

TÓM LƯỢC CHÍNH SÁCH

Delia Catacutan¹, Phạm Thu Thủy², Đàm Việt Bắc¹,
Elisabeth Simelton¹, Tô Thu Hương³, Adrian Enright⁴, Eiji Egashira⁵,
Đặng Thúy Nga⁶, Lê Mạnh Thắng⁷, Phan Thái Hùng⁸, Lê Ngọc Dũng², và Evelyn Ebert³.



Forests, Trees and Agroforestry

Livelihoods, Landscapes and Governance



NHỮNG THÁCH THỨC VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHÍNH TỪ VIỆC TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG (PFES) TẠI VIỆT NAM

Các thông điệp chính

- Các hướng dẫn cụ thể về việc thực hiện PFES là rất cần thiết ở cấp địa phương, như là: hướng dẫn thành lập Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh, Ban quản lý chi trả dịch vụ môi trường các cấp (tỉnh, huyện, xã) và ban quản lý thôn/bản.
- Cơ chế PFES cần được thiết kế có sự tham gia của các bên liên quan nhằm hỗ trợ tốt hơn và tăng cường sự cam kết của các bên liên quan.
- Thực hiện PFES cần hỗ trợ bổ sung thông qua các hoạt động giáo dục, đào tạo và nâng cao nhận thức bởi các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ và khối tư nhân.
- PFES cần gắn trực tiếp với dịch vụ cung cấp đồng thời đầy mạnh và tăng cường việc giám sát các dịch vụ môi trường hiện nay.

TỔNG QUAN

Việt Nam là một quốc gia đi đầu trong lĩnh vực Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) trong khu vực. Tuy nhiên việc phân tích và nghiên cứu về những thành công hay những thách thức trong việc thực hiện các chính sách quốc gia về PFES đang còn hạn chế để có thể chia sẻ kinh nghiệm trên phạm vi rộng.

Tháng 5 năm 2012, nhằm rút ra các bài học, nhận diện các khoảng trống nghiên cứu và đưa ra các khuyến nghị thực tiễn cho chính phủ về việc triển khai PFES, Trung tâm nghiên cứu Nông lâm Thế giới (ICRAF) và Tổ chức nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế (CIFOR) đã tổ chức một cuộc hội thảo chuyên đề với sự tham gia của các bên đang triển khai PFES tại địa phương, các tổ chức hỗ trợ cho tiến trình thực hiện PFES, các nhà nghiên cứu đại diện cho 10 đơn vị, tổ chức (SNV, GIZ, CIFOR, ICRAF, Winrock International, Forest Trends, Oxfam GB, JICA, Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Sơn La, Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Lâm Đồng. Các đơn vị, tổ chức này hiện đang triển khai hỗ trợ thực hiện PFES tại các tỉnh Sơn La, Bắc Kạn, Yên Bái, Hòa Bình, Quảng Bình, Ninh Thuận, Quảng Nam và Lâm Đồng (Biểu đồ 1). Bản tóm lược chính sách này trình bày những điểm nổi bật trong buổi hội thảo chuyên đề. Bản tóm lược đầu tiên trình bày lại khái niệm về PES và sau đó thảo luận về các thách thức chính cũng như bài học rút ra cùng các khuyến nghị cho việc triển khai ở cấp cơ sở theo Nghị định số 99 ngày 24/9/2010/NĐ-CP của Chính phủ về thực hiện PFES.

PES LÀ GÌ?

Khái niệm về Chi trả dịch vụ môi trường (PES) được phát triển như một công cụ kinh tế nhằm nâng cao khả năng cung ứng của dịch vụ môi trường (ES). Bản chất của hoạt động chi trả dịch vụ môi trường là tạo cơ chế khuyến khích và mang lại lợi ích cho những người hiện đang sử dụng các hệ sinh thái có ý nghĩa môi trường để đổi lấy việc họ sử dụng các hệ sinh thái này theo cách bảo vệ hoặc tăng cường các dịch vụ môi trường để phục vụ lợi ích của phần đông dân số. Chi trả hoặc đền bù dịch vụ môi trường có thể được tiến hành bằng nhiều cách khác nhau, như là chi trả trực tiếp, lợi ích tài chính, hoặc bằng hiện vật. Đặc điểm chính để phân biệt PES với các công cụ kinh tế - môi trường khác là tính điều kiện chi trả chỉ diễn ra khi dịch vụ được cung cấp (Wertz-Kanounnikoff and Kongphan-Apirak 2008)⁹ và tính bổ sung (PES phải cải thiện dịch vụ môi trường tốt hơn so với những gì hiện đang có).

THÁCH THỨC CHÍNH TRONG VIỆC TRIỂN KHAI CHÍNH SÁCH VỀ PFES TẠI VIỆT NAM

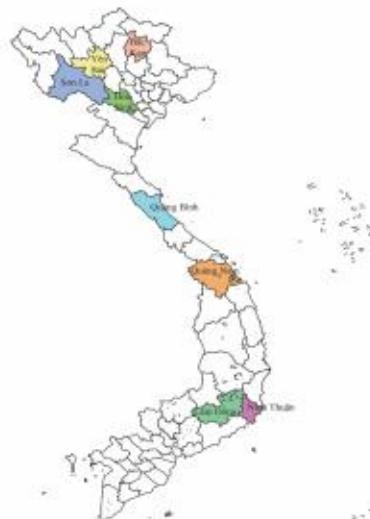
1. Thiếu các chỉ số đánh giá kết quả và hệ thống giám sát dịch vụ môi trường

Khi bên sử dụng dịch vụ chi trả cho dịch vụ môi trường, họ kỳ vọng rằng số lượng và chất lượng của các dịch vụ môi trường phải được đo lường và giám sát và tính điều kiện được đảm bảo. Các nghiên cứu gần đây trên toàn cầu được thực hiện bởi van Noordwijk et al. (2012)¹⁰ and Pattanayak et al. (2010)¹¹ nhấn mạnh rằng việc thiếu các giám sát và đánh giá về cơ chế PES là hạn chế nghiêm trọng nhất đối với các chính sách và chương trình về PES trên thế giới. Kết quả từ việc triển khai PFES ở 6 tỉnh được nghiên cứu cũng đưa ra những kết luận như vậy. Không có đánh giá hay giám sát về việc chất lượng và số lượng dịch vụ môi trường có được bổ sung hay không. Thêm vào đó vẫn còn thiếu sự đánh giá về các chỉ số xã hội như ảnh hưởng của cơ chế PFES tới việc giảm nghèo. Điều này gây ra sự hoài nghi của những người chi trả cho dịch vụ môi trường về tính hiệu quả của các cơ chế kiểu này cũng như cung cấp một cách hạn chế các bằng chứng về sự hiệu quả của chính sách và chương trình về PFES. Ở tại các tỉnh nghiên cứu, giám sát dịch vụ môi trường đều gặp rất nhiều khó khăn do việc thiếu hoặc dữ liệu không thống nhất về giao đất và kế hoạch sử dụng đất.

2. Chi phí giao dịch cao

Chi phí giao dịch bao gồm thời gian và nguồn lực bỏ ra cho việc tìm kiếm thông tin, đàm phán, phê duyệt, giám sát, thực thi và giải quyết mâu thuẫn. Chi phí giao dịch làm giảm các lợi ích kinh tế thu được của các bên tham gia và ảnh hưởng tiêu cực tới tính hiệu quả và hiệu lực của cơ chế PES. Kết quả từ việc triển khai PES tại các tỉnh chỉ ra rằng chi phí giao dịch cao là do các nguyên nhân sau (i) thiếu, hoặc yếu kém trong các cơ chế tổ chức các hộ gia đình những người vốn đang quản lý diện tích rừng nhỏ lại rải rác, khó kết hợp thành các nhóm người cung cấp dịch vụ môi trường để có thể tiến hành giao dịch dịch vụ môi trường một cách thuận lợi hơn (ở cấp độ kinh tế và quy mô cản quan); (ii) hệ thống hành chính chồng chéo về chức năng giữa các cơ quan nhà nước; (iii) thiếu dữ

Biểu đồ 1- Một số địa điểm triển khai PFES ở Việt Nam



| LOẠI DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG | ĐỊA ĐIỂM | BẢN SỬ DỤNG DỊCH VỤ | BẢN CUNG CẤP DỊCH VỤ | MỘT SỐ BÊN TRUNG GIAN |
|--|---|---|---|--|
| Bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và hôi lồng Điều tiết và duy trì nguồn nước | Lâm Đồng, Sơn La, Quảng Nam, Quảng Bình, Yên Bái, Ninh Thuận, Bắc Kạn | Nhà máy thủy điện Công ty cung cấp nước | Chủ rừng là các hộ dân, cá nhân và cộng đồng địa phương | Sở NN&PTNT, Quỹ BVPT rừng tỉnh Sơn La, GIZ và CIFOR Quỹ BVPT rừng tỉnh Lâm Đồng, Sở NN&PTNT Lâm Đồng & Quảng Nam, Tổ chức Winrock International |
| Cánh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học | Lâm Đồng và Bắc Kạn Vườn Quốc gia Ba Bể | Công ty du lịch ở Lâm Đồng, Vườn Quốc gia Ba Bể | Chủ rừng là các tổ chức Các tổ chức được giao trách nhiệm bảo vệ rừng nhưng không phải là chủ rừng | ICRAF và IFAD ở Bắc Kạn Quỹ BVPT rừng tỉnh Lâm Đồng, Sở NN&PTNT Lâm Đồng ICRAF và IFAD ở Bắc Kạn |
| Hấp thụ và lưu giữ cácbon | Cát Tiên, Hòa Bình, Bắc Kạn | Chưa xác định được | Người dân địa phương và tổ chức phi lợi nhuận | SNV ở Cát Tiên JICA và Honda ở Hòa Bình ICRAF và IFAD ở Bắc Kạn |

liệu chính xác hoặc đáng tin cậy về việc giao đất, kế hoạch sử dụng đất và người sử dụng/chủ sử dụng đất; và (iv) hạn chế trong số lượng và năng lực quản lý của một số cán bộ địa phương. Sự điều phối và hợp tác yếu kém giữa các bên liên quan theo cả chiều ngang lẫn chiều dọc cũng là một trong những yếu tố đẩy cao thêm chi phí giao dịch.

3. Sự tham gia và tham vấn của người dân địa phương còn giới hạn

PES nên hướng tới một cách tiếp cận tổng hợp, toàn diện và minh bạch, cân đối giữa giảm nghèo và bảo tồn, đảm bảo công bằng xã hội. Trong một số điều kiện thích hợp, PES sẽ hiệu quả hơn nếu có thể vừa đem lại cả sự quản lý bền vững tài nguyên thiên nhiên vừa bảo đảm sinh kế được cải thiện ở khu vực nông thôn. Tuy nhiên hầu hết các trường hợp nghiên cứu chỉ ra rằng người dân địa phương không được tham vấn ở các quyết định quan trọng, đặc biệt là trong việc xác định mức chi trả. Việc áp dụng hệ số K sử dụng trong việc quyết định mức chi trả không tính đến chi phí cơ hội của việc cung cấp dịch vụ môi trường. Ở Hòa Bình và Cát Tiên/Lâm Đồng, chỉ có chủ đất chính thức mới được lựa chọn như người tham gia dự án, gây ra thiếu khuyến khích về lợi ích cho những người dân ít đất hoặc không có đất tham gia vào bảo vệ rừng. Các chi trả phi tiền mặt sẽ đem lại lợi ích cho cả cộng đồng bao gồm cả những người không có đất, tuy nhiên cần có một thể chế địa phương phù hợp nhằm tránh tình trạng một số cá thể trong xã hội không phải chịu chi phí (hoặc chịu chi phí thấp hơn) nhưng vẫn được hưởng các lợi ích như các cá thể khác phải trả phí.

4. Sự ràng buộc lỏng lẻo giữa bên mua/sử dụng và bên cung cấp dịch vụ môi trường

Kinh nghiệm từ Lâm Đồng và Sơn La cho thấy các bên mua/sử dụng dịch vụ môi trường (ví dụ: Nhà máy thủy điện, Công ty du lịch) chưa tuân thủ chi trả đúng thời hạn làm chậm việc chi trả cho người dân địa phương, làm mất niềm tin của bên cung cấp dịch vụ. Việc không tuân thủ “tính điều kiện” là do (i) việc thực thi luật pháp còn yếu do không có hướng dẫn hiện hành để xử lý những bên chậm chi trả; (ii) nhận thức còn hạn chế về cơ chế PFES của khối tư nhân; và (iii) sự sẵn sàng chi trả của khu vực tư nhân còn thấp. Trường hợp của Quảng Nam nêu bật rằng việc tham gia hạn chế của khối tư nhân trong quá đàm phán hợp đồng và thiết lập thể chế cho PES cũng làm giảm mức độ sẵn sàng chi trả của họ.

5. Công bằng và hiệu quả

Mặc dù các hệ số K khác nhau được tạo lập để khuyến khích các hoạt động bảo vệ rừng và giải pháp thực tiễn cho các kiểu rừng khác nhau, các bên liên quan vẫn quyết định áp



dụng hệ số K=1 để đảm bảo việc chi trả được công bằng cho tất cả người cung cấp dịch vụ môi trường. Tuy nhiên, việc áp dụng K=1 không khuyến khích hoặc cải thiện chất lượng rừng ở các tỉnh Sơn La và Lâm Đồng. Khoản tiền từ việc chi trả PES hiện đang được sử dụng thiếu hiệu quả bởi cộng đồng địa phương, có tác động ánh hưởng còn hạn chế tới việc bảo vệ môi trường và giảm nghèo. Tính hiệu quả của chương trình PFES tại Sơn La sẽ được hiệu quả hơn nếu có các chương trình hỗ trợ đi kèm (xây dựng năng lực, các hoạt động hướng dẫn sau chi trả ...).

6. Chi trả dịch vụ môi trường rừng cho vẻ đẹp cảnh quan và đa dạng sinh học ở các khu bảo tồn

Rất khó có thể xác định các bên cung cấp dịch vụ môi trường/các bên hưởng lợi trong loại cơ chế chi trả dịch vụ môi trường này. Các nghiên cứu trước đây chỉ ra rằng khu bảo tồn và các cộng đồng địa phương là hai bên cung cấp dịch vụ môi trường cho vẻ đẹp cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học. Các khu bảo tồn hưởng lợi trực tiếp các hoạt động kinh doanh du lịch, chủ yếu nguồn thu là từ bán vé vào cổng cho khách thăm quan, trong khi đó cộng đồng địa phương không được hưởng lợi trực tiếp, điều này giải thích rằng các cộng đồng địa phương chỉ tham gia hợp đồng khoán bảo vệ rừng, khoán khoanh nuôi, trồng rừng từ các khu bảo tồn. Chính vì vậy điều này sẽ gây trở ngại trong xây dựng cơ chế chi trả và giám sát thực hiện. Đồng thời cũng đặt ra những câu hỏi liên quan đến tính khả thi của cơ chế và chi phí giao dịch. Nghị định quy định các tổ chức và cá nhân có hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh du lịch phải trả 1-2% trên tổng doanh thu tới Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh. Tuy nhiên việc xác định tổng doanh thu bởi các hộ gia đình, cá nhân có hoạt động kinh doanh du lịch là rất khó khăn do các đối tượng này không có sổ sách ghi chép một cách có hệ thống. Để có thể tạo ra một nguồn tài chính từ hoạt động kinh doanh du lịch nhằm khuyến khích duy trì và bảo vệ dịch vụ môi trường thì cần phải có một lượng lớn khách du lịch.

BÀI HỌC RÚT RA VÀ CÁC KHUYẾN NGHỊ

Để vượt qua các thách thức nêu trên, một số bài học và khuyến nghị đã được rút ra từ 6 tỉnh thực hiện PFES như sau.

1. Giảm chi phí giao dịch bằng cách

- Tăng cường và khuyến khích sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan trung ương và địa phương (tỉnh, huyện, xã) với việc chỉ rõ vai trò, quyền hạn, trách nhiệm và năng lực của từng đơn vị.
- Khuyến khích chi trả theo nhóm vì sẽ có mức chi phí giao dịch thấp hơn chi trả theo cá nhân (như đã được chỉ ra ở



trường hợp của Bắc Kạn và Sơn La).

- Cải thiện và tăng cường cập nhật và chia sẻ thông tin dữ liệu về giao đất, giao rừng và chủ rừng có thể làm giảm đáng kể chi phí trong việc lập hợp đồng với hộ dân địa phương.
- Kết hợp các kỹ thuật giám sát khác nhau. Lựa chọn các kỹ thuật đánh giá có thể quyết định mức chi phí giao dịch. Các kỹ thuật đánh giá hiện hành được áp dụng trong hầu hết các trường hợp là đánh giá dựa trên cơ sở thực địa với sự tham gia của cộng đồng dường như đẩy chi phí giao dịch lên cao. Kết hợp một loạt kỹ thuật như là lấy mẫu ô chuẩn, sử dụng công nghệ viễn thám, tham quan thực địa và kiểm kê rừng có thể không chỉ nâng cao độ chính xác của kết quả mà còn làm giảm chi phí giao dịch.
- Hoàn thiện thể chế và cơ cấu tổ chức của các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng.

2. Nâng cao tính điều kiện bằng cách

- Thiết lập hệ thống đánh giá giám sát rõ ràng và thường xuyên, đặc biệt ở cấp độ địa phương
- Nâng cao sự sẵn sàng chi trả và sẵn sàng cung cấp ở cả 2 phía (bên sử dụng và bên cung cấp dịch vụ môi trường) thông qua các chương trình đào tạo và nâng cao nhận thức
- Gắn kết bên sử dụng và bên cung cấp dịch vụ môi trường trong thiết kế và thực hiện cơ chế PFES nhằm nâng cao sự sẵn sàng mua của bên sử dụng dịch vụ và tăng khả năng cam kết của họ về thực hiện tính điều kiện của chương trình PFES.
- Áp dụng công cụ quản lý tài chính có sự tham gia không chỉ nâng cao tính minh bạch và tạo ra sự tín nhiệm giữa bên sử dụng và bên cung cấp dịch vụ môi trường mà còn tăng cường nhận thức và cách tiếp cận này sẽ có lợi trong việc ước tính hoặc dự báo về lợi ích của dịch vụ môi trường.

3. Đảm bảo tính hiệu quả, hiệu suất và công bằng của PFES bằng cách

- Xây dựng cơ chế chi trả phải phù hợp ở từng địa phương
- Kết hợp giữa chi trả bằng tiền mặt và hiện vật. Chi trả bằng hiện vật được người dân địa phương yêu thích hơn vì chi trả bằng tiền mặt quá thấp (như đã thấy ở: Bắc Kạn và Sơn La). Cộng đồng tham gia vào PES không chỉ bởi các chi trả bằng tiền mặt mà quan trọng là để duy trì các chuẩn mực xã hội (ví dụ như ở Bắc Kạn và Sơn La).
- Cân kết hợp chi trả các dịch vụ môi trường theo gói dịch vụ (các-bon, vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên hoặc nguồn nước). Các khoản chi trả từ một loại dịch vụ môi trường là không đủ hấp dẫn về mặt kinh tế. Do đó có nhu cầu lớn về việc chi trả dịch vụ môi trường theo gói (ví dụ: Bắc Kạn, Lâm Đồng và Sơn La)
- Cung cấp các hoạt động hỗ trợ như nâng cao năng lực, nâng cao nhận thức và lồng ghép PFES vào các chương trình hiện hành khác (giao đất giao rừng, quản lý sử dụng đất bền vững, đào tạo ...)
- Thực hiện mô hình hoạt động học tập cho PFES. Những người lên kế hoạch/thiết kế PFES cần phải cập nhật thường xuyên và tái kế hoạch để giải quyết hiệu quả các tình huống thay đổi biến động từ địa phương và phương pháp tiếp cận PFES từ trên xuống cần phải được liên kết với cách tiếp cận



Ảnh: Nguyễn Văn Hiếu

từ dưới lên.

- Hỗ trợ chính quyền địa phương trong việc phát triển các tài liệu hướng dẫn và sổ tay giám sát dịch vụ môi trường cũng như quản lý PFES

4. Nâng cao sự tham gia và cam kết của tất cả các nhóm xã hội bằng cách

- Gắn kết chủ quản lý và chủ sử dụng rừng và đất rừng cùng các nhóm vùng biên là cần thiết để cơ chế PFES có thể làm giảm khoảng cách giữa người giàu và người nghèo và tránh tạo ra các mâu thuẫn. Việc bao gồm tất cả các bên tham gia liên quan (các chủ đất chính thức và không chính thức, người không có đất và người nghèo) và các nhóm tham gia (ví dụ Ban phát triển thôn/bản) có thể tránh các nguy cơ rò rỉ (ví dụ Hòa Bình và Sơn La). Các chi trả bằng hiện vật sẽ tạo lợi ích cho toàn bộ cộng đồng kể cả người không có đất.
- Hiểu được những mong muốn của người dân địa phương về lợi ích và sự tham gia của họ vào quá trình ra quyết định sẽ làm cho các lợi ích được cung cấp có ý nghĩa hơn đối với họ và là chìa khóa thành công của cơ chế PFES.
- Gắn kết và nâng cao vai trò của truyền thông trong việc tăng cường nhận thức cho cả bên sử dụng và bên cung cấp dịch vụ môi trường cũng như tuyên truyền quy định của chính phủ về PFES (ví dụ như Sơn La và Lâm Đồng)
- Tăng cường vai trò của các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức đoàn thể ở địa phương (ví dụ như Hội Nông dân, Hội phụ nữ) trong việc giám sát PFES.

¹Wertz-Kanounnikoff, S., Rankine, H. 2008. How can governments promote strategic approaches to Payments for Environmental Services (PES)? An exploratory analysis for the case of Vietnam. IDRI Analyses N°03/2008. Institut du développement durable et des relations internationales; Paris.

²Van Noordwijk M, Leimona B, Jindal R, Villamor G B, Vardhan M, Namirembé S, Catacutan D, Kerr J, Minang PA, Tomich TP. 2012. Payments for Ecosystem Services (PES): evolution towards efficient and fair incentives for multifunctional landscapes. Annual Review of Environment and Resources 37.

³Pattanayak, S.K., Wunder, S.; Ferraro, P.J. 2010. Show me the money: do payments supply environmental services in developing countries? Review of Environmental Economics and Policy, p 1-21.

Để biết thông tin xin liên hệ:

TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU NÔNG LÂM THẾ GIỚI (CIFOR)
Địa chỉ: Số 11, Lô 13A, Đường Trung Hòa, Quận Cầu Giấy Hà Nội.
Website: www.worldagroforestry.org/seas/rv
Email: cic.cseas@worldagroforestry.org

TRUNG TÂM NGHIÊN CỨU LÂM NGHIỆP QUỐC TẾ (CIFOR)
Địa chỉ: Số 9, Lô 13A, Đường Trung Hòa, Quận Cầu Giấy Hà Nội.
Website: www.cifor.org
Email: tpham@cifor.org

GEZ
Địa chỉ: Số 340, Đường Bach Giang,
Quận Hoàn Kiếm, Hà Nội
Email: luong.tq@gez.de