

TỰ CHỦ TÀI CHÍNH TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA TRỰC THUỘC BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Bùi Thị Minh Nguyệt

Trường Đại học Lâm Nghiệp
Email: nguyetbtm@vnuf.edu.vn

Đào Lan Phương

Trường Đại học Lâm Nghiệp
Email: phuongdl@vnuf.edu.vn

Nguyễn Thị Hồng Thanh

Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn
Email: nht1981@gmail.com

Mã bài báo: JED-1725

Ngày nhận: 13/04/2024

Ngày nhận bản sửa: 28/05/2024

Ngày duyệt đăng: 13/06/2024

Mã DOI: 10.33301/JED.VI.1725

Tóm tắt:

Tự chủ tài chính đơn vị sự nghiệp công lập trong đó có vườn quốc gia là một chủ trương lớn của nhà nước góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng vốn ngân sách nhà nước và nâng cao thu nhập của người lao động. Bằng phương pháp nghiên cứu định tính, sử dụng dữ liệu có liên quan của 6 vườn quốc gia trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn (2018-2022) cho thấy các vườn quốc gia bước đầu đã chủ động huy động vốn ngoài ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, với việc quản lý những tài sản công đặc thù như rừng, đất rừng và hệ sinh thái, các vườn quốc gia đang gặp nhiều rào cản trong việc xây dựng cơ chế tự chủ tài chính. Nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước chưa ổn định dẫn đến phần lớn các vườn quốc gia chưa tự chủ chi thường xuyên, công tác bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học và đời sống của người lao động còn nhiều khó khăn. Kết quả nghiên cứu là cơ sở khuyến nghị cơ quan quản lý nhà nước ban hành cơ chế đặc thù và cần có lộ trình phù hợp với tiến trình tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia.

Từ khóa: Tự chủ tài chính, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, vườn quốc gia, đơn vị sự nghiệp công lập.

Mã JEL: Q14.

Financial autonomy in national parks under the Ministry of Agriculture and Rural Development: Current situations and solutions

Abstract:

The financial autonomy of public non-business units including national parks is a significant state policy that enhances the efficiency of using state budget capital and increases workers' income. The qualitative research by using relevant data from six National Parks under the Ministry of Agriculture and Rural Development (from 2018 to 2022) reveals that national parks have taken proactive steps to mobilize capital outside the state budget. However, as they manage specific public assets such as forests, forest land, and ecosystems, national parks face several barriers to building financial autonomy mechanisms. Financial sources outside the state budget are unstable, leading to most national parks lacking autonomy in regular expenditures. Moreover, forest protection and development, biodiversity conservation, and the livelihood of workers posed significant challenges. The findings are the basis for recommending that state management agencies promulgate specific mechanisms and a roadmap suitable to the financial management process in national parks.

Keywords: Financial autonomy, Ministry of Agriculture and Rural Development, national parks, public non-business units.

JEL codes: Q14.

1. Giới thiệu

Cũng như các nước trên thế giới, Việt Nam đánh giá rất cao vai trò trước mắt cũng như lâu dài của hệ sinh thái rừng tự nhiên trong chiến lược phát triển bền vững của quốc gia. Tuy nhiên, tình trạng bất ổn và thiếu nguồn lực tài chính đang trở thành rào cản cốt lõi đối với quản lý hiệu quả các khu bảo tồn, nhất là trong việc theo đuổi các chiến lược quản lý và bảo tồn nguồn tài nguyên thiên nhiên (Wilkie & cộng sự, 2001; Emerton, 2006; Martin & cộng sự, 2018). Tại các nước đang phát triển, hàng nghìn khu bảo tồn hiện đối mặt với sự thiếu hụt nguồn tài chính một cách trầm trọng (James & cộng sự, 2001). Nguồn tài chính cho các khu bảo tồn phần lớn xuất phát từ nguồn ngân sách nhà nước (NSNN) (Emerton & cộng sự, 2006; Lê Thanh An & cộng sự, 2018; Trần Quang Bảo & cộng sự, 2019; Emerton & cộng sự, 2021). Nguồn ngân sách này thường không ổn định và đang bị cắt giảm mạnh (Saporiti, 2006). Vì vậy, việc đa dạng hóa và tự chủ các nguồn tài chính không chỉ đóng góp vào sự bền vững tài chính mà còn nâng cao hiệu quả quản lý cũng như khả năng thực thi các mục tiêu dài hạn của các khu bảo tồn (Hockings & cộng sự, 2000; Emerton, 2006).

Tại Việt Nam, Nghị quyết 19/NQ-TW của Ban chấp hành Trung ương (2017) khóa XII về tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập đã xác định việc đổi mới cơ chế quản lý, cơ chế tài chính và tổ chức lại hệ thống đơn vị sự nghiệp công lập là một mục tiêu ưu tiên, trong đó nhấn mạnh việc giảm mạnh tỉ trọng, nâng cao hiệu quả chi NSNN cho đơn vị đơn vị sự nghiệp công lập (trong đó có vườn quốc gia) để cơ cấu lại NSNN. Các vườn quốc gia (VQG) trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn gồm Ba Vì, Tam Đảo, Cúc Phương, Bạch Mã, YokDon và Cát Tiên, là những đơn vị sự nghiệp công lập đi tiên phong triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính của ngành Lâm nghiệp. Mặc dù vậy, với việc quản lý những tài sản công đặc thù như: rừng, đất rừng và hệ sinh thái; nhiều loại công việc rất khó khăn trong xây dựng định mức chi; hàng hóa, dịch vụ cung cấp phần lớn là những hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu khó xác định và đo lường giá trị... đã tạo ra những rào cản không nhỏ trong quá trình thực hiện cơ chế tự chủ tài chính. Theo Tổng cục Lâm nghiệp (2022), trên 80% các VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn chưa đảm bảo chi thường xuyên. Trước những mối đe dọa ngày càng tăng đối với đa dạng sinh học (ĐDSH), những thách thức đối với công tác quản lý VQG cũng như những khó khăn mà các VQG phải đối mặt trong công tác bảo vệ và phát triển rừng thì việc bắt buộc phải thực hiện các bước để tăng cường tự chủ tài chính (thông qua cắt giảm ngân sách chi thường xuyên và biên chế ngay lập tức) có thể đe dọa đến tính bền vững của VQG.

Vì vậy, việc tìm hiểu mức độ tự chủ tài chính của các VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn sẽ là động lực quan trọng góp phần đa dạng hóa nguồn thu cho các hoạt động quản lý và bảo tồn ĐDSH. Kết quả nghiên cứu sẽ là cơ sở khoa học và thực tiễn quan trọng cho việc xây dựng các cơ chế, chính sách đặc thù nhằm nâng cao khả năng tự chủ tài chính của các VQG để các tổ chức này có thể phát triển tương xứng với tiềm năng, tạo nguồn tài chính bền vững cho công tác bảo tồn.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Khái niệm tự chủ tài chính vườn quốc gia

Tự chủ tài chính đề cập đến khả năng của một tổ chức trong việc kiểm soát các quyết định tài chính và nguồn lực mà không có sự can thiệp đáng kể từ bên ngoài. Nó liên quan đến quyền tạo thu nhập, phân bổ ngân sách theo nhu cầu và mục tiêu riêng của tổ chức. Quyền tự chủ tài chính là “quyền tự do của một tổ chức trong việc kiểm soát và quản lý các nguồn tài chính của mình một cách độc lập mà không bị ảnh hưởng hoặc ràng buộc quá mức từ bên ngoài” (Smith, 2020). Adams (2021), lập luận rằng quyền tự chủ tài chính đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy sự đổi mới và thích ứng của tổ chức. Các tổ chức có quyền tự chủ tài chính có quyền tự do đầu tư vào các chương trình, công nghệ và sáng kiến nghiên cứu mới nhằm thúc đẩy sự đổi mới và nâng cao khả năng cạnh tranh của tổ chức.

Xuất phát từ quan niệm tự chủ tài chính nêu trên, có thể hiểu: Tự chủ tài chính trong VQG đề cập tới khả năng của VQG trong việc ra quyết định về các công việc tài chính nội bộ của đơn vị mình. Tự chủ tài chính chính là năng lực trong việc tạo thu nhập, phân bổ vốn và thiết lập các ưu tiên ngân sách dựa trên đặc thù riêng của VQG nhằm thực hiện mục tiêu chiến lược của đơn vị.

Bên cạnh việc giảm sự phụ thuộc của các VQG vào NSNN, tự chủ tài chính cũng đi kèm với các khía cạnh khác của phân cấp ngân sách và tài chính. Việc yêu cầu VQG tự tạo nguồn kinh phí riêng của mình cũng đồng nghĩa với việc giao cho các VQG nhiều trách nhiệm hơn trong việc lập kế hoạch, quản lý và phân

bổ nguồn vốn thu được cũng như đưa ra quyết định về nhu cầu ngân sách và chi tiêu của chính họ. Theo Emerton & cộng sự (2021), một điểm quan trọng là không nên coi các nguồn tài trợ mới của VQG như một sự thay thế cho nguồn vốn nhà nước mà phải được coi là một nguồn bổ sung. Việc chờ đợi các VQG có thể tạo ra tất cả thu nhập hoặc trang trải toàn bộ các chi phí của chính mình là điều phi thực tế. Do đó, tự chủ tài chính của VQG không nên hiểu là rút toàn bộ hỗ trợ từ NSNN mà Nhà nước cần phải có nhiệm vụ và trách nhiệm hành động vì lợi ích chung để duy trì mạng lưới VQG, nhằm đảm bảo lợi ích bảo tồn quốc gia và toàn cầu.

2.2. Quản lý tài chính đơn vị sự nghiệp công lập và tự chủ tài chính

Căn cứ vào Luật Bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004, Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, Luật Lâm nghiệp năm 2017, các VQG Ba vì, Tam Đảo, Cúc Phương, Bạch Mã, YokDon và Cát Tiên có Ban quản lý, do Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn trực tiếp tổ chức quản lý, là đơn vị sự nghiệp hoạt động theo cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập, được tự chủ về tài chính, tự chủ về tổ chức bộ máy và tự chủ về thực hiện nhiệm vụ.

Về khía cạnh tự chủ tài chính, Ban quản lý VQG hoạt động theo cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập được điều chỉnh bởi Nghị định 60/2021/NĐ-CP (thay thế Nghị định số 141/2016/NĐ-CP) (Chính phủ, 2021). Các đơn vị sự nghiệp công lập được phân loại theo mức độ, khả năng nguồn lực tài chính tự chủ thành 4 loại: (1) Các đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư; (2) các đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên; (3) Các đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo một phần chi thường xuyên (được chia thành 3 cấp độ: đơn vị đảm bảo chi thường xuyên từ 70% đến dưới 100%; từ 30 đến dưới 70% và từ 10% đến dưới 30%); (4) Các đơn vị sự nghiệp công lập do nhà nước đảm bảo chi thường xuyên (đơn vị tự đảm bảo dưới 10% chi thường xuyên).

Theo Điều 10 Nghị định 60/2021/NĐ-CP quy định:

$$\text{Mức tự bảo đảm chi thường xuyên (\%)} = \frac{\text{Nguồn tài chính giao tự chủ}}{\text{Chi thường xuyên giao tự chủ}} \times 100\%$$

Trong đó, đối với các đơn vị sự nghiệp công lập nhóm 2 thì:

Nguồn tài chính giao tự chủ bao gồm: Kinh phí cung cấp dịch vụ sự nghiệp công thuộc danh mục sự nghiệp công sử dụng NSNN (bao gồm cả đặt hàng, đấu thầu); Nguồn chênh lệch thu lớn hơn chi (sau khi thực hiện nghĩa vụ với NSNN) từ dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng NSNN; hoạt động sản xuất kinh doanh, liên doanh, liên kết); Nguồn phí được để lại theo các quy định của Pháp luật; Thu từ cho thuê tài sản công, lãi tiền gửi ngân hàng; Các nguồn khác theo quy định.

Chi thường xuyên giao tự chủ bao gồm: Chi tiền lương và các khoản đóng góp theo tiền lương; Chi thuê chuyên gia, nhà khoa học, người có tài năng đặc biệt thực hiện nhiệm vụ của cơ quan, tổ chức, đơn vị; Chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý; Chi thực hiện công việc, dịch vụ thu phí, các hoạt động dịch vụ; Chi trả lãi tiền vay theo quy định của pháp luật (nếu có); Các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

3. Phương pháp nghiên cứu

3.1. Dữ liệu

Số liệu thứ cấp được kế thừa các số liệu, tài liệu, báo cáo có liên quan tới công tác quản lý và sử dụng nguồn tài chính tại 6 VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn. Dữ liệu chính phục vụ cho phân tích, đánh giá tình hình tự chủ tài chính của các VQG là Báo cáo tài chính và Báo cáo tổng kết của 6 VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn được thu thập trong 5 năm (2018-2022); phương án quản lý bảo tồn và phát triển bền vững, đề án phát triển du lịch sinh thái, Báo cáo của các đề tài, các công trình nghiên cứu có liên quan đến hoạt động bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH.

3.2. Phương pháp xử lý dữ liệu

Phương pháp thống kê mô tả số liệu: Trình bày số liệu theo bảng biểu và biểu đồ để thấy được cơ cấu, xu hướng biến động của các nguồn tài chính, các khoản chi thường xuyên của 6 VQG (2018-2022).

Phương pháp thống kê phân tích: Số liệu thứ cấp được thu thập theo kỳ nghiên cứu và xử lý bằng phần mềm Excel, cụ thể: tính số bình quân, tốc độ phát triển liên hoàn, bình quân, tính toán các chỉ số phản ánh

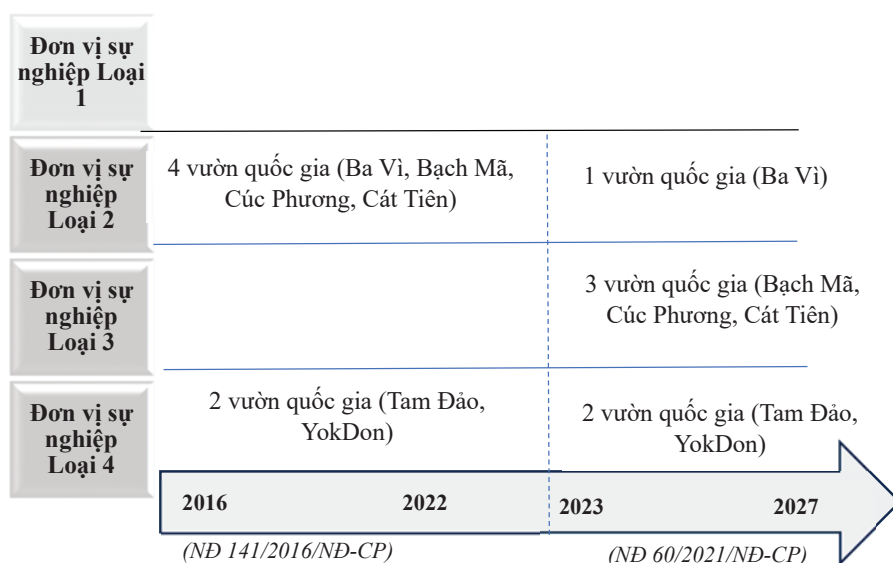
mức độ tự chủ tài chính như tỷ lệ đảm bảo chi thường xuyên, tỷ lệ trích lập các quỹ, hệ số tăng thu nhập tăng thêm; So sánh (theo thời gian, không gian, kỳ nghiên cứu...) để thấy được chênh lệch thu - chi thường xuyên của các VQG các năm; khả năng đáp ứng tự chủ tài chính của các VQG so với yêu cầu. Căn cứ vào dữ liệu phân tích để làm rõ thực trạng (thuận lợi, khó khăn, tồn tại, vướng mắc cần tháo gỡ...); Tham khảo ý kiến của các chuyên gia trong lĩnh vực nghiên cứu nhằm nâng cao chất lượng của nghiên cứu.

4. Thực trạng tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

4.1. Phân loại đơn vị sự nghiệp công lập theo mức độ tự chủ tài chính của các vườn quốc gia

Giai đoạn 2016-2020, thực hiện cơ chế tự chủ tài chính theo Nghị định 141/2016/NĐ-CP và quyết định số 441/QĐ-BNN-TC ngày 21/01/2021 về việc giao quyền tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) kinh tế và sự nghiệp khác thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn có 04 VQG tự đảm bảo chi thường xuyên là Ba Vì, Cúc Phương, Bạch Mã, Cát Tiên; 2 VQG do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên là Tam Đảo và YokDon. Tuy nhiên, theo Báo cáo số 2059/BC-TCLN-KHTC về tổng hợp phương án phân loại tự chủ tài chính và dự toán thu, chi của các ĐVSN kinh tế (2023-2027) của Tổng cục Lâm Nghiệp cho thấy Ba Vì là VQG duy nhất có tỷ lệ đảm bảo chi thường xuyên trên 100%; Các VQG Bạch Mã, Cát Tiên, Cúc Phương có tỷ lệ đảm bảo chi thường xuyên lần lượt là 82%; 84%; 78%, thấp hơn so với yêu cầu là tự chủ 100% chi thường xuyên; 2 VQG YokDon và Tam Đảo còn phụ thuộc hoàn toàn vào NSNN với tỷ lệ đảm bảo chi thường xuyên vô cùng khiêm tốn (VQG YokDon dưới 1% và Tam Đảo dưới 2%). Trước những khó khăn từ việc nguồn thu sụt giảm mạnh do ảnh hưởng bởi dịch bệnh Covid 19 và nguồn thu từ NSNN giảm dần, Tổng cục Lâm nghiệp đưa ra đề xuất (2023-2027) chỉ có VQG Ba Vì được xếp vào ĐVSN loại 2 còn 3 VQG là Bạch Mã, Cúc Phương, Cát Tiên chuyển từ ĐVSN loại 2 xuống ĐVSN loại 3. Điều này cho thấy ngoại trừ Ba Vì, các VQG còn lại đang rất khó khăn trong việc đảm bảo khả năng tự chủ tài chính theo yêu cầu do

Hình 1: Phân loại đơn vị sự nghiệp của các vườn quốc gia trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn (2016-2023)



Nguồn: Tổng hợp từ báo cáo Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn từ 2016-2023.

nguồn thu của các đơn vị không ổn định, phụ thuộc nhiều vào yếu tố khách quan, trong khi phải thực hiện các chức năng nhiệm vụ được giao đối với công tác bảo vệ và phát triển rừng bền vững.

4.2. Nguồn thu của các vườn quốc gia

Các VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn là những khu rừng đặc dụng có tầm quan trọng bậc nhất tại Việt Nam, do đó luôn nhận được sự quan tâm và sự hỗ trợ tài chính từ các nguồn khác nhau, được tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quản lý. Tuy nhiên, giai đoạn 2018-2022, tổng nguồn thu của các VQG có xu hướng giảm. Nguồn thu của các VQG có sự phân hóa cao, Cát Tiên là VQG có tổng nguồn thu lớn nhất bình quân với 33,14 tỷ đồng/năm; tiếp sau là Cúc Phương, Ba Vì (khoảng 24,5 tỷ đồng/

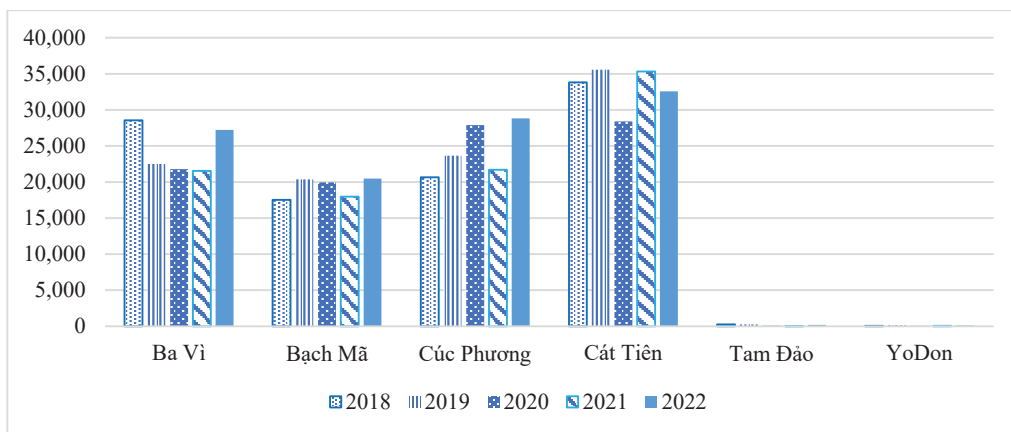
năm), Bạch Mã (19,26 tỷ đồng/năm); 2 VQG có số thu bình quân thấp nhất là Tam Đảo với 164 triệu đồng, YokDon với 85 triệu đồng. Nguồn thu lớn chủ yếu tập trung vào các VQG có điều kiện tự nhiên thuận lợi cho việc phát triển dịch vụ du lịch sinh thái như VQG Cát Tiên, Ba Vì.

Đối với 04 đơn vị sự nghiệp công lập (Ba Vì, Bạch Mã, Cát Tiên và Cúc Phương) được giao tự chủ chi thường xuyên, Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn giao dự toán chi NSNN theo hình thức giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công theo Quyết định số 254/QĐ-TTg của Chính phủ (2017) ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công thuộc lĩnh vực lâm nghiệp gồm: (i) Bảo vệ và phát triển rừng; (ii) Bảo tồn, cứu hộ, phục hồi sinh thái và theo dõi diễn biến tài nguyên rừng; (iii) Điều tra, quy hoạch thuộc lĩnh vực lâm nghiệp; (iv) Thống kê, kiểm kê thuộc lĩnh vực lâm nghiệp; (v) Bảo tàng, bảo quản mẫu vật thuộc lĩnh vực lâm nghiệp. Đối với 2 VQG Tam Đảo và YokDon, khả năng tự chủ còn thấp được nhà nước cấp 100% kinh phí chi thường xuyên trên cơ sở nhiệm vụ được giao, số lượng người làm việc và định mức phân bổ dự toán.

Giai đoạn 2018-2022, cơ cấu nguồn tài chính chi thường xuyên của các Vườn chủ yếu là nguồn thu từ NSNN (chiếm trên 80%). Trong đó, nguồn kinh phí Nhà nước cấp chi thường xuyên trên cơ sở số lượng người làm việc và định mức theo dự toán chiếm tỷ trọng lớn (trên 40%). Nguồn thu từ phí và lệ phí để lại còn chiếm tỷ trọng thấp và có xu hướng giảm dần, cụ thể: Năm 2018, VQG Ba Vì có số thu lớn nhất là 17,14 tỷ đồng (chiếm tỷ trọng 60,05% tổng nguồn thu), sau đó đến Cúc Phương đạt tỷ lệ 17,43%, Cát Tiên đạt tỷ lệ 18,24%, Bạch Mã đạt tỷ lệ 6%, còn lại Tam đảo và Yokdon có số thu từ phí, lệ phí để lại chiếm tỷ trọng nhỏ (đều dưới 2%). Đến năm 2022, các nguồn thu này có xu hướng giảm do ảnh hưởng từ dịch bệnh Covid 19 và đang trong giai đoạn phục hồi, Ba Vì là VQG có số thu từ phí, lệ phí lớn nhất cũng chỉ đạt 14,4 tỷ (chiếm tỷ trọng 52,91%). Các VQG Tam Đảo, YokDon nguồn thu này gần như không cải thiện. Trong 4 VQG được phân loại là đơn vị sự nghiệp công lập nhóm 2, Ba Vì là VQG có nguồn thu ngoài NSNN chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng nguồn thu là 67,75% (Hình 2). Mặc dù vậy, số thu 18,44 tỷ đồng hiện nay vẫn còn khá ít ỏi so với nhu cầu. Các VQG Cúc Phương, Bạch Mã, Cát Tiên đều có thu từ nguồn NSNN đạt hàng hoặc đầu thầu cung cấp dịch vụ (chiếm trên 70%), trong đó Cúc Phương có số thu cao nhất là 24,98 tỷ (chiếm tỷ

Hình 2: Tổng nguồn thu của các vườn quốc gia trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn (2018-2022)

(Đơn vị tính: Triệu đồng)

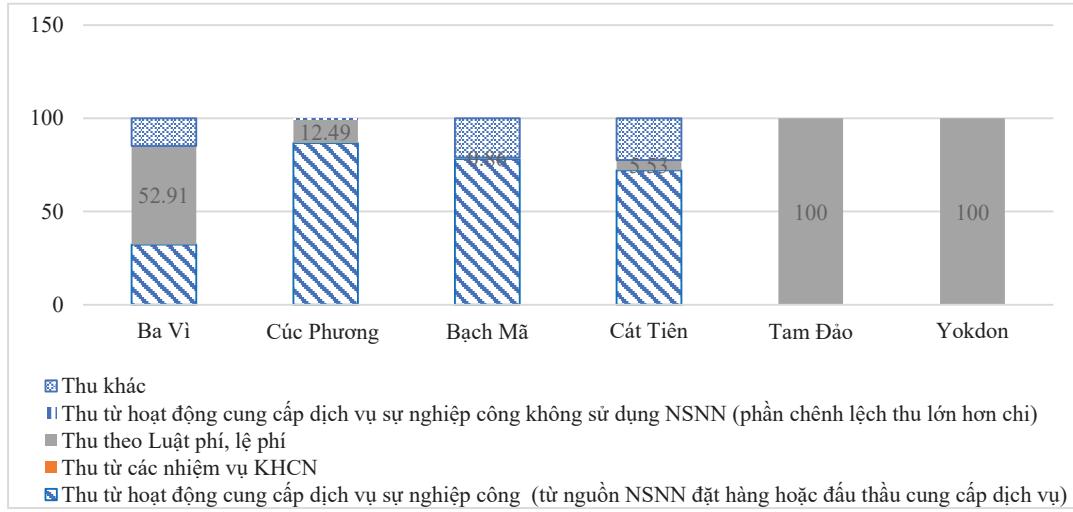


Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tài chính của các VQG (2018- 2022).

trọng 86,65%) cho thấy phần lớn hoạt động cung cấp dịch vụ sự nghiệp công của các VQG được duy trì bởi nguồn thu từ NSNN.

Theo Nghị định 60/2021/NĐ-CP và Quyết định số 254/2017/QĐ-TTg thì hầu hết các dịch vụ của VQG thuộc nhóm “dịch vụ công do NSNN tài trợ”. Điều này đồng nghĩa với việc rất ít dịch vụ đáp ứng tiêu chí dịch vụ công không được NSNN tài trợ (tức là có khả năng có sự tham gia của khu vực tư nhân, có tiềm năng xã hội hóa cao hoặc có thể định giá theo cơ chế thị trường). Do đó, cũng là điều dễ hiểu khi có đến hơn 80% nguồn thu hiện nay của các Vườn là từ NSNN. Các nguồn thu khác như thu từ dịch vụ du lịch sinh thái, chi trả dịch vụ môi trường rừng cho thuê môi trường rừng,... còn chiếm tỷ trọng khiêm tốn. Năm 2022, chỉ có 3 VQG có nguồn thu này là: Ba Vì (khoảng 4 tỷ đồng chiếm tỷ trọng 14,84%), Bạch Mã (khoảng 4,3 tỷ

Hình 3: Cơ cấu nguồn thu của các vườn quốc gia trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn năm 2022 (%)



Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tài chính của các VQG năm 2022.

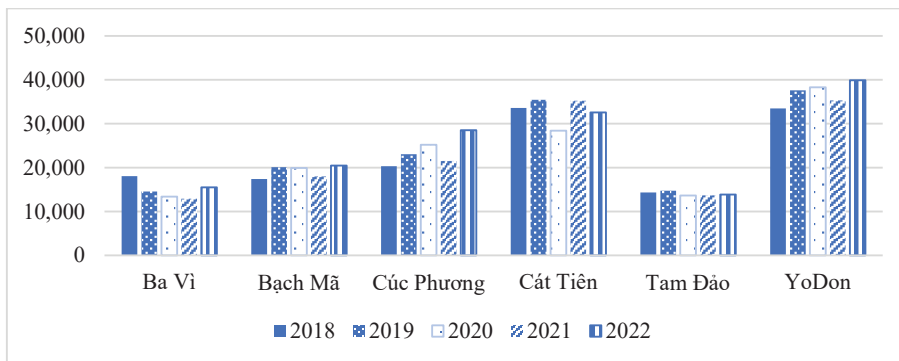
đồng chiếm tỷ trọng 21%), Cát Tiên (gần 7,3 tỷ đồng chiếm tỷ trọng 22,34%). Bên cạnh đó, không có VQG nào có nguồn thu từ thực hiện các nhiệm vụ khoa học công nghệ và chỉ có duy nhất Cúc Phương có nguồn thu từ hoạt động cung cấp dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng NSNN với số thu nhỏ (248 triệu đồng).

Có thể thấy rằng trong tương lai thì nguồn thu từ NSNN vẫn là nguồn đóng vai trò chủ đạo duy trì hoạt động của các VQG nhằm thực hiện mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH. Tuy nhiên, với yêu cầu nâng cao khả năng tự chủ tài chính tại các đơn vị sự nghiệp công lập nhằm tiết kiệm chi NSNN, nguồn NSNN sẽ có xu hướng ngày càng giới hạn và khắt khe hơn. Điều này đòi hỏi các VQG phải chủ động hơn trong việc khai thác các nguồn thu ngoài NSNN trong thời gian tới.

4.3. Khả năng đảm bảo chi thường xuyên của các vườn quốc gia

Giai đoạn 2018-2022, nguồn kinh phí thường xuyên giao tự chủ của các VQG tương đối ổn định. Trong đó, Ba Vì, Cát Tiên, Tam Đảo có xu hướng giảm nhẹ với tốc độ phát triển bình quân lần lượt là 96%, 99,24% và 99,17%. Các VQG còn lại là Cúc Phương, Bạch Mã và YokDon có xu hướng tăng nhẹ với tốc độ phát triển bình quân lần lượt là 108,9%; 104,19% và 108,48%. Giai đoạn vừa qua do ảnh hưởng của đại dịch Covid 19 nên nguồn thu từ phí tham quan của các VQG có xu hướng giảm, song các nguồn thu từ NSNN đặt hàng vẫn duy trì tương đối ổn định. Đối với các VQG có tỷ trọng thu lớn từ dịch vụ du lịch sinh thái như Ba Vì, Cát Tiên, Tam Đảo thì nguồn kinh phí giao tự chủ có xu hướng giảm. Năm 2022, YokDon có nguồn kinh phí chi thường xuyên giao tự chủ lớn nhất là 39,9 tỷ đồng, VQG có nguồn kinh phí chi thường xuyên giao tự chủ thấp nhất là Tam Đảo 13,86 tỷ đồng.

Hình 4: Tổng kinh phí thường xuyên giao tự chủ của các VQG (2018-2022)



Nguồn: Tổng hợp từ Báo cáo tài chính của các VQG (2018-2022).

Về cơ cấu chi thường xuyên, tỷ trọng chi cho tiền lương, tiền công đang chiếm phần lớn (khoảng 40-83%) (Bảng 1) và rất khó cắt giảm do số lượng cán bộ, nhân viên hiện khá mỏng so với nhu cầu bảo vệ VQG trên diện tích rộng lớn như Cúc Phương diện tích 22.408 ha chỉ có 102 cán bộ quản lý, VQG Tam Đảo 32.877

Bảng 1: Tỷ lệ chi tiền lương, tiền công trong tổng chi thường xuyên (%)

VQG	2018	2019	2020	2021	2022
Ba Vì	42,70	59,20	62,94	64,30	54,84
Bạch Mã	66,03	65,18	70,16	77,12	71,96
Cúc Phương	71,45	64,16	60,82	67,01	69,88
Cát Tiên	71,46	68,13	73,99	70,67	73,40
Tam Đảo	65,88	66,85	66,97	65,31	66,16
Yokdon	83,69	79,87	80,15	81,27	77,12

Nguồn: Tác giả tính toán từ số liệu Báo cáo tài chính của các VQG (2018-2022).

ha có 92 cán bộ quản lý. VQG Ba Vì có 70 cán bộ quản lý diện tích 9.702 ha, tỷ lệ chi cho tiền lương, tiền công chiếm khoảng 42-64%. Các VQG còn lại tỷ lệ này còn ở mức cao hơn từ 60-84%.

Nguồn tài chính của các VQG hiện nay mới chỉ đáp ứng được nhu cầu thiết yếu là chi cho con người, các hoạt động chuyên môn chưa được chú trọng, quan tâm đúng mức và còn phụ thuộc lớn vào nguồn tài chính của đơn vị. Với các VQG có nguồn thu tốt, tỷ lệ chi cho hoạt động chuyên môn có thể được tăng lên. VQG Ba Vì có thu từ nhiều nguồn ngoài NSNN, do đó, tỷ trọng chi chuyên môn từ 22-33% trong tổng chi thường xuyên; tỷ lệ chi chuyên môn cũng cao ở VQG Bạch Mã (18-25%), Cúc Phương (28-40%), Cát Tiên (10-23%), trong khi các VQG không có nguồn thu phụ thuộc hoàn toàn vào NSNN như Yokdon và Tam Đảo thì tỷ trọng chi cho hoạt động chuyên môn rất thấp (dưới 2%) vì nguồn NSNN hiện nay chỉ đáp ứng các nhu cầu tối thiểu về quản lý, bảo vệ rừng và bảo tồn ĐDSH.

Trên thực tế, các khoản chi thường xuyên rất khó cắt giảm trong bối cảnh nhu cầu chi phí cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH đang có xu hướng tăng lên trong những năm gần đây để đạt mục tiêu phát triển rừng bền vững và bảo tồn được các nguồn gen quý. Tỷ trọng chi cho hoạt động, chuyên môn thấp sẽ khiến các dịch vụ hàng hóa công mà các VQG đang cung cấp hiện nay đứng trước nguy cơ bị suy giảm về mặt chất lượng. Không những vậy, hiện nay có rất nhiều hoạt động, lĩnh vực liên quan đến vấn đề bảo vệ và phát triển rừng và bảo tồn ĐDSH mà các VQG không có hoặc không đủ kinh phí để triển khai, chẳng hạn: nghiên cứu khoa học, cứu hộ động vật, theo dõi diễn biến tài nguyên rừng, giám sát ĐDSH, giáo dục truyền thống, nâng cao nhận thức.

4.4. Trích lập các quỹ và chi thu nhập tăng thêm

Giai đoạn 2018-2022, do chênh lệch thu – chi rất eo hẹp nên việc trích lập các quỹ và chi trả lương tăng thêm không đồng đều giữa các VQG. VQG Ba Vì có mức trích lập Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp cao nhất và ổn định nhất với số tiền trích lập khoảng 2 tỷ đồng; sau đó đến YokDon mặc dù mức trích lập của VQG này không ổn định với mức thấp nhất là 200 triệu đồng năm 2018; cao nhất là năm 2020 và 2021 với 800 triệu đồng; năm 2022 không trích lập. VQG Bạch Mã trích lập duy nhất năm 2019 với số tiền ít ỏi 100 triệu đồng. Các VQG còn lại trong 5 năm không trích lập được đồng nào vào Quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp. Đối với các quỹ khác như Quỹ khen thưởng phúc lợi, Quỹ bổ sung thu nhập không có VQG trích lập.

Việc chi trả lương tăng thêm dựa trên cơ sở đánh giá hiệu quả lao động và bình bầu theo quy định tại quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị. Kết quả tài chính của các VQG những năm qua không cao nên mặc dù hầu hết các đơn vị có chi trả lương tăng thêm cho người lao động (5/6 vườn chiếm tỷ lệ 83,3%) nhưng với hệ số tăng thu nhập tăng thêm khá khiêm tốn (dưới 1 lần lương cấp bậc, chức vụ). Trong 5 VQG (Ba Vì, Bạch Mã, YokDon, Cát Tiên và Tam Đảo) thì Ba Vì là Vườn có cán bộ được hưởng lương tăng thêm cao nhất khoảng 8 triệu đồng/tháng; chi bổ sung thu nhập cho người lao động từ tiền lương tăng thêm từ 0,5 đến 0,7 lần (trung bình từ 3-7 triệu đồng/người/tháng). Cúc Phương mặc dù được xếp vào ĐVSN loại 2 có khả năng trả lương tăng thêm lên đến 2 lần nhưng lại là VQG duy nhất trong 6 vườn không có thu nhập tăng thêm. Có thể thấy rằng các VQG đã có được sự tự chủ nhất định trong việc quyết định mức thu nhập cho người lao động nhưng mức chi trả thu nhập tăng thêm còn thấp, đời sống của cán bộ, nhân viên vẫn phụ thuộc nhiều vào tiền lương và phụ cấp từ NSNN.

5. Đánh giá chung

5.1. Kết quả đạt được

Về Công tác khai thác thu: Các VQG đã chủ động triển khai các hoạt động đa dạng hóa nguồn thu từ du lịch sinh thái (DLST), chi trả dịch vụ môi trường rừng, tài trợ viện trợ từ nước ngoài, nguồn thu từ dịch vụ cây, con giống, giảm sự phụ thuộc vào NSNN. Trong đó, các hoạt động kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái được triển khai nhiều hình thức đa dạng gồm tự tổ chức, liên doanh liên kết, cho thuê môi trường rừng và chi trả dịch vụ môi trường rừng. Nguồn thu từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái đã phát huy vai trò tích cực ở một số VQG như Cát Tiên, Ba Vì, Cúc Phương. Trong đó, Ba Vì đang triển khai thực hiện hợp đồng liên kết, cho thuê môi trường rừng khá tốt.

Về công tác tiết kiệm chi: Các VQG đã hoàn thành nhiệm vụ tiết kiệm chi và cân đối sử dụng ngân sách được giao trong bối cảnh giá cả thị trường có xu hướng tăng. Bên cạnh đó, để chủ động sử dụng kinh phí chi thường xuyên đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, tất cả 6 VQG trực thuộc Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn đã xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ.

Về trích nộp các quỹ và chi trả lương tăng thêm: Các VQG đã có được sự tự chủ nhất định trong việc quyết định mức thu nhập cho cán bộ, nhân viên của đơn vị mình với 5/6 VQG chiếm tỷ lệ 83,3% có chi trả lương tăng thêm cho cán bộ, nhân viên.

5.2. Hạn chế

Về công tác khai thác và tạo nguồn thu: Hiện nay ở đại đa số các VQG, nguồn thu từ NSNN vẫn chiếm tỷ trọng chủ yếu; Đầu tư vào cơ sở hạ tầng và cơ sở vật chất cơ bản cần thiết để thu hút hoạt động kinh doanh mới và tạo thêm doanh thu từ dịch vụ du lịch còn vô cùng hạn chế; Các nguồn thu xã hội hóa như thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng, thu từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái vẫn chiếm tỷ trọng nhỏ. Trong các nguồn thu ngoài NSNN, chủ yếu dựa vào khoản thu từ phí và lệ phí để lại và có xu hướng giảm mạnh.

Về việc thực hiện nhiệm vụ chi thường xuyên: Đối với cơ cấu chi tiêu, phần lớn các khoản chi thường xuyên là chi cho con người (chi lương để thực hiện công tác bảo vệ và phát triển rừng), chi nghiệp vụ chuyên môn suy giảm về tỷ trọng; các khoản chi cho bảo tồn ĐDSH rất hạn chế, chi cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái thì gần như là không có.

Về trích nộp các quỹ và chi trả lương tăng thêm: Trong tổng số 6 VQG chỉ có Ba Vì và YokDon có trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp, các VQG còn lại không trích lập quỹ này. Đối với quỹ khen thưởng, phúc lợi không có VQG nào trích lập. Các đơn vị được giao tự chủ chi thường xuyên chưa tạo được thu nhập tăng thêm đáng kể cho cán bộ, người lao động, đời sống chủ yếu vẫn phụ thuộc nhiều vào tiền lương và phụ cấp từ NSNN.

Về khả năng đảm bảo mức độ tự chủ tài chính theo như phân loại: Các VQG chưa đảm bảo mức độ tự chủ tài chính ổn định như phân loại. Ngoại trừ Ba Vì tiếp tục trụ vững ở nhóm 2, các VQG (Cúc phương, Bạch Mã, và Cát Tiên) đều đề nghị chuyển từ đơn vị tự bảo đảm chi thường xuyên sang đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên trong thời kỳ ổn định ngân sách tiếp theo (2023-2027) với mức tự chủ được đề xuất lần lượt là 78%, 82% và 84% cho các nhiệm vụ chi thường xuyên theo chức năng nhiệm vụ của từng VQG.

5.3. Nguyên nhân

5.3.1. Nguyên nhân từ phía các cơ quan quản lý nhà nước

Các văn bản hướng dẫn làm cơ sở pháp lý triển khai các quy định của Luật Lâm nghiệp 2017, Luật NSNN 2015, Luật quản lý tài sản công, ... liên quan đến công tác tổ chức thực hiện xã hội hóa việc cung cấp dịch vụ sự nghiệp công; quản lý và sử dụng tài sản có tính chất đặc thù như rừng, đất rừng, hệ sinh thái của VQG theo các Nghị quyết và văn bản chỉ đạo của Chính phủ hiện nay chưa được ban hành đầy đủ, đồng bộ và thống nhất.

5.3.2. Nguyên nhân từ phía các vườn quốc gia

Năng lực xây dựng các chiến lược và kế hoạch tài chính/kinh doanh, marketing, huy động vốn hàng năm và trung hạn của các VQG còn chưa đáp ứng được yêu cầu; chưa hoạch định ngân sách và chi tiêu một cách hiệu quả gắn với phương án quản lý rừng bền vững.

Một số VQG chưa chủ động trong công tác khai thác các nguồn thu từ NSNN thông qua cơ chế đặt hàng,

đầu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN; chưa năng động trong khai thác các nguồn thu xã hội hóa như: nguồn thu từ hoạt động DLST, cho thuê môi trường rừng và chi trả dịch vụ môi trường rừng.

6. Đề xuất và kiến nghị

6.1. Đề xuất đối với các vườn quốc gia

Bảo đảm ổn định và gia tăng các nguồn kinh phí được giao tự chủ từ NSNN thông qua việc: (i) Cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu một cách chất lượng theo cơ chế nhà nước đặt hàng; (ii) Xây dựng được các định mức kinh tế - kỹ thuật và đơn giá trên cơ sở tính đủ 100% chi phí thường xuyên vào giá dịch vụ công làm căn cứ cho các cơ quan nhà nước xác định giá giao kinh phí.

Gia tăng nguồn thu ngoài NSNN thông qua việc: (i) tối đa hóa hiệu quả của hoạt động kinh doanh DLST dưới hình thức tự kinh doanh; (ii) Đồng thời, rà soát điều chỉnh phí vào cửa và giá dịch vụ; (iii) Tăng cường thu hút nguồn thu từ các khoản tài trợ/viện trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; (iii) Triển khai hình thức cho thuê môi trường rừng; (iv) Khai thác tiềm năng để tạo nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng từ cung ứng dịch vụ môi trường rừng kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng giải trí, bảo vệ đất, điều tiết nước và hấp thụ các-bon.

6.2. Kiến nghị

Chính phủ: Cần có sự chỉ đạo các Bộ, ngành liên quan tháo gỡ các vướng mắc, khó khăn trong việc thực hiện tự chủ tài chính các đơn vị đơn vị sự nghiệp công lập và các VQG, đảm bảo mục tiêu bảo tồn hệ sinh thái rừng có ý nghĩa quan trọng quốc gia và toàn cầu.

Bộ Tài chính: Hiện nay, việc thu phí tham quan đối với 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp (Bạch Mã, Cúc Phương, Ba Vì, Tam Đảo, Yokdon, Cát Tiên) được quy định thống nhất theo Thông tư số 206/2016/TT-BTC, ngày 09/11/2016 của Bộ Tài chính. Việc quy định mức thu phí tham quan thống nhất và cố định là cứng nhắc và không phù hợp với thực tiễn. Do đó, cần thay đổi tư duy xác định mức thu vé vào cửa, phí tham quan, giá dịch vụ cho sát hơn với các quy luật của nền kinh tế thị trường như: Bộ Tài chính chỉ nên quy định mức phí tham quan cố định bình quân, đồng thời cho phép các VQG được quyền quyết định điều chỉnh mức phí tham quan phù hợp với tình hình thực tiễn của đơn vị mình (vị trí địa lý, mức độ hấp dẫn...), phù hợp với những khoảng thời gian nhất định trong năm (mùa cao điểm/ thấp điểm du lịch), nằm trong biên độ giao động cho phép (chẳng hạn giao động tăng/giảm từ 0% đến 20%).

Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn: Theo Quyết định số 254/2017/QĐ-TTg/, trong lĩnh vực Lâm nghiệp có 5 dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN, tuy nhiên, đến nay việc triển khai giao nhiệm vụ, đặt hàng thực hiện các dịch vụ sự nghiệp công vẫn vướng mắc. Vì vậy cần: (i) Thực hiện rà soát, xây dựng các định mức kinh tế kỹ thuật áp dụng cho các dịch vụ sự nghiệp công trong ngành Lâm nghiệp làm cơ sở tính đủ giá, phí dịch vụ sự nghiệp công làm căn cứ giao dự toán NSNN, nâng cao hiệu quả hoạt động của các VQG và duy trì ổn định nguồn NSNN cấp cho các VQG; (ii) Tăng cường sự phối hợp đồng bộ của các Bộ, ngành, cơ quan quản lý nhà nước cấp trung ương và địa phương trong việc triển khai cơ chế tự chủ tài chính ở các đơn vị sự nghiệp công lập nói chung và các VQG nói riêng; (iii) Tiếp tục rà soát các tồn tại, vướng mắc trong việc thực thi chính sách tự chủ tài chính đối với các VQG để có những kiến nghị, điều chỉnh phù hợp, đặc biệt với các dịch vụ có tính chất đặc biệt của các VQG.

Tài liệu tham khảo:

- Adams, D. (2021), 'Financial autonomy and organizational innovation: A comparative study', *Journal of Innovation and Competitiveness*, 18(3), 201-216.
- Ban Chấp hành Trung ương (2017), *Nghị quyết số 19-NQ/TW, Nghị quyết hội nghị lần thứ sáu Ban chấp hành trung ương khóa XII*, ban hành ngày 25 tháng 10 năm 2017.
- Chính phủ (2017), *Quyết định số 254/QĐ – TTg ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác của Bộ Nông nghiệp & Phát triển Nông thôn*, ban hành ngày 22 tháng 02 năm 2017.

-
- Chính phủ (2021), *Nghị định 60/2021/NĐ – CP của Chính phủ quy định cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập*, ban hành ngày 21 tháng 06 năm 2021.
- Emerton, L. (2006), *Financial barriers to PA management effectiveness: case study of Vietnam*, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.
- Emerton, L., Bishop, J. & Thomas, L. (2006), *Sustainable financing of protected areas: A global review of challenges and options*, IUCN, Gland and Cambridge.
- Emerton Lucy, Nguyễn Việt Dũng, Bùi Thị Minh Nguyệt & Max Roth (2021), *Đánh giá hiện trạng tài chính của khu bảo tồn ở Việt Nam: Các nhu cầu, lựa chọn & bước đi tiếp theo để thực hiện cơ chế “tự chủ tài chính”, báo cáo cho dự án bảo tồn, sử dụng bền vững đa dạng sinh học rừng và các dịch vụ hệ sinh thái ở Việt Nam*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 41-42.
- Hockings, M., Stolton, S. & Dudley, N. (2000), *Evaluating effectiveness: A framework for assessing management of protected areas*, IUCN, Gland.
- James, A., Gaston, K.J. & Balmford A. (2001), ‘Can we afford to conserve biodiversity?’, *BioScience*, 51(1), 43-52.
- Lê Thanh An, L.T., Markowski, J. & Bartos, M. (2018), ‘The comparative analyses of selected aspects of conservation and management of Vietnam’s national parks’, *Nature Conservation*, 25, 1-30.
- Martin, T.G., Kehoe, L., Mantyka-Pringle, C., Chades, I., Wilson, S., Bloom, R.G. & Smith, P.A. (2018), ‘Prioritizing recovery funding to maximize conservation of endangered species’, *Conservation Letters*, 11, e12604.
- Saporiti N. (2006), *Managing national parks: How public-private partnerships can aid conservation*, retrieved on December 28th 2020, from <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11185>>.
- Smith, A. (2020), ‘Financial autonomy and its role in the sustainability and development of public universities’, *Journal of Higher Education Finance*, 45(2), 123-136.
- Tổng cục Lâm nghiệp (2022), *Báo cáo số 2059/BC-TCLN – KHTC về tổng hợp phương án phân loại tự chủ tài chính và dự toán thu, chi của các đơn vị sự nghiệp kinh tế giai đoạn 2023 – 2027*, ban hành ngày 08 tháng 12 năm 2022.
- Trần Quang Bảo, Bùi Thị Minh Nguyệt, Nguyễn Minh Đạo, Đào Lan Phương, Nguyễn Trọng Cường (2019), *Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội.
- Wilkie, D.S., Carpenter, J.F. & Zhang, Q. (2001), ‘The under-financing of protected areas in the Congo Basin: So many parks and so little willingness to pay’, *Biodiversity and Conservation*, 10, 691-709.