

ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG TẠI VIỆT NAM

Nguyễn Thị Đông^{1, 2*}, Nguyễn Thu Huyền²

¹*Trường Đại học Khoa học Tự Nhiên - ĐHQG Hà Nội*

²*Trường Đại học Khoa học - ĐHTN*

TÓM TẮT

Hệ sinh thái rừng có vai trò quan trọng đối với con người và các sinh vật sinh sống trên Trái Đất. Tuy nhiên, hệ sinh thái này đang bị suy giảm nghiêm trọng do tác động của con người. Trước thực trạng đó, Chính phủ Việt Nam đã ban hành nghị định 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) và nghị định 156/2018/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp nhằm huy động nguồn lực của cộng đồng để tham gia bảo vệ và phát triển rừng. Bài nghiên cứu đã đánh giá tình hình thực hiện chính sách chi trả DVMTR ở nước ta giai đoạn 2011 -2019. Trong giai đoạn này, số tiền thu được từ DVMTR là hơn 12.281 tỷ đồng, giảm áp lực cho ngân sách nhà nước, cải thiện kinh tế cho các hộ gia đình tham gia bảo vệ rừng với 80% là dân tộc thiểu số. Tổng diện tích rừng được hưởng tiền DVMTR trên 5,986 triệu ha chiếm 42% tổng diện tích rừng toàn quốc. Bên cạnh đó, tác giả cũng phân tích những thuận lợi, các mặt còn tồn tại và đề xuất một số giải pháp để nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR.

Từ khóa: *Hệ sinh thái rừng; dịch vụ môi trường rừng; dịch vụ hệ sinh thái; chi trả dịch vụ môi trường rừng; chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng Việt Nam.*

Ngày nhận bài: 08/11/2019; **Ngày hoàn thiện:** 31/12/2019; **Ngày đăng:** 31/12/2019

ASSESSMENT OF PAYMENT FOR FOREST ENVIRONMENTAL SERVICES IN VIET NAM

Nguyen Thi Dong^{1, 2*}, Nguyen Thu Huyen²

¹*VNU - University of Science*, ²*TNU - University of Sciences*

ABSTRACT

Forest ecosystems play an important role for human and creatures living on Earth. However, these ecosystems are seriously degraded due to human activities. Facing this situation, the Government of Vietnam has issued Decree No. 99/2010/ND-CP of September 24, 2010, on the policy for payment for forest environmental services and Decree No. 156/2018 /ND-CP, detailing the implementation of a number of articles of the Forest Law to mobilize community resources to participate in the forest protection and development. The research evaluated the implementation of payment for forest environment services (PFES) from 2011 to 2019. In this period, the amount collected from forest environment services was more than 12,281 billion Dong, reducing pressure on the state budget, improving the economy for households participating in forest protection among 80% ethnic minorities. The total forest area eligible for PFES is over 5.986 million ha, accounting for 42% of the total forest area nationwide. Besides, the author also analyzed the advantages and problems existing and proposed some solutions to improve the effectiveness of the implementation of the policy on PFES.

Keywords: *Forest ecosystem; forest environmental services; ecosystem services; payment for forest environmental services; policy on payment for forest environmental services in Vietnam.*

Received: 08/11/2019; **Revised:** 31/12/2019; **Published:** 31/12/2019

* Corresponding author. Email: dongnt@tnus.edu.vn

1. Đặt Vấn Đề

Hệ sinh thái rừng có vai trò hết sức quan trọng đối với cuộc sống của con người, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu thông qua việc cung cấp các dịch vụ cơ bản như: dịch vụ sản xuất, điều tiết nguồn nước, điều hòa khí hậu, giảm phát thải khí nhà kính; chống xói mòn, bảo tồn đa dạng sinh học, hỗ trợ và nâng đỡ sự sống; dịch vụ về văn hóa, cảnh quan...[1]. Khả năng cung cấp hàng hóa của hệ sinh thái rừng ít nhiều phụ thuộc vào các dịch vụ hoặc các quá trình của hệ sinh thái, thông qua đó các loại hàng hóa được tạo ra và duy trì [2]. Tuy nhiên, trong hơn 50 năm qua, con người đã tác động mạnh mẽ đến các dịch vụ hệ sinh thái rừng dẫn đến những mất mát không thể đảo ngược được về đa dạng sinh học [1], ảnh hưởng nghiêm trọng đến sinh kế của hàng triệu người và đặt ra những thách thức lớn đến sự phát triển bền vững của xã hội.

Trước thực trạng đó, Việt Nam đã xây dựng và ban hành Nghị định 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR nhằm huy động các nguồn lực của xã hội cùng tham gia bảo vệ và phát triển rừng, đưa các nội dung pháp luật và chính sách của Nhà nước về lâm nghiệp và xã hội hóa nghề rừng vào thực tế; đồng thời góp phần nâng cao năng lực, nhận thức của cộng đồng, tạo việc làm, tăng thu nhập và cải thiện sinh kế cho người dân tham gia bảo vệ rừng, đặc biệt là đồng bào dân tộc ít người...

Chi trả DVMTR cũng được coi như một cơ chế khuyến khích mới để quản lý rừng bền vững thông qua hoạt động chi trả thường xuyên cho các dịch vụ môi trường [3]. Bài báo này được viết với mục đích phân tích quá trình thực hiện chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam. Từ đó, thấy được các mặt thuận lợi và tồn tại trong quá trình triển khai chính sách nhằm nâng cao hiệu quả trong quá trình thực hiện chi trả DVMTR ở các địa phương.

2. Phương pháp nghiên cứu

2.1. Phương pháp thu thập thông tin

Bài nghiên cứu sử dụng dữ liệu thứ cấp, các

dữ liệu này bao gồm các văn bản pháp luật, kết quả nghiên cứu về chi trả DVMTR, được thu thập từ nhiều nguồn tài liệu tham khảo uy tín ở trong và ngoài nước trong giai đoạn từ năm 2002 đến nay.

2.2. Phương pháp phân tích thông tin

Bài nghiên cứu sử dụng phương pháp thống kê mô tả để phân tích tình hình thực hiện chính sách chi trả DVMTR và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả thực thi chính sách này.

3. Kết quả và thảo luận

3.1. Các khái niệm cơ bản

Để hiểu rõ hơn về chính sách chi trả dịch vụ môi trường tại Việt Nam, tác giả hệ thống hóa một số khái niệm liên quan đến lĩnh vực này.

Dịch vụ hệ sinh thái rừng: Theo báo cáo đánh giá hệ sinh thái thiên niên kỷ (2005) cho rằng dịch vụ hệ sinh thái là những lợi ích con người thu được từ hệ sinh thái để duy trì sự thịnh vượng của xã hội loài người [1]. Hiện nay, có nhiều cách phân loại dịch vụ hệ sinh thái rừng khác nhau. Tuy nhiên, cách phân loại được nhiều nhà khoa học công nhận là chia thành 4 nhóm bao gồm: dịch vụ cung cấp (gỗ củi, thực phẩm, nước uống, nguồn gen...) dịch vụ điều tiết (điều hòa khí hậu, điều tiết lũ lụt, điều tiết bệnh dịch, lọc nước), dịch vụ hỗ trợ (tái tạo dinh dưỡng, kiến tạo đất) và dịch vụ văn hóa (thẩm mỹ, tinh thần, giáo dục, giải trí) [1].

Dịch vụ môi trường rừng: Theo Bảo Huy (2013), DVMTR là những sản phẩm dịch vụ rừng cung cấp không phải sản phẩm trực tiếp từ rừng như gỗ củi, lâm sản ngoài gỗ mà gồm các dịch vụ như bảo vệ nguồn nước, hấp thụ cacbon, dịch vụ sinh thái nghỉ dưỡng, ổn định và chống xói mòn đất, điều hòa không khí, cung cấp thông tin vật liệu di truyền của đa dạng sinh học, quản lý dịch hại, lợi ích thẩm mỹ và kiểm soát hiểm họa thiên nhiên...[4]. Tuy nhiên, nếu hiểu theo quy định của Nghị định 99/2010/NĐ-CP thì môi 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 [5]. Theo Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định chi tiết một số điều của Luật Lâm nghiệp, đó là: Môi trường rừng là một bộ phận của hệ sinh thái rừng, bao gồm: đất, nước, không khí, âm thanh, ánh sáng và các yếu tố vật chất khác tạo nên cảnh quan rừng [6]. Như vậy, môi trường rừng cũng là hợp phần của hệ sinh thái rừng và có các giá trị sử dụng đối với nhu cầu của xã hội và con người. 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. Nên DVMTR cũng có các giá trị sử dụng đối với nhu cầu xã hội và con người như đối với dịch vụ hệ sinh thái. Như vậy, theo Nghị định 156/2018/NĐ-CP, thuật ngữ DVMTR được hiểu tương đương với dịch vụ hệ sinh thái rừng.

Chi trả dịch vụ môi trường: Theo Sven Wunder chi trả dịch vụ môi trường được hiểu là một giao dịch tự nguyện. Trong đó, dịch vụ môi trường được xác định rõ ràng hoặc một hình thức sử dụng đất để duy trì dịch vụ đó, được mua bởi ít nhất một người mua dịch vụ, được cung cấp bởi ít nhất một người cung cấp dịch vụ môi trường khi và chỉ khi người cung cấp tiếp tục cung cấp dịch vụ đó [7].

Theo Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định, chi trả DVMTR là quan hệ cung ứng và chi trả giữa bên sử dụng DVMTR trả tiền cho bên cung ứng DVMTR. Trong đó, quy định các nhóm dịch vụ sau được thực hiện chi trả DVMTR:

- Bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối;
- Điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội;
- 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, giảm diện tích và phát triển rừng bền vững;
- Bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch;

- Dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản.

3.2. Các nghiên cứu liên quan đến chi trả DVMTR tại Việt Nam

Chi trả DVMTR tại Việt Nam chính thức được áp dụng khi Chính phủ ban hành Nghị định 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR sau sự thành công của dự án thí điểm tại Sơn La và Lâm Đồng theo quyết định 380/2008/QĐ-TTg. Tuy nhiên, trước khi chính sách này được ban hành, một số nghiên cứu về chi trả dịch vụ môi trường cũng được thực hiện ở một số tỉnh. Điển hình là dự án Nghiên cứu bảo tồn biển vịnh Nha Trang (2002-2005) chi trả cho dịch vụ về đẹp cảnh quan; Dự án triển vọng tài chính bền vững tại khu bảo tồn Thừa Thiên Huế (2007-2008) chi trả cho dịch vụ phòng hộ đầu nguồn và về đẹp cảnh quan; Dự án tạo lợi ích cho việc phòng hộ rừng đầu nguồn Trị An (Đồng Nai, 2008-2009) chi trả cho dịch vụ phòng hộ đầu nguồn; Dự án đền đáp sử dụng và chia sẻ đầu tư trong chi trả dịch vụ môi trường vì người nghèo (Bắc Kạn, 2008-2012) chi trả cho dịch vụ nước, cảnh quan và cacbon [8].

Như vậy, các dịch vụ chi trả chủ yếu là về đẹp cảnh quan, bảo vệ rừng đầu nguồn, cung cấp nguồn nước. Các dự án được thực hiện thông qua sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế như Quỹ bảo vệ động vật hoang dã (WWF), cơ quan phát triển Quốc tế Đan Mạch (DANIDA), trung tâm nghiên cứu Nông lâm Thế giới (ICRAF), Quỹ Quốc tế phát triển nông nghiệp (IFAD), Tổ chức hợp tác quốc tế Đức (GIZ), tổ chức nghiên cứu lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), tổ chức phát triển Hà Lan (SNV)... Các tổ chức này hỗ trợ về kỹ thuật và tài chính cùng nghiên cứu các nguồn thu mới, xây dựng các bộ công cụ hỗ trợ nhằm thúc đẩy và hoàn thiện chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam [9].

Khi Nghị định 99/2010/NĐ-CP chính thức có hiệu lực, các tỉnh đã thành lập ban chỉ đạo, rà soát tiềm năng chi trả DVMTR trên địa bàn, xác định các bên cung cấp và bên mua DVMTR, thành lập quỹ bảo vệ phát triển rừng cấp tỉnh và hỗ trợ người dân trong công tác chi trả DVMTR...



Hình 1. Bản đồ các tỉnh thực hiện chi trả DVMTR năm 2011 (bên trái) và năm 2018 (bên phải)

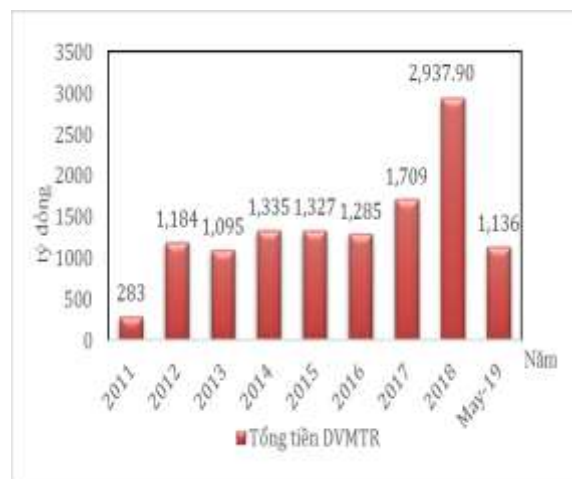
Qua hình 1 cho thấy, sự gia tăng các tỉnh (được khoanh tròn) thực hiện chi trả DVMTR. Tính đến đầu năm 2018 đã có 29 tỉnh thành thực hiện chi trả DVMTR. Tổng số có 47 quỹ bảo vệ và phát triển rừng được thành lập. Các dịch vụ được chi trả chủ yếu là dịch vụ bảo vệ đất chống xói mòn và bồi lắng lòng hồ; bảo vệ cảnh quan tự nhiên phục vụ cho du lịch, điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất. Đối với dịch vụ hấp thụ, lưu giữ cacbon và dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên và nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản đang được nghiên cứu áp dụng.

Mức chi trả sau khi có sự điều chỉnh quy định tại Nghị định 156/2018/NĐ-CP hướng dẫn thi hành một số điều Luật lâm nghiệp, đã quy định mức thu tiền DVMTR áp dụng đối với các cơ sở sản xuất và cung cấp nước sạch tăng từ 40 đồng/m³ lên 52 đồng/m³; đối với các cơ sở sản xuất điện tăng từ 20 đồng/kWh lên 36 đồng/kWh. Đối với các cơ sở kinh doanh du lịch mức chi tiền DVMTR giữ ở mức 1% tổng doanh thu.

3.3. Kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR tại Việt Nam

3.3.1. Kết quả thu từ DVMTR

Các nghiên cứu và thực hiện về chi trả dịch vụ môi trường tại Việt Nam bắt đầu từ 2 dự án thí điểm tại Sơn La và Lâm Đồng theo quyết định 380/2008/QĐ-Tg thí điểm về chính sách chi trả DVMTR. Sau hơn 10 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR, Việt Nam đã đạt được những thành công nhất định. Nguồn thu từ DVMTR đóng góp khoảng trên 20% tổng vốn đầu tư cho ngành lâm nghiệp hàng năm và đã trở thành nguồn tài chính quan trọng cho chủ rừng, nâng cao hiệu quả bảo vệ và phát triển rừng [10] và giảm áp lực cho ngân sách nhà nước. Tổng số tiền thu được từ DVMTR từ năm 2011 đến tháng 5/2019 là 12.291,9 tỷ đồng. Trong đó, năm 2018 đạt hơn 2.937 tỷ đồng (Hình 2) tăng 71% so với năm 2017. Chủ yếu do có sự điều chỉnh giá điện từ 20 đồng/kWh điện lên 36 đồng/kWh điện theo quy định tại Nghị định số 147/2016/NĐ-CP [11]. Năm 2017, tiền thu được từ DVMTR là 1.709 tỷ tăng 33% so với năm 2016. Điều này cho thấy sự hiệu quả về mặt kinh tế của chính sách chi trả DVMTR đóng góp nguồn kinh phí không nhỏ cho công tác bảo vệ và quản lý rừng bền vững.



Hình 2. Doanh thu từ DVMTR giai đoạn 2011 -2019 [10,11]

Trong các nguồn tiền thu được từ DVMTR số tiền thu được từ cơ sở sản xuất thủy điện chiếm tỷ lệ lớn nhất (96,729 %), tiếp đó là từ các cơ sở sản xuất nước sạch, các cơ sở phục vụ du lịch (các nhà hàng, khách sạn, các HTX vận tải đưa đón khách...) lần lượt từ 2,940% đến 0,326%. Thấp nhất là từ các cơ sở sản xuất công nghiệp (0,003%) và cơ sở nuôi cá nước lạnh (0,001%) do các cơ sở này mới tham gia vào chương trình thí điểm thu phí DVMTR từ năm 2017 tại 4 tỉnh Lào Cai, Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh. Tuy nhiên, trong tương lai với số lượng và quy mô các cơ sở sản xuất công nghiệp và nuôi cá nước lạnh trong cả nước đều tham gia chi trả sẽ là nguồn kinh phí DVMTR không hề nhỏ.

3.3.2. Kết quả chi trả DVMTR

Số tiền thu được từ DVMTR được Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Trung ương giữ lại 0,5% phí quản lý, số còn lại chuyển hết về các Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh để chi trả cho các chủ rừng là các cá nhân, tập thể tham gia bảo vệ và phát triển rừng.

Số tiền chi trả cho các bên tham gia bảo vệ quản lý rừng trong năm 2018 như sau:

- 152 Ban quản lý rừng phòng hộ quản lý là: 1,757 triệu ha được nhận 592,4 tỷ đồng.
- 75 Ban quản lý rừng đặc dụng quản lý 1,148 triệu ha rừng được nhận 250,8 tỷ.
- 79 Công ty Lâm nghiệp quản lý: 657,5 ngàn ha được nhận 146,69 tỷ đồng.
- 544 UBND cấp xã quản lý là: 618,3 ngàn ha được nhận 80,8 tỷ đồng.
- 205 chủ rừng khác là các đơn vị công an, bộ đội, doanh nghiệp và trung tâm nghiên cứu quản lý là: 396,3 ngàn ha được nhận 74,9 tỷ đồng.
- 66.221 chủ rừng là cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng quản lý: 731 nghìn ha được nhận 178,4 tỷ đồng [9].

Tiền DVMTR đã giúp 450.108 hộ gia đình đồng bào dân tộc thiểu số gia tăng thu nhập, góp phần cải thiện sinh kế, ổn định xã hội và đảm bảo an ninh biên giới, an ninh nông nghiệp quốc gia [11].

Như vậy, chính sách chi trả DVMTR ngoài việc đem lại nguồn thu nhập cho người dân tham gia bảo vệ rừng, còn góp phần nâng số diện tích rừng được bảo vệ lên tới 5,986 triệu ha chiếm 42% tổng diện tích rừng toàn quốc.

Giảm số vụ vi phạm lâm luật trong giai đoạn 2016 - 2018 là 46.851 vụ, so với giai đoạn trước là 89.474 vụ tương ứng 65,7% [9].

3.4. Thuận lợi và tồn tại trong quá trình thực hiện chi trả DVMTR

3.4.1. Thuận lợi và tồn tại trong quản lý nguồn thu từ DVMTR

* Thuận lợi

Để nâng cao hiệu quả trong việc quản lý nguồn thu từ DVMTR, Nhà nước đã xây dựng khung pháp lý; hỗ trợ kỹ thuật và tài chính thông qua các chương trình tổng hợp; xúc tiến các quá trình liên quan đến thực thi chính sách, giám sát giao dịch của hệ thống chi trả và xây dựng các chính sách hỗ trợ chi trả DVMTR để việc chi trả đạt hiệu quả [12].

Cụ thể, Chính phủ ban hành Nghị định 35/2019/NĐ-CP về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp. Trong đó, có quy định mức xử phạt cao nhất tại khoản 3 điều 9 là 50.000.000 đồng đối với hành vi “sử dụng DVMTR không chi trả hoặc chi trả không đầy đủ tiền sử dụng DVMTR” góp phần nâng cao ý thức của các bên sử dụng và hạn chế tình trạng nợ đọng tiền DVMTR.

Các bên sử dụng dịch vụ nhận thức được ý nghĩa của chính sách chi trả DVMTR nên hạn chế tình trạng nộp chậm, nộp thiếu tiền. Năm 2018, tỷ lệ nộp chậm, nộp thiếu chỉ còn 1,48%, trong khi đó năm 2013 tỷ lệ này là 20,52% [13].

* Tồn tại

Thiếu các nghiên cứu thực tiễn để triển khai đối với dịch vụ cung cấp bãi đẻ, nguồn thức ăn con giống tự nhiên và nguồn nước từ rừng phục vụ cho nuôi trồng thủy sản, dịch vụ hấp thụ cacbon. Việc xác định người mua những DVMTR này ở quy mô lớn cũng đang còn gây nhiều tranh cãi.

Thiếu công tác giám sát chất lượng rừng sau khi thực hiện chi trả. Vì vậy, bên chi trả DVMTR không thể đánh giá, giám sát được chất lượng rừng có được cải thiện sau khi đã nộp tiền chi trả DVMTR.

3.4.2. Thuận lợi và khó khăn đối với chính sách chi trả DVMTR (Đối với các đơn vị, cá nhân quản lý và bảo vệ rừng)

Việt Nam đang trong quá trình thử nghiệm chương trình REED+ (giảm phát thải khí nhà kính từ nguy cơ mất rừng và suy thoái rừng ở các nước đang phát triển). Với những thành công ban đầu, Việt Nam sẽ trình lên Quỹ đối tác cacbon trong lâm nghiệp văn kiện dự án giảm phát thải thông qua nỗ lực giảm mất rừng và suy thoái rừng vùng Bắc Trung Bộ. Theo tính toán, việc thực hiện dự án này sẽ góp phần giảm hơn 24 triệu tấn cacbon. Trong đó, Quỹ đối tác cacbon trong Lâm nghiệp dự kiến cam kết mua 10,3 triệu tấn với tổng kinh phí khoảng 51,5 triệu USD [14]. Điều này sẽ đem lại nguồn thu nhập và thu hút người dân tham gia bảo vệ, phát triển rừng.

Tiềm năng từ các dịch vụ hấp thụ cacbon rừng còn rất lớn. Theo báo cáo nghiên cứu thí điểm đối với dịch vụ hấp thụ cacbon rừng tại 4 tỉnh là Quảng Ninh, Thanh Hóa, Quảng Nam, Thừa Thiên Huế, số tiền thu được từ chi trả dịch vụ hấp thụ cacbon đối với các cơ sở sản xuất nhiệt điện và xi măng ở các tỉnh này lên tới 171 tỷ đồng/năm [15]. Nếu triển khai áp dụng trong cả nước và mở rộng thêm nhiều đối tượng phát thải khí CO₂ khác như các cơ sở sản xuất sắt thép, vật liệu xây dựng... thì tiền thu được từ dịch vụ hấp thụ cacbon sẽ đem lại nguồn thu không nhỏ cho các bên tham gia bảo vệ và phát triển rừng.

Ngày càng có nhiều nghiên cứu xác định các giá trị về DVMTR tạo cơ sở khoa học cho việc xây dựng định mức thu tiền DVMTR, mở rộng các nhóm đối tượng phải trả tiền DVMTR và cơ chế chi trả DVMTR phù hợp với nhu cầu thực tế, làm tăng nguồn thu cho các bên tham gia bảo vệ rừng.

Phần lớn các dịch vụ đều được chi trả theo hình thức gián tiếp thông qua Quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp trung ương, cấp tỉnh. Quỹ đại diện nhận tiền chi trả dịch vụ môi trường từ các bên sử dụng dịch vụ và chi trả cho các chủ rừng tham gia bảo vệ và phát triển rừng đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong các hoạt động chi trả DVMTR.

** Tồn tại*

Bên cạnh những thuận lợi trên, việc thực hiện chi trả DVMTR vẫn còn tồn tại một số vấn đề:

- Tiền chi trả DVMTR có sự khác biệt giữa tỉnh khác nhau: Lai Châu, Điện Biên, Sơn La thu tiền DVMTR trên cùng hệ thống sông Đà hơn 100 tỷ đồng/năm nhưng Phú Thọ, Hòa Bình con số này lại rất thấp. Có những lưu vực mức chi trả trên 800.000 đồng/ha/năm nhưng cũng có lưu vực chỉ được chi trả 800 đồng/ha/năm [9] (thấp hơn rất nhiều mức hỗ trợ của ngân sách nhà nước cho bảo vệ rừng hiện nay là 200.000 đồng/ha) nên gây ra sự so bì giữa những người dân tham gia bảo vệ rừng.

- Tại tỉnh, mức tiền chi trả DVMTR cho từng chủ rừng thấp, chưa đem lại nguồn thu đảm bảo cho các hộ dân sống dựa vào nghề rừng. Theo Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Trung ương (2018) trong tổng số 40 quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh thì có tới 17,5% tỉnh có nguồn thu dưới 1 tỷ đồng. Đối với các quỹ tỉnh có mức thu thấp rất khó để trang trải chi phí hoạt động căn bản và những tỉnh này còn phải hỗ trợ bổ sung kinh phí để thực hiện chi trả DVMTR [16]. Các tỉnh này cần phải cân nhắc phương pháp để tối ưu tính hiệu quả của việc sử dụng nguồn thu từ DVMTR.

- Diện tích rừng ngập mặn của Việt Nam còn 155.290 ha, đóng vai trò quan trọng trong bảo vệ đa dạng sinh học, ứng phó với biến đổi khí hậu [17]. Tuy nhiên, nguồn tiền chi trả DVMTR được phân bổ đến khu vực này còn rất thấp chỉ chiếm 2-9% [16]. Các loại dịch vụ môi trường có tiềm năng lớn đối với rừng ngập mặn là hấp thụ cacbon, dịch vụ cung cấp bãi đẻ, duy trì đa dạng sinh học đều đang thiếu cơ chế để thực hiện chi trả dịch vụ môi trường.

3.5. Đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR

** Giải pháp đối với chính sách quản lý nguồn thu DVMTR tại VQG Ba Bể*

- Tăng cường công tác hợp tác quốc tế, tìm kiếm các đối tác mua dịch vụ hấp thụ Carbon rừng, góp phần gia tăng nguồn thu cho công tác bảo vệ môi trường rừng.

- Tăng cường tuyên truyền nâng cao nhận thức của các bên sử dụng DVMTR để họ hiểu được mục đích ý nghĩa của chính sách, chủ động trong việc nộp tiền chi trả DVMTR đúng hạn, tránh tình trạng nộp chậm, nợ đọng tiền DVMTR

- Tăng cường công tác giám sát hoạt động chi trả đảm bảo tính minh bạch và công bằng trong công tác chi trả DVMTR.

- Thực hiện các hoạt động giám sát chất lượng rừng ở các khu vực đã được chi trả DVMTR.

- Tăng cường nghiên cứu, mở rộng việc thực hiện chi trả DVMTR đối với các dịch vụ hấp thụ cacbon rừng và dịch vụ cung cấp bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên và nguồn nước để nuôi trồng thủy sản.

- Rà soát và bổ sung các đơn vị sử dụng DVMTR thuộc diện phải chi trả: các cơ sở sản xuất công nghiệp sử dụng nước cho mục đích sản xuất, các cơ sở sản xuất phát sinh khí thải lớn như nhiệt điện, xi măng, luyện cán thép, sản xuất vật liệu xây dựng... Các cơ sở nuôi trồng thủy hải sản sử dụng dịch vụ cung cấp bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên và sử dụng nguồn nước từ rừng...

Cần nghiên cứu, để sớm đưa DVMTR ngập mặn vào chính sách chi trả DVMTR.

** Giải pháp nâng cao hiệu quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR đối với các bên tham gia bảo vệ rừng.*

- Tăng cường tuyên truyền nâng cao nhận thức của cộng đồng để người dân hiểu rõ về cơ chế chia sẻ lợi ích trong chi trả DVMTR đảm bảo tính công bằng minh bạch, tránh tình trạng so bì mâu thuẫn nội bộ trong cộng đồng.

- Khuyến khích xây dựng các mô hình chi trả DVMTR theo hình thức tự nguyện và trực tiếp phù hợp với điều kiện của địa phương.

- Mở rộng hình thức chi trả (bằng tiền hoặc hiện vật) phù hợp với từng cộng đồng, điều này đặc biệt có ý nghĩa ở những cộng đồng được nhận số tiền chi trả DVMTR thấp, do khu vực đó thiếu các đơn vị sử dụng DVMTR quy mô lớn.

- Tăng cường công tác hỗ trợ kỹ thuật để cộng đồng có thể bảo vệ rừng và giám sát chất lượng rừng sau khi nhận chi trả.

4. Kết luận

Chính sách chi trả DVMTR tại Việt Nam sau khi triển khai thực hiện đã đem lại những lợi ích nhất định về kinh tế, môi trường và xã hội. Tổng số tiền thu được từ năm 2011 đến tháng 5/2019 là 12.291,9 tỷ đồng, bảo vệ được 5,986 triệu ha rừng và cải thiện sinh kế cho 450.108 hộ gia đình, phần lớn là dân tộc thiểu số. Bên cạnh đó, trong quá trình thực hiện chính sách vẫn tồn tại một số vấn đề nhất định, cần phải khắc phục thực hiện trong thời gian tới. Tác giả cũng đưa ra một số giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả của việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR.

TÀI LIỆU THAM KHẢO/ REFERENCES

- [1]. Millennium Ecosystem Assessment (MEA), "Ecosystems and Their Services", *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*, pp. 49-70, 2005.
- [2]. D. Krieger, *The economic value of forest ecosystem services: a review*, Washington DC: The Wilderness Society, 2001.
- [3]. Forest Trends and The Katoomba Group, *Payments for ecosystem services: Getting Started* (In Vietnamese), Washington DC, USA, 2008.
- [4]. H. Bao, *Lecture on ecosystem services* (In Vietnamese), University of Tay Nguyen, 2013.
- [5]. Vietnam Government, *Decree No 99/2010/NĐ-CP dated 24 September 2010 on payment policy for forest environmental services*, Hanoi, 2010.
- [6]. Vietnam Government, *Decree No. 156/2018/NĐ-CP, detailing the implementation of a number of articles of the Forest Law*, Hanoi, 2018.
- [7]. S. Wunder, *Payments for environmental*

- services : *Some nuts and bolts*, CIFOR, 2005.
- [8]. T. T. Pham, K. Bennett, T. P. Vu, J. Brunner, N. D. Le, and D. T. Nguyen, *Payments for forest environmental services in Vietnam: from policy to practice* (In Vietnamese), CIFOR, 2013.
- [9]. Vietnam Forest Protection and Development Fund (VNFF), *Report on The implementation the PFES policy for 10 years*, Hanoi, 2018.
- [10]. Vietnam Forest Protection and Development Fund (VNFF), *Vietnam shares experiences on implementation of payment policy for forest environmental services with nations in ASEA*, Hanoi, 2019.
- [11]. Vietnam Forest Protection and Development Fund (VNFF), *Revenue from forest environmental services nationwide in 2018 reached more than VND 2,900 billion*, Hanoi, 2019.
- [12]. V. H. Le, "Payments for ecosystem services and their applicability in Vietnam" (In Vietnamese), *Journal of Science & Technology Development*, vol. 11, no. 3, pp. 337-344, 2013.
- [13]. M. Quyen, T. M. N. Vu, "Analyzing policy implementation result of payment for environmental services in Vietnam, period 2011-2016" (In Vietnamese), *Journal of Forestry Science & Technology* vol. 3, pp. 74-84, 2018.
- [14]. H. L. Pham, "Payment for forest environmental services in Vietnam: situation and solution" (In Vietnamese), *Journal of Forestry Science & Technology*, vol. 1, pp. 198-202, 2018.
- [15]. Ministry of Agriculture and Rural Deverlopment, *Research report, proposing a pilot payment for forest environmental services for forest carbon sequestration services*, 2019.
- [16]. T. T. Pham, T. M. N. Bui, H. L. Pham, V. D. Nguyen, T. L. C. Dao, and T. L. Hoang, *The role of payment for forest environmental services in financial support for Vietnam's forestry sector* (In Vietnamese), CIFOR, 2018.
- [17]. Ministry of Natural Resources and Environment, *Report of Viet Nam's environmental state - Biological topic*, 2005.