



Ảnh: Don Gilmour

Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam- Kết nối chủ rừng và người sử dụng dịch vụ môi trường rừng

Tiến sĩ Juergen Hess và Tô Thị Thu Hương

Thông điệp chính:

- Chú trọng tới nâng cao nhận thức về chi trả dịch vụ môi trường rừng cho tất cả các bên liên quan từ các nhà hoạch định chính sách ở cấp quốc gia tới các công ty sản xuất kinh doanh và các chủ rừng ở địa phương.
- Cần có quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan trong quá trình thực thi chi trả dịch vụ môi trường rừng
- Cần thúc đẩy sự tham gia của người dân thông qua việc thực hiện:
 - o tham vấn các bên liên quan nhằm ra quyết định và xây dựng sự đồng thuận
 - o trao quyền cho người dân địa phương để họ có thể bày tỏ quan điểm của mình trong quá trình ra quyết định và tham gia giám sát toàn bộ quá trình vận hành

Giới thiệu

Từ năm 2004, Chính phủ Việt Nam đã bắt đầu xây dựng nền móng cho một chương trình quốc gia về chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES). Hai trong những văn bản quan trọng nhất là Quyết định 380/TTg ngày 10 / 4 /2008 của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm PFES ở hai tỉnh Lâm Đồng và Sơn La, và Nghị định số 99 ngày 24/9/2010 của Chính phủ về thực hiện PFES trên phạm vi cả nước. Vì thế, Việt Nam đã trở thành một trong những quốc gia đầu tiên trên thế giới thực hiện PFES, sau Mexico và Costa Rica.

Cơ chế thực hiện PFES rất đơn giản: kết nối các nhà quản lý rừng ở địa phương với người sử dụng dịch vụ môi trường rừng thông qua chi trả trực tiếp (Wunder 2005). Những người sử dụng dịch vụ môi trường rừng ở vùng hạ lưu trả tiền cho những người quản lý bảo vệ rừng đầu nguồn, như nhà máy thủy điện ở vùng hạ lưu trả tiền cho các nhà quản lý rừng đầu nguồn thuộc diện tích lưu vực. Tuy nhiên, trong thực tế, PFES đòi hỏi những thay đổi căn bản khi xây dựng cơ cấu thể chế của các chương trình lâm nghiệp. Về lâu dài, cần thiết lập các mối quan hệ kinh tế trực tiếp giữa người cung cấp và người sử dụng dịch vụ môi trường rừng thay cho các chương trình mang tính chỉ đạo tập trung của các cơ quan quản lý nhà nước ở các cấp.



Lập kế hoạch thực hiện PFES có sự tham gia

Cơ cấu tổ chức theo định hướng chỉ đạo làm chậm quá trình thực hiện PFES

Cũng như một số chương trình PFES khác trên thế giới, cơ chế thí điểm ở tỉnh Sơn La chưa kết nối trực tiếp người cung cấp và người sử dụng dịch vụ MTR trên cơ sở ký kết hợp đồng thỏa thuận. Thay vào đó, nhiều cơ quan quản lý nhà nước các cấp tham gia ở các cấp trung gian như Ban quản lý PFES ở các cấp được thiết lập để thực hiện chức năng điều phối và Ngân hàng Chính sách Xã hội tham gia thực hiện các giao dịch tài chính, chuyển tiền cho chủ rừng.

Việc thu tiền sử dụng dịch vụ MTR cũng được thực hiện theo cơ cấu phân cấp hiện thời. Ở cấp quốc gia, Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (BVPTTR) thu các khoản chi trả của Nhà máy Thủy điện Hòa Bình vì nhà máy thuộc khu vực hạ lưu của 5 tỉnh trong đó có Sơn La. Trong khi đó, ở cấp tỉnh, quỹ bảo vệ và phát triển rừng Sơn La thu tiền chi trả của 03 công ty còn lại đóng trên địa bàn tỉnh.

Tại nhiều diễn đàn đối thoại chính sách quốc gia, đã có nhiều ý kiến thảo luận đưa ra xoay quanh vấn đề thu tiền sử dụng dịch vụ MTR, đặc biệt là mức độ sẵn lòng chi trả của các công ty sử dụng dịch vụ cũng như việc xác định mức chi trả hợp lý. Các nhà hoạch định chính sách cũng đã nhấn mạnh sự cần thiết phải đền bù công sức của chủ rừng – những người tham gia quản lý bảo vệ rừng và coi đó như một yếu tố đảm bảo công bằng xã hội, đồng thời giảm bớt gánh nặng ngân sách nhà nước đầu tư vào bảo vệ và quản lý rừng. Nhiều đợt khảo sát và các cuộc họp đã được tổ chức để giúp người sử dụng dịch vụ MTR hiểu rõ lý do vì sao họ phải trả tiền; tìm hiểu, tham vấn với họ về mức chi trả dự kiến đồng thời đề nghị Chính phủ cho phép họ hạch toán chi phí chi trả dịch vụ MTR vào giá thành sản xuất. Kết quả khả quan cho thấy các công ty đều bày tỏ quan điểm đồng ý thực hiện nghĩa vụ chi trả hàng năm trên cơ sở hai lần/năm, vào tháng Bảy và tháng Một năm tiếp theo.

Tuy nhiên, trên thực tế, mặc dù các cơ quan của Chính phủ đã có những nỗ lực đáng kể, các công ty này chưa thực hiện chi trả theo kế hoạch đã cam kết. Tính đến cuối năm 2010, ba trong số bốn công ty đã chuyển các khoản thanh toán đầu tiên của năm 2009 với tổng cộng hơn 60 tỷ đồng. Trong đó Nhà máy Thủy điện Hòa Bình vẫn chưa thanh toán các khoản tiếp theo mặc dù đã có yêu cầu bằng văn bản từ phía Quỹ BVPTTR (xem hộp 1). Công ty còn lại - Nhà máy Thủy điện Suối Sập - đã không đủ khả năng thanh toán do kinh doanh thua lỗ.

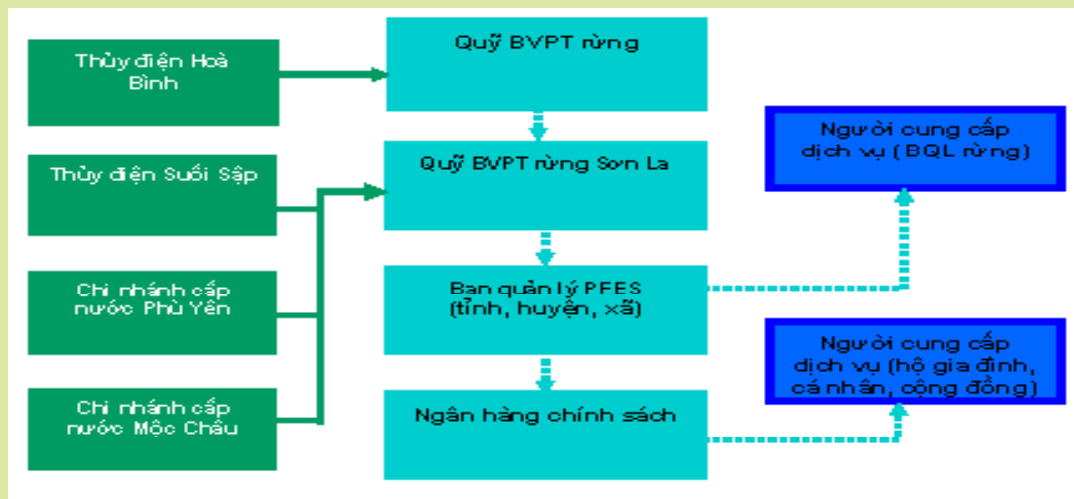
Hơn nữa, chủ rừng hay các nhà cung cấp dịch vụ MTR ở địa phương vẫn chưa lên tiếng yêu cầu các nhà máy thanh toán theo kế hoạch đã cam kết, mặc dù họ được hưởng lợi đáng kể từ khoản chi trả này. Họ đã không lên tiếng ngay cả khi họ đã từng tham gia vào nhiều chiến dịch, hoạt động nâng cao nhận thức cũng như các sự kiện, diễn đàn tham vấn về PFES. Họ cũng đã nhận được tờ rơi, thông tin và được nghe phổ biến về PFES thông qua các chương trình truyền thanh, truyền hình ở địa phương. Các nhà quản lý rừng đường như chưa hoàn toàn nhận thức được quyền lợi và lợi ích tiềm năng của chương trình PFES. Giống như trước đây, họ thụ động chờ đợi Chính phủ can thiệp và mang lại lợi ích cho mình.

Hộp 1: Nhà máy Thủy điện Hòa Bình chưa sẵn lòng trả tiền dịch vụ MTR

Ông Nguyễn Văn Minh, Phó Giám đốc Nhà máy Thủy điện Hòa Bình hiểu rõ những tác động tích cực từ việc bảo vệ rừng đầu nguồn. Ông nói: “Chúng tôi hoàn toàn nhận thức được rằng rừng được bảo vệ và quản lý tốt sẽ giúp nhà máy của chúng tôi hoạt động hiệu quả hơn”. Tuy nhiên, nhà máy chỉ tiến hành giải ngân các khoản thanh toán khi có yêu cầu từ Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). Trong khi đó, EVN không trực thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (Bộ NN&PTNT), mà trực thuộc Bộ Công Thương. Như vậy, tỉnh Sơn La sẽ chỉ nhận được các khoản thanh toán sử dụng dịch vụ MTR từ Nhà máy Thủy điện Hòa Bình, nếu Thủ tướng Chính phủ yêu cầu EVN đề nghị Nhà máy Thủy điện Hòa Bình thực hiện nghĩa vụ chi trả.

Lợi ích tiềm năng của cơ cấu thể chế phân cấp

Kinh nghiệm thực hiện từ Sơn La cho thấy cần thiết phải thay đổi phương pháp tiếp cận truyền thống theo hình thức chỉ đạo và kiểm soát sang cơ cấu phân cấp quản lý nhằm thúc đẩy tinh thần trách nhiệm và chịu trách nhiệm giữa người cung cấp và người sử dụng dịch vụ (Sơ đồ 1). Có thể tạo ra sự thay đổi này bằng cách tăng cường cơ cấu tổ chức hiện có thông qua thúc đẩy mối quan hệ phối kết hợp của các cơ quan chủ quản ở cấp Trung ương (Bộ NN&PTNT, Bộ Công Thương, Bộ Tài chính) và ở cấp địa phương (giữa người cung cấp và người sử dụng dịch vụ). Điều đó bao gồm tăng cường phân cấp và trao quyền quản lý cho người dân địa phương như những đối tác thực hiện, tạo điều kiện hình thành và phát triển thị trường, qua đó cho phép ký kết các hợp đồng tự nguyện dựa trên kết quả thực hiện, áp dụng quy chế khen thưởng và tính trách nhiệm trong quá trình thực hiện. Quan trọng hơn hết là cần thay đổi nhận thức, quan điểm coi người dân địa phương là nguồn lao động giá rẻ, mà cần coi họ là những đối tác bình đẳng và là lực lượng chính trong bảo vệ, quản lý và phát triển rừng.



Hình 1: Phân cấp tổ chức thực hiện PFES

Ngoài phân cấp, việc tăng cường vai trò và phân quyền cho chủ rừng thông qua đẩy nhanh tiến độ giao đất, giao rừng sẽ tác động tích cực tới quá trình xây dựng thể chế PFES. Cần tiếp tục giao những diện tích rừng và đất lâm nghiệp hiện do các ban quản lý rừng và công ty lâm nghiệp đang quản lý cho hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng địa phương để quản lý, bảo vệ, đồng thời đảm bảo quyền sử dụng đất rừng của họ. Về lâu dài, sự tham gia trực tiếp và minh bạch giữa người dân địa phương với vai trò là người cung cấp dịch vụ và người sử dụng dịch vụ trong cơ chế PFES là nội dung hết sức quan trọng



Các chiến dịch nâng cao nhận thức đã được triển khai

để đảm bảo sự tin tưởng và mối quan hệ hai bên cùng có lợi, qua đó tạo điều kiện cho các bên thực hiện đầy đủ quyền lợi và nghĩa vụ của mình theo cơ chế thị trường chứ không bị ép buộc thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước.

Tác động của việc thực hiện Nghị định 99

Thực tế thực hiện thí điểm ở Sơn La cho thấy cơ cấu thể chế PFES hiện nay chưa hoàn toàn hướng tới các mục tiêu lâu dài nhằm kết nối người cung cấp dịch vụ (chủ rừng) với người sử dụng dịch vụ. Hạn chế lớn nhất là nhận thức chưa đầy đủ của chủ rừng, phương pháp tiếp cận theo định hướng chỉ đạo, thiếu sự phối kết hợp giữa các Bộ, ngành và các cơ quan hữu quan, vấn đề thực thi còn hạn chế cũng như sự hiểu biết không đầy đủ về quyền lợi và nghĩa vụ của cả người cung cấp và người sử dụng dịch vụ.

Trong tương lai, cần xây dựng một thể chế phù hợp hơn để có thể kết nối trực tiếp chủ rừng và người sử dụng dịch vụ nhằm đảm bảo triển khai hiệu quả chương trình PFES trên quy mô toàn quốc. Để thực hiện sự thay đổi đó, cần triển khai nhiều hoạt động trong đó bao gồm một số hoạt động sau đây:

- Nâng cao nhận thức cho tất cả các bên liên quan từ các nhà hoạch định chính sách ở cấp quốc gia tới các công ty sản xuất kinh doanh và các chủ rừng ở địa phương, theo kế hoạch Bộ NN&PTNT xây dựng trong mối quan hệ phối hợp của GIZ và các bên liên quan trong nước và quốc tế khác.
- Ngoài các thông tư liên bộ hướng dẫn thực hiện Nghị định, cần xây dựng thông tư liên bộ giữa Bộ NN&PTNT và Bộ Công Thương trong đó quy định cụ thể chức năng, nhiệm vụ, quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan nhằm đẩy mạnh phân cấp cho phép hình thành những mối quan hệ trực tiếp giữa Ban quản lý rừng đầu nguồn ở tỉnh và người sử dụng dịch vụ. Trong thông tư, cần quy định rõ cơ chế quản lý của VNFF, kể cả quy định về thu tiền sử dụng dịch vụ MTR từ nhiều nguồn khác nhau.
- Tham vấn các bên liên quan nhằm ra quyết định và xây dựng sự đồng thuận. Đại diện chủ rừng và người sử dụng dịch vụ tham gia là thành viên Ban Quản lý PFES ở các cấp.
- Trao quyền cho người dân địa phương để họ có thể bày tỏ quan điểm của mình trong quá trình ra quyết định và tham gia giám sát toàn bộ quá trình vận hành, ví dụ như thông qua việc thành lập hiệp hội các chủ rừng như đã được đề xuất trong Chương trình Lâm nghiệp Quốc gia.
- Thực hiện giám sát và đánh giá PFES công khai và có sự tham gia trong toàn bộ quá trình thực hiện từ quản lý, sử dụng tài chính đến tác động của các hoạt động cung cấp dịch vụ MTR. Đại diện người cung cấp và người sử dụng dịch vụ MTR cần tham gia vào hoạt động giám sát và đánh giá này.

Tài liệu này đưa ra những quan điểm cho thấy chương trình PFES của Việt Nam hiện vẫn thiếu vắng một cơ cấu thể chế phù hợp để kết nối trực tiếp người sử dụng dịch vụ môi trường rừng với các chủ rừng ở địa phương. Đây là bài học quan trọng đúc kết qua quá trình thực hiện thí điểm PFES ở tỉnh Sơn La, do tổ chức Hợp tác quốc tế Đức (GIZ) hỗ trợ theo yêu cầu của Chính phủ. Từ đầu những năm 2000, tỉnh Sơn La đã cơ bản hoàn thành cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp cho các chủ rừng ở địa phương và vì vậy đã có cơ sở căn bản để thực hiện PFES. Trong giai đoạn đầu thực hiện chương trình, hình thức chi trả gián tiếp được xem như một lựa chọn thích hợp, tuy nhiên, cơ cấu tổ chức hiện thời cũng đã bộc lộ những bất cập hạn chế thực hiện thí điểm thành công PFES, do thiếu vắng mối quan hệ phối hợp giữa người cung cấp và người sử dụng dịch vụ môi trường rừng (MTR).

Những thành phần chính của cơ chế thí điểm PFES ở Sơn La

Cơ chế thí điểm được triển khai trên địa bàn 9 xã thuộc 9 huyện, nơi sản xuất nông nghiệp và chăn nuôi là các hoạt động sinh kế chính của người dân địa phương.

Người cung cấp dịch vụ MTR: Cơ chế thí điểm tại Sơn La được thực hiện trên tổng diện tích 58.571 ha rừng đã được cấp chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp với 4.507 chủ rừng tham gia, bao gồm hộ gia đình, nhóm hộ, cộng đồng và các tổ chức khác (xem bảng 1). Trong số này, khoảng 2/3 diện tích rừng do người dân địa phương quản lý dưới nhiều hình thức khác nhau, phần diện tích còn lại thuộc sự quản lý của các tổ chức như Ban quản lý rừng và Ủy ban nhân dân xã.

Bảng 1. Chủ rừng và diện tích quản lý thí điểm PFES ở Sơn La

	Tổng cộng	Hộ gia đình	Nhóm hộ	Cộng đồng	Các tổ chức khác
Số lượng chủ rừng	4,507	4,094	136	105	172
Diện tích rừng quản lý theo từng chủ thể (ha)	58,571.35	12,824.84	3,143.96	21,223.63	21,378.91

Nguồn: Báo cáo rà soát diện tích rừng của Sở NN&PTNT Sơn La – 3/2010.

Người sử dụng dịch vụ MTR: Bốn công ty đóng trên địa bàn khu vực hạ lưu gồm Nhà máy Thủy điện Hòa Bình, Nhà máy Thủy điện Suối Sập, Chi nhánh Cấp nước Mộc Châu và Chi nhánh Cấp nước Phù Yên.

Dịch vụ MTR thí điểm: Do các điều kiện đặc thù của tỉnh, hai dịch vụ môi trường rừng đã được lựa chọn để thực hiện trong giai đoạn thí điểm: dịch vụ bảo vệ đất và điều tiết nước.

Mức chi trả: theo Quyết định 380/TTg, mức chi trả được áp dụng đối với sản lượng điện là 20 đồng/1kwh và sản lượng nước là 40 đồng/1m³. Khoản tiền phải trả của từng công ty được tính toán trên cơ sở tổng sản lượng điện và nước thương phẩm hàng năm của từng công ty.

Tài liệu tham khảo

Wunder, S. (2005) Payment for environmental services: some nuts and bolts. Occasional Paper 42. Bogor: Center for International Forestry Research.



RECOFTC
PO Box 1111, Kasetsart Post Office
Bangkok 10903, Thailand
Tel: +66 (0)2 940 5700
Fax: +66 (0)2 561 4880
Email: info@recoftc.org
Website: www.recoftc.org



Tuyên bố miễn nhiệm: bản tin này được ấn hành trong khuôn khổ của dự án nghiên cứu “Đổi mới về quyền đối với rừng” do Trung tâm vì con người và rừng (RECOFTC), và Viện Phát triển Quốc tế (DEV) thuộc Trường Đại học Đông Anglia (UEA) thực hiện, với sự tài trợ của Hội đồng Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế Anh (ESRC). Nội dung tài liệu này thuộc trách nhiệm của các tác giả và trong bất kể hoàn cảnh nào không phản ánh quan điểm và vị thế của ESRC, RECOFTC, DEV hay các cơ quan nơi tác giả đang làm việc.