Cơ hội và thách thức trong huy động tài chính thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006–2020

Phạm Thu Thủy
Đào Thị Linh Chi
Hoàng Tuấn Long
Bùi Thị Minh Nguyệt
Phạm Hồng Lượng
Nguyễn Văn Diễn

RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Cơ hội và thách thức trong huy động tài chính thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006–2020

Phạm Thu Thủy

CIFOR

Đào Thị Linh Chi

CIFOR

Hoàng Tuấn Long

CIFOR

Bùi Thị Minh Nguyệt

VNUF

Phạm Hồng Lượng

Bộ NN&PTNT

Nguyễn Văn Diễn

Bộ NN&PTNT

Báo cáo chuyên đề 191

© 2019 Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Nội dung trong ấn phẩm này được cấp quyền bởi Giấy phép bản quyền Ghi nhận công của tác giả - Phi thương mại, không chỉnh sửa, thay đổi hay phát triển - Không phái sinh 4.0. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN 978-602-387-092-9

DOI: 10.17528/cifor/007233

Pham TT, Dao TLC, Hoang TL, Bui TMN, Pham HL và Nguyen VD. 2018. *Cơ hội và thách thức trong huy động tài chính thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006–2020*. Occasional Paper 191. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Bản dịch của:

Pham TT, Dao TLC, Hoang TL, Bui TMN, Pham HL and Nguyen VD. 2018. *Opportunities and challenges in mobilizing finance to implement Vietnam's Forestry Development Strategy for 2006–2020*. Occasional Paper 190. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh chụp bởi Hoàng Tuấn Long/CIFOR
Hồ Ba Bể, tỉnh Bắc Kạn, Việt Nam

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Chúng tôi xin cảm ơn các nhà tài trợ đã hỗ trợ cho nghiên cứu này thông qua việc đóng góp vào quỹ của CGIAR. Xin xem danh sách các nhà tài trợ: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

Mục lục

Từ viết tắt	v
Giới thiệu chung	vi
Tóm tắt	vii
Giới thiệu	1
1 Khung khái niệm và phương pháp	3
1.1 Khung khái niệm	3
1.2 Phương pháp	3
2 Thực trạng huy động tài chính thực hiện chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) giai đoạn 2006-2020	5
2.1 Ngân sách nhà nước (cấp trung ương và địa phương)	7
2.2 Đầu tư ngoài ngân sách nhà nước	9
3 Quản lý và sử dụng nguồn tài chính thực hiện chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020	10
3.1 Bảo vệ và phát triển rừng thông qua việc trồng rừng	11
3.2 Chế biến và thương mại lâm sản	13
3.3 Nghiên cứu khoa học, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm.	14
4 Thực trạng và xu hướng của các nguồn tài chính	15
4.1 Ngân sách nhà nước	15
4.2 ODA	16
4.3 Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)	18
4.4 Tín dụng và khoản cho vay	19
4.5 Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES)	21
4.6 REDD+	23
4.7 Đầu tư hộ gia đình, cộng đồng và cá nhân.	25
5 Thảo luận và kết luận	27
Tài liệu tham khảo	29

Danh sách các hình, bảng và hộp

Hình

1	Mục tiêu cụ thể của Chiến lược phát triển lâm nghiệp 2006-2020	1
2	Khung đánh giá tài chính lâm nghiệp	3
3	Nguồn tài chính cho lâm nghiệp ở Việt Nam	3
4	Cơ cấu nguồn vốn đầu tư cho từng chương trình giai đoạn 2006-2010	6
5	Tình hình huy động vốn theo từng giai đoạn (tỷ đồng)	7
6	Lĩnh vực đầu tư chính của ngành lâm nghiệp	10
7	Phân bổ ngân sách nhà nước để bảo vệ rừng (2011-2020)	11
8	Nguồn thu từ 33 vườn quốc gia năm 2017	12
9	Tình hình đầu tư của nhà nước theo các giai đoạn khác nhau	15
10	Vốn ODA, hỗ trợ quốc tế giai đoạn 2006-2010	17
11	Phân bổ hỗ trợ ODA cho ngành lâm nghiệp theo 5 chương trình của Chiến lược phát triển lâm nghiệp 2006-2020	17
12	Phân bổ hỗ trợ ODA cho ngành lâm nghiệp theo khu vực (2006-2010)	17
13	Đóng góp chi trả DVMTR vào tổng đầu tư ngành lâm nghiệp năm 2015	22
14	Các hoạt động REDD+ được đầu tư vào Việt Nam	24
15	Luồng tài chính REDD+ giữa các nhà tài trợ và người nhận đầu tiên	24

Bảng

1	Yêu cầu nguồn tài chính để thực hiện VFDS giai đoạn 2006-2020 (tỷ đồng)	5
1	Tiếp trang trước	6
2	Tình hình huy động vốn thực hiện chiến lược (2006-2016) (tỷ đồng)	7
3	Dự toán ngân sách cho các hoạt động lâm nghiệp theo kế hoạch so với kinh phí thực tế huy động trong năm 2016	8
4	Tình hình huy động vốn để thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương 2011-2015 tại Hà Giang và Hà Tĩnh (tỷ đồng)	8
5	Kinh phí huy động cho hoạt động trồng rừng từ năm 2006 đến năm 2016	8
6	Kết quả huy động vốn ngoài nhà nước để thực hiện chiến lược (tỷ đồng)	9
7	Tình hình đầu tư của ngành lâm nghiệp theo lĩnh vực (triệu đồng)	10
8	Tài chính bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam (tỷ đồng)	11
9	Hỗ trợ của nhà nước đối với trồng rừng (2006-2016) (triệu đồng/ha)	12
10	Đầu tư trong lĩnh vực chế biến lâm sản	13
12	Ngân sách Bộ NN&PTNT cho giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ (tỷ đồng)	14
11	Kinh phí trung bình cho mỗi đề tài nghiên cứu (triệu đồng/năm)	14
13	FDI theo ngành kinh tế (1988-2016)	18
14	Tổng quan về các chương trình tài chính và so sánh các cơ chế tài chính	20
15	Đóng góp của chi trả DVMTR vào kế hoạch tái cơ cấu ngành lâm nghiệp	22
16	Cam kết và chi thực tế cho các dự án REDD+ ở Việt Nam giai đoạn 2009-2014 (triệu USD)	23
17	Tổng tài chính đã cam kết và giải ngân cho các dự án (2009-2014) (triệu USD)	23
18	Giao đất lâm nghiệp đến năm 2018	26

Hộp

1	Tiêu chuẩn đánh giá năm hệ thống tài chính và tín dụng được áp dụng tại Việt Nam (Sikor 2011)	20
2	Các khuyến nghị về việc cung cấp cách tiếp cận dựa trên khoản vay trong tương lai để tạo ra các khuyến khích cho trồng cây thương mại (Sikor 2011)	21

Từ viết tắt

CIFOR	Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế
ER-P	Chương trình giảm phát thải
FPD	Bảo vệ và phát triển rừng
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
FCPF	Quỹ đối tác Các-bon trong lâm nghiệp
FFI	Tổ chức Động thực vật Thế giới
FPDF	Quỹ bảo vệ và phát triển rừng
FLEGT	Thực thi Luật, Quản trị và Thương mại Lâm nghiệp
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GCF	Quỹ khí hậu xanh
INDCs	Báo cáo Đóng góp dự kiến do quốc gia tự quyết định
JICA	Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản
NORAD	Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy
NDC	Báo cáo đóng góp quốc gia tự quyết định
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
PFES	Chi trả dịch vụ môi trường rừng
REDD+	Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
SNV	Tổ chức Phát triển Hà Lan
SFMD	Phát triển quản lý rừng bền vững
UNFCCC	Công ước khung của Liên Hợp Quốc về biến đổi khí hậu
UN-REDD	Chương trình hợp tác của Liên Hợp Quốc về giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng ở các nước đang phát triển
VNFF	Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam
VNFOREST	Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam
VNUF	Đại học Lâm nghiệp Việt Nam
VQG	Vườn Quốc Gia
WWF	Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên

Giới thiệu chung

Báo cáo này là sản phẩm hợp tác giữa Vụ Kế hoạch và Tài chính – Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam (VNFOREST), Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (Bộ NN&PTNT/MARD) và Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR). Nghiên cứu này là một phần của Nghiên cứu so sánh toàn cầu về REDD+ của CIFOR (www.cifor.org/gcs). Các đối tác đã hỗ trợ nghiên cứu này bao gồm Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD), Liên minh Châu Âu (EU), Sáng kiến Khí hậu Quốc tế (IKI) của Bộ Môi trường, Bảo tồn Thiên nhiên, Xây dựng và An toàn Hạt nhân của Đức (BMUB) và Chương trình nghiên cứu CGIAR về rừng, cây và nông lâm kết hợp (CRP-FTA) với sự hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ quỹ CGIAR.

Báo cáo này được hoàn thành dựa trên sự hỗ trợ và hợp tác của nhiều tổ chức trong việc thực hiện nghiên cứu. Chúng tôi xin cảm ơn chính quyền tỉnh Hà Tĩnh và tỉnh Hà Giang. Chúng tôi chân thành cảm ơn những đại biểu đã tham gia hội thảo tham vấn; mọi phản hồi của họ là vô cùng hữu ích trong việc giúp chúng tôi hoàn thành báo cáo này. Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn bà Lê Bạch Yến và bà Nguyễn Hải Yến đã hỗ trợ biên tập tiếng Việt của báo cáo này. Chúng tôi cũng muốn bày tỏ lời cảm ơn đặc biệt đến bà Sarah Oakes trong việc đã chỉnh sửa để bản báo cáo này hoàn thiện hơn.

Tóm tắt

Trong số các ngành kinh tế của Việt Nam thì ngành lâm nghiệp hiện đang quản lý và sản xuất trên diện tích đất lớn nhất. Diện tích đất lâm nghiệp phân bố trên khắp cả nước, nơi có dân cư chủ yếu là dân tộc thiểu số với khả năng tiếp cận giáo dục hạn chế và chậm phát triển. Mặc dù, diện tích rừng có tăng trong 20 năm qua, nhưng chất lượng và tính đa dạng sinh học của rừng tự nhiên vẫn tiếp tục bị suy giảm, chưa đáp ứng yêu cầu sản xuất và phòng hộ. Tăng trưởng của ngành lâm nghiệp chưa bền vững với năng suất, lợi nhuận và sức cạnh tranh thấp.

Ngày 5/2/2007, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) giai đoạn 2006-2020 theo Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg. Chiến lược này với mục tiêu là tăng độ che phủ của rừng, bảo vệ rừng tự nhiên, đảm bảo sự tham gia rộng rãi của tất cả các ngành kinh tế xã hội và các tổ chức trong phát triển lâm nghiệp. Chiến lược này cũng được kỳ vọng sẽ góp phần vào việc bảo vệ môi trường sinh thái, bảo tồn đa dạng sinh học và cung cấp các dịch vụ môi trường, góp phần xóa đói giảm nghèo, nâng cao mức sống cho người dân nông thôn miền núi và giữ vững an ninh quốc phòng.

Để thực hiện thành công các mục tiêu của Chiến lược phát triển lâm nghiệp thì yêu cầu phải đảm bảo nguồn tài chính đáng kể. Tuy nhiên, việc huy động tài chính để thực hiện VFDS luôn bị hạn chế. Đầu tư cho bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là đối với rừng đặc dụng và rừng phòng hộ đến nay vẫn còn rất nhỏ, với sự đầu tư chủ yếu từ nhà nước và không đủ để đáp ứng yêu cầu. Đóng góp tiềm năng của ngành lâm nghiệp trong việc tăng GDP quốc gia chưa được các nhà hoạch định chính sách hoàn toàn công nhận và do đó chưa được tối đa hóa. Hiện nay, dữ liệu về tài chính lâm nghiệp cũng như các cơ hội và thách thức đối với việc huy động các nguồn lực tài chính cho ngành lâm nghiệp ở Việt Nam vẫn chưa được thu thập và phân tích. Do đó, nghiên cứu này được tiến

hành để đánh giá thực trạng, phân tích cơ hội và thách thức của việc huy động tài chính trong thực hiện chiến lược cũng như đầu tư cho ngành lâm nghiệp. Nhóm nghiên cứu đã tiến hành rà soát tài liệu và phỏng vấn các chuyên gia tài chính, các cán bộ quản lý nhà nước ở cả cấp trung ương, cấp tỉnh và đại diện các nhà tài trợ. Một hội thảo quốc gia cũng được tổ chức tại Hà Nội với 66 người tham dự nhằm thu thập thông tin phản hồi của các bên liên quan về các kết quả của báo cáo.

Kết quả nghiên cứu cho thấy rằng, tổng dự toán ngân sách để thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006 - 2020 là 111,387.44 tỷ đồng. Từ năm 2006 đến 2010, đã huy động được 36,228.64 tỷ đồng, hoàn thành 107% mục tiêu của chiến lược trong giai đoạn đó. Từ năm 2011 đến năm 2016, tổng huy động là 43,351.88 tỷ đồng, đạt 88% kế hoạch đề ra. Nhờ nguồn tài chính được huy động, sau 10 năm thực hiện VFDS, ngành lâm nghiệp đã có nhiều thành tựu góp phần bảo vệ môi trường, từng bước chuyển dịch từ tự cung tự cấp sang sản xuất hàng hóa. Phân tích của chúng tôi cho thấy, hầu như tất cả các mục tiêu về môi trường, xã hội và kinh tế của chiến lược đã đạt được hoặc vượt qua vào năm 2016. Ví dụ, từ năm 2011 đến năm 2016, tăng trưởng sản xuất lâm nghiệp tăng gần gấp đôi về giá trị so với tăng trưởng giữa năm 2005 và 2010, đạt trung bình 6%/năm và vượt mục tiêu năm 2020 là 3.5-4%/năm. Giá trị xuất khẩu gỗ và lâm sản tăng từ 2.8 tỷ USD/năm trong giai đoạn 2006-2010 lên 6.52 tỷ USD/năm trong giai đoạn 2012-2015. Tuy nhiên, một số mục tiêu về môi trường, chẳng hạn như diện tích rừng được cấp chứng chỉ vẫn chưa đạt được theo kế hoạch đặt ra.

Nghiên cứu của chúng tôi cũng cho thấy dữ liệu về tài chính lâm nghiệp nằm rải rác, không thống nhất và không được thu thập một cách có hệ thống theo thời gian, điều này gây ra những thách thức lớn cho việc đưa ra một bức tranh toàn

diện về tài chính lâm nghiệp ở Việt Nam. Đầu tư dự kiến và chỉ tiêu thực tế liên quan đến một số nguồn tài chính cơ bản của ngành lâm nghiệp, như đầu tư khu vực tư nhân, đầu tư nghiên cứu và giáo dục không được Chính phủ thu thập, do đó số liệu không sẵn có. Tương tự như vậy, các số liệu thống kê và báo cáo của Chính phủ sẵn có lại kết hợp nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản thành một loại để giám sát; điều này gây khó khăn trong việc đưa ra các ước tính chính xác cho lâm nghiệp. Những khoảng trống thông tin cần phải được giải quyết trong tương lai bởi một hệ thống theo dõi tài chính lâm nghiệp quốc gia, với nguồn kinh phí và nguồn nhân lực đầy đủ dành cho việc này. Một hệ thống tài chính lâm nghiệp minh bạch và có trách nhiệm sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách cải thiện kế hoạch tài chính cho ngành lâm nghiệp, cũng như hướng tới mục tiêu các nguồn tài chính cho lợi nhuận lớn hơn.

Với số liệu sẵn có, phân tích của chúng tôi cho thấy mặc dù ngân sách nhà nước cấp cho ngành lâm nghiệp đã tăng từ năm 2006, nhưng vẫn chưa đáp ứng đủ nhu cầu và hoàn thành kế hoạch đặt ra. Ngược lại, ngân sách từ các nguồn bên ngoài đã liên tục vượt kế hoạch từ năm 2006 và được dự báo sẽ tăng theo thời gian. Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES), một cơ chế tài chính mới khuyến khích người sử dụng bảo vệ và phát triển rừng tốt hơn, và đầu tư từ cộng đồng, cá nhân và doanh nghiệp là những nguồn đóng góp chính cho việc tăng nguồn thu từ các nguồn ngoài quốc doanh. Chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) chiếm 22% tổng ngân sách lâm nghiệp và đóng một vai trò quan trọng trong việc chi trả chi phí bảo vệ cho hơn 5 triệu ha rừng ở Việt Nam. Mặc dù REDD+ đã được thực hiện ở Việt Nam từ năm 2009, với hơn 44 dự án REDD+ đang được triển khai, hầu hết các hoạt động REDD+

vẫn ở giai đoạn sẵn sàng, do đó không có dữ liệu về đóng góp thực tế của REDD+ cho ngành lâm nghiệp. Nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và đầu tư trực tiếp từ nước ngoài (FDI) đã có xu hướng giảm trong những năm gần đây. Đầu tư tư nhân và nguồn vốn tín dụng chưa đạt được mục tiêu so với dự kiến.

Nguồn tài chính được huy động cho nhiều hoạt động khác nhau, bao gồm trồng rừng, chuyển giao công nghệ, khuyến lâm và đầu tư cơ sở hạ tầng. Trong giai đoạn 2006-2010, vốn đầu tư trồng rừng là 18,689.77 tỷ đồng, chiếm 52% và đầu tư vào các hoạt động khác ngoài trồng rừng là 17,538.9 tỷ đồng, chiếm 48%. Đầu tư tài chính vào trồng rừng của hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng là đáng kể (chiếm gần 52% tổng đầu tư trồng rừng), chứng tỏ chính sách xã hội hoá lâm nghiệp đã bước đầu thành công. Nhưng hiệu quả và hiệu suất đầu tư hiện tại vào lĩnh vực lâm nghiệp còn thấp và phân tán, không đủ đầu tư để nâng cao chất lượng rừng và nghiên cứu.

Nhu cầu tài chính để đạt được mục tiêu của chiến lược tiếp tục tăng, đòi hỏi ngành lâm nghiệp phải tăng cường huy động tài chính để đáp ứng mục tiêu đã đặt ra, sử dụng ngân sách hiệu quả hơn và duy trì một tỷ lệ đầu tư nhất định từ nhà nước. Kinh phí phải được huy động từ nhiều nguồn khác nhau gồm cả ngân sách nhà nước và nguồn bên ngoài, bao gồm cả các khoản đóng góp từ các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân địa phương, từ REDD+ và PFES. Tìm kiếm nguồn tài chính mới để bổ sung là rất cần thiết. Ngành lâm nghiệp cũng cần tiếp tục hoàn thiện các cơ chế, chính sách pháp lý và tạo môi trường pháp lý thuận lợi để huy động tối đa nguồn tài chính để bảo vệ và phát triển rừng.

Giới thiệu

Ngành lâm nghiệp đóng vai trò quan trọng trong bảo vệ môi trường, bảo tồn đa dạng sinh học, xóa đói giảm nghèo cũng như góp phần ổn định xã hội và đảm bảo an ninh quốc phòng của Việt Nam. Ngành lâm nghiệp cũng quản lý phần lớn diện tích đất tự nhiên ở Việt Nam. Trong năm 2016, độ che phủ rừng của Việt Nam đã tăng lên 41.45% với 14.38 triệu ha, trong đó 10.24 triệu ha là rừng tự nhiên và 4.14 triệu ha rừng trồng (Bộ NN&PTNT 2017a). Trong 5 năm qua, ngành lâm nghiệp Việt Nam đã có nhiều thành tựu: diện tích rừng đã tăng đáng kể (từ 38% năm 2006 lên 41.19% năm 2016, tăng lên khoảng 41.45% năm 2017); giá trị xuất khẩu gỗ và lâm sản đã tăng hơn gấp đôi, từ 2.8 tỷ USD trong giai đoạn 2006-2010 lên 6.52 tỷ USD trong giai đoạn 2012-2015; doanh thu bình quân hàng năm từ chi trả DVMTR hiện nay là 1,200-1,300 tỷ đồng, góp phần bảo vệ và phát triển hơn 5.8 triệu ha rừng và tăng thu nhập của chủ rừng (Bộ NN&PTNT 2017b). Hoạt động sản xuất trong lâm nghiệp đang chuyển dịch mạnh mẽ từ lâm

nghiệp quốc doanh sang lâm nghiệp xã hội với cơ cấu đa ngành, tập trung vào sản xuất hàng hóa. Tuy nhiên, ngành lâm nghiệp cũng phải đối mặt với nhiều thách thức bao gồm tăng trưởng chậm và không bền vững; các doanh nghiệp hoạt động không hiệu quả và khả năng cạnh tranh thấp; diện tích rừng tăng, nhưng chất lượng rừng còn thấp; và thiếu cơ sở hạ tầng cho ngành chế biến gỗ. Do đó, đóng góp của ngành lâm nghiệp đối với nền kinh tế đã bị hạn chế so với tiềm năng của ngành (Bộ NN&PTNT 2017c).

Ngày 5/2/2007, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) giai đoạn 2006-2020, với định hướng phát triển đồng bộ về quản lý, bảo vệ, phát triển và sử dụng hợp lý tài nguyên thiên nhiên. VFDS cũng đặt mục tiêu đẩy nhanh và đảm bảo sự tham gia rộng rãi của tất cả các thành phần kinh tế và các tổ chức trong phát triển lâm nghiệp và thu hút đầu tư cho bảo vệ và phát triển rừng (Hình 1).

Kinh tế	Môi trường	Xã hội
<ul style="list-style-type: none">Giá trị sản xuất ngành lâm nghiệp (bao gồm cả chế biến lâm sản và dịch vụ môi trường) tăng từ 3.5% lên 4%/năm, phần đầu đến năm 2020 GDP lâm nghiệp sẽ chiếm 2-3% GDP cả nước.Rừng sản xuất đạt 8.4 triệu ha; rừng phòng hộ đạt 5.68 triệu ha và rừng đặc dụng đạt 2.16 triệu ha.Trồng thêm 2.5 triệu ha rừng; trồng lại sau khai thác là 0,3 triệu ha/năm; trồng cây phân tán 200 triệu cây/năm.Sản lượng gỗ trong nước đạt 20 - 24 triệu m³/năm.Xuất khẩu lâm sản đạt trên 7.8 tỷ USD.PFES đạt 2 tỷ USD	<ul style="list-style-type: none">Bảo vệ rừng và bảo tồn đa dạng sinh học được nâng cao.Tỷ lệ che phủ rừng tăng lên 42-43% vào năm 2010 và 47% vào năm 2020.Khoảng 0.25 triệu ha rừng phòng hộ và rừng đặc dụng được trồng vào năm 2010.Vi phạm lâm luật sẽ được giảm thiểu.	<ul style="list-style-type: none">Tạo thêm việc làm (bao gồm cả việc làm trong lĩnh vực chế biến gỗ, lâm sản ngoài gỗ và thủ công mỹ nghệ).Tăng thu nhập, cải thiện sinh kế và giảm nghèo.Hoàn thành việc giao đất, cho thuê rừng và đất lâm nghiệp.Tăng số lao động lâm nghiệp qua đào tạo lên 50%.

Hình 1. Mục tiêu cụ thể của Chiến lược phát triển lâm nghiệp 2006-2020

Nguồn: Chính phủ Việt Nam 2007

Việc thực hiện chiến lược đòi hỏi phải huy động nguồn vốn đáng kể và đa dạng. Mặc dù vậy, cho đến nay vẫn chưa có nghiên cứu về tài chính cho ngành lâm nghiệp. Do

đó, nghiên cứu này được thực hiện để đánh giá tình hình hiện tại, phân tích các cơ hội và thách thức của việc huy động tài chính để thực hiện chiến lược và đầu tư chung trong ngành lâm nghiệp.

1 Khung khái niệm và phương pháp

1.1 Khung khái niệm

Trong báo cáo này, chúng tôi so sánh ước tính ngân sách cấp cao với nguồn ngân sách dự kiến và chỉ tiêu thực tế cho các nhu cầu và hoạt động cụ thể của ngành, giải thích và thảo luận về những lý do đằng sau sự khác biệt giữa chúng (Hình 2). Chúng tôi chia nhỏ ngân sách và chỉ tiêu cho các nguồn ngân sách nhà nước

và ngân sách ngoài nhà nước – là hai loại ngân sách chính được Chính phủ Việt Nam sử dụng (Hình 3).

1.2 Phương pháp

Thu thập dữ liệu được thực hiện bằng các phương pháp nghiên cứu khác nhau.

Hình 2. Khung đánh giá tài chính lâm nghiệp

Hình 3. Nguồn tài chính cho lâm nghiệp ở Việt Nam

Rà soát tài liệu. Các báo cáo và thống kê của chính phủ, các nghiên cứu và báo cáo của các nhà tài trợ về kết quả thực hiện VFDS và tài chính ngành lâm nghiệp đã được thu thập và xem xét.

Các cuộc phỏng vấn sâu được thực hiện với 30 cán bộ ngành lâm nghiệp (cả cấp trung ương và cấp tỉnh). Các cuộc phỏng vấn nhằm mục đích thu thập thông tin về cơ hội và thách thức trong việc huy động tài chính cho ngành lâm nghiệp và VFDS, cũng như phân tích các khuyến nghị chính sách để vượt qua những thách thức này.

Một hội thảo tham vấn quốc gia được tổ chức tại Hà Nội với 66 người tham gia (cả nhà nước và ngoài nhà nước) từ trong và ngoài ngành, và từ chính quyền trung ương và địa phương (cấp tỉnh), để có được phản hồi về kết quả đánh giá sơ bộ.

Giới hạn nghiên cứu. Nghiên cứu của chúng tôi cho thấy dữ liệu về tài chính lâm nghiệp nằm rải rác, không thống nhất và không được thu thập theo thời gian; điều này gây ra những thách thức lớn cho việc đưa ra một bức tranh toàn diện về tài chính lâm nghiệp ở Việt Nam. Chi phí dự kiến

và thực tế liên quan đến các nguồn tài chính cơ bản của ngành lâm nghiệp, chẳng hạn như khu vực tư nhân không được thu thập do đó không sẵn có. Tương tự như vậy, các số liệu thống kê và báo cáo chính phủ sẵn có lại kết hợp nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản thành một loại giám sát; điều này gây khó khăn trong việc đưa ra các ước tính chính xác cho ngành lâm nghiệp. Những lỗ hổng thông tin cần phải được giải quyết trong tương lai bởi một hệ thống theo dõi tài chính lâm nghiệp quốc gia, với đầy đủ nguồn kinh phí và nguồn nhân lực dành cho việc này.

Báo cáo này gồm 5 phần. Trên đây là phần giới thiệu và giải thích khung khái niệm/ phương pháp luận, Phần 2 trình bày thực trạng chung về tình hình tài chính và huy động cho ngành lâm nghiệp Việt Nam, tình hình chi tiêu thực tế được trình bày trong Phần 3. Phần 4 thảo luận chi tiết xu hướng hiện tại và tương lai của từng nguồn tài chính, và trình bày các khuyến nghị cho việc gây quỹ trong tương lai cho ngành lâm nghiệp, trước khi kết luận được rút ra trong Phần 5.

2 Thực trạng huy động tài chính thực hiện chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam (VFDS) giai đoạn 2006-2020

VFDS được xây dựng và tài trợ thông qua năm chương trình chính (Bảng 1).

Bảng 1. Yêu cầu nguồn tài chính để thực hiện VFDS giai đoạn 2006-2020 (tỷ đồng)

Chương trình	Mục tiêu	Mục tiêu 2006-2020	Tiến độ hoàn thành	
			Mục tiêu 2006-2010	Mục tiêu 2011-2020
Tổng		106,759.06	33,885.34	72,873.72
Chi đầu tư		100,359.80	31,946.17	68,413.63
1. Chương trình quản lý và phát triển rừng bền vững	<ul style="list-style-type: none"> Thiết lập ngành lâm nghiệp quốc gia bền vững cho ba loại rừng. Có ít nhất 30% rừng sản xuất được cấp chứng chỉ rừng. Sản xuất gỗ trong nước ổn định đạt 20-24 triệu m³/năm đến năm 2020. Tất cả rừng và đất lâm nghiệp được cho thuê hoặc được giao cho các chủ quản lý trước năm 2010. 	44,435.35 (44.3% tổng nhu cầu đầu tư)	16,214.55	28,220.80
2. Bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển các dịch vụ môi trường	<ul style="list-style-type: none"> Bảo vệ 16.24 triệu ha rừng và đất lâm nghiệp. Tăng cường đầu tư cơ sở hạ tầng, trang thiết bị cho bảo vệ rừng. Triển khai chi trả dịch vụ môi trường rừng. 	14,133.60 (14% tổng nhu cầu đầu tư)	3,871.00	10,262.60
3. Chương trình chế biến và thương mại lâm sản	<ul style="list-style-type: none"> Lâm sản ngoài gỗ thành ngành sản xuất chính, chiếm 20% giá trị sản xuất lâm nghiệp. Gỗ xẻ: 6 triệu m³/năm; Ván dăm: 320,000 m³ sản phẩm/năm; Ván MDF: 220,000m³ sản phẩm/năm. Giá trị sản xuất gỗ và lâm sản ngoài gỗ: 7.8 tỷ USD 	37,090.57 (36.95% tổng nhu cầu đầu tư)	10,428.07	26,662.50
4. Chương trình nghiên cứu, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm	<ul style="list-style-type: none"> Tập trung nghiên cứu một số lĩnh vực mũi nhọn: công nghệ sinh học, chế biến lâm sản. Đào tạo cho 5000 sinh viên/năm; 1-2 trường đạt chuẩn quốc tế. Tăng cường đào tạo nghề cho cán bộ, nông dân, khuyến lâm. 	1,395.80 (1.35% tổng nhu cầu đầu tư)	546.98	848.82

Xem tiếp ở trang sau

Bảng 1. Tiếp trang trước

Chương trình	Mục tiêu	Mục tiêu 2006-2020	Tiến độ hoàn thành	
			Mục tiêu 2006-2010	Mục tiêu 2011-2020
5. Chương trình đổi mới chính sách, lập kế hoạch và giám sát ngành lâm nghiệp.	<ul style="list-style-type: none"> Xây dựng cơ chế, chính sách theo hướng sản xuất hàng hóa, xã hội hóa nghề rừng. Khuyến khích các thành phần kinh tế khác tham gia sản xuất lâm nghiệp. Nâng cao năng lực hệ thống quản lý nhà nước về lâm nghiệp. 	3,304.48 (3.29% tổng nhu cầu đầu tư)	885.57	2,418.91
Chi thường xuyên		6,399.26	1,939.17	4,460.09

Nguồn: Chính phủ Việt Nam 2017

Trong 5 chương trình, 3 chương trình đầu tiên chiếm 95% tổng vốn đầu tư cần thiết để thực hiện chiến lược. Hình 4 cũng cho thấy trong 5 chương trình quốc gia, Chương trình quản lý và phát triển rừng bền vững nhận được mức đầu tư từ ngân sách nhà nước cao nhất, cùng với các nguồn tài trợ đa dạng. Chương trình 3 tập trung vào chế biến và thương mại lâm sản, không nhận được hỗ trợ từ ngân sách nhà nước và dự kiến sẽ được tài trợ chủ yếu thông qua đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và đầu tư từ các doanh nghiệp trong nước và hợp tác xã.

Trên thực tế, ngân sách nhà nước đầu tư vào Chương trình 1 chiếm 56% tổng số vốn đầu tư trong cả giai đoạn.

Sau khi hoàn thành chương trình trồng mới 5 triệu ha rừng trong năm 2006, ngành lâm nghiệp hiện đang tiếp tục thực hiện Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng với yêu cầu ngân sách là 49,317 tỷ đồng (14,067 tỷ đồng từ ngân sách nhà nước và 35,250 tỷ đồng từ nguồn ngoài ngân sách nhà nước). Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước trung bình là 1,406 tỷ đồng/năm và 3,525 tỷ đồng/năm từ nguồn vốn ngoài nhà nước được đầu tư chủ yếu cho trồng rừng sản xuất và bảo vệ rừng.

Bảng 2 trình bày kết quả huy động vốn để thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006-2016. Tính cả giai đoạn 2006-2016, tổng

Hình 4. Cơ cấu nguồn vốn đầu tư cho từng chương trình giai đoạn 2006-2010

Nguồn: Chính phủ Việt Nam 2007

Bảng 2. Tình hình huy động vốn thực hiện chiến lược (2006–2016) (tỷ đồng)

TT	Nguồn tài chính	Mục tiêu				Thực hiện			Tỷ lệ (2)/ (1)
		2006- 2010	2011- 2015	Tổng (1)	(%)	Lũy kế đến năm 2010	Lũy kế đến năm 2016 (2)	(%)	
	Tổng	33,885.34	24,562.00	58,447.34	100	36,228.64	79,580.51	100	1.36
1	Ngân sách nhà nước	9,588.53	8,062.00	17,650.53	30.2	6,820.69	17,119.29	21.5	0.97
2	Ngân sách ngoài nhà nước	24,296.81	16,500.00	40,796.81	69.8	29,407.95	62,490.23	78.5	1.53

số vốn huy động là 79,580.51 tỷ đồng, vượt kế hoạch đặt ra 1.3 lần. Giai đoạn 2011-2016 đã huy động được 43,351.88 tỷ đồng, bằng 88% kế hoạch đến năm 2020, nguồn ngoài ngân sách nhà nước đạt 94%, mặc dù thời gian còn lại là 4 năm.

2.1 Ngân sách nhà nước (cấp trung ương và địa phương)

Ngân sách nhà nước, bao gồm cả ngân sách trung ương và địa phương, chỉ đóng góp 21.5% vào tổng nguồn vốn huy động và đạt 97% so với kế hoạch đặt ra của Chính phủ. Ngân sách trung ương bao gồm nguồn thu từ: thuế, phí và lệ phí; kinh tế quốc dân, tiền đóng góp của tổ chức, cá nhân; quỹ đầu tư phát triển; và nguồn thu khác. Chi ngân sách nhà nước bao gồm: phát triển kinh tế - xã hội; an ninh quốc phòng; hoạt động của

hệ thống hành chính nhà nước; khoản vay nợ cho hỗ trợ phát triển; và các chi phí khác. Ngân sách địa phương (tỉnh) được sử dụng để bổ sung và đóng góp cho ngân sách trung ương. Ngân sách tỉnh bao gồm: các khoản thu từ thuế và phí (trên đất, nhà, tài nguyên, vv); phân bổ ngân sách trung ương; nguồn tài trợ và đóng góp của các tổ chức quốc gia và quốc tế.

Mặc dù ngân sách nhà nước huy động không đạt được mục tiêu ban đầu, nhưng việc tăng nguồn đầu tư từ ngân sách nhà nước theo thời gian (Hình 5) đã phản ánh được sự quan tâm và hỗ trợ của chính phủ đối với ngành lâm nghiệp.

Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước mặc dù không đáp ứng được mục tiêu (Bảng 3) nhưng vẫn đóng vai trò chủ đạo và quan trọng ở nhiều tỉnh nghèo, như Hà Giang, nơi huy động ngân sách ngoài quốc doanh là rất nhỏ (Bảng 4).

Hình 5. Tình hình huy động vốn theo từng giai đoạn (tỷ đồng)

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017b

Bảng 3. Dự toán ngân sách cho các hoạt động lâm nghiệp theo kế hoạch so với kinh phí thực tế huy động trong năm 2016

	Yêu cầu đầu tư	Kinh phí thực tế huy động	Tỷ lệ đạt được so với kế hoạch (%)
Tổng = 1 + 2	11,360 tỷ (100%)	9,495 tỷ (100%)	83.6%
1. Ngân sách nhà nước	3,000 tỷ (26.4%) bao gồm <ul style="list-style-type: none"> Đầu tư phát triển: 1,900 tỷ đồng đầu tư trồng rừng phòng hộ và rừng đặc dụng; hỗ trợ trồng rừng sản xuất, xây dựng đường giao thông, khai thác, bảo tồn và phòng chống cháy rừng. Đầu tư phát triển kinh tế và hành chính công: 1,100 tỷ đồng, tập trung vào các hoạt động bảo vệ và phục hồi rừng. 	1,184 tỷ (12.1%) 364 tỷ (3.83%) 820 tỷ (8.63%)	39% 19% 75%
2. Ngân sách ngoài nhà nước	8,360 tỷ (73,6%) chủ yếu được sử dụng để nâng cao chất lượng rừng sản xuất và bảo vệ rừng được giao.	8,311 tỷ (87.53%)	99%

Nguồn: Chính phủ Việt Nam 2016

Bảng 4. Tình hình huy động vốn để thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng của địa phương 2011-2015 tại Hà Giang và Hà Tĩnh (tỷ đồng)

TT	Nguồn vốn	Tỉnh Hà Tĩnh		Tỉnh Hà Giang	
		Số tiền	Tỷ lệ (%)	Số tiền	Tỷ lệ (%)
1	Ngân sách nhà nước	153.963	28.86	447.819	90.94
2	Các nguồn ngoài nhà nước	379.576	71.14	44.591	9.06
Tổng		533.539	100	492.41	100

Nguồn: UBND tỉnh Hà Tĩnh và Hà Giang 2015

Bảng 5 cũng cho thấy ngân sách nhà nước được phân bổ cho hoạt động trồng rừng, được xem là hoạt động chiến lược và quan trọng, nguồn đầu tư chủ yếu từ ngân sách trung ương, với sự đóng góp rất hạn chế từ ngân sách địa phương.

Các cuộc phỏng vấn sâu với chính quyền tỉnh Hà Giang và Hà Tĩnh cho thấy nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước chỉ đáp ứng 40% nhu cầu thực tế của tỉnh, làm hạn chế việc mở rộng diện tích rừng trồng cũng như cải thiện chất lượng

Bảng 5. Kinh phí huy động cho hoạt động trồng rừng từ năm 2006 đến năm 2016

TT	Nguồn kinh phí	2006-2010		2011-2016	
		Tỷ VND	%	Tỷ VND	%
Tổng		18,689.77	100.00	43,351.88	100.00
1	Ngân sách nhà nước	4,854.17	25.97	10,298.60	23.76
	- Ngân sách trung ương	4,221.71	22.59	8,995.00	20.75
	- Ngân sách tỉnh	545.91	2.92	1,303.60	3.01
	- Khác (ví dụ: thuế)	86.55	0.46		
2	Nguồn ngoài ngân sách nhà nước	13,835.60	74.03		76.24

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2005 và Bộ NN&PTNT 2017b

rừng. Các cơ quan chính quyền địa phương cũng khẳng định rằng ngân sách trung ương chủ yếu phân bổ cho hoạt động bảo vệ rừng đặc dụng và phòng hộ và đáp ứng 30% diện tích rừng hiện có của tỉnh. Đồng thời, nguồn đầu tư từ ngân sách tỉnh vẫn còn thấp, và nguồn ngân sách của huyện và xã gần như không tồn tại.

Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước không đạt được mục tiêu đặt ra vì nhiều lý do. Thứ nhất, tỷ lệ thâm hụt ngân sách nhà nước (% GDP) đã tăng lên 6.99% năm 2009 (UNDP và cộng sự 2010) và ngân sách của Chính phủ bị hạn chế bởi nợ nước ngoài tăng (31% GDP năm 2010) (Nguyen 2018). Năm 2016, thâm hụt ngân sách vào khoảng 5% GDP (ADB 2017). Điều này dẫn đến hạn chế cơ hội để tăng phân bổ ngân sách cho ngành lâm nghiệp. Thứ hai, hiệu quả đầu tư công thấp là chủ yếu do thiếu quy hoạch; đầu tư phân tán và rải rác; phân cấp quyết định; và vốn đầu tư không được giám sát sử dụng, kiểm soát chất lượng và hiệu quả đầu tư (UNDP và cộng sự 2010).

2.2 Đầu tư ngoài ngân sách nhà nước

Nguồn vốn đầu tư từ ngoài ngân sách nhà nước cao gấp 1.53 lần so với dự kiến, đóng góp 78.5% vào tổng mức đầu tư của ngành. Nguồn FDI, sự đóng góp của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng chiếm phần lớn trong nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước. Tổng nguồn vốn đầu tư từ ngoài ngân sách nhà nước đã vượt quá các mục tiêu đặt ra, ngoại trừ nguồn tín dụng (Bảng 6).

Sự gia tăng đầu tư từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước phản ánh ngành lâm nghiệp đang dần

chuyển dịch từ cấu trúc quản lý truyền thống của mình, trong đó nhà nước trực tiếp quản lý, điều hành sang thực hiện chính sách “xã hội hóa nghề rừng” với sự tham gia của nhiều chủ thể ngoài nhà nước. Việc thực hiện nhiều chính sách lâm nghiệp khác nhau đã góp phần tăng đầu tư từ các tổ chức, cá nhân và cộng đồng. Các chính sách này bao gồm chính sách giao rừng và đất lâm nghiệp cho các tổ chức, cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân; việc cho các thành phần kinh tế ngoài nhà nước thuê đất lâm nghiệp; cổ phần hoá các công ty lâm nghiệp nhà nước; khoán bảo vệ rừng cho các hộ gia đình và cộng đồng sống gần rừng; PFES; và đồng quản lý giữa ban quản lý rừng đặc dụng với cộng đồng. Một số ví dụ là Nghị định số 05/2010/NĐ-CP về việc thành lập Quỹ bảo vệ và phát triển rừng; Nghị định số 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR; Nghị định số 118/2014/NĐ-CP về việc cải tạo và nâng cao hiệu quả của các công ty nông, lâm nghiệp; Nghị định số 75/2015/NĐ-CP về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, giảm nghèo bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015-2020; Quyết định số 57/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Kế hoạch BV&PTR giai đoạn 2011-2020; Quyết định số 07/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về một số chính sách tăng cường bảo vệ rừng; Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng.

Về thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), Việt Nam có nhiều lợi thế như chính trị ổn định, nguồn nhân lực và tài nguyên dồi dào và sự tăng trưởng đáng kể của thị trường. Từ năm 1998 đến năm 2016, ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản của Việt Nam đã thu hút 522 dự án được tài trợ quốc tế với tổng số tài trợ 3,576.8 triệu USD (chiếm 1.22% tổng vốn FDI đăng ký).

Bảng 6. Kết quả huy động vốn ngoài nhà nước để thực hiện chiến lược (tỷ đồng)

Nguồn vốn	Mục tiêu	Thực hiện	
	2006-2010	Lũy kế đến năm 2010	Lũy kế đến năm 2016
Tín dụng	4,986.32		1,092.42
ODA	4,169.28	4,845.67	10,733.37
Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng	7,203.61	10,950.49	31,634.48
FDI	7,822.82		12,026.00
PFES	114.78	493.37	7,003.97

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017a

3 Quản lý và sử dụng nguồn tài chính thực hiện chiến lược phát triển lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020

Ngân sách nhà nước đã được đầu tư vào lâm nghiệp theo Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng đã được phê duyệt, tập trung vào mục tiêu: trồng rừng, bảo vệ và phát triển rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, hỗ trợ trồng rừng sản xuất và đầu tư vào những vùng khó khăn, cơ sở hạ tầng và giao thông vận tải, hỗ trợ cải thiện sinh kế của người dân nông thôn miền núi, cải thiện giống cây lâm nghiệp, đào tạo và nâng cao năng lực cho cán bộ. Nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước thời gian qua đang phải phân bổ cho nhiều hoạt động khác nhau nên mức đầu tư cho từng hoạt động chỉ ở mức hỗ trợ tối thiểu. Theo hầu hết các cơ quan Chính phủ khi được phỏng vấn thì nguồn vốn chủ yếu được ưu tiên sử dụng cho khoán bảo vệ rừng (Bảng 7).

Do không có sẵn dữ liệu, chúng tôi chỉ có thể tập trung phân tích tình hình sử dụng vốn ở ba lĩnh vực chính của chiến lược phát triển lâm nghiệp là: bảo vệ và phát triển rừng; chế biến và thương mại lâm sản; và nghiên cứu khoa học, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm (Hình 6).

Hình 6. Lĩnh vực đầu tư chính của ngành lâm nghiệp

Bảng 7. Tình hình đầu tư của ngành lâm nghiệp theo lĩnh vực (triệu đồng)

TT	Chỉ tiêu	Giai đoạn		Tổng 2001-2010	(%)
		2001-2005	2006-2010		
1	Trồng rừng	10,030,085	18,196,394	28,719,815	48.03
1.1	Ngân sách nhà nước	2,662,998	4,854,170	7,517,168	12.57
1.1.1	Ngân sách trung ương	2,045,356	4,221,714	6,267,070	10.48
1.1.2	Ngân sách địa phương	471,713	545,910	1,017,623	1.70
1.1.3	Khác (thuế tài nguyên)	145,929	86,546	232,475	0.39
1.2	Tín dụng	821,666	1,092,417	1,914,083	3.20
1.3	ODA	1,410,776	1,091,138	2,501,914	4.18
1.4	FDI	246,400	208,180	454,580	0.76
1.5	Các tổ chức ngoài nhà nước	525,469	1,312,867	1,838,336	3.07
1.6	Hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng	4,362,776	9,637,622	14,000,398	23.41
1.7	Khác: PFES, tín dụng các-bon	0	493,336	493,336	0.82
2	Đầu tư ngoài trồng rừng	13,542,992	17,538,900	31,081,892	52.41
2.1	Xây dựng cơ sở hạ tầng	595,950	1,762,215	2,358,165	3.94
2.2	ODA	2,775,754	3,754,556	6,510,310	10.89
2.3	Khoa học và công nghệ	113,630	204,309	317,939	0.53
2.4	FDI (chế biến gỗ)	10,077,658	11,817,820	21,895,478	36.61
Tổng		23,573,077	35,735,294	59,801,707	100.00

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2012, Le và cộng sự 2015

3.1 Bảo vệ và phát triển rừng thông qua việc trồng rừng

Nguồn đầu tư cho BV&PTR từ ngân sách nhà nước hạn chế, nhưng phải phân bổ cho nhiều hoạt động khác nhau, tập trung nhiều cho hoạt động khoán bảo vệ rừng, hỗ trợ trồng rừng phòng hộ, đặc dụng và xây dựng cơ sở hạ tầng. Từ năm 2011 đến năm 2016, nhà nước tăng cường đầu tư cho hoạt động bảo vệ và phát triển rừng với số vốn đầu tư là 10,298.6 tỷ đồng, cao hơn nhiều so với các giai đoạn trước. Trong giai đoạn 2011–2016, nhà nước chủ yếu đầu tư cho rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, nhưng chỉ chiếm 25% tổng mức đầu tư toàn xã hội cho bảo vệ và phát triển rừng, 75% còn lại từ nguồn ngoài nhà nước (Hình 7).

Từ năm 2008–2014, kinh phí cho công tác quản lý và bảo vệ rừng đặc dụng (SuFs) đến từ ngân sách nhà nước và nguồn thu từ chi trả DVMTR (Bảng 8).

Nguồn ngân sách nhà nước đã đóng vai trò rất quan trọng đối với hoạt động của các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên. Đầu tư phát triển vườn quốc gia trên cơ sở các hoạt động và kế hoạch trung hạn 5–10 năm. Kinh phí đầu tư không thường xuyên thường được chi cho những hoạt động đột xuất ngoài kế hoạch đã được phê duyệt hàng năm của các VQG như chi phí phát sinh trong công tác bảo vệ rừng, chống cháy rừng và chi phí phát sinh khi xây dựng cơ sở hạ tầng do trượt giá. Mức đầu tư không thường xuyên nhiều hay ít phụ thuộc vào cân đối ngân sách của Bộ NN&PTNT, của tỉnh và đề xuất nhu cầu đầu tư của quốc gia. Theo kết quả đánh giá cho thấy, có 3/6 vườn quốc gia do Bộ NN&PTNT quản lý có đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước chiếm tỷ lệ hơn 80%; 14/20 VQG do tỉnh quản lý và 22/23 khu bảo tồn thiên nhiên có tỷ lệ đầu tư từ ngân sách nhà nước chiếm tỷ lệ hơn 90%. (Le và Vu 2012).

Hình 7. Phân bổ ngân sách nhà nước để bảo vệ rừng (2011–2020)

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2011

Bảng 8. Tài chính bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam (tỷ đồng)

Nguồn tài chính/năm	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Ngân sách nhà nước	1,508	1,826	2,166	2,360	2,742	2,809	2,976
2. Tài chính tự huy động	48	50	53	55	59	62	64
3. PFES		209	116	310	1190	1091	1183
4. Hỗ trợ quốc tế	243	256	266	588	774	845	760
Toàn bộ	1,799	2,341	2,601	3,313	4,765	4,806	4,983

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017a

Ngân sách nhà nước tài trợ cho bảo tồn thiên nhiên được phân bổ trực tiếp hàng năm từ ngân sách cấp trung ương hoặc địa phương, hoặc kết hợp giữa hai nguồn. Tuy nhiên, ngân sách này chủ yếu sử dụng cho hoạt động quản lý và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng; kinh phí đầu tư trực tiếp cho các hoạt động bảo tồn là không đáng kể (Hình 8).

Bảng 9 cũng cho thấy sự hỗ trợ của nhà nước đối với trồng rừng đã tăng từ năm 1998 đến năm 2016, chủ yếu để hỗ trợ trồng rừng phòng hộ và rừng đặc dụng, trong khi đó nguồn kinh phí chính để trồng rừng sản xuất từ tư nhân.

Ước tính 70% nguồn vốn trồng rừng sản xuất giai đoạn 2011 - 2020 sẽ được tạo ra từ nguồn vốn vay

Hình 8. Nguồn thu từ 33 vườn quốc gia năm 2017

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017b

Bảng 9. Hỗ trợ của nhà nước đối với trồng rừng (2006-2016) (triệu đồng/ha)

TT	Giai đoạn	Trồng rừng phòng hộ và rừng đặc dụng			Trồng rừng sản xuất			
		Đầu tư thực tế	Hỗ trợ nhà nước	Đóng góp địa phương	Đầu tư thực tế	Đầu tư tư nhân	Hỗ trợ nhà nước	Đóng góp địa phương
1	1998–2002	6.5	2.5	4	8	5		3
2	2003–2005	8	4	4	8	5		3
3	2006–2007	10	6	4	15	8	2	5
4	2008–2010	14	10	4	15	8	2	5
5	2011–2016	20	15		20		3	
							đối với rừng trồng gỗ nhỏ và 4.5 đối với rừng trồng gỗ lớn	
6	2016-2020 (dự kiến)	N/A	30 triệu / ha	Nếu nhận được hơn 30 triệu hỗ trợ của nhà nước, phải được cộng đồng địa phương tự bổ sung	N/A	Nếu nhận được hơn 30 triệu hỗ trợ của nhà nước phải được cộng đồng địa phương tự bổ sung	30	Nếu nhận được hơn 30 triệu hỗ trợ của nhà nước phải được cộng đồng địa phương tự bổ sung

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2011

và các nguồn vốn bên ngoài khác (Bộ NN&PTNT 2017b).

3.2 Chế biến và thương mại lâm sản

Bảng 10 cho thấy sự gia tăng số lượng doanh nghiệp chế biến gỗ ở Việt Nam. Bên cạnh số lượng doanh nghiệp chính thức (đã đăng ký), cũng có hàng ngàn doanh nghiệp chế biến và thương mại gỗ hoạt động ở cấp hộ gia đình, đặc biệt là các làng nghề, khu vực liên quan đến nguyên liệu thô (gỗ và lâm sản ngoài gỗ). Theo Hiệp hội gỗ - lâm sản Việt Nam và Cục kiểm lâm (2016), đã có 11,549 cơ sở kinh doanh gỗ và sản phẩm gỗ dưới hình thức hộ gia đình đến năm 2016. Năm 2015, 93% doanh nghiệp này là doanh nghiệp nhỏ hoặc siêu nhỏ, 5.5% là doanh nghiệp vừa và chỉ 1.2% là doanh nghiệp lớn. 5% số doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, 95% là doanh nghiệp tư nhân. Nếu riêng khối doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài thì tỷ lệ doanh nghiệp có quy mô lớn là 30%. Về loại hình doanh nghiệp, các doanh nghiệp tư nhân chiếm gần 82%, doanh nghiệp nước ngoài (FDI) chiếm 14%, còn lại là doanh nghiệp nhà nước chiếm 4.3% (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam 2014). Bên cạnh đó có 340 làng nghề của Việt Nam là nơi sinh sống của hàng vạn hộ gia đình và cơ sở chế biến gỗ, tiêu thụ gần 1 triệu m³ gỗ nguyên liệu mỗi năm để sản xuất sản phẩm, chủ yếu cung cấp cho thị trường nội địa (Cục kiểm lâm, 2016).

Quy mô sản xuất của các doanh nghiệp chế biến gỗ ngày càng mở rộng, tuy nhiên hầu hết các doanh nghiệp chế biến gỗ vẫn còn ở quy mô nhỏ. Năm 2016, số vốn trung bình của các doanh nghiệp chế biến gỗ là 5,988 tỷ đồng (Bảng 10).

Năm 2006, kim ngạch xuất khẩu đồ gỗ của Việt Nam đạt xấp xỉ 2 tỷ USD; 2008 đạt 2.8 tỷ USD. Năm 2013, đạt trên 5.59 tỷ USD, tăng 21.78% so với năm 2012. Trong giai đoạn 2005-2013, tốc độ tăng trưởng xuất khẩu của ngành tiếp tục duy trì ở mức tương đối cao, với mức tăng trưởng trung bình hàng năm là 23.93% bất chấp khủng hoảng tài chính 2008-2009. Trong giai đoạn 2010-2015, kim ngạch xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ tăng mạnh với tốc độ tăng trưởng trung bình 17.89%/năm, nâng kim ngạch xuất khẩu ngành từ 3.44 tỷ USD năm 2010 lên 6.9 tỷ USD năm 2015, tăng 10.71% so với năm 2014, chiếm 4.3% của thị trường toàn cầu, làm cho Việt Nam trở thành nước xuất khẩu lớn thứ sáu trên thế giới. Năm 2016, xuất khẩu sản phẩm gỗ đạt 5.13 tỷ USD, tăng 7% so với năm 2015, chiếm 73.6% tổng giá trị xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ. Theo số liệu của Bộ NN&PTNT, năm 2017 xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ tăng hơn 10% so với năm 2016, với trị giá 8 tỷ USD. Mặc dù doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chỉ chiếm khoảng 20% về số lượng doanh nghiệp, nhưng giá trị xuất khẩu của các doanh nghiệp này là rất lớn, chiếm 50% tổng kim ngạch xuất khẩu gỗ và sản phẩm gỗ của cả nước (To, Nguyen TTT và Nguyen TD 2016). Trên thực tế, khoảng 55-60% kim ngạch xuất khẩu của ngành gỗ đến từ các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, theo hiệp hội gỗ và lâm sản Việt Nam, tỷ lệ này đã cải thiện, khối doanh nghiệp nội đã thay thế khối doanh nghiệp ngoại vào năm 2013 và trở thành khu vực chiếm 60% tổng kim ngạch xuất khẩu (Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam 2014). Trong năm 2017, các doanh nghiệp xuất khẩu trong nước chiếm 50% thị phần (Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam 2017).

Trong năm 2017, các doanh nghiệp chế biến gỗ có vốn đầu tư nước ngoài, chủ yếu là sản xuất cho xuất

Bảng 10. Đầu tư trong lĩnh vực chế biến lâm sản

Chỉ tiêu	2005	2010	2016
1 Số lượng doanh nghiệp chế biến	1,710	3,098	3,880
2 Hộ chế biến và kinh doanh đồ gỗ	N/A ^a	N/A	11,549
3 Làng nghề	N/A	N/A	340
4 Vốn đầu tư bình quân 1 doanh nghiệp chế biến gỗ trong nước (Tỷ đồng)	N/A	N/A	5,988
5 Vốn đầu tư bình quân 1 doanh nghiệp chế biến có vốn đầu tư nước ngoài (triệu USD)	N/A	N/A	1,318
6 Vốn đầu tư bình quân/hộ tại làng nghề (Tỷ đồng)	N/A	N/A	1-2
Tổng vốn đầu tư doanh nghiệp trong nước và cơ sở kinh doanh đồ gỗ (Tỷ đồng)	N/A	N/A	40,556

a N/A: dữ liệu không sẵn có

Nguồn: Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam 2014

khẩu, có tổng vốn đầu tư trung bình 1,317,900 USD. Đầu tư tài chính cũng đến từ các quỹ hộ gia đình, với các khoản vay tối thiểu được rút ra. Quy mô vốn đầu tư của các công ty tại các làng nghề lớn hơn rất nhiều so với hộ, bình quân vốn đầu tư mỗi công ty khoảng 32.5 tỷ đồng (Tô và cộng sự 2018). Do yêu cầu đổi mới công nghệ, việc thiếu nguồn vốn của các doanh nghiệp chế biến gỗ là một thách thức rất lớn. Bên cạnh đó, quy mô doanh nghiệp trong nước chủ yếu là nhỏ rất khó cạnh tranh với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài trong xuất khẩu lâm sản.

Theo các chuyên gia của Bộ NN&PTNT, với sự phát triển ngành chế biến, đặc biệt vai trò của doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp nước ngoài cho thấy ngành lâm nghiệp đã đóng góp nguồn vốn rất lớn cho kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, giá trị gia tăng từ công nghiệp chế biến gỗ và thương mại chưa được tính vào giá trị tổng sản phẩm của ngành lâm nghiệp. Nguồn vốn đầu tư của các doanh nghiệp chế biến, các cơ sở chế biến, làng nghề chưa được xác định chính xác nên chưa tính toán đầy đủ nguồn đầu tư này trong ngành lâm nghiệp.

3.3 Nghiên cứu khoa học, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm.

Đầu tư của nhà nước vào khoa học, giáo dục, đào tạo và khuyến lâm giảm từ 8.5% năm 2000 xuống 5.1% năm 2009 (UNDP và cộng sự 2010). Tổng mức đầu tư vào nghiên cứu lâm nghiệp từ năm 2001 đến 2010 xấp xỉ khoảng 318 tỷ đồng, chiếm 0.53%

Bảng 11. Kinh phí trung bình cho mỗi đề tài nghiên cứu (triệu đồng/năm)

2005	2006	2009
289	738	1,300

Nguồn: Phòng văn lãnh đạo Bộ NN&PTNT 2018.

tổng đầu tư vào lâm nghiệp trong giai đoạn này (Trung và cộng sự 2015). Kinh phí trung bình cho mỗi đề tài nghiên cứu lâm nghiệp đã tăng theo thời gian (Bảng 11) và hoạt động nghiên cứu khoa học sinh viên và giảng viên cũng được dành một phần kinh phí hàng năm khoảng từ 100-200 triệu/năm. Tuy nhiên, theo hầu hết những người được phỏng vấn, ngân sách được cung cấp vẫn không đáp ứng được các yêu cầu trong thực tế. Do đó, việc áp dụng kiến thức khoa học và công nghệ tiên tiến (để nâng cao năng suất và chất lượng rừng trồng) còn hạn chế và gặp nhiều thách thức, chẳng hạn như chất lượng hạt giống và biện pháp quản lý lâm sinh chưa tốt (Trung và cộng sự 2015).

Ngân sách nhà nước cho giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ khoảng 1,700 tỷ đồng/năm từ năm 2015 đến năm 2017; khoảng trên 15% tổng ngân sách của Bộ NN&PTNT (Bảng 12). Theo thông tin của nhóm nghiên cứu, đầu tư vào lĩnh vực lâm nghiệp là khoảng 5-6% đầu tư vào nông nghiệp và phát triển nông thôn nói chung; như vậy, có thể ước tính rằng đầu tư vào giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ ngành lâm nghiệp vào khoảng 80-90 tỷ đồng/năm từ 2015-2017.

Bảng 12. Ngân sách Bộ NN&PTNT cho giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ (tỷ đồng)

Chỉ tiêu	Giáo dục và đào tạo	Khoa học và công nghệ	Tổng	% trên tổng ngân sách Bộ NT&PTNT	Tổng ngân sách Bộ NT&PTNT
Ước tính chi phí năm 2015	928	744	1,671	22.15%	7,544
Quyết toán năm 2015	961	724	1,686	14.43%	11,681
Ước tính chi phí năm 2016	910	702	1,612	14.18%	11,367
Ước tính chi phí năm 2017	974	769	1,743	16.82%	10,363

Nguồn: Dữ liệu thu thập của tác giả từ Bộ Tài chính Việt Nam (Dữ liệu công khai về ngân sách nhà nước của Bộ Tài Chính tại trang web: <http://www.mof.gov.vn/>)

4 Thực trạng và xu hướng của các nguồn tài chính

4.1 Ngân sách nhà nước

Để thực hiện các nhiệm vụ của chiến lược, nhiều tỉnh đã vượt quá tổng số vốn đầu tư từ ngân sách thông thường của họ (thường là khoảng 8-10% tổng vốn đầu tư). Ngân sách nhà nước được phân bổ để thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia thường thấp hơn so với mức tài chính cần thiết. Trong năm 2017, ngân sách phân bổ cho các bộ, ngành và các tỉnh là 364,247 tỷ đồng, chỉ đáp ứng 20% mức tài chính cần thiết trung bình (Bộ NN&PTNT 2018a). Từ Hình 9 cũng cho thấy các yêu cầu tài chính để thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2016-2020 đang gia tăng, nhưng sự hỗ trợ của nhà nước không đi theo xu hướng này.

Bộ NN&PTNT và các chuyên gia của Đại học Lâm nghiệp Việt Nam khi được phỏng vấn đều cho rằng có sự chênh lệch giữa mức đầu tư cần thiết thực tế cho mỗi ha rừng được trồng (20 triệu

đồng/ha chưa bao gồm chi phí lao động) với số tiền mà chính phủ đang hỗ trợ (tối đa 15 triệu đồng/ha theo Quyết định số 60/2010/QĐ-TTg) (Hội nông dân Việt Nam, 2016). Khi được phỏng vấn, các cán bộ của Hà Giang và Hà Tĩnh cũng cho rằng nguồn tài chính có sẵn để hỗ trợ chỉ đáp ứng 30-40% yêu cầu ngân sách.

Việt Nam cũng phải đối mặt với những thách thức lớn trong việc phân bổ tài chính công một cách hiệu quả, phần lớn là do những thiếu sót trong quy trình lập kế hoạch và phân bổ ngân sách (ADB 2017). Các chương trình lâm nghiệp không thực sự phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ giai đoạn 2016–2020. Do kế hoạch và phân bổ nguồn lực được giới hạn trong ngân sách hàng năm, các chương trình nhiều năm như Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam thường không có đủ kinh phí để hoàn thành và không được đảm bảo rằng sẽ có hỗ trợ tài chính trong tương lai (ADB 2017).

Hình 9. Tình hình đầu tư của nhà nước theo các giai đoạn khác nhau

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017c

Tương tự như vậy, mặc dù ngân sách nhà nước bao gồm ngân sách trung ương và địa phương, việc phân chia nguồn thu và chi phí giữa các cấp chính quyền không được xác định rõ ràng. Theo ADB (2017), Việt Nam bị hạn chế bởi hệ thống không đầy đủ trong việc xác định và quản lý rủi ro tài chính. Độ tin cậy thấp của ngân sách nhà nước vẫn là một vấn đề lớn, cùng với độ lệch lớn giữa chi tiêu được phê duyệt và chi tiêu thực tế; một tỷ lệ đáng kể nguồn chi của chính phủ không được tích hợp vào các hệ thống ngân sách trung ương. Tổng chi tiêu đã vượt quá tổng kế hoạch chi tiêu ngân sách cho tất cả các ngành, trung bình 29.2% trong giai đoạn 2011-2015 (ADB 2017). ADB (2017) cũng khẳng định rằng mặc dù có hơn 30 dự án và chương trình của nhà nước và ngoài nhà nước, ở cả cấp trung ương và cấp địa phương được triển khai theo các Luật và các Quyết định khác nhau của Chính phủ, không có dữ liệu tổng hợp về nguồn thu và chi tiêu của các quỹ này. Điều này hạn chế khả năng của các cơ quan nhà nước và các bên liên quan khác trong việc theo dõi một cách đầy đủ quá trình thực hiện và tính hiệu quả của các quỹ này và làm giảm độ tin cậy tổng thể của báo cáo ngân sách (ADB 2017). Yang và cộng sự (2015) cũng cho thấy quá trình phân cấp cũng có liên quan đến những hạn chế nhất định, bao gồm sự suy yếu việc thực hiện do thiếu nguồn tài chính và nhân lực, mặc dù tăng trách nhiệm và nhiệm vụ cho các cấp chính quyền thấp hơn. Ngoài ra, quá trình phân cấp cần chú ý hơn đến việc chính quyền địa phương quyết định các nguồn lực phù hợp để thực hiện các nhiệm vụ và trách nhiệm được giao. Phân cấp chính quyền phải làm rõ cả quyền hạn và nguồn lực cần thiết cho các nhà lãnh đạo và cá nhân ở chính quyền cấp thấp hơn, nhằm thực hiện chính sách hiệu quả ở cấp địa phương.

Trong khi việc đáp ứng yêu cầu đầu tư cho ngành lâm nghiệp vẫn là một thách thức, Chính phủ cũng đang phải chịu áp lực để thực hiện các cam kết của mình, bằng cách huy động và đảm bảo nguồn lực trong nước để thực hiện các chính sách mới như Quyết định 120/QĐ-TTg ngày 21 tháng 1 năm 2015, về việc phê duyệt Kế hoạch bảo vệ rừng nhằm bảo vệ 310,494 ha rừng ngập mặn hiện có và trồng thêm 29,500 ha rừng ngập mặn; Quyết định 774/QĐ-BNN-TCLN phê duyệt Kế hoạch hành động nhằm nâng cao năng suất, chất lượng và giá trị rừng trồng trong giai đoạn 2014-2020; và Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16 tháng 6 năm 2017, phê duyệt Chương trình SFMD

giai đoạn 2016-2020, bao gồm nhiệm vụ trồng mới và trồng lại 1,025,000 ha rừng (Bộ NN&PTNT 2017b). Báo cáo đóng góp quốc gia tự quyết định (NDC) cũng yêu cầu đến năm 2030, Việt Nam sẽ giảm 8% lượng phát thải khí nhà kính so với mức thông thường với nguồn tài chính trong nước, hoặc giảm 25% nếu có sự hỗ trợ quốc tế. NDC Việt Nam đã đề xuất 45 cơ hội để giảm khí nhà kính, tập trung vào bốn lĩnh vực: năng lượng (bao gồm năng lượng được sử dụng trong giao thông và xây dựng); chất thải; nông nghiệp; và sử dụng đất, thay đổi sử dụng đất và lâm nghiệp (LULUCF). Để giảm lượng phát thải quốc gia tự nguyện 8%, cần phải có 3.2 tỷ USD từ nguồn nội địa đến năm 2030; trong đó riêng lĩnh vực LULUCF cần 132 triệu USD.

4.2 ODA

Trong giai đoạn 2006-2010, nguồn vốn ODA đạt 4,845,694 tỷ đồng, chiếm 13.56% tổng vốn đầu tư của ngành lâm nghiệp, làm cho ODA trở thành nguồn tài chính lớn thứ tư. Từ năm 2006 đến năm 2010, nguồn viện trợ không hoàn lại chiếm tỷ trọng cao hơn các khoản vay ưu đãi từ Ngân hàng Thế giới, ADB và KfW. Tổng ODA cho ngành lâm nghiệp tăng nhanh và đạt đỉnh trong năm 2007 (100.3 triệu USD), trước khi giảm dần xuống 85 triệu USD năm 2010 (Hình 10). Điều này là do các nhà tài trợ giảm dần hỗ trợ ODA của họ cho Việt Nam sau khi đất nước đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế nhất định và bắt đầu chuyển từ quốc gia có thu nhập thấp sang có thu nhập trung bình. ODA chủ yếu được cung cấp để hỗ trợ Chương trình quản lý rừng bền vững (Hình 11).

Việt Nam cũng đã nhận được khoảng 64 triệu USD tiền vốn ODA để bảo tồn đa dạng sinh học trong giai đoạn 2006-2010 (Phòng vấn các nhà lãnh đạo bộ TNMT). Tuy nhiên, vốn hỗ trợ này không thường xuyên được cung cấp và phân bổ không đồng đều, chủ yếu tập trung vào một số vườn quốc gia hoặc khu bảo tồn, ít chú ý đến các khu bảo tồn vừa và nhỏ (dưới 15,000 ha). Hỗ trợ ODA cho ngành lâm nghiệp giai đoạn 2006-2010 cũng phân bổ không đều theo khu vực địa lý, cụ thể 27% ODA được phân bổ cho vùng Duyên hải Nam Trung Bộ, 22% cho Tây Nguyên, 18% cho Bắc Trung Bộ, 14% cho Đông Bắc, 9% cho Đồng bằng sông Cửu Long, 6% cho Tây Bắc và 2% cho Đồng bằng sông Hồng (Hình 12).

Hình 10. Vốn ODA, hỗ trợ quốc tế giai đoạn 2006-2010

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017a

Hình 11. Phân bổ hỗ trợ ODA cho ngành lâm nghiệp theo 5 chương trình của Chiến lược phát triển lâm nghiệp 2006-2020

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017a

Hình 12. Phân bổ hỗ trợ ODA cho ngành lâm nghiệp theo khu vực (2006-2010)

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2017a

Giai đoạn 2011 – 2015, tổng cam kết ODA cho ngành lâm nghiệp tăng đáng kể so với các năm trước, với cam kết dự án mới trong giai đoạn này đạt 247 triệu USD, trong đó tài chính không hoàn lại lên đến 144 triệu USD. Kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng ước tính mức ODA trung bình hàng năm khoảng 600-700 tỷ đồng (đầu tư trực tiếp vào hoạt động bảo vệ và phát triển rừng khoảng 250-400 tỷ đồng). Tuy nhiên, việc kiểm soát của chính phủ đối với việc huy động và sử dụng ODA còn yếu đã tạo ra những thách thức cho sự tin cậy đối với ngân sách (ADB 2017).

Giai đoạn 2016-2020, Quyết định số 886/QĐ-TTg (ngày 16/6/2017) của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình quản lý và phát triển lâm nghiệp bền vững, chương trình này cần khoảng 6,800 tỷ đồng hỗ trợ ODA để thực hiện (chiếm 11.4% tổng ngân sách). Theo dự án tái cấu trúc ngành lâm nghiệp được Bộ NN&PTNT phê duyệt giai đoạn 2013-2020, vốn ODA cho ngành lâm nghiệp dự kiến chiếm khoảng 18-20% tổng kinh phí (khoảng 700-800 tỷ đồng/năm). Trong đó, đầu tư trực tiếp cho bảo vệ và phát triển rừng ước tính khoảng 250-400 tỷ đồng. Theo Bộ NN&PTNT, ngành lâm nghiệp cần 40,000 tỷ đồng để trồng 3 triệu ha rừng. Theo đề án tái cơ cấu ngành lâm nghiệp, kinh phí từ ngân sách trung ương sẽ chỉ tập trung vào: các dự án rừng phòng hộ quy mô lớn; các dự án cấp huyện theo Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP về chương trình giảm nghèo nhanh và bền vững cho 61 huyện nghèo ở vùng Tây Bắc và Tây Nguyên; đầu tư trang thiết bị, công nghệ tiên tiến và nhằm bảo vệ rừng đặc dụng.

Vì vốn ODA chiếm tỷ lệ đáng kể trong tổng ngân sách, nó đóng góp tương đối lớn vào việc thực hiện các chương trình trong Chiến lược phát triển lâm nghiệp 2006-2020. Tuy nhiên, nguồn

kinh phí này có thể sẽ giảm trong những năm tới, điều này yêu cầu ngành lâm nghiệp Việt Nam cần tìm kiếm các nguồn tài chính khác trong giai đoạn thực hiện chiến lược tiếp theo, cũng như tìm cách tiếp cận hỗ trợ ODA thông qua các sáng kiến quốc tế khác.

4.3 Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI)

Bảng 13 cho thấy vốn FDI đầu tư vào nông, lâm, ngư nghiệp chỉ chiếm 1.22% tổng vốn FDI vào Việt Nam giai đoạn 1988-2016. Các yếu tố ảnh hưởng đến môi trường kinh doanh đối với đầu tư tư nhân và FDI trong ngành nông lâm nghiệp bao gồm: khó thu hồi đất để sản xuất; cơ sở hạ tầng nghèo nàn và không đầy đủ; hạn chế trong việc tiếp cận tín dụng; nguồn nguyên liệu không ổn định; và lao động có tay nghề thấp (Nguyễn TDN). FDI vào ngành lâm nghiệp chủ yếu tập trung vào chế biến lâm sản, trồng rừng và công nghiệp giấy. Các chính sách liên quan đến đầu tư lâm nghiệp không hấp dẫn hoặc không được xác định rõ ràng để đảm bảo quyền lợi của nhà đầu tư. Thống kê cho thấy thu nhập trên mỗi ha rừng trồng là rất thấp, chỉ đạt 7-8 triệu đồng/ha/năm, dẫn đến công nhân lâm nghiệp có mức sống thấp, với thu nhập liên quan đến rừng chỉ chiếm 25% tổng thu nhập của họ. Theo báo cáo của Chính phủ về mười năm thực hiện chiến lược (phát hành năm 2017), tính đến tháng 6/2015, đầu tư FDI vào chế biến lâm sản chiếm 12% tổng vốn đầu tư FDI.

Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) có xu hướng giảm theo thời gian, ngoại trừ sự gia tăng đầu tư cho ngành chế biến (đầu tư vào trồng rừng chỉ chiếm 2% tổng giá trị đầu tư cho ngành chế biến). Điều này phản ánh thực tế rằng chế biến là một trong những đầu vào có giá trị nhất trong

Bảng 13. FDI theo ngành kinh tế (1988-2016)

TT	Ngành	Số dự án	Tổng số vốn đã đăng ký (triệu USD)	Tỉ lệ (%)
1	Nông, lâm nghiệp và thủy sản	522	3,573.8	1.22
2	Công nghiệp và xây dựng	13,312	199,781.8	68.02
3	Dịch vụ	8,760	90,344.8	30.76
	Tổng		293,700.4	100.00

Nguồn: Tổng cục Thống kê 2016

chuỗi giá trị lâm sản và do đó hấp dẫn đối với các nhà đầu tư nước ngoài.

4.4 Tín dụng và khoản cho vay

Hệ thống tín dụng và cho vay dự kiến sẽ cung cấp nguồn tài chính đáng kể cho ngành lâm nghiệp trong tương lai. Theo Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (2006), tín dụng được cung cấp bởi bốn ngân hàng lớn (Agribank, Viettinbank, BIDV và Ngân hàng Chính sách Xã hội) đã đóng góp nguồn tài chính cho 15,683 ha rừng, trong đó có 11,123 ha rừng sản xuất. Tuy nhiên, như đã được phân tích ở trên, khoản tín dụng huy động được trong thực tế không đạt mục tiêu dự kiến.

Kết quả từ cuộc 'Khảo sát sự tiếp cận nguồn tài chính hộ gia đình Việt Nam' (VARHS), áp dụng hai năm một lần trên khoảng 2.600 hộ gia đình nông thôn ở 12 tỉnh của Việt Nam, cho thấy việc tiếp cận tín dụng từ năm 2014 đã giảm, chỉ có một số ít hộ gia đình vay vốn. Tuy nhiên, quy mô của các khoản vay đã tăng lên kể từ năm 2014. Xu hướng chính là tăng tỷ lệ hộ gia đình thuộc nhóm có thu nhập thấp nhất tiếp cận tín dụng chính thức, và giảm số hộ có khoản vay mà chủ hộ không thể đọc hoặc viết. Từ việc phân tích đặc điểm các khoản vay, chúng tôi thấy rằng có hai nguồn tín dụng chính là từ Ngân hàng chính sách xã hội và Ngân hàng Nông nghiệp và phát triển nông thôn, tiếp theo là tín dụng từ gia đình hoặc bạn bè. Ngoài ra, trong khi có một tỷ lệ đáng kể các hộ gia đình yêu cầu tín dụng cho các hoạt động liên quan đến trang trại, thì chưa đến một nửa số hộ này sử dụng tín dụng cho các hoạt động liên quan đến trang trại (UNU-WIDER, 2017). Số liệu của VARHS cũng cho thấy chỉ có 38% những người làm lâm nghiệp có thể tiếp cận tín dụng nhưng trong số đó, chỉ 37% có thể tiếp cận tín dụng thông qua các kênh chính thức (hệ thống ngân hàng) và 63% vẫn dựa vào các kênh không chính thức (ví dụ: người môi giới, người thân) (Báo Tuyên Quang 2016). Trong quý 3 năm 2015, số liệu được công bố bởi Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cho thấy dưới 10% tín dụng được đầu tư vào nông nghiệp và

lâm nghiệp (Le và Chu 2016). Điều này nhất quán với các nghiên cứu được tiến hành bởi Nguyen và Berg (2014) và Moeliono cùng các cộng sự (2016). Các nghiên cứu này khẳng định vai trò chủ đạo của mạng lưới không chính thức trong việc cung cấp tín dụng cho người dân địa phương phục vụ cho các hoạt động nông lâm nghiệp. Kết quả khảo sát mức sống hộ gia đình Việt Nam thực hiện trong giai đoạn 2002–2012 cũng cho thấy khoảng 55–59% cộng đồng trên toàn quốc gặp khó khăn trong việc tiếp cận thị trường tín dụng chính thức (Le và Chu 2016).

Các cơ quan chính phủ được phỏng vấn cũng chỉ ra những thách thức lớn đối với nông dân và doanh nghiệp trong việc tiếp cận tín dụng; các khoản vay yêu cầu giấy chứng nhận thế chấp và quyền sử dụng đất mà hầu hết nông dân và doanh nghiệp lâm nghiệp không có. Tương tự, khoảng 97% doanh nghiệp tư nhân trong nước có quy mô vừa và nhỏ, và 70% doanh nghiệp này gặp khó khăn trong việc đảm bảo tín dụng từ các tổ chức tài chính chính thức (Le và Chu, 2016).

Đến nay, Sikor (2011) là nghiên cứu duy nhất được tiến hành ở Việt Nam có thể cung cấp phân tích so sánh về hệ thống tín dụng lâm nghiệp với sự tập trung đặc biệt vào hộ gia đình và cộng đồng; đồng thời cung cấp các khuyến nghị chính xác. Nghiên cứu của Sikor (2011) phân tích năm chương trình tài chính quan trọng đã được áp dụng trong lĩnh vực lâm nghiệp, đó là: 1) tài trợ bằng hiện vật được cung cấp bởi Chương trình 661; 2) các khoản vay tái trồng rừng trong khuôn khổ Dự án phát triển ngành lâm nghiệp (FSDP) do Ngân hàng Thế giới tài trợ; 3) tài trợ bằng hiện vật và tài khoản tiết kiệm, thực hiện bởi Dự án Phục hồi Rừng và Quản lý Rừng Bền vững và được gây quỹ bởi Kreditanstalt für Wiederaufbau (PFDSFM); 4) các khoản vay thông thường có sẵn từ Ngân hàng Chính sách Xã hội (BSP) và 5) các khoản vay được cung cấp bởi Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam (Agribank) (Bảng 14).

Năm chương trình này được so sánh và phân tích dựa trên bảy tiêu chí (Hộp 1) cho ba loại hộ gia đình, phân biệt các hộ gia đình theo các lý do đầu tư (đầu tư, dư thừa và đủ sống) (Hộp 2).

Bảng 14. Tổng quan về các chương trình tài chính và so sánh các cơ chế tài chính

	Chương trình 661	FSDP	PFRSFM	BSP	Agribank
Loại	Tiền trợ cấp	Tiền cho vay	Tiền trợ cấp	Tiền cho vay	Tiền cho vay
Số tiền (triệu đồng)	1.5/ha	10-15/ha	4-6/ha	10-30	10-30
Bằng hiện vật hoặc tiền mặt?	Hiện vật	Tiền mặt	Hiện vật và tiền mặt	Tiền mặt	Tiền mặt
Chu kỳ (năm)	n/a	7-15	6	4	4
Giải ngân	1 lần	3 lần	6 lần	1 lần	1 lần
Kiểm tra lô	3 lần	n/a	Hàng năm	Không	Không
Lãi suất (%/tháng)	0	0.65	n/a	0.65	1.25
Trả nợ	n/a	Hết	n/a	Hàng năm	Hết
Tài sản thế chấp	n/a	Sổ đỏ	n/a	Không	Sổ đỏ
Hình thành nhóm	Không	Có	Không	Có	Không
Tính khả dụng	Rộng rãi, số lượng nhỏ	4 tỉnh, số lượng lớn	5 tỉnh, trung bình	Rộng rãi, số lượng nhỏ	Rộng rãi, số lượng lớn
Tính bền vững	Không	Không	Không	Chưa đạt	Đã đạt được
Sự rò rỉ vốn vay cho các hoạt động khác	Không có	Một vài	Không có	Cao	Cao
Khả năng tiếp cận của hộ gia đình	Dễ	Trung bình	Không có sẵn	Dễ	Khó
Chi phí trực tiếp đến các hộ gia đình	Không	Trung bình	Chi phí cơ hội cao	Thấp	Cao
Rủi ro	Dự án và không có rủi ro với hộ gia đình	Hộ gia đình	Dự án và thấp cho hộ gia đình	Hộ gia đình	Cao cho hộ gia đình
Phù hợp với yêu cầu tài chính	Dư thừa	Đầu tư	Dư thừa	Dư thừa	Không
Ngân sách hàng năm (USD)	5.7 triệu	6.7 triệu	n/a	n/a	n/a
Diện tích hàng năm (ha)	52,000	16,500	n/a	n/a	n/a

Hộp 1. Tiêu chuẩn đánh giá năm hệ thống tài chính và tín dụng được áp dụng tại Việt Nam (Sikor 2011)

- 1. Tính khả dụng.** Lượng tài chính có sẵn cho các hộ gia đình được xác định bởi tổng lượng tài chính và không gian phân phối của quỹ.
- 2. Tính bền vững.** Khả năng của cơ chế tài chính trong việc tạo ra lợi nhuận cần thiết để duy trì lượng vốn của quỹ.
- 3. Sự rò rỉ.** Sử dụng hỗ trợ cho các hoạt động sản xuất ngoài tái trồng rừng.
- 4. Khả năng tiếp cận của hộ gia đình.** Các hộ gia đình có khả năng xin và nhận hỗ trợ.
- 5. Chi phí cho các hộ gia đình.** Các chi phí tích lũy cho các hộ gia đình nhận hỗ trợ.
- 6. Rủi ro cho các hộ gia đình.** Các rủi ro phát sinh từ các hộ gia đình nhận hỗ trợ.
- 7. Phù hợp với yêu cầu tài chính.** Mối quan hệ giữa hỗ trợ và yêu cầu tài chính về số lượng và thời gian.

Hộp 2. Các khuyến nghị về việc cung cấp cách tiếp cận dựa trên khoản vay trong tương lai để tạo ra các khuyến khích cho trồng cây thương mại (Sikor 2011)

1. Các khoản vay nên có thời hạn bảy năm để phù hợp với các yêu cầu tài chính của một chu kỳ rừng trồng trung bình và được tính lãi suất thương mại hiện hành vì lợi ích bền vững về tài chính.
2. Ngân hàng chính sách xã hội có thể là cơ quan tốt nhất để quản lý các khoản vay vì ngân hàng có mạng lưới chi nhánh và điểm giao dịch rộng lớn, và do ngân hàng hiện đang vận hành các nhóm tiết kiệm và cho vay. Các nhóm này giúp giảm chi phí giao dịch và có thể thực hiện chức năng quan trọng trong giám sát việc sử dụng vốn vay thích hợp để tránh rò rỉ vốn vay cho các hoạt động sản xuất khác.
3. Cách tiếp cận dựa trên khoản vay nên bao gồm ba phần riêng biệt phù hợp với nhu cầu tài chính của các loại hộ gia đình quản lý rừng trồng thương mại. Một phần sẽ cho vay một lượng lớn (khoảng 15 triệu đồng/ha) đối với các hộ gia đình có định hướng đầu tư trong các khu vực được lựa chọn; các khoản vay này sẽ được hoàn trả trong một lần thanh toán vào cuối thời hạn cho vay, và các hộ gia đình sẽ chịu mọi rủi ro đầu tư. Phần thứ hai sẽ cung cấp các khoản vay cỡ trung bình (7 triệu đồng/ha) cho các hộ gia đình định hướng thẳng dư ở các khu vực được lựa chọn, khuyến khích trả nợ gốc hàng năm và hộ gia đình chịu rủi ro đầu tư. Phần thứ ba sẽ hỗ trợ các hộ gia đình có định hướng đủ sống để họ có thể tiến hành trồng rừng thương mại bằng cách cho họ vay lượng vốn nhỏ (3 triệu đồng/ha), khuyến khích trả nợ hàng năm và xây dựng một cơ chế bảo hiểm phân phối rủi ro đầu tư giữa hộ gia đình và chương trình.
4. Việc cung cấp tài chính cho rừng trồng lâu năm sẽ hướng đến các hộ gia đình có định hướng đầu tư. Điều này sẽ góp phần hỗ trợ họ thay đổi dần dần từ trồng rừng trung bình đến dài hạn bằng cách khuyến khích họ đa dạng hóa việc quản lý và giữ lại một phần diện tích trồng rừng của họ trong 12–15 năm. Sự khích lệ sẽ thông qua việc gia hạn thời hạn cho vay.

Sikor (2011) kết luận rằng không có hệ thống tín dụng tài chính nào có thể đáp ứng tất cả các mục tiêu cũng như các yêu cầu tài chính của tất cả các hộ dân một cách công bằng, nhưng sẽ đáp ứng nhu cầu cần thiết nhất. Nghiên cứu này cũng chỉ ra ba sự đánh đổi quan trọng phải đối mặt trong việc thiết kế cơ chế tài chính:

- Tài chính bền vững và mục tiêu cung cấp khả năng tiếp cận, sự hỗ trợ với rủi ro thấp và có thể tiếp cận được cho các hộ gia đình.
- Các mục tiêu hướng đến khả năng cung cấp tài chính cho nhiều hộ gia đình ở nhiều địa điểm, và mục tiêu cân đối nguồn hỗ trợ tài chính bên ngoài với yêu cầu tài chính của các hộ dân về tổng số tiền và thời gian.
- Sự rõ ràng và tính bền vững tài chính.

Dựa trên một loạt các nghiên cứu so sánh, Sikor (2011) cũng đưa ra các khuyến nghị quan trọng về cách nâng cao hiệu quả của phương pháp dựa trên vốn vay để cung cấp nguồn tài chính bên ngoài cho các hộ trồng cây thương mại (Hộp 2). Bất kỳ chính sách nào mà các nhà hoạch định

chính sách quyết định thúc đẩy cần phải có bốn yếu tố chính: có cách tiếp cận dựa trên khoản vay; cần phải tính lãi suất thương mại; yêu cầu người vay hình thành các nhóm nhỏ; và nên yêu cầu hoạt động thông qua Ngân hàng Chính sách xã hội.

4.5 Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES)

Ngày 2/11/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định 147/NĐ-CP sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2010 về chi trả DVMTR. Theo đó, từ ngày 1/1/2017, đơn giá điện cho các nhà máy thủy điện tăng từ 20 đồng/kWh lên 36 đồng/kWh đối với điện thương phẩm và 40 đồng/m³ đến 52 đồng/m³ đối với các nhà máy cung cấp nước sạch. Như vậy, doanh thu PFES sau khi điều chỉnh giá sẽ tăng lên khoảng 2,000 tỷ đồng mỗi năm.

Từ năm 2011 đến năm 2016, tổng doanh thu từ chi trả DVMTR lên tới 6,511 tỷ đồng. Doanh thu

Hình 13. Đóng góp chi trả DVMTR vào tổng đầu tư ngành lâm nghiệp năm 2015

Nguồn: Quỹ bảo vệ phát triển rừng Việt Nam 2015

từ chi trả DVMTR trong những năm gần đây có xu hướng ổn định. Năm 2011, thu được 282 tỷ đồng, tăng lên đến 1.2 tỷ đồng trong năm 2012, thu gấp 3 lần năm 2011, nhưng năm 2013, số tiền thu được từ chi trả DVMTR giảm đi so với năm 2012. Một số công ty thủy điện vẫn còn nợ tiền chi trả DVMTR. Trong năm 2014 và 2016, doanh thu hàng năm từ chi trả DVMTR đạt khoảng 1,300 tỷ đồng.

Trong giai đoạn 2011-2015, chi trả DVMTR đóng góp khoảng 20% tổng vốn đầu tư cho ngành lâm nghiệp (Hình 13).

Đến cuối năm 2016, tổng nguồn thu phí DVMTR đã tích lũy lên tới 6,510.7 tỷ đồng. Trong số này, 77.17% (5,024 tỷ đồng) đã được sử dụng để chi trả cho các chủ rừng trong việc bảo vệ rừng. Phần còn lại chi cho quản lý quỹ trung ương (0.5%), quản lý quỹ tỉnh (10%), dự phòng (5%) và các mục đích khác được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt (370.57 tỷ đồng).

Trong năm 2017, nguồn thu của chi trả DVMTR cả nước đạt 1,709.2 tỷ đồng, trong đó 1,600.8 tỷ đồng là từ thủy điện. Sau 8 năm hoạt động, 336 công ty thủy điện, 88 công ty nước sạch và 57 công ty đã ký hợp đồng chi trả DVMTR cho quỹ trung ương hoặc quỹ tỉnh, với giá trị 8,887,168 tỷ đồng. Đến năm 2016, quỹ trung ương đã thu được 73.2% (4,768.5 tỷ đồng), quỹ tỉnh thu 26.8% còn lại (1,742.2 tỷ đồng).

Nhu cầu về tài chính cho ngành lâm nghiệp, theo Kế hoạch tái cơ cấu ngành lâm nghiệp đã được phê duyệt năm 2013 là 49,317 tỷ đồng, bình quân mỗi năm là 4,931.7 tỷ đồng. Doanh thu từ chi trả DVMTR đã đáp ứng 22% tổng số yêu cầu tài chính này (tương đương với khoản đóng góp nhận được từ ngân sách nhà nước) (Bảng 15).

Ngày 15/11/2017, Quốc hội đã thông qua Luật Lâm nghiệp. Điều 63 quy định cụ thể là tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh có phát thải khí nhà kính quy mô lớn phải chi trả dịch vụ lưu giữ các-bon rừng và các đối tượng khác theo quy định của pháp luật. Như vậy, với việc sửa đổi, mức chi trả cho các dịch vụ môi trường tăng lên đối với thủy điện và các cơ sở nước sạch theo quy định tại Nghị định số 147/2016/NĐ-CP của Chính phủ, tăng lên khoảng 2,000-2,500 tỷ đồng/năm. Tuy nhiên, vì không có cơ chế xử phạt các doanh nghiệp không chịu chi trả, nhiều tổ chức từ chối thanh toán, và việc trốn tránh thanh toán liên tục có thể đe dọa tính bền vững của chương trình.

Năm 2018, doanh thu hàng năm được thu ở cấp trung ương dự kiến đạt 1,161 tỷ đồng (tăng 40% so với năm 2017) và ở cấp địa phương đạt 651 tỷ đồng (tăng 30% so với năm 2017) (Quỹ Bảo vệ phát triển rừng Việt Nam 2018).

Bảng 15. Đóng góp của chi trả DVMTR vào kế hoạch tái cơ cấu ngành lâm nghiệp

TT	Nguồn tài chính	Số tiền (tỷ đồng)	Tỷ lệ (%)
1	Tổng tài chính cần thiết cho ngành lâm nghiệp giai đoạn 2011-2020	49,317	
2	Yêu cầu tài chính hàng năm	4,931.7	100
	Ngân sách nhà nước	1,430.2	29
	Doanh thu từ PFES	1,085.1	22
	Các nguồn khác (ODA, FDI, cá nhân, khác)	2,416.4	49

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2016

4.6 REDD+

Từ năm 2009 đến năm 2014, 44 dự án REDD+ được các tổ chức quốc tế tài trợ. Các dự án REDD+ ở Việt Nam chủ yếu tập trung vào các hoạt động hỗ trợ để chuẩn bị cho Việt Nam thực hiện REDD+. Trong số 44 dự án, ba dự án có mục tiêu trực tiếp là giảm phát thải (Dự án Carbi của WWF, dự án LEAF của SNV và dự án Phát triển Quỹ Carbon cộng đồng của FFI) và 39 dự án (chiếm 88% tổng kinh phí) cam kết thực hiện REDD+ sẵn sàng và các dự án liên quan (Bảng 16). Mặc dù các số liệu của mỗi dự án trong số 44 dự án REDD+ là có sẵn, nhưng không có số liệu và phân tích thực tế cho đến nay về sự đóng góp của REDD+ trong việc hỗ trợ tài chính cho ngành lâm nghiệp ở Việt Nam nói chung.

Nguồn tài trợ đáng kể đã được tạo ra từ UN-REDD, USAID, BMUB, FCPF và JICA, nhưng số tiền tài trợ cho các dự án REDD+ ở Việt Nam không ổn định qua các năm.

Trong giai đoạn 2009-2014, tổng tài chính cam kết là 84.312 triệu USD. Trong số 44 dự án được tài trợ, ba dự án tập trung vào giảm phát thải khí nhà kính (11.826 triệu USD hỗ trợ kinh phí) và 9 dự án tập trung vào chuẩn bị thực hiện REDD+ (tổng cộng 72.28 triệu USD). Khoản tài trợ nhiều nhất được cam kết trong năm 2012 (48.4 triệu USD), khoản thấp nhất là vào năm 2014 (0.8 triệu USD); 4 năm còn lại nhận được hỗ trợ tài chính trung bình 8.8 triệu USD mỗi năm. Số tiền tài chính thực sự giải ngân tăng qua các năm, với số tiền giải ngân thấp nhất trong năm 2009 (2.5 triệu USD), đạt 4.4 triệu USD mỗi năm 2010 (Bảng 17).

Bảng 16. Cam kết và chi thực tế cho các dự án REDD+ ở Việt Nam giai đoạn 2009-2014 (triệu USD)

TT	Dự án	Số lượng dự án	Tổng chi phí dự án (1)	Cam kết cho REDD+ (2)	Tỷ lệ (%) (3) = (1)/(2)	Tổng số tiền giải ngân (4)	Tỷ lệ (%) (5) = (4)/(2)
1	Trực tiếp giảm phát thải	3	11.829	11.826	100	5.107	43
2	Hỗ trợ thực hiện REDD+	39	86.466	72.280	84	32.563	45
3	Dự án liên quan đến REDD+	2	24.850	0.205	1	0.105	51
Tổng		44	123.142	84.312	68		45

Nguồn: Le và các cộng sự 2015

Bảng 17. Tổng tài chính đã cam kết và giải ngân cho các dự án (2009–2014) (triệu USD)

Tình trạng dự án	Số lượng dự án	Tổng tài chính cam kết	Tổng số tiền giải ngân	Tỷ lệ giải ngân (%)
Tổng số lượng dự án	44	84.312	37.776	44.80
1. Theo tiến độ thực hiện				
- Dự án hoàn thành	24	18.649	18.191	97.54
- Dự án đang hoạt động	20	65.663	19.585	29.83
2. Theo nguồn tài chính	44	84.312	37.776	44.80
- Kinh phí quốc tế		78.71	36.06	45.82
- Tài chính đối ứng và đồng tài trợ		5.6	1.71	30.53

Nguồn: Le và các cộng sự 2015

Đến cuối năm 2014, đã giải ngân được 36.06 triệu USD, chiếm 45.82% số tiền cam kết. Tính cả kinh phí đối ứng và đồng tài trợ,

Việt Nam đã giải ngân 37.78 triệu USD (44.8%) cho 24 dự án đã hoàn thành và 20 dự án vẫn đang hoạt động (Bảng 17).

	Stakeholder engagement	Rights and tenure	MRV and reference levels	Safeguards	Policy and law	Institutional strengthening	Forest carbon project design	Improved forest & land management	Carbon offsets	Other
Supranational Institutions	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗
Donor Governments	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Multilateral Institutions	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
International Foundations	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✗	✗
International Firms/Consultancies	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗

Hình 14. Các hoạt động REDD+ được đầu tư vào Việt Nam

Nguồn: Nguyen và Dang 2013

Hình 15. Luồng tài chính REDD+ giữa các nhà tài trợ và người nhận đầu tiên

Nguồn: Nguyen và Dang 2013

Mặc dù Hình 14 cho thấy loại hoạt động REDD+ đã được đầu tư trong 44 dự án, nhưng không có dữ liệu về số tiền đầu tư thực tế.

Hình 15 cũng cho thấy rằng tài chính REDD+ có ý nghĩa quan trọng đối với Việt Nam, các cơ quan thực hiện đa phương và các tổ chức phi chính phủ quốc tế đã thu hút phần lớn đầu tư, tiếp theo là chính phủ Việt Nam. Các tổ chức phi chính phủ Việt Nam và các học viện được hưởng lợi ít nhất từ nguồn tài chính REDD+.

Phân tích của chúng tôi cho thấy các hoạt động REDD+ mới được thực hiện không có nguồn thu nhập ổn định và nguồn vốn REDD+ chủ yếu đến từ các cam kết đầu tư từ các nước phát triển. Số tiền cam kết không được bảo đảm và có thể được thay đổi trong tương lai tùy thuộc vào tình hình kinh tế của các nước cam kết. REDD+ là một lĩnh vực mới và phức tạp đối với Việt Nam, với nhiều vấn đề kỹ thuật vẫn đang được đàm phán. Thiếu kiến thức và năng lực kỹ thuật để thực hiện REDD+, đặc biệt là về MRV đối với trữ lượng các-bon rừng và các hoạt động REDD+ khác.

Ngoài ra, tài chính REDD đòi hỏi quản trị lâm nghiệp ở mức độ cao hơn. Nhiều lợi ích của REDD+ có thể không cạnh tranh với các loại hình sử dụng đất khác. Để có được hỗ trợ tài chính cho việc thực hiện REDD+ toàn diện, Việt Nam cần chuẩn bị để có thể cạnh tranh với các nước đang phát triển khác. Tuy nhiên, việc chuẩn bị cho REDD+ là một quá trình lâu dài và đòi hỏi đầu tư bền vững, trong khi nguồn vốn cho REDD+ còn hạn chế và phần lớn là từ quốc tế.

4.7 Đầu tư hộ gia đình, cộng đồng và cá nhân.

Ngành lâm nghiệp của Việt Nam đang có những thay đổi lớn từ ngành quốc doanh sang ngành có nhiều thực thể ngoài quốc doanh khác tham gia. Do đó, các chính sách tiếp tục được cải thiện để thu hút đầu tư ngoài quốc doanh vào lâm nghiệp. Một số ví dụ là Nghị định số 05/2010/NĐ-CP về việc thành lập Quỹ bảo vệ và phát triển rừng; Nghị định số 99/2010/NĐ-CP về chi trả DVMTR; Nghị định số 18/2014/NĐ-CP về việc cải tạo và nâng cao hiệu quả của các công ty nông, lâm nghiệp; Nghị định số 75/2015/NĐ-CP về cơ chế, chính sách bảo vệ và phát triển rừng, giảm nghèo bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số từ năm 2015 đến năm 2020; và

Quyết định số 57/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về Kế hoạch Kiểm lâm cho giai đoạn 2011-2020.

Các chính sách này đã dẫn đến việc giao đất lâm nghiệp cho các tổ chức, cộng đồng, hộ gia đình và cá nhân vì mục đích lâm nghiệp; việc cho thuê đất lâm nghiệp đối với đơn vị ngoài quốc doanh trong các thành phần kinh tế khác; tư nhân hóa lâm trường quốc doanh; trách nhiệm quản lý và bảo vệ rừng được thực hiện bởi các hộ gia đình và cộng đồng sống gần rừng; nhà nước và cộng đồng địa phương đồng quản lý rừng đặc dụng và rừng phòng hộ.

Về giao đất lâm nghiệp, tính đến 31/12/2016, 11,218,730 ha (gần 80% diện tích rừng cả nước) đã được giao dưới Quyết định số 1819/QĐ-BNN-TCLN. Đất lâm nghiệp được giao cho Ban quản lý (35%), doanh nghiệp nhà nước (11.2%), các tổ chức kinh tế khác (0.6%), lực lượng vũ trang (1.3%), hộ gia đình (20.4%), cộng đồng (7.9%) và ủy ban nhân dân xã (21.8%). Hiện nay, các ban quản lý và doanh nghiệp nhà nước vẫn đóng vai trò quan trọng trong quản lý sử dụng rừng. Đất lâm nghiệp giao cho hộ gia đình và cá nhân chỉ chiếm khoảng 30% tổng diện tích đất. Giao đất lâm nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân đã đóng góp một cách hiệu quả vào cải thiện sinh kế, tăng độ che phủ rừng và giảm nhu cầu đầu tư của nhà nước. Tuy nhiên, nhà nước vẫn trực tiếp quản lý khoảng 72% tổng diện tích đất lâm nghiệp, các thành phần kinh tế khác chỉ quản lý 28%; điều này có ảnh hưởng trực tiếp đến tiềm năng huy động tài chính từ các nguồn ngoài ngân sách nhà nước (Bảng 18)

Theo thời gian, chính phủ Việt Nam đã ban hành nhiều chính sách và biện pháp khác nhau để khuyến khích các tổ chức và cá nhân đầu tư vào trồng rừng cũng như chế biến và kinh doanh các sản phẩm có nguồn gốc từ rừng. Từ giai đoạn năm 2006 đến năm 2010, nguồn tài chính đã huy động từ các tổ chức, cá nhân và hộ gia đình chiếm 10,950 tỷ đồng (chiếm hơn 30% tổng tài chính), trong khi giai đoạn 2011-2016, con số này gần gấp đôi lên 20,684 tỷ đồng, chiếm 48% tài chính ngành lâm nghiệp và giảm đáng kể nhu cầu đầu tư từ nhà nước. Tuy nhiên, thu nhập bình quân từ đất trồng rừng mới chỉ khoảng 9-10 triệu đồng/ha/năm và đa số người làm nghề rừng đều có nền tảng kinh tế ở mức thấp; sự kết hợp này làm cản trở đầu tư hộ gia đình và cá nhân vào lâm nghiệp.

Bảng 18. Giao đất lâm nghiệp đến năm 2018

Chủ rừng	Diện tích (ha)	Tỷ lệ (%)	Rừng tự nhiên (ha)	Rừng trồng (ha)
1. Ban quản lý rừng đặc dụng	2,047,502	14.2	1,963,159	84,344
2. Ban quản lý rừng phòng hộ	2,983,455	20.7	2,496,177	487,278
3. Doanh nghiệp	1,700,683	11.8	1,173,228	527,455
4. Doanh nghiệp/tổ chức lâm nghiệp tập trung vào khoa học và công nghệ	115,329	0.8	52,446	62,883
5. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài	68,538	0.5	33,731	34,807
6. Hộ gia đình, cá nhân	2,942,110	20.4	1,409,911	1,532,199
7. Cộng đồng	1,145,601	7.9	1,048,765	96,836
8. Lực lượng vũ trang	194,159	1.3	65,659	128,500
9. Các tổ chức khác	107,223	0.7	60,423	46,800
10. Ủy ban nhân dân xã	3,110,781	21.6	1,932,916	1,177,865
Tổng diện tích rừng	14,415,381	100.0	10,236,415	4,178,966

Nguồn: Bộ NN&PTNT 2018b

5 Thảo luận và kết luận

Kết quả nghiên cứu của chúng tôi cho thấy, Việt Nam không thể huy động đủ vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho ngành lâm nghiệp, và tái đầu tư các khoản thu vào quản lý lâm nghiệp là rất nhỏ. Các yếu tố ảnh hưởng đến tài chính cho lâm nghiệp bao gồm: cơ cấu sở hữu rừng; phạm vi và chất lượng che phủ rừng; và các chức năng được định rõ của rừng.

Những trở ngại đối với việc huy động tài chính lâm nghiệp bao gồm: thâm hụt ngân sách nhà nước; không đủ điều kiện trao quyền cho các đơn vị ngoài quốc doanh, chẳng hạn như cộng đồng và khu vực tư nhân để đầu tư vào lâm nghiệp; và không được đảm bảo về quyền sở hữu. Tương tự như vậy, việc sử dụng không hiệu quả các nguồn lực hiện có đã làm trầm trọng thêm vấn đề huy động tài chính. Các cơ chế tài chính mới và mới nổi liên quan đến rừng như PFES đã cung cấp các nguồn lực đáng kể có liên quan chủ yếu đến biến đổi khí hậu.

Vị trí cụ thể: Bản chất riêng biệt của ngành lâm nghiệp ở mỗi địa phương ảnh hưởng rất lớn đến việc huy động và sử dụng các nguồn tài chính cho phát triển lâm nghiệp; điều này chỉ ra sự cần thiết phải chú ý đến nhu cầu riêng của mỗi tỉnh khi phân bổ ngân sách nhà nước.

Đa dạng hóa nguồn kinh phí: Với nhu cầu tài chính khá đáng kể, ngành lâm nghiệp nên tập trung vào việc đa dạng hóa các nguồn tài chính, ổn định đầu tư nhà nước và tối đa hóa đầu tư nước ngoài và tư nhân. Chiến lược tài chính lâm nghiệp quốc gia nên hướng đến việc tăng cường tài chính bổ sung và tăng hiệu quả sử dụng các nguồn lực, cũng như kết nối các lĩnh vực và mục tiêu chương trình liên quan trong ngành lâm nghiệp. Cần khuyến khích việc huy động và sử dụng nguồn tài chính của cả nhà nước và ngoài nhà nước để hỗ trợ bảo vệ và phát triển rừng cho đến năm 2020. Các đối tượng hưởng lợi từ rừng cần được khuyến khích đóng góp vào lĩnh vực này tùy theo mức độ

sử dụng và chế tài xử phạt nên bắt buộc, đặc biệt đối với những đối tượng hưởng lợi từ rừng tạo ra phát thải khí nhà kính. Tương tự như vậy, trách nhiệm đối với các cam kết kinh tế quốc tế cần được thực hiện, để giúp quốc gia tiếp cận các cơ chế và thị trường tài trợ quốc tế. Quan hệ đối tác cần được tích cực xây dựng, dựa trên lợi thế của từng tổ chức quốc tế và quốc gia, cùng với các tổ chức khuyến khích thu hút viện trợ, công nghệ và đầu tư nước ngoài.

Cải thiện khung pháp lý về quản lý và sử dụng vốn đầu tư và tín dụng ngân sách nhà nước để:

(i) bảo đảm tính nhất quán, hiệu quả và tính phối hợp trong việc sử dụng các nguồn tài chính trong ngành lâm nghiệp để phát triển hiệu quả; (ii) tăng cường năng lực cho các doanh nghiệp vừa và lớn trong nước và thu hút thêm đầu tư nước ngoài; và (iii) vận động công chúng trong việc bảo vệ, quản lý, phát triển và tối ưu hóa hiệu quả sử dụng rừng của họ. Ví dụ, cần thiết phải tạo điều kiện thuận lợi cho mọi thành phần kinh tế - xã hội đầu tư, xây dựng và bảo vệ rừng thông qua giao rừng, cho thuê rừng cho tổ chức, cộng đồng, hộ gia đình, cá nhân. Tương tự như vậy, chính sách chia sẻ lợi ích cần được sửa đổi để khuyến khích và thu hút mọi người phát triển và bảo vệ rừng theo cách tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các lợi ích rừng, bao gồm cả việc tiếp cận các dịch vụ các-bon.

Nâng cao hiệu quả sử dụng tài chính bằng cách (i) lồng ghép các nguồn lực, kế hoạch, chương trình, dự án bảo vệ và phát triển rừng vào các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội khác; (ii) ưu tiên các hoạt động chính của ngành chiến lược, thay vì khuếch tán đầu tư tài chính trên tất cả các hoạt động. Các hoạt động chiến lược bao gồm nâng cao chất lượng rừng, quản lý rừng bền vững và đầu tư vào cơ sở hạ tầng lâm nghiệp, khoa học và công nghệ. Do ngân sách nhà nước vẫn là nguồn tài chính quan trọng cho việc trồng và bảo vệ rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, nhà nước phải đảm bảo rằng tỷ lệ đầu tư là hợp lý, thực

tế và đầy đủ để thúc đẩy trồng rừng và bảo vệ tài nguyên rừng. Nhà nước cũng cần phải thay đổi cách quản lý rừng, cải thiện quyền tự chủ của ban quản lý rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, tạo điều kiện cho họ tạo thu nhập thông qua phát triển du lịch sinh thái và chi trả DVMTR.

Việc giám sát sử dụng quỹ công cần được tăng cường để đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của tài chính công. Việc ước tính đầu tư lâm nghiệp là một nhiệm vụ đầy thách thức, vì thông tin cập nhật về vấn đề này là khan hiếm hoặc không có sẵn.

Cải thiện hệ thống đầu tư và tín dụng. Việt Nam phải đối mặt với những thách thức đầu tư lâm nghiệp tương tự với các nước Mỹ Latinh nơi mà đối với khu vực tư nhân và cộng đồng địa phương, tiếp cận tài chính và tín dụng là khó khăn do không thể sử dụng đất làm tài sản thế chấp không có quyền sử dụng đất rõ ràng; chính sách cho vay ưu tiên các khoản vay ngắn hạn với rủi ro thấp; lãi suất và chi phí giao dịch thường cao hơn so với tăng trưởng giá trị rừng (Boscolo và cộng sự 2008). Tăng cường các tổ chức tài chính vi mô và khung pháp lý là điều cần thiết, để mở rộng các lựa chọn tài chính.

Tài liệu tham khảo

- ADB [Ngân hàng Phát triển châu Á]. 2017. *Sector Assessment (Summary): Public Sector Management (Public Expenditure And Fiscal Management)*/(Đánh giá ngành (Tóm tắt): Quản lý khu vực công (Chi tiêu công và quản lý tài chính). Accessed 22 June 2018: <https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/50051-001-ssa.pdf>
- Boscolo M, Whiteman A, Savenije H, Dijk KV. 2008. *Financing sustainable forest management/Huy động vốn cho quản lý rừng bền vững*. Policy Brief. FAO. Accessed 7 August 2018: <http://www.fao.org/forestry/16559-0325ac13168b9c3d84d0279e2f8adc798.pdf>
- Government of Vietnam[Chính phủ Việt Nam]. 2007. *Phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006-2020/ Approving Vietnam's Forestry Development Strategy In The 2006-2020 Period*. Decision No. 18/2007/QĐ-TTg(Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg). Hanoi, Vietnam.
- Government of Vietnam[Chính phủ Việt Nam]. 2016. *Báo cáo số 388/BC-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ về việc thực hiện kế hoạch bảo vệ và phát triển rừng năm 2015 và 9 tháng của năm 2016 theo Nghị quyết số 18/2011/NQ-QH13 ngày 18/11/2011 của khóa họp Quốc gia về Hội nghị Quốc gia XIII (tài liệu cho cuộc họp thứ hai, khóa họp Hội nghị Quốc gia XIV/Report No.388/BC-CP date 10/10/2016 of Government about organize the implementation of forest protection and development planning of 2015 and 9 month of 2016 according to the Resolution no 18/2011/NQ-QH13 date 18/11/2011 of National Assembly courseXIII (document for second meeting, National Assembly course XIV).*Hanoi, Vietnam.
- Le QH and Chu MH. 2016. Credit Market Depth and Income Inequality in Vietnam: A Panel-Data Analysis/Chiều sâu thị trường tín dụng và bất bình đẳng thu nhập ở Việt Nam: Phân tích dữ liệu bảng. *Journal of Economics and Development* 18(2): 5-18
- Le TH and Vu THT. 2012. Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho bảo tồn thiên nhiên và DDSH tại cácVQG củaViệt Nam. *Tạp chí kinh tế và phát triển* 180: 16-22.
- Le VC, Dang VQ, Truong TD. 2015. *REDD+ funding and REDD+ related projects in Vietnam during 2009-2014/Tài trợ kinh phí cho REDD+ và các dự án liên quan đến REDD+ tại Việt Nam trong giai đoạn 2009-2014*. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT)]. 2005. *Báo cáo về bảy năm thực hiện (1998-2005) dự án trồng mới 5 triệu ha rừng và mục tiêu cho giai đoạn 2006-2010/Report on seven years of implementation (1998-2005) of the 'planting 5 million more hectares of forest' project and objectives for 2006-2010*. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTNT]. 2011. *Lâm nghiệp Việt Nam trong thập kỷ đầu của thế kỷ 21/ Vietnamese forestry in the first decade of the 21st century*. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTNT]. 2012. *Dự án hỗ trợ kỹ thuật sử dụng vốn ODA /Technical assistance project using ODA*. Hanoi: MARD.
- MARD[Bộ NN&PTNT]. 2016. *Tự đánh giá mức độ chuẩn bị sẵn sàng thực hiện REDD+ ở Việt Nam/ Participatory self-assessment of the REDD+ readiness package in Vietnam*. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTNT]. 2017a. *Báo cáo sơ bộ về tám năm thực hiện FPDF (2008-2016) và năm năm thực hiện PFES (2011-2016/ Preliminary report on eight years of FPDF implementation (2008-2016) and five years of PFES implementation (2011-2016)*. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTN]. 2017b. *Báo cáo về FPDF trong giai đoạn 2011-2016, tái cấu trúc ngành lâm nghiệp, thực hiện Kế hoạch kiểm lâm năm 2016-2020 và báo cáo hội*

- ng nghị ngày 14 tháng 3 năm 2017/Report on FPDP during 2011-2016, restructuring forest sector, implementing the FPD Plan for 2016-2020, and 14 March 2017 conference report. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTNT]. 2017c. Báo cáo về việc thực hiện Kế hoạch Chi cục Kiểm lâm giai đoạn 2016-2020; đánh giá bốn năm thực hiện dự án Khảo sát và kiểm kê rừng quốc gia ngày 20 tháng 7 năm 2017/ Report on implementation of the FPD Plan for 2016-2020; evaluating four years of implementation of the National Forest Inventory and Surveys project dated 20 July 2017. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTNT]. 2018a. Báo cáo thành lập Quỹ REDD+ tại Việt Nam/Report on the establishment of the REDD+ Fund in Vietnam. Hanoi: MARD.
- MARD [Bộ NN&PTNT]. 2018b. Báo cáo về tình trạng thực hiện Chương trình mục tiêu quốc gia về Phát triển lâm nghiệp bền vững năm 2017 và kế hoạch năm 2018. (Tài liệu cho cuộc họp Ban chỉ đạo về Chương trình phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016-2020, ngày 25/01/2018/ Report on implementation status of the National Target Program for Sustainable Forestry Development in 2017 and the 2018 plan. (Documents for the Steering Committee Meeting on Sustainable Forestry Development Program for the Period 2016-2020, 25/01/2018. Hanoi: MARD.
- Moeliono M, Pham TT, Le ND, Brockhaus M, Wong G, Kallio M and Nguyen DT. 2016. Local governance, social networks and REDD+: Lessons from swidden communities in Vietnam/Quản trị cấp địa phương, mạng xã hội và REDD+: Bài học từ các cộng đồng nương rẫy ở Việt Nam). *Human ecology*, 44(4): 435-448.DOI: 10.1007/s10745-016-9839-4
- Nguyen TDN. *Agriculture Investment Trends-The Role Of Public And Private Sector In Vietnam/Xu hướng đầu tư nông nghiệp-Vai trò của thành phần kinh tế nhà nước và tư nhân ở Việt Nam*. Presentation. Hanoi:Hanoi University of Agriculture(Đại học Nông nghiệp Hà Nội). Accessed 22 June 2018: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/tcsp/docs/Presentation_vietnam.pdf
- Nguyen TXH and Dang VQ. 2013. *Vietnam: Mapping REDD+ finance flows 2009-2012/ Việt Nam: Lập biểu đồ dòng tài chính REDD+ 2009-2012*. Forest Trends. Accessed 13 June 2018: <https://www.forest-trends.org/publications/vietnam-mapping-redd-finance-flows-2009-2012/>
- Nguyen VC and Berg M. 2014. Informal Credit, Usury, or Support? A Case Study for Vietnam/Tín dụng không chính thức, cho vay nặng lãi hoặc hỗ trợ? Một nghiên cứu điển hình cho Việt Nam. *The Developing Economies*, 52: 154-178. doi:10.1111/deve.12042
- Provincial People's Committee of Ha Giang [Ủy Ban Nhân Dân tỉnh Hà Giang/UBND tỉnh Hà Giang]. 2015. Báo cáo số 3457/BC-SNN về kết quả thực hiện Kế hoạch của Chi cục Kiểm lâm giai đoạn 2011-2015 và dự thảo Chương trình Phát triển Lâm nghiệp giai đoạn 2016-2020 tại tỉnh Hà Giang/ Report No.357/ BC-SNN on the implementation results of the FPD Plan for 2011-2015 and the draft of the Forestry Development Program for 2016-2020 in Ha Giang province. Ha Giang, Vietnam: Provincial People's Committee of Ha Giang
- Provincial People's Committee of Ha Tinh [Ủy Ban Nhân Dân tỉnh Hà Tĩnh/UBND tỉnh Hà Tĩnh]. 2014. Báo cáo số 4444/BC-UBND tỉnh Hà Tĩnh về việc thực hiện Kế hoạch kiểm lâm năm 2011-2015 và kế hoạch giai đoạn 2016-2020 tại tỉnh Hà Tĩnh/Report No.444/BC-UBND of Ha Tinh province on the implementation of the FPD Plan for 2011-2015 and the plan for 2016-2020 in Ha Tinh province. Ha Tinh, Vietnam: Provincial People's Committee of Ha Tinh
- Sikor T. 2011. *Financing household tree plantations in Vietnam: Current programmes and future options/Huy động vốn cho trồng cây hộ gia đình ở Việt Nam: Những chương trình hiện tại và những lựa chọn trong tương lai*. Working Paper 69. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- State bank of Vietnam [Ngân hàng Nhà nước Việt Nam]. 2006. *Bank credits and loans to support 5 million hectares reforestation programs/Tín dụng ngân hàng và các khoản vay để hỗ trợ các dự án trồng rừng mới 5 triệu ha*. Hanoi: State bank of Vietnam.
- To XP, Dang VQ, Nguyen TQ and Cao TC. 2018. *Timber villages in the context of integration: Situation and options for sustainable development policy/Làng nghề gỗ trong bối cảnh hội nhập*:

- Thực trạng và lựa chọn về chính sách để phát triển bền vững.* Accessed 2 August 2018: http://vnngo-cc.vn/upload/B%C3%A1o_c%C3%A1o_l%C3%A0ng_ngh%E1%BB%81_g%E1%BB%97_-_1_Feb_2018.pdf
- To XP, Nguyen TTT, Nguyen TD. 2016. *Các rủi ro của ngành chế biến gỗ trong bối cảnh hội nhập/The risks of wood treating industry in integration context.* Hanoi: Trung tâm WTO và hội nhập.
- Trung LQ, Phuong VT, Yang AL and Hai VD. 2015. *The distribution of powers and responsibilities affecting forests, land use, and REDD+ across levels and sectors in Vietnam: A legal study/Sự phân bổ quyền hạn và trách nhiệm ảnh hưởng đến rừng, sử dụng đất và REDD+ giữa các cấp và ngành ở Việt Nam: Một nghiên cứu pháp lý.* Occasional Paper 137. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Tuyen Quang Newspaper [Báo Tuyên Quang]. 2016. *Vốn tín dụng dành cho nông nghiệp nông thôn vừa và yếu/Credit capital for medium and weak rural agriculture.* Accessed 06 August 2018: <http://baotuyenquang.com.vn/kinh-te/tai-chinh/von-tin-dung-danh-cho-nong-nghiep-nong-thon-vua-thieu-vua-yeu-72595.html>
- UNDP [Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc], National Assembly Economic Committee, and Vietnam Graduate Academy of Social science (Ủy ban Kinh tế Quốc hội và Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam). 2010. *Public investment restructuring in Vietnam's context of growth model innovation and economic restructuring/Tái cơ cấu đầu tư công trong bối cảnh đổi mới mô hình tăng trưởng và chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam.* Hue: UNDP. Accessed 22 June 2018: <http://www.undp.org/content/dam/vietnam/docs/Publications/Kien%20nghe%20Hoi%20thao%20Dau%20tu%20cong-Eng.pdf>
- UNU-WIDER [Viện nghiên cứu kinh tế phát triển thế giới của Đại học Liên Hiệp Quốc]. 2017. *Characteristics of the Vietnamese rural economy, Evidence from a 2016 rural household survey in 12 provinces of Viet Nam/Đặc điểm kinh tế nông thôn Việt Nam: Bảng chứng từ Điều tra hộ gia đình nông thôn tại 12 tỉnh của Việt Nam.* Report. Accessed 06 August 2018: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Report/PDF/VARHS16-report-2017.pdf>
- VCCI [Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam]. 2014. *Báo cáo nghiên cứu hỗ trợ Hiệp hội thực hiện nghiên cứu chiến lược phát triển ngành chế biến gỗ/Research report on assisting the association in undertaking strategic research on the development of the wood processing industry.* Hanoi: VCCI.
- Vietnam Farmer Association [Hội Nông dân Việt Nam]. 2016. *Hội thảo tác động của chính sách tới các hộ, tổ chức sản xuất kinh doanh rừng và trang trại Việt Nam, 2/12/2016/Workshop on Impact of policies on households and business organizations engaged in forest and farm in Vietnam, 2/12/2016.* Workshop 2 December 2016. Hanoi.
- VNFF [Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam]. 2015. *Báo cáo thường niên về việc thực hiện dịch vụ môi trường rừng/Annual report on PFES implementation,* Hanoi, Vietnam: VNFF.
- VNFF [Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam]. 2018. *Tổng quan dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam/Overview on PFES implementation in Vietnam.* Presentation. Hanoi, Vietnam: VNFF.
- VNFOREST [Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam]. 2017. *Xuất khẩu lâm sản về đích trước kế hoạch.* Accessed on 24 June 2018: <http://tongcuclamngiep.gov.vn/LamNghiep/Index/xuat-khau-lam-san-ve-dich-truoc-ke-hoach--3626>
- Yang AL, Rounsevell MDD, Haggett C. 2015. *Multilevel Governance, Decentralization and Environmental Prioritization: How is it working in rural development policy in Scotland?(Quản trị đa cấp, phân cấp và ưu tiên môi trường: Cách hoạt động trong chính sách phát triển nông thôn ở Scotland?) Journal of Environmental Policy and Governance, 25: 399–411.* doi:10.1002/eet.1690

Các báo cáo chuyên đề của CIFOR chuyển giao các kết quả nghiên cứu quan trọng đối với ngành lâm nghiệp. Nội dung của báo cáo đều được đánh giá bởi các chuyên gia trong và ngoài tổ chức.

Báo cáo chuyên đề này của CIFOR đánh giá những cơ hội và thách thức trong quá trình huy động tài chính thực hiện Chiến lược phát triển lâm nghiệp (VFDS) giai đoạn 2006-2020. Sau 10 năm thực hiện VFDS, ngành lâm nghiệp đã đạt được nhiều thành tựu đóng góp vào sự phát triển của đất nước. Tuy nhiên, huy động tài chính cho việc thực hiện VFDS luôn gặp nhiều thách thức.

Đầu tư vào bảo vệ và phát triển rừng cho tới nay là rất thấp, đặc biệt là đối với rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, với việc phân bổ nhà nước là không đủ để đáp ứng nhu cầu thực tế. Tiềm năng của ngành lâm nghiệp trong đóng góp vào sự gia tăng GDP quốc gia chưa được nhận thức đầy đủ bởi các nhà hoạch định chính sách vì vậy những tiềm năng này chưa được tối đa hoá. Ngoài ra, chưa có dữ liệu nào về tài chính lâm nghiệp cũng như cơ hội và thách thức cho việc huy động các nguồn tài chính cho ngành lâm nghiệp tại Việt Nam được thu thập và phân tích. Do đó nghiên cứu này là nghiên cứu đầu tiên được tiến hành để đánh giá tình hình hiện tại, phân tích cả cơ hội và thách thức của huy động tài chính cho cả việc thực hiện chiến lược cũng như việc đầu tư vào ngành lâm nghiệp.

Nguồn tài chính thực hiện VFDS bao gồm ngân sách nhà nước, ODA, FDI và khu vực tư nhân. Chi trả dịch vụ môi trường rừng tuy là một cơ chế khuyến khích tài chính mới nhưng đã tạo động lực cho các bên cung cấp dịch vụ môi trường rừng bảo vệ và phát triển rừng tốt hơn. Cộng đồng, cá nhân và các doanh nghiệp cũng là nguồn đóng góp chính cho việc thực hiện VFDS và bảo vệ phát triển rừng.

Một hệ thống tài chính lâm nghiệp minh bạch và có trách nhiệm giải trình cao sẽ giúp các nhà hoạch định chính sách cải thiện kế hoạch tài chính cho ngành lâm nghiệp, cũng như tập trung vào việc khai thác và sử dụng nguồn tài chính tiềm năng và có hiệu quả hơn. Tìm kiếm những nguồn tài chính mới để bổ sung cho những nguồn hiện có là cần thiết. Ngành lâm nghiệp cũng cần tiếp tục cải thiện các cơ chế pháp lý và chính sách cũng như tạo ra một môi trường pháp lý thuận lợi để huy động tối đa những nguồn tài chính tiềm năng cho việc bảo vệ và phát triển rừng.

RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA) là chương trình phát triển nghiên cứu lớn nhất thế giới nhằm nâng cao vai trò của rừng, cây gỗ và nông lâm kết hợp với mục tiêu phát triển bền vững và đảm bảo lương thực để ứng phó với biến đổi khí hậu. CIFOR chủ trì các nghiên cứu FTA trong mối quan hệ đối tác chiến lược với Bioversity International, CATIE, CIRAD, INBAR, ICRAF và TBI.

Nghiên cứu này được hỗ trợ bởi Quỹ đối tác CGIAR: cigar.org/funders/

cifor.org

forestsnews.cifor.org

Norad

Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh của nhân loại, cải thiện bảo vệ môi trường và thúc đẩy sự bình đẳng thông qua tiến hành các nghiên cứu sáng tạo, nâng cao năng lực của các bên đối tác, tích cực tham gia đối thoại với các bên liên quan để hỗ trợ định hình chính sách và thực tiễn tác động tới rừng và con người. CIFOR là tổ chức nghiên cứu thuộc liên minh CGIAR và chủ trì các chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA). Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại Nairobi, Kenya; Yaounde, Cameroon và Lima, Peru.