

## TÓM TẮT VỀ CHÍNH SÁCH

### Lập Kế hoạch Quản lý cho các Khu bảo tồn của Việt Nam



Rừng khộp, Vườn quốc gia Yok Đôn.

### Các khu bảo tồn chưa được bảo vệ

**Trong vòng 50 năm qua, Việt Nam là một trong những quốc gia phải chịu sự xuống cấp về môi trường với tốc độ cao. Trong thời gian này, tỷ lệ che phủ rừng giảm từ 53% xuống 28%. Nhiều diện tích lớn rừng tự nhiên của Việt Nam đã bị phá hủy và không thể phục hồi được. Các quần thể động vật hoang dã, tuy không dễ đo đếm, nhưng rõ ràng đã suy giảm một cách tàn khốc ở cả trong và bên ngoài các khu bảo tồn trong giai đoạn này. Ví dụ, trong vòng 20 năm, các quần thể rùa ở các khu bảo tồn của tỉnh Nghệ An đã giảm số lượng xuống còn khoảng 1% so với số lượng quần thể trước đây. Hầu hết các cảnh quan của Việt Nam đã rơi vào “hội chứng rừng trống”: không còn các loài động vật do bị khai thác, săn, bắt cạn kiệt, còn nhanh hơn tốc độ mất rừng.**

Kể từ ngày khu bảo tồn đầu tiên của Việt Nam được thiết lập vào năm 1962, đến nay 126 khu bảo tồn đã được thành lập với tổng diện tích khoảng 2,5 triệu hec-ta. Các khu bảo tồn bao gồm các khu rừng đặc dụng và các vùng đất ngập nước (chiếm đến 7% tổng diện tích cả nước), và các khu bảo tồn biển. Các khu bảo tồn mới vẫn tiếp tục được công bố hàng năm. Tuy nhiên, phần lớn các khu bảo tồn vẫn chưa được quản lý tốt hay thậm chí chưa được bảo vệ khỏi các hoạt động khai thác bất hợp pháp các tài nguyên thiên nhiên, nhất là các loài động vật hoang dã.

Tháng Chín năm 2003, chính phủ đã phê chuẩn Chiến lược Quản lý các Khu bảo tồn của Việt Nam giai đoạn 2002 - 2010 (CLQLHTKBT). Tài liệu này do cơ quan

trong nước xây dựng và đã xác định cụ thể chức năng quản lý ở cấp trung ương, của các bộ và cơ quan liên quan và của ủy ban nhân dân các tỉnh. Nó đưa ra các ưu tiên của nhà nước, xác định các phân hạng mới cho hệ thống các khu bảo tồn và đưa ra một loạt các chính sách về lập kế hoạch, quản lý và cải tổ cơ chế cấp vốn cho các khu bảo tồn, trong đó bao gồm điều chỉnh khung pháp lý, kiểm tra hệ thống lập kế hoạch quản lý và tăng cường sự tham gia của cộng đồng.

CLQLHTKBT hàm chứa một điểm quan trọng: hệ thống các khu bảo tồn của Việt Nam hiện có nhiều điểm chưa hợp lý. Toàn bộ việc quy hoạch, đầu tư và quản lý hệ thống khu bảo tồn hiện chưa hiệu quả trong việc đáp ứng các mục tiêu của khu bảo tồn như đã được xác định trong luật là: “*bảo tồn tài nguyên thiên nhiên, là mẫu chuẩn cho các hệ sinh thái của quốc gia*”. Nhận thức được điều này, CLQLHTKBT đã chỉ ra bước cần thực hiện trong giai đoạn tiếp theo là xác định một khung chính sách để xác định các vấn đề mà các khu bảo tồn đang phải đối mặt và cách thức xử lý các vấn đề đó. Các hoạt động chính cần có là tăng cường cải thiện cơ chế quản lý và tài chính của các khu bảo tồn vì không thể bảo vệ tốt nếu không có quy hoạch bảo tồn và cung cấp tài chính hiệu quả.

Song hành với các nỗ lực trên, Dự án PARC đã xây dựng cách tiếp cận quy hoạch quản lý thích ứng với khung thể chế và chính sách hiện tại cho các khu bảo tồn ở Việt Nam. Bản tóm tắt chính sách này mô tả tiếp cận nói trên và nêu quy trình lập kế hoạch hoạt động, khác với cách thức lập kế hoạch quản lý theo thông lệ quốc tế, đóng vai trò trung tâm trong việc dẫn dắt tiến trình.

## Quy hoạch bảo tồn và Dự án PARC

**Đối mặt với sự xuống cấp của các hệ sinh thái tự nhiên và các cấu trúc thành của chúng, trong đó có sự ổn định về môi trường, các hệ thống thủy văn, thảm thực vật và các loài động vật hoang dã. Chính phủ Việt Nam được sự hỗ trợ của các nhà tài trợ quốc tế đã cố gắng tìm kiếm các cơ chế quy hoạch bảo tồn thích hợp. Dự án PARC đã đảm nhận thách thức đặc biệt này với việc xem xét sửa đổi các thủ tục quản lý đối với các khu bảo tồn trong các cảnh quan rộng lớn chịu sự tác động mạnh của con người.**

Hiện tại ở Việt Nam, việc quy hoạch quản lý khu bảo tồn cần có định hướng chiến lược mạnh mẽ hơn. Những chiến lược ngắn và trung hạn do Dự án PARC đề xuất đã chứng tỏ rằng hệ thống quy hoạch hiện tại vẫn có thể được cải thiện hơn trong điều kiện còn tồn tại những rào cản như hiện nay. Với môi trường cho việc điều chỉnh hệ thống quy hoạch đã được tạo ra nhờ có CLQLHTKBT mới được phê chuẩn, những cải tiến mạnh mẽ hơn sẽ có điều kiện để thực hiện. Mục tiêu cao nhất là đưa ra được một chuẩn quốc tế cho việc lập kế hoạch quản lý, ví dụ như chuẩn được xác định bởi Ủy ban về các Khu bảo tồn của IUCN. Tuy nhiên, việc thực hiện được mục tiêu này vẫn đang gặp nhiều trở ngại và đòi hỏi cần phải có nhiều thay đổi trong thể chế và chính sách.

Dự án PARC đã chủ động không đi theo cách tiếp cận truyền thống, trong đó các kế hoạch quản lý thường được xây dựng một cách độc lập, tách rời các cộng đồng địa phương và do đó thất bại trong việc giải quyết các nguyên nhân sâu xa của tình trạng suy thoái tài nguyên. Thay vào đó, Dự án PARC đã thử nghiệm một quy trình lập kế hoạch bảo tồn năm lớp đặc biệt thích ứng với các quy định hiện hành của nhà nước, luật đất đai và các trách nhiệm cụ thể của các cộng đồng nông thôn.

Việc bảo tồn thực tế được dựa trên các kiểu quy hoạch đơn giản và thực tế nhất sẽ

giúp các nhà quản lý khu bảo tồn thực hiện tốt nhiệm vụ bảo tồn và đưa ra được một bức tranh rõ ràng để người khác có thể nhận biết được các mục tiêu và chương trình quản lý mà khu bảo tồn dự định thực hiện.

Việc xây dựng một chiến lược bảo tồn chính là điểm khởi đầu. Điều này không chỉ bao gồm việc xác định chiến lược bảo tồn cho một cảnh quan mà còn bao gồm việc lồng ghép các giá trị bảo tồn với quy hoạch sử dụng tài nguyên và nhu cầu của các cộng đồng địa phương (*Tóm tắt về Chính sách Dự án PARC: Lồng ghép Bảo tồn và Phát triển Thông qua Quy hoạch Sử dụng Tài nguyên có Sự tham gia*).

Hiện tại, các bên liên quan ở cộng đồng thường không được tham dự vào các quá trình ra quyết định đối với những vấn đề đáng được họ quan tâm. Sự tham gia của cộng đồng trong quy hoạch cũng cần có những chi phí nhất định, nhất là cho thời gian tham gia của họ. Tuy nhiên, nó cũng mang lại những lợi ích đáng kể không chỉ trong việc quyết định các vấn đề quy hoạch mà còn cho việc xây dựng hiểu biết chung của cộng đồng về các vấn đề bảo tồn và vai trò của những người làm công tác quản lý khu bảo vệ.

Việc quan trọng hàng đầu trong thực hiện một chiến lược bảo tồn như một cấu phần của quản lý đất đai là xây dựng được một mối liên kết chặt chẽ với các quá trình quy hoạch vốn. Quy hoạch bảo tồn về cơ bản phải định hướng được các chu trình cấp vốn ngân sách chứ không phải theo cách ngược lại vì như vậy sẽ rất khó đạt được các mục tiêu bảo tồn. Các kinh nghiệm trước đây ở Việt Nam đã thể hiện rõ điều này: nếu ngân sách cho bảo tồn được quyết định bởi các cơ quan trung ương hoặc tỉnh, chỉ có trách nhiệm chủ yếu là thực hiện các mục tiêu tăng trưởng và phát triển, việc cấp vốn sẽ không phản ánh được hết các yêu cầu bảo tồn.

Như vậy thì làm thế nào để xác định và lên kế hoạch cho các nhu cầu bảo tồn? Công cụ quản lý chính được Dự án PARC sử dụng là quy trình lập kế hoạch hoạt động với những yếu tố sâu hơn là quản lý theo đơn vị cảnh quan và lập kế hoạch vùng. Làm thế nào để các lớp này xây dựng được

một quy trình để xác định chiến lược bảo tồn tổng thể và việc thực hiện nó được thảo luận trong *Tóm tắt về Chính sách Dự án PARC: Bảo tồn Đa dạng Sinh học thông qua Tiếp cận Sinh thái Cảnh quan*. Tóm tắt về Chính sách này tập trung vào một yếu tố có tính sống còn đối với tiến trình: làm thế nào để xây dựng được kế hoạch hoạt động và làm thế nào để nó có thể dẫn dắt được các chiến lược quản lý chung và các hoạt động thường xuyên của các khu bảo tồn nơi kế hoạch hoạt động đó được áp dụng.

### Quá trình lập kế hoạch của Dự án PARC

#### 1. Xây dựng chiến lược bảo tồn

Lập kế hoạch quản lý đất phù hợp cho toàn bộ cảnh quan - không chỉ giới hạn trong khu bảo tồn. Chiến lược bao gồm các chương trình phát triển và bảo tồn của quốc gia và địa phương dựa vào đánh giá và xác định ưu tiên ở cấp độ cảnh quan.

#### 2. Cơ chế tài chính

Chiến lược tài chính dài hạn cho công tác bảo tồn các khu vực giàu đa dạng sinh học kết hợp phát triển kinh tế ở vùng đệm.

#### 3. Lập kế hoạch hoạt động

Tài liệu hướng dẫn cho các nhà quản lý khu bảo tồn và khu vực có tính đa dạng sinh học cao do cộng đồng quản lý, dựa vào nhu cầu bảo tồn và phù hợp với tài lực hiện có.

#### 4. Quản lý đơn vị cảnh quan

Mô tả chi tiết cách quản lý một đơn vị cảnh quan cụ thể như một chiếc hồ quan trọng cho ngành thủy sản và các loài chim nước hay một cái hang quan trọng đối với loài dơi và thu nhện phân chim.

#### 5. Kế hoạch hiện trường

Kế hoạch quản lý chi tiết cho từng ngày và mô tả từng vị trí như trạm bảo vệ/trạm Kiểm lâm và những nơi hấp dẫn du khách.

## Kế hoạch Hoạt động hay Kế hoạch Quản lý?

**Cách tiếp cận được Dự án PARC chấp nhận đã xây dựng một công cụ quản lý đặc biệt thích ứng với các điều kiện hiện tại ở hầu hết các khu bảo tồn tại Việt Nam. Yêu cầu quan trọng nhất đối với Việt Nam hiện nay là có một tài liệu mang tính định hướng cho hoạt động của các cơ quan quản lý: một kế hoạch hoạt động.**

Một tiếp cận chuẩn quốc tế cho việc quản lý một khu bảo tồn là xây dựng một kế hoạch quản lý tổng thể. Đây là một tài liệu tổng hợp và toàn diện cung cấp một cái nhìn chung về một khu bảo tồn và giải thích các chiến lược, các ưu tiên, các hoạt động quản lý và ngân sách cần thiết để quản lý khu bảo tồn đó một cách bền vững.

Các tài liệu kiểu này thường do các nhà tư vấn quốc tế xây dựng thông qua các dự án tài trợ, thường rất tốn kém và mất nhiều thời gian cho việc chuẩn bị. Một số tài liệu được gọi là “kế hoạch quản lý” đã được xây dựng cho một số khu bảo tồn ở Việt Nam, song những tài liệu này không đáp ứng các chuẩn mực để giúp chúng có thể phát huy được hiệu quả. Hầu như các kế hoạch này không được thực hiện do không nằm trong cơ chế tài chính của nhà nước và các ưu tiên của tỉnh.

Kế hoạch hoạt động do các bộ phận kỹ thuật hoặc quy hoạch của một khu bảo tồn kết hợp với các cán bộ bảo tồn tại hiện trường xây dựng. Tài liệu này nhằm cung cấp một đề cương các mục tiêu và hoạt động quản lý cho một khu bảo tồn một cách rõ ràng, chặt chẽ, có tính hiện thực và toàn diện. Nó cung cấp các chi tiết đặc biệt cần thiết cho các cán bộ khu bảo tồn đang phải thực hiện kế hoạch nhưng chưa được đào tạo đầy đủ. Nó được thiết kế có tính khả thi và do đó thực sự được các nhà quản lý và các cán bộ áp dụng. Mặc dù rõ ràng và đơn giản, nhưng việc thực hiện các mục tiêu này trên thực tế luôn khó khăn hơn nhiều so với suy nghĩ chủ quan khi mục tiêu được đưa ra.

## Nội dung chính của một Kế hoạch Hoạt động

Hợp phần	Tên gọi	Nội dung	Cập nhật
1	Giới thiệu và tóm tắt	Khung thể chế hỗ trợ Tóm tắt nội dung của kế hoạch	Hàng năm
2	Tình trạng của khu bảo tồn và các cảnh quan xung quanh	Phạm vi địa lý và hiện trạng của vùng Tầm quan trọng của khu bảo tồn trong hệ thống khu bảo tồn của Việt Nam Các mục tiêu quản lý (dài hạn, trung hạn và ngắn hạn) Mô tả sơ bộ về khu bảo tồn Mô tả sơ bộ về các điều kiện kinh tế xã hội tại địa phương	Điều chỉnh theo giai đoạn (khi có sự thay đổi)
3	Các mối đe dọa và các trở ngại đối với công tác quản lý	Các mối đe dọa trực tiếp đối với các sinh cảnh và tính đa dạng sinh học Phân tích mâu thuẫn Các trở ngại đối với việc quản lý Chiến lược và các vấn đề bảo tồn	Theo giai đoạn
4	Cấu trúc và chức năng của cơ quan quản lý	Lực lượng cán bộ và bố trí cán bộ hiện tại Các chương trình hỗ trợ từ bên ngoài Các cơ chế tài chính	Theo giai đoạn
5	Quy hoạch và các hoạt động quản lý	Các cán bộ quy hoạch và quản lý Xây dựng chính sách (khung pháp lý và các chính sách hoạt động có tính khả thi) Tăng cường thể chế và đào tạo Xây dựng cơ sở hạ tầng Quản lý tài chính Lập kế hoạch và báo cáo	Hàng năm
6	Các hoạt động bảo vệ rừng và động vật hoang dã	Các cán bộ bảo vệ rừng Giới hạn hoạt động của các trạm quản lý bảo vệ rừng và các đơn vị khác Điều phối các hoạt động bảo vệ	Hàng năm
7	Các hoạt động khoa học và kỹ thuật	Các cán bộ khoa học và kỹ thuật Các chương trình nghiên cứu có tính chiến lược Các chương trình giám sát và đánh giá Các trung tâm và các cơ sở hạ tầng khác (vườn thực vật, phòng tiêu bản, trung tâm cứu hộ động vật v.v...)	Hàng năm
8	Các hoạt động du lịch và giáo dục môi trường	Cán bộ Các hoạt động du lịch và du lịch sinh thái Các hoạt động giáo dục môi trường (bao gồm một trung tâm giáo dục môi trường)	Hàng năm
9	Các hoạt động phát triển cộng đồng tại vùng đệm (theo năm)	Liên hệ với thôn, buôn Các chương trình cấp vốn trực tiếp cho việc phát triển cộng đồng (ví dụ Chương trình 661) Các liên hệ với những chương trình phát triển cộng đồng có nguồn vốn từ bên ngoài	Hàng năm
10	Ngân sách cho kế hoạch hoạt động (theo năm)	Các nguồn và số lượng vốn Phân bổ ngân sách (theo năm) Phân bổ và ưu tiên ngân sách dài hạn	Hàng năm
A1	Mô tả công việc	Điều khoản tham chiếu quy định chức năng nhiệm vụ của tất cả các nhân viên của khu bảo vệ, từ ban giám đốc đến các cán bộ hiện trường	Theo giai đoạn
A2	Kế hoạch hoạt động chi tiết cho từng trạm quản lý bảo vệ	Do các trạm xây dựng	Theo giai đoạn
A3	Các kế hoạch bổ sung cho các khu vực	Ví dụ các khu du lịch hoặc các đơn vị du lịch gắn với các vùng đa dạng sinh học như các hồ hay hang động	Theo giai đoạn

## Cấu trúc của một Kế hoạch Hoạt động

Thời gian thực hiện một kế hoạch hoạt động có thể không nhất thiết phải cố định, nhưng nhìn chung nó nên trùng hợp với giai đoạn thực hiện của Kế hoạch Đầu tư của Chính phủ (kế hoạch tài chính) và lồng ghép một cách chặt chẽ với kế hoạch này (xem phần sau). Không giống như một kế hoạch quản lý chuẩn, kế hoạch hoạt động bao gồm nhiều hợp phần (mô-đun) và các hợp phần chính được thiết kế để có thể chỉnh sửa cập nhật hàng năm. Điều này tạo cho kế hoạch tính linh hoạt, đưa ra khả năng hướng dẫn lập kế hoạch công tác hàng năm và cho từng giai đoạn ngắn hơn.

Các hợp phần từ 5 đến 8 trong bảng này tương ứng với các hoạt động của các phòng ban cơ bản của một ban quản lý và việc cập nhật hàng năm là trách nhiệm của người phụ trách các bộ phận này. Giám đốc và phó giám đốc chịu trách nhiệm cập nhật các phần còn lại của kế hoạch cùng với các cán bộ chịu trách nhiệm quy hoạch. Hợp phần ngân sách (10) trong tài liệu này không nhằm tới các nguồn vốn khác nhau được biết là đang có sẵn mà chủ yếu là xác định mức chi phí cần thiết cho các hoạt động quản lý được đưa ra trong các hợp phần khác và do đó xác định được mức thiếu hụt về kinh phí, đặc biệt là ngân sách dài hạn. Hợp phần 10 có thể đặt trọng tâm cho các nỗ lực tìm kiếm nguồn vốn của ban quản lý cho các hoạt động cần thiết để quản lý khu bảo tồn một cách hiệu quả, và do đó đáp ứng được yêu cầu về các khu bảo tồn như được xác định trong Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng (Quyết định 08)<sup>1</sup>.

## Lồng ghép kế hoạch hoạt động với kế hoạch ngân sách của nhà nước

Điểm quan trọng ở đây là cần phân biệt giữa lập kế hoạch quản lý lồng ghép như Dự án PARC thực hiện và các dạng lập kế hoạch khác không phải là các công cụ quản lý ví dụ như các kế hoạch đầu tư.

Trong khung cảnh chiến lược phát triển tổng thể của Việt Nam, các khu bảo tồn được các nhà quản lý tài chính coi là sự đầu tư với tiềm năng thu lợi thông qua cung cấp các chức năng môi trường và để phát triển du lịch. Do vậy, cơ chế cấp vốn quan trọng nhất của nhà nước cho các khu bảo tồn là kế hoạch đầu tư, đôi khi, có thể gọi chính xác hơn là “Kế hoạch đầu tư xây dựng”. Các tài liệu này thường do một trong vài cơ quan nhà nước được giao trách nhiệm xây dựng theo một công thức nhất định. Kế hoạch này thường không tham vấn ý kiến của địa phương, mà chỉ xác định các nhu cầu vốn để Bộ Kế hoạch và Đầu tư ra quyết định đầu tư và hạn chế trong những quy định phức tạp về bỏ thầu và kiểm tra kiểm toán của nhà nước. Các khoản ngân sách thường được cấp cho đầu tư cơ sở hạ tầng thường đối lập hoặc không liên quan tới các mục tiêu của khu bảo tồn như được xác định trong luật. Khi đã được phân bổ, các cán bộ quản lý khu bảo tồn cũng không thể tự mình quản lý hay chi tiêu bằng nguồn vốn này. Ban quản lý phải hợp đồng với bên ngoài để giải ngân vốn và do đó chúng không thể hỗ trợ các hoạt động bảo tồn như tuần tra, nghiên cứu và giám sát cần được nhân viên các khu bảo tồn tiến hành.

Đối với hầu hết cán bộ quản lý các khu bảo tồn, nguồn vốn duy nhất có sẵn phục vụ cho các hoạt động bảo tồn là chi phí thường xuyên được cấp dựa trên số lượng cán bộ do cơ quan phụ trách về tổ chức, nhân lực phân bổ cho các khu bảo tồn. Nguồn kinh phí thường xuyên này cũng cần có sự phê chuẩn của các Sở Kế hoạch và Đầu tư và như vậy lại xuất hiện những sức ép nhất định đối với các khoản kinh phí (tương đối nhỏ), ngoài lương và phụ cấp của cán bộ, bị phân bổ cho các xuất đầu tư chứ không phải cho các hoạt động hiện trường.

Hệ thống hiện tại như mô tả ở trên cho thấy sự thiếu hụt về vốn cho các hoạt động bảo tồn. Do các kết quả của việc bảo tồn thường rất trừu tượng và không thể đo đếm hoặc khó nhận biết, nên các hoạt động bảo tồn như tuần tra và thực thi pháp luật, liên hệ với cộng đồng, nghiên cứu và giám sát thường không được ưa thích và bị loại ra bởi các cơ quan lập kế hoạch ngân sách của nhà nước.

<sup>1</sup> Quyết định 08/2001/QĐ-TTg về công tác quản lý rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất.

## Trường hợp của Ba Bể, Na Hang và Yok Đôn

**Quy trình lập kế hoạch năm lớp của Dự án PARC đặt trọng tâm vào việc xây dựng một kế hoạch hoạt động đã được Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn cho phép chính thức thử nghiệm tại ba khu bảo tồn của Việt Nam. Ban quản lý của các khu bảo tồn có trách nhiệm báo cáo về kết quả thử nghiệm vào năm 2005, sau đó, cách tiếp cận này có thể được xem xét, chấp nhận ở cấp quốc gia.**

Quy trình lập kế hoạch hoạt động đã được thử nghiệm tại ba khu vực: một vườn quốc gia trực thuộc trung ương (Yok Đôn), một vườn quốc gia trực thuộc tỉnh (Ba Bể) và một khu bảo tồn thiên nhiên trực thuộc tỉnh (Na Hang). Cả ba khu này, như trình bày sơ lược ở trên, trước đây đều chưa có quy hoạch bảo tồn: các hoạt động bảo tồn ở hai trong ba khu rất yếu và hầu như không có các biện pháp quản lý tích cực, khu thứ ba (Na Hang) mới có mức độ tuần tra và thực thi pháp luật tối thiểu với sự hỗ trợ của một tổ chức phi chính phủ quốc tế.

Kinh nghiệm thu được từ quy trình lập kế hoạch hoạt động tại ba khu trong giai đoạn 1999-2004 đưa ra một số vấn đề chính sau.

### Quyền sở hữu

Không như các kế hoạch quản lý hay kế hoạch đầu tư, kế hoạch hoạt động được chính các cán bộ thực hiện kế hoạch thiết kế và cập nhật. Cần có sự đào tạo về quy trình lập kế hoạch, nhờ vậy các nhà quản lý sẽ đánh giá đúng lý do cần chuyển hướng từ lập kế hoạch ngân sách thuần túy sang việc lập kế hoạch dựa trên quản lý thông tin và các quá trình ra quyết định quản lý. Các mục tiêu được chuyển từ việc tìm cách chi tiêu hết toàn bộ kinh phí được cấp, sang định hướng đến các kết quả quản lý có thể đo đếm được, ví dụ như phần trăm giảm các hoạt động bất hợp pháp.

Quy trình lập kế hoạch được thể chế hóa và sẽ bền vững nếu các đào tạo cần thiết được đáp ứng. Việc đào tạo được cung cấp

cho các cán bộ chịu trách nhiệm thực hiện kế hoạch trong giai đoạn chuẩn bị xây dựng, thực hiện và cập nhật kế hoạch. Để giúp cho việc lập kế hoạch đẩy mạnh công tác quản lý bảo tồn, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cần điều chỉnh cơ chế cấp ngân sách cho các khu bảo tồn để phù hợp hơn với các yêu cầu đầu tư cho các hoạt động bảo tồn trong kế hoạch quản lý. Từng khu bảo tồn cũng như nhà nước cần chấp nhận và thực hiện các quy trình lập kế hoạch có điều chỉnh.

### Sự tham gia của cộng đồng

Chấp nhận tiếp cận ở cấp độ cảnh quan, Dự án PARC đã sử dụng việc xây dựng một chiến lược bảo tồn tổng thể làm công cụ để liên kết quy hoạch sử dụng tài nguyên ở vùng đệm (*Tóm tắt về Chính sách Dự án PARC: Lồng ghép Bảo tồn và Phát triển Thông qua Quy hoạch Sử dụng Tài nguyên có Sự tham gia*) với lập kế hoạch hoạt động ở vùng lõi của các khu bảo tồn. Có thể có những sự trùng lặp giữa hai quá trình lập kế hoạch, và ở đây sự lồng ghép giữa nhu cầu của cộng đồng với các quy hoạch vùng lõi cần đạt đến các thỏa thuận về sử dụng tài nguyên. Các ví dụ cho vấn đề này có thể xem xét tại xã Nam Mẫu ở Vườn quốc gia Ba Bể, các thôn đã đồng ý cho người dân có quyền sử dụng những vùng đất phù hợp với canh tác trong vườn quốc gia, đổi lại họ phải trồng lại rừng trên đất nương rẫy và hồ Ba Bể được quản lý bởi hợp tác xã. Việc cùng cộng đồng quản lý trong các khu bảo tồn hiện vẫn chưa chính thức được luật pháp công nhận, tuy nhiên quá trình điều chỉnh luật hiện đang được tiến hành. Cách tiếp cận lập kế hoạch của Dự án PARC và các hoạt động hiện trường sẽ cung cấp những bài học kinh nghiệm hữu ích cho việc ứng dụng chúng ở các khu bảo tồn khác.

### Những mâu thuẫn về việc xác định ưu tiên trong lập kế hoạch

Các cán bộ nhà nước chịu trách nhiệm viết, phê chuẩn và cấp vốn (trong một số trường hợp có thể cả thực hiện) cho các kế hoạch đầu tư của các khu bảo tồn thường không được trang bị đầy đủ kiến thức thậm chí cả về các nguyên tắc cơ bản nhất về bảo tồn và quản lý khu bảo vệ. Điều này



*Xây đập cung cấp nước vào mùa khô cho động vật hoang dã tại Vườn quốc gia Yok Đôn.*



*Một trong những vũng nước tự nhiên vào mùa khô tại Vườn quốc gia Yok Đôn.*

dẫn đến việc đầu tư bằng ngân sách nhà nước vào khu bảo tồn mâu thuẫn với chức năng bảo tồn thực tế của khu bảo tồn đó.

Ví dụ, kế hoạch đầu tư đã được phê chuẩn cho Vườn quốc gia Yok Đôn bao gồm việc cung cấp tài chính để xây dựng một loạt các đập chắn nước ngang các dòng chảy bên trong Vườn quốc gia. Lý do của hoạt động này là để giữ nước làm nguồn cung cấp cho các loài động vật hoang dã trong mùa khô. Giải thiết này được đưa ra mà không dựa trên kết quả của bất cứ chương trình điều tra hoặc giám sát động vật hoang dã nào, nó được đưa ra mà không hề tính đến sự hiện diện của các vũng nước tồn tại trong suốt mùa khô ở khắp nơi trong vườn quốc gia, cũng như không cân nhắc đến cách thức di cư của các loài động vật và sự đồng tiến hóa hàng ngàn năm nay giữa các loài động vật và thực vật để phù hợp với chế độ nước theo mùa tại khu vực Yok Đôn. Các đánh giá về đe dọa, các điều tra và giám sát sinh học, khả năng truyền bệnh giữa các loài động vật hoang dã và động vật nuôi tại các nguồn nước

thường xuyên đã chứng tỏ rõ sự không phù hợp của hoạt động này, tuy vậy nó vẫn được thực hiện, đơn giản là vì nguồn vốn đã được phê duyệt. Trong trường hợp này, một chương trình đánh giá tác động môi trường (ĐTM) đang được Dự án PARC thực hiện để chứng minh sự bất hợp lý của hoạt động này, nhưng yêu cầu cần có một ĐTM trước khi thực hiện ý tưởng xây dựng các đập nước sẽ đưa đến hiệu quả cao hơn.

Bài học thu được ở đây là các kế hoạch đầu tư cần phải có một quy trình xét duyệt hết sức nghiêm túc, trong đó ít nhất phải phần nào có được ý kiến của các nhà khoa học và các chuyên gia về các khu bảo tồn, những người có thể có khả năng xác định được các công trình phát triển cơ sở hạ tầng không phù hợp để đưa ra khỏi các kế hoạch đầu tư. Quy trình lập kế hoạch hoạt động cung cấp cơ sở để không cho phép phát triển cơ sở hạ tầng không phù hợp, bằng cách xác định các ưu tiên thực tế đối với khu bảo tồn và phù hợp với Quyết định 08. Cùng với việc quan trọng là chỉ ra những điểm không phù hợp trong việc cấp vốn phát triển cơ sở hạ tầng theo kế hoạch đầu tư, cần mở rộng tiến trình phê duyệt nghiêm ngặt và định hướng mục tiêu đến các quy trình Đánh giá Tác động Môi trường đối với các dự án cơ sở hạ tầng được thực hiện bằng vốn ngân sách trung ương ví dụ như việc xây dựng đập thủy điện Na Hang. Ở đây lại có thể thấy trên một quy mô lớn hơn, một dự án cơ sở hạ tầng bị áp đặt lên và hơn nữa là phá hủy một khu bảo tồn mà không có ĐTM tổng thể cũng như không có nguồn kinh phí đi kèm để hạn chế và giảm thiểu các tác động.

### Sự thiếu hụt kinh phí hoạt động

Các cách thức để quản lý các khu bảo tồn một cách hiệu quả có thể được xác định trong các kế hoạch hoạt động, nhưng thiếu nguồn vốn hỗ trợ cho việc thực hiện hoạt động và các yêu cầu đi kèm với các hoạt động này. Ví dụ, các hoạt động tuần tra và quản lý rừng, nghiên cứu và giám sát, kinh phí duy trì trang thiết bị luôn luôn không được cấp đầy đủ. Tại Vườn quốc gia Yok Đôn, khi phân tích tại sao việc tuần tra và quản lý rừng chưa hiệu quả cho thấy khoản thiếu hụt hàng năm là 150.000 US\$ trong kinh phí hoạt động đã không cho phép ban

quản lý vườn quốc gia thực hiện việc kiểm soát hiệu quả trên toàn bộ diện tích của vườn. Con số này chỉ bằng một phần tư tổng số vốn hàng năm cho các hoạt động phát triển cơ sở hạ tầng không liên quan gì đến mục tiêu của một vườn quốc gia. Điều này một lần nữa nêu bật sự cần thiết của việc xác định ưu tiên và bố trí lại việc phân bổ các nguồn vốn hiện có.

## Thay đổi cách thức cấp vốn và quản lý khu bảo tồn

**Tại Việt Nam hiện tại không có bất cứ yêu cầu bắt buộc nào cho việc đầu tư tài chính hay các hoạt động bên trong các khu bảo tồn phải phù hợp với các kế hoạch bảo tồn đã được phê chuẩn. Nếu có những yêu cầu như vậy, sẽ có một động lực mạnh hơn đòi hỏi phải xây dựng được các kế hoạch định hướng bảo tồn và sử dụng chúng làm công cụ để kiểm soát các hoạt động trong khu bảo tồn một cách hiệu quả.**

CLQLHTKBT đã nhận thức sâu sắc rằng hệ thống cấp vốn và quản lý các khu bảo tồn hiện tại rất không hiệu quả và nhất định phải có những thay đổi. Cả kinh phí cho các kế hoạch đầu tư và chi phí thường xuyên của ban quản lý đều không được điều tiết bằng các kế hoạch quản lý được xây dựng dựa trên những nhu cầu của khu

bảo tồn. Các kế hoạch của nhà nước sẽ tiềm ẩn những tác động tiêu cực khi chúng không được xây dựng dựa trên sự tương thích với một kế hoạch hoặc chiến lược bảo tồn – cơ sở luận chứng cho việc bảo tồn các giá trị đa dạng sinh học ưu tiên của khu bảo tồn.

### Cấp vốn cho các khu bảo tồn

Kinh phí nhà nước cấp cho một vài khu bảo tồn tại Việt Nam thuộc mức cao so với bất cứ khu bảo tồn nào tại các quốc gia khác trên thế giới (*Tóm tắt về Chính sách: Cơ chế tài chính cho các khu bảo tồn tại Việt Nam*). Tuy nhiên, các hệ thống phân bổ vốn hiện tại không tạo điều kiện cho nguồn vốn này được sử dụng để thực hiện các mục tiêu bảo tồn. Quy trình lập kế hoạch hoạt động có thể xác định được các mục tiêu làm cơ sở cho việc đàm phán để bố trí lại các cơ chế cấp vốn. CLQLHTKBT đã đề xuất kinh phí hoạt động cần được cấp cho các khu bảo tồn theo đơn vị diện tích và bãi bỏ chế độ phân bổ vốn thường xuyên dựa trên số lượng cán bộ. Hơn nữa, nguồn vốn được cấp cần thông qua quy trình lập kế hoạch hoạt động, xác định được các yêu cầu cần phải thực hiện để quản lý một khu bảo tồn và chi phí chính xác cho các yêu cầu đó.

Hệ thống quản lý tài chính cần được điều chỉnh để cho phép phân bổ vốn một cách phù hợp và đầy đủ cho các chi phí thường xuyên để hỗ trợ hoạt động bảo tồn và tạo ra được sự cân bằng giữa phân bổ vốn cho các hạng mục đầu tư và hoạt động thường



*Bò tót (Bos gaurus) tại Vườn quốc gia Yok Đôn: bảo tồn các loài đang bị đe dọa này là một trong những mục tiêu cơ bản trong khuôn khổ dự án hỗ trợ các khu vực cần bảo vệ.*

xuyên. Trên thực tế, lập kế hoạch tài chính (đặc biệt là xác định ưu tiên phân bổ ngân sách) cần được phân quyền từ Bộ Kế hoạch và Đầu tư để cho phép những người thực sự thực hiện các kế hoạch được tham gia vào quá trình ra quyết định.

Hệ thống phê duyệt đầu tư của nhà nước cần được điều chỉnh làm sao các quyết định đầu tư sẽ chỉ được đưa ra nếu chúng tỏ ra phù hợp với kế hoạch hoạt động đã được chấp thuận (ví dụ như các kế hoạch do Dự án PARC xây dựng). Nếu cần thiết có thể sử dụng các chuyên gia đánh giá độc lập để đảm bảo các quyết định đầu tư trong các khu bảo tồn phù hợp với Nghị định 08 và với các mối quan tâm cao nhất của khu bảo tồn.

### Xác định ưu tiên bảo tồn

Hiện thời, cơ chế lập kế hoạch của các khu bảo tồn ở Việt Nam (Hình 1) thể hiện ba khiếm khuyết chính:

- Các chiến lược phát triển của tỉnh không liên hệ với chiến lược bảo tồn chung (nếu có) hay các yêu cầu quản lý của hệ thống khu bảo tồn.
- Việc xây dựng các kế hoạch đầu tư theo công thức của các Sở Kế hoạch và Đầu tư, không có sự định hướng hoặc liên kết với các ưu tiên bảo tồn của các cơ quan quản lý khu bảo tồn ở cấp quốc gia hoặc từng khu bảo tồn trong hệ thống.

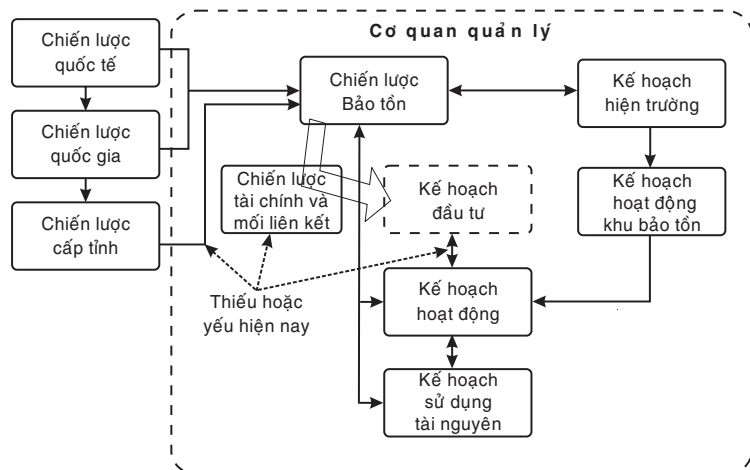
Và do vậy:

- Các kế hoạch đầu tư không phản ánh được yêu cầu bảo tồn như được xác định trong các kế hoạch hoạt động.

Để vượt qua được các nhược điểm trên và trở nên thực sự hiệu quả, việc lập kế hoạch hoạt động cần được xác định là ưu tiên và được thể chế hóa trong cơ chế lập kế hoạch của các khu bảo tồn. Cơ sở pháp lý cho các yêu cầu quản lý khu bảo tồn cần điều chỉnh để có một điều khoản rõ ràng, đòi hỏi các quyết định và hoạt động quản lý chỉ được thực hiện nếu chúng phục vụ cho và phù hợp với các ưu tiên được xác định trong kế hoạch hoạt động đã được phê chuẩn.

Trong bước đầu tiên, các nhà quản lý khu bảo tồn cần được yêu cầu chuẩn bị một kế hoạch hoạt động trước khi họ có thể nhận được nguồn kinh phí từ chính phủ (hoặc các nhà tài trợ). Đây sẽ là động cơ mạnh mẽ giúp các nhà quản lý thay đổi quan niệm về cách thức lập kế hoạch cho các khu bảo tồn. Để thúc đẩy thay đổi này, các nhà quản lý khu bảo tồn cần tự cam kết quản lý khu bảo tồn tuân thủ theo những kế hoạch đã được phê chuẩn. Trước mắt, yêu cầu tối thiểu là cần xây dựng trước một kế hoạch hoạt động để định hướng cho việc xây dựng các kế hoạch đầu tư trong bước tiếp theo. Đây sẽ là một bước cải thiện lớn để đề cao ưu tiên bảo tồn trong cơ chế lập kế hoạch hiện nay đối với các khu bảo tồn của Việt Nam.

Hình 1:  
Cấu trúc quản lý



## Bảo vệ các khu bảo tồn

Quá trình lập kế hoạch do Dự án PARC giới thiệu là một nỗ lực để tạo ra sự thay đổi cách thức phân bổ vốn và quản lý các khu bảo tồn.

Hiện tại thì các khu bảo tồn của Việt Nam đang được cấp khá nhiều kinh phí ngân sách nếu xét trên tổng thể ngân sách hiện có của nhà nước (tuy nhiên, như đã nói ở trên, kinh phí được cấp cho các khu bảo tồn rất không đồng đều nhau). Nhiều khu bảo tồn đã được phân bổ đủ nhân sự. Mặc dù có những ưu thế trên, hầu hết tất cả các khu bảo tồn đều không đủ năng lực để thực hiện chức năng bảo vệ rừng và đa dạng sinh học một cách thỏa đáng. Điều này phản ánh thực tế là việc quản lý bị định hướng bởi nguồn kinh phí được cấp. Nếu quản lý định hướng được việc cấp kinh phí, và nếu công tác quản lý được xác định theo các yêu cầu hoạt động để bảo vệ rừng và đa dạng sinh học, thì lúc đó hệ thống các khu bảo tồn của Việt Nam mới có khả năng thực sự được bảo vệ. CLQLHTKBT cũng đã nhận thức rõ điều này. Quy trình lập kế hoạch hoạt động sẽ tạo ra một khung cơ sở để hiện thực hóa điều đó.

Quy trình lập kế hoạch hoạt động đưa ra một công cụ mà qua đó các khu bảo tồn có thể tạo ảnh hưởng lên các quá trình ra quyết định và phân bổ ngân sách của nhà nước. Áp dụng quy trình lập kế hoạch hoạt động cho một khu bảo tồn sẽ thúc đẩy mối liên kết giữa các yêu cầu quản lý của khu vực với các nguồn kinh phí hiện có. Nó cung cấp cơ sở cho việc xác định ưu tiên



*Culi lớn (Nycticebus coucang) loài quý hiếm cấp quốc gia tại Vườn quốc gia Ba Bể và Khu bảo tồn thiên nhiên Na Hang. Ảnh, Tác giả*

cấp vốn cho dù đó là từ nguồn kinh phí đầu tư, kinh phí thường xuyên hay các nguồn khác. Nhà nước cần chấp nhận tiến trình phân quyền này, nhất là Bộ và Sở Kế hoạch và Đầu tư cần chấp nhận kế hoạch hoạt động là cơ sở cho việc ra quyết định. Việc phân bổ kinh phí cho các khu bảo tồn cần tuân thủ với các điều khoản trong các kế hoạch hoạt động.

Trong quá trình xây dựng và thử nghiệm kế hoạch quản lý với vai trò là một phương tiện để nâng cao tính hiệu quả trong quản lý khu bảo tồn, Dự án PARC đã đưa ra một quy trình để được chấp nhận trong khuôn khổ của CLQLHTKBT, và để nhân rộng trong toàn bộ hệ thống các khu bảo tồn của Việt Nam dựa trên kinh nghiệm thu được từ các hoạt động thử nghiệm đã tiến hành. Quy trình lập kế hoạch hoạt động nhằm mục tiêu hỗ trợ các khu bảo tồn bù đắp khoảng thiếu hụt giữa mục tiêu chung của các khu bảo tồn và tính hiện thực của mục tiêu đó. ■

### Tác giả:

*Andrew Greiser Johns*, Chuyên gia Bảo tồn Đa dạng sinh học Dự án PARC, Công ty FRR Ltd. (frrhn@fpt.vn)

Tóm tắt về chính sách này dựa trên báo cáo thuộc:

*"Dự án PARC và quy hoạch quản lý khu bảo tồn ở Việt Nam" bởi Adrian G. Davey, Trường Đại học Tổng hợp Canberra, Úc*

### Các báo cáo có liên quan của dự án PARC

Có thể tải xuống từ trang web:  
[www.undp.org.vn/projects/parc](http://www.undp.org.vn/projects/parc)

*Kế hoạch hoạt động của Vườn quốc gia Ba Bể*

*Kế hoạch hoạt động của Khu bảo tồn thiên nhiên Na Hang*

*Kế hoạch hoạt động của Vườn quốc gia Yok Đôn*

*Chiến lược bảo tồn cho Tổ hợp Bảo tồn Ba Bể / Na Hang*

## Các nhiệm đöi an 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 Ba Bể 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 hoà 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.

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, Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc

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: [cites\\_vn@fpt.vn](mailto:cites_vn@fpt.vn)

Và trang web của dự án PARC:  
[www.undp.org.vn/projects/parc](http://www.undp.org.vn/projects/parc)

Thiết kế: Paul Insua-Cao  
Sân xuất: Haki