



TRƯỜNG ĐẠI HỌC LÂM NGHIỆP

**TRẦN QUANG BẢO - BUI THỊ MINH NGUYỆT (Đồng Chủ biên)
NGUYỄN MINH ĐẠO - ĐÀO LAN PHƯƠNG - NGUYỄN TRỌNG CƯỜNG**

**CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG
TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ
DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA
VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM**

SÁCH CHUYÊN KHOA



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

Trần Quang Bảo, Bùi Thị Minh Nguyệt (Đồng Chủ biên)
Nguyễn Minh Đạo, Đào Lan Phương, Nguyễn Trọng Cường

**CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG KINH
DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI
TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN
THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM**

*Sustainable Financial Mechanism in Ecotourism
Business Activities and Services in Vietnam's
National Parks and Protected Areas*

(Sách chuyên khảo)



NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

CÁC TÁC GIẢ

Trần Quang Bảo (Đồng Chủ biên)

Tốt nghiệp Tiến sĩ ngành Khoa học Lâm nghiệp (Forest Science) tại Trường Đại học Colorado Hoa Kỳ (Colorado State University, USA), hiện mang học hàm Phó Giáo sư, giữ cương vị Phó Hiệu trưởng Trường Đại học Lâm nghiệp.

Bùi Thị Minh Nguyệt (Đồng Chủ biên)

Tốt nghiệp Tiến sĩ ngành Kinh tế nông nghiệp tại Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội (NEU), hiện là Trưởng Khoa Kinh tế và Quản trị kinh doanh, Trường Đại học Lâm nghiệp.

Nguyễn Minh Đạo

NCS ngành Kinh tế tài nguyên (Resource Economics) tại Đại học Tổng hợp Humboldt Berlin, CHLB Đức (Humboldt - Universität zu Berlin), Giảng viên Khoa Kinh tế và Quản trị kinh doanh, Trường Đại học Lâm nghiệp.

Đào Lan Phương

Tốt nghiệp Tiến sĩ ngành Tài chính ngân hàng tại Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội (NEU), Giảng viên Khoa Kinh tế và Quản trị kinh doanh, Trường Đại học Lâm nghiệp.

Nguyễn Trọng Cường

NCS ngành Quản lý tài nguyên rừng, Trường Đại học Lâm nghiệp.

LỜI NÓI ĐẦU

Việt Nam sở hữu mạng lưới các VQG & KBTTN phân bố rộng khắp trên cả nước, mang lại giá trị rất lớn về mặt môi trường sinh thái, kinh tế và văn hóa xã hội. Để có thể duy trì sự tồn tại và thực hiện tốt các nhiệm vụ bảo tồn, các VQG & KBTTN cần phải có các nguồn tài trợ ổn định, lâu dài và bền vững. Trong bối cảnh nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước cấp và nguồn tài trợ ODA ngày càng hạn chế và có xu hướng giảm đi, nguồn tài chính từ HĐKD & DVDLST đang là hướng lựa chọn chiến lược của nhiều đơn vị bảo tồn. Tuy nhiên, việc tiến hành các HĐKD & DVDLST trong các VQG & KBTTN đang gặp phải nhiều vướng mắc về cơ chế, chính sách tài chính.

Trong khuôn khổ cuốn sách này, chúng tôi hệ thống hóa cơ sở lý luận và thực tiễn về cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST trong các VQG & KBTTN; đi sâu phân tích và chỉ ra các vấn đề bất cập về cơ chế, chính sách tài chính trong HĐKD & DVDLST trong quá trình thực thi tại các đơn vị bảo tồn trong thời gian qua; từ đó đưa ra những khuyến nghị hoàn thiện cơ chế chính sách tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN ở Việt Nam trong bối cảnh bắt đầu thực thi Luật Lâm nghiệp mới. Chúng tôi hy vọng đây sẽ là một tài liệu chuyên khảo hữu ích cho công tác giảng dạy, nghiên cứu và quản lý của các trường, viện nghiên cứu, các cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp ở Trung ương và địa phương, các ban quản lý VQG & KBTTN, các tổ chức phi chính phủ...

Cuốn sách chuyên khảo “Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam” là thành quả chung của cả nhóm nghiên cứu, được được kết cấu thành 5 Chương như sau:

Chương I. Cơ sở lý luận và thực tiễn về cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên;

Chương II. Cơ sở pháp lý cho các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam;

Chương III. Thực trạng cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam;

Chương IV. Cơ chế huy động tài chính cho các khu bảo tồn, một số trường hợp điển hình ở Việt Nam;

Chương V. Phương hướng xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.

Phân công nhiệm vụ biên soạn cụ thể như sau: PGS. TS. Trần Quang Bảo chỉ đạo chung việc biên soạn tài liệu, tham gia biên soạn Chương III và V; Tác giả Bùi Thị Minh Nguyệt biên soạn Chương IV, tham gia biên soạn Chương II và III; Tác giả Nguyễn Minh Đạo biên soạn Chương I và V, tham gia biên soạn Chương III; Tác giả Đào Lan Phương biên soạn Chương II và III, tham gia biên soạn Chương I; Tác giả Nguyễn Trọng Cường tham gia vào công tác chuẩn bị hiện trường và khảo sát thực địa trong phạm vi đề tài nghiên cứu.



LỜI CẢM ƠN

Cuốn sách này là một trong những sản phẩm thuộc Đề tài NCKH cấp Bộ: “*Nghiên cứu đề xuất cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam*” do PGS. TS. Trần Quang Bảo chủ trì, thực hiện trong 2 năm 2018 - 2019, bằng nguồn kinh phí ngân sách nhà nước cấp thông qua Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (NN&PTNT).

Tài liệu kế thừa thông tin từ Đề tài NCKH cấp Bộ: “*Nghiên cứu, đánh giá thực trạng các mô hình làm cơ sở đề xuất chính sách cho thuê môi trường rừng ở Việt Nam*” do TS. Bùi Thị Minh Nguyệt chủ trì.

Trong quá trình thực hiện, bên cạnh sự cố gắng, nỗ lực của nhóm nghiên cứu, chúng tôi đã nhận được rất nhiều sự giúp đỡ, chia sẻ thông tin, đóng góp ý kiến quý báu từ phía các cơ quan, tổ chức và cá nhân. Chúng tôi xin trân trọng gửi cảm ơn tới:

- Vụ Khoa học, Công nghệ và Môi trường, Vụ Tài chính thuộc Bộ NN&PTNT; Vụ Kế hoạch Tài chính, Vụ Khoa học Công nghệ và Hợp tác quốc tế, Vụ Quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ thuộc Tổng cục Lâm nghiệp (Bộ NN&PTNT); Trường Đại học Lâm nghiệp; Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam; Các ban quản lý vườn quốc gia (VQG): VQG Ba Vì, VQG Cúc Phương, VQG Tam Đảo, VQG Bến En, VQG Cát Tiên, VQG Bạch Mã, VQG Yok Don, VQG Hoàng Liên, VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG U Minh Thượng...; Các ban quản lý khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN): KBTTN Tây Yên Tử, KBTTN Kẻ Gỗ, KBTTN Hoàng Liên - Văn Bàn, KBTTN Văn hóa Đồng Nai, KBTTN Sơn Trà...; Các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế: UNDP, GIZ, CIFOR, PanNature, GreenViet;

- Các nhà khoa học, các chuyên gia trong nước và quốc tế. Đặc biệt, chúng tôi nhận được rất nhiều ý kiến đóng góp của PGS. TS. Nguyễn Bá Ngãi, TS. Phạm Xuân Phương, ThS. Phạm Hồng Lượng trong suốt quá trình thực hiện nghiên cứu.

Mặc dù tập thể tác giả đã rất cố gắng trong quá trình biên soạn nhưng cuốn sách này chắc chắn khó tránh khỏi thiếu sót nhất định. Chúng tôi rất mong nhận được các ý kiến đóng góp của quý bạn đọc để những lần tái bản sau được hoàn thiện hơn.

Xin trân trọng cảm ơn!

Các tác giả



THU VIÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LÂM NGHIỆP

DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT

Viết tắt	Viết đầy đủ
BQL	Ban quản lý
BTTN	Bảo tồn thiên nhiên
BV& PTR	Bảo vệ và phát triển rừng
CIFOG	Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp quốc tế
DLST	Du lịch sinh thái
DVDLST	Dịch vụ du lịch sinh thái
DVMTR	Dịch vụ môi trường rừng
ĐDSH	Đa dạng sinh học
GIZ	Tổ chức Hợp tác quốc tế Đức (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
HĐKD	Hoạt động kinh doanh
HĐKD & DVDLST	Hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái
HĐND	Hội đồng nhân dân
KBT	Khu bảo tồn
KBTTN	Khu bảo tồn thiên nhiên
KDL	Khu du lịch
MTR	Môi trường rừng
NN & PTNT	Nông nghiệp và phát triển nông thôn
NCKH	Nghiên cứu khoa học
NSNN	Ngân sách nhà nước
TNR	Tài nguyên rừng
UBND	Ủy ban nhân dân
UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (<i>United Nations Development Programme</i>)
UNEP	Chương trình Môi trường Liên hợp quốc
VQG	Vườn quốc gia
VQG & KBTTN	Vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên



THU VIÊN
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LÂM NGHIỆP

MỤC LỤC

Lời nói đầu.....	3
Lời cảm ơn.....	5
Danh mục các từ viết tắt.....	6
Mục lục.....	9

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

1.1. Định nghĩa, phân loại quốc tế và đặc điểm của các khu bảo tồn.....	15
1.1.1. Định nghĩa khu bảo tồn.....	15
1.1.2. Hệ thống phân hạng quốc tế các khu bảo tồn theo IUCN.....	16
1.1.3. Đặc điểm của hệ thống các khu bảo tồn	20
1.1.4. Hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên.....	22
1.2. Lý luận về cơ chế tài chính bền vững cho khu bảo tồn	29
1.2.1. Một số khái niệm cơ bản.....	29
1.2.2. Nội dung cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	36
1.2.3. Đánh giá tính bền vững của cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên... ..	38
1.3. Kinh nghiệm xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên trên thế giới	47
1.3.1. Các chiến lược gây dựng tài chính cho vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên trên thế giới	47
1.3.2. Kinh nghiệm nghiên cứu và xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên trên thế giới	50
Tài liệu tham khảo	57

Chương 2

**CƠ SỞ PHÁP LÝ CHO HOẠT ĐỘNG KINH DOANH
VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA
VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM**

2.1. Khái quát về hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam	64
2.1.1. Hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam	64
2.1.2. Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam	66
2.2. Quy định về tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	66
2.2.1. Chức năng kinh doanh du lịch sinh thái của từng loại rừng	66
2.2.2. Các hình thức tổ chức và điều kiện tiến hành hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	68
2.3. Cơ chế, chính sách tài chính liên quan đến hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	69
2.3.1. Phân cấp quản lý tài chính và tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	69
2.3.2. Quy định về mức phí tham quan và mức thu tiền dịch vụ từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái	72
2.3.3. Cho thuê môi trường rừng để tiến hành hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	75
2.3.4. Chi trả dịch vụ môi trường rừng từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	80
2.3.5. Quy định về quản lý và sử dụng tiền thu được từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	82
2.3.6. Chính sách ưu đãi đầu tư phát triển vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	84
2.3.7. Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	84
Tài liệu tham khảo	86

Chương 3

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ TÀI CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	89
3.1.1. Tình hình thu hút khách du lịch và tăng trưởng doanh thu tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	89
3.1.2. Hình thức, loại hình kinh doanh dịch vụ du lịch tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	102
3.1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	105
3.1.4. Đánh giá thực trạng hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	109
3.2. Thực trạng cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên	111
3.2.1. Cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái	111
3.2.2. Cơ chế sử dụng nguồn tài chính cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái	120
3.2.3. Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính và phân phối lợi ích.....	130
3.3. Đánh giá tính bền vững của cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam	132
3.3.1. Tiềm năng phát triển nguồn thu từ HĐKD & DVDLST nhằm nâng cao khả năng tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	132
3.3.2. Khả năng đáp ứng nguồn tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái	135
Tài liệu tham khảo	142



Chương 4

CƠ CHẾ HUY ĐỘNG TÀI CHÍNH CHO CÁC KHU BẢO TỒN MỘT SỐ TRƯỜNG HỢP ĐIỂN HÌNH Ở VIỆT NAM

4.1. Cho thuê môi trường rừng ở Vườn Quốc gia Ba Vì, Hà Nội.....	145
4.1.1. Tài nguyên du lịch của Vườn Quốc gia Ba Vì.....	145
4.1.2. Tình hình phát triển du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Ba Vì.....	146
4.1.3. Cho thuê môi trường rừng kinh doanh du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Ba Vì.....	147
4.1.4. Hiệu quả của việc cho thuê môi trường rừng tại Vườn Quốc gia Ba Vì.....	152
4.2. Đa dạng hóa các hình thức tổ chức kinh doanh tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng, Quảng Bình.....	152
4.2.1. Tài nguyên du lịch của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng.....	152
4.2.2. Tình hình phát triển du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng.....	153
4.2.3. Đánh giá các hình thức kinh doanh du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng.....	157
4.3. Thu phí bảo tàng tài nguyên rừng tại các vườn quốc gia của Việt Nam.....	160
4.3.1. Cơ sở đề xuất xây dựng bảo tàng tại vườn quốc gia.....	160
4.3.2. Đề xuất xây dựng bảo tàng và cơ chế tài chính đối với bảo tàng tài nguyên rừng.....	163
4.3.3. Dự kiến tác động của việc thu phí tham quan.....	168
4.4. Cơ hội tài chính từ phát triển du lịch sinh thái cho Khu Bảo tồn thiên nhiên Sơn Trà, Đà Nẵng.....	169
4.4.1. Tài nguyên du lịch tại bán đảo Sơn Trà.....	169
4.4.2. Thực trạng thu hút khách du lịch đến bán đảo Sơn Trà.....	171
4.4.3. Các loại hình dịch vụ tại bán đảo Sơn Trà.....	173
4.4.4. Những thuận lợi và khó khăn cho công tác quản lý và phát triển du lịch sinh thái tại bán đảo Sơn Trà.....	177
4.4.5. Cơ hội tài chính từ phát triển du lịch sinh thái tại bán đảo Sơn Trà.....	178
Tài liệu tham khảo.....	184

Chương 5

PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM

5.1. Một số định hướng chung.....	187
5.1.1. Hoàn thiện khung pháp lý và chính sách tài chính cho bảo tồn thiên nhiên.....	187
5.1.2. Hoàn thiện thể chế quản lý bảo tồn thiên nhiên.....	188
5.1.3. Hoàn thiện chính sách tài chính cho bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học.....	190
5.1.4. Nguồn tài chính bền vững cho các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên của Việt Nam	192
5.1.5. Đổi mới cơ chế tài chính cho bảo tồn thiên nhiên	192
5.2. Đề xuất Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam	194
5.2.1. Bối cảnh và sự cần thiết xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	194
5.2.2. Cơ sở pháp lý cho việc xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	201
5.2.3. Quan điểm và mục tiêu xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam.....	203
5.2.4. Nhiệm vụ xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam	205
5.2.5. Giải pháp thực hiện.....	214
5.2.6. Dự kiến tác động của đề xuất cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các Vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên tới các bên liên quan.....	220
Tài liệu tham khảo	223





THU
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LÂM NGHIỆP
VIỆN

Chương 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

1.1. Định nghĩa, phân loại quốc tế và đặc điểm của các khu bảo tồn

1.1.1. Định nghĩa khu bảo tồn

Tài nguyên thiên nhiên và đa dạng sinh học đóng vai trò quan trọng trong sự tiến hóa, duy trì hệ thống tự nhiên và phát triển kinh tế xã hội. Đa dạng sinh học ở nhiều quốc gia trên thế giới đang bị suy giảm nghiêm trọng bởi các hoạt động của con người. Các khu bảo tồn (KBT) đóng vai trò chủ chốt trong bảo tồn đa dạng sinh học và đáp ứng các mục tiêu đa dạng của cộng đồng. Chính vì vậy, số lượng và quy mô diện tích của các KBT được thiết lập đã tăng đáng kể, nhờ nỗ lực của các chính phủ, trên phạm vi toàn cầu kể từ năm 1962 đến nay. Theo Cơ sở dữ liệu các khu bảo tồn thế giới¹ (WDPA) của Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế (IUCN²) và Danh mục các KBTTN của Liên hợp quốc năm 2014 (The 2014 UN List of Protected Areas) do Trung tâm Giám sát bảo tồn thế giới của UNEP (UNEP - WCMC³) công bố, số lượng các KBT trên thế giới năm 2014 (209.429 KBT) đã tăng gấp 22,7 lần so với năm 1962 (9.214 KBT), quy mô tổng diện tích các KBT trên thế giới năm 2014 (32,87 triệu km²) đã tăng gấp 13,7 lần so với năm 1962 (2,4 triệu km²). Tổng diện tích của các KBT trên toàn thế giới còn lớn hơn cả lục địa châu Phi. Hiện nay, ước tính có 3,41% diện tích biển trên thế giới và 14% diện tích đất liền đang được bảo tồn. Hai KBT lớn nhất (với diện tích trên 1 triệu km²) là *Parc Naturel de la Mer de Corail* ở New Caledonia (một vùng lãnh thổ của Cộng hòa Pháp) và Khu Bảo tồn biển phía Nam quần đảo Georgia và Sandwich (một vùng lãnh thổ của Vương quốc Anh), cả hai đều là KBT biển, nằm ở Nam Cực (Antarctic) và châu Đại Dương (Oceania). Tổng diện tích của 10 KBTTN lớn nhất thế giới (trong đó có 8 KBT biển) chiếm trên 20% tổng diện tích các KBT hiện nay trên toàn cầu (Deguignet và cộng sự, 2014).

¹ WDPA (The World Database on Protected Areas) là cơ sở dữ liệu toàn cầu toàn diện nhất về các khu bảo tồn đất liền và khu bảo tồn biển. Đó là dự án hợp tác giữa Chương trình Môi trường Liên hợp quốc (UNEP = The United Nations Environment Programme) và IUCN, được quản lý bởi Trung tâm Giám sát Bảo tồn Thế giới của UNEP (UNEP - WCMC = UNEP World Conservation Monitoring Centre).

² IUCN (The International Union for Conservation of Nature): Liên minh Bảo tồn thiên nhiên quốc tế.

³ UNEP - WCMC (The United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre): Trung tâm Giám sát bảo tồn thế giới của UNEP.

Một khu bảo tồn, theo định nghĩa được nêu ra trong Công ước Đa dạng sinh học là một vùng địa lý được chọn và được quản lý nhằm mục đích đạt được một số mục tiêu về bảo tồn. Năm 1992, Hội nghị Quốc tế lần thứ IV của IUCN về các VQG & KBTTN tại Caracas, Venezuela đã đưa ra định nghĩa khu bảo tồn là “*Khu vực trên đất liền hoặc trên biển được khoanh vùng để bảo vệ đa dạng sinh học, các tài nguyên thiên nhiên và văn hóa đi kèm, được quản lý bằng các công cụ pháp luật hoặc các hình thức quản lý có hiệu quả khác*” (IUCN, 1994). Năm 2007, Hội nghị Thượng đỉnh IUCN về các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên (IUCN Summit on Protected Area Management Categories) tại Almeria, Tây Ban Nha đưa ra định nghĩa mới về khu bảo tồn là “*Một không gian địa lý được xác định rõ ràng, được thừa nhận, thiết kế chuyên dụng và quản lý, thông qua các công cụ pháp luật hoặc các hình thức quản lý có hiệu quả khác, nhằm đạt tới việc bảo tồn thiên nhiên lâu dài với các dịch vụ hệ sinh thái và các giá trị văn hóa kèm theo*” (Dudley, 2008; Dudley và Stolton, 2008). Mục đích chính của KBTTN nhằm đạt tới sự bảo tồn thiên nhiên dài hạn, nhưng việc đạt được mục tiêu này cũng mang lại các dịch vụ hệ sinh thái và giá trị văn hóa đi cùng.

1.1.2. Hệ thống phân hạng quốc tế các khu bảo tồn theo IUCN

Nhằm cung cấp một số cấu trúc hướng tới sự thống nhất trong hệ thống bảo tồn thiên nhiên thế giới, IUCN đã đưa ra hệ thống phân loại KBT gồm 6 loại căn cứ vào các mục tiêu quản lý (Dudley, 2008) như sau:

(1) Khu bảo vệ nghiêm ngặt (*Strict Protection*): Bao gồm khu dự trữ thiên nhiên nghiêm ngặt/khu bảo vệ hoang dã, chủ yếu để nghiên cứu khoa học hay bảo vệ vùng hoang dã;

(1a) Khu dự trữ thiên nhiên nghiêm ngặt (*Strict Nature Reserve*): Chủ yếu cho nghiên cứu khoa học;

(1b) Vùng hoang dã (*Wilderness Area*): Chủ yếu để bảo vệ sự nguyên vẹn của vùng chưa có sự tác động của con người;

(2) Vườn quốc gia (*National Park*): Chủ yếu bảo tồn hệ sinh thái và giải trí, du lịch;

(3) Khu bảo tồn thắng cảnh tự nhiên (*National Monument/Natural Landmark*): Chủ yếu để bảo tồn các cảnh quan độc đáo, có giá trị;

(4) Khu bảo tồn loài/sinh cảnh (*Habitat/Species Management Area*): Chủ yếu bảo tồn các hệ sinh thái hoặc các loài bằng cách quản lý có sự can thiệp tích cực;

(5) Khu bảo tồn cảnh quan đất liền/biển (*Protected Landscape/Seascape*): Bảo tồn phong cảnh thiên nhiên đẹp chủ yếu cho giải trí, du lịch;

(6) Khu bảo tồn kết hợp sử dụng bền vững tài nguyên (*Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources*): Khu bảo tồn được quản lý để sử dụng bền vững các hệ sinh thái tự nhiên.

Mục tiêu quản lý các KBT rất đa dạng, trong đó có các mục tiêu sau: Nghiên cứu khoa học; bảo vệ đời sống hoang dã; bảo vệ đa dạng loài và nguồn gen; duy trì các dịch vụ môi trường; bảo vệ các đặc điểm tự nhiên và văn hóa; du lịch và nghỉ dưỡng; giáo dục; sử dụng bền vững tài nguyên của hệ sinh thái tự nhiên; gìn giữ các bản sắc văn hóa và truyền thống... Việc sắp xếp một KBT vào một phân hạng nhất định cần căn cứ vào mục tiêu quản lý chủ đạo của KBT đó. Cần chú ý một số nguyên tắc quan trọng của hệ thống phân hạng KBT của IUCN như sau:

- Các phân hạng căn cứ vào mục đích quản lý, không thể hiện hiệu quả quản lý;
- Là hệ thống phân hạng quốc tế;
- Tên các KBT có thể thay đổi tùy từng quốc gia;
- Tất cả các phân hạng đều quan trọng như nhau;
- Các phân hạng thể hiện mức độ can thiệp của con người tăng dần từ phân hạng I đến phân hạng VI.

Hệ thống phân hạng KBT của IUCN không có ý định đặt ra những tiêu chuẩn hoặc làm hình mẫu chính xác để áp dụng ở cấp quốc gia. Các KBT được thành lập trước tiên để đáp ứng các yêu cầu của địa phương và quốc gia, sau đó được “đặt tên” và gắn với các phân hạng của IUCN căn cứ vào mục tiêu quản lý (IUCN Việt Nam, 2008).

*** Các loại hình khu bảo tồn khác**

Hệ thống phân hạng năm 1978 của IUCN bao gồm khu dự trữ sinh quyển và khu di sản thiên nhiên thế giới (phân hạng IX và X). Tuy nhiên, cũng như các khu RAMSAR và Vườn di sản ASEAN, đây không phải là những phân hạng KBT mà là **những danh hiệu khu vực và quốc tế**. Vì vậy, hệ thống phân hạng 1994, 2008 của IUCN không bao gồm những khu này. Tuy nhiên, những khu này được ghi nhận trong danh sách của Liên hợp quốc và các ấn phẩm phù hợp khác của IUCN (IUCN Việt Nam, 2008).

(1) Khu dự trữ sinh quyển thế giới (World Biosphere Reserves)

Khái niệm khu dự trữ sinh quyển (DTSQ) được đưa ra vào những năm đầu thập niên 1970 và có bước phát triển mạnh từ năm 1995, khi người ta nhận thấy phương pháp bảo tồn truyền thống thông qua việc bảo tồn nghiêm ngặt trong các KBT khó đạt được hiệu quả mong muốn, đặc biệt tại những nơi đông dân cư với nguồn tài nguyên hạn hẹp, nơi thường xảy ra xung đột giữa bảo tồn và phát triển. Cùng năm đó, tại Đại hội UNESCO về chiến lược khu DTSQ, khái niệm khu DTSQ đã được UNESCO phê chuẩn. Khu DTSQ là nơi tạo điều kiện cho sự gặp gỡ giữa con người và thiên nhiên,

hài hòa giữa nhu cầu phát triển và mục tiêu bảo tồn. Các khu DTSQ được xem là nơi lý tưởng để thử nghiệm và áp dụng các cách tiếp cận phát triển bền vững, tiếp cận hệ sinh thái, trong đó có sự hài hòa giữa con người và thiên nhiên, giữa các mục tiêu kinh tế, xã hội và môi trường, qua đó đảm bảo các yếu tố cho sự phát triển bền vững.

Tính đến hết năm 2019, Việt Nam có 09 khu dự trữ sinh quyển thế giới⁴: 1) Khu DTSQ Rừng ngập mặn Cần Giờ (2000); 2) Khu DTSQ Đồng Nai (mở rộng từ 2011, trước đây là khu DTSQ Vườn Quốc gia Cát Tiên, (2001); 3) Khu DTSQ Quần đảo Cát Bà (2004); 4) Khu DTSQ ven biển và biển đảo Kiên Giang (2006); 5) Khu DTSQ miền Tây Nghệ An (2007); 6) Khu DTSQ Châu thổ sông Hồng (2008); 7) Khu DTSQ Mũi Cà Mau (2009); 8) Khu DTSQ Cù lao Chàm - Hội An (2009); và 9) Khu DTSQ Lang Biang (2015).

(2) Di sản thiên nhiên thế giới (World Natural Heritage)

Công ước Di sản thế giới (The World Heritage Convention) là một trong những công ước quốc tế có sớm nhất. Công ước xác định các địa danh trên thế giới có các giá trị văn hóa và tự nhiên “nổi bật” để đưa vào danh sách các di sản thế giới (World Heritage List). Tương ứng với các giá trị văn hóa và tự nhiên được công nhận là các khu di sản văn hóa (World Cultural Heritage) và di sản thiên nhiên thế giới (World Natural Heritage). Ngoài ra còn có các khu di sản hỗn hợp (Mixed Heritage) có các giá trị văn hóa và thiên nhiên cũng được công nhận. Các khu di sản thiên nhiên thế giới thường trùng với các KBT. Các địa danh được đón nhận danh hiệu khu di sản thế giới là niềm vinh dự, tự hào của quốc gia và thu hút nhiều khách du lịch.

Tính đến hết năm 2019, Việt Nam có 08 địa danh được công nhận di sản thế giới⁵, trong đó có 04 địa danh là di sản văn hóa thế giới; 02 địa danh là di sản thiên nhiên thế giới (Vịnh Hạ Long, tỉnh Quảng Ninh (1994, 2000), VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, tỉnh Quảng Bình (2003, 2015)); và 01 Di sản hỗn hợp (Quần thể danh thắng Tràng An).

(3) Khu Ramsar (Ramsar Sites)

Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế (The Convention on Wetlands of International Importance) được tạo ra và phê chuẩn bởi các quốc gia tham gia tại cuộc họp tại thành phố Ramsar, Iran ngày 02/02/1971 và có hiệu lực từ ngày 21/12/1975 (gọi tắt là Công ước Ramsar). Công ước tập trung bảo tồn và sử dụng bền vững các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế. Các nước tham gia Công ước thành lập các KBT và sử dụng bền vững các vùng đất ngập nước có tầm quan

⁴ Theo UNESCO: <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/biosphere-reserves/asia-and-the-pacific/vietnam/>

⁵ Theo UNESCO: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/VN>

trọng quốc tế được Công ước công nhận và đưa vào Danh sách các khu Ramsar của thế giới.

Tính đến hết năm 2019, trên toàn thế giới có 2.390 khu Ramsar⁶ với tổng diện tích 253.875.627 ha. Việt Nam gia nhập Công ước Ramsar ngày 20/01/1989, tính đến hết năm 2019, cả nước có tất cả 09 khu Ramsar⁷ được công nhận: 1) VQG Xuân Thủy, tỉnh Nam Định (1989); 2) Vùng đất ngập nước Bàu Sấu thuộc VQG Cát Tiên, tỉnh Đồng Nai (2005); 3) Hồ Ba Bể thuộc VQG Ba Bể, tỉnh Bắc Kạn (2011); 4) VQG Tràm Chim, tỉnh Đồng Tháp (2012); 5) VQG Mũi Cà Mau thuộc huyện Ngọc Hiển, tỉnh Cà Mau (2012); 6) VQG Côn Đảo (2014); 7) Khu bảo tồn đất ngập nước Láng Sen, tỉnh Long An (2015); 8) VQG U Minh Thượng, tỉnh Kiên Giang (2016) và 9) Khu BTTN đất ngập nước Vân Long, tỉnh Ninh Bình (2019).

(4) Vườn di sản ASEAN (ASEAN Heritage Parks)

Vườn di sản ASEAN (The ASEAN Heritage Parks/AHPs) (ASEAN, 2003) là sáng kiến hợp tác của các Bộ trưởng về Môi trường ASEAN, được ký kết và thể hiện trong Tuyên bố ASEAN về Vườn di sản vào ngày 18/12/2003 tại Yangon, Myanmar, thay thế cho Tuyên bố ASEAN về các vườn di sản và khu dự trữ di sản được ký kết lần đầu ngày 29/11/1984 bởi 6 nước Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore và Thái Lan (ASEAN, 1984), với phương châm *"Hợp tác chung là cần thiết để bảo tồn và quản lý các vườn di sản ASEAN nhằm đảm bảo cho sự phát triển và thực hiện bảo tồn khu vực và kế hoạch hành động quản lý cũng như các cơ chế bổ sung cho nỗ lực của các quốc gia nhằm thực hiện các biện pháp bảo tồn"*.

Vườn di sản ASEAN là một trong những chương trình quan trọng do Trung tâm ASEAN về Đa dạng sinh học (ASEAN Centre for Biodiversity/ACB) khởi xướng ngay từ khi mới thành lập. Mục tiêu của chương trình là: "Bảo vệ đa dạng sinh học và quản lý bền vững các hệ sinh thái tự nhiên trong khu vực ASEAN góp phần cải thiện sinh kế của người dân địa phương". ACB đóng vai trò như là thư ký của Chương trình Vườn di sản ASEAN và có trách nhiệm xem xét các nguyên tắc: Duy trì các quá trình sinh thái quan trọng và các hệ thống hỗ trợ tự nhiên; Bảo tồn đa dạng di truyền; Duy trì đa dạng các loài động thực vật trong môi trường tự nhiên; Đảm bảo sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên; và cung cấp cơ hội cho giải trí ngoài trời, du lịch, giáo dục và nghiên cứu để làm cho mọi người nhận ra tầm quan trọng của tài nguyên thiên nhiên. Tính đến cuối năm 2019, tổng cộng đã có 49 Vườn di sản ASEAN được công nhận, được phân bố như sau: Brunei Darussalam: 01 vườn; Campuchia: 02 vườn; Indonesia: 07 vườn; Lao PDR: 01 vườn; Malaysia: 03 vườn; Myanmar: 08 vườn; Philippines: 09 vườn;

⁶ Theo RAMSAR: <https://rsis.ramsar.org/manage-my-sites/existing-ris>

⁷ Theo RAMSAR: https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Viet-Nam.pdf?1589434674

Singapore: 02 vườn; Thái Lan: 06 vườn và Việt Nam: 10 vườn (ASEAN Centre for Biodiversity (ACB), 2020). Các vườn di sản ASEAN được công nhận là các khu bảo tồn trong khu vực ASEAN, được biết đến với các giá trị nổi bật về tính đa dạng sinh học độc đáo, hệ sinh thái hoang dã và cảnh quan thiên nhiên.

Danh sách các khu bảo tồn của Việt Nam (tính đến hết năm 2019) được nhận danh hiệu Vườn di sản ASEAN gồm: 1) VQG Ba Bể, tỉnh Bắc Kạn (2003); 2) VQG Chư Mom Ray, tỉnh Kon Tum (2003); 3) VQG Hoàng Liên, tỉnh Lào Cai (2003); 4) VQG Kon Ka Kinh, tỉnh Gia Lai (2003); 5) VQG U Minh Thượng, tỉnh Kiên Giang (2012); 6) VQG Bái Tử Long, tỉnh Quảng Ninh (2017); 7) VQG Vũ Quang, tỉnh Hà Tĩnh (2019); 8) VQG Bidoup Núi Bà, tỉnh Lâm Đồng (2019); 9) VQG Lò Gò - Xa Mát, tỉnh Tây Ninh (2019); và 10) Khu BTTN Ngọc Linh, tỉnh Kon Tum (2019).

Việc các khu bảo tồn đạt được các danh hiệu khu vực và quốc tế như trên có vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao nhận thức và trách nhiệm bảo tồn đa dạng sinh học, tạo các hiệu ứng truyền thông, xây dựng hình ảnh và phát triển du lịch sinh thái đối với du khách trong nước và quốc tế.

1.1.3. Đặc điểm của hệ thống các khu bảo tồn

Các KBT đóng vai trò chủ chốt trong “bảo tồn đa dạng sinh học tại chỗ”. Tuy nhiên, không KBT nào thành công nếu được quản lý một cách riêng rẽ và cô lập. Quy hoạch hệ thống KBT chú trọng tới mối quan hệ giữa các KBT và đặt mạng lưới KBT trong bối cảnh và mối liên quan tới quá trình phát triển kinh tế - xã hội và văn hóa rộng lớn. Như vậy, quy hoạch hệ thống KBT là cách tiếp cận để đảm bảo tầm quan trọng và hiệu quả của hệ thống KBT quốc gia lớn hơn nhiều so với tổng số đơn thuần các KBT. Hệ thống KBT có ít nhất 5 đặc điểm (IUCN Việt Nam, 2008) sau: *Tính đại diện, toàn diện và cân bằng; Tính đầy đủ; Tính gắn kết và bổ sung; Tính nhất quán; Hiệu quả, hiệu suất và công bằng trong chi phí và lợi ích.*

(1) Tính đại diện, toàn diện và cân bằng: Những đặc tính này được áp dụng đặc biệt đối với đa dạng sinh học của một nước tại các cấp: nguồn gen, loài và sinh cảnh (hệ sinh thái) và cũng áp dụng đối với các giá trị khác như cảnh quan và văn hóa. Các KBT hiện tại thường không được lựa chọn căn cứ vào các giá trị về đa dạng sinh học một cách hệ thống do các KBT được thành lập một cách đơn lẻ, theo từng trường hợp. Vì vậy, nhiều nước cần tiến hành các nghiên cứu xác định các kiểu sinh cảnh và đa dạng sinh học với mục đích rà soát, quy hoạch lại các KBT để đảm bảo tính đại diện.

(2) Tính đầy đủ: Một loạt các vấn đề cần cân nhắc xem xét khi lựa chọn các phương án quy hoạch hệ thống KBT quốc gia. Vị trí, diện tích và ranh giới của các KBT trong hệ thống cần được xem xét trên cơ sở các yếu tố sau:

- Yêu cầu về khu vực cư trú của các loài quý, hiếm hay các loài khác; quy mô quần thể tối thiểu để duy trì sự tồn tại;
- Liên kết giữa các KBT (hành lang) cho phép sự di chuyển của động vật hoang dã, hay đôi khi cần có sự cô lập, tách biệt nhằm giảm thiểu truyền dịch bệnh, loài săn mồi...;
- Các mối quan hệ khu vực;
- Mối liên kết hệ thống tự nhiên và ranh giới, ví dụ lưu vực sông (nước mặt và nước ngầm), núi lửa, các dòng hải lưu và các hệ thống địa mạo khác;
- Khả năng tiếp cận hoặc không thể tiếp cận để tiến hành các hoạt động quản lý hoặc phát hiện các tác động tiềm ẩn;
- Các mối đe dọa từ bên ngoài hoặc các nguy cơ thoái hóa hiện tại;
- Các hoạt động sử dụng, sở hữu tài nguyên thiên nhiên truyền thống và bền vững;
- Chi phí cho việc thành lập các KBT (phổ biến nhất là tiền đất, phí đền bù hoặc chuyển nhượng, phí thiết lập các cơ chế đồng quản lý).

(3) Tính gắn kết và bổ sung: Tính gắn kết và bổ sung của hệ thống KBT được phản ánh qua sự đóng góp tích cực của từng khu cho toàn hệ thống. Các KBT trong hệ thống quốc gia phải là một khối thống nhất và bổ sung cho nhau. Mỗi một KBT cần phải tăng thêm giá trị cho toàn hệ thống quốc gia về mặt số lượng cũng như chất lượng. Tăng diện tích hoặc số lượng các KBT ít có ý nghĩa trừ khi điều này mang lại lợi ích tương xứng với các chi phí bỏ ra.

(4) Tính nhất quán: Tính nhất quán thể hiện qua mối quan hệ giữa mục tiêu quản lý của KBT và các hoạt động bảo tồn. Một trong những mục đích chính của phân hạng quản lý các KBT của IUCN là thúc đẩy xây dựng hệ thống các KBT dựa trên mục tiêu quản lý và nhấn mạnh rằng hoạt động quản lý phải nhất quán với những mục tiêu này.

(5) Hiệu quả, hiệu suất và công bằng: Việc thành lập và quản lý hệ thống KBT cần đảm bảo sự cân bằng giữa chi phí và lợi ích và sự công bằng trong phân bổ chi phí và lợi ích giữa các bên có liên quan, trong đó chú trọng đảm bảo lợi ích của cộng đồng dân cư địa phương và đồng bào dân tộc ít người. Hiệu suất thể hiện ở số lượng tối thiểu các KBT cần có để đảm bảo mục đích bảo tồn của toàn hệ thống quốc gia. Thành lập và quản lý các KBT phải được coi là một loại hoạt động kinh tế - xã hội. KBT được thành lập nhằm mục đích đem lại một số lợi ích cho xã hội và sự nghiệp bảo tồn thiên nhiên. Do vậy, hoạt động của các KBT phải bảo đảm có hiệu quả, tương xứng với chi phí bỏ ra và được quản lý sao cho các tác động và lợi ích được phân bổ và chia sẻ công bằng với các cộng đồng và các bên có liên quan.

1.1.4. Hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

1.1.4.1. Các khái niệm

a) Du lịch (Tourism) và du lịch sinh thái (Ecotourism)

Du lịch (tourism) là khu vực kinh tế phát triển nhanh nhất trên thế giới, đặc biệt là ở các nước phát triển. Sự tăng trưởng này có thể là do thay đổi lối sống trong các xã hội giàu có, với những người kiếm tìm giải trí nhiều hơn và quan tâm nhiều hơn đến chất lượng môi trường (Veenhoven, 1999). Du lịch từ các nước giàu có sang các nước đang phát triển là một phân khúc ngày càng tăng của thị trường này. Nhu cầu giải trí kết hợp với mong muốn thưởng thức vẻ đẹp tự nhiên thanh bình và nguyên sơ và trải nghiệm những nền văn hóa khác nhau tạo cơ sở cho Du lịch nước ngoài tới những điểm đến kỳ thú trên thế giới. Sự phát triển nhanh chóng của ngành Du lịch ở các nước đang phát triển đã làm tăng kỳ vọng rằng du lịch có thể là một tác nhân phát triển kinh tế - xã hội (Tapper, 2001).

Hai loại hình du lịch đã được xác định: Du lịch đại chúng (mass tourism) và du lịch chọn lọc (alternative tourism) (Wood, 2002). Trong những năm qua, du lịch chọn lọc đã được phân chia rộng hơn thành du lịch thiên nhiên, du lịch dựa vào cộng đồng nông thôn và du lịch hướng tới sự kiện văn hóa. Do đó, khái niệm “du lịch sinh thái” (ecotourism) được sinh ra từ du lịch thiên nhiên (Lumsdon và Swift, 1998; Srinakharinwirot University, 1992; Wood, 2002). Ngày nay, theo Hall (2004), DLST được xem như là một sự xâm nhập dễ dàng vào các thị trường du lịch còn khuyết thiếu, dựa trên nguồn cung bất tận các sản phẩm tự nhiên và hướng tới các ý tưởng về tính bền vững và nhận thức về môi trường. Tuy nhiên, Hall (2004) cũng khẳng định rằng ý nghĩa cụ thể và hàm ý của thuật ngữ này không thực sự rõ ràng.

Liên hợp quốc, trong tuyên bố 2002 là Năm quốc tế du lịch sinh thái, đã thừa nhận rằng *"không có một định nghĩa chung về du lịch sinh thái"*. Tuy nhiên, LHQ cố gắng cung cấp một số thông số cho DLST bằng cách mô tả các đặc điểm chung của DLST như sau (Alampay và Libosada, 2005):

- Tất cả các loại hình du lịch thiên nhiên có động lực chính là quan sát và thưởng thức thiên nhiên, cũng như các văn hóa truyền thống phổ biến ở các khu vực thiên nhiên;

- DLST chứa các đặc tính giáo dục và thuyết minh;

- DLST nhìn chung (nhưng không độc quyền) được tổ chức cho các nhóm nhỏ bởi các doanh nghiệp chuyên doanh, quy mô nhỏ của địa phương. Các nhà khai thác nước

ngoài với quy mô khác nhau cũng tổ chức, vận hành và/hoặc chào bán các tour DLST, thông thường cho các nhóm nhỏ;

- DLST giảm thiểu những tác động tiêu cực đến môi trường tự nhiên và văn hóa - xã hội;

- DLST hỗ trợ bảo vệ các khu vực tự nhiên bằng cách:

- + Tạo lợi ích kinh tế cho các cộng đồng, tổ chức và chính quyền ở địa phương quản lý các khu vực tự nhiên có mục đích bảo tồn;

- + Cung cấp các cơ hội việc làm và thu nhập khác cho các cộng đồng địa phương;

- + Tăng cường nhận thức về bảo tồn tài sản tự nhiên và văn hóa giữa người dân địa phương và cũng như khách du lịch.

Fennell và Dowling (2003) có cái nhìn cô đọng hơn về DLST, theo đó ít nhất ba thành tố của DLST cần phải được phân biệt rõ:

- 1) Trải nghiệm tiếp xúc gần gũi với thiên nhiên và con người từ các nền văn hóa khác nhau;

- 2) Lựa chọn các hình thức du lịch nhằm tối đa hóa thu nhập cho người nghèo hơn là các công ty du lịch lớn;

- 3) Giảm thiểu tác động môi trường của du lịch một cách tổng thể.

Các định nghĩa khác nhau về DLST nhấn mạnh vào mỗi một trong các thành tố này, nhưng các học giả ngày càng có xu hướng nhấn mạnh tới sự kết hợp của cả ba thành tố này. Theo nghĩa này, Björk (2000) lập luận rằng DLST không phải là du lịch nông trại, du lịch thiên nhiên hoặc du lịch mạo hiểm, nhưng là một loại hình du lịch độc đáo nhận thức được mối quan hệ chặt chẽ giữa sinh thái tốt (good ecology) và kinh tế tốt (good economics) (Björk, 2000). Wood (2002) từng đề cập tới "du lịch có trách nhiệm đến những khu vực tự nhiên bảo tồn môi trường và duy trì sự thịnh vượng của người dân địa phương". Ở cấp độ thể chế, IUCN nhấn mạnh tới sự kết hợp 3 thành tố này, theo đó, định nghĩa DLST là "*Hoạt động du lịch và thăm viếng thân thiện với môi trường tới các vùng tự nhiên tương đối yên tĩnh, để tận hưởng và cảm nhận thiên nhiên (và bất kỳ các đặc trưng văn hóa nào kèm theo - cả trong quá khứ và hiện tại) nhằm khuyến khích công tác bảo tồn, có tác động tiêu cực từ khách du lịch thấp và tạo ra sự gắn kết lợi ích tích cực về kinh tế - xã hội của cư dân địa phương*" (Ceballos - Lascurain, 1996).

Về cơ bản, DLST bao hàm các nhu cầu và tác động cân bằng, gắn kết các lợi ích kinh tế địa phương trong chuỗi cung ứng du lịch, một mặt với việc bảo tồn sinh thái và các tác động xã hội và văn hóa của sự phát triển lên mặt còn lại (Tapper, 2001;

Welford, 2000). Kinh nghiệm từ những nơi khác, chẳng hạn Costa Rica, đã chỉ ra rằng mặc dù đây là những lợi ích được nhấn mạnh, nhưng những tác động bất lợi vẫn có thể xảy ra (Miranda, 2003). Có ít nhất bốn nhóm tác nhân đóng vai trò quan trọng trong việc đạt được sự cân bằng cần thiết: Các cơ quan chính phủ, khu vực kinh doanh du lịch, khách du lịch và người dân địa phương (Björk, 2000).

Là một loại hình du lịch có trách nhiệm, bên cạnh những nguồn lợi kinh tế, DLST còn mang lại nhiều lợi ích to lớn khác như đóng góp vào mục tiêu bảo tồn môi trường tự nhiên, các giá trị văn hóa bản địa, phát triển cộng đồng địa phương. Việt Nam, cũng như phần lớn các nước trong khu vực, đã thiết lập và duy trì hệ thống các VQG, các KBT để phát huy khả năng khai thác phát triển DLST, mang lại những lợi ích về kinh tế, bảo tồn và giáo dục.

Nhận thức được vai trò của DLST đối với sự phát triển của ngành Du lịch nói riêng và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, môi trường góp phần phát triển bền vững kinh tế - xã hội của đất nước nói chung, vào tháng 9/1999, Tổng cục Du lịch Việt Nam đã phối hợp với Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên Thế giới (IUCN) và Ủy ban Kinh tế - Xã hội châu Á Thái Bình Dương (ESCAP) tổ chức Hội thảo quốc tế về Xây dựng khung chiến lược phát triển DLST làm cơ sở cho việc xây dựng chiến lược phát triển du lịch Việt Nam cũng như đẩy mạnh hợp tác phát triển hoạt động DLST của Việt Nam với các nước trong khu vực và quốc tế. Tại Hội thảo này, các chuyên gia và các nhà quản lý du lịch Việt Nam cùng phối hợp với chuyên gia quốc tế đã định nghĩa: *DLST là loại hình du lịch dựa vào tự nhiên và văn hóa, có giáo dục môi trường, đóng góp cho nỗ lực bảo tồn và phát triển bền vững, có sự tham gia tích cực của cộng đồng địa phương*. Đây là cơ sở quan trọng tạo tiền đề cho việc thể chế hóa và tạo tiền đề cho việc tổ chức triển khai các hoạt động thực tiễn đẩy mạnh phát triển loại hình DLST trong thời gian tiếp theo. Cùng với việc xây dựng định nghĩa về DLST; những nguyên tắc, những yêu cầu cơ bản của hoạt động DLST cũng được thảo luận và đưa ra tại Hội thảo này (Lê Huy Bá, 2009).

Dưới góc độ pháp lý, định nghĩa về DLST chính thức được đưa ra trong Luật Du lịch như sau:

- Luật Du lịch 2005 (Điều 4, Khoản 19): *DLST là hình thức du lịch dựa vào thiên nhiên, gắn với bản sắc văn hóa địa phương với sự tham gia của cộng đồng nhằm phát triển bền vững* (Quốc hội, 2005);
- Luật Du lịch 2017 (Điều 3, Khoản 16): *DLST là hình thức du lịch dựa vào thiên nhiên, gắn với bản sắc văn hóa địa phương, có sự tham gia của cộng đồng dân cư, kết hợp giáo dục về bảo vệ môi trường* (Quốc hội, 2017).

Định nghĩa về DLST trong Luật Du lịch 2017 có bước tiến hơn so với định nghĩa được nêu trong Luật Du lịch 2005 ở chỗ nhấn mạnh đến yếu tố giáo dục ý thức bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, môi trường sống cho các bên liên quan (thay vì phát triển bền vững một cách chung chung), bên cạnh việc thỏa mãn nhu cầu giải trí, khám phá và tận hưởng thiên nhiên của du khách, phát triển kinh tế - xã hội địa phương.

Việc phát triển DLST ở Việt Nam được định hướng theo Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam thời kỳ 2001 - 2010 (Thủ tướng Chính phủ, 2002), Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam cho thời kỳ mới đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (Thủ tướng Chính phủ, 2011), Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 (Thủ tướng Chính phủ, 2013), trong đó xác định DLST là một trong các dòng sản phẩm du lịch chính, có sức cạnh tranh cao so với các nước trong khu vực và trên thế giới của du lịch Việt Nam. Chiến lược/quy hoạch tổng thể phát triển DLST được xây dựng căn cứ vào sự phân bố về mặt không gian của các vùng sinh thái đặc thù với sự có mặt của các loài sinh vật đặc hữu, cũng như căn cứ vào các điều kiện về kinh tế - xã hội, cơ sở hạ tầng... của từng vùng.

b) Hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái (Ecotourism Business Activities) và dịch vụ du lịch sinh thái (Ecotourism Services)

Kinh doanh là việc thực hiện liên tục một, một số hoặc tất cả các công đoạn của quá trình, đầu tư, từ sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm hoặc cung ứng dịch vụ trên thị trường nhằm mục đích sinh lời (*Khoản 16, Điều 4, Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13, ngày 26/11/2014*).

Hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái (Ecotourism Business Activities) là các hoạt động trong một tour được thiết kế nhằm giải trí cho du khách và được điều phối bởi một hướng dẫn viên hoặc diễn giải viên chuyên nghiệp. Hiện nay, có khoảng trên 80 hoạt động DLST, chẳng hạn: quan sát chim (birdwatching), đi bộ đường dài (hiking), lặn (diving), chèo thuyền kayak (kayaking), tham gia các sự kiện văn hóa (cultural events), chụp ảnh (photography), leo núi (mountaineering)... (The Global Development Research Center (GDRC), 2019).

Dịch vụ du lịch sinh thái (Ecotourism Services) bao gồm các dịch vụ vận chuyển, ăn uống, nghỉ ngơi, hướng dẫn du lịch và diễn giải môi trường... mà gây tổn hại thấp nhất đến môi trường sinh thái và môi trường văn hóa, thúc đẩy sự hiểu biết tốt hơn về lịch sử tự nhiên và lịch sử văn hóa của một khu vực nhất định (The Global Development Research Center (GDRC), 2019).

Sản phẩm du lịch sinh thái (Ecotourism Products) là tập hợp các dịch vụ trên cơ sở khai thác giá trị tài nguyên du lịch để thỏa mãn nhu cầu của khách du lịch (Khoản 5, Điều 3, Luật Du lịch số 09/2017/QH14 ngày 19/6/2017).

Sản phẩm du lịch sinh thái là sự kết hợp của các tài nguyên, các hoạt động và các dịch vụ, được bán ra và quản lý bởi các nhà điều hành tour chuyên nghiệp (The Global Development Research Center (GDRC), 2019).

Như vậy, kinh doanh DLST trong các VQG & KBTTN có thể hiểu theo nghĩa rộng là việc cung cấp các sản phẩm DLST, không chỉ bao gồm việc cung cấp các tour DLST mà còn bao gồm các loại dịch vụ kèm theo như lưu trú, ăn uống, vận chuyển, diễn giải môi trường... trong phạm vi VQG & KBTTN, nhằm thỏa mãn tốt nhất nhu cầu của du khách và giảm thiểu tác động đến môi trường tự nhiên và văn hóa bản địa.

1.1.4.2. Đặc điểm chung của các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Mọi hoạt động du lịch nói chung và DLST nói riêng đều được thực hiện dựa trên những tài nguyên du lịch tự nhiên và những giá trị văn hóa lịch sử do con người tạo nên và có sự kết hợp của các dịch vụ, cơ sở hạ tầng phục vụ du lịch. Dựa vào những yếu tố đó để hình thành lên sản phẩm du lịch phục vụ nhu cầu vui chơi, nghỉ dưỡng khám phá của khách du lịch, mang lại lợi ích kinh tế cho xã hội. DLST là một dạng hoạt động của du lịch nói chung vậy nó cũng bao hàm những đặc trưng cơ bản của hoạt động du lịch nói chung bao gồm:

- **Tính đa ngành:** Tính đa ngành thể hiện ở đối tượng được khai thác phục vụ du lịch (sự hấp dẫn về cảnh quan tự nhiên, các giá trị lịch sử, văn hóa, cơ sở hạ tầng và các dịch vụ kèm theo...). Thu nhập xã hội từ du lịch cũng mang lại nguồn thu cho nhiều ngành kinh tế khác nhau thông qua các sản phẩm dịch vụ cung cấp cho khách du lịch (điện, nông sản, hàng hóa...);
- **Tính đa thành phần:** Biểu hiện ở tính đa dạng trong thành phần khách du lịch, những người phục vụ du lịch, cộng đồng địa phương, các tổ chức chính phủ và phi chính phủ, các tổ chức cá nhân tham gia vào hoạt động du lịch;
- **Tính đa mục tiêu:** Biểu hiện ở những lợi ích đa dạng về bảo tồn thiên nhiên, cảnh quan lịch sử văn hóa, nâng cao chất lượng cuộc sống của khách du lịch và người tham gia hoạt động dịch vụ du lịch, mở rộng sự giao lưu văn hóa, kinh tế và nâng cao ý thức tốt đẹp của mọi thành viên trong xã hội;
- **Tính liên vùng:** Biểu hiện thông qua các tuyến du lịch với một quần thể các điểm du lịch trong một khu vực, trong một quốc gia hay giữa các quốc gia với nhau;

- **Tính mùa vụ:** Biểu hiện ở thời gian diễn ra hoạt động du lịch tập trung với cường độ cao trong năm. Tính mùa vụ thể hiện rõ nhất ở các loại hình du lịch nghỉ biển, thể thao theo mùa... (theo tính chất của khí hậu) hoặc loại hình du lịch nghỉ cuối tuần, vui chơi giải trí... (theo tính chất công việc của những người hưởng thụ sản phẩm du lịch);

- **Tính chi phí:** Biểu hiện ở chỗ mục đích đi du lịch của các khách du lịch là hưởng thụ các sản phẩm du lịch chứ không phải mục đích kiếm tiền;

- **Tính xã hội hóa:** Biểu hiện ở việc thu hút toàn bộ mọi thành phần trong xã hội tham gia có thể trực tiếp hoặc gián tiếp vào hoạt động du lịch. Bên cạnh những đặc trưng chung của ngành Du lịch, DLST cũng hàm chứa những đặc trưng riêng;

- **Tính giáo dục cao về môi trường:** DLST hướng con người tiếp cận gần hơn nữa với các vùng tự nhiên và các khu bảo tồn, nơi có giá trị cao về đa dạng sinh học và rất nhạy cảm về mặt môi trường. Hoạt động du lịch gây lên những áp lực lớn đối với môi trường và DLST được coi là chiếc chìa khóa nhằm cân bằng giữa mục tiêu phát triển du lịch và bảo vệ môi trường.

1.1.4.3. Các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái cơ bản trong VQG & KBTTN

Tùy thuộc vào điều kiện tự nhiên cũng như khả năng khai thác và phát triển các sản phẩm DLST mà mỗi VQG & KBTTN sẽ tiến hành các hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST khác nhau.

** Các loại hình du lịch sinh thái điển hình trong VQG & KBTTN*

- **Dã ngoại:** Là hình thức du lịch đưa con người về với thiên nhiên, sản phẩm du lịch chủ yếu là tham quan thắng cảnh, hiện khá phổ biến ở Việt Nam.

- **Leo núi:** Là loại hình du lịch chinh phục các đỉnh cao hoặc thực hiện các chuyến du lịch hành hương lễ hội đến các điểm di tích lịch sử văn hóa ở các khu bảo tồn thiên nhiên.

- **Đi bộ trong rừng:** Là hình thức DLST được ưa chuộng tại nhiều nước trên thế giới. Ở Việt Nam, đi bộ trong rừng là hình thức du lịch kết hợp tham quan các cảnh quan tự nhiên ở các VQG và khu BTTN đang phát triển.

- **Tham quan, nghiên cứu đa dạng sinh học ở các VQG & KBTTN:** Là hình thức DLST phổ biến thu hút sự quan tâm đặc biệt của khách du lịch đến từ những thị trường khác nhau. Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam hình thức này còn chưa phát triển.

- **Tham quan miệt vườn:** Là hình thức DLST với sản phẩm chủ yếu là tham quan nghiên cứu hệ sinh thái nông nghiệp, đặc biệt ở các miệt vườn. Hình thức này mặc dù mới phát triển trong thời gian gần đây, song đã thu hút được khá nhiều khách du lịch trong và ngoài nước.

- Quan sát chim: Các sân chim ở các VQG & KBTTN có số lượng lớn, thành phần phong phú với nhiều loài đặc hữu, quý hiếm cần được bảo vệ, là nơi thu hút nhiều nhà khoa học và du khách tới nghiên cứu, tham quan... Hình thức du lịch quan sát chim ở các sân chim, các VQG & KBTTN chỉ mới phát triển, chưa phổ biến nhiều ở Việt Nam.

- Thăm bản làng dân tộc: Việc thăm các bản làng dân tộc trong các VQG & KBTTN thường được kết hợp tổ chức trong các tour du lịch mang sắc thái DLST hiện nay ở Việt Nam. Khách du lịch có cơ hội để tìm hiểu các giá trị văn hóa bản địa như tập tục sinh hoạt, sản xuất, hoạt động lễ hội, văn hóa dân gian, các sản phẩm thủ công truyền thống, các di tích lịch sử, kiến trúc nghệ thuật, các đặc sản ẩm thực... được hình thành và phát triển gắn liền với đặc điểm sinh thái tự nhiên của khu vực.

- Du thuyền: Việt Nam có nhiều sông, hồ cùng với bờ biển dài hơn 3.200 km. Đây là tiền đề thuận lợi để tổ chức loại hình du lịch tham quan thắng cảnh trên du thuyền đầy hấp dẫn. Hiện nay, các tour du lịch trên sông nước Đồng bằng sông Cửu Long kết hợp tham quan các miệt vườn trên các cù lao hoặc ở hai bên bờ sông, du lịch trên sông Hương (Huế), sông Hồng (Hà Nội)..., du lịch trên hồ Thủy điện Hòa Bình (Hòa Bình), hồ Thác Bà (Yên Bái)... ngày càng thu hút sự quan tâm của du khách.

- Du lịch mạo hiểm: Ở Việt Nam, một số hình thức du lịch mạo hiểm đã bắt đầu được hình thành, như du lịch lặn biển, du lịch xuyên Việt bằng xe Jeep và mô tô vượt các địa hình hiểm trở của đồi núi Việt Nam. Ngoài ra, tour tham quan các hang động là hoạt động du lịch thám hiểm cũng đã được tổ chức nhiều.

- Săn bắt, câu cá: Các hoạt động săn bắn thường được thực hiện tại các khu vực khoanh vùng dành riêng cho các hoạt động này, đối tượng tham gia là khách có tuổi trung niên trong nội địa và quốc tế. Các địa điểm phục vụ hoạt động câu cá được mở nhiều trong thời gian gần đây, phục vụ số lượng đông đảo khách nội địa.

- Các loại hình khác: Tổ chức các tour cấp khu vực hay xuyên quốc gia để tham quan tìm hiểu cảnh quan thiên nhiên và con người Việt Nam.

** Các hoạt động kinh doanh khác tại VQG & KBTTN*

Để phục vụ cho hoạt động DLST các VQG & KBTTN còn có thể cung cấp thêm các dịch vụ khác nhằm đáp ứng nhu cầu thiết thực của du khách như: trông xe, ăn uống, nghỉ ngơi, bán quà lưu niệm...

Bên cạnh các hoạt động có liên quan đến DLST các VQG & KBTTN có thể tiến hành các hoạt động kinh doanh khác như sản xuất cây giống, sản xuất lâm sản ngoài gỗ (trồng nấm, sa nhân, sâm Ngọc Linh, các cây dược liệu khác, phong lan...), nuôi cá, nuôi ong... để tạo thêm nguồn thu cho đơn vị.

1.2. Lý luận về cơ chế tài chính bền vững cho khu bảo tồn

1.2.1. Một số khái niệm cơ bản

1.2.1.1. Cơ chế

Hiện nay, chưa có khái niệm thống nhất và mang tính pháp lý về “cơ chế”, mặc dù thuật ngữ này được sử dụng khá rộng rãi trong quản lý điều hành vĩ mô. Tuy nhiên, đây lại là thuật ngữ căn bản nhất (thuật ngữ gốc) cần được làm rõ khi nghiên cứu về *Cơ chế tài chính bền vững tại các VQG và khu BTTN ở Việt Nam*.

Cách giải nghĩa theo các từ điển ngôn ngữ khá lược giản, chung chung, không đáp ứng được nhu cầu sử dụng thực tiễn. Theo nhiều tài liệu khác nhau viện dẫn, “cơ chế” là chuyển ngữ của từ “*mécanisme*” trong tiếng Pháp, được sử dụng đầu tiên trong y học, sau đó được mở rộng và sử dụng phổ biến trong nhiều lĩnh vực khác nhau.

Từ điển Le Petit Larousse (1999) giảng nghĩa “*mécanisme*” là “cách thức hoạt động của một tập hợp các yếu tố phụ thuộc vào nhau”...

Từ điển Tiếng Việt (2003) giảng nghĩa “cơ chế” đơn giản là “*cách thức theo đó một quá trình thực hiện*” (Viện Ngôn ngữ học, 2003: 214).

Có thể thấy rằng, cơ chế được dùng với hàm ý chỉ hiện tượng ở trạng thái động chứ không phải ở trạng thái tĩnh. Ở Việt Nam, thuật ngữ “cơ chế” mới được sử dụng tương đối phổ biến trong lĩnh vực quản lý từ khoảng cuối những năm 1970, khi bắt đầu chú ý nghiên cứu về quản lý và cải tiến quản lý kinh tế, với nghĩa như là *những quy định về quản lý*. Tuy nhiên, khái niệm đơn giản này dẫn tới cách hiểu tách rời giữa cơ chế với con người, gây ra những sai lầm trong thực tiễn quản lý điều hành các lĩnh vực của đời sống kinh tế xã hội.

Với cách tiếp cận vĩ mô, chịu ảnh hưởng lớn của trường phái kinh tế chính trị học Mác-xít, Nguyễn Thanh Tuyền và Nguyễn Lê Anh (2015) khi phân tích về mối quan hệ hữu cơ giữa thể chế, cơ chế, chính sách, cơ chế điều hành và hành vi ứng xử, đã đưa ra cách hiểu khái quát như sau: *Cơ chế là một cấu trúc kinh tế - xã hội hoặc cơ cấu tổ chức kinh tế - xã hội như: Quan hệ giữa kiến trúc thượng tầng và cơ sở hạ tầng; cấu trúc bộ máy nhà nước..., được xác lập bởi một phương thức sản xuất tương ứng (lực lượng sản xuất + quan hệ sản xuất (quan hệ sở hữu, quan hệ phân phối, quan hệ quản lý), thuộc nhà nước đương quyền*. Theo đó, cơ chế chịu sự tác động trực tiếp bởi thể chế, vì thể chế là sản phẩm chính trị “*chủ đạo*” của nhà nước, được thể hiện qua hệ thống pháp trị thuộc kiến trúc thượng tầng. Trong các yếu tố hợp thành phương thức sản xuất, thì quan hệ sở hữu, một bộ phận trọng yếu cấu thành quan hệ sản xuất, có tầm ảnh hưởng sâu sắc và trực tiếp đến bản chất, chức năng của nhà nước, theo đó là thể chế và cơ chế tương ứng (2015: 5).

Như vậy, từ những phân tích ở trên, ta có thể rút ra những đặc điểm cơ bản của cơ chế trong lĩnh vực khoa học quản lý phục vụ cho nghiên cứu này như sau:

- Cơ chế bao gồm các thực thể (cá nhân, tổ chức...) và các hoạt động được tổ chức và vận hành theo những nguyên tắc/điều kiện nhất định;
- Cơ chế do con người sáng tạo nên và vận hành nó trong những bối cảnh lịch sử nhất định. Do đó, việc thay đổi, cải tiến, hay thậm chí loại bỏ cơ chế cũ và thay thế bằng cơ chế mới cho phù hợp với sự phát triển của đời sống kinh tế xã hội là hoàn toàn cần thiết, cần được xem xét liên tục;
- Cơ chế vận hành liên tục, nhưng có tính chu kỳ. Một cơ chế được ra đời nhằm đáp ứng một/một số mục tiêu trong những giai đoạn lịch sử nhất định và chấm dứt khi đã hoàn thành hoặc không đáp ứng được các mục tiêu đề ra;
- Cơ chế phải tạo ra được những thay đổi thường xuyên mang tính hiệu quả từ các điều kiện khởi đầu đến các điều kiện kết thúc hoặc các điều kiện chấm dứt;
- Việc xác lập và vận hành cơ chế chịu tác động trực tiếp của thể chế chính trị hiện hành, chế độ sở hữu tài sản và phân phối lợi ích.

1.2.1.2. Tài chính và tài chính vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

a. Tài chính

Theo Từ điển Palgrave Macmillan về Tài chính, Đầu tư, và Ngân hàng (2010), tài chính là *“lĩnh vực rộng về nghiên cứu và hoạt động thực tiễn liên quan đến tiền tệ, ngân hàng, đầu tư, bảo hiểm và quản lý rủi ro”* (Banks, 2010: 205). Đây là cách tiếp cận theo lĩnh vực hay cấu trúc của hoạt động tài chính.

Trong khi đó ở Việt Nam, cách tiếp cận tài chính theo quá trình rất phổ biến. Trong nhiều giáo trình về chuyên ngành Tài chính - tiền tệ hiện nay, tài chính được hiểu một cách rộng rãi là *“sự phản ánh tổng hợp các mối quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình phân phối các nguồn lực tài chính thông qua việc tạo lập, phân bổ và sử dụng các quỹ tiền tệ nhằm đáp ứng các nhu cầu khác nhau của các chủ thể trong xã hội”* (Dương Thị Bình Minh và Sử Đình Thành, 2004; Trần Thị Hòa, 2014). Nói cách khác, tài chính là phạm trù kinh tế, phản ánh các quan hệ phân phối của cải xã hội dưới hình thức giá trị; nó phát sinh trong quá trình hình thành, tạo lập, phân phối các quỹ tiền tệ của các chủ thể trong nền kinh tế nhằm đạt mục tiêu của các chủ thể ở mỗi điều kiện nhất định.

Tài chính có biểu hiện bên ngoài là các hiện tượng thu - chi bằng tiền của các chủ thể kinh tế - xã hội, nói cách khác biểu hiện bên ngoài của tài chính gắn liền với việc tạo lập và sử dụng những quỹ tài chính nhất định; có nội dung vật chất là các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ; có nội dung kinh tế bên trong là các quan hệ kinh tế - quan hệ

phân phối dưới hình thức giá trị (gọi là quan hệ tài chính), nảy sinh trong quá trình phân phối các nguồn tài chính, trong quá trình tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ.

Tài chính thực hiện hai chức năng cơ bản, đó là: *Chức năng phân phối* (phân phối lần đầu nguồn tài chính cho những chủ thể tham gia vào quá trình sáng tạo ra của cải vật chất hay thực hiện các dịch vụ; và phân phối lại những phần thu nhập cơ bản được hình thành trong phân phối lần đầu ra phạm vi toàn xã hội để đáp ứng nhu cầu tích lũy và tiêu dùng của các chủ thể trong xã hội); và *chức năng giám đốc* (theo dõi, kiểm soát tiến trình thực hiện các quan hệ tài chính trong phân phối các nguồn tài chính để tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ; thực hiện giám đốc bằng đồng tiền thông qua các chỉ tiêu tài chính, các chỉ tiêu về tạo lập, phân phối và sử dụng các quỹ tiền tệ) (Dương Đăng Chinh và Phạm Văn Khoan, 2009; Dương Thị Bình Minh và Sử Đình Thành, 2004; Trần Thị Hòa, 2014).

Sản xuất hàng hóa - dịch vụ và tiền tệ là nhân tố mang tính khách quan có ý nghĩa quyết định sự ra đời, tồn tại và phát triển của tài chính; Nhà nước là nhân tố có ý nghĩa định hướng tạo điều kiện, tạo ra hành lang pháp lý và điều tiết sự phát triển của tài chính.

b. Tài chính VQG & KBTTN

Theo quy định của pháp luật hiện hành, VQG & KBTTN là các đơn vị sự nghiệp có thu (Chính phủ, 2002, 2006a, 2006b, 2010, 2015; Thủ tướng Chính phủ, 2006). Theo Nghị định số 16/2015/NĐ-CP (khoản 1, điều 2), “đơn vị sự nghiệp công lập do cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước thành lập theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, cung cấp dịch vụ công, phục vụ quản lý nhà nước” (Chính phủ, 2015). Như vậy, *đơn vị sự nghiệp có thu là một loại đơn vị sự nghiệp công lập có nguồn thu sự nghiệp, do cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập, là đơn vị hạch toán độc lập, có con dấu và tài khoản riêng, tổ chức bộ máy kế toán theo quy định của Luật Kế toán.*

Hiện nay theo phân cấp quản lý, VQG & KBTTN là đơn vị sự nghiệp trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Tổng cục Lâm nghiệp) hoặc trực thuộc UBND tỉnh/thành phố, có chức năng bảo tồn tài nguyên thiên nhiên rừng và biển, các giá trị văn hóa, lịch sử, cảnh quan; duy trì tác dụng phòng hộ của rừng; tổ chức các hoạt động nghiên cứu khoa học, dịch vụ môi trường sinh thái; giáo dục môi trường theo quy hoạch và pháp luật. Là đơn vị sự nghiệp có thu, VQG & KBTTN tự đảm bảo một phần kinh phí, có quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm theo quy định của pháp luật hiện hành; có tư cách pháp nhân; có con dấu và tài khoản riêng và có trụ sở làm việc cố định.

Như vậy, tài chính của VQG & KBTTN có thể hiểu là *sự phản ánh tổng hợp các mối quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình phân phối các nguồn lực tài chính thông*

qua việc tạo lập, phân bổ và sử dụng các quỹ tiền tệ nhằm đáp ứng các nhu cầu khác nhau VQG & KBTTN trong những thời kỳ nhất định.

Chế độ tài chính của VQG & KBTTN được hiểu là những quy định của pháp luật về quá trình tạo lập, phân phối, sử dụng các quỹ và các nguồn vốn tiền tệ, gắn liền với việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ và hoạt động của đơn vị.

1.2.1.3. Cơ chế tài chính cho khu bảo tồn

Thuật ngữ “Cơ chế tài chính” được đề cập rất nhiều trong các giáo trình, tài liệu nghiên cứu, tuy nhiên hiện nay hầu như chưa có tác giả nào đưa ra khái niệm đầy đủ về nó. Một số định nghĩa về cơ chế tài chính (CCTC) như sau:

- Theo Từ điển Luật (Law Dictionary): CCTC là cách thức nhận được tài trợ (hay cấp vốn) cho một dự án hay khoản vay (TheLawDictionary.org, 2017);
- Theo Từ điển Kinh doanh (Business Dictionary): CCTC là cách thức hoặc nguồn lực thông qua việc cung cấp tài chính (hay cấp vốn) được thực hiện, chẳng hạn như các khoản vay ngân hàng, trái phiếu hoặc cổ phiếu phát hành, các khoản dự trữ hoặc tiết kiệm, doanh thu bán hàng (BusinessDictionary.com, 2017).

Wiesen (2017) đưa ra định nghĩa mang tính cụ thể hơn, theo đó cơ chế tài chính là cách thức mà một doanh nghiệp, một tổ chức hoặc một chương trình nhận được kinh phí (được cấp vốn) cần thiết để duy trì hoạt động. Chẳng hạn, các công ty tư nhân thường nhận khoản kinh phí này bằng nhiều nguồn khác nhau như: Doanh thu tạo ra từ việc bán các sản phẩm và dịch vụ, cũng như từ các khoản vay nợ hoặc bán cổ phần. Các tổ chức khác nhận được kinh phí hoạt động qua các nguồn khác nhau, như các khoản do các cá nhân/công ty đóng góp, thu các sự kiện gây quỹ (fund-raising events). Cơ chế tài chính cho chính phủ thường xuất phát từ các loại thuế hoặc các công cụ khác để thu hút các nguồn lực từ dân chúng, sau đó được sử dụng làm kinh phí hoạt động cho các cơ quan và chương trình khác nhau của chính phủ. Thuật ngữ “cơ chế tài chính” có thể được sử dụng trong nhiều bối cảnh khác nhau, mặc dù sử dụng cùng một khái niệm cơ bản. Với việc sử dụng thuật ngữ này, một tổ chức có thể dễ dàng thiết lập các thông lệ và quy định về cách sử dụng nguồn kinh phí ở cấp độ thực hiện, mà không cần đề cập đến quá trình nhận tiền mỗi khi sử dụng. Một cơ chế tài chính chặt chẽ có thể rất phức tạp, việc sử dụng thuật ngữ đơn giản sẽ giúp cho việc mô tả và xem xét toàn diện trở nên dễ dàng hơn (Wiesen, 2017).

Kế thừa và phát triển định nghĩa của Wiesen (2017), trong nghiên cứu này chúng tôi đưa ra khái niệm “Cơ chế tài chính cho các VQG & KBTTN” như sau: *Cơ chế tài chính cho VQG hay KBTTN là cách thức mà một VQG hay KBTTN nhận được kinh phí cần thiết để duy trì hoạt động theo chức năng và nhiệm vụ của mình.*

Theo các quy định pháp luật hiện hành (Luật Ngân sách nhà nước; Luật Bảo vệ và Phát triển rừng; các nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của Bộ NN&PTNT, Bộ Tài chính... về quản lý rừng đặc dụng), VQG & KBTTN có thể sử dụng kinh phí để duy trì hoạt động của mình từ các nguồn như sau:

- Ngân sách nhà nước cấp (để duy trì hoạt động thường xuyên thực hiện chức năng nhiệm vụ, hoạt động không thường xuyên, thực hiện nhiệm vụ khoa học và công nghệ, thực hiện chương trình mục tiêu quốc gia, đầu tư xây dựng cơ bản, sửa chữa lớn tài sản cố định...);
- Nguồn thu sự nghiệp (thu từ cung cấp dịch vụ du lịch, cho thuê môi trường rừng, xử phạt vi phạm hành chính về quản lý bảo vệ rừng, thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng...);
- Vốn tài trợ quốc tế (vốn ODA, vốn từ các định chế tài chính thế giới, vốn từ các hiệp định song phương/đa phương...).

Mỗi nguồn kinh phí để duy trì hoạt động cho các VQG & KBTTN nêu trên có cách thức huy động tài trợ (cấp vốn) hoàn toàn khác nhau ở mỗi giai đoạn nhất định. Do vậy, cơ chế tài chính cho các VQG & KBTTN cũng cần được xây dựng cho phù hợp với đặc thù của từng nguồn kinh phí và giai đoạn lịch sử nhất định.

1.2.1.4. Tài chính bền vững cho vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Vấn đề tài chính bền vững cho các KBT nhận được rất nhiều sự quan tâm nghiên cứu của các học giả, các nhà quản lý, và những người làm công tác bảo tồn thiên nhiên trong nước và quốc tế. Hiện nay, do tính đặc thù về thể chế chính trị, cơ chế quản lý và quan điểm bảo tồn thiên nhiên khác biệt giữa các quốc gia cho nên vẫn chưa có một định nghĩa chung về “tài chính bền vững cho các khu bảo tồn”. Về cơ bản, có một số định nghĩa như sau:

Inamdar và Merode (1999) định nghĩa sự bền vững tài chính là “*khả năng đảm bảo đủ nguồn lực trong thời gian dài hơn (5 năm trở lên) để đáp ứng tổng chi phí của một tổ chức*”. Theo các tác giả, trọng tâm của tài chính bền vững là khả năng đảm bảo các quỹ cơ bản cho hoạt động của một tổ chức và có đủ tiền dự trữ để tồn tại với các biến động trong dòng tiền mà luôn phát sinh thêm (Inamdar và Merode, 1999). Định nghĩa của Inamdar và Merode khá đơn giản, chỉ tập trung vào khả năng đáp ứng nhu cầu kinh phí cho khu bảo tồn trong dài hạn.

Gallegos và cộng sự (2005) đưa ra định nghĩa tài chính bền vững là *một tổ hợp các cơ chế tài chính đa dạng và ổn định đóng góp vào việc bảo tồn ở các vườn quốc gia/khu bảo tồn, bao gồm các chi phí hoạt động và các chi phí khác, với một sự lựa chọn kết hợp các khoản thu ngắn hạn và dài hạn*. Một chiến lược tài chính bền vững

giải quyết vấn đề bất lực của chính phủ đương đầu với các quỹ cần thiết để bảo vệ tài nguyên thiên nhiên của nó và nên lôi kéo sự tham gia của tất cả các bên liên quan được hưởng lợi hoặc hứng chịu từ các dịch vụ sinh thái của khu vực tự nhiên và bảo tồn (Gallegos và cộng sự, 2005). Định nghĩa này cụ thể hơn rất nhiều so với định nghĩa của Inamdar và Merode (1999), nhấn mạnh tới sự phối kết hợp của nhiều cơ chế tài chính khác nhau cả trong ngắn hạn và dài hạn; và tài chính bền vững cho KBT chỉ có được khi mỗi cơ chế tài chính thành phần duy trì được ổn định. Tuy nhiên, định nghĩa này chưa phản ánh được mục tiêu cũng như cách thức sử dụng các nguồn lực tài chính được huy động.

Trên cơ sở nghiên cứu mang tính điểm luận về tài chính bền vững cho các KBT trong báo cáo cho IUCN, Emerton và cộng sự (2006) đưa ra định nghĩa sự bền vững tài chính KBT (PA financial sustainability) là *“khả năng đảm bảo có các nguồn tài chính đầy đủ, ổn định và lâu dài và (khả năng) phân bổ chúng một cách kịp thời và theo một hình thức phù hợp, để trang trải toàn bộ các chi phí cho các khu bảo tồn và để đảm bảo rằng các khu bảo tồn được quản lý một cách thực tế và hiệu quả đáp ứng các mục tiêu bảo tồn và mục tiêu khác”* (Emerton và cộng sự, 2006; Emerton và cộng sự, 2011). Theo đó, sự bền vững tài chính chỉ có được khi có các thể chế mạnh mẽ và hiệu quả cho công tác quản lý KBT.

Có thể thấy định nghĩa của Emerton và cộng sự (2006) về sự bền vững tài chính cho các KBT đã được phát triển đầy đủ và mở rộng hơn so với định nghĩa của Inamdar và Merode (1999) và Gallegos và cộng sự (2005). Định nghĩa này cũng được khá nhiều học giả, như Cetara (2015), Smith (2013)... sử dụng trong các nghiên cứu liên quan đến tài chính KBT. Theo đó, sự bền vững tài chính được tiếp cận theo quá trình, từ khi huy động cho đến khi phân bổ, sử dụng, và đánh giá hiệu quả sử dụng các nguồn lực tài chính đáp ứng nhu cầu bảo tồn và các nhu cầu khác của tổ chức. Tuy nhiên, trên thực tế không một nguồn tài chính nào hoàn toàn đáp ứng được yêu cầu về tính “đầy đủ, ổn định, và lâu dài”, mỗi cơ chế tài chính cho một nguồn tài chính nhất định chỉ phù hợp trong một giai đoạn/một khoảng thời gian nhất định. Do đó, để đảm bảo tính ổn định về tài chính cho KBT thì cần phải xác định được các tổ hợp cơ chế tài chính tối ưu trong từng giai đoạn nhất định. Nói cách khác, định nghĩa của Emerton và cộng sự (2006) sẽ được đầy đủ hơn khi kết hợp với ý tưởng của Gallegos và cộng sự (2005).

Vấn đề tài chính cho các KBT ở Việt Nam cũng thu hút được quan tâm của cộng đồng khoa học trong và ngoài nước. Chẳng hạn như các nghiên cứu của IUCN (2002a, 2002b), Hà Thị Mừng và Tuyết Hoa Niêkdăm (2008), Emerton (2011), Lê Thu Hoa và Vũ Thị Hoài Thu (2012), Dự án PA (2015)... Tuy nhiên, chưa tác giả nào đưa ra định nghĩa về tài chính bền vững/cơ chế tài chính bền vững cho các KBT ở Việt Nam, ngoại trừ Lê Thu Hoa và Vũ Thị Hoài Thu (2012) viện dẫn định nghĩa của Marrie (2007).

Theo đó, tài chính bền vững cho các KBT được hiểu là “*khả năng đảm bảo có các nguồn tài chính ổn định, đầy đủ trong một thời gian dài và đúng lúc để có thể chi trả được toàn bộ chi phí (bao gồm chi phí trực tiếp và chi phí gián tiếp) của VQG & KBTTN và đồng thời cũng đảm bảo rằng VQG & KBTTN được quản lý hiệu quả*” (trích lại từ Lê Thu Hoa và Vũ Thị Hoài Thu, 2012). Định nghĩa này có nhiều điểm tương đồng với Emerton và cộng sự (2006).

Từ các định nghĩa ở trên, trong nghiên cứu này chúng tôi đưa ra định nghĩa Tài chính bền vững cho các VQG & KBTTN ở Việt Nam như sau:

Tài chính bền vững là sự kết hợp tối ưu của các cơ chế tài chính khác nhau (trong điều kiện có thể) nhằm đảm bảo khả năng có các nguồn tài chính đầy đủ, ổn định và lâu dài và (khả năng) phân bổ chúng một cách kịp thời và theo một hình thức phù hợp, để trang trải toàn bộ các chi phí cho các VQG & KBTTN và để đảm bảo rằng các VQG & KBTTN được quản lý một cách thực tế và hiệu quả đáp ứng các mục tiêu bảo tồn và mục tiêu khác.

Định nghĩa này nhấn mạnh tới sự linh hoạt trong việc lựa chọn, kết hợp đa dạng các cơ chế tài chính khác nhau (trong điều kiện có thể) nhằm đảm bảo tính tối ưu trong việc huy động, phân bổ và sử dụng kinh phí nhằm đáp ứng nhu cầu bảo tồn và nhu cầu khác. Về cơ bản, sự ổn định và hiệu quả của mỗi cơ chế tài chính trong tổ hợp đóng vai trò quan trọng vào sự bền vững tài chính cho các VQG & KBTTN.

1.2.1.5. Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Mặc dù có khá nhiều nghiên cứu cả quốc tế và trong nước về tài chính khu bảo tồn (Dharmaratne và cộng sự 2000; IUCN, 2000), tài chính/ tài trợ bền vững khu bảo tồn (Binet và cộng sự 2015; Bovarnick, 2007; Conservation Finance Alliance, 2014; Dlamini và Masuku, 2013; Emerton và cộng sự 2006; Gallegos, và cộng sự 2005; Haeruman, 2001; Inamdar và Merode, 1999; James và cộng sự 2001; McNeely, 1997), cơ chế tài chính/tài trợ khu bảo tồn (Đặng Thúy Nga và cộng sự 2011; Dự án PA, 2015; Emerton, và cộng sự 2011; Ngô Anh Tuấn và cộng sự 2012) và cơ chế tài chính bền vững cho khu bảo tồn (IUCN, 2002b; Lê Thu Hoa & Vũ Thị Hoài Thu, 2012; Leimona và cộng sự 2006; Thur, 2010; Tolisano và cộng sự 2016), đóng góp của DLST vào tài chính trong KBT (Leung và cộng sự 2015; Nepal, 2000; Ngô Anh Tuấn, và cộng sự 2012; Thur, 2010), nhưng cho đến nay chưa có nghiên cứu nào đưa ra được định nghĩa về “*cơ chế tài chính bền vững khu bảo tồn*” nói chung và “*cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST khu bảo tồn*” nói riêng. Từ việc nghiên cứu điểm luận và xây dựng khái niệm về cơ chế, cơ chế tài chính, tài chính bền vững khu bảo tồn như đã đề cập ở các mục trên, chúng tôi đưa ra định nghĩa về Cơ chế tài chính bền vững trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN như sau:

Cơ chế tài chính bền vững trong HĐKD & DVDLST là cơ chế tài chính nhằm đảm bảo cho các VQG & KBTTN hoàn toàn có khả năng tự chủ trong việc huy động đầy đủ, ổn định và lâu dài các nguồn lực tài chính, phân bổ kịp thời, quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực đó trong các HĐKD & DVDLST và nhằm gắn kết chặt chẽ với các mục tiêu bảo tồn, phát triển và các mục tiêu khác của VQG & KBTTN.

1.2.2. Nội dung cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

1.2.2.1. Cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính là cách thức để VQG & KBTTN có thể huy động và tạo nguồn tài chính nhằm tạo lập quỹ tiền tệ với mục đích đầu tư cho HĐKD & DVDLST. Nguồn lực tài chính có thể được huy động dưới dạng tiềm năng (nguồn lực tài nguyên hoặc nguồn nhân lực) và nguồn tài chính dưới dạng thực tế (vốn hay tiền). Nguồn lực tài nguyên, đất đai... là một bộ phận quan trọng của của cải xã hội, của cải quốc gia nhưng đó chưa phải là nguồn tài chính thực sự, mà chỉ là nguồn tài chính tiềm năng, chúng phải trải qua quá trình khai thác, chế biến, chuyển hóa thành tiền để chuyển thành nguồn tài chính thực sự đáp ứng nhu cầu của các chủ thể. Nguồn lực tài chính được đề cập ở đây là chỉ vốn (hay tiền) để VQG & KBTTN chi tiêu, huy động từ đâu? Bằng cách nào? Cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính cho HĐKD & DVDLST phải được đặt trong bối cảnh cơ chế tài chính cho hoạt động chung của VQG, trong đó bao gồm các hoạt động cốt lõi khác là hoạt động BV & PTR, bảo tồn ĐDSH, bảo vệ môi trường...

Tại Việt Nam, các VQG & KBTTN là đơn vị sự nghiệp có thu nên cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính cho HĐKD & DVDLST về mặt nguyên tắc không thể tách rời cơ chế tài chính chung dành cho các đơn vị sự nghiệp có thu.

Đặc điểm cơ bản của đơn vị sự nghiệp có thu như sau:

- Những hoạt động của các đơn vị này có tính chất xã hội, khác với những loại hình dịch vụ thông thường, nó cung cấp dịch vụ công nhằm duy trì và đảm bảo sự hoạt động bình thường của xã hội. Hoạt động sự nghiệp không trực tiếp tạo ra của cải vật chất nhưng có tác động trực tiếp tới lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất, quyết định tới năng suất lao động xã hội;
- Việc trao đổi dịch vụ công giữa các đơn vị sự nghiệp và các tổ chức, cá nhân không thông qua quan hệ thị trường đầy đủ, có nghĩa là nó không giống với hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Có những dịch vụ mà người sử dụng chỉ phải đóng phí hoặc lệ phí, có những dịch vụ thì người sử dụng phải trả một phần hoặc toàn bộ kinh phí. Tuy nhiên, việc cung ứng các dịch vụ này không nhằm mục tiêu lợi nhuận;

- Hoạt động của các đơn vị sự nghiệp có thu không trực tiếp phục vụ cho quản lý hành chính nhà nước, không mang tính quyền lực pháp lý như hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước. Nó được phân biệt với hoạt động quản lý nhà nước;

- Các đơn vị này có nguồn thu thường xuyên từ hoạt động sự nghiệp, bởi vậy nó khác với cơ quan quản lý hành chính ở chỗ nó mang lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước và được tự chủ về mặt tài chính.

Tuy nhiên, để có thể tạo ra được nguồn tài chính ổn định và bền vững cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN thì cơ chế này cần xét đến những yếu tố đặc thù của VQG & KBTTN. Cơ chế đó cần thu hút được những nguồn lực tài chính cần thiết từ các chủ thể trong xã hội (bao gồm cả các chủ thể khác ngoài khu vực nhà nước) nhằm đáp ứng nhu cầu đầu tư chính đáng cho các hoạt động kinh doanh của các VQG & KBTTN, là cơ sở để tạo ra nguồn tài chính mới. Nguồn tài chính này sẽ được tái đầu tư trở lại cho các hoạt động của VQG & KBTTN (trong đó có HĐKD & DVDLST). Một cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính hiệu quả sẽ giúp các VQG & KBTTN phát huy tính chủ động và nâng cao hiệu quả trong hoạt động nhằm đạt được mục tiêu, hoàn thành tốt chức năng, nhiệm vụ của mình.

1.2.2.2. Cơ chế phân bổ, sử dụng nguồn tài chính

Là những cách thức liên quan đến việc phân bổ, sử dụng nguồn tài chính cho HĐKD & DVDLST. Một cơ chế tài chính tốt là cơ chế tài chính phải đảm bảo các nguồn lực tài chính cho HĐKD & DVDLST được phân bổ và sử dụng đúng mục đích và hiệu quả. Cơ chế phân bổ nguồn tài chính cần đưa ra tiêu chí phân bổ cụ thể để đảm bảo nguồn tài chính được phân bổ một cách đầy đủ, đúng mục đích, tiết kiệm và hiệu quả. Cơ chế sử dụng nguồn tài chính gồm có các quy định về các khoản mục chi, định mức chi tiêu cho từng khoản mục cho các HĐKD & DVDLST. Trong đó, các khoản chi phải được quy định rõ ràng, cụ thể, các định mức chi tiêu phải thật rõ ràng, thuyết phục và mang tính khách quan. Cơ chế sử dụng nguồn tài chính cùng với chính sách phân bổ nguồn tài chính là cơ sở quan trọng nhất để các cơ quan quản lý nhà nước thực hiện việc giám sát chi tiêu cho HĐKD & DVDLST.

1.2.2.3. Cơ chế quản lý nguồn tài chính

Cơ chế quản lý nguồn tài chính là những cách thức để chủ thể quản lý sử dụng các công cụ quản lý và phương pháp quản lý thích hợp đối với từng nguồn tài chính nhằm tạo lập và sử dụng quỹ tiền tệ vào hoạt động HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN một cách hiệu quả để đạt được mục tiêu đã định.

Tài chính dành cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN có thể đến từ nhiều nguồn khác nhau như: Từ NSNN, từ các nguồn thu xã hội hóa (chi trả dịch vụ môi trường rừng, cho thuê môi trường rừng, đầu tư của tư nhân...) hay các nguồn thu

khác. Đối với mỗi nguồn tài chính khác nhau khi sử dụng vào HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN sẽ đặt ra yêu cầu về mục tiêu, hiệu quả khác nhau. Vì vậy, đối với mỗi nguồn tài chính cần phải có cơ chế quản lý phù hợp.

1.2.2.4. Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính

Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN là cách thức mà các chủ thể (chủ thể phân phối hoặc chủ thể quản lý) sử dụng để kiểm tra quá trình phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính, nhằm đảm bảo cho quá trình phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính diễn ra đúng với các yêu cầu của quy luật kinh tế khách quan.

Đối tượng của kiểm tra tài chính là quá trình vận động của các nguồn tài chính, quá trình khai thác, huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn tài chính nhằm đảm bảo tính mục đích, tính hợp lý, tính hiệu quả của quá trình phân phối, sử dụng các nguồn tài chính khan hiếm. Trong thực tế, nguồn lực của các chủ thể bao giờ cũng khan hiếm, trong khi nhu cầu luôn là vô hạn, từ đó dẫn đến tính tất yếu của kiểm tra việc phân bổ, sử dụng những nguồn lực khan hiếm để các chủ thể khác nhau như: Chính phủ, các doanh nghiệp, các hộ gia đình, các chủ thể khác khi tham gia vào phân bổ, quản lý, sử dụng các nguồn lực có thể khai thác huy động một cách hợp lý, phân bổ và sử dụng một cách tiết kiệm và đảm bảo tính hiệu quả của sự vận động của các dòng tiền trong nền kinh tế.

1.2.3. Đánh giá tính bền vững của cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

1.2.3.1. Điều kiện của cơ chế tài chính bền vững

Mức độ bền vững của cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST được đánh giá dựa trên mức độ tự chủ về tài chính trong HĐKD & DVDLST của các VQG & KBTTN. Một cơ chế tài chính được đánh giá là có mức độ bền vững cao nếu thỏa mãn điều kiện:

- Đảm bảo cho các VQG & KBTTN hoàn toàn có khả năng tự chủ trong việc huy động đầy đủ, ổn định và lâu dài các nguồn lực tài chính cho HĐKD & DVDLST;
- Đảm bảo cho các VQG & KBTTN hoàn toàn có khả năng tự chủ trong việc phân bổ kịp thời, quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực đã được huy động trong các HĐKD & DVDLST;
- Mục tiêu phát triển HĐKD & DVDLST gắn kết chặt chẽ với các mục tiêu bảo tồn, phát triển và các mục tiêu khác của VQG & KBTTN.

1.2.3.2. Các tiêu chí thể hiện tính bền vững của cơ chế tài chính

Để đo lường và phản ánh chất lượng, tác động của cơ chế tài chính bền vững đối với các VQG & KBTTN thì cần phải có một hệ thống các tiêu chí có tính chất định tính và định lượng để đánh giá, bao gồm:

- **Tính hiệu lực:** Cơ chế tài chính phải có "giá trị thi hành", có nghĩa nó phải đảm bảo tính hợp hiến, hợp pháp, tính đồng bộ (không xảy ra hiện tượng chồng chéo, mâu thuẫn với các văn bản pháp luật hiện hành khác), tính toàn diện (có đầy đủ các quy định cần thiết), tính phù hợp (nó được thể hiện là sự tương thích với trình độ phát triển kinh tế - xã hội, chế độ chính trị, tập quán, văn hóa truyền thống và xu hướng hội nhập quốc tế). Suy cho cùng, hiệu lực của cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST được thể hiện khi nó đạt được tính khả thi. Đây là thước đo thực tế của cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST.

Như vậy, những quy định, quy trình, thủ tục, hồ sơ liên quan tới việc thực hiện cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST phải có tính công khai, minh bạch, rõ ràng, logic, thống nhất với nhau để tạo thành một chỉnh thể, điều kiện áp dụng vào thực tế phải dễ dàng không tạo ra cơ chế "xin cho". Nói cách khác, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST phải tạo ra khung pháp lý hoàn chỉnh cho các VQG & KBTTN dựa vào đó để chủ động tổ chức các hoạt động tài chính của mình một cách hiệu quả, đáp ứng mục tiêu, sứ mạng của VQG & KBTTN một cách tốt nhất. Vì vậy, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST có các chỉ tiêu về mặt định tính và định lượng, nó bao hàm được tất cả các HĐKD & DVDLST của VQG & KBTTN trong quá trình tạo lập và sử dụng nguồn thu.

- **Tính hiệu quả:** Hiệu quả của một cơ chế có thể được "đo lường" dưới hai khía cạnh cơ bản là lợi ích và chi phí. Một cơ chế được xem là hiệu quả khi nó đáp ứng được mong muốn của người ban hành và đạt mục tiêu đặt ra là "tác động" tới các quan hệ liên quan để điều chỉnh theo hướng tích cực, với một mức chi phí thấp nhất. Hiệu quả của cơ chế trước tiên được thể hiện về chất lượng nội dung của những quy định, chính sách đưa ra trong cơ chế. Hơn nữa, nó phải được xem xét ở trạng thái sau khi cơ chế tác động lên các quan hệ xã hội, tức là kết quả đạt được trên thực tế.

Tính hiệu quả là một chỉ tiêu rất quan trọng để phản ánh kết quả của cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST đem lại so với thời kỳ chưa áp dụng cơ chế tài chính đó tại các VQG & KBTTN. Nó được thể hiện qua sự tăng, giảm của các chỉ tiêu có liên quan đến tài chính như sự tiết kiệm chi phí, hoặc lợi ích đem lại cao hơn chi phí bỏ ra, nâng cao hiệu quả của việc phân bổ các nguồn lực tiền tệ và phi tiền tệ trong các trường hợp.

Chỉ tiêu định lượng đo lường tính hiệu quả của cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST bao gồm:

- + Quy mô, cơ cấu nguồn thu chi hàng năm dành cho HĐKD & DVDLST;
- + Hiệu quả sử dụng vốn NSNN;
- + Tỷ lệ từng nguồn thu từ HĐKD & DVDLST trong tổng nguồn thu, khả năng đóng góp của nguồn thu từ HĐKD & DVDLST;
- + Tỷ lệ gia tăng thu nhập cho cán bộ từ kết quả HĐKD & DVDLST.

- **Tính linh hoạt:** Tính linh hoạt của cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST là những quy định trong nó phải có khả năng thích nghi với sự thay đổi của môi trường kinh tế - xã hội, xu hướng phát triển HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN trong nước và quốc tế. Cho phép các VQG & KBTTN được tự do lựa chọn tìm kiếm, sử dụng các nguồn kinh phí phù hợp với chức năng, nhiệm vụ theo đuổi trong ngắn hạn và dài hạn. Chẳng hạn, mức độ linh hoạt của cơ chế cấp ngân sách, quyền tự chủ về tính phí tham quan, các khoản thu dịch vụ... sẽ tác động tới phản ứng của các VQG & KBTTN trong việc thay đổi mục tiêu, đối tượng, số lượng khách du lịch phù hợp với khả năng cung ứng dịch vụ của VQG & KBTTN và nhu cầu của xã hội.

- **Tính công bằng:** Những quy định trong cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST phải tạo ra sự công bằng giữa quyền tự chủ và trách nhiệm đi kèm. Trong đó, trách nhiệm của VQG & KBTTN là trách nhiệm đối với nhà nước, du khách, cộng đồng dân cư, người đầu tư, người lao động, nhà nước và công chúng. Nó bao gồm việc đảm bảo chất lượng sản phẩm dịch vụ, sử dụng hiệu quả và bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên, đem lại sự hài lòng cho du khách, người lao động và cộng đồng, các thông tin tài chính của VQG & KBTTN phải đảm bảo tính minh bạch và giải trình công khai với công chúng.

Tuy nhiên, những quy định trong cơ chế cần đảm bảo sự hài hòa giữa quyền hạn và trách nhiệm, phải cân bằng giữa chi phí và lợi ích đem lại. Ví dụ: Việc giao quyền tự chủ tài chính cho các VQG & KBTTN mà quy định đồng loại mức phí giữa các VQG & KBTTN thực chất là thu hẹp quyền tự chủ, tạo ra sự bất bình đẳng giữa các VQG & KBTTN vì thực chất mỗi VQG & KBTTN có điều kiện tự nhiên, tiềm năng về HĐKD & DVDLST khác nhau nên chi phí, chất lượng sản phẩm DVDLST khác nhau.

- **Tính ràng buộc về mặt tổ chức:** Để đảm bảo tính hiệu quả thì những quy định trong cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST phải phù hợp với pháp luật hiện hành. Ngoài ra, nó cần phải có sự hỗ trợ về mặt hành chính để thực hiện các biện pháp của

các quy định đó. Đối với một số loại quy định thì những khó khăn có thể nảy sinh với các chức năng điều phối, giám sát và đánh giá.

Tính ràng buộc tổ chức của cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST còn thể hiện ở chỗ nó có tác dụng thúc đẩy các trường chủ động tìm kiếm nguồn lực tài chính ngoài ngân sách.

- ***Sự thừa nhận của cộng đồng:*** Cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST được xem như là một bản thỏa thuận giữa nhà nước và các VQG & KBTTN nhằm đảm bảo sự đồng thuận chung về quản lý thu chi tài chính. Vì vậy, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST có mục đích thay việc nhà nước thường xuyên phải nâng mức chi ngân sách bằng việc trao quyền để các VQG & KBTTN chủ động khai thác, sử dụng các nguồn lực tài chính một cách hiệu quả, đáp ứng tốt nhất việc bảo vệ phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH.

Sự thành công của cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST phụ thuộc vào mức độ cộng đồng thừa nhận nó.

1.2.3.3. Các nhân tố ảnh hưởng đến tính bền vững của cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

a. Các nhân tố bên ngoài

Nhân tố bên ngoài là các nhân tố từ phía môi trường hoạt động có ảnh hưởng đến cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST tại VQG & KBTTN.

**** Các nhân tố thuộc thể chế, chính sách, bao gồm:***

- *Các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước:*

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước có vai trò quản lý vĩ mô, cho nên mọi đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước đều ảnh hưởng tới các VQG & KBTTN. Bởi vì:

Thứ nhất, Nhà nước là người xây dựng hệ thống luật pháp, định hướng phát triển các trường và kiểm tra, giám sát những việc gì được làm trong khuôn khổ pháp luật.

Thứ hai, hệ thống chính sách, pháp luật của nhà nước có tác động rất lớn tới HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Bởi vì, nó chính là cơ sở pháp lý để các VQG & KBTTN có thể tăng cường huy động các nguồn lực tài chính từ nhà nước, từ xã hội... Hệ thống chính sách và công cụ như chính sách tài chính, đầu tư, tiền lương, thu nhập, chỉ tiêu của nhà nước có tác động rất lớn đến cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Hệ thống chính sách này phải phù hợp với cơ chế thị trường, có tính cạnh tranh thì mới tăng cường sự chủ động cho các VQG &

KBTTN. Nói cách khác, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN mới phát huy tác dụng, góp phần thúc đẩy HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN phát triển tương xứng với tiềm năng và đem lại những tác động tốt đối với kinh tế - xã hội và góp phần gìn giữ tài nguyên thiên nhiên.

Thứ ba, cơ chế tự chịu trách nhiệm đi kèm với quyền tự chủ tài chính do Nhà nước quy định áp dụng tại các VQG & KBTTN là rất quan trọng để các đơn vị cũng như cán bộ, công chức, người lao động thực sự tham gia quản lý công việc, tham gia vào cơ chế tự chủ tài chính.

Ở góc độ quản lý, HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN chịu ảnh hưởng của các chính sách, pháp luật chung do cơ quan trung ương ban hành Luật Lâm nghiệp, Luật Du lịch, Luật Môi trường, Luật Đất đai, Luật Ngân sách, Luật Đầu tư công, Luật Doanh nghiệp, các văn bản dưới Luật như Nghị định của Chính phủ, Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, các văn bản pháp luật có liên quan của các cơ quan chuyên môn như Bộ NN&PTNT, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch. Bên cạnh đó, đối với các VQG & KBTTN do địa phương quản lý còn chịu sự điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật do địa phương ban hành như Nghị quyết của HĐND tỉnh, Quyết định của UBND tỉnh.

Do đó, khi xây dựng cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN cần phải nghiên cứu hệ thống các văn bản pháp luật có liên quan để đảm bảo cơ chế tài chính được ban hành có tính hiệu lực, hiệu quả và tính ràng buộc về mặt tổ chức.

- Năng lực quản lý của cơ quan chủ quản:

Là nhân tố tạo môi trường thúc đẩy sự chuyển biến về công tác đầu tư, phát triển HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Bởi vì, nó vừa là cơ sở để hiện thực hóa, vừa là rào cản cho mọi chủ trương chính sách của Đảng, Nhà nước trong lĩnh vực Lâm nghiệp nói chung và HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN nói riêng.

Năng lực quản lý của cơ quan chủ quản, gồm hai vấn đề cơ bản: 1) Tổ chức bộ máy quản lý phải gọn nhẹ, linh hoạt, hiệu quả. Có nghĩa là trong cơ cấu tổ chức bộ máy cần làm việc theo một đầu mối (một cửa), phải loại bỏ những bộ phận hành chính trung gian. Ở bất cứ cấp bậc nào đều phải xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức nhằm phát huy tính trách nhiệm, sự đóng góp, sự sáng tạo của cá nhân và tập thể. 2) Tự duy quản lý phải theo nền kinh tế thị trường.

Vì vậy, năng lực quản lý của cơ quan chủ quản là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến việc ban hành cũng như việc vận hành cơ chế tài chính đối với HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN.

*** Các nhân tố thị trường**

HĐKD & DVDLST nhằm tạo nguồn thu cho các VQG & KBTTN là hoạt động kinh tế bị chi phối chặt chẽ bởi các quy luật của kinh tế thị trường trong lĩnh vực du lịch (thị trường du lịch) và sự điều tiết của nhà nước. Do vậy, cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN cần được xác lập dựa vào (theo định hướng) thị trường (market-based/-oriented financial mechanisms for ecotourism in protected areas).

- *Thị trường đầu vào* là thị trường mà thông qua đó các VQG & KBTTN có thể trang bị các yếu tố đầu vào cần thiết cho việc tiến hành HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN, điển hình là thị trường vốn, lao động, máy móc, trang thiết bị phục vụ phát triển DLST. Mức độ phát triển của các thị trường này sẽ tác động đến khả năng hợp tác của các VQG & KBTTN với các chủ thể có liên quan cũng như mức độ cạnh tranh với các đơn vị khác trong việc thu hút các yếu tố đầu vào có chất lượng với giá cả hợp lý.

- *Thị trường đầu ra cho các loại sản phẩm hàng hóa, dịch vụ DLST:*

Là một nhân tố quan trọng có ảnh hưởng đến kết quả HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Thị trường đầu ra cho các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ DLST phụ thuộc rất lớn vào xu hướng phát triển DLST trên thế giới và Việt Nam. Do đó, nghiên cứu và nắm bắt xu hướng phát triển DLST trên thế giới và Việt Nam là tiền đề quan trọng cho việc hoạch định chiến lược nhằm phát triển HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN như: quy hoạch tổng thể phát triển DLST, quy hoạch liên quan đến đầu tư vào hệ thống cơ sở hạ tầng cho phát triển DLST, quy hoạch những vùng tiềm năng phục vụ cho mục đích phát triển DLST. Vì vậy, khi xây dựng cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN cần phải căn cứ vào xu hướng phát triển DLST trên thế giới và Việt Nam để ban hành cơ chế tài chính phù hợp nhằm huy động tối đa các nguồn tài chính từ các chủ thể trong xã hội để đáp ứng nhu cầu đầu tư theo chiến lược phát triển DLST đã đề ra, đồng thời cơ chế này cũng phải đảm bảo các nguồn tài chính được sử dụng một cách hiệu quả để tạo ra những sản phẩm, DVDLST phù hợp đáp ứng được nhu cầu cũng như thị hiếu của khách du lịch trên thế giới và Việt Nam. Bên cạnh đó, cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN là cơ chế tài chính phải đảm bảo được nguồn tài chính ổn định lâu dài cho hoạt động bảo vệ phát triển rừng, bảo tồn đa dạng sinh học. Do đó, việc nắm bắt được xu hướng phát triển DLST trên thế giới và Việt Nam sẽ giúp cho các nhà hoạch định chính sách đưa ra cơ chế tài chính phù hợp đảm bảo việc phát triển HĐKD & DVDLST mang lại lợi ích về mặt kinh tế - xã hội không những không gây ra những tổn

hại đến tài nguyên quốc gia mà còn tạo ra nguồn thu để phục vụ công tác bảo vệ phát triển rừng và bảo tồn đa dạng sinh học.

**** Các ràng buộc về tiêu chuẩn bền vững trong nước và quốc tế***

Để phát triển HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN một cách bền vững lâu dài thì hoạt động này không thể tách rời khỏi hoạt động BV & PTR bền vững, bảo tồn ĐDSH. Việc phát triển HĐKD & DVDLST được coi là theo định hướng bền vững khi nó thỏa mãn các tiêu chuẩn bền vững trong nước và quốc tế. Do đó, một cơ chế tài chính được coi là bền vững khi nó được ban hành trên cơ sở các ràng buộc về tiêu chuẩn bền vững trong nước và quốc tế nhằm khai thác, huy động tối đa các nguồn lực tài chính và sử dụng nó một cách hợp lý, hiệu quả nhằm phát triển bền vững HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN.

b. Các nhân tố bên trong

Nhân tố bên trong là các nhân tố nội tại của VQG & KBTTN ảnh hưởng đến cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST tại VQG & KBTTN, bao gồm:

**** Điều kiện về tài nguyên tài nguyên thiên nhiên***

DLST là một loại hình du lịch dựa vào thiên nhiên và các hoạt động thường diễn ra tại các khu vực hoang sơ, ít chịu tác động của con người. Những yếu tố về tài nguyên thiên nhiên (bao gồm tính ĐDSH, địa hình, khí hậu và cảnh quan) tạo nên sự hấp dẫn đặc biệt với du khách muốn tìm hiểu về thiên nhiên. Đây là nhân tố quan trọng hàng đầu có ảnh hưởng đến sự phát triển HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Do đó, khi ban hành cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN cần phải xét đến điều kiện về tài nguyên thiên nhiên của mỗi VQG & KBTTN. Có như vậy mới phát huy được hết tiềm năng phát triển HĐKD & DVDLST, phát huy lợi thế của mỗi VQG & KBTTN nhưng đồng thời vẫn đảm bảo được tính công bằng cũng như hiệu quả của cơ chế tài chính.

**** Cơ sở hạ tầng và cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ DLST tại các VQG & KBTTN***

Cơ sở hạ tầng bao gồm hệ thống cơ sở giao thông, cấp điện, cấp thoát nước và thông tin liên lạc. Do đặc điểm nằm xa các trung tâm kinh tế chính trị và các đô thị lớn nên cơ sở hạ tầng của hầu hết các VQG & KBTTN còn nhiều hạn chế và chưa đồng bộ. Các VQG và khu BTTN có hoạt động DLST phát triển thường là (i) có cơ sở hạ tầng tương đối tốt, thuận tiện, nằm gần các điểm cấp khách, các trung tâm kinh tế chính trị, các đô thị, hoặc là (ii) có tài nguyên độc đáo, đặc sắc.

Cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ du lịch của các VQG, các khu BTTN bao gồm hệ thống cơ sở lưu trú, cơ sở dịch vụ ăn uống, cơ sở vui chơi giải trí, cơ sở bán đồ lưu

niệm, trung tâm giáo dục diễn giải môi trường, các trang thiết bị, tiện nghi phục vụ cho hoạt động du lịch. Tương tự như cơ sở hạ tầng, các VQG & KBTTN có hoạt động du lịch phát triển là những nơi có hệ thống cơ sở vật chất du lịch tốt.

Vì vậy, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN cần phải được xây dựng căn cứ vào thực trạng cơ sở hạ tầng và cơ sở vật chất, kỹ thuật phục vụ DLST tại các VQG & KBTTN. Cơ chế tài chính đó phải đảm bảo huy động được đầy đủ nguồn tài chính đáp ứng nhu cầu về các điều kiện cơ sở vật chất, kỹ thuật cần thiết cho HĐKD & DVDLST. Bên cạnh đó phải có cơ chế quản lý, sử dụng hợp lý để nâng cao hiệu quả vốn đầu tư, tránh đầu tư dàn trải, lãng phí.

**** Nguồn nhân lực dịch vụ du lịch tại các VQG & KBTTN***

Chất lượng và số lượng nhân lực dịch vụ du lịch tại VQG & KBTTN đóng vai trò quan trọng trong việc tổ chức HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Nếu các VQG & KBTTN có nhân sự làm việc trong lĩnh vực dịch vụ du lịch thiếu chuyên môn sâu về du lịch hay không chuyên nghiệp sẽ hạn chế khả năng tổ chức hoạt động du lịch và phục vụ du khách. Vì vậy, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN phải đảm bảo có chế độ đãi ngộ về vật chất, lương bổng phù hợp để có thể thu hút nguồn nhân lực có trình độ cao về du lịch.

**** Năng lực tài chính của VQG & KBTTN***

Là đơn vị sự nghiệp có thu, năng lực tài chính của một VQG & KBTTN có thể được đánh giá thông qua một số chỉ tiêu phản ánh khả năng độc lập, tự chủ tài chính, khả năng khai thác các nguồn thu ngoài NSNN như tỷ lệ tự chủ tài chính, tỷ lệ đảm bảo chi thường xuyên, tỷ lệ đảm bảo chi đầu tư, tỷ lệ vốn đầu tư từ NSNN, tỷ lệ vốn đầu tư ngoài NSNN, tỷ lệ các nguồn thu ngoài NSNN trong tổng nguồn thu, tỷ lệ trích lập các quỹ chuyên dùng, hệ số lương tăng thêm của cán bộ công nhân viên... Việc đa dạng hóa và tăng quy mô các dịch vụ cung cấp trong đó có DVDLST của VQG & KBTTN phụ thuộc phần lớn vào tiềm lực tài chính của VQG & KBTTN đó. Nếu VQG & KBTTN có tiềm lực tài chính tốt sẽ có cơ sở và điều kiện để nâng cao uy tín cũng như năng lực cạnh tranh của mình để tiến hành HĐKD & DVDLST một cách bài bản, có khoa học, mang lại cho khách hàng những sản phẩm, DVDLST có chất lượng đồng thời dành nguồn tài chính thỏa đáng cho công tác bảo tồn và tái tạo nguồn tài nguyên thiên nhiên, giảm gánh nặng cho NSNN. Vì vậy, khi xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho HĐKD & DVDLST phải xét đến năng lực tài chính hiện tại của các VQG & KBTTN, tạo cơ chế để các đơn vị có thể chủ động phát huy năng lực tài chính hiện tại, gia tăng khả năng khai thác các nguồn tài chính mới. Cơ chế tài chính này phải đảm bảo sự công bằng nhưng không cào bằng, tạo động lực để các VQG &

KBTTN không ngừng nỗ lực để phát huy tiềm năng, thế mạnh sẵn có, nâng cao khả năng tài chính trên cơ sở huy động, sử dụng, phân bổ một cách hiệu quả và hợp lý các nguồn tài chính trong HĐKD & DVDLST.

**** Năng lực quản trị VQG & KBTTN (bao gồm cả quản trị DLST)***

Năng lực quản trị hoạt động của VQG & KBTTN: VQG & KBTTN là một tổ chức - là một tập hợp tài sản - con người, tài chính và các tài sản khác (trong đó rừng, đất rừng, hệ sinh thái rừng là những tài sản đặc trưng mang những giá trị đặc biệt của VQG & KBTTN) được kết hợp với nhau để thực hiện các hoạt động của VQG & KBTTN. Để có thể phát triển bền vững, các VQG & KBTTN phải nâng cao năng lực quản trị hoạt động (với 3 hoạt động chính là bảo vệ và phát triển rừng; bảo tồn đa dạng sinh học; tiến hành HĐKD & DVDLST) của các đơn vị này. Quản trị là một hệ thống kiểm tra, giám sát, cân đối các nguồn lực với sự tham gia của nhiều chủ thể cả bên trong và bên ngoài VQG & KBTTN, bao gồm: Chủ sở hữu, nhà quản lý, người lao động, cộng đồng dân cư, khách du lịch... VQG & KBTTN có hoạt động tốt hay không và có thực hiện các mục tiêu chiến lược hay không là nhờ vào việc quản trị hoạt động của VQG & KBTTN. Sự quản lý ở đây như một sự định hướng và đảm bảo cho các quá trình được diễn ra theo đúng mục đích đã đặt ra. Năng lực quản trị hoạt động tốt sẽ đảm bảo cho các hoạt động của VQG & KBTTN được thống nhất, đồng bộ và hiệu quả. Năng lực quản trị tốt sẽ là một trong số các điều kiện để VQG & KBTTN thu hút được vốn và nguồn lực khác với chi phí thấp, tạo ra điều kiện cho sự phát triển HĐKD & DVDLST. Do đó, cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST áp dụng tại các VQG & KBTTN cần phải phù hợp với năng lực quản trị hoạt động, cơ chế đó sẽ là công cụ "đắc lực" phục vụ cho công tác quản trị hoạt động của VQG, thúc đẩy HĐKD & DVDLST phát triển. Ngược lại một cơ chế tài chính không phù hợp với năng lực quản trị sẽ gây ra những "cản trở" đối với sự phát triển HĐKD & DVDLST hay hoạt động chung của VQG & KBTTN tại Việt Nam.

Do đó, năng lực quản trị VQG & KBTTN trong đó có quản trị hoạt động DLST là yếu tố cần phải xem xét trước khi xây dựng cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN.

**** Các yếu tố khác*** bao gồm các giá trị về dịch vụ môi trường (phát thải khí cacbon, cung cấp dưỡng khí...), giá trị tài nguyên khác (than, khoáng sản, lâm sản ngoài gỗ...) mà VQG & KBTTN mang lại cho chủ sở hữu, nhà đầu tư, cộng đồng dân cư vùng đệm cũng như toàn xã hội. Đây cũng được coi là các nhân tố ảnh hưởng đến chính sách tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Các yếu tố trên sẽ là cơ sở cho việc xây dựng chính sách tài chính cho HĐKD & DVDLST phù hợp. Chính sách tài chính ban hành phải là chính sách có thể khai thác, động viên các nguồn

lực tài chính từ các giá trị tài nguyên của các VQG & KBTTN một cách ổn định, lâu dài mới có thể tạo ra nguồn tài chính bền vững đầu tư trở lại hoạt động của VQG & KBTTN (nhất là HĐKD & DVDLST) từ đó góp phần bảo vệ phát triển rừng, bảo tồn ĐDSH và nâng cao thu nhập cho những người làm nghề rừng.

1.3. Kinh nghiệm xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên trên thế giới

1.3.1. Các chiến lược gây dựng tài chính cho vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên trên thế giới

Trong những thập kỷ gần đây, một loạt các cơ chế tài trợ KBT đã được phát triển. Có nhiều nguồn khác nhau cung cấp hướng dẫn kỹ thuật mở rộng về tất cả các khía cạnh của tài chính bảo tồn. Những nguồn này chứa đựng thông tin toàn diện và các công cụ quyết định về một loạt các cơ chế tài chính. Gutman (2003) thống kê khá đầy đủ các cơ chế tài chính và phân chia thành 6 nhóm cơ chế tài chính cho khu bảo tồn, đó là: (1) *Các nguồn tài chính công (public sources)*; (2) *Các nguồn tài chính phi lợi nhuận (non-profit sources)*; (3) *Các nguồn tài chính tư nhân vì mục tiêu lợi nhuận (private for-profit sources)*; (4) *Chi trả cho các sản phẩm môi trường (payments for environmental products)*; (5) *Chi trả cho các dịch vụ môi trường (payments for environmental services)*; (6) *Giảm nhu cầu về tài chính gia tăng (reducing the need for additional financing)* (Gutman, 2003; UNEP và cộng sự 2005) như trong Hộp 01 bên dưới. Phần lớn các cơ chế này hiện có ở nhiều quốc gia (viện trợ, quỹ tín thác, cho vay...). Một số cơ chế tài chính đang trong giai đoạn phát triển ban đầu, ví dụ như: hấp thụ khí cacbon, phát triển hệ thống chi trả dịch vụ môi trường... Một số cơ chế tài chính khác mới dừng lại ở khái niệm, chưa được xem xét thỏa đáng, ví dụ như hệ thống thanh toán quốc tế cho các công ty toàn cầu và thuế năng lượng toàn cầu.

Hộp 01. Danh mục các cơ chế tài chính cho các khu bảo tồn

(1) Các nguồn tài chính công (public sources)

- Kinh phí ngân sách nhà nước cho các khu bảo tồn.
- Giảm thuế/trợ cấp cho các khu bảo tồn.
- Các khoản vay của ngân hàng phát triển quốc gia/tiểu bang/địa phương.
- Hoán đổi nợ thiên nhiên.
- Các quỹ môi trường (các khoản hiến tặng, các quỹ chìm và luân chuyển).
- Các cơ quan viện trợ và phát triển đa phương.
- Vốn vay của ngân hàng phát triển quốc tế.
- Các cơ quan viện trợ và phát triển song phương...

(2) Các nguồn tài chính phi lợi nhuận (non-profit sources)

- Các nhóm tự hỗ trợ cộng đồng và các hình thức vốn xã hội khác.
- Tổ chức từ thiện thế tục và đức tin.
- Các chiến dịch gây quỹ đặc biệt (Ví dụ: cứu gấu trúc, bạn bè của VQG...).
- Buôn bán và marketing tốt.
- Xổ số.
- Các tổ chức phi chính phủ xã hội và môi trường.
- Các quỹ tài trợ.

(3) Các nguồn tài chính tư nhân vì mục tiêu lợi nhuận (private for-profit sources)

- Các doanh nghiệp dựa vào cộng đồng, chính thức và không chính thức.
- Đầu tư tư nhân của doanh nghiệp địa phương.
- Vay ngân hàng thương mại.
- Đầu tư trực tiếp của các nhà đầu tư không thuộc địa phương (Ví dụ: DLST).
- Hợp tác công tư.
- Hợp tác cộng đồng tư nhân.
- Vốn mạo hiểm.
- Các nhà đầu tư gián tiếp (quỹ xanh).

(4) Chi trả cho các sản phẩm môi trường (payments for environmental products)

- Thị trường các sản phẩm nông nghiệp hữu cơ.
- Thị trường cho các sản phẩm ngoài gỗ được khai thác bền vững.
- Thị trường cho các sản phẩm lâm nghiệp được chứng nhận.
- Thị trường cho các sản phẩm thủy sản được chứng nhận.
- Phí khai thác tài nguyên.

(5) Chi trả cho các dịch vụ môi trường (payments for environmental services)

- Thị trường cho bảo tồn đa dạng sinh học và khám phá sinh học.
- Thị trường bù đắp cacbon.
- Thị trường cho khu vực bảo vệ đầu nguồn.
- Thị trường cho thắng cảnh, bao gồm cả DLST và du lịch.
- Thị trường cho quyền phát triển và các quyền bảo tồn.
- Các hệ thống gần giống thị trường và phi thị trường của việc chi trả DVMT.
- Sử dụng lệ phí, vé vào cổng.

- Kinh phí cho các KBT liên quan đến các điều ước quốc tế.
- Chi trả GEF đối với hàng hóa toàn cầu.
- Dành riêng cho các khu vực bảo tồn, một phần nhất định của một hoặc nhiều loại thuế quốc tế.

(6) Giảm nhu cầu về tài chính gia tăng (reducing the need for additional financing)

- Giải phóng các nguồn lực hiện có (ví dụ, chuyển hướng tiền từ các khoản trợ cấp công bất lợi đến các KBT).
- Khuyến khích huy động các nguồn lực tư nhân (ví dụ như đảm bảo quyền sở hữu, xúc tiến, cải tiến cơ chế đảm bảo thông suốt).

(Gutman, 2003; UNEP, và cộng sự 2005)

Trong một nghiên cứu gần đây, IUCN đã phân loại các cơ chế tài chính KBT dựa trên một phổ rộng, từ các nguồn tài chính công đến các nguồn tài chính tư nhân và giữa 2 nguồn đó, dựa vào nguồn thu từ bên ngoài vào và thu nhập tự tạo ra. Có thể được phân nhóm theo cách thức huy động vốn và sử dụng vốn (Emerton, và cộng sự 2006) chủ yếu như:

1) Các cơ chế tài chính liên quan đến thu hút và quản lý dòng chảy bên ngoài (*Financing mechanisms, which are concerned with attracting and administering external flows*), bao gồm ngân sách của chính phủ và nhà tài trợ, các khoản tài trợ của các tổ chức phi chính phủ và các khoản đóng góp cá nhân và tự nguyện từ cả nguồn quốc tế và trong nước;

2) Chia sẻ chi phí và chia sẻ lợi ích, quỹ đầu tư và doanh nghiệp, các công cụ và thỏa thuận tài chính để quản lý tư nhân/cộng đồng đất đai KBT, các tài nguyên và các phương tiện là những cơ chế ban đầu cho việc tạo ra nguồn tài chính nhằm khuyến khích các hoạt động bảo tồn giữa các nhóm người sử dụng hoặc tác động đến các KBT;

3) Phí sử dụng tài nguyên, phí du lịch và chi trả DVMT đều tính phí dựa trên thị trường cho hàng hóa và dịch vụ khu bảo tồn.

Trên thực tế, có rất nhiều cơ chế với tiềm năng đáng kể cho việc gây dựng tài chính KBT. Tuy nhiên, vẫn có câu hỏi liệu chúng có đủ mạnh để tạo ra nguồn tài chính đầy đủ và lâu dài để đáp ứng (toàn bộ/một phần đáng kể) nhu cầu tài chính cho KBT hay không? Ở một chừng mực nào đó, hầu hết các cách tiếp cận này vẫn chưa được thể chế hóa đầy đủ và cần tiếp tục nghiên cứu, tổng kết và đúc rút kinh nghiệm từ thực tiễn hoạt động của các KBT.

1.3.2. Kinh nghiệm nghiên cứu và xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên trên thế giới

Tài chính bền vững là một cách tiếp cận mới để giải quyết vấn đề khan hiếm các nguồn lực cho công tác bảo tồn ở các VQG & KBTTN trên toàn thế giới. Phần lớn các nghiên cứu về tài chính KBT tập trung vào phân tích sự hình thành và cơ chế vận hành của các nguồn tài chính/tài trợ (truyền thống và mới) trong cấu trúc tài chính tổng thể KBT; khả năng kết hợp các cơ chế tài chính/tài trợ khác nhau (trong cả ngắn hạn và dài hạn) trong việc hình thành một chiến lược/kế hoạch tài chính tổng thể cho KBT. Vấn đề tài chính bền vững KBT chủ yếu được tiếp cận nghiên cứu dưới lăng kính phân tích thể chế và chính sách (institutional and policy analyses); hướng tới tìm kiếm, đổi mới các cơ chế nhằm đảm bảo khả năng cung cấp tài chính đầy đủ, ổn định, lâu dài (bên cạnh các cơ chế tài chính truyền thống). Dưới đây kinh nghiệm nghiên cứu và xây dựng cơ chế tài chính bền vững ở một số quốc gia trên thế giới:

McNeely (1997) tiếp cận vấn đề tài chính bền vững cho các KBT dựa trên sự đổi mới về mặt chính sách (liên quan đến hoạt động bảo tồn) và sự kết hợp của chính sách với các công cụ tài chính mới để đáp ứng nhu cầu kinh phí cho các KBT. McNeely (1997) lập luận rằng việc quản lý thành công các KBT đòi hỏi một sự kết hợp của “*đổi mới chính sách*” và “*các công cụ kinh tế phù hợp*”. Những đổi mới chính sách có thể loại bỏ được các nguyên nhân tiềm tàng của các mối đe dọa đối với các KBT, và tạo ra những khích lệ cho việc quản lý có hiệu quả của những chính sách đó. Các công cụ kinh tế sẽ làm vững mạnh những khích lệ cho hành vi ủng hộ các mục tiêu của Công ước Đa dạng sinh học (CBD) và sẽ tạo ra các nguồn lực tài chính đáp ứng đòi hỏi tài trợ đầu tư cho các KBT. Theo McNeely (1997), ba yêu cầu chủ yếu cho tài chính bền vững của các KBT bao gồm:

- Thiết lập các khung chính sách mới thúc đẩy sự đổi mới trong việc gây quỹ cho các chủ đề liên quan đến KBT;
- Cắt giảm các chi phí đi ngược lại với mục tiêu của các KBT;
- Thiết kế cách tiếp cận mới cho việc chi tiêu tiền một cách có hiệu quả đến đạt đến các mục tiêu quốc gia cho KBT.

James (1999) ghi nhận sự chênh lệch về các nguồn lực ngân sách giữa các nước đang phát triển và các nước phát triển (chỉ có 157 USD/km² so với 2.058 USD/km²), trong đó ngân sách của các nước đang phát triển chưa đáp ứng được 1/3 nhu cầu tài chính đủ để đáp ứng các mục tiêu bảo tồn đã đề ra. Một giải pháp được đưa ra là cho phép các đơn vị KBT *giữ lại doanh thu thu được từ các nguồn khác nhau và đạt được tự chủ về tài chính*. Điều này đòi hỏi sự thay đổi về thể chế ở các cấp độ khác nhau, bao gồm cả văn hóa tổ chức và thái độ của những người sử dụng tài nguyên.

Theo một nghiên cứu mang tính điểm luận “*Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*” của Emerton và cộng sự (2006), nhiều nỗ lực đã được thực hiện để tăng kinh phí cho các KBT trong suốt thập kỷ qua, một loạt các cơ chế tài chính mang tính đổi mới đã được phát triển và thực hiện. Tuy nhiên, mức độ mà các cơ chế này cải thiện tính bền vững tài chính của các KBT hoặc góp phần đáng kể vào việc bảo tồn đa dạng sinh học vẫn còn chưa thực sự rõ ràng. Nghiên cứu đã xem xét và đánh giá tình trạng của nhiều cơ chế tài chính KBT khác nhau, những trở ngại và cơ hội chủ yếu để thực hiện chúng và tiềm năng để cải thiện. Nghiên cứu cũng đã đánh giá hiệu quả của các công cụ tài chính cho các KBT, bao gồm các rào cản đối với việc sử dụng chúng; đề xuất cách thức cải tiến và thúc đẩy việc thực hiện các công cụ tài chính; xác định hướng đi trong bối cảnh của chương trình công tác bảo tồn đa dạng sinh học về các KBT.

Flores và cộng sự (2008) cho rằng cơ chế tài chính được thiết kế để gây dựng, tạo lập, hoặc huy động các quỹ để trang trải các chi phí cho việc thực hiện các chương trình bảo tồn (Flores, và cộng sự 2008). Flores và cộng sự (2008) cung cấp các hướng dẫn và bài học để tối ưu hóa cả quá trình lập kế hoạch tài chính của các KBT và các kết quả thu được từ các quá trình này. Nghiên cứu giúp nâng cao năng lực quản lý tài chính của các cá nhân và các tổ chức hoạt động trong các KBT. Nội dung nghiên cứu xoay quanh các khía cạnh chủ yếu của quá trình lập kế hoạch tài chính cho các KBT như: a) Phân tích tài chính: nhu cầu vốn và những thiếu hụt cần bù đắp; b) Lựa chọn trước và phân tích các cơ chế tài chính và hiểu rõ khuôn khổ pháp lý và quản lý; c) Xây dựng các kế hoạch tài chính và kinh doanh. Ngoài ra, nghiên cứu xem xét các khía cạnh quan trọng liên quan đến việc thực hiện, giám sát và đánh giá tài chính.

1.3.2.1. Tổng kết kinh nghiệm của một số nước trên thế giới

a. Kinh nghiệm từ các nước thuộc khối Liên minh châu Âu (EU)

Cetara (2015) nghiên cứu về mạng lưới các khu bảo tồn dựa trên sự ràng buộc về lợi ích (chứ không phải về mặt hành chính) như một mô hình quản trị cho công tác bảo tồn; các cơ chế tài chính phân cấp (phi tập trung), các cơ chế tài chính mới bổ sung cho các cơ chế cũ công tác bảo tồn. Theo Cetara, các chính sách bảo tồn thiên nhiên trên khắp thế giới phải hứng chịu sự hạn chế tài chính. Mức độ hiểu biết về nhu cầu tài chính và nguồn tài trợ cho các KBT thấp ở mọi nơi. Các khu vực cảnh quan vốn là vùng đệm của các KBT khác có thể thu lợi lớn từ các khoản đầu tư nhỏ vào các KBT vì lợi ích cho một số ngành kinh tế, các hệ sinh thái và phúc lợi của con người. Chi tiêu hàng năm cho các khu bảo tồn toàn cầu có thể lên tới 76,1 tỷ USD và dự kiến sẽ tăng lên. Chi tiêu bảo vệ môi trường cho bảo tồn đa dạng sinh học ở Liên minh châu Âu (EU) đã không hề tăng trong suốt thập kỷ qua. Các thủ tục tài chính chặt chẽ, quản lý hiệu quả chi phí và lập kế hoạch tài chính của các KBT dường như chưa đủ. Việc gia

tăng các quỹ công cho bảo tồn không thể đem lại kết quả khả quan. Các cơ chế khác để gây quỹ tại cấp cơ sở là rất cần thiết để bổ sung cho các cơ chế truyền thống. Tài chính KBT đủ điều kiện như một lĩnh vực lý tưởng nơi có thể huy động tri thức riêng rẽ để tài trợ cho công tác bảo tồn. Đây là danh mục vốn đầu tư hoặc vấn đề đầu tư, thích hợp với việc áp dụng “luận điểm phân quyền (phi tập trung)”: Rất nhiều nguồn lực phi tập trung có thể tạo dựng một danh mục vốn đầu tư đa dạng, ổn định và an toàn, bằng cách chỉ rõ những người sử dụng hoặc những người hưởng lợi trực tiếp của các khu bảo tồn, và những hàng hóa và dịch vụ của họ. Hệ thống các KBT là các mô hình quản trị dựa trên các lợi ích mà họ cung cấp cho các thành viên của mình. Các thể chế phân cấp (phi tập trung) với quyền tự do hành động lớn hơn là điều đáng mong đợi trong những trường hợp không chắc chắn và khi cần sự sáng tạo và đổi mới. Các mạng lưới các khu bảo tồn như một mô hình quản trị có thể hỗ trợ sự phân cấp (Cetara, 2015).

b. Kinh nghiệm từ các nước khu vực châu Phi và châu Mỹ Latinh

Liên minh Tài chính bảo tồn - CFA (Conservation Finance Alliance, 2014) nghiên cứu so sánh hai giai đoạn những thuận lợi và bất lợi của việc tài trợ khu bảo tồn và các hệ thống khu bảo tồn thông qua các quỹ ủy thác bảo tồn (Conservation Trust Funds - CTFs) so với sự hỗ trợ dự án tài trợ ngắn hạn, được tiến hành ở các nước châu Phi và châu Mỹ Latinh. Theo CFA, các quỹ ủy thác bảo tồn (CTFs) là một trong số các cơ chế tài chính ra đời gần đây để hỗ trợ cho các khu bảo tồn/hệ thống khu bảo tồn. CTFs là các tổ chức tư nhân độc lập hợp pháp cung cấp nguồn tài trợ bền vững cho bảo tồn đa dạng sinh học. Các quỹ này thường tài trợ một phần chi phí quản lý dài hạn cho khu bảo tồn/hệ thống khu bảo tồn của một quốc gia cũng như các sáng kiến bảo tồn và phát triển bền vững bên ngoài khu bảo tồn. CTFs huy động vốn và đầu tư để tài trợ cho các tổ chức phi chính phủ (NGOs) hoặc các tổ chức dựa vào cộng đồng (CBOs) và các cơ quan chính phủ (như cơ quan quản lý vườn quốc gia). CTFs thường quản lý một hoặc một số quỹ, nhưng chắc chắn là quỹ đầu tư nơi mà vốn được đầu tư vĩnh viễn và chỉ lợi tức hoặc thu nhập đầu tư là được sử dụng để hỗ trợ cho các hoạt động bảo tồn. CTFs là các thể chế có thể quản lý các cơ chế tài chính khác nhau bao gồm, nhưng không giới hạn, các quỹ đầu tư, quỹ trả nợ, quỹ tuần hoàn, những hóan đổi nợ cho thiên nhiên. Các cơ chế tài chính khác đã được áp dụng để hỗ trợ các KBT/hệ thống KBT như hỗ trợ dự án ngắn hạn truyền thống của các nhà tài trợ, phân bổ ngân sách của chính phủ, thuế và doanh thu vườn quốc gia... Tất cả các cơ chế tài chính này có thể bổ sung lẫn nhau về mặt chiến lược và phải phối hợp trong phạm vi khuôn khổ của một chiến lược tài chính toàn diện (Conservation Finance Alliance, 2014).

c. Kinh nghiệm từ khu vực châu Á - Thái Bình Dương

** Kinh nghiệm từ các nước khu vực Đông Á*

Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên thế giới - IUCN (2000), trong ấn phẩm "Tài trợ khu bảo tồn: Hướng dẫn cho các nhà quản lý khu bảo tồn", cho thấy tầm quan trọng của

việc phát triển chiến lược tài chính, thảo luận cơ chế tạo dòng doanh thu từ cả nguồn công và tư nhân và đưa ra tổng quan về các nguồn cung cấp tài chính dựa trên tài trợ tiềm năng. Trong một báo cáo có liên quan đến chủ đề tài chính khu bảo tồn của IUCN, có tên "Hướng dẫn về tài trợ các khu bảo tồn ở Đông Á", Athanas và cộng sự (2001) liệt kê các cơ chế tài chính khác nhau, quá trình đánh giá tính khả thi của các giải pháp tài trợ và đề xuất các bước trong phát triển kế hoạch tài chính.

** Kinh nghiệm của Indonesia*

Haeruman (2001) đề xuất một mô hình mới cho việc tài trợ cho VQG Indonesia thông qua một cơ chế phân bổ chi phí cho những người tích lũy lợi ích, công việc hướng tới các mục đích bảo tồn trong các VQG riêng lẻ và xem xét các mục tiêu chung của hệ thống vườn. Ông cũng liệt kê một số cơ chế tài trợ thay thế tương tự như các hướng dẫn của IUCN - WCPA.

Gallegos và cộng sự (2005) phân tích chiến lược tài chính bền vững của các khu bảo tồn biển (Marine Protected Areas - MPAs), với hai nghiên cứu trường hợp tại VQG Komodo và VQG Ujung Kulon của Indonesia, thông qua việc so sánh để xác định liệu họ đã phát triển một tổ hợp đầu tư tài chính bền vững của các nguồn doanh thu. Nhóm tác giả tiếp cận phân tích xem *sự kết hợp nào của các cơ chế tài chính góp phần vào một chiến lược tài chính bền vững cho vườn quốc gia*. Nghiên cứu được thực hiện thông qua sự phân tích các cơ chế tài chính ở ba cấp độ là quốc tế, quốc gia, và địa phương; thông qua xây dựng bộ chỉ số đo lường tính bền vững của chiến lược tài chính của các khu bảo tồn biển, gồm 5 khía cạnh về tài chính, pháp lý, hành chính, xã hội, chính trị và môi trường. Tất nhiên nghiên cứu mới chỉ dừng lại ở mức độ mô tả so sánh định tính. Từ nghiên cứu điểm của Gallegos và cộng sự (2005), có thể rút ra rằng *mỗi vườn quốc gia cần phát triển các cơ chế tài chính khác nhau nhằm để đạt tới sự tự bền vững (self-sustainability)*; việc thiết kế và thực hiện một tổ hợp đa dạng các cơ chế tài chính cho VQG có thể giảm được mối đe dọa từ sự bất ổn của Chính phủ (trong việc cắt giảm nguồn cung cấp tài chính cho VQG); cần cân nhắc các vấn đề khác như nhu cầu tạo ra một mạng lưới các VQG/khu bảo tồn để giải quyết vấn đề bất bình đẳng giữa các đơn vị khác nhau (Gallegos và cộng sự 2005).

Leimona và cộng sự (2006), trong bài viết về Cơ chế tài chính cho quản lý rừng bền vững ở Indonesia, xác định các công cụ tài chính công, đặc biệt dưới hình thức quỹ tái phủ xanh (Re-greening Fund), là một trong những nguồn tài chính rừng tiềm năng nhất. Các tác giả nhấn mạnh rằng bất kỳ sáng kiến mới nào trong việc bảo tồn rừng, bao gồm việc giới thiệu bất kỳ công cụ tài chính rừng nào, cần được bắt đầu bằng cách giải quyết các nguyên nhân cơ bản của sự thất bại trong việc bảo tồn tài nguyên rừng như sự bất định của chế độ sử dụng đất lâm nghiệp sự tiếp cận hạn chế của người dân địa phương với tài nguyên rừng, năng lực hạn chế của nguồn nhân lực trong quản lý rừng và sự thiếu nhất quán (thiếu đồng bộ) trong các văn luật, các quy định và kế hoạch quản lý. Do đó, việc thiết lập lại các kế hoạch phục hồi rừng, các quy định giải ngân và

kế toán vốn rừng và cơ chế đánh giá giám sát sẽ trở thành nền tảng tốt trong việc thiết lập bất kỳ sự đổi mới nào trong các kế hoạch tài trợ rừng. Ngoài ra, các tác giả cũng chỉ ra rằng chi trả DVMT là một cơ chế tài chính đảm bảo cho quản lý rừng bền vững ở Indonesia (Leimona, và cộng sự 2006).

** Kinh nghiệm của Campuchia*

Tolisano và cộng sự (2016), trong báo cáo “Sustainable Finance Mechanisms for Conservation of Forests and Protected Areas in Cambodia”, tổng hợp và đánh giá về mặt lý thuyết, thực tiễn, và pháp lý của mỗi một trong tất cả 8 cơ chế tài chính cho hoạt động của các khu bảo tồn ở Campuchia:

1) *Tiền thuế, lệ phí, tiền phạt thu được từ hoạt động thương mại hợp pháp các sản phẩm gỗ và lâm sản ngoài gỗ;*

2) *Đối tác công - tư: Bao gồm các khoản cho thuê, phí chuyển nhượng, chi trả trực tiếp hoặc lợi nhuận chia sẻ từ liên doanh mà ở đó doanh thu từ các sản phẩm và dịch vụ bán được dành cho các quỹ ủy thác và quỹ khác được thành lập cho mục đích bảo tồn rừng một cách rõ ràng;*

3) *Tài trợ (cho, tặng...);*

4) *Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (PES), bao gồm chi trả cho dịch vụ du lịch, nước sạch và phòng hộ đầu nguồn, thu nhập cacbon và khí hậu;*

5) *Giảm nợ (đổi nợ lấy thiên nhiên);*

6) *Vay nợ, trái phiếu, các quỹ đầu tư bền vững, bao gồm cả các đầu tư tác động, phân bổ cho phát triển lâm nghiệp và bảo tồn;*

7) *Các thỏa thuận về bù trừ và bồi thường đa dạng sinh học và lâm nghiệp với ngành Công nghiệp;*

8) *Thành lập quỹ ủy thác bảo tồn rừng, với nguồn thu được tạo ra bởi các nguồn khác nhau.*

Báo cáo chỉ ra rằng mỗi cơ chế đều có những tiềm năng đóng góp vào nguồn lực tài chính cần cho quản lý rừng bảo tồn của Campuchia và đảm bảo cho tính vẹn toàn về mặt sinh thái cho các thế hệ tương lai. Việc đánh giá các lựa chọn tài chính giúp xác định các cơ hội hứa hẹn cho Tổng cục Lâm nghiệp Campuchia (The Cambodia Forestry Administration) hoạch định chiến lược bảo tồn dài hạn cho các khu bảo tồn của Campuchia. Trong nghiên cứu của mình, Tolisano và cộng sự (2016) đưa ra 4 *điều kiện cần thiết để đảm bảo cho tính bền vững của một công cụ tài chính* (Tolisano và cộng sự 2016) như sau:

- Các thị trường và vốn hỗ trợ cho công cụ tài chính về dài hạn;
- Ý chí chính trị và cam kết hỗ trợ cho việc sử dụng công cụ tài chính đó;

- Các công cụ tài chính có được sự hỗ trợ từ cộng đồng, các tổ chức dựa vào cộng đồng (CBOs), các tổ chức phi chính phủ (NGOs), và cộng đồng doanh nghiệp;
- Việc quản lý và sử dụng các quỹ đảm bảo tính minh bạch và được tổ chức tốt.

Mặc dù trong các nghiên cứu trên, cơ chế tài chính cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST không được đề cập nhiều và nghiên cứu chi tiết, nhưng cho thấy rõ sự cần thiết phải đổi mới về mặt thể chế và chính sách nhằm tạo cơ sở hình thành các cơ chế tài chính bền vững KBT nói chung, và cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST nói riêng. Điều này phù hợp với vấn đề mà Jame (1999) đã đưa ra: Du lịch đến các khu vực tự nhiên là một phần quan trọng trong ngành Công nghiệp du lịch thế giới trị giá 600 tỷ USD, tuy nhiên vẫn có rất ít công viên và hệ thống KBT được trang bị về mặt thể chế để giành lấy về tài chính từ các cuộc thăm viếng quốc tế. Hầu hết các hệ thống KBT đang hoạt động khó khăn dưới áp lực thể chế, không thể gây dựng và duy trì doanh thu từ các dịch vụ có giá trị mà họ cung cấp cho du khách thay vì phụ thuộc vào nguồn tài nguyên ít ỏi từ ngân sách quốc gia (James, 1999).

1.3.2.2. Bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái ở các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên của Việt Nam

Từ các nghiên cứu và kinh nghiệm xây dựng cơ chế tài chính bền vững của một số nước trong các khu vực của Liên minh châu Âu, châu Phi và châu Mỹ Latinh, châu Á - Thái Bình Dương, chúng tôi rút ra một số bài học kinh nghiệm ban đầu cho việc xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN của Việt Nam như sau:

Thứ nhất, đổi mới khung thể chế và chính sách: Cơ chế tài chính bền vững trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN chỉ có thể được tạo lập khi có khung thể chế và chính sách phù hợp với sự phát triển của thực tiễn bảo tồn và phát triển.

Thứ hai, xây dựng cơ chế tài chính phù hợp cho mỗi nguồn lực tài chính: Mỗi cơ chế tài chính phù hợp với một/một số ít nguồn lực tài chính trong các VQG & KBTTN và chỉ phù hợp với một giai đoạn nhất định. Do đó, khi các thành bên tham gia vào quan hệ tài chính, hoặc các yếu tố chi phối quan hệ tài chính (cả bên trong và bên ngoài) thay đổi thì cơ chế tài chính cũ cần được thay thế, đổi mới cho phù hợp thực tiễn.

Thứ ba, tạo lập cơ chế tài chính định hướng thị trường: HĐKD & DVDLST nhằm tạo nguồn thu cho các VQG & KBTTN là hoạt động kinh tế bị chi phối chặt chẽ bởi các quy luật của kinh tế thị trường trong lĩnh vực du lịch (thị trường du lịch) và sự điều tiết của Nhà nước. Do vậy, cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST tại các

VQG & KBTTN cần được xác lập dựa vào (theo định hướng) thị trường (market-based/-oriented financial mechanisms for ecotourism in protected areas).

Thứ tư, động lực của cơ chế tài chính: Cơ chế tài chính cần sản sinh ra động lực thúc đẩy HĐKD & DVDLST tạo nguồn thu phục vụ cho mục tiêu bảo tồn và các mục tiêu khác.

Thứ năm, sự rõ ràng, minh bạch và ổn định lâu dài của cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST góp phần quan trọng vào sự bền vững tài chính của VQG & KBTTN. Sự rõ ràng, minh bạch thể hiện trong suốt quá trình từ khi phát hiện, huy động, phân bổ, quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN.

Thứ sáu, tạo ra sự thay đổi hiệu quả: Cơ chế tài chính trong HĐKD & DVDLST bao gồm các thực thể tài chính (các VQG & KBTTN; các tổ chức/cá nhân đầu tư, góp vốn hay khai thác kinh doanh; cơ quan chủ quản...) và các hoạt động tài chính (huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính đầu tư cho HĐKD & DVDLST; phân phối và chia sẻ thu nhập từ HĐKD & DVDLST cho các bên liên quan...) được tổ chức và vận hành theo những nguyên tắc/điều kiện nhất định, phải tạo ra được những thay đổi thường xuyên mang tính hiệu quả.

Cuối cùng, sự độc lập và tự chủ về tài chính là nền tảng quan trọng thúc đẩy sự đổi mới cơ chế tài chính cho HĐKD & DVDLST theo hướng bền vững hơn.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Alampay, R. B. A., & Libosada, C. M. (2005). Chapter 4. Development of a Classification Framework on Ecotourism Initiatives in the Philippines. In R. B. A. Alampay (Ed.), *Sustainable Tourism: Challenges for the Philippines* (pp. 127-160): Philippine-APEC Study Center Network and the Philippine Institute for Development Studies.
2. ASEAN (1984). *ASEAN Declaration on Heritage Parks and Reserves* Retrieved Jan. 20, 2020, from <https://environment.asean.org/asean-declaration-on-heritage-parks-and-reserves/>.
3. ASEAN (2003). *ASEAN Declaration on Heritage Parks and Reserves* Retrieved Jan. 20, 2020, from <https://environment.asean.org/asean-declaration-on-heritage-parks/>.
4. ASEAN Centre for Biodiversity (ACB) (2020). *ASEAN Heritage Parks* Retrieved Jan.20, 2020, from http://chm.aseanbiodiversity.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=110¤t=110.
5. Athanas, A., Vorhies, F., Gheri, F., Shadie, P., & Shultis, J. (2001). *Guidelines for financing protected areas in East Asia*. Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.: IUCN World Commission on Protected Areas (WCPA).
6. Banks, E. (2010). *The Palgrave Macmillan Dictionary of Finance, Investment and Banking*. New York: Palgrave Macmillan.
7. Binet, T., Diazabakana, A., & Hernandez, S. (2015). *Sustainable Financing of Marine Protected Areas in the Mediterranean: A Financial Analysis*. Bordeaux, France: Vertigo Lab.
8. Björk, P. (2000). Ecotourism from a conceptual perspective, an extended definition of a unique tourism form. *International Journal of Tourism Research*, 2(3), 189-202. doi: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1522-1970\(200005/06\)2:3<189::AID-JTR195>3.0.CO;2-T](https://doi.org/10.1002/(SICI)1522-1970(200005/06)2:3<189::AID-JTR195>3.0.CO;2-T).
9. Bovarnick, A. (2007). *Financial Sustainability Scorecard for National Systems of Protected Areas*. New York: United Nations Development Programme (UNDP).
10. BusinessDictionary.com (2017). Financial Mechanism Retrieved 13 June, 2017, from <http://www.businessdictionary.com/definition/financial-mechanism.html>.

11. Ceballos-Lascurain, H. c. (1996). *Tourism, ecotourism, and protected areas: the state of nature-based tourism around the world and guidelines for its development*. Gland, Switzerland, and Cambridge, UK.: IUCN - The World Conservation Union.
12. Cetara, L. (2015). Protected Areas: Opportunities for Decentralized Financial Mechanisms? In R. Gambino & A. Peano (Eds.), *Nature Policies and Landscape Policies: Towards an Alliance* (pp. 381-390). Cham: Springer International Publishing.
13. Chính phủ (2002). *Nghị định số 10/2002/NĐ-CP, ngày 16/01/2002, về Chế độ tài chính áp dụng cho đơn vị sự nghiệp có thu*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://www.moj.gov.vn/vbpq/lists/vn%20bn%20php%20lut/view_detail.aspx?itemid=22870.
14. Chính phủ (2006a). *Nghị định số 23/2006/NĐ-CP, ngày 03/3/2006, về thi hành Luật Bảo vệ và phát triển rừng*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=15168.
15. Chính phủ (2006b). *Nghị định số 43/2006/NĐ-CP, ngày 25/04/2006, quy định Quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=15218.
16. Chính phủ (2010). *Nghị định số 117/2010/NĐ-CP, ngày 24/12/2010, về Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=98307.
17. Chính phủ (2015). *Nghị định số 16/2015/NĐ-CP, ngày 14/02/2015, quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị nghiệp công lập*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=179065.
18. Conservation Finance Alliance (2014). *Sustainable Financing of Protected Areas: Conservation Trust Funds and Projects Comparative Advantages*: Conservation Finance Alliance (CFA).
19. Đặng Thúy Nga, Munz, A., và Phạm Trung Lương (2011). *Đánh giá sơ bộ về cơ chế tài chính chi trả dịch vụ môi trường rừng từ dịch vụ du lịch*. Ba Bể: Dự án "Bảo tồn đa dạng sinh học các hệ sinh thái rừng Việt Nam" của GIZ và Bộ NN&PTNT (Giai đoạn I: 8/2010 đến 6/2013).

20. Deguignet, M., Juffe-Bignoli, D., Harrison, J., MacSharry, B., Burgess, N., & Kingston, N. (2014). *2014 United Nations List of Protected Areas*. Cambridge, UK.: UNEP-WCMC.
21. Dharmaratne, G. S., Yee Sang, F., & Walling, L. J. (2000). Tourism potentials for financing protected areas. *Annals of Tourism Research*, 27(3), 590-610. doi: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(99\)00109-7](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(99)00109-7).
22. Dlamini, C. S., & Masuku, M. (2013). Towards sustainable financing of protected areas: A brief overview of pertinent issues. *International Journal of Biodiversity and Conservation*, 5(8), 436-445. doi: <https://doi.org/10.5897/IJBC11.238>.
23. Dự án PA (2015). *Báo cáo chia sẻ kinh nghiệm về Xây dựng và thực hiện cơ chế tài chính mới tăng nguồn thu và sử dụng nguồn thu từ một số dịch vụ hệ sinh thái tại Vườn Quốc gia Bidoup - Núi Bà*. Hà Nội - Đà Lạt: Dự án “Khắc phục trở ngại nhằm tăng cường hiệu quả quản lý các khu bảo tồn tại Việt Nam” (Dự án PA), Bộ Tài nguyên và Môi trường.
24. Dudley, N. (Ed.) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN.
25. Dudley, N., & Stolton, S. (Eds.) (2008). *Defining Protected Areas: An international conference in Almeria, Spain, May 2007*. Gland, Switzerland: IUCN.
26. Dương Đăng Chinh, & Phạm Văn Khoan (2009). *Giáo trình Quản lý tài chính công* (2nd. ed.). Hà Nội: NXB Tài chính.
27. Dương Thị Bình Minh & Sử Đình Thành (2004). *Lý thuyết tài chính tiền tệ*. TP Hồ Chí Minh: NXB Thống kê.
28. Emerton, L., Bishop, J., & Thomas, L. (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Gland, Switzerland: The World Conservation Union (IUCN).
29. Emerton, L., Phương, P. X., & Mừng, H. T. (2011). *Cơ chế tài chính dành cho khu bảo tồn thiên nhiên tại Việt Nam: Bài học kinh nghiệm và định hướng tương lai*. Hà Nội: GIZ Việt Nam.
30. Fennell, D. A., & Dowling, R. K. (Eds.) (2003). *Ecotourism Policy and Planning*. Oxon & Cambridge: CABI Publishing.
31. Flores, M., Rivero, G., León, F., & Chan, G. (2008). *Financial Planning for National Systems of Protected Areas: Guidelines and Early Lessons*. Arlington, Virginia, US.: The Nature Conservancy.
32. Gallegos, V. L., Vaahtera, A., & Wolfs, E. (2005). *Sustainable financing for marine protected areas: Lessons from Indonesian MPAs - Case studies: Komodo and Ujung*

Kulon National Parks: Environmental & Resource Management (ERM), IVM, Vrije Universiteit Amsterdam.

33. Gutman, P. (Ed.). (2003). *From Goodwill to Payments for Environmental Services: A Survey of Financing Options for Sustainable Natural Resource Management in Developing Countries*. Washington, DC.: WWF Macroeconomics Program Office.
34. Hà Thị Mừng và Tuyết Hoa Niêkdăm. (2008). *Phân tích, đánh giá nguồn tài chính cho các khu rừng đặc dụng tại Việt Nam*. Hà Nội: Dự án Phát triển ngành Lâm nghiệp và quỹ bảo tồn Việt Nam (VCF), Cục Kiểm lâm.
35. Haeruman, H. (2001). *Financing Integrated Sustainable Forest and Protected Areas Management in Indonesia: Alternative Mechanisms to Finance Participatory Forest and Protected Areas Management* Paper presented at the International workshop of experts on financing sustainable forest management, 22 - 25 January 2001, Oslo, Norway.
36. Hall, D. (2004). Rural tourism development in southeastern Europe: transition and the search for sustainability. *International Journal of Tourism Research*, 6(3), 165-176. doi: <https://doi.org/10.1002/jtr.482>.
37. Inamdar, A., & Merode, E. d. (1999). *Towards Financial Sustainability For Protected Areas: Learning From Business Approaches*. Oxford: The Environment and Development Group.
38. IUCN (1994). *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).
39. IUCN (2000). *Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers* (Vol. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 5). Switzerland and Cambridge, UK.: International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).
40. IUCN (2002a). *Financing Strategy for Ba Be National Park*. Hanoi: PARC Project VIE/95/G31&031, Government of Vietnam (FPD) / UNOPS/ UNDP/ IUCN.
41. IUCN (2002b). *Sustainable Financing Mechanisms for Yok Don National Park*. Hanoi: PARC Project VIE/95/G31&031, Government of Vietnam (FPD) / UNOPS/ UNDP/ IUCN.
42. IUCN Việt Nam (2008). *Hướng dẫn quản lý khu bảo tồn thiên nhiên: Một số kinh nghiệm và bài học quốc tế*. Hà Nội: Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên quốc tế - IUCN Việt Nam.
43. James, A. (1999). Institutional constraints to protected area funding. *PARKS*, 9(2), 15-26.

44. James, A., Kanyamibwa, S., & Green, M. J. B. (2001). Sustainable Financing for Protected Areas in Sub-Saharan Africa and Caribbean. In T. L. Anderson & A. James (Eds.), *The Politics and Economics of Park Management* (pp. 69-87). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
45. Lê Huy Bá (2009). *Du lịch sinh thái (Ecotourism)*. TP Hồ Chí Minh: NXB. Đại học Quốc gia Tp. Hồ Chí Minh.
46. Lê Thu Hoa và Vũ Thị Hoài Thu (2012). Xây dựng cơ chế tài chính bền vững cho bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học tại các vườn Quốc gia của Việt Nam. *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, 180(6/2012), 16-22.
47. Leimona, B., Hendrayanto, Prihatno, J., & Roffandi, N. (2006). Financing mechanism for sustainable forest management in Indonesia: The role of public financing instrument. In S. Appanah & K. Shono (Eds.), *Preliminary Report of the Workshop Financial Mechanisms for Sustainable Forest Management: Sharing Experiences from Latin America and Asia-Pacific* (pp. 101-110). Chiang Mai, Thailand: GTZ, National Forest Programme Facility, and FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
48. Leung, Y.-F., Spenceley, A., Hvenegaard, G., & Buckley, R. (2015). *Tourism and Visitor Management in Protected Areas: Guidelines for Sustainability*. Gland, Switzerland: IUCN.
49. Lumsdon, L. M., & Swift, J. S. (1998). Ecotourism at a Crossroads: The Case of Costa Rica. *Journal of Sustainable Tourism*, 6(2), 155-172. doi: <https://doi.org/10.1080/09669589808667308>.
50. McNeely, J. A. (1997). *Sustainable Finance for Protected Areas*. Paper presented at the Protected Areas in the 21st Century: From Islands to Networks, 24-28 November 1997, Albany, Western Australia.
51. Miranda, M. (2003). *Institutional capacities for sustainable progress: Experiences from Costa Rica*. PhD Thesis, Utrecht University, Utrecht.
52. Nepal, S. K. (2000). Tourism in protected areas: The Nepalese Himalaya. *Annals of Tourism Research*, 27(3), 661-681. doi: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(99\)00105-X](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(99)00105-X).
53. Ngô Anh Tuấn, Nguyễn Cử, Nguyễn Văn Lâm và Nguyễn Tiến Lập. (2012). *Báo cáo cơ chế quản lý vé vào cửa và phân bổ doanh thu tại Vườn Quốc gia Ba Bể*. Hà Nội: Dự án bảo tồn đa dạng sinh học các hệ sinh thái rừng Việt Nam.
54. Nguyễn Thanh Tuyền và Nguyễn Lê Anh. (2015). Mối quan hệ hữu cơ giữa thể chế, cơ chế, chính sách, cơ chế điều hành và hành vi ứng xử. *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, 22(32), 3-9.

55. Quốc hội. (2005). *Luật Du lịch 2005 (Luật số 44/2005/QH11 của Quốc hội)*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://vanban.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&mode=detail&document_id=32495.
56. Quốc hội. (2017). *Luật Du lịch 2017 (Luật số 09/2017/QH14, ngày 19/06/2017)*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=1&mode=detail&document_id=190290.
57. Smith, J. (2013). *Managing and financing protected areas to adapt to climate change: A rapid review of options*. Cambridge, UK.: UNEP World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC).
58. Srinakharinwirot University. (1992). *Ecotourism development: regional planning and strategies. Ecotourism development*. Bangkok: Srinakharinwirot University.
59. Tapper, R. (2001). Tourism and socio-economic development: UK tour operators. Business approaches in the context of the new international agenda. *International Journal of Tourism Research*, 3(5), 351-366. doi: <https://doi.org/10.1002/jtr.348>.
60. The Global Development Research Center (GDRC) (2019). Key Ecotourism Terms Retrieved Nov. 07, 2019, from <https://www.gdrc.org/uem/eco-tour/ecotour-terms.html>.
61. TheLawDictionary.org (2017). What is Financial Mechanism? Retrieved 15 June, 2017, from <http://thelawdictionary.org/financial-mechanism/>.
62. Thủ tướng Chính phủ (2002). *Quyết định số 97/2002/QĐ-TTg, ngày 22/7/2002, phê duyệt Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam 2001 - 2010*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/hethongvanban?class_id=1&_page=475&mode=detail&document_id=149694.
63. Thủ tướng Chính phủ (2006). *Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg, ngày 14/8/2006, ban hành Quy chế quản lý rừng*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
64. Thủ tướng Chính phủ (2011). *Quyết định số 2473/2011/QĐ-TTg, ngày 30/12/2011, phê duyệt Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
65. Thủ tướng Chính phủ (2013). *Quyết định số 201/2013/QĐ-TTg, ngày 22/01/2013, ban hành Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ Retrieved from <http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/noidungquyhoachnganh?docid=1698&substract=&strutsAction=ViewDetailAction.do>.
66. Thur, S. M. (2010). User fees as sustainable financing mechanisms for marine protected areas: An application to the Bonaire National Marine Park. *Marine Policy*, 34(1), 63-69. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2009.04.008>

67. Tolisano, J., Pheakkdey, N., & Delux, C. (2016). *Sustainable Finance Mechanisms for Conservation of Forests and Protected Areas in Cambodia: Finance Options Assessment Report*. Phnom Penh, Cambodia: Technical Working Group on Forestry Reform of the Forestry Administration and Wildlife Conservation Society.
68. Trần Thị Hòa (2014). *Giáo trình Tài chính - Tín dụng*. TP Đà Nẵng: NXB. Đà Nẵng.
69. UNEP, CBD, & WG-PA (2005). *Options for mobilizing financial resources for the implementation of the programme of work by developing countries and countries with economies in transition*. Paper presented at the Item 3.2 of the Provisional Agenda (UNEP/CBD/WG-PA/1/3), Montecatini, Italy, 13-17 June 2005.
70. Veenhoven, R. (1999). Quality of life in individualistic society: a comparison of 43 nations in the early 1990s. *Social Indicators Research*, 48, 157-186. doi: <http://dx.doi.org/10.1023/A:1006923418502>.
71. Viện Ngôn ngữ học (2003). *Từ điển Tiếng Việt*. Hà Nội và Đà Nẵng: NXB. Đà Nẵng - Trung tâm Từ điển học.
72. Welford, R. (2000). *Corporate Environmental Management: Towards Sustainable Development*. Chapter 6: Towards Sustainable Development: a Buddhist Path. London: Earthscan Publications.
73. Wiesen, G. (2017). What Is a Financial Mechanism? Retrieved 10 June, 2017, from <http://www.wisageek.com/what-is-a-financial-mechanism.htm>.
74. Wood, M. E. (2002). *Ecotourism: Principles, Practices and Policies for Sustainability*. Burlington (USA): The International Ecotourism Society (TIES).



Chương 2

CƠ SỞ PHÁP LÝ CHO HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM

2.1. Khái quát về hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam

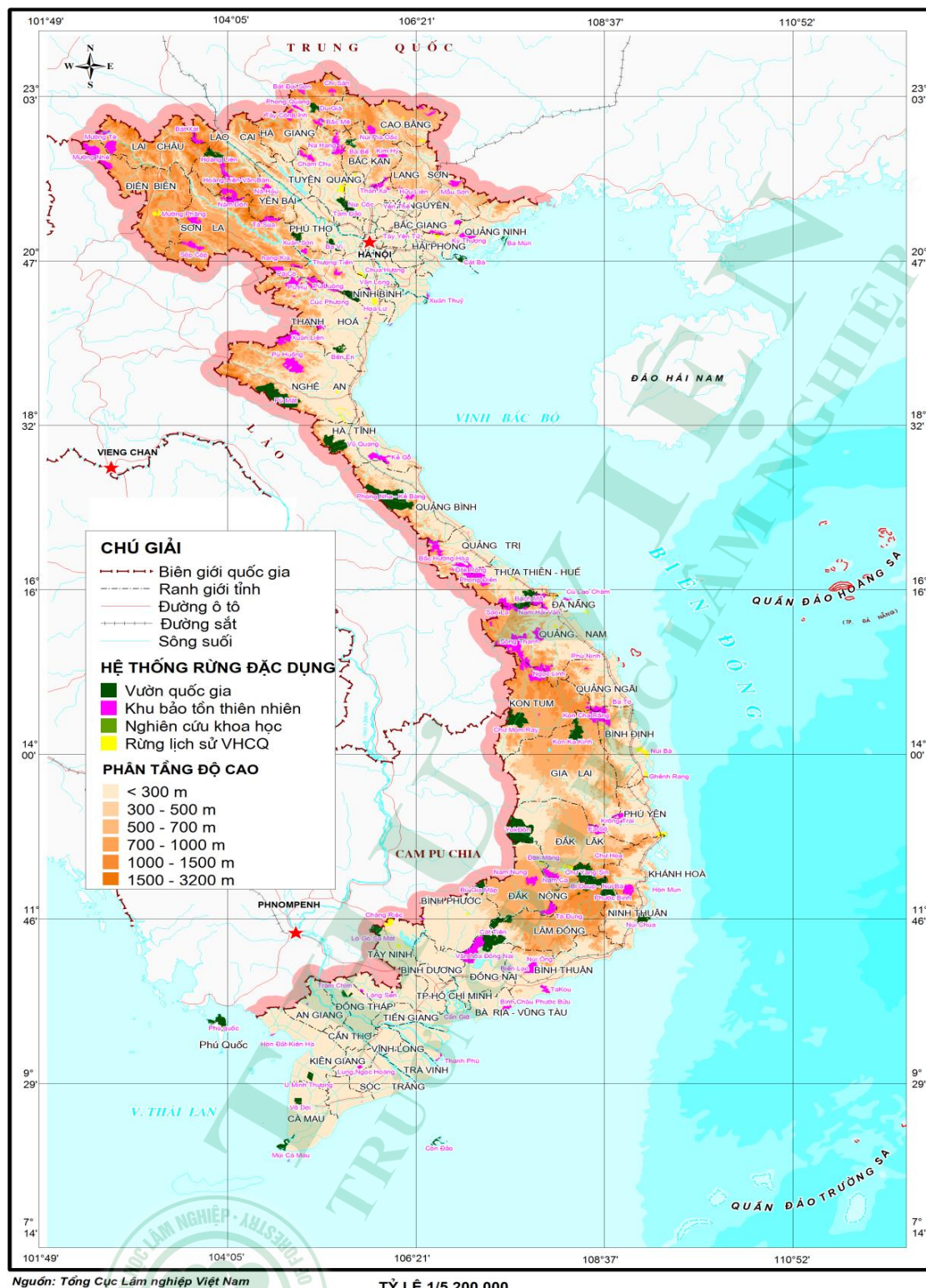
2.1.1. Hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam

Theo Luật Lâm nghiệp 2017, rừng đặc dụng được sử dụng chủ yếu để bảo tồn hệ sinh thái rừng tự nhiên, nguồn gen sinh vật rừng, nghiên cứu khoa học, bảo tồn di tích lịch sử, văn hóa, tín ngưỡng, danh lam thắng cảnh kết hợp DLST, nghỉ dưỡng, giải trí và DVMTR, bao gồm:

- Vườn quốc gia (VQG);
- Khu dự trữ thiên nhiên;
- Khu bảo tồn loài, sinh cảnh;
- Khu bảo vệ cảnh quan gồm rừng bảo tồn di tích lịch sử, văn hóa, danh lam thắng cảnh; rừng tín ngưỡng; rừng bảo vệ môi trường đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao;
- Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học; vườn thực vật quốc gia; rừng giống quốc gia.

Hiện nay, hệ thống rừng đặc dụng đã được thành lập và phân bố trên địa bàn cả nước. Tính đến tháng 11/2018, cả nước đã có 164 khu rừng đặc dụng, trong đó: 33 VQG, 57 khu dự trữ thiên nhiên, 12 khu bảo tồn loài và sinh cảnh, 53 khu bảo vệ cảnh quan và 9 khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học với tổng diện tích 2,15 triệu ha.

Theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ về Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020, tầm nhìn 2030, diện tích rừng đặc dụng cả nước sẽ là 2.462.592,17 ha, với 176 khu. Trong đó: VQG là 34 vườn, với diện tích 1.166.462,43 ha; Khu BTTN là 58 khu, với diện tích là 1.108.635 ha; 14 Khu bảo tồn loài và sinh cảnh, với diện tích là 81.126,21 ha; 61 Khu bảo vệ cảnh quan, với diện tích là 95.530,53 ha và 09 khu rừng nghiên cứu thực nghiệm khoa học, với diện tích là 10.838,16 ha. Trong đó một số VQG & KBTTN, có ý nghĩa đặc biệt về bảo tồn thiên nhiên, hệ sinh thái rừng, bảo tồn loài, nguồn gen, văn hóa - lịch sử và môi trường đã được quốc tế ghi nhận các danh hiệu gồm: 02 khu di sản thiên nhiên thế giới, 09 khu dự trữ sinh quyển, 08 khu đất ngập nước Ramsar, 05 khu di sản ASEAN (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018).



Hình 2.1. Bản đồ hệ thống các khu rừng đặc dụng Việt Nam

(Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2018)

2.1.2. Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam

Theo Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp, trách nhiệm quản lý nhà nước về rừng đặc dụng, hệ thống rừng đặc dụng được phân cấp quản lý chủ yếu ở 2 cấp sau:

- Bộ NN&PTNT chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng trong phạm vi cả nước; trực tiếp tổ chức quản lý khu rừng đặc dụng nằm trên địa bàn nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các khu rừng thực nghiệm nghiên cứu khoa học. Hiện nay, có 06 VQG (Cúc Phương, Ba Vì, Bạch Mã, Tam Đảo, Yokdon, Cát Tiên) được phân cấp quản lý ở Trung ương và 09 khu rừng nghiên cứu khoa học thực nghiệm được phân cấp cho Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam quản lý. Các khu rừng đặc dụng có chức năng: quản lý bảo vệ, phát triển rừng; bảo tồn, phát huy các giá trị đặc biệt về thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái, ĐDSH, nguồn gen sinh vật, di tích văn hóa, cảnh quan; nghiên cứu khoa học; cung ứng DVMTR và DLST thuộc phạm vi quản lý và theo quy định của pháp luật;

- UBND cấp tỉnh quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng ở địa phương; trực tiếp quản lý các VQG, phân cấp quản lý các khu dự trữ thiên nhiên; Khu bảo tồn loài và sinh cảnh; Khu bảo vệ cảnh quan. Đối với các VQG & KBTTN trực thuộc các tỉnh tùy từng tỉnh mà các VQG & KBTTN có thể là đơn vị sự nghiệp trực thuộc UBND tỉnh, Sở NN&PTNT, Chi cục Kiểm lâm giúp UBND tỉnh thực hiện chức năng quản lý, bảo tồn và phục hồi các nguồn tài nguyên thiên nhiên về rừng, biển, phát triển và bảo vệ hệ sinh thái, cảnh quan thiên nhiên, nghiên cứu khoa học, giáo dục môi trường kết hợp với các DVDLST theo quy định của Chính phủ trong phạm vi ranh giới của VQG.

2.2. Quy định về tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

2.2.1. Chức năng kinh doanh du lịch sinh thái của từng loại rừng

Theo Điều 5 Luật Lâm nghiệp 2017, rừng được chia thành 3 loại: rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất. Theo Khoản 2, Điều 5 Luật Lâm nghiệp 2017 quy định chức năng của từng loại rừng, cụ thể như sau:

- Rừng đặc dụng: Được xây dựng và phát triển cho mục đích đặc biệt như BTTN, mẫu chuẩn hệ sinh thái, bảo tồn nguồn gen động thực vật, phục vụ nghiên cứu khoa học, giải trí... Bao gồm: các VQG, các khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh, khu bảo vệ cảnh quan, rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học, vườn thực vật quốc gia, rừng giống quốc gia;

- Rừng phòng hộ: Rừng được xây dựng và phát triển cho mục đích bảo vệ và điều tiết nguồn nước, bảo vệ đất, chống xói mòn đất, hạn chế thiên tai, điều hòa khí hậu, đảm bảo cân bằng sinh thái và an ninh môi trường;

- Rừng sản xuất: Được xây dựng và phát triển cho mục đích sản xuất kinh doanh gỗ, đặc sản rừng, động vật rừng và kết hợp bảo vệ môi trường sinh thái.

Rừng có 3 vai trò chính là: (i) Cung cấp lâm sản và lâm sản ngoài gỗ; (ii) Vai trò phòng hộ, bảo vệ môi trường sinh thái và cung cấp dịch vụ MTR như phòng hộ đầu nguồn, giữ nước, điều hòa dòng chảy, giảm thiểu lũ lụt, giữ gìn được nguồn thủy năng lớn cho các nhà máy thủy điện, phòng hộ ven biển, phòng hộ khu công nghiệp, nâng cao giá trị cảnh quan để phát triển DLST...; (iii) Vai trò xã hội như tạo nguồn thu nhập cho đồng bào các dân tộc, tạo việc làm cho cư dân nông thôn. Như vậy, rừng có cả chức năng sản xuất và chức năng bảo vệ, bảo tồn. Mặc dù chức năng của rừng khác nhau nhưng bản thân mỗi loại rừng lại chứa đựng trong nó nhiều giá trị khác nhau.

Rừng đặc dụng được chia thành:

i) Vườn quốc gia;

ii) Khu dự trữ thiên nhiên;

iii) Khu bảo tồn loài - sinh cảnh;

iv) Khu bảo vệ cảnh quan bao gồm rừng bảo tồn di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh; rừng tín ngưỡng; rừng bảo vệ môi trường đô thị, khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao;

v) Khu rừng nghiên cứu, thực nghiệm khoa học; vườn thực vật quốc gia; rừng giống quốc gia.

Rừng phòng hộ được chia thành:

i) Rừng phòng hộ đầu nguồn; rừng bảo vệ nguồn nước của cộng đồng dân cư; rừng phòng hộ biên giới;

ii) Rừng phòng hộ chắn gió, chắn cát bay; rừng phòng hộ chắn sóng, lấn biển.

Trong Luật Lâm nghiệp đã khẳng định DLST là một trong những chức năng quan trọng của các khu rừng, đặc biệt là với rừng có nhiều giá trị DLST như VQG & KBTTN. Phát triển DLST giúp các VQG & KBTTN có thể phát huy lợi thế nhằm tăng nguồn thu, kết hợp với tuyên truyền giáo dục môi trường và khẳng định vị thế của các VQG & KBTTN Việt Nam.

Để triển khai thực hiện nhiệm vụ này tại các VQG & KBTTN, thời gian qua đã có rất nhiều văn bản quy phạm pháp luật của các cơ quan quản lý nhà nước, các cấp các ngành được ban hành. Tuy nhiên, do rừng đặc dụng có vai trò, ảnh hưởng quan trọng, các hoạt động trong rừng đặc dụng cũng rất đa dạng và liên quan đồng thời đến nhiều lĩnh vực chuyên ngành khác nhau như đất đai, môi trường và tài nguyên thiên nhiên, khoa học & công nghệ và du lịch... chứ không chỉ bó hẹp trong lĩnh vực lâm nghiệp.

Thời gian qua, số lượng các văn bản đã được ban hành ở tất cả các cấp liên quan đến đầu tư và cơ chế tài chính cho các VQG & KBTTN là rất nhiều. Trong đó có nhiều văn bản do các địa phương của 63 tỉnh, thành trong cả nước ban hành phản ánh những quy định cụ thể khác nhau của mỗi địa phương.

2.2.2. Các hình thức tổ chức và điều kiện tiến hành hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

2.2.2.1. Các hình thức tổ chức hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Theo Điều 53 - Luật Lâm nghiệp 2017, VQG, KBTTN được phép tiến hành HĐKD & DVDLST theo một hoặc một số các hình thức sau:

- Tự tổ chức kinh doanh DLST, nghỉ dưỡng, giải trí;
- Hợp tác, liên kết với các tổ chức, cá nhân khác để tiến hành kinh doanh DLST, nghỉ dưỡng, giải trí;
- Cho tổ chức, cá nhân thuê MTR để kinh doanh DLST, nghỉ dưỡng, giải trí.

2.2.2.2. Các điều kiện tiến hành hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Các hoạt động kinh doanh DLST, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng phải bảo đảm không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, ĐDSH, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của khu rừng. Theo Khoản 2 Điều 53 của Luật Lâm nghiệp 2017: "Chủ rừng xây dựng đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt". Các quy định được hướng dẫn bởi Điều 14 Nghị định 156/2018/NĐ-CP như sau:

- Chủ rừng xây dựng đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí phù hợp với phương án quản lý rừng bền vững được duyệt;
- Tổ chức thực hiện đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí:
 - + Sau khi đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí được phê duyệt, chủ rừng chủ trì, phối hợp với tổ chức, cá nhân lập dự án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí theo phương thức tự tổ chức, liên kết hoặc cho thuê MTR phù hợp với đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí được phê duyệt. Việc lập dự án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí phải tuân thủ các quy định của Luật Lâm nghiệp và các quy định của pháp luật khác liên quan;
 - + Chủ rừng có trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra, giám sát tổ chức, cá nhân thuê MTR thực hiện dự án theo đúng quy định của pháp luật;
 - + Kinh phí lập đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí được cân đối trong kế hoạch tài chính hằng năm theo quy định hiện hành của Nhà nước. Trường hợp liên kết với tổ

chức, cá nhân khác thì kinh phí lập dự án DLST do hai bên thỏa thuận. Kinh phí lập dự án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí do tổ chức, cá nhân thuê MTR bảo đảm.

Như vậy, theo Luật Lâm nghiệp 2017 và Nghị định 156/NĐ-CP thì chủ rừng chỉ phải lập đề án DLST phù hợp với phương án phát triển rừng bền vững và phối hợp với tổ chức, cá nhân thuê MTR lập dự án DLST và hướng dẫn, kiểm tra giám sát việc thực hiện dự án.

2.3. Cơ chế, chính sách tài chính liên quan đến hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

2.3.1. Phân cấp quản lý tài chính và tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Mặc dù Luật Lâm nghiệp 2017 không có điều khoản nào quy định cụ thể về hình thức tổ chức của các VQG & KBTTN nhưng theo quy định hiện nay các VQG, KBTTN trực thuộc Bộ NN&PTNT hay UBND tỉnh đều là đơn vị sự nghiệp công lập được quản lý, vận hành theo Nghị định 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng và cơ chế tài chính dành cho đơn vị sự nghiệp công lập quy định tại Khoản 3 Điều 2 Luật Ngân sách 2015, Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 (trước đây là Nghị định số 43/2006/NĐ-CP). Trong đó, cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập là các quy định về quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong việc thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập.

Về tự chủ tài chính, các đơn vị sự nghiệp (ĐVSN) công lập được phân loại theo mức độ, khả năng nguồn lực tài chính tự chủ:

- (i) Các ĐVSN công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư;
- (ii) Các ĐVSN công tự bảo đảm chi thường xuyên;
- (iii) Các ĐVSN công tự bảo đảm một phần chi thường xuyên;
- (iiii) Các ĐVSN công do Nhà nước đảm bảo chi thường xuyên.

Tài chính dành cho HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN hiện nay có thể đến từ nhiều nguồn khác nhau như: (1) từ NSNN, (2) từ các nguồn thu xã hội hóa (chi trả dịch vụ môi trường rừng, cho thuê môi trường rừng, đầu tư của tư nhân...) hay (3) các nguồn thu khác (Hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước). Đối với mỗi nguồn tài chính khác nhau khi sử dụng vào HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN sẽ đặt ra yêu cầu về mục tiêu, hiệu quả khác nhau. Vì vậy, đối với mỗi nguồn tài chính cần phải có cơ chế quản lý phù hợp.

(1) Đối với nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước có 2 nguồn là: (i) Nguồn kinh phí thường xuyên; (ii) Nguồn kinh phí không thường xuyên (cấp theo các chương trình mục tiêu quốc gia hoặc cấp theo các dự án đầu tư xây dựng cơ bản (XDCB)). Ngân

sách trung ương (bao gồm cả nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức, ODA): Đầu tư và đảm bảo tài chính cho các hoạt động của các khu rừng đặc dụng thuộc Bộ NN&PTNT quản lý; Đầu tư cho các hoạt động của các VQG do địa phương quản lý; và hỗ trợ đầu tư cho các khu rừng đặc dụng do địa phương quản lý theo quy định hiện hành của pháp luật về NSNN. Ngân sách địa phương: Đầu tư và đảm bảo tài chính cho hoạt động của các khu rừng đặc dụng do địa phương quản lý.

(i) Đối với nguồn kinh phí thường xuyên: Đơn vị được chủ động sử dụng các nguồn tài chính giao tự chủ theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị, nguồn kinh phí chưa giao tự chủ thực hiện theo quy định của Luật NSNN.

(ii) Đối với nguồn kinh phí không thường xuyên: Theo Khoản 7 Điều 15 Thông tư 145/2017/TT-BTC hướng dẫn Cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP về Chế độ quản lý, sử dụng nguồn NSNN cấp cho các nhiệm vụ chi không thường xuyên, nguồn thu phí để lại chi nhiệm vụ không thường xuyên, nguồn vay nợ, viện trợ, nguồn khác (nếu có), đơn vị phải thực hiện theo quy định của Luật NSNN 2015 và pháp luật hiện hành đối với từng nguồn kinh phí.

Bảng 2.1. Các chính sách và nguồn tài chính từ ngân sách nhà nước đang áp dụng cho các VQG & KBTTN

TT	Chính sách/chương trình	Cơ chế tài chính áp dụng
1	Quyết định số 886/QĐ-TTg ngày 16 tháng 6 năm 2017 về phê duyệt Chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững giai đoạn 2016 - 2020	- Đầu tư bảo vệ rừng và bảo tồn ĐDSH các hệ sinh thái rừng đặc dụng. - Mức khoán bảo vệ rừng bình quân là 300.000 đồng/ha/năm.
2	Quyết định 24/2012/QĐ-TTg ngày 01/06/2012 về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 - 2020	- Nhà nước cấp kinh phí sự nghiệp thường xuyên. - Nhà nước cấp kinh phí quản lý bảo vệ rừng ổn định trung bình 100.000 đồng/ha/năm. - Nhà nước đầu tư cho mỗi cộng đồng dân cư thôn bản vùng đệm 40 triệu đồng/năm.
3	Quyết định 75/2015/NĐ-CP ngày 09/09/2015 về Cơ chế, chính sách BV&PTR gắn với chính sách giảm nghèo nhanh, bền vững và hỗ trợ đồng bào dân tộc thiểu số giai đoạn 2015 - 2020	- Hỗ trợ khoán bảo vệ rừng đặc dụng cho hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn: 400.000 đồng/ha/năm.
4	Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với 61 huyện nghèo	- Hỗ trợ hộ gia đình nhận khoán chăm sóc, bảo vệ rừng đặc dụng 200.000 đồng/ha/năm.

(Nguồn: Nhóm tác giả tổng hợp, 2019)

Đối với vốn NSNN cấp theo các dự án đầu tư XDCB; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các VQG & KBTTN để lại cho đầu tư XDCB nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN hiện đang thực hiện theo quy định của Luật Đầu tư công 2014. Liên quan đến triển khai thực hiện Luật Đầu tư công, Chính phủ đã có quy định về các loại hình dự án đầu tư có liên quan đến VQG và KBTTN, bên cạnh các hướng dẫn về lập, thẩm định, quyết định chủ trương đầu tư dự án đầu tư công theo các nhóm dự án dựa trên tổng mức đầu tư (Nhóm A: Trên 1.000 tỷ đồng; nhóm B: Từ 60 - 1.000 tỷ đồng; và nhóm C: Dưới 60 tỷ đồng) được thể hiện tại Nghị định 136/2015/NĐ-CP ngày 31/12/2015 về Hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công. Các loại hình dự án đầu tư công được nhà nước bố trí vốn theo quy định tại Điểm b, Khoản 4 Điều 8 của Luật Đầu tư công gồm có: Dự án BV&PTR tại VQG; Dự án Bảo vệ khu BTTN; các KBT biển và KBT vùng nước nội địa; Dự án Bảo vệ và bảo tồn động, thực vật hoang dã; Dự án Bảo tồn và lưu giữ nguồn gen quý hiếm, trung tâm cứu hộ động vật hoang dã; Dự án Xây dựng công viên động vật hoang dã. Có thể thấy mặc dù dự án đầu tư cho HĐKD & DVDLST không nằm trong danh mục dự án được đầu tư từ vốn đầu tư công nhưng khi các dự án đầu tư cho hoạt động bảo tồn ở trên được Nhà nước thực hiện sẽ góp phần thúc đẩy HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN, có nghĩa vốn đầu tư từ NSNN cho HĐKD & DVDLST thực tế không đầu tư trực tiếp cho HĐKD & DVDLST nhưng HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN được hưởng lợi như một cách nhận đầu tư gián tiếp từ vốn NSNN.

(2) *Từ các nguồn thu xã hội hóa* (bao gồm: Nguồn chi trả DVMTR; Nguồn dịch vụ DLST và SXKD khác; Các nguồn tài chính từ doanh nghiệp, cá nhân, hộ gia đình).

- Nguồn thu từ cung ứng DVMTR của BQL khu rừng đặc dụng (RĐD) được thực hiện theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP của Chính phủ về Chính sách chi trả DVMTR. Nghị định 147/2016/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP (Điều 22); từ 1/1/2019 thực hiện theo Nghị định số 156/2019/NĐ - CP.

- Dịch vụ nghiên cứu và ứng dụng khoa học công nghệ, giá trị ĐDSH cho các tổ chức, cá nhân sử dụng (Điều 22); Nguồn thu từ tổ chức hoạt động kinh doanh DLST (Điều 23); và nguồn thu được phép từ khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên rừng như tận thu lâm sản (Điều 21) theo Nghị định 117/2010/NĐ-CP; từ 1/1/2019 thực hiện theo quy định của Nghị định 156/2019/NĐ - CP.

(3) *Các nguồn thu khác* (Hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước): Hiện chưa có quy định cụ thể của nhà nước về nội dung này.

Các VQG & KBTTN quản lý sử dụng các nguồn tài chính trên theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật đối với từng nguồn. Đồng thời, theo Nghị định

141/2016/NĐ-CP, từng BQL phải xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, quản lý sử dụng tiền và bộ máy tài chính theo quy chế được Đại hội Cán bộ công nhân viên chức thông qua.

Tự chủ tài chính đóng vai trò quan trọng góp phần giảm gánh nặng chi NSNN vì Nhà nước sẽ không phải bao cấp toàn bộ kinh phí cho hoạt động của các khu rừng đặc dụng mà vẫn thực hiện được chức năng, nhiệm vụ của VQG & KBTTN. Khi được giao quyền tự chủ, BQL rừng đặc dụng sẽ chủ động hơn trong việc thực hiện nhiệm vụ, nhờ đó rừng sẽ được bảo vệ tốt hơn đồng thời cải thiện đời sống cho cán bộ nhân viên khiến họ yêu nghề, hăng say lao động và gắn bó lâu dài với ngành lâm nghiệp, làm tốt hơn nhiệm vụ bảo tồn, phát triển bền vững tại các khu rừng đặc dụng.

2.3.2. Quy định về mức phí tham quan và mức thu tiền dịch vụ từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái

Theo Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13, Nghị định số 120/2016/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phí và lệ phí thì: *Bộ Tài chính quy định mức phí thăm quan danh lam thắng cảnh đối với công trình thuộc Trung ương quản lý; Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định mức phí thăm quan danh lam thắng cảnh đối với công trình do địa phương quản lý.*

Danh mục phí và lệ phí: Phí tham quan danh lam thắng cảnh các khu RĐĐ không được đưa vào mục I - Phí thuộc lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, mà được đưa vào mục VII (1.1) - Phí thuộc lĩnh vực văn hóa thể thao du lịch, tương tự các phí thăm quan di tích lịch sử, phí thăm quan công trình văn hóa, bảo tàng.

Phí tham quan danh lam thắng cảnh các VQG & KBTTN thuộc danh mục do Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch quản lý, mà không nằm trong danh mục các khoản phí do Bộ NN&PTNT quản lý trong Phụ lục của Luật Phí và lệ phí. Việc bố trí, sắp xếp danh mục phí tham quan du lịch các VQG & KBTTN không theo chuyên ngành Lâm nghiệp như vậy đã duy trì hơn 10 năm qua. Về khía cạnh tài chính việc sắp xếp phí vào mục I hoặc mục VII của Phụ lục 01 Luật Phí và lệ phí không ảnh hưởng tới nguồn thu ngân sách; nhưng dưới góc độ quản lý, một khi không gắn phí tham quan các VQG & KBTTN với chuyên ngành quản lý, sẽ dẫn đến những hạn chế trong xây dựng cơ chế quản lý chuyên ngành về lĩnh vực tài chính phục vụ mục tiêu BV&PTR, bảo tồn ĐDSH. Đặc biệt, việc bố trí như vậy đã giảm đáng kể mức độ quan tâm, chú trọng của các cơ quan quản lý, các đơn vị cơ sở thuộc Bộ NN&PTNT, UBND các tỉnh, thành phố. Vì vậy, vấn đề này cần tiếp tục nghiên cứu bổ sung, sửa đổi cơ chế, chính sách, luật pháp cho phù hợp.

Mức thu phí và quản lý sử dụng phí thăm quan danh lam thắng cảnh đối với các 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp được quy định tại Thông tư số 206/2016/TT -

BTC; đối với các VQG & KBTTN trực thuộc tỉnh được quy định tại Thông tư số 250/2016/TT - BTC ngày 11/11/2016 hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (hướng dẫn chi tiết Điều 21 Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13).

Bảng 2.2. Quy định về mức phí và quản lý sử dụng phí tham quan

(Theo TT 206/2016/TT-BTC & TT 250/2016/TT - BTC)

Chỉ tiêu	Thông tư số 206/2016/TT - BTC (áp dụng đối với VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp)	Thông tư số 250/2016/TT- BTC (áp dụng đối VQG & KBTTN trực thuộc tỉnh)
1. Mức phí	1. Đối với người lớn: 60.000 đồng/người/lượt. 2. Đối với sinh viên, học sinh (học viên): 20.000 đồng/người/lượt. 3. Đối với trẻ em; học sinh trong các cơ sở giáo dục phổ thông: 10.000 đồng/người/lượt (Theo Điều 4 TT206/2016/TT - BTC).	Ủy ban nhân dân cấp tỉnh: 1. Trình Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng các khoản phí, lệ phí thuộc thẩm quyền; 2. Quy định mức thu phí, lệ phí cần đảm bảo tương quan với mức thu phí, lệ phí đối với hoạt động do cơ quan Trung ương thực hiện; 3. Tham khảo mức thu của các địa phương có hoàn cảnh kinh tế - xã hội tương đồng để bảo đảm sự hài hòa, thống nhất giữa các địa phương (Theo Điều 4 TT 250 hướng dẫn chi tiết Điều 22 Luật phí và lệ phí).
2. Quản lý và sử dụng phí	- Tổ chức thu phí được để lại 90% tổng số tiền phí thu được để trang trải chi phí theo quy định tại khoản 2 Điều 5 Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016 của Chính phủ. - Nộp 10% số tiền phí thu được vào ngân sách nhà nước theo chương, mục, tiểu mục tương ứng của mục lục ngân sách nhà nước (Theo Điều 7- TT 206 /2016/TT - BTC).	Xác định tỷ lệ để lại và quản lý, sử dụng phí đảm bảo nguyên tắc quy định tại Điều 4 ND 120 đó là: - Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện được để lại một phần hoặc toàn bộ số tiền phí thu được để trang trải chi phí hoạt động cung cấp dịch vụ, thu phí theo tỷ lệ xác định quy định tại Điều 5 Nghị định này; - Phần còn lại (nếu có) nộp ngân sách nhà nước.

(Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả, 2018)

Như vậy, Hội đồng nhân dân tỉnh sẽ tự quy định mức phí cũng như tỷ lệ điều tiết mức thu phí tại các VQG & KBTTN vào ngân sách địa phương. Điều này có thể dẫn đến việc quy định mức thu phí cũng như tỷ lệ điều tiết tại các VQG & KBTTN rất khác nhau giữa các địa phương và khác với quy định của BTC đối với các VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp nếu như không có quy định khung về mức phí cũng như tỷ lệ điều tiết.

Ngày 14/2/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định 16/2015/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ cho đơn vị sự nghiệp công lập thay thế Nghị định 43/2006 ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

Ngày 10/10/2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 141/2016/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác. Mục tiêu của chính sách là thúc đẩy các đơn vị sự nghiệp vươn lên, tăng cường khả năng tự chủ ở mức cao hơn, thúc đẩy khu vực sự nghiệp công phát triển, nâng cao số lượng, chất lượng dịch vụ công, đáp ứng tốt hơn các yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội... Theo quy định tại khoản 1 Điều 9, Điều 10 Nghị định 141/2016/NĐ-CP thì đơn vị sự nghiệp công lập được phép tính đủ chi phí, hình thành giá sản phẩm dịch vụ công theo pháp luật về giá.

Các quy định cụ thể như sau:

** Giá dịch vụ sự nghiệp công:*

a) Đối dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước

Đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác được xác định giá dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường, quyết định khoản thu, mức thu bảo đảm bù đắp chi phí hợp lý, có tích lũy theo quy định.

b) Đối với dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước

- Giá dịch vụ sự nghiệp công được xác định trên cơ sở định mức kinh tế - kỹ thuật, định mức chi phí do cơ quan có thẩm quyền ban hành và lộ trình tính đủ chi phí theo quy định tại Điều 10 Nghị định này; trong đó chi phí tiền lương trong giá dịch vụ sự nghiệp công tính theo mức lương cơ sở, hệ số tiền lương ngạch, bậc, chức vụ, các khoản phụ cấp lương theo chế độ quy định đối với đơn vị sự nghiệp công lập và định mức lao động do Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ (sau đây gọi là Bộ, cơ quan Trung ương).

- Phương pháp định giá, thẩm quyền và trình tự định giá dịch vụ sự nghiệp công theo quy định pháp luật về giá.

Phí dịch vụ sự nghiệp công: Đơn vị sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khác được cấp có thẩm quyền giao thu phí, được thu phí theo mức thu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định đối với các dịch vụ sự nghiệp công thuộc danh mục thu phí theo pháp luật về phí, lệ phí.

Theo Điều 5 - Nghị định số 120/2016/NĐ-CP, số tiền thu phí để lại cho các VQG & KBTTN được sử dụng cho các nội dung sau:

(1) Chi thường xuyên: Chi thanh toán cho cá nhân thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí; Chi phí phục vụ cho việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí như: Chi sửa chữa thường xuyên tài sản, máy móc, thiết bị trực tiếp phục vụ cho thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí; Chi mua sắm vật tư, nguyên liệu liên quan đến việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí; Trích khấu hao tài sản cố định để thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí đối với đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư từ nguồn thu phí; Các khoản chi khác liên quan đến thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí;

(2) Chi nhiệm vụ không thường xuyên: Chi mua sắm, sửa chữa lớn tài sản, máy móc, thiết bị phục vụ cho việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí (trừ đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư từ nguồn thu phí theo Luật Phí và lệ phí); Các khoản chi khác có tính chất không thường xuyên liên quan đến việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí.

2.3.3. Cho thuê môi trường rừng để tiến hành hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

2.3.3.1. Mục đích thuê môi trường rừng

Mục đích thuê MTR để tiến hành các hoạt động kinh doanh DLST, nghỉ dưỡng, giải trí, thuê ngắn hạn nghiên cứu khoa học không tác động đến rừng đối với rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất là rừng tự nhiên; phù hợp với quyền của chủ rừng đối với rừng sản xuất là rừng trồng (Luật Lâm nghiệp, 2017).

Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg về Phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020. Quyết định xác định một số vấn đề liên quan đến nội dung kinh doanh, cho thuê MTR, phát triển lâm nghiệp đồng bộ từ quản lý, bảo vệ, phát triển, sử dụng hợp lý tài nguyên, từ trồng rừng, cải tạo rừng và làm giàu rừng đến khai thác chế biến lâm sản, dịch vụ môi trường, DLST. Đồng thời trong mục tiêu chiến lược về khai thác sử dụng rừng, trong quyết định này xác định “*khai thác tối đa các dịch vụ MTR để tạo nguồn thu cho BV&PTR*”.

Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 - 2020 thì Nhà nước “*khuyến khích phát triển các hoạt động dịch vụ môi trường rừng, kinh doanh DLST trong rừng đặc dụng phù hợp với quy định của*

pháp luật, nhằm tạo nguồn thu để bù đắp các chi phí, nâng cao thu nhập của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và thay thế dần đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước”⁸.

2.3.3.2. Đối tượng cho thuê môi trường rừng

Theo các quy định hiện hành, đối tượng thuê MTR là các tổ chức, cá nhân có nhu cầu. Tuy nhiên, các quy định pháp luật chưa rõ ràng về việc xác định việc thuê MTR chỉ dành cho tổ chức, cá nhân trong nước hay bao gồm cả các tổ chức, cá nhân nước ngoài khi họ đầu tư vào Việt Nam với những dự án trong lĩnh vực lâm nghiệp.

Đối tượng cho thuê là các chủ rừng bao gồm các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, tổ chức kinh tế được giao rừng sản xuất, hộ gia đình, cá nhân được giao rừng...

2.3.3.3. Thời hạn thuê môi trường rừng

- Quyết định 104/2007/QĐ-BNNPTNN của Bộ NN&PTNT về Ban hành Quy chế quản lý các hoạt động DLST tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên quy định *“Thời gian cho thuê MTR phát triển các hoạt động DLST không quá 50 năm, sau mỗi chu kỳ 10 năm sẽ xem xét quyết định tiếp tục hợp đồng dựa trên kết quả đánh giá tác động môi trường của hoạt động cho thuê MTR”⁹.*

- Quyết định 24/2012/QĐ-TTg quy định: *“Thời gian thuê không quá 50 năm, sau thời gian này nếu bên thuê thực hiện đúng hợp đồng thì Ban quản lý rừng đặc dụng xem xét tiếp tục kéo dài thời gian cho thuê, nhưng không kéo dài quá 20 năm.”¹⁰* Ngoài cho thuê MTR để kinh doanh, Ban quản lý rừng đặc dụng còn được phép cho thuê ngắn hạn MTR để nghiên cứu khoa học.

- Nghị định 156/2018/NĐ-CP về thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp: *“Thời hạn thuê không quá 30 năm, định kỳ 5 năm đánh giá việc thực hiện hợp đồng, hết thời hạn cho thuê nếu bên thuê thực hiện đúng hợp đồng và có nhu cầu thì chủ rừng xem xét tiếp tục kéo dài thời gian cho thuê”.*

Về thời gian thuê và thời gian đánh giá định kỳ đã được rút ngắn hơn so với các quy định trước đây. Tuy nhiên, thời gian thuê ngắn cũng sẽ là rào cản để khuyến khích các nhà đầu tư thực hiện các dự án đầu tư, nhất là với các khu vực đòi hỏi đầu tư hạ tầng cho hoạt động DLST, nghi dưỡng, giải trí.

⁸ Khoản 3 Điều 1; Điều 10 Quyết định 24/2012/QĐ-TTg

⁹ Điểm c Khoản 2 Điều 6 Quyết định 104/2007/QĐ-BNN của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về Ban hành Quy chế quản lý các hoạt động du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên.

¹⁰ Khoản 2 điều 12 Quyết định 24/2012/QĐ-TTg về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 - 2020.

Bảng 2.3. Quy định về thời gian thuê môi trường rừng

Chỉ tiêu	Điều 15, quyết định 24/2012/QĐ-TTg	Điều 14, Nghị định 156/2018/NĐ-CP
Thời gian thuê	Thời gian thuê không quá 50 năm, sau thời gian này nếu bên thuê thực hiện đúng hợp đồng thì Ban quản lý rừng đặc dụng xem xét tiếp tục kéo dài thời gian cho thuê, nhưng không kéo dài quá 20 năm	Thời gian thuê không quá 30 năm, định kỳ 5 năm đánh giá việc thực hiện hợp đồng, hết thời gian cho thuê nếu bên thuê thực hiện đúng hợp đồng và có nhu cầu thì chủ rừng xem xét tiếp tục kéo dài thời gian cho thuê

2.3.3.4. Giá thuê môi trường rừng

Cơ sở pháp lý cho xác định giá thuê MTR căn cứ vào Nghị định 48/2007/NĐ-CP về nguyên tắc và phương pháp xác định giá các loại rừng; Thông tư liên tịch số 65/2008/TTLT-BNN-BTC của liên Bộ giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định số 48/2007/NĐ-CP ngày 28 tháng 3 năm 2007 của Chính phủ về nguyên tắc và phương pháp xác định giá các loại rừng. Hiện nay, được thay thế bằng Thông tư 32/2018/TT-BNNPTNT ngày 16/11/2018 về Quy định phương pháp định giá rừng, khung giá rừng.

Nghị định 99/2010/NĐ-CP của Chính phủ quy định về Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng, Nghị định 147/2016/NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của nghị định 99/2010/NĐ-CP về Chính sách chi trả DVMTR, Nghị định 156/2018/NĐ-CP về Thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp. Trong nghị định này quy định về MTR¹¹; quy định về loại rừng và loại dịch vụ được trả tiền MTR gồm cả hoạt động bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn ĐDSH của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch; các đối tượng phải trả tiền cho sử dụng, khai thác DVMTR bao gồm các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch có hưởng lợi từ DVMTR phải chi trả tiền dịch vụ về bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn ĐDSH của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch; Đồng thời Nghị định cũng quy định các chủ rừng của các khu rừng cung ứng DVMTR (bao gồm cả hoạt động du lịch) là các đối tượng được chi trả tiền DVMTR.

Quyết định 24/2012/QĐ-TTg quy định (hiện nay vẫn đang còn hiệu lực): “Giá cho thuê MTR do cấp có thẩm quyền quyết định; hoặc giá thuê được quyết định thông

¹¹Môi trường rừng bao gồm các hợp phần của hệ sinh thái rừng: Thực vật, động vật, vi sinh vật, nước, đất, không khí, cảnh quan thiên nhiên. Môi trường rừng có các giá trị sử dụng đối với nhu cầu của xã hội và con người, gọi là giá trị sử dụng của môi trường rừng, gồm: Bảo vệ đất, điều tiết nguồn nước, phòng hộ đầu nguồn, phòng hộ ven biển, phòng chống thiên tai, đa dạng sinh học, hấp thụ và lưu giữ cacbon, du lịch, nơi cư trú và sinh sản của các loài sinh vật, gỗ và lâm sản khác (Khoản 1 Điều 3 Nghị định 99/2010/NĐ-CP).

qua đấu giá trường hợp có hai tổ chức, cá nhân trở lên cùng đề nghị được thuê MTR. Giá thuê xác định ban đầu được hai bên cùng thỏa thuận điều chỉnh 5 năm một lần nhưng không quá 2% doanh thu”.

Nghị định 156/2018/NĐ-CP về thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp: Giá cho thuê MTR do các bên tự thỏa thuận nhưng không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm của bên thuê MTR trong phạm vi diện tích thuê MTR. Trường hợp 2 tổ chức, cá nhân trở lên cùng đề nghị được thuê MTR thì tổ chức đấu giá với mức giá khởi điểm không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm của bên thuê MTR trong phạm vi diện tích thuê MTR.

Ngoài cho thuê MTR kinh doanh DLST, BQL rừng đặc dụng còn được phép cho thuê ngắn hạn MTR để nghiên cứu khoa học (cho thuê không tác động), giá thuê theo các bên thỏa thuận và theo quy định của pháp luật”¹².

*Bảng 2.4. Giá cho thuê môi trường rừng
(Theo quyết định 24/2012/QĐ - TTg và Nghị định 156/2018/NĐ-CP)*

Tiêu chí	Điều 15, QĐ 24/2012/QĐ-TTg	Điều 14, Nghị định 156/2018/NĐ-CP
Giá thuê	- Giá cho thuê MTR do cấp có thẩm quyền quyết định; hoặc giá thuê được quyết định thông qua đấu giá trường hợp có hai tổ chức, cá nhân trở lên cùng đề nghị được thuê môi trường rừng - Giá thuê xác định ban đầu được hai bên cùng thỏa thuận điều chỉnh 5 năm một lần nhưng không quá 2% doanh thu	Giá cho thuê MTR do các bên tự thỏa thuận nhưng không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm của bên thuê môi trường rừng trong phạm vi diện tích thuê MTR; trường hợp có hai tổ chức, cá nhân trở lên cùng đề nghị được thuê MTR thì tổ chức đấu giá với mức giá khởi điểm không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm của bên thuê môi trường rừng trong phạm vi diện tích thuê MTR

(Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả, 2018)

Trong trường hợp có nhiều đơn vị thuê, giá thuê MTR được xác định thông qua đấu giá quyền sử dụng rừng được thực hiện theo Điều 90 Luật Lâm nghiệp 2017 và được hướng dẫn bởi Thông tư 32/2018/TT-BNNPTNT của Bộ NN&PTNN về Phương pháp xác định giá rừng và khung giá rừng.

2.3.3.5. Xây dựng cơ sở hạ tầng tại khu vực thuê môi trường rừng

Thông tư 99/2006/TT- BNNPTNT của Bộ NN&PTNT về Hướng dẫn thực hiện một số điều của Quy chế quản lý rừng ban hành kèm theo Quyết định số 186/2006/QĐ-

¹² Khoản 2, 3 Điều 12 Quyết định 24/2012/QĐ-TTg về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 - 2020.

TTg, ngày 14/8/2006 của Thủ tướng Chính phủ đã có quy định về việc Xây dựng công trình hạ tầng, tỷ lệ diện tích đất được xây dựng các công trình phục vụ DLST, nghỉ dưỡng trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất để tiến hành các hoạt động kinh doanh, cho thuê MTR.

Luật Lâm nghiệp 2017 quy định chung “trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định và phê duyệt đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí và diện tích đất rừng được sử dụng để xây dựng công trình phục vụ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng thực hiện theo Quy chế quản lý rừng và quy định khác của pháp luật có liên quan”. Đối với rừng sản xuất là rừng trồng, chủ rừng được xây dựng công trình phục vụ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí.

Nghị định 156/2018/NĐ-CP về thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp 2017 có những quy định chi tiết hơn về quản lý xây dựng công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng (Điều 15), rừng phòng hộ (Điều 24) đưa ra các nguyên tắc quản lý xây dựng các công trình phục vụ DLST, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, phòng hộ là không ảnh hưởng đến chức năng của rừng, phù hợp đề án DLST, nghỉ dưỡng, giải trí và được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Bảng 2.5. Một số quy định liên quan đến xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ kinh doanh DLST trong rừng đặc dụng

	Quy định cũ	Quy định mới ¹³
<i>a. Trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt</i>	Được lập các tuyến đường mòn quy định tối đa không quá 1,5 m chiều rộng.	- Được lập các tuyến đường mòn, lều trú chân, cắm biển chỉ dẫn để tuần tra kết hợp phục vụ dịch vụ DLST. - Tuyệt đối không được làm thay đổi cảnh quan tự nhiên của khu rừng. - Trong xây dựng, không được có những hành vi xâm hại đến sinh cảnh sống của những loài động vật.
<i>b. Phân khu phục hồi sinh thái</i>	- Mức độ tác động của các công trình hạ tầng phục vụ DLST: + DT thuê ≤ 50 ha: Tối đa là 20% tổng DT được thuê, trong đó: 5% DT để xây dựng các công trình kiến trúc cơ sở hạ tầng, 15% DT còn lại được làm đường mòn, điểm dừng chân, bãi đỗ xe;	Được mở các đường bộ phù hợp nhưng tối đa không vượt quá quy mô đường cấp IV miền núi, trạm quan sát cảnh quan, lều trú chân, biển chỉ dẫn, đường cáp trên không, đường cáp ngầm dưới mặt đất, cầu đi bộ ở khu rừng ngập

¹³ Nghị định 156/2018/NĐ-CP Nghị định thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.

	Quy định cũ	Quy định mới ¹³
	+ DT thuê > 50 ha: Tối đa là 15% tổng DT được thuê, trong đó cho phép sử dụng 5% diện tích được thuê để xây dựng các công trình kiến trúc cơ sở hạ tầng, 10% diện tích còn lại được làm đường mòn, điểm dừng chân, bãi đỗ xe. - Phần diện tích được thuê các công trình hạ tầng phải được xác định rõ trên bản đồ và phân định rõ ngoài thực địa, thông qua hệ thống biển báo.	nước.
c) <i>Phân khu dịch vụ hành chính</i>	DT xây dựng không vượt quá 20% diện tích để phục vụ du lịch.	Được xây dựng các công trình phục vụ cho hoạt động DLST, nghỉ dưỡng, giải trí và phát huy giá trị di tích lịch sử - văn hóa, danh lam thắng cảnh, đảm bảo các nguyên tắc nhất định (5 nguyên tắc).

2.3.4. Chi trả dịch vụ môi trường rừng từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Các văn bản chính sách liên quan đến việc huy động, phân bổ và sử dụng nguồn từ chi trả DVMTR.

Các văn bản có liên quan:

- Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ về Chi trả DVMTR;
- Nghị định số 147/2016/NĐ-CP ngày 02/11/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ chính sách chi trả DVMTR;
- Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác;
- Luật Lâm nghiệp số 16/2017/QH14 ngày 15/11/2017.

Theo Khoản 1 Điều 1 Nghị định số 147/2016/NĐ-CP về Nguyên tắc chi trả DVMTR: "Tổ chức, cá nhân được hưởng lợi từ DVMTR phải chi trả tiền DVMTR cho bên cung ứng DVMTR". Điều 62 Luật Lâm nghiệp 2017 cũng khẳng định "bên sử dụng DVMTR phải chi trả tiền DVMTR cho bên cung ứng DVMTR ". Tuy nhiên,

trong trường hợp người hưởng lợi và người cung ứng đều là một chủ thể thì lại chưa quy định rõ.

- Điều 4 Nghị định số 99/NĐ-CP: Các loại DVMTR được bên sử dụng dịch vụ chi trả tiền cho bên cung ứng DVMTR: (i) Bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối; (ii) Điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội; (iii) Hấp thụ và lưu giữ cacbon của rừng, giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính bằng các biện pháp ngăn chặn suy thoái rừng, giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững; (iv) Bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn ĐDSH của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch; (v) Dịch vụ cung ứng bãi đỗ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản.

Điểm d, khoản 2, Điều 63 Luật Lâm nghiệp 2017 quy định về đối tượng phải chi trả DVMTR: "Tổ chức, cá nhân kinh doanh DVDLST, nghỉ dưỡng, giải trí phải chi trả tiền dịch vụ về bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn ĐDSH hệ sinh thái rừng".

Điều 62 Luật Lâm nghiệp về nguyên tắc chi trả DVMTR và theo Điều 63, thì tất cả các tổ chức, cá nhân kinh doanh DVDLST ở vùng lõi hay vùng đệm của khu rừng đặc dụng có sử dụng DVMTR đều phải chi trả DVMTR.

- Điều 6 Nghị định số 99/NĐ-CP: Hình thức chi trả DVMTR có thể theo hình thức chi trả trực tiếp hoặc chi trả gián tiếp thông qua Quỹ Bảo vệ phát triển rừng Việt Nam. Tuy nhiên, chưa có quỹ định rõ trường hợp nào thì áp dụng hình thức chi trả trực tiếp, trường hợp nào áp dụng hình thức chi trả gián tiếp.

Hình thức chi trả DVMTR được quy định tại Khoản 3 Điều 63, Luật Lâm nghiệp 2017 và được hướng dẫn bởi Điều 58 Nghị định số 156/2018/NĐ - CP cũng không quy định cụ thể trường hợp nào chi trả trực tiếp, trường hợp nào chi trả gián tiếp mà chỉ quy định nhà nước khuyến khích bên sử dụng DVMTR trả tiền trực tiếp cho bên cung ứng DVMTR nếu hai bên tự thỏa thuận trên cơ sở mức chi trả dịch vụ theo quy định của Chính phủ.

Khoản 2 Điều 63 quy định về đối tượng phải chi trả tiền DVMTR được quy định chi tiết bởi Điều 57 Nghị định số 156/2018/NĐ - CP: "Tổ chức, cá nhân kinh doanh DVDLST, nghỉ dưỡng, giải trí quy định tại điểm d khoản 2 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp thực hiện chi trả trực tiếp theo quy định tại khoản 1 Điều 58 của Nghị định này, bao gồm: Các hoạt động dịch vụ lữ hành, vận tải khách du lịch, lưu trú du lịch, dịch vụ ăn uống, mua sắm, thể thao, vui chơi giải trí, chăm sóc sức khỏe, tham quan, quảng cáo và các dịch vụ liên quan khác phục vụ khách du lịch trong phạm vi khu rừng cung ứng DVMTR của chủ rừng" trên cơ sở hợp đồng thỏa thuận tự nguyện.

Về Quản lý và sử dụng việc chi trả tiền DVMTR; được quy định tại Điều 9, Điều 10 chương 2 Nghị định số 99/NĐ-CP. Về mức chi trả, bên cung ứng và bên sử dụng được phép thỏa thuận về mức chi trả nhưng không được phép thấp hơn mức chi trả quy định tại Điều 11 Nghị định số 99 và Khoản 4 Điều 1 Nghị định số 147/2016/NĐ-CP. Từ 1/1/2019 thực hiện theo quy định tại Khoản 4 Điều 63 Luật Lâm nghiệp, được quy định cụ thể tại Điều 59 Nghị định số 156/2018/NĐ - CP).

Bảng 2.6. Mức chi trả dịch vụ môi trường rừng

(Theo số 99/2010/NĐ-CP và Nghị định số 147/2016/NĐ-CP)

Đối tượng chi trả	Mức chi trả (theo NĐ 99/2010/NĐ-CP và NĐ số 147/2016/NĐ-CP)	Mức chi trả (theo Điều 59 NĐ số 156/2018/NĐ - CP)
Các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch có hưởng lợi từ dịch vụ môi trường rừng	Mức chi trả tiền DVMTR tính bằng 1% đến 2% trên doanh thu thực hiện trong kỳ	Mức chi trả tiền DVMTR của các tổ chức, cá nhân kinh doanh DVDLST, nghỉ dưỡng, giải trí quy định tại điểm d khoản 2 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp tối thiểu bằng 1% trên tổng doanh thu thực hiện trong kỳ; mức chi trả cụ thể dựa trên cơ sở, điều kiện thực tiễn, do bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng tự thỏa thuận

(Nguồn: Các tác giả tổng hợp)

Về quy định liên quan đến sử dụng tiền từ DVMTR được quy định tại Điều 10 Nghị định số 99/2010/NĐ-CP. Trường hợp bên cung ứng DVMTR là tổ chức nhà nước, tiền thu được từ DVMTR, sau khi trừ đi các chi phí hợp lý liên quan đến việc tổ chức thực hiện chính sách chi trả DVMTR tại đơn vị, phần còn lại được hạch toán như một nguồn thu của đơn vị và được chi theo quy định của pháp luật về tài chính áp dụng cho tổ chức đó (Đối với VQG & KBTTN là Nghị định số 141/2016/NĐ - CP).

2.3.5. Quy định về quản lý và sử dụng tiền thu được từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Theo Điều 14, Quyết định số 24/QĐ-TTg việc sử dụng nguồn thu từ hoạt động DLST trong rừng đặc dụng; toàn bộ lợi nhuận thu được gồm: Thu từ hoạt động dịch vụ, cho thuê môi trường rừng, thu phí dịch vụ MTR (theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP), lợi nhuận thu từ hoạt động liên doanh liên kết, phần lợi nhuận của BQL rừng đặc dụng

trong công ty cổ phần phát triển rừng đặc dụng (nếu có) và các nguồn thu hợp pháp khác được sử dụng như sau:

(1) Sử dụng 25% nguồn thu trên để thay thế vốn ngân sách cho phần kinh phí sự nghiệp, quản lý rừng;

(2) BQL đặc dụng được sử dụng 75% nguồn thu còn lại cho các mục tiêu theo thứ tự ưu tiên như sau:

- Hỗ trợ tăng lương cho cán bộ, nhân viên đang làm việc tại BQL rừng đặc dụng nhưng tổng mức lương (bao gồm lương cơ bản và phần hỗ trợ) tối đa không quá 2,5 lần lương cơ bản theo quy định;
- Hỗ trợ cho các hoạt động phát triển cộng đồng tại vùng đệm của rừng đặc dụng (theo Điều 8 của Quyết định này);
- Chi cho đầu tư, hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái;
- Trích lập các quỹ theo quy định tại Nghị định số 141/2016/NĐ - CP.

Về phân phối kết quả tài chính trong năm (đối với đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo một phần kinh phí hoạt động thường xuyên) (Điều 14 Nghị định số 141/2016/NĐ-CP) được quy định theo trình tự như sau:

Hàng năm, sau khi hạch toán đầy đủ các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp NSNN khác (nếu có) theo quy định, phần chênh lệch thu lớn hơn chi hoạt động thường xuyên (nếu có), đơn vị được sử dụng theo trình tự như sau:

- Trích tối thiểu 15% lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp;
- Trích lập quỹ bổ sung thu nhập tối đa không quá 2 lần quỹ tiền lương ngạch, bậc, chức vụ và các khoản phụ cấp lương do Nhà nước quy định;
- Trích lập quỹ khen thưởng và quỹ phúc lợi tối đa không quá 2 tháng tiền lương, tiền công bình quân thực hiện trong năm của đơn vị;
- Trích lập quỹ khác theo quy định của pháp luật (nếu có);
- Phần chênh lệch thu lớn hơn chi còn lại (nếu có) sau khi đã trích lập các quỹ theo quy định, đơn vị được bổ sung vào quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

Trường hợp chênh lệch thu lớn hơn chi bằng hoặc nhỏ hơn một lần quỹ lương ngạch, bậc, chức vụ thực hiện trong năm, đơn vị được quyết định mức trích vào các quỹ cho phù hợp theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

Có thể thấy rằng có sự khác nhau về thứ tự ưu tiên sử dụng khoản chênh lệch thu chi sau khi nộp thuế thu nhập doanh nghiệp, các khoản phải nộp NSNN theo Quyết định số 24/QĐ-TTg và Nghị định số 141/2016/NĐ-CP. Theo Quyết định số 24/QĐ-

TTg thì các đơn vị sẽ hỗ trợ tăng lương cho người lao động trước khi trích lập các quỹ nhưng theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP thì Đơn vị phải ưu tiên trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp trước khi trích lập quỹ bổ sung thu nhập. Bên cạnh đó, quy định về mức trích lập quỹ bổ sung thu thập tối đa của Quyết định số 24/QĐ-TTg và Nghị định số 141/2016/NĐ-CP cũng có sự khác nhau. Điều này, sẽ gây ra những lúng túng đối với các Đơn vị trong quá trình thực hiện.

2.3.6. Chính sách ưu đãi đầu tư phát triển vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Theo Điều 13, Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg, ưu đãi đầu tư phát triển rừng đặc dụng:

- Kinh doanh dịch vụ và đầu tư trong rừng đặc dụng được áp dụng ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008 của Chính phủ về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao và môi trường. Ngoài ra các dự án đầu tư phát triển rừng đặc dụng theo quy hoạch được duyệt được hưởng mức ưu đãi cao nhất theo quy định hiện hành của Nhà nước. Theo đó, các dự án này sẽ được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong 4 năm, kể từ khi có thu nhập chịu thuế, giảm 50% thuế thu nhập doanh nghiệp trong 9 năm tiếp theo và được áp dụng thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp là 10% trong suốt thời gian hoạt động;

- Diện tích đất xây dựng hạ tầng nằm trong các dự án đầu tư phát triển rừng đặc dụng đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt có tỷ lệ nhỏ hơn 5% diện tích rừng đặc dụng thì cho phép thực hiện hoạt động đầu tư xây dựng theo tiến độ dự án được duyệt; BQL rừng đặc dụng làm thủ tục chuyển đổi mục đích sử dụng đất một lần cho toàn bộ các hạng mục sử dụng đất sau khi hoàn thành đầu tư dự án hoặc cùng với kỳ quy hoạch sử dụng đất 5 năm của địa phương trình cấp có thẩm quyền phê duyệt;

- BQL rừng đặc dụng được quyền chủ động sử dụng động vật, thực vật đã bị chết được tịch thu từ địa bàn quản lý (có biên bản xác nhận của kiểm lâm, công an huyện) để đầu tư cho công tác quản lý bảo vệ rừng, nghiên cứu khoa học, phát triển DLST. Trước khi sử dụng, BQL rừng đặc dụng báo cáo cấp có thẩm quyền về nội dung sử dụng.

2.3.7. Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN là cách thức mà các chủ thể (chủ thể phân phối hoặc chủ thể quản lý) sử dụng để kiểm tra quá trình phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính, nhằm đảm bảo cho quá trình phân bổ, sử dụng các nguồn lực tài chính diễn ra đúng với các yêu cầu của quy luật kinh tế khách quan.

- Để chủ động sử dụng kinh phí chi thường xuyên đúng mục đích, tiết kiệm và có hiệu quả, VQG & KBTTN có trách nhiệm xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ làm căn cứ để cán bộ, viên chức, người lao động thực hiện; làm căn cứ để Kho bạc Nhà nước kiểm soát chi và các cơ quan quản lý cấp trên, cơ quan tài chính và các cơ quan thanh tra, kiểm toán theo dõi, kiểm tra theo quy định. Quy chế chi tiêu nội bộ do Thủ trưởng đơn vị ban hành sau khi tổ chức thảo luận rộng rãi dân chủ, công khai trong đơn vị và có ý kiến thống nhất của tổ chức công đoàn; đơn vị gửi cơ quan quản lý cấp trên có ý kiến theo quy định tại Khoản 3 Điều 17 Nghị định số 141/2016/NĐ-CP của Chính phủ.

- Theo quy định tại Điều 20, Thông tư 45/2017/TT-BTC hướng dẫn cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 141/2016/ NĐ - CP, quy định về Kiểm tra, kiểm soát hoạt động thu, chi của VQG & KBTTN như sau:

+ Đối với các khoản chi thường xuyên và chi nhiệm vụ không thường xuyên hoạt động sự nghiệp thực hiện kiểm soát chi theo Thông tư của Bộ Tài chính quy định chế độ kiểm soát, thanh toán các khoản chi NSNN qua Kho bạc Nhà nước và hướng dẫn tại Thông tư số 45/2017/TT-BTC; đối với chi đầu tư thực hiện theo Luật Đầu tư công 2019 và Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về quản lý, thanh toán vốn đầu tư sử dụng nguồn vốn NSNN;

+ Trường hợp VQG & KBTTN chưa có quyết định giao quyền tự chủ của cơ quan có thẩm quyền; chưa có quy chế chi tiêu nội bộ gửi đến Kho bạc Nhà nước nơi đơn vị mở tài khoản giao dịch; chưa có danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN được cấp có thẩm quyền ban hành hoặc đã có danh mục dịch vụ sự nghiệp công nhưng chưa có định mức kinh tế - kỹ thuật và đơn giá được cơ quan có thẩm quyền ban hành; Kho bạc Nhà nước thực hiện việc kiểm soát chi, thanh toán theo chế độ quy định hiện hành như kiểm soát chi nhiệm vụ không thường xuyên; không thanh toán để trích lập các quỹ của đơn vị;

+ Trong quá trình thực hiện quyền tự chủ tài chính, các VQG & KBTTN có trách nhiệm tự kiểm tra tình hình thực hiện ở đơn vị mình và thực hiện các quy định về thanh tra, kiểm toán, kiểm tra theo quy định của pháp luật liên quan;

+ Các Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ NN & PTNT, Bộ Tài Nguyên và Môi trường, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch, cơ quan Trung ương, Ủy ban nhân dân các cấp hoặc cơ quan cấp dưới theo phân cấp, các cơ quan nhà nước có liên quan thực hiện việc kiểm tra hoạt động thu, chi của các VQG & KBTTN theo quy định hiện hành và quy định tại Thông tư số 45/2017/TT-BTC.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2007). *Quyết định số 104/2007/QĐ-BNNPTNT ngày 27 tháng 12 năm 2007 ban hành quy chế quản lý các hoạt động du lịch sinh thái tại các VQG&KBTTN*.
2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2008). *Thông tư liên tịch số 65/2008/TTLT-BNN-BTC của liên Bộ giữa Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành ngày 26 tháng 5 năm 2008, hướng dẫn Nghị định số 48/2007/NĐ-CP về nguyên tắc và phương pháp xác định giá các loại rừng do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - Bộ Tài chính ban hành*.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2014). *Quyết định số 1238/QĐ - BNN - TCLN ngày 04 tháng 06 năm 2014, Phê duyệt "Đề án phát triển DLST VQG Tam Đảo"*.
4. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2012). *Quyết định số 672/QĐ - BNN - TCLN ngày 29 tháng 03 năm 2012 về việc phê duyệt "Quy hoạch bảo tồn và phát triển bền vững Vườn Quốc gia YokDon giai đoạn 2010 - 2020"*.
5. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2018). *Thông tư số 32/2018/TT-BNNPTNT ngày 16 tháng 11 năm 2018 về Quy định phương pháp định giá rừng, khung giá rừng*.
6. Bộ Tài chính (2016). *Thông tư số 206/2016/TT - BTC ngày 9 tháng 11 năm 2016 quy định Mức thu, chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng phí thăm quan các VQG Bạch Mã, Cúc Phương, Ba Vì, Tam Đảo, YokDon, Cát Tiên*.
7. Bộ Tài chính (2016). *Thông tư số 250/2016/TT-BTC ngày 11 tháng 11 năm 2016 hướng dẫn về Phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân (HĐND) tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương*.
8. Bộ Tài chính (2017). *Thông tư 145/2017/TT-BTC ngày 29 tháng 12 năm 2017 hướng dẫn cơ chế tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10 tháng 10 năm 2016 của Chính Phủ quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác*.
9. Chính phủ (2006). *Quyết định số 186/2006/QĐ-TTg, ngày 14 tháng 8 năm 2006 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế quản lý rừng*.

10. Chính phủ (2007). *Nghị định 48/2007/NĐ-CP ngày 28 tháng 03 năm 2007 về Nguyên tắc và phương pháp định giá các loại rừng.*
11. Chính phủ (2007). *Quyết định số 18/2007/QĐ-TTg ngày 05 tháng 02 năm 2007 về Phê duyệt Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020.*
12. Chính phủ (2008). *Nghị định số 69/2008/NĐ-CP ngày 30 tháng 5 năm 2008 của Chính phủ về Chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao và môi trường.*
13. Chính phủ (2010). *Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2010 về Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng.*
14. Chính phủ (2010). *Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ về Chi trả dịch vụ MTR.*
15. Chính phủ (2011). *Quyết định số 2473/QĐ - TTg ngày 30 tháng 12 năm 2011 về phê duyệt "Chiến lược phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030".*
16. Chính Phủ (2012). *Quyết định số 1786/QĐ - TTg ngày 27 tháng 11 năm 2012, phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Hà Tĩnh đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050.*
17. Chính Phủ (2012). *Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 06 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về Chính sách đầu tư phát triển R&D giai đoạn 2011 - 2020.*
18. Chính Phủ (2015). *Quyết định số 269/QĐ - TTg ngày 02 tháng 03 năm 2015 về Phê duyệt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Bắc Giang đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030.*
19. Chính phủ (2016). *Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.*
20. Chính phủ (2016). *Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23 tháng 08 năm 2016 về Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật phí và lệ phí.*
21. Chính phủ (2016). *Nghị định số 147/2016/NĐ-CP ngày 02/11/2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ chính sách chi trả DVMTR.*
22. Chính phủ (2019). *Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.*

23. Dulichvietnam (2019). *Xu hướng phát triển của du lịch thế giới trong giai đoạn tới*, truy cập ngày 20 tháng 9 năm 2019 từ: <http://baodulich.net.vn/Xu-huong-phat-trien-cua-du-lich-the-gioi-trong-giai-doan-toi-2402-20008.html>.
24. Quốc hội (2008). *Luật Đa dạng sinh học số 20/2008/QH12 ngày 13 tháng 11 năm 2008*.
25. Quốc hội (2014). *Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13 ngày 23 tháng 06 năm 2014*.
26. Quốc hội (2014). *Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014*.
27. Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 ngày 25 tháng 06 năm 2015 của Quốc hội*.
28. Quốc hội (2017). *Luật Lâm nghiệp số 16/20017/QH14 ngày 15 tháng 11 năm 2017 của Quốc hội*.
29. Quốc hội. (2005). *Luật Du lịch số 44/2005/QH11 ngày 14 tháng 6 năm 2005 của Quốc hội*.
30. Quốc hội. (2017). *Luật Du lịch số 09/2017/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2017 của Quốc hội*.
31. Tổng cục Lâm nghiệp (2018). *Kết quả công tác quản lý bảo vệ rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2018 và kế hoạch triển khai công tác năm 2019*.



Chương 3

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ TÀI CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

3.1.1. Tình hình thu hút khách du lịch và tăng trưởng doanh thu tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

Hệ thống VQG & KBTTN hiện tại với tổng diện tích khoảng 2,15 triệu ha đã được thành lập và phân bố trên địa bàn cả nước. Các VQG & KBTTN Việt Nam có nguồn tài nguyên thiên nhiên và nhân văn phong phú, đa dạng, giàu tiềm năng phát triển DLST. Nhiều VQG & KBTTN đã và đang tổ chức các hoạt động DLST với các hình thức khác nhau. Hiện nay, có 61/164 khu (chiếm 37,2%), trong đó có 26/33 VQG (chiếm 79%) đã thực hiện kinh doanh DLST (Bảng 3.1). Về số lượng các khu rừng đặc dụng thực hiện kinh doanh DLST còn đang hạn chế, một tiềm năng rất lớn để tạo nguồn thu đang bị lãng phí.

Bảng 3.1. Số lượng đơn vị thực hiện kinh doanh DLST tại các khu rừng đặc dụng của Việt Nam đến năm 2018

TT	Loại rừng	Số lượng	Đơn vị thực hiện KD DLST	Tỷ lệ (%)
1	Tổng khu rừng đặc dụng	164	61	37,20
2	Vườn quốc gia	33	26	78,79
3	Khu rừng đặc dụng khác	131	35	26,72

(Nguồn: Tổng cục lâm nghiệp, 2018)

Những năm gần đây nhu cầu về HĐKD & DVDLST ở các VQG và KBTTN có xu hướng gia tăng, nhiều VQG & KBTTN đã biết nắm bắt cơ hội và triển khai HĐKD & DVDLST. Tình hình kinh doanh DLST tại các VQG & KBTTN ở Việt Nam thể hiện trên Bảng 3.2.

Năm 2015, toàn hệ thống các VQG & KBTTN đã đón tiếp 1.153.858 lượt khách (tăng 8% so với năm 2014), năm 2016 số lượng khách tăng 79% so với năm 2015, năm 2017 giảm 23% so với năm 2016, tốc độ phát triển bình quân trong 3 năm vẫn đạt 116,8% (Tổng cục Lâm nghiệp, 2017).

Bảng 3.2. Kết quả kinh doanh DLST tại VQG & KBTTN ở Việt Nam

Chỉ tiêu	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019
Tổng số khách (Tr. lượt)	1,15	2,06	1,57	2,39	2,5
Doanh thu (tỷ đồng)	77,3	114	136	155,5	185
Nộp NSNN (tỷ đồng)	28	32	44,9		
Trích cho hoạt động QL BVR (tỷ đồng)		9	21,5		

(Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2016, 2017)

Hai năm gần đây tốc độ tăng trưởng về số lượng khách và doanh thu có xu hướng chậm lại. Kết quả năm 2018 các VQG & KBTTN đã đón tiếp 2,39 triệu lượt khách, tăng 43% so 2017, doanh thu lại đạt 155,5 tỷ tăng 7% so với năm 2017. Năm 2019 có khoảng 2,5 triệu lượt khách, tăng 5% so 2018 (đến thời điểm 28/11/2019 có 2,420 triệu lượt khách); đến thời điểm 28/11/2019 đạt 156 tỷ đồng và ước tổng doanh thu từ hoạt động DLST năm 2019 đạt khoảng 185 tỷ tăng 12% so với 2018 (Theo Báo cáo tại Hội nghị giao ban các VQG & KBTTN năm 2019). Tuy tổng doanh thu chưa thực sự lớn, chưa tương xứng với tiềm năng, nhưng nguồn thu từ hoạt động DVDLST rất có ý nghĩa trong lộ trình xã hội hóa (XHH) công tác bảo vệ rừng, góp phần nâng cao ý thức trách nhiệm của cộng đồng trong quản lý, BVR, bảo tồn ĐDSH, bảo vệ cảnh quan môi trường sinh thái.

Tiềm năng phát triển DLST của một số VQG & KBTTN tiến hành khảo sát như sau:

*** Vườn Quốc gia Hoàng Liên (Lào Cai)**



Hình 3.1. Khu du lịch sinh thái VQG Hoàng Liên

(Nguồn: VQG Hoàng Liên)

Sở hữu nhiều danh thắng nổi tiếng như đỉnh Fansipan 3.143 m "Nóc nhà của Đông Dương"; Khu DLST suối Vàng, thác Tình yêu ở độ cao 1.945 m; tuyến du lịch hoang sơ Vừng Rồng, Giếng Tiên và các điểm du lịch cộng đồng khác trong VQG Hoàng Liên đã dần dần trở thành điểm đến không thể thiếu đối với du khách khi đến Sa Pa. Trong những năm qua, VQG Hoàng Liên đã đưa vào khai thác nhiều loại hình du lịch hấp dẫn như: (i) Du lịch leo núi mạo hiểm chinh phục đỉnh núi cao Fansipan; (ii) Đi bộ khám phá thiên nhiên (suối, thác nước, rừng già...); (iii) Đi bộ tìm hiểu con người và văn hóa bản địa; (iv) Du lịch nghỉ dưỡng, cắm trại trong rừng; (v) Du lịch nghiên cứu khoa học và tìm hiểu đa dạng sinh học; (vi) DLST kết hợp giáo dục môi trường, hội nghị, hội thảo;... Mỗi loại hình, tuyến, điểm du lịch trong VQG Hoàng Liên đều có vẻ đẹp và sự hấp dẫn riêng.

Để thu hút khách du lịch, VQG Hoàng Liên tập trung vào việc nâng cao chất lượng dịch vụ để phục vụ khách du lịch. Ngoài việc làm mới các tuyến đường mòn thiên nhiên phục vụ cho du lịch và diễn giải môi trường kết hợp với tuần tra bảo vệ rừng; VQG Hoàng Liên cũng thường xuyên nâng cấp, cải tạo, tu sửa các tuyến đường du lịch cho phù hợp với thực tế điều kiện du lịch, xây dựng các lán nghỉ, bếp nấu ăn, nhà vệ sinh trên tuyến du lịch leo núi Fansipan, tạo điều kiện thuận lợi cho du lịch sinh thái suối Vàng, thác Tình yêu; hiện được đánh giá là khu du lịch trái tim của Sa Pa bao gồm: nhà sàn, các chiếu nghỉ, cầu qua suối, lan can ngắm cảnh, nâng cấp đường mòn...

*** Vườn Quốc gia Ba Vì (Hà Nội)**



Hình 3.2. Khu du lịch sinh thái VQG Ba Vì

(Nguồn: VQG Ba Vì)

Nằm cách thủ đô Hà Nội 60 km về phía Tây, VQG Ba Vì là một trong những khu bảo tồn, thăm quan, giải trí đẹp, thuộc xã Tản Lĩnh, huyện Ba Vì, tỉnh Hà Tây. Nơi đây phong cảnh ngoạn mục, cảnh sắc thiên nhiên hòa quyện với con người. Tổng diện tích VQG Ba Vì rộng 11.372 ha; trong đó, rừng nguyên sinh trải rộng 2.752 ha, ở độ cao từ

100 - 1.296 m của dãy núi Ba Vì, có hệ thực vật nhiệt đới và á nhiệt đới khá điển hình ở Việt Nam; bốn mùa cây cối xanh tươi, khí hậu trong lành.

Do địa hình núi cao, độ che phủ của rừng lớn tạo cho vùng Ba Vì có khí hậu rất mát mẻ, nhất là vào mùa hè từ tháng 4 đến tháng 10 dương lịch. Về mùa đông, mây mù bao phủ tạo một cảnh quan rất ấn tượng. Ba Vì là một quần thể núi gồm 6 đỉnh, cao nhất là đỉnh Vua cao 1.296 m, đỉnh Tản Viên cao 1.227m, đỉnh Ngọc Hoa cao 1.131 m...

VQG Ba Vì có nhiều cảnh quan thiên nhiên ngoạn mục với nhiều con suối bắt nguồn từ núi rừng Ba Vì quanh năm nước chảy như Thiên Sơn - Suối Ngà, Ao Vua, Khoang Xanh, hồ Tiên Sa. Là nơi có nhiều di tích lịch sử, văn hóa như: đền Thượng, đền Trung, đền Hạ, đền thờ Bác Hồ, tháp Báo Thiên, động Ngọc Hoa... Chính những điều kiện trên đã tạo nên cho Vườn Quốc gia Ba Vì từ lâu đã thành một nơi nghỉ mát vùng núi cao lý tưởng của cả nước.

Bên cạnh những vẻ đẹp hùng vĩ từ thiên nhiên, VQG Ba Vì có giá trị ĐDSH cao với 3 kiểu rừng và có hệ động, thực vật phong phú. Núi Ba Vì với 2 đai cao nên hệ thực vật nơi đây khá phong phú và đa dạng, đã ghi nhận 1.209 loài thực vật bậc cao thuộc 99 họ, 472 chi với nhiều loài cây quý hiếm như: Bách xanh, thông tre, sến mật, giổi lá bạc, quyết thân gỗ, bát giác liên... VQG Ba Vì thống kê được 342 loài thuộc hệ động vật có xương sống, đã phát hiện được 552 loài côn trùng thuộc 364 giống, 65 họ, 14 bộ. Trong đó có 7 loài được ghi trong sách đỏ Việt Nam như bộ ngựa xanh thường, cà cuống, bướm khế, ngài mặt trắng...

*** Vườn Quốc gia Bidoup - Núi Bà (Lâm Đồng)**

VQG Bidoup Núi Bà tọa lạc trên địa bàn hành chính huyện Lạc Dương và một phần huyện Đam Rông, tỉnh Lâm Đồng, cách thành phố Đà Lạt khoảng 50 km theo tỉnh lộ 723, nằm trong không gian mở rộng của Tp. Đà Lạt khi thành phố được nâng cấp thành thành phố trực thuộc Trung ương.



Hình 3.3. Khu du lịch sinh thái VQG Bidoup - Núi Bà

(Nguồn: VQG Bidoup - Núi Bà)

Toạ độ địa lý: Từ 12 độ 00' 00" đến 12 độ 52' 00" vĩ độ Bắc và từ 108 độ 17'00" đến 108 độ 42' 00" kinh độ Đông.

Quy mô diện tích: Vùng lõi 70.038,45 ha trong đó: Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt: 33.582 ha; Phân khu phục hồi sinh thái: 22.854 ha; Phân khu dịch vụ, hành chính: 7.502 ha; Diện tích khác: 6.100,45 ha.

Có hai kiểu rừng chính ở VQG Bidoup - Núi Bà là rừng cây lá kim và rừng thường xanh, có thực vật đa dạng và đặc hữu ở mức cao. Có nhiều loài cây tìm thấy ở vùng Bi Đúp - Núi Bà được ghi trong Sách đỏ Việt Nam hay danh sách các loài thực vật bị đe dọa toàn cầu. Khu hệ động vật của VQG Bidoup - Núi Bà cũng rất đa dạng về thành phần loài và đặc trưng bởi tính đặc hữu cao như *Hylobates gabriellae* và bò tót *bos gaurus*, loài Mang lớn là loài đặc hữu Đông Dương *Megamuntiacus vuquangensis* ở trong ranh giới khu bảo tồn thiên nhiên.

*** Vườn Quốc gia YokDon (Đắk Lắk)**



Hình 3.4. Khu du lịch sinh thái VQG YokDon

(Nguồn: VQG YokDon)

VQG YokDon có toạ độ địa lý: Từ 12°45' đến 13°10' vĩ Bắc và từ 107°29'30" đến 107°48'30" kinh Đông. Vườn Quốc gia YokDon nằm trên địa bàn 7 xã thuộc 3 huyện, Vườn cách thành phố Buôn Ma Thuột khoảng 40 km về phía Tây Bắc.

Quy mô diện tích được mở rộng với diện tích 115.545 ha, trong đó phân khu bảo vệ nghiêm ngặt là 80.947 ha, phân khu phục hồi sinh thái là 30.426 ha và phân khu dịch vụ hành chính là 4.172 ha. Vùng đệm có diện tích 133.890 ha, bao gồm các xã bao quanh VQG.

Vườn nằm trên một vùng tương đối bằng phẳng, với hai ngọn núi nhỏ ở phía Nam của sông Serepôk. Rừng chủ yếu là rừng tự nhiên, phần lớn là rừng khộp.

YokDon cũng là VQG duy nhất ở Việt Nam bảo tồn loại rừng đặc biệt này. Hầu hết địa hình khu vực bằng phẳng, độ cao khoảng 200 m. Tuy nhiên, cũng có hai dãy đồi thấp trong VQG, điểm cao nhất là núi YokDon cao 482 m ở phía Đông Nam của VQG. VQG YokDon tách đôi bởi sông Srêpôk, là một nhánh chính của sông Mê Kông.

Thảm thực vật ở VQG YokDon ưu thế bởi dạng khảm rừng rụng lá và rừng bán thường xanh (hỗn giao cây rụng lá). VQG YokDon nổi tiếng là khu vực rất quan trọng đối với công tác bảo tồn các loài thú lớn. Duckworth và Hedges (1998) đã xác nhận nhiều loài thú lớn hiện có ở vườn bao gồm voi châu Á *Elephas maximus*, bò tót *bos gaurus*, bò rừng *B. javanicus* và hổ *panthera tigris*.

*** Vườn Quốc gia Cát Tiên (Đồng Nai)**



Hình 3.5. Khu du lịch sinh thái VQG Cát Tiên

(Nguồn: VQG Cát Tiên)

VQG Cát Tiên có tổng diện tích là 70.548 ha. VQG Cát Tiên vừa là nơi dự trữ sinh quyển, bảo tồn ĐDSH và di tích quốc gia đặc biệt. Về động vật có 62 loài thú, 121 loài chim, có những loài chim quý hiếm như trĩ lông đỏ, cò quắm xanh, tê giác một sừng, voi... Khoảng 50% diện tích của Cát Tiên là rừng cây xanh, 40% là rừng tre, 10% là nông trại. Động vật đặc trưng có: Tê giác java một sừng, voi châu Á, bò tót, gấu chó, gấu ngựa, trâu rừng, hổ, báo hoa mai, báo gấm, nai... Các loài chim của Cát Tiên cũng phong phú đa dạng: đại bàng đen, vịt trời cánh trắng, chim mỏ sừng lớn... Cát Tiên là nơi cư ngụ của 40 loài nằm trong Sách đỏ thế giới, trong đó đặc biệt là loài tê giác một sừng. Cư dân địa phương và người Trung Hoa tin rằng khả năng chữa bệnh của sừng tê giác như thần dược và được mua bán với giá cao trên thị trường (khoảng trên dưới 20.000 USD/sừng).

Ngoài lượng động vật phong phú, Cát Tiên còn là địa bàn của 62 loại lan khác nhau. Cát Tiên cũng được UNESCO công nhận là "Khu dự trữ sinh quyển thế giới". Ngày 4/8/2005, Ban Thư ký Công ước Ramsar công nhận Hệ đất ngập nước Bàu Sấu là Khu Ramsar thứ 1.499 của thế giới và thứ hai của Việt Nam với tổng diện tích là 13.759 ha (trong đó có 5.360 ha đất ngập nước theo mùa, 151 ha đất ngập nước quanh năm). Các danh hiệu mà VQG Cát Tiên có được bao gồm: Là một trong 200 khu bảo tồn ĐDSH; Là 1 trong 3 vùng chim quan trọng của thế giới (Birdlife 1998); Khu Dự trữ sinh quyển (2001); Khu Ramsar (2005); Di tích quốc gia đặc biệt (2012).

*** Vườn Quốc gia U Minh Thượng (TP Hồ Chí Minh)**



Hình 3.6. Du lịch sinh thái tại VQG U Minh Thượng

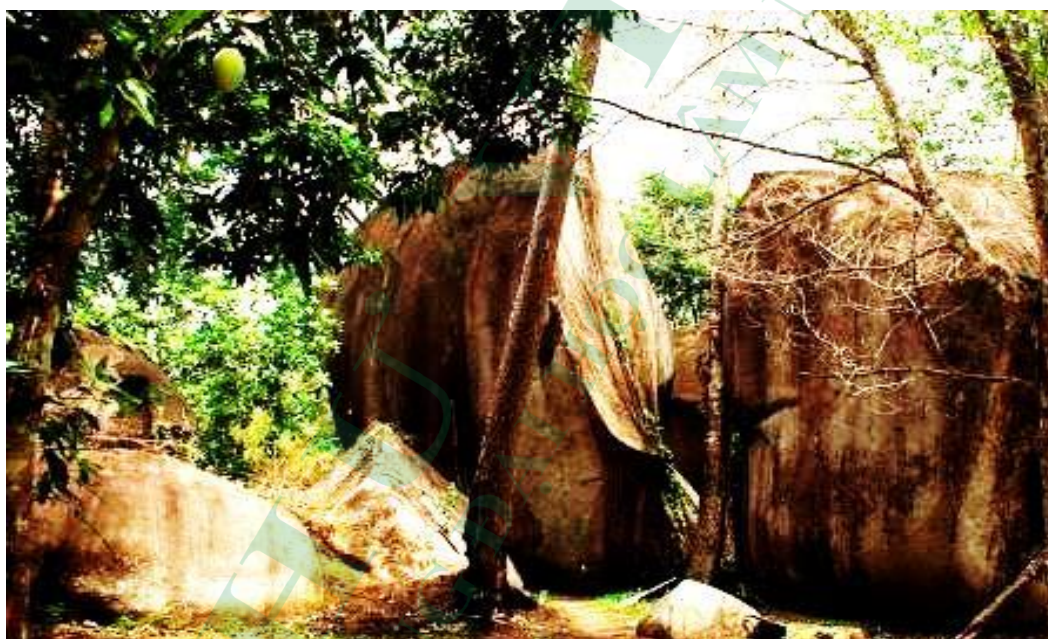
(Nguồn: VQG U Minh Thượng)

Là nơi phân bố của 32 loài thú, 184 loài chim, 49 loài bò sát, lưỡng cư, 64 loài cá, 202 loài côn trùng. Những loài động vật như lợn rừng, rái cá, trăn, rắn, rùa là những loài động vật phổ biến và có số lượng quần thể lớn ở vườn quốc gia. Các loài thú quý hiếm ở khu vực gồm có tê tê (*Manis javanica*), rái cá vuốt bé (*Aonyx cinerea*), rái cá lông mũi (*Lutra sumatrana*), cây giông (*Viverra zibetha*), cây giông đốm lớn (*Viverra megaspila*), cây hương (*Viverricula indica*), mèo rừng (*Prionailurus bengalensis*), mèo cá (*Prionailurus viverinus*), dơi ngựa lớn (*Pteropus vampirus*)... Đặc biệt VQG U Minh Thượng có Sân chim lớn nhất khu vực Đồng bằng sông Cửu Long với diện tích 65,4 ha.

Tài nguyên nhân văn là các giá trị văn hóa, lịch sử, các thành tựu chính trị và kinh tế có ý nghĩa đặc trưng cho sự phát triển du lịch ở một vùng, một quốc gia. U Minh Thượng là căn cứ địa cách mạng qua các thời kỳ chống Pháp và chống Mỹ, là căn cứ cách mạng của khu Tây Nam Bộ, Xứ ủy Nam Bộ, Trung ương cục miền Tây Nam Bộ, Ủy ban kháng chiến hành chính Nam Bộ, các cơ quan đầu não của tỉnh, quân chủ lực Quân khu 9.

U Minh Thượng cũng là nơi có các di tích, điểm khảo cổ học mang những đặc trưng của nền văn hóa Óc Eo. Những hoạt động sản xuất, sinh hoạt của người dân địa phương mang tính chất truyền thống như: cấy lúa, trồng tràm, gác kèo ong để lấy mật và sáp; đàn ca tài tử... cũng là những thú vui và cũng là những sản phẩm du lịch độc đáo.

*** Khu BTTN văn hóa Đồng Nai**



Hình 3.7. Công viên đá - Khu BTTN văn hóa Đồng Nai

(Nguồn: Khu BTTN văn hóa Đồng Nai)

Khu BTTN văn hóa Đồng Nai được thành lập đầu năm 2004, là đơn vị sự nghiệp khoa học có thu trực thuộc UBND tỉnh Đồng Nai, nằm trong hệ thống rừng đặc dụng và di sản văn hóa của Việt Nam.

Khu Bảo tồn thuộc tiểu vùng bảo tồn sinh thái khẩn cấp (khu vực SA5 - lưu vực sông Đồng Nai - WWF, 2001) nằm trong hệ sinh thái Trường Sơn, một trong 200 vùng sinh thái quan trọng thế giới được xác định trong “Global 200 Ecoregions”. Là sinh cảnh ưu tiên được xác định bởi Quỹ Bảo tồn Việt Nam (VCF 2003 - 2004).

Tổng diện tích tự nhiên của khu BTTN trên 100.303 ha, gồm: 67.903 ha đất lâm nghiệp và 32.400 ha mặt nước (hồ Trị An). Khu Bảo tồn nằm về phía Bắc tỉnh Đồng Nai; phía Tây giáp tỉnh Bình Dương; phía Bắc giáp tỉnh Bình Phước. Cách Thành phố Hồ Chí Minh 70 km và cách thành phố Biên Hòa khoảng 40 km (nằm cạnh Nhà máy Thủy điện Trị An). Bên cạnh giá trị về Đ DSH, trước đây còn là vùng căn cứ cách mạng với địa danh nổi tiếng Chiến khu Đ. Đây là một trong những khu rừng đặc dụng có diện tích tự nhiên lớn nhất Việt Nam. Có hệ sinh thái rừng đặc trưng của vùng miền Đông Nam Bộ, tồn tại nhiều loài động vật hoang dã, trong đó có nhiều loài quý hiếm, có nguy cơ tuyệt chủng nằm trong Sách đỏ Việt Nam và Danh lục đỏ IUCN thế giới.

*** Khu BTTN Tây Yên Tử - Bắc Giang**



Hình 3.8. Du lịch sinh thái tại Khu BTTN Tây Yên Tử

(Nguồn: Khu BTTN Tây Yên Tử)

Khu BTTN Tây Yên Tử, thuộc Khu di tích và danh thắng Yên Tử, là một trong ba khu di tích nằm trong quần thể di tích và danh thắng Yên Tử trên địa bàn các tỉnh Bắc Giang và Quảng Ninh đang được Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch lập hồ sơ để trình UNESCO xem xét, công nhận là di sản thế giới. Khu BTTN Tây Yên Tử hiện có 13.022,7 ha rừng và đất rừng đặc dụng bao gồm: Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt (6.022,5 ha), phân khu phục hồi sinh thái và phân khu hành chính dịch vụ (7.000,2 ha).

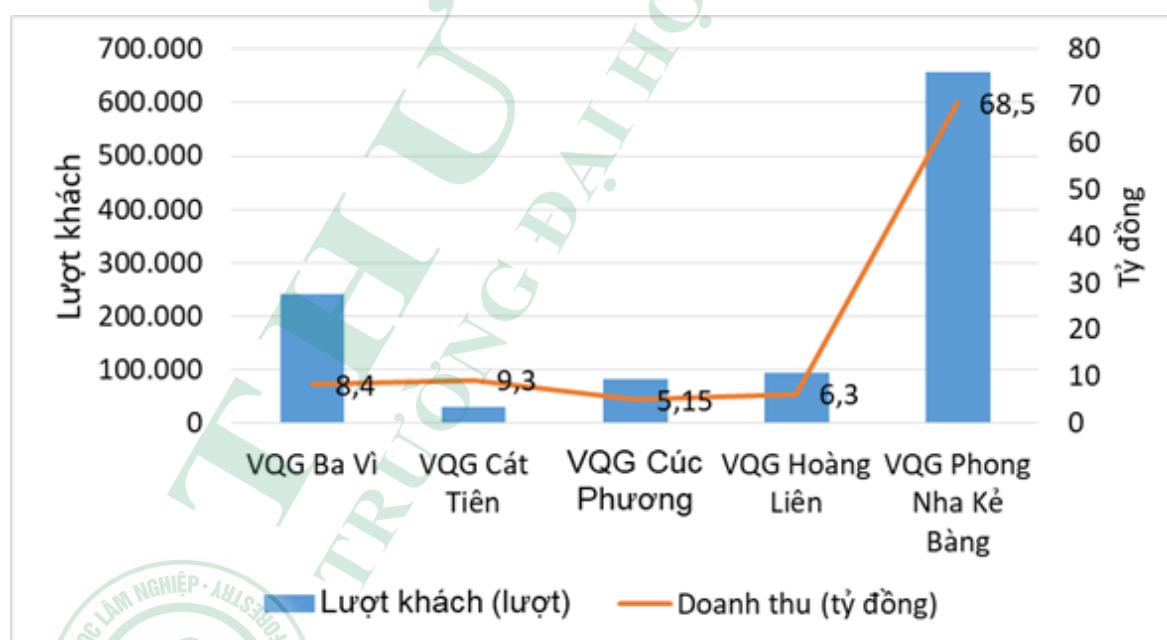
Tại Tây Yên Tử đã xác định được 5 kiểu thảm thực vật chính: ở độ cao dưới 100 m: Trảng cỏ và cây bụi; ở độ cao 100 - 200 m: Trảng hóp xen cây gỗ nhỏ và tre nứa; ở

độ cao 200 - 900 m: Kiểu rừng kín thường xanh, cây lá rộng thường xen cây lá kim, mưa ẩm nhiệt đới; trên 900 m: Kiểu rừng cây gỗ lá rộng.

Trong Khu BTTN Tây Yên Tử có khu văn hóa tâm linh Tây Yên Tử thuộc trục đường phía sườn Tây Yên Tử lên chùa Đồng với tổng diện tích là 13,8 chia làm 4 cụm chùa độc lập gồm: Chùa Trình, chùa Hạ (chùa Phật Quang), chùa Trung, chùa Thượng (chùa Kim Quy), các điểm chùa có cao độ từ 145 m đến điểm cao nhất gần 1.000 m, kết nối với chùa Đồng, tượng Phật Hoàng Trần Nhân Tông trên đỉnh Yên Tử, cùng với hệ thống hạ tầng kỹ thuật, các công trình dịch vụ, hệ thống giao thông, cáp treo... đồng bộ.

Nhìn chung, các VQG & KBTTN thường ở khu vực miền núi, có cảnh quan thiên nhiên đẹp và có nhiều tiềm năng cho phát triển HĐKD & DVDLST. Tuy nhiên, một số VQG & KBTTN có vị trí "đắc địa" như nằm trên địa bàn nhiều địa phương, giáp biên giới, gần khu vực cần bảo vệ nghiêm ngặt về an ninh, quốc phòng cũng ảnh hưởng đến công tác quy hoạch cho phát triển HĐKD & DVDLST tại VQG & KBTTN.

Tuy nhiên, tình hình kinh doanh DLST tại các VQG đang có sự khác biệt rất lớn. Một số VQG đạt tỷ lệ thu hút du khách tham quan cao như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, Ba Vì, Cúc Phương; riêng số lượng du khách đến VQG Phong Nha - Kẻ Bàng chiếm tới 30% tổng số du khách đến các VQG trong cả nước.

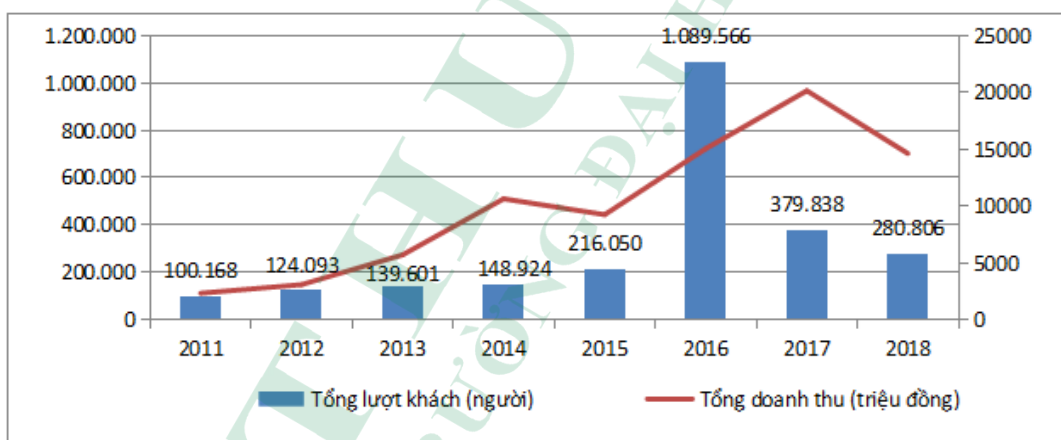


Hình 3.9. Tình hình phân bố khách và doanh thu tại VQG ở Việt Nam

(Nguồn: Tổng cục Lâm nghiệp, 2016)

Một số VQG điển hình như: VQG Phong Nha - Kẻ Bàng là VQG có mức doanh thu đứng hàng đầu. Nếu như năm 2010, Phong Nha - Kẻ Bàng đón được khoảng trên 300 ngàn lượt khách, doanh thu từ phí tham quan đạt hơn 12 tỷ đồng và dịch vụ chưa đáng kể, thì đến năm 2017 đã có hơn 750 ngàn lượt khách, tăng hơn 150%, doanh thu từ phí tham quan và dịch vụ gần 216,5 tỷ đồng, tăng hơn 18 lần so với năm 2010; 9 tháng đầu năm 2018 số lượt khách và doanh thu xấp xỉ cả năm 2017, tăng 8 - 10% so với cùng kỳ. Trong tăng trưởng khách du lịch, nếu như khách trong nước tăng ổn định thì khách quốc tế tăng cao (bình quân khoảng 25 - 30%/năm, riêng năm 2017 tăng hơn 50% so với năm 2016). Doanh thu du lịch của VQG những năm gần đây tăng khá chủ yếu nhờ hàng năm vườn mở thêm các tour tuyến DLST. Đặc biệt, từ khi hàng Sơn Đoòng - hang động lớn nhất thế giới được đưa vào khai thác đã thu hút mạnh một lượng khách quốc tế đến với Phong Nha - Kẻ Bàng, tạo sự lan tỏa cho các tuyến, điểm du lịch khác trong VQG (VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, 2019).

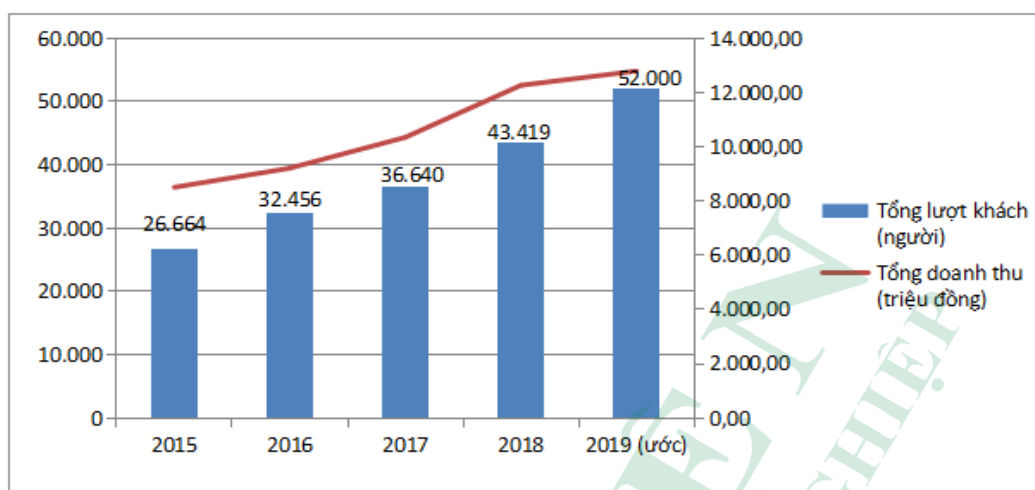
VQG Ba Vì giai đoạn 2015 - 2017 số lượng du khách vào vườn bình quân tăng trên 30%; VQG Bạch Mã những năm gần đây có lượng khách du lịch tăng khá ấn tượng với tốc độ tăng giai đoạn 2017 - 2019 là trên 25%. VQG Cát Tiên có số lượng khách du lịch năm 2018 tăng 16%, trong đó khách quốc tế tăng 22% so với cùng kỳ. VQG Cát Bà nhìn chung có sự gia tăng về số lượng theo các năm từ năm 2013 - 2017. Theo báo cáo năm 2017, tổng số lượt khách tham quan cả tuyến rừng và biển của VQG Cát Bà là 557.863. Tổng số lượt khách tăng gần 200% so với năm 2016.



Hình 3.10. Thống kê lượng khách du lịch và doanh thu của VQG Ba Vì giai đoạn (2011 - 2018)

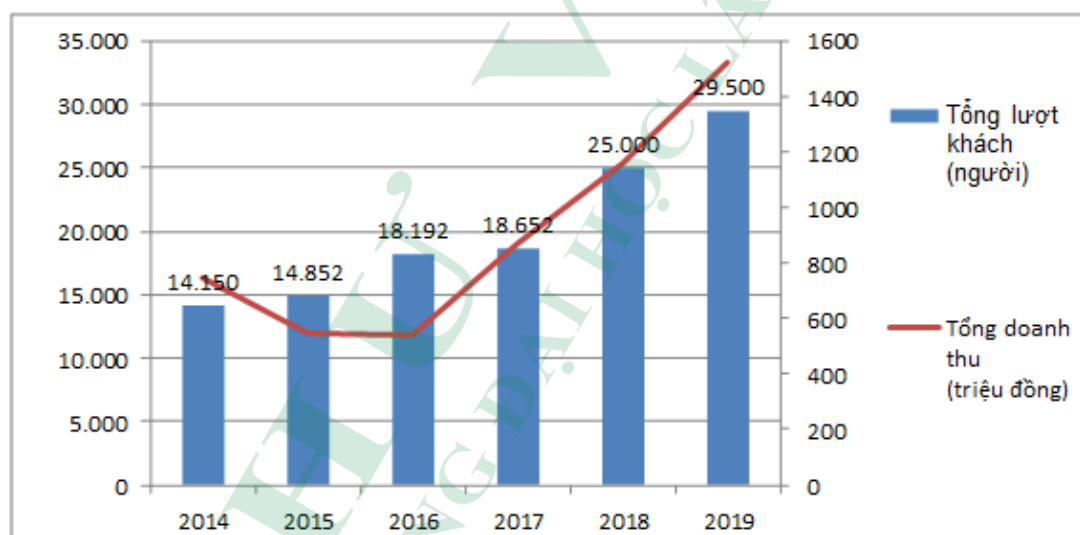
(Nguồn: VQG Ba Vì, 2018)

Số lượng khách của VQG Cát Tiên (2015 - 2017) tăng ổn định với tốc độ tăng bình quân là trên 10%, với cơ cấu khách du lịch trong nước và quốc tế khá cân bằng. Hai năm gần đây lượng khách và doanh thu khá ổn định, năm 2019 doanh thu đạt được 53.163,0 triệu đồng.



Hình 3.11. Thống kê lượng khách du lịch và doanh thu của VQG Cát Tiên giai đoạn (2015 - 2019)

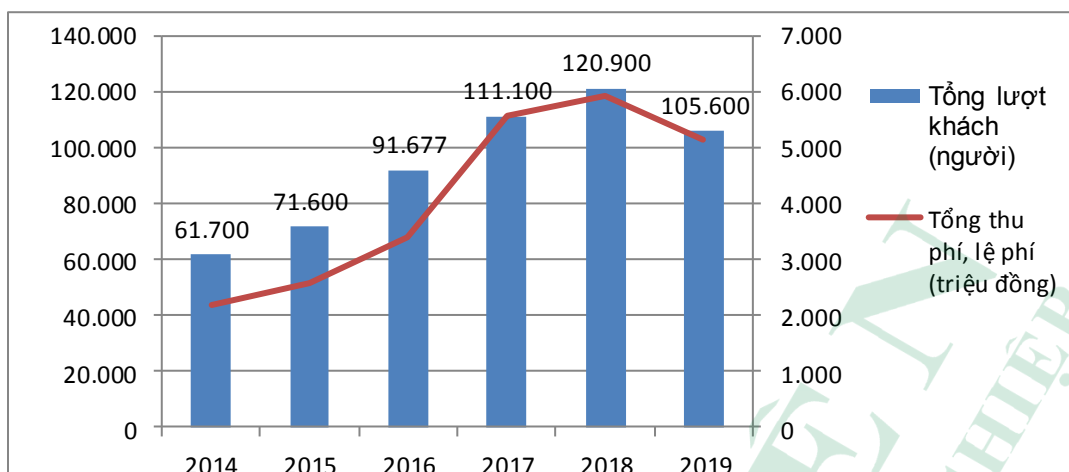
(Nguồn: VQG Cát Tiên, 2019)



Hình 3.12. Thống kê lượng khách du lịch và doanh thu của VQG Bạch Mã giai đoạn (2014 - 2019)

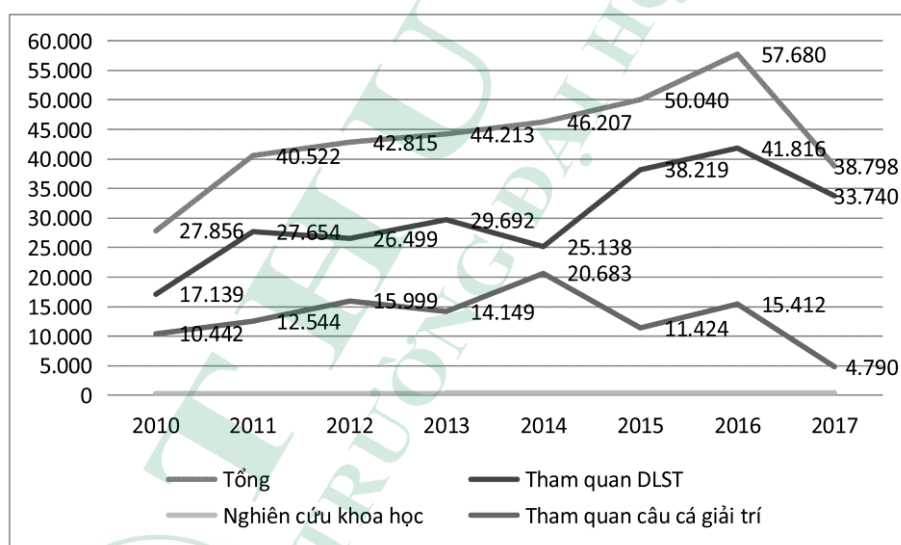
(Nguồn: VQG Bạch Mã, 2019)

Bên cạnh đó, cũng có một số VQG có lượng khách du lịch có xu hướng giảm những năm gần đây như VQG Hoàng Liên có lượng du khách bình quân 3 năm gần đây giảm 17%, VQG U Minh Thượng giảm 12%, VQG Biduop Núi Bà giảm 15%; VQG Cúc Phương số lượng khách những năm gần đây tăng chậm lại và có xu hướng giảm nhẹ với tốc độ phát triển bình quân (2017 - 2019) là 97,5%.



Hình 3.13. Số lượng khách du lịch và tổng thu phí, lệ phí tại VQG Cúc Phương giai đoạn 2014 - 2019

Từ năm 2010 đến tháng 6/2017, VQG U Minh Thượng đã đón tiếp và phục vụ 348.131 lượt khách, trung bình đạt trên 46.400 lượt du khách/năm. Tốc độ tăng trưởng bình quân lượng khách du lịch hàng năm đạt 16,71%/năm. Lượng du khách đến tham quan VQG chiếm 1,16% so với tổng lượng khách đến tỉnh Kiên Giang trong cùng thời kỳ. Kết quả thống kê lượng du khách đến tham quan từ năm 2010 đến tháng 6/2017 được thể hiện ở hình 3.14 sau:



Hình 3.14. Số lượng khách đến tham quan tại VQG U Minh Thượng giai đoạn (2010 - 2017)

(Nguồn: VQG U Minh Thượng, 2018)

Về phân bố khách đến các VQG và các KBTTN ở Việt Nam không đều. Một số VQG có khả năng đón được lượng khách lớn và đều đặn qua các năm như các VQG:

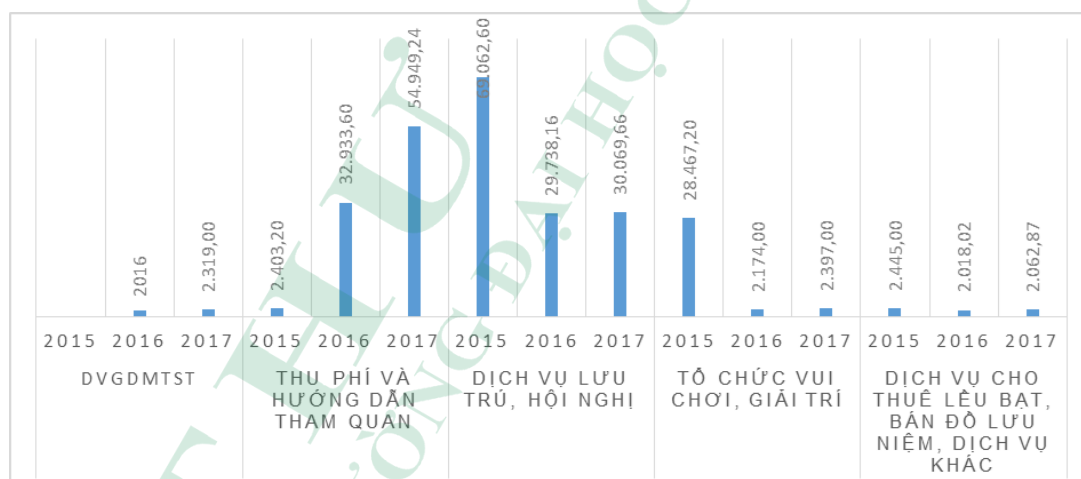
Phong Nha - Kẻ Bàng, Ba Vì; Bidoup Núi Bà; Cát Tiên; Cát Bà... Các VQG khác như Tam Đảo, Yok Don, Vũ Quang... có lượng khách và nguồn thu từ HĐKD&DV DLST là không đáng kể; rất ít KBTTN chỉ có 3/13 KBTTN được khảo sát có thể thu hút khách du lịch và tiến hành HĐKD & DV DLST (BTTN văn hóa Đồng Nai, BTTN Kẻ Gỗ và BTTN Tây Yên Tử).

Nguyên nhân của chênh lệch về số lượng khách, nguồn thu là do sự khác nhau về vị trí địa lý; về cơ sở hạ tầng, dịch vụ du lịch; trình độ tổ chức quản lý, trình độ nhân lực, mức độ chuyên nghiệp trong hoạt động dịch vụ du lịch; hình thức kinh doanh, các loại hình DLST... Đây là những yếu tố rất quan trọng tạo nên sự hài lòng của du khách, tạo nên uy tín, thương hiệu của điểm đến du lịch, là lợi thế trong kinh doanh của VQG.

3.1.2. Hình thức, loại hình kinh doanh dịch vụ du lịch tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

3.1.2.1. Các hình thức tổ chức hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Các VQG&KBTTN Việt Nam có nguồn tài nguyên thiên nhiên và nhân văn phong phú, đa dạng, giàu tiềm năng phát triển DLST. Nhiều VQG & KBTTN đã và đang tổ chức các hoạt động DLST với các hình thức khác nhau.



Hình 3.15. Các nguồn thu từ hình thức tự thực hiện của VQG & KBTTN

(Nguồn: Tổng hợp của các tác giả, 2018)

Về hình thức tổ chức kinh doanh DLST, các VQG & KBTTN tiến hành hoạt động DLST được tổ chức theo 3 hình thức: Tự tổ chức (với 37 BQL), liên doanh, liên kết (11 BQL) và cho thuê MTR (13 BQL) (Tổng cục Lâm nghiệp, 2019).

Kết quả khảo sát của nhóm nghiên cứu năm 2018 tại 20 VQG và 13 KBTTN cũng cho thấy:

Đối với các VQG: trong các hình thức tổ chức HĐKD & DVDLST chủ yếu là hình thức tự tổ chức DLST có 17/20 VQG (chiếm 85%); chỉ có 5/20 VQG tổ chức liên doanh, liên kết (VQG Ba Vì, VQG Cát Bà, VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Xuân Thủy, VQG Tràm Chim) chiếm 20% và 12/20 VQG cho thuê MTR (chiếm 60%); 4/20 VQG tổ chức theo cả 3 hình thức (VQG Ba Vì, Phong Nha - Kẻ Bàng, Xuân Thủy và Tràm Chim) chiếm 20%; 6/20 VQG tổ chức theo 2 hình thức tự thực hiện và cho thuê MTR (chiếm 30%). Một số VQG đang thực hiện việc xây dựng và trình các cấp chính quyền các đề án DLST và cho thuê MTR như VQG Tam Đảo, VQG U Minh Thượng, VQG Hoàng Liên, VQG Tràm chim. Đa số các VQG hiện nay mới đang tự triển khai thực hiện các HĐKD & DVDLST, trong số đó nhiều VQG chưa thực hiện thu phí thăm quan mà mới chỉ thu tiền dịch vụ như VQG Xuân Thủy, VQG Tam Đảo.

Trong số 66 KBTTN được gửi phiếu điều tra và khảo sát chỉ có 13 KBTTN có phản hồi. Trong số đó chỉ có 3/13 đơn vị (chiếm 23%) tiến hành HĐKD & DVDLST. Trong đó KBTTN Tây Yên Tử không tự kinh doanh DLST mà cho thuê MTR, KBTTN văn hóa Đồng Nai không cho thuê MTR mà tự tiến hành rất nhiều HĐKD & DVDLST, KBTTN Kẻ Gỗ mặc dù có tiềm năng nhưng chưa khai thác được nhiều.

Mặc dù hình thức kinh doanh ở nhiều VQG & KBTTN còn mang tính tự phát nhưng cũng đã thu hút một số lượng khách du lịch ngày càng tăng và góp phần tích cực vào việc tăng nguồn thu cho các VQG & KBTTN.

Tuy nhiên, các HĐKD&DVDLST ở các VQG do các đơn vị tự tổ chức thực hiện còn mang tính chất tự phát, dịch vụ đơn điệu, thiếu tính chuyên nghiệp. Chủ yếu là hoạt động hướng dẫn khách tham quan 14/33 (42,4%) và giáo dục môi trường cho học sinh sinh viên 20/33 (60%), các dịch vụ khác còn rất nhiều hạn chế về chất lượng và số lượng như ăn, nghỉ 14/33 (chiếm 42,4%), vui chơi, giải trí 12/33 (chiếm 36,4%) trong số các VQG được khảo sát. Một số KBTTN như: BTTN Tây Yên Tử, KBTTN Hoàng Liên - Văn Bàn cũng đang triển khai các hoạt động cho thuê MTR. (Số liệu khảo sát của nhóm nghiên cứu, 2018).

VQG Ba Vì là đơn vị đầu tiên được giao thực hiện thí điểm chính sách cho thuê MTR từ năm 2002. VQG Ba Vì đã đưa ra được các quy định trong việc thực hiện chính sách cho thuê MTR rất chi tiết, bao gồm: Diện tích cho thuê, quy định về xây dựng đề án cho thuê, đo đạc diện tích, kiểm kê đánh giá hiện trạng rừng và đất rừng; hồ sơ quy hoạch sử dụng đất tại các khu vực được thuê, về xây dựng các công trình, tổ chức kinh doanh DLST, kiểm tra giám sát...

VQG Ba Vì đã thành lập Ban Xây dựng phương án tính giá thuê MTR dựa trên Nghị định số 48/2007/NĐ-CP ngày 28/3/2007 của Chính phủ, giá thời điểm đến năm 2008 được xác định là 409.408 đồng. VQG Ba Vì đã lựa chọn được 6 đơn vị đủ điều

kiện nhận thuê MTR và đã xác định ranh giới tại thực địa cho cả 6 công ty, nhưng tiến độ thực hiện rất chậm. Tổng diện tích các khu DLST nhận thuê MTR tại VQG Ba Vì là 743,4 ha gồm cả rừng tự nhiên, rừng trồng và đất chưa có rừng tại phân khu phục hồi sinh thái. Thu nhập từ cho thuê MTR của VQG Ba Vì có xu hướng tăng nhưng còn chiếm tỷ trọng nhỏ. Trái lại doanh thu từ các đơn vị cho thuê lại tăng mạnh cho thấy tính chuyên nghiệp và đầu tư của các công ty du lịch đã góp phần tạo thu nhập cho các công ty cho thuê MTR. Với kinh phí từ hoạt động cho thuê MTR không nhiều nhưng đã giúp VQG Ba Vì có thêm kinh phí phục vụ cho công tác bảo tồn và duy trì các hoạt động của VQG.

3.1.2.2. Các loại hình tổ chức hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Các hoạt động kinh doanh DLST chủ yếu là hoạt động hướng dẫn khách tham quan và giáo dục môi trường cho học sinh sinh viên. Các dịch vụ khác còn rất nhiều hạn chế về chất lượng và số lượng như ăn, nghỉ, vui chơi, giải trí. Để phát triển các sản phẩm du lịch dành cho hoạt động tham quan thắng cảnh rất đa dạng. Một số VQG & KBTTN đã tạo ra các sản phẩm du lịch đặc trưng như thăm trung tâm cứu hộ động vật (Cúc Phương, Cát Tiên, Tam Đảo...), quan sát động vật về đêm (Cát Tiên), xem chim rừng (Xuân Thủy, Tràm Chim, Cát Tiên...). Một số VQG & KBTTN đã khai thác các nét văn hóa đặc trưng của từng dân tộc để làm phong phú sản phẩm du lịch, thu hút người dân địa phương tham gia vào quá trình tổ chức hoạt động du lịch để giúp người dân nâng cao thu nhập, có trách nhiệm trong bảo tồn tài nguyên thiên nhiên.

Bảng 3.3. Các loại hình và chương trình du lịch tại các khu rừng đặc dụng

TT	Loại hình du lịch	Địa điểm
1	Thăm trung tâm cứu hộ động vật	Cúc Phương, Tam Đảo, Cát Tiên, Phong Nha - Kẻ Bàng...
2	Quan sát động vật hoang dã	Cát Bà, Vân Long, Cát Tiên, Phong Nha - Kẻ Bàng, Vân Long...
3	Du lịch tâm linh	Ba Vì
4	Xem chim rừng	Xuân Thủy, Tràm Chim, U Minh Thượng, Mũi Cà Mau, Cát Bà, Cúc Phương, Tam Đảo, Bạch Mã, Bidoup - Núi Bà, Cát Tiên...
5	Xem bướm, côn trùng	Ba Bể, Hoàng Liên, Tam Đảo, Cúc Phương, Ba Vì, Bạch Mã...

TT	Loại hình du lịch	Địa điểm
6	Xem rùa đẻ, lặn xem san hô	Côn Đảo, Núi Chúa, vịnh Nha Trang...
7	Xem hoa đỗ quyên, phong lan	Bạch Mã, Cát Tiên, Hoàng Liên...
8	Xem hệ sinh thái đất ngập nước	VQG Xuân Thủy, U minh Thượng, U Minh hạ...
9	Du lịch thể thao mạo hiểm, tham quan hang động	Hoàng Liên, Cúc Phương, Cát Bà, Phong Nha - Kẻ Bàng...
10	Thăm quan biển, đảo, hệ sinh thái biển đảo, rừng ngập mặn	Bãi Tử Long, Cát Bà, Xuân Thủy, Côn Đảo, Mũi Cà Mau, Phú Quốc, Cù Lao chàm...
11	Thăm quan các khu rừng nguyên sinh và hệ sinh thái trên núi đá	Cúc Phương, Ba Bể, Cát Bà, Phong Nha - Kẻ Bàng, Bạch Mã...
12	Homestay và du lịch cộng đồng	Ba Bể, bản Khanh (Cúc Phương), Hoàng Liên, xã Tà Lài và Đăk Lua (Cát Tiên), bản Pác Ngòi (Ba Bể), bản A đon (Bạch Mã)...
13	Trung tâm giáo dục diễn giải môi trường và DLST	Hầu hết các VQG

(Nguồn: Ngô Anh Tuấn, Phạm Hồng Long, 2016; WWF, 2012)

Các loại hình và chương trình du lịch hiện có ở các VQG, các khu BTTN khá phong phú, đa dạng. Tuy nhiên việc khai thác các loại hình và chương trình du lịch mới chỉ tập trung chủ yếu vào một số VQG có điều kiện tiếp cận về cơ sở hạ tầng và cơ sở vật chất kỹ thuật du lịch tốt. Nhiều VQG & KBTTN có điều kiện, khả năng tổ chức các loại hình và chương trình du lịch đặc sắc, phong phú, nhưng do nằm xa các điểm cấp khách, do điều kiện cơ sở hạ tầng giao thông tiếp cận điểm đến còn nhiều khó khăn, nên không thu hút được khách du lịch và rất khó khăn trong việc tổ chức khai thác các loại hình và chương trình du lịch.

3.1.3. Các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

3.1.3.1. Nguồn tài nguyên du lịch

Tài nguyên du lịch là điều kiện cần thiết để phát triển du lịch. Tài nguyên du lịch là có hạn và có thể do thiên nhiên tạo ra hoặc có thể do con người tạo ra. Tài nguyên du lịch được chia thành 2 loại đó là tài nguyên thiên nhiên và tài nguyên nhân văn.

Tài nguyên thiên nhiên đó là các điều kiện về môi trường tự nhiên như: địa hình đa dạng, khí hậu ôn hòa; động, thực vật phong phú; vị trí địa lý thuận lợi...

Có thể thấy, thiên nhiên đã "ban tặng" cho hầu hết VQG & KBTTN những điều kiện thuận lợi về điều kiện tự nhiên như khí hậu trong lành, mát mẻ, hệ thực vật và động vật phong phú và quý hiếm, cảnh quan đẹp, hùng vĩ... đó là được coi là nguồn tài nguyên thiên nhiên quý giá, là tài sản quốc gia mà các VQG & KBTTN phải gìn giữ và bảo tồn. Tuy nhiên, để có thể tiến hành và duy trì các hoạt động bảo tồn một cách bền vững thì đòi hỏi phải có nguồn tài chính bền vững lâu dài cho các hoạt động đó. Vì vậy, bên cạnh nguồn NSNN cấp thì các VQG & KBTTN cũng phải chủ động tìm kiếm các nguồn tài chính bền vững ngoài ngân sách. Nguồn tài chính này sẽ góp phần gia tăng kinh phí cho hoạt động bảo tồn mà không gây ra gánh nặng cho NSNN. Vì vậy, những năm gần đây HĐKD & DVDLST được khuyến khích phát triển trên cơ sở có định hướng, có quy hoạch bài bản và không gây tác động xấu đến tài nguyên trong VQG & KBTTN. Hoạt động DLST đã, đang và sẽ là xu hướng của người dân các nước trên thế giới trong đó có Việt Nam. Vì vậy, những nơi có cảnh quan thiên nhiên đẹp, động thực vật phong phú, điều kiện giao thông thuận lợi sẽ có nhiều cơ hội thu hút khách du lịch trong và ngoài nước.

3.1.3.2. Nguồn lực vật chất phục vụ cho du lịch

Đây là các điều kiện cần thiết để tổ chức khai thác các tài nguyên du lịch. Các điều kiện về nguồn lực vật chất cho du lịch bao gồm:

- Về đất đai, đất đai dành cho du lịch chủ yếu thực hiện ở phân khu hành chính, diện tích đất đai ở phân khu phục hồi sinh thái dành cho hoạt động DLST rất ít, chủ yếu tận dụng các đường mòn, chòi quan sát từ trước dành cho các hoạt động quản lý bảo vệ rừng, phòng cháy chữa cháy đã có để phát triển các tuyến tham quan của du khách. Diện tích tại phân khu hành chính chiếm tỷ lệ rất nhỏ so với tổng diện tích của các VQG nghiên cứu (Bảng 3.4).

Bảng 3.4. Hiện trạng đất đai và tài nguyên dành cho HĐKD & DVDLST tại các VQG nghiên cứu

TT	Tên VQG	Tổng diện tích (ha)					Diện tích cho HĐKD & DVVLST		
		PK HC	PK PHST	PK BVNN	DT khác	Tổng	Cho thuê MTR	LD LK	Tự tổ chức
1	Xuân Thủy	26	1.704	5.396		7.126			
2	Hoàng Liên	98,3	17.952,2	10.459		28.509	51		
3	Phía Oắc - Phía Đén	140,9	6.417,1	4.035,5		10.594			

4	U Minh Thượng	59,4	6.924	914		7.897			
5	Chư Yang Sin	839,9	5.361,8	53.094,8		59.297			
6	Phú Quốc	568,4	20.722,4	8.129,8		29.421	585		
7	Bidoup - Núi Bà	7.502	22.854	33.582	5.753,28	69.691			
8	Mũi Cà Mau	200	2859	12203		15.262			
9	Tam Đảo	2.629,2	14.594,4	15.653,7		32.877			
10	Yok Don	4.172	30.426	80.947		115.545			7.035

(Nguồn: Số liệu khảo sát của nhóm nghiên cứu, 2018)

- *Bộ máy quản lý về du lịch, các tổ chức và doanh nghiệp chuyên trách về du lịch:* Hầu hết ở các VQG & KBTTN, HĐKD & DVDLST mới được chú ý quan tâm những năm gần đây nên các hoạt động này thường được tiến hành mang tính chất là một hoạt động "tay trái" bên cạnh hoạt động bảo vệ, phát triển rừng và bảo tồn ĐDSH của các VQG & KBTTN. Vì vậy, các hoạt động này thường được tiến hành một cách tự phát, bán chuyên nghiệp. Ở hầu hết các VQG & KBTTN đều chưa có 1 bộ máy hay 1 phòng ban chuyên nghiệp cho HĐKD & DVDLST. Hoạt động DLST thường được quản lý, điều hành mang tính bán chuyên nghiệp do các phòng ban chức năng hiện có của các VQG & KBTTN thực hiện. Ở một số VQG như VQG Ba Vì, VQG U Minh Thượng, VQG Xuân Thủy, VQG Bidoup - Núi Bà, Hoàng Liên có thành lập Trung tâm Giáo dục môi trường và DVDLST. Trung tâm này bên cạnh chức năng chính là tiến hành hoạt động giáo dục môi trường, nâng cao nhận thức của cộng đồng trong vấn đề giữ gìn, bảo vệ tài nguyên rừng sẽ kiêm nhiệm luôn việc thực hiện các HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN. Phần lớn các trung tâm này chưa hạch toán độc lập, chưa tự chủ về mặt tài chính mà vẫn phụ thuộc vào sự bao cấp tài chính của các VQG & KBTTN và không có khả năng tự điều hành HĐKD & DVDLST. Có thể thấy rằng, các VQG & KBTTN chưa có được một bộ máy chuyên nghiệp tiến hành các HĐKD & DVDLST.

- *Các điều kiện cơ sở vật chất kỹ thuật:* Các điều kiện này ảnh hưởng đến sự sẵn sàng đón tiếp khách du lịch. Các điều kiện này bao gồm: cơ sở vật chất du lịch và cơ sở vật chất hạ tầng xã hội. Nhìn chung về cơ sở vật chất kỹ thuật dành cho HĐKD & DVDLST ở các VQG & KBTTN là chưa có gì. Các phương tiện đi lại, chỗ ăn, ngủ, nghỉ dành cho du khách gần như không có. Vì vậy, một số VQG tận dụng khu nhà khách, bếp ăn của vườn để phục vụ khách du lịch hoặc tạo điều kiện cho người dân địa phương dựng tạm các lán, trại nhỏ để phục vụ khách du lịch xung quanh vườn.

- *Điều kiện về tài sản:* Phần lớn các VQG & KBTTN chưa được giao tài sản theo cơ chế giao vốn cho doanh nghiệp. Tài sản cố định còn nghèo nàn và chủ yếu những tài

sản này sử dụng cho hoạt động quản lý, bảo vệ rừng, rất ít tài sản sử dụng cho HĐKD & DVDLST. Một số nơi có sử dụng tài sản cho HĐKD & DVDLST thì cũng chưa tách bạch được tài sản nào sử dụng cho mục đích HĐKD & DVDLST vào thời điểm nào để thực hiện tính toán và phân bổ khấu hao TSCĐ theo đúng quy định.

- *Điều kiện về vốn:* Đây là điều kiện liên quan đến việc đảm bảo vốn để duy trì và phát triển HĐKD du lịch. Ở hầu hết các VQG & KBTTN chưa tách được phần vốn sử dụng cho HĐKD & DVDLST. Nguồn vốn dựa vào nguồn vốn từ NSNN cấp cho hoạt động sự nghiệp hàng năm và vốn đầu tư phát triển của NSNN.

Cơ cấu chi của các VQG được khảo sát, mặc dù không thu thập được đầy đủ tất cả số liệu của tất cả các VQG khảo sát nhưng trong số các VQG cung cấp số liệu 3 năm gần đây (2015 - 2017) có thể nhận thấy rằng cơ cấu chi của các VQG chủ yếu là dành cho hoạt động sự nghiệp BV & PTR (chi lương, chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý) chiếm trên 90%. Hầu hết, các VQG chưa hạch toán riêng các khoản chi cho HĐKD & DVDLST. Một số VQG như VQG Xuân Thủy, VQG Hoàng Liên, VQG Bidoup - Núi Bà có hạch toán riêng các khoản chi phí dành cho HĐKD & DVDLST cũng cho thấy các khoản này chiếm tỷ trọng tương đối nhỏ chỉ khoảng 10%. Thông qua việc điều tra phỏng vấn tại một số VQG như VQG Ba Vì, VQG U Minh Thượng, Khu BTTN Tây Yên Tử, VQG Tam Đảo cho thấy hầu hết các vườn đều chưa được cấp kinh phí dành riêng cho HĐKD & DVDLST. Nguồn kinh phí đầu tư cho hoạt động này chủ yếu do các vườn tự huy động từ cán bộ công nhân viên nên rất eo hẹp. Do đó, đầu tư cơ sở vật chất ở các VQG cho HĐKD & DVDLST gần như không có gì chủ yếu tận dụng, sửa chữa lại những công trình (đường xá, nhà cửa...) đã có sẵn từ trước. Việc không có kinh phí đầu tư tương xứng đã khiến cho HĐKD & DVDLST ở các vườn phần nhiều còn mang tính tự phát, thiếu chuyên nghiệp không đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của hoạt động DLST tại các VQG những năm gần đây.

Một số ít VQG như VQG Ba Vì, VQG Cát Bà có huy động vốn cho HĐKD & DVDLST thông qua việc ký các hợp đồng hợp tác kinh doanh nhưng chưa nhiều.

Hình thức cho thuê MTR để nhà đầu tư đầu tư vốn cho HĐKD & DVDLST tại các VQG chưa nhiều, ở khu vực nghiên cứu mới chỉ có VQG: Ba Vì, Tràm Chim, Hoàng Liên, Bidoup - Núi Bà, Khu BTTN Tây Yên Tử.

- *Nguồn nhân lực:* Lao động du lịch tương tác với cộng đồng địa phương là một khía cạnh quan trọng của kinh nghiệm du lịch. Một lực lượng lao động du lịch được đào tạo cùng với cộng đồng địa phương được trang bị và nhận thức được quyền lợi và trách nhiệm liên quan đối với sự phát triển du lịch là những yếu tố không thể thiếu của điểm đến du lịch và cần được quản lý phù hợp với chiến lược phát triển.

Nhìn chung, Ở hầu hết các VQG đều đã có sử dụng nhân lực cho HĐKD & DVDLST. Tuy nhiên, lực lượng còn mỏng chủ yếu là nhân sự kiêm nhiệm vừa thực

hiện nhiệm vụ chính là quản lý bảo vệ rừng, vừa tham gia HĐKD & DVDLST. Các KBTTN phần lớn chưa dành nhân lực cho HĐKD & DVDLST vì chưa thực hiện HĐKD & DVDLST. Mới chỉ có một số ít KBTTN như KBTTN văn hóa Đồng Nai là thực hiện HĐKD & DVDLST nên có dành nhân lực cho HĐKD & DVDLST.

Bảng 3.5. Nguồn nhân lực cho HĐKD & DVDLST tại các VQG nghiên cứu

TT	Tên VQG	Tổng số			Tham gia HĐKD DLST			
		Biên chế	HĐ	Tổng	Toàn thời gian		Bán thời gian	
					Biên chế	HĐ	Biên chế	HĐ
1	Bến En	50	19	69	2	2		
2	Xuân Thủy	18	2	20	3		15	2
3	Hoàng Liên	114	6	120	13			
4	Phia Oắc - Phia Đén	10	1	11				
5	Tràm Chim	11	5	16		53		
6	U Minh Thượng	59	22	81			4	
7	Chư Yang Sin	118	12	130				1
8	Phú Quốc	85	5	90				
9	Bidoup - Núi Bà	82	29		8	1		35(CĐ)
10	Mũi Cà Mau	62	15					
11	Núi Chúa	75			12		5	
12	Tam Đảo	88	4				6	
13	Yok Don	214			9	7		

(Nguồn: Số liệu khảo sát của nhóm nghiên cứu, 2018)

3.1.4. Đánh giá thực trạng hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

3.1.4.1. Nhận xét chung về thực trạng hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

Các khu rừng đặc dụng nhìn chung có nguồn tài nguyên thiên nhiên và nhân văn phong phú, đa dạng, giàu tiềm năng phát triển DLST. Nhiều khu rừng đặc dụng đã và đang tổ chức các hoạt động DLST với các hình thức khác nhau. Hiện nay, số lượng các khu rừng đặc dụng thực hiện kinh doanh DLST còn đang hạn chế, một tiềm năng rất lớn để tạo nguồn thu đang bị lãng phí.

Đa số các VQG hiện nay mới đang tự triển khai thực hiện các HĐKD & DVDLST, trong số đó nhiều VQG chưa thực hiện thu vé thăm quan mà mới chỉ thu

tiền dịch vụ như VQG Xuân Thủy, VQG Tam Đảo. Mặc dù hình thức kinh doanh DLST ở nhiều VQG & KBTTN còn mang tính tự phát nhưng cũng đã thu hút một số lượng khách du lịch ngày càng tăng và góp phần tích cực vào việc tăng nguồn thu cho các VQG & KBTTN.

Về kết quả thực hiện HĐKD & DVDLST tại các khu rừng đặc dụng ở khu vực nghiên cứu có xu hướng tăng không đồng đều. Một số VQG điển hình như VQG Ba Vì giai đoạn 2015 - 2017 số lượng du khách vào vườn bình quân tăng trên 30%; VQG Cát Tiên có số lượng khách du lịch năm 2018 tăng 16%, trong đó khách quốc tế tăng 22% so với cùng kỳ. Bên cạnh đó, cũng có một số VQG có lượng khách du lịch có xu hướng giảm những năm gần đây như VQG Hoàng Liên có lượng du khách bình quân 3 năm gần đây giảm 17%, VQG U Minh Thượng giảm 12%.

Về phân bố khách đến các VQG và các KBTTN không đều. Một số VQG có điều kiện thuận lợi về giao thông hoặc có sự hấp dẫn đặc biệt về tài nguyên du lịch có khả năng đón được lượng khách lớn và đều đặn qua các năm như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Ba Vì, VQG Cát Tiên, VQG Hoàng Liên, VQG U Minh Thượng.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, nguyên nhân của chênh lệch về số lượng khách, nguồn thu là do sự khác nhau về vị trí địa lý; về cơ sở hạ tầng, dịch vụ du lịch; trình độ tổ chức quản lý, trình độ nhân lực, mức độ chuyên nghiệp trong hoạt động dịch vụ du lịch; hình thức kinh doanh, các loại hình DLST... Đây là những yếu tố rất quan trọng tạo nên sự hài lòng của du khách, tạo nên uy tín, thương hiệu của điểm đến du lịch, là lợi thế trong kinh doanh của VQG.

3.1.4.2. Nguyên nhân

- Thiếu quy định cụ thể, chi tiết để làm cơ sở triển khai thực hiện các hoạt động DLST tại các VQG & KBTTN như kết hợp bảo tồn với kinh doanh DLST, cho thuê môi trường rừng, lượng giá trị DVMTR để định giá cho thuê, thực hiện liên doanh liên kết, quy định quản lý tài chính, thu hút cộng đồng tham gia hoạt động DLST, tiêu chí đánh giá hoạt động DLST...

- Phần lớn các VQG, các khu BTTN chưa có chiến lược và quy hoạch phát triển DLST, nên không có định hướng đầu tư, không có kế hoạch, dự án phát triển DLST. Bên cạnh đó, số ít các VQG & KBTTN đã có quy hoạch phát triển DLST (Côn Đảo, U Minh Thượng, Bidoup - Núi Bà, YokDon, Cúc Phương, Cát Tiên, Ba Vì, Tam Đảo...), nhưng thiếu nguồn lực (nhân sự và tài chính) triển khai quy hoạch. Theo báo cáo kiểm tra hoạt động kinh doanh DLST tại VQG & KBTTN của Tổng cục Lâm nghiệp năm 2017 có 56/61 VQG & KBTTN tổ chức hoạt động DLST khi chưa có đề án phát triển DLST, 60/61 VQG & KBTTN chưa có dự án đầu tư được cấp có thẩm quyền phê duyệt

theo quy định của Pháp luật. Sự phát triển thiếu quy hoạch một phần dẫn đến hệ quả tiêu cực như chưa giảm thiểu các tác động đến tài nguyên và môi trường, chất lượng dịch vụ du lịch chưa cao, còn thiếu sản phẩm DLST đích thực (Lê Văn Lanh, Bùi Xuân Trường, 2018).

- Việc tổ chức hoạt động DLST tại các VQG & KBTTN còn thiếu các điều kiện để phát triển như cơ sở hạ tầng (đường xá, nhà nghỉ...). Các dịch vụ hỗ trợ du lịch như cung cấp thông tin, y tế, bảo hiểm, vận tải hành khách, ăn uống, vui chơi, giải trí... đảm bảo đúng tiêu chuẩn, quy chuẩn chất lượng đáp ứng tốt yêu cầu của khách DLST còn rất hạn chế và chưa đồng bộ.

- Công tác tiếp thị, xúc tiến thương mại, quảng bá DLST chưa được nhận thức đúng ở tất cả các VQG & KBTTN; nhiều VQG & KBTTN thiết kế các nội dung quảng cáo du lịch còn sơ sài, ít thông tin, thông tin không thống nhất. Thiếu kết nối giữa các hãng, các công ty du lịch quốc tế nên cũng làm giảm khả năng thu hút khách du lịch đến với các VQG. Một số VQG tiến hành cho thuê MTR, nhờ khả năng tài chính, tính chuyên nghiệp trong kinh doanh DLST, quan hệ với các công ty du lịch tốt, năng lực xúc tiến du lịch của các đơn vị thuê đã góp phần lớn đến việc thu hút khách và tạo nguồn thu lớn cho VQG (vé vào cửa, dịch vụ du lịch và nguồn thu từ cho thuê MTR) (Bùi Thị Minh Nguyệt, 2018).

3.2. Thực trạng cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

3.2.1. Cơ chế huy động và tạo nguồn tài chính cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái

Hiện nay, nguồn tài chính dành cho HĐKD & DVDLST tại các VQG, VQG & KBTTN được huy động từ các nguồn sau:

3.2.1.1. Nguồn ngân sách nhà nước

Hiện nay, NSNN được phân cấp khá rõ ràng. Trong đó, NSTW đầu tư cho các VQG do Bộ NN & PTNT quản lý, NSDP đầu tư cho các VQG & KBTTN do Địa phương quản lý. Ngân sách Trung ương hỗ trợ đầu tư có mục tiêu cho các VQG của các địa phương, VQG & KBTTN nằm ở huyện biên giới, hải đảo của các địa phương có ngân sách khó khăn.

- Đối với VQG & KBTTN nguồn NSNN hằng năm cho hoạt động thường xuyên gồm: Nguồn NSNN đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ sự nghiệp công chưa tính đủ chi phí; nguồn NSNN cấp chi thường xuyên trên cơ sở số lượng người làm việc; nguồn thu phí theo pháp luật về phí, lệ phí được để lại chi theo quy định của pháp luật phí và lệ phí.

Nguồn NSNN là nguồn tài chính chủ yếu duy trì hoạt động của các VQG & KBTTN (trên 80%) với mục tiêu chính là dành cho hoạt động BV&PTR, bảo tồn ĐDSH. Mặc dù theo Khoản 2, Điều 4 Luật BV&PTR năm 2004 và Khoản 2, Điều 5 Luật Lâm nghiệp 2017 (có hiệu từ ngày 1/1/2019) đã khẳng định DLST là một trong 03 chức năng nhiệm vụ quan trọng của các VQG & KBTTN nhưng trên thực tế rất ít các VQG & KBTTN được khảo sát (theo công văn số 639/BN-TCLN ngày 4/5/2018 của Tổng cục Lâm nghiệp) có vốn do NSNN cấp hàng năm dành cho HĐKD & DVDLST. Cụ thể, giai đoạn 2015 - 2017 chỉ có 2/17 (chiếm 11,7%) VQG là VQG Hoàng Liên và VQG Núi Chúa nhận được vốn đầu tư từ NSNN (toàn bộ từ ngân sách địa phương) cho HĐKD & DVDLST; chỉ có 3/19 (chiếm 15,7%) KBTTN là KBTTN Bát Đại Sơn, Bình Châu - Phước Bửu và Nam Nung là có vốn đầu tư từ NSNN (chủ yếu là ngân sách địa phương) cho HĐKD & DVDLST. Thực tế hiện nay, vốn từ NSNN dành cho HĐKD & DVDLST mới chỉ được cấp cho các VQG & KBTTN thông qua các dự án phát triển DLST, vốn NSNN cấp cho hoạt động thường xuyên không có dòng nào dành cho HĐKD & DVDLST.

- Đối với nguồn chi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ HĐKD & DVDLST: Đây là nguồn tài chính quan trọng để tạo cơ sở vật chất đảm bảo cho hoạt động quản lý và thực hiện các dịch vụ của VQG & KBTTN. Thông qua hoạt động đầu tư xây dựng cơ bản các VQG & KBTTN sẽ có được cơ sở vật chất tốt để làm việc hiệu quả hơn, đồng thời giúp phát huy khả năng phát triển các DVDLST và do đó tăng nguồn thu cho đơn vị. Theo Quyết định 24/2012/QĐ-TTg ngân sách đầu tư cho các hạng mục công trình trong VQG & KBTTN được vận dụng theo thứ tự ưu tiên phù hợp với khả năng vốn đầu tư gồm: (1) Văn phòng làm việc, trạm quản lý bảo vệ rừng và nhà tạm trú; (2) Đường giao thông, đường nội bộ, bến đỗ tàu thuyền; (3) Trang thiết bị dự báo, cảnh báo cháy; (4) Các công trình được đầu tư theo dự án được duyệt khác như vườn sưu tập, trung tâm cứu hộ, trung tâm giáo dục môi trường, nhà bảo tàng, công trình phục vụ nghiên cứu khoa học; (5) Công trình hạ tầng phục vụ DLST, dịch vụ môi trường.

Tuy nhiên, nguồn vốn này khá lớn và phụ thuộc nhiều vào khả năng ngân sách của trung ương và địa phương. Ở hầu hết các VQG & KBTTN, NSNN chỉ đảm bảo được các hạng mục từ 1 đến 3, trong khi đối với hạng mục 4 thì phụ thuộc vào khả năng thu hút đầu tư từ các tổ chức quốc tế và đối với hạng mục 5 chỉ có những VQG lớn và có tiềm năng phát triển du lịch và thu hút các doanh nghiệp đầu tư vào hoạt động DLST như Phong Nha - Kẻ Bàng, BiDoup - Núi Bà, Cát Tiên... mới có khả năng phát triển cơ sở hạ tầng.

3.2.1.2. Huy động từ các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước (nguồn xã hội hóa)

(i) Nguồn thu từ hoạt động DLST

Toàn bộ lợi nhuận thu được gồm: Thu từ hoạt động dịch vụ, cho thuê MTR, thu phí DVMTR (theo Nghị định 99/2010/NĐ-CP), lợi nhuận thu từ hoạt động liên doanh liên kết, phân lợi nhuận của BQL VQG & KBTTN trong công ty cổ phần phát triển

rừng đặc dụng (nếu có) và các nguồn thu hợp pháp khác. Nguồn thu này được ưu tiên sử dụng để bù đắp kinh phí sự nghiệp và kinh phí quản lý bảo vệ VQG & KBTTN; hỗ trợ tăng lương cho cán bộ, nhân viên; hỗ trợ phát triển cộng đồng vùng đệm các VQG & KBTTN sau đó mới đến chi cho đầu tư, HKD và DLST (Điều 14, QĐ 24/2012/QĐ - TTg).

- Đối với nguồn thu từ phí tham quan:

Khoản 1, Điều 56 Nghị định số 23/2006/NĐ-CP có quy định: "*Mức thu phí tham quan du lịch thực hiện theo quy định của pháp luật về phí và lệ phí*" và Nghị định này hết hiệu lực từ 1/1/2019 khi Luật Lâm nghiệp 2017, Nghị định số 156/NĐ-CP có hiệu lực. Tuy nhiên, cả 2 văn bản mới đều chưa có quy định về việc các VQG & KBTTN hay đơn vị thuê MTR sẽ thu phí tham quan du lịch theo pháp luật về phí và lệ phí hay được thu vé vào cửa thực hiện theo cơ chế giá thị trường theo quy định tại Khoản 1 Điều 9, Điều 10 Nghị định số 141/2016/NĐ-CP.

Từ đầu năm 2013 cho đến nay tất cả 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp đã triển khai thực hiện thu phí (hay gọi vé vào cửa) tham quan danh lam thắng cảnh. Mức thu phí và quản lý sử dụng phí thăm quan danh lam thắng cảnh của các VQG này được thực hiện đồng nhất theo quy định tại Thông tư số 126/2012/TT-BTC nay là Thông tư số 206/2016/TT-BTC. Tuy nhiên, với một số VQG như Tam Đảo, YokDon còn có lượng du khách thấp nên nguồn thu từ phí vào cổng là không đáng kể; việc thu phí tốn kém: phải chi cho người soát vé, in ấn, bảo hiểm du khách; VQG rộng, có nhiều điểm tiếp cận với tài nguyên du lịch không qua cổng thu phí (như VQG Tam Đảo có đất của huyện nằm lẫn vào khu vực thuộc phạm vi quản lý của VQG nên rất khó khăn trong công tác thu phí). Mặc dù, theo quy định các VQG trực thuộc Bộ NN&PTNT có thể thu 60.000 đồng/người/lượt nhưng trên thực tế mức thu này chỉ áp dụng nếu VQG tổ chức DLST có hạ tầng. Tại VQG Tam Đảo, do chưa có hạ tầng cho hoạt động DLST nên chỉ thu vé ở Khu suối Đại Từ với mục đích đảm bảo an ninh trật tự và bảo vệ môi trường (không phải là DVDLST) nên thu ít, mức thu 20.000 đồng. Tuy nhiên, đối tượng thu được hiện nay là không đáng kể vì chủ yếu mới có người địa phương đến tham quan Khu vực suối Đại Từ (thực tế đối tượng này không thu vé vào cửa mà chỉ thu phí đối với du khách không phải là người địa phương).

*Bảng 3.6. Doanh thu phí tham quan danh lam thắng cảnh
các VQG thuộc Bộ NN & PTNN các năm 2013 - 2017*

Đơn vị tính: Triệu đồng

TT	VQG	2013	2014	2015	2016	2017
1	Bà Vì	4.934	5.248	7.560	13.010	19.594
2	Tam Đảo	0	205	348	275	436
3	Cúc Phương	2.624	2.176	2.574	3.393	5.561

TT	VQG	2013	2014	2015	2016	2017
4	Bạch Mã	369,12	580,05	552,05	620,8	860,7
5	Yok Don	0	0	0	36,9	48,36
6	Cát Tiên	652,34	802,04	917,2	1.135,6	1.556,2
	Tổng cộng	8.579,68	9.010,45	11.951,47	18.470,70	28.056,26

(Nguồn Báo cáo tài chính của các VQG & Tổng cục Lâm nghiệp các năm giai đoạn 2013 - 2017)

Kết quả doanh thu từ phí tham quan tại 6 VQG thuộc Bộ NN&PTNT không đồng nhất. Doanh số của VQG Ba Vì năm 2013 chưa đến 5 tỷ đồng nhưng 2016 đã đạt con số ấn tượng là trên 13 tỷ đồng, giai đoạn 2013 - 2016 tăng mạnh với tốc độ phát triển bình quân 134%. Những năm gần đây mặc dù tốc độ tăng mạnh như giai đoạn trước nhưng có xu hướng ổn định, cụ thể doanh thu năm 2017 là 18,3 tỷ đồng (tăng mạnh so với năm 2016 với mức tăng là 140,7%), năm 2018 trên 19 tỷ đồng (tăng không đáng kể so với năm 2017 với mức tăng 103,8%).

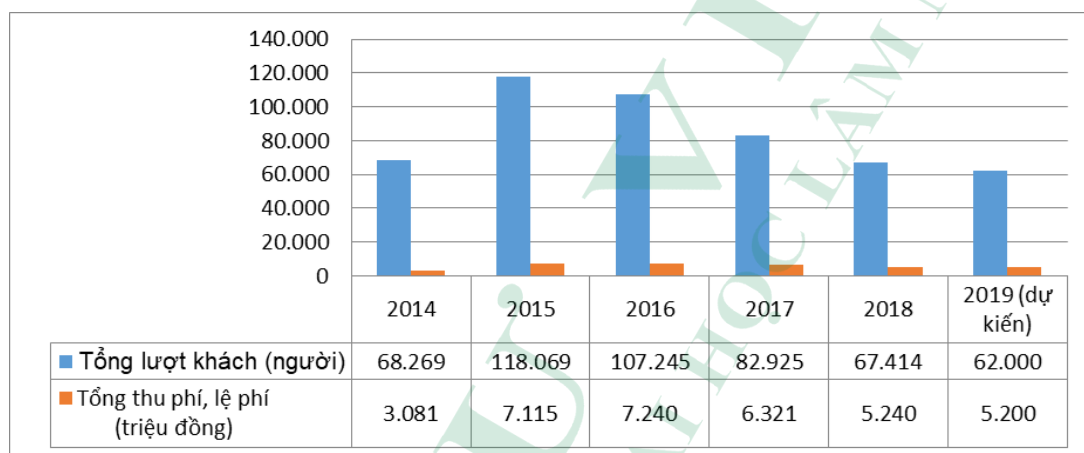
Hai VQG Cúc Phương và Cát Tiên có doanh số tăng nhẹ và khá ổn định. VQG Cát Tiên có doanh số giai đoạn 2013 - 2016 tăng ổn định với tốc độ tăng bình quân hằng năm khoảng 20%. Giai đoạn gần đây, tốc độ tăng có xu hướng chậm lại, cụ thể: Doanh số của Cát Tiên năm 2017 là 1,56 tỷ đồng, năm 2018 là 1,6 tỷ đồng, năm 2019 là 1,8 tỷ đồng, tăng đều đặn các năm giai đoạn 2017 - 2019 với tốc độ phát triển bình quân là 107% (theo Báo cáo tại Hội nghị giao ban của các VQG, 2019).

Các VQG còn lại có doanh thu từ phí tham quan chưa đáng kể. Trong đó VQG Tam Đảo rất khó thu vé vào cửa do đất của địa phương nằm lẫn trong địa phận của VQG, rất khó khăn trong việc đặt trạm thu vé, cá biệt VQG Yok Don không có doanh số từ phí tham quan du lịch (theo số liệu kế toán được thống kê tại Vụ KH-TC.TCLN, 2018).

Đối với các VQG & KBTTN thuộc tỉnh, mức phí tham quan do HĐND cấp tỉnh quyết định. Tại các tỉnh khác nhau, có các mức thu phí khác nhau. Mức phí vào cửa thấp nhất là 5.000 đ/người lớn/lượt (VQG Núi Chúa - Bình Thuận), mức cao nhất là 8.800.000 đ/người lớn/ngày (tuyến chinh phục hang Sơn Đoòng - VQG Phong Nha - Kẻ Bàng - Quảng Bình). Cá biệt có VQG & KBTTN không thu vé vào cửa như VQG Xuân Thủy, VQG Bến En, khu BTTN Tây Yên Tử. Mức vé vào cửa có thể quy định chung cho tất cả các tour, tuyến (U Minh Thượng, Hoàng Liên, Bidoup - Núi Bà, Phước Bình) hay mức vé linh hoạt theo từng tuyến, điểm (Ba Bể, Phong Nha - Kẻ Bàng, Pù Mát, Hoàng Liên). Ví dụ như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng áp dụng mức thu phí theo Nghị quyết số 28/2017/NQ-HĐND tỉnh Quảng Bình có mức phí tham quan

được quy định khác nhau theo từng tuyến, tour dao động từ 100.000 đồng/người/lượt đến 8.800.000 đ/người/lượt, tỷ lệ để lại đơn vị từ 15% đến 50%. Trong khi đó, VQG Núi Chúa áp dụng theo quyết định số 63/2012/QĐ-UBND tỉnh Ninh Thuận, mức phí tham quan chỉ dao động từ 2.500 đ/người/ngày đến 20.000 đ/người/ngày.

VQG Hoàng Liên là một trong số các VQG trực thuộc địa phương quản lý có doanh thu từ phí tham quan tương đối ổn định những năm gần đây mặc dù số lượng khách tham quan có xu hướng giảm. Điều này được giải thích là do VQG Hoàng Liên đang chú trọng phát triển DLST một cách bền vững thay vì phát triển DLST đại trà như thời gian trước. VQG Hoàng Liên đã nâng cấp cơ sở vật chất, đầu tư những sản phẩm DLST có chất lượng đồng thời tăng giá vé để đảm bảo được nguồn thu bền vững, lâu dài từ HĐKD & DVDLST thông qua việc thu hút một số lượng khách du lịch hợp lý trên cơ sở có tính đến "sức chứa" của VQG.



Hình 3.16. Số lượng khách du lịch và doanh thu từ phí tham quan của VQG Hoàng Liên 2014 - 2019

(Nguồn: Báo cáo của VQG Hoàng Liên tại giao ban Hội nghị giao ban các BQL rừng đặc dụng và phòng hộ, 2019)

- Đối với nguồn thu từ dịch vụ du lịch (không bao gồm phí tham quan):

Mặc dù theo Nghị định số 141/2016/NĐ - CP và Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg và gần đây nhất là Luật Lâm nghiệp 2017 và Nghị định số 156/2018/NĐ-CP đều cho phép các VQG & KBTTN cung cấp các dịch vụ du lịch dưới hình thức tự thực hiện. Sau khi nộp các khoản thuế theo quy định cho nhà nước, nguồn tài chính còn lại sẽ được dành một phần đầu tư trở lại cho HĐKD & DVDLST. Tuy nhiên, nguồn thu này còn chiếm tỷ trọng rất nhỏ ở các VQG & KBTTN (dưới 10%) do thiếu cơ sở vật chất, nhân sự và vốn đầu tư ban đầu. Nguồn thu chủ yếu của các VQG là thu từ dịch vụ lưu trú do tận dụng nhà khách, hội trường sẵn có để phục vụ khách du lịch như VQG Cát Tiên thu trên 8 tỷ đồng/năm, VQG Cúc Phương thu trên 2 tỷ/năm, VQG Xuân Thủy thu trên 610 triệu đồng/năm. Ngay cả VQG Ba Vì - là một VQG có nguồn thu lớn từ

phí tham quan nhưng gần như không có mảng kinh doanh dịch vụ gì ngoài dịch vụ lưu trú (thu trên 1 tỷ/năm, năm 2019 là 1,5 tỷ), các dịch vụ khác do đơn vị thuê MTR thực hiện kinh doanh. Một số VQG & KBTTN như: Tam Đảo, U Minh Thượng, Kẻ Gỗ có huy động vốn của cán bộ công nhân viên để đầu tư một số phương tiện, thiết bị đơn giản để phục vụ kinh doanh DLST. Tuy nhiên, quy mô vốn huy động còn nhỏ lẻ, manh mún nên số tiền thu từ dịch vụ chưa nhiều như VQG U Minh Thượng năm 2017 thu được có 73,33 triệu đồng từ dịch vụ cho thuê xe đạp điện.

Hiện nay, mặc dù đã cho phép nhưng chưa có một cơ chế tài chính rõ ràng để khuyến khích các VQG & KBTTN huy động vốn từ cán bộ công nhân viên để đầu tư vào HĐKD & DVDLST trong VQG. Vì vậy, các khoản vốn đầu tư của cán bộ công nhân viên hiện nay các đơn vị thực hiện theo dõi và hạch toán trên một hệ thống sổ sách riêng.

- Đối với nguồn thu từ cho thuê môi trường rừng, liên doanh liên kết:

Bảng 3.7. Giá thuê MTR đang thực hiện ở 1 số địa phương

TT	Tỉnh	Khu rừng	Diện tích (ha)	Loại rừng	Thời gian cho thuê	Cơ sở tính giá	Giá cho thuê
1	Lâm Đồng	VQG Bidoup - Núi Ba	300	RĐĐ	≤ 50 năm; 10 năm ký lại 1 lần	Doanh thu DL	≤ 2%, 5 năm đ/c 1 lần
2.	Quảng Bình	VQG Phong Nha - Kẻ Bàng	55	RĐĐ	≤ 50 năm; 10 năm ký lại 1 lần	Doanh thu DL	5 năm đầu; 1%; từ năm thứ 6: 1,5%
3	Hà Nội	VQG Ba Vì	912,4	RĐĐ	≤ 50 năm	- Đề án thí điểm - Doanh thu	400 - 500 ng đ/ha ≤ 2%, 5 năm đ/c 1 lần
4	Lào Cai	VQG Hoàng Liên	53,3	RĐĐ	≤ 50 năm; 5 năm ký lại 1 lần	Doanh thu DL	1 - 2%; 5 năm đ/c không quá 2%
5	Bà Rịa - Vũng Tàu	VQG Côn Đảo	558,27	RĐĐ	≤ 50 năm; 10 năm ký lại 1 lần	Doanh thu DL	≤ 2%; 5 năm đ/c 1 lần

(Nguồn: Thu thập của nhóm nghiên cứu, 2018)

Đa số các VQG có hoạt động cho thuê MTR hiện nay áp dụng mức giá cho thuê là 2% doanh thu như Ba Vì, Bến En, Xuân Thủy, Hoàng Liên, Tràm Chim, Chư Yang

Sin, Bidoup - Núi Bà, Núi Chúa, Phong Nha - Kẻ Bàng, Cát Bà. Trên thực tế việc khống chế mức giá cho thuê MTR tối đa là 2% doanh thu (theo quy định tại Điều 15 Quyết định số 24/2012/QĐ - TTg) đã hạn chế khả năng khai thác nguồn thu từ hoạt động cho thuê MTR bởi vì trên thực tế ở nhiều VQG & KBTTN có tiềm năng về tài nguyên thiên nhiên, có cảnh quan đẹp và nhiều điều kiện để phát triển HĐKD & DVDLST thì bên đi thuê sẵn sàng thuê với mức giá cao hơn 2% (như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Ba Vì).

Tuy nhiên, Nghị định số 156/2018/NĐ - CP (hướng dẫn Luật Lâm nghiệp 2017) bắt đầu có hiệu lực từ 1/1/2019 đã dỡ bỏ mức giá trần 2% doanh thu và đưa ra quy định khống chế mức giá cho thuê MTR do các bên thỏa thuận nhưng không thấp hơn 1% tổng doanh thu thực hiện trong năm. Điều này sẽ giúp các VQG & KBTTN có khả năng gia tăng nguồn thu từ cho thuê MTR khi giá thuê sẽ được định ra trên cơ sở thị trường và không bị giới hạn mức tối đa.

- Đối với nguồn thu từ chi trả DVMTR từ kinh doanh DLST:

Chi trả DVMTR là chính sách đột phá, đã tạo nguồn lực tài chính bền vững, góp phần ổn định đời sống của người làm nghề rừng, đặc biệt là đồng bào các dân tộc ít người ở các vùng miền núi và xung quanh vùng đệm của các khu rừng đặc dụng.

Về nguyên tắc và hình thức chi trả DVMTR được thực hiện theo quy định của Điều 1 Nghị định số 147/2016/NĐ-CP, Điều 62 Luật Lâm nghiệp 2017 và Nghị định số 99/2010/NĐ-CP.

Trên thực tế phần lớn các VQG & KBTTN áp dụng mức chi trả DVMTR đối với HĐKD & DVDLST dao động trong khoảng từ 1 đến 2% doanh thu từ hoạt động du lịch. Tuy nhiên, cách hiểu và áp dụng phương pháp tính mức chi trả theo doanh thu ở các địa phương không giống nhau.

Bên cạnh 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm Nghiệp (áp dụng mức 2% doanh thu thực hiện trong kỳ) và một số VQG trực thuộc tỉnh thực hiện theo đúng quy định như VQG Bến En (mức chi trả DVMTR bằng 1,5% doanh thu thực hiện trong kỳ), VQG Núi Chúa (mức chi trả DVMTR bằng 1% doanh thu thực hiện trong kỳ). Ở một số địa phương lại có cách làm khác, ví dụ tại VQG Hoàng Liên từ năm 2014 đến 2016 tính số tiền chi trả DVMTR của các tổ chức, cá nhân kinh doanh DVDLST bằng 1,5% doanh thu của sản phẩm du lịch; từ năm 2017 tính bằng 1% doanh thu của sản phẩm du lịch; VQG Bidoup - Núi Bà tính theo 1% doanh thu các loại dịch vụ; VQG Phong Nha - Kẻ Bàng đã đàm phán ký hợp đồng chi trả trực tiếp DVMTR với Công ty Du lịch Oxalis, Oxalis đồng ý trả cho VQG 660 USD/khách tham gia tour du lịch khám phá hang động Sơn Đoòng trong tổng số tiền tour du lịch 3.000 USD/khách. Còn các sản phẩm dịch vụ

du lịch khác áp dụng mức 7% (do UBND tỉnh không chế tỷ lệ chi trả cho DVMTR đối với hoạt động du lịch là không quá 7% doanh thu). Theo quy định Công văn số 1101/UBND-KTN ngày 22/6/2017 của UBND tỉnh Quảng Bình thì mức thu từ hình thức chi trả trực tiếp, đối với các tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch sử dụng DVMTR không đầu tư cơ sở hạ tầng mà chỉ khai thác giá trị tự nhiên, áp dụng mức thu tính bằng 7% doanh thu. Các cơ sở kinh doanh du lịch sử dụng DVMTR có đầu tư cơ sở hạ tầng, mức thu được tính cụ thể như: Đầu tư dưới 10 tỷ đồng, mức thu tính bằng 5% doanh thu; đầu tư từ 10 tỷ đồng - dưới 30 tỷ đồng, mức thu tính bằng 4% doanh thu; từ 30 - dưới 50 tỷ đồng, mức thu tính bằng 3% doanh thu; từ 50 - dưới 100 tỷ đồng, mức thu tính bằng 2% doanh thu; từ 100 tỷ đồng trở lên, mức thu tính bằng 1,5% doanh thu. Trường hợp đặc thù sẽ do UBND tỉnh quyết định mức thu cụ thể. UBND tỉnh yêu cầu đối tượng được chi trả DVMTR và cơ chế quản lý, sử dụng tiền chi trả DVMTR thực hiện quy định hiện hành của pháp luật.

Mặc dù đây được coi là nguồn tài chính tiềm năng cho phát triển HĐKD & DVDLST khi nguồn thu từ NSNN dành cho DLST rất eo hẹp, các nguồn xã hội hóa khác rất khó huy động do cơ chế tài chính chưa rõ ràng nhưng trên thực tế nguồn thu này ở hầu hết các VQG & KBTTN còn thấp và không ổn định. Bên cạnh đó, sau khi có chênh lệch thu - chi các đơn vị bổ sung nguồn kinh phí BV & PTR, bổ sung quỹ lương, hỗ trợ cộng đồng vùng đệm thì phần còn lại trích quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp (trong đó sẽ được dành một phần đầu tư cho HĐKD & DVDLST) là rất ít.

(ii) Huy động từ vốn góp, của các cá nhân, tổ chức thông qua các hoạt động liên doanh, liên kết phát triển HĐKD & DVDLST

Mặc dù theo Khoản 1, Điều 12, Nghị định số 141/2016/NĐ-CP và Điều 9, Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg, các VQG & KBTTN có thể huy động các nguồn vốn này. Tuy nhiên, trên thực tế chưa có cơ chế huy động các nguồn tài chính từ hoạt động liên doanh, liên kết một cách rõ ràng tại các VQG & KBTTN nên khả năng huy động các nguồn vốn trên một cách chính thống là rất khó khăn. Nguyên nhân một phần là do chưa thể định giá được đầy đủ các tài sản, tài nguyên như đất, rừng, giá trị môi trường rừng nên không xác định được phần vốn góp của nhà nước khi tham gia góp vốn liên doanh, liên kết, dẫn đến khó khăn trong việc phân chia lợi ích hay những thiệt hại từ hoạt động liên doanh, liên kết.

Theo báo cáo của 36 VQG & KBTTN được điều tra, khảo sát thì cho đến nay mới có 5/36 VQG & KBTTN được điều tra huy động được vốn từ hoạt động liên doanh, liên kết phát triển HĐKD & DVDLST là VQG Ba Vì, Tràm Chim, Xuân Thủy, Phong Nha - Kẻ Bàng và Cát Bà). Tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng hiện nay đang thực hiện hợp đồng liên doanh, liên kết với Công ty Oxalis (công ty đã thực hiện liên kết với

vườn được 7 năm) nhưng mức phí thu do tỉnh ra quyết định, hiện nay tỉnh đang áp dụng mức thu 7% doanh thu theo mức chi trả DVMTR cho tất cả các sản phẩm dịch vụ của Công ty Oxalis vì công ty không có đầu tư xây dựng cơ bản (Theo Công văn số 1101/UBND-KTN ngày 22/6/2017 của UBND tỉnh Quảng Bình, đối với các tổ chức, cá nhân kinh doanh du lịch sử dụng DVMTR không đầu tư cơ sở hạ tầng mà chỉ khai thác giá trị tự nhiên, áp dụng mức thu tính bằng 7% doanh thu. Các cơ sở kinh doanh du lịch sử dụng DVMTR có đầu tư cơ sở hạ tầng, mức thu được tính cụ thể như: Đầu tư dưới 10 tỷ đồng, mức thu tính bằng 5% doanh thu; đầu tư từ 10 tỷ đồng - dưới 30 tỷ đồng, mức thu tính bằng 4% doanh thu; từ 30 - dưới 50 tỷ đồng, mức thu tính bằng 3% doanh thu; từ 50 - dưới 100 tỷ đồng, mức thu tính bằng 2% doanh thu; từ 100 tỷ đồng trở lên, mức thu tính bằng 1,5% doanh thu. Trường hợp đặc thù sẽ do UBND tỉnh quyết định mức thu cụ thể).

(iii) Vốn huy động của cán bộ viên chức trong đơn vị

Mặc dù theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP, các VQG & KBTTN tự đảm bảo một phần kinh phí hoạt động thường xuyên có thể huy động các nguồn vốn này. Tuy nhiên, do chưa có cơ chế huy động các nguồn tài chính trên một cách rõ ràng tại các VQG & KBTTN nên thực tế khả năng huy động các nguồn vốn trên một cách chính thống là rất khó khăn. Theo báo cáo của 36 VQG & KBTTN được điều tra, khảo sát thì cho đến nay chưa có 1 VQG & KBTTN nào huy động được vốn góp, vốn vay của các cán bộ viên chức trong đơn vị một cách chính thống. Trên thực tế, hoạt động huy động vốn từ các cán bộ viên chức trong đơn vị đã được thực hiện tại một số VQG & KBTTN với lượng vốn huy động được rất nhỏ chỉ khoảng vài chục triệu nhằm phục vụ cho việc đầu tư các phương tiện di chuyển như (thuyền, xe đạp, cần câu...) hoặc sửa chữa nhỏ phục vụ cho hoạt động du lịch như VQG Tam Đảo, VQG U Minh Thượng, KBTTN Kê Gồ. Tuy nhiên, do cơ chế tài chính chưa rõ ràng và vốn huy động được không đáng kể nên lượng vốn huy động, sử dụng và phân phối vốn từ nguồn này được các VQG & KBTTN theo dõi nội bộ trên cơ sở có sự đồng thuận của cán bộ, viên chức trong đơn vị.

(iv) Vốn tài trợ từ các dự án quốc tế

Mặc dù theo Khoản 1 Điều 12 Nghị định số 141/2016/NĐ-CP và Điều 9, Quyết định số 24/2012/QĐ - TTg, các VQG & KBTTN có thể huy động các nguồn vốn này. Tuy nhiên, cơ chế tài chính cho việc huy động, sử dụng nguồn vốn từ các dự án quốc tế cho HĐKD & DVDLST chưa rõ ràng và đầy đủ. Trên thực tế với việc suy giảm của vốn tài trợ từ các dự án quốc tế cho hoạt động của các VQG & KBTTN những năm gần đây thì nguồn vốn này được ưu tiên cho hoạt động BV&PTR, bảo tồn ĐDSH.

(v) Vay ngân hàng

Mặc dù theo Điều 12, Điều 13 Nghị định số 141/2016/NĐ-CP, các đơn vị sự nghiệp tự chủ hoàn toàn và đơn vị tự chủ toàn bộ chi thường xuyên có thể huy động

vốn vay ngân hàng nhưng hiện nay chưa có cơ chế cho vay ưu đãi nào của nhà nước đối với HĐKD & DVDLST. Vì vậy, nếu các VQG & KBTTN muốn vay vốn của ngân hàng thì phải có tài sản thế chấp. Đây là điều vô cùng khó khăn đối với các VQG & KBTTN vì tài sản nhà nước ở các VQG & KBTTN chủ yếu là rừng và đất rừng - những tài sản không được sử dụng làm tài sản thế chấp vay ngân hàng. Bên cạnh đó, hiện nay vẫn chưa có VQG & KBTTN nào đủ điều kiện huy động nguồn vốn này do chưa có đơn vị nào tự chủ hoàn toàn chi thường xuyên.

(vi) Nguồn thu khác là các khoản thu hợp pháp khác bên ngoài

Nguồn thu từ các đề tài NCKH, như thanh lý tài sản. Hiện nay, nguồn thu này ở các VQG & KBTTN không đáng kể và không ổn định.

Có thể nhận thấy về cơ bản chưa có cơ chế đặc thù cho các VQG & KBTTN để có thể tự huy động vốn kinh doanh. Hiện nay chưa có nguồn vốn chính thức đầu tư cho phát triển DLST mà phải vận dụng từ các hạng mục BV&PTR để kết hợp làm du lịch, đề nghị có dòng vốn riêng cho hạng mục DLST. Chưa có cơ chế đầu tư cho các hạng mục xây dựng kết cấu hạ tầng phát triển DLST đối với hình thức đơn vị tự làm.

Bảng 3.7 cho thấy mặc dù đã có cơ chế để VQG & KBTTN có thể huy động vốn từ rất nhiều nguồn khác nhau cho HĐKD & DVDLST nhưng trên thực tế các nguồn thu ngoài NSNN mặc dù có cải thiện nhưng còn rất hạn hẹp cũng như chưa có mã dòng ngân sách để thể hiện nguồn thu này một cách đầy đủ và minh bạch trong các báo cáo tài chính của các VQG. Do đó, nguồn thu ngoài NSNN chưa đóng góp được nhiều cho hoạt động thường xuyên của các VQG cũng như HĐKD & DVDLST. Điểm sáng ở một số VQG đã khai thác khá tốt nguồn thu từ HĐKD & DVDLST để giảm dần sự phụ thuộc và NSNN như: VQG Xuân Thủy, VQG Hoàng Liên, VQG Tràm Chim, VQG Bidoup - Núi Bà, VQG Núi Chúa.

3.2.2. Cơ chế sử dụng nguồn tài chính cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái

Cơ chế sử dụng nguồn tài chính cho HĐKD & DVDLST phải tuân theo cơ chế sử dụng của từng nguồn tài chính huy động tại các văn bản (QPPL) quy định đối với từng nguồn.

3.2.2.1. Đối với nguồn vốn từ ngân sách nhà nước

Các VQG & KBTTN quản lý sử dụng theo quy định của các văn bản QPPL đối với từng nguồn. Đồng thời, theo quy định của ND số 16/2015/NĐ-CP trước đây và ND số 141/2016/NĐ-CP hiện nay, từng BQL VQG & KBTTN phải xây dựng Quy chế Chi tiêu nội bộ, quản lý sử dụng tiền và bộ máy tài chính theo Quy chế được Đại hội Cán

bộ công nhân viên chức thông qua và Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 1/6/2012 về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011-2020 và một số chính sách, chương trình khác liên quan đến BV&PTR đặc dụng (Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP, Quyết định số 886/QĐ-TTg, Quyết định số 75/2015/NĐ-CP).

Trên thực tế nguồn kinh phí sự nghiệp thường xuyên tại các VQG & KBTTN đang gặp phải một số khó khăn, vướng mắc gây ảnh hưởng đến hoạt động chung và HĐKD & DVDLST của VQG & KBTTN đó là:

- Kinh phí thường xuyên cho bộ máy và hoạt động không đảm bảo theo quy định và yêu cầu thực tế. Trong đó, chi sự nghiệp NN&PTNT là nguồn đảm bảo chi thường xuyên cho VQG & KBTTN. Tùy theo nguồn lực của cơ quan chủ quản mà nguồn chi cho các VQG & KBTTN là rất khác nhau. Nhìn chung các VQG trực thuộc Trung ương hoặc thuộc UBND tỉnh có thu ngân sách lớn sẽ có được nguồn chi dồi dào hơn (Bình quân khoảng trên 100 triệu VNĐ/biên chế/năm). Những VQG & KBTTN trực thuộc địa phương có định mức khiêm tốn hơn; Tại VQG Xuân Thủy có định mức chi bình quân khoảng 80 triệu đồng/01biên chế/năm; bao gồm: Lương, các khoản chi theo lương và chi thường xuyên đảm bảo hoạt động của đơn vị. Các VQG & KBTTN ở Trung bộ có mức chi khoảng từ 40 - 60 triệu đồng/người/năm. Tại VQG U minh thượng 50 triệu đồng/người/năm. Ở các VQG & KBTTN được điều tra, khảo sát, hầu hết ngân sách cho chi thường xuyên đều không đảm bảo theo quy định về biên chế cho kiểm lâm VQG & KBTTN (500 ha/1 kiểm lâm viên) như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Pù Mát, KBTTN Tây Yên Tử, VQG U Minh Thượng, VQG YokDon, VQG Tam Đảo... Nhìn chung định mức chi sự nghiệp thường xuyên của các tỉnh cho các VQG & KBTTN hiện nay là khá thấp. Về cơ bản không đủ bù đắp nhu cầu chi thiết yếu của các KBT;

- Không thống nhất và thiếu cơ chế tài chính về kinh phí cho lực lượng bảo vệ rừng chuyên trách trong các BQL rừng đặc dụng và kinh phí cho lực lượng này và đơn giá khoán bảo vệ rừng đặc dụng quá thấp so với yêu cầu.

Do đó, ở hầu hết các VQG & KBTTN kinh phí dành cho HĐKD & DVDLST rất eo hẹp, thường không có và phải "ẩn sau" các khoản kinh phí dành cho hoạt động BV&PTR, bảo tồn ĐDSH. Không những vậy nguồn tài chính thu được từ kết quả HĐKD & DVDLST lại không được đầu tư trở lại nhằm phát triển HĐKD & DVDLST mà phải bổ sung vào nguồn kinh phí dành cho hoạt động BV&PTR, BTĐDSH còn thiếu so với nhu cầu.

Kinh phí chi không thường xuyên của các VQG & KBTTN bao gồm: Sự nghiệp kinh tế (các dự án điều tra, quy hoạch...); Sự nghiệp khoa học (các đề tài, dự án nghiên cứu khoa học); Sự nghiệp môi trường (các dự án quan trắc, nghiên cứu, xử lý môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu...); Sự nghiệp giáo dục (các dự án đào tạo, tập

huấn nâng cao trình độ nguồn nhân lực...); Kinh phí chi đầu tư phát triển (các công trình cơ sở, hạ tầng, các công trình đầu tư lâm sinh, bảo tồn ĐDSH).

Các văn bản hướng dẫn triển khai QĐ số 24/2012/QĐ-TTg không đồng bộ. Thông tư liên tịch số 100/2013/TTLT-BTC-BNN chỉ hướng dẫn các nội dung của Điều 7, Điều 8 theo dòng ngân sách chi thường xuyên (đây là chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính trong quản lý NSNN); không có thông tư hướng dẫn chi đầu tư phát triển theo Điều 6 (nguồn ngân sách thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư quản lý). Trên thực tế đã xuất hiện sự linh hoạt trong “chạy” vốn đầu tư tại một số VQG. Hơn nữa, một khiếm khuyết của QĐ số 24/2012/QĐ-TTg đối với phát triển rừng đặc dụng là hầu hết các hạng mục, công trình được ưu tiên đầu tư quy định tại Điều 6 là các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng và CSVCKT như nhà làm việc, đường giao thông... và đầu tư công trình hạ tầng phục vụ DLST nhưng lại thiếu các công trình đầu tư lâm sinh. Tuy nhiên, trên thực tế nguồn vốn này rất eo hẹp nên các VQG & KBTTN chỉ kêu gọi được vốn đầu tư cho các hoạt động thiết yếu nhất, hoạt động quan trọng hàng đầu của VQG & KBTTN đó là BV&PTR, bảo tồn ĐDSH sau đó mới đến DLST. Do nguồn vốn eo hẹp nên ở đa số các VQG & KBTTN nguồn này không còn để dành cho DLST (thường chỉ một số VQG lớn, có HĐKD & DVDLST như Ba Vì, Phong Nha - Kẻ Bàng, Bidoup - Núi Bà, U Minh Thượng mới thu hút được).

Đối với vốn NSNN cấp theo các dự án đầu tư XDCCB; vốn từ nguồn thu hợp pháp của các VQG & KBTTN để lại cho đầu tư XDCCB nhưng chưa đưa vào cân đối NSNN sẽ thực hiện theo quy định của pháp luật Luật Đầu tư công, 2019.

Đối với vốn NSNN tại các VQG & KBTTN dưới hình thức các tài sản công được quản lý và sử dụng theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008 trước đây, nay là Luật Quản lý sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14. Theo Điều 56 Luật Quản lý sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14, các VQG & KBTTN được sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh trong trường hợp: Tài sản được giao, được đầu tư xây dựng, mua sắm để thực hiện nhiệm vụ nhà nước giao nhưng chưa sử dụng hết công suất; Tài sản được đầu tư xây dựng, mua sắm theo dự án được cơ quan, người có thẩm quyền phê duyệt để phục vụ hoạt động kinh doanh mà không do NSNN đầu tư. Các tài sản này phải được theo dõi riêng, tính đủ khấu hao TSCĐ, nhà nước không cấp kinh phí bảo dưỡng, sửa chữa đối với tài sản công chỉ được sử dụng vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết; đơn vị sự nghiệp công lập sử dụng nguồn thu được từ việc kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết để bảo dưỡng, sửa chữa tài sản công theo quy định. Tuy nhiên hiện nay, ở các VQG & KBTTN phần lớn các tài sản được sử dụng vào HĐKD & DVDLST là những tài sản dùng cho hoạt động BV&PTR, bảo tồn ĐDSH. Phần lớn những tài sản này đã được đầu tư từ rất lâu nên đã lạc hậu, cũ kỹ. Việc quản lý các tài sản này còn bị buông lỏng, chưa quản lý, theo dõi riêng để áp

dụng cơ chế quản lý theo quy định đối với tài sản công sử dụng cho HĐKD & DVDLST. Mặc dù ở nhiều VQG & KBTTN đã huy động vốn từ cán bộ công nhân viên chức trong đơn vị để đầu tư, cải tạo, nâng cấp những tài sản này nhằm phục vụ cho HĐKD & DVDLST (khi nguồn vốn NSNN đầu tư cho hoạt động này gần như không có) cũng không có nghĩa là sẽ không có tình trạng lấy tài sản công phục vụ cho lợi ích tư, gây thất thoát, lãng phí tài sản nhà nước.

3.2.2.2. Đối với các nguồn tài chính ngoài ngân sách nhà nước (nguồn xã hội hóa)

(i) Nguồn tài chính huy động từ kết quả HĐKD & DVDLST, chi trả dịch vụ môi trường rừng, cho thuê môi trường rừng

- Sử dụng tiền thu từ phí tham quan:

Đối với 6 VQG thuộc Bộ NN&PTNT: Chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng phí tham quan được quy định tại Thông tư số 206/2016/TT - BTC ngày 09/11/2016 của Bộ Tài chính (Bảng 3.8).



Bảng 3.8. Tỷ lệ từng nguồn thu tại các VQG giai đoạn (2015 - 2017)

TT	Tên VQG	Tỷ lệ NSNN cấp (%)			Tỷ lệ Thu từ phí, lệ phí để lại (%)			Tỷ lệ thu từ HKKD&DV/DLST (ngoài phí tham quan) (%)			Tỷ lệ thu từ Cho thuê môi trường rừng (%)			Tỷ lệ thu từ Chi trả dịch vụ MTR từ (%)			Tổng nguồn thu (triệu đồng)		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1	Bến En	98,23	97,37	97,97	0,00	0,00	0,00	1,42	2,48	1,94				0,35	0,15	0,09	24.589	13.871	15.836
2	Xuân Thủy	64,99	62,22	61,32	16,23	13,81	14,28	18,78	23,97	24,40							2.200	2.324	2.500
3	Hoàng Liên	36,78	24,51	41,97	26,16	42,29	28,23	37,06	33,20	29,80							5.443	3.424	4.479
4	Tràm Chim	30,01	11,51	9,10			2,64	69,99	88,49	88,27							3.666	4.380	9.256
5	Phú Quốc	100,00	96,46	96,91							3,77	3,09					8650	9.197	10.566
6	Bidoup - Núi Bà	36,08	32,12	24,18	9,47	9,62	8,01	54,45	58,26	67,82							1.354	1.493	1.874
7	Mũi Cà Mau	100,00	100,00	100,00													13.413	13.822	13.895
8	Núi Chúa	33,33	35,29	30,00	27,78	29,41	32,50				38,89	35,29	37,50				3.600	3.400	4.000
9	Tam Đảo	96,19	97,32	99,63	1,40	1,15	0,37										19.969	17.075	20.604
10	Yok Don	98,26	99,83	99,92		0,06	0,08										46.964	43.371	50.928
11	Cát Tiên	79,29	96,90	95,83	1,77	3,10	4,17										41.607	29.275	33.613
12	Cúc Phương	93,65	91,24	86,28	6,35	8,76	13,72										32.448	30.972	36.469
13	Ba Vì	86,84	84,23	63,67	13,16	15,42	31,04										15009,9	12746,023	21300,14
14	Bạch Mã	97,63	83,81	96,57	2,37	2,53	3,43										18666,8	19642,877	22592,86

(Nguồn: Báo cáo của các VQG theo công văn số 639 và Báo cáo Tài chính của 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp,

Hiện nay, quy định này được áp dụng một cách nghiêm chỉnh tại 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp. Hàng tuần các đơn vị sẽ nộp 10% số tiền phí khu được vào kho bạc nhà nước. Số tiền còn lại các VQG sử dụng để trang trải chi phí quản lý, thu phí. Ví dụ như: VQG Bi Doup - Núi Bà sử dụng tiền thu phí tham quan để chi trả hoạt động thu vé vào cửa, in ấn vé, hướng dẫn du lịch, tuyên truyền về DLST. Đối với một số VQG có số thu từ phí cao như VQG Ba Vì, Bidoup Núi Bà, Cát Tiên thì tỷ lệ các khoản chi cho hoạt động thu phí chiếm khoảng 15% đến 20%.

Thực trạng cơ chế quản lý, sử dụng doanh thu từ phí tham quan danh lam thắng cảnh tại các VQG thuộc Bộ NN&PTNT được quy định đồng mức cứng như nhau, bất kể điều kiện, hoàn cảnh của từng VQG rất khác nhau.

Đối với các VQG thuộc tỉnh: Cơ chế quản lý, sử dụng phí tham quan do HĐND tỉnh quy định. Căn cứ Nghị quyết của HĐND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh ban hành quyết định thi hành. Tại các tỉnh khác nhau có quy định về cơ chế khác nhau. Ngay trong một tỉnh hoặc trong một VQG cũng có thể có những quy định về tỷ lệ phân bổ doanh thu khác nhau cho các VQG khác nhau hoặc cho từng tour, tuyến, điểm du lịch khác nhau (Bảng 3.9).

HĐND và UBND các tỉnh quy định cơ chế quản lý, sử dụng phí tham quan tại các VQG dựa trên điều kiện, hoàn cảnh KTXH và nguồn lực ngân sách của từng tỉnh. Về tỷ lệ trích nộp, có những địa phương quy định một tỷ lệ trích nộp cố định ngay từ khi bắt đầu thu phí như: VQG U Minh Thượng nộp NSNN 10%, VQG Hoàng Liên nộp NSNN 80%, VQG Bidoup - Núi Bà nộp NSNN 75%. Trong khi đó, có nhiều địa phương lại quy định tỷ lệ trích nộp theo từng tuyến, điểm (Phong Nha - Kẻ Bàng, Ba Bể). VQG Phong Nha - Kẻ Bàng áp dụng tỷ lệ điều tiết theo Nghị quyết số 28/2017/NQ-HĐND tỉnh Quảng Bình, tỷ lệ điều tiết được quy định khác nhau theo từng tuyến, tour với tỷ lệ để lại đơn vị từ 15% đến 50%. Đặc biệt, Phí tham quan tuyến "Hóa Sơn - hang Rục Mòn" không để lại cho Vườn mà điều tiết cho xã 30%, huyện 20%. Đặc biệt, có nhiều địa phương có chính sách nuôi dưỡng nguồn thu thông qua việc miễn, giảm tỷ lệ trích nộp NSNN cho các VQG trong những năm đầu mới thu phí như: Núi Chúa, Pù Mát, Phước Bình. VQG Núi Chúa áp dụng theo quyết định số 63/2012/QĐ-UBND tỉnh Ninh Thuận, năm đầu để lại 100% số phí thu cho đơn vị để chi dùng cho các nội dung liên quan đến công tác thu phí. Năm thứ hai trở đi VQG Núi Chúa tham mưu cơ quan có thẩm quyền quyết định tỷ lệ% trích lại cho đơn vị thu và phần nộp ngân sách theo quy định. Không có tiêu chí chung, cũng không tìm thấy khuôn khổ pháp lý quy định cơ chế phân chia doanh số thu từ phí tham quan danh lam thắng cảnh các VQG, KBTTN thống nhất chung cho các tỉnh. Tuy nhiên, vì phí tham

quan là một trong những nguồn thu ngân sách, nên trong cơ chế phân bổ doanh thu, vẫn bắt buộc phải có một tỷ lệ nhất định nộp ngân sách, dù mức phí và tổng số thu rất nhỏ, dù VQG cũng còn rất khó khăn, rất thiếu nguồn vốn đầu tư.

*Bảng 3.9. Chính sách đối với phí tham quan tại một số VQG & KBTTN
do địa phương ban hành*

VQG & KBTTN	VBQPPL	Phí tham quan	Tỷ lệ trích nộp	Cơ chế chung
VQG Ba Bể	Nghị quyết số 71/2016/NQ-HĐND tỉnh Bắc Kạn ngày 08 tháng 12 năm 2016. Ban hành quy định mức thu, miễn, giảm; thu, nộp, quản lý và sử dụng các loại phí, lệ phí trên địa bàn tỉnh Bắc Kạn.	- Theo từng tuyến điểm. - Người lớn từ 10.000 - 40.000 đồng/lần/người. - Trẻ em dưới 16 tuổi: từ 5.000 - 20.000 đồng/lần/người. - Miễn phí: đối với người khuyết tật đặc biệt nặng. - Giảm 50% đối với người khuyết tật nặng, người cao tuổi.	- Chia theo từng tuyến điểm: + Hồ Ba Bể: Để lại đơn vị: 30%, nộp NSNN 70%; + Động Hua Mạ: Để lại đơn vị 50%, nộp NSNN 50%; + Động Nàng Tiên: Để lại 90%, nộp NSNN 10%.	- Phí phân loại theo tuyến điểm, người lớn, trẻ con. - Tỷ lệ trích nộp: Theo từng tuyến điểm, tỷ lệ trích lại đơn vị theo 3 mức 30%, 50% và 90%.
VQG U Minh Thượng	Nghị Quyết số 15/2013/NQ-HĐND ngày 10 tháng 7 năm 2013 về Điều chỉnh Nghị quyết số 44/HĐND ngày 10 tháng 12 năm 2010 của HĐND tỉnh về việc Ban hành phí tham quan danh lam, thắng cảnh trên địa bàn tỉnh Kiên Giang.	- Cố định 1 mức là 10.000 đồng/người/ lượt đồng/người/ lượt. - Miễn thu đối với trẻ em dưới 12 tuổi, người khuyết tật nặng; các tổ chức, cá nhân đến nghiên cứu, học tập. - Giảm 50% đối với trẻ em từ 12 - 16 tuổi, người cao tuổi.	- Để lại 90%; còn lại 10% nộp vào ngân sách nhà nước.	- Mức phí tham quan và tỷ lệ trích nộp cố định 1 mức giống nhau. - Miễn giảm cho nhiều đối tượng.
VQG Phong Nha - Kẻ Bàng	Nghị quyết số 28/2017/NQ-HĐND tỉnh Quảng Bình ngày 08 tháng 12 năm 2017 sửa đổi, bổ sung quy định về Mức thu phí tham quan và tỷ lệ để lại đơn vị thu phí đối với một số tuyến du lịch quy định tại Nghị quyết số 07/2016/NQ-HĐND ngày 24/10/2016 của HĐND tỉnh	- Theo từng tuyến điểm giao động từ 100.000 đồng/người/ lượt (phí tham quan tuyến "Hóa Sơn - hang Rục Mòn" tour 1 ngày) đến 8.800.000 đồng (Phí tham quan tuyến "Chinh phục Sơn Đoòng - hang động lớn nhất thế giới")	- Chia theo từng tuyến điểm. Tỷ lệ để lại đơn vị từ 15% đến 50%. - Riêng phí tham quan tuyến "Hóa Sơn - hang Rục Mòn". - Không để lại đơn vị 50% còn 50% trích nộp xã 30%, huyện 20%.	- Mức phí tham quan và tỷ lệ trích phân theo từng tuyến điểm.
VQG Núi Chúa	Quyết định 63/2012/QĐ-UBND quy định Mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí tham quan du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Núi	- Tùy theo từng tuyến điểm: + Người lớn từ 5.000 đồng/người/ngày đến 20.000 đồng/người/ngày; + Trẻ em (từ 16 tuổi trở xuống): Từ 2.500	- Năm đầu để lại đơn vị 100% (trích 60% chi cho công tác thu phí, tái đầu tư cho công tác bảo tồn tài nguyên; 40% cho UBND xã và các đơn vị	- Mức phí theo tuyến điểm. - Tỷ lệ trích nộp linh hoạt: năm đầu giữ lại 100%.

VQG & KBTTN	VBQPPL	Phí tham quan	Tỷ lệ trích nộp	Cơ chế chung
	Chúa tỉnh Ninh Thuận.	đồng/người/ngày đến đến 10.000 đồng/ngày/người.	cho phát triển cộng đồng). - Năm thứ 2 trở đi VQG Núi Chúa tham mưu cơ quan có thẩm quyền quyết tỷ lệ% trích lại.	- Năm 2 trở đi tỷ lệ trích nộp do vườn tham mưu.
VQG Pù Mát	Nghị quyết 05/2018/NQ-HĐND quy định về Mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí tham quan tại Vườn quốc gia Pù Mát tỉnh Nghệ An - VQG Pù Mát.	- Mức phí tùy theo tuyến điểm: + Người lớn: Từ 10.000 đồng/lượt/người đến 50.000 đồng/ngày/người; + Trẻ em: Từ 5.000 đồng/lượt/người - 10.000 đồng/lượt/người. - Miễn phí: Trẻ em dưới 6 tuổi hoặc có chiều cao dưới 1,2 mét. - Người khuyết tật đặc biệt nặng. - Giảm 50% phí: Người khuyết tật đặc biệt nặng, người cao tuổi.	- Trích 100% để lại đơn vị trong thời gian 3 năm kể từ ngày 1/1/2019. - Từ 1/1/2011 trở đi, tổ chức thu phí được để lại 80% .	- Mức phí tùy theo tuyến điểm. - Tỷ lệ trích nộp có tính chất ưu đãi 3 năm đầu.
VQG Phước Bình	Quyết định 60/2017/QĐ-UBND về Quy định mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thăm quan tại Vườn Quốc gia Phước Bình, tỉnh Ninh Thuận.	- Mức thu (áp dụng thống nhất đối với người Việt Nam và người nước ngoài): + Người lớn (từ 16 tuổi trở lên): 20.000 đồng/lượt/người; + Trẻ em (từ 6 đến dưới 16 tuổi): 10.000 đồng/lượt/người. - Mức giảm: Giảm 50% mức thu được quy định tại Khoản 1 của Điều này, áp dụng cho các đối tượng được giảm theo quy định.	- Trích để lại 100% số phí thu được trong thời gian 05 (năm) năm, kể từ ngày triển khai thu phí. - Sau thời hạn quy định 05 năm, VQG báo cáo kết quả thực hiện việc thu, nộp, quản lý và sử dụng phí thăm quan về Ủy ban nhân dân tỉnh để xem xét, trình Thường trực HĐND tỉnh quyết định chế độ thu, nộp những năm tiếp theo.	- Mức phí chung cố định. - Tỷ lệ trích nộp ưu đãi 5 năm đầu; 5 năm sau linh hoạt theo kết quả thực hiện.
VQG Hoàng Liên	Quyết định 131/2016/QĐ-UBND về Mức thu, quản lý và sử dụng phí thăm quan danh lam thắng cảnh huyện Sa Pa, tỉnh Lào Cai.	- Mức phí phân loại theo tuyến, điểm. + Người 16 tuổi trở lên: Từ 40.000 đến 150.000 đồng/người/lần. + Trẻ em trên 6 tuổi đến dưới 16 tuổi: Từ 30.000 - 35.000 đồng/người/lần. - Miễn phí: trẻ em dưới 6 tuổi hoặc cao từ 115 cm trở xuống. - Giảm 50% phí cho: Người được hưởng chính sách ưu	Đề lại 20% trên tổng số tiền thực thu, nộp ngân sách nhà nước 80%.	- Mức phí phân loại theo tuyến điểm. - Tỷ lệ trích nộp cố định.

VQG & KBTTN	VBQPPL	Phí tham quan	Tỷ lệ trích nộp	Cơ chế chung
		đãi hưởng thụ văn hóa, người cao tuổi.		
VQG Bidoup - Núi Bà	Quyết định 52/2014/QĐ-UBND về Ban hành quy định mức thu, nộp, chế độ quản lý và sử dụng phí vào cổng tham quan tại các điểm tham quan, các danh lam thắng cảnh trên các điểm tham quan, các danh lam thắng cảnh trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng. (Hết hiệu lực từ 1/1/2017) - Từ 1/2/2019.	- Mức phí tham quan: + Người lớn: 20.000; + Trẻ em (cao dưới 1,2 m): 10.000. - Giảm 50% phí cho: Người được hưởng chính sách ưu đãi hưởng thụ văn hóa, người khuyết tật, người cao tuổi. - Vé người lớn: 40.000. - Vé học sinh, sinh viên: 20.000.	- Được để lại 25% để chi cho công tác tổ chức thu phí. - Còn lại 75% nộp toàn bộ vào NSNN.	
VQG Xuân Thủy	Không thu phí tham quan			
VQG Bến En	Không thu phí tham quan			
BTTN Tây Yên Tử	Không thu phí tham quan			

(Nguồn: tổng hợp của nhóm nghiên cứu, 2018)

Sử dụng tiền thu dịch vụ HĐKD & DVDLST:

Tiền thu từ dịch vụ HĐKD & DVDLST mặc dù chiếm tỷ trọng không đáng kể trong tổng nguồn thu của VQG & KBTTN nhưng đòi hỏi cũng cần có một cơ chế rõ ràng đối với việc quản lý và sử dụng nguồn thu này. Tại một số VQG & KBTTN không thực hiện thu vé vào cổng như VQG Xuân Thủy, VQG Bến En, BTTN Tây Yên Tử thì đây là nguồn thu chính từ HĐKD & DVDLST. Về nguyên tắc, các VQG & KBTTN sau khi có doanh thu từ dịch vụ HĐKD & DVDLST sẽ dùng để bù đắp các chi phí phát sinh cho HĐKD & DVDLST như chi phí quản lý, chi phí tiền lương, chi phí khấu hao tài sản cố định (theo Luật quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH 14), chi phí dịch vụ mua ngoài... sau đó tính ra phần lợi nhuận và thực hiện nộp thuế thu nhập doanh nghiệp cho nhà nước theo quy định tại Điều 2 Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 14 năm 2008 và hướng dẫn bởi Điều 2 Thông tư số 78/2014/TT-BTC. Theo đó, đơn vị sự nghiệp công lập, ngoài công lập có sản xuất kinh doanh hàng hóa, dịch vụ có thu nhập chịu thuế trong tất cả các lĩnh vực phải nộp thuế TNDN. Trong trường hợp, các VQG có kinh doanh DVDLST có thu nhập chịu thuế TNDN nhưng không xác định được chi phí, thu nhập của HĐKD thì kê khai nộp thuế TNDN tính theo tỷ lệ 5% trên doanh thu (bao gồm cả lãi tiền gửi, tiền cho vay). Ví dụ: VQG Bidoup - Núi Bà được

sử dụng số tiền thu từ hoạt động DLST để nâng cao trình độ quản lý và giám sát, đánh giá nguồn tài nguyên cho cán bộ của VQG, tuyên truyền quảng bá về bảo tồn ĐDSH, xây dựng một số cơ sở phục vụ cho DLST như vạch tuyến và nâng cấp các tuyến tham quan, các chỉ dẫn về DLST, nâng cao năng lực thuyết trình và hướng dẫn du lịch cho cán bộ VQG Bidoup - Núi Bà.

Tuy nhiên, trên thực tế ở các VQG & KBTTN còn chưa hạch toán được rõ ràng các khoản chi này do chưa tách bạch được tài sản, lao động sử dụng cho HĐKD & DVDLST với hoạt động sự nghiệp như: VQG Ba Vì, Tam Đảo, U Minh Thượng...

- *Sử dụng tiền thu từ cho thuê môi trường rừng:*

Hiện nay, chưa có quy định cụ thể về việc các VQG phải theo dõi và hạch toán riêng liên quan đến việc sử dụng tiền thu từ cho thuê môi trường rừng mà khoản tiền thu này sẽ được các VQG & KBTTN gộp chung lại với các nguồn thu khác như thu từ phí tham quan, HĐKD DLST, thu từ chi trả DVMTR để bù đắp một phần nguồn kinh phí nhà nước cấp hàng năm cho sự nghiệp BV & PTR, tăng lương cho cán bộ và trích quỹ theo quy định tại Điều 14, QĐ số 24/2012/NĐ-CP và Điều 14, NĐ số 141/2016/NĐ-CP.

- *Sử dụng tiền thu từ chi trả dịch vụ môi trường rừng:*

Trước đây theo quy định tại Điều 1 NĐ số 147/2016/NĐ-CP, đối với VQG & KBTTN thì tiền thu từ chi trả DVMTR được coi là nguồn thu của VQG & KBTTN và được quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật về tài chính phù hợp đối với từng loại hình tổ chức ở đây là đơn vị sự nghiệp công lập. Trường hợp VQG & KBTTN có thực hiện khoán bảo vệ rừng thì được sử dụng không quá 10% tổng số tiền thu từ DVMTR trên diện tích khoán bảo vệ rừng để thực hiện công tác quản lý, tổ chức các hoạt động tuyên truyền giáo dục môi trường; số tiền còn lại phải thanh toán cho hộ nhận khoán.

Hiện nay, theo quy định tại Điều 65, NĐ số 156/2019/NĐ-CP thì:

- Bên cung ứng DVMTR có quyền quyết định việc sử dụng số tiền thu được từ DVMTR sau khi thực hiện nghĩa vụ về tài chính với nhà nước theo quy định của pháp luật;

- Trường hợp bên cung ứng DVMTR là tổ chức, tiền thu được từ DVMTR, sau khi trừ đi các chi phí hợp lý liên quan đến việc tổ chức thực hiện chính sách chi trả DVMTR, bao gồm cả tiền trả cho bên nhận khoán bảo vệ rừng, phần còn lại được hạch toán là nguồn thu của đơn vị và được chi theo quy định của pháp luật về tài chính áp dụng cho tổ chức đó.

Qua kết quả điều tra, khảo sát cho thấy phần lớn các đơn vị đều chấp hành nghiêm chỉnh cơ chế tài chính có liên quan đến việc sử dụng tiền chi trả DVMTR mà đơn vị nhận được.

3.2.3. Cơ chế kiểm tra, kiểm soát tài chính và phân phối lợi ích

Phân phối kết quả thu được từ HĐKD & DVDLST là một vấn đề tài chính rất quan trọng, nó không phải là việc phân chia theo số học một cách đơn thuần mà là việc giải quyết tổng hợp các mối quan hệ về lợi ích giữa doanh nghiệp, nhà nước và người lao động.

Qua kết quả khảo sát tại một số VQG, cho thấy về cơ bản các VQG đều tuân theo quy định và có sự kết hợp linh hoạt giữa cơ chế trích nộp theo QĐ số 24/2012/QĐ-TTg và NĐ số 141/2016/NĐ-CP. Cụ thể:

Tại VQG Ba Vì sau khi nộp 10% các khoản thu từ phí tham quan. Phần còn lại sẽ được phân bổ như sau: Trích khoảng 25% để thay thế phần kinh phí sự nghiệp nhà nước cấp hằng năm. Phần còn lại sau khi trích 25% sẽ trích quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp 25% (Quy định tối thiểu 15%). Chênh lệch thu chi dành cho quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp có thể dành cho tái đầu tư cho HĐKD & DVDLST (nếu được cho phép để tái đầu tư cho hoạt động du lịch). Hiện nay, nhà nước đang khuyến khích vì đang cần đầu tư lớn nên trích cao hơn. VQG Ba Vì đang xây dựng trích tối thiểu 30%, tỷ lệ trích 30% đã được đưa vào quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị. Sau đó, trích quỹ bổ sung thu nhập với mức trích hiện nay là 1,8 lần lương cơ bản theo quy định. Cuối cùng, mới trích lập các quỹ khác.

VQG Phong Nha - Kẻ Bàng sau khi nộp 10% các khoản thu từ phí tham quan, sẽ trích 25% để thay thế kinh phí sự nghiệp, sau đó trích 10% số còn lại để bổ sung quỹ lương tăng thêm, cuối cùng mới trích lập các quỹ theo quy định của NĐ số 141/2016/NĐ-CP.

VQG Bidoup - Núi Bà, thu từ hoạt động DVDLST được sử dụng để nâng cao trình độ quản lý và giám sát, đánh giá nguồn tài nguyên cho cán bộ của VQG, tuyên truyền quảng bá về bảo tồn ĐDSH, xây dựng một số cơ sở phục vụ cho DLST như vạch tuyến và nâng cấp các tuyến tham quan, các chỉ dẫn về DLST, nâng cao năng lực thuyết trình và hướng dẫn du lịch cho cán bộ VQG Bidoup - Núi Bà. Phần kinh phí còn lại sau khi đã chi phí cho các hoạt động trên (lợi nhuận sau thuế) sẽ được phân bổ như sau: (i) 25% để bổ sung vào vốn đầu tư thực hiện Dự án Quy hoạch VQG Bidoup - Núi Bà theo hướng tiếp cận sử dụng rừng đa mục đích đã được UBND tỉnh Lâm Đồng phê duyệt theo Quyết định số 784/QĐ-UBND ngày 31/3/2011; (ii) 75% còn lại được sử dụng để chi trả thêm cho người lao động, hỗ trợ các hoạt động phát triển cộng đồng bảo tồn ĐDSH và lập quỹ dự phòng.

Đối với hình thức VQG U Minh Thượng nguyên tắc sử dụng nguồn thu từ hoạt động DLST (toàn bộ lợi nhuận thu được gồm: Thu từ hoạt động dịch vụ, cho thuê

MTR, thu phí DVMTR (theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP), lợi nhuận và các nguồn thu hợp pháp khác) được sử dụng như sau: (1) Sử dụng 25% nguồn thu trên để thay thế vốn ngân sách cho phần kinh phí sự nghiệp, quản lý rừng quy định tại Điều 7 và Điều 8 của Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ (2) Sử dụng 75% nguồn thu còn lại cho các mục tiêu theo thứ tự ưu tiên như sau: (i) Hỗ trợ tăng lương cho cán bộ, nhân viên đang làm việc tại Ban Quản lý rừng đặc dụng nhưng tổng mức lương (bao gồm lương cơ bản và phần hỗ trợ) tối đa không quá 2,5 lần lương cơ bản theo quy định; (ii) Hỗ trợ cho các hoạt động phát triển cộng đồng tại vùng đệm của rừng đặc dụng (theo Điều 8 của Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ); (iii) Chi cho đầu tư, hoạt động kinh doanh DLST; (iv) Trích lập các quỹ theo quy định tại Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25 tháng 4 năm 2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.

Theo quy định hiện hành có sự khác nhau về thứ tự ưu tiên sử dụng khoản chênh lệch thu chi sau khi nộp thuế thu nhập doanh nghiệp, các khoản phải nộp NSNN theo QĐ số 24/2012/QĐ-TTg và Nghị định 141/2016/NĐ-CP. Theo QĐ số 24/2012/QĐ-TTg thì các đơn vị sẽ hỗ trợ tăng lương cho người lao động trước khi trích lập các quỹ nhưng theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP thì đơn vị phải ưu tiên trích lập Quỹ Phát triển hoạt động sự nghiệp trước khi trích lập Quỹ Bổ sung thu nhập. Bên cạnh đó, quy định về mức trích lập Quỹ bổ sung thu nhập tối đa của QĐ số 24 và Nghị định số 141 cũng có sự khác nhau. Điều này, sẽ gây ra những cách hiểu và cách thực hiện khác nhau giữa các VQG & KBTTN. Về thứ tự ưu tiên trích lập quỹ bổ sung thu nhập có VQG ưu tiên trước như Phong Nha - Kẻ Bàng, U Minh Thượng, có VQG lại ưu tiên quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp trước như VQG Ba Vì, VQG Bidoup - Núi Bà. Về mức trích lập quỹ bổ sung thu nhập mặc dù có sự khác nhau giữa NĐ số 141 và QĐ số 24 đối với VQG là đơn vị sự nghiệp tự chủ một phần chi thường xuyên nhưng chưa có VQG nào được khảo sát có mức trích quỹ bổ sung thu nhập vượt quá 2 lần lương cơ bản (mức tối đa theo quy định của NĐ số 141 thấp hơn mức tối đa của QĐ số 24 là 2,5 lần lương cơ bản).

Thực tế ở các VQG trên việc thực hiện chế độ trích nộp các quỹ từ kết quả HĐKD & DVDLST được chấp hành khá tốt, nguồn tài chính được đưa vào quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp qua các năm không ngừng tăng lên nhưng chưa có cơ chế nào cho phép các VQG & KBTTN có thể sử dụng tiền từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp đầu tư trở lại cho HĐKD & DVDLST. Theo Khoản 3 Điều 12 Nghị định số 141/2016/NĐ-CP của Chính phủ, đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo chi thường xuyên và chi đầu tư (chưa có VQG & KBTTN nào thuộc loại này) được sử dụng quỹ phát triển hoạt

động sự nghiệp để đầu tư cho HĐKD & DVDLST. Tuy nhiên, đối với các đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo một phần chi thường xuyên hoặc do nhà nước đảm bảo chi thường xuyên (các VQG & KBTTN hiện nay thuộc loại này) thì chưa có quy định cụ thể liên quan đến việc được phép sử dụng nguồn kinh phí từ Quỹ Phát triển hoạt động sự nghiệp cho HĐKD & DVDLST.

Mặt khác, Luật Quản lý sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14 ban mới ban hành có nhiều thay đổi, trong đó tại Khoản 3 Điều 51 quy định "*không bố trí vốn đầu tư công, ngân sách nhà nước để đầu tư xây dựng mới tài sản chỉ sử dụng vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết*", có nghĩa là nguồn vốn từ quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp cũng như các nguồn vốn khác từ NSNN sẽ không được sử dụng nếu chỉ đầu tư cho HĐKD & DVDLST.

3.3. Đánh giá tính bền vững của cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên Việt Nam

3.3.1. Tiềm năng phát triển nguồn thu từ HĐKD & DVDLST nhằm nâng cao khả năng tự chủ tài chính tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

Các nguồn tài chính trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN là các nguồn tài chính được huy động một cách hợp pháp cho HĐKD & DVDLST, nguồn vốn này là một bộ phận trong tổng nguồn vốn huy động được dành cho các hoạt động chung của các VQG & KBTTN.

Theo Báo cáo của 129 BQL đến tháng 9/2019 có 110/129 đơn vị đã được phê duyệt phương án tự chủ (85,27%). Trong đó, các BQL rừng trực thuộc Bộ NN&PTNT: 6/6 VQG (100%); các BQL RĐĐ, RPH trực thuộc địa phương có 104/123 BQL (84,55%), cụ thể như sau:

- Tổng hợp số liệu 129 BQL rừng cho thấy có 9/129 BQL tự chủ 100% chi thường xuyên (6,97%); 30/129 BQL tự chủ một phần chi thường xuyên (23,26%); có tới 90/129 BQL do NSNN bảo đảm chi thường xuyên (69,77%);
- Trong 9 BQL rừng tự chủ 100% chi thường xuyên thì chiếm chưa đến 7% tổng số các BQL đã gửi báo cáo. Trong số đó có 5 VQG (Ba Vì, Cúc Phương, Bạch Mã, Cát Tiên, Tà Đùng Đăk Nông); 2 Khu BTTN (Nam Nung Đăk Nông và suối Mỡ Bắc Giang); 2 BQL RPH (Mường Tè, Lai Châu và Xuân Lộc, Đồng Nai). Đặc biệt, BQL RPH Mường Tè có nguồn thu chủ yếu từ DVMTR; BQL RPH Xuân Lộc có nguồn thu chủ yếu từ sản xuất kinh doanh, dịch vụ (Tổng cục Lâm Nghiệp, 2019).

Về lâu dài, nguồn NSNN luôn bị giới hạn, không đủ để “bao cấp” cho mọi hoạt động của các khu rừng đặc dụng, do đó giải pháp tài chính bền vững là huy động các nguồn xã hội hóa tham gia đầu tư bảo vệ và phát triển rừng đặc dụng. Hiện nay, ở đại

đa số các VQG & KBTTN, nguồn thu từ NSNN vẫn chiếm tỷ trọng chủ yếu, các nguồn thu xã hội hóa như thu từ chi trả DVMTR, thu từ HĐKD & DVDLST vẫn chiếm tỷ trọng nhỏ. Tuy nhiên, tín hiệu tích cực ở một số VQG điển hình như: VQG Xuân Thủy, VQG Bidoup - Núi Bà, VQG Ba Vì, VQG Cúc Phương, VQG Núi Chúa nguồn thu này chiếm tỷ lệ ngày càng lớn trong tổng nguồn thu của các đơn vị (Bảng 3.10).

Bảng 3.10. So sánh tỷ trọng nguồn thu từ HĐKD & DVDLST trong tổng nguồn thu tại một số VQG nghiên cứu

TT	Tên VQG	Tổng nguồn thu (Triệu đồng)			Tỷ trọng thu từ DLST & DVDLST so với Tổng nguồn thu (%)		
		2015	2016	2017	2015	2016	2017
I	VQG do địa phương quản lý						
1	Bến En	24.589,47	13.870,35	15.835,59	1,42	2,48	1,94
2	Xuân Thủy	2.200,17	2.324,22	2.500,30	35,02	37,78	38,68
3	Bidoup - Núi Bà	1.353,98	1.492,58	1.873,79	54,45	58,26	67,82
4	Mũi Cà Mau	13.413,00	13.822,00	13.895,00	0,00	0,00	0,00
5	Núi Chúa	3.600,00	3.400,00	4.000,00	27,78	29,41	32,50
II	VQG do Trung ương quản lý						
6	Tam Đảo	19.969,22	17.075,03	20.742,42	1,40	1,15	0,37
7	Yok Don	46.229,56	43.370,63	50.927,95	0,00	0,07	0,08
8	Cát Tiên	41.607,40	29.275,32	60.451,79	1,77	3,10	2,32
9	Cúc Phương	32.448,20	30.971,96	36.469,09	6,35	8,76	13,72
10	Ba Vì	15.009,90	12.746,02	21.300,14	13,16	15,42	31,04
11	Bạch Mã	18.666,76	19.642,88	22.592,86	2,37	2,53	3,43

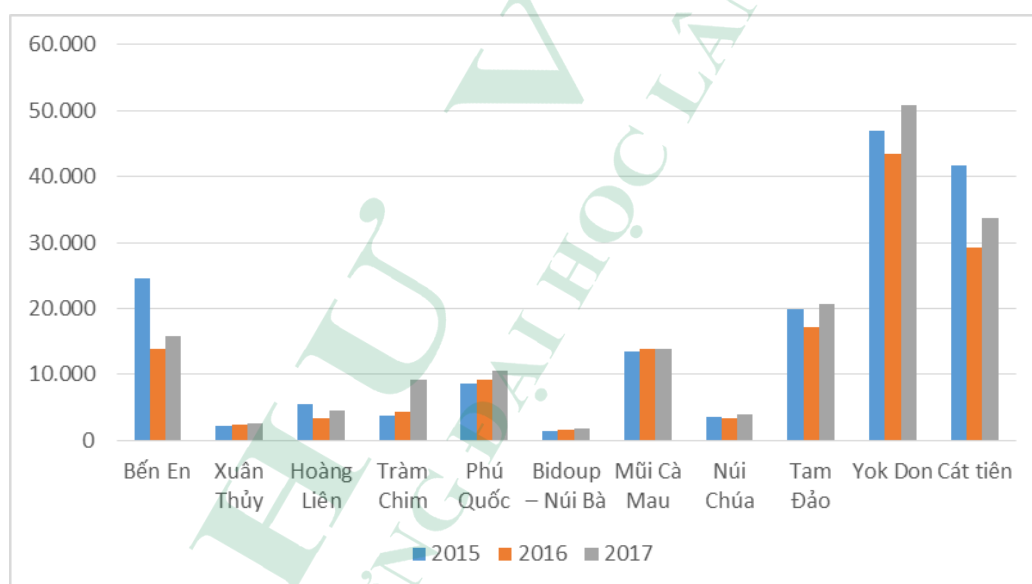
(Nguồn: Tổng hợp sơ bộ của nhóm nghiên cứu từ phiếu khảo sát, 01/2019)

Nguồn thu của phần lớn các VQG & KBTTN phụ thuộc vào NSNN, chủ yếu là từ nguồn kinh phí thường xuyên cấp cho đơn vị hằng năm của NSNN (chiếm trên 70%). Nguồn thu từ phí, lệ phí được để lại cho đơn vị (khoảng 20%), còn vốn thu được từ kết quả HĐKD & DVDLST hằng năm rất ít (dưới 10%) (nguồn vốn để lại dành riêng cho HĐKD & DVDLST gần như là không có). Đối với các khoản thu từ cho thuê DVMTR và chi trả DVMTR gần như rất ít các VQG & KBTTN, chỉ có vài VQG như VQG Cát Tiên, Cúc Phương, Ba Vì, Bạch Mã, Bến En có thu từ nguồn này. Trong 6 VQG thuộc Bộ NN&PTNT có VQG Cát Tiên đã nhận nguồn kinh phí khá lớn từ chi trả DVMTR

do diện tích rừng của vườn nằm trong lưu vực sông có Nhà máy Thủy điện Đa Nhim, số liệu cụ thể năm 2015 là: 13,823 tỷ đồng; năm 2016 là: 17,848 tỷ đồng.

Đối với nguồn thu từ các hoạt động sản xuất, kinh doanh khác từ rừng như sản xuất nông, lâm nghiệp dưới tán rừng hay thu từ lâm sản ngoài gỗ gần như không có. Một số Đơn vị như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Cát Tiên, VQG Ba Vì có tỷ lệ tự chủ cao thì nguồn thu từ NSNN chiếm tỷ trọng thấp hơn (khoảng trên 50%).

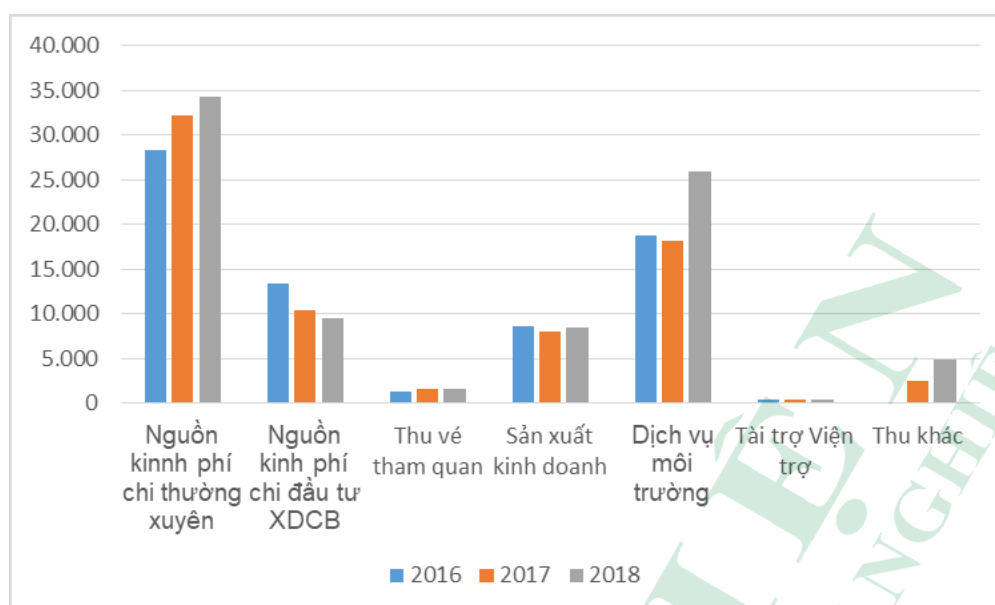
Tóm lại, nguồn thu từ HĐKD & DV DLST còn "đơn điệu" chủ yếu là các khoản thu từ thu phí và hướng dẫn thăm quan, sau đó đến nguồn thu từ dịch vụ lưu trú, các nguồn thu từ các dịch vụ khác như tổ chức các hoạt động vui chơi giải trí, thu từ hoạt động giáo dục môi trường hay thiết kế, tổ chức các hoạt động DLST/tâm linh trong VQG & KBTTN rất ít. Cá biệt có những VQG như VQG Xuân Thủy lại không tổ chức thu vé vào cửa mà chỉ thu thông qua các hoạt động kinh doanh DLST tại VQG & KBTTN như hoạt động lưu trú (Bảng 3.10).



Hình 3.17. Diễn biến nguồn thu của các VQG nghiên cứu, giai đoạn 2015 - 2017

Qua Hình 3.17 cho thấy, nguồn thu của các VQG nghiên cứu có sự chênh lệch lớn. Trong đó, chủ yếu là do sự chênh lệch của nguồn thu từ NSNN, các VQG có nguồn NSNN cấp phụ thuộc chủ yếu vào diện tích quản lý của các VQG.

Có thể thấy rõ hơn cơ cấu nguồn thu của các VQG thông qua số liệu minh họa về của VQG Cát Tiên giai đoạn (2016 - 2018) tại Hình 3.18.



Hình 3.18. Nguồn tài chính của VQG Cát Tiên, tỉnh Đồng Nai (ĐVT: Triệu VND)

(Nguồn: Báo cáo của VQG Cát Tiên, 2018)

VQG Cát Tiên là một VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp có diện tích quản lý và biên chế rất lớn, nên có kinh phí chi thường xuyên từ ngân sách khá cao. Tuy nhiên, trong thời gian gần đây VQG Cát Tiên đã có nhiều cố gắng nhằm nâng tỷ trọng thu chi từ nguồn kinh phí ngoài ngân sách như: Chi trả DVMTR, DLST và các nguồn thu hợp pháp khác. Các nguồn chi thực tế tại VQG Cát Tiên/năm gồm: Chi lương cán bộ viên chức và hoạt động vận hành của bộ máy 25,6 tỷ, chi hoạt động chuyên môn 36,5 tỷ, chi xây dựng cơ sở hạ tầng 10 tỷ, cùng với các khoản chi khác khoảng 13 tỷ. Như vậy các khoản chi cho VQG Cát Tiên để đảm bảo hoạt động đa dạng của một khu BTTN trọng điểm ở miền Đông Nam Bộ là rất lớn (Bình quân thời gian gần đây khoảng trên 80 tỷ VND/năm). VQG Cát Tiên có định hướng tiến tới tự chủ một phần tài chính: chủ yếu nhằm vào các hoạt động của tổ chức bộ máy và một số hoạt động nghiệp vụ khác. Phần chi cho lương và các khoản chi theo lương của CBVC, xây dựng cơ bản và bảo tồn, phát triển rừng... vẫn sẽ do NSNN đảm bảo.

3.3.2. Khả năng đáp ứng nguồn tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái

Kết quả khảo sát về đánh giá của 19 VQG & KBTTN về khả năng đáp ứng nhu cầu vốn cho HĐKD & DVDLST cho thấy, không có VQG & KBTTN nào có khả năng đáp ứng trên 50% nhu cầu về vốn cho HĐKD & DVDLST, chỉ có 6/19 (chiếm 31,6%) VQG có khả năng đáp ứng từ 25% đến dưới 50%, hầu hết các VQG (13/19 chiếm

68,4%) có khả năng đáp ứng nhu cầu vốn cho HĐKD & DVDLST ở mức thấp dưới 25% (Bảng 3.11).

Bảng 3.11. Đánh giá khả năng đáp ứng nhu cầu về vốn cho HĐKD & DVDLST của một số VQG & KBTTN

STT	VQG	Khả năng đáp ứng nhu cầu về vốn cho HĐKD và DVDLST của đơn vị hiện nay (ước tính)			
		Dưới 25%	Từ 25% đến dưới 50%	Từ 50% đến 75%	Trên 75%
1	Bến En	x			
2	Xuân Thủy		x		
3	Hoàng Liên	x			
4	Tràm Chim	x			
5	Chư Yang Sin	x			
6	Phú Quốc	x			
7	Bidoup - Núi Bà		x		
8	Mũi Cà Mau		x		
9	Núi Chúa	x			
10	Tam Đảo	x			
11	Yok Don	x			
12	Ba Vì		x		
13	Tam Đảo				
14	U Minh Thượng		x		
15	Cát Tiên				
16	Phong Nha - Kẻ Bàng		x		
17	BTTN Kẻ Gỗ	x			
18	BTTN Tây Yên Tử	x			
19	BTTN Hoàng Liên - Văn Bàn	x			
	Tỷ lệ	13/19	6/19	0/19	0/19

(Nguồn: Kết quả khảo sát của nhóm nghiên cứu theo công văn số 639)

Về cơ cấu chi từ NSNN của các VQG được khảo sát ở Bảng 3.12. Mặc dù không thu thập được đầy đủ toàn bộ số liệu của tất cả các VQG khảo sát nhưng trong số các VQG cung cấp số liệu 3 năm gần đây (2015 - 2017) có thể nhận thấy rằng cơ cấu chi của các VQG chủ yếu là dành cho hoạt động sự nghiệp BV & PTR (chi lương, chi hoạt động chuyên môn, chi quản lý) chiếm trên 90%. Hầu hết, các VQG chưa hạch toán riêng các khoản chi cho HĐKD & DVDLST. Một số VQG như: Xuân Thủy, Hoàng Liên, Bidoup - Núi Bà có hạch toán riêng các khoản chi phí dành cho HĐKD & DVDLST cũng cho thấy các khoản này chiếm tỷ trọng tương đối nhỏ chỉ khoảng 10%. Thông qua việc điều tra phỏng vấn tại một số VQG như: Ba Vì, U Minh Thượng, Tam Đảo, Khu BTTN Tây Yên Tử cho thấy hầu hết các đơn vị đều chưa được cấp kinh phí dành riêng cho HĐKD & DVDLST. Nguồn kinh phí đầu tư cho hoạt động này chủ yếu do các vườn tự huy động từ cán bộ công nhân viên nên rất eo hẹp. Do đó, đầu tư cơ sở vật chất ở các VQG cho HĐKD & DVDLST gần như không có gì chủ yếu tận dụng, sửa chữa lại những công trình (đường xá, nhà cửa...) đã có sẵn từ trước. Việc không có kinh phí đầu tư tương xứng đã khiến cho HĐKD & DVDLST ở các vườn phần nhiều còn mang tính tự phát, thiếu chuyên nghiệp không đáp ứng được nhu cầu ngày càng tăng của hoạt động DLST tại các VQG những năm gần đây.



Bảng 3.12. Các khoản chi từ nguồn NSNN cấp của các vườn quốc gia (2015 - 2017)

ĐVT: Triệu đồng

TT		Tên VQG	Nguồn NSNN cấp											
			Chi tiền lương				Chi hoạt động chuyên môn			Chi quản lý			Chi khác	
			2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1	Bến En	8.047	7.001	6.089	14.017	3.981	7.454	0	0	0	1.980	2.382	1.527	
2	Xuân Thủy	1.060	1.140	1.230										
3	Hoàng Liên	417,7	457,5	494,7	891,1	219	792				693,2	2.660,8	593,3	
5	Tràm Chim	752	774	878	1.581	2.712	6.672	217	372	286	16	18	9	
6	U Minh Thượng													
7	Chư Yang Sin	10.315	10.446	13.171	1.900	1.900	1.975							
8	Phú Quốc	7.786	7.996	9.102	864	875	1.138							
9	Bidoup - Núi Bà	225,32	262,27	280,19							254,23	161,3	166,31	
10	Mũi Cà Mau	6.986	4.911	4.965	6.173	8.824	8.691							
11	Núi Chúa	800	800	800	200	200	200							
12	Tam Đảo	7.824,6	7.339,9	7.616,8	7.776,8	4.017,5	8.808,1	3.695,9	3.290,5	2.259,9	1.791,8	702,8	1.717,7	
13	Yok Don	29.000,6	21.818,7	25.682,6	8.917,1	9.666,3	14.427,2	1.015,4	7.549,5	8.446,8	2.008,4	1.972,6	1.968,7	
14	Cát Tiên	26.792,3	20.608,6	22.585,7	7.475,9	3.250,7	22.609,9	5.818,1	6.671,2	10.591,7	1.179,4	192,4	3.255,5	
15	Cúc Phương	19.584,1	14.978,4	15.023,1	6.279,8	6.673,8	6.490,8	89.623,3	7.120,9	10.782,9	1.275,5	1.334	1.417,4	
16	Ba Vì	3.276	7.345,6	8.266,7	5.302,4	3213,6	4.032,8	1.902,4	1.530,4	2.024,3	303,4	470,8	9.304,3	
17	Bạch Mã	10.186,4	10.450	11.163,5	6.936,4	5145,4	11.558,7	1.065,7	1.092,9	2.327,8	238,1	270,9	439,8	

(Nguồn: Tổng hợp sơ bộ của nhóm nghiên cứu từ phiếu khảo sát 07/2018 và Báo cáo Tài chính của các VQG trực thuộc Bộ NN&PTNT)

Bảng 3.13. Nguồn thu từ HKKD & DVDLST tại các VQG từ các hoạt động do đơn vị tự thực hiện (2015 - 2017)

ĐVT: Triệu đồng

Tên VQG	CQCQ	Thu từ các HĐ Đơn vị tự tổ chức thực hiện														
		DVGMTST			Thiết kế và tổ chức kinh doanh các chương trình DLST/tâm linh trong VQG & KBTTN					Thu phí và hướng dẫn tham quan			Dịch vụ lưu trú (nhà nghỉ, khách sạn...), hội nghị (hội trường), ăn uống (nhà hàng)			
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Bến En	UBND tỉnh	0	0	0	349	344	307				0	0	0	0	0	0
Xuân Thủy	UBND tỉnh															
Hoàng Liên	UBND tỉnh										1.424	1.448	1.264,2			
Tràm Chim	UBND tỉnh										2.409	3.876	8.170	157		
U Minh Thượng	UBND tỉnh										2.600	3.577	3.947		87	172
Bidoup - Núi Bà	UBND tỉnh										746,1	825,32	1.098,8	119,32	187,9	322
Núi Chúa	UBND tỉnh	200	100	100	400	300	300	400	600	400						500
Tam Đảo	UBND tỉnh										349	275	143			
Yok Don	UBND tỉnh										96	175	177	273	860	446
Cát Tiên	Bộ NN&PTNT										917,2	1.135,6	1.556,2	9.478,22	8624,6	8.014,4
Cúc Phương	Bộ NN&PTNT										2.574	6.595	5.561	1.955,88	2.199,93	2.088,5
Ba Vì	Bộ NN&PTNT		151	194,1							7.560	13009,7	18.297,2	740,71	1.263,6	1.296,8
Bạch Mã	Bộ NN&PTNT	169,5									552,05	620,9	860,7		37,2	14

(Nguồn: Tổng hợp sơ bộ của nhóm nghiên cứu từ phiếu khảo sát, 07/2018)

Qua kết quả khảo sát tại các VQG & KBTTN (Bảng 3.13) cho thấy các khoản chi phí thường xuyên cho HĐKD & DVDLST chủ yếu lấy từ nguồn ngoài NSNN vì theo quy định hiện hành chưa có 1 dòng vốn chi thường xuyên từ NSNN dành cho HĐKD & DVDLST. Đối với các nguồn thu từ ngoài NSNN (chủ yếu từ nguồn thu dịch vụ sản xuất kinh doanh với nguồn thu từ HĐKD & DVDLST là chủ yếu), các VQG & KBTTN đã dành một phần kinh phí chi đầu tư trở lại cho HĐKD & DVDLST. Mặc dù, các khoản chi này còn nhỏ bé mới chỉ đáp ứng được một phần nhu cầu chi thường xuyên để duy trì HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN nhưng đã cho thấy sự quan tâm đầu tư của các BQL VQG & KBTTN đối với việc phát triển HĐKD & DVDLST. Trên thực tế các khoản chi cho HĐKD & DVDLST lấy từ nguồn NSNN thường được "ẩn" dưới các khoản chi cho hoạt động BV & PTR, bảo tồn ĐDSH. Theo kết quả hạch toán của VQG Ba Vì tỷ lệ chi cho HĐKD & DVDLST khoảng 15 - 20% doanh thu. Tuy nhiên, trên thực tế các khoản chi phí cho HĐKD & DVDLST vẫn chưa được hạch toán đầy đủ do các VQG & KBTTN chưa tách bạch được bộ máy quản lý, nhân sự, tài sản, nguồn kinh phí sử dụng cho hoạt động sự nghiệp với HĐKD & DVDLST một cách thực sự. Thực tế, cán bộ, nhân viên VQG & KBTTN hưởng lương từ ngân sách có tham gia vào HĐKD & DVDLST, tài sản vừa phục vụ hoạt động sự nghiệp vừa phục vụ cho HĐKD & DVDLST (VQG: Ba Vì, Phong Nha - Kẻ Bàng, U Minh Thượng, Cát Tiên...) hay chi phí quảng cáo cho HĐKD & DVDLST (phát tờ rơi, banner) thường được lồng ghép với hoạt động giáo dục môi trường, tuyên truyền nâng cao nhận thức về DLST cho người dân, sử dụng nguồn kinh phí sự nghiệp môi trường, phòng cháy chữa cháy (VQG: U Minh Thượng, Ba Vì, Cát Tiên...). Mặc dù chi phí tiền lương, chi phí khấu hao tài sản cố định hay chi phí quảng cáo thực tế cho HĐKD & DVDLST có thể chưa đáng kể ở các VQG & KBTTN mới triển khai HĐKD & DVDLST nhưng điều này đã khiến cho chi phí HĐKD & DVDLST được tính toán không đầy đủ, chênh lệch thu chi từ kết quả HĐKD & DVDLST (lợi nhuận) tính chưa đúng, ảnh hưởng đến việc đánh giá hiệu quả HĐKD & DVDLST cũng như công tác quản lý tài chính tại các VQG & KBTTN hiện nay.



Bảng 3.14. Chi phí cho HĐKD & DVDLST từ nguồn thu dịch vụ sản xuất kinh doanh (2015 - 2017)

ĐVT: Triệu đồng

Tên VQG	CQCQ	Chi phí cho HĐKD & DVDLST									
		Chi từ nguồn thu dịch vụ sản xuất kinh doanh					Chi từ nguồn khác				
		Chi từ nguồn thu HĐKD & DVDLST					Chi từ nguồn thu dịch vụ sản xuất kinh doanh khác				
		2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	
Bến En	UBND tỉnh	349,2	343,6	306,5							
Xuân Thủy	UBND tỉnh				337	469,5	499				
Hoàng Liên	UBND tỉnh	1451,4	824,3								
Phía Oắc - Phía Đén	UBND tỉnh										
Trầm Chim	UBND tỉnh	2.566	3.876	8.056							
U Minh Thượng	UBND tỉnh	1.832	2.143	1.759							
Chư Yang Sin	UBND tỉnh										
Phú Quốc	UBND tỉnh										
Bidoup - Núi Bà	UBND tỉnh	596,68	691,52	1.076,83							
Mũi Cà Mau	UBND tỉnh										
Núi Chúa	UBND tỉnh	200	300	400				200	200	200	
Tam Đảo	Bộ NN&PTNT	0						0			
Yok Don	Bộ NN&PTNT	398	891	564				82	109	77	
Cát tiên	Bộ NN&PTNT		6931,1	5742,1					70013,1	17023,2	
Cúc Phương	Bộ NN&PTNT	1950,6	2157,8	1903,4				804,8	850,6	404,3	
Ba Vì	Bộ NN&PTNT	43,6		7725,7							
Bạch Mã	Bộ NN&PTNT	162,2	36,4	1,67				1,5	884,4	2560,4	

(Nguồn: Tổng hợp sơ bộ của nhóm nghiên cứu từ phiếu khảo sát, 07/2018)

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Tài chính (2016). *Thông tư số 206/2016/TT-BTC ngày 9 tháng 11 năm 2016 Quy định mức thu, chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng phí thăm quan các VQG Bạch Mã, Cúc Phương, Ba Vì, Tam Đảo, YokDon, Cát Tiên.*
2. Bộ Tài chính (2016). *Thông tư số 250/2016/TT-BTC ngày 11 tháng 11 năm 2016 hướng dẫn về Phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân (HĐND) tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.*
3. Bùi Thị Minh Nguyệt (2018). *Phát triển du lịch sinh thái - cơ hội huy động nguồn tài chính cho bảo tồn đa dạng sinh học tại các vườn quốc gia Việt Nam.* Báo cáo Hội thảo Công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2018, tại Quảng Bình.
4. Chính phủ (2010). *Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ về Chi trả dịch vụ MTR.*
5. Chính phủ (2015). *Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 06 năm 2015 của Chính phủ về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn.*
6. Chính phủ (2016). *Nghị định 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ Quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác.*
7. Chính phủ (2016). *Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23 tháng 08 năm 2016 về Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của luật phí và lệ phí.*
8. Chính phủ (2016). *Nghị định số 147/2016/NĐ-CP ngày 02/11/2016 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 của Chính phủ về Chính sách chi trả DVMTR.*
9. Chính phủ (2018). *Nghị định số 116/2018/NĐ-CP ngày 07 tháng 9 năm 2018 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 55/2015/NĐ-CP ngày 09 tháng 6 năm 2015 về Chính sách tín dụng phát triển nông nghiệp nông thôn.*
10. Chính phủ (2019). *Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.*
11. Daclak điện tử (2017). *Đánh thức tiềm năng du lịch Vườn Quốc gia YokDon* truy cập ngày 12/8/2018 từ: <http://baodaklak.vn/channel/3483/201712/danh-thuc-tiem-nang-du-lich-vuon-quocgia-yok-don-5562963/>.
12. Nguyễn Minh Đạo, Trần Quang Bảo (2018). *Du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên khu vực miền Trung và Tây Nguyên: Lý thuyết và thực tiễn.* Bài trình bày và đăng trong Kỷ yếu Hội thảo quốc tế "Bảo tồn đa dạng

sinh học và phát triển bền vững khu vực miền Trung và Tây Nguyên lần thứ I. Phát triển du lịch tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên: Cơ sở khoa học, pháp lý và kinh nghiệm thực tiễn" tại Đà Nẵng, ngày 21 tháng 7 năm 2018, pp. 14-29.

13. Nguyễn Việt Dũng, Nguyễn Thị Hải Vân (2017). *Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg - Đánh giá kết quả thực hiện và khuyến nghị sửa đổi*. GIZ.
14. Nguyệt, B.T.M. (2014). *Chính sách cho thuê môi trường rừng tại các vườn quốc gia ở khu vực phía Bắc Việt Nam - nghiên cứu điểm tại VQG Ba Vì, Tam Đảo, Bến En*. Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
15. Quốc hội (2008). *Luật Đa dạng sinh học số 20/2008/QH12 ngày 13 tháng 11 năm 2008*.
16. Quốc hội (2013). *Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 32/2013/QH13 ngày 19 tháng 6 năm 2013 Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp*.
17. Quốc hội (2014). *Luật Bảo vệ môi trường số 55/2014/QH13 ngày 23 tháng 06 năm 2014*.
18. Quốc hội (2014). *Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13 ngày 18 tháng 6 năm 2014*.
19. Quốc hội (2015). *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13 ngày 25 tháng 06 năm 2015 của Quốc hội*.
20. Quốc hội (2017). *Luật Lâm nghiệp số 16/20017/QH14 ngày 15 tháng 11 năm 2017 của Quốc hội*.
21. Quốc hội. (2005). *Luật Du lịch số 44/2005/QH11 ngày 14 tháng 6 năm 2005 của Quốc hội*.
22. Quốc hội. (2017). *Luật Du lịch số 09/2017/QH14 ngày 19 tháng 6 năm 2017 của Quốc hội*.
23. Quốc hội. (2019). *Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13 tháng 06 năm 2019*.
24. Tạp chí Điện tử du lịch (2018). *Phát triển du lịch sinh thái Khu Bảo tồn thiên nhiên - văn hóa Đồng Nai*, truy cập ngày 24 tháng 08 năm 2018 từ: <http://www.vtr.org.vn/phat-trien-du-lich-sinh-thai-khu-bao-ton-thien-nhien-van-hoa-dong-nai.html>.
25. Tổng cục Lâm nghiệp (2016, 2017, 2018). *Báo cáo giao ban hằng năm về kết quả công tác quản lý các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và nhiệm vụ trọng tâm năm 2015, năm 2016, năm 2017*.

26. Tổng cục Lâm nghiệp (2016, 2017, 2018). *Báo cáo giao ban hằng năm về kết quả công tác quản lý các khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và nhiệm vụ trọng tâm năm 2015, năm 2016, năm 2017.*
27. Tổng cục Lâm nghiệp (2017). *Tổng hợp danh mục quyết định giao – điều chỉnh dự toán năm 2015 và Báo cáo kết quả thực hiện nhiệm vụ năm 2016 và dự toán thu, chi ngân sách năm 2017 (21/7/2016) của Tổng cục Lâm nghiệp.*
28. Tổng cục Lâm nghiệp (2018). *Kết quả công tác quản lý bảo vệ rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2018 và kế hoạch triển khai công tác năm 2019.*
29. Tổng cục Lâm nghiệp (2019). *Công tác quản lý hệ thống rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2019 và giải pháp phát triển bền vững, Báo cáo tại Hội nghị giao ban các VQG, khu BTTN năm 2019.*
30. VQG Ba Vì (2019). *Phát triển du lịch sinh thái, gắn với cơ chế tự chủ tài chính tại VQG Ba Vì, Báo cáo tại Hội nghị giao ban các VQG, khu BTTN năm 2019.*
31. VQG Cát Tiên (2019). *Một số vấn đề tự chủ tài chính đối với Vườn Quốc gia Cát Tiên, Báo cáo tại Hội nghị giao ban các VQG, khu BTTN năm 2019.*
32. VQG Hoàng Liên (2019). *Về hoạt động du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Hoàng Liên giai đoạn 2014 - 2019, Báo cáo tại Hội nghị giao ban các VQG, khu BTTN năm 2019.*
33. VQG U Minh Thượng (2018). *Đề án Phát triển DLST VQG U Minh Thượng giai đoạn 2017 - 2020 và định hướng đến năm 2030.*
34. Vụ Bảo tồn thiên nhiên - Tổng cục Lâm nghiệp (2016). *Kết quả công tác quản lý bảo vệ rừng, bảo tồn thiên nhiên năm 2016 và kế hoạch triển khai công tác năm 2017 các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên.*



Chương 4

CƠ CHẾ HUY ĐỘNG TÀI CHÍNH CHO CÁC KHU BẢO TỒN MỘT SỐ TRƯỜNG HỢP ĐIỂN HÌNH Ở VIỆT NAM

4.1. Cho thuê môi trường rừng ở Vườn Quốc gia Ba Vì, Hà Nội

4.1.1. Tài nguyên du lịch của Vườn Quốc gia Ba Vì

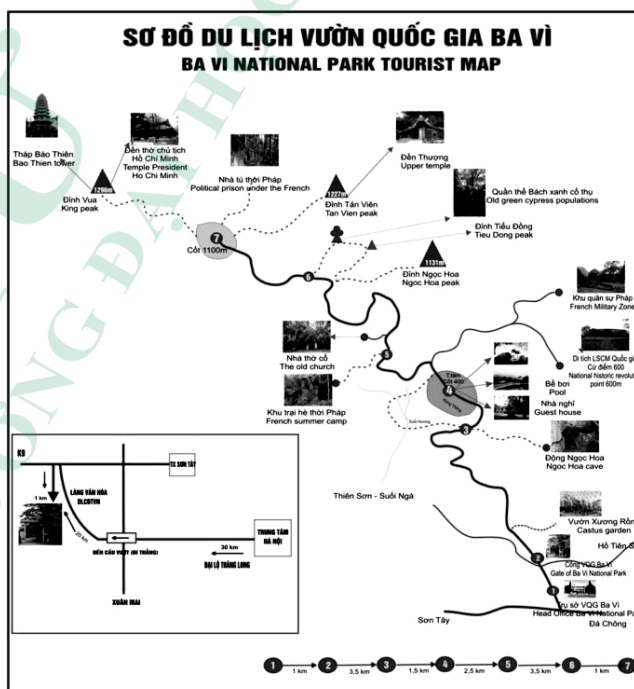
VQG Ba Vì có tổng diện tích rừng và đất rừng 10.814,6 ha.

- Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt là 1.641,14 ha.
- Phân khu phục hồi sinh thái 7.695,65 ha.
- Phân khu hành chính và dịch vụ du lịch 120,5 ha.

Các kiểu rừng, VQG Ba Vì có 3 kiểu rừng là rừng kín thường xanh mưa ẩm á nhiệt đới; rừng kín thường xanh hỗn giao cây lá rộng và cây lá kim á nhiệt đới; kiểu rừng lá rộng thường xanh mưa ẩm nhiệt đới trên núi thấp.

Về tình hình tài nguyên rừng, VQG Ba Vì có 1.281 loài thực vật, trong đó có 49 loài đặc hữu, 503 loài cây thuốc. Về động vật có 342 loài (thú là 63 loài, chim 191 loài, bò sát 61 loài, lưỡng thê: 27 loài). Về côn trùng có 552 loài.

Về cảnh quan, VQG Ba Vì là vùng đất được thiên nhiên ưu đãi cho rất nhiều tiềm năng, lợi thế để phát triển du lịch. Khu vực Ba Vì được biết đến là nơi tập trung khá nhiều địa điểm du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng và du lịch tâm linh của thủ đô như Khoang Xanh - Suối Tiên, Thiên Sơn - Suối Ngà, Đầm Long, hồ Suối Hai, du lịch Ao Vua, du lịch K9, quần thể Tản Viên Sơn Thánh, hồ Tiên Sa, Vườn xương rồng...



Hình 4.1. Các tuyến điểm du lịch tại VQG Ba Vì

Về tài nguyên du lịch nhân văn: VQG Ba Vì có nhiều di tích lịch sử cách mạng như cứ điểm 600, khu quân sự Pháp, khu trại hè Pháp, nhà thờ cổ, nhà tù thời Pháp... VQG Ba Vì có hệ thống di tích đậm đặc như di tích lịch sử K9 Đá Chông, đình Chu Quyển, đình Quang Húc, đình Thụy Phiêu, đình Tây Đằng và khu di tích lịch sử văn hóa tâm linh đền Hạ, đền Trung và đền Thượng gắn liền với truyền thuyết Sơn Tinh, Thủy Tinh. Khu vực Ba Vì còn lưu giữ một số phong tục tập quán sinh hoạt cộng đồng như múa Chuông, múa Rùa của đồng bào dân tộc Dao, cồng chiêng của đồng bào dân tộc Mường và hát Chèo, hát Tuồng của người Kinh. Đây là những địa điểm đã và đang được đầu tư phát triển loại hình du lịch tâm linh.

- Các tuyến điểm du lịch, VQG Ba Vì có nhiều tuyến điểm du lịch để phục vụ du khách (Hình 4.1).

Các điểm du lịch tại VQG Ba Vì:

- + Đồi thông;
- + Nhà thờ đổ: Độ cao 800 m, nhà thờ được xây dựng từ thời Pháp;
- + Nhà kính xương rồng với hơn 1.200 loài;
- + Đền thờ Bác Hồ;
- + Tháp Báo Thiên (Báo Thiên bảo tháp), hoàn thành năm 2010 nhân dịp kỷ niệm 1000 năm Thăng Long - Hà Nội;
- + Đền Thượng.

4.1.2. Tình hình phát triển du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Ba Vì

Do vị trí thuận lợi gần với Thủ đô Hà Nội, thêm vào đó là sự đa dạng về sinh thái và loại hình du lịch của VQG Ba Vì, kết quả kinh doanh dịch vụ DLST tại vườn có xu hướng tăng mạnh. Tính đến tháng 12/2017, lượng khách đến vườn là 379.838 lượt khách vào Vườn, trong đó: Khách trong nước vào vườn tăng 9.181 (lượt) tương ứng tốc độ tăng 2,49% so với năm 2016. Tuy nhiên, khách quốc tế lại giảm 1.164 (lượt) tương ứng mức giảm 33,86% so với năm 2016. Về doanh thu, tổng doanh thu năm 2017 là hơn 19 tỷ đồng, tăng 37,28% so với năm 2016. Nguyên nhân tăng doanh thu là do tăng số lượng khách và tăng giá vé vào cổng. Bên cạnh đó, vườn đã rất chú trọng vào phát triển dịch vụ DLST, nâng cao chất lượng phục vụ và thực hiện tốt các hoạt động tuyên truyền và giáo dục môi trường. Các công ty thuê môi trường rừng đi vào hoạt động và bắt đầu thu hút được nhiều khách du lịch đến sử dụng các dịch vụ nên từ đó cũng làm tăng nguồn thu từ bán vé tại vườn.

Để đạt được hiệu quả kinh doanh như vậy là do trong những năm gần đây vườn đã rất chú trọng vào phát triển dịch vụ DLST, nâng cao chất lượng phục vụ và thực hiện tốt các hoạt động tuyên truyền và giáo dục môi trường.

Bảng 4.1. Doanh thu từ hoạt động dịch vụ du lịch giai đoạn 2015 - 2017 tại VQG Ba Vì

Đơn vị tính: Đồng

TT	Nội dung thu	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	ΘBQ (%)
1	Vé thắng cảnh	7.559.880.000	13.009.740.000	18.297.170.000	155,57
2	Vé phương tiện	742.121.000	1.263.582.000	1.296.779.000	132,19
3	Thu khác	1.041.200.000	910.400.000	659.900.000	79,61
4	Thu hoạt động DV	500.291.000	469.651.200	242.060.300	69,56
Tổng doanh thu		9.843.492.000	15.653.373.200	20.495.909.300	144,3

(Nguồn: Phòng Kế hoạch và Tài chính)

Thăm quan thắng cảnh và tuyên truyền giáo dục môi trường là các hoạt động du lịch chủ yếu của vườn. Du khách ngoài việc đến thăm quan, du lịch, còn tiêu dùng các sản phẩm du lịch địa phương: Hàng thủ công mỹ nghệ, chè Ba Trại, mật ong, sữa chua Ba Vì...

Bên cạnh đó, VQG Ba Vì còn giúp du khách tìm hiểu về phong tục tập quán sinh hoạt văn hóa cộng đồng như cồng chiêng, hát ru, ném còn, sắc bùa... của dân tộc Mường; múa Chuông, lễ hội Tết nhảy của đồng bào người Dao... Đó là nguồn tài nguyên phong phú, tiềm năng to lớn để Ba Vì đẩy mạnh phát triển các loại hình du lịch như du lịch văn hóa - lễ hội, sinh thái - nghỉ dưỡng và du lịch văn hóa - tâm linh.

4.1.3. Cho thuê môi trường rừng kinh doanh du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Ba Vì

Hoạt động DLST tại VQG Ba Vì được tổ chức dưới 3 hình thức là: Tự tổ chức kinh doanh DLST, liên doanh liên kết và cho thuê MTR. VQG Ba Vì là đơn vị đi đầu thực hiện cho thuê MTR thông qua đề án thí điểm cho thuê MTR tại các VQG của Việt Nam từ năm 2002. Hiện nay, có 6 đơn vị được thuê MTR trên chính diện tích được giao khoán bảo vệ rừng trước đây. Tất cả các đơn vị thuê MTR đều nhằm mục đích khai thác dịch vụ MTR kinh doanh DLST. Hoạt động DLST tại các đơn vị thuê được ban quản lý vườn giao cho từng đơn vị trực tiếp tổ chức hoạt động kinh doanh DLST và kinh doanh một số dịch vụ khác theo phương án đã được phê duyệt.

Hoạt động quản lý đơn vị thuê MTR chủ yếu do trung tâm GDMT & DV và Hạt Kiểm lâm phối hợp thực hiện. Trung tâm GDMT & DV là đơn vị được VQG ủy quyền quản lý trực tiếp các hoạt động kinh doanh DLST của các đơn vị thuê MTR, còn Hạt Kiểm lâm là đơn vị quản lý diện tích và phần rừng thuê của các đơn vị thuê nhằm bảo vệ và bảo tồn tài nguyên thiên nhiên trên đất thuê. Qua nghiên cứu, 2 đơn vị này đều phối hợp rất tốt, thường xuyên trao đổi, cập nhật thông tin cũng như tăng cường khâu quản lý và giám sát các đơn vị thuê MTR được chặt chẽ và hiệu quả.

Diện tích cho thuê môi trường rừng: Theo Đề án DLST VQG Ba Vì thì diện tích quy hoạch để cho thuê MTR kinh doanh DLST đến giai đoạn hiện nay là 2.555,2 ha (chiếm 95,5% diện tích quy hoạch phát triển DLST của Vườn).

Bảng 4.2. Tình hình quy hoạch sử dụng đất cho hoạt động DLST tại VQG Ba Vì

TT	Chỉ tiêu	Vị trí	Diện tích (ha)	Tỷ trọng (%)
Tổng diện tích phát triển DLST			2.675,7	100
1	Vườn tự tổ chức KD DLST	Phân khu HC - DV	10	0,37
2	DT quy hoạch cho thuê MTR	Phân khu PHST	2.555,2	95,50
3	DT đã ký hợp đồng cho thuê MTR	Phân khu HC - DV	523	19,55

(Nguồn: Quyết định số 3714/QĐ-BNN-TCLN ngày 09/9/2016)

Diện tích quy hoạch cho thuê MTR được điều chỉnh tăng lên trong giai đoạn sau 2010, bao gồm diện tích quy hoạch mới, diện tích chuyển từ hình thức liên doanh liên kết sang cho thuê. Vị trí thuê được thực hiện tại khu vực đang được giao khoán bảo vệ, VQG Ba Vì ưu tiên cho các hộ nhận khoán được thuê MTR. Tuy nhiên, các hộ muốn thuê phải thực hiện thành lập doanh nghiệp. Phương án xin thuê MTR phải phù hợp với Quy hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Phần diện tích cho thuê MTR chỉ được phép phân định bằng bảng, mốc trên hiện trường, mà không được phép xây dựng tường bao quanh làm ảnh hưởng đến mục tiêu bảo tồn của vườn.

Cơ sở xác định hạn mức diện tích tại VQG Ba Vì:

(1) Diện tích được thuê MTR sẽ căn cứ vào từng địa điểm cụ thể trên cơ sở quỹ đất, nguyện vọng của chủ doanh nghiệp và sự cân đối chung của vườn... để vừa đảm bảo mục tiêu bảo tồn;

(2) Diện tích cho thuê phải đảm bảo có diện tích phù hợp để đáp ứng các yêu cầu về kinh doanh DLST.

Từ khi thực hiện chính sách cho thuê MTR vào năm 2002, đến nay VQG Ba Vì đã lựa chọn được 6 đơn vị đủ điều kiện cho thuê và đã xác định ranh giới tại thực địa cho cả 6 Công ty (tương ứng với 6 khu du lịch). Với 6 công ty được đưa vào đề án thuê MTR thì diện tích cho thuê được xác định là 743,4 ha (chiếm khoảng 80,68% tổng diện tích được quy hoạch cho DLST tại thời điểm 2002). Tổng diện tích cho thuê MTR tại VQG Ba Vì chiếm 0,07% tổng diện tích vườn, gồm cả rừng tự nhiên, rừng trồng và đất chưa có rừng. Diện tích cho thuê đã ký hợp đồng thuê là 523 ha, còn lại là liên kết kinh doanh (hiện nay đã được chuyển sang hình thức cho thuê MTR).

Bảng 4.3. Diện tích cho thuê môi trường rừng tại VQG Ba Vì đến năm 2018

TT	Tên đơn vị	Tổng DT tự nhiên (ha)	Chia ra (ha)		
			Rừng tự nhiên	Rừng trồng	Đất trồng
1	KDL Thiên Sơn - Suối Ngà	252	91,7	108,4	51,9
2	KDL Thác Đa	71,0	45,1	20,1	5,8
3	KDL Ao Vua	107,5	0,0	107,5	0,0
4	KDL Khoang Xanh - Suối Tiên	111,2	52,6	35,2	23,4
5	KDL Suối Mơ	147,4	0,0	5,3	142,1
6	KDL Hồ Tiên Sa	54,3	0,0	54,3	0,0
Tổng		743,4	189,4	330,8	223,2
Tỷ trọng		100	25,48	44,50	30,02
Tỷ lệ DT cho thuê thực tế (%)		80,68			

(Nguồn: VQG Ba Vì)

Loại rừng cho thuê MTR: Là rừng đặc dụng nằm trong lâm phận quản lý của VQG Ba Vì;

Đối tượng thuê MTR: Xác định và lựa chọn đối tượng cho thuê được coi là vấn đề quan trọng trong quá trình triển khai thực hiện cho thuê MTR tại các VQG. VQG Ba Vì đã đưa ra các tiêu chí đối với đối tượng thuê MTR như sau:

(1) Đối tượng được xác định là tổ chức, cá nhân được cơ quan có thẩm quyền cấp giấy chứng nhận kinh doanh ngành nghề du lịch;

(2) Ưu tiên tổ chức, cá nhân đang nhận khoán bảo vệ rừng; tổ chức, cá nhân đang kinh doanh dịch vụ du lịch liên kề;

(3) Đơn vị thuê MTR phải có phương án kinh doanh DLST phù hợp với quy định của pháp luật;

(4) Có năng lực quản lý và khả năng tài chính để thuê MTR như có cán bộ chuyên môn nghiệp vụ quản lý du lịch, có vốn điều lệ lớn hơn kinh phí dự kiến đầu tư vào khu du lịch.

Trước khi ký hợp đồng thuê MTR các đơn vị thuê phải ký quỹ tại ngân hàng khu vực VQG Ba Vì 10% kinh phí dự kiến đầu tư vào khu dịch vụ DLST để khẳng định quyết tâm đầu tư và được sử dụng dần theo tỷ lệ% vào việc xây dựng khu dịch vụ du lịch.

Thời gian cho thuê: Thời hạn cho thuê phù hợp với thời gian thuê đất và thời gian thực hiện dự án nhưng không quá 50 năm, sau mỗi chu kỳ 5 năm, cơ quan chủ quản sẽ xem xét quyết định tiếp tục hợp đồng hay không dựa trên kết quả đánh giá tác động môi trường và việc chấp hành các nguyên tắc đã được thỏa thuận. VQG Ba Vì quy định trước thời hạn hết hợp đồng 6 tháng nếu có nhu cầu thuê tiếp thì bên đi thuê sẽ làm đơn xin thuê. Nếu bên đi thuê bị chia tách, sát nhập hoặc chuyển nhượng tài sản cho tổ chức, cá nhân khác thì pháp nhân mới phải tuân thủ theo phương án đã được duyệt và ký lại hợp đồng. Thời hạn thuê là thời hạn còn lại của hợp đồng trước, bên đi thuê phải chịu mọi chi phí phát sinh khi chuyển giao hợp đồng.

Về giá cho thuê: Giám đốc VQG Ba Vì đã ban hành Quyết định số 66/QĐ-VQG-KHKT ngày 25/06/2008 về việc thành lập Ban Xây dựng phương án tính giá thuê môi trường rừng đặc dụng để kinh doanh DLST kết hợp BV & PTR.

Tổng số tiền vườn thu được sau 4 năm (năm 2008 - 2011) từ hoạt động cho thuê MTR là 1.582 triệu đồng. Đến nay nguồn thu vẫn được bổ sung theo hợp đồng thuê đã ký kết với các công ty. Với số lượng du khách ngày càng tăng từ năm 2014 - 2016 đã đem lại cho VQG lượng doanh thu đáng kể qua các năm. Có thể nói cơ cấu doanh thu của vườn quốc gia trong 3 năm trở lại đây tăng khá ấn tượng và đã đóng góp một lượng không nhỏ cho NSNN. Nguồn thu từ cho thuê MTR tại VQG Ba Vì thể hiện qua Bảng 4.4.

Bảng 4.4. Nguồn thu từ cho thuê MTR tại VQG Ba Vì (2015 - 2017)

Đơn vị tính: Đồng

TT	Nội dung	2015	2016	2017	ΘBQ (%)
	Thu từ thuê MTR	974.200.000	910.400.000	659.900.000	82,97
1	Bình Minh 2013, 2014	252.000.000	252.000.000	0	0,00
2	Thác Đa 2013, 2014, 2015	85.200.000	28.400.000	28.400.000	57,74

TT	Nội dung	2015	2016	2017	ΘBQ (%)
3	Công ty Hóa dầu Quân đội	167.000.000	100.000.000	100.000.000	77,38
4	Khoán CT PICO	290.000.000	350.000.000	350.000.000	109,86
5	Khoán CT CFTD	150.000.000	150.000.000	150.000.000	100,00
6	Khoán cos 1110	30.000.000	30.000.000	31.500.000	102,47

(Nguồn: Phòng Kế hoạch và Tài chính)

Việc tăng nguồn thu đã giúp vườn cải thiện đời sống CBCNV và giảm kinh phí đầu tư của nhà nước. Tuy nhiên, nguồn thu từ cho thuê MTR còn chiếm tỷ trọng nhất nhỏ, chưa tương xứng với tiềm năng của vườn.

Sau khi thực hiện chính sách cho thuê MTR thì diện tích có rừng tại khu vực đã tăng 40,2% so với ban đầu. Tổng diện tích bị chuyển đổi mục đích sử dụng để làm đường mòn, điểm nghỉ ngơi dừng chân là 16,2 ha. Diện tích chuyển đổi phù hợp với quy định về mức độ tác động vào rừng và đảm bảo đúng quy hoạch và phương án đã được phê duyệt. Vị trí thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng được quy hoạch cẩn thận nên không gây ảnh hưởng đến công tác bảo tồn tại đây.

Hoạt động bảo vệ rừng tại VQG Ba Vì được giao cho Kiểm lâm vườn kết hợp với lực lượng bảo vệ không chuyên trách là các tổ, đội của 16 xã vùng đệm do Phó Chủ tịch UBND các xã làm tổ trưởng thực hiện. Tại nơi cho thuê MTR, ngoài lực lượng kiểm lâm của Vườn, các đơn vị được thuê MTR đều bố trí lực lượng bảo vệ địa phận rừng được thuê riêng. Bên cạnh đó, các công ty nhận thuê MTR còn xây dựng hệ thống cột mốc, bao gồm: mốc các lô, mốc các khu như: khu tác động hoạt động DLST, khu bảo vệ nghiêm ngặt, khu được sử dụng xây dựng cơ sở hạ tầng phục vụ DLST. Công tác bảo vệ rừng tại các khu vực cho thuê được thực hiện rất tốt nên tại các khu vực này từ nhiều năm nay đã hoàn toàn loại bỏ được hiện tượng chặt phá rừng trái phép.

Ngoài bảo vệ để tránh sự tác động của con người, thì hoạt động phòng cháy chữa cháy cũng được các công ty du lịch quan tâm đúng mức. Các công ty phối hợp với lực lượng phòng cháy chữa cháy của vườn và lực lượng địa phương để xây dựng nhiều công trình phòng cháy chữa cháy như: xây dựng mới và duy tu hàng chục kilomet đường băng cản lửa... Hằng năm, tại các đơn vị nhận thuê MTR cũng đầu tư hàng trăm triệu đồng để thực hiện công tác bảo vệ, phòng cháy chữa cháy.

Vì vậy, hoạt động BV & PTR của các đơn vị nhận thuê MTR đã góp phần duy trì và phát triển nguồn tài nguyên rừng tốt hơn, ngoài ra còn giúp giảm sự đầu tư của nhà nước đối với khu rừng đặc dụng. Khi rừng được bảo vệ tốt hơn, diện tích rừng tăng lên sẽ góp phần hấp dẫn khách du lịch đến với vườn và các khu du lịch. Vì vậy, chính sách "thuê môi trường rừng làm DLST" là hướng giải quyết tích cực để bảo vệ tài nguyên rừng và tăng khả năng khai thác dịch vụ DLST.

4.1.4. Hiệu quả của việc cho thuê môi trường rừng tại Vườn Quốc gia Ba Vì

- **Hiệu quả kinh tế:** Việc cho thuê MTR đã giúp vườn cắt giảm phần tiền khoán QLБVR mà Nhà nước hằng năm phải thanh toán cho người nhận khoán. Đồng thời, hình thành nguồn vốn bổ sung cho công tác QLБVR của Vườn Quốc gia Ba Vì. Thông qua việc cho thuê MTR kinh doanh DLST đã gắn lợi ích kinh tế với việc BV&PTR ổn định, bền vững. Bên cạnh đó, hoạt động thuê MTR còn góp phần làm tăng và phong phú nguồn hàng hóa nông, lâm sản của địa phương; Tăng thu nhập của người dân; Tăng nguồn thu cho NSNN khi hoạt động kinh doanh dịch vụ, du lịch.

- **Hiệu quả môi trường:**

Do kinh tế phát triển nên nhận thức của người dân được nâng cao, môi trường, cảnh quan trong khu du lịch được bảo vệ và tôn tạo.

Tạo ra môi trường thuận lợi tiêu thụ sản phẩm nông, lâm sản cho địa phương, giảm sức ép phá rừng nói chung.

Chủ đầu tư tự bỏ vốn để trồng, chăm sóc, bảo vệ rừng, tạo ra hệ thống sinh thái rừng ổn định, bền vững, góp phần vào bảo vệ an ninh môi trường sinh thái, giảm nhẹ thiệt hại thiên tai, tăng khả năng sinh thủy, tạo mùa màng tốt tươi, bảo tồn nguồn gen và tính ĐDSH của Vườn Quốc gia Ba Vì.

- **Hiệu quả xã hội:** Chính sách cho thuê MTR tại VQG Ba Vì đã góp phần tạo việc làm cho 1.576 người dân địa phương với thu nhập tương đối ổn định, bao gồm 490 người lao động trong biên chế thường xuyên của các khu DLST với thu nhập bình quân 1.200.000 - 1.500.000 đồng/người/tháng; 305 người lao động hợp đồng công việc không thường xuyên có thu nhập từ 1.500.000 - 2.000.000 đồng/người/tháng; 781 người làm dịch vụ (chụp ảnh, bán đồ, lưu niệm, hàng hóa và dịch vụ ăn uống...) có thu nhập bình quân 600.000 - 800.000 đồng/người/tháng (Báo cáo tổng kết đề án thí điểm cho thuê MTR, 2008). Bên cạnh đó, chính sách cho thuê môi trường rừng còn tạo hàng nghìn cơ hội việc làm gián tiếp cho người dân địa phương như bán hàng, hướng dẫn du lịch, dịch vụ ăn uống... giúp người dân tăng thu nhập, giảm thiểu sức ép lên môi trường rừng.

4.2. Đa dạng hóa các hình thức tổ chức kinh doanh tại Vườn Quốc gia

Phong Nha - Kẻ Bàng, Quảng Bình

4.2.1. Tài nguyên du lịch của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng

VQG Phong Nha có diện tích 123.326 ha gồm 3 phân khu: Phân khu bảo vệ nghiêm ngặt (100.296 ha); Phục hồi sinh thái (19.619 ha); Hành chính dịch vụ (3.311 ha). Bên trong VQG Phong Nha - Kẻ Bàng có hệ thống hang động có giá trị hàng đầu thế giới, với 311 hang động với tổng chiều dài khoảng 250 km, chia thành 3 hệ thống chính là hệ thống Phong Nha, hệ thống Vòm, hệ thống Chày.

VQG Phong Nha - Kẻ Bàng là một trong 238 vùng sinh thái quan trọng nhất trên toàn cầu, 96,2% diện tích khu Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng được rừng bao phủ.

Về tình hình tài nguyên rừng: VQG Phong Nha - Kẻ Bàng là nơi cư trú của 2.951 loài thực vật, 1.394 loài động vật, trong đó có 1 số loài quý hiếm, loài trong Sách đỏ IUCN - 2011. Qua các cuộc khảo sát hệ động, thực vật tại VQG PNKB, bước đầu đã thống kê được 1.762 loài thực vật bậc cao với 710 chi, 162 loài. Có 63 loài thực vật được coi là có nguy cơ bị tuyệt chủng, trong đó có 38 loài ghi trong Sách đỏ của Việt Nam và 25 loài được ghi trong danh sách các loài bị đe dọa toàn cầu. Có 1.074 loài động vật xương sống thuộc 338 giống với 134 họ, 43 bộ và 352 loài động vật không xương sống, trong đó ngành thân mềm có 10 loài thuộc 8 chi, 6 họ và ngành chân khớp 292 loài thuộc 5 lớp.

Phong Nha - Kẻ Bàng còn có hệ thống trên 300 hang động lớn nhỏ, sông ngầm kỳ vĩ nhất thế giới như động Phong Nha, động Tiên Sơn, hang Én, hang Sơn Đoòng, hang Khe Ry... Đến nay, hơn 20 hang động với tổng chiều dài trên 80 km đã được khảo sát kỹ lưỡng đã, đang và sẽ đưa vào khai thác du lịch. Xen kẽ giữa những dãy núi đá vôi trùng điệp với cấu trúc địa hình Karst là những dòng sông, thung lũng xinh đẹp, những cánh rừng nguyên sinh chưa bị tác động bởi yếu tố con người. VQG Phong Nha - Kẻ Bàng hấp dẫn du khách trong và ngoài nước bởi vẻ đẹp thiên nhiên hoang dã, hệ thống hang động huyền bí, môi trường sinh thái rừng nguyên sinh trong lành và tài nguyên du lịch đa dạng.

4.2.2. Tình hình phát triển du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng

VQG Phong Nha - Kẻ Bàng có 03 tổ chức đang thực hiện kinh doanh DLST/18 tổ chức của toàn tỉnh, đó là Trung tâm DLST Phong Nha - Kẻ Bàng (thuộc VQG Phong Nha - Kẻ Bàng), Công ty TNHH MTV Chua Me Đất, Công ty TNHH MTV Du lịch Trường Thịnh là sử dụng trực tiếp các khu rừng để kinh doanh DLST.

4.2.2.1. Tự tổ chức kinh doanh du lịch sinh thái

Bảng 4.5. Các điểm kinh doanh du lịch tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng

TT	Tên tuyến du lịch	Ghi chú
1	Tuyến tham quan hang động Phong Nha, Tiên Sơn	Trung tâm DLST Phong Nha - Kẻ Bàng trực thuộc BQL Vườn trực tiếp quản lý và khai thác
2	Điểm du lịch sinh thái Suối Nước Moọc	
3	Điểm du lịch tâm linh Hang 8 Cô	
4	Tuyến du lịch Sông Chày - Hang Tối	

TT	Tên tuyến du lịch	Ghi chú
5	Tuyến du lịch động Phong Nha - Khám phá chiều sâu bí ẩn 4.500 m	
6	Điểm du lịch sinh thái và diễn giải môi trường vườn thực vật	Trung tâm Cứu hộ, bảo tồn và Phát triển sinh vật trực tiếp quản lý và khai thác
7	Tuyến du lịch Thung lung Sinh Tồn, hang Thủy Cung	BQL Vườn trực tiếp quản lý và khai thác

(Nguồn: Báo cáo của VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, 2017)

VQG Phong Nha có các sản phẩm du lịch sinh thái chính theo các tuyến điểm, trên địa bàn vườn còn có hệ thống cung cấp các dịch vụ hỗ trợ cho du lịch như: Dịch vụ ăn uống (18 nhà hàng), dịch vụ lưu trú (17 khách sạn, 6 nhà nghỉ, 14 homestay), vận chuyển khách đường bộ, đường sắt, hàng không... Hoạt động kinh doanh do Trung tâm du lịch Phong Nha - Kẻ Bàng quản lý. Loại hình kinh doanh du lịch: Du lịch sinh thái và khám phá hang động.

- *Vị trí địa lý và diện tích khu rừng sử dụng để kinh doanh du lịch:*

+ *Tuyến tham quan hang động Phong Nha, Tiên Sơn:* Nằm trong phân khu dịch vụ - hành chính của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng, nằm trong địa giới hành chính của xã Sơn Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

+ *Điểm Du lịch Sinh thái suối Nước Mọc:* Thuộc phân khu dịch vụ - hành chính của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng, nằm trong địa giới hành chính của xã Phúc Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

+ *Điểm du lịch tâm linh Hang 8 Cô:* Thuộc phân khu dịch vụ - hành chính của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng, nằm trong địa giới hành chính của xã Tân Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

+ *Tuyến du lịch Sông Chày - Hang Tối:* Một phần của tuyến thuộc phân khu dịch vụ - hành chính và một phần nằm trong vùng đệm của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng; nằm trong địa giới hành chính của xã Phúc Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

+ *Tuyến du lịch động Phong Nha - Khám phá chiều sâu bí ẩn 4.500 m:* Trùng với tuyến du lịch tham quan động Phong Nha; nằm trong địa giới hành chính của xã Sơn Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

+ *Điểm du lịch sinh thái và diễn giải môi trường vườn thực vật thuộc BQL VQG Phong Nha - Kẻ Bàng:* Có diện tích 41,82 ha, thuộc phân khu dịch vụ - hành chính

Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng, nằm trong địa giới hành chính xã Sơn Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

+ *Tuyến du lịch Thung lũng Sinh Tồn, hang Thủy Cung*: Nằm trong vùng đệm của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng; một phần của tuyến thuộc phân khu dịch vụ - hành chính, thuộc địa giới hành chính của xã Sơn Trạch và xã Phúc Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình.

Bảng 4.6. Kết quả kinh doanh DLST tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng

STT	Điểm kinh doanh du lịch	Doanh thu	
		Năm 2014	Năm 2015
1	Điểm tham quan động Phong Nha	24.037.860.000	43.534.950.000
2	Điểm tham quan động Tiên Sơn	3.159.920.000	3.960.000.000
3	Điểm DLST Suối Nước Mọc	1.077.090.000	1.595.840.000
4	Tuyến du lịch Sông Chày - Hang Tối	1.129.600.000	2.696.480.000
5	Tuyến du lịch động Phong Nha - khám phá chiều sâu bí ẩn 4.500 m	135.200.000	139.800.000
6	Điểm DLST và diễn giải môi trường vườn thực vật thuộc VQG Phong Nha - Kẻ Bàng	Chưa khai thác	123.240.000
7	Tuyến du lịch Thung lũng Sinh Tồn, hang Thủy Cung	5.280.000	143.280.000
Tổng		29.544.950.000	52.193.590.000

(Nguồn: Báo cáo của VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, 2017)

4.2.2.2. Liên kết trong kinh doanh du lịch sinh thái

VQG Phong Nha - Kẻ Bàng thực hiện liên kết kinh doanh DLST với Công ty Oxalis (Công ty Chua Me Đất) để khai thác tuyến du lịch mạo hiểm chinh phục Sơn Đoòng và tuyến du lịch Hang Va - Nước Rút.

- Loại hình kinh doanh du lịch: Du lịch mạo hiểm, du lịch sinh thái.
- Các điểm kinh doanh du lịch:

+ Hang Va, Hang Ến, Hang Sơn Đoòng thuộc địa phận BQL VQG Phong Nha - Kẻ Bàng;

+ Hệ thống hang Tú Làn thuộc địa phận xã Tân Hóa, huyện Minh Hóa.

Bảng 4.7. Tình hình thu hút khách du lịch tại Công ty Oxalis

Đơn vị tính: Khách

Loại tour	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tour Tú Làn				2432	3393	4389
Tour Sơn Đoòng				243	482	515
Tour Hang Ến				766	1638	2067
Tour khác	34	1911	1280	26	199	715
Tổng	34	1911	1280	3467	5695	7686

(Nguồn: Phạm Hồng Long, 2018)

Bảng 4.8. Kết quả kinh doanh DLST tại Công ty Oxalis - Đơn vị liên kết kinh doanh

TT	Điểm du lịch	Doanh thu (đồng)	
		Năm 2014	Năm 2015
1	Sơn Đoòng - VQG Phong Nha Kẻ Bàng	13.113.373.694	32.096.655.086
2	Hang Ến - VQG Phong Nha Kẻ Bàng	3.843.779.781	9.852.300.866
3	Hang Va - VQG Phong Nha Kẻ Bàng		447.266.726
4	Tú Làn	7.523.922.163	16.900.355.198
5	Tour khác	964.474.308	1.465.756.285
	Tổng	25.445.549.946	60.762.334.161

(Nguồn: Báo cáo của công ty TNHH MTV Chua Me Đất, 2017)

- Vị trí địa lý và diện tích khu rừng sử dụng kinh doanh du lịch:

+ Các hang Va, hang Nước Nứt, hang Ến và hang Sơn Đoòng có vị trí địa lý nằm trên địa phận xã Sơn Trạch, huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình. Các hang này đều nằm trong khu vực quản lý của vườn. Công ty Chua Me Đất ký hợp đồng và đóng phí trực tiếp cho vườn;

+ Hệ thống hang Tú Làn có vị trí địa lý nằm trên địa phận xã Tân Hóa, huyện Minh Hóa, tỉnh Quảng Bình với diện tích khu rừng sử dụng để kinh doanh du lịch (theo hợp đồng dịch vụ môi trường rừng đã ký với xã Tân Hóa) là 50 ha.

4.2.2.3. Thuê môi trường rừng kinh doanh du lịch sinh thái

Tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng cho Công ty TNHH MTV Du lịch Trường Thịnh - đơn vị thuê MTR.

Địa điểm: Khu Du lịch sinh thái Động Thiên Đường.

Loại hình kinh doanh du lịch: Khai thác du lịch hang động, du lịch sinh thái nhằm phát huy tiềm năng, thế mạnh của VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, di sản thiên nhiên thế giới; tạo ra các sản phẩm du lịch mới, độc đáo nhằm thu hút du khách đến với Quảng Bình.

Các điểm kinh doanh du lịch: Trong phân khu phục hồi sinh thái của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng.

Doanh thu:

- Doanh thu năm 2014 đạt: 53.069.495.445 đồng;
- Doanh thu năm 2015 đạt: 64.410.969.847 đồng.

Vị trí địa lý và diện tích khu rừng sử dụng kinh doanh du lịch:

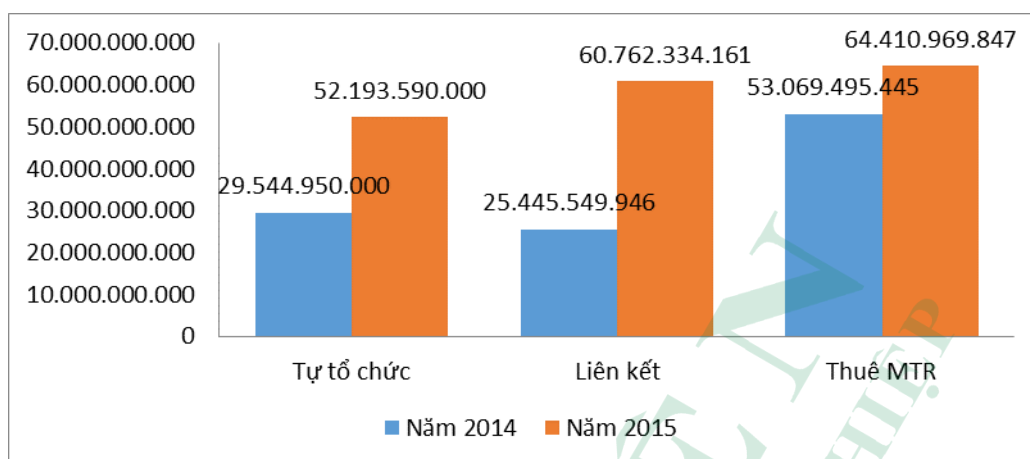
- Vị trí địa lý: Khu DLST động Thiên Đường thuộc phân khoảnh PK 4538 nằm trong phân khu phục hồi sinh thái của Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng thuộc địa bàn huyện Bố Trạch, tỉnh Quảng Bình; vị trí được xác định như sau: Phía Bắc giáp nhánh Tây đường Hồ Chí Minh (đi Trạ Ang và đi Khe Gát); Phía Đông giáp vách núi đá và rừng rậm; Phía Tây giáp sông Chày và rừng rậm; Phía Nam giáp vách núi đá tự nhiên;

- Diện tích khu rừng sử dụng kinh doanh du lịch: 55 ha.

4.2.3. Đánh giá các hình thức kinh doanh du lịch sinh thái tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng

Qua kết quả kinh doanh của 3 đơn vị gắn với 3 hình thức tổ chức kinh doanh DLST cho thấy hoạt động cho thuê MTR đã đem lại kết quả đáng kể, có doanh thu cao hơn so với 2 hình thức còn lại (Hình 4.2).





Hình 4.2. So sánh 3 hình thức tổ chức kinh doanh DLST tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng

Về các sản phẩm du lịch của 3 đơn vị (Bảng 4.9):

Bảng 4.9. Các sản phẩm du lịch và các đơn vị khai thác tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng

Đơn vị khai thác	Tuyến, điểm du lịch	Thời gian	Giá tour (1.000 đồng/người/lượt)
Công ty TNHH Jungle Boss	Tuyến hang Đại Á, hang Over, hang Pygmy	3 ngày 2 đêm	9.650
	Tuyến Ha Ma Đa - Hang Trạ Ang	1 ngày	1.650
		2 ngày 1 đêm	4.700
	Thung lung sinh tồn - hang Thủy cung	1 ngày	1.650
		2 ngày 1 đêm	4.700
Công ty TNHH MTV chua me đất (Oxalis)	Rào Thương - hang Ấn	2 ngày 1 đêm	7.000/7.500
	Hang Va, hang Nước Nút - những trải nghiệm khác biệt	1 ngày	2.400
		2 ngày 1 đêm	8.000
	Chinh phục hang Sơn Đoòng	5 ngày 4 đêm	3.000\$/người/lượt
Khu DLST động Thiên Đường (Tập đoàn Trường Thịnh)	Tham quan 1 km động Thiên Đường trên HT cầu thang gỗ	Trong ngày	250
	Tham quan 7 km động Thiên Đường, giếng trời	Trong ngày	2.000
		2 ngày 1 đêm	4.000
Trung tâm cứu hộ, BT&PTSV	Điểm DLST và diễn giải môi trường vườn thực vật	Trong ngày	40
TT du lịch	Khám phá Xuyên Sơn Hồ và chinh	Trong ngày	1.700

Đơn vị khai thác	Tuyến, điểm du lịch	Thời gian	Giá tour (1.000 đồng/người/lượt)
Phong nha - Kẻ Bàng	phục 4,5 km động Phong Nha		
	Đền tưởng niệm các anh hùng liệt sỹ Đường 20 - Quyết Thắng	Trong ngày	-
	Điểm DLST suối Nước Mọc	Trong ngày	180
	Tuyến du lịch sông Chày - Hang Tối	Trong ngày	250/450
	Động Tiên Sơn	Trong ngày	80
	Động Phong Nha	Trong ngày	150

(Nguồn: VQG Phong Nha Kẻ Bàng, 2018)

Tuyến du lịch Hang Va - Nước Rút có giá tour 9.000.000 đồng/khách, VQG thu về tiền thuê MTR là 1.000.000 đồng/khách (11%). Tour du lịch thám hiểm Sơn Đoòng là tour du lịch hang động đặc biệt đạt chất lượng quốc tế có giá tour: 3.000 USD/khách, VQG thu về tiền thuê MTR là 660 USD/khách (22%). Để bảo tồn cảnh quan, ĐDSH của Sơn Đoòng, UBND tỉnh Quảng Bình quy định hằng năm (từ tháng 1 đến hết tháng 8) chỉ cho phép 500 khách du lịch được thám hiểm Sơn Đoòng. Công ty Oxalis đã tổ chức tour thám hiểm 5 ngày, 4 đêm cho 10 du khách cùng đoàn nhân viên phục vụ 25 người, có 1 hướng dẫn viên du lịch, 2 chuyên gia hang động và 2 kiểm lâm. Mức bảo hiểm Oxalis đặt mua đối với một du khách tham gia tour là 500.000 USD. Theo www.vietnamtourism.vn (3/7/2015) trong 6 tháng đầu năm 2015 đã có 349 lượt du khách thám hiểm Sơn Đoòng, doanh số đạt 22 tỷ USD. Theo Oxalis, đến tháng 8/2016 đã có 360 du khách đặt tour thám hiểm Sơn Đoòng vào năm 2017.

Du lịch tại VQG Phong Nha - Kẻ Bàng phát triển đã tạo việc làm cho hàng vạn lao động địa phương: Hơn 700 chiếc du thuyền dọc các con sông, trong các hang động; hơn 400 thợ nhiếp ảnh; hàng trăm cửa hàng bán lưu niệm, nhà hàng, khách sạn và các Homestay tại các thôn vùng đệm như: Phong Nha, Hà Lờ, Xuân Tiến, Chày Lập, Thanh Sen... Cơ sở hạ tầng, DVDL phát triển, cuộc sống kinh tế vùng đệm khởi sắc rõ nét.

Giá cho thuê: VQG Phong Nha - Kẻ Bàng đang cho Tập đoàn Trường Thịnh thuê môi trường khai thác du lịch tại điểm DLST thái động Thiên Đường với chi phí cho thuê 1 - 2% doanh thu mỗi năm (Theo công văn số 422/UBND ngày 3/3/2010 của UBND tỉnh Quảng Bình về nhất trí cho Công ty cổ phần tập đoàn Trường Thịnh đầu tư khai thác động Thiên Đường). Mức giá thuê 5 năm đầu được tính bằng 1%, từ năm thứ 6 trở đi là 1,5% doanh thu. Thời hạn thuê là 50 năm từ 1/7/2011 đến 30/6/2061.

4.3. Thu phí bảo tàng tài nguyên rừng tại các vườn quốc gia của Việt Nam

4.3.1. Cơ sở đề xuất xây dựng bảo tàng tại vườn quốc gia

Kết quả khảo sát KDL về nhu cầu xây dựng BT TNR tại VQG thể hiện trên Bảng 4.10.

Bảng 4.10. Khảo sát nhu cầu xây dựng bảo tàng

Vườn quốc gia	Nhu cầu xây dựng bảo tàng			
	Số người đồng ý	Tỷ lệ% đồng ý	Số người không đồng ý	Tỷ lệ% không đồng ý
Cúc Phương	82	95,35	4	4,65
Cát Tiên	92	92,00	8	8,00
Bạch Mã	73	82,02	16	17,98

Tại VQG nghiên cứu cho thấy, nhu cầu xây dựng bảo tàng cho khách du lịch là rất lớn (92% số người được hỏi đồng ý tại VQG Cát Tiên; 82% tại VQG Cúc Phương; 73% tại VQG Bạch Mã), điều này cho thấy việc xây dựng bảo tàng tại các VQG là cần thiết để đáp ứng nhu cầu của KDL.

- Về nhu cầu tham quan bảo tàng của khách du lịch:

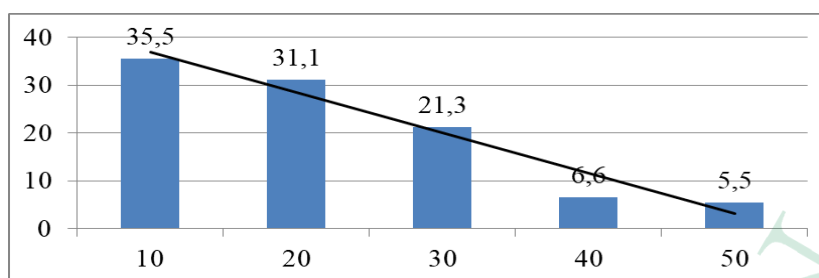
Bảng 4.11. Nhu cầu tham quan bảo tàng của khách du lịch

Chỉ tiêu		VQG Cúc Phương	VQG Cát Tiên	VQG Bạch Mã	BT TNR Việt Nam
Mong muốn thăm BT	% Có	95,35	91,00	79,78	100,00
	% Không	4,65	9,00	20,22	-

Kết quả khảo sát tại các VQG cho thấy, nhu cầu tham quan bảo tàng của khách là rất lớn (trên 95% tại VQG Cúc Phương, trên 91% tại VQG Cát Tiên và thấp nhất tại VQG Bạch Mã cũng gần 80%).

- Về mức sẵn lòng chi trả với phí bảo tàng:

Trong tổng số 420 khách du lịch được phỏng vấn có 183 người đồng ý chi trả một mức phí thăm quan bảo tàng, chiếm 43,6%. Tại các mức phí cụ thể, tỷ lệ khách du lịch đồng ý chi trả tại các mức phí thấp (10.000 đồng) có xu hướng cao và giảm dần ở các mức phí cao hơn (Hình 4.3). Điều này hoàn toàn phù hợp với thực tế và theo đúng quy luật kinh tế “giá hàng hóa, dịch vụ tăng thì nhu cầu tiêu dùng hàng hóa, dịch vụ đó có xu hướng giảm).



Hình 4.3. Tỷ lệ khách du lịch đồng ý chi trả phí tham quan bảo tàng TNR

Để xác định được mức sẵn lòng chi trả bình quân của khách du lịch đối với phí tham quan bảo tàng tài nguyên rừng, mô hình Logit nhị phân phản ánh các yếu tố ảnh hưởng đến quyết định chi trả của khách du lịch (có, không) đã được ước lượng, kết quả cụ thể tại Bảng 4.12.

Bảng 4.12. Kết quả ước lượng mô hình Logit nhị phân và mức chi trả bình quân của KDL đối với mức phí tham quan bảo tàng TNR

Tên biến	Hệ số	Mức ý nghĩa thống kê	Xác suất cận biên	Mức ý nghĩa thống kê
Mức phí tham quan	-0,062***	0,000	-0,014***	0,000
Tuổi của KDL	-0,136***	0,000	-0,031***	0,000
Giới tính	0,162 ^{ns}	0,567	0,037 ^{ns}	0,568
Quốc tịch	-1,298**	0,011	-0,313***	0,008
Nghề nghiệp	0,437 ^{ns}	0,204	0,103 ^{ns}	0,213
Mục đích đến BT	0,671**	0,032	0,143**	0,021
Thời gian lưu trú	0,482 ^{ns}	0,378	0,110 ^{ns}	0,379
Pseudo R ²	0,415***	0,000	-	-
Mức chi trả bình quân	30,1	-	-	-
Số quan sát	420	-	-	-

Ghi chú: *** hệ số có ý nghĩa thống kê ở mức 1%; ** hệ số có ý nghĩa thống kê ở mức 5%; ns hệ số không có ý nghĩa thống kê.

Kết quả ước lượng mô hình Logit nhị phân cho thấy, các yếu tố ảnh hưởng rõ rệt đến quyết định chi trả của KDL đối với phí tham quan bảo tàng TNR bao gồm: Độ tuổi, quốc tịch của KDL; mức phí tham quan; và mục đích đến bảo tàng. Khi mức phí tham quan tăng thì xác suất để khách du lịch đồng ý chi trả sẽ giảm. Khách du lịch trẻ tuổi có xác suất đồng ý chi trả phí tham quan bảo tàng TNR cao hơn so với KDL tuổi cao là 3,1%. Khách du lịch là người Việt Nam có xác suất đồng ý chi trả phí tham quan thấp hơn so với KDL quốc tế là 31,3%. Những KDL đến bảo tàng TNR với mục đích

thăm quan thì xác suất đồng ý chi trả cao hơn so với những KDL đến bảo tàng với mục đích khác (học tập, nghiên cứu...) là 14,3%. Tuy nhiên, vẫn có một vài yếu tố ảnh hưởng chưa rõ rệt đến xác suất đồng ý chi trả phí thăm quan BT của KDL, bao gồm: giới tính, nghề nghiệp của KDL và thời gian lưu trú.

Dựa vào kết quả của mô hình Logit nhị phân, mức sẵn lòng chi trả bình quân của KDL đối với phí thăm quan bảo tàng tài nguyên rừng là 30.100 đồng (Bảng 4.13).

Bảng 4.13. Kết quả ước lượng mô hình phản ánh các yếu tố ảnh hưởng đến mức sẵn lòng chi trả của KDL đối với mức phí thăm quan bảo tàng

Tên biến	Hệ số	Mức ý nghĩa thống kê
Tuổi của KDL	-2,201***	0,000
Giới tính	2,636***	0,000
Quốc tịch	-21,076***	0,000
Nghề nghiệp	7,092***	0,000
Mục đích đến BT	10,884***	0,000
Thời gian lưu trú	7,816***	0,000
R ²	0,9786***	0,000
Số quan sát	183	-

Ghi chú: *** hệ số có ý nghĩa thống kê ở mức 1%.

Số liệu Bảng 4.13 phản ánh các yếu tố ảnh hưởng đến mức sẵn lòng chi trả của KDL đối với phí thăm quan bảo tàng TNR. Tất cả các yếu tố đưa vào mô hình đều ảnh hưởng rõ rệt đến mức sẵn lòng chi trả của KDL, bao gồm: tuổi, giới tính, quốc tịch, nghề nghiệp của KDL; mục đích đến bảo tàng; và thời gian lưu trú. Kết quả ước lượng mô hình cho thấy, KDL nam có mức chi trả cao hơn KDL nữ. Khách du lịch cao tuổi có mức sẵn lòng chi trả cho phí thăm quan bảo tàng TNR thấp hơn so với KDL trẻ tuổi. Khách du lịch là người Việt Nam có mức sẵn lòng chi trả cho phí thăm quan bảo tàng TNR thấp hơn so với KDL quốc tế khoảng 21 đồng. Khách du lịch làm trong lĩnh vực tư nhân có mức sẵn lòng chi trả cho phí thăm quan bảo tàng TNR cao hơn so với KDL làm trong các lĩnh vực khác. Khách du lịch có thời gian lưu trú tại bảo tàng càng lâu thì mức sẵn lòng chi trả của họ đối với phí thăm quan bảo tàng TNR càng cao.

4.3.2. Đề xuất xây dựng bảo tàng và cơ chế tài chính đối với bảo tàng tài nguyên rừng

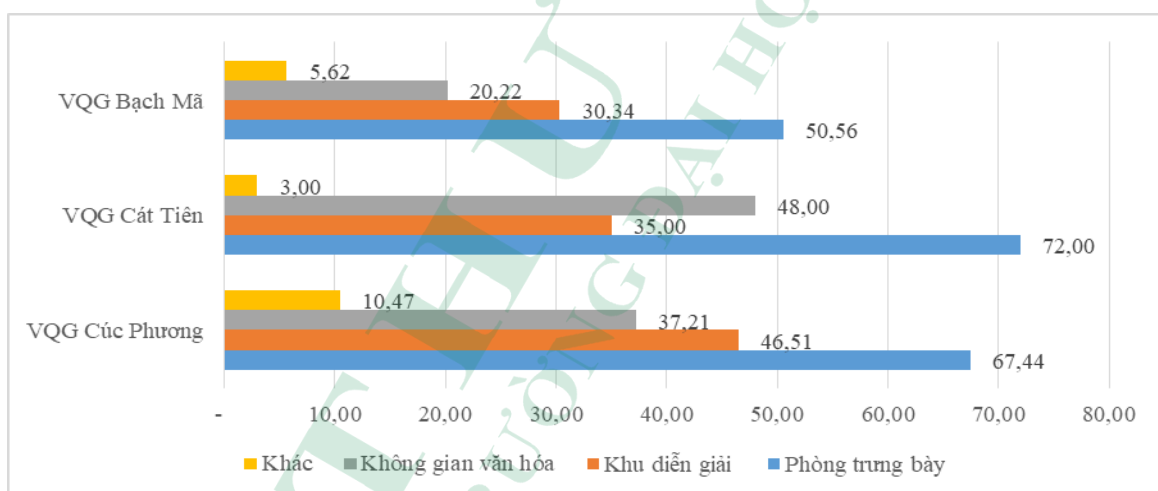
4.3.2.1. Đề xuất xây dựng bảo tàng tài nguyên rừng

Khách du lịch đều mong muốn các BT tại VQG cần có các không gian cần thiết gồm: phòng trưng bày mẫu vật trong nhà, khu sưu tập ngoài trời, khu diễn giải, không gian văn hóa và các khu vực khác (dịch vụ...).

Tại VQG Cúc Phương, đa số khách cho rằng các không gian ở trên đều cần thiết đối với bảo tàng, với 67,44% lựa chọn khu trưng bày mẫu vật, 46,51% cho rằng cần thiết phải có khu diễn giải và 37,21% cho rằng cần có khu vực không gian văn hóa. Có 34,1% khách phỏng vấn cho rằng bảo tàng là sự kết hợp ít nhất từ 2 không gian trở lên hoặc là sự kết hợp của tất cả các không gian trên nếu bảo tàng đi vào hoạt động.

Đối với bảo tàng VQG Cát Tiên, với 72% khách tham quan thấy việc xây dựng phòng trưng bày mẫu vật là cần thiết, bên cạnh đó có ý kiến cần xây dựng các khu diễn giải, không gian văn hóa và khu hoạt động ngoài trời cũng khá được quan tâm chiếm 35%; 48%. trong đó có 15,3% khách chọn trong bảo tàng cần ít nhất 2 khu trở lên cho thấy mức quan tâm khá lớn của du khách trong cấu trúc không gian bảo tàng.

Với VQG Bạch Mã đa số khách cho rằng các không gian ở trên đều cần thiết đối với bảo tàng, với 50,56% lựa chọn khu trưng bày mẫu vật; 30,34% cho rằng cần thiết phải có khu diễn giải và 20,22% cho rằng cần có khu vực không gian văn hóa.



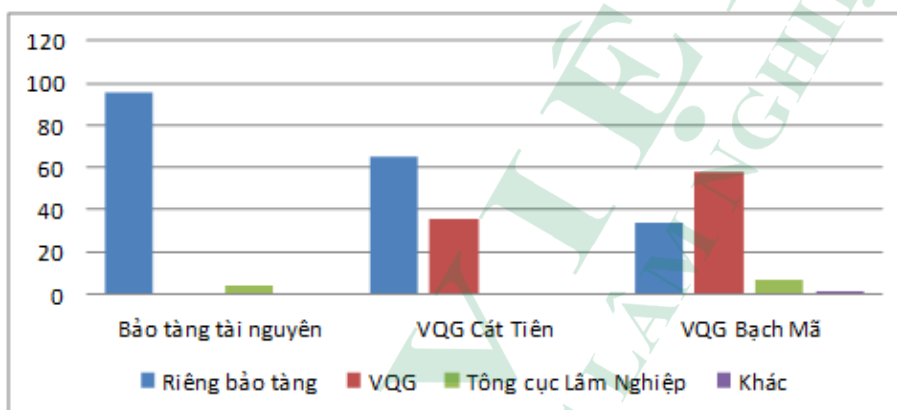
Hình 4.4. Nguyên vọng của du khách về cấu trúc không gian cần thiết đối với bảo tàng (Đơn vị tính: %)

Với kết quả khảo sát cho thấy, khách tham quan đang quan tâm nhiều đến phòng trưng bày mẫu vật tại bảo tàng. Nhưng bên cạnh đó cũng cần bổ sung các không gian khác để tăng cơ hội tham quan, học hỏi, nghiên cứu của du khách.

4.3.2.2. Về cơ chế tài chính đối với bảo tàng tài nguyên rừng

* Về quản lý tiền thu từ phí tham quan bảo tàng

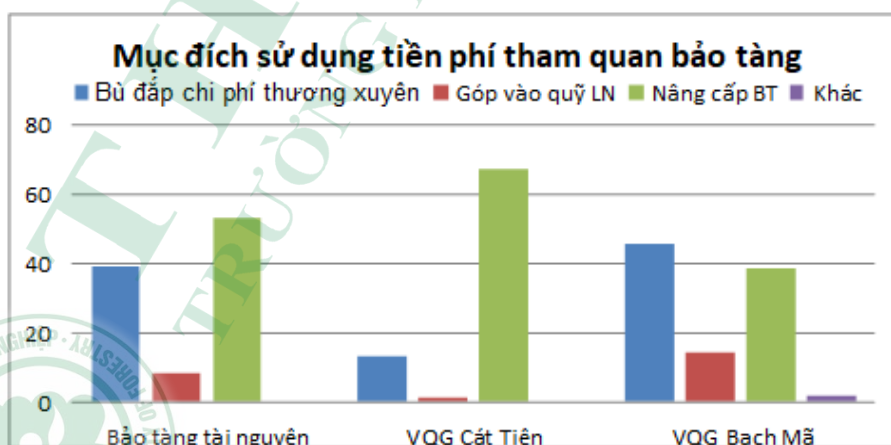
Quan điểm về quản lý tiền thu từ phí tham quan bảo tàng cho thấy, các ý kiến rất khác nhau. Về ý kiến giao cho bảo tàng quản lý tiền thu từ phí tham quan được nhất trí cao tại Bảo tàng TNR VN và VQG Cát Tiên (BT TNR VN khoảng 96%, VQG Cát Tiên là 64,8%). Khảo sát tại VQG Bạch Mã thì đa số khách đưa ra ý kiến là giao cho VQG quản lý. Cũng có ý kiến là phí tham quan bảo tàng giao cho Tổng cục Lâm nghiệp quản lý chung nhưng tỷ lệ rất ít (địa điểm cao nhất là khoảng 4% ý kiến).



Hình 4.5. Ý kiến của khách tham quan về quản lý tiền thu từ phí bảo tàng (Đơn vị tính: %)

* Về mục đích sử dụng tiền phí tham quan bảo tàng

Chủ yếu khách lựa chọn là dùng để nâng cấp bảo tàng (53% tại bảo tàng TNR và 67% tại VQG Cát Tiên và 45,6% tại VQG Bạch Mã); mục đích bù đắp vào chi phí thường xuyên cho bảo tàng lần lượt là 38,9%; 13%; 14%.



Hình 4.6. Ý kiến của khách tham quan về mục đích sử dụng tiền phí tham quan bảo tàng (Đơn vị tính: %)

** Đề xuất phạm vi và đối tượng áp dụng đề án thu phí bảo tàng*

Phạm vi áp dụng: Việc thu phí bảo tàng TNR được áp dụng với các VQG trực thuộc TCLN và Bảo tàng TNR Việt Nam trực thuộc Viện ĐTQHR.

Đối tượng áp dụng: Đối với tổ chức, cá nhân tham quan và sử dụng các dịch vụ tại bảo tàng TNR; tổ chức thu phí tham quan và các hoạt động dịch vụ tại bảo tàng TNR; và các tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến thu phí tham quan và các hoạt động dịch vụ tại bảo tàng TNR.

** Đề xuất mức thu phí và đảm bảo nguồn thu cho bảo tàng TNR*

- Đồng tiền thu phí: Việt Nam đồng (VNĐ), quy định một giá cho du khách người Việt Nam và người nước ngoài đến tham quan.

- Mức thu đối với 06 VQG: Cúc Phương, Ba Vì, Bạch Mã, Tam Đảo và Cát Tiên: Theo kết quả nghiên cứu mức sẵn lòng chi trả của KDL và đề xuất của các VQG nghiên cứu, nghiên cứu đề xuất lấy mức trung bình như sau:

- + Người lớn: 30.000 đồng/người/lượt;
- + Học sinh, sinh viên: 20.000 đồng/người/lượt;
- + Trẻ em trên 6 tuổi: 10.000 đồng/người/lượt.

- Mức thu dự kiến đối với bảo tàng TNR Việt Nam trực thuộc Viện Điều tra quy hoạch rừng theo mức thu thấp nhất của các bảo tàng trên địa bàn TP Hà Nội, cụ thể là:

- + Người lớn: 30.000 đồng/người/lượt;
- + Học sinh, sinh viên: 20.000 đồng/người/lượt;
- + Trẻ em trên 6 tuổi: 10.000 đồng/người/lượt.

Với đề xuất như trên có thể sẽ dễ dàng được chấp nhận hơn do các VQG hiện nay đang thực hiện thu vé vào cổng, bảo tàng đang còn đơn sơ chưa có sự đầu tư. Với Bảo tàng TNR Việt Nam thuộc Viện ĐTQHR đã được đầu tư, đi vào vận hành nên cần có mức thu chung theo các bảo tàng trên địa bàn TP Hà Nội.

Qua thống kê ở trên cho thấy lượng khách là học sinh, sinh viên tăng đột biến từ năm 2014 đến năm 2017, do nhu cầu tham quan, nghiên cứu thực tế của học sinh, sinh viên ngày càng tăng, các trường, viện nghiên cứu cũng chú trọng vào tham quan, nghiên cứu thực tế nên lượng khách là học sinh, sinh viên tăng mạnh. Mặt khác, lượng khách nước ngoài tham quan bảo tàng TNR tăng gần 300% so với năm 2014; qua đó cho thấy nhu cầu tham quan của khách nước ngoài ngày càng tăng.

Với lượng khách trung bình đến các VQG và Bảo tàng TNR Việt Nam từ năm 2014 đến nay là cơ sở dự báo nguồn thu.

Bảng 4.14. Dự báo lượng khách đến Bảo tàng VQG và Bảo tàng TNR Việt Nam

TT	Chỉ tiêu	2015	2016	2017	Dự báo 2020	Dự báo 2025
I	Tổng số khách đến VQG	351.140	540.574	562.737	714.676	1.152.701
1	Trong nước	328.221	506.297	528.272	670.905	1.082.103
2	Quốc tế	22.919	34.297	33.981	43.156	69.606
II	Tổng số khách đến tham quan BT TNR	21.703	28.595	37.147		
1	Theo loại BT					
a	Bảo tàng tại VQG	17.203	20.495	21.447	27.238	43.932
-	- Trong nước					
-	- Quốc tế					
b	Bảo tàng TNR Việt Nam	4.500	8.100	15.700	19.939	32.160
-	- Trong nước	4.200	7.800	15.500	19.685	31.750
-	- Quốc tế	300	300	200	254	410
2	Theo đối tượng khách	21.703	28.595	37.147	47.177	76.091
	Người lớn	12.403	14.937	20.201	25.655	41.379
	Học sinh, sinh viên	1.842	2.874	4.187	5.317	8.577
	Trẻ em trên 6 tuổi	6.307	9.579	11.146	14.155	22.831
	Trẻ em dưới 6 tuổi	1.151	1.205	1.613		
3	Theo lượng khách sẵn lòng chi trả				314.457	507.188
1	- Trong nước				295.198	476.125
2	- Quốc tế				18.989	30.627

(Nguồn: Kết quả khảo sát, 2018)

Theo phương án dự kiến thu của 06 VQG thuộc TCLN và Bảo tàng TNR Việt Nam nêu trên, dự kiến khả năng thu như trong Bảng 4.15.

Bảng 4.15. Dự báo nguồn thu đối với BT TNR

Đối tượng khách	Dự báo 2020		Dự báo 2025	
	Lượng khách (người/năm)	Lượng thu (đồng/năm)	Lượng khách (người/năm)	Lượng thu (đồng/năm)
Dự báo lượng khách theo tốc độ tăng trưởng				
Người lớn	25.655	769.650.000	41.379	1.241.370.000
Học sinh, sinh viên	5.317	106.340.000	8.577	171.540.000
Trẻ em trên 6 tuổi	14.155	141.550.000	22.831	228.310.000
Tổng	45.127	1.017.540.000	72.787	1.641.220.000
Dự báo lượng khách theo số lượng khách sẵn lòng chi trả	314.457	4.716.855.000	507.188	7.607.820.000

(Nguồn: Kết quả tính toán)

* Quản lý và sử dụng nguồn thu:

Theo quy định của Luật NSNN số 83/2015/QH 13; Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH 13 về quản lý sử dụng nguồn thu:

- Chậm nhất là ngày 05 hàng tháng, tổ chức thu phí phải gửi số tiền phí đã thu của tháng trước vào tài khoản phí chờ nộp ngân sách mở tại Kho bạc Nhà nước;
- Tổ chức thu phí thực hiện kê khai, nộp số tiền phí thu được theo tháng, quyết toán năm theo hướng dẫn tại khoản 3 Điều 19, khoản 2 Điều 26 Thông tư số 156/2013/TT-BTC ngày 06 tháng 11 năm 2013 của Bộ trưởng Bộ Tài chính hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Quản lý thuế; Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Quản lý thuế và Nghị định số 83/2013/NĐ-CP ngày 22 tháng 7 năm 2013 của Chính phủ;
- Đối với nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ: Lập kế hoạch dựa vào thực tế hàng năm theo các hoạt động cung cấp dịch vụ cụ thể trình cấp trên. Đơn vị tổ chức thực hiện, quản lý hạch toán nguồn thu, chi đầy đủ theo đúng quy định của Nhà nước.

Theo quy định tại khoản 2 - Điều 5 Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23 tháng 8 năm 2016 của Chính phủ thì tổ chức thu phí để lại 90% tổng số tiền phí thu được để

tràng trải chi phí; nộp 10% số tiền phí thu được vào NSNN theo chương, mục, tiểu mục tương ứng của Mục lục NSNN.

Đối với nguồn thu từ các hoạt động dịch vụ sau khi hạch toán thu chi, nộp thuế theo quy định, đơn vị giữ lại tái đầu tư vào các hoạt động bảo tàng và nâng cao chất lượng các dịch vụ phục vụ khách tham quan.

Các hoạt động cần ưu tiên là công tác sưu tầm các mẫu vật, nâng cấp cơ sở vật chất thiết yếu cho bảo tàng. Kết hợp với một số dự án để xây dựng các bảo tàng ngoài trời gắn với thế mạnh của vườn như các vườn thực vật, vườn sưu tập bướm, vườn thuốc, vườn lan... Tận dụng các vị trí sẵn có (vườn sưu tập, trung tâm cứu hộ) để hình thành bảo tàng nhưng phải đảm bảo được các tiêu chuẩn của bảo tàng.

Bên cạnh đó, sử dụng có hiệu quả nguồn vốn đầu tư không thường xuyên hằng năm của nhà nước cho xây dựng bảo tàng, dành một nguồn kinh phí từ hoạt động du lịch sinh thái và dịch vụ du lịch, tìm kiếm các nhà tài trợ, các nguồn vốn ngoài ngân sách để đầu tư cho xây dựng bảo tàng.

Cơ chế kiểm tra, giám sát: Vườn quốc gia có trách nhiệm báo cáo, quyết toán nguồn thu chi hằng năm cho Tổng cục Lâm nghiệp.

4.3.3. Dự kiến tác động của việc thu phí tham quan

a) Tác động tích cực

Nâng cao chất lượng phục vụ khách đến học tập, nghiên cứu và tham quan trải nghiệm; Việc thu phí sẽ yêu cầu đơn vị ngày càng phải nỗ lực hơn trong việc nâng cao chất lượng dịch vụ để đáp ứng nhu cầu của khách tham quan.

Hiện nguồn NSNN còn gặp nhiều khó khăn, trong khi nhu cầu kinh phí ngày càng đòi hỏi nhiều để xây dựng và phát triển bảo tàng nhằm đáp ứng nhu cầu thị hiếu khách tham quan và học tập ngày càng cao của du khách và học sinh, sinh viên.

Góp phần đảm bảo duy trì hoạt động thường xuyên của hệ thống bảo tàng TNR; Bù đắp kinh phí nhà nước cấp hằng năm cho đơn vị trong việc quản lý, khai thác, nhằm phát huy hiệu quả vốn đầu tư; tạo thêm nguồn kinh phí phục vụ các hoạt động đầu tư tái sản xuất.

b) Tác động tiêu cực

Việc thu phí và các hoạt động dịch vụ sẽ yêu cầu đơn vị phải tổ chức các hoạt động từ bố trí nhân sự để tiếp đón vào mọi thời điểm, hạch toán các khoản thu, chi... Vì vậy, giai đoạn đầu sẽ gặp phải những khó khăn nhất định về nguồn nhân lực như chưa có cán bộ chuyên trách, số lượng cán bộ phục vụ công tác bảo tàng ít, kiêm nhiệm, đặc biệt là nguồn nhân lực có kinh nghiệm trong hoạt động bảo tàng; Khi thực

hiện thu phí thì khách hàng sẽ đòi hỏi cao hơn về chất lượng dịch vụ trong khi đó cơ sở vật chất, nguồn kinh phí đầu tư nâng cấp bảo tàng hạn chế.

Một số đối tượng khách có thể không đến bảo tàng hoặc đến rất ít nên làm cho nguồn thu không đáng kể, không tạo động lực cung cấp dịch vụ của các đơn vị. Với số lượng khách đến VQG hiện nay, thì nguồn thu từ phí bảo tàng theo mức đề xuất sẽ bằng nguồn ngân sách đang cấp cho các bảo tàng (BT). Khi lượng khách đến VQG tăng sẽ tạo cơ hội tăng nguồn thu, nhưng cũng có thể có mặt trái là ảnh hưởng đến công tác bảo tồn TNR nếu không có sự kiểm soát, giám sát chặt chẽ.

4.4. Cơ hội tài chính từ phát triển du lịch sinh thái cho Khu Bảo tồn thiên nhiên Sơn Trà, Đà Nẵng

4.4.1. Tài nguyên du lịch tại bán đảo Sơn Trà

Bán đảo Sơn Trà nằm trên địa bàn quận Sơn Trà, nằm cách trung tâm thành phố Đà Nẵng khoảng 10 km về hướng Đông Bắc. Bán đảo có diện tích khoảng 4.439 ha, chiều dài 13 km, chiều rộng 5 km, nơi hẹp nhất là 2 km. Bán đảo Sơn Trà cùng với đèo Hải Vân và vịnh Đà Nẵng bao bọc thành phố Đà Nẵng. Sơn Trà được đánh giá là nơi sở hữu một hệ sinh thái (HST) rừng tự nhiên gắn liền với biển, là nơi duy nhất ở Việt Nam hội tụ những giá trị sinh thái trong lòng 1 đô thị hiện đại.

Bán đảo Sơn Trà với 2.810,8 ha rừng và đất lâm nghiệp, có nhiều thắng cảnh tự nhiên, hệ động thực vật phong phú và nhiều di tích lịch sử văn hóa có giá trị cho phát triển du lịch sinh thái¹⁴. Núi Sơn Trà cao gần 700 m có xu hướng trở thành điểm du lịch vọng cảnh và thể thao lý tưởng, phía dưới bán đảo là những bãi tắm đẹp, xung quanh Sơn Trà có nhiều điểm du lịch hấp dẫn có thể kết nối thành chuỗi tuyến điểm du lịch.

Với sự thuận tiện trong việc thưởng thức những giá trị sinh thái mà không tách biệt với cuộc sống tiện nghi hiện đại khiến cho bán đảo Sơn Trà trở thành một điểm đến lý tưởng đối với du khách trong và ngoài nước.

Các giá trị sinh thái, môi trường, văn hóa định vị cho phát triển DLST của bán đảo Sơn Trà:

- *Về giá trị cảnh quan:* Bán đảo Sơn Trà với đới bờ biển Sơn Trà - Đà Nẵng là vùng chuyển tiếp giữa lục địa và biển nên có một hệ thống cảnh quan đa dạng cùng nguồn tài nguyên phong phú vượt trội so với các vùng khác. Đới bờ biển Sơn Trà là một hệ thống tự nhiên bao gồm rừng ven biển, cồn dụn cát, đồng bằng, đồi núi, thủy vực cửa sông suối và vũng vịnh. Núi Sơn Trà cao gần 700 m, có khoảng trên 4.000 ha

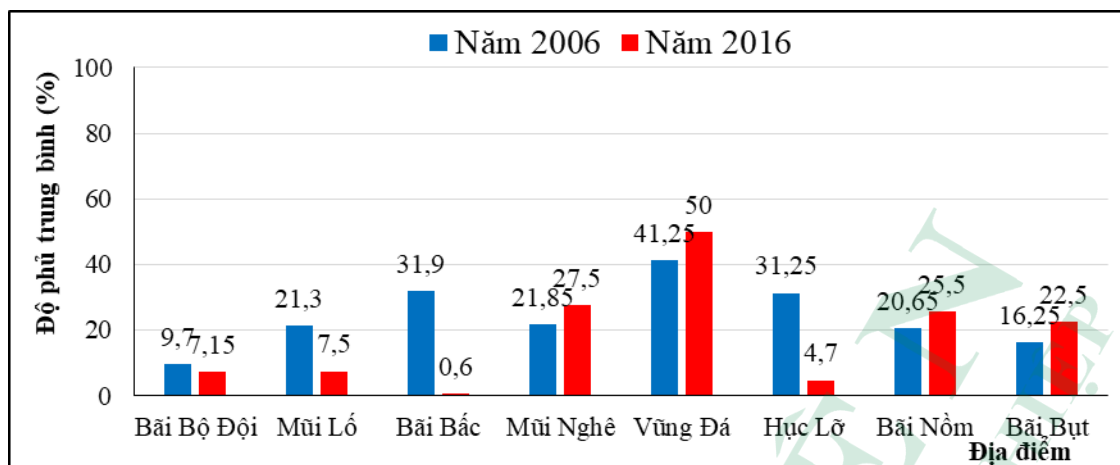
¹⁴ Bộ VH-TT-DL, Quy hoạch tổng thể phát triển khu DLQG Sơn Trà, 2016.

rừng, trong đó một phần là đất đồi là nơi giao lưu giữa hai hệ động vật và thực vật tiêu biểu của hai miền Nam - Bắc. Hệ thực vật trên bán đảo Sơn Trà gồm 4 kiểu thảm thực vật rừng chính là: Kiểu rừng kín thường xanh mưa mùa nhiệt đới, kiểu quần hệ rừng phục hồi sau khai thác kiệt, kiểu quần hệ trảng cây bụi và kiểu quần hệ trảng cỏ. Xung quanh chân bán đảo Sơn Trà là những bãi biển đẹp (bãi Trẹm, bãi Bụt, bãi Rạng, bãi U, bãi Nam (bãi Nồm), bãi Tranh, bãi con Sơn Trà, bãi Đa, bãi Lở và bãi Bắc). Các bãi biển này đều là bãi đẹp, chất lượng bãi cát tốt, phần lớn bãi biển dựa vào chân núi. Ngoài ra, bán đảo Sơn Trà còn có một số điểm cảnh qua đẹp như: mũi Sừng (có hang Dơi và hang Yến), hang Rồng, mũi Nghê (điểm cực Đông trên đất liền của Tp. Đà Nẵng), Hục Lở, Hòn Sụp, ghềnh Bắn... Yếu tố cảnh quan được đánh giá là tài nguyên du lịch quan trọng nhất của Sơn Trà.

- *Về giá trị ĐDSH*: Bán đảo Sơn Trà là một phần của vùng sinh thái Trường Sơn - một trong 200 vùng sinh thái tiêu biểu toàn cầu (WWF, 2010), lưu trữ ĐDSH rất lớn. Theo kết quả nghiên cứu của Lê Xuân Cảnh và cộng sự (2003) cho thấy, bán đảo Sơn Trà mặc dù có diện tích nhỏ nhất trong 8 khu BTTN trong khu vực nhưng có tính ĐDSH rất cao. Với giá trị về ĐDSH phong phú là tiềm năng rất lớn cho Sơn Trà có thể phát triển DLST và khách du lịch có thể khám phá các tiềm năng tự nhiên của Sơn Trà cho các chuyến du lịch đến Đà Nẵng. Theo báo cáo hiện trạng tài nguyên ĐDSH trên cạn bán đảo Sơn Trà của Viện Sinh thái học Miền Nam (2015 - 2018), hiện nay Sơn Trà có 1.010 loài thực vật thuộc 146 họ, 21 loài nấm lớn, 38 loài thú, 160 loài chim, 18 loài lưỡng cư, 52 loài bò sát, 19 loài cá, 79 loài côn trùng. Trong đó có 43 loài trong Sách đỏ Việt Nam và Danh mục đỏ thế giới. Đặc biệt, tại bán đảo Sơn Trà có loài Chà vá chân nâu, đây là loài linh trưởng đặc hữu của khu vực Đông Dương. Điều này cho thấy, tính ĐDSH của bán đảo Sơn Trà đã tăng lên, nhưng nếu không được bảo tồn thì sẽ khó duy trì được, đặc biệt là sự ảnh hưởng của phát triển du lịch quá mức, không kiểm soát được khách du lịch và các vấn đề ô nhiễm môi trường không được giải quyết thì cả công tác bảo tồn và phát triển du lịch đều bị ảnh hưởng.

Khu vực biển xung quanh bán đảo Sơn Trà còn có hệ sinh thái san hô và cỏ biển quan trọng. Kết quả công bố của Viện Hải dương học, năm 2016 diện tích các rạn san hô của vùng ven bờ bán đảo Sơn Trà chỉ còn khoảng 46,9 ha, giảm 34 ha so với diện tích đã được báo cáo năm 2006 (Nguyễn Xuân Hòa, 2016).





Hình 4.7. So sánh sự biến động độ phủ san hô cứng ở 2 thời điểm 2006 và 2016

(Nguồn: Nguyễn Xuân Hòa, Viện Hải dương học, 2016)

- *Giá trị văn hóa, tâm linh*: Bán đảo Sơn Trà còn được biết đến với các giá trị văn hóa, tâm linh như: Chùa Linh ứng tại Bãi Bụt; Khu mộ, nghĩa trang Y Pha Nho từ thời Pháp; Cây đa đại thụ; Bảo tàng Đồng Đình; Miếu thờ chân núi Thần Tài. Sơn Trà có nhiều điểm thăm quan gắn với thời kỳ kháng chiến chống Mỹ như Cột Ra da, sân bay trên đỉnh núi.

Với các giá trị sinh thái, môi trường, văn hóa, đặc biệt là cảnh quan sinh thái tiêu biểu, giá trị ĐDSH, các loài sinh vật đặc hữu hiện có tại bán đảo Sơn Trà cho thấy đây là nơi có nhiều tiềm năng và lợi thế cho phát triển DLST. Kinh nghiệm của nhiều nước, nhiều khu bảo tồn thì nơi nào còn bảo tồn được nhiều loài sinh vật trong các sinh cảnh HST nhiệt đới điển hình thì luôn là điểm đến DLST hấp dẫn đối với du khách từ nhiều nơi trên thế giới¹⁵.

Việc khai thác hợp lý các giá trị này để phát triển DLST không những giúp tận dụng các tiềm năng, lợi thế sẵn có mà còn giúp tạo nguồn thu để duy trì, bảo vệ nguồn tài nguyên, tính ĐDSH và bảo tồn các giá trị cảnh quan, văn hóa tại bán đảo. Mặc dù được đánh giá có tiềm năng lớn nhưng hiện nay Sơn Trà đóng góp cho phát triển kinh tế xã hội của thành phố chưa nhiều, nhiều giá trị chưa được khai thác, sự đóng góp của khách du lịch cho các giá trị tài nguyên, ĐDSH, môi trường sinh thái của Sơn Trà chưa có. Nếu quản lý tốt có thể giúp Sơn Trà vừa có nguồn thu từ DLST, góp phần đảm bảo kinh phí cho bảo tồn trong tương lai.

4.4.2. Thực trạng thu hút khách du lịch đến bán đảo Sơn Trà

Với những điều kiện ưu đãi, hoạt động du lịch trên bán đảo Sơn Trà ngày càng phát triển theo hướng khai thác lợi thế và các điểm du lịch sẵn có. Theo Ban Quản lý

¹⁵ Phạm Trung Lương, Tiềm năng và triển vọng DLST tại Việt nam, Tạp chí Môi trường số 2/2017.

bán đảo Sơn Trà, lượng khách đến bán đảo Sơn Trà và bãi biển cận kề tăng nhanh từ năm 2012 và đến năm 2015 đạt hơn 1,1 triệu lượt khách du lịch. Lượng khách đến bán đảo Sơn Trà có xu hướng tăng mạnh qua các năm, năm 2015 chiếm 26,5% lượng khách đến Đà Nẵng. Tuy nhiên, lượng khách quốc tế đến bán đảo Sơn Trà còn rất khiêm tốn (khoảng trên 13% vào năm 2015).

Bảng 4.16. Thống kê khách du lịch đến bán đảo Sơn Trà

Đơn vị tính: Lượt khách

Chỉ tiêu	2011	2012	2013	2014	2015
Tổng khách đến BÐST	169.560	429.260	507.000	512.600	1.174.000
Tổng khách đến ĐN	2.375.000	2.660.000	3.118.000	3.118.000	4.430.000
Tỷ lệ (%)	7,14	16,14	16,26	16,44	26,50
Khách quốc tế đến BÐST	1.990	33.860	61.400	65.685	159.200
Khách quốc tế đến ĐN	534.000	631.000	743.000	955.000	1.150.000
Tỷ lệ (%)	0,37	5,37	8,26	6,88	13,84
Khách nội địa đến BÐST	167.570	395.400	445.600	446.915	1.014.800
Khách nội địa đến ĐN	1.841.000	2.029.000	2.374.000	2.863.000	3.280.000
Tỷ lệ (%)	9,10	19,49	18,77	15,61	30,94

(Nguồn: Sở Văn hóa, Thể thao và Du lịch Đà Nẵng, 2016)

Về cách thức đến tham quan bán đảo chủ yếu là khách tự tham quan, hoặc đi theo tour trọn gói qua các hãng lữ hành du lịch. Về đối tượng khách chủ yếu là khách trong nước và tập trung nhiều vào nhóm học sinh, sinh viên. Về các tuyến, điểm tham quan tại bán đảo Sơn Trà cho thấy chủ yếu tập trung vào một số địa điểm thuận tiện đi lại, chủ yếu tập trung ở các địa điểm trên cạn, địa điểm dưới nước gần như chưa được quan tâm khai thác. Theo báo cáo của Ban Quản lý bán đảo Sơn Trà và các bãi biển du lịch Đà Nẵng, tuyến chùa Linh Ứng - cây đa di sản chiếm đến trên 90% khách đến bán đảo. Khách quốc tế chiếm khoảng trên 13% tổng lượng khách tham quan Sơn Trà nhưng có tới 25% khách đến Sơn Trà để tắm biển và nghỉ dưỡng.

Bảng 4.17. Thống kê tuyến khách tham quan Sơn Trà

Đơn vị tính: Lượt khách

Tuyến tham quan		Năm				
		2011	2012	2013	2014	2015
Yết Kiêu	Quốc tế	150	2.240	3.900	6.345	6.600
	Nội địa	30.400	25.660	34.000	41.385	45.700

	Tổng	30.550	27.900	37.900	47.730	52.300
Chùa Linh Ứng	Quốc tế	1.590	30.820	56.400	56.820	148.700
	Nội địa	136.410	367.840	407.700	398.740	957.000
	Tổng	138.000	39.8660	464.100	455.560	1.105.700
Biển	Quốc tế	250	800	1.100	2.520	3.900
	Nội địa	760	1.900	3.900	6.790	12.100
	Tổng	1.010	2.700	5.000	9.310	16.000
Tổng		169.560	429.260	507.000	512.600	1.174.000

(Nguồn: Ban Quản lý bán đảo Sơn Trà và các bãi biển Đà Nẵng, 2016¹⁶)

Mặc dù lượng khách tăng nhưng nguồn thu từ du lịch tại bán đảo Sơn Trà còn rất thấp do khách đến bán đảo chưa phải mua vé thăm quan, chưa có sản phẩm du lịch cụ thể, chưa được đầu tư bài bản, đặc biệt là không quản lý được khách du lịch đến bán đảo. Theo số liệu thống kê năm 2015, tính trung bình mức chi tiêu của 1 khách du lịch quốc tế tại Đà Nẵng là 120 USD và của khách nội địa khoảng 40 USD (báo cáo quy hoạch tổng thể phát triển du lịch vùng Duyên hải miền Nam Trung Bộ đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2030). Vì vậy, nếu bán đảo có chiến lược phát triển du lịch, đặc biệt là DLST, xây dựng các sản phẩm du lịch cụ thể, thiết kế các tuyến điểm và có sự đầu tư trọng điểm gắn với DLST thì sẽ có thể giúp tạo nguồn tài chính tốt cho bảo tồn các giá trị cảnh quan, ĐDSH tại bán đảo.

4.4.3. Các loại hình dịch vụ tại bán đảo Sơn Trà

Hiện nay, bán đảo Sơn trà đang có các loại hình dịch vụ như sau:

- Dịch vụ vui chơi, giải trí: Mô tô nước, canô, du thuyền trên biển, câu cá, câu mực về đêm, ngoài ra còn có các loại hình như cắm trại, đốt lửa trại được khai thác tại KDL Biển Đông, KDL Tiên Sa... Dịch vụ lặn biển được Công ty Đông Á và Furama khai thác;

- Dịch vụ ăn uống: Dịch vụ ăn uống tại Sơn Trà chủ yếu phục vụ các loại món ăn về hải sản biển tại các KDL Bãi Bụt, Biển Đông, KDL Tiên Sa. Các nhà hàng tự phát như Hồ Bình, Bầy Ban, Suối rặng, Bãi Trẹm phía Đông Nam bán đảo Sơn Trà với các loại hải sản bình dân. Các dịch vụ ăn uống do các khu du lịch đang hoạt động cung cấp;

- Dịch vụ lưu trú: Trên bán đảo hiện nay có 4 cơ sở dịch vụ lưu trú: khách sạn Interconnental (197 buồng), Sơn Trà resort &spa (48 buồng), KDL Biển Đông (32

¹⁶ Bộ văn hóa, Thể thao và Du lịch (2016). Quy hoạch tổng thể phát triển khu du lịch quốc gia Sơn Trà, Tp. Đà Nẵng.

buồng nhưng tạm thời dừng khai thác dịch vụ lưu trú), KDL Tiên Sa (8 bungalow và 30 buồng khách sạn);

- Dịch vụ vận chuyển: Hiện tại dịch vụ này chưa có tại bán đảo, ngoại trừ 1 số dịch vụ do BQL bán đảo Sơn Trà và bãi biển Đà Nẵng cung cấp, hoặc khách hợp đồng của các đơn vị vận chuyển của Đà Nẵng.

Các dịch vụ du lịch hiện nay tại bán đảo chủ yếu từ các công ty du lịch, các dịch vụ gắn với du lịch sinh thái gần như chưa có. Những dịch vụ du lịch đang cung cấp tại bán đảo cũng cần thiết nhưng nếu không kiểm soát, để phát triển tự phát, đại trà sẽ có tác động tiêu cực đến công tác bảo tồn và cũng có thể làm sức hút khách du lịch đến bán đảo bị suy giảm.

Với các khu đã đầu tư thì đất ven biển do các khu nghỉ dưỡng quản lý, các khu chưa đầu tư thì chưa có sự quản lý thường xuyên làm cho toàn bộ các dịch vụ dưới nước hiện nay rất khó để khách du lịch, các công ty lữ hành có thể tiếp cận. Ở xung quanh bán đảo Sơn Trà có 7 khu vực san hô, việc quản lý các khu vực này chưa được chuyển giao cho các đơn vị kinh doanh cụ thể để có thể khai thác, quản lý, bảo vệ. Quyền quản lý vẫn thuộc địa phương, việc khai thác cho du lịch được phép theo từng trường hợp cụ thể nên vẫn mang tính chất quản lý chung, chưa gắn trách nhiệm cụ thể (Báo cáo Quy hoạch tổng thể BDST, 2016).

Các tuyến điểm du lịch chính tại bán đảo Sơn Trà

Các tuyến điểm dừng chân tại bán đảo Sơn Trà khá đa dạng và phong phú, bao gồm: Cảng Tiên Sa; Nghĩa địa Y Pha Nho; Trạm tiếp sóng truyền hình DRT; Chùa Linh Ứng; Trạm radar phòng không T29; Đỉnh Bàn Cờ; Sân bay trực thăng cũ; Khu du lịch dã ngoại suối đá; Bãi Rạng; Mũi Nghê; Nhà Vườn; Bãi Tranh... Trong thời gian qua, UBND Tp. Đà Nẵng đã cấp phép cho 5 tuyến tham quan (3 tuyến trên núi, 2 tuyến dưới nước) và 8 điểm tham quan (4 điểm trên núi, 2 điểm san hô, 2 điểm giao doanh nghiệp khai thác). Với nhiều điểm dừng chân nhưng việc khai thác, quảng bá du lịch còn hạn chế, chủ yếu khách đến bán đảo Sơn Trà để thăm quan chùa Linh Ứng và một vài điểm xung quanh như cây đa ngàn năm, đỉnh Bàn Cờ.

Theo ý kiến của các nhà làm du lịch, để phát triển du lịch đòi hỏi các tuyến tham quan phải được kết nối với các điểm dừng chân hình thành các tour đặc trưng - sinh thái rừng, biển của Sơn Trà. Hiện nay, có 1 số tour được du khách đánh giá cao và tạo dấu ấn đặc trưng của Sơn Trà như tham quan loài vọc chà vá chân nâu. Ngoài ra, với vị trí thuận lợi thì Sơn Trà cần có những kết nối với các địa điểm khác trên địa bàn lân cận để tạo các tuyến điểm du lịch đa dạng cho khách du lịch.

Cơ sở hạ tầng, vật chất kỹ thuật phục vụ du lịch

Bán đảo Sơn Trà nằm ngay trong nội thành Đà Nẵng, sử dụng hệ thống hạ tầng sẵn có nên về cơ bản hệ thống hạ tầng tương đối tốt.

** Về cơ sở lưu trú:* Có thể thấy số lượng phòng lưu trú tại Đà Nẵng từ năm 2013 đến năm 2016 tăng liên tục từ 14,6% đến 17%, đặc biệt số phòng khách sạn 4 - 5 sao tăng 7,8% đến 21,3%. Năm 2016 có 21.324 phòng, trong đó phòng 4 - 5 sao là 6.612 phòng. Mức tăng số lượng phòng rất nhanh đã giúp giải quyết nhu cầu lưu trú cho khách du lịch đến Đà Nẵng và bán đảo Sơn Trà.

Giai đoạn vừa qua, Tp. Đà Nẵng cũng đã chấp nhận chủ trương đầu tư cho nhiều dự án phát triển du lịch, nghỉ dưỡng trên bán đảo Sơn Trà với địa điểm đầu tư ở độ cao dưới 200 m. Theo số liệu của UBND tỉnh Đà Nẵng, các dự án tại bán đảo Sơn Trà hình thành chủ yếu trong giai đoạn 2003 - 2012, gồm 18 dự án phát triển du lịch, nghỉ dưỡng, tổng diện tích quy hoạch là 1.222 ha. Trong đó, đất giao có thu tiền gần 94 ha, đất thuê gần 274 ha và phần còn lại giao quản lý không thu tiền. Tổng số tiền sử dụng đất đã thu - phần diện tích đất giao từ năm 2003 - 2012 là hơn 698 tỷ đồng. Về quy mô lưu trú của các dự án theo quy hoạch có 1.920 lô biệt thự, 24 bungalow và 306 buồng khách sạn. Trong quy hoạch tổng thể phát triển KDL Quốc gia Sơn Trà - Tp. Đà Nẵng ban hành năm 2016 thì có tới khoảng 30 dự án phát triển được đưa vào quy hoạch, tức là số lượng các dự án đã không ngừng tăng lên sao mỗi lần quy hoạch bán đảo Sơn Trà. Trong các dự án phát triển du lịch được đưa vào quy hoạch, đến thời điểm năm 2016 có 14 dự án thực hiện nhưng chưa có dự án nào được xây dựng hoàn chỉnh. Hiện có 4/14 dự án được đưa vào khai thác. Kết quả này đòi hỏi cần phải rà soát các dự án đầu tư trên bán đảo, năng lực của chủ dự án, các dự án có thật sự đầu tư để phục vụ phát triển du lịch và đánh giá tác động của các dự án đến kinh tế - xã hội - môi trường tại bán đảo.

Dưới sức ép của phát triển, diện tích bảo vệ của KBTTN Sơn Trà cũng bị thu hẹp dần nên nếu công tác bảo tồn và quản lý du lịch không tốt sẽ là những mối đe dọa lớn của bán đảo Sơn Trà trong giai đoạn tiếp theo. Theo kinh nghiệm, với vị trí gần trung tâm thành phố thì việc phát triển du lịch tại bán đảo hoàn toàn có thể tận dụng cơ sở lưu trú sẵn có để đảm bảo không ảnh hưởng đến diện tích bảo tồn và duy trì cảnh quan tự nhiên cho phát triển du lịch. Các tài nguyên thiên nhiên phải có chủ thể quản lý và gắn trách nhiệm với các chủ thể đó trong khai thác, quản lý, bảo tồn các giá trị của tài nguyên để vừa giúp thu được lợi ích kinh tế những vẫn đảm bảo có sự quản lý.

** Về hệ thống đường giao thông:* Hiện nay, trên bán đảo Sơn Trà có 2 tuyến đường giao thông chính là:

- Tuyến 1 (8 km) từ đường Yết Kiêu lên đỉnh Sơn Trà;

- Tuyến 2 (9,6 km) là tuyến Hoàng Sa kết nối với phần phía Nam bán đảo.

Về hệ thống giao thông đường bộ trên bán đảo Sơn Trà được đánh giá là rất thuận tiện, khách du lịch có thể tiếp cận các điểm du lịch bằng nhiều loại phương tiện khác nhau. Nhưng cũng chính sự thuận tiện cũng là nguyên nhân gây ra tình trạng khó kiểm soát các hoạt động du lịch, gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến môi trường sống của các loài động vật đang sinh sống trên bán đảo.

Ngoài ra, có thể kết nối bằng đường thủy đến Sơn Trà, tuy nhiên hiện nay vẫn chưa có các cảng, bến tàu thuyền du lịch xung quanh chân bán đảo. Cảng Tiên Sa là cảng lớn nhưng chưa có cảng hành khách riêng nên việc tiếp nhận các tài du lịch lớn chưa được thuận tiện.

Đánh giá chung: Hệ thống giao thông đường bộ của Sơn Trà đã được đầu tư tương đối tốt, nước thải từ các khu du lịch mới được xử lý cục bộ, rác thải đã được thu gom và ký hợp đồng vận chuyển, xử lý với công ty môi trường đô thị của thành phố. Ở trên độ cao 200 m hiện nay thuộc diện tích khu bảo tồn nên không có các công trình, cơ sở vật chất du lịch quy mô lớn, chỉ có một số điểm chòi quan sát, vọng cảnh, nhà vệ sinh công cộng. Các hoạt động du lịch ở khu vực này cũng chỉ là tham quan, ngắm cảnh, đi bộ dã ngoại leo núi theo tuyến từ sân bay trực thăng xuống suối Ôm. Tuy nhiên, mức độ quy hoạch dày đặc các khu du lịch ở độ cao dưới 200 m cũng cần được xem xét vì khu vực đó là vùng đệm nhưng cũng là môi trường sống của các hệ động, thực vật phong phú, đặc biệt sẽ làm thu hẹp diện tích bảo tồn, từ đó ảnh hưởng đến hoạt động du lịch sinh thái.

Bộ máy quản lý tại bán đảo

Công tác quản lý bán đảo Sơn Trà được giao cho 3 cơ quan, đơn vị. Cụ thể, rừng và đất lâm nghiệp được giao cho Hạt Kiểm Lâm và một phần giao cho UBND phường Thọ Quang; các hoạt động tổ chức kinh doanh dịch vụ du lịch thuộc về trách nhiệm của Ban Quản lý bán đảo Sơn Trà và các bãi biển du lịch Đà Nẵng. Điều này cho thấy, tại bán đảo Sơn Trà đang được quản lý bởi nhiều chủ thể khác nhau, chức năng quản lý rời rạc gắn với chức năng của từng chủ thể quản lý.

Hạt Kiểm Lâm liên quận Sơn Trà - Ngũ Hành Sơn chỉ có chức năng quản lý chuyên ngành về rừng, có trách nhiệm tham mưu giúp UBND quận Sơn Trà và UBND quận Ngũ Hành Sơn thực hiện chức năng quản lý nhà nước về rừng và đất lâm nghiệp; bảo đảm chấp hành pháp luật và thực thi pháp luật về bảo vệ rừng, phát triển rừng trên địa bàn liên quận Sơn Trà - Ngũ Hành Sơn. Vì vậy, trong quá trình tuần tra, lực lượng kiểm lâm cũng nhắc nhở người dân, du khách không được ở lại qua đêm; không sử dụng lửa tại khu vực gần rừng, ven rừng; không xả rác bừa bãi nhưng không có chế tài để xử lý (Hạt Kiểm Lâm liên quận Sơn Trà - Ngũ hành Sơn).

Trước thực trạng bất cập này, UBND quận Sơn Trà đã nhiều lần kiến nghị UBND thành phố lập một đơn vị quản lý chịu trách nhiệm chung về bán đảo Sơn Trà. Sở NN&PTNT cũng đồng quan điểm này và cũng kiến nghị thành phố sớm thành lập 1 đơn vị đứng ra tổ chức các điểm hướng dẫn, trông giữ phương tiện của khách đến thăm quan bán đảo Sơn Trà. Lực lượng kiểm lâm phải kiểm tra, giám sát được lượng người vào rừng. Tuy nhiên, hiện nay vẫn chưa được giải quyết gây ra tình trạng chông chéo, rất khó khăn cho công tác quản lý tại bán đảo Sơn Trà.

4.4.4. Những thuận lợi và khó khăn cho công tác quản lý và phát triển du lịch sinh thái tại bán đảo Sơn Trà

*** Thuận lợi**

Bán đảo Sơn Trà rất có nhiều lợi thế để phát triển du lịch như:

- Là điểm ngắm thành phố lý tưởng;
- Gần trung tâm thành phố;
- Có thể tiếp cận bán đảo bằng nhiều phương tiện khác nhau qua hệ thống đường bộ, đường biển;
- Có đủ điều kiện về cảnh quan, đa dạng sinh học và văn hóa để phát triển hầu hết các loại hình dịch vụ-sản phẩm du lịch, đặc biệt là DLST.
- Các cơ sở cung ứng dịch vụ cho khách du lịch đã và đang hình thành...

*** Khó khăn**

- Công tác quy hoạch chưa được thực hiện một cách bài bản, chưa thể hiện được sự gắn kết được du lịch với chức năng bảo tồn. Vì vậy, mâu thuẫn giữa phát triển du lịch và vấn đề bảo tồn các giá trị ĐDSH, bảo vệ môi trường luôn tồn tại và rất phức tạp để giải quyết. Về quy định, các dự án đầu tư phát triển hạ tầng phục vụ du lịch ở dưới độ cao 200 m cũng chưa thật sự hợp lý, cần phải phân chia theo chức năng bảo tồn (khu bảo vệ nghiêm ngặt, khu chức năng, khu phục hồi sinh thái), đặc biệt là không thể bỏ qua quy định về mức độ tác động, tỷ lệ diện tích xây dựng, chiều cao công trình, loại hình du lịch nếu xác định bán đảo Sơn Trà là khu bảo tồn.

- Công tác quản lý tại bán đảo hết sức phức tạp do có rất nhiều các đơn vị tham gia, trách nhiệm các đơn vị không rõ ràng, bị điều chỉnh bởi nhiều luật khác nhau như Luật BV&PTR, Luật ĐDSH, Luật Biển đảo... Việc quy định 1 đầu mối quản lý bán đảo là hết sức cần thiết thì mới đảm bảo gắn kết được chức năng bảo tồn với phát triển du lịch.

- Khách ra vào bán đảo tự do, chưa có sự kiểm soát nên ảnh hưởng rất lớn đến công tác bảo tồn, dễ xảy ra nguy cơ cháy rừng, săn bắt động vật... Hiện nay, đường lên bán đảo có 2 đường chính nhưng hệ thống đường đi lại rất đẹp, các phương tiện giao thông đường bộ có thể tiếp cận đến hầu hết các điểm du lịch trên bán đảo, nhiều phương tiện cá nhân có thể ra vào tự do gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường (tiếng ồn, không khí). Đến thời điểm hiện nay, chưa có quy định về thời gian cũng như địa điểm cụ thể được phép tham quan, dã ngoại ở bán đảo Sơn Trà.¹⁷

- Chưa có nhiều các sản phẩm du lịch, thiếu sự gắn kết với các khu du lịch với nhau. Bán đảo Sơn Trà là nơi có nhiều địa điểm có thể khai thác để phát triển du lịch nhưng chưa được quan tâm khai thác. Nhiều khách du lịch đánh giá, Sơn Trà luôn đem đến những trải nghiệm thú vị khiến du khách mong muốn có dịp trở lại. Nhiều nhà làm du lịch cho biết, bán đảo Sơn Trà được xem là điểm đến hấp dẫn, hội tụ đủ loại hình du lịch cho từng loại khách khác nhau, nhất là du lịch nghỉ dưỡng và du lịch sinh thái. Tuy nhiên, những chuyến đi chỉ dừng lại cấp độ thử nghiệm, khảo sát điểm đến do Ban Quản lý bán đảo Sơn Trà và các bãi biển du lịch Đà Nẵng tổ chức, chưa phải là sản phẩm du lịch cố định do một công ty lữ hành nào khai thác. Đa số khách du lịch “bụi” tham gia phượt bán đảo Sơn Trà đều cho rằng, các chuyến phượt đều nhờ bạn bè ở Việt Nam giới thiệu chứ không phải mua tour của lữ hành, họ thật sự thấy tiếc khi “chủ nhà” bỏ lỡ một nơi tuyệt vời, đáng để trải nghiệm như bán đảo Sơn Trà.

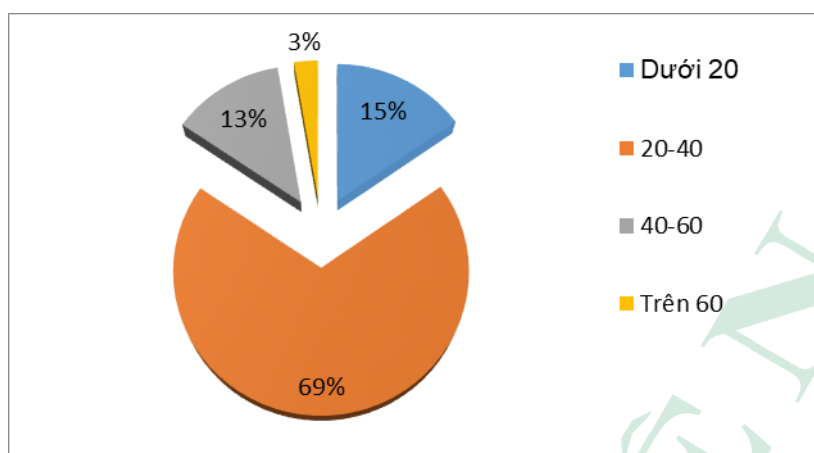
- Đầu tư từ du lịch cho bảo tồn chưa có, gần như khách du lịch đến bán đảo tự do, giá trị tài nguyên, ĐDSH gần như mọi người đều có thể tiếp cận. Đây là một sự lãng phí rất lớn trong khi đó nguồn đầu tư cho bảo tồn thì càng ngày càng hạn hẹp.

4.4.5. Cơ hội tài chính từ phát triển du lịch sinh thái tại bán đảo Sơn Trà

**** Đặc điểm khách du lịch đến Đà Nẵng***

Kết quả điều tra 1.482 khách du lịch cho thấy, khách đến Đà Nẵng bao gồm nhiều lứa tuổi khác nhau, 69% khách đến bán đảo Sơn Trà trong độ tuổi từ 20 - 40 tuổi, họ là người đang có sức khỏe và có thời gian để có thể khám phá thiên nhiên, ngoài ra còn cả khách dưới 20 tuổi và khách trên 60 tuổi. Mỗi lứa tuổi sẽ có những nhu cầu và mối quan tâm khác nhau khi tới tham quan bán đảo (Hình 4.8).

¹⁷ Ngọc Đoàn, Báo Đà Nẵng online (2018), Bất cập trong quản lý bán đảo Sơn Trà, số thứ 5 ngày 24/6/2018



Hình 4.8. Độ tuổi khách du lịch đến bán đảo Sơn Trà

Về giới tính, 55% số khách là nam giới, còn lại nữ (chiếm 45%). Về số lần đến Đà Nẵng cho thấy, 33% khách lần đầu đến Đà Nẵng, 21% khách đến lần 2 và 46% từ lần 3 trở lên. Về thời gian ở Đà Nẵng trung bình 2 - 3 ngày (chiếm khoảng 81% tổng số khách), khách ở trên 4 ngày rất ít (khoảng 0,1%). Về vùng miền của khách du lịch, 65% khách đến từ miền Trung, 19% từ miền Bắc và có 16% đến từ miền Nam. Về mục đích đến Đà Nẵng, 56% số khách là du lịch, 10% là thăm người thân, ngoài ra còn 1 số đoàn khách kết hợp công việc và mục đích khác. Từ đó cho thấy, khách du lịch đến Đà Nẵng chủ yếu tập trung vào nhóm thanh niên với nhu cầu khám phá tự nhiên là rất lớn. Thời gian khách ở Đà Nẵng tương đối dài vì vậy với vị trí thuận lợi như Sơn Trà là điểm đến lý tưởng của họ khi đến Đà Nẵng, thời gian dành cho Sơn Trà sẽ chỉ là một phần trong thời gian đi du lịch nên sẽ không dài (0,5 - 1 ngày là hợp lý). Mục đích của khách đến Đà Nẵng vẫn chủ yếu là du lịch, vì vậy phát triển DLST tại bán đảo Sơn Trà sẽ giúp khách du lịch có thêm điểm đến và có những trải nghiệm gắn với thiên nhiên.

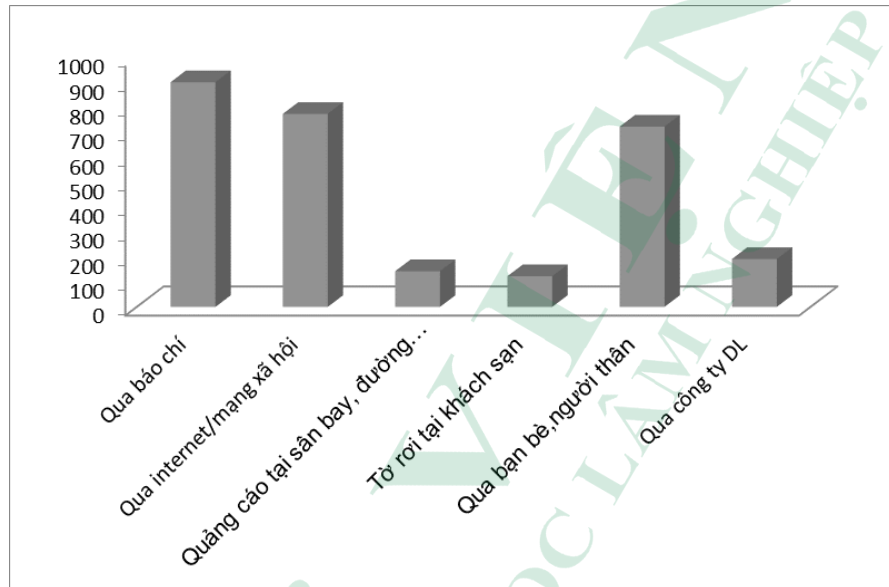
** Về mối quan tâm của khách du lịch đến Sơn Trà*

Về nhận biết Sơn Trà của khách du lịch cho kết quả, 81,1% khách du lịch đã biết đến Sơn Trà, nhưng có sự khác nhau giữa khách quốc tế và khách nội địa, khách nội địa biết đến Sơn Trà nhiều hơn (Bảng 4.18). Vì vậy, để khách du lịch biết đến Sơn Trà (đặc biệt là khách quốc tế) thì cần tăng cường quảng bá thông qua các kênh khác nhau.

Bảng 4.18. Tình hình nhận biết về Sơn Trà

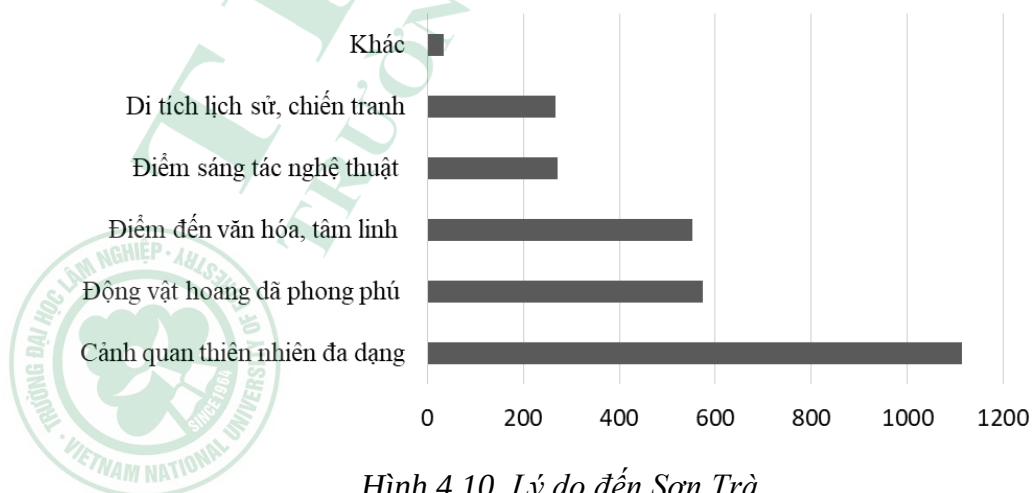
Chỉ tiêu	Nước ngoài		Việt Nam	
	Số khách	Tỷ lệ (%)	Số khách	Tỷ lệ (%)
Đã biết	77	73	1228	90
Chưa biết	29	27	137	10
Tổng	106	100	1365	100

Về nguồn thông tin để nhận biết Sơn Trà: Đa số khách du lịch biết đến Sơn Trà thông qua Báo chí, mạng xã hội, internet và bạn bè, người thân (Hình 4.9). Công tác quảng cáo tại các địa điểm cố định và thông qua các công ty du lịch còn rất hạn chế. Đây cũng là lý do làm cho khách quốc tế biết đến Sơn Trà ít hơn. Bên cạnh đó cho thấy, chính quyền và các doanh nghiệp chưa thật sự quan tâm đến quảng bá du lịch về Sơn Trà.



Hình 4.9. Nguồn thông tin biết đến Sơn Trà

Có 3 lý do chính hấp dẫn khách du lịch đến Sơn Trà là cảnh quan thiên nhiên đa dạng, động vật hoang dã phong phú và di sản văn hóa, tâm linh. Đây cũng là những thế mạnh của Sơn Trà cần khai thác, quảng bá để phát triển du lịch Sơn Trà. Bên cạnh đó, nếu Sơn Trà không duy trì được các yếu tố này thì sẽ rất khó thu hút được khách du lịch đến và quay lại Sơn Trà.

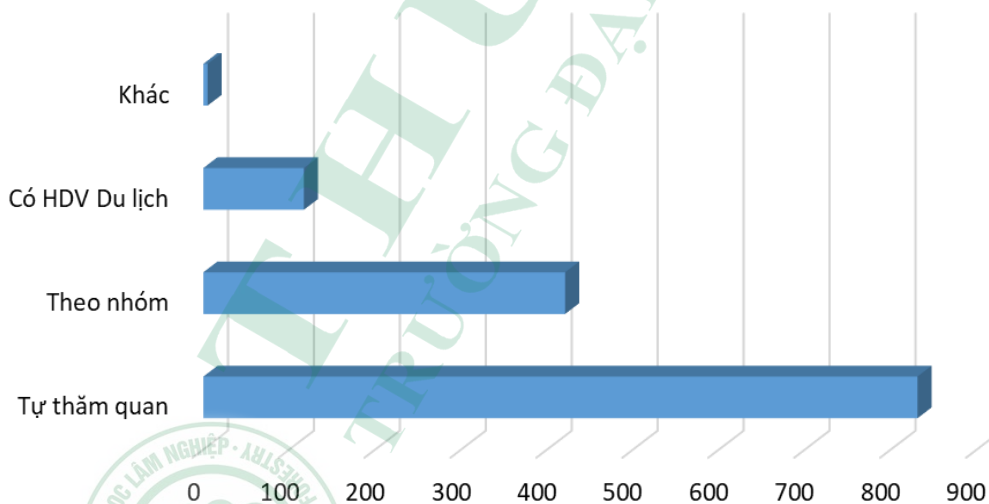


Hình 4.10. Lý do đến Sơn Trà

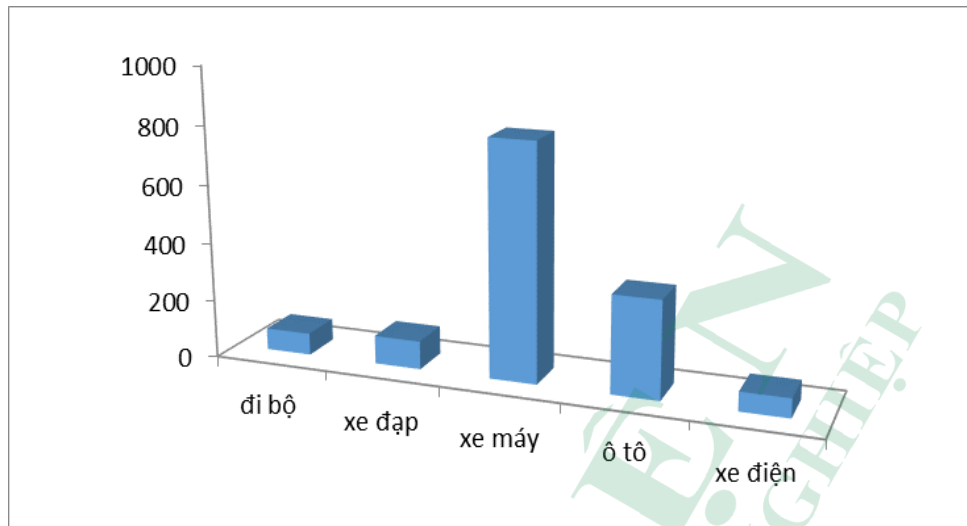
Kết quả khảo sát cho thấy, 69% khách đã đến Sơn Trà, trong đó 72% khách trong nước đã đến Sơn Trà, nhưng khách quốc tế thì chỉ có 32% đã đến Sơn Trà, còn lại 68% chưa đến Sơn Trà. Kết quả thể hiện công tác quảng bá còn hạn chế, đặc biệt là quảng bá ra nước ngoài nên khách du lịch nước ngoài còn chưa nhiều người biết đến Sơn Trà. Về mong muốn đến Sơn Trà cho kết quả, 77% khách du lịch muốn đến Sơn Trà, chỉ có 5% khách không muốn đến và 17% khách không trả lời. Điều này cho thấy, Sơn Trà có sức hấp dẫn với du khách và họ vẫn mong muốn được đến vào những tiếp theo.

Về thời gian dành cho tham quan Sơn Trà, 72% khách du lịch dành từ 1 ngày trở xuống, 4,2% khách không trả lời, còn lại là cho từ 2 ngày trở lên. Lý do là khách đến tham quan Sơn Trà thường kết hợp với chuyến du lịch Đà Nẵng, phù hợp với vị trí cũng như các tuyến điểm tham quan trên bán đảo. Vì vậy, việc tổ chức các tour tham quan nên bố trí trong ngày, việc tổ chức các tour từ 2 ngày trở nên thường gắn với các hoạt động mang tính chuyên biệt như các sự kiện đặc biệt như cắm trại qua đêm của các nhóm thanh niên, nghiên cứu khoa học, sản xuất phim...

Về hình thức tham quan, 56% khách du lịch đến bán đảo chủ yếu bằng hình thức tự tham quan, còn lại là tham quan theo nhóm. Điều này cho thấy, khách du lịch khá dễ dàng tiếp cận đến các điểm tham quan trên bán đảo Sơn Trà, việc quản lý khách du lịch chưa chặt chẽ. Thực tế, hiện nay đối với các khu bảo tồn việc tiếp cận các tuyến điểm tham quan đều phải có sự quản lý, khách du lịch đi vào khu bảo tồn phải mua vé, quy định thời gian vào và số lượng khách của từng đoàn.



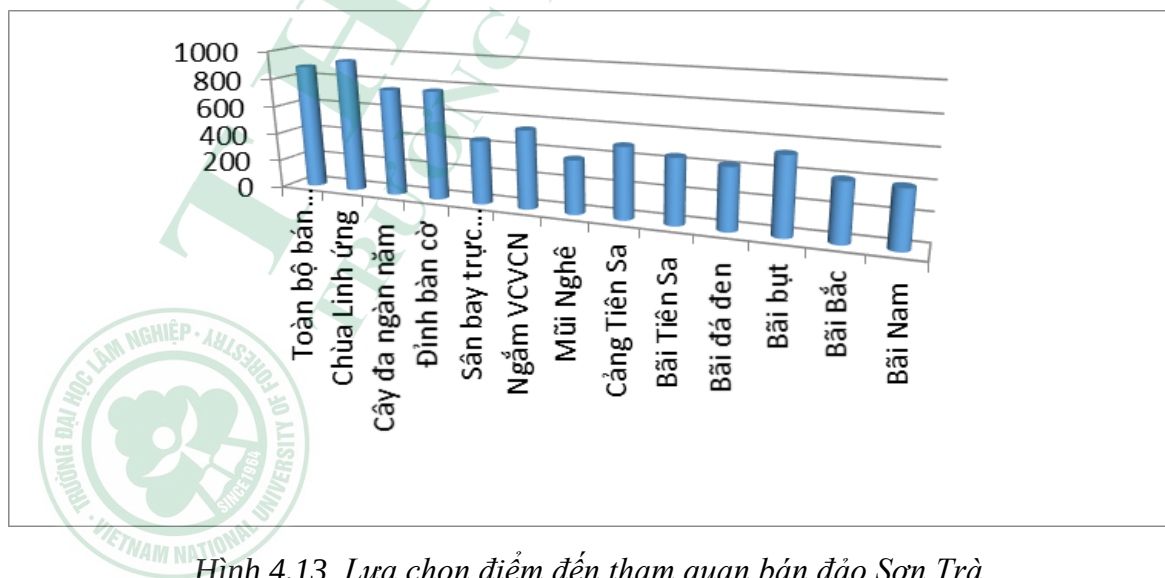
Hình 4.11. Hình thức tham quan



Hình 4.12. Về phương tiện để thăm quan Sơn Trà

Về phương tiện đi lại, 54,5% khách du lịch sử dụng phương tiện xe máy và 22,5% khách du lịch sử dụng ô tô, còn lại là các phương tiện khác như đi bộ, xe đạp, xe điện... Đối với thanh niên thường sử dụng phương tiện xe máy vì hệ thống giao thông trên bán đảo Sơn Trà tương đối thuận tiện và xe máy có thể tiếp cận với nhiều điểm du lịch và chi phí cũng rẻ hơn các phương tiện khác. Tuy nhiên, sử dụng nhiều ô tô và xe máy sẽ gây ra tình trạng ô nhiễm môi trường, ô nhiễm tiếng ồn tại bán đảo.

Về địa điểm tham quan, đa số khách du lịch muốn được đi tham quan nhiều điểm khác nhau khi đến bán đảo Sơn Trà, đây cũng là lý do các điểm tham quan thường gần nhau, khách du lịch khi đến Sơn Trà đều muốn khám phá hết các tuyến điểm hiện có. Về các địa điểm cụ thể, chùa Linh Ứng, đỉnh bàn cờ, cây đa ngàn năm là các điểm được ưu tiên lựa chọn nhiều hơn do đây là những địa điểm gần, đi lại thuận tiện.



Hình 4.13. Lựa chọn điểm đến tham quan bán đảo Sơn Trà

** Về sự sẵn lòng chi trả của khách du lịch*

Trong số 705 du khách tham gia khảo sát, có 689 câu trả lời, trong đó có 91,9% du khách sẵn sàng mua vé tham quan. Mức chi trả để mua vé được nhiều du khách đưa ra nhất là 100.000 đồng/vé. Mức sẵn lòng chi trả trung bình của du khách tham gia phỏng vấn tại Sơn Trà là 105.861 đồng/vé, cao hơn mức người dân tại Hà Nội sẵn lòng chi trả cho vé vào cửa VQG Tam Đảo (từ 69.562 - 75.250 đồng/vé) (Thu và cộng sự 2016) và mức sẵn sàng chi trả của du khách khi tới Hòn Mun (17.966 đồng/vé) (Nam & Son, 2001).

Đối với dịch vụ DLST tổ chức trong ngày, mức trung bình du khách sẵn sàng chi trả là 378.312 đồng. Khoảng cách dao động trong mức sẵn sàng chi trả của du khách đối với câu hỏi này khá lớn, thấp nhất là 0 đồng, cao nhất là 5 triệu đồng, trong đó mức 500.000 đồng được du khách đề xuất nhiều nhất, chiếm 17,6%. Kết quả này cho thấy cơ hội phát triển các tuyến DLST cho các nhóm khách có nhu cầu khám phá và tìm hiểu thiên nhiên Sơn Trà dưới sự hướng dẫn của cán bộ chuyên môn khá cao, cần quan tâm thúc đẩy.

Đối với gói du lịch chuyên biệt từ 02 ngày trở lên tại Sơn Trà, có tới 85,6% khách du lịch trả lời sẵn sàng chi trả. Mức chi dao động trong khoảng từ 0 đồng đến 10 triệu đồng, trung bình 1.008.626 đồng. Mức chi trả được nhiều du khách đưa ra nhất là 1 triệu đồng (20,2%). Đây là mức chi trả rất cao so với các nghiên cứu xác định mức độ sẵn sàng chi trả tại Việt Nam (Nam và Son, 2001; Thuy, 2007; Thang và Bennett, 2007; Thu và cộng sự 2016; Quy và cộng sự 2016).

** Mức độ sẵn sàng đóng góp cho Quỹ Bảo tồn thiên nhiên Sơn Trà*

Có tới 83,6% du khách tự nguyện đóng góp cho Quỹ Bảo tồn thiên nhiên tại bán đảo Sơn Trà với mức đóng dao động từ 0 đồng đến 5 triệu đồng, trung bình xấp xỉ 230.000 đồng và 31,8% du khách đưa ra mức sẵn sàng đóng góp tự nguyện là 100.000 đồng. Hình thức đóng góp đa số lựa chọn đóng một lần (56%) và hằng năm (24%).



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đặng Văn Bài (2004). Bảo tàng cho tương lai và tương lai cho bảo tàng, *Tạp chí Di sản văn hóa* số 8-2004.
2. Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (2016). *Quy hoạch tổng thể phát triển khu du lịch quốc gia Sơn Trà, TP Đà Nẵng đến năm 2025, định hướng đến năm 2030*.
3. Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn (2008). *Báo cáo hoạt động thuê MTR để kinh doanh du lịch sinh thái tại các khu rừng đặc dụng*. Hà Nội.
4. Lê Xuân Cảnh và nhóm nghiên cứu (2003). *Điều tra đánh giá hiện trạng tài nguyên sinh vật bổ sung và hoàn thiện cơ sở dữ liệu đề xuất quy hoạch và quản lý khu bảo tồn thiên nhiên trên đất liền Nam Trung Bộ và Tây Nguyên*. Báo cáo tổng kết đề tài cấp viện HLKHCNVN.
5. Cục Di sản văn hóa (2015). *Kết quả 10 năm triển khai quy hoạch tổng thể hệ thống bảo tàng Việt Nam đến năm 2020 và một số nhiệm vụ trọng tâm cần giải quyết trong thời gian tới*.
6. Cục Kiểm lâm (2008). *Báo cáo tổng kết đề án thí điểm sử dụng MTR đặc dụng để phát triển du lịch sinh thái và giáo dục hướng nghiệp tại VQG Ba Vì*. Hà Nội.
7. Nguyễn Minh Đạo, Trần Quang Bảo (2018). Du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên khu vực miền Trung và Tây Nguyên: Lý thuyết và Thực tiễn. Bài trình bày và đăng trong Kỷ yếu Hội thảo quốc tế "Bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển bền vững khu vực miền Trung và Tây Nguyên lần thứ I. Phát triển du lịch tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên: Cơ sở khoa học, pháp lý và kinh nghiệm thực tiễn", tại Đà Nẵng, ngày 21 tháng 7 năm 2018, pp. 14-29.
8. Ngọc Đoàn (2018). *Bất cập trong quản lý bán đảo Sơn Trà*. Báo Đà Nẵng Online, số thứ 5 ngày 24/6/2018.
9. Nguyễn Xuân Hòa (2018), *Hiện trạng đa dạng sinh học ở vùng biển ven bờ bán đảo Sơn Trà*, Báo cáo Hội thảo, Viện Hải dương học.
10. Lê Trọng Hùng (2008). "Nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng chính sách cho thuê rừng, xây dựng và phát triển thị trường quyền sử dụng đất rừng sản xuất ở Việt Nam". Đề tài cấp Bộ. Hà Nội.

11. Đặng Huy Huỳnh (2017). *Bảo vệ rừng và đa dạng sinh học khu bảo tồn thiên nhiên bán đảo Sơn Trà vì phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu cho thành phố Đà Nẵng*. Báo cáo Hội thảo.
12. Vũ Ngọc Long, Nguyễn Trường Sinh (2017). *Giải pháp bảo tồn và phát triển bền vững bán đảo Sơn Trà*. Báo cáo Hội thảo 28/4/2017. Đà Nẵng.
13. Bùi Thị Minh Nguyệt và cs (2018). “*Nghiên cứu, đánh giá thực trạng các mô hình làm cơ sở đề xuất chính sách cho thuê môi trường rừng ở Việt Nam*”. Đề tài Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.
14. Bùi Thị Minh Nguyệt và cs (2018). *Đánh giá cơ hội tài chính cho tổ chức quản lý, bảo tồn đa dạng sinh học bán đảo Sơn Trà từ phát triển du lịch sinh thái bền vững*. Trung tâm Con người và Thiên nhiên.
15. Bùi Thị Minh Nguyệt (2018), *Báo cáo xây dựng đề án thu phí tham quan bảo tàng tài nguyên rừng*, Dự án “*Sáng kiến tài chính cho đa dạng sinh học*” (BIOFIN) thuộc Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP).
16. Bùi Thị Minh Nguyệt (2013). “*Chính sách thuê MTR tại các VQG ở khu vực phía Bắc Việt Nam, nghiên cứu tại VQG Ba Vì, Tam Đảo, Bến En*”. Báo cáo Luận án Tiến sỹ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân.
17. Nguyễn Hoàng Phượng (2018). *Khi du lịch đại trà xâm lấn rừng đặc dụng: Góc nhìn từ Sơn Trà*, Bản Tin của Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature), ngày 04/04/2018.
18. Hoàng Sử (2017). *Những vấn đề cấp thiết trong bảo tồn và phát triển du lịch trên bán đảo Sơn Trà*. Báo cáo Hội thảo.
19. Tổng cục Lâm nghiệp (2011). *Quyết định số 37/QĐ-VBV-KL ngày 30/3/2011 về việc Ban hành quy định tạm thời về thuê MTR đặc dụng để phát triển du lịch sinh thái kết hợp bảo vệ và phát triển rừng tại VQG Ba Vì*. Hà Nội.
20. Tổng cục Lâm nghiệp. *Tổng hợp danh mục quyết định giao - điều chỉnh dự toán năm 2015, 2016, 2017 của TCLN*.
21. Lưu Hồng Trường (2018). *Hiện trạng tài nguyên đa dạng sinh học trên cạn ở bán đảo Sơn Trà*. Báo cáo Hội thảo. Viện Hàn lâm Khoa học và Công nghệ Việt Nam.
22. Bùi Văn Tuấn (2017). *Hãy giữ lấy Sơn Trà*. Bài đăng trên *Tạp chí Môi trường* số 4/2017.

23. Ngô Anh Tuấn, Phạm Hồng Long (2016). *Báo cáo nghiên cứu cơ chế tài chính vé vào cửa tham quan du lịch và cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng tại các vườn quốc gia, khu rừng đặc dụng, GIZ.*
24. UBND thành phố Đà Nẵng (2017). *Báo cáo số 223/BC-UBND về việc liên quan đến rà soát các dự án và quy hoạch tổng thể phát triển Khu Du lịch quốc gia Sơn Trà, thành phố Đà Nẵng đến năm 2025, định hướng đến năm 2030.* Ngày 29 tháng 8 năm 2017.
25. Vụ Bảo tồn thiên nhiên (2016). *Tài chính rừng đặc dụng.* Báo cáo Tổng kết kinh nghiệm quốc gia, thực tiễn hiệu quả và bài học kinh nghiệm.
26. Vườn Quốc gia Ba Vì (2009). *Báo cáo tổng kết Đề án thí điểm sử dụng MTR đặc dụng để phát triển DLST và giáo dục hướng nghiệp tại Vườn Quốc gia Ba Vì.* Hà Nội.
27. VQG Cúc Phương (2018). Báo cáo Tổng kết bảo tàng tại VQG Cúc Phương.
28. VQG Bạch Mã (2018). Báo cáo Tổng kết bảo tàng tại VQG Bạch Mã.
29. VQG Cát Tiên (2018). Báo cáo Tổng kết bảo tàng VQG Cát Tiên
30. Viện điều tra quy hoạch rừng (2018). Báo cáo Tổng kết hoạt động bảo tàng TNR.
31. Huỳnh Tấn Vinh (2016). *Du lịch bán đảo Sơn Trà - định hướng phát triển bền vững.* Báo cáo Hội thảo.



Chương 5

PHƯƠNG HƯỚNG XÂY DỰNG CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM

5.1. Một số định hướng chung

5.1.1. Hoàn thiện khung pháp lý và chính sách tài chính cho bảo tồn thiên nhiên

Tài chính cho bảo tồn thiên nhiên đã được đề cập tới trong nhiều văn bản pháp quy và chính sách khác nhau ở Việt Nam, bao gồm Hiến pháp, Nghị quyết của Chính phủ, luật của Quốc hội, Quyết định của Chính phủ và các hướng dẫn của nhiều Bộ. Điều này cho thấy nhận thức của xã hội về bảo tồn BTTN ngày càng tăng, đặc biệt là từ năm 2013 khi Hiến pháp mới được ban hành. Tuy nhiên, các nguồn tài chính cho bảo tồn BTTN chưa được quản lý tập trung. Trong chính sách chi tiêu ngân sách của Chính phủ, chi tiêu cho BTTN được ẩn trong các khoản chi tiêu khác và chi tiêu cho BTTN chưa phải là mục ưu tiên trong chính sách chi tiêu của Chính phủ, trong Luật NSNN và chưa được dự toán ngay từ đầu trong kế hoạch phân bổ ngân sách. Trong mục lục NSNN, chi tiêu cho BTTN được lồng ghép trong mã chi ngân sách cho bảo vệ môi trường trong hệ thống mục lục ngân sách của chính phủ; Hiện chưa có mã ngân sách riêng cho hệ thống VQG & KBTTN và không có kế hoạch đầu tư cụ thể cho BTTN trong các chương trình đầu tư của Chính phủ cho giai đoạn 2016 - 2020.

- Các luật quan trọng liên quan đến BTTN sẽ có hiệu lực, bao gồm Luật NSNN (từ năm 2017), Luật Lâm nghiệp và Luật Thủy sản (từ năm 2019), trong khi các luật khác đang được sửa đổi, bao gồm Luật ĐDSH. Để thực thi pháp luật, Chính phủ sẽ xem xét và sửa đổi các quyết định có liên quan trước đó hoặc ban hành các quyết định mới nhằm hỗ trợ việc quản lý tài chính nói chung và tài chính cho BTTN nói riêng. Điều quan trọng là các đối tác liên quan, đặc biệt là khu vực tư nhân và cộng đồng, sẽ tham gia vào quá trình hoạch định chính sách này để có thể lồng ghép các sáng kiến tài chính BTTN, như: hấp thụ cacbon, bồi hoàn tổn thất ĐDSH, REDD+ như đã nêu trong Hiến pháp và Luật ĐDSH.

- Chính sách tài chính cho BTTN là một chính sách phát triển ngành mà chính phủ đang quan tâm. Câu hỏi đặt ra là Chính phủ cân đối giữa mục tiêu bảo tồn BTTN với các mục tiêu ưu tiên khác như phát triển công nghiệp, phát triển nông thôn, xây dựng

và đô thị hóa, xúc tiến xuất khẩu... như thế nào để bảo đảm các cam kết bố trí tài chính BTTN được thực hiện đầy đủ.

- Không có sở hữu tư nhân về đất đai ở Việt Nam. Do đó, tất cả các cơ sở bảo tồn ĐDSH bao gồm các VQG & KBTTN và các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã là các cơ quan dịch vụ công, được chính phủ thành lập, giao đất, quản lý và tài trợ. Các cơ chế và sáng kiến tài chính để tạo thêm nguồn tài chính cho các cơ quan này không thể được áp dụng nếu không có sự chấp thuận và kiểm soát của chính phủ. Trong khi đó, Chính phủ lại có chính sách thúc đẩy tự chủ về tài chính để tăng thu nhập ở các VQG & KBTTN đã được thí điểm. Tuy nhiên, các sáng kiến như vậy có thể dẫn đến giảm tương ứng phần ngân sách của chính phủ phân bổ cho các cơ quan này, đặc biệt là đối với các KBTTN, nơi được phân loại các tổ chức là tự cung tự cấp hoàn toàn (không nhận ngân sách của chính phủ), tự túc một phần (một phần ngân sách do Chính phủ cung cấp) hoặc không tự túc (Chính phủ bố trí tất cả ngân sách). Theo đó, tổng nguồn thu ngân sách của các VQG & KBTTN có thể không thay đổi đáng kể, nếu NSNN phân bổ giảm đi tương ứng với phần thu nhập tự huy động tăng thêm của KBTTN. Để tránh tình trạng này có thể xảy ra, Chính phủ có thể xem xét chính sách cam kết duy trì không thay đổi/ hay không giảm mức phân bổ ngân sách cho các khu BTTN và các khu BTTN được giữ lại toàn bộ nguồn tài chính tự huy động để phục vụ cho khu BTTN.

- Chính sách tài chính cho khu BTTN là một chính sách toàn diện của chính phủ nhằm thúc đẩy bảo tồn Bảo tồn ĐDSH ở Việt Nam. Chính phủ đã cam kết bố trí các nguồn tài chính khác nhau đủ để thực hiện chính sách này.

- Mỗi tỉnh (63 tỉnh thành) chiến lược Khu BTTN, quy hoạch bảo tồn ĐDSH của tỉnh. Tuy nhiên hiện chưa có cơ sở dữ liệu quốc gia thống nhất để đảm bảo chia sẻ thông tin và bài học kinh nghiệm trong thực hiện khu BTTN giữa các địa phương. Xây dựng cơ sở dữ liệu về Chính sách khu BTTN & ĐDSH là một vấn đề cần quan tâm.

5.1.2. Hoàn thiện thể chế quản lý bảo tồn thiên nhiên

- BTTN và phát triển các ngành: đánh giá cho thấy có 3 cụm ngành mà sự phát triển của chúng có mối quan hệ khác nhau với BTTN: (i) Các ngành phụ thuộc vào BTTN - nông nghiệp, ngư nghiệp, du lịch sinh thái, thủy điện; (ii) Các ngành ảnh hưởng đáng kể đến BTTN & ĐDSH như khai mỏ, sản xuất và nhập khẩu phân bón hóa học, thuốc trừ sâu, sản xuất công nghiệp; và (iii) Các ngành có trách nhiệm bảo vệ các khu BTTN, các trường đại học, các tổ chức phi chính phủ, các trung tâm nghiên cứu. Các ngành đe dọa ĐDSH đang đóng vai trò ngày càng tăng trong việc tạo việc làm, xuất khẩu và nộp thuế cho ngân sách nhưng chúng cũng gây ra tổn thất nhiều cho BD, tổn thất này lại ảnh hưởng đến các ngành phụ thuộc vào khu BTTN mà phần lớn dân số có thu nhập thấp lại làm việc trong các ngành này.

- Địa vị pháp lý: Các tổ chức của chính phủ chiếm ưu thế tuyệt đối trong chi phối các hoạt động bảo tồn thiên nhiên - cả về số lượng và nguồn lực sẵn có so với các tổ chức xã hội dân sự và tư nhân. Tính ưu thế của các tổ chức công lập như vậy có thể dẫn đến sự quan liêu và hiệu quả thấp trong bảo tồn thiên nhiên. Chính phủ nên xem xét giao thêm trách nhiệm bảo tồn thiên nhiên cho khu vực tư nhân và xã hội dân sự, bao gồm cả việc tham gia vào các quá trình thảo luận và hoạch định chính sách, giám sát thực thi bảo tồn thiên nhiên và chủ trì một số chương trình/dự án bảo tồn thiên nhiên.

- Ngân sách: Hoàn thiện hệ thống các tổ chức bảo tồn thiên nhiên - như đã đề cập ở phần trên đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 - là một nhiệm vụ quan trọng. Tuy nhiên tới nay các tổ chức về khu BTTN chưa có mã số riêng trong mục lục NSNN. Do vậy, viên phân bổ NSNN cho khu BTTN có thể nằm trong ngân sách của nhiều cơ quan và nhiều cấp khác nhau; và nguồn ngân sách này có thể ít tập trung vào khu BTTN trên thực địa. Có thể cần phải xem xét bổ sung thêm dòng ngân sách riêng cho các tổ chức khu BTTN, nhất là các VQG & KBTTN.

- Cấp hành chính: Các cơ quan cấp Trung ương (các Bộ, Viện, Trung tâm nghiên cứu) có tiếng nói và tác động mạnh mẽ về bảo tồn thiên nhiên như tiến hành các nghiên cứu khoa học, hoạch định chính sách và phân bổ ngân sách cho khu BTTN. Các tổ chức cấp địa phương tuy có số lượng lớn, bao gồm Ủy ban nhân dân và các cơ quan nhà nước ở 63 tỉnh, 713 huyện (2016), 11.000 xã (2008), 219 Khu BTTN và hàng trăm nghìn công ty kinh doanh, có các hoạt động về BTTN trên thực địa, nhưng cách nghĩ và nhận thức về lợi ích từ bảo tồn thiên nhiên chưa cao và đôi khi các lợi ích từ sản xuất và kinh doanh cao hơn so với yêu cầu khu BTTN. Vì vậy, nên tiến tổ chức thêm nhiều nghiên cứu lượng giá khu BTTN, từ đó có tác động hơn cải thiện nhận thức về bảo tồn thiên nhiên ở cấp tỉnh, huyện và xã, đặc biệt là đối với các tổ chức xã hội và cộng đồng doanh nghiệp.

- Chính phủ đã yêu cầu tất cả các tổ chức ở cả khu vực công và tư phải lồng ghép bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn thiên nhiên trong các kế hoạch và chiến lược phát triển của ngành, địa phương. Tuy nhiên, yêu cầu này chưa được thực hiện ở tất cả các cơ quan. Cần rà soát và thực hiện nghiêm túc việc lồng ghép bảo vệ môi trường, tài nguyên thiên nhiên và bảo tồn thiên nhiên trong tất cả các kế hoạch phát triển, chiến lược của quốc gia, chính phủ, các bộ và các tỉnh, địa phương, lãnh thổ.

- Trách nhiệm chung về bảo tồn thiên nhiên được giao cho Bộ TN&MT, tuy nhiên các hoạt động bảo tồn thiên nhiên được giao cho các tổ chức khác nhau, cụ thể: (i) Quản lý các hệ thống khu BTTN trên cạn, nội địa và biển được giao cho ngành Nông nghiệp - Bộ NN&PTNT và các Sở NN&PTNT; (ii) Các chương trình nghiên cứu về bảo tồn thiên nhiên được quản lý bởi Bộ KH&CN (MOST), Viện Hàn lâm KH&CN Việt Nam (VAST) và các trường đại học. Do đó, việc triển khai các hoạt động bảo tồn

thiên nhiên thiếu tập trung, kể cả trong việc thực hiện kế hoạch hành động quốc gia về bảo tồn thiên nhiên. Cần xem xét để có một Kế hoạch hành động quốc gia về thực hiện chính sách BTTN và bảo tồn ĐDSH, dưới sự chỉ đạo của một Ban Điều phối BTTN & ĐDSH Trung ương nhằm rà soát và thực hiện tất cả các biện pháp cải thiện bảo tồn thiên nhiên, bao gồm sửa đổi các chính sách, sắp xếp thể chế và phân công trách nhiệm giữa các tổ chức, cải thiện năng lực thực thi chính sách và nâng cao nguồn tài chính cho BTTN và bảo tồn ĐDSH.

5.1.3. Hoàn thiện chính sách tài chính cho bảo tồn thiên nhiên và đa dạng sinh học

- Ngân sách của chính phủ là nguồn tài trợ quan trọng cho BTTN ở Việt Nam, nhưng ngân sách của chính phủ cho BTTN còn thấp và chưa tương xứng với đóng góp của BTTN - môi trường đối với nền kinh tế. Các nghiên cứu khác nhau về lượng giá tài nguyên thiên nhiên ở cấp địa phương cho thấy các VQG/KBTTN nhận được hỗ trợ ngân sách của chính phủ thấp hơn nhiều so với giá trị của các dịch vụ tự nhiên mà họ đóng góp cho nền kinh tế. Chính phủ có thể xem xét sự chênh lệch giữa đóng góp của BTTN cho nền kinh tế và ngân sách chính phủ chi cho BTTN để giảm dần sự chênh lệch này và tăng cường tài chính cho lĩnh vực BTTN và ĐDSH.

- Cần sớm hình thành chính sách đầu tư, đãi ngộ đặc thù cho BTTN & ĐDSH nhằm khuyến khích và đảm bảo cho công tác BTTN có thể tồn tại và phát triển bền vững: Rà soát đánh giá lại việc thực hiện Quyết định số: 24/2012/QĐ-TTg, ngày 01/06/2012 của Thủ tướng Chính Phủ về Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng: tiến hành điều chỉnh cập nhật và duy trì cơ chế đầu tư hợp lý và lâu dài. Mặt khác cũng cần hình thành các chính sách đãi ngộ đặc thù cho công tác BTTN và những người làm BTTN như: chính sách lương, phụ cấp thu hút ngành, khen thưởng...

- Các cơ chế tài chính khác nhau cho bảo tồn ĐDSH và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên được đưa ra. Tuy nhiên, việc quản lý và điều tiết các cơ chế chi trả DVMTR có thể cần được cải thiện bằng cách xây dựng và áp dụng một hệ thống các tiêu chí BTTN quốc gia dựa trên các nhu cầu bảo tồn các loài và theo các vùng để phục vụ việc phân bổ tài chính BTTN một cách hài hòa hơn. Các chính sách sẽ được sửa đổi hay ban hành mới cũng cần được sớm thông qua để bảo đảm thu đủ tiền từ tất cả các ngành như đã được quy định trong Luật Lâm nghiệp mới, đặc biệt là thu từ du lịch sinh thái, cấp nước, sản xuất và nuôi trồng thủy sản..

- Trên phạm vi toàn cầu, phân bổ ODA hỗ trợ cho bảo tồn thiên nhiên vẫn ở mức ổn định, nhưng ODA được phân bổ cho Việt Nam đang giảm kể từ khi Việt Nam vượt qua mức thu nhập trung bình từ năm 2010. Tuy nhiên, xem xét tác động ngày càng tăng lên bảo tồn ĐDSH và bảo vệ môi trường, do sự phát triển kinh tế nhanh và tăng dân số

trong những thập kỷ gần đây và các cam kết quốc tế được Việt Nam thông qua, Chính phủ và Bộ KH & ĐT có xem xét chú ý hơn tới việc đảm bảo hỗ trợ ODA cho BTTN là ưu tiên của đất nước trong những năm tới.

- Các quỹ là kênh phù hợp để huy động tài chính cho BTTN. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các quỹ, cần xem xét khuyến khích hơn nữa sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp và các tổ chức phi chính phủ trong việc quản lý các quỹ. Nguyên tắc bồi hoàn ĐDSH như đã nêu trong Hiến pháp và Luật Bảo tồn ĐDSH nên được xây dựng để triển khai. Có chính sách cụ thể đối với Quỹ Phát triển cộng đồng về BTTN & ĐDSH và cải thiện hoạt động của các quỹ này.

- Hiện nay, các thông tin về phân bổ ngân sách của chính phủ chủ yếu là phân bổ ngân sách theo đầu mối các cơ quan, tổ chức (phân bổ ngân sách cho các cơ quan trung ương và các tỉnh), thông tin về phân bổ ngân sách theo các lĩnh vực, các ngành mặc dù mặc dù đã công bố Mã nguồn ngân sách của Chính phủ (Thông tư số 300/2016/TT-BTC về Nguồn thu ngân sách) và Mã chi ngân sách của Chính phủ (Thông tư số 324/2016/TT-BTC, ngày 21/12/2016), trong đó có các mã ngân sách về Bảo vệ môi trường (9.250) và bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH (9.271). Trong thời gian tới chính phủ xem xét công bố thêm các thông tin về chi tiêu ngân sách theo ngành, lĩnh vực, trong đó có dữ liệu về ngân sách và chi tiêu cho BTTN và ĐDSH ở cấp Trung ương và địa phương.

- Hiện nay, thiếu cơ chế giám sát việc các tổ chức bảo tồn thiên nhiên & ĐDSH nhận được bao nhiêu tài chính so với mức được chính phủ cam kết hay phê duyệt, bởi vì nhiều tổ chức này thuộc quyền quản lý của các cấp địa phương. Việc tổ chức giám sát tại cơ sở về phân bổ ngân sách bảo đảm các nhiệm vụ BTTN là vấn đề quan trọng để cải thiện việc thực thi chính sách của chính phủ. Chính phủ có thể xem xét việc xây dựng kế hoạch giám sát chi tiêu cho bảo vệ môi trường, bao gồm BTTN & ĐDSH, được đưa vào trong chương trình giám sát hằng năm của KBTTN và Hội đồng Nhân dân địa phương ở cấp tỉnh, huyện và xã. Điều này sẽ giúp xác nhận rằng các hoạt động bảo tồn thiên nhiên & ĐDSH nhận được ngân sách chính phủ phù hợp để hoạt động, phù hợp với cam kết của chính phủ được thông qua.

- Một số cơ chế tài chính khác như phụ phí về du lịch, phát hành xổ số cho BTTN là những lựa chọn tiềm năng cần xem xét để tạo thêm nguồn tài chính cho bảo tồn thiên nhiên và ĐDSH. Phạm vi tiếp cận toàn cầu của Dự án BIOFIN cũng có thể giúp Việt Nam học hỏi thêm các cơ chế tài chính khác, bao gồm các phương pháp có chi phí thấp nhưng huy động được nhiều nguồn tài trợ cho BTTN&ĐDSH như thu tiền nghiên cứu được liệu làm thuốc (bio-prospecting), hay bán hạn ngạch xả nước thải (nutrition quota)...

5.1.4. Nguồn tài chính bền vững cho các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên của Việt Nam

- Các nguồn thu từ đầu tư ngoài ngân sách được đề nghị để lại toàn bộ cho khu bảo tồn (KBT), cho phép các KBT chuyển từ thu phí các dịch vụ sang chế độ thu theo giá dịch vụ và được giữ lại 100% các nguồn thu này. Tuy nhiên, các khoản thu chi này cũng cần được quy định rõ để đảm bảo các nguồn thu này được chi chính yếu cho các hoạt động BTTN (quản lý bảo vệ TN - MT, tuyên truyền GDMT, phục hồi sinh cảnh...).

- Khuyến khích các cá nhân hảo tâm, doanh nghiệp kinh doanh đóng góp hỗ trợ cho các KBTTN; Phần đóng góp này được khấu trừ vào các khoản thuế của các doanh nghiệp đóng cho nhà nước. Số tiền đóng góp này sẽ được đóng góp vào quỹ ủy thác của hệ thống VQG & KBTTN. Việc chi tiêu số tiền đóng góp trên cũng cần theo các quy chế rõ ràng có sự tham gia của cộng đồng. Các khoản chi này không dùng để bù vào chi lương hay phụ cấp cán bộ.

- Các Đơn vị tổ chức có sử dụng các diện tích đất đai trong khu BTTN không vì mục tiêu bảo tồn phải trả phí sử dụng cho khu BTTN. Các hoạt động sử dụng đất gồm: đường giao thông, đường điện, nước... Ban Quản lý khu BTTN làm việc với các đơn vị sử dụng đất của khu BTTN để ký hợp đồng sử dụng đất và phí sử dụng đất.

- NSNN cấp hay phân bổ cho các khu BTTN cần được giữ ổn định và có tăng trưởng hợp lý hằng năm. Nguồn ngân sách sẽ không bị khấu trừ khi khu BTTN tạo ra các nguồn thu thêm khác nhằm khuyến khích sự vận động và linh hoạt trong các nguồn thu.

- Để đảm bảo tính bền vững cho nguồn tài chính cho các khu BTTN cần được đa dạng hóa theo hướng:

+ Nguồn NSNN đảm bảo tối đa cho các hoạt động sự nghiệp của các KBT để thực hiện tốt các chương trình mục tiêu về khu BTTN của các VQG & KBTTN;

+ Nguồn xã hội hóa: Khuyến khích tăng nguồn đóng góp quỹ này và miễn thuế cho các cá nhân, doanh nghiệp tham gia đóng góp xây dựng nguồn vốn quỹ này;

+ Nguồn chi trả dịch vụ môi trường: Đề nghị tăng nguồn chi trả để hỗ trợ tối đa cho cộng đồng và các ban quản lý khu BTTN tham gia thực hiện cơ chế này;

+ Tăng cường các nguồn tài trợ: ODA, NGOs, các nguồn trong nước và quốc tế về phát thải cacbon, bồi hoàn tổn thất ĐDSH, phát thải khí nhà kính REDD+...

5.1.5. Đổi mới cơ chế tài chính cho bảo tồn thiên nhiên

Từ yêu cầu thực tiễn khách quan và kinh nghiệm quốc tế, có thể xem xét đổi mới một số nội dung liên quan đến huy động tài chính, quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn tiền này cho BTTN tại Việt Nam theo các gợi ý dưới đây:

** Về cơ chế chính sách và huy động tài chính cho BTTN*

Thông nhất đầu mỗi quản lý nhà nước đối với các cơ sở bảo tồn, ở đây là khu BTTN /VQG về cả mặt kỹ thuật nghiệp vụ và quản lý ngân sách, bảo đảm nâng cao hiệu quả sử dụng NSNN cho BTTN. NSNN cấp cho các VQG & KBTTN được dựa trên hệ thống các tiêu chí chung về tầm quan trọng của BTTN.

Xem xét ưu tiên tăng thêm NSNN cho BTTN, tương xứng với đóng góp của tài nguyên thiên nhiên và ĐDSH đối với phát triển kinh tế xã hội.

Giao trách nhiệm cụ thể cho Bộ TN&MT chủ trì phối hợp với các cơ quan liên quan về việc xem xét, đề xuất và áp dụng thêm các cơ chế huy động tài chính cho BTTN.

Nhà nước cần xem xét xây dựng một chính sách đầu tư cho BTTN ở Việt Nam trong giai đoạn 2015 - 2020 và định hướng đến 2030. Trong đó cần đảm bảo các cơ sở bảo tồn, cụ thể là các VQG & KBTTN có thể quán triệt, quan tâm và có đủ năng lực để tiếp cận hiệu quả các nguồn kinh phí sự nghiệp môi trường, sự nghiệp kinh tế, sự nghiệp khoa học, sự nghiệp đào tạo bên cạnh nguồn vốn sự nghiệp lâm nghiệp và chương trình mục tiêu quốc gia như trước đây.

Trong bối cảnh nguồn chi ngân sách hạn chế, nguồn vốn đầu tư từ ODA giảm cũng như nguồn thu từ chi trả dịch vụ môi trường còn nhiều rủi ro, cần tăng cường xã hội hóa các nguồn lực cho BTTN. Hiện nay, còn thiếu các chính sách cụ thể để huy động đóng góp hợp pháp từ các tổ chức, cá nhân cho hoạt động BTTN. Các tổ chức xã hội, các tổ chức cộng đồng trong lĩnh vực BTTN có thể là những thiết chế phù hợp để vận động và huy động đóng góp tài chính, trực tiếp hoặc gián tiếp, thông qua cơ chế thành viên; hoặc đóng góp tự nguyện từ các cá nhân, đóng góp tự nguyện phần lợi nhuận của doanh nghiệp vào các quỹ, dự án bảo tồn như một phần của kế hoạch thực thi trách nhiệm môi trường xã hội.

** Về quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn tài chính cho BTTN*

Cần có quy định nâng cao tỷ lệ NSNN cho công tác bảo tồn ĐDSH trong nguồn chi thường xuyên của các khu BTTN hiện nay. Chi cho các hoạt động bảo tồn ĐDSH nên ít nhất bằng 40% tổng chi thường xuyên của các khu BTTN.

Thông nhất cơ chế cho phép các VQG & KBTTN được quản lý và sử dụng 100% nguồn thu ngoài NSNN, trong đó có nguồn thu từ dịch vụ du lịch sinh thái, chi trả dịch vụ môi trường rừng và các nguồn thu khác.

Trên cơ sở hệ thống các cơ chế tài chính cho BTTN, cho phép lựa chọn áp dụng ngay một số cơ chế tài chính trực tiếp có tính khả thi như: thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng trực tiếp giữa VQG & KBTTN với các đối tượng chi trả (công ty nước sạch, công ty du lịch, thủy điện...).

Xem xét nâng cao trách nhiệm của các VQG & KBTTN trong BTTN thông qua việc chuyển các cơ quan này từ đơn vị sự nghiệp thuần túy thành tổ chức quản lý chuyên ngành, nâng cao trách nhiệm và quyền tự chủ của khu BTTN trong quản lý, sử dụng các nguồn tài chính và giải quyết các vấn đề vi phạm Luật ĐDSH và Luật Lâm nghiệp... trong phạm vi quản lý.

Công bố NSNN hằng năm theo Danh mục mã số ngành Kinh tế (Kèm theo Quyết định số 33/2008/QĐ-BTC ngày 02/6/2008 của Bộ trưởng Bộ Tài chính), trong đó có khoản 287 về Hoạt động BTTN và ĐDSH (Khu BTTN, VQG) nhằm tăng cường giám sát ngân sách chi cho hoạt động này.

5.2. Đề xuất Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

5.2.1. Bối cảnh và sự cần thiết xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

5.2.1.1. Bối cảnh

Hệ thống rừng đặc dụng ở Việt Nam được phân bố rộng khắp trên địa bàn cả nước, có giá trị cao về đa dạng sinh học, môi trường và cảnh quan thiên nhiên. Theo Quyết định số 1976/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính Phủ: Quy hoạch về Hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020, tầm nhìn 2030, diện tích rừng đặc dụng cả nước sẽ là 2.462.592,17 ha, với 176 khu bảo tồn. Số lượng vườn quốc gia là 34 vườn với diện tích 1.166.462,43 ha; khu dự trữ thiên nhiên là 58 khu với diện tích 1.108.635; 14 khu bảo tồn loài và sinh cảnh với diện tích 81.126,21 ha; 61 khu bảo vệ cảnh quan với diện tích 95.530,53 ha và 09 khu rừng thực nghiệm nghiên cứu khoa học với diện tích 10.838,16 ha. Trong đó một số vườn quốc gia (VQG) và khu bảo tồn thiên nhiên (KBTTN), có ý nghĩa đặc biệt về bảo tồn thiên nhiên, hệ sinh thái rừng, bảo tồn loài, nguồn gen, văn hóa - lịch sử và môi trường đã được quốc tế ghi nhận các danh hiệu gồm: 02 khu di sản thiên nhiên thế giới; 09 Khu dự trữ sinh quyển; 08 Khu đất ngập nước Ramsar; 05 Khu di sản ASEAN (Tổng cục Lâm nghiệp, 2018). Việt Nam được xếp hạng thứ 16 trong số các nước có đa dạng sinh học (ĐDSH) phong phú nhất trên trái đất và là một trong 10 trung tâm ĐDSH phong phú nhất trên thế giới; được đặc trưng bởi sự có mặt của rất nhiều hệ sinh thái, bao gồm các khu rừng trên cạn, vùng đất ngập nước và các hệ sinh thái biển, một số lượng lớn các loài bao gồm 11.458 loài động vật và 21.017 loài thực vật và các nguồn gen đa dạng và độc đáo (BIOFIN, 2019). Tuy nhiên, trong các thập kỷ qua, tình trạng ĐDSH tại Việt Nam đang xấu dần đi, trong khi tăng trưởng kinh tế khá cao (bình quân từ 6 - 8%/năm).

Sau khi thông qua Chiến lược quốc gia về ĐDSH, Quy hoạch tổng thể bảo tồn ĐDSH cả nước (Thủ tướng Chính phủ, 2013, 2014), trong đó xác định tới năm 2020,

Việt Nam sẽ có 219 khu bảo tồn (bao gồm các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên...), 38 cơ sở bảo tồn ĐDSH (các trung tâm cứu hộ động vật hoang dã, vườn thực vật) và 18 hành lang ĐDSH với tổng diện tích bao phủ trên 2,94 triệu ha. Theo đánh giá nhu cầu tài chính (FNA), được thực hiện trong khuôn khổ Dự án “Sáng kiến tài chính đa dạng sinh học (BIOFIN) toàn cầu” (được quản lý bởi UNDP, EU và Chính phủ Đức), tổng nguồn lực tài chính cần thiết để duy trì hệ thống các khu bảo tồn của Việt Nam ước tính khoảng 7.963 tỷ VNĐ năm 2018, đến năm 2030 sẽ tăng dần lên đến 12.749 tỷ VNĐ (theo kịch bản tối ưu 1, chỉ dành cho các khu bảo tồn hiện có tại thời điểm năm 2018) và lên đến 16.694 tỷ VNĐ (theo kịch bản tối ưu 2, bao gồm nguồn tài chính cần thiết để trang trải mọi chi phí liên quan đến quản lý tối ưu để duy trì hệ thống khu bảo tồn như năm 2018 với việc bổ sung thêm các khu bảo tồn mới theo quy hoạch được phê duyệt). Sự thiếu hụt về tài chính cho bảo tồn ĐDSH được xác định ước tính lên tới 23.939 tỷ VNĐ (Kịch bản 1) - 58.816 tỷ VNĐ (Kịch bản 2) cho giai đoạn 2018 - 2030 (BIOFIN, 2019).

Trong những thập kỷ gần đây, 53 giải pháp tài chính ĐDSH đã được áp dụng ở Việt Nam, được phân loại theo Danh mục BIOFIN. Chúng bao gồm các giải pháp về quản lý và chi tiêu ngân sách của chính phủ, Chi trả cho các dịch vụ môi trường rừng (PFES), các Quỹ ủy thác (TFs) khác nhau về bảo vệ môi trường, bảo vệ rừng và phát triển nghề cá và các hoạt động khác. Điều này thể hiện những nỗ lực của chính phủ trong việc coi bảo tồn ĐDSH như là một phần của quá trình phát triển quốc gia. Tuy nhiên, hiệu quả của các giải pháp tài chính ĐDSH vẫn là một vấn đề, vì một số giải pháp không thể nhân rộng ngoài giai đoạn thí điểm, như Quỹ Ủy thác rừng (TFF) và Quỹ Cộng đồng, hoặc triển khai kém, như bồi hoàn ĐDSH và xổ số ĐDSH. Ngoài ra các cơ chế tài chính này được quản lý bởi các tổ chức khác nhau và việc thực hiện hiệu quả các cơ chế này còn hạn chế do thiếu một cơ cấu phối hợp. Kết quả dẫn tới là việc tài trợ cho bảo tồn ĐDSH có hiệu quả còn thấp.

Hiện nay, hệ thống các VQG và KBTTN được phân cấp quản lý theo Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ về Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng như sau: (1) Bộ Nông nghiệp và PTNT (trực tiếp là Tổng cục Lâm nghiệp) chịu trách nhiệm trước Chính phủ quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng trong phạm vi cả nước; trực tiếp tổ chức quản lý khu rừng đặc dụng nằm trên địa bàn nhiều tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các khu rừng thực nghiệm nghiên cứu khoa học. Hiện nay, có 06 VQG (Cúc Phương, Ba Vì, Bạch Mã, Tam Đảo, YokDon, Cát Tiên) được phân cấp cho Tổng cục Lâm nghiệp và 09 Khu rừng Thực nghiệm khoa học được phân cấp cho Viện Khoa học Lâm nghiệp quản lý; (2) UBND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện quản lý nhà nước đối với hệ thống rừng đặc dụng ở địa phương; trực tiếp quản lý các VQG và KBTTN có diện tích nằm

trộn trong phạm vi một tỉnh, thành phố. Đối với các VQG và KBTTN trực thuộc các tỉnh, tùy theo quy định của từng tỉnh, thành phố mà các VQG và KBTTN có thể là đơn vị sự nghiệp trực thuộc UBND tỉnh, Sở NN&PTNT, hay Chi cục Kiểm Lâm.

Bất kể VQG và KBTTN trực thuộc Trung ương (Tổng cục Lâm nghiệp - Bộ NN&PTNT) hay địa phương (UBND các tỉnh, thành phố), đều là đơn vị sự nghiệp công lập và đều được quản lý, vận hành theo Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về Tổ chức và quản lý hệ thống rừng đặc dụng (hiện nay đã được thay thế bởi Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Lâm nghiệp) và cơ chế tài chính dành cho đơn vị sự nghiệp công lập quy định tại Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 (trước đây là Nghị định số 43/2006/NĐ-CP), nhưng trên thực tế do cơ chế quản lý khác nhau (theo đặc thù từng địa phương) nên cơ chế tài chính đối với các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN rất khác biệt, thiếu tính hệ thống, thiếu minh bạch và không bền vững. Chính vì vậy, việc nghiên cứu xây dựng Đề án Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam trong bối cảnh thực thi Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 và Luật Lâm nghiệp và là hoàn toàn cần thiết và cấp bách nhằm giải quyết vấn đề tồn tại hiện nay, góp phần sử dụng có hiệu quả và bền vững nguồn tài nguyên thiên nhiên và con người, góp phần tạo nguồn tài chính bền vững cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học.

Đề xuất *“Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam”* được xây dựng dựa trên kết quả điều tra, khảo sát, phân tích dữ liệu thu thập được thuộc Đề tài Nghiên cứu KHCN cấp Bộ *“Nghiên cứu đề xuất cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam”*. Phạm vi của Đề xuất tập trung làm rõ cơ chế tài chính bền vững trong *hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái và hoạt động dịch vụ du lịch sinh thái* tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam.

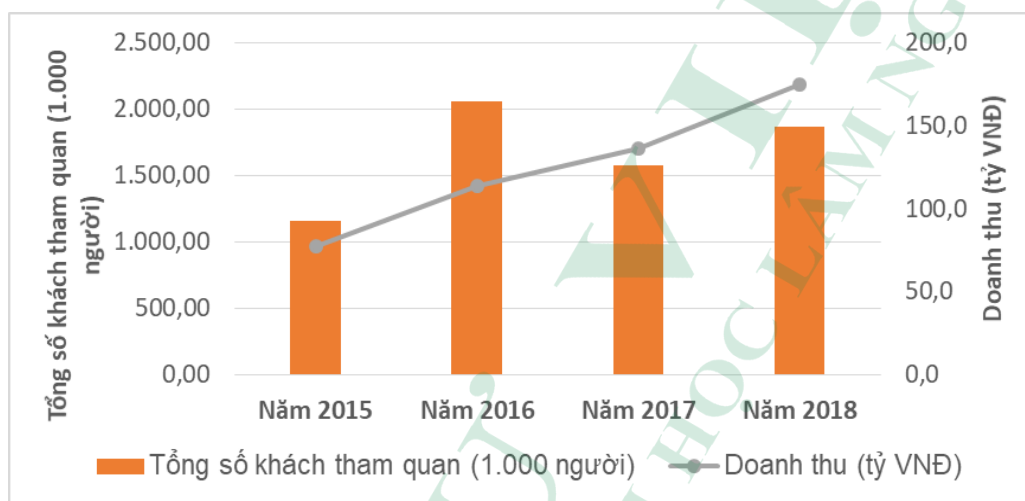
Bản đề xuất này được xây dựng và hoàn thiện nghiêm túc qua nhiều bước khác nhau (nghiệm thu dưới dạng chuyên đề; gửi tham vấn các nhà khoa học, các VQG và KBTTN; hội thảo quốc gia; nghiệm thu cấp cơ sở), tiếp thu đầy đủ những ý kiến góp ý, chia sẻ thông tin của các nhà khoa học, các chuyên gia, các nhà quản lý trong lĩnh vực có liên quan đến nội dung đề án.

Toàn bộ nội dung phân tích, đánh giá về thực trạng cơ chế tài chính trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam được thể hiện chi tiết trong Báo cáo tổng kết Đề tài, như một căn cứ minh chứng cho bản đề án này.

5.2.1.2. Sự cần thiết xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

a) Nhu cầu du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN ngày càng gia tăng

Số lượng khách tham quan và doanh thu từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong hệ thống VQG và KBTTN có xu hướng tăng trưởng tương đối ổn định trong những năm gần đây (xem Hình 5.1). Trong giai đoạn 2015 - 2018, lượng khách tham quan bình quân năm là 1,7 triệu lượt (năm 2018 vượt 1,87 triệu khách), tỷ lệ tăng trưởng khách tham quan dự báo cho những năm sau là 17,5%/năm; doanh thu bình quân năm từ du lịch sinh thái 126 tỷ VNĐ (năm 2018 đạt mức 175 tỷ VNĐ), tỷ lệ tăng trưởng doanh thu dự báo cho những năm sau là 31,3%/năm.



Hình 5.1. Xu hướng biến động số lượng khách tham quan và doanh thu từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN

(Nguồn: Kết quả tính toán của nhóm nghiên cứu từ các báo cáo của Tổng cục Lâm nghiệp, 2017; Tổng cục Lâm nghiệp, 2018)

Một số VQG thu hút được lượng du khách tham quan lớn như VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Ba Vì, VQG Cúc Phương... Riêng lượng du khách đến VQG Phong Nha - Kẻ Bàng chiếm tới 30% lượng du khách của toàn hệ thống khu bảo tồn. Trên thực tế, các hoạt động du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN phát triển chưa tương xứng với tiềm năng và chưa có mô hình du lịch sinh thái đích thực ở Việt Nam.

b) Việc tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN chủ yếu mang tính tự phát, khó kiểm soát

Tổ chức hoạt động du lịch sinh thái đang là một xu thế của sự phát triển, gắn kết bảo tồn với phát triển du lịch, góp phần đảm bảo mở rộng nguồn tài chính để phục vụ công tác bảo tồn. Việc tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái

diễn ra khá phổ biến, nhưng chủ yếu mang tính tự phát, trong các VQG và KBTTN của Việt Nam.

Theo các báo cáo thống kê của Tổng cục Lâm nghiệp (Tổng cục Lâm nghiệp, 2017, 2018), cả nước có 61/164 khu rừng đặc dụng có tổ chức các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, trong đó có 26/33 VQG, 35/127 khu bảo tồn khác, trừ 9 khu rừng NCKH. Các hình thức và chủ thể tiến hành chủ yếu là: 37 khu tự tổ chức thực hiện, 11 khu thực hiện liên doanh liên kết theo hình thức hợp đồng hợp tác kinh doanh, 13 khu cho thuê môi trường rừng; 15 khu tổ chức theo hình thức hỗn hợp (gồm 2 - 3 hình thức).

c) Mô hình tổ chức bộ phận đảm trách hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN mang tính hành chính, thiếu chuyên nghiệp, chưa theo định hướng thị trường

Mô hình tổ chức hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái hiện nay trong các VQG và KBTTN khá cứng nhắc và đồng điệu, khó tạo ra sự linh hoạt và thích ứng của hoạt động kinh doanh theo cơ chế thị trường. Theo cách thức tổ chức phổ biến ở các VQG và KBTTN của nước ta hiện nay, việc khai thác hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái được thực hiện theo một mô hình trung tâm khá đơn điệu và giống nhau về cả tên gọi lẫn chức năng nhiệm vụ, chẳng hạn: Trung tâm Du lịch sinh thái và giáo dục môi trường (VQG Bidoup - Núi Bà, VQG Cát Tiên, VQG U Minh Thượng, VQG Núi Chúa...), Trung tâm Giáo dục môi trường và Dịch vụ môi trường (VQG Bạch Mã, VQG Hoàng Liên, VQG Kon Ka Kinh...). Chính các quy định về tổ chức mô hình hoạt động đồng điệu với sự can dự sâu chức năng quản lý nhà nước vào cấu trúc tổ chức VQG và KBTTN đã và đang tạo ra những rào cản lớn, làm giảm tính chủ động và động lực phát triển của bộ phận hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái (các trung tâm) nói riêng và của đơn vị VQG và KBTTN nói chung.

d) Quy định về phí, lệ phí, vé vào cửa cứng nhắc, không dựa trên các lợi thế tài nguyên và sự khác biệt về điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội

Thẩm quyền quyết định mức thu, việc tổ chức thu, việc quản lý sử dụng vé vào cửa, phí tham quan VQG và KBTTN tuân thủ theo Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2017) và Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016 của Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phí và lệ phí.

Bộ Tài chính có thẩm quyền quyết định mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng các khoản phí, lệ phí đối với công trình thuộc trung ương quản lý (6 VQG do TCLN quản lý). HĐND cấp tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương có thẩm quyền quyết định mức thu, miễn, giảm, thu, nộp, quản lý và sử dụng các khoản phí, lệ phí đối

với các công trình do địa phương quản lý (bao gồm 27 VQG còn lại và toàn bộ các khu BTTN). Phí tham quan danh lam thắng cảnh các VQG và KBTTN thuộc Mục VII (1.1) - Phí thuộc lĩnh vực văn hóa thể thao du lịch (không nằm trong Mục I - Phí thuộc lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản) trong Phụ lục 1 - Danh mục phí và lệ phí của Luật Phí và lệ phí 2015.

Hiện nay, việc thu phí tham quan đối với các VQG và KBTTN trực thuộc UBND tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương do HĐND cấp tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương quy định, rất khác nhau tùy theo điều kiện thực tế của mỗi địa phương. Trong khi đó, 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 (thay thế Thông tư số 126/2012/TT-BTC ngày 07/8/2012 của Bộ Tài chính). Việc quy định mức thu phí tham quan thống nhất và cố định cho cả 6 VQG ở 6 địa phương khác nhau là không phù hợp với thực tiễn, có thể làm giảm lưu lượng hoặc quá tải khách tham quan.

e) Cơ chế huy động vốn, phân phối kết quả, chia sẻ lợi ích từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái rừng ngập mặn, khác biệt theo chủ thể quản lý và địa phương, không tạo động lực thúc đẩy sự phát triển

Cơ chế chia sẻ lợi ích từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái rừng ngập mặn tùy thuộc vào quan điểm phân phối của cơ quan chủ quản; rất khác biệt giữa các VQG và KBTTN trực thuộc Trung ương/địa phương, giữa các VQG và KBTTN thuộc các tỉnh khác nhau.

Theo Điều 5, Nghị định số 120/2016/NĐ-CP, số tiền thu phí để lại cho các VQG và KBTTN được sử dụng cho các nội dung sau:

(1) Chi thường xuyên: Chi thanh toán cho cá nhân thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí; Chi phí phục vụ cho việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí như; Chi sửa chữa thường xuyên tài sản, máy móc, thiết bị trực tiếp phục vụ cho thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí; Chi mua sắm vật tư, nguyên liệu liên quan đến việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí; Trích khấu hao tài sản cố định để thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí đối với đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư từ nguồn thu phí; Các khoản chi khác liên quan đến thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí.

(2) Chi nhiệm vụ không thường xuyên: Chi mua sắm, sửa chữa lớn tài sản, máy móc, thiết bị phục vụ cho việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí (trừ đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư từ nguồn thu phí theo Luật Phí và lệ phí); Các khoản chi khác có tính chất không thường xuyên liên quan đến việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí.

- Mức thu tiền dịch vụ cho các hoạt động tham quan du lịch thực hiện theo hợp đồng thỏa thuận giữa chủ rừng với tổ chức, cá nhân có nhu cầu nghiên cứu khoa học và tham quan du lịch trong rừng (Điều 56, Nghị định số 23/2006/NĐ-CP).

- Việc quản lý và sử dụng tiền thu được từ hoạt động tổ chức tham quan du lịch tại các VQG và KBTTN thực hiện theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP.

Theo Điều 56, Nghị định số 23/2006/NĐ-CP và Điều 14, Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg việc Sử dụng nguồn thu từ hoạt động DLST trong rừng đặc dụng, toàn bộ lợi nhuận thu được gồm: Thu từ hoạt động dịch vụ, cho thuê môi trường rừng, thu phí dịch vụ môi trường rừng (theo Nghị định số 99/2010/NĐ-CP), lợi nhuận thu từ hoạt động liên doanh liên kết, phần lợi nhuận của BQL rừng đặc dụng trong công ty cổ phần phát triển rừng đặc dụng (nếu có) và các nguồn thu hợp pháp khác được sử dụng như sau:

(1) Sử dụng 25% nguồn thu trên để thay thế vốn ngân sách cho phần kinh phí sự nghiệp, quản lý rừng;

(2) Ban quản lý đặc dụng được sử dụng 75% nguồn thu còn lại cho các mục tiêu theo thứ tự ưu tiên như sau:

- Hỗ trợ tăng lương cho cán bộ, nhân viên đang làm việc tại ban quản lý VQG và KBTTN nhưng tổng mức lương (bao gồm lương cơ bản và phần hỗ trợ) tối đa không quá 2,5 lần lương cơ bản theo quy định;

- Hỗ trợ cho các hoạt động phát triển cộng đồng tại vùng đệm của rừng đặc dụng (theo Điều 8 của Quyết định này);

- Chi cho đầu tư, hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái;

- Trích lập các quỹ theo quy định tại Nghị định số 141/2016/NĐ-CP.

Cụ thể, trường hợp phân phối kết quả tài chính trong năm (đối với đơn vị sự nghiệp tự đảm bảo một phần kinh phí hoạt động thường xuyên) (Điều 14, Nghị định số 141/2016/NĐ-CP) được quy định theo trình tự sau.

Hàng năm, sau khi hạch toán đầy đủ các khoản chi phí, nộp thuế và các khoản nộp NSNN khác (nếu có) theo quy định, phân chênh lệch thu lớn hơn chi hoạt động thường xuyên (nếu có), đơn vị được sử dụng theo trình tự như sau:

- Trích tối thiểu 15% lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp;

- Trích lập quỹ bổ sung thu nhập tối đa không quá 2 lần quỹ tiền lương ngạch, bậc, chức vụ và các khoản phụ cấp lương do nhà nước quy định;

- Trích lập quỹ khen thưởng và quỹ phúc lợi tối đa không quá 2 tháng tiền lương, tiền công bình quân thực hiện trong năm của đơn vị;
- Trích lập quỹ khác theo quy định của pháp luật (nếu có);
- Phần chênh lệch thu lớn hơn chi còn lại (nếu có) sau khi đã trích lập các quỹ theo quy định, đơn vị được bổ sung vào quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp.

Trường hợp chênh lệch thu lớn hơn chi bằng hoặc nhỏ hơn một lần quỹ lương ngạch, bậc, chức vụ thực hiện trong năm, đơn vị được quyết định mức trích vào các quỹ cho phù hợp theo quy chế chi tiêu nội bộ của đơn vị.

Như vậy, trên thực tế tồn tại sự khác nhau về thứ tự ưu tiên trong việc phân phối/ chia sẻ lợi ích từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg và Nghị định số 141/2016/NĐ-CP. Theo Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg, các đơn vị sẽ sử dụng khoản thu nhập còn lại (chênh lệch thu chi sau khi nộp thuế thu nhập doanh nghiệp, các khoản phải nộp NSNN) hỗ trợ tăng lương cho người lao động trước khi trích lập các quỹ; nhưng theo Nghị định số 141/2016/NĐ-CP thì các đơn vị phải ưu tiên trích lập quỹ phát triển hoạt động sự nghiệp trước khi trích lập quỹ bổ sung thu nhập. Bên cạnh đó, quy định về mức trích lập quỹ bổ sung thu thập tối đa của Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg và Nghị định số 141/2016/NĐ-CP cũng có sự khác nhau. Điều này gây ra những lúng túng đối với các Đơn vị trong quá trình thực hiện.

5.2.2. Cơ sở pháp lý cho việc xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam được xây dựng dựa trên cơ sở pháp lý là các văn bản quy phạm pháp luật đang có hiệu lực thi hành như sau:

a) Các văn bản luật có phạm vi điều chỉnh có liên quan đến đề xuất

- Luật Đa dạng sinh học số 20/2008/QH12.
- Luật Giá số 11/2012/QH13.
- Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13.
- Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015.
- Luật Du lịch số 09/2017/QH14 ngày 19/6/2017.
- Luật Lâm nghiệp số 16/2017/QH14 ngày 15/11/2017.
- Luật Quản lý, sử dụng tài sản công số 15/2017/QH14 ngày 21/6/2017.

- Luật Đầu tư công số 39/2019/QH14 ngày 13/6/2019.

b) Các văn bản dưới luật về lâm nghiệp, bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường có phạm vi điều chỉnh liên quan đến đề xuất

- Nghị định 65/2010/NĐ-CP ngày 11/6/2010 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đa dạng sinh học.

- Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Lâm nghiệp.

- Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/05/2019 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Luật Bảo vệ môi trường.

- Quyết định số 45/QĐ-TTg ngày 08/01/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030.

- Quyết định số 1250/QĐ-TTg ngày 31/07/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

- Quyết định số 626/2017/QĐ-TTg ngày 10/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án Tăng cường năng lực quản lý hệ thống khu bảo tồn đến năm 2025, tầm nhìn 2030.

- Quyết định số 218/2014/QĐ-TTg, ngày 07/02/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quản lý hệ thống rừng đặc dụng, khu bảo tồn biển, khu bảo tồn vùng nước nội địa Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030.

- Quyết định số 1976/2014/QĐ-TTg ngày 30/10/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch hệ thống rừng đặc dụng cả nước đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

- Quyết định số 1107/2015/QĐ-BTNMT ngày 12/5/2015 của Bộ Tài nguyên và Môi trường công bố Danh mục các khu bảo tồn.

- Quyết định số 24/2012/QĐ-TTg ngày 01/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Chính sách đầu tư phát triển rừng đặc dụng giai đoạn 2011 - 2020

c) Các văn bản dưới luật về du lịch có phạm vi điều chỉnh liên quan đến đề xuất

- Nghị định số 168/2017/NĐ-CP ngày 31/12/2017 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Du lịch.

- Quyết định số 201/QĐ - TTg ngày 22/01/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt "Quy hoạch tổng thể phát triển du lịch Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030".

d) Các văn bản dưới luật về kinh tế, tài chính, đầu tư có phạm vi điều chỉnh liên quan đến đề xuất

- Nghị định số 177/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giá; Nghị định số 149/2016/NĐ-CP ngày 11/11/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Điều của Nghị định số 177/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giá.

- Nghị định số 163/2016/NĐ-CP ngày 21/12/2016 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Ngân sách nhà nước.

- Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phí và lệ phí.

- Văn bản hợp nhất số 905/VBHN-BKHĐT ngày 12/02/2019 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư về Nghị định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư công.

- Thông tư số 250/2016/TT-BTC ngày 11/11/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

- Quyết định số 254/QĐ-TTg ngày 22/02/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc 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 và Phát triển nông thôn.

- Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị nghiệp công lập.

- Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016 của Chính phủ quy định Cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập.

5.2.3. Quan điểm và mục tiêu xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

5.2.3.1. Quan điểm xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

a) Phát triển các hoạt động du lịch sinh thái đích thực trong các VQG và KBTTN nhưng phải bảo đảm tính vẹn toàn lãnh thổ, tính vẹn toàn tổng thể của cảnh quan thiên nhiên, tính đa dạng sinh học của các VQG và KBTTN. Khuyến khích nhưng tuyệt đối không tạo sức ép tài chính lên các VQG và KBTTN.

b) Thực hiện tôn chỉ mục đích phát triển nền kinh tế xanh, thượng tôn pháp luật, minh bạch tài chính bảo tồn, tôn trọng và gắn kết chặt chẽ với lợi ích của các cộng đồng dân cư.

c) Cần nhận thức rõ và thực thi đầy đủ trách nhiệm bảo tồn tài nguyên thiên nhiên (đặc biệt là rừng nguyên sinh còn lại và cảnh quan tự nhiên trong hệ thống các VQG và KBTTN) cho các thế hệ mai sau. Thực hiện tốt phương châm: "Việt Nam kiên quyết không đánh đổi môi trường để phát triển kinh tế, làm ảnh hưởng tới phát triển bền vững"¹⁸.

5.2.3.2. Mục tiêu xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

a) Mục tiêu chung

Mục tiêu chung là thiết lập cơ chế tài chính bền vững trong các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN, nhằm đáp ứng nhu cầu tài chính gia tăng cho công tác bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học của các VQG và KBTTN ở Việt Nam.

b) Mục tiêu cụ thể

- Tháo gỡ những rào cản về cơ chế chính sách liên quan đến huy động và sử dụng vốn đầu tư, phân phối kết quả và chia sẻ lợi ích... từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam.
- Tạo nguồn thu ổn định, lâu dài và từng bước đáp ứng nhu cầu chi thường xuyên, nhu cầu tài chính cho công tác bảo vệ rừng, bảo tồn đa dạng sinh học và phát triển tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam. Giảm sự phụ thuộc về tài chính bảo tồn đa dạng sinh học vào NSNN, vốn viện trợ ODA. Từng bước thực hiện tự chủ tài chính cho các VQG và KBTTN.
- Tăng cường năng lực quản trị và tổ chức thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái cho các VQG và KBTTN. Tạo động lực, khuyến khích các VQG và KBTTN sử dụng tổng hợp, có hiệu quả, sáng tạo nguồn tài nguyên thiên nhiên (môi trường rừng, cảnh quan thiên nhiên...), cơ sở vật chất được đầu tư và nguồn nhân lực sẵn có nhằm tạo ra các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ sinh thái đáp ứng nhu cầu của xã hội tiến bộ.
- Tạo sự minh bạch, công bằng và hiệu quả trong việc xây dựng và lựa chọn dự án đầu tư, tổ chức triển khai thực hiện, tổ chức quản lý, điều phối/kiểm tra giám sát thực hiện các dự án đầu tư kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN.
- Thiết lập cơ chế chia sẻ lợi ích bền vững cho các bên liên quan. Tạo công ăn việc làm và thu nhập cho các cộng đồng dân cư vùng đệm và khu vực lân cận thông qua các

¹⁸ Trích Tuyên bố của Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc tại Kỳ họp thường niên Đại hội đồng Liên hợp quốc vào tháng 9/2019 tại trụ sở chính của Liên hợp quốc, New York, Hoa Kỳ.

dự án kinh doanh, các dự án du lịch sinh thái - văn hóa có sự tham gia của cộng đồng bản địa; góp phần phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương.

5.2.4. Nhiệm vụ xây dựng cơ chế tài chính bền vững trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

5.2.4.1. Xác định các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

Các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong phạm vi địa giới hành chính của VQG và KBTTN tuân thủ theo Mục 1, Chương VI (sử dụng rừng đặc dụng) của Luật Lâm nghiệp và Mục 2, Chương II của Nghị định số Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.

Các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí chủ yếu được tiến hành trong phân khu dịch vụ - hành chính, không được thực hiện hoạt động nghỉ dưỡng, giải trí trong phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của VQG và KBTTN, phải giảm thiểu tác động đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của khu rừng.

a) Nguyên tắc hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN

Bất cứ đơn vị cung cấp dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong VQG và KBTTN đều phải chú ý tới các nguyên tắc cơ bản (do Hiệp hội Du lịch sinh thái quốc tế/ TIES đưa ra) như sau:

- Giảm thiểu các tác động về vật chất, xã hội, hành vi và tâm lý;
- Xây dựng nhận thức, tôn trọng môi trường và văn hóa bản địa;
- Cung cấp trải nghiệm tích cực cho cả du khách và đơn vị tổ chức du lịch sinh thái;
- Sản sinh các lợi ích tài chính trực tiếp cho công tác bảo tồn;
- Tạo ra lợi ích tài chính cho cả người dân địa phương và các đơn vị kinh doanh du lịch tư nhân;
- Cung cấp những trải nghiệm đáng nhớ cho du khách quốc tế, qua đó giúp nâng cao mức độ nhạy bén của du khách với xu thế chính trị, môi trường và xã hội của nước sở tại;
- Thiết kế, xây dựng và vận hành các phương tiện có mức độ tác động môi trường thấp;

- Công nhận các quyền và đức tin của cộng đồng dân cư trong vùng và hợp tác với họ để tạo ra vị thế.

b) Các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN

Tùy theo điều kiện thực tế và năng lực tổ chức thực hiện, các VQG và KBTTN có thể lựa chọn các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, du lịch nghỉ dưỡng, giải trí như sau:

Bảng 5.1. Các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN ở Việt Nam

Hạng mục	Hoạt động cụ thể
Các dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN	- Thiết kế và tổ chức kinh doanh các chương trình du lịch mạo hiểm, ziplines, du lịch sinh thái, du lịch sinh thái - tâm linh, du lịch cộng đồng. - Dịch vụ hướng dẫn du khách tham quan theo các tuyến, điểm. - Dịch vụ nghỉ dưỡng, chăm sóc và phục hồi sức khỏe trong VQG và KBTTN.
Các hoạt động kinh doanh gắn với du lịch trong VQG và KBTTN	- Dịch vụ lưu trú qua đêm (nhà khách, nhà nghỉ, khách sạn...). - Các dịch vụ vui chơi, giải trí, thư giãn. - Dịch vụ ăn uống (căng-tin, nhà hàng...). - Cho thuê địa điểm tổ chức sự kiện (mít tinh, hội nghị, hội thảo...). - Kinh doanh đồ lưu niệm gắn với VQG và KBTTN, các sản phẩm hàng hóa đặc trưng được sản xuất bởi cộng đồng dân cư vùng đệm hoặc bởi VQG và KBTTN. - Dịch vụ cho thuê lều bạt cắm trại, đèn chiếu sáng, các trang thiết bị leo núi... - Dịch vụ vận chuyển nội bộ phục vụ di chuyển tham quan (cáp treo, xe điện, tàu cao tốc, thuyền, xuồng...). - Dịch vụ y tế, cứu hộ cứu nạn trong phạm vi VQG và KBTTN. - Dịch vụ bưu chính viễn thông, dịch vụ ngân hàng, bảo hiểm... phục vụ khách du lịch. - Dịch vụ bảo vệ, vệ sinh môi trường trong phạm vi VQG và KBTTN. - Các hoạt động kinh doanh và dịch vụ khác.

Khi quyết định lựa chọn bất kỳ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái nào trong VQG và KBTTN cần nắm chắc quan điểm, bám sát mục tiêu của đề án; phân tích cẩn trọng và đánh giá tác động của từng hoạt động và đánh giá tác động tổng hợp của tất cả các hoạt động trên đến tài nguyên rừng, cảnh quan thiên nhiên và đa dạng sinh học.

5.2.4.2. Xác định các hình thức tổ chức và chủ thể tiến hành các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

Hình thức và chủ thể tiến hành các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN được quy định trong Điều 56 - Mục 1 - Chương VI, Điều 73 - Mục 1 và Điều 75 - Mục 2 - Chương VIII của Luật Lâm nghiệp, Điều 14, Điều 15 - Mục 2 - Chương II của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp.

VQG và KBTTN được quyền tự tổ chức thực hiện; cho thuê môi trường rừng; hợp tác, liên kết kinh doanh du lịch sinh thái; nghỉ dưỡng, giải trí trừ phân khu bảo vệ nghiêm ngặt của rừng đặc dụng theo phương án quản lý rừng bền vững được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Theo đó, Ban Quản lý VQG và KBTTN xây dựng Đề án Kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt.

Trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện Đề án Du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong VQG và KBTTN được quy định chi tiết tại Điều 14 - Mục 2 - Chương II của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ.

Tùy theo điều kiện thực tế và năng lực tổ chức thực hiện, Ban quản lý VQG và KBTTN trình cơ quan chủ quản quyết định lựa chọn hình thức và đối tác thực hiện hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong phạm vi địa giới hành chính của VQG và KBTTN theo 4 hình thức như sau:

a) Hình thức tự tổ chức kinh doanh

Ban quản lý VQG và KBTTN tự tổ chức tất cả các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN mà không cần xã hội hóa các nguồn lực.

Ban quản lý VQG và KBTTN hoặc đơn vị kinh doanh trực thuộc (ví dụ: Trung tâm Du lịch sinh thái) phải xây dựng các dự án kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái phù hợp với đề án đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của khu rừng.

b) Hình thức hợp tác, liên kết kinh doanh

Ban Quản lý VQG và KBTTN thực hiện việc hợp tác, liên kết kinh doanh với các tổ chức, cá nhân để thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN mà không làm phát sinh pháp nhân kinh doanh mới.

Ban Quản lý VQG và KBTTN hoặc đơn vị kinh doanh trực thuộc (ví dụ: Trung tâm Du lịch sinh thái) lựa chọn đối tác là tổ chức, cá nhân cùng xây dựng các dự án kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái phù hợp với Đề án Kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt, đảm bảo không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của khu rừng.

Việc lựa chọn các đối tác hợp tác, liên kết kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN cần đảm bảo nguyên tắc công khai, công bằng, minh bạch và hiệu quả.

c) Hình thức cho thuê dịch vụ môi trường rừng

Ban Quản lý VQG và KBTTN cho các tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng để thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN.

Tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng để đầu tư hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí phải lập dự án theo quy định của pháp luật có liên quan và phù hợp với Đề án Kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí đã được phê duyệt.

Ban Quản lý VQG và KBTTN cho tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng để thực hiện kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng bảo đảm không làm ảnh hưởng đến việc bảo tồn hệ sinh thái tự nhiên, đa dạng sinh học, cảnh quan môi trường và các chức năng khác của khu rừng.

Việc lựa chọn các tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng để kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN cần đảm bảo minh bạch, công khai, công bằng, và hiệu quả.

d) Hình thức hỗn hợp

Ban Quản lý VQG và KBTTN triển khai thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong phạm vi VQG và KBTTN theo ít nhất từ 2 đến 3 hình thức như đã nêu trên.

Khi quyết định lựa chọn hình thức cũng như đối tác tổ chức thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN cần nắm chắc quan điểm, bám sát mục tiêu của đề án; thực hiện nghiêm túc đánh giá tác động môi trường đối với từng dự án. Khuyến khích các VQG và KBTTN tự huy động các nguồn lực tổ chức thực hiện.

5.2.4.3. Xác định cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

a) Huy động vốn cho đầu tư du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN

Việc đầu tư vào các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN có thể huy động từ các nguồn sau:

- Nguồn vốn từ ngân sách trung ương hoặc địa phương;
- Nguồn vốn từ các chương trình, dự án bảo tồn kết hợp với du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng góp phần phát triển vùng đệm VQG và KBTTN;
- Nguồn vốn quyên góp của các nhà tài trợ, các nhà hảo tâm, các tổ chức quốc tế;
- Nguồn vốn đầu tư trích lại từ lợi nhuận những năm trước;
- Vốn góp (đầu tư) của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài đơn vị để đầu tư vào hoạt động du lịch sinh thái dưới hình thức liên kết, hợp tác kinh doanh...

Việc huy động vốn, tài trợ phải đảm bảo công khai, minh bạch, hiệu quả, tránh lợi ích nhóm.

b) Mức thu vé vào cửa, phí tham quan, giá cả hàng hóa/dịch vụ

b1) Mức phí tham quan, vé vào cửa

Tất cả các tài nguyên sinh học, di tích lịch sử - văn hóa và cảnh quan thiên nhiên nằm trong hệ thống VQG và KBTTN đều là tài sản công cộng (public property) do nhà nước quản lý, tất cả dân chúng đều có quyền tiếp cận ở các mức độ khác nhau. Bản chất của việc tổ chức tham quan, du lịch theo các tuyến, điểm gắn liền với các tài nguyên trên chính là hoạt động cung cấp hàng hóa/ dịch vụ công cộng (public goods/services). Do đó, việc thu tiền khi cung cấp các hàng hóa/ dịch vụ trên phải thực hiện dưới hình thức bán vé vào cổng, thu phí tham quan VQG và KBTTN (entrance tickets/ fees), tuân thủ theo Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13 ngày 25/11/2015 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2017) và Nghị định số 120/2016/NĐ-CP ngày 23/8/2016 của Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Phí và lệ phí.

Việc quy định mức vé vào cổng, phí tham quan VQG và KBTTN cần dựa trên các lợi thế về tài nguyên, các điều kiện cơ sở hạ tầng, kinh tế - xã hội trong khu vực...

Để đảm bảo tính linh hoạt nhất định cho các VQG và KBTTN khi thực hiện; và phát huy vai trò như một công cụ kinh tế điều tiết của vé vào cổng, phí tham quan, chúng tôi đề xuất như sau:

- Đối với 06 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp: Bộ Tài chính chỉ nên quy định mức phí tham quan cố định bình quân (cho người lớn bình thường trong độ tuổi lao động), 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;

- Đối với các VQG và KBTTN trực thuộc UBND tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương: Tùy theo điều kiện thực tế, HĐND tỉnh/thành phố quy định mức thu phí tham quan VQG và KBTTN. Tuy nhiên, cần cho phép các VQG được quyền quyết định điều chỉnh mức phí tham quan phù hợp với những khoảng thời gian nhất định trong năm (mùa cao điểm/thấp điểm du lịch), trong biên độ giao động cho phép.

b2) Giá cả của hàng hóa/dịch vụ cung cấp cho khách du lịch trong phạm vi VQG và KBTTN

Các loại hàng hóa/dịch vụ mà VQG và KBTTN có thể cung cấp cho khách du lịch bao gồm:

- Các hàng hóa cung cấp cho khách du lịch trong VQG và KBTTN là các đồ lưu niệm gắn với tên tuổi VQG và KBTTN, các sản phẩm thủ công mỹ nghệ, các sản phẩm dược liệu (bài thuốc dân tộc) truyền thống, các loại nông lâm đặc sản... do cộng đồng dân cư vùng đệm hoặc do người lao động của VQG và KBTTN sản xuất.

- Các dịch vụ cung cấp cho khách du lịch trong VQG và KBTTN bao gồm: Dịch vụ lưu trú, nghỉ dưỡng qua đêm; dịch vụ ăn uống; dịch vụ vận chuyển nội bộ (bằng xe điện, ô tô, cáp treo, thuyền, xuồng, tàu...); dịch vụ cho thuê trang thiết bị phục vụ du lịch sinh thái (thuyền kayak, xe đạp leo núi, gậy leo núi, bộ đồ bảo hiểm leo núi, dù lượn, tàu lượn, lều cắm trại...); các dịch vụ vui chơi giải trí (zipline, dù lượn...); các dịch vụ hỗ trợ khác cho du khách (y tế, ngân hàng, bảo hiểm, viễn thông...).

Các loại hàng hóa/dịch vụ nêu trên có thể do chính VQG và KBTTN hoặc các đối tác kinh doanh của VQG và KBTTN cung cấp cho khách du lịch. Giá cả của các loại hàng hóa/dịch vụ này do các đơn vị cung cấp đưa ra (trên cơ sở các hao phí cần thiết để sản xuất sản phẩm, các lợi thế cạnh tranh của sản phẩm...) và được quản lý theo Luật Giá số 11/2012/QH13, Nghị định số 177/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giá, Nghị định số 149/2016/NĐ-CP ngày 11/11/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số Điều của Nghị định số 177/2013/NĐ-CP.

c) Quản lý và sử dụng các nguồn thu từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN

Theo quy định hiện hành, chế độ thu, nộp và quản lý sử dụng phí tham quan đối với 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp (Bộ NN&PTNT) được thực hiện theo Thông tư số 206/2016/TT-BTC ngày 09/11/2016 của Bộ Tài chính. Các VQG được phép trích lại 90% tổng số tiền phí thu được để trang trải các chi phí quản lý và tổ chức thu phí tham quan; đồng thời có trách nhiệm kê khai, nộp và quyết toán 10% số tiền phí thu được vào NSNN theo quy định của Mục lục NSNN hiện hành.

Đối với các VQG do địa phương quản lý, HĐND tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương quy định việc quản lý, sử dụng phí tham quan theo Thông tư số 250/2016/TT-BTC ngày 11/11/2016 của Bộ Tài chính hướng dẫn về phí và lệ phí thuộc thẩm quyền quyết định của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương. Căn cứ Nghị quyết của HĐND tỉnh, Chủ tịch UBND tỉnh/thành phố ban hành quyết định thi hành. Quy định hiện hành tạo nên sự khác biệt rất lớn về cơ chế phân phối lợi ích từ việc cung cấp dịch vụ công ích - tham quan, du lịch sinh thái giữa các VQG trên toàn quốc, trong khi tất cả đều sử dụng ngân sách nhà nước.

Trong Đề xuất này, phương án quản lý và sử dụng các nguồn thu từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN theo sáng kiến mô hình Trung tâm Quản lý và Điều hành các hoạt động kinh doanh và du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN theo mô hình đơn vị sự nghiệp có thu, hạch toán độc lập. Trung tâm có thể áp dụng các quy định tài chính được nêu trong Khoản 2a, Điều 5 của Nghị định số 120/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Phí và lệ phí 2015, nhưng có điều chỉnh lại phương án phân phối đảm bảo tính công bằng và tạo động lực cho các bên liên quan.

Cũng trong đề xuất này, phương án phân phối nguồn thu từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN được đưa ra dựa trên cách tiếp cận bền vững về chia sẻ các lợi ích thu được từ tài nguyên thiên nhiên (tài sản công cộng) giữa các thế hệ và cho các bên liên quan (trực tiếp/gián tiếp). Theo đó, phần lớn thu nhập thuần từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN được sử dụng cho mục đích tái đầu tư cho công tác bảo tồn đa dạng sinh học, nâng cao năng lực quản trị cho VQG và KBTTN, nâng cao ý thức và cải thiện sinh kế cho cộng đồng dân cư vùng đệm... nhằm duy trì ổn định và gìn giữ tài nguyên thiên nhiên cho các thế hệ mai sau. Một phần thu nhập thuần còn lại được chia sẻ cho các bên liên quan trực tiếp/gián tiếp đến các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN như: Các bên tham gia góp vốn, hỗ trợ lực lượng kiểm lâm...

Theo sáng kiến này, chúng tôi đề xuất phân phối **Tổng doanh thu** ($DT = \text{Doanh thu}$) từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái (tổng 100%) như sau:

✚ **Trích 05% tổng giá trị các hợp đồng** ($HD = \text{Giá trị hợp đồng}$) ký kết với **đối tác bên ngoài** nộp vào ngân sách nhà nước (Trung ương hoặc địa phương).

Tỷ lệ nộp ngân sách nhà nước 5% trên tổng giá trị các hợp đồng hợp tác kinh doanh, cho thuê môi trường rừng... do VQG hay KBTTN ký kết với các đối tác được đề xuất trên cơ sở tham khảo tỷ lệ trung bình mà các VQG của Mỹ phải nộp vào ngân sách liên bang.

✚ **Phần còn lại** ($= DT - 5\% * HD$) được sử dụng để thanh toán **các khoản chi phí** ($CP = \text{Chi phí}$) phát sinh phục vụ cho các hoạt động trên của trung tâm và thực hiện nghĩa vụ **Thuế (Th)** nếu có đối với nhà nước.

- Chi thanh toán cho cá nhân thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí: Tiền lương, tiền công, phụ cấp lương, các khoản đóng góp theo quy định được tính trên tiền lương (trừ chi phí tiền lương cho cán bộ, công chức đã hưởng lương từ ngân sách nhà nước theo chế độ quy định).

- Chi phí phục vụ cho việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí như: Văn phòng phẩm, vật tư văn phòng, thông tin liên lạc, điện, nước, công tác phí theo tiêu chuẩn, định mức hiện hành.

- Chi sửa chữa thường xuyên tài sản, máy móc, thiết bị trực tiếp phục vụ cho thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí.

- Chi mua sắm vật tư, nguyên liệu liên quan đến việc thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí.

- Trích khấu hao tài sản cố định để thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí đối với đơn vị sự nghiệp công lập tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư từ nguồn thu phí.

- Các khoản chi khác liên quan đến thực hiện công việc, dịch vụ và thu phí.

✚ Phần **Thu nhập thuần** ($= DT - 5\% * HD - CP - Th$) còn lại dự kiến được phân phối như sau:

- Sử dụng phần lớn tổng thu nhập thuần còn lại hằng năm để tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu xã hội, môi trường trong VQG:

- + Phục vụ cho công tác bảo tồn của VQG;

- + Phục vụ cho các hoạt động nâng cao năng lực quản trị và vận hành của trung tâm; nâng cao chất lượng các dịch vụ DLST phục vụ khách tham quan;

+ Hỗ trợ cho các cộng đồng dân cư vùng đệm phát triển các dự án du lịch văn hóa cộng đồng; kết nối du lịch sinh thái với du lịch cộng đồng; sản xuất truyền thống phục vụ nhu cầu du lịch; đào tạo, tập huấn cho hướng dẫn viên bản địa...

- Chi trả lợi tức hằng năm cho những người góp vốn (nếu có);
- Hỗ trợ cho lực lượng kiểm lâm VQG.

Trong đề xuất này, chúng tôi giới thiệu một phương án mang tính chất tham khảo về cách phân phối phần thu nhập thuần còn lại (sau khi thanh toán các chi phí phát sinh (trực tiếp, gián tiếp) và thực hiện nghĩa vụ thuế) như trong Bảng 5.2 như sau:

Bảng 5.2. Phương án phân phối phần thu nhập còn lại sau khi đã thanh toán các chi phí phát sinh và thực hiện nghĩa vụ thuế với Nhà nước

	Hạng mục phân phối	Tỷ lệ đề xuất
I	Tái đầu tư nhằm thực hiện mục tiêu xã hội và môi trường VQG	R₁ = 60%
1	Phục vụ công tác bảo tồn VQG	20%
2	Phục vụ cho các hoạt động nâng cao năng lực quản trị và vận hành của trung tâm; nâng cao chất lượng các dịch vụ DLST phục vụ khách tham quan	20%
3	Hỗ trợ cho các cộng đồng dân cư vùng đệm phát triển các dự án du lịch văn hóa cộng đồng; kết nối DLST với du lịch cộng đồng; sản xuất truyền thống phục vụ nhu cầu du lịch; đào tạo, tập huấn cho hướng dẫn viên bản địa...	20%
II	Chi trả lợi tức hằng năm cho những người góp vốn (nếu có)	R₂ = 30%
III	Hỗ trợ cho lực lượng kiểm lâm VQG	R₃ = 10%
IV	Khác	

(Nguồn: Đề xuất của nhóm nghiên cứu, 2019)

d) Cơ chế tài chính cho từng hình thức tổ chức thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN

Trong đề xuất này, chúng tôi không xây dựng cơ chế tài chính đặc thù cho từng hình thức tổ chức thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái vì những lý do như sau:

- Thứ nhất, cơ chế tài chính được xây dựng dựa trên cách tiếp cận tổng thể và hệ thống các hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST. Các hoạt động riêng lẻ đều có thể áp dụng theo nguyên lý chung của đề án;
- Thứ hai, mục tiêu của đề án hướng tới việc tăng cường dần năng lực tự chủ của các VQG và KBTTN; dần chuyển từ cấp độ chỉ cho thuê môi trường rừng, liên kết kinh doanh... sang tự thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN nhằm chủ động và kiểm soát tốt hơn các tác động của các hoạt động đó đến tài nguyên thiên nhiên;
- Thứ ba, tất cả các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN đều có liên quan và có tác động trực tiếp hay gián tiếp đến tài nguyên thiên nhiên (tài sản công cộng) cho nên không thể vận dụng những nguyên tắc kinh doanh thông thường.

5.2.5. Giải pháp thực hiện

5.2.5.1. Kịch bản tổ chức đối với các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP

Theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 về Kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng, lực lượng kiểm lâm VQG và KBTTN là tổ chức hành chính thuộc kiểm lâm trung ương đối với 06 VQG do trung ương quản lý; thuộc kiểm lâm cấp tỉnh đối với các VQG và KBTTN còn lại do địa phương quản lý, được thành lập ở VQG và KBTTN có diện tích từ 15.000 ha trở lên. Kinh phí bảo đảm hoạt động của kiểm lâm được bố trí từ ngân sách nhà nước (Trung ương và địa phương) và nguồn kinh phí khác theo quy định của pháp luật. Kiểm lâm VQG và KBTTN là lực lượng chuyên trách, đóng vai trò hành pháp trong lĩnh vực lâm nghiệp, độc lập về mặt tổ chức với Ban Quản lý VQG và KBTTN nhưng hoạt động trên cùng địa bàn với các ban quản lý VQG và KBTTN.

a) Phương án kịch bản đối với 6 VQG trực thuộc Tổng cục Lâm nghiệp theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019

Nhóm I: Gồm 05 VQG thuộc TCLN là Tam Đảo, Cúc Phương, Bạch Mã, Cát Tiên, YokDon:

- Thành lập Lực lượng kiểm lâm VQG và KBTTN thuộc Cục Kiểm lâm; độc lập với BQL VQG;
- BQL VQG không có quyền điều động, hỗ trợ cho các hoạt động kinh doanh, dịch vụ DLST của đơn vị mình;
- VQG có thể phải tổ chức thêm bộ phận bảo vệ của đơn vị mình theo nhu cầu thực tế và tự đảm bảo kinh phí hoạt động.

Nhóm II: Gồm 01 VQG thuộc TCLN là VQG Ba Vì :

- Thành lập Lực lượng chuyên trách BVR thuộc VQG;
- BQL VQG có quyền điều động, hỗ trợ cho các hoạt động kinh doanh, dịch vụ DLST của đơn vị mình.

b) Phương án kiện toàn đối với các VQG trực thuộc UBND tỉnh/thành phố (trực thuộc Trung ương) theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019

Nhóm III: Gồm 20 VQG và các khu BTTN thuộc UBND tỉnh/thành phố (trực thuộc Trung ương):

- Thành lập Lực lượng kiểm lâm VQG và KBTTN thuộc Chi cục Kiểm lâm; độc lập với BQL VQG;
- BQL VQG và KBTTN không có quyền điều động, hỗ trợ cho các hoạt động kinh doanh, dịch vụ DLST của VQG và KBTTN;
- VQG có thể phải tổ chức thêm bộ phận bảo vệ của đơn vị mình theo nhu cầu thực tế và tự đảm bảo kinh phí hoạt động.

Nhóm IV: Gồm 07 VQG và các khu BTTN thuộc UBND tỉnh/thành phố (trực thuộc Trung ương):

- Thành lập Lực lượng BVR chuyên trách thuộc VQG và KBTTN;
- BQL VQG và KBTTN có quyền điều động, hỗ trợ cho các hoạt động kinh doanh, dịch vụ DLST của đơn vị mình;
- Lực lượng chuyên trách BVR hưởng lương và các chế độ phúc lợi theo chế độ nhà nước và các quy định của VQG và KBTTN.

Việc tổ chức thành lập/giải thể lực lượng kiểm lâm/lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng trong VQG và KBTTN sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến việc tổ chức vận hành tất cả các hoạt động của VQG và KBTTN nói chung, cũng như hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong đó nói riêng.

Tổng cục Lâm nghiệp, Cục Kiểm lâm, UBND cấp tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương quy định rõ chức năng, nhiệm vụ, phạm vi hoạt động của Ban Quản lý VQG và KBTTN và Hạt Kiểm lâm VQG và KBTTN. Quy định rõ quyền hạn và trách nhiệm; xác lập cơ chế cơ chế kiểm tra giám sát, phối hợp hoạt động và chia sẻ lợi ích giữa hai bên.

5.2.5.2. Kiện toàn bộ phận chuyên trách kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam

VQG và Khu BTTN là các đơn vị sự nghiệp có thu, do Trung ương (Tổng cục Lâm nghiệp - Bộ NN&PTNT) hoặc địa phương (UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương) trực tiếp quản lý, có chức năng quản lý bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học; bảo tồn, phát huy các giá trị đặc biệt về thiên nhiên, mẫu chuẩn hệ sinh thái, nguồn gen sinh vật; các giá trị văn hóa, lịch sử, cảnh quan; nghiên cứu khoa học và hợp tác quốc tế; bảo vệ môi trường sinh thái; cung ứng dịch vụ môi trường rừng; tổ chức các hoạt động dịch vụ, du lịch sinh thái. VQG và KBTTN có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng và được mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước để hoạt động theo quy định của pháp luật.

Để thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ quản lý bảo vệ tài nguyên thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học, đồng thời phát huy được vai trò là đơn vị cung cấp dịch vụ môi trường rừng, dịch vụ du lịch sinh thái, lâm đặc sản ngoài gỗ... đáp ứng nhu cầu ngày gia tăng của xã hội hiện đại thì các VQG và KBTTN cần từng bước chuyển đổi cấu trúc bộ máy quản trị và cơ chế vận hành nội bộ, từ mô hình quản trị thụ động thực hiện theo nhiệm vụ kế hoạch cấp trên giao sang mô hình quản trị chủ động thích ứng với những thay đổi của nền kinh tế thị trường và nhu cầu xã hội; đặc biệt thích ứng với Luật Lâm nghiệp, Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Lâm nghiệp, Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019 về Kiểm lâm và lực lượng chuyên trách bảo vệ rừng.

a) Rà soát, phân định chức năng, nhiệm vụ của các cấp, bộ phận trong ban quản lý VQG và KBTTN theo tình hình thực tiễn

Cơ cấu tổ chức quản lý của VQG và KBTTN thông thường bao gồm:

- Ban Giám đốc VQG và KBTTN: Gồm Giám đốc và (các) Phó Giám đốc Ban Quản lý VQG và KBTTN.

Trước đây, đối với khu rừng đặc dụng có Hạt Kiểm lâm thì Giám đốc Ban Quản lý đồng thời là Hạt trưởng Hạt Kiểm lâm.

- Các bộ phận chức năng giúp việc cho Ban Giám đốc: Tùy theo điều kiện cụ thể mà VQG và KBTTN có thể thành lập các phòng/ban đảm nhiệm các chức năng quản trị

như: Tổ chức nhân sự, Hành chính; Kế hoạch - Tài chính; Khoa học và Hợp tác quốc tế; Bảo tồn (bảo tồn biển, đất ngập nước đối với VQG và KBTTN có hợp phần bảo tồn biển, đất ngập nước nội địa).

- Các bộ phận tác nghiệp trực tiếp: Tùy theo điều kiện cụ thể mà VQG và KBTTN có thể thành lập các bộ phận tác nghiệp trực tiếp dưới hình thức (các) trung tâm thực hiện các nhiệm vụ bảo vệ, bảo tồn, phát triển rừng, sản xuất kinh doanh và dịch vụ như: Cứu hộ, bảo tồn và phát triển sinh vật; Giáo dục môi trường; Cung ứng dịch vụ môi trường rừng; Sản xuất kinh doanh nông lâm nghiệp; Bảo tàng tài nguyên rừng; Dịch vụ du lịch sinh thái và nghỉ dưỡng; Các hoạt động khác.

Hiện nay, tại các VQG đều thành lập trung tâm, dưới nhiều tên gọi khác nhau, thực hiện nhiệm vụ phổ biến, giáo dục môi trường, tổ chức và quản lý các hoạt động du lịch sinh thái trong phạm vi VQG như:

- Trung tâm Du khách VQG...;
- Trung tâm Du khách và Diễn giải môi trường/Giáo dục môi trường;
- Trung tâm Giáo dục môi trường và Dịch vụ môi trường;
- Trung tâm Giáo dục môi trường và Du lịch sinh thái;
- Trung tâm Du lịch sinh thái và Giáo dục môi trường...

Việc đặt tên trung tâm nói lên mức độ ưu tiên/trọng tâm trong thực hiện nhiệm vụ được giao. Đối với các VQG mới thành lập hoặc có các hoạt động du lịch sinh thái chưa phát triển thường nhấn mạnh đến nhiệm vụ giáo dục môi trường hơn và ngược lại. Các trung tâm du lịch sinh thái (và giáo dục môi trường) trong VQG hiện nay là các đơn vị hạch toán phụ thuộc, chịu sự quản lý trực tiếp của Ban Giám đốc VQG. Mô hình tổ chức như vậy có nhiều điểm không phù hợp với tình hình hiện nay như:

- Không cho phép chủ động huy động các nguồn lực nói chung và các nguồn tài trợ cho hoạt động dịch vụ du lịch sinh thái nói riêng;
- Không tạo được động lực sáng tạo trong vận hành và cung cấp dịch vụ;
- Không đủ năng lực quản lý và vận hành các dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG
- Không gắn kết được lợi ích của các bên liên quan...

b) Nguyên tắc kiện toàn bộ phận kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN

Việc cấu trúc lại bộ phận kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN nhằm hướng tới mục tiêu:

- Gỡ bỏ những rào cản hiện hành liên quan cơ chế tài chính cho hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN;

- Minh bạch hóa và đảm bảo công bằng trong việc huy động và sử dụng các nguồn lực đầu tư, trong việc phân phối lợi ích giữa các bên liên quan (bao gồm cả cộng đồng dân cư vùng đệm);

- Tăng cường năng lực tổ chức, chủ động và chuyên nghiệp hóa việc triển khai thực hiện các sáng kiến du lịch sinh thái, du lịch cộng đồng trong phạm vi (bao gồm cả vùng đệm) VQG và KBTTN;

- Thích ứng tốt với vai trò là một đơn vị cung cấp dịch vụ công ích đáp ứng nhu cầu thị trường.

Nguyên tắc kiện toàn bộ phận kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN:

1) Đảm bảo nguyên tắc hiệu lực và hiệu quả về sinh thái.

2) Đảm bảo nguyên tắc hiệu lực và hiệu quả về kinh tế - xã hội.

3) Đảm bảo nguyên tắc đầy đủ về cấu trúc chức năng và đầy đủ về năng lực vận hành thực tế.

4) Tạo ra thu nhập/ lợi nhuận chủ yếu đáp ứng mục tiêu xã hội và môi trường.

c) Nội dung sáng kiến kiện toàn bộ phận kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN

Việc kiện toàn bộ phận kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN có thể tiến hành theo các sáng kiến Mô hình Trung tâm Quản lý và Điều hành các hoạt động Kinh doanh và Du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN (Center for National Park Ecotourism Management and Operation).

Điểm khác biệt của trung tâm này so với các mô hình hiện nay ở chỗ:

- Đơn vị tự chủ tài chính, hạch toán độc lập thuộc vườn quốc gia (đơn vị cấp 3);

- Hoạt động theo mô hình đơn vị sự nghiệp công ích; có thể khoán kinh phí hoạt động;

- Các hoạt động của trung tâm hướng tới mục tiêu giải quyết các vấn đề xã hội, môi trường và cộng đồng như: tạo nguồn tài chính cho bảo tồn đa dạng sinh học, giáo dục và nâng cao ý thức bảo vệ môi trường thiên nhiên cho du khách, bảo vệ và đáp ứng các quyền cơ bản của con người thông qua các hoạt động tạo công ăn việc làm, giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc cho cộng đồng dân cư vùng đệm VQG;

- Được nhận chuyển giao một phần vốn, tài sản (nhà cửa, máy móc thiết bị, xe cộ) từ BQL VQG để khai thác sử dụng;

- Được huy động vốn từ các nguồn tài trợ khác nhau phục vụ cho việc phát triển các hoạt động du lịch sinh thái; quản lý và sử dụng vốn hiệu quả, đúng mục đích;

- Đội ngũ nhân sự được đào tạo chuẩn kiến thức về quản trị kinh doanh (QTKD) du lịch sinh thái, quản trị dịch vụ du lịch, quản lý tài nguyên thiên nhiên tổng hợp; có năng lực tổ chức thực hiện tốt;
- Thực hiện việc quy hoạch, xây dựng các đề án, phương án kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG dựa trên các chuẩn mực quốc tế về du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN;
- Chịu trách nhiệm quản lý toàn bộ các hoạt động kinh doanh, dịch vụ du lịch sinh thái trong phạm vi VQG;
- Tự tổ chức, liên kết hoặc đề nghị cấp phép kinh doanh, dịch vụ du lịch sinh thái cho các tổ chức, cá nhân.

5.2.5.3. Xây dựng cơ chế kiểm tra giám sát các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

- Cơ chế kiểm soát nội bộ: Tất cả các VQG và KBTTN phải xây dựng và vận hành hệ thống kiểm soát nội bộ, đảm bảo các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái thực hiện đúng các quy định pháp luật.
- Kiểm tra, giám sát của lực lượng kiểm lâm: Kiểm lâm VQG đóng vai trò là lực lượng thực thi pháp luật về bảo vệ và phát triển rừng nói chung và đối với các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN nói riêng theo Nghị định số 01/2019/NĐ-CP ngày 01/01/2019; chịu trách nhiệm trước Chi cục Kiểm lâm, Cục Kiểm lâm, UBND tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương về kết quả thực thi nhiệm vụ.
- Các cơ quan chủ quản trung ương (Tổng cục Lâm nghiệp) và địa phương (UBND các tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương, thông qua các sở, ban ngành: Sở Tài chính, Sở Nông nghiệp và PTNT, Sở Tài nguyên và Môi trường, Sở VH-TT-DL...) chịu trách nhiệm trước Chính phủ về tất cả các hoạt động diễn ra liên quan đến tài nguyên rừng và đất rừng trong phạm vi VQG và KBTTN.
- Cộng đồng dân cư địa phương và toàn bộ cộng đồng xã hội thực hiện vai trò giám sát đối với tất cả các cấp/các cơ quan quản lý nhà nước trong việc thực thi nhiệm vụ bảo vệ và phát triển rừng và đảm bảo tính công bằng về việc sử dụng tài nguyên giữa các thế hệ.

5.2.5.4. Các giải pháp thu hút đầu tư, tăng cường hợp tác quốc tế đối với hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên

- Thu hút doanh nghiệp đầu tư vào các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN.

- Thu hút đầu tư, cải tạo, xây dựng cơ sở hạ tầng cho các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong các VQG và KBTTN nhưng không được gây tổn hại đến tài nguyên rừng, đa dạng sinh học, phá vỡ tính vẹn toàn của cảnh quan thiên nhiên.
- Tăng cường hợp tác quốc tế nhằm chuyên nghiệp hóa các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái trong VQG và KBTTN.

5.2.5.5. Giải pháp thí điểm triển khai thực hiện

Đề xuất Cơ chế tài chính bền vững trong các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam có thể áp dụng cho các đối tượng như sau:

- Các VQG thuộc Tổng cục Lâm nghiệp, bao gồm 6 đơn vị như sau: VQG Ba Vì, VQG Tam Đảo, VQG Cúc Phương, VQG Bạch Mã, VQG Cát Tiên, VQG YokDon;
- Các VQG do UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quản lý (27 đơn vị);
- Các khu BTTN do tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương quản lý.

Trước mắt, cần lựa chọn triển khai thử nghiệm tại một số VQG có nguồn thu lớn từ hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái như: VQG Cúc Phương, VQG Ba Vì, VQG Cát Tiên, VQG Bạch Mã, VQG Phong Nha - Kẻ Bàng, VQG Bidoup - Núi Bà, VQG Cát Bà, VQG Ba Bể...

Việc xây dựng “Cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam” góp phần thực hiện các Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018, Nghị định số 141/2016/NĐ-CP ngày 10/10/2016, Quyết định số 626/2017/QĐ-TTg ngày 10/5/2017. Đề xuất được phê duyệt sẽ là cơ sở pháp lý quan trọng để triển khai đồng bộ, minh bạch và hiệu quả các hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST, góp phần tăng cường năng lực tài chính, năng lực quản lý hệ thống các khu bảo tồn nhằm thực hiện Chiến lược quốc gia về bảo tồn đa dạng sinh học; tái cơ cấu ngành lâm nghiệp; phát triển sinh kế vùng đệm khu bảo tồn; tăng trưởng Xanh đã được Thủ tướng Chính phủ thông qua. Đề xuất sau khi được phê duyệt sẽ góp phần giải quyết những bất cập về cơ chế tài chính liên quan đến việc huy động, sử dụng tài chính cho các hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các VQG và KBTTN ở Việt Nam.

5.2.6. Dự kiến tác động của đề xuất cơ chế tài chính bền vững trong hoạt động kinh doanh và dịch vụ du lịch sinh thái tại các Vườn quốc gia và khu bảo tồn thiên nhiên tới các bên liên quan

Việc thực hiện Đề xuất có thể ảnh hưởng đến các bên liên quan (Stakeholders) như: Bản thân VQG và KBTTN; Cơ quan chủ quản; Du khách; Các đối tác liên kết, hợp tác với VQG và KBTTN; Cộng đồng dân cư vùng đệm/xung quanh VQG và

KBTTN; Các đối tượng khác... Dự kiến tác động của Đề xuất Cơ chế tài chính bền vững trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN tới các bên liên quan được thể hiện qua Bảng 5.3 như sau:

Bảng 5.3. Dự kiến tác động của Đề xuất Cơ chế tài chính bền vững trong HĐKD & DVDLST tại các VQG & KBTTN tới các bên liên quan

Các bên liên quan	Chiều hướng ảnh hưởng	
	Tích cực (+)	Tiêu cực (-)
1. Bản thân VQG và KBTTN	- Quan điểm, mục tiêu thực hiện rõ ràng. - Năng lực quản trị và vị thế của VQG được tăng cường; - Chủ động trong việc huy động và sử dụng các nguồn lực phù hợp; - Minh bạch hóa các hoạt động kinh tế bảo tồn; - Đảm bảo tính bền vững nhờ sự gắn kết chặt chẽ với lợi ích của VQG với các bên liên quan, đặc biệt là với lợi ích của cộng đồng dân cư vùng đệm; - VQG có tiếng nói hơn đối với cộng đồng dân cư xung quanh; nhờ đó việc quản lý, bảo vệ rừng tốt hơn.	- Sẽ không hiệu quả nếu xảy ra tình trạng thay đổi về mặt hình thức. - Lãnh đạo và nhân viên phải năng động, sáng tạo và thực sự chuyên nghiệp trong vận hành. - Phải có năng lực lựa chọn/ thực thi/giám sát các dự án kinh doanh và du lịch sinh thái.
2. Cơ quan chủ quản của VQG và KBTTN	- Thuận lợi, khách quan, minh bạch hơn trong thực hiện việc quản lý đối với các VQG và KBTTN.	- Ban hành các văn bản quy định chi tiết về tổ chức thực hiện cho phù hợp với điều kiện của địa phương mình.
3. Khách tham quan, nghỉ dưỡng	- Có cơ hội được trải nghiệm DLST đích thực. - Được phục vụ chuyên nghiệp hơn. - Ý thức được sự đóng góp của họ trong bảo tồn thiên nhiên.	- Không khuyến khích du lịch đại trà.
4. Các đối tác liên kết,	- Các tổ chức, cá nhân có nhiều cơ hội liên kết, hợp tác, quyên góp ủng hộ...	- Không thích hợp đối với các tổ chức, cá nhân hoạt động vì

Các bên liên quan	Chiều hướng ảnh hưởng	
	Tích cực (+)	Tiêu cực (-)
hợp tác với VQG và KBTTN	để thực hiện các hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST vì mục tiêu xã hội, môi trường.	mục đích kinh tế thuần túy.
5. Kiểm lâm VQG	- Khách quan hơn khi thực thi công vụ. - Đồng thời cũng gắn kết lợi ích VQG.	- Có thể xảy ra xung đột nếu việc quy định chức năng nhiệm vụ, cơ chế phối hợp hoạt động thiếu chặt chẽ.
6. Cộng đồng dân cư vùng đệm/xung quanh VQG và KBTTN	- Được hưởng lợi từ việc tài nguyên rừng được quản lý và sử dụng tốt, minh bạch hơn. - Cộng đồng được hưởng một phần thu nhập từ các hoạt động kinh doanh và dịch vụ DLST mà VQG tiến hành. - Được thúc đẩy và tạo cơ hội sinh kế.	- Tuyên truyền, nâng cao ý thức của người dân về lợi ích và trách nhiệm của người dân vùng đệm.
7. Các đối tượng khác		

(Nguồn: Thiết kế bởi nhóm nghiên cứu, 11/2019)



TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. BIOFIN (2019). *Sáng kiến tài chính đa dạng sinh học Việt Nam: Đánh giá nhu cầu tài chính - Tóm tắt chính sách*. Hà Nội: UNDP Việt Nam & Cục Bảo tồn thiên nhiên và Đa dạng sinh học.
2. Thủ tướng Chính phủ (2013). *Quyết định số 1250/QĐ-TTg ngày 31/07/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về đa dạng sinh học đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
3. Thủ tướng Chính phủ (2014). *Quyết định số 45/QĐ-TTg ngày 08/01/2014 phê duyệt Quy hoạch tổng thể bảo tồn đa dạng sinh học của cả nước đến năm 2020, định hướng đến năm 2030*. Hà Nội: Cổng thông tin điện tử Chính phủ.
4. Tổng cục Lâm nghiệp (2017). Báo cáo Kết quả công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2017 và nhiệm vụ trọng tâm năm 2018. *Hội nghị Công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2017 tại Hải Phòng*.
5. Tổng cục Lâm nghiệp (2018). Báo cáo Kết quả công tác quản lý rừng đặc dụng và phòng hộ năm 2018 và nhiệm vụ trọng tâm năm 2019. *Hội nghị "Công tác quản lý rừng đặc dụng, phòng hộ năm 2018" tại Quảng Bình ngày 20 - 22 tháng 11 năm 2018*. Quảng Bình.



Trần Quang Bảo, Bùi Thị Minh Nguyệt (Đồng Chủ biên)
Nguyễn Minh Đạo, Đào Lan Phương, Nguyễn Trọng Cường

**CƠ CHẾ TÀI CHÍNH BỀN VỮNG TRONG HOẠT ĐỘNG KINH DOANH
VÀ DỊCH VỤ DU LỊCH SINH THÁI TẠI CÁC VƯỜN QUỐC GIA
VÀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN Ở VIỆT NAM**

*Sustainable Financial Mechanism in Ecotourism
Business Activities and Services in Vietnam's
National Parks and Protected Areas
(Sách chuyên khảo)*

Chịu trách nhiệm xuất bản

ThS. VÕ TUẤN HẢI

Biên tập: ThS. NGUYỄN THU TRANG

Chế bản: NGUYỄN MINH CHÂU

Họa sỹ bìa: ĐẶNG NGUYỄN VŨ

NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

70 Trần Hưng Đạo - Hoàn Kiếm - Hà Nội

ĐT: 024 3941 0835; Fax: 024 3941 0835;

Email: nxbkhkt@hn.vnn.vn

Website: <http://www.nxbkhkt.com.vn>

CHI NHÁNH NHÀ XUẤT BẢN KHOA HỌC VÀ KỸ THUẬT

28 Đồng Khởi - Quận 1 - TP Hồ Chí Minh

ĐT: 028 3822 5062

In 150 bản, khổ 19 × 27 cm, tại Công ty cổ phần Topprint

Địa chỉ: Số 32 tổ 1 Giáp Nhất, P.Nhân Chính, Q.Thanh Xuân, TP. Hà Nội

Số ĐKXB: 2456-2020/CXBIPH/2-64/KHKT.

Quyết định XB số: 136/QĐ-NXBKHKT ngày 30 tháng 06 năm 2020.

In xong và nộp lưu chiểu năm 2020.

Mã ISBN: 978-604-67-1668-6