núi đá vôi. Hệ sinh thái đất ngập nước cũng rất đặc trưng bởi rừng ngập mặn ven biển phân bố hầu khắp ven biển cả nước; đầm lầy than bùn, phân bố ở đồng bằng sông Cửu Long, gồm các khu bảo tồn U Minh Thượng, U Minh Hạ thuộc hai tỉnh Kiên Giang, Cà Mau; hệ sinh thái đầm phá phân bố ở vùng ven biển các tỉnh miền Trung từ Thừa Thiên Huế đến Ninh Thuận; rạn san hô, cỏ biển với các kiểu hệ sinh thái vùng biển ven bờ, đặc biệt rạn san hô đặc trưng cho vùng biển nhiệt đới và vùng biển quanh các đảo ven bờ được đánh giá có mức độ ĐDSH rất cao với các hệ sinh thái đặc thù. Về nguồn gen: Việt Nam là một trong những trung tâm có nguồn gen cây trồng và vật nuôi địa phương đa dạng của thế giới gồm 802 loài cây trồng, 17 loài gia súc, gia cầm chính, cùng các nguồn gene thủy sản và vi sinh vật phong phú là những nguồn gene bản địa quý cần phải bảo vệ, giữ gìn và phát triển³.

Hệ thống RĐĐ, RPH giữ vai trò hết sức quan trọng trong BVMT thiên nhiên, phòng hộ đầu nguồn, bảo tồn ĐDSH. Các khu RĐĐ, RPH góp phần giảm áp lực phát triển kinh tế đang đè nặng lên MTST; hài hòa giữa phát triển KTXH với BVMT, ứng phó với BĐKH. Đồng thời hệ thống rừng Việt Nam hàng năm đang tạo nên nguồn thu nhập khoảng 33.000 tỷ đồng cho những người làm nghề rừng, gồm: (i) Khai thác gỗ rừng trồng: khoảng 28.000 tỷ đồng (18,5 triệu m³ x 1,5 triệu đồng/m³). (ii) Giá trị khai thác lâm sản ngoài gỗ: khoảng 1.000 tỷ đồng. (iii) Thu DVMTR: khoảng 3.000 tỷ đồng. (iv) Từ chương trình 886: 1.300 tỷ đồng. Giá trị xuất khẩu lâm sản: đạt 9,38 tỷ USD (2018); năm 2019 đạt khoảng 11 tỷ USD (đứng thứ 5 thế giới, sau Trung Quốc, Đức, Ý, Ba Lan), thứ 2 Châu Á (Trung quốc: 40 tỷ), thứ nhất Đông Nam á. Đây là thành tựu vượt bậc của ngành lâm nghiệp và được coi là ngành kinh tế đầy triển vọng của đất nước⁴.

Nhiệm vụ BV&PTR, bảo tồn ĐDSH có vị trí, vai trò đặc biệt quan trọng trong phát triển KTXH, BVMT, ứng phó với BĐKH. Đây không còn là công việc được giới hạn trong phạm vi một quốc gia, một vùng lãnh thổ, mà đã là vấn đề thời sự nóng bỏng, là nhiệm vụ của toàn cầu.

Nhận thức sâu sắc về vai trò của RĐĐ, RPH đối với công tác bảo tồn các giá trị ĐDSH và bảo vệ MTST, trong những năm qua, Chính phủ, các Bộ ngành các cấp đã tăng cường củng cố quản lý hệ thống RĐĐ, RPH trên phạm vi cả nước. Đến nay đã thiết lập 164 BQL RĐĐ (33 VQG, 57 Khu Dự trữ thiên nhiên, 12 Khu bảo tồn loài và sinh cảnh; 53 Khu bảo vệ cảnh quan; 9 Khu nghiên cứu khoa học, thực nghiệm); 231 BQL và khoảng 30 đơn vị, tổ chức quản lý, bảo vệ RPH. Các BQL RĐĐ, RPH đang quản lý khoảng 48% diện tích đất lâm nghiệp, đại diện cho hầu hết các hệ sinh thái quan trọng trên cạn, trên biển, đất ngập nước, trong đó phần lớn là rừng nguyên sinh và hầu hết các loài động thực vật có nguy cơ đe dọa. Chính

¹ Báo cáo Hội nghị đánh giá kết quả hoạt động khoa học và công nghệ về quỹ gene giai đoạn 2001 – 2013- Bộ Khoa học và Công nghệ, năm 2013

² Theo số liệu theo Báo cáo của Vụ QLRĐĐ,PH

³ Báo cáo Hội nghị đánh giá kết quả hoạt động khoa học và công nghệ về quỹ gene giai đoạn 2001 – 2013- Bộ Khoa học và Công nghệ, năm 2013

⁴ Theo Số liệu của Vụ Quản lý RĐĐ,PH

phủ, các Bộ ngành, các địa phương, các tổ chức quốc tế đã đầu tư nhiều công trình nghiên cứu về bảo tồn loài, bảo tồn hệ sinh thái rừng hiệu quả. Các chính sách đầu tư BV&PTR đã phát huy hiệu quả, thu hút các nguồn vốn NSNN, và XHH, bước đầu tạo cơ chế tài chính bền vững phát triển RĐD, RPH. Công tác tuyên truyền, giáo dục về BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, BVMT được đẩy mạnh, đặc biệt đối với các cộng đồng sống trong vùng đệm, vùng lõi của rừng, tạo sự chuyển biến nhận thức, tranh thủ được sự đồng tình, ủng hộ của dư luận, của nhân dân.

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, công cuộc quản lý rừng đang phải đối mặt với những khó khăn, thách thức lớn: (i) Xu hướng suy thoái ĐDSH đã trở nên nghiêm trọng do nạn phá rừng, khai thác gỗ bất hợp pháp, khai thác quá mức; (ii) Tăng trưởng nóng về kinh tế, áp lực dân số và những khó khăn, hạn chế về nguồn lực; (iii) Các cơ chế, chính sách quản lý, đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH chưa đồng bộ và hầu hết sẽ hết hiệu lực vào năm 2020.

Trong bối cảnh đó, Bộ NN&PTNT tổ chức Hội nghị Tổng kết công tác quản lý hệ thống RĐD và RPH năm 2019, đề xuất các giải pháp, cơ chế, chính sách phát triển bền vững trong giai đoạn tới.

PHẦN THỨ NHẤT

HIỆN TRẠNG HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

I. HIỆN TRẠNG RỪNG, TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ RĐD, RPH

1. HIỆN TRẠNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

Tổng diện tích RĐD và RPH trên cả nước tính đến thời điểm 31/12/2018 có 6,75 triệu ha (chiếm 46,7% đất lâm nghiệp), cụ thể phân ra chức năng sử dụng rừng như sau:

a) *Hiện trạng diện tích RĐD*: Tổng diện tích đất có rừng là 2,15 triệu ha (rừng tự nhiên 2 triệu ha, rừng trồng 0,15 triệu ha), chiếm 89 %; diện tích đất chưa có rừng là 0,2 triệu ha, chiếm 11% tổng diện tích đất RĐD.

- *Các khu RĐD phân theo chức năng sử dụng*: Tổng hiện có 164 BQL, gồm 33 VQG; 57 khu dự trữ thiên nhiên; 12 khu bảo tồn loài và sinh cảnh; 53 khu bảo vệ cảnh quan; 9 khu nghiên cứu thực nghiệm khoa học; các rừng giống quốc gia, rừng tín ngưỡng, Vườn thực vật quốc gia hiện đang rà soát thực hiện.

- *Số khu RĐD phân theo vùng sinh thái*: vùng ĐBB: 44 khu; vùng TBB: 13 khu; vùng ĐBBB: 15 khu; vùng BTB: 27 khu; vùng Tây Nguyên: 17 khu; vùng ĐNB, vùng TNB và vùng DHNTB đều có 16 khu.

b) *Hiện trạng diện tích RPH*: Tổng diện tích đất có rừng là 4,6 triệu ha (rừng tự nhiên 3,94 triệu ha, rừng trồng 0,66 triệu ha) chiếm 76,4 %; diện tích đất chưa có rừng: 1,3 triệu ha, chiếm 23,6% tổng diện tích đất RPH.

- *Các khu RPH phân theo chủ thể quản lý*: cả nước có 12 chủ quản lý RPH, cụ thể: BQL RPH; BQL RĐD; UBND xã; Hộ gia đình; cộng đồng dân cư; Công ty lâm nghiệp; lực lượng vũ trang; Lâm trường quốc doanh; Doanh nghiệp tư nhân; Doanh nghiệp nước ngoài; Hạt Kiểm lâm; các đối tượng khác.

2. TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ HỆ THỐNG RĐD, RPH

a) *Các Ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ*

- *Rừng đặc dụng*: Cả nước có 164 BQL RĐD; trong đó: 33 BQL VQG (6 VQG trực thuộc Tổng cục lâm nghiệp: Tam Đảo, Ba Vì, Cúc Phương, Bạch Mã, Yok Đôn, Cát Tiên và 27 BQL VQG trực thuộc UBND tỉnh hoặc Sở NN&PTNT); 57 BQL Khu Dự trữ thiên nhiên, 12 BQL Khu Bảo tồn loài-sinh cảnh và 53 BQL Khu bảo vệ cảnh quan do các cơ quan địa phương quản lý; 9 BQL khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học.

- *Rừng phòng hộ*: Cả nước có 231 BQL RPH; Hệ thống quản lý các BQL RPH tại địa phương chưa thống nhất. Số BQL RPH trực thuộc Sở NN&PTNT: 153; trực thuộc UBND huyện: 55; trực thuộc UBND tỉnh: 5; trực thuộc Chi cục kiểm lâm: 18.

b) *Nhân lực quản lý RĐD, RPH*: Tổng số CBCNV và người lao động đang làm việc tại các BQL rừng là 8.916 người, trong đó: BQL RĐD: 3.221 người; BQL RPH: 5.695 người.

Trình độ CBCNV và người lao động: Tỷ lệ lao động có trình độ đại học và trên đại học: 39,7%, (RĐD: 2.036 người; RPH: 2.716 người); trình độ cao đẳng và trung cấp: 27,8% (RĐD: 828 người; RPH: 1.654 người); công nhân kỹ thuật và công nhân lao động trực tiếp: 32,4 % (RĐD: 357 người; RPH: 1.325 người); một số lao động làm việc theo các hợp đồng mùa vụ. Tỷ lệ cán bộ có trình độ lý luận chính trị cao cấp: 4,1% (RĐD: 145 người; RPH: 712 người); lý luận chính trị trung cấp: 20,6% (RĐD: 416 người; RPH: 1.128 người); lý luận chính trị sơ cấp: 12,5% (RĐD: 780 người; RPH: 1.840 người); các đối tượng khác chiếm 62,8% (RĐD: 1.880 người; RPH: 2.015 người).

II. CƠ SỞ VẬT CHẤT, TRANG THIẾT BỊ KỸ THUẬT PHỤC VỤ QUẢN LÝ, BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH

1. HỆ THỐNG CƠ SỞ VẬT CHẤT

a) *Văn phòng, trụ sở làm việc của BQL*: Các BQL rừng có văn phòng làm việc với diện tích bình quân 21,6 m²/người. Do thiếu kinh phí tu sửa, nên nhiều nơi nhà làm việc đã xuống cấp. Các BQL RĐĐ có tổng diện tích văn phòng làm việc : 111.212 m², bình quân 31,7 m²/người; Các BQL RPH có tổng diện tích văn phòng làm việc: 64.916 m² bình quân 11,5 m²/người.

b) *Trạm BVR*: Trên cả nước có 1.441 trạm BVR, bình quân 3.598 ha đất rừng có một trạm BVR; trong đó: RĐĐ có 517 trạm, bình quân 4.689 ha đất/01 trạm. Diện tích xây dựng bình quân mỗi trạm là 110 m². RPH có 924 trạm, bình quân 6.424 ha đất/01 trạm. Diện tích xây dựng bình quân mỗi trạm là 85,4 m². Các trạm BVR đáp ứng được nhu cầu sinh hoạt của cán bộ, nhân viên. 58% số trạm BVR đang sử dụng tốt (chủ yếu là các trạm bảo vệ RĐĐ); 32% có tình trạng sử dụng ở mức trung bình; 10% trong tình trạng xuống cấp nghiêm trọng.

c) *Bảng tuyên truyền*: Trên cả nước đã xây dựng 5.078 bảng tuyên truyền. Bình quân 1.021 ha đất RĐĐ, RPH có một bảng tuyên truyền. Cụ thể : Các BQL RĐĐ xây dựng 2.982 bảng, bình quân 823 ha/01 bảng. Các BQL RPH xây dựng 2.096 bảng, bình quân 2.474 ha/01 bảng. Do nhiều bảng xây dựng từ những năm 2000 và ảnh hưởng của thời tiết, không được tu sửa thường xuyên, nên đã xuống cấp. Tỷ lệ số bảng bị hư hỏng, chữ mờ chiếm khoảng 21 %; tỷ lệ còn sử dụng tốt khoảng 39%; tỷ lệ sử dụng với chất lượng trung bình khoảng 40%;

d) *Mốc ranh giới*: Các BQL rừng đã xây dựng được 22.291 MRG. Bình quân 233 ha đất /01 MRG. Trong đó: Số mốc ranh giới RĐĐ là 7.011 chiếc, bình quân 346 ha/01 MRG; số mốc ranh giới RPH là 15.280 chiếc, bình quân 3.884 ha đất RPH/01 MRG. Tuy nhiên, số lượng mốc còn ít, số còn sử dụng tốt chỉ chiếm khoảng 53%, chủ yếu tập trung ở RĐĐ, còn lại 47% đã bị xuống cấp hoặc không còn sử dụng được do thay đổi phần diện tích RPH sang rừng sản xuất hoặc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng nhưng chưa chuyển dịch vị trí mốc hoặc do người dân phá hỏng.

e) *Chòi canh lửa rừng*: Các BQL rừng đã xây dựng được 667 chòi canh lửa, bình quân 7.775 ha/01 chòi; trong đó: RĐĐ: 389 chòi, bình quân 6.232 ha RĐĐ /01 chòi; RPH: 278 chòi, bình quân 21.350 ha/01 chòi. Nhiều chòi canh lửa cố định được đầu tư xây dựng từ lâu, đến nay một số chòi canh thấp hơn tán rừng, không có tác dụng phát hiện đám cháy. Trên mỗi chòi canh lửa, chưa được trang bị đầy đủ các trang thiết bị như địa bàn, ống nhôm, bản đồ khu vực, vô tuyến điện, radio và một số tín hiệu như cờ màu, pháo lệnh, bóng màu, keng báo hiệu. số chòi canh lửa còn sử dụng tốt là 167 (25%); số còn tạm sử dụng là 367 (55%); số đã xuống cấp nghiêm trọng cần phải nâng cấp sửa chữa là 133 chòi (20%).

f) *Bảng cấp dự báo cháy rừng*: Trên cả nước đã xây dựng được 927 bảng cấp dự báo cháy rừng, bình quân 5.594 ha/01 bảng; trong đó: RĐĐ: 656 bảng (3.696 ha/01 bảng); RPH: 271 bảng (10.190 ha/01 bảng). Số bảng đang sử dụng tốt là 278 bảng (30%), sử dụng ở mức độ trung bình là 464 bảng (50%), bảng hiện đã bị hư hỏng không phát huy được hiệu quả là 185 bảng (20,0%).

g) *Đường băng cản lửa*: Trên phạm vi cả nước đã xây dựng được 3.934 km đường băng cản lửa (băng trắng và băng xanh), bình quân 5,7 ha đất lâm nghiệp có 01m đường băng cản lửa; trong đó: RĐĐ: 444 km (5.444 ha/01 km); RPH: 3.490 km (1.692 ha/01 km).

Phân bố theo vùng: BTB: 42,0%, DHNTB: 20,6%, ĐBB: 16,3%, Tây Nguyên: 5,3%, ĐNB: 4,8%, TNB: 4,8%, TBB: 4,4%, ĐBBB: 1,8%. Số lượng đường băng cản lửa đảm bảo đúng tiêu chuẩn đạt 28,6%; số chưa được tu bổ thường xuyên khoảng 45,4%; số xây dựng thời gian lâu và không được tu bổ, hiệu quả ngăn cản lửa cháy lan kém khoảng 26,%.

2. HIỆN TRẠNG TRANG THIẾT BỊ KỸ THUẬT

a) *Số lượng và chủng loại trang thiết bị phục vụ quản lý, BV&PTR*:

Các BQL rừng được trang bị tương đối đồng bộ về số lượng và chủng loại thiết bị phục vụ công tác quản lý, BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, tập trung chủ yếu ở các khu RĐĐ, bao gồm các loại máy: GPS, máy ảnh, máy tính, máy in, máy photocopy, địa bàn, ống nhôm, các thiết bị văn phòng; các phương tiện vận tải: ô tô, xe máy, xuồng, thuyền....

b) *Số lượng, chủng loại trang thiết bị phục vụ PCCCR*: Các loại máy móc, trang thiết bị như máy cưa xăng, máy bơm nước lớn, máy bơm nước vác vai, máy cắt thực bì, bình xịt chữa cháy, bàn dập lửa, cầu

liêm, can đưng nước, quần áo, thiết bị bảo hộ chữa cháy... được trang bị tương đối đồng bộ phục vụ PCCCR, tập trung ở các BQL rừng vùng BTB; DHNTB; Tây Nguyên; ĐNB; ĐBB.

III. NGHIÊN CỨU KHOA HỌC, HỢP TÁC QUỐC TẾ VÀ PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC

1. NGHIÊN CỨU KHOA HỌC

Những năm qua các hoạt động bảo tồn ĐDSH và nghiên cứu khoa học đã được các BQL RĐĐ, RPH chủ động phối hợp với các Viện nghiên cứu, các trường đại học trong và ngoài nước triển khai thực hiện, nhưng do hạn chế về nguồn lực, nên đa số các hoạt động có quy mô nhỏ, kết quả còn khiêm tốn:

- *Rừng đặc dụng*: Các BQL RĐĐ đã thực hiện một số nhiệm vụ với tổng kinh phí 725.660,0 triệu đồng, trong đó: NSNN cấp 625.398,9 triệu đồng (86,2%); các dự án quốc tế hỗ trợ 100.261,2 triệu đồng (13,8%).

- *Rừng phòng hộ*: Các BQL RPH đã thực hiện một số nhiệm vụ với tổng kinh phí 2.260 triệu đồng, trong đó: NSNN cấp 1.760 triệu đồng (77,9%); Các dự án quốc tế hỗ trợ 500 triệu đồng (22,1%).

2. HỢP TÁC QUỐC TẾ

Bộ NN&PTNT, TCLN đã tập trung đẩy mạnh các hoạt động hợp tác quốc tế, đưa ngành Lâm nghiệp ngày càng hội nhập sâu, rộng với nền kinh tế và thị trường quốc tế. Các nước, các tổ chức quốc tế như UNDP, GEF/SGP, GIZ, WWF, JICA, WB, ADB, USAID, DANIDA, TFF... thông qua các dự án ODA đã hỗ trợ tích cực tập trung vào các nhiệm vụ xây dựng thể chế, cơ chế tài chính mới, các chính sách đầu tư BV&PTR... Các BQL RĐĐ, RPH phối hợp triển khai thực hiện các dự án hợp tác quốc tế trong nghiên cứu nhân giống một số loài cây rừng có giá trị bảo tồn; nghiên cứu bảo tồn nguồn gen cây thuốc quý (Tam thất hoang, Hoàng lên gai, Giảo cổ lam, ...); nghiên cứu đặc điểm sinh học và nhân nuôi sinh sản để phát triển một số loài động vật quý hiếm có giá trị kinh tế (Chim Công, gà rừng...); xây dựng mô hình bảo tồn ngoại vi các loài cây bản địa; cứu hộ thả lại môi trường các loài Linh trưởng, Gấu, Rùa, Tê tê... Các VQG đã hợp tác với nhiều tổ chức quốc tế, nhiều nhà khoa học trong nghiên cứu khoa học, đào tạo cán bộ, trao đổi, chia sẻ thông tin đến từ các trường Đại học Hoa Kỳ, Australia, Canada, Liên bang Nga, Cộng hòa Liên bang Đức, Cộng hòa Pháp, ...

3. ĐÀO TẠO, PHÁT TRIỂN NGUỒN NHÂN LỰC

Những năm qua, các BQL RĐĐ, RPH luôn quan tâm, tạo điều kiện cho CBCNV tham gia học tập, tập huấn, nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng công tác theo các chương trình đào tạo, tập huấn, bồi dưỡng chính trị, nghiệp vụ, kỹ thuật, quản lý, ngoại ngữ, tiếng các dân tộc thiểu số,... Công tác đào tạo phát triển nguồn nhân lực tại các BQL RĐĐ, RPH đã đạt được những kết quả nhất định, đáp ứng được những yêu cầu trước mắt trong triển khai thực hiện nhiệm vụ chuyên môn. Số người đã được tham gia các chương trình đào tạo với thời hạn trên một năm trong và ngoài nước trong giai đoạn 2014-2019 là 947 người, trong đó: Các BQL RĐĐ có 742 người; Các BQL RPH có 205 người; với thời hạn dưới một năm là 2.264 người, trong đó: Các BQL RĐĐ có 2.083 người; Các BQL RPH có 181 người.

PHẦN THỨ HAI

ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ QUẢN LÝ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

I. KẾT QUẢ XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH

1. CÁC CHÍNH SÁCH BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH, PHÁT TRIỂN RỪNG BỀN VỮNG

a) Các chính sách đầu tư BV&PTR

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

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

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

b) Chính sách đầu tư phát triển RĐD

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

Tổng vốn đầu tư và vốn sự nghiệp nguồn NSNN là 5.500 tỷ, trong đó vốn đầu tư phát triển khoảng 50%. Đồng thời với quy định đảm bảo nguồn NSNN, chính sách đầu tư phát triển RĐD còn quy định các hạng mục và tiêu chí đầu tư cho RĐD. Đây là một bước tiến về cơ chế sử dụng NSNN chi đầu tư phát triển rừng. Bên cạnh đó, Quyết định 24/2012/QĐ-TTg còn quy định NSNN đảm bảo kinh phí sự nghiệp thường xuyên cho các hoạt động của bộ máy BQL RĐD. Ngoài ra, Nhà nước đảm bảo cấp kinh phí quản lý BVR ổn định để BQL RĐD chủ động tổ chức thuê, khoán, hợp đồng cộng đồng dân cư tại chỗ, mua sắm trang thiết bị để quản lý BVR; mức trung bình 100.000 đồng/ha/năm tính trên tổng diện tích rừng được giao

Một điểm mới, rất đặc biệt của Quyết định 24/2012/QĐ-TTg, lần đầu tiên Thủ tướng Chính phủ quy định NSNN “ hỗ trợ đầu tư cho cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm để đồng quản lý RĐĐ; mức hỗ trợ mỗi thôn bản là 40 triệu đồng/thôn, bản/năm”. Đây là điều chưa từng có tiền lệ, cho thấy quan điểm đổi mới trong sử dụng NSNN.

c) Chính sách đầu tư phát triển RPH

Đầu tư phát triển hệ thống RPH được thực hiện theo Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg ngày 09/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế quản lý RPH. Theo đó, NSNN bảo đảm chi đầu tư và chi thường xuyên cho hoạt động của các BQL RPH trong BV&PTR, với các hạng mục và các khoản mục được quy định cụ thể. Riêng đối với RPH ven biển Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 120/QĐ-TTg ngày 22/1/2015 phê duyệt Đề án BV&PTR ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu giai đoạn 2015-2020, nhằm phát huy chức năng phòng hộ của rừng ven biển ứng phó với BĐKH và nước biển dâng, giảm nhẹ thiên tai, bảo vệ hệ thống đê biển, cơ sở hạ tầng, bảo tồn ĐDSH; góp phần phát triển kinh tế, xã hội và củng cố quốc phòng, an ninh quốc gia. Tổng dự toán là 5.415 tỷ đồng, trong đó: NSNN 3.791,3 tỷ đồng (70%); vốn ODA: 1.397,5 tỷ đồng (25,8%); các nguồn vốn hợp pháp khác: 226,2 tỷ đồng (4,2%).

d) Chính sách đầu tư bảo tồn ĐDSH

Luật ĐDSH được Quốc Hội thông qua năm 2008, Điều 73 quy định: “Kinh phí cho việc bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH được hình thành từ các nguồn (i) NSNN, (ii) Đầu tư, đóng góp của tổ chức, cá nhân trong nước, tổ chức, cá nhân nước ngoài, (iii) Thu từ dịch vụ môi trường liên quan đến ĐDSH và các nguồn khác theo quy định của pháp luật”; đồng thời quy định cụ thể các hạng mục chi đầu tư phát triển và các khoản mục chi thường xuyên từ NSNN cho việc bảo tồn và phát triển bền vững ĐDSH.

2. KẾT QUẢ BẢO VỆ RỪNG

- *Rừng đặc dụng*: Theo số liệu thống kê từ 46 khu RĐĐ, bao gồm 23 VQG và 23 khu BTTN, cho kết quả : Tổng diện tích RĐĐ đã giao khoán BVR trong giai đoạn 2014-2019 là 3,31 triệu ha, bình quân mỗi năm giao khoán BVR khoảng 552 ngàn ha (chiếm 23% tổng diện tích RĐĐ), trong đó: giao khoán cho hộ gia đình 1.548.359,9 ha (46,8%); giao khoán cho cộng đồng thôn bản 1.248.368,4 ha (37,7%); giao khoán cho lực lượng vũ trang 1.248.368,4 ha (5,9%, chủ yếu là các diện tích rừng phân bố ở khu vực vành đai biên giới); giao khoán cho các đối tượng khác 319.960,3 ha (9,7%).

Tổng số vốn đầu tư cho hoạt động bảo vệ RĐĐ trong giai đoạn 2014-2019 là 1.294.488,6 triệu đồng (mức hỗ trợ khoán bình quân từ 350.000 - 400.000 đồng/ha/năm), trong đó: số tiền khoán cho hộ gia đình chiếm 56,4%; khoán cho cộng đồng khoảng 32,3%; khoán cho đơn vị lực lượng vũ trang khoảng 4,7%; các đối tượng khác khoảng 6,6%;. Về tỷ trọng: NSNN khoảng 69,0%; nguồn thu từ DVMTR khoảng 30,2%; các nguồn vốn khác 0,7%.

- *Rừng phòng hộ*: Tổng diện tích RPH đã giao khoán BVR trong giai đoạn 2014-2017 là 7.663.482 ha, bình quân 1.915.870,5 ha/năm (chiếm khoảng 32,5% tổng diện tích RPH), trong đó: giao khoán cho hộ gia đình 4.361.263,8 ha (56,98%); giao khoán cho cộng đồng thôn bản 1.560.722,7 ha (20,4%); giao khoán cho UBND xã 1.071.931,9 ha (14,0%); giao khoán cho lực lượng vũ trang 576.308,2 ha (7,5 %).

Tổng số vốn đầu tư cho hoạt động bảo vệ RPH năm 2017 là 764.758,7 triệu đồng (mức hỗ trợ khoán bình quân từ 350.000 - 400.000 đồng/ha/năm), trong đó: Số tiền khoán cho hộ gia đình chiếm 56,0%; cộng đồng khoảng 21,1%; UBND xã khoảng 19,9%; các đơn vị lực lượng vũ trang khoảng 5,4%. Về tỷ trọng: NSNN khoảng 39,22% , còn lại là nguồn DVMTR và các nguồn khác.

3. PHÁT TRIỂN RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

a) Trồng rừng mới: Tổng diện tích đất RĐĐ và đất RPH được trồng rừng mới trong giai đoạn 2014-2019 là 57.481,8 ha, trong đó :

- Tổng diện tích đất RĐĐ được trồng rừng mới là 7.800,1 ha, bao gồm: Các VQG: 4.877 ha; Khu dự trữ thiên nhiên: 2.553 ha; Khu bảo tồn loài sinh cảnh: 26,1 ha; Khu bảo vệ cảnh quan: 344 ha.

- Tổng diện tích RPH được trồng là 49.681,7 ha, phân theo các vùng:

ĐBB: 29,9%; TBB: 19,2%; BTB: 16,1%; DHNTB: 18,1%; TNB: 6,9%; Tây Nguyên: 3,8%; ĐNB: 3,3%; ĐBBB: 2,8%.

b) Công tác khoanh nuôi tái sinh tự nhiên không trồng bổ sung:

- Tổng diện tích đất RĐD được khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên giai đoạn 2014-2019 là 42.245,0 ha (bình quân mỗi năm 7.040,8 ha), trong đó: Các VQG: 33.354,1 ha; Khu dự trữ thiên nhiên: 8.153,3 ha; Khu bảo tồn loài sinh cảnh: 128,6 ha; Khu bảo vệ cảnh quan: 609,0 ha.

- Tổng diện tích đất RPH được khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên giai đoạn 2014-2017 là 311.319,0 ha, trong đó: ĐBB: 39,7%; TNB: 20,2%; DHNTB: 20,0%; BTB: 9,8%; ĐBBB: 5,8%; Tây Nguyên: 3,7%; ĐNB: 0,6%; TNB: 0,2%.

c) *Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên có trồng bổ sung*: Chủ yếu được áp dụng ở hệ thống RPH. Tổng diện tích 4.187,4 ha, phân bố tập trung tại các tỉnh: Hà Tĩnh: 1.062,5 ha; Quảng Trị: 200 ha; Quảng Ngãi: 1.472,9 ha; Ninh Thuận: 460 ha; Bình Thuận: 460 ha.

d) *Làm giàu rừng*: Chủ yếu được áp dụng ở hệ thống RPH. Tổng diện tích là 3.012,8 ha, tập trung tại các tỉnh: Thanh Hóa: 774,6 ha; Quảng Bình: 211,7 ha; Hà Tĩnh: 30 ha; Đồng Nai: 647,2 ha; Bạc Liêu: 68,4 ha.

e) *Kết quả đầu tư cho hoạt động phục hồi phát triển rừng*:

- *Rừng đặc dụng*: Tổng vốn đầu tư cho hoạt động phát triển RĐD trong giai đoạn 2014-2019 là 200.260,3 triệu đồng, trong đó: ngân sách trung ương hỗ trợ khoảng 38,8%; kinh phí từ chi trả DVMTR khoảng 1,4%; nguồn vốn trồng rừng thay thế và các dự án hỗ trợ quốc tế khoảng 59,8%. Phân theo các hạng mục: Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên không trồng bổ sung: 13.135,5 triệu đồng (6,4%); trồng mới trên đất trống chưa có rừng: 187.124,9 triệu đồng (93,4%).

- *Rừng phòng hộ*: Tổng vốn đầu tư cho hoạt động phát triển RPH năm 2017 là 242.665,5 triệu đồng, trong đó: ngân sách trung ương hỗ trợ khoảng 72,0%; kinh phí từ chi trả DVMTR khoảng 5,0%; nguồn vốn trồng rừng thay thế và các dự án hỗ trợ quốc tế khoảng 23,0%. Phân theo các hạng mục công việc: Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên: 35.865,5 triệu đồng (14,8%); Khoanh nuôi tái sinh tự nhiên có trồng bổ sung: 2.683,4 triệu đồng (1,1%); trồng rừng mới: 182.619,9 triệu đồng (75,3%); làm giàu rừng: 3.250,7 triệu đồng (1,3%); cải tạo rừng trồng: 18.195,0 triệu đồng (7,5%).

4. KẾT QUẢ ĐẦU TƯ XÂY DỰNG CƠ SỞ HẠ TẦNG VÀ MUA SẮM TRANG THIẾT BỊ

a) *Rừng đặc dụng*: Tổng vốn đầu tư cho xây dựng các công trình hạ tầng và mua sắm trang thiết bị phục vụ công tác quản lý, BV&PTR, bảo tồn ĐDSH tại các khu RĐD là 523.441,6 triệu đồng, trong đó: Kinh phí xây dựng các công trình hạ tầng 494.174,4 triệu đồng (94,4%), bao gồm: Công trình phục vụ công tác quản lý, BVR 425.897,7 triệu đồng; công trình phục vụ PCCCR 68.276,6 triệu đồng. Kinh phí mua sắm trang thiết bị 29.267,2 triệu đồng (5,6%), bao gồm: Phục vụ công tác quản lý, BVR 27.092,9 triệu đồng, phục vụ PCCCR 2.174,3 triệu đồng. Phân theo nguồn vốn: Nguồn NSNN là 456.903,1 triệu đồng (87,3%); các nguồn vốn khác 66.538,5 triệu đồng (12,7%).

b) *Rừng phòng hộ*: Tổng vốn đầu tư cho xây dựng các công trình hạ tầng và mua sắm trang thiết bị phục vụ công tác quản lý, BV&PTR, bảo tồn ĐDSH tại các BQL RPH là 153.098,0 triệu đồng, trong đó: Kinh phí xây dựng các công trình hạ tầng 117.768,3 triệu đồng (76,9%), bao gồm: Công trình phục vụ công tác quản lý, BVR 111.055,12 triệu đồng; công trình phục vụ PCCCR 6.713,18 triệu đồng. Kinh phí mua sắm trang thiết bị là 35.329,7 triệu đồng (5,6%), bao gồm: Phục vụ công tác quản lý, BVR 32.884,041 triệu đồng; phục vụ PCCCR 2.445,6493 triệu đồng. Phân theo nguồn vốn: Nguồn NSNN là 106.386,3 triệu đồng (69,5%); các nguồn vốn khác 46.711,7 triệu đồng (30,5%).

II. KẾT QUẢ XÂY DỰNG VÀ THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH XÃ HỘI HÓA ĐẦU TƯ BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH

1. CÁC CHÍNH SÁCH ĐÃ BAN HÀNH

Thời kỳ qua Chính phủ đã ban hành một số chính sách XHH phát triển nghề rừng, trong đó có các chính sách chi trả DVMTR và khuyến khích phát triển dịch vụ du lịch sinh thái (DVDLST) trong các khu RĐD.

Ngày 14/01/2008 Chính phủ ban hành Nghị định số 05/2008/NĐ-CP về Quỹ BV&PTR. Ngày 10/4/2008, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 380/QĐ-TTg về chính sách thí điểm chi trả DVMTR, áp dụng thử nghiệm tại hai tỉnh Sơn La và Lâm Đồng. Sau 2 năm thực hiện thí điểm, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả DVMTR, trong đó quy định về 5 loại DVMTR. Bộ đôi Nghị định số 05/2008/NĐ-CP và Nghị định số 99/2010/NĐ-CP đã hình thành cơ sở pháp lý để huy động, quản lý và sử dụng các nguồn vốn XHH đầu tư BV&PTR, tạo nên nguồn lực tài chính dồi dào, giảm đáng kể gánh nặng cho NSNN.

Sau hơn 5 năm triển khai thực hiện chính sách chi trả DVMTR, sau khi sơ kết, đánh giá những kết quả đạt được, ngày 2/11/2016 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 147/2016/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 99/2010/NĐ-CP, quyết định tăng mức chi trả DVMTR đối với các cơ sở sản xuất thủy điện từ 20 đồng/kwh điện thương phẩm lên 36 đồng/kwh và đối với cơ sở sản xuất và cung cấp nước sạch từ 40 đồng/m³ lên 52 đồng/m³, tạo sự gia tăng đáng kể nguồn lực tài chính XHH đầu tư BV&PTR.

2. KẾT QUẢ THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH XHH ĐẦU TƯ BV&PTR

a) Kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR

Sau 10 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR, tính đến ngày 30/9/2018, các Quỹ BV&PTR đã thu được 10.026,176 tỷ đồng, trong đó: thu từ các cơ sở sản xuất thủy điện 9.688,88 tỷ đồng (96,6%); thu từ các cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch 297,97 tỷ đồng (2,97%); thu từ DVDL 37,4 tỷ đồng (0,43%)⁵. Cụ thể chi trả DVMTR cho RĐĐ, RPH giai đoạn 2014-2019 như sau:

- *Rừng đặc dụng*: Tổng thu tiền chi trả DVMTR là 432.758,7 triệu đồng, trong đó: Thu từ cơ sở sản xuất thủy điện 362.648,8 triệu đồng (83,8%); thu từ cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch 5.828,0 triệu đồng (1,4%); thu từ các đối tượng sử dụng DVMTR khác 64.281,9 triệu đồng (14,9%).

- *Rừng phòng hộ*: Tổng thu tiền chi trả DVMTR là 623.039,2 triệu đồng, trong đó: Thu từ cơ sở sản xuất thủy điện 593.030,1 triệu đồng (95,2%); thu từ cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch 24.691,8 triệu đồng (4,0%); thu từ các đối tượng sử dụng DVMTR khác 5.317,3 triệu đồng (0,85%).

b) Kết quả hoạt động DVDLST

Theo báo cáo của các BQL RĐĐ, RPH có 60 khu RĐĐ có tổ chức hoạt động kinh doanh DVDLST, nghỉ dưỡng, giải trí. Trong đó có 25/33 VQG, 35/122 Khu BTTN và Khu bảo vệ cảnh quan; có 55 BQL tự tổ chức, 8 BQL có liên doanh, liên kết và 13 BQL cho thuê môi trường rừng. Đặc biệt, có 2 đơn vị là VQG Phong Nha Kẻ Bàng và VQG Ba Vì kinh doanh cả 3 loại hình DVDLST (tự tổ chức, liên doanh, liên kết và cho thuê môi trường rừng). 231 BQL RPH chưa tổ chức các hoạt động DVDLST. Kết quả cụ thể hoạt động DVDLST của 60 BQL các khu RĐĐ như sau:

- Năm 2016 đã đón tiếp trên 1,76 triệu lượt khách, tăng 53,3 % so với năm 2015 (1.154 nghìn lượt), với tổng doanh thu đạt 130 tỷ đồng, tăng 68 % về giá trị so với năm 2015 (77,3 tỷ đồng);

- Năm 2017, đã đón tiếp 1,67 triệu lượt khách, giảm 5,2 % so với cùng kỳ, nhưng doanh thu lại đạt 145 tỷ tăng 11,1 % so với năm 2016;

- Năm 2018, đã đón tiếp 2,39 triệu lượt khách, tăng 43 % so với cùng kỳ, doanh thu lại đạt 155,5 tỷ tăng 7 % so với cùng kỳ năm 2017.

Về cơ cấu nguồn thu: Đơn vị tự tổ chức hoạt động DVDLST khoảng 67,4%; Cho thuê môi trường rừng chiếm 5,1%; Liên doanh, liên kết khoảng 3,9%; Tiền thu được từ bán vé tham quan du lịch theo quy định khoảng 23,7%⁶.

⁵ Báo cáo Tổng kết 10 năm tổ chức và hoạt động Quỹ BV&PTR

⁶ Số liệu Báo cáo của Vụ Quản lý RĐĐ, PH

III. THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

1. THỰC HIỆN NHIỆM VỤ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG TRIỂN KHAI CƠ CHẾ TỰ CHỦ

a) Quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác

Bộ NN&PTNT đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 phê duyệt Quy hoạch hệ thống RĐĐ đến năm 2020, tầm nhìn 2030, nhưng đến nay, chưa xây dựng Quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập và sự nghiệp khác trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Theo Báo cáo từ 129 BQL RĐĐ, RPH, tại tất cả các địa phương, UBND các tỉnh, thành phố cũng chưa phê duyệt Quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập, sự nghiệp khác trên địa bàn.

b) Ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN

Bộ NN&PTNT đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 22/2/2017 ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công (DVSNC) sử dụng NSNN trong lĩnh vực kinh tế và sự nghiệp khác. Theo đó, trong lĩnh vực Lâm nghiệp có 5 DVSNC sử dụng NSNN, gồm: (i) BV&PTR; (ii) Bảo tồn, cứu hộ, phục hồi sinh thái và tài nguyên rừng; (iii) Điều tra, quy hoạch thuộc lĩnh vực lâm nghiệp; (iv) Thống kê, kiểm kê thuộc lĩnh vực lâm nghiệp; (v) Bảo tàng, bảo quản mẫu thuộc lĩnh vực lâm nghiệp. Tuy nhiên, đến nay việc triển khai giao nhiệm vụ, đặt hàng thực hiện các DVSNC vẫn vướng mắc.

Tại địa phương, qua báo cáo của các BQL rừng, UBND cấp tỉnh chưa ban hành danh mục DVSNC sử dụng NSNN trên địa bàn, nên các BQL RĐĐ, RPH rất lúng túng trong triển khai thực hiện cơ chế tự chủ.

c) Ban hành định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng cho các DVSNC

Cho đến nay các định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng cho các DVSNC trong ngành Lâm nghiệp chưa được ban hành, mặc dù năm 2015 Bộ NN&PTNT đã ban hành Quyết định số 2276/QĐ-BNN-TCCB ngày 16/6/2015 về Kế hoạch triển khai thực hiện Nghị định 16/2015/NĐ-CP. Sau đó, trong năm 2019, Bộ và các cơ quan thuộc Bộ NN&PTNT tiếp tục ban hành các công văn (217/BNN-TC ngày 14/1/2019; 991/BNN-KHCN ngày 18/2/2019; 647/TCLN-KHTC ngày 4/5/2019), đôn đốc thực hiện rà soát, xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật, nhưng việc ban hành các định mức kinh tế kỹ thuật vẫn không tiến triển.

Do chậm xây dựng hệ thống danh mục DVSNC, do chưa ban hành hệ thống định mức kinh tế kỹ thuật, nên các nội dung khác về quản lý nhà nước quy định tại Điều 4 Nghị định 141/2016/NĐ-CP cũng chưa được thực hiện. Cụ thể :

- Quy định tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng, cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng DVSNC; hiệu quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác;

- Quy định lộ trình tính đủ giá, phí DVSNC để đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác thực hiện.

- Thanh tra, kiểm tra, xử phạt vi phạm trong hoạt động cung ứng DVSNC trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác.

Như vậy, sau 3 năm triển khai thực hiện Nghị định số 141/2016/NĐ-CP các cơ quan thuộc Bộ NN&PTNT chưa hoàn thành nhiệm vụ quy định tại Điều 4, nên không thể triển khai các nội dung quy định tại Điều 9, 10, 11 của Nghị định này.

2. THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI CÁC BQL RĐĐ, RPH

a) Xây dựng, phê duyệt phương án tự chủ và phân loại mức độ tự chủ

Theo Báo cáo của 129 BQL rừng gửi về Tổng cục Lâm nghiệp (tháng 9/2019), có 110/129 đơn vị đã được phê duyệt phương án tự chủ (85,27 % số BQL gửi báo cáo). Trong đó, các BQL rừng trực thuộc Bộ NN&PTNT: 6/6 VQG (100%); các BQL RĐĐ, RPH trực thuộc cơ quan quản lý nhà nước địa phương có 104/123 BQL (84,55 % số BQL gửi báo cáo); còn 19/123 BQL (15,45 %) chưa được phê duyệt phương án tự chủ.

b) Về phân loại mức độ tự chủ

Tổng hợp số liệu 129 BQL rừng cho thấy không có BQL rừng tự chủ chi thường xuyên và chi đầu tư (0 %); có 9/129 BQL tự chủ 100% chi thường xuyên (6,97%); 30/129 BQL tự chủ một phần chi thường xuyên (23,26 %); có tới 90/129 BQL do NSNN bảo đảm chi thường xuyên (69,77 %).

Như vậy, chỉ có 9 BQL rừng tự chủ 100% chi thường xuyên, chiếm chưa đến 7% tổng số các BQL đã gửi báo cáo. Trong số đó có 5 VQG (Ba Vì, Cúc Phương, Bạch Mã, Cát Tiên, Tà Đùng, Đắk Nông); 2 Khu BTTN (Nam Nung Đắk Nông và Suối Mỡ Bắc Giang); 2 BQL RPH (Mường Tè Lai Châu và Xuân Lộc Đồng Nai). Đặc biệt, BQL RPH Mường Tè có nguồn thu chủ yếu từ DVMTR; BQL RPH Xuân Lộc có nguồn thu chủ yếu từ sản xuất kinh doanh, dịch vụ.

c) Phân mức độ tự chủ các BQL theo loại rừng

Trong 129 báo cáo có 62 báo cáo của các BQL RĐĐ (29 VQG, 33 Khu BTTN) và 67 của các BQL RPH.

+ *Phân loại mức độ tự chủ của các BQL RĐĐ*: 7 BQL tự chủ 100% chi thường xuyên (11,29%); 14 BQL tự chủ một phần chi thường xuyên (22,58 %); 41 BQL do NSNN đảm bảo chi thường xuyên (66,13 %).

+ *Phân loại mức độ tự chủ của các BQL RPH*: 2 BQL tự chủ 100% chi thường xuyên (2,99 %); 5 BQL tự chủ một phần chi thường xuyên (22,38 %); 50 BQL do NSNN đảm bảo chi thường xuyên (74,63 %).

Kết quả thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL rừng cho thấy mức độ tự chủ của các BQL RĐĐ trong chi thường xuyên cao hơn so với các BQL RPH và NSNN phải đảm bảo chi thường xuyên cho các BQL RPH lớn hơn so các BQL RĐĐ; có tới 70% các BQL RĐĐ và RPH do NSNN bảo đảm chi thường xuyên; các BQL RĐĐ, RPH còn rất khó khăn trong thu hút các nguồn lực tài chính XHH và NSNN vẫn là nguồn chủ yếu trong đầu tư BV&PTR.

d) Kết quả quản lý và sử dụng kinh phí tự chủ

Căn cứ các quy định hiện hành và Quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị, các BQL rừng đã đề cao trách nhiệm trong quản lý sử dụng có hiệu quả tài sản, các nguồn kinh phí đầu tư BV&PTR, các khoản tiết kiệm trích nộp các Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, Quỹ bổ sung thu nhập, Quỹ khen thưởng, Quỹ phúc lợi. Việc sử dụng các Quỹ bước đầu đã phát huy hiệu quả các hoạt động sự nghiệp, nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống cán bộ, nhân viên. Các kết quả quản lý sử dụng các nguồn kinh phí tự chủ được phản ánh công khai qua số liệu các báo cáo của các BQL RĐĐ, RPH. Một số ví dụ cụ thể như sau:

+ VQG Phong Nha Kẻ Bàng trích lập các Quỹ, năm 2016: 905 triệu đồng; năm 2017: 2.207 triệu đồng; năm 2018: 3.731 triệu đồng. Bình quân thu nhập của cán bộ, viên chức tăng thêm từ 26 -28,8 triệu đồng/người/năm.

+ Khu BTTN Văn Hóa Đồng Nai trích lập các Quỹ, năm 2016: 432 triệu đồng; năm 2017: 1.229 triệu đồng; năm 2018: 2.446 triệu đồng. Bình quân thu nhập của cán bộ, viên chức tăng thêm 13 triệu đồng/năm.

+ BQL RPH Mường Tè Lai Châu trích lập các Quỹ, năm 2016: 431 triệu đồng; năm 2017: 398 triệu đồng; năm 2018: 3.332 triệu đồng. Bình quân thu nhập của cán bộ, viên chức tăng thêm từ 28 đến 63 triệu đồng/năm.

IV. ĐÁNH GIÁ NHỮNG KẾT QUẢ ĐÃ ĐẠT ĐƯỢC

1. VỀ XÂY DỰNG THỂ CHẾ CHÍNH SÁCH

Trong những năm qua, sự đổi mới về quản lý nhà nước trong lĩnh vực lâm nghiệp, đặc biệt công tác xây dựng thể chế chính sách rất rõ nét. Nhiều hoạt động đã được thực hiện như sửa đổi, bổ sung Luật BV&PTR thành Luật Lâm nghiệp năm 2017; xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật, các chính sách, các Chương trình, Dự án, Kế hoạch BV&PTR bền vững... Kết quả nổi bật nhất là thể chế, các chính sách được xây dựng, sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung đã tiếp cận hội nhập, phù hợp với các quy định của Luật pháp và các Hiệp định, Thỏa ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết tham gia. Các cơ chế, chính sách ban hành đã tạo môi trường thúc đẩy hoàn thành các mục tiêu Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006 – 2020;

quản lý, bảo vệ và phát triển được vốn rừng tự nhiên hiện có, bảo tồn ĐDSH, bảo vệ nguồn gen quý hiếm, bảo tồn các loài đặc hữu, bảo vệ nguồn nước, đảm bảo an ninh môi trường và khai thác hợp lý tài nguyên rừng. Các chính sách huy động tài chính đầu tư BV&PTR thể hiện rất rõ quan điểm “Rừng là tài sản quốc gia. BV&PTR là trách nhiệm của Nhà nước và toàn xã hội”. Từ đó, nguồn NSNN, nguồn ODA và các nguồn vốn XHH đã được lồng ghép trong các chính sách cùng với các cơ chế, giải pháp đồng bộ.

Điểm sáng trong các chính sách đầu tư BV&PTR thời kỳ qua là Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả DVMTR. Việc tổ chức triển khai thực hiện và các kết quả mang lại từ chính sách chi trả DVMTR đã được ghi nhận là một trong 10 thành tựu nổi bật của ngành NN&PTNT. Chính sách chi trả DVMTR đã mở ra hướng tiếp cận khai thác tài nguyên vô giá từ môi trường rừng, mở ra khả năng thu hút rất lớn nguồn lực tài chính XHH đầu tư BV&PTR. Sau 10 năm thực hiện, tuy mới khai thác các nguồn thu từ 3/5 DVMTR; mức chi trả dịch vụ mới chỉ đạt 40-50 % chi phí thực tế của các DVMTR, chưa được xác định ngang giá theo cơ chế thị trường, nhưng tổng nguồn thu tính đến ngày 30/9/2018 đã đạt 10.026, 176 tỷ đồng. Đây là kết quả đáng tự hào về xây dựng thể chế, chính sách trong ngành Lâm nghiệp thời kỳ qua.

Về thực hiện cơ chế tự chủ tài chính: Đến nay, 85% các BQL RĐĐ, RPH đã được cơ quan có thẩm quyền ban hành quyết định phê duyệt và phân loại mức độ tự chủ. 100% BQL đã xây dựng Quy chế chi tiêu nội bộ. Cơ chế giao dự toán, thực hiện kiểm tra báo cáo quyết toán của các cơ quan quản lý tài chính được đổi mới theo cơ chế giao quyền tự chủ về tài chính cho các đơn vị. Bước đầu tất cả các BQL đã tự chủ xây dựng kế hoạch thực hiện nhiệm vụ BV&PTR, bảo tồn ĐDSH; tự chủ về tài chính, thực hiện các DVSNC, phát triển DVDLST và các dịch vụ sự nghiệp khác nhằm thu hút các nguồn lực tài chính tăng cường cho công tác BV&PTR; trích lập các Quỹ đúng quy định; xây dựng Quy chế thi đua khen thưởng, cơ chế phân phối thu nhập tăng thêm cho cán bộ, nhân viên. Công tác quản lý tài chính, sử dụng tài sản công, sử dụng kinh phí tiết kiệm được thực hiện công khai, minh bạch và có kết quả tích cực. Thu nhập và đời sống của cán bộ công nhân viên chức được cải thiện.

2. KẾT QUẢ BV&PTR VÀ BẢO TỒN ĐDSH

Triển khai tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH đã nâng cao nhận thức của các tầng lớp trong xã hội, đặc biệt nhận thức của cộng đồng dân cư sống trong vùng lõi và vùng đệm; khuyến khích các thành phần kinh tế cùng cộng đồng dân cư thôn, bản tích cực tham gia BV&PTR, bảo tồn ĐDSH. Một số kết quả cụ thể như sau:

+ *Giao khoán BVR*: Bình quân mỗi năm các BQL rừng đã giao khoán BVR cho cộng đồng, cá nhân, hộ gia đình 402.490 ha (RĐĐ 178.513 ha, RPH 223.977 ha); Trồng rừng mới 10.883 ha (RĐĐ 1.300 ha, RPH 9.583 ha); góp phần tăng thêm diện tích có rừng, nâng độ che phủ rừng, tạo công ăn việc làm, tăng thu nhập cho người dân địa phương sống trong vùng lõi và vùng đệm. Nhiều hộ dân đã thoát nghèo và có cuộc sống ổn định từ nghề rừng.

+ *Đầu tư cơ sở vật chất, phục hồi hệ sinh thái rừng*: Các BQL RĐĐ, RPH đã củng cố, kiện toàn hệ thống các Trạm BVR, các tổ tuần tra rừng để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ và phục hồi tài nguyên động, thực vật rừng; Đầu tư xây dựng hạ tầng, trồng rừng mới và bảo vệ phục hồi các hệ sinh thái rừng tự nhiên, góp phần bảo tồn giá trị ĐDSH, giữ vững cảnh quan, môi trường sinh thái. Cụ thể:

- Số vụ vi phạm các quy định của pháp luật về BV&PTR đã phát hiện và xử lý có chiều hướng giảm cả về số vụ và mức độ thiệt hại theo từng năm: Đối với hệ thống RĐĐ trong năm 2014 có 1.940 vụ, đến năm 2018 còn 1.007 vụ (bình quân mỗi năm giảm khoảng 187 vụ); đối với hệ thống RPH trong năm 2017 có 1.508 vụ, đến năm 2018 còn 1.131 vụ, giảm khoảng 377 vụ.

- Từ năm 2014 đến 2018 diện tích RĐĐ và RPH có rừng tăng 93.568 ha (năm 2014: 6.649.669 ha, năm 2018: 6.743.237 ha); trong đó, diện tích RĐĐ có rừng tăng 70.046 ha (bao gồm: rừng tự nhiên 63.374 ha; rừng trồng: 6.672ha); diện tích RPH có rừng tăng 23.522 ha (bao gồm: rừng tự nhiên giảm 7.105 ha; rừng trồng tăng 30.627 ha).

- 33 VQG, 122 Khu BTTN và Khu bảo vệ cảnh quan, được quản lý, bảo vệ hiệu quả. Nhiều loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm được đưa vào danh sách và được bảo vệ, bảo tồn tại các VQG, Khu BTTN, như Voi ở Khu Bảo tồn loài và sinh cảnh voi Quảng Nam, Gấu ở VQG Tam Đảo, Sao La ở Khu BTTN Sao La Thừa Thiên Huế, Voọc ở VQG Cúc Phương, Sâm Ngọc Linh ở Khu BTTN Ngọc Linh Kon Tum, ...

+ *Chi trả DVMTR*: Đối với các BQL RĐĐ, RPH: “Năm 2017, có 313 chủ rừng là tổ chức nhà nước đã giữ lại 1.358.760 ha diện tích rừng để tự quản lý (chiếm 24,7% tổng diện tích rừng được chi trả tiền DVMTR), thu về 437,818 tỷ đồng, bằng 32,7% tổng nguồn tiền chi trả DVMTR cho tất cả các chủ rừng. Bình quân mỗi BQL rừng thu về 1,4 tỷ đồng/năm. Chi trả DVMTR trở thành một nguồn thu lớn của các BQL RĐĐ, RPH. Năm 2007 số thu từ chi trả DVMTR bằng 175,1 % tổng nguồn NSNN địa phương đầu tư phát triển lâm nghiệp; bằng 53,4% nguồn sự nghiệp kinh tế và 126,9 % nguồn đầu tư phát triển của NSNN Trung ương đầu tư cho ngành lâm nghiệp. Đây thực sự là nguồn lực tài chính rất lớn đối với các BQL RĐĐ, RPH. Nhờ có tiền chi trả DVMTR, các BQL không chỉ thực hiện nhiệm vụ quản lý đơn vị tốt hơn, mà còn có thể huy động hàng chục vạn lao động từ các hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn, bản tham gia quản lý, BV&PTR hiệu quả”⁷.

+ *Về phát triển DVDLST*: Kết quả năm 2018 đã đón tiếp 2,39 triệu lượt khách, tăng 43 % so 2017, doanh thu lại đạt 155,5 tỷ tăng 7 % so với năm 2017. Tuy tổng doanh thu chưa thực sự lớn, chưa tương xứng với tiềm năng, nhưng nguồn thu từ hoạt động DVDLST rất có ý nghĩa trong lộ trình XHH công tác BV&PTR, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý, BVR, bảo tồn ĐDSH, bảo vệ cảnh quan môi trường sinh thái, bảo vệ các di sản thiên nhiên, văn hóa, lịch sử. Đồng thời, nguồn thu từ DVDLST hỗ trợ đáng kể cho các khoản chi thường xuyên của các BQL rừng, giảm nhẹ gánh nặng cho NSNN; tăng thêm thu nhập cho cán bộ, công nhân viên; góp phần khôi phục, gìn giữ và phát huy nét đẹp văn hoá truyền thống của đồng bào các dân tộc thông qua các hoạt động văn hoá, văn nghệ, sản xuất các sản phẩm, phát triển các ngành nghề thủ công, tạo việc làm cho người lao động, góp phần tích cực XDGN, giữ vững an ninh trật tự, nâng cao đời sống cộng đồng dân cư.

3. VỀ HỢP TÁC QUỐC TẾ TRONG BẢO TỒN ĐDSH

Việt Nam đã đầu tư nhiều nguồn lực để giữ gìn, bảo tồn di sản thiên nhiên, bảo tồn ĐDSH, đồng thời cũng nhận được sự hỗ trợ, giúp đỡ hiệu quả từ cộng đồng quốc tế trong bảo tồn ĐDSH, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên. Chính phủ, các Bộ, ngành, chính quyền các tỉnh đã tích cực thực hiện các cam kết đa phương về môi trường liên quan tới biến đổi khí hậu, như: Công ước chống sa mạc hóa của Liên hợp quốc (UNCCD), Công ước ĐDSH, Công ước RAMSAR, CITES... ; lồng ghép vấn đề kinh tế xanh hướng tới phát triển bền vững trong các chương trình dự án hợp tác quốc tế về lâm nghiệp; tổ chức các diễn đàn, đối thoại, hội thảo tham vấn các nhà tài trợ; tăng cường hợp tác kỹ thuật, trao đổi, chia sẻ kinh nghiệm quản lý rừng bền vững với các nước, các tổ chức quốc tế trong khu vực và trên thế giới.

Ở cơ sở: Các BQL VQG, Khu BTTN tích cực hợp tác với các tổ chức quốc tế xây dựng các dự án, khai thác, thu hút các nguồn lực tài chính đầu tư cho các hoạt động cứu hộ, bảo tồn các loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm. Nhiều chương trình, dự án đã vận hành hiệu quả, như: Chương trình Tình nguyện viên bảo tồn rùa biển tại VQG Côn Đảo (hợp tác với IUCN); Dự án cứu hộ bảo tồn các loài linh trưởng (hợp tác với Tổ chức Monkey World Đài Loan) và Dự án cứu hộ bảo tồn Gấu (hợp tác với Tổ chức Free The Bears) tại VQG Cát Tiên; Dự án Bảo tồn các loài linh trưởng quý hiếm của Việt Nam tại VQG Cúc Phương (hợp tác với Vườn thú Leipzig - Cộng hòa Liên Bang Đức); Dự án “Lồng ghép bảo tồn đa dạng sinh học, thích ứng với biến đổi khí hậu và quản lý rừng bền vững cảnh quan Trung Trường Sơn Việt Nam” (hợp tác với GEF/ADB) tại Khu BTTN Phong Điền Thừa Thiên Huế; Dự án “Tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học và cải thiện sinh kế của người dân thông qua sử dụng và quản lý tài nguyên dựa vào cộng đồng ở VQG Tràm Chim” (hợp tác với WWF) tại VQG Tràm Chim Đồng Tháp; Dự án Tăng cường các hoạt động bảo tồn hổ tại VQG Yok Don nhằm hướng đến mục tiêu quốc gia về bảo tồn hổ giai đoạn 2014 – 2022 (hợp tác với WWF) ...

V. NHỮNG HẠN CHẾ, TỒN TẠI

1. TỒN TẠI, HẠN CHẾ TRONG QUẢN LÝ, BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH RĐĐ, RPH

a) *Tồn tại, hạn chế trong quy hoạch, tổ chức bộ máy quản lý RĐĐ, RPH*

⁷ Báo cáo đánh giá tác động kinh tế, xã hội môi trường của chính sách chi trả DVMTR. UNDP.VNFF.2018

- *Về quy hoạch và tổ chức bộ máy quản lý:* Trên phạm vi toàn quốc, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 phê duyệt Quy hoạch hệ thống RĐĐ đến năm 2020, tầm nhìn 2030, nhưng đến nay vẫn chưa có quy hoạch hệ thống RPH.

Về tổ chức bộ máy quản lý rừng ở các tỉnh chưa ổn định, cơ cấu mô hình tổ chức, bộ máy của các BQL rừng chưa có sự thống nhất ở các địa phương:

+ Đối với RĐĐ: Mô hình tổ chức quản lý các BQL RĐĐ ở các địa phương chưa thống nhất. Có các BQL trực thuộc Sở NN&PTNT, có những BQL trực thuộc UBND tỉnh, có các BQL trực thuộc Chi cục Kiểm lâm. Một số khu RĐĐ có diện tích lớn, đủ điều kiện để thành lập hạt kiểm lâm, nhưng lực lượng kiểm lâm lại do Chi cục kiểm lâm quản lý. Việc phân cấp, giao quyền kiểm lâm còn bất cập: Hạt trưởng hạt kiểm lâm tại các VQG và khu BTTN đồng thời kiêm giám đốc BQL VQG hoặc BQL khu BTTN.

+ Đối với RPH: Mô hình tổ chức bộ máy quản lý các BQL RPH cũng chưa thống nhất. Nhiều BQL RPH trực thuộc Sở NN&PTNT ; Không ít BQL trực thuộc UBND huyện, thậm chí trực thuộc Phòng kinh tế UBND huyện; Một số BQL trực thuộc Chi cục kiểm lâm hoặc Hạt kiểm lâm. Nhiều tỉnh phía Bắc và miền Trung chưa thành lập các BQL RPH ven biển.

- *Về nguồn nhân lực của các BQL rừng:* Các BQL RĐĐ, RPH đã chú trọng đào tạo nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, số lượng cán bộ viên chức có trình độ đại học đã tăng cao, tại nhiều BQL đã có cán bộ, viên chức có trình độ thạc sỹ, tiến sỹ. Tuy nhiên về số lượng và cơ chế sử dụng, đãi ngộ đang có những hạn chế. Do bị khống chế về số lượng chỉ tiêu biên chế, trong hoàn cảnh diện tích rừng lớn, phân bố ở những nơi xa xôi, hẻo lánh, địa hình khó khăn, nên hầu hết các BQL không được bố trí đủ chỉ tiêu số lượng cán bộ kiểm lâm (500 ha/1 kiểm lâm), phải sử dụng lực lượng hợp đồng lao động khá lớn để tuần tra BVR; nhưng về pháp luật, lực lượng này không có quyền xử phạt các đối tượng vi phạm. Bên cạnh đó là hạn chế về nguồn kinh phí NSNN, nên các BQL gặp nhiều khó khăn trong triển khai công tác BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

b) Tồn tại, hạn chế trong quản lý các hệ sinh thái tổng hợp

- *Tồn tại, hạn chế trong tổ chức triển khai các hoạt động quản lý, BV&PTR, bảo tồn ĐDSH:* Hiện nay các BQL RPH là đơn vị sự nghiệp, thực hiện nhiệm vụ công ích, kinh phí chủ yếu do NSNN cấp theo số lượng định biên, ngoài ra có một phần kinh phí quản lý các chương trình, dự án lâm nghiệp. Do thực hiện chủ trương chung về tinh giảm biên chế, nên số lượng định biên tại các BQL RPH, RĐĐ nhỏ, mức phân bổ kinh phí theo đầu biên chế ở các địa phương thấp, phụ thuộc tổng nguồn thu ngân sách của từng tỉnh. Các BQL rừng phải duy trì kiểm soát diện tích rừng lớn, nguy cơ bị xâm phạm cao, thường ở các vùng sâu, vùng xa, địa hình phức tạp, hiểm trở, giao thông không thuận lợi, nên gặp nhiều khó khăn và chịu áp lực lớn trong công tác quản lý bảo vệ tài nguyên rừng.

- *Về ranh giới rừng:* Những năm qua, các tỉnh, thành phố thực hiện điều chỉnh ranh giới RĐĐ, RPH trên địa bàn các địa phương, nhưng việc phân định cắm mốc ranh giới rừng, đo vẽ lại bản đồ rừng chưa được thực hiện đồng bộ, do thiếu nguồn lực, làm giảm hiệu quả công tác BVR. Nhiều BQL rừng mới được giao quản lý rừng hoặc được bàn giao quản lý diện tích rừng mới, nhưng chưa có điều kiện hoặc chưa kịp rà soát lại bản đồ rừng với diện tích trên thực địa, dẫn đến chưa phân định, chưa phát hiện các ranh giới rừng được giao quản lý chồng lấn với diện tích rừng đã giao cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư quản lý.

- *Nghiên cứu khoa học và áp dụng tiến bộ kỹ thuật:* Các hoạt động nghiên cứu khoa học, áp dụng tiến bộ kỹ thuật phục vụ cho việc trồng rừng, tái tạo rừng, nâng cao năng suất, chất lượng rừng, cải tạo giống... đã được thực hiện, nhưng kết quả còn rất khiêm tốn. Diện tích rừng trồng có tăng lên nhưng chất lượng chưa thỏa mãn với chức năng của rừng. Hoặc là rừng thuần loại, hoặc là rừng trồng hỗn loại nhưng do chọn loài cây trồng và phương thức trồng chưa phù hợp nên vẫn là rừng thuần loại. Riêng đối với hệ thống RPH chần sóng, lán biển chưa có các nghiên cứu đủ chuyên sâu để có thể đưa ra các giải pháp sử dụng bền vững rừng ngập mặn lồng ghép với các hoạt động khai thác, nuôi trồng thủy sản.

Tồn tại, hạn chế lớn trong hoạt động nghiên cứu khoa học lâm nghiệp là cho đến nay vẫn chưa có sự đầu tư đúng mức xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về ĐDSH. Trước yêu cầu quản lý các hệ sinh thái tổng hợp, ngành Lâm nghiệp đang thiếu hệ thống cơ sở dữ liệu về ĐDSH, thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá: (i) Chất lượng rừng; (ii) Tính đa dạng của hệ sinh thái rừng; (iii) Hiệu quả, chất lượng công tác quản lý bảo vệ, bảo tồn ĐDSH; (iv) Hiệu quả, chất lượng quản lý của các BQL RĐĐ, RPH.

c) Chưa phát huy hiệu quả tích cực, chủ động của cộng đồng dân cư trong BV&PTR, bảo tồn ĐDSH

Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg ngày 8/2/2012 của Thủ tướng Chính phủ ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng đã giao trách nhiệm cho Bộ NN&PTNT (Điều 4) chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành có liên quan triển khai thí điểm và xây dựng chính sách đồng quản lý rừng để tạo cơ chế thu hút sự tham gia của cộng đồng, hộ gia đình, cá nhân cư trú trên địa bàn cùng với các BQL rừng; các doanh nghiệp trên cơ sở thỏa thuận về trách nhiệm quản lý BV&PTR; chia sẻ lợi ích hợp pháp tương xứng với sự đóng góp của các bên. Thời gian qua, ngoài chính sách đầu tư cho mỗi cộng đồng dân cư 40 triệu đồng theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg, chưa có chính sách đồng quản lý rừng được ban hành. Trong khi trên thực tế, các BQL rừng đã phối hợp chặt chẽ với chính quyền địa phương và các tổ chức quần chúng đang có nhiều biện pháp phát huy vai trò chủ đạo, chủ động của cộng đồng dân cư tham gia tích cực vào các hoạt động BV&PTR. Đã có rất nhiều sáng kiến trong tuần tra BVR; quản lý, sử dụng tiền chi trả DVMTR; thành lập Quỹ phát triển sinh kế cộng đồng; chia sẻ lợi ích từ rừng của các cộng đồng đồng bào ở Tà Xùa, Phù Yên, Bắc Yên, Sơn La; Mường Khương Lào Cai; Vân Long, Ninh Bình; Quê Phong, Pù Hoạt; Tương Dương, Kỳ Sơn Nghệ An; Sơn Trạch Quảng Bình; A Lưới, Nam Đông (Thừa Thiên Huế); Đông Giang Quảng Nam; Lạc Dương Lâm Đồng, Đắk Lắk, Kon Tum, Gia Lai... được triển khai, phát huy hiệu quả. Tuy nhiên, các kết quả, các bài học kinh nghiệm chưa được tổng kết, chuyển hóa thành các giải pháp, chính sách đồng quản lý BV&PTR để có thể triển khai trong toàn ngành Lâm nghiệp.

2. TỒN TẠI, HẠN CHẾ TRONG THỰC HIỆN CÁC CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ BV&PTR

a) Hạn chế về nguồn lực tài chính của NSNN phân bổ thực hiện các chính sách đầu tư BV&PTR

Các chính sách đầu tư bảo vệ, phát triển RĐĐ, RPH yêu cầu nguồn vốn đầu tư lớn, nhưng trong thực tế triển khai thực hiện, nguồn NSNN luôn bị hạn chế.

Sau năm 2010, kinh tế xã hội đất nước rất khó khăn, bội chi ngân sách cao, Chính phủ đã phải ban hành Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/02/2011 tập trung nỗ lực thực hiện cắt giảm đầu tư công. Vì vậy, các Bộ và UBND các tỉnh, thành phố đều phải thực hiện chính sách tài khóa thực hành tiết kiệm, giảm bội chi NSNN. Các cơ quan quản lý tài chính các cấp không có đủ nguồn để cân đối, phân bổ NSNN đầu tư phát triển RĐĐ, RPH. Việc phân bổ NSNN cho các Chương trình, Đề án, dự án, các BQL RĐĐ, RPH không đáp ứng dự toán ban đầu của các chính sách. Cụ thể:

- Chương trình đầu tư phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020 theo Quyết định số 886/QĐ-TTg có tổng khái toán vốn đầu tư là 59.600 tỷ đồng, trong đó vốn NSNN Trung ương là 14.575 tỷ đồng, gồm vốn đầu tư phát triển: 9.460 tỷ đồng; vốn sự nghiệp lâm nghiệp: 5.115 tỷ đồng.

Thực tế, theo số liệu của Tổng cục lâm nghiệp, tổng NSNN Trung ương nguồn đầu tư phát triển lâm nghiệp đã phân bổ trong 3 năm 2016-2018 đạt 2.112 tỷ đồng (bằng 22,33 % tổng khái toán), trong đó: năm 2016: 1.208 tỷ đồng; năm 2017: 345 tỷ đồng; năm 2018: 559 tỷ đồng.

- Chính sách đầu tư phát triển RĐĐ theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg khái toán tổng vốn đầu tư là 5.500 tỷ đồng, trong đó 50% là vốn đầu tư phát triển (2.250 tỷ đồng). Đầu tư cho mỗi cộng đồng dân cư thôn, bản 40 triệu đồng. Thực tế thực hiện trong 5 năm 2014-2019, nguồn NSNN đầu tư phục hồi hệ sinh thái rừng chỉ đạt 200,260 tỷ đồng; nguồn đầu tư cho cộng đồng thôn, bản mới thực hiện bước đầu tại 6 VQG thuộc Bộ đối với 500 cộng đồng với tổng dự toán khoảng 20 tỷ đồng, còn lại chưa có số liệu thống kê đầy đủ từ các địa phương.

- Đề án BV&PTR ven biển giai đoạn 2015-2020 theo Quyết định số 120/QĐ-TTg, khái toán tổng vốn đầu tư là 5.415 tỷ đồng, bình quân mỗi năm 902, 5 tỷ đồng. Trên thực tế, tổng các nguồn vốn đầu tư phát triển RPH năm 2017 chỉ đạt 242, 7 tỷ đồng.

b) Hạn chế trong lồng ghép, phối hợp tổ chức triển khai thực hiện các chính sách đầu tư BV&PTR

Thời gian qua có nhiều chính sách BV&PTR đã được tổ chức thực hiện, trên một địa bàn, trong một thôn, bản thuộc một khu RĐĐ, RPH tiếp nhận nhiều nguồn vốn (NĐ 75, NĐ 99, QĐ 07, QĐ 886 ; QĐ 24, ...) cùng đầu tư BV&PTR, phát triển rừng bền vững, nâng cao đời sống cộng đồng dân cư ... Nhưng chưa có sự lồng ghép, phối hợp giữa các nguồn vốn trong tổ chức triển khai thực hiện các chính sách trên một địa bàn địa phương, cơ sở. ẽ có thể phối hợp, lồng ghép thực hiện hiệu quả các chính sách, cần xây

dựng hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, giám sát, đánh giá kết quả phân bổ, thực hiện các nguồn vốn đầu tư; tăng cường năng lực quản trị vận hành hệ thống quản lý ngành lâm nghiệp.

Đây đang là khiếm khuyết, hạn chế trong tổ chức triển khai thực hiện các chính sách đầu tư BV&PTR.

c) Cơ cấu chưa hợp lý giữa đầu tư BV&PTR và đầu tư bảo tồn ĐDSH

Mục tiêu của các chính sách đầu tư BV&PTR thống nhất hướng tới sự phát triển bền vững, thống nhất giữa BV&PTR và bảo tồn ĐDSH.

Thời kỳ qua, trong thiết kế chính sách, các nội dung về cơ chế, các hạng mục đầu tư, các khoản mục chi chủ yếu tập trung cho các hoạt động BVR và trồng rừng. Các nguồn vốn NSNN và chi trả DVMTR chủ yếu được tập trung cho BVR. Các hạng mục đầu tư lâm sinh, các hoạt động bảo tồn ĐDSH, cứu hộ, bảo tồn các giống loài động, thực vật nguy cấp quý, hiếm, bảo vệ hệ sinh thái rừng còn thưa, vắng, chưa được đề cập đúng mức trong các nội dung, dự toán của các chính sách. Các hoạt động triển khai thực hiện các Nghị định 75/2015/NĐ-CP, các Quyết định 57/QĐ-TTg, 886/QĐ-TTg, 24/2012/QĐ-TTg... chưa được phối hợp, lồng ghép với các hoạt động có tính mục tiêu ở cấp quốc gia, những chương trình, đề án về bảo tồn và phát triển bền vững các loài, quần thể động, thực vật hoang dã quý hiếm, bị đe dọa, ưu tiên bảo tồn toàn cầu đã được quy định tại các Nghị định 32/2006/NĐ-CP, Nghị định 160/2013/NĐ-CP. Như vậy, trong thiết kế và tổ chức thực hiện các chính sách, các nội dung BVR đã được chú trọng, các nội dung bảo tồn ĐDSH chưa tương xứng với vị trí, tầm quan trọng trong chiến lược phát triển bền vững. Cơ cấu vốn đầu tư trong dự toán thiên về các nhiệm vụ BV&PTR, chưa cân đối đúng mức đối với các nhiệm vụ bảo tồn ĐDSH.

3. TỒN TẠI, HẠN CHẾ TRONG TỔ CHỨC THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH

a) Hạn chế trong phối hợp thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan quản lý nhà nước các ngành, các cấp

Để triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tại các BQL RĐĐ, RPH cần sự phối hợp đồng bộ của các Bộ, ngành, của cơ quan quản lý nhà nước các cấp Trung ương, địa phương. Nghị định 141/2016/NĐ-CP quy định 8 nội dung, nhiệm vụ quản lý nhà nước (Điều 4) phải triển khai thực hiện, nhưng đã qua 3 năm triển khai Nghị định và đã 17 năm thực hiện cơ chế tự chủ tại các đơn vị sự nghiệp (tính từ khi Chính phủ ban hành Nghị định số 02/2002/NĐ-CP), các nội dung, nhiệm vụ “quản lý nhà nước đối với DVSNC và đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác” vẫn chưa hoàn thành. Tồn tại, hạn chế này bộc lộ điểm yếu của các cơ quan quản lý nhà nước trong quản trị hệ thống tổ chức triển khai các cơ chế, chính sách có tính đa ngành, liên ngành, trong chỉ đạo, điều hành thường nhật, trong phối hợp hoạt động giữa các cơ quan quản lý nhà nước các cấp, các ngành.

b) Hạn chế của các BQL RĐĐ, RPH

Các BQL rừng thời gian qua đã triển khai thực hiện cơ chế tự chủ thực hiện nhiệm vụ, tự chủ về tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính. Tuy nhiên, đa số các BQL vẫn thụ động, trông chờ hướng dẫn từ cấp trên, chờ đợi vào NSNN. Có rất ít BQL tự vận động xây dựng danh mục các dịch vụ sự nghiệp, tự xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng trong nội bộ, tự xây dựng tiêu chí, tiêu chuẩn kiểm tra, giám sát, đánh giá chất lượng dịch vụ, đánh giá hiệu quả công tác quản lý... Trên thực tế các BQL rừng chưa nhận thức đầy đủ việc xây dựng các tiêu chí, tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật nội bộ, cùng Quy chế chi tiêu nội bộ tạo khung pháp chế phục vụ công tác quản lý đơn vị, phát triển các dịch vụ sự nghiệp, thu hút các nguồn vốn đầu tư BV&PTR, cải thiện đời sống cán bộ công nhân viên chức, thực hiện cơ chế tự chủ công khai, dân chủ, minh bạch.

c) Tồn tại, vướng mắc trong rà soát, xây dựng, bổ sung, điều chỉnh hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật

Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật về tổ chức, tài chính của Nhà nước trong thời kỳ qua rất đồ sộ. Việc triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tại các đơn vị sự nghiệp, các BQL RĐĐ, RPH là thực hiện chủ trương chuyển đổi nền kinh tế từ cơ chế kế hoạch hóa, tập trung, bao cấp sang cơ chế kinh tế thị trường. Do đó, khối lượng các văn bản quy phạm pháp luật cần rà soát, bổ sung, điều chỉnh, xây dựng mới rất lớn. Bên cạnh đó, số lượng các văn bản cần ban hành theo Điều 4 của Nghị định số 141/2016/NĐ-CP cũng rất nhiều và phức tạp. Để hoàn thành khối lượng công việc khổng lồ này, đòi hỏi có sự phối hợp chặt chẽ giữa

các Bộ, ngành, các cấp, giữa các Vụ, Cục, Tổng cục, các cơ quan, đơn vị thuộc Bộ NN&PTNT và cần có thời gian. Trong các năm qua, sự phối kết hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong rà soát, bổ sung, điều chỉnh, xây dựng mới các văn bản quy phạm pháp luật tiến hành chậm, dẫn đến chậm hình thành môi trường pháp lý, đã hạn chế kết quả triển khai cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL RĐĐ, RPH.

d) Điểm nghẽn trong tổ chức triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các Ban quản lý RĐĐ, RPH

Qua thực tế tổ chức triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL RĐĐ, RPH nổi lên vấn đề thiếu đồng bộ trong các hoạt động quản lý nhà nước đối với DVSNC và đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác. Trong rà soát, bổ sung, hoàn chỉnh hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, nổi cộm nhất là việc chưa hoàn thành rà soát, bổ sung, xây dựng, trình cấp thẩm quyền phê duyệt hệ thống các định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng cho các DVSNC.

Không có hệ thống các định mức kinh tế kỹ thuật sẽ không có cơ sở xác định được chi phí, giá dịch vụ, không có cơ sở khoa học làm căn cứ giao dự toán NSNN cho các đơn vị, các BQL rừng. Các cơ quan quản lý tài chính không thể giao dự toán NSNN, giao nhiệm vụ, đặt hàng đối với các nội dung chi không thường xuyên, các nhiệm vụ đặc thù bảo vệ, phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH, cứu hộ, bảo tồn các giống loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm, điều tra, thống kê, đánh giá chất lượng rừng và các DVSNC sử dụng NSNN khác...

Đây là vấn đề tồn tại, là điểm nghẽn gây ách tắc trong lộ trình triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL RĐĐ, RPH.

VI. NGUYÊN NHÂN

1. VỀ NHẬN THỨC

- Trong xây dựng và thực hiện chính sách BV&PTR, bảo tồn ĐDSH:

Nhận thức về vị trí, vai trò của cộng đồng dân cư đối với công tác BV&PTR của các cấp, các ngành chưa đầy đủ. Các BQL rừng không đủ biên chế để bảo vệ hàng triệu ha rừng, trong khi đó, cộng đồng dân cư đang sống dựa vào rừng, mưu sinh bằng nghề rừng trong các vùng lõi, vùng đệm của các khu RĐĐ, RPH với hàng triệu lao động chưa được sử dụng hiệu quả. Cộng đồng lao động dân cư thôn, bản có vai trò chủ đạo, nhưng chưa phát huy được tính tích cực, chủ động trong BV&PTR. Thậm chí, vì mưu sinh, một bộ phận dân nghèo còn phá rừng, lấn chiếm đất rừng để sản xuất nông nghiệp hoặc đào ao nuôi trồng thủy sản trong rừng ngập mặn, gây áp lực lên công tác quản lý BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

Nhận thức về giá trị ĐDSH của hệ sinh thái rừng đối với công cuộc phát triển bền vững đất nước của các cấp, các ngành, các địa phương, cộng đồng dân cư còn hạn chế, thể hiện qua phản ứng trước các vấn đề ngắn hạn của tình trạng mất rừng; dễ dàng phê duyệt các dự án chuyển đổi mục đích sử dụng đất rừng; các giải pháp chính sách chủ yếu tập trung cho BV&PTR; chưa tiếp cận sâu sắc các nội dung bảo vệ hệ sinh thái, chưa cân đối cơ cấu hợp lý trong phân bổ nguồn lực đầu tư cho bảo tồn ĐDSH; chưa tạo được động lực thu hút các thành phần kinh tế đầu tư bảo tồn ĐDSH, bảo vệ tài nguyên, hệ sinh thái rừng.

- Trong tổ chức thực hiện các chính sách đầu tư: Quan điểm thiết kế các chính sách đã chú ý cân đối các nguồn vốn, tạo môi trường thu hút các nguồn vốn XHH, giảm gánh nặng cho NSNN. Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện các chính sách, ngoài nguồn chi trả DVMTR, đa số các BQL rừng vẫn còn thụ động, trông chờ chủ yếu vào nguồn NSNN. 70 % các BQL rừng vẫn do NSNN bảo đảm chi thường xuyên. Cơ chế quản lý tài chính bao cấp vẫn ảnh hưởng nặng nề trong tư duy, nhận thức của hệ thống quản lý rừng, nhất là các BQL RPH.

2. VỀ CHỈ ĐẠO ĐIỀU HÀNH

Sự phối hợp giữa các Bộ, ngành, các cấp Trung ương, địa phương trong chỉ đạo, điều hành, lồng ghép thực hiện các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, tổ chức triển khai cơ chế tự chủ tài chính tại các BQL RĐĐ, RPH chưa đồng bộ. Sự phối hợp giữa các cơ quan, đơn vị trong Bộ NN&PTNT, giữa các Sở, ban, ngành tại các địa phương cũng chưa hiệu quả. Mặc dù từng cơ quan, đơn vị được giao chức năng, thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, nhưng trong tổ chức triển khai một chính sách cụ thể, đòi hỏi

có sự phối hợp đồng bộ của nhiều cơ quan, đơn vị thuộc nhiều Bộ, ngành, ở các cấp Trung ương, địa phương, cơ sở. Trong thời gian qua, đây còn là vấn đề, là điểm yếu.

3. VỀ XÂY DỰNG HỆ THỐNG CÁC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT

Xây dựng hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật đồng bộ, thiết lập môi trường pháp lý lành mạnh, bình đẳng, cạnh tranh, thu hút tất cả các nguồn lực xã hội, các thành phần kinh tế tham gia đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH là công việc cần thiết và phải đi trước mở đường. Tuy nhiên, thời gian qua, công việc này còn nhiều khó khăn, vướng mắc, vì các lý do sau:

- Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến tổ chức, tài chính, đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH rất đồ sộ và phức tạp, liên đới trách nhiệm của nhiều Bộ, ngành. Việc rà soát, sửa đổi, bổ sung, hoàn chỉnh, xây dựng mới không đơn giản, không thể hoàn thành trong một khoảng thời gian ngắn.

- Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, nhưng vẫn thiếu thống nhất, chưa đồng bộ.

+ Các văn bản quy phạm pháp luật còn thiếu: Quy hoạch phát triển RPH; Chính sách đầu tư phát triển RPH; Quy hoạch hệ thống mạng lưới các đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác; Hệ thống định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng đối với các DVSNC trong lĩnh vực lâm nghiệp; Tiêu chí, tiêu chuẩn kiểm tra, giám sát, đánh giá chất lượng DVSNC; Các chính sách, các Đề án đầu tư bảo tồn ĐDSH; Hệ thống cơ sở dữ liệu theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả thực hiện các chính sách BV&PTR, bảo tồn ĐDSH...

+ Các quy định chưa thống nhất: Mức giao khoán quản lý BVR (đồng/ha) được quy định trong các chính sách khác nhau (100.000 đồng/ha; 200.000 đồng/ha; 400.000 đồng/ha...) dẫn đến bất cập trong triển khai thực hiện.

+ Các chính sách chưa đồng bộ: Các chính sách cho phép các BQL rừng thực hiện liên doanh liên kết phát triển DVDLST, cho thuê môi trường rừng... chưa có các hướng dẫn, các quy định xác định giá trị tài sản, giá trị rừng, đất rừng, môi trường rừng...chưa thể đưa vào vốn góp liên kết, liên doanh, chưa thể tính giá áp dụng cho thuê môi trường rừng.

4. CÁC TÍNH CHẤT ĐẶC THÙ CỦA HỆ THỐNG RĐD, RPH

Hệ thống RĐD, RPH phân bố ở các vùng có vị trí địa lý đặc biệt heo hút, hiểm trở ở các vùng sâu, vùng xa, nơi đa số là đồng bào các dân tộc thiểu số sinh sống với các điều kiện kinh tế, xã hội, văn hóa truyền thống độc đáo, cơ sở hạ tầng, giao thông hạn chế và rất khó khăn. Những điều kiện kinh tế xã hội văn hóa cùng với hệ sinh thái tự nhiên tạo nên những tính chất đặc thù trong các hoạt động quản lý hệ thống RĐD, RPH. Các yếu tố thực tiễn đó chưa được phản ánh đầy đủ trong các cơ chế, chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

Đầu tư phát triển RĐD, RPH, bảo tồn ĐDSH là đầu tư vào hệ sinh thái, các thực thể sinh vật đang tồn tại, sinh trưởng, phát triển theo các quy luật tự nhiên, rất khác với đầu tư phát triển các công trình xây dựng cơ khí, bê tông, sắt thép. Tuy nhiên, thời gian qua, triển khai thực hiện các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, các cơ quan, đơn vị, các BQL RĐD, RPH vẫn phải áp dụng các văn bản quy phạm pháp luật quy định về đầu tư xây dựng cơ bản áp dụng chung cho tất cả các công trình, dự án của các ngành, các cấp, các lĩnh vực kinh tế.

PHẦN THỨ BA

ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH, GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG, RỪNG PHÒNG HỘ

I. CƠ HỘI, KHÓ KHĂN, THÁCH THỨC

a) Về cơ hội:

+ Đường lối, chính sách của Đảng, Nhà nước đã và đang được tổng kết trình Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 13 (Quý 1 năm 2021) mở ra triển vọng huy động hiệu quả các nguồn lực đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH với mục tiêu nhất quán: Bảo đảm sự phát triển ổn định, bền vững, “không đánh đổi tăng trưởng kinh tế với an ninh môi trường”.

+ Luật Lâm nghiệp 2017 đã tiếp cận các quy định luật pháp quốc tế, tạo nền tảng môi trường pháp lý tiên bộ, bình đẳng, dân chủ, cạnh tranh, khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH ;

+ Niềm tin được củng cố qua các bài học kinh nghiệm thu hút, quản lý và sử dụng các nguồn vốn XHH trong giai đoạn qua, nhất là nguồn chi trả DVMTR, mở ra tiềm năng huy động các nguồn lực tài chính XHH ngày càng lớn đầu tư BV&PTR, bảo vệ tài nguyên rừng, bảo tồn ĐDSH.

+ Chương trình cải cách hành chính, cải cách tài chính công tiếp tục được đẩy mạnh là động lực tháo gỡ những nút thắt về cơ chế, đẩy lùi các tiêu cực, nâng cao kỷ luật, trách nhiệm của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức tạo chuyển biến mạnh mẽ trong các hoạt động quản lý tại các cơ quan, đơn vị.

b) Khó khăn, thách thức :

+ Về tự nhiên: Biến đổi khí hậu, nước biển dâng, thay đổi dòng hải văn, mưa, bão, lũ, ngập lụt gây sạt lở bờ biển, bờ sông rất phức tạp, ảnh hưởng rất lớn tới đời sống, sản xuất, kinh tế, xã hội. Các hệ sinh thái rừng và ĐDSH ở các khu RĐD, RPH, đặc biệt hệ sinh thái ven biển rất nhạy cảm. Diện tích và chất lượng rừng tự nhiên bị suy giảm. Nhiều loài động, thực vật quý hiếm, đặc hữu đang có nguy cơ bị đe dọa tuyệt chủng. Điều kiện lập địa ở một số vùng rất khó khăn cho việc khôi phục và phát triển, nhất là ở các vùng ven biển với những bãi cát, diện tích đất ngập triều sâu, biên độ dao động nhiệt trung bình các tháng trong năm lớn, gió mùa lạnh và khô cản trở khả năng sinh trưởng của cây trồng rừng...

+ Về kinh tế xã hội : Việt Nam đã chuyển từ một nước nghèo thành nước có mức thu nhập trung bình, nhưng một bộ phận dân cư vùng núi và ven biển vẫn trong tình trạng nghèo hoặc cận nghèo, đời sống phụ thuộc nhiều vào tài nguyên rừng của các khu RĐD, RPH, rừng ngập mặn. Dưới tác động của kinh tế thị trường, nhu cầu về gỗ lâm sản, thủy sản tự nhiên ngày càng tăng, kích thích lợi ích, lôi cuốn cộng đồng dân cư khai thác tận thu, hủy diệt lâm, thủy sản gây rất nhiều khó khăn cho công tác quản lý BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

Mặt khác, quy mô nền kinh tế ngày càng lớn, yêu cầu sử dụng đất ngày càng tăng, diện tích rừng chuyển đổi mục đích sử dụng ngày càng lớn dẫn đến tình trạng quy hoạch BV&PTR luôn bị phá vỡ, ảnh hưởng rất lớn đến việc thực hiện nhiệm vụ quản lý bền vững tài nguyên rừng.

+ Về quản lý hành chính: Thách thức rất lớn đặt ra đối với cải cách hành chính, trong phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các Bộ, ngành, giữa các cấp Trung ương, địa phương trong quản lý bảo vệ tài nguyên rừng, bảo tồn ĐDSH, trong thiết lập thể chế, hành lang pháp lý tạo lập môi trường bình đẳng, cạnh tranh, tạo điều kiện cho các chủ rừng chủ động, tích cực, sáng tạo thực hiện chức năng, nhiệm vụ BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

II. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

1. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG CHO TỪNG LOẠI RỪNG

a) Rừng đặc dụng: Củng cố hệ thống RĐD quốc gia hiện có theo hướng nâng cao chất lượng rừng và giá trị ĐDSH, đảm bảo đạt các tiêu chí đã được quy định; không phát triển tràn lan các VQG và khu dự

trữ thiên nhiên. Tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện Quyết định số 1976/QĐ-TTg, ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ và đề xuất quy hoạch bổ sung thêm một số khu RĐĐ thiết yếu đưa vào Quy hoạch tổng thể phát triển bền vững ngành Lâm nghiệp giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050.

b) Rừng phòng hộ: Các giải pháp quy hoạch phát triển hệ thống RPH được xây dựng đưa vào Quy hoạch tổng thể phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050. Tập trung các dự án đầu tư phát triển bảo vệ và phục hồi hệ thống RPH đầu nguồn ở khu vực miền núi phía Bắc, BTB, DHNTB và Tây Nguyên; các dự án đầu tư phát triển bảo vệ, phục hồi và phát triển RPH chắn gió, chắn cát bay, chắn thủy triều, chống xâm thực xói lở bờ biển ở các tỉnh ven biển vùng ĐBB, ĐBBB, BTB, DHNTB, và TNB. rà soát nội dung Đề án tăng cường năng lực hệ thống RĐĐ, đề xuất điều chỉnh mở rộng cho cả hệ thống RPH.

2. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN THEO VÙNG SINH THÁI

a) Vùng Tây Bắc Bộ: Tiếp tục bảo tồn các hệ sinh thái rừng nhiệt đới núi cao và nguồn gen động thực vật rừng quý hiếm trong các khu RĐĐ; tập trung xây dựng, củng cố các khu RPH đầu nguồn theo các bậc thang thủy điện trên sông Đà;

b) Vùng Đông Bắc Bộ: Tiếp tục củng cố các VQG, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài và sinh cảnh, khu rừng lịch sử cảnh quan; tập trung xây dựng và củng cố hệ thống RPH ven biển, RPH đầu nguồn;

c) Vùng đồng bằng Bắc Bộ: Củng cố và bảo vệ các VQG hiện có như Cúc Phương, Ba Vì, Cát Bà, Xuân Thủy, các khu BTTN, khu di tích lịch sử, văn hoá và cảnh quan; Tập trung xây dựng và củng cố các khu RPH môi trường đô thị, khu công nghiệp và RPH ven biển; đẩy mạnh trồng cây phân tán, cải tạo cảnh quan môi trường và đáp ứng một phần nhu cầu gỗ gia dụng;

d) Vùng Bắc Trung Bộ: Bảo vệ và củng cố các VQG Pù Mát, Vũ Quang, Bến En, Bạch Mã, Phong Nha - Kẻ Bàng và các khu BTTN khác. Xây dựng các khu RĐĐ Bắc và Trung Trường Sơn để bảo vệ nguồn ĐDSH cao của vùng, kết hợp với phòng hộ đầu nguồn; Tập trung xây dựng và củng cố các khu RPH đầu nguồn, RPH ven biển chống cát bay, chống sóng và xói lở bờ biển; Đẩy mạnh hình thức quản lý rừng dựa vào cộng đồng, đặc biệt đối với những khu RPH đầu nguồn phân tán, và tại các khu vực cần phòng hộ chống cát bay và các hoạt động cải tạo đất bạc màu;

e) Vùng Duyên hải Nam Trung Bộ: Bảo vệ và củng cố các VQG hiện có như Núi Ông, Takóu; Tiếp tục xây dựng các khu RĐĐ Nam Trường Sơn và các khu rừng lịch sử, văn hoá truyền thống; Tăng cường xây dựng hệ thống RPH đầu nguồn, đặc biệt là tại các khu vực miền núi có độ dốc lớn nơi không còn rừng, và tăng cường việc trồng rừng bảo vệ ngăn cát và gió, chắn sóng và chống sạt lở bờ biển; Tăng cường bảo vệ rừng hiện có và trồng rừng mới ở vùng khô hạn các tỉnh Ninh Thuận, Bình Thuận để cải tạo nguồn nước và đất canh tác;

f) Vùng Tây Nguyên: Tăng cường bảo vệ các VQG và khu BTTN giàu tính ĐDSH như Ngọc Linh, Yok Đôn, Chư Yang Sin, Bi Đúp - Núi Bà, Chư Mom Rây v.v... Bảo tồn các loài đặc hữu trong rừng hỗn loại cây họ Dầu (rừng Khộp), rừng thông ba lá; Tăng cường củng cố, bảo vệ hệ thống RPH đầu nguồn là rừng tự nhiên nhằm duy trì độ che phủ rừng tự nhiên thông qua các hình thức đồng quản lý và lâm nghiệp cộng đồng;

g) Vùng Đông Nam Bộ: Tăng cường bảo vệ và bảo tồn ĐDSH trong các khu RĐĐ như VQG Bù Gia Mập, Côn Đảo, Cát Tiên, Lò Gò - Sa Mát, Cần Giờ và các khu BTTN khác. Tăng cường củng cố và bảo vệ hệ thống RPH đầu nguồn, phòng hộ các hồ đập và thủy điện như Trị An, Dầu Tiếng, Thác Mơ... Đẩy mạnh xây dựng RPH môi trường cho các khu công nghiệp, các thành phố lớn và phòng hộ ven biển;

h) Vùng Tây Nam Bộ: Củng cố, bảo vệ và bảo tồn ĐDSH trong các khu RĐĐ như VQG Tràm Chim, VQG Mũi Cà Mau, VQG U Minh Hạ, VQG U Minh Thượng, VQG Phú Quốc, khu DTTN Hòn Chông, khu DTTN Láng Sen,...; phục hồi, phát triển hệ sinh thái rừng ngập mặn và rừng Tràm phục vụ cho bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế; Tăng cường xây dựng và củng cố các khu RPH chắn sóng, chống xói lở bờ biển và bảo vệ các công trình khác;

Đối với các Khu RĐĐ, RPH ở tất cả các vùng sinh thái trong giai đoạn tới cần đẩy mạnh lồng ghép giá trị dịch vụ hệ sinh thái, phát triển DVĐLST (du lịch có trách nhiệm), cải thiện đời sống, nâng cao dân trí cho đồng bào các dân tộc, đặc biệt ở vùng sâu, vùng xa. Các cơ quan quản lý nhà nước tiếp tục sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách XHH các nguồn vốn đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, nhất là chính sách chi

trả DVMTR, phát huy tính tích cực, chủ động của cộng đồng dân cư trong BV&PTR, trên cơ sở chia sẻ lợi ích từ rừng.

III. KIẾN NGHỊ, ĐỀ XUẤT CÁC GIẢI PHÁP, CHÍNH SÁCH

1. GIẢI PHÁP VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG

a) Thống nhất hệ thống quản lý các khu RPH và củng cố bộ máy các BQL quản lý

Thống nhất củng cố hệ thống tổ chức bộ máy quản lý RPH trên cả nước. Đề nghị về quản lý nhà nước, các BQL RPH thống nhất là đơn vị sự nghiệp trực thuộc Sở NN&PTNT.

Căn cứ Quy hoạch tổng thể phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050 sẽ được xây dựng và ban hành, UBND các tỉnh xây dựng Đề án tổ chức quản lý RPH trên địa bàn, trong đó cần sáp nhập hoặc thành lập mới các BQL RPH theo quy định tại Điều 17 của Nghị định 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018. Trong một số trường hợp cụ thể, có thể xem xét giảm tiêu chí điều kiện quy mô diện tích xuống khoảng 3.000 ha để thành lập BQL RPH. Các tỉnh ven biển, do tính đặc thù của RPH, có thể thành lập riêng BQL RPH ven biển. Các BQL RPH có thể thống nhất quản lý chung tất cả các diện tích RPH nhỏ lẻ trong toàn tỉnh. Đề án sẽ xem xét nghiên cứu xây dựng tổ chức lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách hoặc phương án bố trí đủ biên chế kiểm lâm cho các BQL RPH, RĐĐ đúng định mức 500 ha/một cán bộ kiểm lâm.

b) *Xây dựng cơ chế phối hợp tổ chức quản lý RĐĐ, RPH*

Tăng cường sự phối hợp giữa các Bộ, ngành trong quản lý RĐĐ, RPH từ quy hoạch sử dụng đất đến tổ chức chỉ đạo thực hiện các dự án trên các vùng đất lâm nghiệp, đặc biệt là diện tích đất gần các khu RPH, để giảm mâu thuẫn, tránh xung đột lợi ích. Xây dựng Quy chế đồng quản lý RĐĐ, RPH giữa các BQL rừng với Chính quyền, cộng đồng dân cư và các bên liên quan, các tổ chức đoàn thể chính trị, xã hội tại địa phương, cơ sở.

Đối với các khu RĐĐ, RPH ven biển, cần bổ sung những quy định chi tiết, cụ thể, phù hợp thực tế về tổ chức quản lý, BV&PTR, bảo vệ tài nguyên rừng trong Quy chế quản lý rừng. Đối với những khu rừng ngập mặn có nguồn lợi thủy sản phong phú là sinh kế của cư dân trong vùng, cần xây dựng Quy hoạch hợp lý, thiết lập các khu vực, nơi cộng đồng cư dân địa phương được phép khai thác, nuôi trồng thủy sản.

2. GIẢI PHÁP GIAO, CHO THUÊ, KHOÁN RỪNG VÀ SỬ DỤNG RỪNG

a) *Giao, cho thuê, khoán rừng*

Mục tiêu đến năm 2020, về cơ bản tất cả diện tích rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng) và đất RĐĐ, đất RPH phải được giao, cho thuê, khoán BVR đến các chủ rừng thuộc mọi thành phần kinh tế, cụ thể:

- Chủ rừng là Tổ chức nhà nước quản lý phần lớn diện tích RĐĐ (khoảng 85%), diện tích RPH có tầm quan trọng quốc gia, có quy mô lớn (khoảng 70%). Toàn bộ diện tích còn lại của RĐĐ (15%) và RPH (30%) sẽ do doanh nghiệp (nhà nước hoặc tư nhân), cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân quản lý theo quy định của pháp luật.

- Các hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn bản được giao, khoán BVR tại một số khu RĐĐ, RPH quy mô nhỏ, phân tán, đã gắn bó lâu đời với các cộng đồng, theo quy định của pháp luật, ưu tiên các hộ nghèo và dân tộc ít người, để xây dựng vườn rừng đáp ứng nhu cầu gia dụng;

- Các doanh nghiệp được giao và thuê các diện tích trong các khu RĐĐ, RPH quy mô nhỏ theo quy định của pháp luật. Nhân rộng các mô hình Tổ chức nhà nước giao khoán BVR cho cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn, bản.

Rà soát, đánh giá việc cho thuê MTR để phát triển DLST, thí điểm cho thuê rừng để trồng dược liệu dưới tán rừng...

- Rà soát, đánh giá hiệu quả giữa việc giao lâu dài và giao khoán BVR và đất rừng của các Công ty lâm nghiệp, Lâm ngư trường, BQL rừng cho cộng đồng dân cư trong thời gian qua, đặc biệt đối với những diện tích rừng và đất RPH đã giao lâu dài cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư. Rà soát các khu RPH nhỏ, lẻ trên địa bàn các tỉnh chưa có chủ quản lý hoặc đang tạm thời giao cho các cơ quan, tổ chức

nhà nước quản lý để chuyển giao cho các BQL RPH hoặc giao khoán cho hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư quản lý.

b) Quản lý sử dụng rừng và đất rừng

Tăng cường công tác quản lý quy hoạch sử dụng đất rừng, trong đó:

Rà soát các nghị định, thông tư hiện hành liên quan đến RĐĐ và RPH, sửa đổi, bổ sung các quy định, cụ thể:

+ Hạn chế tối đa những ảnh hưởng bất lợi của các hoạt động xây dựng cơ sở hạ tầng giao thông, đê biển, phát triển DVDLST... đến nhiệm vụ bảo vệ, khôi phục và phát triển RĐĐ, RPH bền vững.

+ Thu hồi những diện tích đất sử dụng không đúng quy hoạch đối với RĐĐ, RPH lấn chiếm để nuôi trồng thủy sản; làm nương rẫy; xây dựng các công trình cố định ...

+ Đối với các bãi bồi ven biển, UBND cấp tỉnh có chủ trương, giải pháp phát triển rừng, lấn biển; giao Sở NN&PTNT chủ trì, phối hợp với các Sở, ngành liên quan xây dựng các dự án trồng rừng, lấn biển.

c) Khai thác lâm sản; tiến hành hoạt động sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp theo quy định; tổ chức phát triển DVDLST, nghỉ dưỡng, giải trí; triển khai các hoạt động nghiên cứu khoa học, giảng dạy, thực tập trong các khu RĐĐ và RPH phải tuyệt đối tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật. Đối với các Đề án phát triển DVDLST, khuyến khích phát triển phương thức cho thuê môi trường rừng, hạn chế tối đa việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng.

3. GIẢI PHÁP VỀ KHOA HỌC CÔNG NGHỆ VÀ HỢP TÁC QUỐC TẾ

Các BQL RĐĐ, RPH xây dựng “Phương án quản lý rừng bền vững đến năm 2030” theo hướng dẫn tại Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 của Bộ NN&PTNT Quy định về quản lý rừng bền vững và Quyết định số 4691/QĐ-BNN-TCLN ngày 27/11/2018 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT ban hành Kế hoạch thực hiện Đề án Quản lý rừng bền vững và Chứng chỉ rừng.

Đối với những diện tích đất ven biển hiện chưa xây dựng được các tiêu chí phân chia lập địa, cần sớm xây dựng và hoàn thiện được tiêu chí phân chia điều kiện lập địa theo mức độ quan trọng tại mỗi vùng, tiểu vùng sinh thái, làm cơ sở cho việc xây dựng Quy hoạch phát triển RPH.

Tăng cường nghiên cứu, xây dựng các giải pháp khoa học công nghệ phù hợp về cơ cấu giống cây trồng và kỹ thuật lâm sinh cho việc phục hồi, phát triển hệ thống RĐĐ và các loại RPH theo các vùng sinh thái lâm nghiệp.

Nghiên cứu định lượng các giá trị và chức năng của RPH (trong việc BTTN, bảo vệ cảnh quan, BVMT, cung cấp lâm sản và các sản phẩm ngoài gỗ). Nghiên cứu đề xuất các giải pháp cụ thể quản lý, sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên và các giá trị của các hệ sinh thái rừng.

- Nghiên cứu xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu ĐDSH làm cơ sở xây dựng bộ công cụ kiểm tra, giám sát, đánh giá chất lượng rừng, chất lượng công tác quản lý BVR, hệ sinh thái rừng phục vụ công tác QLNN về bảo tồn ĐDSH, bảo vệ tài nguyên rừng.

- Tăng cường hợp tác quốc tế, phối hợp với các tổ chức, các nhà khoa học lâm nghiệp trong và ngoài nước nghiên cứu ứng dụng các công nghệ khoa học kỹ thuật lâm nghiệp tiên tiến, các công nghệ thời kỳ cách mạng công nghiệp lần thứ tư (4.0) áp dụng hiệu quả trong quản lý BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

- Tiếp tục hợp tác với các tổ chức quốc tế nghiên cứu, cứu hộ, bảo vệ, bảo tồn các giống loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm.

4. CÁC GIẢI PHÁP, CHÍNH SÁCH ĐẦU TƯ BV&PTR, BẢO TỒN ĐDSH

a) Các giải pháp

+ Đối với nguồn NSNN:

- *Thiết kế cơ cấu vốn đầu tư hợp lý:* Trong xây dựng chính sách, thiết kế cơ cấu nguồn vốn có cơ sở khoa học, hợp lý, dựa trên các định hướng phát triển Chiến lược và Quy hoạch ngành Lâm nghiệp. Cơ cấu vốn NSNN đầu tư bảo vệ, bảo tồn ĐDSH, phát triển rừng phù hợp quá trình tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp, bảo đảm cân đối giữa BV&PTR và bảo tồn ĐDSH; Chú ý hài hòa lợi ích, đảm bảo nguồn chi hỗ trợ phát triển cộng đồng.

- *Phối hợp, lồng ghép thực hiện các chương trình, dự án đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH trên cùng địa bàn, trong cùng khu RĐD, RPH:* Các Chương trình, dự án thực hiện trên cùng địa bàn, cần giao Sở NN&PTNT là đầu mối chủ trì. BQL rừng là đầu mối chủ trì thực hiện các dự án thực hiện trong một khu rừng; triển khai cơ chế phối hợp lồng ghép các nhiệm vụ, quản lý, sử dụng các nguồn vốn đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

- *Về quản trị:* Rà soát, bổ sung, hoàn thiện cơ chế phối hợp quản lý các nguồn lực tài chính đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH giữa các cơ quan quản lý nhà nước (Trung ương, địa phương; giữa các Bộ, ngành; giữa các Vụ, Cục, Tổng cục trong Bộ), phối hợp, lồng ghép các Chương trình, dự án; kiểm tra, kiểm soát, đánh giá hiệu quả sử dụng vốn đầu tư.

+ Đối với các nguồn XHH:

- *Các giải pháp hoàn chỉnh chính sách chi trả DVMTR:* Hiện nay chính sách chi trả DVMTR chủ yếu mới triển khai đối với 2/5 DVMTR: (i) Bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối; (ii) Điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội. Các DVMTR còn lại vẫn trong giai đoạn thử nghiệm. Đối với hai dịch vụ đã thực hiện, mức chi trả mới được tính bằng 40 - 50 % chi phí thực tế. Do đó, các giải pháp cần thúc đẩy là:

+ Tính đúng, tính đủ giá, phí DVMTR vào mức chi trả DVMTR đối với 2 loại dịch vụ đang mang lại nguồn thu lớn nhất từ chi trả DVMTR trong 10 năm vừa qua; thực hiện đúng quy định pháp luật, bảo đảm lợi ích của các chủ rừng, cộng đồng dân cư, hộ gia đình, cá nhân đang thực hiện BV&PTR;

+ Đẩy nhanh việc hoàn thiện các cơ chế thu tiền chi trả DVMTR cho các dịch vụ (i) Điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất; (ii) Hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính bằng các biện pháp ngăn chặn suy thoái rừng, giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững; (iii) Bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn ĐDSH của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch; (iv) Dịch vụ cung ứng bãi đỗ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản.

+ Nghiên cứu, có các giải pháp để chuyển đổi hình thức chi trả DVMTR chủ yếu đang thực hiện gián tiếp như hiện nay sang thực hiện chi trả trực tiếp trong giai đoạn 2021- 2030.

- *Xây dựng định hướng phát triển DVĐLST, lồng ghép giá trị dịch vụ hệ sinh thái, giải trí, nghỉ dưỡng trong RĐD và RPH:* Đây là nguồn thu rất có triển vọng trong thời kỳ tới do kinh tế phát triển, tầng lớp trung lưu ngày càng đông, mức sống tăng cao, hội nhập khu vực và quốc tế ngày càng rộng mở. Do đó, cần quảng bá, xúc tiến thương mại, mở rộng các loại hình DVĐLST tại các VQG, khu BTTN, khu RPH. Bên cạnh các dịch vụ du lịch hiện có, phát triển nhanh các dịch vụ du lịch trải nghiệm các giá trị văn hóa, lịch sử; du lịch nghỉ dưỡng, phục hồi chức năng, làm đẹp, chữa bệnh,... gắn với thiên nhiên, khí hậu trong lành, rừng cây, thảm cỏ, các bài thuốc nam dân gian, truyền thống ở các khu rừng...

- *Đẩy mạnh sản xuất, kinh doanh dịch vụ:* Các khu RĐD, RPH rất có tiềm năng phát triển sản xuất, dịch vụ các giống cây trồng, dược liệu, cung cấp nguồn oxy, không khí sạch,... phục vụ các ngành nông nghiệp, y tế, các nhu cầu mới phát sinh trong xã hội ở các thành phố lớn, các khu công nghiệp tập trung. Cần thúc đẩy nghiên cứu, thực hiện các giải pháp khai thác tiềm năng của rừng, lâm đặc sản dưới tán rừng, đặc biệt là môi trường trong sạch của các khu rừng để mở hướng phát triển sản xuất, kinh doanh dịch vụ, tạo các nguồn thu đầu tư trở lại BV&PTR, cải thiện đời sống cán bộ, công nhân viên.

- Tiếp tục thu hút ODA: Các tổ chức quốc tế, các nước công nghiệp phát triển đặc biệt quan tâm đến bảo tồn ĐDSH, bảo tồn các loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm... Do vậy, nguồn ODA hỗ trợ kỹ thuật và tài chính để thực hiện các nhiệm vụ này thường rộng mở đối với các VQG, khu BTTN, các khu RPH. Cần có các giải pháp đào tạo cán bộ có trình độ, tự tin thực hiện các nhiệm vụ hợp tác quốc tế; tăng cường giao lưu, trao đổi, hội nhập để thu hút nguồn ODA đầu tư cho bảo vệ tài nguyên rừng, bảo tồn ĐDSH.

b) *Xây dựng các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH*

Hầu hết các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH hiện hành có thời hiệu đến hết năm 2020. Đề xuất xây dựng các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH trong giai đoạn 2021- 2030 như sau:

1. Xây dựng Chiến lược phát triển bền vững ngành Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050, trong đó chú trọng các định hướng chiến lược phát triển RĐD, RPH; phát triển DLST trong các khu RĐD, PH.

2. Xây dựng Quy hoạch tổng thể phát triển bền vững ngành Lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050; trong đó chú trọng các chính sách, giải pháp quy hoạch phát triển hệ thống RPH và rà soát, bổ sung, sửa đổi Quy hoạch phát triển bền vững hệ thống RĐĐ Việt Nam theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ.

3. Tiếp tục rà soát, sửa đổi, bổ sung chính sách chi trả DVMTR và Xây dựng nghị định của Chính phủ về chính sách cho thuê môi trường rừng.

4. Xây dựng chính sách đồng quản lý BV&PTR, bảo tồn ĐDSH;

5. Tổng kết chính sách phát triển RĐĐ theo Quyết định số 24/QĐ-TTg; Quy chế quản lý RPH theo Quyết định số 17/2015/QĐ-TTg và Đề án BV&PTR ven biển ứng phó với BĐKH theo Quyết định số 120/QĐ-TTg để xây dựng Chương trình tổng thể BV&PTR, bảo tồn ĐDSH, phát triển bền vững RĐĐ, RPH giai đoạn 2021-2030.

5. ĐẨY MẠNH THỰC HIỆN CƠ CHẾ TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI CÁC BQL RĐĐ, RPH

Tiếp tục triển khai cơ chế tự chủ tại các BQL RĐĐ, RPH theo Nghị định số 141/2018/NĐ-CP, thực hiện các giải pháp sau:

a) *Tăng cường phối hợp của các cơ quan quản lý nhà nước*

Phân công đầu mối chịu trách nhiệm chỉ đạo, điều hành thực hiện cơ chế tự chủ; Xây dựng hoàn thiện hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật, thực hiện hiệu quả nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với DVSNC và đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác quy định tại Nghị định số 141/2016/NĐ-CP, tháo gỡ điểm nghẽn trong tổ chức thực hiện cơ chế tự chủ tại các BQL RĐĐ, RPH.

b) *Tăng cường sự chủ động của các BQL RĐĐ, RPH*

Các BQL rừng chủ động xây dựng, ban hành nội bộ các văn bản sau:

- Danh mục các dịch vụ bảo vệ rừng, bảo tồn ĐDSH, phát triển rừng bền vững, các dịch vụ bảo vệ môi trường, các dịch vụ sản xuất, kinh doanh du lịch...;

- Các định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng cho các dịch vụ;

- Các tiêu chí, tiêu chuẩn kiểm tra, giám sát, đánh giá chất lượng các dịch vụ, đánh giá chất lượng, hiệu quả công tác của BQL.

Đồng thời với phát triển hoạt động sự nghiệp, nâng cao phúc lợi công cộng, nâng cao mức sống cán bộ công nhân viên, các BQL rừng cần thông qua Quy chế đồng quản lý phát huy vai trò chủ đạo, tính tích cực, chủ động của cộng đồng dân cư, trên cơ sở chia sẻ các lợi ích từ rừng, nâng cao đời sống vật chất, văn hóa, tinh thần của cộng đồng dân cư sống trong vùng lõi và vùng đệm của RĐĐ, RPH.

KẾT LUẬN

Tổng hợp các Báo cáo về tình hình hoạt động của các BQL rừng năm 2019 đã phản ánh thực trạng quản lý hệ thống RĐĐ, RPH thời kỳ qua. Các phân tích, đánh giá kết quả thực hiện cơ chế, chính sách đã cho thấy những mặt tích cực, những tồn tại, hạn chế, những điểm nghẽn và nguyên nhân của những vấn đề đang đặt ra, là cơ sở để đề xuất các giải pháp, cơ chế, chính sách phát triển bền vững hệ thống RĐĐ, RPH trong thời kỳ tới.

Kết quả quản lý hệ thống RĐĐ, RPH thời gian qua khá tích cực. Các chính sách đầu tư BV&PT đã phát huy tính ưu việt và được toàn thể nhân dân, nhất là cộng đồng dân cư đồng bào các dân tộc đón nhận, đồng tình ủng hộ, đặc biệt đối với Chương trình phát triển rừng bền vững giai đoạn 2016-2020 và Chính sách chi trả DVMTR. Tuy nhiên, các hạn chế trong nhận thức về ĐDSH, sự quá lệ thuộc vào nguồn vốn NSNN, sự trì trệ trong quản trị hệ thống, khối lượng đồ sộ, chông chéo, phức tạp của hệ thống các văn bản QPPL đang là các rào cản đối với sự phát triển hệ thống RĐĐ, RPH.

Để phát huy những kết quả đạt được, khắc phục những hạn chế, tiếp tục quản lý BV&PTR bền vững, ngành Lâm nghiệp cần tập trung nguồn lực nghiên cứu xây dựng các chính sách phát triển bền vững trong giai đoạn tới. Trước hết, các cơ quan QLNN tiên hành rà soát, sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới các văn bản luật, QPPL, thiết lập môi trường pháp lý hội nhập quốc tế, tạo điều kiện triển khai thực hiện các giải pháp, cơ chế, chính sách quản lý, đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH sát với hoàn cảnh thực tiễn, các tính chất đặc thù của hệ thống RĐĐ, RPH. Các BQL rừng phối hợp đồng bộ với Chính quyền cơ sở, các tổ chức đoàn thể quần chúng, phát huy vai trò chủ đạo của cộng đồng dân cư sống trong vùng lõi và vùng đệm, tổ chức triển khai thực hiện các chương trình, các giải pháp, cơ chế, chính sách đầu tư, lồng ghép hiệu quả các chương trình, các dự án, thực hiện đồng bộ các mục tiêu BV&PTR và bảo tồn ĐDSH, bảo vệ, bảo tồn, cứu hộ các loài động, thực vật nguy cấp, quý, hiếm; thực hiện tại chỗ các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi xâm hại tài nguyên rừng.

Trong quá trình tổ chức triển khai thực hiện các giải pháp, xây dựng cơ chế, chính sách, các dự án ưu tiên BV&PTR, bảo tồn ĐDSH các cơ quan quản lý nhà nước các cấp, các ngành, các BQL RĐĐ, RPH cần quán triệt và thực hiện nghiêm Chỉ thị 13-CT/TW ngày 12/01/2017 của Ban Bí thư Trung ương Đảng về *“Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng”*, không ngừng nâng cao nhận thức, trách nhiệm quản lý BV&PTR, bảo tồn ĐDSH của hệ thống chính trị, các cấp ủy, tổ chức đảng, chính quyền, người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, địa phương và toàn thể nhân dân, đặc biệt là vai trò trực tiếp, chủ đạo của cộng đồng dân cư đồng bào các dân tộc đang sống trong các vùng lõi, vùng đệm tại các khu RĐĐ, RPH.

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

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

T: +84 24 39 32 95 72

E: office.biodiversity@giz.de

I: www.giz.de/viet-nam

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

