

PHÂN TÍCH KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011 - 2016

Mai Quyên¹, Vũ Thị Minh Ngọc²

^{1,2}*Trường Đại học Lâm nghiệp*

TÓM TẮT

Chính sách chi trả DVMTR được coi là điểm sáng của ngành lâm nghiệp, là một sáng kiến mới, được các cấp, ngành, doanh nghiệp và người dân quan tâm thực hiện, mang lại hiệu quả có ý nghĩa bước ngoặt trong quản lý lâm nghiệp, được bạn bè quốc tế đánh giá như một điển hình đổi mới. Bài báo phân tích các kết quả thực hiện chính sách giai đoạn 2011 - 2016 về tổ chức thực hiện, về kinh tế, xã hội, môi trường. Tổng số tiền thu được từ DVMTR là 8.219,72 tỷ đồng, đóng góp 22% tổng nhu cầu vốn cho ngành lâm nghiệp giai đoạn 2011 - 2020. Số tiền này được chi trả cho 116.281 chủ rừng, trong đó phần lớn các chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư chiếm 98,93%, giúp bảo vệ bảo vệ 5,985 triệu ha rừng chiếm 45% tổng diện tích rừng toàn quốc và hỗ trợ cải thiện sinh kế, giúp người dân yên tâm gắn bó với rừng. Ngoài ra, nhận diện một số hạn chế, khó khăn trong thực hiện chính sách như: mức thu tiền DVMTR còn thấp; mới thực hiện với 3 loại dịch vụ, chưa có hướng dẫn thực hiện chi trả trực tiếp, vẫn còn tình trạng tồn nợ tiền DVMTR... Vì vậy, một số công việc cần làm để thực hiện có hiệu quả hơn chính sách: đề xuất tăng đơn giá thu DVMTR, kiên quyết xử lý đối với các đơn vị có tình nộp chậm, hướng dẫn chi trả trực tiếp và đối với các dịch vụ chưa tiến hành chi trả...

Từ khóa: Chi trả dịch vụ môi trường rừng, chính sách, dịch vụ môi trường rừng.

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Hệ sinh thái rừng có vai trò rất quan trọng đối với sự sống và tồn tại của con người. Xét về lợi ích kinh tế, rừng tạo ra giá trị sử dụng (GTSD) hiện vật và GTSD trừu tượng. GTSD “hiện vật” của rừng: sản xuất, cung cấp cho xã hội gỗ và các loại lâm sản khác. GTSD “trừu tượng” của rừng: điều tiết, bảo vệ đất, nguồn nước, hấp thụ các-bon, hạn chế lũ lụt, lũ quét, bảo tồn đa dạng sinh học, cảnh quan vẻ đẹp thiên nhiên... (Nguyễn Tuấn Phú, 2008). Việc duy trì bảo vệ các hệ sinh thái rừng thường được thực hiện bởi một nhóm nhỏ, trong khi người hưởng lợi là số đông. Giữa hai bên hưởng lợi và duy trì lợi ích cần có sự bù đắp công bằng thông qua một cơ chế kinh tế. Cơ chế này cũng tạo ra một nguồn ngân sách cho việc đầu tư phục hồi và duy trì bền vững các giá trị hệ sinh thái rừng. Đó chính là ý nghĩa ban đầu cho sự ra đời của cơ chế chi trả dịch vụ môi trường.

Năm 2008, Quyết định số 380/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ đã cho phép thí điểm Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng tại tỉnh Sơn La và Lâm Đồng. Thông qua việc việc thí điểm này một cơ chế tài chính giữa người cung ứng dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) và người sử dụng DVMTR ủy thác

qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (BV & PTR) mang lại hiệu quả và được các cấp, các ngành, các bên liên quan đánh giá cao. Trên cơ sở đó, ngày 24/9/2010 Nghị định số 99/2010/NĐ-CP (Nghị định 99) đã được ban hành nhằm triển khai Chính sách chi trả DVMTR trên phạm vi toàn quốc từ 01/01/2011 và tiếp theo đó là Nghị định 147/2016/NĐ - CP ngày 02/11/2016 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 99 (Nghị định 147).

Chính sách chi trả DVMTR được thực hiện với mục tiêu: i) Xã hội hóa công tác bảo vệ rừng, thiết lập quan hệ dịch vụ và chi trả giữa những người sử dụng DVMTR và những người cung ứng DVMTR; ii) Sử dụng nguồn tiền chi trả DVMTR để cải thiện thu nhập cho các hộ dân tham gia bảo vệ rừng để cung ứng DVMTR; iii) Tạo ra một cơ chế tài chính mới cho ngành Lâm nghiệp bằng phương thức chi trả ủy thác nguồn kinh phí không phải từ ngân sách Nhà nước cho công tác bảo vệ rừng (Pamela McElwee và Nguyễn Chí Thành, 2014).

Qua 7 năm triển khai thực hiện, chính sách chi trả DVMTR được coi là bước ngoặt về chính sách đối với nghề Rừng ở Việt Nam, bước đầu đã tạo ra chuyển biến nhất định trong việc huy động nguồn lực xã hội phục vụ bảo vệ rừng và cải thiện sinh kế cho người làm nghề rừng. Song

việc chi trả hiện nay còn thấp chưa tương xứng với công sức người dân bỏ ra, nếu không có thêm các nghề phụ thì họ chưa thể sống được bằng nghề rừng vì vậy chưa khuyến khích người dân tham gia thực hiện chính sách. Việc phân tích các kết quả đạt được của việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR từ đó đề xuất một số ý kiến để áp dụng hiệu quả chính sách này trong thời gian tới là việc làm cần thiết.

II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Nội dung nghiên cứu

- Kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2016.

- Một số ý kiến nhằm thực hiện có hiệu quả hơn chính sách chi trả DVMTR trong thời gian tới.

2.2. Phương pháp nghiên cứu

2.2.1. Phương pháp thu thập số liệu

Bài báo sử dụng số liệu đã được công bố trong các nghiên cứu, bài báo, báo cáo... về kết quả của việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR.

2.2.2. Phương pháp phân tích và xử lý số liệu

- Phương pháp thống kê mô tả: Phương pháp này được sử dụng để xem xét kết quả của việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR về các mặt tổ chức thực hiện, kinh tế, xã hội và môi trường.

- Phương pháp thống kê so sánh: Phương pháp này sử dụng để đánh giá sự biến động của kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR về các mặt tổ chức thực hiện, kinh tế, xã hội và môi trường qua các năm.

- Phương pháp phân tích SWOT: Đây là phương pháp được dùng để phân tích điểm mạnh (S), điểm yếu (W), cơ hội (O) và thách thức (S) từ đó có những đề xuất nhằm phát huy điểm mạnh, khai thác tốt các cơ hội đồng thời khắc phục các điểm yếu, tránh nguy cơ trong việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU, THẢO LUẬN

3.1. Kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR tại Việt Nam giai đoạn 2011 - 2016

3.1.1. Kết quả về tổ chức thực hiện

Để chính sách chi trả DVMTR có thể vận hành trong cả nước, hệ thống thực thi chính

sách đã được thành lập. Theo Quyết định số 114/2008/QĐ - BNN ngày 28/11/2008 thành lập Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (BV&PTR) Trung ương và Quyết định số 111/2008/QĐ - BNN ngày 18/11/2008 ban hành Điều lệ mẫu về tổ chức và hoạt động của Quỹ BV&PTR cấp tỉnh. Cho đến nay, đã thành lập được Quỹ BV&PTR Trung ương và 44 Quỹ BV&PTR cấp tỉnh (Quỹ BV&PTR Việt Nam, 2018).

Các hình thức tuyên truyền cho chính sách chi trả DVMTR bao gồm: báo chí, đài truyền thanh, đài truyền hình, áp phích, tờ rơi, bản tin và các hình thức khác. Tính đến tháng 12 năm 2016 đã có 1.768 lần tuyên truyền được thực hiện qua báo chí, 9.142 lần qua đài truyền thanh, 584 lần qua đài truyền hình. Tổng số tờ rơi được sử dụng để tuyên truyền cho chính sách chi trả DVMTR là 857.141, số lượng bản tin và các hình thức khác cũng lần lượt là 75.388 và 104.822 từ Trung ương đến địa phương, những tỉnh làm tốt như: Lâm Đồng, Lào Cai, Quảng Nam, Đắk Nông, Yên Bái và Sơn La... Tất cả các kênh thông tin này đã truyền tải, góp phần nâng cao nhận thức, tăng cường năng lực cho các cơ quan, đơn vị và của người dân.

Bên cạnh đó, nhận thức được tầm quan trọng của công tác thông tin, tuyên truyền, phổ biến Chính sách, Bộ NN&PTNT đã chỉ đạo Tổng cục Lâm nghiệp và Quỹ Trung ương phối hợp với các đối tác có liên quan tổ chức các hội thảo, hội nghị, mở các khóa đào tạo, tập huấn tăng cường năng lực, nâng cao trình độ, chuyên môn nghiệp vụ; phổ biến Chính sách. Tính đến hết năm 2016 đã có 1.635 hội nghị, hội thảo và các khóa đào tạo, tập huấn được tổ chức với 71.752 người tham gia. Nếu tính riêng về công tác đào tạo và tập huấn, đã có 437 khóa được mở với 25.421 người tham gia. Tổng số hội nghị, hội thảo về chính sách chi trả DVMTR đã được tổ chức trong cả nước là 1.198, với 46.331 người tham gia (Bộ NN&PTNT, 2017).

Như vậy có thể thấy rằng, công tác chuẩn bị cho quá trình vận hành và thực thi chính sách chi trả DVMTR đã được thực hiện rất đầy đủ

từ khâu thành lập hệ thống thực thi chính sách đến công tác tuyên truyền cũng như các hội nghị, hội thảo và công tác đào tạo, tập huấn.

*** Các loại DVMTR đã thực hiện chi trả:**

(i) Dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối; (ii) Dịch vụ điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội; (iii) Dịch vụ 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.

*** Xác định các đối tượng nộp tiền chi trả DVMTR:** Theo quy định tại Điều 11 của Nghị định 99, các đối tượng phải chi trả DVMTR

bao gồm: các cơ sở sản xuất thủy điện, các cơ sở sản xuất và cung cấp nước sạch, các cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước trực tiếp từ nguồn nước và các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch có hưởng lợi từ DVMTR.

Thực tế triển khai cho thấy, đối tượng sử dụng DVMTR ký hợp đồng với Quỹ BV&PTR Việt Nam cũng như các Quỹ BV&PTR cấp tỉnh chủ yếu với gồm ba đối tượng chính là: các nhà máy thủy điện, các cơ sở sản xuất và kinh doanh nước sạch và các công ty kinh doanh du lịch sinh thái.

Bảng 1. Thực trạng ký kết hợp đồng chi trả DVMTR - tính đến năm 2017

Loại DVMTR	Quỹ Trung ương		Quỹ tỉnh		Tổng	
	SL (hợp đồng)	CC (%)	SL (hợp đồng)	CC (%)	SL (hợp đồng)	CC (%)
Thủy điện	66	89,19	273	65,00	339	68,63
Nước sạch	8	10,81	88	20,95	96	19,43
Du lịch	0	0	59	14,05	59	11,94
Tổng	74	100	420	100	494	100

Nguồn: Quỹ BV&PTR Việt Nam

Bảng 1 thể hiện, các cơ sở thủy điện có số hợp đồng đã ký đạt tỷ lệ cao nhất 68,63% và ít nhất là các cơ sở kinh doanh du lịch sinh thái con số này chỉ đạt 11,94%. Theo cấp quản lý, Quỹ Trung ương ký 74 hợp đồng chiếm 14,98%, còn lại Quỹ tỉnh ký 85,02% số hợp đồng. Tính chung cho cả nước đến hết năm 2017, số hợp đồng chi trả DVMTR đã ký được là 494.

*** Các đối tượng được nhận tiền chi trả DVMTR trên thực tế** bao gồm: (i) Các chủ rừng là hộ gia đình; (ii) Cộng đồng dân cư; (iii) Tổ chức (doanh nghiệp, thanh niên xung phong...); (iv) Các hộ dân có hợp đồng nhận khoán bảo vệ rừng ký với chủ rừng nhà nước; (v) Các nhóm hộ dân có hợp đồng nhận khoán bảo vệ rừng ký với chủ rừng nhà nước do trưởng nhóm hộ làm đại diện được các hộ trong nhóm bầu; (vi) Các nhóm CBCNV của chủ rừng là tổ chức nhà nước nhận bảo vệ rừng; (vii) UBND xã đang được giao quản lý một diện tích rừng; (viii) Đoàn biên phòng, tổ du kích xã có hợp đồng nhận

khoán bảo vệ rừng ký với chủ rừng nhà nước.

3.1.2. Kết quả về kinh tế

*** Kết quả thu tiền DVMTR trên toàn quốc**

Sau 7 năm triển khai thực hiện, chi trả DVMTR được áp dụng đối với 3 lĩnh vực: thủy điện, nước sạch, du lịch (bảng 2). Trong đó, số tiền nộp của các nhà máy thủy điện tăng 6,09 lần từ 267.756,7 triệu năm 2011 lên 1.631.670,4 triệu năm 2017. Số tiền này của các nhà máy nước là 4,43 lần và các công ty du lịch tăng nhiều hơn cả 19,43 lần.

Theo cấp quản lý đến năm 2017: Quỹ Trung ương thu 5945.434,84 triệu đồng (chiếm 72,33%); Quỹ tỉnh thu 2.274.288,96 triệu đồng (chiếm 27,67%).

Tổng nguồn thu từ DVMTR đã tăng 6,04 lần từ 282.928,5 triệu năm 2011 lên 1.709.034,1 triệu năm 2017, trong đó các nhà máy thủy điện đóng góp 96,72% doanh thu, tiếp đến là cơ sở cung cấp nước sạch và dịch vụ du lịch chiếm lần lượt 2,95% và 0,33%.

Bảng 2. Tiền DVMTR của các đối tượng nộp theo từng năm

DVT: triệu đồng

Đối tượng nộp	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Năm 2014	Năm 2015	Năm 2016	Năm 2017	Tổng
1. Thủy điện	267.756,7	1.165.348,7	1.071.544,2	1.303.895,5	1.278.315	1.231.571,9	1.631.670,4	7.950.102,4
2. Nước sạch	14.504,8	17.694,1	23.609,7	29.594,5	46.737,8	46.248,2	64.397,5	242.786,6
3. Du lịch	667	872,3	1.235,5	1.523,3	2.726,7	6.843,8	12.966,2	26.834,8
Tổng	282.928,5	1.183.915,1	1.096.389,4	1.335.013,3	1.327.779,5	1.284.663,9	1.709.034,1	8.219.723,8

Nguồn: Bộ NN&PTNT

Tình hình thu từ DVMTR trong những năm gần đây có xu hướng ổn định. Năm 2011 do chính sách mới đưa vào thực hiện nên số tiền thu được còn khiêm tốn (282.928 triệu đồng), đến năm 2012 số tiền thu được đã tăng lên gấp 4,18 lần năm 2011. Năm 2013 số tiền thu DVMTR thấp hơn năm 2012 là do một số công ty thủy điện còn nợ đọng. Năm 2014 đến 2017 mức thu ổn định hơn và dự kiến năm 2018 thu 2.329 tỷ đồng.

*** Kết quả chi tiền DVMTR trên toàn quốc**

Số tiền thu từ DVMTR được sử dụng chi trả cho công tác quản lý và bảo vệ rừng. Tính đến hết năm 2016, số tiền đã chi hết 4.688,99 tỷ

đồng, trong đó chi trả cho chủ rừng là 4.304,73 tỷ đồng chiếm 91,80% (đã trừ 0,5% chi phí quản lý ở Quỹ Trung ương, 10% chi phí quản lý Quỹ tỉnh, 5% dự phòng và 370,571 tỷ đồng đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt cho các địa phương chuyên sử dụng vào mục đích khác) (Bảng 3). Các địa phương được phép sử dụng gần 385 tỷ đồng để hỗ trợ các chủ rừng xây dựng các công trình lâm sinh phục vụ phát triển rừng, bảo vệ rừng và phòng cháy, chữa cháy rừng. Nguồn thu từ DVMTR đã đóng góp một phần quan trọng trong việc cung cấp nguồn kinh phí phục vụ công tác quản lý và bảo vệ rừng.

Bảng 3. Thực trạng chi trả tiền DVMTR tại các địa phương

DVT: nghìn đồng

STT	Vùng	Chi tiền DVMTR từ 2011 - 31/12/2016			
		Chi quản lý	Chi dự phòng	Chi cho chủ rừng	Tổng chi
1	Tây Bắc	86.430.210	0	1.473.825.486	1.560.255.696
2	Đông Bắc	45.491.803	3.273.893	344.106.825	392.872.521
3	Bắc Trung Bộ	30.172.308	0	199.031.879	229.204.187
4	Nam Trung Bộ	31.282.927	1.258.713	249.980.680	282.522.320
5	Tây Nguyên	168.154.071	6.526.433	1.956.960.294	2.131.640.798
6	Đông Nam Bộ	10.980.798	690.000	80.826.730	92.497.528
Tổng cộng		372.512.117	11.749.039	4.304.731.894	4.688.993.050

Nguồn: Bộ NN&PTNT

Tính theo vùng sinh thái thì Tây Nguyên và Tây Bắc là hai vùng có số tiền chi lớn nhất chiếm 45,46% và 33,27% trong tổng số tiền chi cho cả nước. Một trong những lý do là do 2 vùng này có diện tích rừng được chi trả DVMTR lớn nhất trong 6 vùng sinh thái. Thấp nhất là vùng Đông Nam Bộ chiếm 1,97%.

*** Đóng góp của tiền DVMTR vào tổng đầu tư của ngành lâm nghiệp**

Tổng nhu cầu vốn cho ngành lâm nghiệp từ

Đề án tái cơ cấu ngành Lâm nghiệp được phê duyệt theo Quyết định số 1565/QĐ-BNN-TCLN ngày 08/7/2013 của Bộ trưởng Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn giai đoạn 2011 - 2020 là 49.317,0 tỷ đồng. Nguồn ngân sách nhà nước đáp ứng khoảng 29% tổng mức đầu tư cho ngành Lâm nghiệp, thì nguồn tiền DVMTR chiếm tỷ trọng 22% nguồn kinh phí đầu tư cho toàn ngành lâm nghiệp. Từ ngày 01/01/2017 Nghị định

Kinh tế & Chính sách

147/NĐ-CP về sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định 99/2010/NĐ-CP có hiệu lực. Như vậy, nguồn tiền DVMTR sau điều chỉnh giá sẽ

tăng lên khoảng 2.000 tỷ/năm. Vì thế, cơ cấu đóng góp vào nguồn vốn đầu tư cho lâm nghiệp của tiền thu DVMTR sẽ lớn hơn 22%.

Bảng 4. Cơ cấu tiền DVMTR trong tổng đầu tư cho ngành Lâm nghiệp

STT	Chỉ tiêu	Số tiền (Tỷ đồng)	Tỷ trọng, cơ cấu vốn (%)
1	Tổng nhu cầu vốn cho ngành Lâm nghiệp giai đoạn 2011 - 2020	49.317,0	
2	Nhu cầu vốn bình quân hàng năm	4.931,7	100
2.1	Vốn ngân sách	1.430,2	29,0
2.2	Nguồn thu từ DVMTR	1.085,1	22,0
2.3	Nguồn khác (ODA, FDI, tư nhân, khác)	2.416,4	49,0

Nguồn: Bộ NN&PTNT

3.1.3. Kết quả môi trường

Tính đến hết năm 2016, đã có hơn 5,8 triệu ha rừng (chiếm 44% trong tổng diện tích đất có rừng) ở 6 vùng sinh thái có nhiều diện tích rừng của cả nước được bảo vệ bằng tiền DVMTR (Bảng 5). Diện tích được hưởng tiền chi trả DVMTR do các Ban quản lý rừng đặc dụng và phòng hộ quản lý nhiều nhất chiếm 50,18%, sau đó diện tích rừng do cá nhân, hộ

gia đình, cộng đồng quản lý chiếm 21,51% và ít nhất là rừng do các đơn vị công an, bộ đội, doanh nghiệp và trung tâm nghiên cứu quản lý 6,07%.

Diện tích rừng được chi trả tiền DVMTR không phụ thuộc vào ý muốn của chủ rừng mà phụ thuộc vào diện tích rừng đó đã hoàn thành xong việc rà soát rừng và chủ rừng hay chưa để đưa vào chi trả tiền DVMTR.

Bảng 5. Tổng hợp diện tích rừng được bảo vệ bằng tiền DVMTR đến năm 2016

DVT: ha

TT	Vùng	Tổng diện tích được hưởng chi trả DVMTR	Trong đó				
			Chủ rừng BQL PH, ĐD	Công ty Lâm nghiệp	Chủ rừng là tổ chức khác	Chủ rừng HGD, cá nhân, cộng đồng	UBND xã
1	Tây Bắc	1.464.851	603.964	28.717	34.756	794.440	2.974
2	Đông Bắc	1.067.203	440.300	26.175	181.840	173.155	245.733
3	Bắc Trung Bộ	767.036	358.124	34.735	31.237	214.996	127.944
4	Nam Trung Bộ	753.831	571.868	119.712	38.035	7.822	16.394
5	Tây Nguyên	1.624.385	818.262	470.659	69.556	69.390	196.518
6	Nam Bộ	198.485	155.731	36.514	977	4.370	893
	Tổng cộng	5.875.791	2.948.249	716.512	356.401	1.264.173	590.456

Nguồn: Bộ NN&PTNT

3.1.4. Kết quả về xã hội

Tính đến hết năm 2016 đã có 116.281 chủ rừng được chi trả DVMTR, trong đó phần lớn các chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư chiếm 98,93%. Chia theo vùng, vùng Tây Bắc và Đông Bắc có số chủ rừng được chi trả tiền DVMTR nhiều nhất chiếm 56,50% và 28,59%, ít nhất là vùng Nam Trung Bộ con số này là 0,71%.

Trong năm 2017, cả nước đã giải ngân được 1.189,3 tỷ đồng cho hơn 136 ngàn chủ rừng là

hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng, 197 ban quản lý rừng, 85 công ty lâm nghiệp, 544 UBND xã và 203 chủ rừng khác là các tổ chức chính trị - xã hội... Số tiền này giúp quản lý, bảo vệ 5,985 triệu ha rừng chiếm 45% tổng diện tích rừng toàn quốc và hỗ trợ cải thiện sinh kế, giúp người dân yên tâm gắn bó với rừng. Quan trọng hơn, số tiền hỗ trợ các công ty lâm nghiệp có kinh phí duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh trong bối cảnh Chính phủ dừng khai thác gỗ rừng tự nhiên. Số tiền DVMTR

mà hộ dân nhận được bình quân chung cả nước khoảng 2 triệu đồng/hộ/năm, số tiền này chưa hoàn toàn đáp ứng giá trị sức lao động và nhu cầu sống tối thiểu của người dân. Nhưng đã thật sự có ý nghĩa góp phần cải thiện thu nhập, nhất là đối với những hộ nghèo, góp phần ổn định an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội tại các địa phương thuộc khu vực miền núi, biên giới (Quỹ BV&PTR Việt Nam, 2018).

Cùng với thời gian thực hiện chính sách chi trả DVMTR số vụ vi phạm lâm luật giảm đáng kể. Số vụ vi phạm Luật Bảo vệ và Phát triển rừng giai đoạn 2006 - 2010 (khi chưa thực hiện chính sách) là 195.825 vụ, giai đoạn 2011 - 2015 (khi thực hiện chính sách) là 131.325 vụ, giảm 64.500 vụ, tương ứng giảm 32,9%. Diện

tích rừng bị thiệt hại giai đoạn 2006 - 2010 (khi chưa thực hiện chính sách) là 27.732 ha, giai đoạn 2011 - 2015 (khi thực hiện chính sách) là 11.578 ha, giảm 16.154 ha, tương ứng giảm 58,2%.

Một số tỉnh cho rằng họ không thể trực tiếp đóng góp khoản tiền chi trả DVMTR để giảm vi phạm Luật Lâm nghiệp nhưng nhiều cán bộ tin rằng chi trả DVMTR đã góp phần thúc đẩy mối quan hệ giữa người dân địa phương và các chủ rừng nhà nước trong một số lĩnh vực, dẫn đến kết quả cao hơn trong việc thực thi Luật Lâm nghiệp.

3.1.5. Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức trong thực hiện chính sách chi trả DVMTR

<p style="text-align: center;"><u>Điểm mạnh (S)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Chính sách chi trả DVMTR nhận được sự quan tâm, ủng hộ của Chính phủ, các cấp, các ngành và nhân dân ở những nơi có rừng. - Ở cấp Trung ương, Bộ NN&PTNT đã thành lập Quỹ BV&PTR Việt Nam. Đã có 44 tỉnh thành lập Quỹ BV&PTR và thực hiện chi trả DVMTR. Hệ thống Quỹ này là một trong những yếu tố có tính quyết định đến việc triển khai thực hiện chính sách chi trả DVMTR. - Chi trả DVMTR đã được thực hiện thí điểm thành công ở 2 tỉnh Lâm Đồng và Sơn La. - Các doanh nghiệp nộp tiền chi trả DVMTR đã nhận thức được việc chi trả là đúng và nghĩa vụ phải chi trả. - Luật Lâm nghiệp được Quốc hội thông qua ngày 15/11/2017 tạo cơ sở pháp lý vững chắc để thực hiện chi trả DVMTR. - Cơ bản hoàn thành rà soát, xác định ranh giới diện tích đến từng chủ rừng làm cơ sở chi trả tiền DVMTR đến các chủ rừng. 	<p style="text-align: center;"><u>Điểm yếu (W)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tiền thu DVMTR từ các nhà máy thủy điện và nhà máy nước sạch vẫn còn thấp hơn nhiều so với giá trị do DVMT tạo ra. - Số tiền chi trả DVMTR còn thấp nên chưa thực sự là động lực khuyến khích người dân tham gia thực hiện chính sách. - Chưa có hướng dẫn cụ thể về giám sát, đánh giá theo chất lượng rừng. Trong khi đó, vẫn chưa thể khẳng định được rằng chi trả DVMTR là bảo vệ rừng khỏi nguy cơ mất rừng. - Hạn chế của công tác truyền thông nên tỷ lệ người dân tham gia có hiểu biết đúng, đủ về chính sách chi trả DVMTR là khá thấp; từ đó ảnh hưởng đến quyền tham gia và hưởng lợi của họ. - Chưa có hướng dẫn chi trả DVMTR theo hình thức trực tiếp. - Còn 3 loại DVMTR chưa có những quy định và hướng dẫn cụ thể để thực hiện chi trả.
<p style="text-align: center;"><u>Cơ hội (O)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày càng rõ nét và có tác động tiêu cực đến đời sống và sản xuất thì vai trò của rừng đang nhận được sự chú ý và quan tâm của xã hội. - Chi trả DVMTR sẽ mang lại các nguồn lực tài chính mới, ổn định, làm giảm áp lực chi cho công tác quản lý và bảo vệ rừng của ngân sách nhà nước. - Cơ hội kêu gọi các chương trình, dự án quốc tế nhằm thực hiện chi trả DVMTR bền vững. 	<p style="text-align: center;"><u>Thách thức (T)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nguy cơ suy thoái và mất rừng vẫn đang xảy ra mặc dù Chính phủ đã đóng cửa rừng tự nhiên. - Chi trả DVMTR là chính sách mới và chưa có tiền lệ tại Việt Nam. - Ngân sách để thực hiện truyền thông chính sách còn hạn chế. - Một số đơn vị có sử dụng DVMTR cố tình không chi trả tiền DVMTR theo quy định. - Nguồn thu từ DVMTR còn phụ thuộc chủ yếu vào nguồn thu từ các cơ sở thủy điện (96,72%).

*** Kết hợp SO - WO - ST - WT**

Kết hợp SO: Tận dụng điểm mạnh để theo đuổi cơ hội

- Tranh thủ nguồn tài chính của các chương trình, dự án nhằm triển khai chính sách chi trả DVMTR hiệu quả hơn.

- Xây dựng chính sách quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp trong đó có quy định liên quan đến chi trả DVMTR.

- Nhân rộng bài học thành công trong triển khai chi trả DVMTR ở Lâm Đồng và Sơn La.

Kết hợp WO: Tận dụng cơ hội để khắc phục điểm yếu

- Nghiên cứu và đề xuất tăng mức thu DVMTR gắn với giá trị DVMT do rừng tạo ra để tăng nguồn thu.

- Đề xuất ban hành hướng dẫn chi trả DVMTR theo hình thức trực tiếp.

- Thực hiện hiệu quả công tác tuyên truyền chính sách để người dân tham gia hiểu đúng và hiểu đủ về chính sách.

- Nghiên cứu thử nghiệm và ban hành hướng dẫn chi trả đối với các DVMTR chưa được triển khai.

Kết hợp ST: Tận dụng điểm mạnh để hạn chế những thách thức

- Tuyên truyền về lợi ích của rừng và bảo vệ rừng để người dân nâng cao nhận thức khi nhận được tiền DVMTR thì họ có nghĩa vụ quản lý và bảo vệ rừng.

- Cần thực hiện nghiêm túc quy định xử phạt hành chính các đơn vị có sử dụng DVMTR nhưng cố tình nộp muộn hoặc không chi trả.

Kết hợp WT: Khắc phục điểm yếu và hạn chế những thách thức có thể xảy ra

- Ban hành hướng dẫn cụ thể về giám sát, đánh giá theo chất lượng rừng.

- Vận động, tuyên truyền triển khai ký hợp đồng với các cơ sở kinh doanh nước sạch và du lịch sinh thái.

3.2. Những hạn chế và khó khăn của việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR

3.2.1. Mức thu tiền DVMTR còn thấp

Tiền thu DVMTR theo Nghị định 147 từ các nhà máy thủy điện là 36 đồng/KW và nhà máy nước sạch 52 đồng/KW. Theo nghiên cứu

của Vương Văn Quỳnh và Trần Thị Trang, giá trị giữ đất, giữ nước của rừng tính trung/KW điện dao động từ 63 đến 368 đồng/KW, trung bình 214 đồng/KW. Giá trị giữ nước của rừng/m³ ở miền Bắc 67 đồng/m³, miền Trung 124 đồng/m³, Tây Nguyên 58 đồng/m³. Như vậy, mức thu tiền DVMTR vẫn còn thấp hơn nhiều so với giá trị do DVMTR tạo ra.

3.2.2. Chưa quy định và hướng dẫn công việc giám sát chi trả DVMTR

Nghị định 99 và Nghị định 147 không đề cập đến nội dung giám sát chi trả DVMTR, đặc biệt là giám sát tình hình số lượng và chất lượng rừng sau khi thực hiện chi trả. Đây là một thiếu sót, cần được bổ sung, điều chỉnh trong thời gian tới.

3.2.3. Chưa có hướng dẫn thực hiện chi trả trực tiếp

Một số Ban điều hành Quỹ tỉnh không biết thực hiện hình thức chi trả trực tiếp như thế nào và đề nghị nên loại bỏ hình thức chi trả này trong Nghị định 99. Theo một số nhà nghiên cứu thì không nên bỏ hình thức chi trả này mà cần khuyến khích phát triển hình thức chi trả này trong tương lai. Ví dụ về chi trả DVMTR theo hình thức trực tiếp đó là tại Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng ở tỉnh Quảng Bình. Trong đó, công ty du lịch tư nhân trực tiếp thương thuyết với Vườn về mức chi trả tiền DVMTR, họ đã đồng ý trả cho Vườn số tiền 400 USD/khách tham gia tour du lịch khám phá hang động. Trong trường hợp này, Vườn Quốc gia Phong Nha - Kẻ Bàng và công ty du lịch trực tiếp thỏa thuận mức chi trả mà không cần có sự can thiệp của cơ quan nào (Winrock International, 2014). Nên tiến hành thí điểm cách chi trả trực tiếp như vậy để làm mô hình trình diễn và rút kinh nghiệm thực hiện trên cả nước.

3.2.4. Ba loại DVMTR chưa có hướng dẫn thực hiện

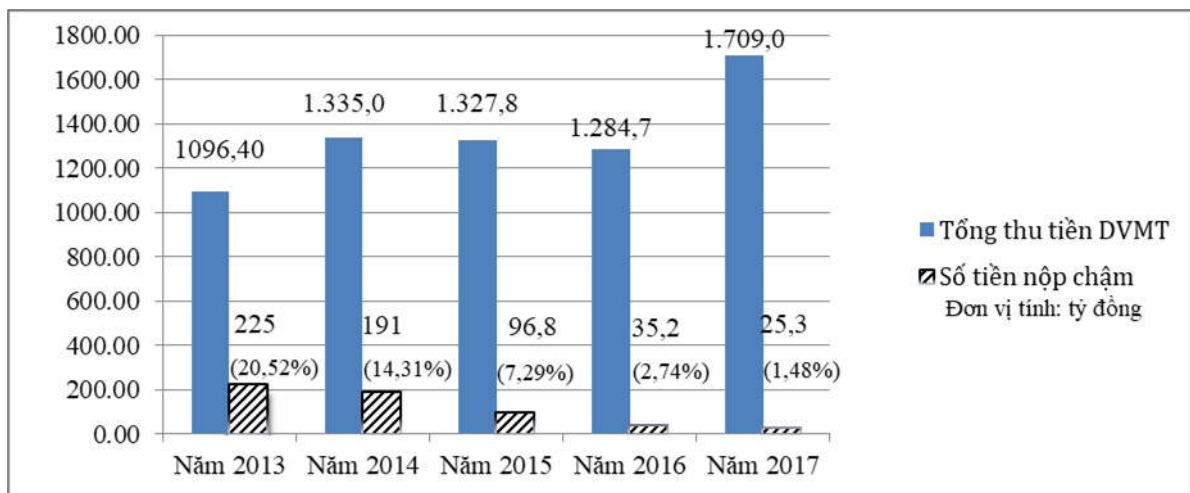
Còn 3 loại DVMTR quy định tại Nghị định 199 Chính phủ giao cho Thủ tướng Chính Phủ hướng dẫn thực hiện chi trả, đó là: (i) Dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, giảm phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính bằng cách ngăn

chặn suy thoái rừng, giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững; (ii) Dịch vụ cung ứng bãi đê, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng và cho nuôi trồng thủy sản; (iii) Dịch vụ các cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước trực tiếp nguồn nước từ rừng phải chi trả tiền dịch vụ về điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất.

3.2.5. Vẫn còn tình trạng nợ đọng tiền DVMTR ở các đơn vị sử dụng dịch vụ

Ngày 05/4/2017, Nghị định 41/2017/NĐ-CP của Chính phủ ra đời có quy định về xử phạt hành chính đối với những trường hợp vi phạm

chính sách chi trả DVMTR. Đây là công cụ có tác động rất tích cực đến ý thức, trách nhiệm nộp tiền DVMTR đúng, đủ, kịp thời của các đơn vị sử dụng DVMTR. Trên thực tế vẫn còn một số đơn vị nợ đọng tiền DVMTR. Tỷ lệ tiền nộp chậm giảm qua các năm (hình 1), năm 2013 tỷ lệ này là 20,52% đến năm 2017 tỷ lệ này giảm xuống 1,48% đây là mức thấp nhất trong 5 năm qua chủ yếu là tiền DVMTR giai đoạn 2011 - 2012 của một số nhà máy thủy điện nhỏ có công suất dưới 30 MW do thời điểm đó EVN chưa hạch toán tiền DVMTR vào biểu chi phí tránh được.



Hình 1. Số tiền DVMTR nộp chậm qua các năm

3.3. Một số ý kiến đề xuất để thực hiện có hiệu quả hơn chính sách chi trả DVMTR trong tương lai

3.3.1. Bối cảnh thực hiện chính sách chi trả DVMTR trong thời gian tới

Giá trị môi trường rừng đã được nhà nước, xã hội quan tâm đánh giá đúng vai trò. Tuy vậy, đơn giá DVMTR hiện nay so với giá trị thật của dịch vụ môi trường rừng mang lại thấp hơn nhiều theo tính toán của các nhà khoa học. Nhằm khắc phục vấn đề này ngày 02/11/2016, Thủ tướng Chính phủ đã ký ban hành Nghị định số 147/2016/NĐ-CP sửa đổi bổ sung một số điều Nghị định số 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR. Theo đó, từ ngày 01/01/2017 đơn giá DVMTR đối với nhà máy thủy điện từ 20 đồng/kW lên 36 đồng/kW; các đơn vị sản xuất nước sạch từ 40 đồng/m³ lên 52 đồng/m³. Vì thế, hàng năm tiền thu được từ

dịch vụ môi trường rừng khoảng 2.000 tỷ đồng. Đây là nỗ lực của ngành Lâm nghiệp trong việc minh chứng giá trị của môi trường rừng đối với kinh tế xã hội.

Bên cạnh đó, ngày 15/11/2017, DVMTR đã được Quốc hội thông qua, đưa vào Luật Lâm nghiệp từ Điều 61 đến Điều 65 Mục 4 của Chương IV quy định về DVMTR nhằm nâng vị thế của rừng đối với an ninh kinh tế, quốc phòng và phát triển sản xuất xã hội. Từ đây, tạo khuôn khổ pháp lý vững chắc, tạo điều kiện cho các văn bản hướng dẫn thi hành Luật sớm được ban hành và đi vào thực thi. So với Nghị định 99, Luật Lâm nghiệp xác định đối tượng phải chi trả tiền DVMTR mở rộng hơn là: Tổ chức cá nhân có hoạt động sản xuất kinh doanh gây phát thải khi nhà kính lớn phải chi trả tiền dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng và các đối tượng khác theo quy định của pháp luật.

Như vậy, việc ban hành Nghị định 147 và Luật Lâm nghiệp được Quốc hội thông qua là những công nhận pháp lý tiếp theo về giá trị DVMTR tại Việt Nam. Tiềm năng từ DVMTR còn rất lớn. Trong thời gian tới, cần thực hiện có hiệu quả hơn chính sách chi trả DVMTR nhằm bảo vệ, phát triển rừng tốt nhất, nâng cao giá trị kinh tế từ rừng, góp phần nâng cao thu nhập, xóa đói giảm nghèo cho người làm nghề rừng.

3.3.2. Một số ý kiến đề xuất để thực hiện có hiệu quả hơn chính sách chi trả DVMTR trong tương lai

- Tiếp tục nghiên cứu đề xuất tăng mức thu tiền DVMTR để không thấp hơn so với giá trị do DVMT tạo ra.

- Kiên quyết xử lý những đơn vị có sử dụng DVMTR cố tình chây ỳ không ủy thác tiền DVMTR theo quy định, tránh tạo tiền lệ xấu cho các đơn vị khác. Tăng cường thực thi chế tài xử phạt vi phạm hành chính trong quá trình thực hiện chi trả DVMTR đối với cơ sở sử dụng DVMTR chậm trả, không kê khai, ký hợp đồng để nộp tiền chi trả DVMTR.

- Nghiên cứu thí điểm và đưa ra hướng dẫn về chi trả theo hình thức trực tiếp.

- Nghiên cứu và ban hành hướng dẫn chi trả đối với các DVMTR chưa thực hiện chi trả DVMTR.

- Thực hiện chi trả DVMTR theo nhóm cộng đồng: Khoán bảo vệ rừng theo nhóm và tổ chức chi trả DVMTR theo nhóm sẽ giúp cho cộng đồng tham gia bảo vệ rừng cung ứng DVMTR. Sự tham gia của cộng đồng đảm bảo khả năng tự giám sát và động viên nhau trong bảo vệ rừng. Sự chia sẻ lợi ích của nhóm sẽ giúp họ tạo được động lực mạnh mẽ hơn cho bảo vệ và phát triển rừng.

- Có thể sử dụng tiền DVMTR cho những phúc lợi cộng đồng như đường xá, nhà xưởng, trường học, y tế, văn hóa, khuyến học... sẽ giúp cộng đồng có nhận thức tốt hơn và gắn kết với nhau trong hoạt động bảo vệ và phát triển rừng.

- Tăng cường giám sát kết quả bảo vệ rừng: Giám sát kết quả bảo vệ rừng sẽ giúp cho việc chi trả tiền DVMTR chính xác hơn, gắn kết quả

bảo vệ rừng với quyền lợi từ chi trả DVMTR. Nguồn lợi kinh tế sẽ trở thành yếu tố nâng cao hiệu quả bảo vệ rừng của các chủ rừng.

- Công khai số liệu kết quả bảo vệ rừng hàng năm: Cần có cơ chế làm ra các số liệu và cung cấp các tài liệu về số lượng, chất lượng rừng cho các công ty thủy điện, nước sạch và du lịch. Công khai số liệu về kết quả bảo vệ rừng giúp các chủ rừng và cộng đồng giám sát được hoạt động bảo vệ rừng của các chủ rừng, các địa phương giúp cho chi trả DVMTR trở nên công bằng và minh bạch. Điều này làm tăng ý thức bảo vệ rừng của chủ rừng và cộng đồng.

IV. KẾT LUẬN

Sau 7 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR của Chính phủ đã thực sự đi vào cuộc sống, được nhân dân sống trong các vùng có rừng và các doanh nghiệp chi trả DVMTR đồng thuận, được quốc tế đánh giá cao. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chính sách chi trả DVMTR có một số tồn tại đã làm giảm bớt hiệu quả của chính sách như: Mức thu tiền DVMTR còn thấp; Mới thực hiện với 3 loại dịch vụ, chưa có hướng dẫn thực hiện chi trả trực tiếp, vẫn còn tình trạng tồn nợ tiền DVMTR... Vì vậy, một số công việc cần làm để thực hiện có hiệu quả hơn chính sách: đề xuất tăng đơn giá thu DVMTR, kiên quyết xử lý đối với các đơn vị cố tình nộp chậm, hướng dẫn chi trả trực tiếp và đối với các dịch vụ chưa tiến hành chi trả... Chi trả DVMTR là một chính sách đúng đắn một biện pháp có hiệu quả để thực hiện chủ trương xã hội hóa nghề rừng để bảo vệ rừng của Đảng và Nhà nước. Cần làm cho chính sách này ngày càng phát huy hiệu quả về kinh tế, xã hội và môi trường góp phần tích cực vào công cuộc ứng phó với biến đổi khí hậu.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2017). *Báo cáo sơ kết 8 năm tổ chức hoạt động Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (2008 - 2016) và 5 năm thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (2011 - 2016)*.
2. Winrock International (2014). *Báo cáo đánh giá thực hiện 3 năm chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam (2011 - 2014)*.
3. Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam (2018). *Chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam: Thực tiễn*

thời gian qua và định hướng hoàn thiện, nâng cao hiệu quả chính sách trong thời gian tới. Tài liệu hội thảo Phát triển lâm nghiệp môi trường ở Việt Nam cơ hội, thách thức và giải pháp, Hà Nội.

4. Phạm Hồng Lượng (2017). *Chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam: Kết quả trong thời gian qua và triển vọng trong thời gian tới*. [http://vnff.vn/tin-tuc/tin-](http://vnff.vn/tin-tuc/tin-trung-uong/2017/12/chi-tra-dich-vu-moi-truong-rung-o-viet-nam-ket-qua-trong-thoi-gian-qua-va-trien-vong-trong-thoi-gian-toi)

[trung-uong/2017/12/chi-tra-dich-vu-moi-truong-rung-o-viet-nam-ket-qua-trong-thoi-gian-qua-va-trien-vong-trong-thoi-gian-toi](http://vnff.vn/tin-tuc/tin-trung-uong/2017/12/chi-tra-dich-vu-moi-truong-rung-o-viet-nam-ket-qua-trong-thoi-gian-qua-va-trien-vong-trong-thoi-gian-toi).

5. Nguyễn Tuấn Phú. *Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam*.

https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/pes_nguyen_tuan_phu_ppt.pdf.

ANALYZING POLICY IMPLEMENTATION RESULT OF PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES IN VIETNAM, PERIOD 2011 - 2016

Mai Quyen¹, Vu Thi Minh Ngoc²

^{1,2} *Vietnam National University of Forestry*

SUMMARY

PES policy is considered as a highlight of the forestry sector and a new initiative that has been concerned by all authority levels, sectors, enterprises and local people. It is also considered by international friends as a typical innovation. This article analyzes the implementation results of the policy over the period 2011 - 2016 in terms of implementation process, economic, social and environmental impact. Total amount of money collected from forest environmental services is VND 8,219.72 billion, contributing for 22% of total capital needs of the forestry sector for the period 2011 - 2020. This amount of money was paid to 116,281 forest owners, of which households, individuals and communities account for 98.93%. A proportion of the money collected is spent on protecting 5.985 million hectares of forests, accounting for 45% of the total forest area nationwide, and supporting livelihood improvement. In addition, the article also identifies some constraints, difficulties in implementing the policy such as: the collecting money level is low; the implementation process has been applied only to three types of services; there are no guidelines for direct payments; there still have outstanding debts of PFES... Therefore, some work need to be done to make policy more effective, which are increasing PES rates, resolutely dealing with units that deliberately pay late; imposing direct payment instructions and conducting policy implementation for the three remaining services.

Keywords: Forest environmental services, payments for forest environmental services, policies.

Ngày nhận bài : 19/4/2018

Ngày phản biện : 15/5/2018

Ngày quyết định đăng : 25/5/2018