

TÓM TẮT VỀ CHÍNH SÁCH

Cơ chế tài chính cho các khu bảo tồn tại Việt Nam



Đặt vấn đề: liệu chúng ta có thể chi trả được chi phí quản lý các khu bảo tồn?

Nam Á và Đông Nam Á là nơi có tính đa dạng sinh học cao nhất thế giới, với hơn 1.500 khu bảo tồn chiếm 760.000 km², tương đương 8,5% tổng diện tích của khu vực. Tuy nhiên, thành lập và quản lý hệ thống khu bảo tồn quốc gia là công việc đòi hỏi có sự đầu tư kinh phí và điều này ngày càng là một thách thức lớn. Duy trì các khu bảo tồn trở thành một việc làm tốn kém mà nhiều quốc gia cảm thấy không thể đáp ứng được trong khi còn phải đối mặt với nguồn ngân sách hạn hẹp và những nhu cầu trước mắt về phát triển kinh tế và xóa đói giảm nghèo.

Ngân sách nhà nước từ lâu đã là nguồn tài chính chủ yếu cho các khu bảo tồn, không chỉ ở Châu Á mà ở hầu hết mọi nơi trên thế giới. Tuy nhiên, ngân sách nhà nước ngày càng không đáp ứng đủ những chi tiêu cần thiết để quản lý khu bảo tồn hoặc để bù đắp những chi phí cơ hội lớn, nảy sinh khi đặt một vùng đất và các tài nguyên khác ra khỏi hoạt động sản xuất kinh tế. Số liệu do các chính phủ cung cấp và được Trung tâm Giám sát Bảo tồn Thế giới (WCMC) tập hợp cho thấy ngân sách mỗi năm dành cho các khu bảo tồn ở khu vực Nam Á thiếu trung bình khoảng 400 USD/km² và ở Đông Nam Á là 300 USD/km². Điều đó cho thấy ngân sách thực tế mới chỉ đáp ứng được khoảng 50% nhu cầu.

Để các khu bảo tồn ở Châu Á có thể tồn tại được trong tương lai, cần tìm ra các nguồn đầu tư mới, đa dạng và bền vững để bổ sung cho ngân sách nhà nước và trợ giúp của chính phủ. Những nguồn đầu tư này phải đến được tất cả các đối tượng gánh chịu chi phí bảo tồn đa dạng sinh học ở các khu bảo tồn, bao gồm chủ sở hữu đất tại địa phương và khu vực tư nhân, cũng như những đối tượng đã và đang được đầu tư như các cơ quan quản lý động thực vật hoang dã của chính phủ và các ban quản lý khu bảo tồn.

Tuy nhiên, bức tranh tài chính cho các khu bảo tồn ở Châu Á không hoàn toàn ảm đạm như thế. Trên toàn khu vực, những cơ chế mới đang bắt đầu được áp dụng nhằm đảm bảo nguồn đầu tư ổn định cho các khu bảo tồn. Tại Việt Nam, Dự án PARC có một cấu phần giải quyết vấn đề “xây dựng cơ chế tài chính dài hạn cho bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển cộng đồng tại các điểm lựa chọn”. Một nghiên cứu tài chính đã được thực hiện trong khuôn khổ dự án, nhằm đánh giá hệ thống tài chính hiện thời cho công tác quản lý các khu bảo tồn của Việt Nam. Nghiên cứu cũng xem xét các khả năng tài chính khác và các cơ chế tài chính mới để đảm bảo kinh phí lâu dài cho bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển cộng đồng trong và xung quanh ba khu bảo tồn.

Tài liệu tóm tắt về chính sách này, dựa trên nghiên cứu điểm tại Việt Nam, đưa ra những vấn đề chính liên quan đến tài chính tại các khu bảo tồn và trình bày một số sáng kiến mới đang được đề xuất để vượt qua những khó khăn này.



Nguồn kinh phí cho các khu bảo tồn ở Việt Nam

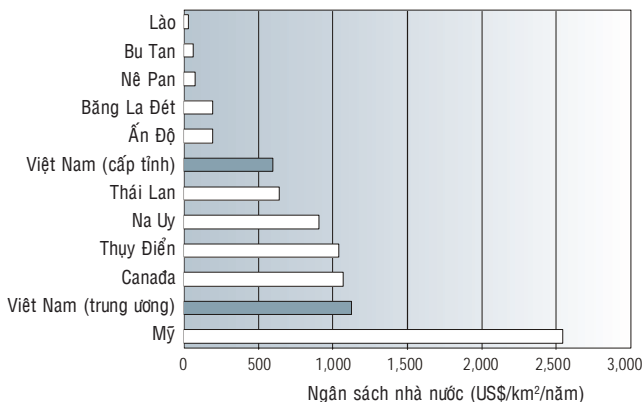
122 khu bảo tồn với diện tích hơn 24.000 km² đã được thành lập tại Việt Nam và 80 khu bảo tồn đất ngập nước, trên cạn và biển đã được đề xuất và đang chờ phê duyệt.

Tài liệu này chủ yếu đề cập tới các khu bảo tồn là Vườn quốc gia (VQG) và Khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN), với mục tiêu chính là bảo tồn đa dạng sinh học. Hệ thống khu bảo tồn hiện nay hoàn toàn do nhà nước quản lý và cấp kinh phí thông qua chính quyền trung ương, tỉnh và huyện. Ngân sách hoạt động được tính toán dựa trên định mức theo số lượng cán bộ công chức, và vốn xây dựng cơ bản được cấp theo kế hoạch đầu tư 5 - 10 năm đã được phê duyệt cho khu bảo tồn đó. Ngoài ra, ngân sách nhà nước cũng được cấp cho một số hoạt động cụ thể nằm ngoài ngân sách phân bổ thường xuyên này. Nguồn ngân sách này có thể được dùng để bổ sung cơ sở hạ tầng và các công trình xây dựng, phục vụ mục đích nghiên cứu hay dưới dạng các khoản vay để đầu tư vào hoạt động tạo thu nhập, cho các chương trình quốc gia phục vụ mục tiêu phát triển cụ thể trong vùng lõi và vùng đệm của khu bảo tồn như trồng rừng, tái định cư và xóa đói giảm nghèo.

Tổng ngân sách nhà nước phân bổ cho các khu bảo tồn tại Việt Nam trong những năm gần đây là tương đối ổn định, tính theo tỉ lệ % GDP và so sánh với các nguồn chi tiêu khác của chính phủ. Từ năm 1997, ngân sách nhà nước cho các VQG do trung ương quản lý chiếm trung bình là 0,13% GDP hay 0,5% tổng số chi tiêu ngân sách - khoảng từ 3 đến 3,5 triệu USD một năm. Số tiền của các nhà tài trợ, được phân bổ thông qua ngân sách nhà nước, khoảng gấp đôi con số này, trung bình là 4 triệu USD một năm. Đồng thời, ngân sách nhà nước đầu tư cho các khu bảo tồn do tỉnh quản lý được tăng lên, hiện nay đạt gần 5 triệu USD, trong khi đó số tiền đầu tư của các nhà tài trợ chỉ bằng gần một nửa khoản tiền này.

Điều đáng chú ý là tình trạng tài chính của các khu bảo tồn do trung ương quản lý ở Việt Nam rất tốt so với các khu vực khác của Châu Á và thế giới. Tại các nước phát triển, chi tiêu của chính phủ hàng năm cho các khu bảo tồn trung bình vào khoảng hơn 2.000 USD/km², tại các nước đang phát triển là 150 USD/km² và tại các nước khu vực Nam và Đông Nam Á là dưới 497 USD/km².

Đối với Việt Nam, với mức đầu tư hơn 1.200 USD/km², ngân sách nhà nước phân bổ cho các VQG do trung ương quản lý lớn hơn rất nhiều so với các nước khác ở Châu Á và tương đương



Ngân sách nhà nước đầu tư cho các khu bảo tồn ở một số nước

Theo James, A., Green, M. và J. Paine, 1999, *A Global Review of Protected Area Budgets and Staff*, Trung tâm Giám sát Bảo tồn Thế giới (WCMC), Cambridge.

(thậm chí nhiều hơn) ngân sách nhà nước phân bổ cho quản lý khu bảo tồn ở Châu Âu và Bắc Mỹ. Các VQG do tình quản lý gặp nhiều khó khăn về mặt tài chính và chỉ nhận được hơn một nửa số ngân sách này, mặc dù vậy vẫn khá hơn so với nhiều nước Châu Á khác.

Khó khăn tài chính đối với các khu bảo tồn của Việt Nam

Dù được sự hỗ trợ rất lớn của nhà nước, vẫn tồn tại vấn đề liệu kinh phí có thực sự là một trở ngại đối với hệ thống khu bảo tồn của Việt Nam hay không và nguyên nhân tại sao.

Câu trả lời là có, các khu bảo tồn của Việt Nam đúng là đang gặp phải các vấn đề lớn về kinh phí, làm hạn chế đáng kể công tác quản lý. Nhiều bằng chứng cho thấy các hoạt động quản lý bảo tồn ở hiện trường gặp nhiều thiếu thốn, trang thiết bị nghèo nàn và kinh phí ít ỏi để vận hành và duy tu bảo dưỡng.

Những khó khăn về kinh phí này dường như ngược lại với mức ngân sách rất cao do nhà nước cấp như đã nêu ở trên. Nhưng thực ra những khó khăn này không phải là do thiếu ngân sách cho các khu bảo tồn mà vì cách huy động, phân bổ và sử dụng nguồn vốn cho các hoạt động bảo tồn đa dạng sinh học.

Vốn chi thường xuyên và vốn xây dựng cơ bản đầu tư cho các khu bảo tồn ở Việt Nam

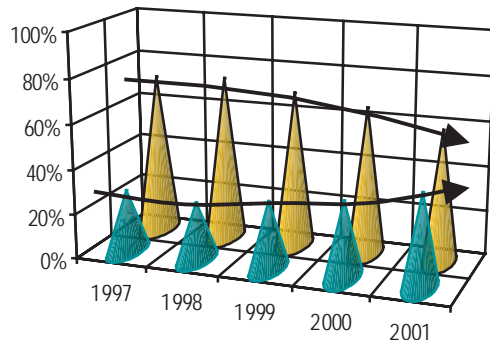
Theo IUCN Việt Nam, 2002, *Nghiên cứu Tài chính Dự án PARC: Báo cáo tổng hợp, Dự án Xây dựng Các Khu bảo tồn nhằm Bảo vệ Tài nguyên Thiên nhiên trên Cơ sở Sinh thái Cảnh quan (PARC), Cục Kiểm lâm/UNDP/UNOPS/IUCN Việt Nam, Hà Nội.*

Nơi nào không có đủ tiền?

Vấn đề chính là mặc dù tổng ngân sách phân bổ cho cả hệ thống khu bảo tồn là tương đối cao, nhưng kinh phí nhận được của các VQG và KBTTN lại khác nhau. Mặc dù sự khác nhau này dễ thấy nhất giữa các VQG do trung ương và tỉnh quản lý, vẫn có sự khác biệt giữa các khu bảo tồn thuộc cùng một cấp quản lý. Tính theo từng khu bảo tồn, ngân sách nhận được từ mức rất thấp là 2.500 USD/khu cho tới mức cao khoảng vài trăm ngàn USD/khu. Hay nói cách khác từ khoảng dưới 100 USD/km² cho tới vài ngàn USD/km². Nhiều khu bảo tồn không có đủ tiền để đáp ứng những yêu cầu tối thiểu nhất để quản lý hiệu quả khu bảo tồn.

Ngân sách xây dựng cơ bản và kinh phí thường xuyên

Một xu hướng đáng lưu ý là trong mấy năm gần đây có sự thay đổi trong cơ cấu ngân sách của các khu bảo tồn. Năm 1997, gần 3/4 tổng ngân sách được dành cho chí phí xây dựng cơ bản. Tỷ lệ này giảm dần theo từng năm và tới năm 2001 chỉ còn dưới 60% tổng ngân sách. Chi phí thường xuyên ngày càng chiếm một tỷ lệ lớn hơn trong ngân sách cho các khu bảo tồn. Chiều hướng này đưa đến các tác động tích cực hoặc bất lợi cho các khu bảo tồn sẽ phụ thuộc chủ yếu vào cách phân bổ ngân sách.



■ Vốn chi thường xuyên ■ Vốn xây dựng cơ bản

Ít kinh phí dành cho công tác bảo tồn

Mặc dù mức đầu tư xây dựng cơ bản nói chung là cao và tỉ lệ ngân sách chi thường xuyên ngày càng tăng, song điều này không nhất thiết dẫn đến việc tăng kinh phí cho các hoạt động bảo tồn. Phần lớn kinh phí chi thường xuyên dùng để chi trả tiền lương và ngân sách xây dựng cơ bản được đầu tư chủ yếu cho cơ sở hạ tầng như đường xá, cầu cống và các công trình xây dựng khác. Do đó không còn đủ kinh phí cho việc bảo dưỡng thường xuyên, mua trang thiết bị hay các hoạt động thiết yếu cho công tác quản lý khu bảo tồn như nâng cao năng lực cán bộ, lập kế hoạch quản lý, phân định ranh giới khu bảo tồn, tuần tra, các chương trình nâng cao nhận thức và tuyên truyền hay giám sát và đánh giá.

Kế hoạch phức tạp và giải ngân chậm trễ

Quá trình lập dự toán và đầu tư chậm trễ và luôn phải điều chỉnh có xu hướng làm trầm trọng thêm sự không đồng bộ giữa việc phân bổ ngân sách và chi tiêu thực tế cho các hoạt động bảo tồn. Mặc dù kế hoạch ngân sách năm được lập và trình vào tháng 10 hàng năm, ngân sách này thường chỉ được duyệt vào tháng 3 đến tháng 5 của năm sau, các hạng mục chi tiêu bị điều chỉnh nhiều lần trong giai đoạn này và thường đến cuối năm tiền mới được chuyển về để chi tiêu. Trong điều kiện như thế, khó có thể lập được kế hoạch hay thực hiện được các hoạt động bảo tồn một cách có hệ thống, do đó có xu hướng đầu tư cho các công trình hạ tầng lớn để giải ngân nhanh và thuận lợi hơn. Thực tế cho thấy, vì ngân sách hàng năm được phân bổ dựa trên dự án đầu tư dài hạn được xây dựng khi khu bảo tồn mới được thành lập và thường tập trung vào đầu tư cơ sở hạ tầng nên thiếu tính linh hoạt để đáp ứng với những thay đổi trong nhu cầu quản lý và các ưu tiên bảo tồn

Cảnh quan khu bảo tồn bị chia cắt

Sự chồng chéo trong quản lý cảnh quan ở bên trong và xung quanh khu bảo tồn cũng tạo ra các vấn đề về tài chính. Tất cả các khu bảo tồn ở Việt Nam đều có vùng đệm bao quanh, và thường có người dân sinh sống. Giữa khu bảo tồn và vùng đệm có sự khác nhau về mục tiêu quản lý, cơ quan chủ quản và có nguồn ngân sách riêng biệt.

Trong khi các khu bảo tồn có các ban quản lý với mục tiêu chính là bảo tồn thiên nhiên thì hoạt động sử dụng đất và đầu tư trong vùng đệm lại nằm dưới sự quản lý của chính quyền địa phương và các bộ chủ quản với mục tiêu chính là phát triển kinh tế - xã hội. Đáng tiếc là hiện tại có rất ít sự lồng ghép trong công tác lập kế hoạch và phân bổ ngân sách cho hoạt động bảo tồn (khu bảo tồn) và hoạt động phát triển (vùng đệm), hay sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý khu bảo tồn và vùng đệm. Trong hầu hết các trường hợp, không có sự kết nối và điều phối giữa kế hoạch của khu bảo tồn và vùng đệm. Trong trường hợp xấu nhất, điều này sẽ dẫn tới các hoạt động mâu thuẫn nhau.



Cảnh quan vùng đệm quanh Ba Bể

Xác định chưa đầy đủ về chi phí cho các khu bảo tồn

Sự chồng chéo và đôi khi khác biệt nhau trong trách nhiệm quản lý, lập kế hoạch và dự trù ngân sách cũng ảnh hưởng tới việc xác định và phân bổ ngân sách cho các chi phí bảo tồn của khu bảo tồn. Trong quản lý và lập ngân sách, chi phí cho khu bảo tồn được quan niệm là các khoản chi tiêu trực tiếp cho cơ sở vật chất, xây dựng, nhân sự, trang thiết bị và chi phí duy tu bảo trì cần thiết để hoạt động. Một điều ít được nhận thấy là khu bảo tồn cũng phát sinh đáng kể những chi phí gián tiếp và chi phí cơ hội, mà những người phải gánh chịu chủ yếu là cộng đồng sống ở vùng đệm - những người phải hạn chế hoạt động sử dụng đất và tài nguyên ở bên trong và xung quanh khu bảo tồn. Có thể lập luận rằng những chi phí cơ hội không được đền bù này là nguồn gốc phát sinh những mối đe dọa nghiêm trọng đối với đa dạng sinh học.

Có thể khẳng định rằng các cộng đồng nông thôn nghèo sống xung quanh các khu bảo tồn sẽ không sẵn sàng hoặc không có khả năng về mặt kinh tế để hỗ trợ bảo tồn đa dạng sinh học trừ khi họ có thể tiếp nhận được các khuyến khích về mặt kinh tế để làm điều đó. Ngân sách và kế hoạch quản lý khu bảo tồn hiện nay ít chú ý tới nhu cầu quản lý và đầu tư của cộng đồng và các ban quản lý khu bảo tồn có ít thẩm quyền đối với hoạt động bảo tồn ở vùng đệm. Trong khi đó ngân sách và các hoạt động quản lý diễn ra ở vùng đệm lại ít khi chú ý tới các mục tiêu của khu bảo tồn khi lập kế hoạch phát triển cho địa phương.

Cơ sở tài chính hạn hẹp và chứa đựng rủi ro

Nguồn và cơ cấu vốn cho các khu bảo tồn cũng là một trở ngại. Các khu bảo tồn của Việt Nam hoàn toàn dựa vào ngân sách nhà nước (kể cả các khoản

tài trợ quốc tế cho chính phủ). Điều này có nghĩa là cơ sở tài chính cho khu bảo tồn cực kỳ hạn hẹp và chứa đựng nhiều rủi ro.

Nếu hai nguồn ngân sách này bị thu hẹp hoặc bị cắt đi, các khu bảo tồn sẽ phải đối mặt với một tình huống là nguồn kinh phí vốn đã thiếu sẽ ngày càng bị giảm sút. Đây là nguy cơ có thể sẽ xảy ra vì tương tự như nhiều nước khác trên thế giới, nguồn tài trợ quốc tế cho công tác bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam đang ngày càng chặt chẽ hơn trong vài năm gần đây và ưu tiên của các nhà tài trợ cũng đang thay đổi. Quá trình tự do hóa nền kinh tế và phân cấp ngày càng tăng áp lực lên chi tiêu của chính phủ. Các khu bảo tồn phải cạnh tranh với rất nhiều nhu cầu cấp thiết khác đối với ngân sách trong nước và nước ngoài, trong số đó nhiều nhu cầu được xem là ưu tiên hơn về mặt phát triển, mang lại hiệu quả cao và rõ rệt hơn.

Ít cơ hội để thu hút hoặc duy trì nguồn ngân sách như hiện nay

Cho đến nay, có ít nỗ lực nhằm đa dạng hóa nguồn kinh phí cho khu bảo tồn ngoài các nguồn truyền thống và có lẽ ít được đảm bảo. Ngoài doanh thu rất hạn chế từ hoạt động du lịch ở một số khu bảo tồn, gần như không có cơ hội cho các khu bảo tồn tạo thêm thu nhập để bổ sung cho ngân sách thường xuyên của mình. Hầu hết doanh thu và thu nhập phụ trội đều phải nộp lại ngân sách trung ương hay tỉnh, các khu bảo tồn thường không được giữ lại khoản thu nhập bổ sung này. Điều này có nghĩa là các khu bảo tồn có ít trách nhiệm cân đối thu chi để bồi hoàn chi phí và có rất ít động cơ hay triển vọng để tăng doanh thu hỗ trợ cho các hoạt động bảo tồn. Gần đây tình hình ở nhiều VQG đã được cải thiện vì các VQG được khuyến khích giữ lại doanh thu và phần thu nhập còn lại sau khi trừ chi phí.

Trường hợp VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang

Nhận thấy nhu cầu cấp thiết là phải vượt qua những trở ngại về tài chính này và để giải quyết những vấn đề quản lý có liên quan, Việt Nam đang trong quá trình xem xét lại các vấn đề tài chính cho khu bảo tồn. Gần đây, chiến lược tài chính bền vững đã được xây dựng cho VQG Ba Bể, KBTTN Na Hang và VQG Yok Đôn nhằm tạo ra các nguồn vốn và cơ chế tài chính bổ sung để củng cố và hỗ trợ ngân sách nhà nước và nguồn tài trợ hiện có.

Những vấn đề tài chính đã hạn chế công tác quản lý khu bảo tồn như thế nào?

VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang đều gặp phải những khó khăn về ngân sách đã nêu ở phần trên. Tương tự như nhiều khu bảo tồn khác ở Việt Nam, những khó khăn này làm nảy sinh các vấn đề về quản lý ở hiện trường.

Đối với hai VQG là Ba Bể và Yok Đôn, nhu cầu về nguồn vốn thể hiện trong các dự án đầu tư đã được đáp ứng khá đầy đủ. Nhưng phần lớn nguồn kinh phí đầu tư khá cao này được đầu tư xây dựng nhà khách, đường xá, nhà ăn, nhà để xe, đường bê tông và chi tiêu thường xuyên (khoảng 1.000 USD/biên chế/một năm, cao hơn chút ít so với chi phí lương cơ bản). Hàng năm có rất ít sự linh hoạt trong ngân sách để đáp ứng nhu cầu phát sinh về trang thiết bị, duy tu bảo dưỡng, các hoạt động bảo tồn và có ít mối liên hệ giữa các khoản đầu tư cụ thể và các ưu tiên quản lý khu bảo tồn. Trong trường hợp KBTTN Na Hang, nguồn tài chính nhận được cho đến nay chỉ đáp ứng khoảng 25% ngân sách yêu cầu.

Ngoài dự án PARC, hầu như không còn nguồn tài chính khác cho VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang. Nguồn thu nhập bổ sung duy nhất là từ hoạt động du lịch. Một phần rất nhỏ nguồn thu nhập này được giữ lại ở khu bảo tồn hoặc tái đầu tư vào các hoạt động bảo tồn. VQG Ba Bể đã phải nộp 25% thuế trên tổng số 13.000 USD thu được từ hoạt động du lịch năm 2001. Ban quản lý VQG Yok Đôn giữ lại dưới 1/3 trong tổng số 5.000 USD thu được từ du



Rừng khộp ở Vườn quốc gia Yok Đôn



Rừng ở Khu bảo tồn thiên nhiên Na Hang

khách. Toàn bộ 10.000 USD thu được từ các hoạt động du lịch của KBTTN Na Hang do Phòng du lịch Huyện thu chứ không phải là ban quản lý khu bảo tồn. Thu nhập từ du lịch chỉ chiếm khoảng 2% vốn hàng năm của VQG Ba Bể và chưa đến 0,5% ở VQG Yok Đôn.

Chỉ có một số nỗ lực hạn chế nhằm quản lý hay tài trợ cho VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang với vai trò là một thành phần trong một vùng cảnh quan rộng lớn. Tại đây đều có người dân địa phương sinh sống trong ranh giới và vùng đệm (hơn 50.000 người sống ở trong và xung quanh KBTTN Na Hang, VQG Yok Đôn và khoảng 10.000 người ở VQG Ba Bể). Những xã ở đây thuộc những xã nghèo nhất đất nước. Tuy nhiên ngân sách hàng năm của các khu bảo tồn không có khoản chi cho các hoạt động cộng đồng hoặc để tiến hành các hoạt động bảo tồn ở vùng đệm vì đó được coi là trách nhiệm của chính quyền địa phương. Trong khi đó, ngân sách để phát triển kinh tế-xã hội của tỉnh, huyện và xã ít chú ý tới các vấn đề bảo tồn hay mục đích bảo tồn. Mối quan tâm chủ yếu là phát triển cơ sở hạ tầng, cải thiện nông nghiệp, y tế và giáo dục.

Cách tiếp cận mới trong công tác lập kế hoạch quản lý và ngân sách

Đối mặt với tình huống ngày càng khó khăn, để hài hòa nhu cầu thực tế về ngân sách cho các hoạt động quản lý khu bảo tồn với dự án đầu tư dài hạn và việc phân bổ ngân sách hàng năm, hay với nhu cầu hoạt động ở vùng đệm, với sự hỗ trợ của dự án PARC, các ban quản lý VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang quyết định cố gắng hình thành một cách tiếp cận lồng ghép giữa lập kế hoạch quản lý và ngân sách. Lần đầu tiên ở Việt Nam, kế hoạch hoạt động trung hạn và kèm theo là kế hoạch sử dụng tài nguyên cấp thôn bản đã được xây dựng để xoá đi khoảng trống này, cụ thể hóa những hoạt động quản lý cần thiết để quản lý cảnh quan khu bảo tồn một cách hiệu quả, thống nhất và tuân theo các ưu tiên bảo tồn.

Cách tiếp cận mới trong lập kế hoạch hoạt động nhận thức rằng các vấn đề về ngân sách là rất quan trọng. Để đạt hiệu quả trong công tác quản lý phải có nguồn ngân sách đủ và bền vững, tập trung cho những ưu tiên bảo tồn thực tế của khu bảo tồn và đủ linh hoạt để đáp ứng các nhu cầu quản lý khi chúng thay



Văn phòng VQG Ba Bể

đổi. Vì lí do này, chiến lược tài chính bền vững đã được xây dựng cùng với kế hoạch hoạt động với hai mục đích:

1. xác định các nguồn tài chính bổ sung để bù đắp chi phí hoạt động và cách thức để tạo ra nguồn tài chính này;
2. áp dụng cơ chế hành chính và phân bổ ngân sách mới giúp vượt qua khó khăn về mặt tài chính để quản lý hiệu quả cả ba VQG.

Trong bối cảnh này, các công tác quản lý tài chính và hoạt động là hai mặt của một vấn đề - sẽ không thể thực hiện được, hoặc đạt hiệu quả không cao trong quản lý khu bảo tồn nếu thiếu một trong hai nhân tố. Rõ ràng, các hoạt động quản lý chỉ có thể thực hiện được khi có nguồn tài chính đầy đủ và bền vững và việc lập và phân bổ ngân sách cho các khu bảo tồn cần được gắn liền với các nhu cầu thực tế về quản lý.

Đổi mới cơ chế tạo thu nhập và phân bổ tài chính bảo tồn

Hiện nay VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang phụ thuộc vào cơ sở tài chính khá hạn hẹp, không hẳn là vì các khu bảo tồn này thiếu khả năng tạo nguồn thu. Trên thực tế, ba khu bảo tồn này tạo ra hàng hóa và dịch vụ kinh tế khá đa dạng, có tiềm năng giá trị thị trường cao.

Hiện nay, chính sách và pháp luật của Việt Nam có một số điều khoản quan trọng có thể áp dụng để huy động những nguồn thu này và đầu tư cho công tác bảo tồn, hỗ trợ mạnh mẽ quá trình đa dạng hóa, nâng cao tính bền vững và hiệu quả của các nguồn tài chính cho khu bảo tồn.

Cải thiện các nguồn thu hiện là một hợp phần trong chiến lược tài chính. VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang là những điểm đến mà nhiều du khách biết tới và hoạt động du lịch hiện nay là nguồn thu duy nhất ngoài ngân sách. Tuy nhiên, doanh thu từ du lịch hiện nay vẫn còn rất thấp, tiềm năng

cung cấp tài chính cho khu bảo tồn hay là động lực khuyến khích các hoạt động bảo tồn vẫn chưa được khai thác.

Tăng thêm nguồn thu từ việc thu phí vào cửa hợp lý và từ các dịch vụ cho du khách (như cắm trại, các tuyến đi bộ, leo núi, đi thuyền và cưỡi voi) và phát triển các hoạt động du lịch sinh thái ở trong khu bảo tồn và vùng đệm là những biện pháp quan trọng để khuyến khích sự tham gia, mang lại lợi ích cho cộng đồng trong hoạt động bảo tồn khu bảo tồn cũng như tăng nguồn ngân sách cho công tác quản lý khu bảo tồn.



Voi nhà ở Vườn quốc gia Yok Đôn

Các khu bảo tồn cũng cung cấp một số dịch vụ có tầm quan trọng về mặt kinh tế. Rừng ở KBTTN Na Hang bảo vệ nguồn nước cho mạng lưới suối, sông và hồ. Một nhà máy thủy điện hiện đang được xây dựng trên sông Gâm, bên cạnh KBTTN Na Hang. Đề nghị nên xem xét áp dụng thuế sử dụng tài nguyên, theo quy định của pháp luật, đối với doanh thu bán điện từ nhà máy và sử dụng một phần tiền từ nguồn thu đó để đầu tư cho công tác quản lý môi trường.

VQG Yok Đôn nằm ở trung tâm Tây Nguyên - một vùng trồng cà phê quan trọng. Trồng cây công nghiệp là một nguyên nhân chính gây ra nạn phá rừng ở khu vực xung quanh vườn. Khuyến khích hình thức sản xuất cà phê hữu cơ, bền vững, kết hợp với việc xuất khẩu với nhãn hiệu cà phê sinh thái Yok Đôn là một cơ hội tạo nên sự gắn kết với khu bảo tồn, đồng thời khuyến khích cách thức sử dụng đất thân thiện với môi trường ở vùng đệm.

Những nguồn tài chính bổ sung này có tiềm năng tăng đáng kể ngân sách cho khu bảo tồn cũng như mang lại động cơ khuyến khích về mặt kinh tế có thể trông thấy được cho địa phương từ hoạt động bảo tồn. Một nguồn vốn bổ sung khác và cơ chế tài chính bền vững cũng được đề xuất trong chiến lược tài chính bền vững cho 3 khu bảo tồn, đó là xây

dựng một quỹ ủy thác nhằm tiếp nhận và quản lý các nguồn thu bổ sung thông qua ngân sách nhà nước.

Được hình thành từ các nguồn trong và ngoài nước, và từ khoản thanh toán một lần của nhà máy thủy điện sông Gâm trong trường hợp của KBTTN Na Hang, những quỹ ủy thác này sẽ do ban quản lý khu bảo tồn, các cơ quan tỉnh và cộng đồng địa phương cùng quản lý, lập kế hoạch và sử dụng nhằm đáp ứng các nhu cầu bảo tồn ở khu bảo tồn và vùng đệm. Theo mô hình tài chính xây dựng trong chiến lược tài chính bền vững, sự kết hợp các nguồn tài chính bổ sung, ngân sách nhà nước được đảm bảo và thu nhập từ quỹ ủy thác sẽ đủ để đảm bảo an ninh tài chính dài hạn cho việc thực hiện kế hoạch hoạt động và kế hoạch sử dụng tài nguyên thôn bản.

Ngân sách cho các khu bảo tồn ở Việt Nam trong tương lai sẽ như thế nào?

Trường hợp ở Ba Bể, Na Hang và Yok Đôn cho chúng ta một số nhìn nhận cụ thể về cơ chế tài chính cho khu bảo tồn ở Việt Nam. Một trong những bài học kinh nghiệm quan trọng nhất rút ra từ thực tế - trái với nhận thức từ trước tới nay - là thiếu kinh phí không hẳn là khó khăn tài chính lớn nhất đối với các khu bảo tồn. Do đó, việc tìm kiếm thêm kinh phí không nhất thiết là con đường bảo đảm tương lai tài chính. Thay vào đó, hoàn thiện cơ chế tài chính đòi hỏi phải xem xét đồng bộ các mặt chất lượng, quản lý và tính mục tiêu của nguồn vốn.

Xây dựng chiến lược tài chính bền vững có thể là một cơ chế có ích, không chỉ để nâng cao cơ sở tài chính cho các khu bảo tồn mà còn giúp khắc phục một số khó khăn trong việc lập ngân sách, kế hoạch tài chính và phân bổ lợi ích mà hiện nay đang là những vướng mắc trong công tác bảo tồn đa dạng sinh học. Điều quan trọng là chiến lược tài chính sẽ nối kết chặt chẽ kế hoạch



quản lý hoạt động và quá trình phát triển kinh tế-xã hội ở những khu vực gần khu bảo tồn.

VQG Ba Bể, Yok Đôn và KBTTN Na Hang vẫn đang ở giai đoạn đầu của việc thực hiện kế hoạch hoạt động và chiến lược tài chính bền vững. Câu hỏi liệu cách tiếp cận này có thành công hay không còn ở phía trước, khi cách tiếp cận này chứng minh được khả năng giúp cho các khu bảo tồn quản lý tốt hơn và huy động nguồn tài chính hiệu quả hơn.

Nhiều khu bảo tồn khác ở Việt Nam gặp phải những khó khăn về tài chính tương tự như ba khu bảo tồn nói trên. Nhiều cơ chế tài chính mới đang được thử nghiệm. Điều này đòi hỏi có sự thay đổi lớn trong nhận thức, trong việc xác định và đáp ứng các chi phí của khu bảo tồn, theo cách thức trong đó các đơn vị nhà nước cùng hợp tác với khu vực tư nhân và cộng đồng địa phương trong việc bù đắp cho các chi phí bảo tồn đa dạng sinh học.

Có lẽ yếu tố quan trọng nhất trong việc đảm bảo an ninh tài chính trong tương lai cho các khu bảo tồn của Việt Nam sẽ là mức độ mà tất cả các bên có liên quan, từ cấp trung ương tới địa phương, sẵn sàng và có khả năng chấp nhận những thách thức và thay đổi cần thiết để có một cách tiếp cận tổng hợp và đổi mới trong cơ chế tài chính cho khu bảo tồn. Không đầu tư đầy đủ cho các khu bảo tồn bây giờ có thể dẫn tới những tổn thất mà cả chính phủ và người dân Việt Nam khó có thể bù đắp được trong tương lai lâu dài. ■

Tài liệu tóm tắt về chính sách này được xuất bản lần đầu tiên để trình bày tại Đại hội các Vườn quốc gia và Khu bảo tồn tại Durban, Nam Phi. Tài liệu được tái bản lần này là một phần của bộ tài liệu tóm tắt về chính sách của dự án PARC. Hầu hết nội dung của tài liệu được giữ nguyên. Chỉ có một số thay đổi nhỏ để đảm bảo hình thức của tài liệu này đồng bộ với các tài liệu khác trong bộ tài liệu.

Tác giả:

Lucy Emerton, Trưởng nhóm khu vực, Nhóm Hệ sinh thái và Sinh kế, IUCN Châu Á (LAE@iucnsl.org)

Kishore Rao, Giám đốc, Chương trình các Khu bảo tồn khu vực, IUCN Châu Á (parks-asia@hn.vnn.vn)

Nguyễn Xuân Nguyên, Chuyên gia tư vấn trong nước về tài chính (nguyentm@hn.vnn.vn)

Nguyễn Hữu Từ, Chuyên gia tư vấn trong nước về tài chính (huutu2000@yahoo.com)

Tran Quốc Bảo, Chuyên gia tư vấn trong nước về bảo tồn thiên nhiên (tquocbao@hn.vnn.vn)

Nguyễn Hữu Dzũng, Trưởng phòng, Phòng Bảo tồn Thiên nhiên, Cục Kiểm lâm, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (parc@hn.vnn.vn)

Các báo cáo khác có liên quan của dự án PARC

Các báo cáo này có thể tải xuống từ trang web của dự án PARC: www.undp.org.vn/projects/parc

Nghiên cứu tài chính: Chi trả các chi phí cho quản lý khu bảo tồn ở Việt Nam. Tóm tắt các bài học rút ra, Tháng 5 năm 2003

Cơ chế tài chính bền vững cho Vườn quốc gia Yok Đôn, Tháng 1 năm 2003

Chiến lược tài chính bền vững cho Vườn quốc gia Ba Bể, Tháng 7 năm 2002

Chiến lược tài chính bền vững cho Khu Bảo tồn Thiên nhiên Na Hang, Tháng 7 năm 2002

Các lựa chọn cho việc thành lập quỹ uỷ thác tại Vườn quốc gia Ba Bể và Khu Bảo tồn Thiên nhiên Na Hang, Tháng 6 năm 2002

Các điểm dự án **PARC** tại Việt Nam



■ Vườn Quốc gia Ba Bể

Khu bảo tồn Ba Bể được chính thức thành lập từ năm 1977, sau đó chuyển hạng thành vườn quốc gia vào năm 1992. Vườn có diện tích là 7.611 ha, bao gồm cả 500 ha hồ Ba Bể - hồ tự nhiên lớn nhất của Việt Nam. Trước đây VQG Ba Bể do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn quản lý nhưng giữa năm 2002 đã chuyển giao cho tỉnh Bắc Kạn quản lý.

Một mạng lưới sông suối nối hồ với các khu rừng thường xanh bao phủ dãy núi đá vôi tạo cho VQG một cảnh quan độc đáo. VQG Ba Bể có tính đa dạng sinh học cao, đặc biệt là có 300 loài bướm và 80 loài cá nước ngọt. Đáng chú ý là vườn là nơi trú ngụ của một quần thể nhỏ Voọc Đen Má Trắng, một loài đang bị đe dọa.

■ Khu BTTN Na Hang

Khu Bảo tồn Thiên nhiên có diện tích là 41.930 ha, bao gồm các núi đá vôi và rừng ẩm nhiệt đới, có những khu vực nhỏ xen lẫn rừng thường xanh núi thấp, rừng lá rộng bán thường xanh và rừng tre nứa.

Tính đa dạng sinh học của Khu BTTN Na Hang có ý nghĩa toàn cầu vì đây là khu duy nhất có quần thể tương đối lớn loài Voọc mũi hếch đặc hữu và đang bị nguy cấp. Loài này trước đây được coi là đã tuyệt chủng, và mới được phát hiện lại vào năm 1992 ở khu vực rừng núi này của tỉnh Tuyên Quang. Điều này đưa tới việc rừng Na Hang được chuyển hạng thành Khu BTTN Na Hang vào năm 1994. Khu BTTN này nằm dưới sự quản lý của Tỉnh Tuyên Quang.

■ Vườn Quốc gia Yok Đôn

VQG Yok Đôn nằm trên địa phận tỉnh Đắk Lắk, khu vực Tây Nguyên của Việt Nam, giáp ranh biên giới với Cam-pu-chia được thành lập vào năm 1991. Vườn do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn quản lý. Năm 2002 diện tích Vườn được mở rộng lên tới 115.545 ha (gấp đôi diện tích ban đầu) và vùng đệm là 133.890 ha. Hầu hết khu vực mở rộng trước đây là rừng sản xuất.

Đây là khu vực khá bằng phẳng ở phía Nam sông Srêpôk. Trong VQG Yok Đôn có hai núi nhỏ, còn lại chủ yếu là rừng tự nhiên. Vườn Quốc gia này là nơi duy nhất bảo tồn hệ sinh thái rừng khộp ở Việt Nam, xen lẫn rừng thường xanh trên núi và rừng ven sông suối. Vườn là một địa điểm quan trọng để bảo tồn thú lớn và là một trong những vùng bảo tồn chim quan trọng bậc nhất của đất nước.

Dự án PARC

Xây dựng các Khu bảo tồn nhằm Bảo vệ Tài nguyên Thiên nhiên trên Cơ sở Sinh thái Cảnh quan

PARC là dự án kết hợp bảo tồn và phát triển của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam. Từ năm 1999 đến năm 2004, dự án đã thử nghiệm phương pháp tiếp cận sinh thái cảnh quan để bảo tồn di sản đa dạng sinh học của Việt Nam. Cách tiếp cận này kết hợp bảo tồn và phát triển trên cơ sở lập kế hoạch sử dụng tài nguyên tại ba điểm hiện trường: Vườn quốc gia Yok Đôn, Vườn quốc gia Ba Bể và Khu Bảo tồn Thiên nhiên Na Hang.

Dự án được Quỹ Môi trường Toàn cầu và Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc đồng tài trợ. Cục Kiểm lâm thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Văn phòng Dịch vụ Dự án Liên Hợp Quốc phối hợp thực hiện dự án. Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế - IUCN trợ giúp kỹ thuật cho dự án ở cấp quốc gia và Công ty Scott Wilson Asia Pacific Ltd. trợ giúp kỹ thuật cho dự án tại hiện trường.

Tài liệu tóm tắt về chính sách của dự án PARC

Bộ tài liệu tóm tắt về chính sách này giới thiệu về các biện pháp tiếp cận lập kế hoạch mà dự án PARC thực hiện trong việc lồng ghép bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển kinh tế xã hội. Do đó, bộ tài liệu này sẽ giúp tăng cường chính sách quản lý khu bảo tồn của Việt Nam thông qua việc chia sẻ kinh nghiệm thu được từ dự án. Tài liệu này là một trong bốn tài liệu tóm tắt về chính sách đã được xây dựng, bao gồm:

1. Chi trả các chi phí cho khu bảo tồn của Việt Nam
2. Bảo tồn đa dạng sinh học bằng sinh thái học cảnh quan
3. Lồng ghép bảo tồn và phát triển bằng cách lập kế hoạch sử dụng tài nguyên có sự tham gia
4. Lập kế hoạch quản lý cho các khu bảo tồn của Việt Nam

Bản quyền:
2004, Cục Kiểm lâm

Các quan điểm đưa ra trong báo cáo này là quan điểm của cá nhân tác giả chứ không nhất thiết là quan điểm của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc, Cục Kiểm lâm hay cơ quan chủ quản của tác giả.

Ấn phẩm có tại:
Phòng Bảo tồn Thiên nhiên
Cục Kiểm lâm
Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
2 Ngọc Hà, Hà Nội, Việt Nam
ĐT: 84 4 7335676
Fax: 84 4 7335685
Email: parc@nn.vnn.vn

Và trang web của dự án PARC:
www.undp.org.vn/projects/parc

Thiết kế: Paul Insua-Cao
Nhà xuất bản: Haki