

THỰC TRẠNG CƠ CHẾ KHUYẾN KHÍCH ĐỐI VỚI CÁN BỘ TRONG HỆ THỐNG KHU BẢO TỒN Ở VIỆT NAM

Tạ Thị Thắm¹, Trần Thị Kim Ngân¹

¹*Trường Cán bộ Quản lý Nông nghiệp và PTNT 1*

TÓM TẮT

Bài viết này tóm tắt kết quả nghiên cứu về thực trạng cơ chế khuyến khích đối với hệ thống quản lý khu bảo tồn ở Việt Nam, trong đó tập trung vào yếu tố quản lý nguồn nhân lực, và mục tiêu của nghiên cứu này là đánh giá khách quan hiện trạng cơ chế khuyến khích hiện có và đưa ra đề xuất về các biện pháp khuyến khích, trọng tâm là chế độ ưu đãi đối với cán bộ công chức, viên chức thuộc khu bảo tồn phù hợp với thực tiễn, đáp ứng kỳ vọng quản lý theo cơ sở pháp lý hiện hành. Kết quả nghiên cứu này sẽ được sử dụng làm cơ sở đề xuất xây dựng chính sách khuyến khích cán bộ công chức, viên chức đang làm việc tại các khu bảo tồn ở Việt Nam.

Từ khóa: Cán bộ, cơ chế, khuyến khích, khu bảo tồn

The status of the incentive mechanisms in the protected area management systems in Vietnam

This is a report on evaluation of the current status of the incentives mechanisms in the protected areas management system in Vietnam. The evaluation focused on human resource governance and its objective was to evaluate the current status of the incentive mechanisms and then propose the incentive measurements for civil servants and government staff working at the protected areas. The proposed incentive measurements will have to meet expectations on human management and on the current legal basis. The results of this evaluation will be used for proposing incentives policy to encourage civil servants and government staff working in protected.

Keywords: Officers, mechanisms, encourages, protected areas

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hệ thống các khu bảo tồn (KBT) của Việt Nam được thành lập và hoạt động gần 50 năm qua, chức năng nhiệm vụ chính của hệ thống các KBT là bảo vệ và bảo tồn các hệ sinh thái rừng, đa dạng sinh học, cảnh quan thiên nhiên và các giá trị văn hóa, lịch sử môi trường. Việc xây dựng và quản lý các KBT dựa trên Luật bảo vệ và Phát triển rừng năm 2004; Quyết định số 62/2005/QĐ-BNN ngày 12/10/2005 về việc ban hành tiêu chí phân loại rừng đặc dụng; Quyết định số 186/QĐ-TTg ngày 14/8/2006 về quy chế quản lý rừng; Nghị định số 32/2006/NĐ-CP, ngày 30/3/2006 về quản lý thực vật rừng, động vật rừng nguy cấp, quý, hiếm; gần đây nhất Nghị định số 117/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng (IUCN, 2008).

Trên thực tế, hệ thống quản lý ở các KBT chưa có một cơ chế thống nhất và rõ ràng. Trong 164 KBT, có 30 Vườn Quốc gia (VQG) (trong đó chỉ có 06 VQG là thuộc Bộ quản lý, còn lại trực thuộc UBND tỉnh và sở NN&PTNT quản lý); 98 KBT khác do Sở NN&PTNT và Chi Cục kiểm lâm quản lý; số còn lại là do các đơn vị khác quản lý. Chính sự không thống nhất này đã dẫn đến công tác quản lý các KBT hiện nay thiếu tính đồng bộ và hoạt động không hiệu quả (Hoàng Đình Quang, 2011).

Theo Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12, những người được xếp vào mã ngạch kiểm lâm là công chức. Nhưng theo Luật viên chức số 58/2010/QH12, những người đang công tác tại VQG/KBT là viên chức (vì VQG/KBT là đơn vị sự nghiệp công lập). Có một số điều vô lý, đó là: cán bộ tại VQG/KBT là viên chức nhưng được xếp vào mã ngạch kiểm lâm; được xếp vào mã ngạch kiểm lâm và thực thi nhiệm vụ của

công chức kiểm lâm nhưng không được hưởng các loại phụ cấp giống như công chức kiểm lâm thuộc Chi cục kiểm lâm các tỉnh. Đây là một bất cập đối với cán bộ đang làm việc tại các VQG/KBT, nó ảnh hưởng đến việc thu hút nguồn nhân lực, những người thực sự có năng lực về làm việc tại VQG/KBT. Chính vì vậy, mục tiêu của nghiên cứu là rà soát thực trạng cơ chế khuyến khích hiện có đối với hệ thống quản lý KBT và đưa ra các đề xuất về chế độ ưu đãi đối với cán bộ thuộc KBT, nhằm đề xuất chính sách khuyến khích tạo động lực cho đội ngũ này hoạt động có hiệu quả.

II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Trong 164 KBT, nghiên cứu giới hạn tập trung vào 99 KBT (gồm 30 VQG và 69 KBT thiên nhiên). Tiêu chí lựa chọn 99 KBT thiên nhiên là: (i) Được quản lý, sử dụng chủ yếu phục vụ cho việc bảo tồn rừng và hệ sinh thái rừng, nghiên cứu khoa học, giáo dục môi trường và du lịch sinh thái; (ii) VQG/KBT thiên nhiên nằm tại khu vực chủ yếu chưa phát triển, vùng sâu, vùng xa, vùng biên giới.

Trong 99 KBT, nghiên cứu lấy ngẫu nhiên 71 VQG/KBT để thu thập tin thông qua phương pháp thu thập số liệu bằng bảng hỏi bán cấu trúc, trong đó có 23 VQG (gồm có 06 VQG thuộc Trung ương quản lý, 14 VQG do UBND tỉnh quản lý, 03 VQG do Sở NN&PTNT quản lý) và 48 KBT thiên nhiên (trong đó có 22 KBT thiên nhiên thuộc Sở NN&PTNT quản lý, 21 KBT thiên nhiên thuộc Chi Cục kiểm lâm quản lý, còn lại là UBND tỉnh, Hạt Kiểm lâm và UBND huyện quản lý). Với số mẫu 71/99 KBT, chiếm 71,7% đảm bảo số liệu có tính đại diện và độ tin cậy (xem bảng 1).

Bảng 1. Số mẫu điều tra tại các VQG/KBT

Đơn vị quản lý	Vườn Quốc gia	Khu Bảo tồn	Tổng cộng
Trung ương	6	0	6
UBND tỉnh	14	2	16
Sở NN&PTNT	3	22	25
Chi cục Kiểm lâm	0	21	21
UBND huyện	0	1	1
Hạt Kiểm lâm	0	2	2
Tổng cộng	23	48	71

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014

Bên cạnh đó, còn tiến hành phỏng vấn trực tiếp cán bộ làm công tác chính sách và nhân sự từ Tổng cục Lâm nghiệp, Vụ Tổ chức Cán bộ - Bộ NN&PTNT. Phỏng vấn sâu và thảo luận với đại diện Ban Quản lý VQG Chư Yang Sin và Cát Bà để làm rõ hơn các thông tin liên quan tới thực trạng quản lý các KBT, những khó khăn về chính sách quản lý nhân sự, chính sách đãi ngộ cán bộ, cơ cấu quản lý v.v... Kết quả thảo luận trực tiếp với Ban quản lý KBT làm cơ sở để làm rõ các thông tin còn thiếu từ các bảng hỏi bán cấu trúc. Ngoài ra, còn làm việc trực tiếp với đại diện một số tổ chức quốc tế như Quỹ Quốc tế Bảo vệ Thiên nhiên (WWF), Tổ chức Bảo tồn thiên nhiên thế giới (IUCN) để tìm hiểu về các hình thức hoạt động và hỗ trợ các KBT thiên nhiên ở Việt Nam.

III. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Thực trạng quản lý nguồn nhân lực tại các VQG/KBT

i) Thiếu cán bộ làm công tác quản lý bảo vệ rừng. Tại Khoản 3 - Điều 28 Nghị định 117/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 12 năm 2010 về Tổ chức và quản lý hệ thống rừng có quy định một công chức kiểm lâm quản lý tối đa 500ha rừng đặc dụng (Nghị định số 117/2010/NĐ-CP). Quy định này rất khó khăn khi áp dụng vào thực tế, vì đa phần các khu rừng đặc dụng nằm ở những khu vực địa lý không thuận lợi như núi cao, đồi dốc, địa hình chia cắt, vùng sâu, vùng xa v.v...

Bảng 2. Diện tích rừng trung bình/cán bộ kiểm lâm quản lý tại VQG/KBT

Đơn vị quản lý	Diện tích (ha)	Cán bộ kiểm lâm (người)	Diện tích rừng/cán bộ kiểm lâm quản lý (ha)
1. Vườn quốc gia			
Trung ương	48.450	97	499,5
UBND tỉnh	35.050,4	45	778,9
Sở NN&PTNT	29.767,7	52	572,5
2. Khu bảo tồn			
UBND tỉnh	51.554	94	548,4
Sở NN&PTNT	25.428,5	17	1.495,8
Chi cục Kiểm lâm	15.956,9	11	1.454,6

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014

Từ kết quả rà soát, trung bình một cán bộ kiểm lâm ở VQG thuộc Trung ương đang quản lý diện tích rừng là 499,5ha, thấp hơn so với VQG/KBT trực thuộc tỉnh quản lý. KBT thuộc Sở NN&PTNT và Chi Cục kiểm lâm, cán bộ kiểm lâm phải quản lý diện tích rừng gấp 3 lần so với quy định (xem bảng 2). Có thể thấy, hầu hết các VQG/KBT ở cấp tỉnh hiện nay đang thiếu biên chế kiểm lâm cho công tác quản lý bảo vệ rừng. Nhiều VQG/KBT đã phải tuyển thêm cán bộ đồng, lương chi trả cho cán bộ hợp đồng lấy từ ngân sách của đơn vị.

ii) *Thiếu cán bộ làm công tác bảo tồn.* Chức năng, nhiệm vụ chính của các VQG/KBT phải đảm bảo các hoạt động bảo tồn, duy trì và phát triển sự đa dạng sinh học của rừng; phục hồi các hệ sinh thái tự nhiên, các loài động vật, thực vật bị đe dọa, có nguy cơ bị tuyệt chủng v.v... Với những chức năng, nhiệm vụ trên, đòi hỏi các VQG/KBT cần có một đội ngũ cán bộ làm công tác bảo tồn đảm bảo về số lượng và chất lượng đáp ứng được nhiệm vụ đặt ra.

Bảng 3. Số lượng trung bình cán bộ kiểm lâm so với cán bộ làm công tác bảo tồn phân theo đơn vị quản lý

Đơn vị quản lý	Cán bộ Kiểm lâm (người)	Cán bộ làm công tác bảo tồn (người)
1. Vườn quốc gia		
Trung ương	97	11
UBND tỉnh	45	14
Sở NN&PTNT	52	5
2. Khu bảo tồn		
UBND tỉnh	94	6
Sở NN&PTNT	17	4
Chi cục Kiểm lâm	11	1,48

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014

Theo kết quả điều tra (xem bảng 3), cán bộ làm công tác bảo tồn còn ít so với cán bộ làm công tác bảo vệ rừng. Trong 06 VQG Trung ương quản lý, trung bình một Vườn có 97 cán bộ kiểm lâm làm công tác “bảo vệ” rừng, nhưng cán bộ làm công tác “bảo tồn” chỉ có 11 người; các VQG/KBT thuộc cấp tỉnh quản lý cũng có những con số ít hơn. Riêng các KBT do Chi Cục kiểm lâm quản lý còn thiếu cán bộ làm công tác bảo tồn chuyên trách, những người được phân làm công tác bảo tồn ở đây chính là các cán bộ kiểm lâm kiêm nhiệm.

iii) *Trình độ cán bộ tại các VQG/KBT.* Kết quả tổng hợp từ 71 VQG/KBT cho thấy (xem bảng 4), trình độ đại học và trung cấp của cán bộ ở VQG/KBT chiếm tỷ lệ lớn. VQG trực thuộc Trung ương và UBND tỉnh quản lý, cán bộ đạt trình độ Tiến sỹ chiếm một tỷ lệ khiêm tốn (0,8% ở VQG Trung ương; 0,2% ở VQG thuộc UBND tỉnh), trình độ Thạc sỹ dao động từ 1,2 - 6,3%. Nhìn chung, trình độ đại học của cán bộ tại VQG/KBT chưa đạt 50%. Chuyên ngành đào tạo của cán bộ VQG/KBT chủ yếu là lâm nghiệp, và một số ngành khác như kinh tế, luật, nông nghiệp, quản lý đất đai và quản lý môi trường.

Bảng 4. Trình độ cán bộ tại các VQG/KBT

Đơn vị quản lý	Trình độ cán bộ công chức, viên chức tại các VQG/KBT					
	Sơ cấp (%)	Trung cấp (%)	Cao đẳng (%)	ĐH (%)	Thạc sỹ (%)	Tiến sỹ (%)
1. Vườn quốc gia						
Trung ương	14,0	41,8	7,0	32,5	3,9	0,8
UBND tỉnh	8,8	41,2	3,5	43,7	2,6	0,2
Sở NN&PTNT	16,2	38,0	4,7	39,3	1,7	0
2. Khu bảo tồn						
UBND tỉnh	30,4	28,6	0,9	38,9	1,2	0
Sở NN&PTNT	13,7	39,7	5,1	37,6	3,9	0
Chi cục KL	7,3	34,2	7,3	44,9	6,3	0

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014

Công tác đào tạo cho các bộ làm công tác bảo tồn chưa được quan tâm. Kết quả điều tra các khóa tập huấn nâng cao nghiệp vụ cho cán bộ được triển khai trong 5 năm trở lại đây cho thấy: Nội dung của các khóa tập huấn chủ yếu tập trung vào công tác bảo vệ rừng và đối tượng tham gia các khóa tập huấn chủ yếu là

cán bộ kiểm lâm. Chỉ có một số nội dung được các VQG/KBT tổ chức tập huấn “*Kỹ năng lập kế hoạch, giám sát, điều tra hiện trường và thu thập số liệu về đa dạng sinh học và tập huấn về đa dạng sinh học và quản lý đa dạng sinh học cho cán bộ KBT*” dành cho đối tượng cán bộ làm công tác bảo tồn (xem bảng 5).

Bảng 5. Các khóa tập huấn nâng cao nghiệp vụ được thực hiện gần đây

Stt	Các khóa tập huấn
1	Nâng cao nghiệp vụ, năng lực PCCCR
2	Sử dụng GPS cho trạm trường các trạm Kiểm lâm
3	Sử dụng vũ khí, công cụ hỗ trợ cho lực lượng kiểm lâm
4	Công tác pháp chế
5	Các lớp bồi dưỡng kiến thức QLNN và nghiệp vụ ngạch Kiểm lâm
6	Điều tra hình sự và xử lý vi phạm hành chính trong QLBV rừng
7	Kỹ năng giám sát, điều tra hiện trường, thu thập số liệu về ĐDSH
8	Kỹ năng làm việc, truyền thông và giao tiếp với cộng đồng
9	Tập huấn về ĐDSH và quản lý Đa dạng sinh học cho cán bộ KBT
10	Kỹ năng tiếp cận cộng đồng
11	Tập huấn sử dụng máy tính, máy ảnh
12	Tập huấn các văn bản Luật và dưới luật mới của Nhà nước trong lĩnh vực bảo vệ rừng

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014.

Điều này cho thấy, cần phải chú trọng hơn đến công tác đào tạo, bồi dưỡng cho cán bộ làm công tác bảo tồn. Thay vì chỉ tập trung vào công tác bảo vệ, các VQG/KBT cần phải có kế hoạch đào tạo và phát triển đội ngũ cán bộ làm công tác bảo tồn. Tất nhiên, việc bảo vệ các loài động thực vật quý hiếm trong KBT rất quan trọng, nhưng nếu chỉ tập trung vào “bảo vệ” thì công tác “bảo tồn” chưa thực hiện hết chức năng, nhiệm vụ của hệ thống rừng đặc dụng.

3.2. Việc sử dụng mã ngạch đối với cán bộ ở các VQG/KBT

Theo Luật Cán bộ, công chức số 22/2008/QH12, những người được xếp vào mã ngạch kiểm lâm là công chức. Nhưng theo Luật Viên chức số 58/2010/QH12, những người đang công tác tại VQG/KBT là viên chức (vì VQG/KBT là đơn vị sự nghiệp công lập).

Bảng 6. Thực trạng sử dụng mã ngạch đối với cán bộ ở VQG/KBT

	Mã ngạch Hành chính nhà nước (người)	Mã ngạch nghiên cứu khoa học (người)	Mã ngạch kiểm lâm (người)	Các mã ngạch khác (người)	Tổng (người)
Vườn quốc gia	247	111	1.541	323	2.222
Khu bảo tồn	162	160	995	155	1.472
Tổng số cán bộ	409	271	2.536	478	3.694
Phần trăm (%)	11,1	7,3	68,7	12,9	100

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014

Số cán bộ tại 71 VQG/KBT là 3.694 người (xem bảng 6), trong đó số cán bộ đang giữ mã ngạch hành chính Nhà nước là 409 người, chiếm 11,1%; mã ngạch nghiên cứu viên là 271 người, chiếm 7,3%, đây chính là số viên chức trực tiếp làm công tác nghiên cứu khoa học tại các VQG/KBT. Hầu hết cán bộ VQG/KBT trong vùng nghiên cứu được xếp vào mã ngạch kiểm lâm. Cụ thể, có số cán bộ được xếp vào mã ngạch kiểm lâm là 2.536 người, chiếm 68,7%. Có một số điều bất cập, đó là: Cán bộ tại VQG/KBT là viên chức nhưng được xếp

vào mã ngạch kiểm lâm; được xếp vào mã ngạch kiểm lâm và thực thi nhiệm vụ của công chức kiểm lâm nhưng không được hưởng các loại phụ cấp giống như công chức kiểm lâm thuộc Chi cục kiểm lâm các tỉnh. Đây là một bất cập đối với cán bộ đang làm việc tại các VQG/KBT, nó ảnh hưởng đến việc thu hút nguồn nhân lực, những người thực sự có năng lực về làm việc tại VQG/KBT. Đứng trước thực trạng này, chúng ta nên xây dựng mã ngạch riêng cho cán bộ đang công tác tại VQG/KBT phù hợp với vị trí nhiệm vụ họ đang thực hiện.

Bảng 7. Thực trạng sử dụng mã ngạch đối với cán bộ VQG TW quản lý

Vườn quốc gia	Mã ngạch Hành chính nhà nước (người)	Mã ngạch nghiên cứu khoa học (người)	Mã ngạch kiểm lâm (người)	Các mã ngạch khác (người)	Tổng (người)
Cúc Phương	0	0	94	3	97
Ba Vì	2	0	52	12	66
Cát Tiên	0	1	165	10	176
Bạch Mã	0	1	97	4	102
Yok Don	2	0	196	24	222
VQG Tam Đảo	0	0	90	10	100
Tổng số cán bộ	4	2	694	63	763
Phần trăm (%)	0,52	0,26	90,95	8,27	100

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014.

Thực trạng sử dụng mã ngạch ở 06 VQG Trung ương quản lý (xem bảng 7), hầu hết cán bộ ở đây được xếp vào mã ngạch kiểm lâm (gần 91%). Tổng số cán bộ ở 06 VQG là 763 người, xếp vào mã ngạch hành chính Nhà nước chỉ có 04 người, chiếm 0,52%. Mã ngạch nghiên cứu viên có 02 người, chiếm 0,26%. Mã ngạch khác có 63 người, chiếm 8,27%. Như vậy trong mã ngạch kiểm lâm, ngoài những cán bộ kiểm lâm làm nhiệm vụ bảo vệ rừng, còn có các cán bộ đang làm nhiệm vụ bảo tồn nhưng mượn mã ngạch kiểm lâm.

3.3. Các cơ chế khuyến khích tại các KBT

Một số văn bản chính sách đang được áp dụng gây ra nhiều tranh cãi đối với công chức, viên chức VQG/KBT trong vùng nghiên cứu.

i) Phụ cấp khu vực: Theo thông tin liên tịch số 11/2005/TTLT/BNV-BLĐT BXH-BTC-UBDT ngày 05/02/2005 của Bộ Lao động Thương binh xã hội - Bộ Tài chính - Ủy Ban dân tộc hướng dẫn thực hiện phụ cấp khu vực, việc xác định phụ cấp khu vực được căn cứ vào địa điểm trụ sở đóng trên địa bàn làm việc chứ không căn cứ vào phạm vi hoạt động và tính chất công việc của cán bộ được hưởng phụ cấp. Ví dụ: Một VQG đóng trên địa bàn xã A, xã này được xác định hệ số phụ cấp khu vực là 0,1%. Như vậy, toàn bộ cán bộ văn phòng của VQG này được hưởng phụ cấp khu vực 0,1%. Tuy nhiên, do tính chất công việc, tất cả cán bộ văn phòng của Vườn đều tiến hành các hoạt động nghiên cứu, tham gia công tác quản lý, bảo vệ rừng v.v... tại các xã khác có hệ số phụ cấp cao hơn và thời gian làm việc ở các xã này nhiều hơn so với ở văn phòng nhưng họ vẫn chỉ được hưởng mức phụ cấp 0,1%. Đây là thiệt thòi cho cán bộ công tác tại văn phòng các VQG, đặc biệt là cán bộ khoa học kỹ thuật

nên khó để thu hút được người có năng lực đến công tác tại các phòng ban chuyên môn (Thông tư liên tịch số 11/2005/TTLT/BNV-BLĐT BXH-BTC-UBDT).

Kết quả từ bảng 8, 06 VQG Trung ương quản lý đều có phụ cấp khu vực. Trong khi đó, VQG thuộc UBND tỉnh có 13/14 VQG, chiếm 92,9% được phụ cấp khu vực; KBT thuộc Sở NN&PTNT, có 19/22 KBT, chiếm 86,4% được nhận phụ cấp khu vực; còn lại 3/22 KBT, chiếm 13,6% không được nhận phụ cấp khu vực. Các KBT thuộc Chi cục Kiểm lâm, 18/21 KBT, chiếm 85% có phụ cấp khu vực.

ii) Phụ cấp công vụ: Nghị định số 34/2012/NĐ-CP ngày 15/4/2012 của Chính phủ quy định về chế độ phụ cấp công vụ. Theo Nghị định này, mức phụ cấp công là 25% được áp dụng cho đối tượng là cán bộ, công chức, người hưởng lương v.v..., không bao gồm cán bộ viên chức và người làm việc theo chế độ hợp đồng lao động trong các đơn vị sự nghiệp công lập. Có thể thấy, phụ cấp công vụ gây ra nhiều tranh cãi nhất đối với cán bộ kiểm lâm công tác tại VQG/KBT. Hầu hết lực lượng cán bộ kiểm lâm thuộc VQG/KBT không thuộc đối tượng áp dụng (vì họ là viên chức). Cán bộ kiểm lâm ở VQG/KBT không được hưởng phụ cấp công vụ, trong khi kiểm lâm ở các Chi cục kiểm lâm lại được hưởng phụ cấp này (Nghị định số 34/2012/NĐ-CP).

VQG Trung ương quản lý, 100% cán bộ kiểm lâm không được hưởng phụ cấp công vụ (xem bảng 9); VQG thuộc UBND tỉnh quản lý, có 12/14 VQG, chiếm 85,7% không được hưởng phụ cấp công vụ; VQG thuộc Sở NN&PTNT, có 2/3 VQG, chiếm 66,7% không được hưởng phụ cấp công vụ; Riêng KBT thuộc Chi cục kiểm lâm quản lý có số lượng cán bộ kiểm lâm được hưởng phụ cấp công vụ nhiều nhất. Cụ thể, 9/21 KBT thuộc Chi cục kiểm lâm quản

lý, chiếm 42,9% được nhận phụ cấp công vụ (vì đa phần cán bộ làm ở KBT thuộc Chi cục Kiểm lâm quản lý là cán bộ của Chi cục kiểm lâm luân chuyển sang cho nên họ vẫn giữ mã ngạch công chức).

iii) Phụ cấp thâm niên nghề: Thông tư liên tịch số 04/2009/TTLT-BNV-BTC ngày 24/12/2009 của Bộ Nội vụ, Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện chế độ phụ cấp thâm niên nghề đối với cán bộ, công chức đã được xếp lương theo các ngạch hoặc chức danh chuyên ngành tòa án, kiểm soát, kế toán, thanh tra, thi hành án dân sự và kiểm lâm. Trên thực tế, chế độ phụ cấp thâm niên chỉ chi trả cho đối tượng được xếp vào ngạch kiểm lâm (kiểm lâm viên chính, kiểm lâm viên, kiểm lâm viên cao đẳng, kiểm lâm viên trung cấp và kiểm lâm viên sơ cấp). Do đó, rất nhiều người đã công tác lâu năm (hơn 5 năm) trong ngành kiểm lâm nhưng không phải kiểm lâm viên như: Cán bộ tổ chức, văn thư, lái xe, giáo dục môi trường v.v... không được hưởng phụ cấp thâm niên nghề (Thông tư liên tịch số 04/2009/TTLT-BNV-BTC).

Kết quả tổng hợp từ các VQG/KBT, 100% VQG thuộc Trung ương và KBT thuộc UBND tỉnh quản lý được nhận phụ cấp thâm niên nghề; VQG thuộc UBND tỉnh có 11/14 VQG, chiếm 78,6% được nhận phụ cấp; VQG thuộc Sở NN&PTNT có 2/3 VQG được nhận phụ cấp; KBT thuộc Sở NN&PTNT có 10/22 KBT, chiếm 45,5% có phụ cấp thâm niên nghề; Tại các KBT thuộc Chi cục Kiểm lâm quản lý có 14/21 KBT, chiếm 66,6% được nhận phụ cấp (xem bảng 8). Việc chi trả phụ cấp thâm niên nghề là một chính sách chung cho lực lượng kiểm lâm, không phải chính sách riêng cho cán bộ đang công tác tại các KBT. Tuy nhiên, chính sách này vẫn chưa thực sự công bằng đối với những người đang công tác tại các KBT nói riêng và lực lượng kiểm lâm nói chung.

iv) Phụ cấp ưu đãi nghề: Được thực hiện theo Thông tư số 64/2006/TTLT-BNN-BNV-BTC về việc hướng dẫn thực hiện Quyết định số 132/2006/QĐ-TTg ngày 31/5/2006 của Thủ Tướng Chính phủ quy định chế độ phụ cấp ưu đãi theo nghề đối với công chức, viên chức ngành kiểm lâm, bảo vệ thực vật, thú y và kiểm soát đê điều (Thông tư số 64/2006/TTLT-BNN-BNV-BTC). Kết quả rà soát cho thấy, phụ cấp ưu đãi nghề cũng chỉ được áp dụng cho đối tượng được xếp vào ngạch kiểm lâm. Mặt khác, trên cùng địa bàn tỉnh, các VQG/KBT được hưởng hệ số phụ cấp ưu đãi nghề khác nhau, có VQG/KBT được hưởng 45%, có VQG/KBT được hưởng 40% v.v... Đây là một thiệt thòi lớn và không công bằng đối với cán bộ đang công tác tại các VQG/KBT. Các mức áp dụng được hưởng còn thấp hơn so với lực lượng công chức kiểm lâm các hạt kiểm lâm thuộc chi cục kiểm lâm. Kết quả thu thập từ các VQG/KBT cho thấy: 100% VQG Trung ương quản lý có phụ cấp ưu đãi nghề. Còn lại các VQG/KBT thuộc đơn vị khác quản lý, tỷ lệ phần trăm được nhận phụ cấp dao động từ 50 - 71%, còn lại chưa được nhận phụ cấp này (xem bảng 8).

v) Phụ cấp vùng đặc biệt khó khăn: Theo Thông tư liên tịch số 08/2011/TTLT-BNV-BTC ngày 31/8/2011 của Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Nghị định 116/2010/NĐ-CP ngày 24/12/2010 của Chính phủ, việc chi trả phụ cấp vùng đặc biệt khó khăn là một chính sách tốt, thu hút được nhiều người có năng lực chuyên môn về công tác tại vùng sâu vùng xa, nhưng thời hạn được hưởng phụ cấp chỉ trong 5 năm là quá ngắn, vì sau 5 năm chưa chắc những địa phương đang gặp khó khăn có thể thoát khỏi tình trạng này. Như vậy, sau 5 năm số cán bộ được thu hút về sẽ hết phụ cấp vùng đặc biệt khó khăn, và thu nhập của cán bộ ở KBT lại trở về mức thấp.

Bảng 8. Chế độ chính sách áp dụng tại địa phương hiện nay

Cơ quan quản lý	Các loại phụ cấp (PC)													
	PC khu vực (%)		PC độc hại (%)		PC công vụ (%)		PC thâm niên nghề (%)		PC ưu đãi nghề (%)		PC vùng ĐB KK (%)		PC biên giới	
	Có	K	Có	K	Có	K	Có	K	Có	K	Có	K	Có	K
VQG thuộc TW	100	-	100	-	-	100	100	-	100	-	83,3	16,7	16,7	83,3
VQG thuộc UBND tỉnh	92,9	7,1	64,3	35,7	14,3	85,7	78,6	21,4	71,4	28,6	92,9	7,1	7,1	92,9
VQG thuộc Sở NN&PTNT	100	0	100	-	33,3	66,7	66,7	33,3	66,7	33,3	100	-	-	100
KBT thuộc UBND tỉnh	50	50	-	100	-	100	100	-	50	50	50	50	-	100
KBT thuộc Sở NN&PTNT	86,4	13,6	31,8	68,2	27,3	72,7	45,5	54,5	63,6	36,4	45,5	54,5	13,7	86,3
KBT thuộc CCKL	85,0	15,0	57,1	42,9	42,9	57,1	66,6	33,4	57,1	42,9	60,0	40,0	20,0	80,0
KBT (UBND huyện)	100	-	-	100	-	100	-	100	-	100	-	100	-	100
KBT thuộc hạt KL	50,0	50,0	50,0	50,0	100	-	100	-	100	-	50,0	50,0	-	100

Nguồn: Kết quả điều tra, năm 2014

Kết quả điều tra từ 71 VQG/KBT cho thấy: 5/6 VQG do Trung ương quản lý, chiếm 83,3% được hưởng phụ cấp; 13/14 VQG thuộc UBND tỉnh quản lý, chiếm 92,9% được hưởng phụ cấp; có 2/2 VQG thuộc Sở NN&PTNT quản lý, chiếm 100% được nhận phụ cấp. KBT thuộc Sở NN&PTNT, cũng như KBT thuộc Chi cục Kiểm lâm quản lý, có 45,5 - 60% được hưởng phụ cấp (xem bảng 8).

Việc xác định hệ số phụ cấp khu vực còn nhiều bất cập, dẫn đến việc xác định phụ cấp vùng đặc biệt khó khăn cũng chưa chính xác, gây thiệt thòi cho cán bộ công tác trên địa bàn giáp ranh giữa hai xã được xác định là đặc biệt khó khăn và không đặc biệt khó khăn.

3.4. Đề xuất các giải pháp về cơ chế khuyến khích đối với cán bộ công VQG/KBT

i) Về quản lý nâng cao năng lực cho cán bộ VQG/KBT. Hiện nay cán bộ làm công tác bảo tồn thiếu cả về số lượng và chất lượng. Thay vì chỉ tập trung vào công tác bảo vệ, các

VQG/KBT cần phải có kế hoạch đào tạo và phát triển đội ngũ cán bộ làm công tác bảo tồn. Ở các VQG/KBT chưa có đủ số cán bộ làm công tác bảo tồn, làm kiêm nhiệm, cần tiếp tục kiện toàn bộ máy nhân sự. Để các VQG/KBT thực hiện tốt được chức năng nhiệm vụ được giao, cần phải có hệ thống cơ cấu tổ chức phù hợp, đảm bảo đủ biên chế, được đào tạo cơ bản và chuyên sâu trong từng lĩnh vực và thường xuyên được bồi dưỡng nâng cao trình độ nghiệp vụ chuyên môn. Bên cạnh đó, cần xây dựng các chương trình đào tạo, tập huấn theo các chuyên đề về công tác bảo tồn ở các trường kỹ thuật và quản lý cán bộ để đảm bảo cán bộ ở các VQG/KBT được tiếp cận tới các kiến thức, kỹ thuật liên quan tới bảo tồn (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2014).

ii) Về cơ chế khuyến khích cho cán bộ tại VQG/KBT. Kết quả phân tích từ các VQG/KBT cho thấy cán bộ kiểm lâm ở các VQG/KBT chịu thiệt thòi hơn so với cán bộ kiểm lâm thuộc Chi cục kiểm lâm (họ không

được hưởng phụ cấp công vụ), nhưng chịu thiệt thòi nhiều nhất là viên chức làm công tác bảo tồn (họ không được hưởng phụ cấp thâm niên nghề và phụ cấp ưu đãi nghề). Hiện nay từ Trung ương đến địa phương chưa có chính sách khuyến khích đối với các VQG/KBT, cán bộ công tác tại VQG/KBT thường ở xa trung tâm, huyện lỵ, thuộc những vùng khó khăn, cơ hội được tiếp xúc với thông tin, công nghệ hiện đại còn ít; điều kiện kinh tế xã hội kém phát triển, cơ hội làm thêm để tăng thu nhập không có. Đặc biệt, cơ hội để con em họ được học tập ở môi trường tốt rất hạn chế, do đó phần lớn cán bộ công tác tại các VQG/KBT không yên tâm công tác và có xu hướng chuyển đến đơn vị ngoài ngành. Để giải quyết vấn đề này kiến nghị cần có cơ chế chính sách tốt về tiền lương, phụ cấp cho cán bộ công tác tại VQG/KBT, thực hiện chế độ ưu đãi đối với việc học tập và làm việc cho con em trong ngành.

Về phụ cấp khu vực: nên căn cứ vào phạm vi hoạt động và tính chất công việc của cán bộ được hưởng để tạo ra sự công bằng trong quá trình thực hiện.

Về phụ cấp công vụ: Nên được áp dụng cho cả cán bộ công chức, viên chức khi thực hiện chung một chức năng và nhiệm vụ.

Phụ cấp thâm niên nghề: Đề nghị cho cán bộ viên chức của VQG/KBT được hưởng phụ cấp thâm niên nghề vì các cán bộ làm công tác kỹ thuật và ở văn phòng Ban quản lý nhưng thời gian tác nghiệp phần lớn ở rừng.

iii) Về việc sử dụng mã ngạch đối với cán bộ VQG/KBT. Cán bộ đang công tác tại VQG/KBT trong vùng nghiên cứu hiện nay đang phải mượn mã ngạch, chủ yếu là mã ngạch kiểm lâm (chiếm 68,7%). Đặc biệt, các cán bộ làm công tác bảo tồn, do không có mã ngạch tiêu chuẩn nghiệp vụ chuyên ngành bảo tồn nên họ phải sử

dụng mã ngạch khác và không được hưởng một số phụ cấp. Trên thực tế, công tác bảo tồn đa dạng sinh học rất cần những cán bộ có chuyên môn, nghiệp vụ cao. Chính vì vậy, cần thiết phải xây dựng thông tư ban hành tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ chuyên ngành bảo tồn, trình cơ quan có thẩm quyền ban hành để tuyển dụng, sử dụng, đào tạo, bồi dưỡng đội ngũ cán bộ làm công tác bảo tồn có chuyên môn nghiệp vụ cao. Đây là cơ sở để xây dựng các chế độ phụ cấp, chế độ chính sách đặc thù đối với cán bộ làm công tác bảo tồn.

IV. KẾT LUẬN

Biên chế cán bộ kiểm lâm cho các VQG/KBT theo định suất hiện còn thiếu. Cán bộ làm công tác bảo tồn còn thiếu cả về số lượng và chất lượng. Cán bộ làm công tác bảo tồn chưa được đào tạo chuyên sâu về kiến thức và kỹ năng bảo tồn. Các KBT thuộc Chi cục kiểm lâm quản lý, cán bộ kiểm lâm phải kiêm nhiệm cả công tác bảo tồn.

Chính sách khuyến khích, ưu đãi đối với cán bộ làm công tác tại các VQG/KBT hiện chưa thống nhất và còn nhiều bất cập. Kiểm lâm làm tại Hạt kiểm lâm thuộc VQG/KBT chịu nhiều thiệt thòi hơn về các chế độ ưu đãi, khuyến khích của Nhà nước như phụ cấp công vụ, phụ cấp nghề, phụ cấp thâm niên v.v... nhưng vẫn phải đảm nhiệm những công việc giống như công chức kiểm lâm thuộc Chi cục kiểm lâm các tỉnh.

Cán bộ tại VQG/KBT do không có mã ngạch tiêu chuẩn nghiệp vụ bảo tồn nên họ phải sử dụng mã ngạch khác, chủ yếu là mã ngạch kiểm lâm. Chính vì vậy, cần thiết phải xây dựng thông tư ban hành tiêu chuẩn chuyên môn nghiệp vụ chuyên ngành bảo tồn, đây chính là cơ sở để xây dựng các chế độ phụ cấp, chế độ chính sách đặc thù đối với cán bộ làm công tác bảo tồn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Đình Quang, 2011. Những vấn đề về quản lý rừng đặc dụng ở Việt Nam, Tạp chí rừng và Môi trường số 43/2011.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2014. Quản lý đa dạng sinh học Việt Nam: Thực trạng và giải pháp, Hà Nội.
3. IUCN, 2008. Hướng dẫn quản lý KBT thiên nhiên, một số kinh nghiệm và bài học quốc tế, Hà Nội.
4. Nghị định số 117/2010/NĐ-CP về tổ chức quản lý hệ thống rừng đặc dụng, Chính phủ ngày 24/12/ 2010.
5. Nghị định số 34/2012/NĐ-CP về chế độ phụ cấp công vụ, Chính phủ ngày 15 tháng 4 năm 2012.
6. Thông tư liên tịch số 11/2005/TTLT/BNV-BLĐTĐBXH-BTC-UBDT hướng dẫn thực hiện phụ cấp khu vực, ngày 05 tháng 02 năm 2005.
7. Thông tư liên tịch số 04/2009/TTLT-BNV-BTC hướng dẫn thực hiện chế độ phụ cấp thâm niên nghề đối với cán bộ, công chức đã được xếp lương theo các ngạch hoặc chức danh chuyên ngành tòa án, kiểm soát, kế toán, thanh tra, thi hành án dân sự và kiểm lâm, Bộ Nội vụ và Bộ Tài chính, ngày 24 tháng 12 năm 2009.
8. Thông tư số 64/2006/TTLT-BNN-BNV-BTC về việc hướng dẫn thực hiện Quyết định số 132/2006/QĐ-TTg ngày 31/5/2006 của Thủ Tướng Chính phủ quy định chế độ phụ cấp ưu đãi theo nghề đối với công chức, viên chức ngành kiểm lâm, bảo vệ thực vật, thú y và kiểm soát đê điều.

Người thẩm định: GS.TS. Võ Đại Hải