

# VẤN ĐỀ KHU BẢO TỒN BIỂN VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ

**PGS. TS. Phan Thu Hương**

*Vụ trưởng Vụ KHGDMT*

*Bộ Kế hoạch và Đầu tư*

## I. GẮN KẾT MÔI TRƯỜNG VỚI KẾ HOẠCH ĐẦU TƯ

Năng lực thế kỷ 21 của Việt Nam (Vietnam Capacity 21) do UNDP tài trợ được thiết lập do sự ra đời của Chương trình nghị sự 21 (CTNS 21) trong khuôn khổ của phát triển bền vững trong thế kỷ 21 (thông qua tại Rio de Janeiro 1992).

Đối với Việt Nam dự án Năng lực thế kỷ 21 tập trung vào ngành kế hoạch và đầu tư.

Chương trình này đã khởi xướng cho Việt Nam một sự xem xét và gắn kết một cách hiệu lực giữa những cân nhắc, quan tâm về bảo vệ môi trường và kế hoạch đầu tư cũng như các quyết định đầu tư. Với sự trợ giúp của quỹ này, cùng với ngân sách IPF (UNDP cho Việt Nam) và của cơ quan phát triển hợp tác của Thụy Sĩ, chương trình này đã bắt đầu. Từ 1995 dự án đã được khởi động với mục tiêu tăng cường năng lực quốc gia nhằm gắn kết những quan tâm về môi trường vào các quyết định đầu tư và sau đó là bước triển khai sang những vấn đề môi trường trong lập kế hoạch đầu tư.

Trong những năm gần đây các quan tâm về môi trường ở Việt Nam được nhiều giới đề cập đến. Có rất nhiều chương trình hành động của môi trường nói chung cũng như của môi trường ngành, có các chiến lược cho bảo vệ môi trường cũng như bảo vệ các khu bảo tồn v.v... Nhưng để triển khai chúng vào cuộc sống, vào chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế-xã hội của quốc gia cũng như ngành hay địa phương thì còn yếu. Thông qua việc thực hiện chương trình Năng lực thế kỷ 21 của Việt Nam, cho đến nay về nhận thức của giới kế hoạch và đầu tư có nhiều chuyển biến, tạo dựng các đối thoại giữa các nhà kế hoạch-đầu tư và các nhà môi trường.

Trong chính sách chung của Nhà nước về cải cách hành chính, dân chủ và luật pháp cần tăng cường. Việc làm của chương trình này đã cố gắng hoà nhập vào tinh thần trên. Đưa ra những sáng kiến về đổi mới về chính sách cũng như công tác kế hoạch và đầu tư bằng việc phân cấp trách nhiệm và quyền hạn về quyết định đầu tư, nhưng luôn có các xem xét cân nhắc yếu

tổ môi trường ở những quyết định các dự án đầu tư cụ thể, những quy hoạch và những chiến lược (điều này trước đó ít được quan tâm).

Trong phân hợp tác này, cho đến nay còn cần phải tính đến, lần đầu tiên có dự thảo xong Thông tư liên tịch giữa Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Khoa học Công nghệ Môi trường và chờ phê duyệt của hai bên. Một khi văn bản này được phê duyệt để thực hiện thì đây là sự gắn kết giữa ngành kế hoạch và đầu tư và lĩnh vực môi trường không chỉ ở tầm vĩ mô mà còn xuống ở cấp tỉnh và cấp ngành. Và chắc chắn việc gắn kết các xem xét, các cân nhắc và các quan tâm về môi trường sẽ thực sự được thực hiện khi ra các quyết định đầu tư cũng như khi phê duyệt các quy hoạch, các chiến lược và khi đó sự mâu thuẫn giữa phát triển và bảo vệ môi trường sẽ giảm và giúp đất nước phát triển theo hướng bền vững. Và xa hơn thế, các nhà lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội có những quan tâm thích đáng cho việc đầu tư cho các dự án bảo vệ môi trường, hoặc đưa các nội dung của chương trình hành động, chiến lược bảo vệ môi trường vào các kế hoạch ngắn, trung và dài hạn về phát triển kinh tế xã hội của ngành và địa phương. Và thông qua mạng lưới phát triển bền vững, các sổ tay hướng dẫn về:

- gắn kết môi trường vào lập kế hoạch cho các dự án đầu tư
- gắn kết môi trường vào lập quy hoạch vùng
- gắn kết môi trường vào công tác quy hoạch đô thị
- đổi mới hệ thống lập kế hoạch phát triển và môi trường
- sự tham gia của cộng đồng trong phát triển bền vững
- nghiên cứu về môi trường trong kế hoạch phát triển
- thực hiện các kế hoạch môi trường đô thị
- chuẩn bị các kế hoạch môi trường đô thị
- chuẩn bị các chương trình cải thiện môi trường đô thị

được phổ biến, áp dụng và sửa đổi hoàn chỉnh cho đến khi được đề nghị sử dụng chính thức trong ngành kế hoạch và đầu tư.

## II. VẤN ĐỀ KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN TRONG KẾ HOẠCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XÃ HỘI

Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của từng thời kỳ, của các ngành và địa phương đều được xây dựng từ nhu cầu của cơ sở và nguồn ngân sách của Nhà nước cũng như các nguồn khác.

Đối với khu bảo tồn biển và rừng, theo quyết định của Chính phủ, Bộ Thủy sản và Bộ Nông nghiệp Phát triển nông thôn được giao làm đầu mối chủ trì. Vì vậy trong khi xây dựng kế hoạch hàng năm cũng như kế hoạch 5 năm và dài hạn của ngành, sẽ phải đưa vào cả kế hoạch cho các khu bảo tồn này. Theo Nghị định 52, các dự án đầu tư chỉ có thể được phân bổ ngân sách trong kế hoạch năm và 5 năm khi đã có quy hoạch được phê duyệt, và dự án sẽ phải có đầy đủ các dữ liệu về năng lực thiết kế, thời gian thi công, tổng dự toán (có thể cả vốn trong nước và ODA).

Tuy đã giao cho hai ngành nhưng cũng theo quy định trên thì chỉ có dự án nằm ở nhóm B,C thì thẩm quyền phê duyệt mới được phân cấp cho hai ngành. Còn dự án nhóm A sẽ do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Trong quá trình cải cách hành chính Chính phủ đưa ra chủ trương phân cấp (phân quyền hạn cũng như trách nhiệm cho các ngành và địa phương). Trong quyết định, phê duyệt, thẩm định các dự án, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện triệt để chủ trương này của Chính phủ. Chủ trương này là thành quả của cải cách hành chính, ở đây vấn đề cần bàn là năng lực của cấp địa phương và ngành cần đáp ứng để chịu trách nhiệm với các quyết định của mình.

Hiện nay trong kế hoạch 5 năm (2001-2005) dự kiến nhu cầu đầu tư cho các vườn quốc gia với hơn 400 tỷ đồng, hoặc đầu tư cho các khu bảo tồn biển (mới chỉ phục vụ cho công tác điều tra, lập ranh giới, giám sát, hỗ trợ cộng đồng, quan trắc, giáo dục) gần 60 tỷ đồng. Yêu cầu này tuy chưa phải lớn nhưng cũng là sự nỗ lực rất lớn của Nhà nước. Ngoài ngân sách Nhà nước tập trung thì hàng năm nguồn vốn ODA vẫn được ưu tiên dành cho khu vực này và cũng có cả ngân sách của các địa phương hỗ trợ.

Như vậy vấn đề đầu tư cho các khu bảo tồn luôn được cân đối trong kế hoạch kinh tế xã hội của đất nước và sẽ được nâng dần trong những năm sau này.

Cần lưu ý là việc đầu tư cho các khu bảo tồn không được và không thể tách rời khỏi khuôn khổ đầu tư chung của nền kinh tế xã hội của đất nước nhằm đáp ứng vừa là mục tiêu bảo vệ vừa là mục tiêu tham gia vào tăng trưởng kinh tế của đất nước.

### III. SỬ DỤNG CÁC QUỸ ĐỊA PHƯƠNG CHO VIỆC THỰC HIỆN CÁC MỤC TIÊU MÔI TRƯỜNG

Thời gian gần đây ở Việt Nam, nhu cầu cấp thiết của việc cải tiến các cơ chế tài chính hỗ trợ phát triển bền vững và tăng đầu tư cho môi trường đã ngày càng được công nhận rộng rãi. Một trong những hướng được nhiều người quan tâm là huy động các nguồn vốn của các địa phương. Điều này có thể lý giải bằng các nguyên nhân sau đây:

*Thứ nhất*, Việt Nam đang trong giai đoạn chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch tập trung sang nền kinh tế ngày càng dựa nhiều hơn vào các lực lượng thị trường để phân bổ các nguồn lực. Quá trình chuyển đổi này diễn ra trong bối cảnh Nhà nước thực hiện phân cấp ngày càng mạnh cho các địa phương. Theo đó, vai trò của chính quyền các cấp, của doanh nghiệp và các cộng đồng ngày càng được xác định rõ hơn. Điều này đòi hỏi phải có những cách tiếp cận mới để duy trì và cải thiện chất lượng môi trường và để thực thi quá trình phát triển bền vững. Cách tiếp cận mới này bao gồm từ việc cơ cấu lại hệ thống tài chính công, đến việc thiết lập và thực hiện các nguyên tắc, cơ chế cung cấp tài chính cho môi trường một cách hiệu quả và thích hợp.

*Thứ hai*, mặc dù nhận thức về các vấn đề môi trường ngày càng được nâng cao và ngày càng có nhiều nỗ lực được thực thi để giải quyết các vấn đề đó, ở Việt Nam hiện vẫn *đang tồn tại nhiều yếu tố gây cản trở* đối với sự hình thành một hệ thống cấp vốn có hiệu quả cho các hoạt động thân môi trường. Trong đó quan trọng phải kể đến là:

- Tính thiếu đồng bộ của khuôn khổ chính sách môi trường và năng lực thấp trong thi hành luật pháp về môi trường;
- Sự yếu kém của hệ thống ngân hàng làm cho khả năng cung cấp tín dụng thấp, gây ra tình trạng thiếu vốn;
- Trình độ phát triển thấp của thị trường vốn;
- Hiệu quả thấp của hệ thống tài khoá, đặc biệt là ở cấp địa phương;
- Các khó khăn nghiêm trọng về tài chính mà các doanh nghiệp đang phải đối mặt;
- Kiến thức về môi trường của các cộng đồng và của các doanh nghiệp còn hạn chế;
- Sự phối hợp hành động giữa các cơ quan có trách nhiệm về môi trường còn yếu;

- Thông tin chưa đầy đủ về phạm vi và mức độ chi phí xã hội do sự tổn hại về môi trường gây ra;

Các *quỹ địa phương* có thể được sử dụng với tư cách là các phương tiện hữu hiệu để khắc phục một số các hạn chế này. Trong đó, *quỹ môi trường địa phương* là thể chế tài chính đã và đang được đặc biệt chú ý trong khi tìm kiếm các nguồn vốn cho hoạt động bảo vệ môi trường.

Lý do là ở chỗ: thông qua sự hỗ trợ làm giảm gánh nặng tài chính cho doanh nghiệp trong việc thực hiện đầu tư cho môi trường, quỹ môi trường địa phương có thể giúp đẩy nhanh tiến độ cải thiện môi trường tại các doanh nghiệp này. Hơn nữa, với khả năng khai thác các cơ hội có lợi cả đôi đường (win-win solution), quỹ môi trường địa phương có thể được sử dụng để đẩy nhanh tốc độ áp dụng các công nghệ sản xuất sạch hơn, làm giảm bớt các chi phí sản xuất và củng cố khả năng cạnh tranh của công ty. Quỹ môi trường địa phương còn có chức năng củng cố các thể chế môi trường quan trọng. Ví dụ: củng cố năng lực giám sát và năng lực chuẩn bị, thẩm định và tài trợ cho các dự án môi trường.

Ngoài ra, quỹ môi trường địa phương còn giúp nâng cao trách nhiệm của các cộng đồng địa phương trong việc bảo vệ môi trường bằng cách tạo điều kiện để các cộng đồng tham gia trực tiếp vào việc thực hiện các hoạt động bảo vệ môi trường. Quỹ môi trường địa phương có thể đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ tài chính cho các hoạt động thân môi trường; giúp các cơ quan có thẩm quyền địa phương, các doanh nghiệp và cộng đồng xác định các vấn đề môi trường chung, phân định các ưu tiên, xây dựng và thực hiện các dự án môi trường theo cách thức hợp tác đôi bên cùng có lợi.

Các khoản trợ cấp từ quỹ môi trường có thể được sử dụng như các công cụ khuyến khích nhằm tăng cường tính hiệu lực của các công cụ chính sách khác, ví dụ như các quy chế môi trường, hay các công cụ kinh tế đang được áp dụng.

Quỹ môi trường có thể trở thành công cụ đặc lực để thực hiện nguyên tắc “người gây ô nhiễm/ người sử dụng dịch vụ môi trường phải trả tiền”.

Những năm gần đây, ở Việt Nam đã và đang tồn tại nhiều cơ chế hỗ trợ tài chính cho các mục tiêu môi trường. Ví dụ, Chương trình Quốc gia 327 về tái trồng rừng, Dự án Nghiên cứu Quốc gia về Bảo vệ môi trường, Quỹ Phát triển Hạ tầng Nông thôn tại tỉnh Quảng Nam, và Quỹ Đầu tư Phát triển Đô thị tại thành phố Hồ Chí Minh. Gần đây hơn, Ủy ban Nhân dân thành phố Hồ Chí Minh đã thông qua việc thành lập Quỹ Giảm thiểu ô nhiễm công nghiệp-tiểu thủ công nghiệp tại thành phố Hồ Chí Minh (Quyết định số

5289/QĐ-UB-KT). Tuy nhiên, chưa một cơ chế nào trong số này đặt vấn đề phát triển địa phương và bảo vệ môi trường như là một mục tiêu hàng đầu và là trọng tâm trực tiếp.

Quỹ Môi trường Hà Nội-Giai đoạn I thử nghiệm tại Khu Công nghiệp Thượng Đình-Hà Nội được thành lập theo Quyết định số 48/QĐ-UB ngày 15 tháng 05 năm 2000, với sự hỗ trợ ban đầu của Dự án “Môi trường và Đầu tư” của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, do UNDP và Chính phủ Thụy Sĩ tài trợ. Mục tiêu của quỹ là tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện Kế hoạch Hành động về Môi trường và Chương trình Cải thiện Môi trường Đô thị được hình thành trong quá trình thực hiện Dự án, với tư cách là một phương thức kế hoạch hoá mới, có tính đến các yếu tố môi trường; khẳng định sự cam kết và sự tham gia của địa phương vào quá trình lập kế hoạch. Quỹ cung cấp những khoản tài trợ nhỏ để thực hiện các hoạt động hỗ trợ, phối hợp, quản lý các hoạt động được xác định là cấp bách và có tác động trực tiếp tới chất lượng môi trường của khu Thượng Đình-Hà Nội. Đây là mô hình quỹ môi trường địa phương đầu tiên được chính thức thực hiện ở Việt Nam.

Ngoài ra, tại một số tỉnh, thành phố khác trong cả nước (ví dụ: Quảng Ninh, Đà Nẵng, Hải Phòng) hiện có nhiều quỹ địa phương được sử dụng để hỗ trợ cho các hoạt động thân môi trường. Các quỹ này có thể khác nhau về tên gọi, phương thức quản lý và hoạt động. Song mục tiêu cuối cùng vẫn là hỗ trợ cho việc bảo vệ môi trường và xúc tiến phát triển bền vững ở cấp các địa phương.

#### IV. SỬ DỤNG CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ ĐỂ HỖ TRỢ CÁC KHU BẢO TỒN THIÊN NHIÊN

Cũng giống như ở nhiều nước trên thế giới, bảo vệ môi trường ở Việt Nam cho đến nay chủ yếu được thực hiện theo cơ chế mệnh lệnh và kiểm soát (Command and Control). Trong đó, các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân, phải tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường cụ thể (mệnh lệnh). Còn vai trò của các cơ quan hữu trách là đảm bảo để các đối tượng nói trên tuân thủ các tiêu chuẩn môi trường, thông qua các chương trình quan trắc và cưỡng chế nghiêm ngặt (kiểm soát). Mặc dù có vai trò rất quan trọng trong hệ thống quản lý môi trường, phương pháp này trên thực tế vẫn cần được bổ sung thêm bằng các *công cụ kinh tế*, dựa trên các nguyên tắc thị trường và cơ chế giá, để xúc tiến việc sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên và kiểm soát ô nhiễm.

Ngay từ đầu những năm 1970, ở nhiều nước phát triển cũng như đang phát triển, các công cụ kinh tế đã được sử dụng, ở cả các cấp quốc gia và địa phương, nhằm giải quyết các vấn đề về kiểm soát ô nhiễm và sử dụng bền vững các nguồn tài nguyên, trong đó có cả các khu bảo tồn thiên nhiên.

So với các công cụ luật pháp và điều tiết, các công cụ kinh tế có rất nhiều ưu điểm. Trước hết, chúng cho phép lồng ghép các chi phí môi trường vào giá cả thị trường do người tiêu dùng và người sản xuất phải gánh chịu. Sau nữa, các công cụ kinh tế giúp khuyến khích người tiêu dùng không tiêu thụ các sản phẩm gây tổn hại môi trường và khuyến khích các nhà sản xuất không sử dụng các đầu vào gây tổn hại môi trường; Các công cụ kinh tế giúp *tạo nguồn tài chính mới* để sử dụng vào các mục đích thân môi trường như: đầu tư cho các hoạt động bảo vệ môi trường, khuyến khích tuân thủ luật pháp môi trường, hỗ trợ thực hiện các hoạt động khác trong phạm vi kế hoạch phát triển của Nhà nước.

Trong lĩnh vực bảo tồn thiên nhiên, các công cụ kinh tế được áp dụng không những nhằm tạo ra *các khuyến khích* để bảo tồn tài nguyên mà còn nhằm *bồi hoàn các chi phí* quản lý. Các lĩnh vực thường được áp dụng là bảo tồn tài nguyên rừng và thủy sản như: các công viên quốc gia (trên biển hay trên đất liền), các vườn thực vật, hang động, bãi tắm, thác nước, rặng san hô, v.v...

Các loại hình công cụ kinh tế thường được sử dụng nhiều nhất trong lĩnh vực bảo tồn là các công cụ khuyến khích về tài chính như: các khoản hỗ trợ về tài chính; miễn hoặc giảm, hoặc ưu đãi khác về thuế; hoặc các loại phí môi trường khác nhau. Ví dụ: Việc áp dụng phí sử dụng dịch vụ môi trường (phí tham quan khu bảo tồn) là phương tiện hữu hiệu để tăng nguồn thu,

không chỉ cho mục tiêu duy trì và vận hành các khu bảo tồn, mà còn cho mục đích bảo vệ và nâng cấp chất lượng môi trường tại khu vực. Hiểu một cách đơn giản, loại phí này là một trong những biện pháp bắt buộc du khách chi trả một phần (hay toàn bộ) chi phí có liên quan tới công tác quản lý môi trường và bảo tồn tài nguyên.

Ở Việt Nam hiện nay đã có nhiều công cụ kinh tế được áp dụng cho các khu bảo tồn. Một trong những ví dụ điển hình là việc áp dụng loại phí tham quan tại Vịnh Hạ Long. Cụ thể là: theo quyết định của Ủy Ban Nhân dân tỉnh Quảng Nam (số 901-QĐ/UB và 1448-QĐ/UB) Ban Quản lý Vịnh Hạ Long được phép thu phí tham quan đối với các khách du lịch đến thăm khu Di sản Văn hoá Thế giới Hạ Long. Mức phí được quy định cụ thể như sau: người nước ngoài là 30 000 đồng, người Việt Nam là 10 000 đồng, trẻ em là 5000 đồng. Trong vòng 10 năm, toàn bộ số phí thu được để lại cho Ban Quản lý Vịnh Hạ Long (theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ) để sử dụng vào mục đích duy trì và nâng cao chất lượng môi trường và bảo vệ các cảnh quan khu vực Vịnh.

Ngoài ra, nhiều địa phương khác trong cả nước, nơi có các khu vực được bảo vệ, cũng đã có áp dụng các công cụ kinh tế khác nhau, tuy mới dưới dạng tự phát. Những kinh nghiệm thực tế áp dụng các công cụ này cần sớm được phân tích, đánh giá; các bài học tích cực cần sớm được tổng kết và nhân ra diện rộng.