



BÁO CÁO TỔNG HỢP

NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ, ĐẶC DỤNG VÀ ĐỀ XUẤT ĐỊNH HƯỚNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG



Xuất bản bởi

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Xuất bản bởi

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, thay mặt Bộ Hợp tác Kinh tế và Phát triển (BMZ), CHLB Đức

Văn phòng đăng ký

Bonn and Eschborn, Đức

Chỉ đạo nội dung

Anja Barth, Cố vấn trưởng

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

TS. Đoàn Hoài Nam

Giám đốc dự án

Vụ trưởng Vụ quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ

Tác giả

Lê Văn Bách

Nguyễn Mạnh Hà

Hình ảnh

©GIZ/Binh Dang

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.

BÁO CÁO TỔNG HỢP

NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ, ĐẶC DỤNG VÀ ĐỀ XUẤT ĐỊNH HƯỚNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG



MỤC LỤC

ĐẶT VẤN ĐỀ	10
1. Vấn đề nghiên cứu, đánh giá	10
2. Đối tượng nghiên cứu, đánh giá	11
3. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu, đánh giá	11
KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ VÀ ĐỀ XUẤT	13
PHẦN I-A: QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ RỪNG PHÒNG HỘ VÀ BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ	13
I. Quy định về phân loại và quyền sở hữu đối với rừng phòng hộ	13
1. Pháp luật hiện hành về phân loại rừng và rừng phòng hộ:	13
2. Về quyền sở hữu đối với rừng phòng hộ:	14
II. Quy định về chủ rừng và giao rừng phòng hộ đối với các chủ rừng	14
1. Các loại chủ rừng đối với rừng phòng hộ:	14
2. Nhà nước giao rừng đối với các chủ rừng:	14
III. Quy định về thẩm quyền xác lập khu rừng phòng hộ	14
1. Thẩm quyền thành lập khu rừng phòng hộ.	14
2. Căn cứ để thành lập khu rừng phòng hộ	14
IV. Quy định về tổ chức quản lý rừng phòng hộ	15
1. Quy định trách nhiệm quản lý về rừng phòng hộ	15
2. Quy định về thành lập ban quản lý rừng phòng hộ	15
3. Lực lượng bảo vệ rừng phòng hộ	15
V. Các quy định về bảo vệ, phát triển rừng và sử dụng rừng phòng hộ	16
1. Phương án quản lý rừng bền vững	16
2. Khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ	16
3. Hoạt động du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng phòng hộ	16
4. Sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp kết hợp trong rừng phòng hộ	16
5. Dịch vụ môi trường rừng đối với rừng phòng hộ	17
6. Chính sách đầu tư và phát triển của Nhà nước đối với rừng phòng hộ	17
7. Chính sách huy động các nguồn lực khác cho bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ	17

VI. Quy định về quyền và nghĩa vụ của chủ rừng là ban quản lý rừng phòng hộ	17
1. Các quyền	17
2. Nghĩa vụ	17
VII. Quy định về đơn vị sự nghiệp công lập - ban quản lý rừng phòng hộ	18
1. Bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ thuộc danh mục DVSNC sử dụng NSNN	18
2. Ban quản lý rừng phòng hộ là đơn vị sự nghiệp công lập	18
3. Cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp DVSNC	18
4. Giá, phí dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước	18
5. Cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công	18
6. Phân loại mức tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công	18
7. Giao quyền tự chủ tài chính cho đơn vị sự nghiệp công lập	18
PHẦN I-B: CHÍNH SÁCH VÀ HỆ THỐNG VĂN BẢN LIÊN QUAN VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG	19
1. Luật Bảo vệ và phát triển rừng (1991)	19
2. Luật Bảo vệ và phát triển rừng (2004)	20
3. Luật Lâm nghiệp (2017)	21
4. Các chiến lược về Lâm nghiệp và hệ thống rừng đặc dụng	21
PHẦN II-A: ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ	22
I. Hiện trạng về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển hệ thống rừng phòng hộ cả nước	22
1. Tổng quan chung	22
2. Hiện trạng về tổ chức và cơ cấu tổ chức của các ban quản lý rừng phòng hộ	24
3. Danh mục dịch vụ sự nghiệp công đối với quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ; giá, phí dịch vụ công và lộ trình đã thực hiện	25
4. Hiện trạng về tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự, mức độ thực hiện cơ chế tự chủ	27



MỤC LỤC

II. Hiện trạng về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng của các ban quản lý rừng thông qua khảo sát địa phương, đơn vị	30
1. Tình hình cơ bản của các BQLRPH thực hiện khảo sát	30
2. Hiện trạng về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng của các BQL	31
3. Thực hiện Nghị định số 01/2019/NĐ-CP của Chính phủ về kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng	32
4. Tổ chức khoán bảo vệ rừng của chủ rừng	32
III. Các kết luận rút ra	33
1. Kết quả tổng quát	33
2. Những tồn tại, hạn chế, khó khăn, thách thức chủ yếu	34
3. Những hạn chế, tồn tại cơ bản, chủ yếu về tổ chức quản lý	34
PHẦN II-B: HIỆN TRẠNG BAN QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG	38
1. Tổ chức bộ máy của các RĐD giai đoạn 1990-2010 và các bất cập	38
2. Tổ chức bộ máy của RĐD giai đoạn 2019 đến nay	40
3. Hiện trạng bộ máy, nhân sự và năng lực cán bộ	44
4. Hiện trạng đào tạo và nâng cao trình độ trong các RĐD	46
5. Hiện trạng đầu tư cho rừng đặc dụng	48
6. Hiện trạng chính sách cán bộ và đào tạo	50
7. Hiện trạng chính sách đầu tư bảo vệ rừng	51
8. Một số bất cập khác	52
PHẦN III-A: ĐỊNH HƯỚNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ	53
I. Mục đích và định hướng về mục tiêu, quan điểm, nguyên tắc của tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ	53
1. Mục đích và định hướng về mục tiêu của tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển RPH	53
2. Định hướng quan điểm, nguyên tắc về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng PH	54
II. Đề xuất về mô hình tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ	55

1. Sự cần thiết và tồn tại khách quan của tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng PH	55
2. Đề xuất mô hình tổ chức của các BQLRPH	55
3. Đề xuất định hướng về cơ chế tự chủ tài chính đối với BQLRPH	59
III. Đề xuất hoàn thiện đồng bộ cơ chế quản lý, chính sách và giải pháp thực hiện	60
1. Điều tra, lập quy hoạch rừng phòng hộ	60
2. Ban hành danh mục chi tiết DVSNCS sử dụng NSNN lĩnh vực lâm nghiệp	60
3. Hướng dẫn chung việc xác định định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí cho RPH	60
4. Các địa phương (cấp tỉnh) xây dựng và ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí rừng phòng hộ trên địa bàn cấp tỉnh	60
5. Xây dựng Đề án về tổ chức Kiểm lâm trong rừng phòng hộ	60
6. Tích hợp, điều chỉnh và ban hành chung trong một VBQPPL về các chính sách đầu tư bảo vệ và phát triển rừng	60
7. Xây dựng PAQLRBV đối với các BQLRPH	60
8. Nghiên cứu phát triển mô hình toàn tỉnh hoặc sáp nhập BQLRĐD, PH	60
9. Thực hiện rà soát và có phương án chuyển diện tích rừng phòng hộ đang được tạm giao cho UBND cấp xã quản lý và giao cho hộ gia đình, cá nhân về cho các BQLRPH	61
10. tuyên truyền nâng cao nhận thức; phổ biến, cập nhật pháp luật và chính sách; thường xuyên tập huấn, bồi dưỡng, đào tạo	61
PHẦN III-B: ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP TỔ CHỨC QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG	62
1. Củng cố bộ máy quản lý	62
2. Xây dựng các chính sách đầu tư	64
3. Xây dựng Đề án phát triển nguồn nhân lực	65
4. Nhiệm vụ trọng tâm thực hiện cơ chế tự chủ tài chính cho RĐD	65
KẾT LUẬN	67
PHẦN PHỤ LỤC	68
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	72

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Chữ viết đầy đủ
BQLRPH	Ban quản lý rừng phòng hộ
BQLRĐD	Ban quản lý rừng đặc dụng
BQL	Ban quản lý
DVSNC	Dịch vụ sự nghiệp công
NSNN	Ngân sách Nhà nước
SNCL	Sự nghiệp công lập
QLBVR	Quản lý bảo vệ rừng
RPH	Rừng phòng hộ
UBND	Ủy ban nhân dân
NN&PTNT	Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
TCLN	Tổng cục Lâm nghiệp
SXKD, DV	Sản xuất kinh doanh, dịch vụ
QLRBV	Quản lý rừng bền vững
PCCCR	Phòng cháy chữa cháy rừng
DVMTR	Dịch vụ môi trường rừng
LTQD	Lâm trường quốc doanh
GCNQSDĐ	Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
CBCNVC	Cán bộ công nhân viên chức
BHXH	Bảo hiểm xã hội
BTTN	Bảo tồn thiên nhiên
BV&PTR	Bảo vệ và phát triển rừng
BĐKH	Biến đổi khí hậu
ĐDSH	Đa dạng sinh học
VQG	Vườn quốc gia
BVMT	Bảo vệ môi trường



ĐẶT VẤN ĐỀ

1. Vấn đề nghiên cứu, đánh giá

Sau khi Pháp lệnh Quy định việc Bảo vệ rừng được Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (nay là Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam) ban hành ngày 11 tháng 9 năm 1972. Bộ Lâm nghiệp (thời kỳ đó) đã có Quyết định số 1171/QĐ ngày 30 tháng 12 năm 1986 “Ban hành các loại quy chế rừng sản xuất rừng phòng hộ và rừng đặc dụng”. Đây là văn bản pháp lý chính thức đầu tiên của quá trình hình thành và phát triển của việc phân 3 loại rừng ở miền Bắc Việt Nam. Trong đó xác định:

“Khu rừng phòng hộ được xây dựng với mục đích sử dụng khả năng phòng hộ là chính... Bao gồm phòng hộ đầu nguồn, phòng hộ chắn gió chống cát bay và phòng hộ chắn sóng”⁽¹⁾. “Khu rừng phòng hộ được nhà nước giao cho bất cứ cấp nào, ngành nào hoặc tổ chức nào quản lý, bảo vệ xây dựng đều là vốn rừng quốc gia do Nhà nước thống nhất quản lý”⁽²⁾. “Mỗi khu rừng phòng hộ phải có bộ máy quản lý, phải chia thành các đơn vị quản lý cơ bản có diện tích bình quân 1000 ha gọi là tiểu khu...”⁽³⁾.

(1) Trích Điều 1-Quy chế quản lý rừng phòng hộ (Ban hành kèm theo Quyết định số 1171/QĐ).

(2) Trích Điều 2- Quy chế quản lý rừng phòng hộ (Ban hành kèm theo Quyết định số 1171/QĐ).

(3) Trích Điều 3-Quy chế quản lý rừng phòng hộ (Ban hành kèm theo Quyết định số 1171/QĐ).

Khu rừng đặc dụng được xây dựng nhằm các mục tiêu sau: “ Bảo tồn các mẫu sinh cảnh rừng khác nhau; Bảo tồn nguồn gen động vật và thực vật rừng; Bảo tồn các khu rừng có giá trị về cảnh quan, về văn hóa về lịch sử, và bảo vệ sức khỏe; Nghiên cứu khoa học, giáo dục và đào tạo”⁽⁴⁾ Rừng đặc dụng được phân loại và phân cấp quản lý như sau⁽⁵⁾ : (i) Vườn quốc gia do Bộ Lâm nghiệp quản lý và xây dựng; (ii) Khu rừng bảo tồn thiên nhiên do Bộ Lâm nghiệp hoặc do UBND tỉnh quản lý và xây dựng; (iii) Khu rừng văn hóa và bảo vệ môi trường.

Kể từ đó đến nay, Quốc hội đã có 2 lần ban hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (1991, 2004) và Luật Lâm nghiệp (2017). Trong các Luật của từng giai đoạn, đều đã căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu của rừng để phân loại đối với rừng tự nhiên, rừng trồng và được phân làm 3 loại là rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất. Đây là căn cứ pháp luật cao nhất làm cơ sở để thiết lập và ngày càng hoàn thiện cơ chế quản lý, chính sách phát triển đối với các loại rừng, trong đó có hệ thống rừng phòng hộ hiện có là 4.685.504 ha/ tổng diện tích có rừng của cả nước là 14.677.215 ha (chiếm sấp xỉ 32%); rừng đặc dụng là 2.173.231ha, chiếm 14% đất lâm nghiệp⁽⁶⁾.

Đi đôi với việc phân loại rừng thì đồng thời các tổ chức quản lý theo các loại rừng cũng đã ra đời. Theo thời gian, luật pháp và cơ chế chính sách đối với việc bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng được ngày càng hoàn thiện. Tuy vậy, về mô hình các tổ chức quản lý rừng như thế nào để thực hiện có hiệu quả nhất chức năng, nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ, đặc dụng vẫn đang là vấn đề có những khác nhau từ nhận thức đến tổ chức thực hiện ở các cấp, các ngành và đơn vị cơ sở cần được nghiên cứu, đánh giá và đề xuất. Báo cáo này được tổng hợp từ các báo cáo “Nghiên cứu, đánh giá hiện trạng về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ và đề xuất định hướng mô hình tổ chức, chính sách và giải pháp đối với các ban quản lý rừng phòng hộ” (của Lê Văn Bách) và báo cáo “Nghiên cứu, đánh giá hiện trạng về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng và đề xuất định hướng mô hình tổ chức, chính sách và giải pháp đối với các ban quản lý rừng đặc dụng” (của Nguyễn Mạnh Hà).

2. Đối tượng nghiên cứu, đánh giá

Các Ban quản lý rừng thực hiện chức năng, nhiệm vụ được Nhà nước giao quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng theo quy định của pháp luật.

3. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu, đánh giá

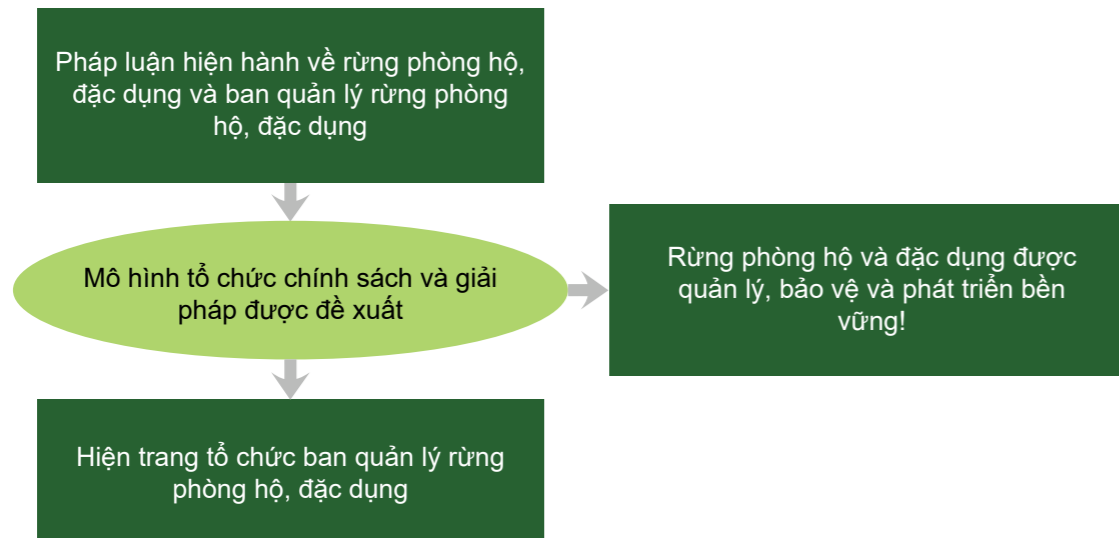
3.1. Cách tiếp cận

Trên cơ sở phân tích, đánh giá giữa hiện trạng về tổ chức và hoạt động của các ban quản lý rừng; các quy định của pháp luật hiện hành về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng; về đơn vị sự nghiệp công lập. Đưa ra những đề xuất với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền về định hướng mô hình tổ chức, chính sách và giải pháp để các ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng hoạt động thống nhất, hiệu quả hơn. Nhằm thực hiện nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ, đặc dụng trong cả nước. Các bước nghiên cứu được xác lập theo cách tiếp cận quá trình sáng tạo (Creative Process) như được khái quát tại Hình 1:

(4) Trích Điều 1-Quy chế quản lý rừng đặc dụng (Ban hành kèm theo Quyết định số 1171/QĐ).

(5) Trích Điều 3-Quy chế quản lý rừng đặc dụng (Ban hành kèm theo Quyết định số 1171/QĐ).

(6) Nguồn: Quyết định số 1558/QĐ-BNN-TCLN ngày 13/4/2021 của Bộ NN & PTNT Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2020.



Hình 1: Phương pháp tiếp cận quá trình nghiên cứu, đánh giá.

3.2. Phương pháp nghiên cứu, đánh giá:

a) Thu thập và tổng hợp tài liệu thứ cấp, bao gồm:

- Các quy định pháp luật liên quan đến quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng; về đơn vị sự nghiệp công lập tại cổng thông tin điện tử của Chính phủ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tổng cục Lâm Nghiệp (qua Internet);
- Các báo cáo, kết quả nghiên cứu về rừng phòng hộ, đặc dụng và tổ chức quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng được lưu giữ và cung cấp từ Tổng cục Lâm nghiệp và Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và ban quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng một số tỉnh.

b) *Làm việc, phỏng vấn các cơ quan chuyên môn liên quan thuộc quản lý nhà nước* (Văn phòng Tổng cục, Cục Kiểm Lâm và Vụ Quản lý rừng phòng hộ, đặc dụng thuộc Tổng cục Lâm nghiệp; Vụ Tổ chức cán bộ thuộc Bộ NN & PTNT; 03 Sở NN & PTNT/Chi cục Kiểm lâm tỉnh) theo hình thức phỏng vấn bán định hướng trực tiếp hoặc online.

c) *Chọn điểm và mẫu điều tra, được xác định tại 3 địa phương, đơn vị, cụ thể là:*

- Tỉnh Yên Bái: Sở NN & PTNT/Chi cục Kiểm lâm tỉnh; Ban quản lý rừng phòng hộ huyện Trạm Tấu; BQL rừng đặc dụng Nà Hầm, Chế Tạo (trực tiếp).
- Tỉnh Nghệ An: Sở NN & PTNT/Chi cục Kiểm lâm tỉnh; Ban quản lý rừng phòng hộ huyện Kỳ Sơn; BQL Vườn quốc gia Pù Mát (bằng online)
- Tỉnh Lâm Đồng: Sở NN & PTNT/Chi cục Kiểm lâm tỉnh; Ban quản lý rừng phòng hộ Sê Rê Pôk; BQL Vườn quốc gia Bi Đúp – Núi Bà (bằng online).



KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ VÀ ĐỀ XUẤT

PHẦN I-A

QUY ĐỊNH PHÁP LUẬT VỀ RỪNG PHÒNG HỘ VÀ BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

I. QUY ĐỊNH VỀ PHÂN LOẠI VÀ QUYỀN SỞ HỮU ĐỐI VỚI RỪNG PHÒNG HỘ

1. Pháp luật hiện hành về phân loại rừng và rừng phòng hộ:

Luật Lâm nghiệp (Luật số 16/2017/QH14) được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam thông qua ngày 15/11/2017 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2019 (sau đây viết tắt là Luật Lâm nghiệp). Kế thừa cách phân loại rừng của các luật trước đó, Luật Lâm nghiệp tiếp tục căn cứ vào mục đích sử dụng chủ yếu, rừng tự nhiên và rừng trồng được phân làm 3 loại, đó là: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Trong đó quy định: “Rừng phòng hộ được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống sạt lở, lũ quét, lũ ống, chống xa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường, quốc phòng, an ninh, kết hợp du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí; cung ứng dịch vụ môi trường rừng.”⁽⁷⁾

⁽⁷⁾ Điều 5-Phân loại rừng-Luật Lâm nghiệp 2017

2. Về quyền sở hữu đối với rừng phòng hộ:

Theo Điều 7 (sở hữu rừng) của Luật Lâm nghiệp thì Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đối với rừng thuộc sở hữu toàn dân bao gồm: Rừng tự nhiên, rừng trồng do Nhà nước đầu tư toàn bộ. Theo quy định này có thể thấy rằng ở nước ta hầu hết rừng phòng hộ là thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước là đại diện chủ sở hữu.

II. QUY ĐỊNH VỀ CHỦ RỪNG VÀ GIAO RỪNG PHÒNG HỘ ĐỐI VỚI CÁC CHỦ RỪNG

1. Các loại chủ rừng đối với rừng phòng hộ:

Trong 7 đối tượng được quy định là chủ rừng tại điều 8 (Chủ rừng) của Luật Lâm nghiệp thì có tất cả 6 đối tượng, bao gồm: Ban quản lý rừng; tổ chức kinh tế; đơn vị thuộc lực lượng vũ trang; tổ chức khoa học và công nghệ, đào tạo, giáo dục nghề nghiệp về lâm nghiệp; hộ gia đình, cá nhân trong nước; cộng đồng dân cư đều có thể là chủ rừng đối với rừng phòng hộ khi được Nhà nước giao rừng phòng hộ.

2. Nhà nước giao rừng đối với các chủ rừng:

Khoản 2, Điều 16 (Giao rừng) Luật Lâm nghiệp quy định Nhà nước giao rừng phòng hộ không thu tiền sử dụng rừng cho các đối tượng sau:

- Ban quản lý rừng phòng hộ, đơn vị vũ trang đối với rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.
- Tổ chức kinh tế đối với rừng phòng hộ xen kẽ trong diện tích rừng sản xuất của tổ chức đó.
- Hộ gia đình, cá nhân cư trú hợp pháp trên địa bàn cấp xã nơi có rừng phòng hộ đối với rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.
- Cộng đồng dân cư cư trú hợp pháp trên địa bàn cấp xã nơi có rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư đó.

III. QUY ĐỊNH VỀ THẨM QUYỀN XÁC LẬP KHU RỪNG PHÒNG HỘ

1. Thẩm quyền thành lập khu rừng phòng hộ:⁽⁸⁾

Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập khu rừng phòng hộ có tầm quan trọng quốc gia hoặc nằm trên địa bàn nhiều tỉnh. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập khu rừng phòng hộ tại địa phương. Như vậy là chỉ có Thủ tướng Chính phủ hoặc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh mới có thẩm quyền ra quyết định thành lập các khu rừng phòng hộ.

2. Căn cứ để thành lập khu rừng phòng hộ:⁽⁹⁾

Để thành lập khu rừng phòng hộ thì phải có dự án phù hợp với quy hoạch lâm nghiệp cấp quốc gia và đáp ứng các tiêu chí đối với từng loại rừng phòng hộ.

⁽⁸⁾Theo Điều 25-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽⁹⁾Theo Điều 17-Nghị định số 156/2018/NĐ-CP

2.1. Đối với khu rừng phòng hộ thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ thì Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì tổ chức xây dựng dự án trình Thủ tướng Chính phủ quyết định.

2.2. Đối với khu rừng phòng hộ thuộc thẩm quyền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh thì Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn cấp tỉnh chủ trì tổ chức xây dựng dự án trình Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

IV. QUY ĐỊNH VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

1. Quy định trách nhiệm quản lý về rừng phòng hộ⁽¹⁰⁾: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng phòng hộ trong phạm vi cả nước; trực tiếp tổ chức quản lý các khu rừng phòng hộ nằm trên địa bàn từ 02 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng phòng hộ ở địa phương.

2. Quy định về thành lập ban quản lý rừng phòng hộ⁽¹¹⁾: thành lập ban quản lý rừng phòng hộ đối với rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ biên giới có diện tích tập trung từ 5.000 ha trở lên hoặc rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển có diện tích từ 3.000 ha trở lên. Các khu rừng phòng hộ không thuộc trường hợp trên thì giao cho tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, đơn vị vũ trang trên địa bàn để quản lý.

3. Lực lượng bảo vệ rừng phòng hộ:

a. Lực lượng kiểm lâm trong rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển thuộc kiểm lâm trung ương hoặc cấp tỉnh được tổ chức trên cơ sở yêu cầu, nhiệm vụ quản lý, bảo vệ rừng⁽¹²⁾. Kiểm lâm rừng phòng hộ là tổ chức hành chính thuộc Kiểm lâm trung ương đối với rừng phòng hộ do Trung ương quản lý; thuộc Kiểm lâm cấp tỉnh đối với rừng phòng hộ do địa phương quản lý. Kiểm lâm rừng phòng hộ được thành lập ở khu rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển có diện tích từ 20.000 ha trở lên.⁽¹³⁾

a. Nơi không thành lập lực lượng kiểm lâm thì ban quản lý rừng phòng hộ, tổ chức kinh tế được Nhà nước giao rừng được tổ chức lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng. Chủ rừng có trách nhiệm trực tiếp quản lý, chỉ đạo hoạt động của lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng; bảo đảm chế độ cho lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng theo quy định của pháp luật.⁽¹⁴⁾

⁽¹⁰⁾Theo Điều 18- Nghị định số 156/2018/NĐ-CP

⁽¹¹⁾Theo khoản 2, Điều 26-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽¹²⁾Theo khoản 3, Điều 105-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽¹³⁾Theo Điều 11-Nghị định 01/2019/NĐ-CP

⁽¹⁴⁾Theo Điều 41-Luật Lâm nghiệp 2017

V. CÁC QUY ĐỊNH VỀ BẢO VỆ, PHÁT TRIỂN RỪNG VÀ SỬ DỤNG RỪNG PHÒNG HỘ

1. Phương án quản lý rừng bền vững:

Theo nguyên tắc tổ chức quản lý rừng được quy định tại Điều 24, Luật Lâm nghiệp, thì bằng các hình thức giao rừng hoặc cho thuê rừng, tổ chức quản lý, bảo vệ rừng, bảo đảm các diện tích rừng có chủ. Chủ rừng phải thực hiện quản lý rừng bền vững; có trách nhiệm quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng rừng theo quy chế quản lý rừng. Chủ rừng là tổ chức phải xây dựng và thực hiện phương án quản lý rừng bền vững.⁽¹⁵⁾

Nội dung của phương án quản lý rừng bền vững được hướng dẫn cụ thể tại Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Quy định về quản lý rừng bền vững. Phương án cho thời gian tối đa là 10 năm.

Theo các quy định trên thì các ban quản lý rừng là tổ chức được giao quản lý rừng phòng hộ phải thực hiện việc xây dựng phương án quản lý rừng bền vững. Đó cũng là căn cứ cơ sở để xác định nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức phù hợp của các ban quản lý rừng phòng hộ.

2. Khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ:

Tuy phải đảm bảo chức năng theo tiêu chí của từng loại rừng phòng hộ, song đối với rừng phòng hộ là rừng tự nhiên được khai thác cây gỗ đã chết, cây gãy đổ, cây bị sâu bệnh, cây đứng ở nơi lớn hơn mật độ quy định và được khai thác lâm sản ngoài gỗ theo quy định. Đối với rừng phòng hộ là rừng trồng: được khai thác cây phủ trợ, tía thừa; được khai thác cây trồng chính khi đạt tiêu chuẩn khai thác theo phương thức khai thác chọn hoặc chặt trắng theo băng, đám rừng. Việc khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ được thực hiện theo quy chế quản lý rừng do Chính phủ quy định.⁽¹⁶⁾

3. Hoạt động du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng phòng hộ:

Ban quản lý rừng phòng hộ được tự tổ chức, hợp tác, liên kết hoặc cho tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng để kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng bảo đảm không làm ảnh hưởng đến bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của rừng.

Trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định và phê duyệt đề án thực hiện theo quy chế quản lý rừng và quy định khác của pháp luật có liên quan.⁽¹⁷⁾

4. Sản xuất nông, lâm, ngư nghiệp kết hợp trong rừng phòng hộ:

Được trồng xen cây nông nghiệp, cây lâm sản ngoài gỗ; chăn nuôi và nuôi trồng thủy sản dưới tán rừng; được sử dụng diện tích đất chưa có rừng để sản xuất nông nghiệp, ngư nghiệp kết hợp, đảm bảo không làm ảnh hưởng khả năng phòng hộ của rừng.⁽¹⁸⁾

⁽¹⁵⁾ Theo Điều 27-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽¹⁶⁾ Theo Điều 55-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽¹⁷⁾ Theo Điều 56-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽¹⁸⁾ Theo Điều 57-Luật Lâm nghiệp 2017

5. Dịch vụ môi trường rừng đối với rừng phòng hộ:

Ban quản lý rừng phòng hộ, các chủ rừng phòng hộ khác là đối tượng được chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng từ bên sử dụng dịch vụ cho các hoạt động sau: cơ sở sản xuất thủy điện; sản xuất và cung ứng nước sạch; nước cho sản xuất công nghiệp; kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí; hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng...

Về đối tượng, hình thức chi trả, mức chi trả và quản lý sử dụng tiền dịch vụ môi trường rừng thực hiện theo quy định của Chính phủ⁽¹⁹⁾.

6. Chính sách đầu tư và phát triển của Nhà nước đối với rừng phòng hộ:

6.1. Nguồn tài chính trong lâm nghiệp bao gồm: Ngân sách Nhà nước; đầu tư, đóng góp từ tổ chức, cá nhân trong, ngoài nước; thuê từ khai thác lâm sản, cho thuê rừng, đất rừng; tiền nộp trồng rừng thay thế do chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác; thuê từ dịch vụ môi trường rừng và cho thuê môi trường rừng; vốn tín dụng; nguồn tài chính khác theo quy định của pháp luật⁽²⁰⁾.

6.2. Bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ là hoạt động được Nhà nước có chính sách đầu tư từ ngân sách⁽²¹⁾. Cụ thể, Nhà nước bảo đảm ngân sách đầu tư cho các hoạt động sau: hoạt động quản lý của các ban quản lý rừng; trồng, chăm sóc, bảo vệ và khoanh nuôi tái sinh rừng; kiểm kê, theo dõi, giám sát diễn biến tài nguyên rừng và đa dạng sinh học; điều tra, kiểm kê rừng và công bố hiện trạng rừng;... tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; kiểm tra, ngăn chặn đấu tranh, phòng ngừa và xử lý các vi phạm pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng; xây dựng và triển khai phương án quản lý rừng bền vững; giao rừng, cắm mốc danh giới rừng⁽²²⁾.

7. Chính sách huy động các nguồn lực khác cho bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ

có được từ các nguồn tài trợ, đóng góp tự nguyện, vốn ủy thác của các tổ chức, cá nhân trong nước và ngoài nước.

VI. QUY ĐỊNH VỀ QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA CHỦ RỪNG LÀ BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ⁽²³⁾

1. Ngoài các quyền chung của chủ rừng, ban quản lý rừng phòng hộ còn được quyền: cho thuê môi trường rừng; hợp tác, liên kết kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí theo phương án quản lý rừng bền vững được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt; được hưởng chính sách đầu tư bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ; được khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ theo quy định.

2. Nghĩa vụ: Ngoài các nghĩa vụ chung của chủ rừng, ban quản lý rừng phòng hộ còn có nghĩa vụ: Lập và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt phương án quản lý rừng bền vững và thực hiện phương án đã được duyệt; khoán bảo vệ và phát triển rừng cho hộ gia đình, cá nhân, công đồng dân cư tại chỗ theo quy định của Chính phủ.

⁽¹⁹⁾ Theo Điều 63-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽²⁰⁾ Theo Điều 92-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽²¹⁾ Theo Điều 94-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽²²⁾ Theo Điều 87- NĐ 156/2018/NĐ-CP

⁽²³⁾ Theo Điều 76-Luật Lâm nghiệp 2017

VII. QUY ĐỊNH VỀ ĐƠN VỊ SỰ NGHIỆP CÔNG LẬP - BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

1. Bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ thuộc danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước ⁽²⁴⁾. Đó là dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu và dịch vụ sự nghiệp công mang tính đặc thù thuộc danh mục do cấp có thẩm quyền ban hành, được Nhà nước đảm bảo kinh phí hoặc hỗ trợ kinh phí để thực hiện ⁽²⁵⁾.

2. Ban quản lý rừng phòng hộ là đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, có con dấu, tài khoản riêng theo quy định của pháp luật để thực hiện nhiệm vụ bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ được Nhà nước giao quản lý.

3. Ngân sách nhà nước chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công ⁽²⁶⁾.

4. Giá, phí dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước được xác định theo quy định của pháp luật về giá, định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí do cơ quan có thẩm quyền ban hành và lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước, bao gồm: chi phí tiền lương, trích khấu hao tài sản cố định. Lộ trình đến hết năm 2021 cơ bản hoàn thành tính giá dịch vụ sự nghiệp công (tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và khấu hao tài sản cố định, chi phí khác theo quy định của pháp luật về giá) ⁽²⁷⁾.

5. Cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công là các quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện quy định về danh mục sự nghiệp công; giá, phí và lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công; phân loại mức độ tự chủ tài chính; tự chủ sử dụng nguồn tài chính; tự chủ trong hoạt động liên doanh, liên kết; quản lý sử dụng tài sản công và các quy định khác có liên quan ⁽²⁸⁾.

6. Phân loại mức tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công ⁽²⁹⁾:

- Đơn vị thuộc nhóm 1: là đơn vị sự nghiệp công tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư.
- Đơn vị thuộc nhóm 2: là đơn vị sự nghiệp công tự đảm bảo chi thường xuyên.
- Đơn vị thuộc nhóm 3: là đơn vị sự nghiệp công tự đảm bảo một phần chi thường xuyên.
- Đơn vị thuộc nhóm 4: là đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.

7. Giao quyền tự chủ tài chính cho đơn vị sự nghiệp công lập ⁽³⁰⁾:

Đơn vị sự nghiệp công xây dựng phương án tự chủ tài chính trong giai đoạn ổn định 5 năm, phù hợp với giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội do Chính phủ quy định; dự toán thu chi năm đầu thời kỳ ổn định và đề xuất phân loại mức độ tự chủ tài chính của đơn vị, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao (theo mẫu Chính phủ quy định).

⁽²⁴⁾ Theo Điều 1-Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 22/02/2017 của Thủ tướng CP

⁽²⁵⁾ Theo Điều 3-Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

⁽²⁶⁾ Theo Điều 4-Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

⁽²⁷⁾ Theo Điều 5-Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

⁽²⁸⁾ Theo Điều 3-Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

⁽²⁹⁾ Theo Điều 9-Nghị định số 60/2021/NĐ-CP

⁽³⁰⁾ Theo Điều 35-Nghị định số 60/2021/NĐ-CP



PHẦN I-B CHÍNH SÁCH VÀ HỆ THỐNG VĂN BẢN LIÊN QUAN VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ HỆ THỐNG RỪNG ĐẶC DỤNG

Đánh giá một cách tổng thể, với hơn 60 năm hình thành và phát triển, việc đầu tư và quan tâm một cách đầy đủ của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và của các Bộ đã hình thành một hệ thống rừng đặc dụng tương đối toàn diện về mặt không gian và mục tiêu bảo tồn đa dạng sinh học và phòng hộ.

Song song với việc hình thành hệ thống rừng đặc dụng trên thực địa, Chính phủ và ngành Lâm nghiệp, nay là ngành Nông nghiệp và phát triển Nông thôn đã tích cực xây dựng một hệ thống chính sách, văn bản quy phạm pháp luật về quy hoạch, tổ chức, quản lý về RĐD. Về cơ bản, các hệ thống văn bản về quản lý rừng đặc dụng được ban hành từ năm 1990 đến nay gồm có một số văn bản chính và quan trọng nhất gồm:

1. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (1991)

- Nghị định số 17-HĐBT ngày 17 tháng 01 năm 1992 về thi hành luật bảo vệ và phát triển rừng;
- Nghị định số 18/HĐBT ngày 17 tháng 01 năm 1992 Nghị định quy định danh mục thực vật rừng, động vật rừng quý, hiếm và chế độ quản lý, bảo vệ;
- Thông tư số 13-LN/KL ngày 12-10-1992 của Bộ Lâm nghiệp hướng dẫn thực hiện nghị định số 18-HĐBT quy định danh mục thực vật rừng, động vật rừng quý, hiếm và chế độ quản lý, bảo vệ;

- Công văn số 1586/LN-KL của Bộ trưởng Bộ Lâm nghiệp ngày 13 tháng 7 năm 1993 về quy định vùng đệm của các Vườn Quốc gia và Khu Bảo tồn Thiên nhiên;
- Công văn số 1259/LN-KL của Bộ trưởng Bộ Lâm nghiệp ngày 18 tháng 5 năm 1995 về việc tăng cường quản lý, bảo vệ các khu rừng đặc dụng;
- Quyết định số 08/2001/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 11 tháng 1 năm 2001 về việc ban hành Quy chế quản lý Rừng đặc dụng, Rừng phòng hộ và Rừng sản xuất là rừng tự nhiên.

2. Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (2004)

- Thông tư 86/2005/TT-BNV hướng dẫn về biên chế của ban quản lý rừng phòng hộ, ban quản lý rừng đặc dụng khi thực hiện đề án sắp xếp, đổi mới và phát triển lâm trường quốc doanh do Bộ Nội Vụ ban hành;
- Nghị định số 119/2006/NĐ-CP ngày 16/10/2006 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Kiểm lâm
- Quyết định 186/2006/QĐ-TTg quy định về việc ban hành quy chế quản lý rừng của Thủ tướng Chính phủ;
- Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng;
- Thông tư số 78/2011/TT-BNNPTNT quy định chi tiết thi hành nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của chính phủ về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng;
- Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020;
- Thông tư liên tịch số 100/2013/TTLT-BTC-BNNPTNT Hướng dẫn thực hiện một số điều của Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020;
- Thông tư số 10/2014/TT-BNNPTNT quy định về tiêu chí xác định vùng đệm của khu rừng đặc dụng và vành đai bảo vệ của khu bảo tồn biển;
- Quyết định số 1976/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 30 tháng 10 năm 2014 Phê duyệt Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030;
- Quyết định 44/2016/QĐ-TTg ngày ngày 19 tháng 10 năm 2016 về lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách của chủ rừng;
- Quyết định số 626/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tăng cường năng lực quản lý hệ thống Khu bảo tồn đến năm 2025, tầm nhìn 2030.

3. Luật lâm nghiệp (2017)

- Nghị định số 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp;
- Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 của Chính phủ về Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng; Nghị định số 06/2019/NĐ của Chính phủ ngày 22/01/2019 về quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và thực thi Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp;
- Nghị định số 06/2019/NĐ của Chính phủ ngày 22/01/2019 về quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm và thực thi Công ước về buôn bán quốc tế các loài động vật, thực vật hoang dã nguy cấp;
- Nghị định 83/2020/NĐ-CP ngày 15/7/2020 của Chính phủ về Sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp;
- Thông tư số 05/VBHN-BNNPTNT Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp;
- Thông tư số 25/2019/TT-BNNPTNT Quy định về phòng cháy và chữa cháy rừng.

4. Các chiến lược về Lâm nghiệp và hệ thống Rừng đặc dụng

- Chiến lược quản lý hệ thống khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam đến năm 2010 (Quyết định của Thủ tướng số 192/2003/QĐ-TTg);
- Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 – 2020 (Quyết định của Thủ số 18/2007/QĐ-TTg) ;
- Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030 (Quyết định của Thủ tướng số 218/QĐ-TTg);
- Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định của Thủ tướng 523/QĐ-TTg).



PHẦN II-A ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ

I. HIỆN TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN HỆ THỐNG RỪNG PHÒNG HỘ CẢ NƯỚC

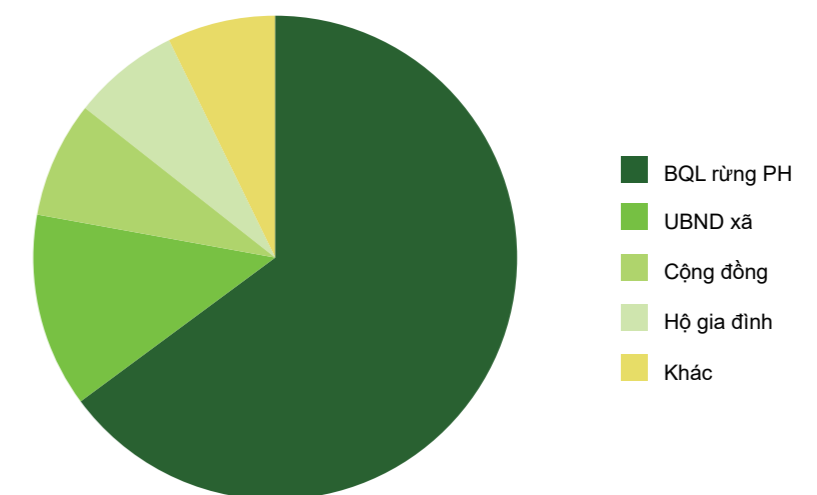
1. Tổng quan chung:

1.1. Hiện trạng hệ thống rừng phòng hộ Việt Nam:

- a. Theo số liệu “Báo cáo thực trạng quản lý, bảo vệ, bảo tồn và phát triển hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ, định hướng, các giải pháp, cơ chế, chính sách phát triển bền vững giai đoạn 2021-2030” của Tổng cục Lâm nghiệp (ngày 18/10/2019):
- Tổng diện tích đất RPH trên phạm vi toàn quốc là 5.905.870 ha (chiếm 34,01% đất lâm nghiệp), trong đó: Diện tích đất có rừng là 4.511.241 ha, chiếm 76,4 % tổng diện tích đất RPH (rừng tự nhiên 3.963.644 ha, rừng trồng 547.577 ha); Diện tích đất chưa có rừng là 1.394.629 ha, chiếm 23,6% tổng diện tích đất RPH. So sánh với kết quả điều tra, kiểm kê rừng trong giai đoạn 2013-2016, tổng diện tích RPH cả nước giảm 75.516 ha (kết quả kiểm kê là 5.981.386 ha).
 - Diện tích RPH phân theo chức năng sử dụng: Trong tổng diện tích đất quy hoạch phát triển RPH (5.905.870 ha), diện tích đất RPH hộ đầu nguồn 5.365.282 ha (chiếm 90,8%); Diện tích RPH chắn gió, chắn cát bay 38.098 ha (chiếm 0,7%); Diện tích RPH chắn sóng, lấn biển 236.708 ha (chiếm 4,0%); Diện tích RPH bảo vệ môi trường 264.972 ha (chiếm 4,5%).

- Diện tích RPH phân theo chủ quản lý: Hiện cả nước có 12 đối tượng quản lý RPH. Cụ thể như sau: BQLRPH (2.761.589 ha); BQL RĐD (107.567 ha); UBND xã tạm thời quản lý (1.285.893 ha); Hộ gia đình (623.911 ha); cộng đồng quản lý (659.961 ha); Công ty lâm nghiệp (282.352 ha); lực lượng vũ trang (86.310 ha); Lâm trường quốc doanh (33.296 ha); Doanh nghiệp tư nhân (24.465 ha); Doanh nghiệp nước ngoài (621 ha); Hạt Kiểm lâm ở cấp huyện tạm thời quản lý (37.078 ha); đối tượng khác (32.294 ha).
 - Diện tích RPH phân theo vùng sinh thái: vùng ĐBB (1.433.923 ha); vùng TBB (1.345.853 ha); vùng duyên hải NTB (1.160.059 ha); vùng BTB (1.006.497 ha); vùng TN (644.069 ha); vùng ĐNB (162.132 ha); vùng TNB (131.229 ha); vùng ĐBBB (51.575 ha). Trong đó: Các tỉnh có diện tích đất RPH trên 500.000 ha là Lai Châu, Điện Biên, Sơn La, Cao Bằng, Nghệ An, Quảng Nam; các tỉnh có diện tích RPH từ 200.000 ha đến 500.000 ha gồm: Hòa Bình, Lào Cai, Yên Bái, Hà Giang, Tuyên Quang, Lạng Sơn, Thanh Hóa, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Bình Định, Bình Thuận, Khánh Hòa, Gia Lai, Kon Tum, Lâm Đồng.
- b. Cập nhật một số biến động và tình hình đến 31/12/2020:
- Theo số liệu công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2020 của Bộ NN&PTNT⁽³¹⁾ tổng diện tích có RPH trên phạm vi toàn quốc là 4.685.504 ha (chiếm sấp xỉ 32% diện tích có rừng toàn quốc), tăng thêm 174.263 ha diện tích có rừng so với số liệu của báo cáo ngày 18/10/2019.
 - Trên tổng diện tích có rừng, thì 3.023.864 ha là đang được giao cho các ban quản lý rừng phòng hộ quản lý⁽³²⁾ (chiếm 64,53%). Diện tích còn lại được giao một phần cho hộ gia đình, cộng đồng dân cư, công ty lâm nghiệp, đơn vị vũ trang, đơn vị nghiên cứu khoa học...Đáng chú ý là phần lớn diện tích còn lại vẫn đang được tạm giao cho UBND cấp xã quản lý. Chi tiết thể hiện tại hình 2:

TỶ LỆ DIỆN TÍCH RỪNG PHÒNG HỘ THUỘC CÁC ĐƠN VỊ QUẢN LÝ



Hình 2: Biểu thị tỷ lệ diện tích rừng phòng hộ thuộc các đơn vị quản lý

⁽³¹⁾ Quyết định số 1558/QĐ-BNN-TCLN ngày 13/4/2021

⁽³²⁾ Quyết định số 1558/QĐ-BNN-TCLN ngày 13/4/2021

1.2. Quá trình hình thành và phát triển của các tổ chức quản lý rừng phòng hộ:

- Sau Quyết định số 1171/QĐ ngày 30 tháng 12 năm 1986 của Bộ Lâm Nghiệp “Ban hành các loại quy chế rừng sản xuất rừng phòng hộ và rừng đặc dụng”, từ những năm 1987 một số BQL rừng phòng hộ đầu tiên được thành lập (BQL RPH Tam Giang I, Cà Mau).
- Hầu hết các ban quản lý RPH được thành lập rộng khắp trên cả nước từ sau khi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 1991, 2004 được ban hành. Theo số liệu điều tra năm 2013 của Tổng cục Lâm nghiệp thì tổng số BQLRPH tại thời điểm đó là 229 ban, trong đó được thành lập là 129 ban (56%), chuyển từ các công ty lâm nghiệp là 87 ban (38%) và chuyển từ các ban quản lý Dự án 661 là 13 ban (6%),
- Giai đoạn từ khi Luật Lâm nghiệp năm 2017 có hiệu lực (01/01/2019) đến nay chủ yếu là củng cố, sắp xếp, tổ chức lại theo các mô hình mới là: Ban quản lý rừng phòng hộ toàn tỉnh hoặc vùng thuộc tỉnh (Quảng Ngãi, Khánh Hòa, Ninh Thuận); sáp nhập với BQL rừng đặc dụng trên địa bàn (Thái Nguyên, Hà Nội).

2. Hiện trạng về tổ chức và cơ cấu tổ chức của các ban quản lý rừng phòng hộ:

2.1. Trên cơ sở số liệu của TCLN năm 2019, cập nhật diễn biến và hiện trạng trên phạm vi cả nước từ cổng thông tin điện tử của UBND các tỉnh, thành phố; các Sở NN&PTNT và làm việc trực tiếp tại một số địa phương, đơn vị. Đến nay cả nước có 231 ban quản lý rừng phòng hộ (bao gồm cả một số BQL rừng đặc dụng, phòng hộ đã hợp nhất). Tổng diện tích rừng và đất lâm nghiệp được giao quản lý là 3.338.039 ha, trong đó có 3.023.864 ha rừng và đất rừng phòng hộ (diện tích còn lại chủ yếu là đối tượng rừng sản xuất xen kẽ hoặc do từ các công ty lâm nghiệp chuyển sang).

2.2. Các ban quản lý rừng được thành lập, hợp nhất đều có dự án, đề án được lập theo trình tự, thủ tục quy định của pháp luật; được Chủ tịch UBND cấp tỉnh/thành phố phê duyệt và quyết định thành lập theo đúng thẩm quyền. Trong tổng số 231 ban hiện có, được phân theo cấp chủ quản trực tiếp như sau:

Cấp chủ quản	Số tỉnh/TP	Số ban
Sở NN&PTNT	33	106
UBND cấp huyện	10	105
Chi cục Kiểm lâm	5	5
Phòng chức năng thuộc huyện	5	15
Tổng số ban		231

Bảng 1: Hiện trạng về cơ quan chủ quản của các ban quản lý rừng phòng hộ cả nước

2.3. Số liệu thể hiện trên Bảng 1 được trích từ Phụ lục 1 (kèm theo) cho phép rút ra những nhận xét sau:

- Tây Nguyên là vùng có nhiều BQLRPH nhất (51/231 chiếm 22%) và quản lý diện tích rừng phòng hộ được giao lớn thứ 2 trên tổng số (19,58%). Các tỉnh Duyên hải Nam Trung bộ đứng thứ 2 (45/231 chiếm 19%) nhưng lại được giao quản lý diện tích rừng là lớn nhất (chiếm 29%). Bình quân diện tích rừng BQL được giao theo vùng sinh thái: Tây Bắc :20.720 ha; Đông Bắc: 14.015 ha; Đồng bằng Sông Hồng: 1.764 ha; Bắc Trung bộ: 15.568 ha; Duyên hải Nam Trung bộ: 21.676 ha; Tây Nguyên: 12.817 ha; Đông Nam bộ: 10.495 ha; Tây Nam bộ: 4.578 ha.
- Cấp chủ quản trực tiếp của các BQLRPH là Sở NN&PTNT và cấp huyện có số lượng tương đương nhau (106-105). Theo vùng sinh thái thì các tỉnh Bắc Trung bộ có số lượng BQL trực thuộc Sở NN và PTNT là nhiều nhất (35/231 chiếm 15%) và quản lý diện tích rừng được giao chiếm 19,6%. Các tỉnh Tây Nguyên có số lượng BQL thuộc UBND huyện là nhiều nhất (38/231 chiếm 16,4%) và quản lý diện tích rừng được giao chiếm 19,58%.
- Các BQL thuộc Chi cục Kiểm lâm hoặc phòng chức năng cấp huyện phần lớn là những đơn vị ở vùng Đồng bằng Sông Hồng, Tây Nam bộ; là nơi có ít diện tích quy hoạch rừng phòng hộ.
- Nhiều tỉnh thuộc vùng Tây Bắc, Đông Bắc có diện tích rừng phòng hộ lớn như Điện Biên, Sơn La,...phần lớn diện tích rừng phòng hộ đang thuộc UBND cấp xã, hộ gia đình và cộng đồng dân cư được tạm giao hoặc giao quản lý. Nguồn tài chính bảo đảm cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng ở đây chủ yếu là từ tiền thu dịch vụ môi trường rừng nhận được từ Quỹ BV&PTR cấp tỉnh.
- Đang có xu hướng hình thành BQLRPH chung cả tỉnh (Quảng Ngãi); hợp nhất BQLRPH với BQLRĐD trên cùng một địa bàn thành BQLRĐD, PH trực thuộc Sở NN&PTNT (Hà Nội, Thái Nguyên...).

3. Danh mục dịch vụ sự nghiệp công đối với quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ; giá, phí dịch vụ công và lộ trình đã thực hiện:

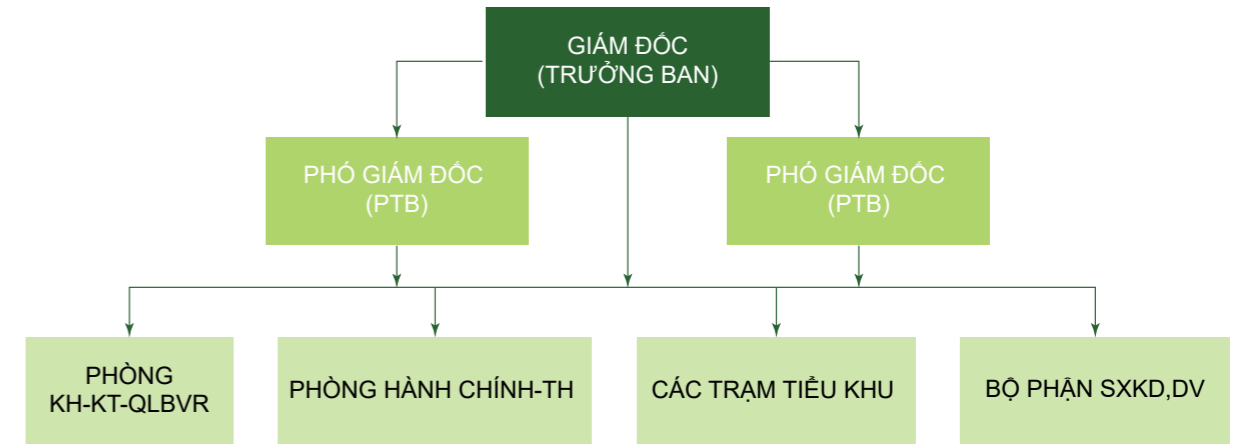
3.1. Ban hành danh mục DVSNC sử dụng NSNN thuộc Bộ NN&PTNT: Thực hiện Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ về quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác (nay đã được thay thế bởi Nghị định số 60/2021/NĐ-CP), Bộ NN&PTNT đã trình Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 22/2/2017 về danh mục DVSNC sử dụng NSNN trong lĩnh vực kinh tế và sự nghiệp khác. Theo đó, 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. Tại các địa phương, UBND cấp tỉnh chủ yếu là áp theo Quyết định 254/QĐ-TTg nói trên cho danh mục DVSNC sử dụng NSNN trên địa bàn. Về quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác theo ngành, lĩnh vực, trong đó có các ban quản lý rừng phòng hộ từ Trung ương đến các địa phương cũng chưa được xác lập.

3.2. Giá, phí dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước:

- a. Về ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí làm cơ sở ban hành đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước: Thẩm quyền ban hành đối với các đơn vị thuộc Bộ do Bộ chỉ đạo xây dựng và ban hành; đối với cấp tỉnh do UBND cấp tỉnh chỉ đạo xây dựng và ban hành. Đến nay, trong lĩnh vực lâm nghiệp, tuy đã có chỉ đạo và xây dựng nhưng từ Bộ NN&PTNT và UBND cấp tỉnh chưa có nơi nào được ban hành theo thẩm quyền và phạm vi quản lý.
- b. Về ban hành giá, phí dịch vụ công: do định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí chưa có nơi nào được ban hành, vì vậy cũng chưa có địa phương nào ban hành được bảng giá, phí dịch vụ công trong lĩnh vực lâm nghiệp sử dụng NSNN.
- c. Về cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng DVSNC sử dụng NSNN: đến nay cũng chưa có địa phương nào ban hành được tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng DVSNC sử dụng NSNN; cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng và quy chế kiểm tra, nghiệm thu DVSNC sử dụng NSNN; hiệu quả hoạt động của đơn vị DVSNC trong lĩnh vực lâm nghiệp.
- d. Kết quả thực hiện cơ chế tự chủ đối với đơn vị DVSNC sử dụng NSNN:
 - Theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP thì lộ trình đến năm 2020 giá DVSNC sẽ được tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và chi phí khấu hao tài sản cố định. Theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP (có hiệu lực từ ngày 15/8/2021, thay thế Nghị định số 141/2016/NĐ-CP) thì lộ trình đến hết năm 2021 sẽ cơ bản hoàn thành việc tính giá DVSNC (bao gồm: tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và khấu hao tài sản cố định, chi phí khác theo quy định của pháp luật về giá).
 - Tiến độ và kết quả thực hiện theo lộ trình về cơ chế tự chủ đối với đơn vị DVSNC sử dụng NSNN trong lĩnh vực lâm nghiệp: qua tài liệu thứ cấp và kết quả khảo sát thực tế tại một số địa phương, đơn vị thấy rằng tại một số địa phương đã có chỉ đạo và triển khai một số hoạt động thực hiện Nghị định của Chính phủ. Tuy vậy, đến nay chưa địa phương nào có kết quả cụ thể và có thể khẳng định rằng tiến độ thực hiện trong lĩnh vực lâm nghiệp là không thể đạt được theo lộ trình thực hiện cơ chế tự chủ đối với đơn vị SNCL được Chính phủ đề ra trong phạm vi cả nước.
 - Trên thực tế, sau hơn 4 năm kể từ khi Nghị định số 141/2016/NĐ-CP có hiệu lực và nay được tiếp tục thực hiện theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP thì Bộ NN&PTNT, ban quản lý rừng phòng hộ thuộc các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chưa đủ các yếu tố (như đã nêu trên) để thực hiện theo cơ chế tự chủ của đơn vị SNCL sử dụng NSNN theo quy định của pháp luật hiện hành. Nguyên nhân chủ yếu là: các địa phương, đơn vị chưa chủ động nghiên cứu, triển khai thực hiện kịp thời các quy định của Chính phủ; nhận thức và phương pháp xác định khác nhau của các cơ quan chức năng; khả năng hạn hẹp về NSNN của địa phương không đáp ứng.

4. Hiện trạng về tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự, mức độ thực hiện cơ chế tự chủ (về thực hiện nhiệm vụ; tổ chức bộ máy; nhân sự; tài chính) của các ban quản lý rừng phòng hộ:

4.1. Về cơ cấu tổ chức: hiện trạng các BQLRPH trực thuộc cấp Sở NN&PTNT và cấp huyện đang hoạt động với mô hình tổ chức theo chức năng⁽³³⁾ được thể hiện tại sơ đồ sau:



Sơ đồ 1: Cơ cấu tổ chức BQL RPH phổ biến hiện nay trong cả nước

Trong đó:

- a. Giám đốc hoặc Trưởng ban: là công chức hoặc viên chức nhà nước được bổ nhiệm (Chủ tịch UBND tỉnh với BQL thuộc Sở, Chủ tịch UBND cấp huyện với BQL thuộc cấp huyện), là người đứng đầu chịu trách nhiệm trước Giám đốc Sở hoặc Chủ tịch UBND cấp huyện và trước pháp luật về toàn bộ hoạt động của ban quản lý.
- b. Phó giám đốc hoặc Phó trưởng ban: có thể là công chức hoặc viên chức được bổ nhiệm (Chủ tịch UBND tỉnh với BQL thuộc Sở, Chủ tịch UBND cấp huyện với BQL thuộc cấp huyện), là người giúp Giám đốc phụ trách một số lĩnh vực công tác, chịu trách nhiệm trước Giám đốc Sở hoặc Chủ tịch UBND cấp huyện và trước pháp luật về nhiệm vụ được phân công.
- c. Phòng hành chính - Tổng hợp với các chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là: Quản lý về công tác tài chính, tài sản; nhân sự và tổ chức bộ máy; công tác hành chính.
- d. Phòng Kế hoạch, Kỹ thuật, QL BVR với các chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là: quản lý về lĩnh vực kế hoạch, kỹ thuật, quản lý bảo vệ rừng; hướng dẫn, chỉ đạo đơn đốc, kiểm tra, giám sát, chịu trách nhiệm về kỹ thuật lâm nghiệp, quản lý bảo vệ rừng và PCCCR; công tác giao khoán rừng cho tổ chức, cá nhân, hộ gia đình; thực hiện sản xuất, kinh doanh và dịch vụ nông, lâm nghiệp tạo nguồn thu tự trang trải một phần kinh phí.
- e. Các Trạm hoặc Tiểu khu với chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là: trực tiếp tổ chức thực hiện công tác quản lý bảo vệ, phát triển rừng và sản xuất, kinh doanh, chế biến lâm sản trên địa bàn được giao; giao khoán bảo vệ rừng tới các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình theo quy định.

⁽³³⁾ là hình thức tạo nên bộ phận trong đó các cá nhân hoạt động trong cùng một chức năng được hợp nhóm trong cùng một đơn vị cơ cấu.

- f. Bộ phận SXKD, dịch vụ: là các tổ, đội, xưởng... thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ được đăng ký, phù hợp với chức năng nhiệm vụ được giao. Bộ phận này thực hiện theo nguyên tắc hạch toán kinh tế, lấy thu bù chi, lợi nhuận thu được góp vào phần tự trang trải cho hoạt động chung của Ban.

Về cơ cấu các phòng, trạm, tiểu khu một số đơn vị, địa phương khác nhau, tùy quy mô và đặc điểm mà có thể chia ra thêm phòng, đội cơ động QLBR, tổ dịch vụ sản xuất theo chức năng chuyên biệt. Việc thành lập đơn vị chức năng trực thuộc, các BQL lập phương án chung trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt và triển khai thực hiện theo phân cấp của địa phương.

4.2. Về biên chế và nhân sự:

- a. Tình hình biên chế và nhân sự của các BQLRPH qua các giai đoạn lịch sử:
- Giai đoạn của các đơn vị được thành lập mới, chuyển đổi đến trước khi Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 có hiệu lực (01/4/2005): với số lượng nhân sự cơ bản ban đầu hình thành nên khung bộ máy quản lý được xác định theo Nghị định số 71/2003/NĐ-CP ngày 19/6/2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước. Với một trong các nguyên tắc được quy định là: “định mức biên chế phải phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và thực tế khối lượng, quy mô công việc được giao, phải đặt trong khả năng cho phép của ngân sách nhà nước”. Từ nguyên tắc này và quy định về phân cấp của Nhà nước đưa đến thực trạng là số lượng biên chế của các BQLRPH tại các vùng, địa phương là khác nhau và thường được ổn định trong thời gian dài, thậm chí cho đến tận hiện nay.
 - Giai đoạn thực hiện Luật Bảo vệ và Phát triển rừng 2004 đến khi Luật Lâm nghiệp năm 2017 có hiệu lực (01/01/2019): Giai đoạn này, việc xác định tổ chức và biên chế của các BQLRPH thuộc đơn vị SNCL sử dụng NSNN theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ về Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị SNCL. Trong đó có quy định tại Điều 7 về biên chế là: “Đối với đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm một phần chi phí hoạt động và đơn vị sự nghiệp do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt động, căn cứ chức năng, nhiệm vụ được giao, nhu cầu công việc thực tế, định mức chỉ tiêu biên chế và khả năng tài chính của đơn vị, Thủ trưởng đơn vị xây dựng kế hoạch biên chế hàng năm gửi cơ quan chủ quản trực tiếp để tổng hợp, giải quyết theo thẩm quyền”. Tại Nghị định này cũng đã quy định giao cơ quan có thẩm quyền (Bộ, UBND tỉnh) “Xây dựng, ban hành các tiêu chuẩn, định mức chi, định mức kinh tế - kỹ thuật, đơn giá các sản phẩm nhà nước đặt hàng theo quy định”. Làm cơ sở để các đơn vị thực hiện cơ chế tự chủ, trong đó có quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự. Tuy vậy, vấn đề tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự vẫn được xác định chủ yếu là theo số thực hiện năm trước, tăng thêm nếu có nội dung cụ thể phát sinh thêm, giảm đi do chỉ tiêu tinh giản biên chế hàng năm. Giai đoạn này, có một số địa phương, đơn vị dựa theo quy định tại Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý rừng, trong đó tại khoản 2, Điều 30 về bảo vệ rừng phòng hộ là chủ rừng được “Tổ chức lực lượng chuyên trách bảo

vệ rừng; lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng được bố trí bình quân 1.000ha/người” để xác định biên chế cho BQL nhưng có giới hạn trần tối đa trong khung biên chế của cơ quan có thẩm quyền (thường là không vượt quá số lượng 30 người).

- Giai đoạn từ sau khi Luật Lâm nghiệp năm 2017 có hiệu lực đến nay (01/01/2019): tình hình cơ bản về tổ chức bộ máy, biên chế và nhân sự của các BQLRPH trong cả nước là ổn định theo thực trạng của giai đoạn trước. Tuy vậy, giai đoạn này vẫn đề về cơ chế tự chủ của đơn vị SNCL tiếp tục được đúc rút, hoàn thiện và lấy “cơ chế tự chủ về tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập” là khâu đột phá; thể hiện tại Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ Quy định cơ chế tự chủ về tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập (có hiệu lực từ ngày 15/8/2021).
- b. Hiện trạng về biên chế và nhân sự: tại Báo cáo về thực trạng BQL rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019, tổng số CBCNV và người lao động làm việc tại các BQLRPH là 5.695 người, bình quân 24 người/ban, hầu hết các ban có số lượng biên chế và nhân sự dưới 30 người. Theo diện tích rừng và đất lâm nghiệp phòng hộ được giao cho các BQLRPH quản lý thì bình quân cho mỗi biên chế, nhân sự (2.761.589 ha/5.695 người) là 485 ha/người. Với số biên chế này, theo diện tích rừng và đất lâm nghiệp phòng hộ được giao cho các BQLRPH quản lý (công bố của năm 2020) thì bình quân cho mỗi biên chế, nhân sự (3.023.864 ha/5.695 người) là 531 ha/người.

4.3. Về thực hiện cơ chế tự chủ:

- a. Theo số liệu của TCLN được tổng hợp từ các báo cáo của 67 BQLRPH (năm 2019) thì có 2 BQL tự chủ 100% chi thường xuyên, chiếm 2,99 % số ban báo cáo (2 BQLRPH bảo đảm 100% chi thường xuyên là Mường Tè Lai Châu và Xuân Lộc Đồng Nai. BQLRPH Mường Tè có nguồn thu chi trả DVMTR lớn, BQLRPH Xuân Lộc có nguồn thu từ sản xuất kinh doanh và DV trên diện tích rừng trồng sản xuất lớn). 15 BQL tự chủ một phần chi thường xuyên, chiếm 22,38 %. 50 BQL do NSNN đảm bảo chi thường xuyên, chiếm 74,63 %. Qua số liệu và hiện trạng được cập nhật, thấy rằng: có đến 99% số BQLRPH vẫn phải do NSNN cấp (trong đó số cấp toàn bộ chiếm 93%, cấp một phần là 6%) chi thường xuyên cho bộ máy tổ chức và nhân sự.
- b. Đối chiếu với Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ của đơn vị SNCL trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác. Bao gồm tự chủ về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy và nhân sự; tự chủ về tài chính. Mức độ tự chủ của hầu hết các BQLRPH như sau:
- Tự chủ về thực hiện nhiệm vụ: việc xây dựng kế hoạch hoạt động vẫn là do cấp trên phê duyệt và quyết định phương thức giao kế hoạch cho đơn vị thực hiện. Về tổ chức thực hiện nhiệm vụ: được quyết định các biện pháp thực hiện nhiệm vụ theo kế hoạch của cơ quan cấp trên giao, đảm bảo chất lượng, tiến độ.
 - Tự chủ về tổ chức bộ máy: xây dựng phương án sắp xếp, kiện toàn trình cơ quan có thẩm quyền quyết định.
 - Tự chủ về nhân sự: xây dựng vị trí việc làm và cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp trình cấp có thẩm quyền phê duyệt. Việc tuyển dụng, sử dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật và quản lý viên chức, người lao động,

thuê hợp đồng lao động để thực hiện nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Đơn vị do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên được đề xuất số lượng người làm việc trên cơ sở định biên bình quân của 05 năm trước và không cao hơn số định biên hiện có của đơn vị trình cơ quan có thẩm quyền quyết định.

- Tự chủ về tài chính: nguồn tài chính chủ yếu vẫn do NSNN cấp là chi thường xuyên trên cơ sở số lượng người làm việc và định mức phân bổ dự toán được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Ngoài ra còn được cấp cho các nhiệm vụ không thường xuyên và mua sắm, sửa chữa lớn trang thiết bị, tài sản được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Được tự chủ trong giao dịch tài chính cho hoạt động dịch vụ phù hợp với chức năng, nhiệm vụ.

II. HIỆN TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG CỦA CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG THÔNG QUA KHẢO SÁT ĐỊA PHƯƠNG, ĐƠN VỊ

1. Tình hình cơ bản của các BQLRPH thực hiện khảo sát:

Thông tin cơ bản	BQLRPH Trạm Tấu	BQLRPH Kỳ Sơn	BQLRPH Sê Rê Pôk
Cấp chủ quản	Sở NN&PTNT	Sở NN&PTNT	UBND huyện Đam Rông
Tổng diện tích được giao (ha)	49.304	172.549	50.996
RPH đầu nguồn (ha)	33.723	172.475	21.914
Đất, rừng SX (ha)	150	58	29.051
Khác (ha)	15.431	16	31
Tổng số CBVC và người LĐ (người)	34	38	51
CBVC (NN cấp)	25	15	40
Lao động HĐ (NN cấp theo ND 68/2000/ND-CP)	1	2	1
Lao động HĐ (Đ/vị tự trang trải)	8	21	10
Thu nhập bình quân: đ/người/tháng	4.700.000	7.000.000	5.300.000
Mức độ tự chủ tài chính về chi TX (% so với tổng kinh phí chi TX)	23,5%	55%	19,6%
DT rừng giao khoán BV (ha)	34.389	48.602	31.318
DT rừng tự bảo vệ	1.180	16.582	1.798

Bảng 2: Tình hình cơ bản của 03 BQLRPH thực hiện khảo sát

2. Hiện trạng về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng của các BQL:

2.1. Trong các đơn vị thuộc đối tượng khảo sát nêu trên, có 2 BQL (Trạm Tấu, Kỳ Sơn) là được chuyển đổi từ các LTQD cùng tên. Các BQLRPH đều được cấp có thẩm quyền là UBND cấp tỉnh quyết định thành lập và phân cấp quản lý theo quy định của pháp luật. Trong đó có 2 BQLRPH Trạm Tấu, Kỳ Sơn được phân cấp quản lý trực tiếp cho Sở NN&PTNT, BQLRPH Sê Rê Pôk được phân cấp quản lý trực tiếp cho UBND Huyện Đam Rông.

2.2. Tất cả các BQL đều chưa được cắm mốc ranh giới, cấp GCNQSDĐ theo quy định của pháp luật về đất đai. Diện tích rừng được giao quản lý chưa được rà soát, điều chỉnh trên thực tế theo định kỳ.

2.3. Về xây dựng và trình phê duyệt phương án QLRBV: Đến nay, các đơn vị đều mới đang ở giai đoạn đã được phê duyệt đề cương kỹ thuật và dự toán, chuyển sang bước đấu thầu để lựa chọn đơn vị thực hiện.

2.4. Nhân sự được biên chế so với quy mô về diện tích quản lý rất khác nhau giữa các BQL, nơi diện tích nhiều lại ít biên chế, nơi diện tích ít lại được biên chế nhiều. Điều này cho thấy trên thực tế đang rất cần có định mức kinh tế - kỹ thuật được xây dựng, làm cơ sở khoa học để xác định đơn giá và giá của DVSNC sử dụng NSNN lĩnh vực lâm nghiệp đối với từng địa bàn, địa phương cụ thể. Trong đó có cơ sở khoa học và thực tiễn để xác định nhân sự biên chế phù hợp cho từng BQLRPH.

2.5. Về cơ cấu tổ chức bộ máy: các BQL đều có cơ cấu tổ chức bộ máy chung theo chức năng như sơ đồ 1. Tuy vậy, tùy theo quy mô và quy định khác nhau của các địa phương mà số lượng các bộ phận chức năng cũng khác nhau; kể cả tên chức danh lãnh đạo ban cũng khác nhau như nơi là giám đốc, nơi là trưởng ban.

2.6. Nguồn tài chính và tình hình thực hiện cơ chế tự chủ:

- Chi thường xuyên: tùy tình hình cụ thể, các BQL có số nhân sự biên chế tự chủ được chi thường xuyên từ 19% đến 55%. Nguồn tự chủ này chủ yếu là tỷ lệ được trích cho quản lý 10% trên tổng số tiền dịch vụ môi trường rừng được chi trả nhận từ Quỹ BVPTR theo quy định. Căn cứ dự toán thu, chi được duyệt hằng năm, sau khi trừ phần kinh phí tự chủ thu được; phần thiếu sẽ được NSNN cấp bổ sung để đảm bảo chi thường xuyên theo định biên được giao.
- Đầu tư phát triển của Nhà nước chủ yếu là cho hạng mục trồng rừng phòng hộ, diện tích thực hiện hằng năm ít, suất đầu tư thấp.
- Hoạt động về khai thác lâm sản trong rừng phòng hộ: đối với lâm sản là gỗ chưa có đơn vị nào có phương án thực hiện bởi các khó khăn do phức tạp về địa hình và tiêu chí cụ thể khi thực hiện; về lâm sản ngoài gỗ có khai thác nhựa thông tại BQLRPH Trạm Tấu, nhưng kết quả cũng không đáng kể và từ năm 2021 đã dừng thực hiện để bảo vệ rừng.
- Hoạt động về du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng phòng hộ: tại các đơn vị khảo sát, tuy đều có tiềm năng phát triển, nhưng hiện chưa có hoạt động cụ thể nào mà đều đang nằm trong giai đoạn dự kiến và khảo sát.

- e. Hoạt động SXKD và liên doanh, liên kết: chủ yếu là trên diện tích rừng trồng là rừng sản xuất thuộc phạm vi quản lý của đơn vị, nhằm phát huy hiệu quả sử dụng đất, thu nhập chủ yếu bù đắp chi phí, tạo công ăn việc làm cho một số lao động, tích lũy cho đơn vị không đáng kể.

2.7. Về thực hiện chế độ chính sách đối với nhân sự biên chế:

- a. Tiền lương tháng và các chế độ phụ cấp, trợ cấp theo lương được thực hiện kịp thời, đầy đủ; kể cả phụ cấp, trợ cấp đối với địa bàn thuộc vùng kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn theo quy định của nhà nước hiện hành.
- b. Tiền lương bổ sung, tiền thưởng: hằng năm đơn vị sử dụng quỹ bổ sung thu nhập, quỹ khen thưởng được trích để chi cho thu nhập tăng thêm, khen thưởng đối với người lao động theo nguyên tắc gắn với số lượng, chất lượng và hiệu quả công tác của mỗi cá nhân.
- c. Chế độ, chính sách và quyền lợi khác về BHXH, thời gian làm việc, nghỉ ngơi... được đảm bảo và thực hiện đúng quy định của Nhà nước.

2.8. Về cơ sở vật chất, trang thiết bị phục vụ công tác: được quan tâm đầu tư xây dựng, trang bị đảm bảo hoạt động.

3. Thực hiện Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 của Chính phủ về kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng:

3.1. Theo quy định thì kiểm lâm rừng phòng hộ được thành lập ở khu rừng phòng hộ đầu nguồn, rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay, rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển có diện tích từ 20.000 ha trở lên. Các BQLRPH được khảo sát đều là quản lý diện tích rừng phòng hộ đầu nguồn và có diện tích trên 20.000 ha thuộc tiêu chí có thể thành lập kiểm lâm riêng cho khu rừng phòng hộ. Nhu cầu thực tiễn và mong muốn của các BQL là sớm được xem xét cho thành lập lực lượng này để đảm bảo tính kịp thời, trực tiếp, hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật về bảo vệ rừng và PCCCR trên địa bàn.

3.2. Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng của chủ rừng: tuy đã được bố trí biên chế và hưởng quỹ lương sự nghiệp. Nhưng bất cập về số lượng so với nhiệm vụ quản lý do thiếu định mức làm cơ sở xác định; chế độ, chính sách ưu đãi, khuyến khích đặc thù (so với kiểm lâm) không có; công cụ trang bị hỗ trợ thô sơ; không có thẩm quyền nào về xử lý vi phạm theo quy định của pháp luật. Những bất cập đó dẫn đến hiệu lực và hiệu quả thực hiện nhiệm vụ bảo vệ rừng và PCCCR của chủ rừng thấp.

4. Tổ chức khoán bảo vệ rừng của chủ rừng:

4.1. Các nguồn kinh phí cho khoán BVR: cả 3 đơn vị có nguồn kinh phí cho khoán BVR chủ yếu đều là nhận từ tiền cung ứng DVMTR. Trong đó có 2 đơn vị là BQLRPH Sê Rê Pôk và Kỳ Sơn chỉ duy nhất là nguồn thu từ DVMTR; BQLRPH Trạm Tấu có một số ít diện tích rừng không thuộc lưu vực được hưởng DVMTR thì được NSNN cấp căn cứ theo Nghị định số 75/2015/NĐ-CP ngày 09/9/2015 về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020 trong khả năng của ngân sách địa phương (chưa đáp ứng đầy đủ theo quy định).

4.2. Đối tượng nhận khoán: bao gồm các hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn trên địa bàn, lao động hợp đồng thuộc đơn vị.

4.3. Đơn giá khoán BVR rất khác nhau ở từng đơn vị, địa phương và cả trong cùng một đơn vị bởi đơn giá DVMTR các lưu vực cung ứng khác nhau; khả năng bố trí ngân sách của các địa phương cũng khác nhau, thường là không đáp ứng định mức chính sách ban hành và nhu cầu thực tế.

III. CÁC KẾT LUẬN RÚT RA THÔNG QUA VIỆC NGHIÊN CỨU, ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG VỀ TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ CỦA BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ TRÊN CẢ NƯỚC

1. Những kết quả tổng quát thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ của các BQLRPH⁽³⁴⁾:

1.1. Là chủ rừng được Nhà nước thành lập và giao cho quản lý phần lớn và chủ yếu là rừng phòng hộ của quốc gia (64,53%). Với bộ máy tổ chức và nhân sự hiện có và chức năng, nhiệm vụ được giao, các BQLRPH đã và đang là đầu mối và nòng cốt trong việc triển khai tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách về BV&PTR; từng bước đã nâng cao nhận thức của các tầng lớp trong xã hội, đặc biệt nhận thức của hộ gia đình, cộng đồng dân cư sống trong và gần rừng về công tác BV&PTR, khuyến khích các thành phần kinh tế cùng cộng đồng dân cư thôn, bản tích cực tham gia BV&PTR phòng hộ. Góp phần to lớn trong việc bảo vệ và phát huy chức năng phòng hộ của rừng, giữ gìn cảnh quan, môi trường sinh thái.

1.2. Phần lớn diện tích đất và rừng phòng hộ đã được các BQLRPH giao khoán bảo vệ rừng cho cộng đồng, cá nhân, hộ gia đình và trồng rừng mới hàng chục ngàn héc ta/năm; góp phần tăng thêm diện tích có rừng, nâng độ che phủ rừng, tạo công ăn việc làm, thu nhập cho người dân địa phương sống trong rừng và gần rừng. Nhiều hộ dân đã thoát nghèo và có cuộc sống ổn định từ nghề rừng.

1.3. Hệ thống các Trạm quản lý bảo vệ rừng, các tổ tuần tra rừng để thực hiện nhiệm vụ quản lý bảo vệ và phát triển rừng được duy trì, củng cố và nâng cao chất lượng hoạt động. Đầu tư xây dựng hạ tầng, trồng rừng mới và bảo vệ phục hồi các hệ sinh thái rừng tự nhiên được quan tâm và thực hiện có hiệu quả.

1.4. Thực hiện tốt vai trò trách nhiệm là những chủ rừng cung ứng một số dịch vụ môi trường rừng (chủ yếu là dịch vụ sản xuất thủy điện và cung ứng nước sạch), tạo nguồn thu phục vụ cho công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng trên diện tích được giao quản lý.

1.5. Một số BQLRPH đã tổ chức được các hoạt động dịch vụ, sản xuất kinh doanh; liên doanh, liên kết; dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng tạo nguồn thu góp phần tự trang trải một phần chi của đơn vị.

Những kết quả cơ bản, chủ yếu được khái quát nêu trên cho phép khẳng định sự hình thành và tồn tại của tổ chức các BQLRPH trong quá khứ, hiện tại và tương lai là sự cần thiết, phù hợp với cơ chế quản lý rừng phòng hộ của Việt Nam.

⁽³⁴⁾ Tóm lược từ "Báo cáo thực trạng quản lý, bảo vệ, bảo tồn và phát triển hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ, định hướng, các giải pháp, cơ chế, chính sách phát triển bền vững giai đoạn 2021-2030" của TCLN (19/12/2019)

2. Những tồn tại, hạn chế, khó khăn, thách thức chủ yếu trong việc quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đối với BQLRPH⁽³⁵⁾:

2.1. Hoạt động khai thác, mua bán, vận chuyển lâm sản, săn bắt động vật hoang dã trái pháp luật và lấn chiếm đất rừng vẫn còn diễn ra và ngày càng tinh vi, phức tạp hơn.

2.2. Suy thoái đa dạng sinh học và suy giảm chức năng phòng hộ ở một số khu rừng tự nhiên vẫn diễn ra.

2.3. Diện tích rừng nghèo, nghèo kiệt còn chiếm tỷ trọng lớn;

2.4. Phát triển du lịch sinh thái còn hạn chế, lại thiếu bền vững;

2.5. Một số Ban quản lý rừng thời gian qua đã triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính, tuy nhiên, hầu hết các Ban quản lý rừng vẫn phụ thuộc hoàn toàn vào đầu tư từ nguồn ngân sách Nhà nước.

3. Những hạn chế, tồn tại cơ bản, chủ yếu về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ của các BQLRPH:

3.1. Về quy hoạch hệ thống rừng phòng hộ và mạng lưới đơn vị SNCL cho rừng phòng hộ: Đối với 3 loại rừng, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 phê duyệt Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng đến năm 2020, tầm nhìn 2030. Nhưng đến nay vẫn chưa có quy hoạch hệ thống rừng phòng hộ làm cơ sở để có quy hoạch mạng lưới các ban quản lý rừng phòng hộ. Trong khi đó, Chiến lược Phát triển lâm nghiệp Việt nam giai đoạn 2016-2020⁽³⁶⁾ xác định: “Tổ chức nhà nước quản lý phần lớn diện tích rừng đặc dụng (khoảng 85%), rừng phòng hộ có tầm quan trọng quốc gia, có quy mô lớn (khoảng 70%)”. Do thiếu quy hoạch chung, dẫn đến việc hình thành và phát triển mạng lưới đơn vị SNCL là các BQLRPH trên cả nước cũng tồn tại đa dạng, việc giao thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển rừng và các nguồn lực đảm bảo cũng khác nhau giữa các địa phương, vùng miền.

3.2. Về rà soát, đo đạc, cắm mốc, cấp quyền sử dụng đất và rừng cho chủ rừng là các BQLRPH để thiết lập lâm phận quốc gia ổn định về rừng phòng hộ; đồng thời làm căn cứ, cơ sở để xây dựng phương án quản lý rừng bền vững trên diện tích đó: cho đến nay hầu hết các đơn vị chưa được thực hiện đầy đủ, rõ ràng và đồng bộ nhằm trao quyền chủ động cho các BQLRPH trong việc tự chủ về lập kế hoạch cũng như thực hiện các nhiệm vụ về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng trên lâm phận được giao.

3.3. Hệ thống các quy định từ Trung ương đến cấp tỉnh thuộc thẩm quyền của Nhà nước về định mức kinh tế - kỹ thuật áp dụng các DVSNC về bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ do Nhà nước quản lý; quy định về đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cung ứng DVSNC; quy định về tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng, cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng DVSNC đều chưa được ban hành. Do đó, thiếu căn cứ cơ sở khoa học, pháp lý để các BQLRPH thực hiện quyền tự chủ đảm bảo thực hiện có hiệu quả nhiệm

vụ được giao. Nhiều cơ chế, chính sách về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng nói chung, trong đó có cho rừng phòng hộ được ban hành, nhưng nguồn lực bảo đảm và hiệu lực tổ chức thực hiện thấp.

3.4. Khoản bảo vệ rừng: trực tiếp thực hiện việc bảo vệ rừng phòng hộ nói chung và tại các khu vực rừng được giao cho các BQLRPH chủ yếu là hộ, nhóm hộ, cộng đồng dân cư thôn trên địa bàn. Tuy vậy, kinh phí từ ngân sách Nhà nước (cả TW và địa phương) cấp cho công tác khoán bảo vệ rừng cho các hộ gia đình, cộng đồng dân cư rất hạn chế và khác nhau, chưa đáp ứng nhu cầu thực tế.

3.5. Nguồn tài chính của các BQLRPH cho chi thường xuyên chủ yếu phụ thuộc vào ngân sách nhà nước cấp hằng năm theo định mức biên chế và khả năng ngân sách của từng địa phương.

3.6. Nguồn ngân sách nhà nước cấp cho các nhiệm vụ đầu tư phát triển (các chương trình, dự án) hằng năm rất thấp, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ. Các nguồn vốn huy động khác như vốn vay, viện trợ, tài trợ, liên doanh, liên kết... tham gia đầu tư, phát triển rừng phòng hộ là kém thu hút và không đáng kể.

3.7. Hiệu lực quản lý và xử lý vi phạm: Tuy đã có quy định của pháp luật về lực lượng kiểm lâm rừng phòng hộ, nhưng đến nay chưa có BQLRPH nào có tổ chức lực lượng này để trực tiếp thực thi được đầy đủ nhiệm vụ và quyền hạn về bảo vệ rừng, PCCC, bảo đảm chấp hành pháp luật về lâm nghiệp thuộc phạm vi quản lý của BQLRPH. Việc thực hiện các hoạt động tuần tra, kiểm tra, phòng ngừa, ngăn chặn các hành vi vi phạm pháp luật về quản lý, bảo vệ rừng thuộc phạm vi diện tích được giao do BQLRPH mà nòng cốt là lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng của chủ rừng thực hiện. Nhưng khác với lực lượng kiểm lâm, lực lượng bảo vệ rừng của các Ban thường mỏng và kiêm nhiệm; không có quyền hạn thừa hành pháp lý, xử phạt vi phạm, do đó hiệu quả thấp.

3.8. Về tổ chức hoạt động sản xuất kinh doanh, liên doanh liên kết: Đây là các hoạt động nhằm khai thác các yếu tố cho phép phù hợp với chức năng nhiệm vụ được giao và được cơ quan có thẩm quyền cho phép thông qua các đề án, dự án được phê duyệt. Các hoạt động đáng kể hiện có ở số ít BQLRPH chủ yếu là sản xuất kinh doanh gỗ rừng trồng trên diện tích rừng sản xuất được giao, sơ chế biến gỗ rừng trồng. Nguồn thu cho BQL ở đây chỉ là số ít tiền lãi thu được (nếu có) sau thuế. Qua nghiên cứu, đánh giá thấy rằng: các hoạt động SXKD, liên doanh liên kết của một số BQLRPH chủ yếu là duy trì hoạt động được chuyển sang từ các công ty lâm nghiệp; bị giới hạn về điều kiện và quy mô phát triển; nguồn thu là không đáng kể so với số tiền NSNN cấp hằng năm. Nói về loại thu này chỉ nên coi là loại phụ thu không thể hướng tới thay thế được nguồn thu chính là DVSNC cơ bản thiết yếu, đặc thù do Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ như có một số suy nghĩ và cách hiểu hiện nay.

Những tồn tại, hạn chế cơ bản, chủ yếu và phổ biến nêu trên trong việc tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ hiện nay là những nguyên nhân chủ quan thuộc trách nhiệm của các cấp, các ngành và các BQLRPH trong cả nước cần được kịp thời khắc phục và hoàn thiện.

⁽³⁵⁾ Theo TB Kết luận số 8264/TB-BNN-VP ngày 30/11/2020 của Bộ NN&PTNT tại HN toàn quốc về công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ.

⁽³⁶⁾ Ban hành kèm theo Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2007 của Thủ tướng Chính phủ





PHẦN II-B HIỆN TRẠNG TỔ CHỨC BAN QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG

1. Tổ chức bộ máy của các RĐD giai đoạn 1990-2010 và các bất cập

Tổ chức bộ máy của các RĐD giai đoạn từ khi có Luật Bảo vệ và phát triển rừng (1991) đến 2010 thì hình thành hệ thống và bước đầu định hình bộ máy và cách quản lý hệ thống, nên ở giai đoạn này việc đưa ra các hướng dẫn về quản lý RĐD cũng chưa thực sự rõ ràng do đang ở giai đoạn đầu hình thành và phát triển. Chính vì thế, các quy định và hướng dẫn pháp lý về cơ cấu, bộ máy cũng như cách hoạt động cho hệ thống RĐD tương đối sơ khai và không cụ thể việc xây dựng bộ máy và tổ chức trong các RĐD vẫn dựa vào các văn bản như: Nghị định số 17-HĐBT, Quyết định số 08/2001/QĐ-TTg, Thông tư 86/2005/TT-BNV; Nghị định số 119/2006/NĐ-CP và Quyết định 186/2006/QĐ-TTg.

Ở giai đoạn này, việc quản lý các RĐD ở cấp tỉnh do Kiểm lâm thực hiện, các ban quản lý RĐD là một bộ phận của Chi cục Kiểm lâm, việc quy định về chức năng, nhiệm vụ và biên chế của Kiểm lâm trong các ban quản lý thực hiện theo Nghị định số 119/2006/NĐ-CP. Sau một số năm thực hiện Nghị định số 119/2006/NĐ-CP và các văn bản quy phạm pháp luật có liên quan tới tổ chức và hoạt động Kiểm lâm, đã đạt được những kết quả tích cực. Tuy nhiên, quá trình thực hiện còn bộc lộ một số tồn tại, hạn chế như:

- Tổ chức Kiểm lâm còn thiếu thống nhất, nhiều nơi trên cùng một địa bàn còn nhiều tổ chức Kiểm lâm, trong đó Kiểm lâm rừng đặc dụng, rừng phòng hộ có nơi thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, nơi thuộc Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, nơi thuộc Chi cục Kiểm lâm;
- Thiếu thống nhất trong chỉ đạo, điều hành, giải quyết chế độ, chính sách cho công chức, viên chức Kiểm lâm, chế độ và đãi ngộ của Kiểm lâm thuộc các RĐD khác với kiểm lâm ở các hạt, các đội Kiểm lâm truyền thống.
- Cơ cấu bộ máy tổ chức chưa thống nhất từ tên gọi cũng như số lượng các phòng chuyên môn nghiệp vụ; tuy nhiều tỉnh có chung những điều kiện như nhau nhưng có tỉnh thành lập 5 phòng, có tỉnh thành lập 4 hoặc 3, 2 phòng dẫn đến khó khăn trong việc thực hiện chuyên môn, nghiệp vụ và chỉ đạo, điều hành chung.

Thêm vào đó, việc quy định định mức biên chế bình quân toàn quốc cứ 1.000 ha rừng (Nghị định 119/2006/NĐ-CP) và sau này là 500 ha rừng đặc dụng (Nghị định 117/2010/NĐ-CP) có 1 biên chế công chức Kiểm lâm làm cơ sở để các địa phương bố trí biên chế công chức Kiểm lâm xong khó thực hiện vì vẫn vướng chỉ tiêu về công chức/viên chức và vấn đề nguồn lực ở địa phương. Với các tỉnh giàu, nguồn lực tốt thì tổ chức được, tỉnh nghèo thì bỏ trống. Trên thực tế, việc lấy căn cứ 1000 và 500 làm mức định biên lại không phù hợp đối với những tỉnh có ít rừng hoặc không có rừng vẫn phải thành lập tổ chức Kiểm lâm để quản lý các cơ sở kinh doanh, chế biến lâm sản, quản lý gây nuôi động vật hoang dã và thực hiện các nhiệm vụ về phát triển lâm nghiệp trên địa bàn, trong khi đó có những nơi là trọng điểm về phá rừng cần số lượng Kiểm lâm lớn hơn.

Ngoài ra, theo quy định, Kiểm lâm có thẩm quyền điều tra, khởi tố hình sự, xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực quản lý rừng, bảo vệ rừng, phát triển rừng và quản lý lâm sản; tuy nhiên, tổ chức Kiểm lâm rừng đặc dụng, rừng phòng hộ lại được cơ cấu trong đơn vị sự nghiệp là các Ban quản lý rừng, là viên chức Kiểm lâm dẫn đến khó khăn, bất cập trong các hoạt động thực thi pháp luật theo thẩm quyền và thực tế ở các RĐD kiểm lâm chủ yếu là viên chức nên không thực hiện được các quyền trên.

Mặc dù có những khó khăn, bất cập nêu trên, nhưng về cơ bản vẫn được tổ chức, vận hành tốt hơn các chủ rừng khác và cũng hoạt động tương đối hiệu quả. Về cơ bản, tổ chức của RĐD ở giai đoạn này là tham khảo khuôn mẫu từ mô hình của Vườn quốc gia Cúc Phương, vì đây là đơn vị thành lập đầu tiên, có bộ máy và hệ thống vận hành ổn định nên các khu mới thành lập hay kiện toàn đều tham chiếu tới mô hình này.

Tổ chức bộ máy của các RĐD giai đoạn 2010-2018 và một số bất cập

Về tổ chức bộ máy và nhân lực cho các RĐD được nêu cụ thể và rõ nét nhất trong giai đoạn 2010-2018 và căn cứ cơ bản nhất và rõ ràng nhất là Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 và Thông tư số 78/2011/TT-BNNPTNT.

Ở giai đoạn này, do có quy định cụ thể về tổ chức, bộ máy và biên chế cho các RĐD nên rất nhiều khu và địa phương đã thực hiện kiện toàn bộ máy của các khu đã có, xây dựng bộ máy và biên chế cho các khu mới căn cứ vào các văn bản này. Tại điều 26 của Nghị định số 117/2010/NĐ-CP có quy định cụ thể về cơ cấu tổ chức của một ban quản lý RĐD đây là căn cứ quan trọng nhất để các RĐD xây dựng và kiện toàn bộ máy hoạt động của mình (hộp 1).

Thực tế, việc đưa ra quy định như ở điều 26 cũng chưa hoàn toàn phù hợp với thực tế vì nhiều khu ở các vùng địa lý và đặc điểm sinh thái và quản lý khác nhau nên tổ chức cũng cần thay đổi cho phù hợp. Hơn thế, việc quy định rõ bộ máy như trong điều 26 cũng không phù hợp với Luật Công chức (luật số 22/2008/QH12 và Luật Viên chức (luật số 58/2010/QH12) và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Luật số 11/2003/QH11) vì Bộ Nội vụ mới là cơ quan hướng dẫn việc lập các mô hình tổ chức và định biên, và việc xây dựng Nghị định, Thông tư hướng dẫn vấn đề này là tham chiếu theo các Luật Công chức (luật số 22/2008/QH12 và Luật Viên chức (luật số 58/2010/QH12) và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Luật số 11/2003/QH11) chứ không phải căn cứ theo luật Bảo vệ và phát triển rừng (2004) như nêu trong Nghị định 117/2010/NĐ-CP.

Tuy nhiên, nhiều địa phương vẫn tổ chức thực hiện và tham chiếu vì mô hình như thế vẫn là rõ ràng và cũng là căn cứ pháp lý để áp dụng; xong một số địa phương bảo lưu không thực hiện vì cho rằng trái với các luật Luật Công chức (luật số 22/2008/QH12 và Luật Viên chức (luật số 58/2010/QH12) và Luật tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân (Luật số 11/2003/QH11). Thực tế, để chuẩn hóa về bộ máy, biên chế cho các chủ rừng, đặc biệt là các RĐD cũng có nhiều khó khăn khách quan, đặc biệt là chuẩn hóa theo Nghị định 117/2010/NĐ-CP vì theo quy định tại điểm b, Mục II Quyết định số 2218/QĐ-TTg ngày 10/8/2015 của Thủ tướng Chính phủ về kế hoạch của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 39-NQ/TW ngày 17/4/2015 của Bộ Chính trị về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức không quy định về tổ chức, bộ máy và biên chế trong các văn bản quy phạm pháp luật không thuộc lĩnh vực tổ chức nhà nước. Chính vì thế, khó có thể có thêm bộ máy, thêm nhân sự trong bối cảnh cần có các biện pháp tinh giảm. Đây cũng chính là lý do tại sao nhiều tỉnh chưa thực hiện được việc kiện toàn các RĐD theo nghị định 117.

Bên cạnh cơ cấu tổ chức của Ban quản lý RĐD nêu trên, năm 2016, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 44/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 về Lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách của chủ rừng. Sau thời gian thực hiện Quyết định số 44/2016/QĐ-TTg, mặc dù nhiều chủ rừng đã tổ chức được lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, tuy nhiên tính ổn định của lực lượng này chưa cao, khó thu hút được người lao động-kể cả lao động là người địa phương do chế độ, chính sách đãi ngộ thấp, trong khi phải làm việc trong điều kiện khó khăn, nguy hiểm; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ không quy định chế độ, chính sách đãi ngộ cho lực lượng này để thu hút nguồn lực lao động; do vậy cần cụ thể hóa bằng Nghị định của Chính phủ quy định chi tiết lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng.

2. Tổ chức bộ máy của các RĐD giai đoạn 2019 đến nay

Sau khi Luật Lâm nghiệp (2017) và Nghị định số 156/2018/NĐ-CP chính thức có hiệu lực (ngày 01 tháng 01 năm 2019) thì các quy định trước đó dựa trên Luật bảo vệ và phát triển rừng là không còn giá trị. Tuy nhiên, trong Luật Lâm nghiệp và Nghị định số 156/2018/NĐ-CP cũng không nhắc tới cơ cấu tổ chức, và vị trí pháp lý của các ban quản lý RĐD đã tạo ra một khoảng trống lớn với các khu chưa kịp kiện toàn theo quy định tại Nghị định số 117/2010/NĐ-CP thì sau ngày 1/1/2019 sẽ tổ chức ra sao.

Hộp 1. Quy định về quản lý rừng đặc dụng trong Luật lâm nghiệp (2017)

Theo quy định hiện hành trong Luật lâm nghiệp (2017) và nghị định số 156/2018/NĐ-CP thì việc quản lý rừng đặc dụng được quy định cụ thể như sau:

1. Quy định trách nhiệm quản lý về rừng đặc dụng⁽³⁷⁾

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng trong phạm vi cả nước; trực tiếp tổ chức quản lý các khu rừng đặc dụng nằm trên địa bàn từ 02 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng ở địa phương.

2. Quy định về thành lập ban quản lý rừng đặc dụng⁽³⁸⁾

Thành lập ban quản lý rừng đặc dụng đối với vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài-sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan có diện tích tập trung từ 3.000ha trở lên. Trường hợp trên địa bàn cấp tỉnh có một hoặc nhiều khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài-sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan có diện tích mỗi khu dưới 3.000 ha thì thành lập một ban quản lý rừng đặc dụng chung trên địa bàn.

Tổ chức được giao khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học, vườn thực vật quốc gia, rừng giống quốc gia tự tổ chức quản lý khu rừng.

3. Lực lượng bảo vệ rừng đặc dụng

Kiểm lâm trong vườn quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài-sinh cảnh thuộc Kiểm lâm ở trung ương hoặc ở cấp tỉnh được tổ chức trên cơ sở yêu cầu, nhiệm vụ quản lý, bảo vệ rừng⁽³⁹⁾.

Kiểm lâm rừng đặc dụng là tổ chức hành chính thuộc Kiểm lâm trung ương đối với rừng đặc dụng do Trung ương quản lý; thuộc Kiểm lâm cấp tỉnh đối với rừng đặc dụng do địa phương quản lý.

Kiểm lâm rừng đặc dụng được thành lập ở Vườn Quốc gia; khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài-sinh cảnh có diện tích từ 15.000 ha trở lên⁽⁴⁰⁾.

Ban quản lý rừng đặc dụng nơi không thành lập Kiểm lâm; doanh nghiệp nhà nước; tổ chức không thuộc lực lượng vũ trang được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng và đất rừng được tổ chức lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng. Chủ rừng có trách nhiệm trực tiếp quản lý, chỉ đạo hoạt động của lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng; bảo đảm chế độ cho lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng theo quy định của pháp luật⁽⁴¹⁾.

⁽³⁷⁾ Theo Điều 10- Nghị định số 156/2018/NĐ-CP

⁽³⁸⁾ Theo khoản 1, Điều 26-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽³⁹⁾ Theo khoản 3, Điều 105-Luật Lâm nghiệp 2017

⁽⁴⁰⁾ Theo Điều 11-Nghị định 01/2019/NĐ-CP

⁽⁴¹⁾ Theo Điều 41-Luật Lâm nghiệp 2017

Thực tế, RĐD hiện đang được quản lý chưa đồng nhất và không tuân thủ theo đúng quy định của pháp luật mặc dù giai đoạn 2010-2019 đã có quy định và hướng dẫn cụ thể về cách quản lý và cách xây dựng bộ máy của từng ban quản lý tại Nghị định số 117 và Thông tư 78, song phần lớn các tỉnh chưa tổ chức thực hiện theo. Trong khi Nghị định 156/2018/NĐ-CP có hiệu lực thi hành đã bãi bỏ Nghị định 117/2010/NĐ-CP và Thông tư 78/2011/TT-BNNPTNT nên việc kiện toàn thể nào trong giai đoạn sau 2019 lại là một câu hỏi và là khoảng trống chưa có cách giải quyết.

Ví dụ, ở nhiều tỉnh, các VQG vẫn trực thuộc Sở NN&PTNT thay vì thuộc UBND tỉnh. Tương tự như vậy, nhiều tỉnh các Khu bảo tồn/khu dự trữ thiên nhiên vẫn đang thuộc Chi cục Kiểm lâm thay vì trực thuộc Sở NN&PTNT như quy định. Việc mỗi địa phương có cách tổ chức và quản lý khác nhau dẫn tới việc đầu tư và hướng dẫn kỹ thuật và tổ chức quản lý kém hiệu quả. Ví dụ, nếu các KBT thuộc Chi cục Kiểm lâm thì toàn bộ dự toán, lập kế hoạch đạo tạo, lập kế hoạch đầu tư sẽ tuân thủ theo quy định của Kiểm lâm, như vậy sẽ không phù hợp và không đáp ứng đúng bản chất của một ban quản lý RĐD, vì trong đó, hoạt động của Kiểm lâm chỉ là một mảng trong tổng thể. Chi tiết về các mô hình quản lý RĐD hiện tại được khái quát ở sơ đồ 1.

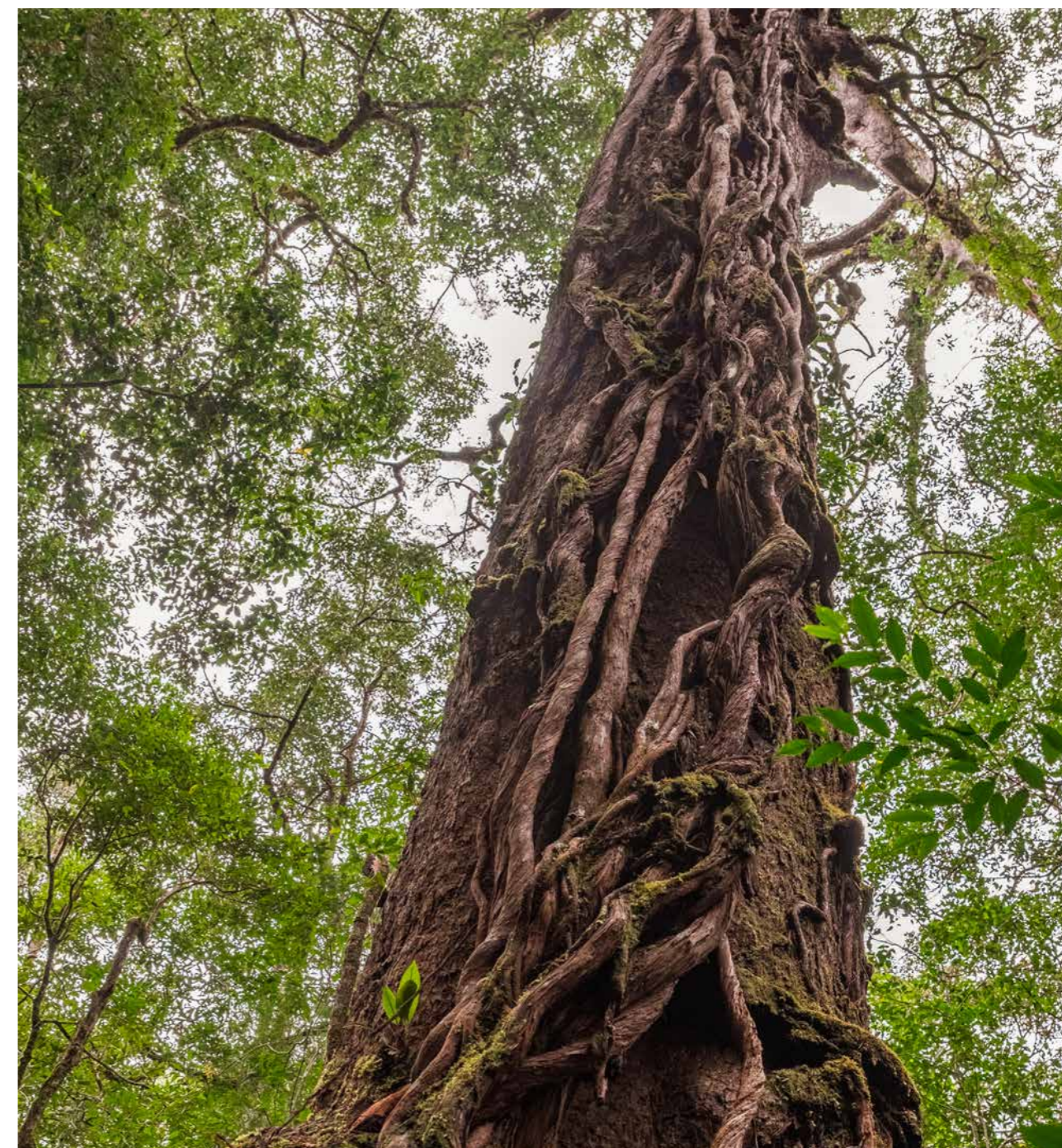
Một số khu RĐD có diện tích lớn, đủ điều kiện để thành lập hạt Kiểm lâm, nhưng lực lượng Kiểm lâm lại do Chi cục Kiểm lâm quản lý. Việc phân cấp, giao quyền Kiểm lâm còn bất cập: Hạt trưởng hạt Kiểm lâm tại các VQG và khu BTTN đồng thời kiêm giám đốc BQL như vậy không phù hợp về quy định cũng như cách quản lý. Hơn thế, RĐD theo quy định sẽ là cơ quan sự nghiệp công lập, và Kiểm lâm là cơ quan quản lý nhà nước, vậy sẽ không phù hợp và sai luật nếu trưởng của cơ quan này lại kiêm trưởng của cơ quan kia.

Hoạt động của Kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng chỉ là bộ phận quan trọng trong tổng thể cơ cấu và vận hành của Ban Quản lý RĐD, tuy vậy, để đảm bảo tính thống nhất của pháp luật, kế thừa những nội dung tích cực, phù hợp thực tiễn, khắc phục những tồn tại, bất cập, ngày 01/01/2019, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 01/2019/NĐ-CP về Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, thay thế Nghị định 119/2006/NĐ-CP về Tổ chức và hoạt động của Kiểm lâm và Quyết định số 44/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 về lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách của chủ rừng.

Tuy vậy, việc rút các hạt Kiểm lâm thuộc RĐD về trực thuộc các Chi cục Kiểm lâm (căn cứ theo khoản 3 Điều 105 Luật Lâm nghiệp) cũng tạo ra các bất cập lớn về bảo vệ rừng, do hiện tại việc bảo vệ các RĐD vẫn do Kiểm lâm thực hiện vì Kiểm lâm có đủ tư cách pháp lý, quyền hạn và trang bị, hỗ trợ kỹ thuật. Theo kế hoạch, các chủ rừng và RĐD sẽ lập lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách, do vậy, việc tổ chức, số lượng thành viên do từng chủ rừng hoặc Ban quản lý RĐD (nơi không thành lập tổ chức Kiểm lâm) tự quyết định trên cơ sở yêu cầu, nhiệm vụ về bảo vệ rừng. Vấn đề lớn nhất đang đặt ra là làm sao để có đủ số lượng viên chức và lao động hợp đồng và duy trì và trang bị và đào tạo họ như thế nào? Các điều kiện để đảm bảo hoạt động của lực lượng này (trang bị công cụ hỗ trợ, phương tiện, thiết bị chuyên dụng, bảo hộ lao động, thiết bị nghiệp vụ cần thiết khác; chế độ, chính sách; tập huấn chuyên môn, nghiệp vụ; kinh phí). Để có được một lực lượng Kiểm lâm như hiện tại, ngành Lâm nghiệp đã có gần 45 năm để hình thành, chuẩn hóa, vậy không thể trong khoảng 2-3 năm mà mô hình quản lý rừng chuyên trách có thể thay thế và đảm trách được công việc mà Kiểm lâm mất 45 năm để hình thành và hoàn thiện.

Thực tế, Luật Lâm nghiệp ra đời với nhiều định hướng mới, song riêng về mảng quản lý các RĐD thì lại tạo ra một khoảng trống. Có lẽ phù hợp nhất, vẫn cần đánh giá việc thực hiện Nghị định 117 và Thông tư 78 để tìm các thành công, bài học căn cứ vào đó lựa chọn để pháp triển các quy định phù hợp về RĐD trong Nghị định 117 và Thông tư 78 thì sẽ giúp hệ thống các RĐD kiện toàn và hoạt động hiệu quả hơn nữa trong giai đoạn mới.

Có lẽ cần thêm một khoảng thời gian nữa mới có các giải pháp về chính sách để giải quyết được vấn đề vị trí pháp lý cũng như tổ chức của các RĐD bằng việc sửa đổi luật, hoặc sửa đổi nghị định 165 hoặc ban hành một quyết định mới của Thủ tướng Chính phủ về vấn đề này. Tuy nhiên, với quy định hiện tại về quy trình ban hành văn bản, việc sửa, và ban hành như vậy trở nên rất khó, đặc biệt khi trong Luật không giao cho Chính phủ thực hiện việc chi tiết hóa hay ban hành hướng dẫn về các nội dung này.



3. Hiện trạng bộ máy, nhân sự và năng lực cán bộ

Hiện trạng các ban quản lý

Cho đến nay, cả nước có hơn 164 ban quản lý RĐĐ (Báo cáo giao ban Rừng đặc dụng, rừng phòng hộ năm 2021). Trong đó:

- 33 Ban quản lý VQG (6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp: Tam Đảo, Ba Vì, Cúc Phương, Bạch Mã, Yok Đôn, Cát Tiên; 27 BQL VQG trực thuộc UBND tỉnh hoặc Sở NN&PTNT);
- 57 Ban quản lý Khu dự trữ thiên nhiên;
- 12 Ban quản lý Khu bảo tồn loài-sinh cảnh;
- 53 Ban quản lý Khu bảo vệ cảnh quan do các cơ quan địa phương quản lý;
- 9 Ban quản lý các khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học do các đơn vị sự nghiệp quản lý (nêu cụ thể làm gì, sao các tiêu chí khác (VQG, BTTB, BVCQ... không nêu): Trung tâm Khoa học Lâm nghiệp Tây Bắc, Trung tâm Khoa học Lâm nghiệp Đông Bắc Bộ, Trung tâm Nghiên cứu Lâm sản ngoài gỗ, Trung tâm Khoa học Lâm nghiệp vùng Trung tâm Bắc Bộ, Rừng nghiên cứu thực nghiệm trường ĐHLN, Viện nghiên cứu Giống và Công nghệ sinh học, Trung tâm ứng dụng KHKT lâm nghiệp Bắc Trung Bộ, Viện Khoa học Lâm nghiệp Nam Trung Bộ và Tây Nguyên, Viện Khoa học Lâm nghiệp Nam Bộ.

Về cơ bản, phần lớn các RĐĐ đã có ban quản lý, nhưng ở nhiều địa phương việc lập các ban quản lý vẫn chưa được đồng nhất, nhiều khu vẫn là kiêm nhiệm. Ở nhiều địa phương, việc quản lý RĐĐ lại được giao cho Hạt Kiểm lâm huyện nơi có chức năng và nhiệm vụ khác với RĐĐ. Cho đến nay, các Vườn quốc gia là các RĐĐ có bộ máy đầy đủ và hoạt động đúng chức năng nhất. Trong khi đó, các Khu bảo tồn ít được quan tâm hoàn thiện hơn do đó việc tổ chức còn thiếu tính đồng nhất và có nhiều bất cập.

Về nguồn nhân lực quản lý rừng đặc dụng

Tổng số cán bộ công nhân viên chức và người lao động đang làm việc tại các Ban quản lý rừng đặc dụng là 3.221 người (Báo cáo giao ban Rừng đặc dụng, rừng phòng hộ năm 2021). Thực tế, đây là con số rất ít và dưới mức yêu cầu của phần lớn các ban quản lý. Ngay cả đối với biên chế Kiểm lâm, con số này cũng còn thấp so với định mức 500 ha/Kiểm lâm viên đã được nêu trong Luật cũng như Nghị định. Thiếu cán bộ cũng là một bất cập lớn mà các khu đang gặp phải. Thiếu cán bộ dẫn đến việc khó mà thực hiện đủ chức năng được giao.

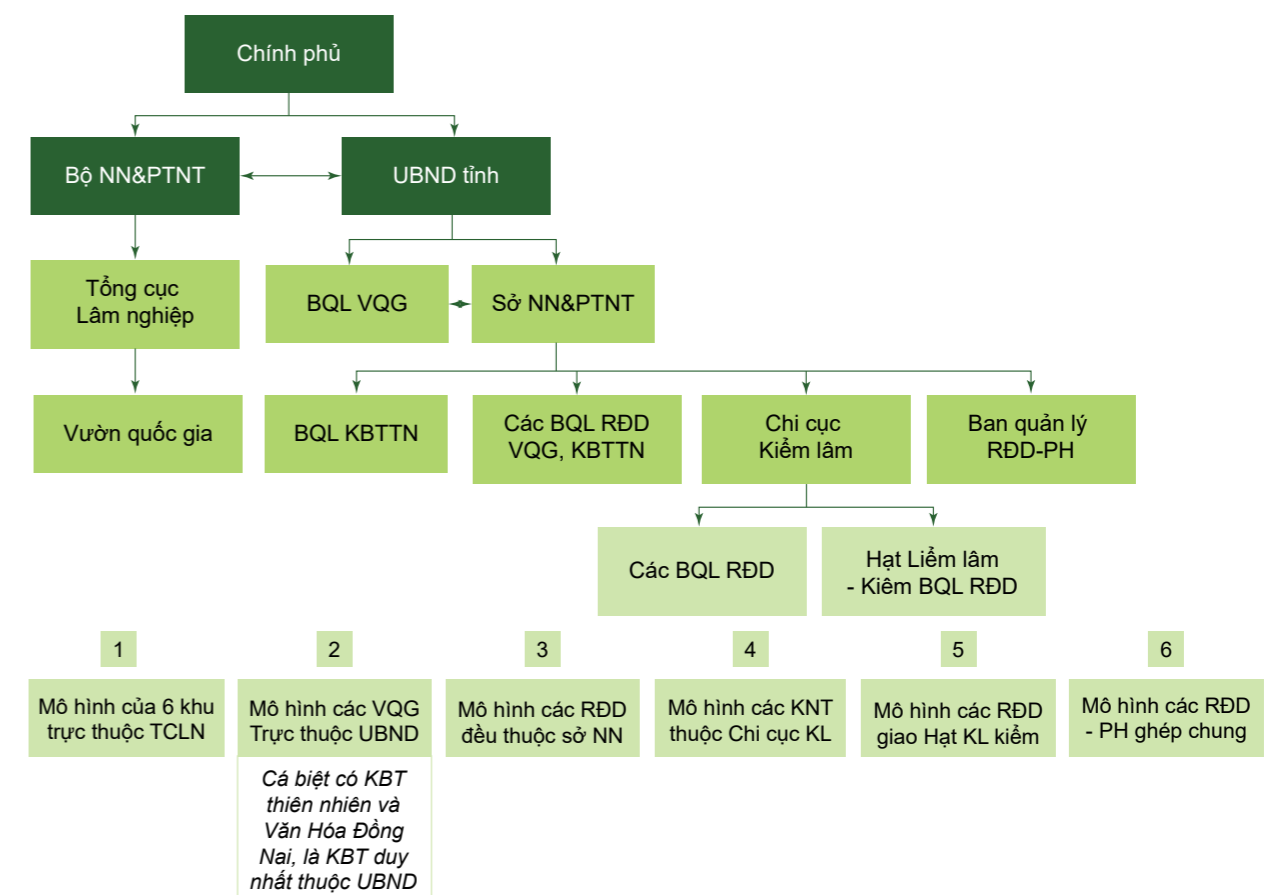
Tuy có số lượng cán bộ thấp, song so với các chủ rừng khác, trình độ cán bộ công chức, viên chức và người lao động trong các RĐĐ là cao:

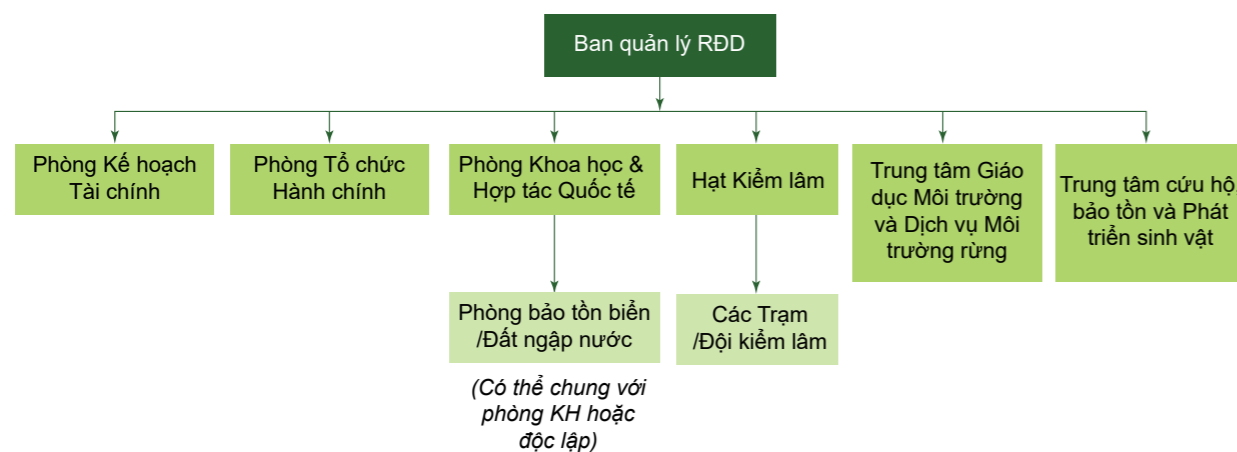
- Lao động có trình độ đại học và trên đại học: 2.036 người (63,21%);
- Trình độ cao đẳng và trung cấp: 828 người (25,7%);
- Công nhân kỹ thuật và công nhân lao động trực tiếp: 357 người (11,08%).

Thêm vào việc thiếu cán bộ thì việc thiếu chuyên môn phù hợp với đặc thù công việc của các ban quản lý RĐĐ cũng là một bất cập. Hiện tại, trình độ nghiệp vụ chủ yếu về lâm nghiệp, thiếu các mảng sinh học, giáo dục, kinh tế, du lịch và các mảng xã hội khác.

Hiện tại, việc tuyển dụng và tiêu chí tuyển dụng cho các BQL vẫn dựa chính vào tiêu chí cán bộ lâm nghiệp và Kiểm lâm. Do đó, cán bộ hiện tại chủ yếu vẫn là người có chuyên môn, kiến thức về 2 mảng này. Khu bảo tồn không chỉ có các hoạt động lâm nghiệp, bảo vệ rừng mà còn có các mảng hoạt động lớn khác như bảo tồn thiên nhiên, nghiên cứu, giáo dục, du lịch... nên về cơ bản, chuyên môn cán bộ vẫn lệch nhiều so với yêu cầu. Chính vì thế, việc xác định đúng vị trí công việc trong các ban quản lý sẽ đưa ra tiêu chí/yêu cầu cho từng công việc để tuyển dụng mới phù hợp và giải quyết được việc lệch về chuyên môn mà các ban đang gặp như hiện tại.

Về bộ máy, Nghị định 117/2010/NĐ-CP là nghị định duy nhất đưa ra hướng dẫn về cách tổ chức bộ máy cho một ban quản lý (Sơ đồ 2). Đây là hướng dẫn khung rất tốt, các địa phương cũng sử dụng mô hình này là mô hình chuẩn để kiện toàn. Xong không phải địa phương nào cũng tuân thủ và tổ chức như vậy do thiếu nguồn lực. Hơn thế, cách tổ chức mà Nghị định 117 đưa ra cũng chưa hoàn toàn phù hợp vì vẫn cần tính linh hoạt nhất định do các khu ở địa phương khác nhau, vùng địa lý khác nhau đối diện với các vấn đề quản lý, tổ chức quản lý khác nhau nên cũng cần có sự linh hoạt nhất định trong tổ chức bộ máy. Mặc dù vậy, khung bộ máy mà Nghị định 117 đưa ra vẫn là một định hướng tốt, và chí ít cũng là một khung cơ bản mà các địa phương tham khảo, áp dụng hoặc điều chỉnh (theo hướng phù hợp hơn) để áp dụng cho địa phương của mình theo khả năng tài chính, nguồn lực sẵn có.





Sơ đồ 2. Cơ cấu bộ máy cơ bản của một ban quản lý rừng đặc dụng (theo hướng dẫn tại Nghị định số 117/2010/NĐ-CP)

4. Hiện trạng đào tạo và nâng cao trình độ trong các RDD

Đào tạo và nâng cao năng lực trong các RDD hiện là một khoảng trống và là trở ngại lớn trong công tác bảo tồn. Mặc dù cán bộ có trình độ cao đẳng, đại học, trên đại học chiếm tỷ trọng cao, song chuyên môn phần lớn về lâm nghiệp nên các hoạt động bó hẹp trong vấn đề Rừng. Các mảng hoạt động khác như nghiên cứu, bảo tồn và giáo dục, tuyên truyền còn kém..., cũng như một số kiến thức và kỹ năng hỗ trợ khác về phân tích kinh tế-xã hội, hỗ trợ lập dự án... Các hoạt động bảo tồn loài, hệ sinh thái còn được triển khai ít, các hoạt động du lịch sinh thái, du lịch trải nghiệm chỉ một số ít khu thực hiện được do thiếu nhân sự và chuyên môn phù hợp.

Thực tế, các rừng đặc dụng phân bố trên các vùng địa lý-sinh thái khác nhau và đối diện với các vấn đề quản lý khác nhau nên việc có sự linh hoạt về tăng cường các nhóm chuyên môn, nghiệp vụ khác nhau theo từng thời điểm, song vẫn cần có một quy định nhằm mô tả các vị trí, các chức danh của các ban quản lý để định hướng cho việc tuyển dụng, bồi dưỡng và kiện toàn. Tuy nhiên, cho đến nay, chưa có quy định, quy chuẩn nào về chức danh, trình độ cán bộ kỹ thuật có chuyên môn đáp ứng yêu cầu của việc quản lý các RDD. Về cơ bản, nguồn nhân lực hiện nay trong các Ban quản lý RDD là vẫn chưa đủ so với yêu cầu, chỉ ít là cho biên chế Kiểm lâm (500 ha/Kiểm lâm) và cơ bản là thiếu các lĩnh vực khác như bảo tồn đa dạng sinh học, truyền thông, phát triển cộng đồng, du lịch... Đặc biệt là các ban quản lý các khu bảo tồn thiên nhiên có diện tích nhỏ thì cán bộ hoặc ít hoặc kiêm nhiệm nên lại càng khó hoạt động được một cách đầy đủ.

Bên cạnh việc thiếu số lượng, thiếu chuyên môn phù hợp thì việc thiếu đào tạo kiến thức và kỹ năng cũng là một khoảng trống mà chưa có hướng giải quyết. Ví dụ, không có các chương trình đào tạo chuẩn ở bậc đại học về bảo tồn thiên nhiên, quản lý khu bảo tồn, rừng đặc dụng. Hiện cũng chưa có các chương trình đào tạo nghiệp vụ chính quy hoặc thường xuyên nào cho cán bộ trong các RDD về lĩnh vực này ở cả các trường đào tạo cán bộ hay các trường đào tạo nghiệp vụ dân sự khác (đại học, trường cao đẳng, trường nghề, trung tâm đào tạo dịch vụ). Vì thế, các cán bộ trong RDD chưa có cơ hội tiếp cận các chương trình đào tạo, kiến thức mà họ cần. Do vậy, các chương trình mà các ban quản lý, hay cán bộ của các RDD có tham gia, hoặc có thể kết hợp tham gia vẫn là đào tạo theo nghiệp vụ Kiểm lâm, hoặc ngạch công chức, viên chức, nghiệp vụ lâm nghiệp khác mà thôi.

Cụ thể, kết quả thống kê từ báo cáo của các ban quản lý rừng đặc dụng về vấn đề đào tạo, nâng cao năng lực được tóm lược cơ bản như sau⁽⁴²⁾:

- Số người đã được tham gia các chương trình đào tạo nghiệp vụ trong và ngoài nước có thời gian trên một năm trong giai đoạn (2014-2019) là 742 người;
- Số người đã được tham gia các chương trình đào tạo trong và ngoài nước có thời gian dưới một năm trong giai đoạn (2014-2019) là 2.083 người;

Về cơ bản, các chương trình đào tạo, bồi dưỡng hiện tại chủ yếu là về các kiến thức, kỹ năng nghiệp vụ quản lý nhà nước, tạo điều kiện cho công chức, viên chức tham gia học tập nâng cao trình độ chuyên môn, kỹ năng công tác; tập huấn về nghiệp vụ quản lý và sử dụng công cụ hỗ trợ; tập huấn quản lý bảo vệ rừng; chuyên viên chính, bồi dưỡng theo ngạch công chức (ngạch chuyên viên và tương đương; ngạch và tương đương) Kiểm lâm viên trung cấp; Kiểm lâm viên; Kiểm lâm viên chính; bồi dưỡng lãnh đạo, quản lý cấp phòng; ngoại ngữ; tiếng các dân tộc thiểu số.

Các hoạt động đào tạo về quản lý hệ thống thông tin khu bảo tồn; giáo dục môi trường; giám sát đa dạng sinh học; thực thi pháp luật; kỹ năng tuyên truyền về vai trò của rừng đối với bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường vẫn rất ít. Các nội dung chuyên môn trên, và các vấn đề quan trọng khác như đạo đức công vụ, đạo đức nghề nghiệp chưa được xây dựng thành chương trình riêng, thường được lồng ghép với các chuyên đề bồi dưỡng khác. Trong khi đó các vấn đề này rất cần thiết cho lực lượng Kiểm lâm, cán bộ quản lý với chức năng thực thi công vụ. Hơn thế, đối với công tác quản lý RDD, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học hiện vẫn chưa có cơ sở đào tạo bài bản, hay chuyên biệt/chuyên trách ở Việt Nam.

Riêng đào tạo, tập huấn về kiến thức, kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ cho lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách còn những bất cập nhất định. Mặc dù được quy định về tổ chức lực lượng, nhiệm vụ, quyền hạn, đào tạo, tập huấn chuyên môn nghiệp vụ theo Quyết định số 44/2016/QĐ-TTg ngày 19/10/2016 của Thủ tướng Chính phủ về lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách của chủ rừng, nhưng tới năm 2020 mới ban hành quy định về mã số, tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp và xếp hạng viên chức chuyên ngành quản lý bảo vệ rừng cho lực lượng này (Thông tư số 18/2020/TT-BNNPTNT ngày 28/12/2020 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn). Trên cơ sở quy định tại Thông tư này, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã chỉ đạo biên soạn, khẩn trương phê duyệt để tổ chức thực hiện các chương trình bồi dưỡng theo tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức chuyên ngành quản lý bảo vệ rừng đáp ứng yêu cầu về thực hiện nhiệm vụ, tiêu chuẩn về năng lực, chuyên môn nghiệp vụ cho lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách. Tuy nhiên việc này vẫn đang được tiến hành, do đó, về cơ bản đến nay vẫn chưa có tài liệu, chưa có các chương trình đào tạo nghiệp vụ, kỹ thuật cho lực lượng này.

⁽⁴²⁾ Báo cáo giao ban các RDD và Rừng Phòng hộ năm 2019

5. Hiện trạng đầu tư cho rừng đặc dụng

Đầu tư cho hệ thống RĐD trong giai đoạn 2014 - 2019⁽⁴³⁾ đã thống kê được bao gồm:

- Tổng số vốn đầu tư cho hoạt động bảo vệ RĐD trong giai đoạn (2014-2019) tại các địa phương là 1.294.488,6 triệu đồng (mức hỗ trợ khoán bảo vệ rừng bình quân khoảng từ 350.000 - 400.000 đồng/ha/năm), trong đó: tiền khoán cho hộ gia đình chiếm 56,4%; tiền khoán cho cộng đồng chiếm 32,3%; tiền khoán cho đơn vị lực lượng vũ trang chiếm 4,7%; tiền khoán cho đối tượng khác chiếm 6,6%. Trong đó: ngân sách chiếm khoảng 69,0%; nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng chiếm khoảng 30,2%; nguồn vốn khác chiếm 0,7%. Những vùng có nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường lớn phải kể đến là Tây Bắc Bộ, Đông Bắc Bộ, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên.
- Tổng vốn đầu tư cho hoạt động phát triển RĐD tại các địa phương trong giai đoạn (2014-2019) là 200.260,3 triệu đồng. Trong đó: ngân sách trung ương hỗ trợ chiếm 38,8%; kinh phí từ chi trả dịch vụ môi trường chiếm 1,4%; nguồn vốn trồng rừng thay thế và các dự án hỗ trợ quốc tế chiếm 59,8%. Phân theo các hạng mục công việc như sau: Khoanh nuôi xúc tiến tái sinh tự nhiên không trồng bổ sung là 13.135,5 triệu đồng (chiếm 6,4%); trồng rừng mới trên đất trống chưa có rừng là 187.124,9 triệu đồng (chiếm 93,4%);
- Tổng vốn đầu tư cho xây dựng các công trình hạ tầng và mua sắm trang thiết bị phục vụ công tác quản lý, bảo vệ, bảo tồn và phát triển rừng tại các khu rừng đặc dụng trên phạm vi cả nước là 523.441,6 triệu đồng. Trong đó: Kinh phí xây dựng các công trình hạ tầng là 494.174,4 triệu đồng, chiếm 94,4% tổng vốn đầu tư (bao gồm: công trình phục vụ công tác quản lý, BVR 425.897,7 triệu đồng, công trình phục vụ PCCCR là 68.276,6 triệu đồng); kinh phí mua sắm trang thiết bị là 29.267,2 triệu đồng, chiếm 5,6% tổng vốn đầu tư (bao gồm: phục vụ công tác quản lý, BVR 27.092,9 triệu đồng, phục vụ PCCCR là 2.174,3 triệu đồng). Phân theo nguồn vốn như sau: Nguồn vốn ngân sách nhà nước cấp là 456.903,1 triệu đồng, chiếm khoảng 87,3%; nguồn vốn khác là 66.538,5 triệu đồng, chiếm khoảng 12,7%.

Thực tế, không có dòng đầu tư riêng nào trong hệ thống ngân sách dành cho rừng đặc dụng mà vẫn là chung trong dòng của ngành lâm nghiệp và Kiểm lâm. Về thực chi, các khu đều chỉ được phân bổ khoảng 30-50% kinh phí cần có hàng năm. Trong số đó, chi chính cho các hoạt động thường xuyên, công tác phòng cháy, chữa cháy và xây dựng cơ bản, phần chi cho các hoạt động bảo tồn hiện rất thấp và không thường xuyên. Một số văn bản và chính sách chính mà các RĐD đang vận dụng để làm căn cứ xin đầu tư cho hoạt động của mình gồm:

- Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng,
- Quyết định số 38/2016/QĐ-TTg về chính sách bảo vệ, phát triển rừng và đầu tư hỗ trợ kết cấu hạ tầng,
- Quyết định số 120/2015/QĐ-TTg về phê duyệt Đề án bảo vệ và phát triển rừng ven biển ứng phó với biến đổi khí hậu,
- Quyết định số 886/2017/QĐ-TTg về việc phê duyệt chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững,

6. Hiện trạng chính sách cán bộ và đào tạo

Với hơn 60 năm hình thành và phát triển của hệ thống, công tác đầu tư và phân bổ nhân sự và đãi ngộ cho hệ thống RĐD vẫn được đánh giá là chưa thỏa đáng và chưa đáp ứng được nhu cầu của các RĐD.

Về nguồn nhân lực, các RĐD 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 đó khó giữ được cán bộ có năng lực và trình độ, và cũng khó tuyển mới. Ví dụ, các RĐD ở miền Trung và miền Nam khó khăn trong tuyển dụng cán bộ, đặc biệt khi tiêu chuẩn tuyển dụng Kiểm lâm không còn mà chỉ là tuyển dụng viên chức và bảo vệ rừng chuyên trách.

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) và cả lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách. Nhiều nơi sử dụng lực lượng lao động hợp đồng ngắn hạn hoặc thông qua các hình thức khoán bảo vệ để tuần tra BVR. Tuy nhiên về pháp luật, lực lượng này không có quyền hạn và đặc biệt là quyền xử phạt các đối tượng vi phạm mà chỉ có chức năng ghi nhận vi phạm và về báo cáo. Đây cũng là một bất cập lớn cho lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách do thiếu vị trí pháp lý và thiếu trang bị, đào tạo nên họ khó mà có thể thay thế được Kiểm lâm trong công tác bảo vệ rừng.

Về nhân sự, khi các Hạt Kiểm lâm thuộc RĐD được chuyển về các Chi cục Kiểm lâm thì nhận sự trong các RĐD sẽ còn rất ít. Thêm vào đó, với chính sách tinh giảm biên chế cũng như mức phân bổ kinh phí theo đầu biên chế ở các địa phương thấp, phụ thuộc tổng nguồn thu ngân sách của từng tỉnh thì các hoạt động của các ban quản lý RĐD lại càng khó. Với nhân sự như hiện nay (Kiểm lâm chưa rút ra) thì các BQL đang phải duy trì kiểm soát diện tích rừng lớn hơn khả năng về nhân sự, tài chính và luôn gặp các nguy cơ bị xâm phạm cao, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, địa hình phức tạp, hiểm trở, giao thông không thuận lợi. Khi Kiểm lâm được rút ra, và phần thiếu hụt nhân sự sẽ tạo ra một khoảng trống lớn trong hoạt động cũng như duy trì công tác bảo vệ, bảo tồn.

Vấn đề đào tạo cho các RĐD được xem là một khoảng trống lớn và vẫn chưa có các giải pháp phù hợp. Hiện tại, chưa có một chương trình bồi dưỡng nghiệp vụ nào được xây dựng và thực hiện cho hệ thống RĐD. Ví dụ, Kiểm lâm được bồi dưỡng theo các chương trình nghiệp vụ riêng và cũng thường xuyên được tiếp cận thông tin và các khóa bồi dưỡng của ngành, nhưng vấn đề bảo tồn, vấn đề quản lý rừng đặc dụng lại không có các chương trình bồi dưỡng chuyên sâu, các tài liệu chuyên khảo, các hướng dẫn. Thêm vào đó, cách tuyển dụng cán bộ cho các RĐD như hiện tại vẫn quá thiên về tiêu chí lâm nghiệp và Kiểm lâm nên vô hình chung đã lâm nghiệp hóa, Kiểm lâm hóa cán bộ và hoạt động của các RĐD, trong đó các hoạt động lâm nghiệp chỉ là một phần việc mà các RĐD đang làm.

Hiện tại, cán bộ của các RĐD vẫn chỉ tiếp cận được các nguồn thông tin và khóa đào tạo, bồi dưỡng kiến thức, kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ về lâm nghiệp, sinh học truyền thống, các khóa chuyên khảo hay chuyên sâu về bảo tồn chủ yếu được tổ chức bởi các dự án, hay một tổ chức bảo tồn nào đó với khoảng thời gian ngắn và ít khi được lặp lại nên rất ít người được tiếp cận.

7. Hiện trạng chính sách đầu tư bảo vệ rừng

Thực tế, các hoạt động đầu tư vào RĐD cần thường xuyên và lâu dài. Tuy nhiên, thực tế trong triển khai thực hiện thì nguồn ngân sách cho các RĐD luôn bị hạn chế.

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 ngân sách 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 ngân sách Trung ương 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 là 1.208 tỷ đồng; năm 2017 là 345 tỷ đồng; năm 2018 là 559 tỷ đồng.

Chính sách đầu tư phát triển RĐD 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 ngân sách 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. Mặc dù vậy, Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg vẫn là chương trình đầu tư cụ thể và dài hạn mà hệ thống RĐD đã có được (Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020). Chương trình này đã giúp các RĐD tăng được sự tham gia của cộng đồng địa phương để bảo vệ rừng đặc dụng. Cũng nhờ chương trình này mà phần lớn các RĐD đã có và duy trì được các hoạt động bảo vệ rừng có sự tham gia của cộng đồng, giúp tăng hiệu quả bảo vệ, giảm xung đột quyền lợi, giảm tác động vào rừng và ĐDSH.

Để bù vào cho các thiếu hụt về kinh phí, các Ban quản lý RĐD vẫn phải lồng ghép linh hoạt các nguồn về bảo vệ rừng để hỗ trợ cho hoạt động của mình. Trong đó, một số nguồn khác vẫn đang được áp dụng linh hoạt gồm: Nghị định 75/2015/NĐ-CP, các Quyết định 57/QĐ-TTg, 886/QĐ-TTg, 24/2012/QĐ-TTg và nguồn chi trả dịch vụ môi trường rừng, cho thuê môi trường rừng.

Về cơ bản, chính sách đầu tư còn kém, thiếu các dòng vốn riêng cho bảo tồn và thường là dự toán trong tổng thể của Lâm nghiệp hay Kiểm lâm. Đặc biệt đối với các tỉnh nghèo, tỉnh bội chi thì nguồn vốn cho bảo tồn lại càng ít, do tình phụ thuộc vào phân bổ vốn từ Trung ương, khi về tới tỉnh, nguồn phân bổ lại bị điều chỉnh lại nên các đầu tư cho các RĐD lại càng bị giảm.

8. Một số bất cập khác

Giảm biên chế và tinh gọn bộ máy vừa là cơ hội nâng cao hiệu quả hoạt động nhưng cũng là một khó khăn mà nhiều RĐD đang gặp. Thực hiện chủ trương chung về tinh giảm biên chế nên số lượng định biên tại các BQLRĐD thấp hơn nhu cầu rất nhiều. Đặc biệt ở các tỉnh nghèo, ngân sách ít thì mức phân bổ kinh phí theo đầu biên chế ở các địa phương thấp, phụ thuộc tổng nguồn thu ngân sách của từng tỉnh nên hoạt động của các RĐD lại càng khó khăn. Với nhân sự nhỏ, thiếu kinh phí nhưng lại phải duy trì kiểm soát diện tích rừng lớn, nguy cơ bị xâm phạm cao tạo áp lực lớn đối với các ban quản lý. Thêm vào đó, chính sách đãi ngộ chưa thực sự tốt nên phần lớn cán bộ ở các BQL rừng đặc dụng thường có xu hướng muốn chuyển vị trí, tới các nơi dễ tiếp cận thông tin hơn.

Kinh phí phục vụ việc bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng còn nhiều hạn chế và hiện vẫn chỉ đáp ứng được 40-60% nhu cầu. Với nguồn phân bổ hiện tại, trung bình, Nhà nước đầu tư 77 tỷ đồng/năm, chi phí đầu tư thường xuyên cho các KBT ước tính khoảng 20.000 đ/ha/năm, chi phí đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng bình quân là 35.000đ/ha/năm. Thực tế với nguồn phân bổ như vậy thì còn rất thấp so với các nước trong khu vực. Hơn thế, kinh phí lại phân bổ từng năm gây khó khăn cho việc lập kế hoạch lâu dài, và các hoạt động cũng không thể thực hiện một cách chủ động và dài hạn được.

Thực tế rất nhiều các khu rừng sản xuất, rừng phòng hộ có giá trị cao về đa dạng sinh học, đáp ứng các tiêu chí rừng đặc dụng, nhưng chưa được quy hoạch trong hệ thống rừng đặc dụng. Đặc biệt là các khu rừng phòng hộ, rừng sản xuất có giá trị đa dạng sinh học cao hiện đã đóng cửa rừng, rất phù hợp để thành lập các RĐD mới, xong lại gặp vướng mắc về việc chưa có trong quy hoạch, ví dụ như Công ty Lâm nghiệp Lang Chánh, Trường Sơn, Kon Plông, Trạm Lập, Dak Rông, Ba Tơ, Tây Giang... Đây là một bất cập lớn, không phù hợp với mục tiêu mở rộng diện tích RĐD. Việc mở rộng đối với các khu như thế vừa phù hợp với mục tiêu bảo tồn vừa giải quyết được bất cập là các chủ rừng đó khi đóng cửa rừng thì không còn nguồn thu nữa nên việc chuyển đổi như vậy vừa giúp bảo vệ được các khu vực có giá trị bảo tồn cao, vừa giải quyết được lao động hiện có và bộ máy cho các ban quản lý Công ty và Rừng phòng hộ.

Theo quy định, các RĐD sẽ phải xây dựng phương án quản lý rừng bền vững trong thời gian sớm nhất theo quy định tại Điều 27 của Luật Lâm nghiệp và Thông tư số 28/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Quy định về quản lý rừng bền vững. Thời gian thực hiện phương án quản lý rừng bền vững là 10 (mười) năm kể từ ngày phương án được phê duyệt. Tuy nhiên việc bố trí vốn cho việc này còn thiếu, nhiều khu chưa thực hiện được. Hơn thế, việc có phương án như vậy cũng chưa thực sự cấp thiết vì nhiều khu mới chỉ xây dựng xong quy hoạch ngắn và dài hạn của mình, bây giờ lại phải làm đề án cũng là điều bất hợp lý và tốn kém nguồn lực. Do đó, nên có các điều chỉnh và hướng dẫn bổ sung để các khu mới xây dựng kế hoạch trong khoảng 5 năm gần đây thì có thể sử dụng luôn kế hoạch đó thay vì phải xây dựng Phương án.



PHẦN III-A ĐỊNH HƯỚNG MÔ HÌNH TỔ CHỨC, CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP ĐỐI VỚI CÁC BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ

I. MỤC ĐÍCH VÀ ĐỊNH HƯỚNG VỀ MỤC TIÊU, QUAN ĐIỂM, NGUYÊN TẮC CỦA TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ

1. Mục đích và định hướng về mục tiêu của tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ:

Rừng nói chung đều có giá trị tổng hợp về kinh tế, xã hội và môi trường; có vai trò to lớn và rất quan trọng đối với cuộc sống của con người.

Ở Việt Nam, theo mục đích sử dụng chủ yếu của rừng, rừng được phân làm 3 loại đó là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Trong đó, rừng phòng hộ là loại rừng được sử dụng chủ yếu để bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, chống sạt lở, sụt lún, lũ quét, lũ ống, chống xa mạc hóa, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu, góp phần bảo vệ môi trường, quốc phòng, an ninh, kết hợp du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí; cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Rừng phòng hộ được phân theo mức độ xung yếu bao gồm: rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư; rừng phòng hộ biên giới; rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.

Trong bối cảnh tình hình biến đổi khí hậu toàn cầu đang diễn ra nhanh và bất thường. Trong đó Việt Nam là một trong những quốc gia đang chịu ảnh hưởng trực tiếp và nặng nề nhất. Vai trò của rừng phòng hộ và việc tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ, nhằm phát huy tốt nhất năng lực phòng hộ của rừng lại càng quan trọng và cấp thiết.

Việc lấy mục đích sử dụng chủ yếu của rừng để phân loại đối với rừng phòng hộ được thể chế hóa trong Luật Lâm nghiệp năm 2017 là khẳng định có tính chiến lược của Nhà nước ta về quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ. Đây cũng là mục tiêu chủ yếu, xuyên suốt của việc tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ.

2. Định hướng về quan điểm, nguyên tắc về tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ:

2.1. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ là hoạt động dịch vụ công mang tính đặc thù được Nhà nước đảm bảo kinh phí hoặc hỗ trợ kinh phí để thực hiện.

2.2. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ phải đảm bảo tuân thủ và phù hợp với hệ thống luật pháp và cơ chế chính sách hiện hành.

2.3. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ phải phù hợp với đặc điểm tự nhiên, dân sinh, kinh tế và xã hội cụ thể của địa phương, địa bàn quản lý; phù hợp với vai trò và vị trí xung yếu của khu vực rừng.

2.4. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ phải đảm bảo có bộ máy và nhân sự hợp lý, tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả.

2.5. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ hướng tới hoạt động theo cơ chế tự chủ về tài chính do Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ thông qua giá, phí dịch vụ công và các định mức chi phí khác.

2.6. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ phải đảm bảo ổn định, nâng cao đời sống vật chất, tinh thần cho CBVC và người lao động của bộ máy; góp phần phát triển kinh tế - xã hội địa phương, địa bàn quản lý và hoạt động.

2.7. Tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ phải biết khai thác, sử dụng và phát huy hiệu quả các tiềm năng, lợi thế tổng hợp của rừng; lồng ghép, phối hợp các nguồn lực chung. Góp phần đảm bảo cho quản lý, bảo vệ và phát triển rừng bền vững.



II. ĐỀ XUẤT VỀ MÔ HÌNH TỔ CHỨC QUẢN LÝ, BẢO VỆ VÀ PHÁT TRIỂN RỪNG PHÒNG HỘ

Từ các quy định của pháp luật liên quan hiện hành; các kết quả nghiên cứu, đánh giá hiện trạng; mục đích, mục tiêu, quan điểm nguyên tắc được rút ra. Mô hình tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ được đề xuất như sau:

1. Sự cần thiết và tồn tại khách quan của tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ:

1.1. Về mặt lý luận: Xã hội loài người là xã hội của các tổ chức. Tổ chức hiểu một cách đơn giản chính là một tập thể các cá nhân con người, được tập hợp lại với nhau để có thể cùng thực hiện một nhiệm vụ hay mục tiêu chung nào đó. Các tổ chức tuy rất khác nhau về lý do tồn tại và phương thức hoạt động nhưng đều có những đặc trưng cơ bản là: mọi tổ chức đều mang tính mục đích rõ ràng; gồm nhiều người làm việc vì mục tiêu chung trong cơ cấu tổ chức ổn định; mọi tổ chức đều chia sẻ mục tiêu lớn, cung cấp sản phẩm và dịch vụ có giá trị đối với xã hội; mọi tổ chức đều là tổ chức mở (được hiểu là sự thích nghi để tồn tại) và cuối cùng là mọi tổ chức đều được quản lý⁽⁴⁴⁾.

1.2. Về thực tiễn:

- Với diện tích rừng phòng hộ cả nước là 4.685.504 ha (chiếm sấp xỉ 32% tổng diện tích có rừng của cả nước, chiếm trên 14% diện tích tự nhiên cả nước); được phân bố trên 8 vùng sinh thái, có ở phần lớn tỉnh, thành cả nước. Việc thiết lập tổ chức phù hợp để quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ trên các địa bàn, địa phương trong cả nước là điều tất yếu.
- Cùng với việc phân loại rừng theo mục đích sử dụng chủ yếu, các loại hình tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng cũng được thiết lập và ngày càng hoàn thiện trên phạm vi cả nước. Trong đó mô hình các BQLRPH đóng vai trò chủ đạo.

2. Đề xuất mô hình tổ chức của các BQLRPH

2.1. Về loại hình: tiếp tục khẳng định và xác định đầy đủ, rõ ràng, thống nhất theo quy định của pháp luật về loại hình của BQLRPH là đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, có con dấu, tài khoản riêng theo quy định của pháp luật, cung cấp dịch vụ công mang tính đặc thù thuộc danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước.

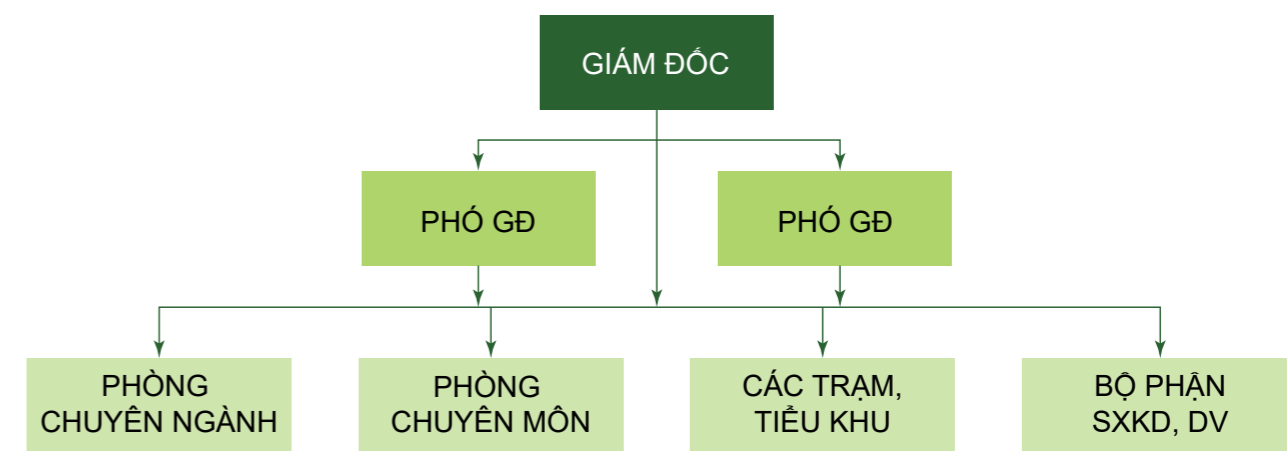
2.2. Về vị trí BQLRPH trong hệ thống quản lý của Nhà nước:

- Đối với BQLRPH thuộc Trung ương: do thực tế chưa có; mặt khác, các quy định về phân cấp, ủy quyền quản lý của các Bộ, ngành cũng khá rõ ràng và thống nhất.
- Đối với BQLRPH thuộc địa phương: thực trạng hiện nay, đối với cấp tỉnh thì phổ biến là các BQLRPH trực thuộc cơ quan quản lý cấp trên trực tiếp là Sở NN&PT-NT hoặc là UBND cấp huyện. Theo quy định của Luật Tổ chức Chính quyền địa phương⁽⁴⁵⁾ thì:

⁽⁴⁴⁾ Tổng quan về tổ chức và quản lý tổ chức – Giáo trình NEU-EDUTOP, Đại học KTQD

⁽⁴⁵⁾ Luật số 77/2015/QH13

- Sở NN&PTNT được tổ chức ở cấp tỉnh và thuộc UBND cấp tỉnh; là cơ quan chuyên môn tham mưu, giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý về ngành, lĩnh vực ở địa phương và thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên là UBND tỉnh.
- Cấp huyện là đơn vị hành chính thuộc cấp tỉnh, UBND huyện do HĐND cấp huyện bầu ra và là cơ quan chấp hành của HĐND, cơ quan hành chính nhà nước ở cấp huyện; chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương, HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính cấp trên là UBND tỉnh.
- BQLRPH là đơn vị SNCL do UBND cấp tỉnh quyết định thành lập. Việc UBND tỉnh phân cấp, ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc dưới quyền (Sở NN&PTNT hoặc UBND cấp huyện) là căn cứ vào yêu cầu công tác, khả năng thực hiện và điều kiện, tình hình cụ thể của địa phương để quyết định. Như vậy là việc phân cấp, ủy quyền quản lý đối với BQLRPH của UBND cấp tỉnh cho Sở NN&PTNT hoặc cấp huyện hiện nay là tùy thuộc vào sự lựa chọn thuộc thẩm quyền của cấp tỉnh được quy định tại Luật Tổ chức chính quyền địa phương.
- Vấn đề quyết định khi phân cấp, ủy quyền được quy định trong Luật là: Cơ quan quản lý nhà nước cấp trên khi phân cấp, ủy quyền nhiệm vụ, quyền hạn cho chính quyền địa phương hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới phải đảm bảo các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp; hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã phân cấp và chịu trách nhiệm về kết quả thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà mình phân cấp. Điều này đã được minh chứng trong thực tế ở các BQLRPH một số tỉnh vùng Tây Bắc và Tây Nguyên, khi nguồn tài chính thu được hằng năm từ DVMTR dồi dào thì về cơ bản vấn đề phân cấp quản lý cho Sở NN&PTNT hay UBND cấp huyện không còn là vấn đề quan tâm của các BQL này nữa.



Sơ đồ 2: Mô hình cơ cấu tổ chức BQLRPH được đề xuất

Trong đó:

- Giám đốc: là người đứng đầu chịu trách nhiệm trước cấp trên quản lý và trước pháp luật về toàn bộ hoạt động của ban quản lý. Quy định về bổ nhiệm thực hiện theo Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ Quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức. Về thẩm quyền bổ nhiệm thực hiện theo quy định về phân cấp quản lý tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước của Bộ (đối với đơn vị thuộc Bộ), của cấp tỉnh (đối với đơn vị thuộc cấp tỉnh).
- Phó giám đốc: là người giúp Giám đốc phụ trách một số lĩnh vực công tác, chịu trách nhiệm trước cấp trên quản lý và trước pháp luật về nhiệm vụ được phân công. Quy định về bổ nhiệm thực hiện theo Nghị định số 115/2020/NĐ-CP ngày 25/9/2020 của Chính phủ Quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức. Về thẩm quyền bổ nhiệm thực hiện theo quy định về phân cấp quản lý tổ chức, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước của Bộ (đối với đơn vị thuộc Bộ), của cấp tỉnh (đối với đơn vị thuộc cấp tỉnh). Số lượng do cấp có thẩm quyền quyết định thành lập BQL quy định.
- Các phòng chuyên ngành, chuyên môn, trạm, tiểu khu và bộ phận SXKD, DV được cơ cấu và thành lập tùy thuộc vào quy mô, điều kiện và yêu cầu của hoạt động quản lý, SXKD và DV của đơn vị. Do cấp có thẩm quyền quyết định thành lập BQL quy định. Việc bổ nhiệm trưởng, phó phòng chuyên ngành, chuyên môn được thực hiện theo phân cấp của cấp có thẩm quyền. Việc quy định nhiệm vụ cụ thể đối với các phòng và bộ phận trực thuộc; bổ nhiệm cán bộ ở các đơn vị SXKD và DV thường được giao quyền cho Giám đốc BQL quyết định.

2.3. Chức năng: xuất phát từ mục đích và mục tiêu của tổ chức quản lý, các BQLRPH có chức năng chung là quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng rừng phòng hộ và loại rừng khác được Nhà nước giao theo quy định của pháp luật.

2.4. Nhiệm vụ và quyền hạn: bao gồm các hoạt động cụ thể, chi tiết và quyền hạn được phân cấp cho BQLRPH nhằm thực hiện đạt mục đích, mục tiêu và chức năng được xác định, theo hoàn cảnh cụ thể của từng BQL do cấp có thẩm quyền quyết định.

2.5. Mô hình cơ cấu tổ chức bộ máy theo chức năng: là mô hình đang có phổ biến và hoạt động hiệu quả nhất hiện nay, tại sơ đồ sau:

2.6. Về nhân sự biên chế và lao động: để đảm bảo nhân lực thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, cơ cấu biên chế và lao động mà BQLRPH cần cho các hoạt động bao gồm:

- a. Viên chức là số người được tuyển dụng theo vị trí việc làm, làm việc tại BQL theo chế độ hợp đồng làm việc, hưởng lương từ quỹ lương của đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật. Theo tính chất, nội dung công việc, vị trí việc làm được phân loại gồm⁽⁴⁶⁾ :
 - Vị trí việc làm lãnh đạo, quản lý;
 - Vị trí việc làm chức danh nghề nghiệp chuyên ngành;
 - Vị trí việc làm chức danh nghề nghiệp chuyên môn dùng chung (hành chính, tổng hợp, quản trị văn phòng, tổ chức cán bộ, kế hoạch tài chính và các vị trí việc làm không giữ chức danh nghề nghiệp chuyên ngành của đơn vị sự nghiệp công lập). Vị trí việc làm được xác định: căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của BQL; mức độ phức tạp, tính chất, đặc điểm, quy mô hoạt động; phạm vi, đối tượng phục vụ; quy trình quản lý chuyên môn nghiệp vụ theo quy định của pháp luật chuyên ngành.
 - Số lượng người làm việc được xác định: căn cứ vào vị trí việc làm và khối lượng công việc thực tế tại từng vị trí việc làm của BQL; mức độ hiện đại hóa công sở, trang thiết bị, phương tiện làm việc và ứng dụng công nghệ thông tin; thực trạng quản lý, sử dụng số lượng người làm việc được giao của BQL.

Căn cứ các nội dung trên và hướng dẫn thực hiện của cơ quan có thẩm quyền, BQLRPH xây dựng đề án vị trí việc làm báo cáo cơ quan cấp trên quản lý trực tiếp để báo cáo cơ quan, tổ chức có thẩm quyền thẩm định và quyết định (khi trở thành đơn vị SNCL thuộc nhóm 1, 2 thì người đứng đầu đơn vị SNCL được quyền quyết định phê duyệt đề án vị trí việc làm và cơ cấu viên chức theo chức danh nghề nghiệp của đơn vị sau khi được hội đồng quản lý thông qua).

- b. Lao động hợp đồng SXKD, DV tự trang trải: là số lượng người làm nhiệm vụ quản lý, chuyên môn và lao động phổ thông được xác định thông qua các hình thức hợp đồng theo quy định của pháp luật về lao động hoạt động trong khu vực SXKD, DV. Thu nhập của lao động này được hưởng theo kết quả SXKD, DV của các hoạt động.
- c. Lao động nhận khoán: là cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn đang cư trú hợp pháp tại địa phương (cấp xã) hợp đồng nhận khoán trông, chăm sóc, bảo vệ rừng theo Nghị định số 168/2016/NĐ-CP ngày 27/12/2016 của Chính phủ quy định về khoán rừng, vườn cây và diện tích mặt nước trong các Ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nông, lâm nghiệp Nhà nước. Nguồn tài chính để thực hiện khoán là tiền thu hằng năm từ DVM-TR; chính sách đầu tư đầu tư và nguồn chi sự nghiệp cho BV&PTR của Nhà nước.

3. Đề xuất định hướng về cơ chế tự chủ tài chính đối với BQLRPH

3.1. Định hướng về mục tiêu và lộ trình:

- a. Đến năm 2025 các BQLRPH thực hiện hoạt động theo cơ chế tự chủ tài chính thuộc các nhóm 1, 2 và 3 quy định tại Nghị định số 60/2021/NĐ-CP. Trong đó có 100% BQLRPH đầu nguồn thuộc nhóm 1 và 2.
- b. Giảm dần nguồn tài chính từ NSNN; từng bước thay thế bằng nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng, SXKD và liên doanh, liên kết ngày càng tăng, tiến tới sẽ là nguồn tài chính chủ yếu để thực hiện tự chủ tài chính.

3.2. Nguồn tài chính thực hiện tự chủ :

- a. Nguồn NSNN: là kinh phí cung cấp hoạt động DVSNC thuộc danh mục DVSNC sử dụng NSNN, bao gồm cả nguồn NSNN đặt hàng cung cấp dịch vụ công theo quy định; kinh phí chi thường xuyên thực hiện các nhiệm vụ về KHCCN, các nhiệm vụ được giao khác; kinh phí hỗ trợ chi thường xuyên; vốn đầu tư phát triển của dự án đầu tư xây dựng cơ bản được cấp có thẩm quyền phê duyệt.
- b. Nguồn thu hoạt động sự nghiệp, bao gồm: thu từ hoạt động DVSNC; thu từ hoạt động SXKD; liên doanh, liên kết; thu phí được để lại; nguồn vốn vay; viện trợ, tài trợ và nguồn thu khác theo quy định của pháp luật (nếu có).

3.3. Điều kiện đảm bảo để BQLRPH thực hiện tự chủ tài chính:

- a. Xác định dịch vụ công thuộc danh mục DVSNC sử dụng NSNN của cơ quan nhà nước có thẩm quyền;
- b. Cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí làm cơ sở ban hành đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công và cơ chế giám sát, đánh giá, kiểm định chất lượng DVSNC sử dụng ngân sách nhà nước.

⁽⁴⁶⁾ Nghị định số 106/2020/NĐ-CP ngày 10/9/2020 của Chính phủ về vị trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị SNCL

III. ĐỀ XUẤT HOÀN THIÊN ĐỒNG BỘ CƠ CHẾ QUẢN LÝ, CHÍNH SÁCH VÀ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN

1. Điều tra, lập quy hoạch rừng phòng hộ toàn quốc phù hợp với Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050. Làm căn cứ để tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ.

2. Bộ NN&PTNT chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính trình Thủ tướng Chính phủ ban hành danh mục chi tiết DVSNC sử dụng NSNN lĩnh vực lâm nghiệp. UBND cấp tỉnh trình HĐND cấp tỉnh ban hành danh mục chi tiết DVSNC lĩnh vực lâm nghiệp sử dụng NSNN theo phân cấp thuộc phạm vi quản lý của địa phương và phù hợp với ngân sách của địa phương. Theo Nghị định số 60/2021/NĐ-CP ngày 21/6/2021 Quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị SNCL.

3. Nghiên cứu, ban hành hướng dẫn chung việc xác định định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí làm cơ sở ban hành đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước đối với hoạt động quản lý, bảo vệ rừng phòng hộ.

4. Các địa phương (cấp tỉnh) xây dựng và ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí làm cơ sở ban hành đơn giá, giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước đối với hoạt động quản lý, bảo vệ rừng phòng hộ trên địa bàn cấp tỉnh theo thẩm quyền. Đây là cơ sở quyết định việc chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với BQLRPH nhằm thực hiện quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ.

5. Xây dựng Đề án về tổ chức Kiểm lâm trong rừng phòng hộ, đặc dụng để triển khai thực hiện theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 của Chính phủ về Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng.

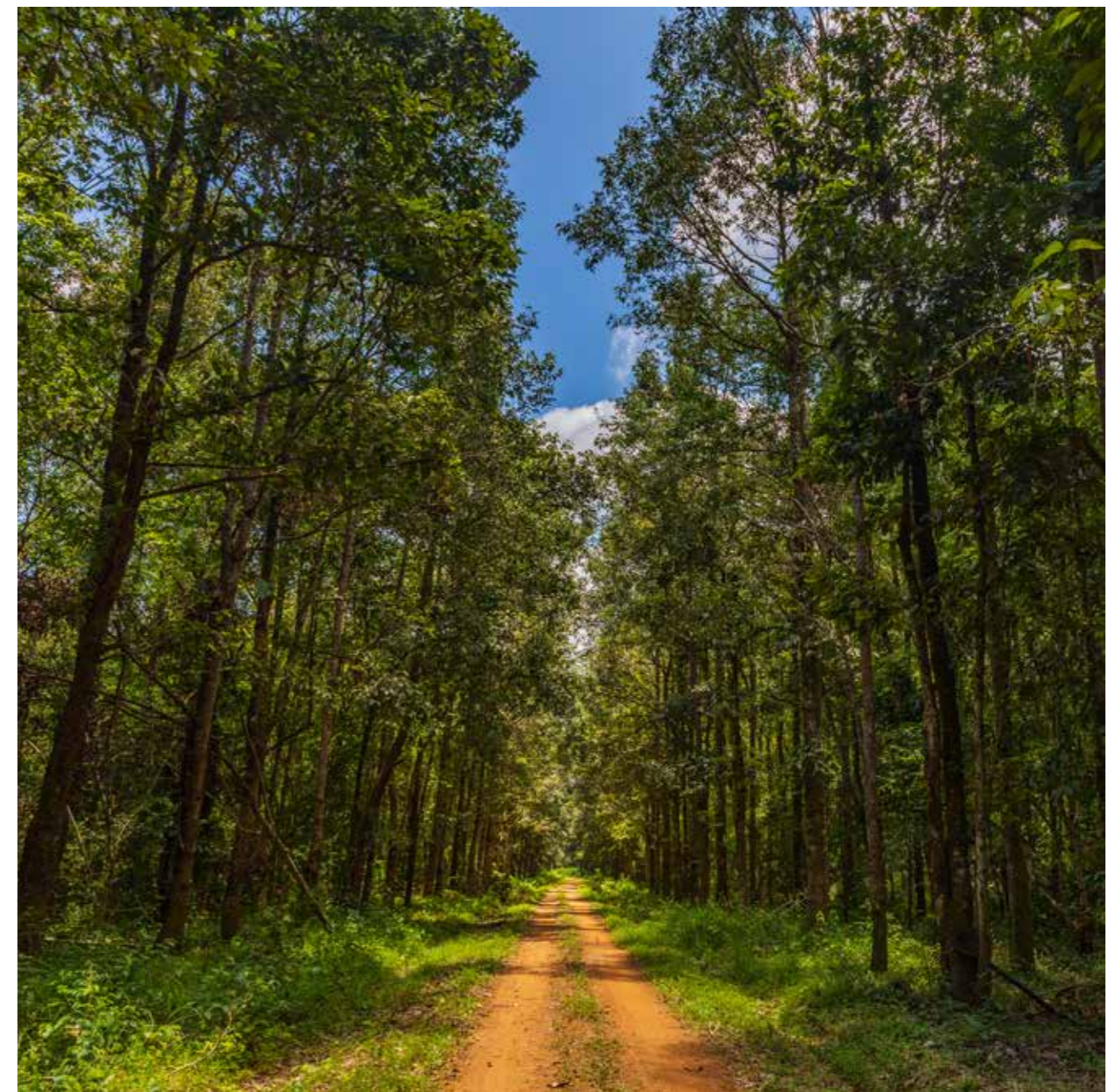
6. Tích hợp, điều chỉnh và ban hành chung trong một VBQPPL về các chính sách đầu tư bảo vệ và phát triển rừng, trong đó có mức khoán bảo vệ rừng cho phù hợp và thống nhất. Đồng thời với việc đảm bảo nguồn lực để thực hiện chính sách.

7. Việc xây dựng PAQLRBV đối với các BQLRPH phải được thực hiện theo quy định của pháp luật, có tầm chiến lược và tính khả thi cao. Trong đó chú trọng đến các tiềm năng, lợi thế đặc thù của khu rừng về du lịch sinh thái, môi trường nghỉ dưỡng; phát triển lâm sản ngoài gỗ và dược liệu..., để tổ chức đầu tư, khai thác phát huy giá trị của rừng, góp phần thực hiện tự chủ tài chính từ nội lực.

8. Tiếp tục theo dõi, đánh giá hiệu quả mô hình BQLRPH toàn tỉnh (Quảng Ngãi); BQLRPH sáp nhập với BQLRĐD thành BQLRĐD, PH (Thái Nguyên, Hà Nội); BQL rừng theo lưu vực sông hoặc khu vực địa lý. Đây có thể là các mô hình phù hợp với một số địa phương có thể xem xét lựa chọn. Các mô hình trên cũng giúp giải quyết vấn đề tổ chức quản lý đối với các khu rừng phòng hộ hiện đang giao cho Kiểm lâm hoặc phòng chuyên môn cấp huyện quản lý cần phải được tổ chức lại.

9. Thực hiện rà soát và có phương án chuyển diện tích rừng phòng hộ (hiện còn khá lớn) đang được tạm giao cho UBND cấp xã quản lý về cho các BQLRPH để thực hiện quản lý, bảo vệ và phát triển rừng bền vững theo chức năng chuyên môn. Đối với rừng phòng hộ có diện tích nhỏ lẻ, phân tán hiện giao cho hộ gia đình, cá nhân cũng thực hiện kiểm kê, thu hồi và giao cho ban quản lý rừng phòng hộ trong huyện hoặc trong tỉnh để đảm bảo quản lý, giám sát và thực hiện việc hợp đồng khoán theo công đoạn (trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng) đối với các hộ gia đình, cá nhân đó.

10. Quan tâm việc tuyên truyền nâng cao nhận thức về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị SNCL theo tinh thần Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCH TƯ Đảng; phổ biến, cập nhật pháp luật và chính sách đầy đủ, kịp thời đến các cấp, các ngành và đơn vị thực hiện; thường xuyên tập huấn, bồi dưỡng, đào tạo nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ cho bộ máy quản lý của các BQLRPH đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.



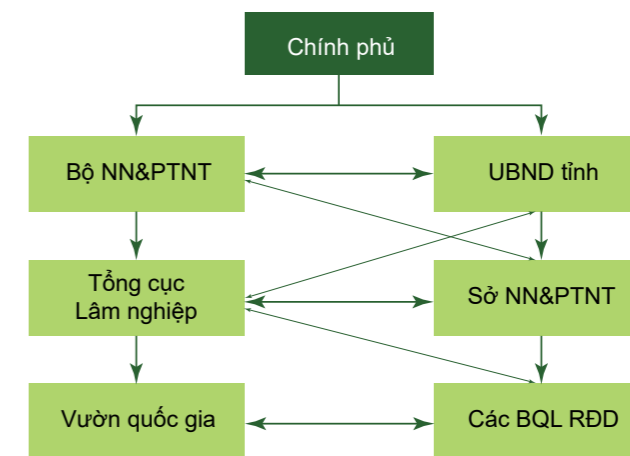


PHẦN III-B ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP TỔ CHỨC QUẢN LÝ RỪNG ĐẶC DỤNG

1. Cùng cố bộ máy quản lý

Thống nhất cùng cố hệ thống tổ chức bộ máy quản lý RĐĐ trên cả nước nên được coi là mục tiêu ưu tiên số 1 trong gian đoạn 2021-2025. Để đạt được mục tiêu này cần: Tốt. Cụ thể?

- Xác định vị trí pháp lý và vị trí trong hệ thống của các ban quản lý RĐĐ. Trong đó, các ban quản lý sẽ được thống nhất quản lý theo một hệ thống đồng nhất. Phù hợp nhất (i) giao Tổng cục Lâm nghiệp quản lý các VQG thuộc Bộ; (ii) giao Sở NN&PTNT quản lý các ban quản lý RĐĐ trực thuộc tỉnh. Tuy nhiên cần có đánh giá và lấy sự đồng thuận ở các địa phương trước khi ban hành hướng dẫn chính thức về quản lý hệ thống, quản lý ở cấp tỉnh và tại các khu.



Trên cơ sở nghiên cứu một số mô hình tổ chức quản lý hiện tại của các Ban quản lý RĐĐ và kết quả phân tích sâu, nhất là mô hình tại các địa phương theo Sơ đồ 1 trong bối cảnh Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Nghị định số 01/2019/NĐ-CP có hiệu lực thi hành đã bãi bỏ Nghị định 117/2010/NĐ-CP và Thông tư 78/2011/TT-BNNPTNT cho thấy mô hình tổng quát của Ban quản lý RĐĐ đề xuất là phù hợp, đáp ứng được yêu cầu thực tiễn trong thời gian tới.

- Rà soát quy định hiện hành, xây dựng hướng dẫn các địa phương về mô hình tổ chức bộ máy cơ bản nhất của một ban quản lý RĐĐ thống nhất trong toàn quốc, đồng thời phù hợp với phân hạng các khu rừng đặc dụng và điều kiện thực tiễn vùng, miền, địa phương, đảm bảo vừa bao quát, vừa tránh bỏ sót nhiệm vụ căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ và đặc điểm của công tác bảo tồn thiên nhiên và các tiêu chí khác về diện tích, tính liên tục, giá trị kết nối cảnh quan. Dựa trên hướng dẫn khung đó, các tỉnh và các khu có thể đề xuất việc có thêm hoặc ghép các bộ phận theo nguồn lực và đặc điểm công việc, song vẫn đủ các đầu mối phụ trách cách mạng công việc được ấn định theo khung đó căn thêm các tiêu chí diện tích, các vấn đề bảo tồn và tính phức tạp về kinh tế, xã hội của từng khu.
- Chỉ đạo các địa phương kiện toàn tổ chức Kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng trong các Ban quản lý RĐĐ, đảm bảo hoạt động hiệu quả theo đúng quy định của Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 của Chính phủ về Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng. Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, tiêu chuẩn, chế độ cho lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách trên cơ sở tham chiếu và tham khảo chức năng và nhiệm vụ của các Hạt Kiểm lâm thuộc RĐĐ để xây dựng.
- Cần có hướng dẫn cụ thể cách quản lý, mô hình quản lý đối với các khu có diện tích nhỏ dưới 5.000 ha. Với các khu như vậy thì các Ban quản lý được thành lập, được ghép ra sao, tổ chức hoạt động như thế nào cần được quy định để các tỉnh thống nhất thực hiện.
- Xây dựng vị trí việc làm cho các ban quản lý RĐĐ với đầy đủ các đầu mối, yêu cầu về trình độ và đào tạo theo đúng nhiệm vụ và đặc điểm công việc theo chức năng, nhiệm vụ của các RĐĐ.

- Căn cứ Quy hoạch tổng thể phát triển Lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn 2050, UBND các tỉnh xây dựng Đề án tổ chức quản lý RĐD trên địa bàn, trong đó cần sáp nhập hoặc thành lập mới các BQL và tổ chức quản lý theo một mô hình chung.

2. Xây dựng các chính sách đầu tư

Các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH cho các RĐD trong giai đoạn cũ đã hết hạn vào năm 2020. Do đó, cần xây dựng các chính sách đầu tư BV&PTR, bảo tồn ĐDSH trong giai đoạn 2021- 2030 trong đó ưu tiên:

- Hệ thống hóa cơ chế, chính sách hiện hành. Xây dựng chính sách đầu tư mới về bảo vệ và phát triển rừng, chế biến và thương mại lâm sản trong lâm nghiệp; trong đó có lĩnh vực quản lý và phát triển bền vững hệ thống rừng đặc dụng trong giai đoạn mới thay thế cho Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ đã hết hiệu lực vào năm 2020. Vì vậy, không chỉ tập trung vào vùng đệm mà còn cho các hoạt động bảo tồn, phục hồi hệ sinh thái, quần thể các loài đã bị suy giảm.
- Rà soát, bổ sung, sửa đổi Quy hoạch phát triển bền vững hệ thống RĐD Việt Nam theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ bằng một quy hoạch mới cụ thể, phù hợp hơn trong đó ưu tiên mở rộng, nâng hạng các khu, trong đó các khu rừng phòng hộ có điều kiện phù hợp sẽ chuyển thành RĐD.
- Rà soát đánh giá quy mô, diện tích quy hoạch thành lập mới các khu rừng theo quy định tại Điều 5 của Luật Lâm nghiệp, bao gồm một số loại như: rừng tín ngưỡng; rừng bảo vệ môi trường đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao; vườn thực vật quốc gia; rừng giống quốc gia để xác lập khu bảo tồn mới.
- Xây dựng các quy định và hướng dẫn về chi trả dịch vụ môi trường, hấp thụ carbon và các giải pháp về hoạt động tổ chức du lịch sinh thái trong các RĐD.
- Đánh giá về hoạt động bảo tồn thì hiện tại, cơ sở hạ tầng, trang thiết bị đầu tư cho các RĐD còn thiếu và yếu, trang thiết bị chuyên dụng cho lực lượng quản lý, tuần tra, nghiên cứu, theo dõi diễn biến hệ sinh thái, đa dạng sinh học còn thiếu và dựa trên nền tảng lâm nghiệp truyền thống. Vì vậy, mục tiêu thay đổi chính sách đầu tư về kỹ thuật và thiết bị theo chuẩn của RĐD nên được coi như một trong các hạng mục ưu tiên. Đặt mục tiêu cho 05 năm tới các khu rừng đặc dụng sẽ được cung cấp thiết bị phù hợp với mục tiêu hoạt động, và có thể áp dụng công nghệ tiên tiến trong công tác quản lý, giám sát đa dạng sinh học; cứu hộ và phục hồi được các hệ sinh thái, các loài bị suy giảm.
- Các hoạt động giám sát đa dạng sinh học, giám sát các loài trọng yếu, giảm thiểu tác động của bão, bất cần được ưu tiên. Do đó, cần lựa chọn một số hệ sinh thái, loài chỉ thị để giám sát cho từng vùng sinh thái, từng khu, dựa vào đó đưa ra giải pháp bảo tồn cụ thể. Hoạt động giám loài, sinh cảnh, vùng cảnh quan nên được quan tâm như một cách tiếp cận chính, hành động bảo tồn ưu tiên trong giai đoạn mới.

3. Xây dựng Đề án phát triển nguồn nhân lực

Ưu tiên xây dựng Đề án phát triển nguồn nhân lực (đủ 3 cấu thành về quy mô, cơ cấu và chất lượng nguồn nhân lực), phục vụ định hướng phát triển ngành thích ứng với điều kiện mới, trong đó tập trung chủ yếu là nâng cao năng lực mới một cách toàn diện, có trọng tâm, trọng điểm cho nhân lực RĐD.

Tập trung sửa đổi, bổ sung các chương trình bồi dưỡng theo tiêu chuẩn ngạch công chức có và các ngạch và vị trí khác trong các RĐD.

Sớm ban hành chương trình bồi dưỡng mới theo tiêu chuẩn chức danh nghề nghiệp viên chức chuyên ngành bảo vệ rừng, bảo tồn thiên nhiên; đồng thời quan tâm xây dựng các chương trình bồi dưỡng ngắn hạn về kiến thức, kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ và các kiến thức bổ trợ nâng cao về một số lĩnh vực trọng tâm về bảo tồn, quản lý rừng bền vững, khởi nghiệp, hợp tác sản xuất gắn với liên kết tiêu thụ sản phẩm đảm bảo an toàn thực phẩm, chuyển đổi số trong bảo tồn, quản lý rừng.

4. Nhiệm vụ trọng tâm thực hiện cơ chế tự chủ tài chính cho rừng đặc dụng

Ngày 21/6/2021, Chính phủ ban hành Nghị định số 60/2021/NĐ-CP Quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, quy định cụ thể về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công trong các lĩnh vực và lộ trình nâng mức độ tự chủ của các đơn vị. Nghị định cũng quy định chi tiết việc thực hiện tự chủ về giao dịch tài chính và liên doanh, liên kết của các đơn vị sự nghiệp công lập. Hướng dẫn việc lập, chấp hành dự toán và quyết toán thu chi hàng năm của các đơn vị sự nghiệp theo bốn nhóm tự chủ; trách nhiệm của các bộ, cơ quan trung ương, của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và đơn vị sự nghiệp công lập. Do đó, ban quản lý khu rừng đặc dụng hoạt động theo cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp, vì vậy cũng cần có định hướng mục tiêu, nguồn tài chính, các điều kiện đảm bảo cũng như lộ trình để Ban quản lý khu rừng đặc dụng thực hiện cơ chế tự chủ theo quy định của Nghị định 60/2001/NĐ-CP.

Một số nhiệm vụ trọng tâm thuộc trách nhiệm của Ban quản lý rừng đặc dụng theo mục tiêu trên bao gồm:

- a. Lập phương án tự chủ tài chính của đơn vị giai đoạn 2021-2025, trong đó:
 - i. Về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, số lượng cán bộ, viên chức và lao động hợp đồng (nêu rõ về nhiệm vụ chức năng; tổ chức bộ máy để thực hiện nhiệm vụ được cấp có thẩm quyền giao; số lượng cán bộ, viên chức và lao động hợp đồng).
 - ii. Về dự kiến nhiệm vụ được giao, kê chi tiết từng nhiệm vụ; nhiệm vụ giao cho các đơn vị trực thuộc; nhiệm vụ đơn vị tự thực hiện.
 - iii. Về dự toán thu chi, gồm: Dự toán thu, chi thường xuyên (mức thu, chi thường xuyên; nguồn thu để chi thường xuyên; chi thường xuyên; dự kiến chênh lệch thu, chi thường xuyên (nếu có); dự toán chi nhiệm vụ không thường xuyên.
 - iv. Xác định mức độ tự chủ theo 04 nhóm

- Nhóm 1: là đơn vị sự nghiệp công tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư.
 - Nhóm 2: là đơn vị sự nghiệp công tự đảm bảo chi thường xuyên.
 - Nhóm 3: là đơn vị sự nghiệp công tự đảm bảo một phần chi thường xuyên.
 - Nhóm 4: là đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.
- b. Đề xuất định hướng về mục tiêu và lộ trình thực hiện
- Phấn đấu đến năm 2025, các Ban quản lý rừng đặc dụng thực hiện hoạt động theo cơ chế tự chủ tài chính thuộc các nhóm 1, 2 và 3 quy định tại Nghị định số 60/2021/NĐ-CP.
 - Giảm dần nguồn tài chính từ ngân sách Nhà nước, từng bước thay thế bằng nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng, tăng tỷ trọng nguồn thu từ hoạt động sản xuất kinh doanh và liên doanh, liên kết, tiến tới sẽ là nguồn tài chính chủ yếu để thực hiện tự chủ tài chính.

KẾT LUẬN

Cùng với sự phân loại rừng theo mục đích sử dụng; các BQLRPH, ĐD ở Việt Nam đã có thời gian dài hình thành và phát triển. Cùng với quá trình ngày càng hoàn thiện về pháp luật, cơ chế, chính sách quản lý, bảo vệ và phát triển đối với rừng phòng hộ, đặc dụng; các BQLRPH, ĐD đã nỗ lực cố gắng, khắc phục nhiều khó khăn, thử thách vươn lên thể hiện vai trò và sứ mạng lịch sử trong việc thực hiện quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng được Nhà nước ủy thác.

Tuy nhiên, cũng phải nhận thấy rằng vấn đề tổ chức quản lý, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ, đặc dụng của các BQLRPH, ĐD thời gian qua đang còn nhiều hạn chế, khó khăn vướng mắc ở cả tầm vĩ mô và vi mô như đã được nghiên cứu, đánh giá và rút ra trong báo cáo tổng hợp này. Từ phân tích khoa học và thực tiễn, các nguyên nhân cơ bản, chủ yếu của những hạn chế, khó khăn vướng mắc đã được xác định; định hướng về mô hình tổ chức và cơ chế, chính sách, giải pháp được đề xuất. Đây là những vấn đề cốt lõi về đổi mới và hoàn thiện cơ chế quản lý và tổ chức bộ máy các BQLRPH, ĐD để cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp ở Trung ương và địa phương xem xét.

Trong bối cảnh tình hình BĐKH toàn cầu đang diễn ra nhanh và bất thường, trong đó Việt Nam là một trong những quốc gia chịu ảnh hưởng trực tiếp và nặng nề nhất; sự suy giảm về đa dạng sinh học đang ở mức báo động. Với Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến 2050 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Việc đổi mới và hoàn thiện cơ chế quản lý và tổ chức bộ máy các BQLRPH, ĐD nhằm thực hiện tốt nhất chức năng, nhiệm vụ quản lý, bảo vệ và phát triển bền vững rừng phòng hộ, đặc dụng cũng chính là nhằm thực hiện mục tiêu, định hướng chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam trong tương lai.

Hà Nội, tháng 9 năm 2021
Tư vấn tổng hợp: Lê Văn Bách

PHỤ LỤC I: TỔNG HỢP BAN QUẢN LÝ RỪNG PHÒNG HỘ TOÀN QUỐC
(Cập nhật đến 31/12/2020)

TT	Vùng/ Tỉnh/TP	Tổng diện tích rừng phòng hộ (ha)	Số lượng BQL	Diện tích rừng PH được giao quản lý (ha)	Cơ quan chủ quản				Ghi chú
					Sở NN & PTNT	UBND Huyện	Chi cục Kiểm lâm	Phòng thuộc huyện	
	TỔNG SỐ Ban	4.685.504	231	3.023.864/ 3.338.039	33 106	10 105	4 5	5 15	QĐ số 1558/ QĐ-BNN-TCLN ngày 13/4/2021
	Tây Bắc: 04		15	310.804	4	11			
1	Lai Châu		09	277.535		x			
2	Điện Biên	239.906	03	17.686	x				Chủ yếu thuộc UBND xã và CĐDC
3	Sơn La	283.509	02	15.368		x			Chủ yếu thuộc UBND xã và CĐDC
4	Hòa Bình		01	2.090	x				
	Đông Bắc: 13		34	476.513	15	15	4		
1	Cao Bằng	191.609	04	95.854	x				
2	Lạng Sơn	95.475							
3	Bắc Kạn	78.048							Chủ yếu thuộc UBND xã và CĐDC
4	Thái Nguyên	45.971	02	3.813	1x		1x		Ban thuộc Sở được sáp nhập với khu đặc dụng thành BQL ĐĐ, PH tỉnh
5	Quảng Ninh	133.127	06	51.130		x			
6	Bắc Giang	19.825	02	20.050	x				
7	Lào Cai	152.197	09	109.308		x			
8	Yên Bái	138.557	02	97.555	x				
9	Hà Giang	231.800	04	41.009	x				

10	Tuyên Quang	113.534	02	45.886	x				Chủ yếu thuộc UBND xã và CĐDC
11	Phú Thọ	33.632	01	11.269			x		
12	Vĩnh Phúc	-	01	155			x		Thuộc CCKL
13	Bắc Ninh	-	01	484			x		Cả tỉnh
	Đồng bằng SH: 08		08	14.118	2			6	
1	Hải Phòng	-							
2	Hải Dương (Chí Linh)	-	01	4.202	x				
3	Hưng Yên	-							
4	Hà Nội	3.744	01	1.763	x				Cả ĐĐ
5	Thái Bình	-							
6	Nam Định	-							
7	Hà Nam	-							
8	Ninh Bình	8.528	06	8.153				x	
	Bắc Trung bộ: 06		42	653.856	35	7			
1	Thanh Hóa	156.454	12	87.399	x				Chủ yếu thuộc UBND xã và CĐDC
2	Nghệ An		08	237.598	x				
3	Hà Tĩnh		05	85.136	x				
4	Quảng Bình	151.862	08	120.898	1x	7x			BQL rừng PH ven biển Nam QB thuộc Sở
5	Quảng Trị	66.804	03	48.580	x				
6	Thừa Thiên Huế	77.011	06	74.245	x				

	Duyên hải NTB: 08		45	975.451	15	30			
1	Đà Nẵng	8.938							
2	Quảng Nam	315.812	07	203.809		x			
3	Quảng Ngãi	130.450	(07) 01	106.133	x				Từ 2019 hợp nhất 7 ban thành BQLRPH Quảng Ngãi
4	Bình Định	192.775	08	152.422		x			
5	Phú Yên	93.252	05	94.029	x				
6	Khánh Hòa	105.244	04	65.569	x				
7	Ninh Thuận	116.754	05	111.051	x				
8	Bình Thuận		15	242.438		x			
	Tây Nguyên: 05		51	653.705	13	38			
1	Lâm Đồng	172.826	17	222.367		x			
2	Đắk Nông	47.462	05	35.237	x				
3	Đắk Lắk		03	30.148	x				
4	Gia Lai	154.450	21	262.412		x			
5	Kon Tum	158.904	05	103.541	x				
	Đông Nam bộ: 06		15	157.435	10	4	1		
1	Đồng Nai	35.005	04	33.910	x				
2	Bình Dương	-	01	3.652	x				
3	Bình Phước	34.611	06	40.398	2x	3x	1x		
4	Tây Ninh	30.174	01	33.134	x				
5	TP. Hồ Chí Minh	31.628	02	35.080	1x	1x			

6	Bà Rịa-Vũng Tàu	-	01	11.261	x				
	Tây Nam Bộ: 13		21	96.157	12			9	
1	Long An	-	04	264				x	Thuộc các Phòng NN, KT huyện
2	Bến Tre	-	03	7.140				x	
3	Đồng Tháp	-	01	-				x	
4	Sóc Trăng	-							
5	Vĩnh Long	-							
6	Cần Thơ	-							
7	Hậu Giang	-							
8	Tiền Giang	-	01	106				x	
9	Bạc Liêu								
10	Cà Mau		07	53.588	x				
11	Kiên Giang		03	24.937	x				
12	An Giang		01	1.115	x				
13	Trà Vinh		01	9.007	x				Toàn tỉnh

TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU, THAM KHẢO VỀ TỔ CHỨC RỪNG PHÒNG HỘ

1. Pháp lệnh Quy định việc bảo vệ rừng, số 147/LCT ngày 11/9/1972 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa (nay là CHXHCNVN).
2. Luật Bảo vệ và phát triển rừng, số 58-LCT/HĐNN8 ngày 12/8/1991 của Quốc hội nước CHXHCNVN.
3. Luật Bảo vệ và phát triển rừng, số 29/2004/QH11 ngày 03/12/2004 của Quốc hội nước CHXHCNVN.
4. Luật Lâm nghiệp, số 16/2017/QH14, ngày 15/11/2017 của Quốc hội nước CHXHCNVN.
5. Luật Viên chức, số 58/2010/QH12, ngày 15/11/2010 của Quốc hội nước CHXHCNVN.
6. Luật Tổ chức chính quyền địa phương, số 77/2015/QH13, ngày 19/6/2015 của Quốc hội nước CHXHCNVN.
7. Luật Ngân sách Nhà nước, số 83/2015/QH13, ngày 25/6/2013 của Quốc hội nước CHXHCNVN.
8. Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, ngày 16/11/2018 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.
9. Nghị định số 01/2019/NĐ-CP, ngày 01/01/2019 của Chính phủ về Kiểm lâm và Lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng.
10. Nghị định số 168/2016/NĐ-CP, ngày 27/12/2016 của Chính phủ Quy định về khoán rừng, vườn cây và di tích mặt nước trong các ban quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và Công ty TNHH 1 TV nông, lâm nghiệp Nhà nước.
11. Nghị định số 71/2003/NĐ-CP, ngày 19/6/2003 của Chính phủ về phân cấp quản lý biên chế hành chính, sự nghiệp nhà nước.
12. Nghị định số 41/2012/NĐ-CP, ngày 08/5/2012 của Chính phủ Quy định về vị trí việc làm trong đơn vị sự nghiệp công lập.
13. Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, ngày 25/4/2006 của Chính phủ Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
14. Nghị định số 141/2016/NĐ-CP, ngày 10/10/2016 của Chính phủ Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.
15. Nghị định số 106/2020/NĐ-CP, ngày 10/9/2020 của Chính phủ về trí việc làm và số lượng người làm việc trong đơn vị sự nghiệp công lập.
16. Nghị định số 115/2020/NĐ-CP, ngày 25/9/2020 của Chính phủ Quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý viên chức.
17. Nghị định số 120/2020/NĐ-CP, ngày 07/10/2020 của Chính phủ Quy định về thành lập, tổ chức lại, giải thể đơn vị sự nghiệp công lập.
18. Nghị định số 60/2021/NĐ-CP, ngày 21/6/2021 của Chính phủ Quy định về cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.
19. Nghị định số 76/2019/NĐ-CP, ngày 08/10/2019 của Chính phủ về chính sách đối với cán bộ, công chức, viên chức, người lao động và người hưởng lương trong lực lượng vũ trang công tác ở vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn.
20. Quyết định số 523/QĐ-TTg, ngày 01/4/2021 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chiến lược Phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050.
21. Quyết định số 254/QĐ-TTg, ngày 22/02/2017 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách Nhà nước trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác của Bộ NN&PTNT.
22. Quyết định số 38/2016/QĐ-TTg, ngày 14/9/2016 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành một số chính sách bảo vệ, phát triển rừng và đầu tư hỗ trợ kết cấu hạ tầng, giao nhiệm vụ công ích đối với các công ty nông, lâm nghiệp.
23. Quyết định số 1171/QĐ ngày 30/12/1986 của Bộ trưởng Bộ Lâm nghiệp “Ban hành các loại quy chế rừng sản xuất rừng phòng hộ và rừng đặc dụng”.
24. Quyết định số 1558/QĐ-BNN-TCLN, ngày 13/4/2021 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT Công bố hiện trạng rừng toàn quốc năm 2020.
25. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 của BCHTTU Đảng về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.
26. Thông tư số 14/2015/TTLT-BNNPTNT-BNV, ngày 25/3/2015 của liên Bộ NN&PTNT và Bộ Nội vụ hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của cơ quan chuyên môn về nông nghiệp và phát triển nông thôn thuộc UBND cấp tỉnh, cấp huyện.
27. Thông tư số 15/2015/TT-BNNPTNT, ngày 26/3/2015 của Bộ NN&PTNT hướng dẫn nhiệm vụ các chi cục và tổ chức sự nghiệp trực thuộc Sở NN&PTNT.
28. Thông tư số 41/2018/TT-BNNPTNT, ngày 28/12/2018 của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT Hướng dẫn về tổ chức và hoạt động của Hội đồng quản lý trong đơn vị sự nghiệp công lập thuộc ngành NN&PTNT.
29. Thông báo số 9799/TB-BNN-VP, ngày 31/12/2019 về Kết luận của Bộ trưởng Bộ NN&PTNT tại Hội nghị toàn quốc về công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ.
30. Báo cáo thực trạng quản lý, bảo vệ, bảo tồn và phát triển hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ, định hướng, các giải pháp, cơ chế, chính sách phát triển bền vững giai đoạn 2021-2030 của TCLN (19/12/2019).
31. Chuyên đề “Đánh giá thực trạng rừng và đất lâm nghiệp của các ban quản lý rừng phòng hộ”-TCLN công bố năm 2013.
32. Tổng quan về tổ chức và quản lý tổ chức – Giáo trình NEU-EDUTOP, Đại học KTQD.

TÀI LIỆU NGHIÊN CỨU, THAM KHẢO VỀ TỔ CHỨC RỪNG ĐẶC DỤNG

1. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2018). Nghị định số 06/2019/NĐ-CP
2. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2017/20178). Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018.
3. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2014). Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến 2020, tầm nhìn 2030
4. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2013). Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.
5. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2012). Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 – 2020
6. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2010). Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng.
7. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2010). Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 về Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.
8. Chính phủ nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam (2006). Nghị định số 32/2006/NĐ-CP ngày 30/3/2006 của Chính phủ về quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm.
9. Nghị định 60/2001/NĐ-CP ngày 21/6/2021 của Chính phủ Quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập. Bộ NNPTNT (2017). Công văn số 6088/BNN-KHCN ngày 26/7/2017 về rà soát, đánh giá kết quả thực hiện Luật ĐDSH.
10. Bộ NNPTNT (2016). Báo cáo đánh giá tác động của chính sách trong Luật Bảo vệ và Phát triển rừng (sửa đổi).
11. Bộ NNPTNT, (2016). Báo cáo tổng kết tình hình thi hành Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004 và đề xuất định hướng sửa đổi Luật.
12. Bộ TNMT (2017). Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia - chuyên đề Đa dạng sinh học.
13. Bộ NNPTNT (2013). Báo cáo Đánh giá 10 năm thực hiện Luật BV&PTR năm 2004. Chương trình Đối tác hỗ trợ ngành Lâm nghiệp,
14. Bộ TNMT, 2013. Báo cáo quốc gia lần thứ 5 thực hiện Công ước đa dạng sinh học, giai đoạn 2009-2013 (trình ban thư ký CBD).
15. Bộ TNMT (2015). Báo cáo đầy đủ cho việc xây dựng Chiến lược quốc gia về ĐDSH đến 2020, tầm nhìn đến 2030.
16. Bộ TNMT (2017). Rà soát, đánh giá thực trạng thực hiện quy định về khu bảo tồn và hệ sinh thái nhằm đề xuất định hướng chính sửa Luật ĐDSH. Báo cáo của Phòng Sinh thái.
17. GIZ (2013). Cơ chế tài chính khu bảo tồn ở Việt Nam Bài học kinh nghiệm và định hướng tương lai.
18. GIZ (2013). Tăng cường bảo tồn đa dạng sinh học trong hệ thống khu bảo tồn tại Việt Nam, Các vấn đề chính cần giải quyết về khung pháp lý, thể chế và hành chính.
19. Nguyễn Hưng Quang (2011) Báo cáo Khung thể chế, chính sách và quản lý đối với Bảo tồn đa dạng sinh học trong Hệ thống Khu bảo tồn tại Việt Nam. Cơ quan Hợp tác Quốc tế Đức, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn,
20. Nguyễn Xuân Nguyên (2018). Rà soát chính sách và thể chế tài chính đa dạng sinh học. UNDP Vietnam.
21. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2020). Luật bảo vệ Môi trường (2020).
22. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2017). Luật Lâm nghiệp (2017).
23. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2007). Luật Đa dạng sinh học.
24. Quốc hội Nước CHXHCN Việt Nam (2003). Luật Bảo vệ và Phát triển rừng
25. Winrock (2015). Đánh giá đề xuất các nội dung cần điều chỉnh và bổ sung Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, 2015.

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

Địa chỉ: Phòng 021, tầng 2, Tòa nhà Coco
14 Thụy Khuê, Q. Tây Hồ, Hà Nội, Việt Nam

T: +84 24 39 32 95 72

I: www.giz.de/viet-nam