

CHÍNH SÁCH ƯU ĐÃI CỦA NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CHỦ THỂ BẢO VỆ TÀI NGUYÊN RỪNG

Rừng là một hệ sinh thái có vai trò vô cùng to lớn đối với sự phát triển của con người, là cái nôi nuôi dưỡng sự sống. Không còn rừng nghĩa là sự sông trên hành tinh của chúng ta chấm dứt. Vai trò của rừng không chỉ đối với từng cộng đồng, từng địa phương hay từng quốc gia riêng lẻ mà nó có ý nghĩa trên phạm vi toàn cầu, chính vì vậy, tìm ra những cách thức phù hợp để quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng là vấn đề đặt ra đối với toàn cầu. Pháp luật chính là một công cụ quan trọng để thực hiện việc quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng, trong Nhà nước đó cần chú trọng tới những quy định liên quan tới chính sách khuyến khích bảo vệ tài nguyên rừng như ưu đãi đầu tư ưu đãi thuế, hưởng lợi của các chủ rừng.

1. Về ưu đãi đầu tư:

Nhà nước ưu tiên phân phối tỷ trọng vốn thích hợp trong tổng ngân sách hàng năm để đầu tư cho phát triển lâm nghiệp, tạo điều kiện thuận lợi để huy động nguồn tài chính trong nước nhằm phát triển lâm nghiệp, ở từng giai đoạn khác nhau, Nhà nước có mức đầu tư tín dụng phù hợp. Năm 2004, vốn tín dụng nhà nước cho vay tối đa 70% tổng số vốn đầu tư của dự án và số vốn vay tối đa 10 triệu đồng/ha cho công tác trồng mới, chăm sóc, quản lý bảo vệ rừng. Mức lãi suất cho vay là 7,8%/năm. Năm 2005, ưu đãi tín dụng đầu tư trồng rừng với mức lãi suất 6,6%/năm và được giữ nguyên trong suốt thời hạn vay vốn. Thời hạn vay vốn đầu tư cho trồng rừng tối đa là 15 năm. Đối với dự án trồng mới 5 triệu ha rừng là 15.000 tỷ đồng, trong đó, ngân sách nhà nước 5.000 tỷ đồng, bình quân mỗi năm 1.000 tỷ đồng, mỗi suất đầu tư trồng rừng từ năm 2008 - 2010 đạt bình quân 10 triệu đồng/ha.

Hiện nay, mức ưu đãi đầu tư của Nhà nước hỗ trợ cho phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007 - 2015 được quy định cho từng đối tượng là tổ chức, hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng ở các xã đặc biệt khó khăn theo quy định của Chính phủ được hưởng các mức hỗ trợ khác nhau khi trồng rừng sản xuất với các loại cây trồng khác nhau như cây gỗ lớn; trồng rừng trên đất trồng, đồi núi trọc; trồng rừng tại các xã có nhân dân tái định cư thuộc các dự án thủy điện do

Quốc hội phê duyệt chủ trương đầu tư; trồng cây phân tán ... thì được Nhà nước hỗ trợ các mức khác nhau.

Bên cạnh đó, Nhà nước còn hỗ trợ đối với xây dựng đường lâm nghiệp, chi phí vận chuyển sản phẩm đã chế biến ở vùng Tây Bắc.

Nhà nước đã dành nhiều ưu đãi đầu tư cho bảo vệ và phát triển rừng từ những ưu đãi về lãi suất cho vay đầu tư trồng rừng, vốn đầu tư từ ngân sách trồng mới 5 triệu ha rừng, hỗ trợ cho phát triển rừng sản xuất giai đoạn 2007-2015 như: hỗ trợ trồng rừng, hỗ trợ cho công tác khuyến lâm, hỗ trợ trồng rừng giống, vườn giống, trung tâm sản xuất giống cây rừng chất lượng cao, hỗ trợ xây dựng đường lâm nghiệp, hỗ trợ chi phí vận chuyển sản phẩm đã chế biến ở vùng Tây Bắc. Đây là một chính sách tốt để thúc đẩy việc bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt rừng sản xuất để phát triển kinh tế lâm nghiệp. Tuy nhiên, hạn chế của chính sách ưu đãi đầu tư hiện nay là suất hỗ trợ đầu tư còn thấp và còn dàn trải. Ví dụ, hỗ trợ chi phí cho công tác khuyến lâm chỉ là 200.000 đồng/ha trong bốn năm (một năm trồng và ba năm chăm sóc) nếu trồng rừng tại các xã đặc biệt khó khăn, Mức hỗ trợ này quá thấp nên khó có thể khuyến khích được các chủ thể bảo vệ rừng. Nên chăng, Nhà nước cần hỗ trợ đầu tư một cách có trọng điểm ở những địa phương có khả năng phát triển rừng sản xuất để phát triển kinh tế. Như vậy, chúng ta sẽ thấy rõ được hiệu quả đầu tư chứ không nhất thiết phải đầu tư ít, dàn trải trong cả nước.

2. Về ưu đãi thuế:

Các nhà đầu tư, các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân trồng rừng, trồng cây nông nghiệp lâu năm trên đất hoang hóa, đồi núi trọc, chế biến nông lâm sản được hưởng các ưu đãi về thuế.

Thuế suất thuế tài nguyên đối với các sản phẩm khai thác từ rừng tự nhiên (khoản 1 Điều 7 Luật thuế tài nguyên năm 2009).

STT	Nhóm	Tỷ lệ
1	Gỗ nhóm I	25% - 35%
2	Gỗ nhóm II	20% - 30%
3	Gỗ nhóm III, IV	15% - 20%

4	Gỗ nhóm V, VI, VII, VIII và các loại gỗ khác	10% - 15%
5	Cành, ngọn, gốc, rễ	10% - 20%
6	Củi	1% - 5%
7	Tre, trúc, nứa, mai, giang, tranh, vầu, lồ ô	10% - 15%
8	Trầm hương, kỳ nam	25% - 30%
9	Hồi, quế, sa nhân, thảo quả	10% - 15%
10	Sản phẩm khác của rừng tự nhiên	5% - 10%

Thuế tài nguyên được miễn đối với các lâm sản khai thác từ rừng sản xuất là rừng tự nhiên được phục hồi bằng biện pháp khoanh nuôi, tái sinh, miễn thuế đối với cành, ngọn, củi, tre, trúc, nứa, mai, giang, tranh, vầu, lồ ô do cá nhân được phép khai thác phục vụ sinh hoạt (khoản 3 Điều 9 Luật thuế tài nguyên năm 2009).

Thuế thu nhập doanh nghiệp quy định thuế suất đối với các doanh nghiệp kinh doanh trong lĩnh vực lâm nghiệp là 25%. Nếu dự án đầu tư của doanh nghiệp kinh doanh lâm nghiệp thành lập mới từ dự án đầu tư tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì được Nhà nước cho hưởng thuế suất là 10% trong thời gian mười lăm năm và thời gian miễn thuế tối đa không quá bốn năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá chín năm tiếp theo; tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn được áp dụng thuế suất 20% trong thời gian mười năm và miễn thuế tối đa không quá hai năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá bốn năm tiếp theo (Điều 14 Luật thuế thu nhập doanh nghiệp năm 2008).

Thuế giá trị gia tăng quy định thuế suất là 5% đối với các lâm sản chưa qua chế biến được khai thác từ rừng tự nhiên. Đối với các lâm sản chưa qua chế biến khai thác từ rừng trồng thì các chủ rừng được miễn thuế giá trị gia tăng (khoản 2 Điều 8 Luật thuế giá trị gia tăng năm 2008).

Thuế thu nhập cá nhân quy định các cá nhân, hộ gia đình có thu nhập từ giá trị quyền sử dụng đất của cá nhân được Nhà nước giao đất; thu nhập trực tiếp từ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, làm muối, nuôi trồng, đánh bắt thủy sản chưa qua chế biến thành các sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường; thu nhập từ chuyển đổi đất nông nghiệp của hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao để sản xuất được miễn thuế thu nhập cá nhân (khoản 3, 5, 6 Điều 4 Luật thuế thu nhập cá nhân năm 2007 sửa đổi, bổ sung năm 2012).

Theo quy định hiện nay đối với thuế sử dụng đất nông nghiệp cần phải quy định cụ thể hơn về việc Nhà nước miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với toàn bộ diện tích đất nông nghiệp được Nhà nước giao hoặc công nhận cho hộ nghèo. Việc xác định hộ nghèo được căn cứ vào chuẩn nghèo ban hành theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Trường hợp ủy ban nhân dân cấp tỉnh có quy định cụ thể chuẩn nghèo tại địa phương theo quy định của pháp luật thì căn cứ chuẩn nghèo do địa phương ban hành để xác định hộ nghèo.

Miễn thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với diện tích đất nông nghiệp trong hạn mức giao đất nông nghiệp cho bốn đối tượng là hộ gia đình, cá nhân nông dân được Nhà nước giao hoặc công nhận đất để sản xuất nông nghiệp, bao gồm cả đất được thừa kế, cho tặng, nhận chuyển quyền sử dụng đất; hộ gia đình, cá nhân là xã viên hợp tác xã sản xuất nông nghiệp đã nhận đất giao khoán ổn định của hợp tác xã, nông, lâm trường quốc doanh để sản xuất nông nghiệp; hộ gia đình, cá nhân là nông trường viên, lâm trường viên đã nhận đất giao khoán ổn định của nông, lâm trường quốc doanh để sản xuất nông nghiệp; hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp có quyền sử dụng đất nông nghiệp góp đất của mình để thành lập hợp tác xã sản xuất nông nghiệp theo quy định của Luật hợp tác xã năm 2003.

Đồng thời, có quy định giảm 50% thuế sử dụng đất nông nghiệp đối với diện tích đất nông nghiệp vượt hạn mức giao đất nông nghiệp nhưng không quá hạn mức nhận quyền sử dụng đất nông nghiệp đối với hộ gia đình, cá nhân theo quy định; đối với diện tích đất nông nghiệp mà Nhà nước giao cho tổ chức kinh tế, chính trị - xã hội... đơn vị sự nghiệp và các đơn vị khác đang trực tiếp sử dụng đất để sản xuất nông nghiệp; đối với diện tích đất nông nghiệp Nhà nước giao cho đơn vị vũ trang nhân dân quản lý sử dụng.

Thời hạn miễn, giảm thuê sử dụng đất nông nghiệp được thực hiện từ ngày 01-01-2011 đến hết ngày 31-12-2020.

Điềm qua các chính sách thuế nêu trên, chúng ta thấy Nhà nước đã có nhiều ưu đãi nhằm bảo vệ và phát triển rừng như Luật thuế tài nguyên năm 2009 đã quy định chi tiết, cụ thể về mức thuế suất đối với các sản phẩm khai thác từ rừng tự nhiên. Mức thuế suất được quy định cụ thể cho từng nhóm sản phẩm thấp nhất là 1% và cao nhất là 35%. Quy định này đã tạo điều kiện tốt hơn khi áp dụng trong thực tế so với Pháp lệnh thuế tài nguyên năm 1990, mức thuế suất đối với các sản phẩm của rừng tự nhiên từ 10% đến 40% (Điều 6 Pháp lệnh thuế tài nguyên năm 1990). Các sản phẩm khai thác từ rừng tự nhiên được phục hồi bằng các biện pháp khoanh nuôi, tái sinh được miễn thuế tài nguyên.

Đối với thuế thu nhập doanh nghiệp, mặc dù có ưu đãi về mặt thuế suất (10% trong thời gian mười lăm năm và thời gian miễn thuế tối đa không quá bốn năm và giảm 50% số thuế phải nộp tối đa không quá chín năm tiếp theo ở những địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn) nhưng thực sự vẫn chưa hấp dẫn các nhà đầu tư vì ở những địa bàn này thu hút đầu tư đã là rất khó khăn, trong khi đó, đầu tư vào trồng rừng thu hồi vốn rất chậm nên lại càng khó khăn hơn.

Đối với thuế thu nhập cá nhân, cá nhân, hộ gia đình có thu nhập từ giá trị quyền sử dụng đất của cá nhân được Nhà nước giao đất, thu nhập trực tiếp từ sản xuất lâm nghiệp chưa qua chế biến thành các sản phẩm khác hoặc chỉ qua sơ chế thông thường thì Nhà nước miễn thuế. Tuy nhiên, hiện nay, các hộ gia đình, cá nhân được trả tiền hưởng lợi từ việc cung cấp dịch vụ môi trường rừng. Vậy, đây có được xem là thu nhập trực tiếp từ sản xuất lâm nghiệp không và họ có phải nộp thuế thu nhập không thì cần có các hướng dẫn cụ thể?

3. Về chính sách hưởng lợi đối với chủ rừng:

Năm 2001, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 178/2001/QĐ-TTg ngày 12-11-2001 về quyền hưởng lợi, nghĩa vụ của hộ gia đình, cá nhân được giao, được thuê, nhận khoán rừng và đất lâm nghiệp.

Quyết định này quy định quyền hưởng lợi cho hộ gia đình, cá nhân là chủ rừng hoặc là đối tượng nhận khoán bảo vệ rừng mà không phải quy định cho tất cả các chủ rừng. Tuy nhiên, chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân được hưởng lợi từ rừng tùy thuộc vào loại rừng được giao hoặc được thuê hoặc nhận khoán bảo vệ là rừng đặc dụng, rừng phòng hộ hay rừng sản xuất.

Qua hơn mười năm thực thi chính sách hưởng lợi này, những quyền lợi mà hộ gia đình, cá nhân nhận được là không đáng kể, thậm chí, có những quy định hưởng lợi mà không thể áp dụng được trong thực tiễn như quy định về khoán bảo vệ, khoanh nuôi, tái sinh rừng tự nhiên là rừng phòng hộ đầu nguồn của Ban quản lý rừng phòng hộ vì thủ tục quá rườm rà, phức tạp. Hộ gia đình, cá nhân được hưởng các quyền như: được nhận tiền công khoán bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh rừng theo hợp đồng khoán hoặc kinh phí để trồng rừng; được thu hái lâm sản phụ, hoa, quả, dầu, nhựa... trong quá trình bảo vệ, khoanh nuôi tái sinh rừng theo hướng dẫn của bên giao khoán; được khai thác tận thu, tận dụng, sản phẩm tía thưa theo thiết kế do bên giao khoán lập, sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phê duyệt và trình ủy ban nhân dân cấp tỉnh cấp giấy phép khai thác.

Bên cạnh đó, chính sách hưởng lợi này cho phép sử dụng một phần diện tích đất lâm nghiệp để trồng cây lâu năm, làm nhà ở nên nhiều diện tích rừng đã bị chuyển đổi mục đích sử dụng. Có thể thấy rằng. Nhà nước đã quan tâm tới đời sống của người dân trồng rừng và có những chính sách ưu đãi nhất định. Tuy nhiên, để các chính sách này phát huy hiệu quả trên thực tế thì cần có những nghiên cứu và đề xuất sửa đổi cho phù hợp.

Một chính sách hưởng lợi mới trong lĩnh vực bảo vệ rừng đã được Chính phủ ban hành là Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24-9-2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng đã tạo điều kiện để các chủ rừng được hưởng lợi từ việc cung cấp dịch vụ môi trường rừng. Theo Nghị định này, đối tượng được chi trả dịch vụ môi trường rừng là các chủ rừng của các khu rừng có cung ứng dịch vụ môi trường rừng gồm: các chủ rừng là tổ chức được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng và chủ rừng là tổ chức tự trồng rừng trên đất được giao; chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng; cộng đồng dân cư thôn được Nhà nước giao rừng; các hộ gia đình, cá

nhân, cộng đồng dân cư thôn tự đầu tư vốn trồng rừng trên diện tích đất rừng được giao; các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư nhận khoán bảo vệ rừng lâu dài với các tổ chức nhà nước (khoản 1 Điều 8). Tuy nhiên, hiện nay, vẫn chưa có văn bản hướng dẫn cụ thể về cách tính tiền chi trả dịch vụ cho chủ rừng cung cấp dịch vụ là bao nhiêu tiền trên một ha, tùy thuộc vào loại rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất.

Chính sách hưởng lợi dành cho chủ rừng là một điểm tiến bộ trong hệ thống các quy định pháp luật về quản lý và bảo vệ tài nguyên rừng. Tuy nhiên, quyền hưởng lợi của các chủ rừng khi được Nhà nước giao, cho thuê rừng, nhận khoán bảo vệ rừng chưa thực sự hấp dẫn chủ rừng vì cho dù Nhà nước có ưu đãi về mặt lãi suất cho vay để đầu tư trồng rừng so với các ngành kinh tế khác nhưng các chủ rừng rất khó khăn trong việc vay vốn và hoàn trả vốn vì đầu tư cho trồng rừng thời gian thu hồi vốn rất dài, thấp nhất cũng là từ năm đến bảy năm.

Những chính sách hỗ trợ khác như tiền công khoán bảo vệ rừng đối với các hộ gia đình, cá nhân nhận khoán bảo vệ rừng phòng hộ, rừng đặc dụng là rất ít ỏi (50.000đ/ha/năm hoặc 100.000 đồng/năm tùy theo năm). Nếu hộ gia đình, cá nhân với mục đích bảo vệ, khoanh nuôi, tái sinh rừng tự nhiên là rừng phòng hộ đầu nguồn là rừng có trữ lượng ở mức trung bình hoặc giàu (>100:7ha) thì từ lúc nhận khoán đến khi khai thác mỗi năm hộ gia đình, cá nhân được hưởng 2%, phần còn lại nộp cho bên giao khoán. Với cách hưởng lợi này, trong thực tế, có cho các hộ gia đình, cá nhân khai thác họ cũng sẽ không khai thác vì ở nơi đầu nguồn, đồi núi. việc khai thác, vận chuyển là rất khó khăn. Cho nên, với cách quy định về quyền hưởng lợi như vậy thì chỉ là quy định “chết” mà không thực hiện được trong thực tế.

Đã có nhiều nghiên cứu, hội thảo về gìn giữ, bảo vệ rừng và các nhà nghiên cứu đều chỉ rõ một trong những cách bảo vệ rừng hiệu quả là phải tìm được sinh kế phù hợp cho những người dân bản địa, nhất là những người dân ở gần những khu vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên hoặc vùng đệm của những khu rừng này. Có như vậy, họ mới thực sự trở thành người bảo vệ rừng thay vì trở thành “lâm tặc”. Chính vì vậy, việc chi trả dịch vụ môi trường rừng được xem như một giải pháp hữu hiệu đầu tiên. Thực hiện Quyết định số

380/2008/QĐ- TTg ngày 10-4-2008 của Thủ tướng Chính phủ về chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng, Nhà nước đã thực hiện thí điểm việc chi trả dịch vụ môi trường rừng cho các chủ rừng trên địa bàn các tỉnh Lâm Đồng, Sơn La, Đồng Nai, Hòa Bình, Bình Thuận, Ninh Thuận và Thành phố Hồ Chí Minh. Đây được coi là chính sách đầu tiên về lâm nghiệp, coi việc bảo vệ và phát triển rừng, bảo tồn các hệ sinh thái rừng, đa dạng sinh học và cảnh quan thiên nhiên của rừng là các dịch vụ. Mọi cá nhân, doanh nghiệp và tổ chức được sử dụng và hưởng thụ các dịch vụ này phải trả tiền trực tiếp cho những người cung ứng dịch vụ (các chủ rừng và các hộ dân nhận khoán bảo vệ rừng). Việc mở rộng chi trả dịch vụ môi trường rừng có lẽ sẽ đem lại nguồn thu thiết thực hơn cho các chủ rừng.

Sau hai năm thực hiện thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24-9-2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Nghị định này có hiệu lực từ ngày 01- 11- 2011. Đây là chính sách thực sự khuyến khích người trồng rừng, bảo vệ rừng. Công thức xác định số tiền chi trả cho chủ rừng được quy định như sau:

Tổng số tiền chi trả cho người được chi trả dịch vụ trong năm (đồng)	=	Định mức chi trả bình quân cho 1 ha rừng (đồng)	x	Diện tích rừng do người chi trả dịch vụ quản lý, sử dụng (ha)	X Hệ số K
--	---	---	---	---	-----------

Trong đó hệ số K phụ thuộc vào từng loại rừng (rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, rừng sản xuất), tình trạng rừng (rừng giàu, rừng trung bình, rừng nghèo, rừng phục hồi), nguồn gốc hình thành rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng). Hệ số K gắn với lợi ích kinh tế sát sườn chính là động lực khuyến khích người dân được giao khoán rừng chuyên tâm trồng rừng và bảo vệ rừng. Tuy nhiên, vấn đề khó khăn đặt ra là khi thực hiện Nghị định này trên quy mô toàn quốc thì phải huy động một nguồn tài chính lớn. Nhưng không phải tất cả các tổ chức,

cá nhân đang khai thác, sử dụng nguồn lợi từ rừng đều thực sự có ý thức bảo vệ rừng và sẵn sàng chi trả. Nếu đơn vị thuộc đối tượng chi trả chậm hoặc tùy ý không trả tiền dịch vụ rừng cho chủ rừng hoặc nộp tiền về Quỹ bảo vệ và phát triển rừng thì không thể có tiền để thanh toán cho các chủ rừng. Vì vậy, Nhà nước cần quy định các chế tài xử lý cụ thể đối với các đơn vị không trả hoặc chậm trả tiền dịch vụ môi trường rừng. Hiện nay, chưa có chế tài nào liên quan đến vấn đề này.

