



Huy động các nguồn lực cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học tại Việt Nam

TS. NGUYỄN MẠNH HÀ

Giám đốc Trung tâm Bảo tồn Thiên nhiên và Phát triển (CCD)



▲ Rừng tràm Trà Sư, thị xã Tịnh Biên, An Giang nhìn từ trên cao xuống

Đa dạng sinh học (ĐDSH) đóng vai trò vô cùng to lớn đối với hệ thống tự nhiên, đời sống của con người và tương lai tồn tại của loài người, Trái đất. Việt Nam là một trong những quốc gia được đánh giá là có mức độ ĐDSH cao của thế giới, với sự đa dạng về các kiểu hệ sinh thái (HST), loài, sự phong phú về nguồn gen. Tuy nhiên, ĐDSH của Việt Nam đang bị suy thoái nghiêm trọng, diện tích, chất lượng của các HST đang bị suy giảm do tác động của quá trình phát triển, thiên tai và biến đổi khí hậu. Thiết lập một nguồn tài chính bền vững cho việc bảo vệ, phục hồi ĐDSH đang là bài toán khó đặt ra cho mỗi quốc gia trên thế giới và Việt Nam, vì thế, việc thu hút các nguồn lực cho nỗ lực bảo vệ, phục hồi ĐDSH là cực kỳ cần và cấp thiết.

1. MỘT SỐ BẤT CẬP VỀ NGUỒN TÀI CHÍNH CHO BẢO TỒN ĐDSH

Theo Báo cáo đánh giá nhu cầu tài chính (FNA) cho ĐDSH của Việt Nam năm 2021 cho thấy, thiếu hụt tài chính cho các hoạt động quản lý, bảo tồn ĐDSH sẽ là một bất cập trong cả giai đoạn ngắn hạn, trung hạn và dài hạn. Theo đó, nguồn tài chính sẽ luôn thiếu để đạt được các mục tiêu đã nêu ra trong Chiến lược quốc gia về ĐDSH của Việt Nam. Nếu các nguồn lực tài chính không thể tăng cường thông qua các cơ chế tài chính hiện tại, đặc biệt là nguồn ngân sách, thì sẽ cần phải có chiến lược, cách tiếp cận khác nhằm thu hút thêm các nguồn lực không chỉ từ ngân sách

mà còn hướng tới nguồn từ xã hội và khối tư nhân, mới có thể đầu tư cho ĐDSH một cách đầy đủ và dài hạn. Hơn thế, trong bối cảnh ngân sách nhà nước không đáp ứng đủ nhu cầu tài chính cho ĐDSH, cần chú trọng vào khối doanh nghiệp và công chúng để khuyến khích họ đóng góp các nguồn tài chính bổ sung cho bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH dài hạn, hiệu quả hơn.

Nguồn tài chính cho quản lý và bảo tồn loài hoang dã nguy cấp quý hiếm phụ thuộc phần lớn vào ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, theo kết quả của Dự án “sáng kiến về tài chính ĐDSH” (BIOFIN), việc chi cho ĐDSH luôn dưới 1% tổng ngân sách nhà nước. Vì thế, nguồn tài chính cho công tác bảo tồn luôn thiếu và sử dụng không hiệu quả. Đối với nguồn tài chính theo Thông tư liên tịch số 160/2014/TTLT-BTC-BTNMT về hướng dẫn chế độ quản lý, sử dụng và thanh quyết toán kinh phí chi thường xuyên từ ngân sách nhà nước thực hiện các nhiệm vụ, dự án theo Chiến lược quốc gia về ĐDSH đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, các hoạt động liên quan trực tiếp đến loài hoang dã nguy cấp thuộc thẩm quyền của Bộ NN&PTNT theo Luật Lâm nghiệp và Luật Thủy sản không hưởng nguồn kinh phí theo Thông tư này. Do đó, việc thực hiện Chiến lược quốc gia về ĐDSH sẽ không thể tiếp cận được các nguồn tài chính từ Bộ NN&PTNT.

Hiện nay, phần lớn các tỉnh đã ban hành Kế hoạch bảo tồn ĐDSH cấp tỉnh, tuy nhiên, chỉ có một số ít bố trí kinh phí nhất định thực hiện. Đây cũng là một khoảng trống lớn,



vì việc thực hiện Chiến lược ĐDSH thì ở các địa phương sẽ là quan trọng nhất, như vậy nhất thiết phải có nguồn của địa phương, hoặc các nguồn khác để hỗ trợ địa phương thực hiện. Bên cạnh đó, Việt Nam chưa có quy định về quỹ cho ĐDSH nói chung và loài hoang dã nguy cấp, quý hiếm nói riêng. Điều 73, Luật ĐDSH năm 2008 và Điều 17, Nghị định số 160/2013/NĐ-CP quy định về các nguồn tài chính cho bảo tồn và phát triển loài thuộc Danh mục loài ưu tiên bảo vệ, nhưng không đề cập đến quỹ như Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng theo Luật Lâm nghiệp, Quỹ Bảo vệ và phát triển nguồn lợi theo Luật Thủy sản, thực tế đây vẫn là các quỹ có nguồn thu lớn, nếu có các hướng dẫn và quy trình phù hợp, thì nguồn lực từ các quỹ này có thể hỗ trợ đáng kể cho việc thực hiện Chiến lược quốc gia về ĐDSH.

Việc thiếu hụt, hạn chế về nguồn lực, tài chính dẫn đến hoạt động bảo tồn loài còn gặp khó khăn, hoặc phần lớn là chưa thực hiện được. Nhiều dự án bảo tồn loài đang dở do không đủ kinh phí; cơ sở vật chất, hạ tầng các khu bảo tồn, khu cứu trợ bị xuống cấp, một số loài ngoại lai xâm hại không được xử lý triệt để gây nguy hại cho loài bản địa. Với cách phân bổ và quy trình tài chính như hiện tại thì các thiếu hụt, bất cập này sẽ vẫn tiếp diễn cho đến khi có chính sách mới, các hướng dẫn mới. Thực tế, nếu chỉ dựa vào ngân sách nhà nước thì sẽ khó có được một nguồn lực đảm bảo cho ĐDSH, do đó, cần có định hướng rõ ràng cho việc huy động, bổ sung nguồn xã hội hóa và phi Nhà nước hóa các hoạt động bảo tồn nhằm giảm gánh nặng ngân sách cũng như thu hút được các nguồn lực từ cộng đồng, khối doanh nghiệp, quốc tế để ngăn chặn sự suy thoái, tiến tới quản lý, phục hồi hiệu quả các giá trị ĐDSH.

2. TIỀM NĂNG HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC TỪ XÃ HỘI, DOANH NGHIỆP VÀ NGƯỜI DÂN

Theo Ngân hàng Thế giới (WB) tính đến năm 2021, dân số Việt Nam là gần 98 triệu người và thu nhập bình quân là 3.694 USD/năm. Nếu kêu gọi được sự đóng góp từ người dân thì với dân số như hiện nay sẽ là một nguồn đóng góp tiềm năng và thu được một khoản tài chính không hề nhỏ cho công tác bảo tồn ĐDSH vốn đang rất cấp thiết ở Việt Nam.

Báo cáo nghiên cứu đánh giá khu vực kinh tế tư nhân Việt Nam năm 2021 cho thấy, trong thời gian qua, khu vực kinh tế tư nhân đóng vai trò tiên phong trong sự phát triển vượt bậc của kinh tế Việt Nam. Kinh tế tư nhân liên tục duy trì tốc độ tăng trưởng khá, chiếm tỷ trọng 39 - 40% GDP; 30% ngân sách nhà nước; thu hút khoảng 85% lực lượng lao động của nền kinh tế. Với tiềm lực, tốc độ phát triển đó, đây là một trong những nguồn lực vô cùng lớn và quan trọng trong tương lai lâu dài cần được tiếp cận, huy động cho việc quản lý bền vững, phục hồi các giá trị của ĐDSH.

Đồng thời, chi trả dịch vụ HST là một nguồn lực lớn, đã được xác định như một phần quan trọng trong cơ chế tài chính bền vững cho ĐDSH. Loại hình chi trả này ở

Việt Nam bước đầu đã được áp dụng và thành công đối với HST rừng. Chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) và Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng đang là một nguồn lực phi ngân sách lớn nhất cho ngành lâm nghiệp. Chi trả DVMTR giúp gia tăng nguồn thu cho chủ rừng, giảm nhẹ gánh nặng lên ngân sách nhà nước, nâng cao hiệu quả bảo vệ và phát triển rừng, tạo thu nhập, sinh kế cho nhiều cộng đồng miền núi. Nguồn thu từ DVMTR giai đoạn 2011 - 2019 đạt hơn 12.510 tỷ đồng, bình quân trên 1.200 tỷ đồng/năm và tổng thu từ chi trả DVMTR dự kiến sẽ tiếp tục tăng trong tương lai.

Tiếp nối thành công của hoạt động chi trả DVMTR, cần mở rộng hình thức chi trả này cho các dịch HST khác để tạo nguồn thu cho việc bảo tồn, phục hồi HST và loài hoang dã. Các hình thức chi trả khác có thể thực hiện được sớm như du lịch, nước công nghiệp, thị trường tín chỉ hấp thụ và giảm phát thải các-bon. Các chi trả đó sẽ tạo ra một nguồn lực lớn và bền vững cho các hoạt động bảo tồn, phục hồi HST, phục hồi các loài nguy cấp mà hiện nay ngân sách vẫn chưa thể đầu tư được. Qua đó, giúp giảm gánh nặng ngân sách cho ĐDSH và nguồn lực đó có thể được sử dụng cho các vấn đề cấp thiết hơn.

3. ĐỀ XUẤT GIẢI PHÁP HUY ĐỘNG NGUỒN LỰC CHO CÔNG TÁC BẢO TỒN ĐDSH

3.1. Xây dựng các chính sách khuyến khích đóng góp nguồn lực

Hiện nay, nước ta có nhiều chính sách đang có hiệu lực để huy động nguồn lực cho các hoạt động xã hội, khắc phục thiên tai hiệu quả như Thông tư số 96/2015/TT-BTC, khoản tài trợ cho giáo dục, y tế, nghiên cứu khoa học, khắc phục hậu quả thiên tai, làm nhà đại đoàn kết, nhà tình nghĩa, nhà cho các đối tượng chính sách; khoản tài trợ theo chương trình của Nhà nước dành cho các địa phương thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn được tính vào chi phí trước khi tính thuế. Tuy nhiên, các khoản đóng góp cho ĐDSH chưa được quy định rõ ràng, do đó, cần chính sách tương tự như Thông tư số 96/2015/TT-BTC, được xây dựng riêng cho vấn đề bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH. Qua đó, dần hình thành một hành lang pháp lý để thu hút và khuyến khích khối doanh nghiệp, cộng đồng xã hội tham gia đóng góp nguồn lực cho ĐDSH và sẽ được hưởng những ưu đãi về thuế, tôn vinh, hay tiếp cận vốn, tiếp cận thị trường khi họ tham gia các đóng góp đó.

Đặc biệt, cần tạo ra một cơ chế khuyến khích việc hình thành các chương trình trách nhiệm môi trường trong khối doanh nghiệp, qua đó, doanh nghiệp sẽ trích lợi tức hàng năm để đóng góp, tài trợ hay trực tiếp thực hiện các hoạt động bảo tồn thiên nhiên, ĐDSH. Với số lượng doanh nghiệp hiện nay, các doanh nghiệp tham gia thực hiện chương trình trách nhiệm như trên cũng sẽ là một nguồn tài chính, nhân lực lớn để hỗ trợ các nỗ lực bảo tồn ĐDSH.



▲ Tọa đàm “Xã hội hóa công tác bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam: Nhu cầu và giải pháp”, ngày 17/10/2023, tại Hà Nội

Đối với cá nhân thì theo Luật Thuế thu nhập cá nhân quy định, miễn thuế đối với thu nhập nhận được từ quỹ từ thiện, nguồn viện trợ nước ngoài vì mục đích từ thiện, nhân đạo. Các khoản đóng góp từ thiện, nhân đạo được trừ vào thu nhập trước khi tính thuế đối với thu nhập từ tiền lương, tiền công của đối tượng nộp thuế là cá nhân cư trú, tuy nhiên, vẫn chưa có hướng dẫn với việc các cá nhân đóng góp cho bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH. Do đó, cũng cần các chính sách và hướng dẫn cụ thể khi cá nhân, hộ gia đình có các đóng góp cho bảo tồn thiên nhiên, ĐDSH và họ sẽ được khấu trừ thuế, có các hình thức ghi nhận, vinh danh với cá nhân có đóng góp lớn. Có như thế mới huy động và khuyến khích được cộng đồng tham gia, đóng góp cho các nỗ lực bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH.

3.2. Thúc đẩy thành lập quỹ, định chế tài chính mới về bảo tồn ĐDSH

Trên thế giới, các quỹ về bảo tồn ĐDSH đã đi vào hoạt động từ lâu và có những ảnh hưởng lớn đến công tác bảo tồn ĐDSH trên toàn cầu. Ở Việt Nam, các quỹ, tổ chức xã hội hoạt động trong lĩnh vực ĐDSH được thành lập theo Nghị định số 93/2019/NĐ-CP là không nhiều và việc thành lập tương đối phức tạp như phải đảm bảo tài sản đóng góp thành lập quỹ từ 6,5 tỷ đồng trở lên đối với quỹ có phạm vi toàn quốc hoặc liên tỉnh, do đó, chưa thu hút được các nguồn lực hỗ trợ bảo tồn. Hiện tại, đã có các quỹ được thành lập, nhưng còn mới và ít để có thể hỗ trợ được các hoạt động bảo tồn ĐDSH, lĩnh vực cần một nguồn lực lớn, liên tục và dài hạn. Vì thế, cần có các thay đổi về cơ chế thành lập cũng như số tiền ký quỹ, đặc biệt, cần có chính sách hỗ trợ các quỹ và có hành lang pháp lý, kỹ thuật tốt giúp các quỹ huy động, sử dụng hiệu quả nguồn vốn huy động được cho vấn đề ĐDSH. Đồng thời, Nhà nước sẽ có các chính sách hỗ trợ, cho vay để ký quỹ nhằm thúc đẩy việc thành lập được nhiều quỹ hơn, thu hút được nhiều nguồn lực hơn.

Nếu thành lập được nhiều quỹ về bảo tồn thì đây chính là cầu nối quan trọng giữa doanh nghiệp, tư nhân và phát huy được nhiều sáng kiến, có được nhiều nguồn lực hơn cho bảo tồn ĐDSH. Đặc biệt, các quỹ sẽ thu hút được nguồn lực từ cộng đồng, doanh nghiệp, nước ngoài một cách linh hoạt hơn, có thể báo cáo, giải trình tốt cho người đóng góp để họ tin tưởng và đóng góp nhiều, thường xuyên hơn. Do đó, chính sách càng rõ ràng, minh bạch về sự đóng góp và ghi nhận thì

sẽ thuận lợi trong việc huy động các nguồn lực từ xã hội, doanh nghiệp, người dân cho công tác bảo tồn ĐDSH.

3.3. Đẩy mạnh các nỗ lực xã hội hóa công tác bảo tồn ĐDSH

Nhằm đẩy mạnh công tác bảo tồn ĐDSH tại Việt Nam, ngoài sự nỗ lực của các cơ quan Chính phủ, cần phải có sự tham gia tích cực của toàn thể cộng đồng. Do đó, xã hội hóa các hoạt động bảo tồn ĐDSH là một trong những vấn đề cần ưu tiên thực hiện, qua đó, giao quyền cho khối tư nhân, tổ chức thực hiện các phần việc mà từ trước tới nay chỉ được thực hiện bởi các cơ quan công lập.

Hiện nay, một số lĩnh vực khác đã có các quy định về việc xã hội hóa như Nghị định số 69/2008/NĐ-CP và Thông tư hướng dẫn về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường. Trong khi đó, lĩnh vực bảo tồn ĐDSH chưa có các quy định cụ thể, do đó, cần các chính sách và các Nghị định về chính sách khuyến khích xã hội hóa trong lĩnh vực bảo tồn ĐDSH nhằm thúc đẩy việc xã hội hóa các sáng kiến, huy động nguồn lực trong công tác bảo tồn ĐDSH. Với các chính sách mới đó, cho phép các tổ chức, doanh nghiệp có nhiều quyền và trách nhiệm hơn, bao gồm việc quản lý, thành lập, xây dựng mới các khu bảo tồn, cơ sở bảo tồn để nuôi, phát triển tiến tới tái thả, tái hoang dã các loài đã bị tuyệt chủng hoặc các loài đang bị đe dọa; cho phép khối tư nhân và các tổ chức tham gia, tiến tới thay thế Nhà nước trong việc chủ trì thực hiện nhiều hoạt động bảo tồn, qua đó, giảm được gánh nặng ngân sách, nâng cao hiệu quả thực hiện và phát huy được nhiều sáng kiến, áp dụng công nghệ mới trong các hoạt động bảo tồn ĐDSH. Đặc biệt, sự tham gia rộng rãi của mọi thành phần xã hội cũng nhằm nâng cao được ý thức, trách nhiệm của cộng đồng vào các nỗ lực bảo tồn, phục hồi ĐDSH, đây là một vấn đề cấp thiết mà Việt Nam đang ưu tiên giải quyết. ■