

Tóm tắt

Tổng quan về đầu tư công sử dụng đất ở khu vực Tây Nguyên, 2016-2020

EU REDD
Facility



Việt Nam có khung pháp lý đầy tham vọng nhằm ngăn chặn nạn phá rừng và suy thoái rừng; độ che phủ rừng cả nước đã tăng lên trong vòng 20 năm qua. Đóng góp quốc gia tự quyết (NDC) theo Hiệp định Paris cho thấy Việt Nam đang hướng tới mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính 8% so với hoạt động bình thường vào năm 2030, với khả năng nâng mục tiêu này lên 25% với điều kiện có sự hỗ trợ quốc tế. NDC của Việt Nam cũng nhấn mạnh các biện pháp thích ứng trong ngành lâm nghiệp, ghi nhận vai trò của rừng trong giảm rủi ro thiên tai và tăng cường khả năng phục hồi của các hệ sinh thái và con người. Chương trình hành động quốc gia REDD+ của Việt Nam (NRAP) 2016-2020 đã được thông qua vào năm 2017 và các nỗ lực đang được tiến hành để hoàn thành Kế hoạch thực hiện trung hạn NRAP (MTIP) 2018-2020

Mặc dầu vậy, nạn phá rừng và suy thoái rừng tiếp tục đe dọa đáng kể môi trường của Việt Nam. Điều này đặc biệt xảy ra ở Tây Nguyên, nơi mà độ che phủ rừng giảm từ năm 1976 đến năm 2016 chiếm 22% lượng phát thải cả nước do mất rừng và thay đổi sử dụng đất.

Do chi tiêu của các chính quyền địa phương chiếm khoảng 70% tổng chi tiêu công ở Việt Nam, vì vậy đây là nơi đáng để xem xét chi tiêu tài chính sử dụng đất và tác động của nó. Đối với ở cấp tỉnh, khu vực Tây Nguyên là trường hợp nghiên cứu thú vị vì các lý do khác nhau.

Đầu tiên, đó là vì bối cảnh kinh tế và môi trường của Tây Nguyên. Trong khi các diện tích rừng toàn vùng chiếm tới 22,3% diện tích toàn quốc, Tây Nguyên cũng được coi là một điểm nóng của nạn phá rừng. Tây Nguyên cũng đồng thời là một trong những vùng kinh tế phát triển nhất của Việt Nam, với nền kinh tế bị chi phối bởi nông nghiệp và khai thác tài nguyên thiên nhiên không bền vững thường xuyên. Ở những khu vực rộng lớn được bao phủ bởi rừng, tỷ lệ nghèo đói cũng rất cao.

Thứ hai, quy hoạch tổng thể của vùng được rà soát và cập nhật bởi Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), và việc hỗ trợ mục tiêu quan trọng của REDD+ được đưa vào kế hoạch phát triển vùng.

Nghiên cứu này là nghiên cứu đầu tiên phân tích đầu tư công liên quan đến sử dụng đất tại 5 tỉnh Tây Nguyên. Nghiên cứu được thực hiện bởi Viện Quản lý Kinh tế Trung ương thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Ban REDD EU của Viện nghiên cứu Lâm nghiệp Châu Âu, Viện Chiến lược và Chính sách tài chính thuộc Bộ Tài chính, phối hợp với Văn phòng REDD Việt Nam và Chương trình UN-REDD phối hợp thực hiện. Nghiên cứu nhằm hỗ trợ thực hiện NRAP ở Tây Nguyên và lồng ghép các mục tiêu sử dụng đất bền vững vào phát triển kinh tế xã hội của tỉnh

Bối cảnh Tây Nguyên

Các nguyên nhân chính dẫn đến mất rừng và suy thoái rừng ở Tây Nguyên theo mức độ quan trọng là: khai thác rừng không bền vững (cả hợp pháp và bất hợp pháp); chuyển đổi đất rừng sang sản xuất nông nghiệp; chuyển đổi đất rừng cho xây dựng cơ sở hạ tầng, đặc biệt là các công trình thủy điện; và vấn đề tăng dân số, chủ yếu là di cư. Các chính sách quan trọng liên quan đến REDD+ thực hiện ở Tây Nguyên là: cấm khai thác gỗ rừng tự nhiên được ban hành từ năm 1993, và được tăng cường vào các năm 2003 và 2014; chương trình trồng rừng thay thế đưa ra yêu cầu đối với nhà đầu tư nghĩa vụ bồi thường mất rừng do phát triển cơ sở hạ tầng; và chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) áp dụng cho người sử dụng dịch vụ môi trường rừng như các công ty cấp nước, nhà máy thủy điện và công ty du lịch.

Một điểm đáng chú ý là Tây Nguyên đang phải đối mặt với những thách thức cụ thể về phúc lợi của người dân, đặc biệt là nhóm các dân tộc thiểu số. Di cư tự do đã dẫn đến chuyển đổi rừng để phát triển sản xuất nông nghiệp và suy thoái môi trường. Quyết định của Thủ tướng Chính phủ năm 2006 về chương trình giải quyết cho người di cư tự do và nhiều cố gắng sau đó đã dẫn đến giảm số lượng người di cư.

Phương pháp luận

Cách tiếp cận được vận dụng để hiện cho nghiên cứu này tương tự như việc rà soát ngân sách. Phương pháp này được xây dựng dựa trên các bài học rút ra từ việc áp dụng phương pháp luận của Đánh giá chi tiêu và đầu tư công cho biến đổi khí hậu (CPEIR) của Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc và Ngân hàng Thế giới. Tuy nhiên, do cách phân loại của CPEIR không được phát triển phù hợp với các loại hoạt động liên quan đến rừng, nên nghiên cứu này đã phát triển cách phân loại riêng, cụ thể phù hợp với phạm vi của NRAP và phù hợp với phân loại được xây dựng là một phần của Kế hoạch trung hạn thực hiện NRAP (MTIP)) 2018-2020 và Khung huy động nguồn lực.

Nghiên cứu đi vào phân tích đầu tư công theo kế hoạch bao gồm cả nguồn quốc tế, trung ương và tỉnh trong giai đoạn 2016-2020 tại 5 tỉnh Tây Nguyên (Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng) mà có khả năng tác động tới độ che phủ rừng. Nó được coi là tài chính công liên quan đến cả doanh thu và chi tiêu của cơ quan/tổ chức công. Khái niệm về doanh thu được sử dụng trong nghiên cứu này bao gồm các khoản doanh thu có được từ các thực thể/tổ chức tư nhân và được tái phân bổ cho các thực thể/tổ chức công, chẳng hạn như chương trình chi trả DVMTR. Phân tích tập trung chủ yếu vào các bộ và cấp tỉnh; các nhà tài trợ song phương và đa phương. Trong khi các doanh nghiệp công và các quỹ được lồng ghép vào trong phạm vi phân tích có thể; riêng các khoản đầu tư tư nhân không được đưa vào trong nghiên cứu này.

Các hoạt động nghiên cứu bao gồm tổng quan nghiên cứu tài liệu, tham vấn các bên liên quan về REDD+ và sử dụng đất để xác định các tác nhân và nguồn dữ liệu có quan trọng nhất. Tiếp theo là xây dựng định nghĩa về tài chính sử dụng đất thông qua xác định các lĩnh vực chính sách liên quan đến sử dụng đất và xây dựng cách phân loại cho các loại hoạt động sử dụng đất khác nhau, dựa trên các chính sách và biện pháp của NRAP. Nhóm nghiên cứu sau đó đã thu thập số liệu định tính và định lượng về đầu tư công trong nước và quốc tế ở Tây Nguyên. Dữ liệu này được tổng hợp trong một cơ sở dữ liệu và được mã hóa phù hợp với phân loại trước khi nó được phân tích và giải thích để đưa ra kết luận.

Khoảng một phần ba tổng số đầu tư công theo kế hoạch bao gồm cả nguồn trong nước và quốc tế trong lĩnh vực sử dụng đất ở Tây Nguyên trong giai đoạn 2016-2020 phù hợp với mục tiêu của NRAP. Như vậy có thể có một phần trong số hai phần ba còn lại của các khoản đầu tư có khả năng dẫn đến mất rừng trong tương lai.

TỔNG QUAN ĐẦU TƯ CÔNG VỀ SỬ DỤNG ĐẤT Ở KHU VỰC TÂY NGUYÊN, 2016-2020

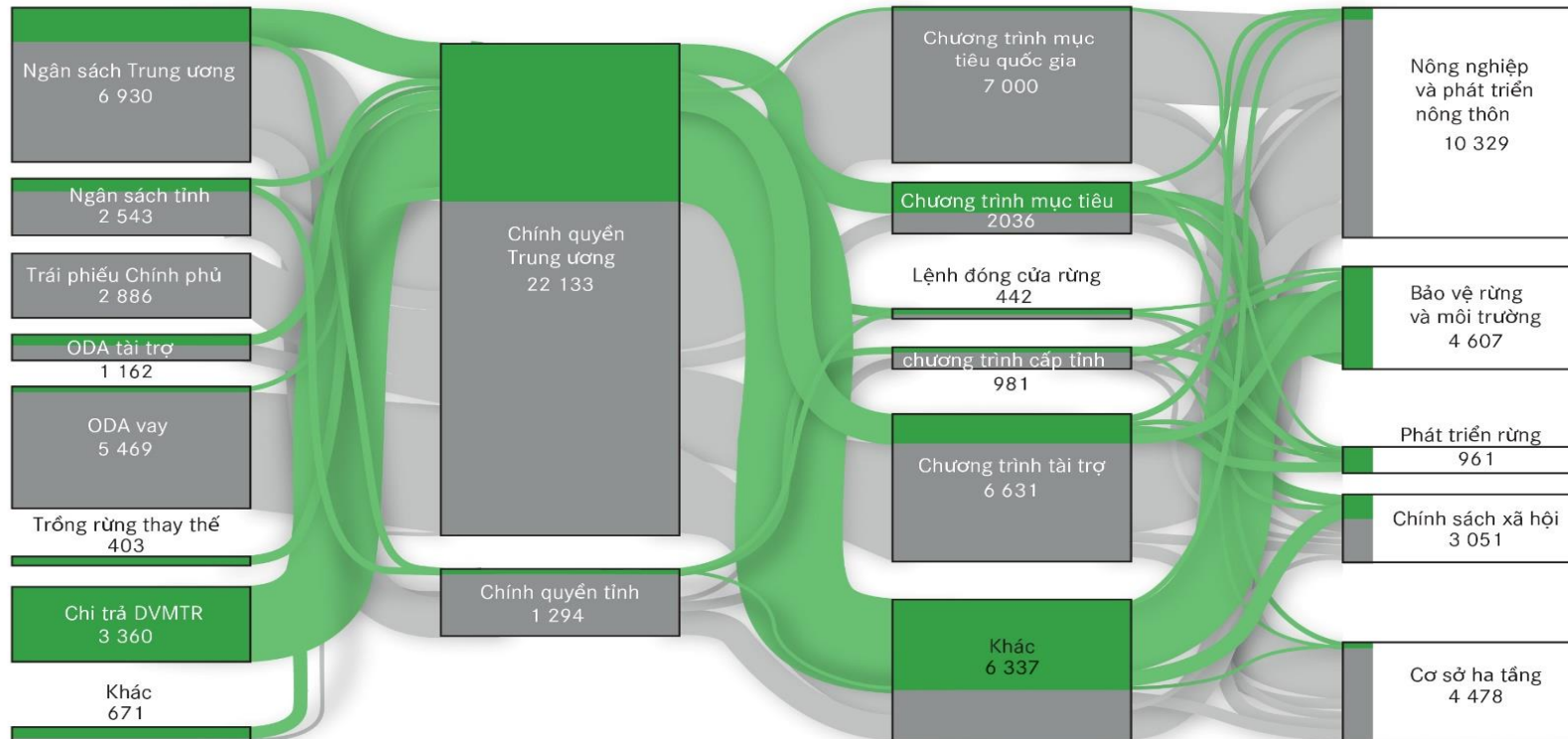
7,2 nghìn tỷ đồng phù hợp với mục tiêu NRAP

16,2 nghìn tỷ đồng không phù hợp với mục tiêu NRAP

Nguồn và trung gian

Loại chương trình

Lĩnh vực theo mục tiêu



bảng dịch kí hiệu

Phù hợp với NRAP

Các hoạt động theo kế hoạch góp phần làm giảm nguyên nhân mất rừng và tăng cường và bảo vệ rừng, gắn với các chính sách và biện pháp trong Kế hoạch Hành động quốc gia REDD+ (NRAP - Quyết định 419)

Không phù hợp

Các hoạt động theo kế hoạch có ảnh hưởng đến độ che phủ rừng chưa được xác định. Các hoạt động này hiện không phù hợp với các mục tiêu NRAP, nhưng có thể sẽ phù hợp nếu được cung cấp một số điều kiện nhất định.

Tất cả số liệu có đơn vị tính là tỷ đồng

NRAP: Kế hoạch hành động quốc gia REDD+

ODA: Hỗ trợ phát triển chính thức

DVMTR: Chi trả dịch vụ môi trường rừng



EUREDD
Facility

Phát hiện chính và kết luận

Kết luận và kiến nghị chung

Vùng Tây Nguyên có thể tăng đầu tư công để bảo vệ rừng lên tới 3,2 nghìn tỷ đồng mỗi năm bằng cách bảo vệ và điều chỉnh các khoản đầu tư sử dụng đất hiện có cho mục tiêu lâm nghiệp và khí hậu. Nghiên cứu về đầu tư công theo kế hoạch trong lĩnh vực sử dụng đất ở năm tỉnh Tây Nguyên đã nhấn mạnh tầm quan trọng của lĩnh vực này trong toàn vùng. Thực tế, 57% tổng đầu tư công theo kế hoạch trong vùng trong giai đoạn 2016-2020, hay 23,4 nghìn tỷ đồng, có liên quan đến việc sử dụng đất và do đó có khả năng ảnh hưởng đe dọa đến độ che phủ rừng của toàn vùng. Hai phần ba trong số các khoản đầu tư này, hay 16,2 nghìn tỷ đồng, không phù hợp với mục tiêu của NRAP và có khả năng là nguyên nhân dẫn đến mất rừng trong tương lai. Một số khoản đầu tư này có thể được tăng cường “xanh hơn” bằng cách áp dụng các biện pháp bảo vệ nghiêm ngặt hơn của các nhà tài trợ cũng như đầu tư trong nước, đảm bảo thực thi các biện pháp bảo vệ rừng và đảm bảo hiệu quả của các ưu đãi hiện có. Đặc biệt, khoảng 90% các khoản đầu tư theo kế hoạch của các nhà tài trợ được xác định trong nghiên cứu này không phù hợp với mục tiêu NRAP, điều này kêu gọi sự phối hợp mạnh hơn giữa Việt Nam và các đối tác.

Đa dạng hóa các nguồn tài chính cho bảo vệ và phát triển rừng là chìa khóa để thực hiện NRAP ở Tây Nguyên. Nguồn lực tài chính từ ngân sách nhà nước còn hạn chế và các nguồn lực mà các tỉnh đề nghị ngân sách trung ương hỗ trợ, chẳng hạn như để hỗ trợ ngân sách để thực thi chủ trương đóng cửa rừng, không nhất thiết được coi là một ưu tiên ngân sách. Kế hoạch mở rộng phạm vi chi trả DVMTR cho các dịch vụ môi trường bổ sung là những tín hiệu tích cực. Tuy nhiên, cần nhiều nỗ lực nhiều hơn nữa để khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư bền vững vào rừng sản xuất và giảm áp lực lên rừng tự nhiên, cũng như khuyến khích liên doanh và hợp tác công-tư trong trồng rừng và bảo vệ rừng

Kiến nghị đối với Chính phủ

Kế hoạch lồng ghép trong tương lai ở Tây Nguyên cần tính đến rủi ro mất rừng gắn kết với các mục tiêu NRAP, cả ở cấp độ quốc gia và cấp tỉnh. Khoảng một phần ba tổng số đầu tư công theo kế hoạch bao gồm cả nguồn vốn trong nước và quốc tế trong lĩnh vực sử dụng đất ở Tây Nguyên trong giai đoạn 2016-2020 là phù hợp với mục tiêu của NRAP. Kế hoạch chiến lược REDD+ dường như là một cách hiệu quả để tăng khối lượng các nguồn lực nhằm bảo vệ rừng và thu hút sự hỗ trợ quốc tế, như minh chứng ở Lâm Đồng và Đắk Nông. Tuy nhiên, kế hoạch REDD+ không nên chỉ trong lĩnh vực hẹp mà cần tính đến các khoản đầu tư theo kế hoạch trong tất cả các lĩnh vực sử dụng đất. Ví dụ, tỉnh Lâm Đồng là tỉnh có đầu tư theo kế hoạch lớn nhất góp phần vào các mục tiêu của NRAP, nhưng cũng có những khoản đầu tư theo kế hoạch lớn nhất không phù hợp với các mục tiêu của NRAP. Cải cách quy hoạch đang diễn ra ở cấp quốc gia ở Việt Nam cần đảm bảo lồng ghép tốt hơn các mục tiêu bảo vệ rừng và môi trường trong quá trình lập kế hoạch, bao gồm cả trong quy hoạch không gian. Việc lồng ghép các mục tiêu NRAP trong Chương trình mục tiêu quốc gia và các Chương trình mục tiêu cần được đảm bảo từ giai đoạn đầu. **Đẩy mạnh thực hiện Luật quy hoạch sẽ mang lại cơ hội tốt để đạt các mục tiêu bảo vệ và phát triển rừng đề ra.**

Các khoản chi trả cho DVMTR có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc thực hiện NRAP ở Tây Nguyên nếu tính bổ sung và hiệu quả của chương trình được tăng cường. Trong toàn khu vực, 75% các khoản đầu tư theo kế hoạch trong ngành lâm nghiệp đến từ nguồn chi trả DVMTR, đây là nguồn tài chính quan trọng cho bảo vệ rừng, lên đến 3,36 nghìn tỷ đồng trong giai đoạn 2016-2020. Ở Tây Nguyên, chi trả DVMTR chiếm tới 8% tổng thu nhập của hộ gia đình, cho thấy tiềm năng quan trọng của các kết quả kinh tế - xã hội của chương trình, nhưng hiện tại lại chưa được tài liệu hóa. Tầm quan trọng của cơ chế bảo vệ rừng ở Tây Nguyên kêu gọi để đảm bảo rằng nó cung cấp các ưu đãi đúng đắn cho các chủ rừng và cộng đồng để áp dụng đúng các biện pháp quản lý rừng và giám sát các tác động của nó. Các khuôn khổ và biện pháp bảo vệ cần thiết cần được xây dựng để đảm bảo việc thực hiện các mục tiêu môi trường của chi trả DVMTR và phân phối lợi ích công bằng và hiệu quả cho các bên liên quan đến rừng.

Cung cấp đầy đủ nguồn lực cần thiết để đảm bảo các tỉnh thực hiện có hiệu quả chính sách đóng cửa rừng, giảm khai thác gỗ bất hợp pháp và chuyển đổi diện tích rừng sang mục đích khác. Các tổ chức và cộng đồng sinh sống dựa vào rừng tự nhiên cần được hỗ trợ thỏa đáng để nâng cao hiệu quả bảo vệ, đồng thời đảm bảo thực thi nghiêm túc các quy định của pháp luật. Đề cao các giải pháp sáng tạo để nâng cao hiệu quả của chính sách trồng rừng thay thế hiện hành. Trong năm 2016, chỉ 44% số tiền thu được từ trồng rừng thay thế được đầu tư vào trồng rừng. Đẩy mạnh việc hỗ trợ xây dựng các dự án khả thi, cũng như tăng cường việc giám sát và quản lý đất đai. Cộng đồng tham gia vào các dự án trồng rừng thay thế có thể cung cấp thêm cơ hội sinh kế để giảm thiểu rủi ro lấn chiếm rừng.

Kiến nghị đối với chính quyền địa phương tại Tây Nguyên

Cần triển khai các biện pháp bảo vệ mạnh hơn trong phát triển nông thôn và các chương trình hỗ trợ kinh tế trên diện rộng. Các chính sách xã hội có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc giảm nạn phá rừng ở Tây Nguyên, vì tầm quan trọng của đói nghèo và di cư là những nguyên nhân gián tiếp dẫn đến mất rừng. Hầu hết các khoản đầu tư theo kế hoạch trong khu vực liên quan đến việc tái định cư di cư tự do và cơ hội sinh kế cho đồng bào dân tộc thiểu số. Tuy nhiên, với sự đánh đổi vốn có giữa phát triển nông thôn và bảo tồn rừng, các bên liên quan hỗ trợ các hoạt động hỗ trợ sinh kế - hỗ trợ các hoạt động và phát triển kinh tế cần tiến hành các đánh giá bổ sung để giảm thiểu và kiểm soát các tác động phá rừng không mong muốn. Ở đây có thể áp dụng một số phương pháp tiếp cận, bao gồm cải tiến thiết kế các chương trình tài trợ để cụ thể sàng lọc các tác động môi trường, hoặc hướng vào đánh giá tác động môi trường riêng biệt khi giải ngân. Danh mục các dự án tài trợ hiện tại nên được sàng lọc ban đầu, bắt đầu từ các nhà tài trợ song phương lớn, để phát triển một hệ thống cho các dự án và chương trình trong tương lai.

Tăng cường tính minh bạch và theo dõi định kỳ các nguồn lực đầu tư cho các hoạt động sử dụng đất ở Tây Nguyên là góp phần huy động thêm nguồn lực cho việc lồng ghép lập kế hoạch phát triển vùng bền vững. Có rất nhiều thách thức khi nói đến việc vẽ một bức tranh hoàn chỉnh về đầu tư sử dụng đất ở cấp tỉnh ở Việt Nam, với sự phân chia dữ liệu tản mạn, rất phức tạp khi đánh giá sự chồng chéo giữa các kế hoạch và chương trình

khác nhau và thông tin hạn chế về mục tiêu và tác động của đầu tư. Nghiên cứu này đặt bước đầu tiên trong nỗ lực lập sơ đồ các chủ thể công/nhà nước và các luồng/dòng đầu tư công liên quan đến sử dụng đất; đưa ra phương pháp tiếp cận mà các tỉnh và đối tác có thể dựa vào để xây dựng và hoàn thiện khi xây dựng các kế hoạch đầu tư REDD+ cụ thể/đặc thù.

Nghiên cứu cũng làm rõ ràng hơn về sự gắn kết của các chương trình đầu tư công với các mục tiêu môi trường và xác định các điểm đầu vào cho các hỗ trợ bổ sung để thu hút dòng tài trợ/đầu tư từ các nhà tài trợ và khu vực tư nhân đối với các hoạt động sử dụng đất bền vững. Xây dựng chiến lược của tỉnh để thu hút đầu tư tư nhân bền vững đòi hỏi phải làm rõ các khuôn khổ và tiêu chí liên quan đến nông nghiệp và phát triển nhưng không làm mất rừng ở Tây Nguyên. Xem xét kỹ lưỡng các dự án được tập hợp trong nghiên cứu này nhưng không phù hợp với các mục tiêu NRAP có thể giúp chuyển hướng một số khoản đầu tư công theo kế hoạch sang các hoạt động có thể có tác động tích cực đối với rừng. Niêm yết công khai các dự án đầu tư phát triển nông nghiệp và lâm nghiệp là bước đầu tiên để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của nhà đầu tư sử dụng đất.

Kiến nghị đối với các nhà tài trợ và đối tác kỹ thuật tại các tỉnh Tây Nguyên

Tài chính bổ sung, đặc biệt là hỗ trợ của nhà tài trợ, sẽ cần thiết để hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang sản xuất hàng hóa bền vững ở Tây Nguyên và điều chỉnh các khoản đầu tư theo kế hoạch với các mục tiêu bảo vệ rừng. Gần một nửa đầu tư theo kế hoạch cho sử dụng đất giai đoạn 2016-2020 ở Tây Nguyên có liên quan đến nông nghiệp và phát triển nông thôn, nhấn mạnh tầm quan trọng của ngành này đối với kinh tế toàn vùng. Tất cả các kế hoạch kinh tế xã hội của tỉnh trong giai đoạn đều tập trung vào phát triển hơn nữa ngành nông nghiệp. Tuy nhiên, chỉ có 5,3% đầu tư theo kế hoạch cho nông nghiệp là phù hợp với mục tiêu NRAP. Hiện tại, không có chương trình cụ thể nào của Chính phủ về phát triển bền vững hàng nông sản được lên kế hoạch đầu tư ngân sách trong toàn vùng và có rất ít đầu tư theo kế hoạch nhắm tới nông nghiệp bền vững đến từ nguồn tài trợ. Để đạt được các mục tiêu NRAP ở Tây Nguyên, các chính sách và biện pháp cần thiết phải được thực hiện để đảm bảo loại bỏ phá rừng khỏi sự phát triển kinh tế và nông nghiệp của vùng.

Hỗ trợ nguồn lực cụ thể cần thiết để tạo môi trường thực hiện NRAP. Các nguồn lực cụ thể cần thiết để hỗ trợ các tỉnh trong việc hoàn thiện kế hoạch REDD+ cấp tỉnh và tạo ra năng lực và nguồn lực cần thiết để đảm bảo quản lý đất đai và quy hoạch không gian, thực thi pháp luật lâm nghiệp, thực hiện lệnh đóng cửa rừng và phòng chống cháy rừng. Các tỉnh cần có khả năng để xây dựng các chiến lược phát triển bền vững tích hợp dựa trên dữ liệu chuẩn và sự tham gia của nhiều bên liên quan. Nghiên cứu này chỉ xem xét kế hoạch hỗ trợ lập kế hoạch REDD+ cho một tỉnh (Lâm Đồng) cho giai đoạn 2016-2020. Việc thực hiện NRAP ở Tây Nguyên nên tập trung vào việc đảm bảo các công cụ/phương tiện thực hiện chủ trương đóng cửa rừng.