



Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam

Từ chính sách đến thực tiễn

Phạm Thu Thủy
Karen Bennett
Vũ Tấn Phương
Jake Brunner
Lê Ngọc Dũng
Nguyễn Đình Tiến



Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam

Từ chính sách đến thực tiễn

Phạm Thu Thủy

Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế

Karen Bennett

Cục Lâm nghiệp Hoa Kỳ

Vũ Tấn Phương

Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam

Jake Brunner

Tổ chức Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế

Lê Ngọc Dũng

Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế

Nguyễn Đình Tiến

Trung Tâm Sinh Thái Nông nghiệp - Đại học Nông nghiệp Hà Nội

Báo cáo chuyên đề 98

© 2013 Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Nội dung trong ấn phẩm này được cấp phép bởi giấy phép Creative Commons dưới hình thức Ghi công - Phi thương mại - Không có tác phẩm phái sinh.

ISBN 978-602-1504-25-3

Phạm TT, Bennett K, Vũ TP, Brunner J, Lê ND và Nguyễn ĐT. 2013. *Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam: Từ chính sách đến thực tiễn*. Báo cáo chuyên đề 98. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh chụp bởi Karen Bennett/Cục Lâm nghiệp Hoa Kỳ.
Sử dụng đất tại Sơn La, Việt Nam.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Chúng tôi xin cảm ơn các nhà tài trợ đã hỗ trợ cho nghiên cứu này thông qua việc đóng góp vào quỹ của CGIAR. Xin xem danh sách các nhà tài trợ tại: <https://cgiarfund.org/FundDonors>

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

Mục lục

Các từ viết tắt	v
Lời cảm ơn	vi
Tóm tắt tổng quan	vii
1 Giới thiệu	1
2 Khung phân tích và phương pháp	3
2.1 Khung phân tích	3
2.2 Quá trình và phương pháp nghiên cứu	4
3 Tổng quan về PFES tại Việt Nam	7
3.1 Tiến trình phát triển của PES và PFES	7
3.2 Cơ cấu thể chế cho PFES	10
3.3 Các thành tựu chính của PFES tại Việt Nam	11
3.4 Các thách thức chính đối với PFES ở Việt Nam	13
4 Phân tích các nghiên cứu điển hình cho từng loại dịch vụ môi trường rừng	15
4.1 Phòng hộ đầu nguồn	15
4.2 Vẻ đẹp cảnh quan và đa dạng sinh học	25
4.3 Bãi đỗ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên cho nuôi trồng thủy sản	32
5 Thảo luận: Từ lý thuyết tới thực tiễn	46
5.1 PES hay chỉ giống như PES	46
5.2 Khoảng trống về thể chế	47
5.3 “Kết hợp” chi trả dịch vụ môi trường?	48
5.4 Người mua và người cung cấp: bản chất, mối quan hệ và các khái niệm	48
5.5 Lợi ích từ dịch vụ môi trường có rõ ràng và dễ thấy?	50
5.6 Việc soạn thảo, triển khai và giám sát hợp đồng PFES liệu có dễ dàng?	52
5.7 Các tác động xã hội của PFES liệu có rõ ràng?	53
5.8 Liệu có một định chế quản lý tài chính và cơ chế chia sẻ lợi ích, với một hệ thống đánh giá và giám sát đủ khả năng giải quyết các thắc mắc và phản hồi?	54
6 Khuyến nghị chính sách	56
6.1 Các phương pháp tiếp cận đa ngành và đa chiều sẽ xóa bỏ các khoảng trống về thể chế chính	56
6.2 Các phương án thiết lập hệ thống giám sát và đánh giá có hiệu quả	58
6.3 Mở rộng định nghĩa về PFES	61
7 Kết luận	63
8 Tài liệu tham khảo	65
Phụ lục	70
1 Danh sách các văn bản pháp lý liên quan đến PFES	70
2 Các bài học từ các dự án thí điểm PES tại Việt Nam	72
3 Khung hệ thống giám sát và đánh giá PFES tại Việt Nam	75

Danh mục bảng, biểu đồ và hộp

Bảng

1	Số lượng người tham gia phỏng vấn theo nhóm đối tượng	5
2	Các dự án thí điểm PES ở Việt Nam từ 2002-2012	8
3	Doanh thu PFES từ các đối tượng chi trả 2009–2012	13
4	Vận hành Quỹ BVPTR ở trung ương và các cấp tỉnh	14
5	Doanh thu dự kiến từ PFES do các nhà máy thủy điện chi trả, 2013	16
6	Mức chi trả cho một héc ta rừng tại các lưu vực ở tỉnh Lâm Đồng 2012	18
7	Tiền chi trả cho các chủ rừng tại Sơn La và Lâm Đồng 2011–2012	18
8	Tiêu chí và các chỉ số sử dụng cho giám sát và đánh giá cơ chế PFES quy định trong Thông tư 20.	21
9	Quá trình giám sát chi trả PFES đối với các chủ rừng	24
10	Thí điểm cơ chế PFES cho dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan tại Việt Nam	27
11	Gợi ý phương thức phát triển cơ chế PFES cho ngành du lịch	29
12	Lựa chọn chính sách PFES cho nuôi trồng thủy sản	33
13	Đánh giá các lựa chọn chính sách của PFES cho rừng ngập mặn và rừng trên đất liền	36
14	Tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của các lựa chọn chính sách được đề xuất đối với rừng ngập mặn và rừng trên đất liền	39
15	Các câu hỏi đánh giá quan trọng sử dụng trong giám sát và đánh giá PFES	60

Biểu đồ

1	Khung phân tích	3
2	Phương pháp nghiên cứu	5
3	Sơ đồ vị trí các tỉnh nghiên cứu điểm tại Việt Nam	6
4	Thiết kế khung thể chế cho chính sách PFES và mối quan hệ giữa các bên liên quan, quy định tại Nghị định 99	10
5	Quy trình phân bổ tiền chi trả PFES	12
6	Quá trình kiểm tra và nghiệm thu	21
7	Cơ cấu thể chế về chi trả dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan	27
8	Lý thuyết về chu kỳ phát triển ở các khu du lịch	29
9	Khung tổng quan để lồng ghép công tác giám sát và đánh giá vào PFES	58
10	Các hành động chính trong PFES và hệ thống giám sát và đánh giá	59

Hộp

1	Quyền của người cung cấp dịch vụ môi trường theo quy định và trên thực tiễn	25
2	Ví dụ về việc thu phí tại các công ty du lịch tại Đà Lạt, tỉnh Lâm Đồng	27
3	Phương thức thu phí ở các khu bảo tồn và vườn quốc gia	31

Các từ viết tắt

3Es	Hiệu quả, hiệu ích và công bằng
AR-CDM	Trồng rừng và tái trồng rừng theo cơ chế phát triển sạch
CPC	Ủy ban nhân dân xã
CSO	Tổ chức xã hội dân sự
DARD	Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
DoNRE	Sở Tài nguyên và Môi trường
EVN	Tập đoàn điện lực Việt Nam
ES	Dịch vụ môi trường
FPDF	Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng (cấp tỉnh)
FIPI	Viện Điều tra Quy hoạch Rừng
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
GIS	Hệ thống thông tin địa lý
GIZ	Tổ chức hợp tác quốc tế Đức
IFAD	Quỹ Phát triển Nông nghiệp Quốc tế
MARD	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
MONRE	Bộ Tài nguyên và Môi trường
NGO	Tổ chức phi chính phủ
PES	Chi trả dịch vụ môi trường (nghĩa rộng)
PFES	Chi trả dịch vụ môi trường rừng (tại Việt Nam)
PPC	Ủy ban nhân dân tỉnh
PRA	Phương pháp đánh giá nhanh nông thôn có sự tham gia
REDD	Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
USAID	Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ
VNFF	Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam
VNFOREST	Tổng cục Lâm nghiệp

Lời cảm ơn

Báo cáo này được hoàn thành với sự hỗ trợ và đóng góp của rất nhiều người.

Báo cáo này là một phần của hợp phần chính sách trong Dự án Nghiên cứu So sánh Toàn cầu về REDD+ (<http://www.forestsclimatechange.org/global-comparative-study-on-redd.html>), do bà Maria Brockhaus đứng đầu. Hợp phần nghiên cứu này sử dụng các phương pháp và hướng dẫn được thiết kế bởi bà Maria Brockhaus, bà Monica Di Gregorio và bà Sheila Wertz-Kanounnikoff. Nhiều chuyên gia đã đóng góp vào nghiên cứu điểm tại Việt Nam, bao gồm các công việc phân tích truyền thông, phân tích mạng lưới chính sách, bối cảnh quốc gia và hỗ trợ phân tích dữ liệu. Các dữ liệu được thu thập và phân tích bởi nhiều nhóm chuyên gia khác nhau, dưới sự điều phối của Trưởng nhóm nghiên cứu điểm quốc gia (bà Phạm Thu Thủy). Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới ông Nguyễn Tuấn Việt và bà Bùi Thị Minh Nguyệt đã thu thập và nhập số liệu.

Chúng tôi cũng xin trân trọng gửi lời cảm ơn đặc biệt tới Phó giáo sư Tiến sĩ Nguyễn Bá Ngãi và ông Phạm Hồng Lương (Quý Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn) về sự giúp đỡ nhiệt tình và các định hướng xuyên suốt trong quá trình thực hiện nghiên cứu. Chúng tôi cũng xin cảm ơn sự hỗ trợ hiệu quả của ông Lương Thái Hùng và ông Lê Mạnh Thắng (Quý Bảo vệ và phát triển Rừng Sơn La), ông Võ Đình Thọ, ông Võ Minh Tâm, ông Trần Văn Kế và ông Phạm Văn An (Quý Bảo vệ và phát triển Rừng Lâm Đồng), ông Nguyễn Việt Cách (Vườn quốc gia Xuân Thủy) và ông Vũ Quốc Anh (tổ chức Oxfam Hong Kong) trong các chuyến đi thực địa tại các tỉnh Lâm Đồng, Sơn La, Nam Định và Đắk Nông.

Báo cáo của chúng tôi cũng nhận được rất nhiều đóng góp đáng quý từ ông Patrick Smith (Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ tại Việt Nam), ông Barry Flaming (Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ tại Châu Á), bà Rosario Calderon và ông Trần Chính Khương (Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ tại Việt Nam), ông Peter Kanowski, ông

Terry Sunderland, bà Cecilia Luttrell (Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế) và bà Darcy Nelson (Cơ quan Lâm nghiệp Hoa Kỳ) cùng nhiều chuyên gia khác.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới bà Akiko Inoguchi (tổ chức Nông lương Liên hợp quốc tại Việt Nam), ông Eiji Egashira (Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản), ông Phạm Hồng Lương (Quý Bảo vệ và phát triển Rừng Việt Nam), ông Đàm Việt Bắc và ông Đỗ Trọng Hoàn (Tổ chức Nghiên cứu Nông lâm Thế giới), ông Tô Xuân Phúc (tổ chức Forest Trends) và ông Daniel Murdiyarsa (Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế) về những ý kiến góp ý quý báu đã giúp chúng tôi nâng cao chất lượng báo cáo một cách đáng kể.

Chúng tôi rất biết ơn bà Lauren Sorkin (Ngân hàng Phát triển Châu Á), ông Eiji Egashira (Cơ quan Hợp tác Quốc tế Nhật Bản) và ông Phạm Thành Nam (SNV) đã cho phép chúng tôi tiếp cận và sử dụng nguồn số liệu tại các điểm nghiên cứu, hệ thống thông tin địa lý GIS và ảnh viễn thám và sẵn sàng phối hợp, chia sẻ các phương pháp với chúng tôi, đồng thời chúng tôi cũng cảm ơn ông Hồ Mạnh Tường (Viện Điều tra Quy hoạch rừng) đã chia sẻ các thông tin về dữ liệu điều tra tài nguyên rừng ở Việt Nam. Chúng tôi cũng xin đặc biệt cảm ơn bà Imogen Badgery-Parker vì đã hiệu đính báo cáo hết sức xuất sắc; và cảm ơn Đơn vị truyền thông của Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế đã đưa báo cáo này tới công chúng.

Chúng tôi cảm ơn tất cả các vị đại biểu đã tham dự các cuộc hội thảo cũng như các cá nhân đã tham dự phỏng vấn và dành thời gian quý báu để đóng góp cho nghiên cứu này. Các chuyên gia và các cá nhân trên đã chia sẻ những hiểu biết và kinh nghiệm thực tiễn rất quý báu về chi trả dịch vụ môi trường tại Việt Nam.

Chúng tôi chân thành cảm ơn sự hỗ trợ của Cơ quan phát triển quốc tế Hoa Kỳ, Cơ quan Lâm nghiệp Hoa Kỳ, Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy và Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia.

Tóm tắt tổng quan

Nguyên tắc cơ bản của Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PES) là đảm bảo lợi ích cho người cung cấp dịch vụ môi trường, ở cả cấp độ cá nhân và cộng đồng, thông qua việc nhận được bồi hoàn cho chi phí của việc cung cấp những dịch vụ này. Từ năm 2004, Chính phủ Việt Nam đã thiết lập cơ sở pháp lý nhằm thực hiện chương trình quốc gia về chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) thông qua Luật Bảo vệ và Phát triển rừng sửa đổi (2004). 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. Năm 2010, Nghị định số 99/2010/NĐ-CP đã được ban hành nhằm triển khai Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trên phạm vi toàn quốc từ 1/1/2011. Có thể nói, Việt Nam đã trở thành quốc gia đầu tiên tại châu Á ban hành và triển khai chính sách PFES ở cấp quốc gia.

Mục tiêu của PFES tại Việt Nam là: bảo vệ diện tích rừng hiện có, nâng cao chất lượng rừng, gia tăng đóng góp của ngành lâm nghiệp vào nền kinh tế quốc dân, giảm nhẹ gánh nặng lên ngân sách Nhà nước cho việc đầu tư vào bảo vệ và phát triển rừng và đảm bảo an sinh xã hội của người làm nghề rừng. Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có một đánh giá và nghiên cứu toàn diện về thực trạng triển khai PFES ở Việt Nam.

Nghiên cứu này cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách những đánh giá và phân tích cụ thể về tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của PFES trong quá trình triển khai từ năm 2008 đến nay. Chúng tôi tập trung nghiên cứu trên ba khía cạnh của PFES, gồm: (1) xây dựng các cơ sở pháp lý (các quy định pháp lý và cơ cấu tổ chức thực hiện), (2) cơ chế chia sẻ lợi ích (phân bổ tiền chi trả và sự tham gia của các bên), và (3) giám sát và đánh giá (giám sát các dịch vụ môi trường, hợp đồng, dòng tiền và tác động xã hội từ PFES).

Đầu tiên, nghiên cứu đã thu thập và phân tích các tài liệu trong nước và quốc tế có liên quan để hiểu rõ cơ sở pháp lý, thực trạng triển khai PFES tại Việt Nam và rút ra các bài học kinh nghiệm. Chúng tôi đã thực hiện hơn hai trăm (210) cuộc phỏng vấn

bán cấu trúc với đại diện của các bên liên quan từ trung ương đến địa phương, các tổ chức nghiên cứu, các nhà tài trợ, tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự, người cung cấp dịch vụ và người mua dịch vụ, đồng thời chúng tôi cũng tiến hành các nghiên cứu điểm tại các tỉnh Bắc Kạn, Sơn La, Hòa Bình, Nha Trang, Nam Định, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Đắk Nông và Lâm Đồng để đánh giá thực trạng triển khai và đưa ra các bài học quan trọng. Bên cạnh đó, hai hội thảo chuyên đề đã được tổ chức để tham vấn với các chuyên gia, nhà hoạch định chính sách, và các nhà quản lý về các kết quả và phát hiện nêu trong báo cáo đánh giá này.

Các thành tựu chính của PFES tại Việt Nam từ năm 2008-2012

Báo cáo chỉ ra rằng PFES đã và đang nhận được sự quan tâm và hỗ trợ đáng kể từ Chính phủ, và các bộ ngành có liên quan. Tổng cộng có 20 văn bản pháp lý đã được ban hành dưới dạng Nghị định, Quyết định của Thủ tướng; Thông tư và Quyết định của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, tạo nên một cơ sở pháp lý quan trọng cho việc triển khai Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Trong các dịch vụ môi trường đã được quy định, dịch vụ phòng hộ đầu nguồn (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 xã hội) đã thu được nhiều thành tựu quan trọng, đồng thời cũng rút ra được các bài học kinh nghiệm cho việc hoàn thiện cơ cấu tổ chức cho thực hiện PFES.

Các phát hiện chính về thể chế và cơ sở pháp lý

Khung pháp lý chung về thực hiện PFES đã được xây dựng

Từ năm 2008, khung pháp lý quốc gia về PFES, gồm các cơ sở pháp lý, cơ cấu tổ chức, quản lý tài chính và các hợp đồng ủy thác đã được quy định tại hơn 20 văn bản pháp quy ban hành bởi các cấp khác nhau (4 văn bản pháp quy dưới dạng Nghị định và Quyết định của Thủ tướng, 16 văn bản pháp quy dưới dạng Quyết định và Thông tư của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn). Trong số các văn bản ban hành, có 5 văn bản cung cấp cơ sở pháp lý và

hướng dẫn về việc thành lập, tổ chức và quản lý Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng ở cấp tỉnh và trung ương, 11 văn bản hướng dẫn về tổ chức thực hiện PFES.

Cơ chế vận hành PFES tại Việt Nam chủ yếu dựa vào Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp trung ương và cấp tỉnh. Các Quỹ sẽ ký hợp đồng với người mua dịch vụ và thu tiền từ các bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng; chuẩn bị kế hoạch chi trả; giám sát và phân bổ tiền tới người cung cấp dịch vụ; chuẩn bị và đệ trình các báo cáo theo từng giai đoạn tới Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng trung ương. Người cung cấp dịch vụ là các cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng và tổ chức được xem xét bởi các Quỹ cấp tỉnh dựa trên chứng nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng dịch vụ được quy định tại Nghị định 99 là các công ty cung cấp nước, các cơ sở sản xuất thủy điện và công ty kinh doanh du lịch. Tuy nhiên, thực chất số tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng được chuyển cho người sử dụng dịch vụ cuối cùng là người dân và các đối tượng sử dụng điện và nước (số tiền này được hạch toán trong giá bán điện và nước).

Trong bốn dịch vụ môi trường được quy định thì mới chỉ có hai dịch vụ được thực hiện do thiếu các cơ sở pháp lý và các hướng dẫn chi tiết

Nghị định 99 quy định các loại dịch vụ môi trường phải chi trả, gồm:

1. Phòng hộ đầu nguồn (gồm bảo vệ đất, hạn chế xói mòn, bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối; điều tiết và duy trì nguồn nước cho hoạt động sản xuất và đời sống xã hội)
2. Bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho du lịch
3. Hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, giảm phát thải gây hiệu ứng nhà kính bằng các biện pháp ngăn chặn suy thoái và giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững;
4. Dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên và nguồn nước từ rừng cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản.

Cho tới nay Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, cơ quan chịu trách nhiệm về tổ chức triển khai PFES, đã ban hành các quy định và hướng dẫn khá chi tiết về triển khai hai loại dịch vụ đầu tiên (phòng hộ đầu nguồn và dịch vụ du lịch sinh thái). Mức chi trả dịch vụ môi trường rừng là mức chi trả cố định áp dụng cho người sử dụng dịch vụ. Đối với các cơ sở sản xuất thủy điện, mức chi trả là 20 VND/Kwh điện thương phẩm, 40 VND/m³ nước sạch đối với

các công ty cấp nước và các công ty du lịch chi trả hàng năm từ 1-2% tổng doanh thu. Số tiền chi trả cho 1 ha rừng cho người cung cấp dịch vụ được xác định dựa trên tổng số tiền thu sau khi trừ đi chi phí quản lý (10%) và quỹ dự phòng (5%) chia cho tổng diện tích rừng có cung ứng dịch vụ môi trường rừng.

Mặc dù loại dịch vụ thứ hai (vẻ đẹp cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học) đã được triển khai ở mức độ nhất định, sự đa dạng của các bên liên quan, sự tồn tại của nhiều mô hình với cơ chế hoạt động và mối quan hệ phức tạp giữa Người cung cấp dịch vụ - Trung gian - Người mua và sử dụng dịch vụ làm cho việc triển khai dịch vụ này trở nên khó khăn và đôi khi gặp nhiều mâu thuẫn. Tới nay, đã có nhiều khó khăn trong việc thực hiện dịch vụ này đã được phát hiện, bao gồm:

- Người sử dụng dịch vụ không hiểu rõ về đẹp cảnh quan đóng góp như thế nào cho công việc kinh doanh của họ;
- Những người sử dụng dịch vụ khác nhau có sự sẵn sàng chi trả khác nhau dựa trên số doanh thu của họ (doanh thu càng cao thì mức độ sẵn sàng chi trả càng cao);
- Thiếu quy định rõ ràng về nhóm nào trong hoạt động kinh doanh du lịch nên chi trả. Việc thu tiền dịch vụ môi trường từ một số công ty thương mại du lịch rất khó khăn (ví dụ, các công ty có thể vận động hành lang với chính quyền địa phương để bỏ qua việc chi trả), và thiếu minh bạch (ví dụ, sổ sách tài chính không rõ ràng, khó khăn trong việc tiếp cận thông tin về doanh thu của các công ty lớn và thiếu sổ sách tài chính của các cơ sở kinh doanh nhỏ như cơ sở cung cấp dịch vụ lưu trú tại nhà);
- Có những sự khác biệt đáng kể trong việc tính toán số tiền chi trả (ví dụ, dựa theo phí vào cổng và dựa theo doanh thu)

Mặc dù có khá nhiều hoạt động thí điểm được hỗ trợ bởi các nhà tài trợ cho loại dịch vụ thứ ba “hấp thụ carbon” (ví dụ, Lâm Đồng và Nghệ An) và dịch vụ thứ tư “cung cấp dịch vụ bãi đẻ, con giống tự nhiên, nguồn thức ăn và nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản” (ví dụ, Vườn quốc gia Xuân Thủy, tỉnh Bến Tre và Cà Mau), nhưng hầu hết các hoạt động thí điểm này vẫn đang trong giai đoạn thực hiện và các kết quả đầu ra chưa được tổng hợp. Vì vậy, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn đã đề nghị Thủ tướng Chính phủ tiếp tục tiến hành các hoạt động thí điểm này thêm 2-3 năm và sẽ tổng kết các bài học trước khi ban hành khung pháp lý và các hướng dẫn cho cơ chế PES đối với các dịch vụ này.

Đối với dịch vụ hấp thụ carbon của rừng, Chính phủ đã phê duyệt Chương trình hành động Quốc gia về Giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng carbon rừng (REDD+) như là nền tảng cho việc giảm phát thải khí nhà kính trong ngành lâm nghiệp. Hơn nữa, với sự hỗ trợ từ UN-REDD, Việt Nam đã hoàn thành pha 1 cho việc thiết lập sự sẵn sàng cho thực hiện REDD+ và đang chuẩn bị thực hiện pha 2 nhằm triển khai thí điểm các hoạt động REDD+ (2013-2016). Trong các hoạt động thí điểm này, các tiêu chí và cơ chế chi trả cho dịch vụ hấp thụ carbon đã và đang được kiểm nghiệm. Khung pháp lý cho loại dịch vụ này sẽ được ban hành dựa trên các kết quả từ Chương trình thí điểm UN-REDD pha 2. Hiện nay, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn vẫn chưa quyết định nên tổ chức như thế nào để kết hợp PFES và REDD+ và đánh giá cơ chế thích hợp cho việc triển khai dịch vụ hấp thụ carbon. Với những lý do trên, báo cáo này sẽ không thảo luận sâu về REDD+ mà sẽ rút ra các bài học kinh nghiệm từ các hoạt động thí điểm khi thích hợp. Các lựa chọn chính sách cho việc chi trả dịch vụ môi trường đối với nuôi trồng thủy sản vẫn còn bỏ ngỏ. Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, với sự hỗ trợ từ GIZ, IUCN, CIFOR, đã phát triển một số lựa chọn chính sách, trong đó việc tính phí chi trả có thể dựa trên doanh thu, lợi nhuận, diện tích rừng, lượng nước sử dụng, hoặc áp dụng phí chi trả cố định cũng như tiềm năng áp dụng việc tính phí dựa trên chứng chỉ. Các lựa chọn chính sách được đánh giá trong nghiên cứu này nhằm cung cấp các khuyến nghị cho xây dựng cơ chế chi trả cho loại dịch vụ này.

Tỷ lệ giải ngân tiền chi trả dịch vụ môi trường thấp

Việc giải ngân từ Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tới những người cung cấp dịch vụ môi trường là khá thấp, với tỷ lệ giải ngân chung chỉ đạt 46% tổng số tiền thu được tới nay. Tỷ lệ giải ngân tiền PFES thấp là do công tác kiểm kê rừng chưa hoàn thiện, sự chậm chạp trong việc giao đất, giao rừng, số lượng lớn người cung cấp dịch vụ sống rải rác tại các vùng sâu, vùng xa, năng lực kỹ thuật và tài chính hạn chế ở cả cấp trung ương và địa phương, và sự phối hợp chưa chặt chẽ giữa các cơ quan. Ưu tiên trước mắt là cần phải nâng cao chất lượng các báo cáo kỹ thuật để thu thập và cập nhật diện tích rừng, chất lượng rừng và tình trạng pháp lý của việc quản lý rừng phải được ưu tiên xem xét để triển khai PFES một cách hiệu quả và hiệu ích tại Việt Nam. Thêm vào đó, cần phải nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực cho các

bên có liên quan để họ hiểu biết về lợi ích của việc bảo vệ rừng và nhận thức được những giá trị tiềm năng của Chính sách PFES tới việc cải thiện sinh kế của họ và cộng đồng địa phương. Ngoài ra, cần có các hướng dẫn về sử dụng nguồn vốn tồn đọng và sự giám sát nội bộ hoặc giám sát của bên thứ ba về các giao dịch tài chính có thể thúc đẩy quá trình thanh toán tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Chi phí giao dịch cao

Chi phí giao dịch cao là do số lượng lớn các chủ rừng (các chủ rừng là cá nhân, hộ gia đình), thủ tục hành chính phức tạp, năng lực hạn chế của cán bộ thực hiện, các mâu thuẫn về lợi ích, việc chia sẻ thông tin và hợp tác chưa chặt chẽ giữa các cơ quan liên quan. Để giảm chi phí giao dịch, việc nhóm các hộ chủ rừng riêng rẽ thành nhóm ở một mức độ phù hợp theo từng khu vực địa lý có thể làm giảm chi phí đáng kể. Việc áp dụng phương pháp thanh toán tiền chi trả dịch vụ môi trường thông qua ngân hàng (ví dụ Ngân hàng Chính sách Xã hội) đã được thực hiện ở Sơn La, tuy nhiên do sự phân bố rải rác của những người cung cấp dịch vụ, dẫn đến việc các cán bộ ngân hàng đi tới địa bàn không thường xuyên và với mức chi trả thấp nên cách thanh toán này đã không mang lại hiệu quả. Ngược lại, ở những địa bàn có mật độ dân số cao, việc chi trả qua ngân hàng và sử dụng công nghệ từ điện thoại di động nên được xem xét và áp dụng.

Sự chưa rõ ràng về tư cách pháp nhân của cộng đồng để tham gia vào những thỏa thuận về PFES làm giảm sự quan tâm của các cộng đồng địa phương tới việc bảo vệ và phát triển rừng.

Hiện nay theo Nghị định 99, người cung cấp dịch vụ bao gồm các cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng, các tổ chức Nhà nước và các công ty tư nhân có quyền sử dụng đất. Lâm nghiệp cộng đồng được xem như một mô hình thành công trong việc bảo vệ và phát triển rừng và hiện nay, tại một số tỉnh ở Việt Nam (ví dụ như ở Sơn La), cộng đồng đang quản lý hơn 50% tổng diện tích rừng. Mặc dù tư cách pháp lý của cộng đồng được công nhận trong Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng năm 2004 với nhiệm vụ bảo vệ và quản lý rừng, cộng đồng lại không được xem là có tư cách pháp nhân để tham gia vào các hợp đồng dân sự theo quy định trong Luật Dân sự 2005. Mô hình cộng đồng được đăng ký dưới hình thức “Hợp tác xã Lâm nghiệp” tại điểm nghiên cứu ở Thái Nguyên là một trong những giải pháp tiềm năng để khắc phục hạn chế này.

Người sử dụng dịch vụ và người cung cấp dịch vụ môi trường rừng chưa được xác định rõ ràng

Việc xác định người mua và người cung cấp dịch vụ môi trường rừng trong Chính sách PFES chưa được rõ ràng. Người mua dịch vụ, được xác định là các công ty cung cấp nước và cơ sở sản xuất thủy điện trong Nghị định 99, trên thực tế chỉ đóng vai trò là trung gian bởi tiền chi trả dịch vụ môi trường được chuyển tới người tiêu dùng cuối cùng là người dân. Người dân và đối tượng sử dụng điện và nước là người mua dịch vụ môi trường thực sự và hiện tại họ chưa nhận thức được vấn đề này. Công ty cung cấp nước và cơ sở sản xuất thủy điện đều nhận được lợi ích từ việc bảo vệ rừng và các dịch vụ môi trường ở vùng đầu nguồn, đặc biệt là dịch vụ chống bồi lắng lòng hồ, do vậy họ cũng nên chi trả cho những dịch vụ môi trường này như một phần chi phí kinh doanh. Để nâng cao hiệu quả của PFES, cần nâng cao nhận thức và hiểu biết của người sử dụng và mua dịch vụ về giá trị của PFES tới sức khỏe và phúc lợi của con người và thúc đẩy sự tham gia của người sử dụng dịch vụ để phát triển chính sách PFES một cách toàn diện.

Ở nhiều điểm nghiên cứu (ví dụ, các vườn quốc gia cung cấp vẻ đẹp cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học), tình trạng người mua và sử dụng dịch vụ cũng đồng thời là người cung cấp dịch vụ, do đó làm phức tạp thêm việc thiết kế cơ chế PFES. GIZ (2012) và các công ty du lịch tại Lâm Đồng chỉ ra vai trò không rõ ràng của các khu bảo tồn và vườn quốc gia trong quá trình chi trả. Từ góc độ pháp lý, họ có thể có các vai trò khác nhau tùy thuộc vào việc thiết lập cơ chế PFES. Theo quy định về chủ quản lý rừng, vườn quốc gia và khu bảo tồn và các cơ quan lâm nghiệp được xem như một kiểu nhà cung cấp dịch vụ môi trường và vì vậy, có đủ điều kiện để nhận tiền chi trả PFES. Tuy nhiên, các đối tượng này cũng đồng thời tổ chức kinh doanh và có lợi nhuận từ các hoạt động kinh doanh du lịch của họ và do đó họ cũng là người sử dụng dịch vụ môi trường. Thêm vào đó, họ thường ký hợp đồng khoán bảo vệ rừng với các hộ dân, họ cũng được xem như là bên trung gian trong việc điều phối tiền chi trả PFES tới những người bảo vệ rừng. Vai trò trung gian này sẽ cho phép các đối tượng trên có quyền giữ 10% chi phí quản lý trong cơ chế PFES. Vì vậy, điều quan trọng là cần cân đối giữa lợi nhuận thu được bởi các vườn quốc gia và khu bảo tồn dựa trên các dịch vụ họ kinh doanh và số tiền họ được nhận dựa trên tư cách là bên cung cấp dịch vụ môi trường.

Việc trao đổi thông tin giữa người cung cấp dịch vụ, người mua và sử dụng dịch vụ và bên trung gian phải được thực hiện thường xuyên để đảm bảo tính minh bạch trong hệ thống chi trả. Việc phát triển hệ thống chia sẻ thông tin là cần thiết để kết nối người cung cấp dịch vụ và những người hưởng lợi nhằm đảm bảo sự tham gia rộng rãi của cộng đồng vào PFES.

Những người sử dụng dịch vụ là khối tư nhân có những bất lợi nếu so sánh với người sử dụng dịch vụ là công ty Nhà nước

Khi Nghị định 99 được thông qua vào năm 2010, các cơ sở sản xuất thủy điện tư nhân bị ràng buộc bởi một hợp đồng cung cấp điện với Tổng công ty điện lực Việt Nam với một mức giá cung cấp điện cố định. Vì vậy, họ không được phép chuyển tiền chi trả PFES tới người tiêu dùng cuối cùng như các công ty Nhà nước. Thông qua các kênh và diễn đàn khác nhau, vấn đề này đã được giải quyết vào năm 2012. Tuy nhiên, một vấn đề chưa được làm rõ là liệu các cơ sở sản xuất thủy điện tư nhân này có được hoàn lại số tiền PFES mà họ đã chi trả cho giai đoạn 2010 – 2011 hay không? Tương tự, nhiều công ty cung cấp nước và công ty du lịch không thể chuyển khoản phí chi trả tới người tiêu dùng cuối cùng. Việc này dẫn đến việc chia sẻ chi phí không công bằng giữa các công ty khác nhau và cần phải có sự linh hoạt trong hệ thống để đảm bảo tính ràng buộc của người sử dụng dịch vụ môi trường.

Liệu cơ chế PFES tại Việt Nam có phải là một cơ chế PES thực sự và điều này có thực sự quan trọng?

Nhiều ý kiến cho rằng cơ chế PFES tại Việt Nam có sự khác biệt với định nghĩa ban đầu về PES bởi vì mức chi trả PES được thiết lập bởi Chính phủ chứ không phải là một giao dịch tự nguyện giữa người cung cấp dịch vụ và người sử dụng dịch vụ; như vậy có thể coi PFES đang hoạt động hiệu quả dưới dạng thuế hoặc phí sử dụng điện và nước. Tuy nhiên, điều quan trọng không phải là PFES có thực sự là PES mà chúng ta nên tập trung xem xét liệu chính sách PFES hiện hành có được thực hiện một cách hiệu quả, hiệu ích, công bằng hay không?.

Các phát hiện chính về cơ chế chia sẻ lợi ích

Mức chi trả thấp đối lập Chi phí cơ hội cao

Cơ chế PFES đối với dịch vụ phòng hộ đầu nguồn (chống xói mòn, bồi lắng; điều tiết và duy trì nguồn

nước) tiếp tục bị đe dọa bởi chi phí cơ hội cao cho việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Mức chi trả PFES hiện tại là quá thấp để bồi hoàn những lợi ích kinh tế bị mất đi từ việc chuyển đổi rừng, đặc biệt là việc chuyển đổi sang trồng ngô hoặc cà phê hoặc chuyển đổi rừng ngập mặn thành đầm nuôi tôm. Tuy nhiên, PFES không phải là một liều thuốc trị bách bệnh. Có thể đề xuất việc kết hợp PFES với các chương trình lâm nghiệp và phát triển kinh tế khác để đa dạng hóa nguồn lực tài chính. Kết hợp việc chi trả PFES trực tiếp với các lợi ích gián tiếp khác như là nâng cao giáo dục và xây dựng năng lực cho cộng đồng hoặc tham gia cùng các chương trình có những tác động tiềm năng dài hạn để giảm nghèo có thể làm tăng sự sẵn sàng của cộng đồng vào việc tham gia các cam kết của chương trình PFES đầu cho mức chi trả có thấp.

Đánh đổi giữa tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng

Cơ chế chia sẻ lợi ích hiện tại không tính đến chất lượng rừng (hệ số K), mà đang được thực hiện để đáp ứng nguyện vọng và cách nhìn của địa phương về sự công bằng (ví dụ, tất cả người dân nên được chi trả một mức như nhau bất kể điều kiện kinh tế, xã hội, tư cách pháp lý của họ ra sao và hiện trạng của diện tích rừng họ được chi trả để bảo vệ). Tuy nhiên, cách tiếp cận này không giúp cho việc nâng cao chất lượng công tác bảo vệ và phát triển rừng (không hiệu quả). Hơn nữa, do mỗi hộ dân chỉ quản lý một diện tích rừng khá nhỏ (ví dụ, Sơn La), dẫn đến tiền chi trả PFES rất thấp. Như đã đề cập ở trên, phương pháp chi trả theo nhóm có thể sẽ giải quyết được thực trạng này.

Mức chi trả PFES hiện được tính theo tổng nguồn thu từ người sử dụng dịch vụ (sau khi đã trừ đi quản lý phí và quỹ dự phòng) chia cho tổng diện tích rừng cung cấp dịch vụ môi trường rừng để có mức chi trả cho từng hecta. Điều này có thể dẫn đến lưu vực có tỉ lệ rừng che phủ cao sẽ nhận được mức chi trả cho từng hecta thấp hơn, và ngược lại lưu vực có tỉ lệ rừng che phủ thấp sẽ nhận được mức chi trả cho từng hecta cao hơn. Điều này mang đến lợi ích cao trong việc bảo vệ rừng ở những khu vực có tỷ lệ che phủ rừng ít hơn, do đó có thể tạo nên tác động tích cực nhưng cũng tạo ra các rủi ro do việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất tại các khu vực có độ che phủ rừng cao do mức chi trả thấp. Mặt khác, người sử dụng dịch vụ môi trường có khả năng không nhận được nhiều giá trị từ PFES bởi vì họ vẫn phải chi trả một mức như nhau bất kể chất lượng dịch vụ môi trường tại các lưu vực.

Mục đích của chương trình PFES là nhằm bảo vệ diện tích rừng hiện có và nếu chỉ phụ thuộc vào PFES thì sẽ không thể giải quyết được mọi vấn đề liên quan đến dịch vụ môi trường rừng. Tuy nhiên, việc kết hợp PFES với các chương trình bảo tồn khác sẽ nâng cao việc chức năng của toàn lưu vực. Một vài lựa chọn chính sách có thể được xem xét bao gồm:

- Đánh giá lại cơ sở xác định mức chi trả mà người sử dụng dịch vụ phải trả bao gồm mức chi trả cố định hiện tại với một mức chi trả có thể điều chỉnh được dựa trên tỉ lệ doanh thu có được từ các dịch vụ tương tự như mức phí áp dụng với các công ty du lịch;
- Quyết định xem liệu mức chi trả có nên dựa theo tỉ lệ rừng tại lưu vực;
- Tập trung nguồn lực tài chính của PFES tới các khu vực trọng điểm cung cấp những loại dịch vụ môi trường đặc biệt (ví dụ, diện tích rừng bên cạnh các sông suối nhận được mức chi trả cao hơn so với diện tích rừng xa sông suối hơn hoặc diện tích rừng với tiềm năng đa dạng sinh học cao nhận được mức chi trả cao hơn về vẻ đẹp cảnh quan và dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học hơn những diện tích rừng không cung cấp những dịch vụ này);
- Sử dụng một vài loại phí thu được, hoặc kết hợp PFES với các chương trình khác của Chính phủ để nâng cao cải thiện chức năng của lưu vực (ví dụ, phục hồi rừng hoặc sử dụng những mô hình quản lý đất và nước hiệu quả đối với các loại hình sử dụng đất khác để giảm xói mòn và bồi lắng);

Thiếu các hướng dẫn cụ thể về việc sử dụng tiền chi trả từ PFES có thể dẫn tới việc sử dụng tiền PFES không đúng mục đích ở cấp độ thôn bản và cộng đồng

Hiện đang có rất ít hướng dẫn về nguồn tiền thu từ PFES nên được sử dụng như thế nào và báo cáo chỉ ra rằng những người cung cấp dịch vụ hiện chưa được tham gia vào quá trình ra quyết định về việc sử dụng tiền thu từ PFES. Thiếu sự giám sát tạo ra nguy cơ sử dụng tiền chi trả không đúng mục đích. Mô hình về một quỹ ủy thác gồm nhiều bên tham gia với đại diện người sử dụng dịch vụ, người cung cấp dịch vụ, tổ chức phi chính phủ, tổ chức nghiên cứu và cơ quan chính phủ (ví dụ, tỉnh Hòa Bình) và mô hình hợp tác xã (tại Thái Nguyên) có được sự tin cậy từ cả người sử dụng dịch vụ và người cung cấp dịch vụ và nên được sử dụng như hình mẫu cho việc mở rộng PFES trên toàn quốc. Người cung cấp dịch vụ môi trường tại nhiều điểm nghiên cứu đều mong muốn nhận được lợi ích bằng cả hiện vật và lợi ích gián tiếp

(ví dụ, tập huấn và xây dựng năng lực) và tiền mặt. Họ cũng nhận được hướng dẫn từ các cán bộ về việc làm sao để tối đa hóa hiệu quả từ tiền chi trả nhằm cải thiện điều kiện kinh tế xã hội. Tuy nhiên, những hướng dẫn này phải có đủ sự linh hoạt để có được sự thích ứng cần thiết tại địa phương và phải sử dụng một cơ chế đưa ra quyết định có nhiều bên tham gia.

Các phát hiện chính về hệ thống giám sát và đánh giá

Chương trình PFES hiện đang thiếu hệ thống giám sát đánh giá

Hầu hết các hướng dẫn chính sách cho PFES đều tập trung vào cơ cấu tổ chức và hoạt động của Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng ở các cấp và hướng dẫn báo cáo tài chính mà chưa có hướng dẫn cụ thể về công tác giám sát và đánh giá. Việc chưa có các hướng dẫn cụ thể đã dẫn tới việc hiểu và thi hành khác nhau tại các địa phương và sự e dè trong triển khai do e ngại làm sai các quy định. Dựa trên năng lực tài chính và kỹ thuật ở các Quỹ cấp tỉnh, hợp phần giám sát và đánh giá có thể sẽ được thiết kế theo hướng tương đối đơn giản hoặc cũng có thể chi tiết. Đầu tiên, để bắt đầu triển khai PFES, việc giám sát phải đơn giản, tập trung vào các yếu tố đầu vào và việc tự đánh giá. Tuy nhiên, vào năm thứ 5, cần kỳ vọng rằng các nỗ lực giám sát phải được tài liệu hóa rõ ràng và đầy đủ để mô tả liệu PFES có đạt được các mục tiêu môi trường, kinh tế, xã hội hay chưa? Một chương trình giám sát nên lồng ghép việc thành lập các điều kiện cơ sở, giám sát các yếu tố đầu vào của chương trình PFES và xác định đầu ra của PFES. Một hợp phần quan trọng của hệ thống giám sát và đánh giá là tiếp tục sử dụng, thông qua các diễn đàn đối thoại mở và phản hồi từ các bên liên quan, thông tin có được để cải tiến quá trình và nâng cao chính sách PFES và hệ thống cung cấp để đạt được những mục tiêu đề ra.

Chưa có các thông tin cơ sở về môi trường và điều kiện kinh tế xã hội

Theo Nghị định số 99, chi trả PFES phải được tính toán dựa trên chất lượng và số lượng rừng, tuy nhiên, diện tích rừng là thước đo cơ bản để giám sát tất cả các loại dịch vụ môi trường rừng. Mặc dù đã có chương trình quốc gia về điều tra tài nguyên rừng, nhưng các cán bộ cấp tỉnh vẫn cho rằng dữ liệu này là không đầy đủ để xác định ranh giới diện tích rừng và chất lượng rừng tại cấp độ địa phương. Hiện đang thiếu sự rõ ràng về ranh giới diện tích rừng của các chủ rừng giữa bản đồ và ở thực địa. Việc sử dụng

ảnh viễn thám và ảnh vệ tinh từ Google Earth hoặc các công nghệ khác có thể hỗ trợ rất nhiều cho việc thiết lập các thông tin và dữ liệu cơ sở. Những thông tin này là cốt lõi cho cả các chương trình khác đang được thiết lập tại Việt Nam, bao gồm cả REDD+, và các bên liên quan cần phối hợp với nhau để thiết lập dữ liệu cơ sở mà tất cả các bên liên quan có thể sử dụng nguồn thông tin đồng bộ nhằm đánh giá sự hiệu quả các chương trình của những tổ chức này.

Tương tự như vậy, các tổ chức khác nhau tham gia vào việc giám sát các yếu tố xã hội và kinh tế nên cùng hợp tác để thiết lập các thông tin cơ sở cho sự tham gia của cộng đồng vào chương trình PFES. Những đánh giá ban đầu có thể được sử dụng để kiểm nghiệm các lợi ích của chương trình PFES kể cả được phối hợp hoặc tách riêng với các chương trình khác.

Mặc dù mục tiêu chính của PFES là bảo vệ rừng, cần phát triển một chương trình toàn diện để hỗ trợ cung cấp dịch vụ môi trường. Tuy nhiên, PFES có thể song hành cùng với các chương trình bảo tồn và phát triển kinh tế xã hội bổ sung để tối đa hóa hiệu quả đầu ra. Ví dụ, nếu chỉ bảo vệ rừng thì sẽ không thể giải quyết được hết các vấn đề về xói mòn và bồi lắng mà các nhà máy thủy điện và công ty cung cấp nước gặp phải, bởi vì xói mòn còn bắt nguồn từ các loại hình sử dụng đất khác, như canh tác nông nghiệp hoặc xây dựng đường sá dưới dạng lợi ích kinh tế xã hội cho cộng đồng ở các địa các khu vực không có rừng. Chính phủ có thể xem xét tài trợ thực hiện các chương trình bảo vệ đất và nước để hỗ trợ cho các kiểu sử dụng đất này trong khi vẫn đảm bảo cung cấp dịch vụ phòng hộ đầu nguồn.

Giám sát tính minh bạch của các hợp đồng trong PFES, dòng tiền và cơ chế phản hồi cần được thiết lập.

Nhận diện người sử dụng dịch vụ và người cung cấp dịch vụ, phát triển và giám sát hợp đồng và đảm bảo việc phân phối ngân sách hợp lý là rất quan trọng trong triển khai chương trình PFES. Mặc dù Nghị định 99 nhận diện được một số người sử dụng dịch vụ, tuy nhiên vẫn còn một số nhóm đối tượng sử dụng dịch vụ nhưng chưa được đề cập. Một kế hoạch chiến lược nhằm xác định rõ người sử dụng dịch vụ đích thực là rất cần thiết.

Việc tiến hành và thực hiện hợp đồng, đánh giá tính ràng buộc và tiến hành chi trả cho việc cung cấp các dịch vụ môi trường cần được tiến hành một cách minh bạch. Kiểm tra nội bộ hoặc giám sát bởi bên

thứ ba hoặc các bên liên quan cần được xét kỹ càng hơn trong hệ thống giám sát và đánh giá. Hiện chưa có một hệ thống phản hồi hiệu quả và hệ thống phản hồi hiện nay chủ yếu thông qua trao đổi với trưởng thôn/bản bởi người dân không hiểu được hệ thống vận hành của PFES, không hiểu được quyền của họ, hoặc trong một số trường hợp họ không biết đọc, biết viết. Tuy nhiên tại nhiều điểm nghiên cứu đã cho thấy trưởng thôn/bản đã không thể đóng vai trò của một kênh phản hồi hiệu quả do lợi ích cá nhân của họ. Một quy trình giám sát và phản hồi ý kiến hiệu quả cần được thiết lập và giám sát để đảm bảo rằng những thắc mắc và nghi vấn của người dân được nhận diện và giải quyết kịp thời. Cuối cùng, sự chậm chạp trong quá trình kiểm chứng và phân bổ tiền chi trả dẫn tới sự thiếu tin tưởng của người dân, đồng thời dẫn tới việc sao nhãng khi thực hiện PFES. Một vài hạn chế trong việc thực hiện hợp đồng trong PFES được nhận diện như sau:

- Thiếu nguồn nhân lực và thiếu năng lực của cả chính quyền địa phương và cấp xã trong việc thực hiện và giám sát hợp đồng PFES;
- Các hình phạt là quá nhẹ cho những hành vi sai phạm pháp luật;
- Thiếu sự tăng cường tính ràng buộc (tiền vẫn được chi trả ngay cả khi có vi phạm luật); và
- Chưa có một hệ thống ghi nhận khiếu nại hoặc phản hồi.

Ngoài ra, giám sát thường dựa theo báo cáo của từng chủ rừng, do vậy những báo cáo này có thể mang tính chủ quan hoặc thiếu chính xác. Các hướng dẫn thi hành luật không rõ ràng làm ảnh hưởng tới sự

sẵn sàng chi trả của người mua và sử dụng dịch vụ và do đó tác động xấu tới tính hiệu quả của PFES. Tất cả những vấn đề trên cần được nhận biết để nâng cao chất lượng đầu ra của PFES.

Kết luận

Nghiên cứu nhấn mạnh rằng PFES được xem như một trong những bước đột phá quan trọng trong ngành lâm nghiệp Việt Nam và chính sách này đang tiếp tục được hoàn thiện và cải tiến. Những thành tựu đáng kể về thiết lập khung pháp lý và tổ chức bộ máy, việc tạo ra nguồn thu đáng kể, đạt được các cam kết chính trị và sự quan tâm để hỗ trợ PFES ở cả cấp địa phương và cấp tỉnh cũng như ngay trong cộng đồng người dân địa phương hứa hẹn một tương lai tươi sáng cho PFES.

Để nâng cao sự hiệu quả, hiệu ích và công bằng cho các kết quả đầu ra của PFES, các nhà hoạch định chính sách nên đảm bảo việc phân bổ tiền được minh bạch và được giải trình từ cấp trung ương tới địa phương thông qua việc phát triển một hệ thống giám sát và đánh giá với một cơ chế ghi nhận và phản hồi ý kiến rõ ràng. PFES cũng cần được hỗ trợ và kết hợp với các chương trình bảo tồn đất, nguồn nước ở lưu vực và phát triển kinh tế xã hội khác để mang đến một chương trình toàn diện hơn. Tổ chức thực hiện PFES cần phải tiến hành cùng với việc xây dựng năng lực dài hạn cho các cán bộ Nhà nước, các hộ gia đình, cộng đồng và người đại diện của các bên liên quan.

1

Giới thiệu

Ý tưởng cơ bản về “chi trả dịch vụ môi trường”, hay còn gọi là PES, là tạo ra lợi ích cho các cá nhân và cộng đồng để bảo vệ các dịch vụ môi trường bằng cách bồi hoàn cho họ khoản chi phí phát sinh từ việc quản lý và cung cấp những dịch vụ này (Mayrand và Paquin 2004). Theo định nghĩa kinh điển của Wunder (2005), PES bao gồm năm yếu tố chính là: giao dịch tự nguyện, một dịch vụ môi trường được xác định rõ ràng, có ít nhất một người mua dịch vụ, ít nhất một người cung cấp dịch vụ, và phải có tính điều kiện (người mua chỉ chi trả khi mà người cung cấp đảm bảo việc cung cấp dịch vụ được diễn ra liên tục). Trong báo cáo này, “PES” được hiểu là bất kỳ sự bồi hoàn nào đối với dịch vụ, công sức hoặc nỗ lực, và/hoặc bất kỳ sự đền đáp nào cho việc duy trì và nâng cao dịch vụ môi trường rừng được cung cấp bởi người bán hoặc được chi trả bởi người mua. Sự bồi hoàn hoặc đền đáp có thể dưới hình thức chi trả trực tiếp, lợi ích tài chính hoặc hiện vật như là sự tiếp cận thị trường (Gouyon 2002; Van Noordwijk 2005).

Có nhiều học giả đã khẳng định rằng PES mang đến một giải pháp mà các bên đều có lợi xét cả về mặt con người và môi trường (Pagiola và cộng sự 2005; Swallow và cộng sự 2005; Wunder 2005, 2006; Wunder và cộng sự 2005), nhưng không có nhiều bằng chứng xác nhận được luận điểm này, đặc biệt là ở các nước đang phát triển. Cần phải tiến hành nhiều hơn các nghiên cứu về sự khác biệt tiềm ẩn trong các mặt thể chế, kinh tế và xã hội giữa các nước đang phát triển và việc các khía cạnh riêng rẽ này có tác động lên PES như thế nào (Swallow và cộng sự 2005; Wunder 2006; Dudley và cộng sự 2007; Lee và Mahanty 2009). Nghiên cứu này đưa ra các nghiên cứu điển ở Việt Nam để đóng góp vào kiến thức và hiểu biết chung nhằm trả lời câu hỏi liệu các bối cảnh riêng biệt sẽ tạo điều kiện hay gây trở ngại cho PES.

Năm 2004, Chính phủ Việt Nam đã đặt nền móng cho một chương trình PES cấp quốc gia thông qua Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng sửa đổi (2004). Năm

2008, Quyết định số 380/QĐ-TTg đã thiết lập một Chương trình quốc gia có tên Chi trả Dịch vụ Môi trường Rừng (PFES), và đã được triển khai thí điểm tại tỉnh Sơn La và tỉnh Lâm Đồng. Sau giai đoạn thí điểm, năm 2010, Nghị định số 99/2010/NĐ-CP đã được ban hành và đặt mục tiêu triển khai PFES trên toàn quốc. Vì vậy, Việt Nam đã trở thành quốc gia đầu tiên ở châu Á đưa ra một cơ chế PES quốc gia – mặc dù cơ chế PES tại Việt Nam có sự khác biệt với định nghĩa kinh điển về PES (Wunder 2005) do Chính phủ quyết định mức chi trả, mức chi trả này hoạt động hiệu quả dưới hình thức thuế hay phí về điện, nước và du lịch.

Một vài nghiên cứu đã đánh giá các bài học từ việc triển khai PFES tại Việt Nam (ví dụ, Tô và Laslo 2009; Nguyễn 2009; McElwee 2012). Tuy nhiên, các đánh giá này chỉ tập trung vào một tỉnh riêng lẻ (Hess và Tô 2010; Nguyễn 2011), một vấn đề riêng rẽ, như là vấn đề sử dụng đất hoặc biến động về đa dạng sinh học (McElwee 2012; Tô và cộng sự 2012) hoặc chỉ nghiên cứu về lợi ích kinh tế (MARD 2010b; Trần 2010). Thêm vào đó, các đánh giá trước đây dựa trên phân tích về các kết quả tại các tỉnh thí điểm PFES (Lâm Đồng và Sơn La) và các dự án dưới dạng PES trước khi có Nghị định 99 (ví dụ, Hoàng và cộng sự 2008; Kolinjivadi và Sunderland 2012; Tô và cộng sự 2012). Tiếp đó, mặc dù các nhà tài trợ và chính phủ đã dành sự chú ý đáng kể tới các khía cạnh xã hội và kinh tế của PES, có rất ít phân tích về tiềm năng pháp lý và cơ cấu thể chế để đạt được tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng cho hệ thống chi trả PFES. Các cuộc thảo luận về mặt pháp lý thường bị giới hạn trong các khuyến nghị tổng quan và đơn thuần là lý thuyết.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi thực hiện một đánh giá so sánh về PFES ở Việt Nam để đánh giá thực trạng của chương trình PFES, so sánh các cách tiếp cận cho việc triển khai và nhận biết các bài học thực tiễn và các vấn đề có thể nhận rộng và nêu ra tại các khu vực khác. Dựa trên các phân tích và đánh

giá, chúng tôi cũng đưa ra các khuyến nghị nhằm đạt được tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng trong thực hiện PFES. Trong nghiên cứu này, chúng tôi cũng xem xét đến các nguyên tắc và bài học thực tiễn từ những cơ chế PES khác nhau, trên phương diện quốc gia và quốc tế.

Chúng tôi tập trung vào ba khía cạnh của PFES: (1) cơ cấu thể chế (các văn bản pháp quy và cơ cấu tổ chức); (2) cơ chế chia sẻ lợi ích (phân bổ nguồn tài chính và quá trình tham gia) và (3) giám sát và đánh giá (giám sát các dịch vụ môi trường, các hợp đồng, dòng tài chính và tác động xã hội của PFES). Dữ liệu được thu thập từ các nghiên cứu điểm, phỏng vấn bán cấu trúc với câu hỏi mở, họp nhóm và các hội thảo chuyên đề.

Báo cáo chuyên đề này của CIFOR bao gồm bảy phần. Chúng tôi bắt đầu báo cáo bằng việc giải thích

bối cảnh của nghiên cứu ở Phần 1 và mô tả khung phân tích và phương pháp nghiên cứu tại Phần 2. Phần 3 tập trung vào tiến trình PFES tại Việt Nam, Phần 4 cung cấp phân tích chi tiết về ba loại dịch vụ môi trường rừng triển khai thực hiện trong Chính sách PFES, bao gồm phòng hộ đầu nguồn, vệ đẹp cảnh quan và cung cấp bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên cho hoạt động nuôi trồng thủy sản. Phân tích này bao gồm cả việc kiểm tra và đánh giá lại tác động của các chính sách lên mỗi loại dịch vụ môi trường, và các vấn đề về cơ cấu tổ chức, cơ chế chia sẻ lợi ích và hệ thống giám sát và đánh giá có liên quan. Ở Phần 5, chúng tôi thảo luận về các nhân tố thể chế và tổ chức của PFES cũng như vai trò và tiềm năng của các nhân tố này đối với đầu ra của Chương trình PFES. Cuối cùng, chúng tôi đưa ra các khuyến nghị chính sách rõ ràng cho việc triển khai PFES trong tương lai ở Phần 6 và các kết luận nêu ở Phần 7.

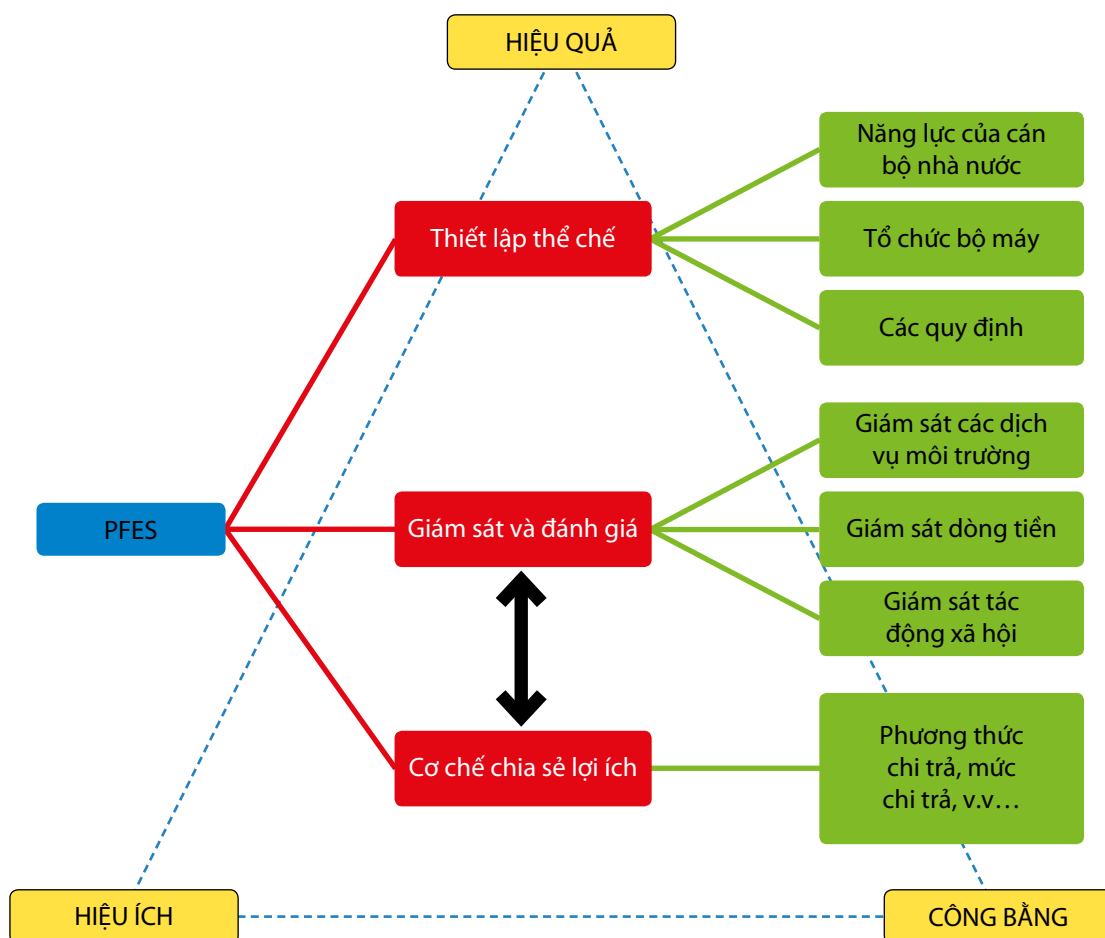
2 Khung phân tích và phương pháp

2.1 Khung phân tích

Sơ đồ khung phân tích cho thực hiện nghiên cứu này được mô tả tại Hình 1.

Thành công hay thất bại của cơ chế PES và cơ chế chia sẻ lợi ích phụ thuộc rất lớn vào khung thể chế và sự thiết lập thể chế (Archer và cộng sự 2008; Corbera và cộng sự 2009; Neef và Thomas 2009; Zabel và Roe 2009; Clements và cộng sự 2010; Vatn 2010). Khung thể chế quyết định mối quan hệ của

các nhân tố tham gia vào chương trình, dòng chảy vốn và phân phối tài chính, các yếu tố thúc đẩy như mức độ quan tâm và sự tham gia của người hưởng lợi và các kết quả đầu ra tổng quát (Kosoy và cộng sự 2008; Corbera và cộng sự 2009). Vì vậy, bước đầu tiên trong nghiên cứu của chúng tôi là phân tích các luật và quy định của Việt Nam về PFES để nhận ra các yếu tố hỗ trợ cũng như gây trở ngại cho việc triển khai PFES. Chúng tôi đánh giá cơ chế PFES theo khả năng đạt được các kết quả đầu ra hiệu quả, hiệu ích và công bằng. Hiệu quả ở đây mang nghĩa



Hình 1. Khung phân tích

liệu PFES trên thực tế có duy trì và nâng cao dịch vụ môi trường hay không (khía cạnh môi trường). Tính hiệu ích được xem xét dưới góc độ liệu cơ chế PFES có được thiết lập, triển khai và giám sát ở mức chi phí tối thiểu (khía cạnh tài chính). Công bằng được hiểu là sự công bằng trên cả khía cạnh phân phối (phân phối lợi ích công bằng từ nguồn lợi của PFES) và tiến trình (sự tham gia của quá trình PFES) (khía cạnh xã hội).

Sau đó, chúng tôi xem xét hai thành tố chính của cơ chế PFES gây ảnh hưởng quan trọng tới việc liệu cơ chế sẽ đạt được các kết quả đầu ra hiệu quả, hiệu ích và công bằng, đó là cơ chế chia sẻ lợi ích và hệ thống giám sát đánh giá. Chúng tôi đưa ra luận điểm rằng các nhà cung cấp dịch vụ môi trường rừng tham gia vào cơ chế PFES để tìm kiếm những lợi ích nhất định. Những lợi ích này có thể dưới dạng tiền mặt hoặc hiện vật – người cung cấp không chỉ tìm kiếm lợi ích dưới dạng giá trị kinh tế mà còn là những dấu hiệu cho thấy sự tôn trọng của xã hội tới những nỗ lực của họ tới việc bảo vệ và phát triển rừng. Việc thiết kế yếu kém hoặc cơ chế chia sẻ lợi ích không công bằng có thể không chỉ làm mất sự quan tâm và hứng thú của người cung cấp dịch vụ môi trường trong việc tham gia vào PES mà còn gây ra thêm mâu thuẫn giữa các bên liên quan và làm suy yếu tính hiệu quả của cơ chế. Với lý do này, chúng tôi không chỉ đánh giá số tiền và lợi ích được phân phối, mà quan trọng hơn, đó là nền tảng và cơ chế cho việc phân phối và tính công bằng ẩn giấu trong đó.

Tương tự, chúng tôi xem xét việc thiết kế hệ thống giám sát đánh giá và kiểm nghiệm việc xây dựng, ký kết và giám sát các hợp đồng để đảm bảo người bán và người mua phải tuân thủ theo những nghĩa vụ của họ trong hợp đồng. Chúng tôi cũng ghi nhận bất kỳ một tác động nào mà PFES mang lại hoặc gây nên đối với sinh kế của các cộng đồng địa phương, an sinh xã hội và các mối quan hệ và liên kết trong xã hội.

2.2 Quá trình và phương pháp nghiên cứu

Các số liệu đưa ra trong nghiên cứu này được thu thập từ hai nghiên cứu: đánh giá so sánh và các bài học rút ra từ cơ chế PFES tại Việt Nam, được tài trợ bởi USAID và thực hiện bởi CIFOR và Cơ quan Lâm nghiệp Hoa Kỳ¹, và Hợp phần 1 của Dự

1 Cơ quan phát triển Hoa Kỳ tại Châu Á (RDMA) gần đây đã mở rộng hợp tác và tài trợ cho Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR) tại Bogor, Indonesia, để tiến hành nghiên cứu về chi trả dịch vụ môi trường ở khu vực Mê Kông, bao gồm nghiên cứu so sánh về sáng tạo PFES tại Việt Nam.

án Nghiên cứu so sánh toàn cầu về REDD+,² của CIFOR được tài trợ bởi NORAD. Các phương pháp sử dụng trong nghiên cứu được trình bày tại Hình 2.

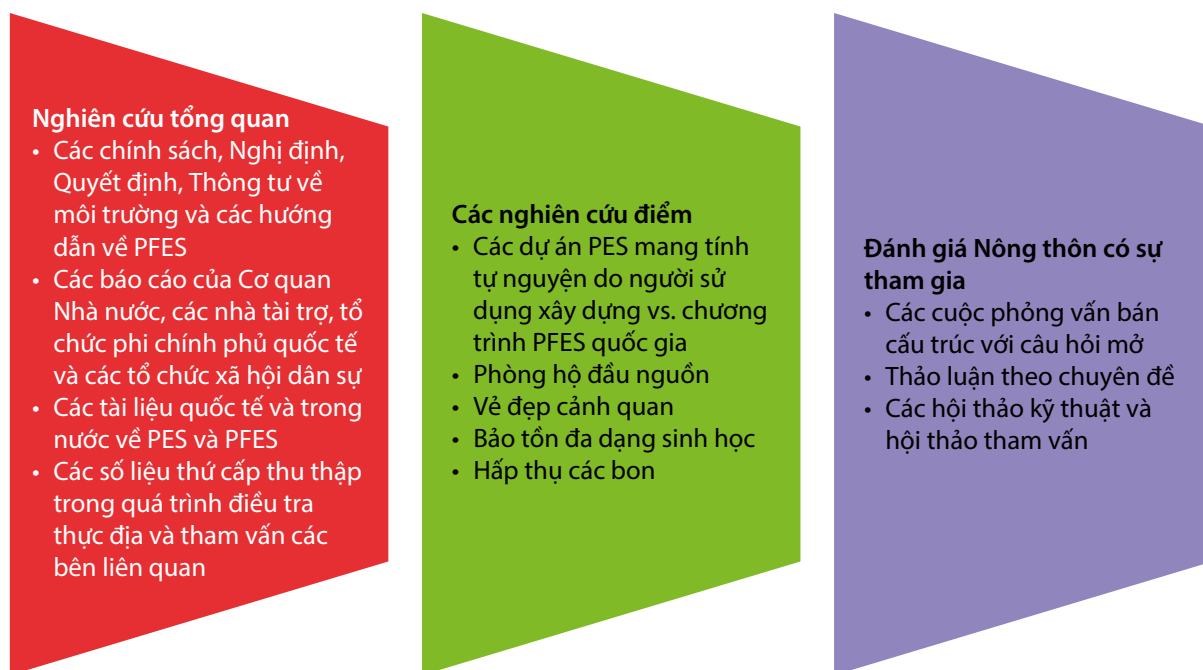
Nghiên cứu tổng quan: Mục tiêu của nghiên cứu tổng quan là nhằm tìm hiểu xem PES được triển khai ở đâu và như thế nào tại Việt Nam, và nhận biết các bài học kinh nghiệm từ những nỗ lực trước đây ở cả Việt Nam và trên bình diện quốc tế. Chúng tôi đã ứng dụng các bài học này trong suốt quá trình nghiên cứu, từ việc ứng dụng để phát triển các tiêu chí lựa chọn nghiên cứu điểm và xây dựng phương pháp đánh giá nhanh nông thôn có sự tham gia (PRA). Kết quả từ nghiên cứu tổng quan cũng được sử dụng để thiết lập một khung chính sách với các khuyến nghị chính sách cụ thể đưa ra từ kết quả nghiên cứu, và đảm bảo rằng các khuyến nghị có tính thực tiễn, hợp lý và có thể áp dụng được trên nền tảng khung pháp lý và các chính sách môi trường ở Việt Nam.

Các nghiên cứu điểm tại các tỉnh Bắc Kạn, Sơn La, Hòa Bình, Nha Trang, Nam Định, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, Đắk Nông và Lâm Đồng (Hình 3) được lựa chọn để đưa ra các bài học kinh nghiệm từ các phát hiện trong nghiên cứu.

Phỏng vấn bán cấu trúc và câu hỏi mở: Tổng cộng chúng tôi đã thực hiện 210 cuộc phỏng vấn bán cấu trúc với người tham gia phỏng vấn đến từ các bên khác nhau (Bảng 1). Các cuộc phỏng vấn đã thu thập các thông tin về nhận thức của các bên liên quan về PFES, cơ hội và thách thức cho việc triển khai, và những gợi ý để tiếp tục phát triển.

Các cuộc họp nhóm nhằm tham vấn cộng đồng địa phương được thực hiện ở tỉnh Lâm Đồng (huyện Lâm Hà và Di Linh năm 2011 và huyện Lạc Dương

2 CIFOR tiến hành Nghiên cứu so sánh toàn cầu về REDD+ (GCS-REDD+) tại 13 quốc gia từ 2009-2013 với mục tiêu đánh giá dựa trên kinh nghiệm thực hiện REDD+ ở cấp quốc tế, quốc gia và cấp vùng và nhận diện các thách thức trong quá trình thiết kế và triển khai các chính sách và dự án REDD+ hiệu quả, hiệu ích và công bằng. Hợp phần 1 của GCS bao gồm 4 thành tố: (1) một báo cáo bối cảnh quốc gia, để phân tích ảnh hưởng từ nền tảng nhằm đạt được cơ chế PES và REDD+ hiệu quả, hiệu ích và công bằng chính sách quốc gia, kinh tế chính trị và cơ cấu tổ chức (2) phân tích truyền thông về REDD+, nhằm nhận diện các nhân tố ảnh hưởng và tham gia vào REDD+ và PES tại Việt Nam; (3) phân tích mạng lưới chính sách được phát triển và sử dụng bởi các nhân tố REDD+ và PES và sự tương tác giữa các nhân tố này; và (4) hướng tiếp cận thiết kế linh hoạt, để các nghiên cứu có thể phân tích các nguyên nhân mất rừng và các yếu tố đặc biệt hỗ trợ hoặc gây trở ngại tới quá trình triển khai PES/REDD+.



Hình 2. Phương pháp nghiên cứu

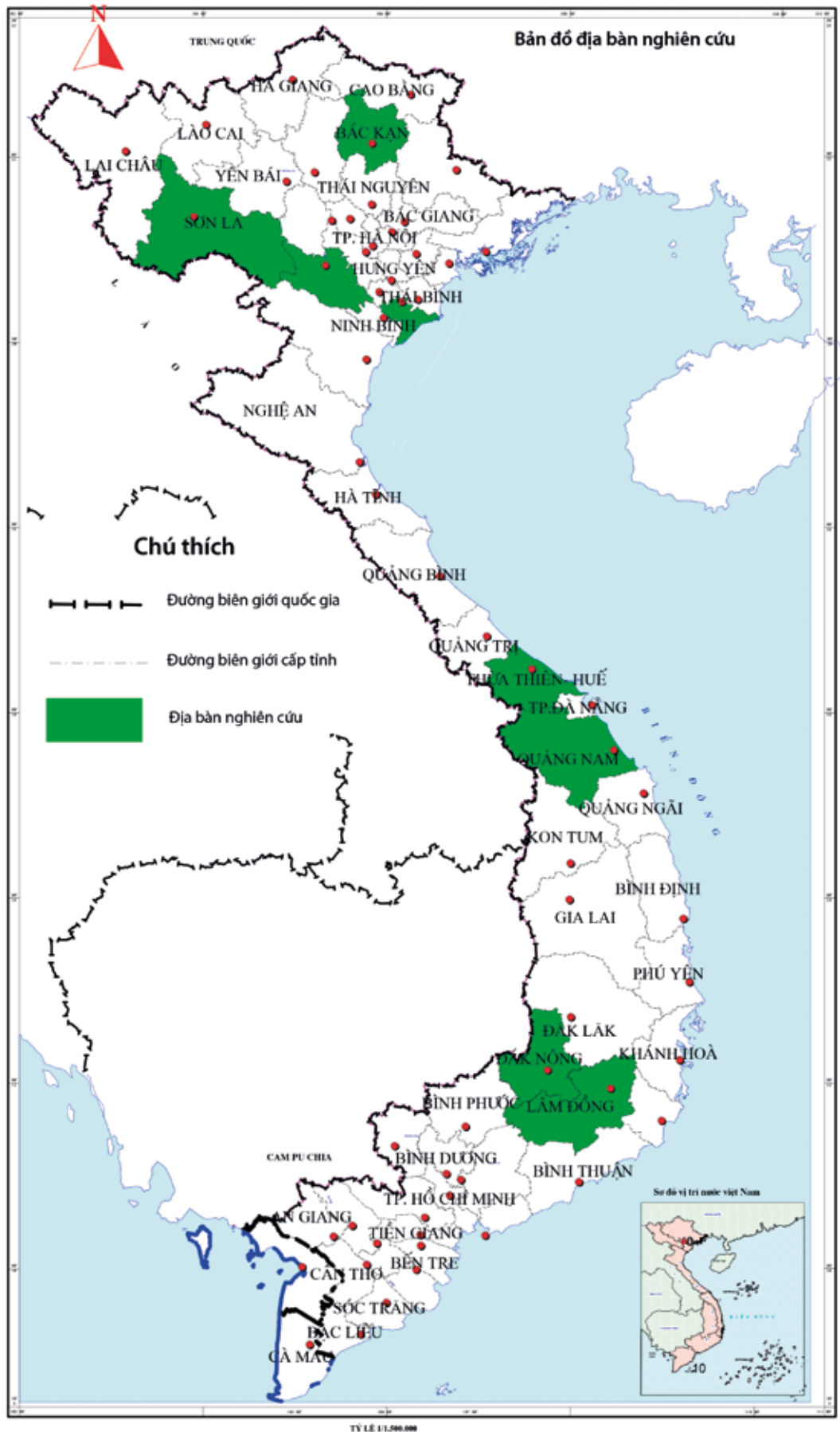
Bảng 1. Số lượng người tham gia phỏng vấn theo nhóm đối tượng

Đối tượng phỏng vấn	Tổng số (các cá nhân)
Cơ quan Nhà nước cấp trung ương	8
Cơ quan truyền thông	5
Tổ chức phi chính phủ	8
Viện nghiên cứu trung ương	3
Nhà tài trợ	12
Tổ chức xã hội dân sự	5
Người mua dịch vụ môi trường	11
Người cung cấp dịch vụ môi trường	93
Chính quyền các cấp thôn/bản, xã, huyện	53
Cơ quan quản lý ở địa phương	12
Tổng số	210

năm 2013), tỉnh Sơn La (thành phố Sơn La, huyện Mộc Châu và huyện Mường La năm 2012), và tỉnh Đắk Nông (huyện Đắk G' Lông và huyện K' Rông Nô năm 2013). Mục đích tiến hành các buổi họp nhóm là để tìm hiểu nguyên nhân mất rừng và suy thoái rừng tại mỗi khu vực và các ưu điểm và nhược điểm của PFES, và tìm hiểu về cơ chế chia sẻ lợi ích, hệ thống giám sát và đánh giá. Những người tham

dự vào các cuộc họp nhóm được lựa chọn dựa trên các tiêu chí như: dân tộc, biết chữ/mù chữ, thu nhập hộ gia đình, đã được giới thiệu và sự tham gia hoặc chưa được giới thiệu và tham gia vào PFES (lựa chọn cân bằng từ tất cả các nhóm). Tại các cuộc họp nhóm, chúng tôi sử dụng các công cụ PRA như sau: xếp hạng giàu nghèo, suy nghĩ (brainstorming), lập bản đồ, xây dựng lát cắt và mô tả lịch sử thôn bản, và công cụ phân tích SWOT (điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và nguy cơ).

Các hội thảo chuyên đề được tổ chức tại Hà Nội nhằm mục đích: (1) tạo ra các cuộc đối thoại và tạo điều kiện học hỏi giữa các tỉnh đang hoặc sắp triển khai PFES; (2) trình bày các bài học từ các kết quả nghiên cứu bước đầu; (3) ghi nhận các bình luận và phản hồi từ các bên tham gia về kết quả nghiên cứu; (4) làm việc với các bên liên quan để tìm ra các hướng đi trong tương lai nhằm nhân rộng cơ chế PFES. Hội thảo chuyên đề đầu tiên diễn ra vào tháng 5 năm 2010 với sự tham gia của 9 cơ quan trong nước và quốc tế đang thực hiện PFES tại Bắc Kạn, Quảng Nam, Hòa Bình, Lâm Đồng, Sơn La và Đắk Nông. Hội thảo chuyên đề thứ hai diễn ra vào tháng 5 năm 2013 với sự tham gia của hơn 40 đại biểu đến từ các cơ quan chính Nhà nước ở trung ương, các nhà tài trợ, nhà hoạch định chính sách, các tổ chức xã hội dân sự, cơ quan Nhà nước ở cấp tỉnh và các tổ chức, viện nghiên cứu.



Hình 3. Sơ đồ vị trí các tỉnh nghiên cứu điểm tại Việt Nam

3 Tổng quan về PFES tại Việt Nam

Các điểm nổi bật:

- Chính phủ Việt Nam đã có những cam kết chính trị mạnh mẽ đối với PFES, và ban hành nhiều Nghị định, hướng dẫn, Thông tư và Quyết định để định hướng triển khai PFES. Tuy nhiên, khung giám sát và đánh giá vẫn mới chỉ ở giai đoạn sơ bộ.
- Cơ cấu tổ chức và thể chế PFES tại Việt Nam chủ yếu dựa vào các Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng ở cấp trung ương và địa phương. Tỷ lệ giải ngân của các quỹ nhìn chung là tương đối thấp (46%) do hầu hết các tỉnh chưa xác định xong ranh giới diện tích rừng giữa các chủ rừng.
- Các thành tựu chính của PFES ở Việt Nam:
 - Đã thiết lập cơ cấu tổ chức và thể chế ở cấp tỉnh
 - Doanh thu PFES là rất khả quan, đặc biệt là nguồn thu từ các nhà máy thủy điện và các công ty cung cấp nước
- Các thách thức chính của PFES ở Việt Nam:
 - Tỷ lệ giải ngân thấp
 - Quá trình thành lập và vận hành các Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng cấp tỉnh còn chậm
 - Việc vận hành các Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng cấp tỉnh cần được tăng cường.
- Trong bốn loại hình dịch vụ môi trường rừng được nêu trong Nghị định 99, chỉ có dịch vụ phòng hộ đầu nguồn trong cơ chế PFES có được cơ sở pháp lý đầy đủ nhất và các nhiều bài học kinh nghiệm đã được rút ra.
- Hiện tại mới chỉ có khung pháp lý cho thực hiện PFES với dịch vụ phòng hộ đầu nguồn và vẻ đẹp cảnh quan. Việc ban hành các quy định về thực hiện các loại dịch vụ khác, gồm hấp thụ carbon, cung cấp nước cho các nhà máy và khu công nghiệp, đang tạm hoãn tới năm 2015.

3.1 Tiến trình phát triển của PES và PFES

Sau khi Việt Nam hạn chế khai thác gỗ từ rừng tự nhiên vào năm 1995, ngành lâm nghiệp bị coi nhẹ so với các ngành kinh tế khác do mức độ đóng góp vào tổng sản phẩm kinh tế quốc nội là rất thấp. Luật Bảo vệ và Phát triển Rừng sửa đổi năm 2004 đã thay đổi thực trạng này với việc công nhận vai trò quan trọng của rừng trong việc cung cấp các dịch vụ môi trường như là hạn chế xói mòn đất, điều tiết nguồn nước, hấp thụ carbon, điều hòa tiểu khí hậu, bảo tồn đa dạng sinh học và vẻ đẹp cảnh quan cho các mục đích giải trí và du lịch. Tiếp theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng này, Chiến lược phát triển Lâm nghiệp giai đoạn 2006-2020 cũng đã được phê duyệt. Chiến lược đặt ra các nhu cầu cần thiết phải đánh giá các giá trị tài chính của các dịch vụ môi trường rừng. Bộ

Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) đã kêu gọi mạnh mẽ để có được các cơ sở khoa học cần thiết nhằm thiết lập một nền móng vững chắc cho chính sách PFES. Một vài nghiên cứu về lượng giá rừng và định giá rừng, tập trung vào các dịch vụ môi trường rừng đã được Viện Khoa học Lâm Nghiệp Việt Nam triển khai (Vũ và cộng sự 2007; Võ và cộng sự 2008). Các nghiên cứu đã cung cấp các cơ sở quan trọng cho các cơ quan liên quan để có được hiểu biết sâu sắc hơn về các vấn đề liên quan tới việc phát triển chính sách PFES.

Ngoài những nghiên cứu các cơ quan Nhà nước thực hiện, các nhà tài trợ cũng hỗ trợ tích cực trong việc giới thiệu PES thông qua các dự án thí điểm và bắt đầu được triển khai tại Việt Nam từ năm 2002. Một vài dự án tiêu biểu (Bảng 2) mang đến cho các nhà

hoạch định chính sách ở một số tỉnh cơ hội để tìm hiểu một khái niệm mới một cách thực tiễn và cung cấp những hiểu biết toàn diện hơn về các thách thức trong việc thực hiện PES tại Việt Nam, mà có thể kể ra đây như là chi phí giao dịch cao, mức độ sẵn sàng chi trả của người mua thấp, và thiếu đi cơ chế chia sẻ lợi ích minh bạch và có trách nhiệm giải trình (xem Phụ lục 2 để có được những phân tích chi tiết hơn).

Sự quyết tâm chính trị cao của chính quyền cấp tỉnh, như đã nêu trong các dự án thí điểm nói trên, đã khuyến khích chính quyền trung ương và thu hút được các nguồn hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ USAID thông qua tổ chức Winrock International. Chính quyền trung ương đã ban hành Quyết định số 380/QĐ-TTg về việc thí điểm chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) vào năm 2008 và

Bảng 2. Các dự án thí điểm PES ở Việt Nam từ 2002-2012

Dự án	Loại dịch vụ môi trường	Người mua	Người cung cấp	Bên trung gian	Cơ chế chi trả
Tài chính bền vững; Nghiên cứu điểm từ Khu bảo tồn biển vịnh Nha Trang (Khánh Hòa; 2002-2005)	Vẽ đẹp cảnh quan	Khách du lịch, các công ty du lịch lữ hành quy mô lớn (Trung tâm vui chơi Vinpearl và các cửa hàng cung cấp dịch vụ lặn biển)	Cộng đồng địa phương, Khu bảo tồn biển Nha Trang và Hòn Mun	Quý phát triển thôn	Phí được tính trên khách du lịch như dưới đây: 5000 VND cho du khách ngắm cảnh trên thuyền; 30000 VND với du khách lặn biển tại Hòn Mun; 10000 VND với du khách thăm vùng lõi vịnh Nha Trang. 10-15% phần phí thu được bổ sung vào Quỹ phát triển thôn; trong khi kho bạc nhà nước quản lý phần còn lại
Triển vọng tài chính bền vững tại các khu bảo tồn (Thừa Thiên Huế; 2007-2008)	Phòng hộ đầu nguồn và vẽ đẹp cảnh quan	Khách du lịch, công ty cung cấp nước, công ty du lịch	Cộng đồng địa phương, vườn quốc gia Bạch Mã	WWF	<ul style="list-style-type: none"> Thuế đánh trên việc sử dụng nước của các công ty sản xuất nước uống đóng chai Phí vào cửa cao hơn đối với khách du lịch nước ngoài Thành lập một quỹ ủy thác bảo tồn Công ty du lịch thực hiện chi trả bằng các hình thức thực tế đối với dịch vụ xe bus và làm đường tới vườn quốc gia dựa trên trách nhiệm xã hội của họ
Tạo lợi ích cho việc phòng hộ đầu nguồn Trị An (Đồng Nai; 2008-2009)	Phòng hộ đầu nguồn	Công ty cung cấp nước	Khu bảo tồn thiên nhiên Vĩnh Cửu, Ban quản lý rừng phòng hộ Tân Phú, cộng đồng địa phương	Cơ quan Phát triển Quốc tế Đan Mạch; WWF; Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Đồng Nai; Sở Tài nguyên và Môi trường Đồng Nai	Các quỹ được sử dụng để hỗ trợ và khuyến khích cộng đồng địa phương chuyển sang các hình thức sử dụng đất bền vững hơn giúp nâng cao chất lượng nước. Một phần của quỹ có thể được tài trợ cho Khu bảo tồn thiên nhiên Vĩnh Cửu và Ban quản lý rừng phòng hộ Tân Phú để duy trì và hỗ trợ các hoạt động bảo vệ và trồng rừng xung quanh khu vực hồ Trị An.

Bảng 2. Tiếp theo

Dự án	Loại dịch vụ môi trường	Người mua	Người cung cấp	Bên trung gian	Cơ chế chi trả
RUPES (Đền đáp, sử dụng và chia sẻ đầu tư trong Chi trả các dịch vụ môi trường vì người nghèo) (Bắc Kạn; 2008–2012)	Nước, carbon và vẻ đẹp cảnh quan, carbon	Dự án IFAD/3PAD	Các cộng đồng ở thượng lưu, trung lưu và hạ lưu lưu vực sông Tà Lèng	Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới, Quỹ Quốc tế phát triển nông nghiệp (IFAD), các ban ngành tỉnh Bắc Kạn (Sở NNPTNT; Sở TN&MT; các tổ chức xã hội...)	Cộng đồng địa phương để xuất chi trả bằng cả tiền mặt và hiện vật
AR-CDM (Cơ chế phát triển sạch: trồng rừng/tái trồng rừng) (Hòa Bình; 2009–2012)		Chưa xác định	Quỹ Phát triển Rừng	Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản; hãng Nippon Koei; Đại học Lâm nghiệp Việt Nam; các tổ chức phi lợi nhuận Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam Hiệp hội các tổ chức từ thiện Nhật Bản	Quỹ Phát triển Rừng được thành lập vào tháng 4 năm 2008 bởi Honda; đã chuyển 25000 USD vào năm thứ nhất và thêm 1 tỉ đồng trong 3 năm tới một tổ chức phi lợi nhuận tại địa phương chịu trách nhiệm quản lý. Quỹ Phát triển Rừng và để chi trả công lao động cho người dân địa phương. Tổ chức và các hộ dân chia lợi nhuận từ lâm sản theo tỉ lệ 25:75 và 50:50 đối với các tín chỉ carbon. Tổ chức phi lợi nhuận tái đầu tư nguồn vốn từ quỹ cho trồng rừng, luân chuyển, hỗ trợ kỹ thuật, giám sát và thủ tục giao dịch thương mại carbon.

Nguồn: Đặng (2008a), Vũ (2008), Phạm và cộng sự (2009), Hoàng và cộng sự (2008), liên lạc cá nhân với Nguyễn, Đàm và Vũ (2013)

những dự án thí điểm đầu tiên đã được triển khai tại Lâm Đồng và Sơn La. Vào năm 2010, Nghị định số 99/2010/NĐ-CP đã được ban hành nhằm triển khai PFES trên phạm vi cả nước. Tất cả những người tham gia phỏng vấn đến từ các cơ quan chính phủ đều cho rằng PFES được coi là một bước đột phá quan trọng trong ngành lâm nghiệp Việt nam do đã thiết lập được một cơ chế tài chính mang tính đổi mới.

Từ năm 2008, khung pháp lý quốc gia cho PFES, cơ sở pháp lý, cơ cấu tổ chức và cơ chế ký kết hợp đồng, quản lý tài chính đã dần được xem xét và sửa đổi, với 20 văn bản pháp quy được ban hành ở tất cả các cấp

(bao gồm 4 Nghị định và Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 11 Quyết định và Thông tư cấp Bộ. Trong đó, có 5 văn bản cung cấp hướng dẫn pháp lý về việc thành lập, tổ chức và quản lý các Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng ở cấp trung ương và cấp tỉnh, và 11 văn bản đưa ra các hướng dẫn chung về triển khai PFES (xem Phụ lục 1).

Nghị định 99 quy định bốn loại dịch vụ môi trường được lồng ghép vào trong cơ chế PFES, bao gồm:

1. Phòng hộ đầu nguồn, bao gồm bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối, và việc điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội

2. 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;
3. Hấp thụ và lưu giữ carbon của rừng, giảm phát thải gây hiệu ứng nhà kính bằng các biện pháp ngăn chặn suy thoái rừng, giảm diện tích rừng và phát triển rừng bền vững;
4. Dịch vụ cung ứng bãi đỗ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, sử dụng nguồn nước từ rừng cho nuôi trồng thủy sản

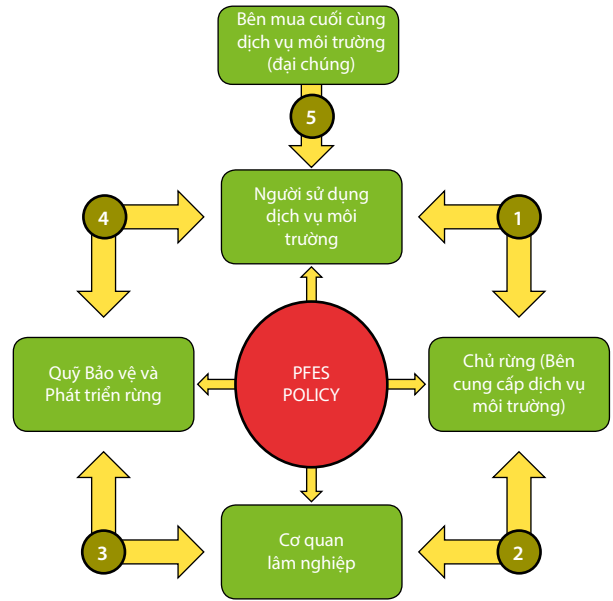
Trình tự và các hướng dẫn cho việc triển khai PFES đối với dịch vụ phòng hộ đầu nguồn và vẻ đẹp cảnh quan kể từ ngày 1 tháng 1 năm 2011 là rất rõ ràng. Khung pháp lý đối với dịch vụ hấp thụ carbon và nuôi trồng thủy sản vẫn mới chỉ ở giai đoạn khởi đầu. Thủ tướng Chính phủ đã đồng ý cho hoãn việc triển khai PFES đối với hai loại dịch vụ nói trên cho tới năm 2015.

Những người tham gia phỏng vấn từ phía MARD cho rằng dịch vụ hấp thụ carbon sẽ được lồng ghép vào Chương trình REDD+, kế hoạch hành động REDD+ đã được phê duyệt theo Quyết định số 799 của Thủ tướng Chính phủ năm 2012. Quyết định số 799 quy định rằng việc chi trả cho dịch vụ hấp thụ carbon sẽ phải tuân thủ các nguyên tắc chung của Nghị định 99, và để áp dụng hình thức chi trả gián tiếp, quỹ REDD+ sẽ được thành lập và nằm trong Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam (VNFF). Quỹ REDD+ sẽ tiếp nhận và quản lý các nguồn tài trợ và quỹ ủy thác cho REDD+ từ nước ngoài, các tổ chức và cá nhân chi trả cho dịch vụ trong cơ chế REDD+. Tuy nhiên, vẫn chưa rõ về tổ chức và hoạt động của quỹ REDD+ và việc thu và chi trả tiền cho dịch vụ này. Đối với dịch vụ cung ứng bãi đỗ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, và nguồn nước từ rừng cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản, một số lựa chọn chính sách đã được đề xuất (xem Phần 4.3) và sẽ được kiểm nghiệm trong 2 đến 3 năm tới.

Việc điều chỉnh có hệ thống khung pháp lý bởi Chính phủ Việt nam là bằng chứng cho thấy Chính phủ đang có sự quan tâm rất lớn và khẳng định các cam kết nhằm đạt được các đầu ra hiệu quả, hiệu ích và công bằng từ PFES.

3.2 Cơ cấu thể chế cho PFES

Cơ cấu thể chế cho PFES tại Việt Nam phụ thuộc phần lớn vào các Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng (FPDF) được thành lập ở cấp trung ương và cấp tỉnh (Biểu đồ 4). Trong cơ cấu này, nhiệm vụ và vai trò của các bên liên quan đã được xác định rõ.



1. Mối quan hệ giữa người mua/sử dụng dịch vụ môi trường và người bán/cung cấp dịch vụ môi trường (áp dụng trong trường hợp đồng ý chi trả trực tiếp)
2. Mối quan hệ truyền thống trong việc quản lý bảo vệ rừng và chất lượng rừng nằm ngoài phạm vi cơ chế PFES
3. Mối quan hệ trong công tác giám sát đánh giá thông qua việc kiểm tra ngẫu nhiên 10% diện tích rừng hưởng lợi từ PFES
4. Mối quan hệ thông qua ký kết hợp đồng PFES (áp dụng trong trường hợp chi trả gián tiếp)
5. Cơ chế PFES, theo Nghị định 99, đưa ra mức chi trả đối với nhà máy thủy điện, các công ty cung cấp nước và công ty du lịch lần lượt là 20 VND một kWh điện, 40 VND cho 1 m3 nước và 1-2% doanh thu, nhưng tiền chi trả có thể đưa vào giá bán điện, nước hoặc vé vào cổng

Hình 4. Thiết kế khung thể chế cho chính sách PFES và mối quan hệ giữa các bên liên quan, quy định tại Nghị định 99

Nguồn: Dựa theo Phạm (2013)

Thông tư số 85/2012/TT-BTC quy định rằng các quỹ bảo vệ phát triển rừng hoạt động phi lợi nhuận. Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng trung ương ký hợp đồng với người mua để xác định số tiền họ phải trả cho dịch vụ môi trường rừng; Quỹ Trung ương đồng thời cũng thu tiền, điều phối và giám sát các khoản chi trả tới các Quỹ cấp tỉnh tại các địa bàn mà dịch vụ môi trường rừng được cung cấp từ hai tỉnh trở lên và hỗ trợ công tác hoạt động của các Quỹ cấp tỉnh. Quỹ Trung ương sẽ trích ra 0.5% tổng doanh thu từ

PFES, bao gồm cả khoản lãi suất ngân hàng để phục vụ cho việc tổ chức và hoạt động Quỹ. Các cán bộ ở các quỹ cấp tỉnh khi tham gia phỏng vấn đều cho rằng VNFF hoạt động tích cực trong việc điều phối các quỹ, nhưng vẫn chưa đủ khả năng để đạt được các yêu cầu kỹ thuật đúng thời hạn do thiếu hụt cán bộ và vấn đề năng lực.

Quỹ cấp tỉnh ký hợp đồng với người mua và thu tiền đối với các dịch vụ phát sinh trong địa bàn tỉnh. Quỹ cũng chuẩn bị kế hoạch chi trả, giám sát và phân phối nguồn tiền tới người cung cấp dịch vụ, và đệ trình các báo cáo theo từng quý lên VNFF. Quỹ cấp tỉnh được phép trích 10% tổng doanh thu từ PFES cho công tác tổ chức và hoạt động Quỹ và có thể trích thêm 5% nữa từ nguồn doanh thu từ PFES và nguồn khác để làm quỹ dự phòng, nhằm hỗ trợ người cung cấp dịch vụ trong trường hợp thiên tai hoặc thảm họa tự nhiên (Thông tư số 85/2012/TT-BTC). Thông tư số 87/TT-BTC cũng đưa ra các quy định chi tiết về việc quản lý tài chính đối với các quỹ cấp tỉnh, tuy nhiên cán bộ ở các quỹ cấp tỉnh cho rằng vẫn cần thêm những hướng dẫn chi tiết để áp dụng các biện pháp xử lý đối với việc chi trả chậm và vi phạm hợp đồng cũng như việc sử dụng 10% phí quản lý, đặc biệt là các quy định về giám sát việc chi trả. Cán bộ cấp tỉnh ở cả Lâm Đồng và Sơn La cho rằng họ rất lúng túng trong việc xử lý những người mua dịch vụ chi trả chậm hoặc từ chối chi trả.

Những người cung cấp dịch vụ môi trường là các cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng hoặc tổ chức được quỹ cấp tỉnh xác nhận là đủ điều kiện để cung cấp dịch vụ dựa theo các giấy và chứng nhận quyền sử dụng đất. Những người này phải ký cam kết về việc bảo vệ rừng. Người bán, trong trường hợp là các tổ chức, như là ban quản lý rừng phòng hộ và ban quản lý rừng đặc dụng có thể trích 10% nguồn kinh phí được chi trả từ Quỹ tỉnh để phục vụ cho các chi phí quản lý và các hoạt động bảo vệ rừng trong phạm vi quản lý.

Trình tự thực hiện chi trả từ cấp trung ương tới địa phương và giữa người bán và người mua được quy định trong Thông tư số 62 (do Bộ NN&PTNT và Bộ Tài chính phê duyệt năm 2012) và Thông tư 20 (do Bộ NN&PTNT phê duyệt năm 2012) (Hình 5). Vai trò và trách nhiệm của các cấp trung ương và địa phương trong việc thu và chi trả được xác định rõ và trong trình tự thanh toán cũng bao gồm một số bước kiểm tra nội bộ.

Khi đánh giá diện tích rừng để chi trả, chủ rừng được yêu cầu tham gia vào ban nghiệm thu. Sở Nông

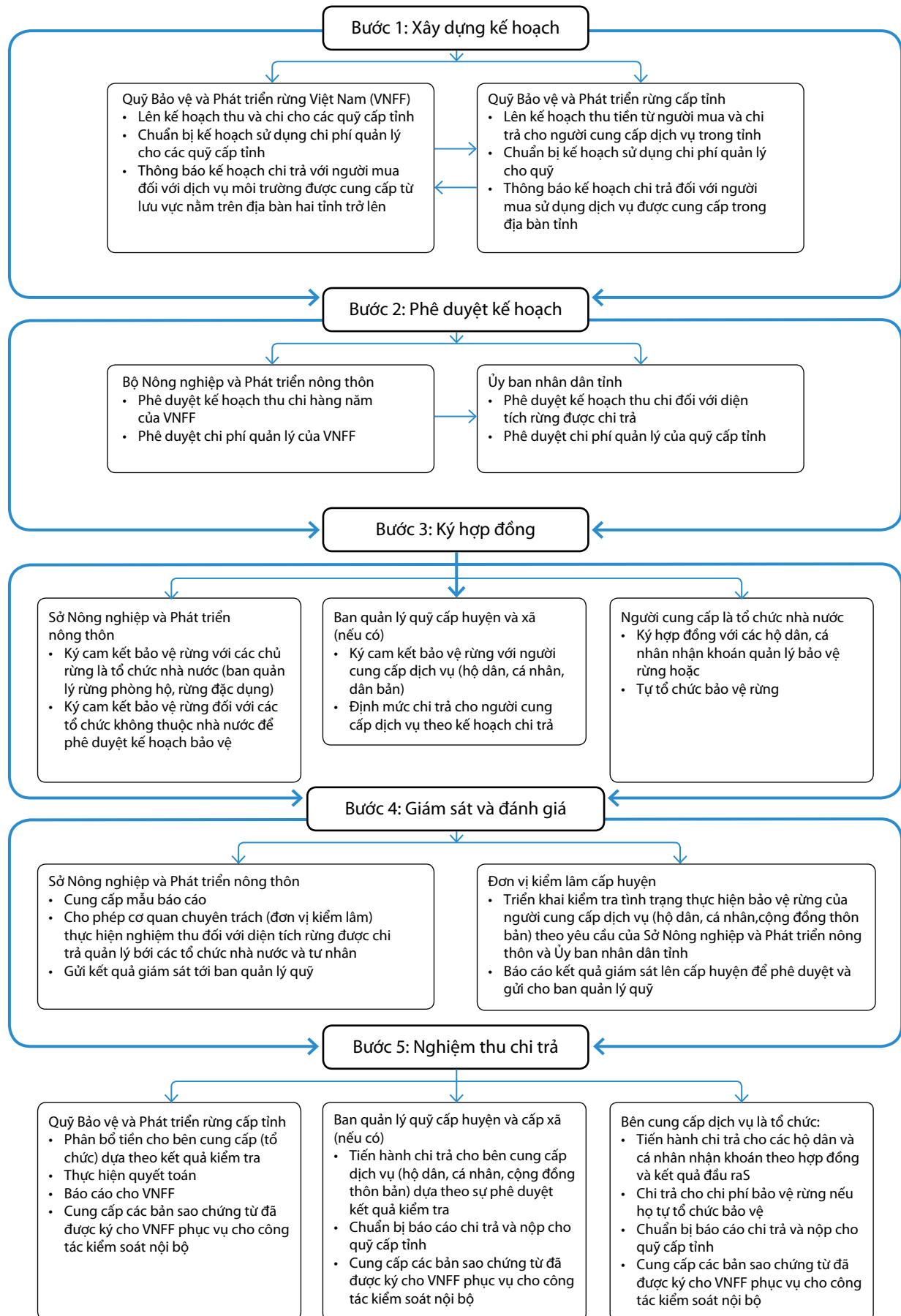
nghiệp và Phát triển Nông thôn (DARD) sẽ thành lập Ban nghiệm thu để kiểm tra việc bảo vệ rừng đối với chủ rừng là tổ chức, và Hạt Kiểm lâm cấp huyện sẽ thành lập Ban nghiệm thu để kiểm tra các diện tích rừng của các chủ rừng là hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng thôn bản. Biên bản đánh giá nghiệm thu về chất lượng và diện tích rừng của các chủ rừng sẽ được chuẩn bị và ký kết bởi đại diện Ban nghiệm thu và chủ rừng. Trước khi kiểm tra, chủ rừng nộp một bản tự đánh giá diện tích rừng cho thôn/bản, sau đó bản đánh giá này sẽ được gửi tới cấp xã và cuối cùng là Hạt Kiểm lâm. Việc xác minh lại các báo cáo về công tác bảo vệ rừng của các chủ rừng thường chỉ được thực hiện khi người bán, chính quyền cấp thôn/bản hoặc cấp xã có thắc mắc về kết quả nghiệm thu trước đó. Hạt Kiểm lâm sẽ hoàn thiện báo cáo, sau đó tổng hợp và nộp cho Ủy ban nhân dân huyện để phê duyệt. Sau khi huyện phê duyệt, báo cáo về kết quả bảo vệ rừng sẽ được gửi đến Quỹ cấp tỉnh, và sau đó sẽ Quỹ sẽ tiến hành chi trả cho các chủ rừng.

Quỹ cấp tỉnh chịu trách nhiệm gửi tới các công ty cung cấp nước và cơ sở sản xuất thủy điện đã nộp tiền chi trả trực tiếp tới quỹ các thông tin sau đây: tổng số tiền đã thu trong năm; số tiền chi trả cho quỹ và cho chủ rừng; sử dụng tiền chi trả của chủ rừng; sử dụng tiền chi trả của Quỹ; các phản hồi của các doanh nghiệp đối với việc chi trả và các thông tin cần thiết khác. Thêm vào đó, quỹ cũng chịu trách nhiệm giám sát trình tự ký kết hợp đồng; chi trả theo từng quý đến các chủ rừng; báo cáo về việc quản lý và bảo vệ rừng; xem xét lại các chứng từ tài chính và xây dựng báo cáo quý về việc triển khai PFES.

3.3 Các thành tựu chính của PFES tại Việt Nam

3.3.1 Cơ cấu thể chế và bộ máy tổ chức ở cấp tỉnh đã sẵn sàng

Tính tới tháng 12 năm 2012, có 35 trong tổng số 63 tỉnh thành trên cả nước đã thiết lập Ban chỉ đạo để giám sát việc triển khai Nghị định 05/NĐ-CP và Nghị định 99/2010/NĐ-CP, và đã có 27 tỉnh thành đã thành lập và vận hành Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng cấp tỉnh. Hầu hết các tỉnh này đều phân bố trên các địa bàn có tiềm năng thủy điện cao như: Tây Bắc, Tây Nguyên và miền Trung. Bên cạnh đó, VNFF cũng đã ký 27 hợp đồng PFES với các cơ sở sản xuất thủy điện và công ty cung cấp nước sử dụng dịch vụ môi trường rừng từ lưu vực của 2 tỉnh trở lên. Quỹ cấp tỉnh đã ký 94 hợp đồng PFES, bao gồm 62 hợp đồng với các nhà máy thủy điện, 11



Hình 5. Quy trình phân bổ tiền chi trả PFES

hợp đồng với Công ty cung cấp nước sạch và 21 hợp đồng với Công ty du lịch. Các tỉnh ký được nhiều hợp đồng bao gồm Lâm Đồng (40), Lào Cai (19), Đắk Lắk (8), Quảng Nam (7), Đắk Nông (6) và Kon Tum (5). Các quỹ cấp tỉnh ở các tỉnh trên đã tiến hành các chương trình nâng cao nhận thức; hầu hết các tỉnh cũng đang xây dựng kế hoạch cho việc thu và chi cũng như xác định ranh giới giữa các chủ rừng tại các lưu vực có cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Doanh thu từ PFES trong năm 2012 là 1.172,44 tỉ đồng (khoảng 55 triệu USD), theo kế hoạch của Chính phủ, sẽ thiết lập thêm 30 quỹ cấp tỉnh nữa và doanh thu từ dịch vụ môi trường rừng dự kiến là khoảng 50 triệu USD trong năm 2013.

3.3.2 Nguồn thu từ PFES là rất đáng kể, đặc biệt là nguồn thu từ các cơ sở sản xuất thủy điện và công ty cung cấp nước

Doanh thu từ PFES trong giai đoạn 2009 - 2012 là 1.782 tỉ đồng (khoảng 85 triệu USD). Chi trả từ các nhà máy thủy điện chiếm khoảng 98% tổng doanh thu, 2% từ các công ty cung cấp nước, trong khi nguồn thu từ các công ty du lịch chiếm tỉ lệ rất nhỏ, chưa đến 0.1% (Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam 2013). Chi tiết về tỉ trọng nguồn thu của các đối tượng chi trả được nêu tại Bảng 3. Trong số các tỉnh, tỉnh Lai Châu là tỉnh nhận được tiền chi trả lớn nhất (11 triệu USD), tiếp theo là tỉnh Kon Tum (9,5 triệu USD), Điện Biên (7,4 triệu USD), Sơn La (6,3 triệu USD) và Lâm Đồng (6,15 triệu USD). Tiền chi trả dịch vụ môi trường cho tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu là ít nhất, với khoảng 3,53 triệu USD (VNFF 2012). Tổng thu từ các công ty cung cấp nước và cơ sở sản xuất thủy điện ước đạt 85-90% nguồn thu dự kiến.

3.4 Các thách thức chính đối với PFES ở Việt Nam

3.4.1 Tỷ lệ giải ngân thấp

Tỷ lệ giải ngân trung bình của các Quỹ là tương đối thấp, chỉ khoảng 46% (VNFF 2013) do hầu hết các tỉnh vẫn chưa hoàn thiện việc xác định ranh giới diện tích rừng giữa các chủ rừng cũng như thiếu các thông tin cần thiết và các hướng dẫn cụ thể về quản lý nguồn tiền và công tác chi trả. Trong khi một số tỉnh có tỉ lệ giải ngân cao (ví dụ, Lâm Đồng: 90%; Lai Châu: 98%; Yên Bái: 80%), thì một số tỉnh khác vẫn còn chậm trong việc chi trả tới chủ rừng (ví dụ, Quảng Nam là 2%; Lào Cai là 6%; Điện Biên là 15%). Hầu hết các tổ chức phi chính phủ quốc tế và tổ chức xã hội dân sự đều bày tỏ sự quan ngại về việc chi trả chậm bởi vì việc chi trả chậm có thể dẫn đến sự không rõ ràng trong quản lý số tiền chưa được chi trả.

Tuy nhiên, những người tham gia phỏng vấn từ phía VNFF và cán bộ các tỉnh như Lâm Đồng, Sơn La và Đắk Nông đã đưa ra giải thích cho tình trạng giải ngân chậm. Thứ nhất, tỷ lệ giải ngân phụ thuộc vào số lượng, quy mô và khả năng tiếp cận tới các chủ rừng tham gia vào PFES. Ví dụ, khi mà hầu hết các chủ rừng ở Lâm Đồng là các lâm trường quốc doanh đã có tài khoản ngân hàng, thì tỉnh Sơn La có hơn 64.000 chủ rừng là cá nhân, hộ gia đình sống tại các vùng sâu, vùng xa và không có điều kiện tiếp cận các dịch vụ ngân hàng. Vì vậy, việc chi trả tại Lâm Đồng có thể thực hiện trong thời gian một tháng. Ngược lại các cán bộ ở Sơn La cần tới 3 tháng để hoàn thiện việc chi trả tới chủ rừng. Mặt khác, những sự khác biệt trong cơ chế tài chính và thể chế tại Lâm

Bảng 3. Doanh thu PFES từ các đối tượng chi trả 2009–2012

Năm	Doanh thu từ các đối tượng chi trả (tính theo đơn vị triệu USD)			
	Cơ sở sản xuất thủy điện	Công ty cung cấp nước	Du lịch sinh thái	Tổng doanh thu
2009	10,5	0,48	0,016	11,00
2010	4,9	0,43	0,018	5,35
2011	13,38	0,72	0,034	14,13
2012	57,73	0,85	0,044	58,62
Tổng	86,51	12,48	0,112	89,2

Nguồn: VNFF (2012)

Đồng có thể dẫn tới việc số tiền thu được từ người mua là không giống nhau giữa các năm. Trong khi đó, người bán muốn rằng tiền chi trả PFES phải được tăng lên theo thời gian, bất kể liệu dịch vụ môi trường có được cải thiện chất lượng hay không, và việc giảm mức chi trả có thể dẫn tới những xung đột hoặc mâu thuẫn. Vì vậy, các quỹ cấp tỉnh đã phải triển khai một chiến lược nhằm giữ lại một phần tiền thu được và quản lý trong quỹ dự phòng.

3.4.2 Quá trình thành lập và vận hành Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng ở cấp tỉnh vẫn khá chậm

Việc thành lập và vận hành Quỹ hiện đang còn chậm, đặc biệt là ở các tỉnh Điện Biên, Bắc Kạn và Hà Giang, do sự thụ động của một số ban, ngành ở địa phương, chậm trễ trong việc tuyển dụng cán bộ và thiếu những hướng dẫn cụ thể về quản lý quỹ.

Do PFES là một khái niệm tương đối mới, dẫn đến việc một số nhà hoạch định chính sách ở cấp tỉnh lo ngại việc triển khai không đúng các quy định (Phạm 2013; đối thoại trực tiếp với Đặng 2013). Hơn nữa, một số tỉnh chưa chứng minh được sự hiệu quả trong việc nâng cao nhận thức cộng đồng về PFES, dẫn tới thiếu sự quan tâm thích đáng, sự hỗ trợ và đồng thuận giữa các bên liên quan.

3.4.3 Cần nâng cao chất lượng hoạt động của các Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng cấp tỉnh

Để được coi là hoàn thiện, cơ cấu thể chế cho PFES phải đạt được một số yêu cầu đặt ra. Mặc dù hệ thống tổ chức của các quỹ đã có những thành công nhất định tại một số địa phương, tuy nhiên vận hành Quỹ ở một số tỉnh vẫn cần xem xét và điều chỉnh (Bảng 4).

Bảng 4. Vận hành Quỹ BVPTR ở trung ương và các cấp tỉnh

Chỉ số (ví dụ)	Tổ chức thực hiện
Hỗ trợ phát triển dự án PFES (nghiên cứu khoa học và lập kế hoạch dự án)	VNFF (quỹ trung ương) hỗ trợ thành lập các quỹ cấp tỉnh (FPDFs) và lên các kế hoạch hàng năm và hàng quý cho PFES ở cấp trung ương. Quỹ trung ương cũng đại diện cho Chính phủ để thảo luận về việc đầu tư chiến lược từ các nhà tài trợ quốc tế. Quỹ Trung ương giữ vai trò chủ đạo trong xây dựng các chính sách, hướng dẫn. Tuy nhiên, một số bên liên quan khi tham gia phỏng vấn cho rằng cán bộ của VNFF còn hạn chế về một số mặt như kỹ năng và hiểu biết về PFES. Điều này dẫn đến khó khăn trong việc cung cấp các hướng dẫn thực tiễn và kịp thời cho các quỹ cấp tỉnh.
Gây quỹ (thu và quản lý nguồn tài chính; thực thi luật, quy định và hợp đồng)	VNFF và quỹ cấp tỉnh đã rất tích cực trong việc gây quỹ và thu tiền từ người mua. Tuy nhiên, vị trí của quỹ nằm tại đâu trong hệ thống cơ quan nhà nước gây có thể ảnh hưởng tới khả năng thực thi luật và thu tiền từ người mua.
Quản lý việc tiếp cận thông tin và tham gia (nâng cao năng lực, đối thoại giữa các bên liên quan, điều phối các cuộc đàm phán, giải quyết mâu thuẫn)	VNFF cung cấp thông tin về PFES tới các nhà tài trợ quốc tế, các tổ chức phi chính phủ cũng như chính quyền và cộng đồng địa phương. VNFF cũng thông báo với báo chí về tiến trình của PFES và việc chi trả, đồng thời cung cấp các khóa tập huấn cho các đơn vị nhà nước chịu trách nhiệm triển khai. Tuy nhiên, còn khá ít các hoạt động nâng cao nhận thức được dành riêng cho khối tư nhân. VNFF cũng chưa thể thiết lập một cơ chế tiếp nhận phản hồi.
Giám sát bắt buộc (quản lý và giám sát các nghĩa vụ phát sinh từ hợp đồng và hoạt động của các quỹ)	Hiện cả VNFF và quỹ tỉnh đều chưa đủ khả năng tiến hành các biện pháp giám sát thích hợp do thiếu nhân lực và các hướng dẫn triển khai.

Nguồn: Dựa theo Greiber (2009).

4 Phân tích các nghiên cứu điểm cho từng loại dịch vụ môi trường rừng

4.1 Phòng hộ đầu nguồn

Các điểm nổi bật:

- Chi phí giao dịch cao là một trong những vấn đề chính đối với các tỉnh có số lượng chủ rừng lớn.
- Người mua e ngại về việc phải chi trả hai lần (ví dụ, công ty mua nước từ các công ty thủy lợi khác, và các công ty này được yêu cầu chi trả chi phí PFES cho cùng một nguồn nước) và việc triển khai chi trả.
- Khối tư nhân không có sự đồng nhất và các công ty tư nhân thường bất lợi hơn so với các công ty Nhà nước khi tham gia vào PFES
- Thiếu các hướng dẫn cụ thể về việc sử dụng tiền từ PFES có thể dẫn tới tình trạng tham nhũng hoặc thiếu minh bạch ở cấp độ thôn bản và cộng đồng
- Giám sát và đánh giá dịch vụ phòng hộ đầu nguồn là khá hạn chế do: thiếu nhân lực và năng lực; điều tra rừng chưa hoàn thiện; khung hình phạt còn nhẹ cho những hành vi phạm quy định bảo vệ rừng; thiếu khả năng thực thi ở cả cấp chính quyền và cộng đồng địa phương; chưa có cơ chế tiếp nhận phản hồi hiệu quả; và ranh giới không rõ ràng giữa các chủ rừng và giữa các tỉnh. Việc chi trả được thực hiện dựa theo diện tích rừng (che phủ rừng), trong khi các yếu tố như chất lượng rừng, xói mòn đất và điều tiết nguồn nước lại chưa được đánh giá đầy đủ.

4.1.1 Cơ cấu thể chế

Trong bốn loại dịch vụ quy định tại Nghị định số 99, dịch vụ phòng hộ đầu nguồn đã đạt được những thành tựu đáng kể xét về mặt thể chế và cơ sở pháp lý. Năm 2012, nguồn thu từ các nhà máy thủy điện quy mô lớn đạt gần 40 triệu USD và năm 2013 có

thể đạt tới 80 triệu USD. Nguồn thu từ các cơ sở sản xuất thủy điện tại các miền khác nhau được thể hiện tại Bảng 5. Số liệu cho thấy khoảng 26 triệu USD (50.2%) là từ các tỉnh phía Bắc, 19 triệu USD (36.1%) từ miền Trung và hơn 7 triệu USD (13.7%) từ các tỉnh phía Nam.

Các quy định về việc chi trả dịch vụ phòng hộ đầu nguồn được quy định rõ ràng tại Điều 7 của Nghị định số 99, cụ thể như sau:

- Các cơ sở sản xuất thủy điện phải chi trả cho các dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và chống bồi lắng lòng hồ, sông, suối và cho việc điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất thủy điện.
- Các cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch phải chi trả cho dịch vụ điều tiết và duy trì nguồn nước để sản xuất nước sạch.
- Các cơ sở sản xuất công nghiệp sử dụng nước từ nguồn nước trực tiếp phải trả cho dịch vụ điều tiết và duy trì nguồn nước phục vụ cho sản xuất.

Nguyên nhân về sự chi trả chậm của người mua dịch vụ

Điều 11 quy định rằng mức chi trả cho dịch vụ môi trường rừng là 20 VND/kWh đối với lượng điện thương phẩm của các nhà máy thủy điện và 40 VND/m³ cho lượng nước thương phẩm của các công ty cung cấp nước. Tuy nhiên, trong 2 năm thí điểm đầu tiên, người mua ở Lâm Đồng và Sơn La trì hoãn việc chi trả hơn một năm và nhiều người mua khác từ chối việc ký kết hợp đồng PFES. Nguyên nhân về sự chậm trễ và từ chối này được lí giải như sau:

Các công ty tư nhân có đặc điểm khác nhau.

Có thể xếp những người mua dịch vụ phòng hộ đầu nguồn vào ba loại, dựa theo các mô hình kinh doanh sau:

- *Công ty quốc doanh*, như là Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), toàn bộ nguồn vốn thuộc sở hữu của nhà nước. EVN là một tập đoàn độc

Bảng 5. Doanh thu dự kiến từ PFES do các nhà máy thủy điện chi trả, 2013

Miền	Số lượng cơ sở sản xuất thủy điện	Doanh thu dự kiến		Tỉ lệ (%)
		Đơn vị tỷ VND	Đơn vị triệu USD	
Bắc	28	541,5	25,7	50,2
Trung	31	389,2	18,5	36,1
Nam	14	148,1	7,1	13,7
Tổng	73	1.078,8	51,3	100,0

Nguồn: VNFF (2013)

quyền của nhà nước điều tiết hoạt động sản xuất thủy điện cho điện lưới quốc gia. Các công ty quốc doanh có chức năng như bên trung gian, thu tiền từ PES và thanh toán tiền chi trả cho quỹ bảo vệ và phát triển rừng. Khoản tiền chi trả cho PES được chuyển cho người tiêu dùng thông qua việc hạch toán chi phí này vào giá bán điện và nước.

- *Công ty cổ phần* do Nhà nước và tư nhân đồng sở hữu. Tại Việt Nam, những công ty này thường vẫn được kiểm soát phần lớn bởi chính phủ. Ví dụ, công ty cung cấp nước Sài Gòn chịu trách nhiệm cung cấp nước cho thành phố Hồ Chí Minh, là một công ty cổ phần với phần vốn của nhà nước là 51%.
- Công ty tư nhân bán điện và nước cho các công ty quốc doanh.

Đại diện của hầu hết các công ty quốc doanh và công ty cổ phần đều ghi nhận các quy định về phí và nguyên tắc chi trả là đơn giản và rõ ràng; họ có thể dễ dàng tuân thủ luật cũng như các quy cấp tỉnh cũng không gặp khó khăn nào đáng kể trong việc thu tiền. Tuy nhiên, các cuộc phỏng vấn tiến hành với các công ty tư nhân tại Sơn La năm 2012 cho thấy những công ty này không có sự quan tâm lớn đối với chính sách PFES. Không như các công ty quốc doanh, những công ty này đã ký hợp đồng bán điện với EVN với thời hạn từ 25 tới 50 năm (Quyết định số 18/2008/QĐ-BTC) trước khi Quyết định số 380 và Nghị định số 99 ra đời. Các bản hợp đồng này yêu cầu các công ty tư nhân phải bán điện với một mức giá cố định trong suốt thời hạn hợp đồng. Nói cách khác, các công ty tư nhân không thể đẩy phí PFES cho chính phủ (người mua trực tiếp) hoặc cho người dân (người tiêu thụ cuối cùng) mà phải tự chi trả chi phí này. Để giải quyết vấn đề trên, Bộ Công thương đã xem xét lại Quyết định số 18/2008/QĐ-BCT về giá bán điện áp dụng đối với các nhà máy thủy điện quy mô nhỏ và Bộ Tài chính cũng yêu cầu EVN sửa đổi lại hợp đồng và thực hiện chi trả bổ sung đối với các công ty tư nhân bắt đầu từ năm 2012.

Các công ty cung cấp nước tại Sơn La và Lâm Đồng cũng cho biết họ không thể chi trả đúng hạn do thiếu các chính sách hỗ trợ và các thủ tục hành chính phức tạp. Mặc dù họ được phép đẩy chi phí PFES cho người tiêu dùng thông qua các hóa đơn tiền nước, nhưng phải mất đến 2 năm thì Ủy ban nhân dân tỉnh mới phê duyệt quyết định tăng giá nước. Hơn nữa, một vài tỉnh có chính sách hỗ trợ cho người nghèo (ví dụ Sơn La), các công ty không thể chuyển chi phí PFES cho nhóm người mua này bởi chính quyền cấp tỉnh yêu cầu họ cung cấp nước miễn phí cho các đối tượng này. Những người tham gia phỏng vấn nhấn mạnh rằng công ty không thể đủ khả năng để hỗ trợ các nhóm thu nhập thấp và chi phí vận hành (ví dụ, cung cấp nước tới các vùng heo lánh) đã vượt quá lợi nhuận.

Chi trả kép. Công ty cung cấp nước Lâm Đồng phải mua nước từ các công ty thủy lợi, và cả hai công ty này đều phải chi trả phí dịch vụ môi trường rừng cho cùng nguồn nước. Tương tự, ở cả Lâm Đồng và Sơn La, rất nhiều nhà máy thủy điện và công ty cung cấp nước ở cùng một lưu vực phải trả cho cùng một dịch vụ phòng hộ đầu nguồn, dấu rằng một nhà máy thủy điện có thể bán nước cho các đơn vị khác.

Sự quan tâm của người mua về triển khai chi trả.

Tất cả những người mua được phỏng vấn ở Lâm Đồng và một số người mua ở Sơn La giải thích rằng họ phải trì hoãn việc chi trả bởi họ nghi ngại rằng họ phải trì hoãn việc chi trả này có được sử dụng một cách hiệu quả cho việc bảo vệ và phát triển rừng. Họ yêu cầu phải có những báo cáo rõ ràng và minh bạch về việc sử dụng tiền chi trả, nhưng việc này vẫn chưa được thực hiện.

Khó khăn trong việc nhận diện người cung cấp dịch vụ môi trường

Thách thức lớn nhất đối với PFES là xác định chính xác diện tích rừng và chủ rừng; việc này càng khó khăn hơn tại những nơi mà chủ rừng là các hộ gia đình và cá nhân do họ thường chỉ sở hữu một diện

tích tương đối nhỏ, nhưng diện tích rừng cộng đồng lại khá lớn và dễ nhận biết trên bản đồ và thực địa. Quá trình xác định ranh giới diện tích của các chủ rừng ở các lưu vực cung cấp dịch vụ môi trường và ký kết các hợp đồng bảo vệ rừng còn khá chậm, mặc dù đây là mục tiêu của Chương trình kiểm kê rừng toàn quốc và sẽ kết thúc vào năm 2016. Nhiều lưu vực không chỉ nằm trên địa giới của một tỉnh, do vậy cần có những phân tích chi tiết về mối liên kết giữa việc chi trả PFES và tác động môi trường.

Năm mươi phần trăm đại diện của các tổ chức phi chính phủ tham gia vào nghiên cứu cho rằng các bản đồ ranh giới diện tích rừng xây dựng từ “Dự án trồng mới 5 triệu ha rừng” (hay còn gọi là Chương trình 661, tập trung vào tái trồng rừng và hỗ trợ tài chính cho việc bảo vệ rừng) là không cập nhật hoặc chất lượng kém do sự đầu tư chưa thỏa đáng cho việc xây dựng bản đồ hiện trạng rừng. Nhiều tỉnh thành, đặc biệt là ở Nam Trung Bộ, Tây Bắc và Tây Nguyên, không có đủ kinh phí để triển khai xác định ranh giới diện tích rừng và ranh giới rừng giữa các chủ rừng. MARD và VNFF đã phải dành ra khoảng 570.000 USD để hỗ trợ một số Quỹ cấp tỉnh thực hiện kiểm kê rừng và công tác giám sát: 195.000 USD cho tỉnh Đắk Nông; 245.000 USD cho tỉnh Sơn La và 130.000 USD cho tỉnh Lâm Đồng (VNFF 2012).

Chi phí giao dịch cao

Tất cả những người tham gia phỏng vấn đều cho rằng chi phí giao dịch trong cơ chế PFES đối với dịch vụ phòng hộ đầu nguồn là khá cao do có quá nhiều người cung cấp dịch vụ môi trường. Nghị định số 99 cho phép mỗi quỹ cấp tỉnh được giữ 10% tổng doanh thu từ PFES để chi trả cho các chi phí hành chính và vận hành Quỹ, tuy nhiên tỷ lệ cố định này có thể là không phù hợp cho tất cả các tỉnh. Ví dụ, tại Lâm Đồng, số lượng người cung cấp dịch vụ

môi trường ít, 10% phí quản lý Quỹ là tương đối đủ để chi trả các chi phí cần thiết. Ngược lại, tại Sơn La, 10% là không đủ do Quỹ tỉnh cần phải làm hợp đồng với 64.000 chủ rừng là cá nhân và hộ gia đình. Quỹ tỉnh ở Sơn La phải sử dụng phần lớn kinh phí từ 10% quản lý phí cho việc kiểm tra công tác bảo vệ rừng và thực hiện chi trả với hơn 3.500 nhân viên tham gia vào triển khai PFES.

4.1.2. Cơ chế chia sẻ lợi ích

Mức chi trả khác nhau

Theo Quyết định số 380 và Nghị định số 99, mức chi trả cho các chủ rừng được tính toán theo công thức dưới đây:

Trong giai đoạn thí điểm, có những khác biệt đáng kể về mức chi trả trung bình cho một héc ta rừng và diện tích rừng bình quân do các chủ rừng là cá nhân và hộ gia đình quản lý ở tỉnh Sơn La và Lâm Đồng. Số tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng cho các hộ gia đình tại Sơn La thấp hơn số tiền chi trả cho hộ gia đình tại Lâm Đồng do một vài lý do.

Thứ nhất, tại thời điểm năm 2008, ở Sơn La, bình quân mỗi hộ gia đình quản lý một diện tích dưới 1 héc ta (khoảng từ 0,3-0,5 ha), trong khi đó mỗi hộ gia đình tại Lâm Đồng quản lý trung bình 30 héc ta rừng. Mức chi trả cho một héc ta rừng do hộ gia đình quản lý tại Sơn La chỉ khoảng từ 3,5 – 6 USD và ở Lâm Đồng là 7,5 – 10 USD. Thứ hai, mức chi trả cho mỗi hộ gia đình được quyết định dựa theo tổng số tiền thu được ở các tỉnh và khu vực: Lâm Đồng có hơn 10 người mua trong khi Sơn La chỉ có 3 người mua, trong đó có một người mua vẫn chưa tiến hành chi trả. Vì vậy, tổng tiền thu của Sơn La là thấp hơn Lâm Đồng. Hơn nữa, Sơn La là tỉnh có diện tích rừng cung ứng dịch vụ môi trường lớn trong khi diện tích rừng cung ứng dịch vụ môi

$$\begin{array}{l} \text{Tổng số tiền chi trả} \\ \text{cho chủ rừng} \\ \text{(VND)} \end{array} = \begin{array}{l} \text{Mức chi trả trung bình} \\ \text{cho một héc ta rừng} \\ \text{(VND/ha)} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Diện tích rừng cung ứng dịch} \\ \text{vụ môi trường của chủ rừng} \\ \text{(ha)} \end{array} \times \text{Hệ số K}$$

Trong đó:

- Mức chi trả trung bình cho một héc ta rừng (VND/ha) được xác định bằng tổng số tiền thu từ dịch vụ môi trường (trừ đi chi phí quản lý cho các quỹ cấp tỉnh), chia cho tổng diện tích rừng trong lưu vực theo phê duyệt của cơ quan có thẩm quyền về tổ chức triển khai PFES.
- Diện tích rừng được quản lý để cung ứng dịch vụ môi trường rừng bao gồm diện tích rừng được giao, cho thuê và khoán bảo vệ rừng.
- Hệ số K phụ thuộc vào loại rừng (rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất), trạng thái rừng (giàu, trung bình, nghèo, rừng phục hồi) và nguồn gốc hình thành rừng (rừng tự nhiên, rừng trồng), và theo phê duyệt của Ủy ban nhân dân tỉnh.

Bảng 6. Mức chi trả cho một héc ta rừng tại các lưu vực ở tỉnh Lâm Đồng 2012

Lưu vực Nhà máy thủy điện Đa Nhim	Lưu vực Nhà máy thủy điện Đại Ninh	Lưu vực Nhà máy thủy điện Hàm Thuận	Lưu vực Nhà máy thủy điện Đồng Nai	Lưu vực Nhà máy thủy điện Srepok
350.000 ^a	400.000	400.000	300.000	300.000

a Đơn vị: VND/ha/năm

Nguồn: Quỹ BVPTTR Lâm Đồng (2013)

trường ở Lâm Đồng lại tương đối ít, dẫn đến mức chi trả bình quân cho một héc ta rừng ở Lâm Đồng cao hơn Sơn La.

Sự khác biệt giữa mức chi trả của các tỉnh cũng do sự không đồng đều trong tổng nguồn thu từ người mua (Bảng 6). Tại Lâm Đồng, mức chi trả cho hộ dân có sự khác nhau theo từng khu vực trong chương trình thí điểm (Nguyễn 2011). Sản lượng điện của các nhà máy thủy điện và quy mô diện tích rừng và lưu vực của các hồ chứa đã tạo ra nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng từ các nhà máy thủy điện Đa Nhim, Đại Ninh và Hàm Thuận là lớn hơn và mức chi trả cho các chủ rừng cũng cao hơn.

Văn bản chính sách liên quan (Thông tư số 80) không đề cập tới việc chia sẻ và/hoặc điều tiết nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng và các nguồn ngân sách khác phục vụ cho công tác bảo vệ rừng trong tỉnh hoặc giữa các tỉnh. Do vậy, trong một số trường hợp, chủ rừng có rừng ở sườn một ngọn núi có thể được nhận tiền chi trả dịch vụ môi trường bởi diện tích đất của họ nằm trong lưu vực có cung cấp dịch vụ môi trường cho người mua ở phía hạ lưu trong khi những chủ rừng khác ở ngay bên cạnh nhưng diện tích rừng của họ không nằm trong lưu vực nói trên có thể nhận được ít tiền hơn hoặc không được

nhận tiền chi trả PFES vì diện tích rừng đó thuộc đối tượng chi trả của một nguồn thu khác (ví dụ, tiền từ Chương trình 661). Để tránh gây ra mâu thuẫn và xung đột, cán bộ tại Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Lâm Đồng đã áp dụng cùng một mức chi trả cho tất cả các xã.

Sự ra đời của Nghị định số 99 đã tái cơ cấu lại cơ chế PFES được thực hiện thí điểm ở Lâm Đồng và Sơn La. Ví dụ, tại tỉnh Sơn La, chủ rừng là cá nhân và hộ gia đình được nhóm lại để giảm bớt số lượng chủ rừng thuộc đối tượng này và tăng diện tích rừng cộng đồng. Diện tích rừng trung bình của một hộ ở Sơn La là 3 ha và ở Lâm Đồng là từ 1-3 ha. Mức chi trả cho từng chủ rừng là hộ gia đình đã được nâng lên và mức chi trả trung bình giai đoạn 2011-2012 là 11 USD/ha/năm tại Sơn La và 17 USD/ha/năm tại Lâm Đồng. Bảng 7 đưa ra so sánh giữa 2 tỉnh và chỉ ra rằng tiền chi trả cho chủ rừng là cá nhân và nhóm hộ là khá thấp, nhưng tiền chi trả cho cộng đồng là tương đối lớn và nếu được sử dụng hiệu quả sẽ có thể cải thiện điều kiện môi trường và an sinh xã hội.

Khó khăn trong việc áp dụng hệ số K

Hệ số K được sử dụng để điều chỉnh mức chi trả PFES. Theo Quyết định số 380/QĐ-TTg, Ủy ban

Bảng 7. Tiền chi trả cho các chủ rừng tại Sơn La và Lâm Đồng 2011-2012

Tỉnh	Chủ rừng Số lượng	Diện tích trung bình (ha)	Mức chi trả trung bình/ha (1000 VND)	Tổng tiền chi trả (1.000 VND/năm)
Sơn La	Cá nhân 32.396	3	220	660
	Nhóm hộ 1.242	14	220	3.080
	Cộng đồng 1.497	140	220	30.800
Lâm Đồng	Cá nhân 2.000	1-3	350	350-1.050
	Tổ chức 7.000	333,9	65	8.000

Nguồn: Quỹ BVPTTR Lâm Đồng (2013); Liên lạc cá nhân với Lê (2013)

nhân dân tỉnh Lâm Đồng và Sơn La chịu trách nhiệm xác định hệ số này, sử dụng kết quả điều tra rừng từ các cơ quan liên quan.

Giá trị của hệ số K thành phần được xác định theo phương pháp nêu tại Thông tư 80/2011/TT-BNNPTNT do Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn ban hành nhằm xác định mức chi trả dịch vụ môi trường rừng. Cụ thể như sau:

- K1 (trạng thái và trữ lượng rừng): là 0,9 cho rừng nghèo và rừng tái sinh; 0,95 đối với rừng trung bình; 1,0 đối với rừng giàu
- K2 (chức năng): là 0,9 đối với rừng sản xuất; 0,95 đối với rừng phòng hộ; 1,0 đối với rừng đặc dụng
- K3 (nguồn gốc rừng): là 0,9 đối với rừng trồng; 1,0 đối với rừng tự nhiên
- K4 (mức độ khó khăn trong công tác bảo vệ rừng): là 1,00 với mức rất khó khăn; 0,95 với mức khó khăn; 0,90 với mức ít khó khăn.

Cán bộ cấp xã ở Sơn La và Lâm Đồng đồng ý rằng việc sử dụng các hệ số K khác nhau là hợp lý, tuy nhiên họ cũng cho rằng rất khó để giải thích hệ thống tính toán này đối với cộng đồng và có thể gây ra mâu thuẫn giữa các thành viên trong cộng đồng. Một vấn đề nữa đó là các cộng đồng địa phương không đồng ý về các giá trị áp dụng của hệ số K. Do thiếu các số liệu kiểm kê rừng cũng như năng lực về đánh giá chất lượng rừng và chi phí rất lớn để xác định và áp dụng từng hệ số K thành phần, các cơ quan có thẩm quyền ở Lâm Đồng và Sơn La quyết định áp dụng hệ số K bằng 1 với tất cả những người cung cấp dịch vụ môi trường để đảm bảo rằng họ nhận được mức chi trả như nhau. Những người tham gia phỏng vấn ở các tỉnh cho biết chưa thể áp dụng cả bốn hệ số K như quy định, mà thường chỉ sử dụng hệ số K2 và K3. Các cán bộ cấp tỉnh và hộ dân, trong các cuộc phỏng vấn, cho rằng việc áp dụng hệ số K như nhau sẽ không thể giúp cải thiện chất lượng rừng. Các hộ dân cũng cho rằng việc áp dụng một mức chi trả đồng đều không phải lúc nào cũng đạt được tính hiệu quả và hiệu lực bởi vì tất cả mọi người đều được nhận một mức chi trả như nhau bất kể chất lượng rừng của họ có được cải thiện hay không và do vậy họ cảm thấy không công bằng.

Các lựa chọn và yếu tố ảnh hưởng tới việc chia sẻ lợi ích

Trong các cuộc phỏng vấn, thành viên các cộng đồng địa phương tại Lâm Đồng, Sơn La, Xuân Thủy và Đắk Nông chỉ ra rằng họ thường sử dụng tiền

nhận được từ PFES để chăm sóc con cái, chi phí học hành và nhu cầu lương thực hàng ngày, chỉ có một số rất ít tiền được đầu tư vào các hoạt động phát triển sinh kế.

Đối với quản lý rừng cộng đồng, Phạm và cộng sự (sắp xuất bản) đã quan sát 5 hình thức sử dụng tiền từ PFES tại Sơn La:

1. Chi trả cho thành viên của các nhóm và tổ bảo vệ rừng
2. Mua sắm và nâng cấp các thiết bị nhà văn hóa cộng đồng
3. Chia đều cho tất cả các hộ trong thôn bản
4. Xây dựng cơ sở hạ tầng (ví dụ, đường, trường học)
5. Chi tiêu vào các công việc khác, chủ yếu là cho vay ở mức độ tín dụng vi mô cho các hộ nghèo với mức lãi suất thấp nhằm cải thiện sinh kế.

Mỗi hình thức chi tiêu này đều có điểm mạnh và điểm yếu. Ví dụ, việc việc chia đều số tiền cho tất cả các hộ trong bản sẽ làm cho họ có trách nhiệm bảo vệ rừng và giảm nguy cơ chiếm dụng từ ban quản lý thôn bản. Tuy nhiên, hình thức này đồng nghĩa với việc mỗi hộ dân chỉ nhận được một số tiền rất nhỏ (1 USD/ha/năm; trong khi đó, chi phí cơ hội cho việc trồng ngô ở Sơn La là vào khoảng 1.500 USD/ha/năm). Mặc dù vậy, hình thức sử dụng tiền này diễn ra phổ biến ở những cộng đồng mà ở đó người dân không tin tưởng vào cán bộ xã, thôn/bản hoặc những cộng đồng mà người dân cho rằng chỉ có hình thức này mới đảm bảo sự công bằng (Phạm và cộng sự, sắp xuất bản). Việc các cán bộ thôn/bản tham nhũng và sử dụng tiền sai mục đích gây ra sự thiếu tin tưởng đối với người dân địa phương và dẫn đến sự thất bại của cơ chế PFES; bài học ở đây là cần phải lồng ghép hệ thống giám sát và tiếp nhận phản hồi vào cơ chế PFES; kết hợp với những kiến thức và hiểu biết về bối cảnh chính trị xã hội và tâm lý con người để có thể đạt được một cơ chế PFES đảm bảo tính hiệu ích, hiệu quả và công bằng.

Hợp đồng theo nhóm hay hợp đồng cá nhân?

Giám sát dịch vụ môi trường là rất quan trọng để đảm bảo tính điều kiện của cơ chế PFES, tuy nhiên việc này là rất khó thực hiện ở nơi mà diện tích rừng phân bố manh mún với số lượng lớn các chủ rừng. Đây là một khó khăn chính ở Việt Nam do có rất nhiều hộ nghèo, mỗi hộ chỉ quản lý một diện tích rừng khá nhỏ (Bùi và cộng sự 2004; Wunder và cộng sự 2005; Huang và Upadhyaya 2007). Giấy

chứng nhận theo nhóm và các cách tiếp cận theo nhóm là những giải pháp được đề xuất để làm giảm chi phí giao dịch, và các cách tiếp cận này có thể thúc đẩy người nông dân làm việc với nhau để cung cấp dịch vụ môi trường trên một diện tích lớn, và giảm chi phí giám sát – thường là chi phí tốn kém nhất trong PES (Swallow và cộng sự 2007). Tuy nhiên, những cán bộ đang làm việc trong các cơ quan chính phủ chỉ ra khá nhiều thách thức đối với cách tiếp cận này, ví dụ như tiêu chí để lập nhóm (ví dụ, Quảng Nam), tránh sự chiếm dụng từ các nhóm có ưu thế (ví dụ, Sơn La), và đảm bảo rằng các quyền của các hộ dân vẫn được đảm bảo trong thỏa thuận chi trả (ví dụ, dưới hợp đồng theo nhóm hoặc hợp đồng cá nhân).

Hơn thế nữa, khi mà cộng đồng vẫn chưa có tư cách pháp nhân cần thiết để tham gia vào các hợp đồng PFES, họ sẽ giảm sự quan tâm đối với công tác bảo vệ và phát triển (Hoàng và cộng sự 2008). Luật Dân sự Việt Nam 2005 quy định các quyền rất hạn chế đối với cộng đồng để tham gia vào các hợp đồng và các quan hệ dân sự khác. Đặc biệt, Điều 84 của Luật Dân sự 2005 quy định những điều kiện sau để một chủ thể có thể tham gia vào quan hệ dân sự mang tính pháp lý: được thành lập hợp pháp; có cơ cấu tổ chức; có tài sản độc lập với các cá nhân và tổ chức khác, và có trách nhiệm đối với những tài sản này; và có khả năng tham gia vào các quan hệ pháp lý một cách độc lập và dưới tên chủ thể đó. Do cộng đồng không đáp ứng được hết những yêu cầu trên nên không thể trở thành một bên trong các mối quan hệ dân sự mang tính pháp lý (Warner 2008).

Sử dụng tiền chi trả PFES không hiệu quả và hiệu ích

Tất cả người dân và cán bộ tại Sơn La đều cho rằng việc mua sắm và nâng cấp các thiết bị trong nhà văn hóa cộng đồng là cách tốt nhất để tối đa hóa hiệu quả và lợi ích của cộng đồng trong công tác bảo vệ và phát triển rừng. Cách tiếp cận này cũng đảm bảo rằng những nhóm yếu thế và nhóm dễ bị tổn thương (ví dụ, người nghèo, người già hoặc người không có đất), vẫn được hưởng lợi từ PFES. Tuy nhiên, theo nghiên cứu tại hầu hết các thôn bản, tiền chi trả từ PFES dường như đang được sử dụng một cách chưa hiệu quả, chỉ để mua sắm các tài sản hữu hình, và việc sử dụng tiền để đầu tư vào các hoạt động phát triển sinh kế đang bị coi nhẹ. Ví dụ, Phạm và cộng sự (sắp xuất bản) nhận thấy rằng một số lớn các bản tại huyện Mường La, tỉnh Sơn La, nhận được hơn 315 triệu VND (15.000 USD) mỗi năm cho việc bảo vệ rừng cộng đồng nhưng tất cả số tiền này đều dùng

để mua sắm trang thiết bị (đồ nội thất hoặc dàn karaoke) thay vì đầu tư vào phát triển sinh kế, an sinh xã hội hoặc bảo vệ và phát triển rừng. Việc này diễn ra một phần do cán bộ thôn bản chưa đủ năng lực và kiến thức để quản lý số tiền và đầu tư cho những việc hợp lý, một phần cũng do Ủy ban nhân dân các cấp cho rằng các thôn/bản nên sử dụng số tiền này phù hợp với dòng ngân sách. Trong các cuộc phỏng vấn, cán bộ thôn bản chỉ ra rằng họ phải làm theo những ý muốn từ cấp trên của họ. Điều này cho thấy cần phải xây dựng năng lực cho các cán bộ thôn bản, cùng với những hướng dẫn rõ ràng và đủ linh hoạt để giúp cán bộ thôn bản có thể sử dụng tiền chi trả dựa theo nhu cầu thực tiễn tại thôn bản.

4.1.3 Giám sát và đánh giá

Giám sát dịch vụ môi trường

Việt Nam hiện vẫn chưa đưa ra bất kỳ yêu cầu hay các quy định nào cho việc giám sát môi trường về chất lượng rừng, xói mòn đất hoặc điều tiết nguồn nước, mặc dù cơ chế PFES hướng tới tất cả các loại dịch vụ môi trường này.

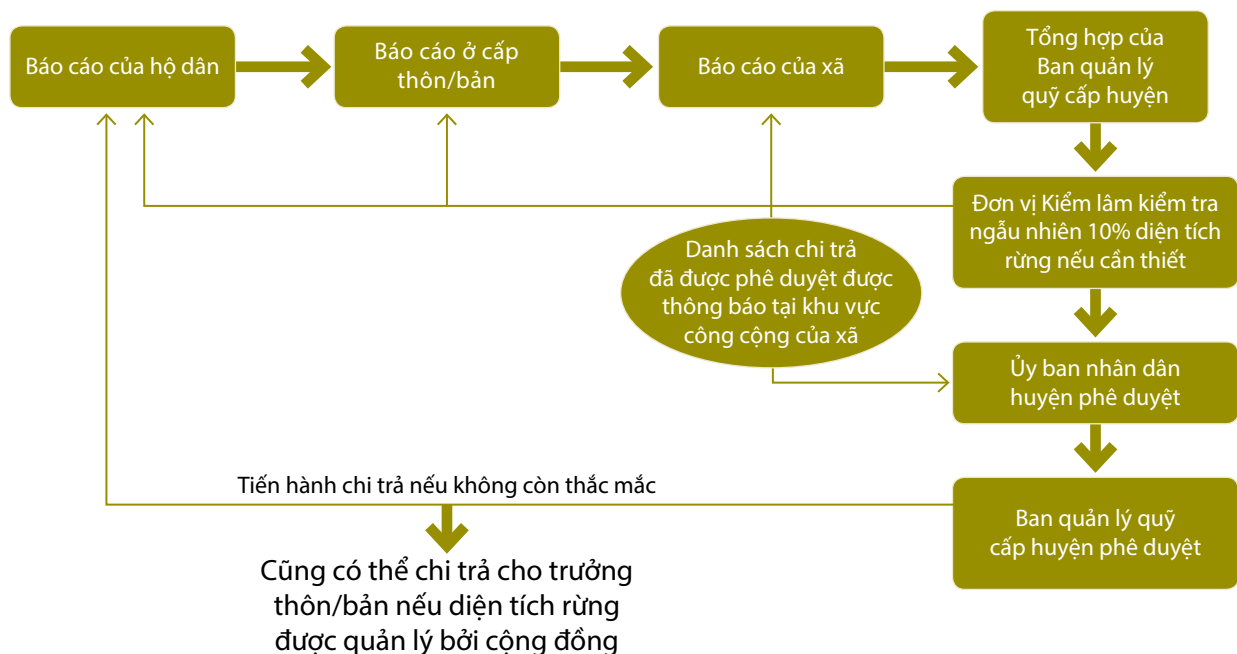
Hệ thống giám sát và đánh giá quy định trong Thông tư 20 chủ yếu chỉ đề cập tới việc giám sát diện tích rừng hiện có như là yếu tố đại diện cho các dịch vụ môi trường và kết quả đầu ra cuối cùng (Bảng 8 và Hình 6).

Mặc dù một số báo cáo đã chỉ ra sự tăng trưởng chất lượng rừng từ cơ chế PFES (ví dụ, MARD 2010; QBVPTR Lâm Đồng 2012; QBVPTR Sơn La 2012; VNFF 2012), tuy nhiên những đánh giá này chủ yếu dựa trên nhận định chủ quan và quan điểm của các hộ gia đình, cộng đồng và cán bộ cấp tỉnh, thay vì đưa ra các bằng chứng khoa học thuyết phục về sự tăng trưởng hoặc dấu hiệu cho thấy mối liên kết giữa cải thiện chất lượng rừng và PFES. Không có báo cáo nào, kể cả ý kiến từ những người tham gia phỏng vấn, về sử dụng những tiêu chí rõ ràng và toàn diện để đánh giá đường cơ sở.

Các cán bộ ở cấp tỉnh thừa nhận rằng họ không chắc liệu chất lượng rừng có thực sự được cải thiện không do thiếu số liệu, đồng thời các cán bộ này cũng chỉ ra nhu cầu cấp bách tiến hành nghiên cứu về các vấn đề này. Tại Lâm Đồng, các nghiên cứu bởi MARD (2009) và QBVPTR Lâm Đồng (2012) chỉ ra rằng các cơ quan nhà nước và hộ dân công nhận PFES đã giúp làm giảm 10-20% số vụ vi phạm pháp luật liên quan tới rừng (ví dụ, chuyển đổi từ đất rừng sang đất

Bảng 8. Tiêu chí và các chỉ số sử dụng cho giám sát và đánh giá cơ chế PFES quy định trong Thông tư 20.

Tiêu chí kiểm tra	Các chỉ số và quy định chi trả
1. Diện tích rừng	<p>Diện tích rừng không bị suy thoái hoặc chỉ bị suy thoái ở mức độ nhỏ và vẫn đủ khả năng cung cấp dịch vụ môi trường: sẽ được nghiệm thu là thỏa mãn các yêu cầu và nhận đủ số tiền chi trả</p> <p>Diện tích rừng bị suy thoái (do khai thác, chặt phá, xâm lấn, cháy, chuyển đổi mục đích sử dụng trái phép, tàn phá do thiên tai v.v...) và không đủ điều kiện để cung cấp dịch vụ môi trường rừng: được nghiệm thu là không thỏa mãn yêu cầu và không nhận được tiền chi trả</p> <p>Biên bản kiểm tra nghiệm thu đối với diện tích rừng cung ứng dịch vụ môi trường rừng</p>
2. Chất lượng rừng	Xác định hệ số K thích hợp (quyết định bởi cơ quan kiểm tra)
3. Xác định đất có rừng	<p>Rừng được định nghĩa như một hệ sinh thái chủ yếu gồm các cây lâu năm thân gỗ, cau dừa với chiều cao ít nhất 5m (trừ rừng mới trồng và rừng ngập mặn) hoặc tre nứa, có thể cung cấp gỗ hoặc lâm sản ngoài gỗ và có giá trị trực tiếp hoặc gián tiếp khác như bảo tồn đa dạng sinh học, bảo vệ môi trường và cảnh quan.</p> <p>Rừng mới trồng các loài cây thân gỗ và rừng mới tái sinh sau khi khai thác rừng trồng, với chiều cao cây ít nhất 1,5 m với loài sinh trưởng chậm và 3,0 m đối với loài sinh trưởng nhanh và mật độ phải đạt ít nhất 1.000 cây trên 1 hecta.</p> <p>Độ tàn che của các loài cây chính của rừng phải là từ 0,1 trở lên.</p> <p>Diện tích tối thiểu phải là 0,5 ha. Nếu là dải cây rừng thì phải có chiều rộng tối thiểu 20m và có từ 3 hàng cây trở lên.</p>

**Hình 6. Quá trình kiểm tra và nghiệm thu**

lâm nghiệp, khai thác gỗ trái phép, xâm lấn v.v...) và nâng cao sinh kế tại địa phương. Tuy nhiên, việc PFES đóng góp ở góc độ nào cho những kết quả

này vẫn chưa rõ ràng và các tỉnh vẫn còn được nhận nhiều chương trình quốc gia và quốc tế khác về bảo vệ phát triển rừng, xóa đói giảm nghèo và đây có thể

là nguyên nhân cho những kết quả trên. Hơn nữa, nguồn số liệu báo cáo là chủ quan và đặc biệt là ở Lâm Đồng, các số liệu có sự mâu thuẫn lẫn nhau.

Thêm vào đó, MARD (2012) và QBVPTR Lâm Đồng (2012) lại báo cáo về việc đã giảm được tốc độ mất rừng và suy thoái rừng. Ngược lại, những người tham gia phỏng vấn đến từ các tổ chức xã hội dân sự và tổ chức phi chính phủ quốc tế triển khai dự án tại Lâm Đồng cho rằng việc mất rừng và suy thoái rừng vẫn tiếp tục tiếp diễn tại địa bàn tỉnh bởi người dân phần do năng lực hạn chế hoặc có quá ít lợi ích để bảo vệ rừng và các hình phạt là quá nhẹ đối với các hành vi trái pháp luật.

Thiếu các số liệu rõ ràng về các hình thức sở hữu đất cũng là một vấn đề cần phải xem xét. Chỉ khi tỉnh có tài liệu rõ ràng về việc ai là chủ sở hữu cho từng diện tích đất mới có thể giúp các cán bộ tỉnh đó xác định điều kiện và chủ rừng cho từng diện tích. Xác định quyền sở hữu, diện tích rừng và trạng thái rừng theo bản đồ ảnh (ví dụ, từ công cụ Google Earth) và phổ biến cho các cộng đồng là một cách tiếp cận hỗ trợ xác định chính xác tiền từ PFES nên được chi trả như thế nào và ai là người chịu trách nhiệm bảo vệ rừng. Các mâu thuẫn liên quan tới ranh giới của các chủ rừng cần phải được giải quyết trước khi ký kết hợp đồng để có được sự minh bạch khi chi trả. Tất cả những thông tin này là điều kiện cơ bản để triển khai chi trả PFES và nếu thiếu các thông tin trên, có thể sẽ không thể nhận biết và báo cáo về tình trạng mất rừng và suy thoái rừng.

Giám sát dịch vụ phòng hộ đầu nguồn

Có rất ít dữ liệu về tác động của các loại hình sử dụng đất khác nhau đối với mức độ xói mòn đất ở Việt Nam, vì vậy cần phải tiến hành thêm các nghiên cứu và điều tra để đo đạc số lượng dịch vụ cung cấp từ mỗi kiểu sử dụng đất và kiểu thảm thực vật. Xác định được những dữ liệu này sẽ cải thiện cơ sở khoa học để đo đạc được lượng và chất của dịch vụ môi trường (Winrock International 2011). Ví dụ, giá trị của việc giữ lại 45.000 ha rừng thông ở khu vực đầu nguồn Đa Nhim, thay vì chuyển đổi sang đất nông nghiệp, được ước tính có trị giá là 3,75 triệu USD, trong đó giá trị của việc hạn chế xói mòn chiếm 80% giá trị ước tính (Winrock International 2011). Tính toán này sử dụng Công cụ Đánh giá Đất và Nước và dựa trên bộ dữ liệu mà một phần được nhập từ một nghiên cứu trước đây tại một khu vực ở Bắc Thái Lan có các điều kiện tự nhiên và kinh tế xã hội tương tự (Winrock International 2011). Vì vậy, cần phải

thiết lập một bộ dữ liệu thích hợp và hoàn thiện hơn để ước tính các giá trị của các dịch vụ điều tiết nguồn nước và bảo vệ đất tại Việt Nam.

USAID, thông qua Winrock International, đã đầu tư 4 trạm đo đạc để quan sát dòng chảy và lấy mẫu bồi lắng tại Lâm Đồng. Phân tích từ các dữ liệu có được từ các trạm trong năm đầu tiên chỉ ra sự khác biệt rõ ràng của các kiểu sử dụng đất khác nhau lên hiện tượng bồi lắng. Lượng bồi lắng ở các khu vực đầu nguồn bao phủ bởi rừng lá rộng là 30 tấn/km²; với lưu vực che phủ bởi rừng Thông là 47 tấn/km²; đối với khu vực đầu nguồn gồm cả các hình thức canh tác nông nghiệp và rừng thông là 143 tấn/km², và khối lượng bồi lắng từ khu vực đầu nguồn với chỉ hoạt động canh tác nông nghiệp là 1.200 tấn/km², tức là gấp 40 lần đối với khu vực đầu nguồn có rừng lá rộng (MacDonald 2011). Một cách tổng quát, kết quả này chỉ ra rằng việc chuyển đổi diện tích rừng sang diện tích đất nông nghiệp sẽ làm tăng lượng bồi lắng một cách đáng kể nhưng chắc chắn là chỉ có tác động nhỏ tới lưu lượng và thời gian dòng chảy.

Thu thập các số liệu về chất lượng của dòng chảy và bồi lắng tại các lưu vực riêng biệt là một nhiệm vụ không dễ dàng. Mặc dù cán bộ của Sở NN&PTNT Lâm Đồng đã được đào tạo trong việc thu thập số liệu, nhưng từ việc thiết bị quan trắc là thiết bị nhập khẩu và có độ nhạy cao, dẫn đến cán bộ giám sát cần có năng lực kỹ thuật để cài đặt, vận hành và sửa chữa và các kiến thức khoa học về khí tượng và thủy văn để phân tích và diễn giải các số liệu đã thu thập. Do các kỹ năng này vẫn còn thiếu và yếu ở Việt Nam, đặc biệt là ở cấp tỉnh, hình thức giám sát này sẽ không được bền vững. Quỹ BVPTTR tỉnh Lâm Đồng đã cho vận hành các trạm quan trắc trong một năm với mức chi phí là 25.000 USD. Tuy nhiên, họ buộc phải dừng việc sử dụng các trang thiết bị này do các trạm bị hư hỏng, không thể sửa chữa được ở Việt Nam và do đó các thiết bị này không thể hỗ trợ cho công tác giám sát do các chi phí cho vận hành không được đảm bảo. Cán bộ cấp tỉnh cho rằng các nhà tài trợ nên đưa những thiết bị phù hợp hơn với Việt Nam và phải đào tạo một số cán bộ Việt Nam để có thể sử dụng được thiết bị, dưới sự hướng dẫn bởi chuyên gia quốc tế trong một vài năm đầu; họ cũng cho rằng Chính phủ Việt Nam có thể hỗ trợ bằng cách chuyển giao kiến thức từ những cán bộ được đào tạo ở nước ngoài cho những người trực tiếp thực hiện công tác giám sát dài hạn.

Như vậy có thể thấy giám sát dịch vụ môi trường là rất phức tạp và tác động thực sự của PFES vẫn chưa

rõ ràng do thiếu các cơ sở khoa học và kiểm chứng. Do đó, nên xem xét những phương pháp giám sát khác có thể là phù hợp và dễ thực hiện hơn trong bối cảnh hiện nay; ví dụ như bao gồm việc đánh giá các mô hình thực tiễn có hiệu quả cao để bảo vệ chất lượng nguồn nước; tìm kiếm các dẫn chứng cụ thể về xói mòn đất, xem xét những thay đổi trên phạm vi cảnh quan và xác định các yếu tố thúc đẩy hoặc hạn chế dòng chảy và xói mòn.

Giám sát hợp đồng

Tính đến ngày 31 tháng 12 năm 2012, VNFF và các quỹ cấp tỉnh đã ký được 113 hợp đồng PFES đối với dịch vụ phòng hộ đầu nguồn. MARD gần đây đã thiết lập một quy trình giám sát việc chi trả tới các chủ rừng (Bảng 9). Tuy nhiên, trong cơ cấu thể chế hiện tại đối với việc giám sát các hợp đồng dịch vụ môi trường, quá trình này sẽ khó có thể áp dụng trong thực tiễn do một số khó khăn nhất định như được nêu trong Bảng 9.

Điều 3 trong Thông tư liên tịch số 62/2012/TTLT-BNNPTNT-BTC quy định:

Bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng chuyển tiền chi trả theo từng quý và theo hợp đồng ủy thác, nếu chậm, phải trả thêm tiền lãi đối với số tiền chi trả chậm theo lãi suất cơ bản do Ngân hàng Nhà nước công bố tại thời điểm thanh toán.

Tuy nhiên, theo những người tham gia phỏng vấn tại Lâm Đồng và Sơn La, quy định này thực sự không giải quyết được vấn đề khi mà mức lãi suất là tương đối thấp (khoảng 0,65%/năm). Các công ty có thể tái đầu tư tiền chi trả PFES cho công việc kinh doanh của họ thay vì chi trả cho người cung cấp và cho dù Chính phủ có yêu cầu họ phải trả thêm tiền lãi do nộp muộn, họ vẫn có được lợi nhuận từ việc trì hoãn chi trả.

Quỹ BVPTTR Sơn La ký hợp đồng bảo vệ rừng với các chủ rừng là tổ chức. Các tổ chức này sẵn sàng ký kết, nhưng khá thụ động và không thực sự hiểu nội dung hợp đồng. Tại Lâm Đồng, 20% số hộ dân không đọc hoặc viết được tiếng Kinh, vì vậy trưởng thôn/bản/buôn sẽ đại diện họ để ký kết. Các hộ dân này giải thích họ không hiểu rõ họ sẽ phải làm những gì trừ việc phải cam kết bảo vệ rừng. Họ cũng cho biết họ không hiểu tại sao lại nhận được tiền, nguồn tiền ở đâu hoặc họ sẽ nhận được bao nhiêu từ PFES. Nhiều hộ dân còn không có bản sao hợp

đồng. Nhiều cuộc phỏng vấn ở Lâm Đồng và Sơn La cho thấy không hề có hợp đồng giữa Quỹ BVPTTR cấp tỉnh và người bán. Các công ty cung cấp nước và nhà máy thủy điện cũng cho biết họ chỉ nhận được công văn từ Quỹ BVPTTR yêu cầu họ chi trả mà không có hợp đồng nào được ký kết trước đó.

Mặc dù quy định về kiểm tra nghiệm thu đã được thiết lập, nhưng quy định này chưa được thực hiện có hiệu quả. Hệ thống giám sát hiện hành gây ra cản trở cho việc báo cáo về mất rừng và suy thoái rừng: nếu chủ rừng báo cáo về việc suy thoái rừng, họ có thể sẽ không nhận được tiền. Việc xuất hiện một bên độc lập hoặc đưa ra quy trình giám sát có sự tham gia có thể loại bỏ được những bất cập này. Hiện tại, các bên liên quan vẫn chưa rõ về làm thế nào để tham gia vào quá trình giám sát do quy định về giám sát chưa được thiết lập một cách hiệu quả. Để đạt được tính hiệu quả, quá trình nghiệm thu phải bao gồm không chỉ người bán và bên trung gian mà cần có sự tham gia của các bên liên quan khác như cơ quan truyền thông, tổ chức phi chính phủ, tổ chức xã hội dân sự và đặc biệt là người mua. Tại Sơn La và Lâm Đồng, đại diện của các nhà máy thủy điện và công ty cung cấp nước cho rằng họ không có đủ nhân sự hoặc thời gian để tham gia vào quá trình kiểm tra nghiệm thu, nhưng họ sẵn sàng tham gia và thu nhận thông tin từ cuộc họp của Ban nghiệm thu nếu hàng năm được tổ chức một đến hai lần.

Người tham gia phỏng vấn ở Quỹ BVPTTR Sơn La và Lâm Đồng nhấn mạnh rằng cho dù người bán bị phát hiện vi phạm hợp đồng, cũng không có hướng dẫn cụ thể nào để khởi tố hoặc phạt họ. Tất cả những người tham gia phỏng vấn trong các tổ tuần tra bảo vệ rừng ở Sơn La và Lâm Đồng cho biết họ không thể bắt giữ hoặc phạt những người khai thác gỗ trái phép vì họ thường là thành viên cộng đồng, họ hàng hoặc bạn bè; vì vậy tình trạng khai thác gỗ vẫn xảy ra.

Về mặt pháp lý, bất kỳ thắc mắc nào không được giải quyết ở cấp độ thôn/bản sẽ được chuyển lên cấp trên, tuy nhiên theo ý kiến từ những người tham gia phỏng vấn ở Lâm Đồng và Sơn La cho thấy điều này không xảy ra trên thực tế. Cán bộ Quỹ BVPTTR tỉnh Sơn La cũng cho rằng do nhiều người không đọc và viết được tiếng Kinh, họ không biết cách báo cáo các vụ vi phạm hợp đồng hoặc thắc mắc nếu quá trình nghiệm thu chưa hợp lý cho dù họ có nhu cầu. Nhìn chung, người dân không rõ về quyền của họ và họ chỉ liên lạc với trưởng thôn/bản; nếu trưởng thôn/bản không tiếp nhận ý kiến thắc mắc và báo

Bảng 9. Quá trình giám sát chi trả PFES đối với các chủ rừng

Bước tiến hành	Thách thức
Hàng năm, trước ngày 15 tháng 12, chủ rừng chuẩn bị một bản đánh giá tình hình bảo vệ rừng (diện tích, chất lượng, khai thác gỗ, chuyển đổi mục đích sử dụng) và nộp cho trưởng thôn/bản.	Người dân không thể tự thực hiện các báo cáo chính xác. Họ thường nhờ trưởng thôn/bản làm hộ và thậm chí không lưu trữ bản sao. Điều này diễn ra thường xuyên tại các hộ nghèo trên địa bàn tỉnh Sơn La.
Trưởng thôn/bản tập hợp các báo cáo từ các chủ rừng là cá nhân và hộ gia đình và dán thông báo các hộ được nhận tiền chi trả PFES để người dân được biết và đánh giá.	Hầu hết người dân được phỏng vấn trong nghiên cứu này cho rằng họ không nhận thức được yêu cầu này; nhiều thành viên trong các cộng đồng dân tộc thiểu số và người già ở các khu vực hẻo lánh tại Lâm Động và Sơn La không biết đọc, biết viết và không thể tiếp cận được danh sách. Những người tham gia phỏng vấn tại Sơn La chỉ ra rằng trưởng thôn/bản không thể hoàn tất được nhiệm vụ này chỉ trong 2 tuần do khoảng cách giữa các hộ dân là quá xa, khó khăn trong việc đo đạc kiểm tra; chính quyền cấp huyện và xã cũng gặp những thách thức tương tự.
Nếu người dân có phản hồi, trưởng thôn/bản sẽ nỗ lực giải quyết. Nếu họ không thể giải quyết được vấn đề, họ sẽ báo cáo lên UBND xã. Trước ngày 30 tháng 12, trưởng thôn/bản sẽ nộp danh sách chủ rừng và diện tích rừng được nhận tiền chi trả PFES, cùng với các vấn đề chưa được giải quyết lên UBND xã.	Các cuộc phỏng vấn với đại diện chính quyền địa phương và các hộ trong những buổi họp nhóm cho thấy không hề có báo cáo nào về những phản hồi của người dân được gửi tới UBND xã. Cán bộ tỉnh Lâm Động và Sơn La hiểu rằng có một số vấn đề ở mức độ thôn/bản đã không được báo cáo lên chính quyền xã do có những bất cập trong quản lý tiền chi trả của các cán bộ thôn/bản, kể cả trưởng thôn/bản, và họ sẽ không báo cáo về các vấn đề này. Việc này dẫn tới sự thiếu tin tưởng của người dân đối với chính quyền địa phương. Hơn nữa, không có ban quản lý PFES hoặc ban giám sát ở cấp độ thôn bản có sự tham gia của người dân địa phương, dẫn đến không có phương tiện nào để phản hồi các ý kiến. Thêm vào đó, việc truyền tải thông tin về PFES còn yếu nên người dân không nhận thức được quyền và nghĩa vụ của họ.
Trước ngày 15 tháng 12, UBND xã phải kiểm tra và thống kê diện tích rừng nằm trong địa bàn xã được nhận chi trả và gửi kết quả tới Hạt Kiểm Lâm huyện. Nếu còn những thắc mắc từ phía chủ rừng, UBND xã và trưởng thôn/bản sẽ giải quyết nếu được. Nếu vấn đề vẫn chưa được giải quyết, UBND xã sẽ gửi hồ sơ (bao gồm thắc mắc của hộ dân, cá nhân, cộng đồng cùng các văn bản hợp lệ) lên Hạt Kiểm Lâm. Trước ngày 31 tháng 12, Hạt Kiểm Lâm sẽ hoàn thiện số liệu về diện tích rừng được nhận chi trả trong địa bàn huyện.	Đánh giá được thực hiện bởi cán bộ xã và dựa theo quan sát với rất ít thông tin được chuyển đến cho các hộ dân. Mặc dù chỉ có một vài thắc mắc được ghi nhận, các cuộc phỏng vấn ở Lâm Động và Sơn La cho thấy trên thực tế vẫn còn nhiều vấn đề chưa được báo cáo lên cấp trên.

Nguồn: Thông tư số 20/2011/TT-BNNPTNT, ngày 7 tháng 5 năm 2012 của Bộ NN & PTNT và kết quả điều tra và phỏng vấn của nghiên cứu.

cáo lên cấp trên thì sự việc cũng không được giải quyết. Rõ ràng là đang thiếu một kênh chính thức để tiếp nhận các ý kiến và thắc mắc nhằm đảm bảo sự công bằng giữa các bên tham gia.

Nghị định số 99 nêu rõ quyền lợi và nghĩa vụ của cả bên mua và bên bán (Hộp 1). Người mua ở Lâm Động nhận thức được quyền lợi của họ và cho biết họ sẽ yêu cầu Quý BVPTTR đưa ra các bằng chứng và

văn bản cho thấy tiền chi trả đã thực sự đến được các hộ dân địa phương; họ cũng kiểm tra cùng với các hộ dân và cộng đồng để chắc chắn hộ dân và cộng đồng đã nhận được tiền. Ngược lại, các hộ dân ở cả Lâm Động và Sơn La đều không nhận thức được về quyền lợi của họ mà họ thường nhìn nhận việc cung cấp thông tin về PFES như là ân huệ cá nhân từ trưởng thôn bản thay vì đó là sự bắt buộc để có được sự minh bạch trong quyền của các hộ dân.

Hộp 1. Quyền của người cung cấp dịch vụ môi trường theo quy định và trên thực tiễn

Bên cung ứng có các quyền sau:

- Được yêu cầu người sử dụng dịch vụ môi trường rừng (nếu chi trả trực tiếp) hoặc Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh (nếu chi trả gián tiếp) chi trả tiền sử dụng dịch vụ môi trường rừng theo quy định tại Nghị định số 99
- Được cung cấp thông tin về giá trị các dịch vụ môi trường rừng
- Được tham gia vào giám sát triển khai chi trả dịch vụ môi trường rừng của các cơ quan Nhà nước.

Chủ rừng là tổ chức có quyền và nghĩa vụ, theo Luật Bảo vệ và Phát triển rừng, đề xuất sự thay đổi trong cách tính hệ số K (hệ số chi trả được quyết định bởi trạng thái rừng, loại rừng, nguồn gốc hình thành rừng, mức độ khó khăn thuận lợi đối với việc bảo vệ rừng).

Nguồn: Nghị định số 99/2010/ND-CP về Chính sách Chi trả dịch vụ môi trường rừng.

Giám sát dòng tài chính và tác động xã hội

Quỹ BVPTR cấp tỉnh kiểm soát dòng tài chính, đồng thời chuẩn bị kế hoạch chi trả và thông báo cho người bán và người mua về quá trình triển khai. Do người bán và người mua không tham gia vào quá trình này, nên họ thường ở thế thụ động thay vì tham gia tích cực để đóng góp cho kết quả đầu ra của PFES. Hơn nữa, họ không có thông tin về nguồn tiền chi trả, ai được chi trả và quá trình chi trả.

Người tham gia phỏng vấn từ các nhà máy thủy điện tại Lâm Đồng cho rằng mức phí PFES là khá cao so với chi phí sản xuất điện. Tuy nhiên, theo Winrock International (2011), các nhà máy thủy điện đã có những nguồn lợi tài chính có thể nhận biết từ việc bảo vệ rừng và những sự thay đổi có lợi này chỉ có thể nhận biết được trong trung hạn và dài hạn. Nhận thức được vấn đề này cùng với khả năng họ có thể dần dần chuyển được bất kỳ chi phí bổ sung nào liên quan tới việc sản xuất và phân phối dịch vụ môi trường cho khách hàng của họ có thể làm giảm bớt những nghi ngại của các công ty (Winrock International 2011). Thêm vào đó, những đại biểu ở các hội thảo chuyên đề cũng chỉ ra rằng không có các cơ sở rõ ràng để tính toán mức phí áp dụng lên

nước và thủy điện, vì vậy, mức phí này cần được điều chỉnh dựa theo các bằng chứng khoa học rõ ràng.

Trần (2010) đưa ra luận điểm rằng PFES đã đóng góp to lớn vào thu nhập của các hộ dân ở Lâm Đồng và tỉ lệ nghèo ở các khu vực thí điểm là thấp hơn 15% so với tỉ lệ nghèo trung bình của cả nước đối với các hộ dân ở những khu vực có điều kiện tương tự. Tuy nhiên, nghiên cứu này chưa mô tả chính xác tỉ trọng thu nhập từ việc bảo vệ và phát triển rừng đến từ PFES trong tổng thu nhập của hộ gia đình. Hơn nữa, nghiên cứu cũng chỉ dựa theo nhận thức của người dân về việc PFES đã nâng cao sinh kế của họ như thế nào mà không thực hiện một phân tích sâu dựa trên những bằng chứng vững chắc về tác động của PFES. Ở cả 2 tỉnh, việc chia sẻ lợi ích dường như không được đồng đều và công bằng cho người nghèo, họ không tiếp cận được PFES do sự xuất hiện của các nhóm có yếu thế và tình trạng pháp lý về quyền sử dụng đất của người nghèo còn yếu (Phạm và cộng sự. sắp xuất bản; Tô và cộng sự 2012).

Như đã phân tích ở trên, cơ chế PFES ở Việt Nam về dịch vụ phòng hộ đầu nguồn cần có thêm sự rõ ràng và minh bạch trong việc theo dõi chi trả để đảm bảo rằng các cá nhân và hộ gia đình phải nhận được số tiền họ xứng đáng được nhận. Tại các cộng đồng có thể bàn bạc và tạo sự đồng thuận để sử dụng một phần tiền từ PFES cho các dự án cộng đồng, lãnh đạo thôn bản phải minh bạch trong việc nhận và chi tiêu số tiền trên. Do thiếu các hướng dẫn chi tiết về việc sử dụng tiền nhận được từ PFES, tiền chi trả đã không được chi tiêu trực tiếp cho công tác bảo vệ và phát triển rừng (Quỹ BVPTR 2012).

4.2 Vẻ đẹp cảnh quan và đa dạng sinh học

Các điểm nổi bật:

- Mới chỉ có tỉnh Lào Cai và Lâm Đồng đưa ra cơ chế PFES cho dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan, bằng cách ký kết hợp đồng với các công ty du lịch. Một số tỉnh khác mới chỉ thí điểm mô hình này.
- Còn nhiều khó khăn trong việc thu tiền PFES từ các công ty kinh doanh du lịch do vị thế chính trị của họ (khả năng vận động hành lang chính quyền địa phương để tránh chi trả) và thiếu sự minh bạch (ví dụ, sổ sách tài chính không rõ ràng, lợi nhuận thực tế của các công ty lớn không được công bố, các mô hình kinh doanh

xem tiếp ở trang sau

Các điểm nổi bật:

nhỏ như dịch vụ lưu trú tại nhà không có sổ sách tài chính).

- Các văn bản hướng dẫn thực hiện còn thiếu rõ ràng, làm giảm sự sẵn sàng chi trả của người mua và giảm tính hiệu quả của PFES.
- Sự sẵn sàng chi trả là khác biệt giữa các nhóm khác nhau, do doanh thu (doanh thu càng lớn, mức sẵn sàng chi trả càng cao), cơ sở chi trả (ví dụ, liệu tiền chi trả được tính dựa theo doanh thu bán vé vào cổng hay tổng doanh thu), nhận thức của người mua và hiểu biết về giá trị dịch vụ môi trường (các công ty lớn có bộ phận quan hệ công chúng thì có mức độ sẵn sàng chi trả cao hơn) và mối quan hệ giữa công ty vào quỹ. Điều nào có thể ảnh hưởng tới việc liệu quỹ có thể hỗ trợ người mua và tái đầu tư tiền để giúp đỡ người mua như thế nào.
- Người mua có thể không nhận thức được giá trị của vẻ đẹp cảnh quan đã hỗ trợ công việc kinh doanh của họ. PFES cho dịch vụ du lịch tương đối khó áp dụng và gây tranh cãi do có nhiều bên tham gia, kiểu hoạt động và mối quan hệ phức tạp giữa người bán – trung gian – người mua.
- Thiếu các bằng chứng thực tế về sự hiệu quả của hệ thống phân phối lợi ích trong cơ chế PFES cho dịch vụ du lịch.
- Vẫn chưa có hệ thống giám sát và đánh giá dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học. Các điều kiện để thực hiện chi trả cho dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan vẫn chưa rõ ràng.
- Một trong những thách thức chính đối với PFES là xác định ai là bên sử dụng dịch vụ phải có trách nhiệm chi trả. Ví dụ, người mua cũng có thể là người bán, gây ra sự phức tạp cho cơ chế PFES.

4.2.1 Cơ cấu thể chế

Chỉ có một số ít các hợp đồng PFES được ký kết với ngành du lịch, dẫn đến tổng thu thấp

Nghị định số 99 tạo ra cơ hội để áp dụng cơ chế PFES cho du lịch tại Việt Nam và là một giải pháp tiềm năng để giải quyết vấn đề đói nghèo ở nhiều khu vực. Tuy nhiên, tính đến giữa năm 2013, mới chỉ có 2 tỉnh (Lào Cai và Lâm Đồng) thực hiện mô hình này, với 21 hợp đồng được ký kết với các công ty du lịch (4 ở Lào Cai và 17 ở Lâm Đồng) và thu

được 26.000 USD (Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam 2012). Vấn đề chính là có quá ít hợp đồng PFES về du lịch sinh thái do thiếu các hướng dẫn cụ thể về việc thu và chi tiền chi trả. Để giải quyết vấn đề trên, MARD dự kiến sẽ ưu tiên việc thu tiền từ ngành du lịch trong năm 2013 và sẽ cung cấp các hỗ trợ và hướng dẫn như yêu cầu từ các quỹ cấp tỉnh. Một số tỉnh khác đang thử nghiệm cơ chế PFES đối với ngành du lịch dưới khung Nghị định số 99 (Bảng 10).

Trong Nghị định 99, dịch vụ PFES đối với du lịch dự định sẽ thu tiền thông qua hai kênh chính: công ty thương mại du lịch (lưu trú, vận chuyển, tổ chức tour) và các vườn quốc gia và khu bảo tồn (Hình 7).

Khó khăn trong việc thu tiền PFES từ các công ty kinh doanh du lịch

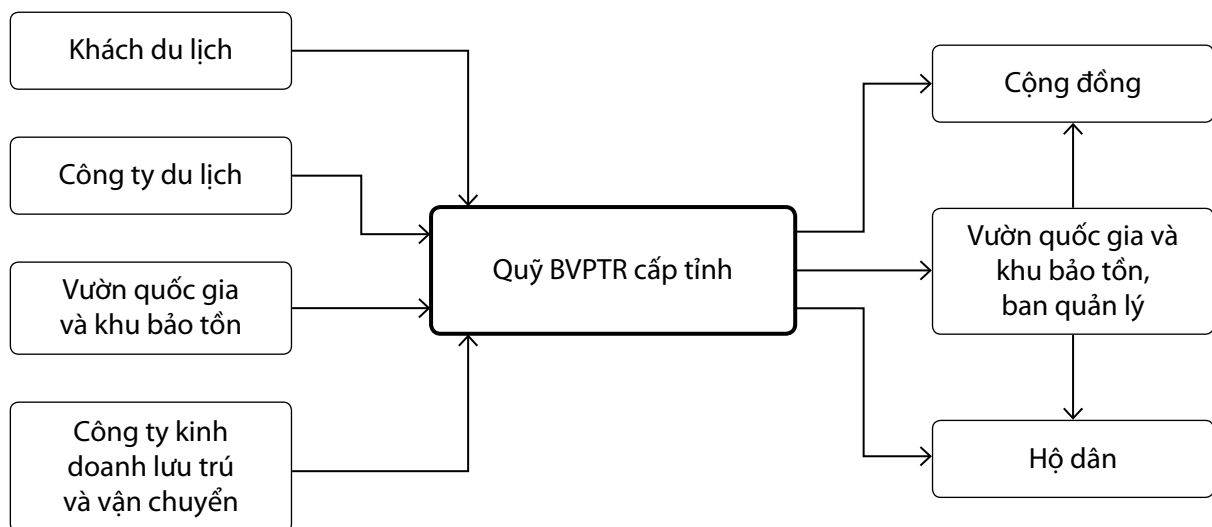
Các công ty kinh doanh du lịch là một nguồn thu rất tiềm năng, nhưng việc thu tiền từ họ là khá khó khăn do họ có vị thế chính trị vững chắc và có thể vận động hành lang với chính quyền địa phương để tránh phải trả phí PFES (Phạm và cộng sự 2009). Thêm vào đó, hệ thống kế toán của các công ty trên thường thiếu sự rõ ràng (ví dụ, sổ sách tài chính không rõ ràng, các công ty lớn thường không công bố doanh thu thực tế, các mô hình kinh doanh nhỏ như dịch vụ lưu trú tại nhà thường không có sổ sách tài chính) (Hoàng và Đỗ 2011).

Nghị định số 99 yêu cầu các công ty du lịch phải trả 1-2% doanh thu cho quỹ BVPTTR tỉnh. Tuy nhiên, trên thực tế, với trường hợp của tỉnh Lâm Đồng, các công ty du lịch đã vận động được để chỉ phải chi trả 1-2% tổng tiền thu từ phí vào cổng thay vì tổng doanh thu từ hoạt động du lịch. Theo những người tham gia phỏng vấn từ phía chính quyền tỉnh Lâm Đồng, con số này không phản ánh được giá trị dịch vụ môi trường đã sử dụng. Ví dụ, ở Lâm Đồng, một người tham gia phỏng vấn từ một công ty du lịch thương mại chỉ ra rằng công ty có được doanh thu hàng năm là 500.000 USD là nhờ vào dịch vụ môi trường rừng; doanh thu này bao gồm nguồn thu từ vé vào cổng, kinh doanh dịch vụ lưu trú, nhà hàng và các hoạt động khác như khu vui chơi và cưới ngựa (Hộp 2). Tuy nhiên, hiện nay UBND tỉnh mới chỉ yêu cầu công ty này trả 1% tiền thu từ phí vào cổng và phần chi trả của họ chỉ là 600.000 VND/năm (2,57 USD/năm; trên tổng số phí vào cổng là 60 triệu VND hoặc khoảng 2.900 USD năm 2010), chỉ đạt 0,6% so với mức quy định phải chi trả.

Bảng 10. Thí điểm cơ chế PFES cho dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan tại Việt Nam

Tỉnh	Nhà tài trợ (mục đích)	Cơ chế	Người mua	Người bán	Năm
Lâm Đồng	Winrock International (hỗ trợ thí điểm PES)	Tất cả các công ty du lịch phải trả 1% tiền vé vào cổng cho Quỹ BVPTTR	Công ty du lịch quy mô lớn (khu sinh thái, dịch vụ lưu trú)	Hộ dân và cộng đồng	Từ 2008
Quảng Bình	Cơ quan hợp tác quốc tế Đức (GIZ) (hỗ trợ triển khai Nghị định 99)	Phí PFES được chuyển sang cho khách du lịch thông qua vé tham quan.	Công ty du lịch (dịch vụ lưu trú, tổ chức tour), ngoại trừ các mô hình kinh doanh quy mô nhỏ như chèo thuyền hoặc bán hàng lưu niệm	Vườn quốc gia Phong Nha Kẻ Bàng	2012
Bắc Kạn	Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới và GIZ (hỗ trợ triển khai Nghị định 99)	Các hợp tác xã cho thuê thuyền và các công ty kinh doanh dịch vụ lưu trú và tổ chức tour trả tiền cho quỹ ủy thác Ba Bể.	Công ty du lịch (dịch vụ lưu trú, tổ chức tour), ngoại trừ các mô hình kinh doanh quy mô nhỏ như chèo thuyền hoặc bán hàng lưu niệm	Vườn quốc gia Ba Bể và cộng đồng địa phương	2010

Nguồn: O'Callaghan (2008), Dang (2011), Patterson và Burns (2011).

**Hình 7. Cơ cấu thể chế về chi trả dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan**

Hộp 2. Ví dụ về việc thu phí tại các công ty du lịch tại Đà Lạt, tỉnh Lâm Đồng

- Vé vào cửa: 20.000 VND (USD 0,95)
- Cưỡi ngựa: 150.000 VND/giờ (USD 7)
- Đi thuyền quanh hồ: 200.000 VND/giờ (USD 9,50)
- Chụp ảnh với trang phục dân tộc địa phương 30.000 VND (USD 1,50)
- Thuê xe (lái lên đỉnh núi): 500.000 VND (USD 24)

Mặc dù một vài công ty du lịch ở Lâm Đồng đã thuyết phục UBND tỉnh chỉ tính phí PFES dựa theo vé vào cổng, nhiều công ty du lịch ở các nơi khác (ví dụ, Nha Trang) lại có cách tiếp cận ngược lại. Ở Lâm Đồng, phí vào cổng thấp và khách du lịch phải chi trả cho các dịch vụ khác, như cưỡi ngựa, vv. Tuy nhiên, ở Nha Trang, phí vào cổng là khá cao, khoảng 400.000 VND mỗi người (ví dụ, Vinpearl) và phí này bao gồm tất cả các hoạt động. Những công ty này vẫn chưa tuân thủ Nghị định số 99 thông qua việc trì hoãn chi trả (đối thoại trực tiếp với Phạm 2012).

Có thể thấy, sự sẵn sàng chi trả là khác nhau giữa các nhóm, dựa theo doanh thu (doanh thu càng cao, tính sẵn sàng chi trả càng cao), cơ sở cho việc chi trả (ví dụ, chi trả dựa trên phí vào cổng hoặc tổng doanh thu), nhận thức và hiểu biết của người mua về giá trị của dịch vụ môi trường (các công ty lớn có bộ phận quan hệ công chúng sẽ sẵn sàng chi trả hơn) và mối quan hệ công việc giữa công ty và quý. Mối quan hệ này có thể ảnh hưởng tới việc quý có thể hỗ trợ các công ty như thế nào và tái đầu tư để hỗ trợ công việc kinh doanh của các công ty. Do thiếu các quy định rõ ràng để triển khai văn bản pháp luật, tính hiệu quả của PFES đối với dịch vụ du lịch phụ thuộc vào sự sẵn sàng chi trả của người mua và tính hiệu quả phụ thuộc vào quy mô của các đơn vị kinh doanh. Nhiều đơn vị kinh doanh quy mô nhỏ không được đăng ký và cơ quan thuế cùng chính quyền địa phương không biết được doanh thu của họ (GIZ 2012). Điều này làm cho việc tính toán lợi nhuận có được từ khai thác và sử dụng dịch vụ về đẹp cảnh quan cũng như đa dạng sinh học là rất khó khăn.

Thách thức trong việc làm rõ sự đóng góp của dịch vụ môi trường đối với ngành du lịch

Một khó khăn khác là việc các công ty không nhận thức đầy đủ được dịch vụ về đẹp cảnh quan đã đóng góp vào công việc kinh doanh của họ như thế nào. Cơ chế PFES đối với du lịch là rất khó để áp dụng và còn nhiều tranh cãi do có rất nhiều bên tham gia, các loại hình tổ chức khác nhau và mối quan hệ người bán-trung gian-người mua khá phức tạp. Do đó đã dẫn đến các bên tham gia không tin tưởng vào khái niệm PFES. Ví dụ, một người trả lời phỏng vấn từ một công ty du lịch ở Lâm Đồng phủ nhận tính bổ sung của PFES và cho rằng rừng không thể hấp dẫn được khách du lịch và việc dịch vụ môi trường rừng đóng góp ra sao cho ngành du lịch là không rõ ràng. Các cán bộ ở quý cấp tỉnh cần phải được đào tạo để họ có thể làm rõ lợi ích của dịch vụ môi trường rừng trong việc phát triển dịch vụ du lịch.

Ai là người mua?

Nghị định số 99 chỉ ra một số người mua dịch vụ về đẹp cảnh quan. GIZ (2012) cảnh báo rằng quy mô của đơn vị kinh doanh phải được tính đến khi xác định người mua. Sự tham gia của người mua là đơn vị kinh doanh quy mô nhỏ có thể khiến cho chi phí xác định người mua và đảm bảo tính ràng buộc của họ vượt quá số tiền thu được, đặc biệt đối với trường hợp những người bán đồ lưu niệm địa phương và chèo thuyền. Từ nhận thức theo hướng chi phí –

hiệu ích, nên tính đến việc có cách tiếp cận thay thế đối với các đơn vị kinh doanh quy mô nhỏ, như các gia đình kinh doanh dịch vụ lưu trú tại nhà.

Mặc dù các công ty thương mại du lịch, ban quản lý các khu bảo tồn và vườn quốc gia đều tổ chức kinh doanh du lịch, các cuộc tranh luận về cơ chế PFES ở cấp trung ương chỉ giới hạn đối với các khu bảo tồn và vườn quốc gia, các bên đóng vai trò quan trọng trong cơ chế. GIZ (2012) và các công ty du lịch ở Lâm Đồng chỉ ra rằng vai trò của ban quản lý các khu bảo tồn và vườn quốc gia trong quá trình chi trả là không rõ ràng và phụ thuộc chủ yếu vào việc cơ chế PFES được thiết lập như thế nào. Ban quản lý các khu bảo tồn, vườn quốc gia và các tổ chức lâm nghiệp được thành lập hợp pháp là các chủ rừng và do đó, họ được coi là bên cung cấp dịch vụ môi trường và phải nhận được tiền PFES. Tuy nhiên, đồng thời họ cũng thu được tiền từ các hoạt động kinh doanh du lịch, có nghĩa họ cũng là người mua dịch vụ môi trường. Hơn nữa, do họ thường ký hợp đồng khoán bảo vệ rừng với các hộ dân, họ cũng có thể được coi như là bên trung gian để phân phối tiền PFES đến cho những người quản lý bảo vệ rừng và với vai trò này, họ được giữ 10% số tiền PFES để chi trả cho các chi phí quản lý. Vì vậy, việc cân bằng các lợi ích mà các vườn quốc gia thu được và phân chi trả họ có được dưới tư cách người cung cấp dịch vụ môi trường rừng là rất quan trọng.

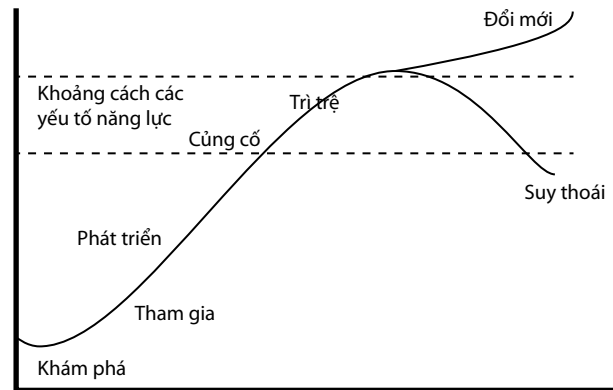
Tại Việt Nam, lợi nhuận từ du lịch ở các khu bảo tồn và vườn quốc gia thường là tương đối thấp. Họ không có nguồn vốn cho việc marketing và các dịch vụ khác như lưu trú hay nhà hàng, làm cho việc thu hút du khách là không hề dễ dàng (Phạm và cộng sự 2009). Hơn nữa, ngành du lịch có những đặc thù khác biệt nếu so sánh giữa các tỉnh với nhau, nên sẽ rất khó để áp dụng đồng nhất một quy định. Trong khi ngành du lịch rất phát triển ở một vài nơi như Nha Trang hay Lâm Đồng, với ngành du lịch thu hút khách quanh năm, thì một số nơi khác kém phát triển hơn, như Vườn quốc gia Bạch Mã và Ba Bể, chỉ có thể thu hút khách theo mùa (chủ yếu là mùa hè). Do sự sẵn sàng chi trả của các đơn vị tổ chức du lịch còn thấp và thiếu quy định đồng bộ về PFES, việc mỗi tỉnh tự thiết kế cách tiếp cận của tỉnh đó đối với cơ chế PFES cho ngành du lịch có thể sẽ đạt được tính hiệu quả cao hơn.

Theo lý thuyết của Butler (1980), cảnh quan sẽ trở nên kém hấp dẫn hơn theo thời gian và giảm khả năng cạnh tranh với các khu vực khác, xuất phát từ việc lượng du khách tăng dẫn đến vượt khả năng

đáp ứng. Mỗi khu du lịch đều phải trải qua một số giai đoạn (Hình 8) và việc xác định được mỗi điểm du lịch hiện đang ở khu vực nào sẽ có thể hỗ trợ cho ngành du lịch và bảo vệ môi trường (Bảng 11). Dựa theo cơ cấu thể chế và giai đoạn phát triển du lịch, ban quản lý các khu bảo tồn và vườn quốc gia có thể xem xét một số lựa chọn như sau (xem Hộp 3).

4.2.2 Cơ chế chia sẻ lợi ích

Do khái niệm về cơ chế PFES cho ngành du lịch vẫn còn mới tại Việt Nam và nhiều nước khác (Hoàng và Đỗ 2011), phương pháp thiết kế tối ưu cho một hệ thống chia sẻ lợi ích vẫn chưa được quyết định. Các dữ liệu thực chứng về thành công của cơ chế



Hình 8. Lý thuyết về chu kỳ phát triển ở các khu du lịch

Nguồn: Butler (1980)

Bảng 11. Gợi ý phương thức phát triển cơ chế PFES cho ngành du lịch

Giai đoạn (ví dụ)	Bản chất phát triển	Gợi ý cho cơ chế PFES
Khám phá (Vườn quốc gia Núi Chúa tỉnh Ninh Thuận, đảo Cô Tô)	Các điểm du lịch hầu như chưa được biết đến hoặc hấp dẫn du khách và hầu như chưa phát triển; mới chỉ có một vài dịch vụ xuất hiện. Vẻ đẹp cảnh quan được công nhận chủ yếu bởi người dân địa phương và người dân địa phương sử dụng và kinh doanh các dịch vụ du lịch.	Ngành du lịch không tác động nhiều lên dịch vụ môi trường và nên khuyến khích hình thức chi trả trực tiếp được thương lượng bởi người bán và người mua; chi trả gián tiếp thông qua quỹ BVPTTR tỉnh sẽ không hiệu quả và hiệu ích.
Tham gia (Bà Nà ở Đà Nẵng; Vườn quốc gia Ba Bể; Vườn quốc gia Bạch Mã)	Mùa du lịch bắt đầu phát triển, yêu cầu phải có sự tham gia của người dân địa phương. Các doanh nghiệp địa phương sẽ bắt đầu công nhận giá trị kinh tế của ngành du lịch và bắt đầu cung cấp các dịch vụ và trang thiết bị cho ngành du lịch; số lượng du khách tăng lên; tạo thêm công việc cho người dân địa phương; tăng cường sản xuất đồ thủ công mỹ nghệ để bán cho khách du lịch. Khu vực công sẽ chịu áp lực để cung cấp và phát triển cơ sở hạ tầng; và mùa du lịch sẽ bùng nổ. Các cộng đồng bắt đầu thích nghi với ngành du lịch; sẽ có thêm quảng cáo để hấp dẫn khách du lịch.	Đàm phán trực tiếp về PFES sẽ dễ dàng hơn ở giai đoạn này, do chính quyền và các công ty sẽ yêu cầu người dân và vườn quốc gia thực hiện quản lý và quy hoạch phát triển cảnh quan bền vững, và ngược lại, chính quyền và các công ty có thể đầu tư vào cơ sở hạ tầng và đào tạo nghề cho người dân địa phương. Phí vào cổng của vườn quốc gia có thể tăng nhẹ.
Phát triển (Vườn quốc gia Phong Nha Kẻ Bàng, Tràng An ở Ninh Bình)	Thị trường du lịch đã được xác định rõ; sự tham gia và kiểm soát của người dân đối với sự phát triển của ngành du lịch sụt giảm nhanh chóng. Một số dịch vụ được cung cấp bởi người dân địa phương không còn tồn tại, thay thế bởi các dịch vụ quy mô và đa dạng hơn từ các đơn vị bên ngoài, đặc biệt là dịch vụ lưu trú cho khách du lịch. Các nét văn hóa và vẻ đẹp tự nhiên được phát triển và tiếp thị, lợi thế hấp dẫn khách du lịch ban đầu được bổ sung thêm bởi các dịch vụ. Sự thay đổi về diện mạo của điểm du lịch là đáng chú ý, tuy nhiên những điểm này có thể không được tất cả người dân địa phương chào đón và chấp nhận.	Điểm du lịch được phát triển bởi nhiều doanh nghiệp du lịch, có thể thu thêm phí từ du khách. Đồng thời, những người cung cấp dịch vụ du lịch có thể sẽ trả 1-2% lợi nhuận của họ cho dịch vụ môi trường. Cần khuyến khích chi trả trực tiếp như một phần trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.

xem tiếp ở trang sau

Bảng 11. Tiếp theo

Giai đoạn (ví dụ)	Bản chất phát triển	Gợi ý cho cơ chế PFES
Củng cố (Hạ Long, Cát Bà)	Phần lớn nền kinh tế của khu vực phụ thuộc vào du lịch. Tiếp thị và quảng cáo rộng khắp và đầu tư nhiều vào việc mở rộng mùa du lịch và thị trường. Các chuỗi giá trị và nhượng quyền du lịch xuất hiện, nhưng chưa nhiều giá trị bổ sung. Lượng lớn du khách cùng các dịch vụ lưu trú và các dịch vụ khác phục vụ du khách sẽ gây ra một số phiền toái cho người dân địa phương, đặc biệt là những người không tham gia vào ngành du lịch và làm hạn chế và giảm chất lượng một số hoạt động của họ. Tốc độ tăng trưởng lượng khách du lịch giảm xuống, mặc dù tổng lượng khách vẫn có tăng và vượt quá cư dân địa phương.	Phí bổ sung có thể được tính trên du khách, và các dịch vụ du lịch phải chi trả 1-2% lợi nhuận của họ cho dịch vụ môi trường. Nên khuyến khích việc chi trả trực tiếp như là một phần trong trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.
Trì trệ (Sa Pa)	Đã đạt được lượng khách du lịch cao nhất. Khả năng cung cấp dịch vụ đã đạt đến mức tối đa hoặc quá tải, xuất hiện một số vấn đề về môi trường, xã hội hoặc kinh tế. Điểm du lịch vẫn duy trì được hình ảnh tốt nhưng không còn là một điểm đến thời thượng. Ngành du lịch phụ thuộc chủ yếu vào lượng du khách cũ, cùng các hình thức truyền thống và không được cập nhật. Các nét văn hóa và vẻ đẹp tự nhiên bị xâm lấn bởi các dịch vụ nhân tạo. Dịch vụ môi trường đi xuống, dẫn đến thiếu khả năng hỗ trợ các cộng đồng địa phương.	Phí bổ sung có thể được tính trên du khách, và các dịch vụ du lịch phải chi trả 1-2% lợi nhuận của họ cho dịch vụ môi trường. Nên khuyến khích việc chi trả trực tiếp như là một phần trong trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp.
Suy thoái (Vườn quốc gia Tam Đảo, Vườn quốc gia Cúc Phương)	Điểm du lịch không còn đủ khả năng để cạnh tranh với những điểm du lịch mới nổi khác và thị trường du lịch bắt đầu đi xuống, cả về cảnh quan lẫn số lượng. Điểm du lịch không còn được phục vụ cho những chuyến nghỉ dài ngày, mà chỉ cho những kỳ nghỉ ngắn hoặc cuối tuần nếu dễ dàng tiếp cận. Tỷ lệ tái nghèo cao, các dịch vụ và trang thiết bị du lịch bị thay thế bởi các kết cấu hạ tầng khác do điểm du lịch đã không còn hấp dẫn. Đó là một hiệu ứng cộng dẫn: khi mà nhiều trang thiết bị phục vụ khách du lịch không còn tồn tại, tương lai của những trang thiết bị khác cũng bị đặt dấu hỏi.	Chi phí giao dịch để thu tiền có thể bị tăng cao so sánh với số tiền thu được. Nên khuyến khích đàm phán trực tiếp để giảm chi phí giao dịch để thúc đẩy người dân địa phương nâng cao chất lượng dịch vụ môi trường.

Nguồn: Dựa theo Patterson và Burns (2011) và Butler (1980)

phân phối lợi ích tại các dự án thí điểm về PFES cho ngành du lịch đang còn thiếu. Trong bốn loại dịch vụ môi trường được quy định trong Nghị định số 99, ngành du lịch có mức rò rỉ tài chính cao nhất, do những nhà đầu tư vào du lịch thường mang lợi nhuận của họ ra khỏi khu bảo tồn, khu vực hoặc kể cả ranh giới quốc gia, với rất ít lợi ích bồi hoàn cho cộng đồng địa phương (Patterson và Burns 2011). Tuy nhiên, chương trình PFES lại hướng tới việc tăng thu nhập cho các hộ dân sống trong và xung quanh vườn quốc gia và thay thế các hoạt động làm suy thoái cảnh quan của vườn quốc gia, tài nguyên

thiên nhiên và đa dạng sinh học, như phá rừng để chuyển đổi sang mục đích nông nghiệp, khai thác lâm sản ngoài gỗ quá mức, săn bắn bất hợp pháp hoặc chăn thả tự do. Vì vậy, một trong những nguyên tắc quyết định tính hiệu quả của chương trình PFES đối với ngành du lịch là lợi nhuận thu được từ du lịch phải nằm trong nền kinh tế địa phương (Patterson và Burns 2011).

Phạm và cộng sự (2009) chỉ ra rằng tại Nha Trang và Huế, chi phí giao dịch cao hơn do có mâu thuẫn giữa các bên liên quan; ví dụ, các ban ngành cấp tỉnh

Hộp 3. Phương thức thu phí ở các khu bảo tồn và vườn quốc gia

- Phí vào cổng: Phí vào cổng được thu một lần (thu cao hơn đối với khách nước ngoài) là chính sách hiện hành ở nhiều vườn quốc gia, ví dụ Ba Vì, Cúc Phương, Ba Bể, Cát Bà, Bạch Mã và Cát Tiên. Một số điểm đặc biệt hoặc nơi nghỉ chân của khách du lịch có thể thu thêm một lần phí nữa.
- Phí sử dụng: có thể thu thêm phí từ các trang thiết bị cho thuê, như dây, mũ bảo hiểm, lều bạt hoặc tất chống dĩa, vớ.
- Giấy chứng nhận hướng dẫn du lịch: những hướng dẫn viên tư nhân phải chi trả để đưa khách vào trong vườn quốc gia. Có thể cấp giấy sau khi hoàn thành khóa đào tạo của vườn quốc gia.
- Phí dịch vụ: Thu phí từ việc thuê các phương tiện đi lại hoặc các hướng dẫn viên của vườn quốc gia. Khách du lịch sẵn lòng chi trả cao hơn cho những hướng dẫn viên nhiều kinh nghiệm, vì vậy có thể sử dụng hệ thống phân loại kinh nghiệm của hướng dẫn viên.
- Giấy phép đi săn hoặc đánh cá: có thể có các giấy phép theo ngày cho dịch vụ đánh cá hoặc theo con vật cho việc săn bắn.
- Phí đỗ xe: loại phí này rất dễ áp dụng nếu có đường chạy xuyên qua vườn quốc gia.
- Thuế kinh doanh: loại thuế này đánh trên các dịch vụ bán hàng lưu niệm, kinh doanh lưu trú, và bán đồ ăn uống trong phạm vi vườn quốc gia.
- Phí bồi hoàn: Du khách tính toán mức phát thải carbon của họ dựa theo hành trình du lịch trong vườn quốc gia, và đóng góp cho quỹ một khoản tiền để đền bù mức phát thải. Tính bổ sung và cơ hội cho du khách nhận thấy rằng phần bồi hoàn của họ đem đến tác động là các lợi thế. Sử dụng phương pháp tính toán trực tuyến để tính mức phát thải carbon.
- Giấy phép sở hữu trí tuệ: có thể áp dụng đối với các sản phẩm hàng lưu niệm có sử dụng logo hoặc thương hiệu liên quan đến tên vườn quốc gia.

Nguồn: Patterson và Burns (2011), dựa theo Butler (1980).

và ban quản lý khu bảo tồn biển không phối hợp hiệu quả với nhau do vai trò và chức năng chồng chéo. Người mua đặc biệt quan tâm về vai trò của chính quyền trong việc thu và chi tiền từ PFES, đặc biệt là về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình (Padilla và cộng sự 2005).

Ngành du lịch mang đến nhiều cơ hội cho việc nâng cao các hoạt động kinh tế và thường được kỳ vọng rằng người dân địa phương sống trong và xung quanh khu bảo tồn sẽ được hưởng lợi từ những công việc trực tiếp và gián tiếp, như cung cấp thức ăn, bán hàng lưu niệm, hoặc các nguyên vật liệu khác phục vụ cho du lịch. Vì vậy, việc chi trả PFES không chỉ nên dưới dạng tiền mà còn nên dưới dạng hiện vật hoặc các lợi ích phù hợp khác. Ví dụ, tại tỉnh Bắc Kạn, khi mà lợi ích tài chính là quá nhỏ để hỗ trợ công tác bảo vệ và phát triển rừng, việc áp dụng các lợi ích phi tài chính khác nên được chú ý hơn, đặc biệt là khi xem xét tới những hạn chế trong ngân sách của địa phương (Hoàng và Đỗ 2011). Tuy nhiên, việc lựa chọn tiền mặt hoặc hiện vật phải do cộng đồng địa phương quyết định và phù hợp với bối cảnh cũng như điều kiện kinh tế tại địa phương;

việc hiểu được cách thức cộng đồng địa phương sử dụng các nguồn lợi tài chính như thế nào sẽ có tác động tới quá trình ra quyết định (de Groot 2011).

Những người tổ chức hoạt động du lịch và các bên trung gian khác thường có được phần lớn lợi nhuận từ khách hàng của họ và có rất ít lợi nhuận đến được với những người có quyền sở hữu đất (Padilla và cộng sự 2005). Cần phải có một cơ chế chia sẻ lợi ích hợp lý để đảm bảo sự công bằng cho những người cung cấp dịch vụ môi trường. Hơn nữa, một vài loại hình kinh doanh, như bán hàng lưu niệm hoặc chèo thuyền, chỉ thực hiện kinh doanh như một hoạt động thay thế việc khai thác tài nguyên và nếu thu một khoản phí của họ sẽ tạo ra những mâu thuẫn không đáng có. Mức độ của hoạt động kinh doanh nên được tính đến khi xác định những người mua tiềm năng.

4.2.3 Giám sát và đánh giá

Hiện không có một hệ thống giám sát và đánh giá nào đối với cơ chế PFES cho dịch vụ về đẹp cảnh quan và đa dạng sinh học. Điều kiện để người cung

cấp dịch vụ môi trường được nhận tiền chi trả từ PFES là không rõ ràng. Đối với PFES, việc đo lường “tính bổ sung” là rất quan trọng để có thể xem xét liệu dịch vụ môi trường có được cải thiện hay không khi có tiền chi trả so với không có tiền chi trả. Vì vậy, cần phải thiết lập đường cơ sở, hướng thực hiện và định nghĩa về sự thành công để tính toán tính hiệu quả và hiệu ích của chương trình (Patterson và Burns 2011). Đối với cơ chế PFES cho ngành du lịch, đường cơ sở có thể bao gồm việc tính toán cả diện tích, chất lượng về đẹp cảnh quan (thông qua ảnh hoặc thống kê), đánh giá các loài và diện tích đất bao phủ, đánh giá chất lượng nước và các thông tin cần thiết để thiết lập đường cơ sở và hướng thực hiện kỳ vọng để đảm bảo tính đa dạng sinh học và chất lượng môi trường (Patterson và Burns 2011).

Các hộ dân được giao khoán theo hợp đồng với ban quản lý khu bảo tồn được nhận lợi ích từ PFES theo quy định của Nghị định số 99. Để đảm bảo tính công bằng đối với nhóm này, việc kiểm kê rừng và xây dựng hợp đồng phải được thực hiện đầy đủ và đúng quy trình. Cần chú ý tới việc đảm bảo tất cả các cá nhân và tổ chức đóng góp cho công tác bảo vệ rừng đều được nhận chi trả. Thêm nữa, thu nhập từ các hoạt động bảo vệ rừng phải đủ lớn để khuyến khích người dân tham gia.

4.3 Bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên cho nuôi trồng thủy sản

Các điểm nổi bật:

- Có sáu lựa chọn chính sách về phương pháp tính và mức chi trả cho rừng ngập mặn và rừng đất liền được đề xuất: doanh thu, tỉ lệ chi phí – lợi nhuận (giá trị hiện tại của lợi nhuận trừ đi tổng chi phí), chi trả cố định, chi trả dựa trên diện tích rừng, chi trả dựa theo lượng nước sử dụng và chi trả dựa theo giấy chứng nhận.
- Năm lựa chọn chính sách đầu tiên dựa theo cách tiếp cận từ trên xuống, trong đó mức chi trả được thiết lập tự động. Trong các cách tiếp cận này, chức năng của chính quyền là thu tiền và triển khai văn bản pháp quy và đầu tư vào hoạt động của các cơ quan nhà nước.
- Lựa chọn thứ sáu, tiếp cận dựa trên giấy chứng nhận, người bán và người mua sẽ đàm phán trực tiếp về hợp đồng, mức chi trả và phương pháp tính. Chính quyền chủ yếu chỉ đóng vai

xem tiếp ở trang sau

Các điểm nổi bật:

- trò điều phối và trọng tài, dẫn đến chi phí tổ chức và chi phí giao dịch sẽ được giảm thiểu.
- Hệ thống giám sát và đánh giá đề xuất gặp một số vấn đề. Đầu tiên, một số lượng lớn các chỉ số để đánh giá và giám sát rất khó để thực hiện và tốn kém cho chính quyền địa phương. Thứ hai, một vài chỉ số là không phù hợp để đánh giá dịch vụ môi trường.
- Chất lượng dữ liệu thu thập theo định kỳ và kịp thời là rất quan trọng nhằm cho phép thực hiện các phân tích có tin cậy cao, xây dựng các khuyến nghị chính sách và giám sát tính ràng buộc. Khó khăn chính trong việc giám sát dịch vụ môi trường là tính sẵn có và chính xác của dữ liệu liên quan đến rừng ngập mặn và rừng trong đất liền do có nhiều bên tham gia và số lượng lớn các loài thủy hải sản.

4.3.1 Cơ cấu thể chế

Theo Nghị định số 99, “cung cấp bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên và nước từ rừng cho hoạt động nuôi trồng thủy sản” là một dịch vụ môi trường được nhận chi trả trong cơ chế PFES quốc gia. Vì vậy, rừng ngập mặn và rừng trong đất liền được nhận chi trả cho dịch vụ này. Các hướng tiếp cận đối với hai loại rừng cần phải làm rõ sự khác biệt: nuôi trồng thủy hải sản từ rừng ngập mặn thường ở quy mô lớn và tập trung ở đồng bằng sông Hồng và đồng bằng sông Cửu Long, trong khi nuôi trồng thủy sản từ dịch vụ môi trường của rừng trên đất liền thường ở quy mô nhỏ và tập trung vào khu vực phía bắc và Tây Nguyên.

Mặc dù Nghị định 99 đưa ra cam kết chính trị đối với việc triển khai PFES cho rừng ngập mặn và rừng trên đất liền, nhưng các hướng dẫn cụ thể về cơ cấu thể chế và bộ máy tổ chức vẫn còn thiếu. Để khắc phục các thiếu hụt này, MARD với sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế, GIZ và CIFOR, đã tiến hành một số nghiên cứu khả thi và các hoạt động tư vấn từ sáu lựa chọn chính sách về phương pháp tính và mức chi trả được đề xuất ở trên (Bảng 12).

Phần này sẽ nhấn mạnh về các cơ hội và thách thức trong việc triển khai từng lựa chọn chính sách, sự đánh đổi (cả tích cực lẫn tiêu cực) mà các lựa chọn chính sách phải đối mặt và nhu cầu cấp bách để

Bảng 12. Lựa chọn chính sách PFES cho nuôi trồng thủy sản

Cơ sở chi trả	Rừng ngập mặn	Rừng trong đất liền	Người mua	Người bán
Doanh thu	Đối với các cơ sở nuôi trồng thủy sản và động vật thân mềm, 0,5-2% tổng doanh thu Cơ sở nuôi tôm là 1-2% doanh thu		Người nuôi trồng và người chế biến, xuất khẩu thủy sản Người cung cấp thức ăn và thuốc cho hoạt động nuôi trồng thủy sản Người khai thác nguồn lợi thủy sản	Các tổ chức (nhà nước hoặc tư nhân) được giao hoặc thuê rừng cung cấp nước cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản Ban quản lý rừng; UBND xã Khu bảo tồn biển và vườn quốc gia Cá nhân và hộ dân được giao hoặc thuê rừng Cộng đồng
Tỉ lệ chi phí – lợi ích (tổng giá trị lợi ích hiện tại trừ đi tổng chi phí)	Tỉ lệ từ 1,1 đến 1,5: 0,5% lợi nhuận Tỉ lệ từ 1,6 đến 2,0: 1,0% lợi nhuận Tỉ lệ từ 2,0 trở lên: 1,5% lợi nhuận	Chi trả từ 0,5-2% (Hệ số L%, một hệ số để xác định số tiền chi trả) lợi nhuận trong chu kỳ kinh doanh nuôi trồng thủy sản. Mức chi trả được quyết định bởi UBND tỉnh.	Rừng ngập mặn: Người nuôi trồng thủy sản theo hình thức quảng canh, quảng canh cải tiến, thâm canh và bán thâm canh Rừng đất liền: cá nhân, hộ dân và cơ sở kinh doanh tiến hành hoạt động nuôi trồng thủy sản gần rừng, sông, suối hoặc hồ bằng lượng nước từ rừng	Các tổ chức (nhà nước hoặc tư nhân) được giao hoặc thuê rừng cung cấp nước cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản Ban quản lý rừng; UBND xã Khu bảo tồn biển và vườn quốc gia Cá nhân và hộ dân được giao hoặc thuê rừng Cộng đồng
Chi trả cố định	Đối với nuôi trồng thủy sản và động vật thân mềm, 1.500.000 – 7.000.000 VND/ha/năm Đối với người khai thác nguồn lợi thủy sản (người nghèo hoặc người sống phụ thuộc vào rừng), 100.000-200.000 VND/ha/năm Đối với người nuôi tôm, 250.000 – 1.500.000 VND/ha/năm		Người khai thác nguồn lợi thủy sản Người nuôi trồng động vật thân mềm Người nuôi trồng thủy hải sản theo phương thức quảng canh và quảng canh cải tiến, đặc biệt là tôm	Các tổ chức (nhà nước hoặc tư nhân) được giao hoặc thuê rừng cung cấp nước cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản Ban quản lý rừng; UBND xã Khu bảo tồn biển và vườn quốc gia Cá nhân và hộ dân được giao hoặc thuê rừng Cộng đồng
Chi trả dựa theo diện tích rừng	Phương pháp này dựa theo diện tích các hoạt động nuôi trồng và khai thác. Phương trình: $G = S \cdot T$ G = tiền chi trả S = diện tích T = mức chi trả bình quân	Chi trả 0,5-1% thuế sử dụng đất cho diện tích rừng	Rừng ngập mặn: Người khai thác nguồn lợi thủy sản và các hộ gia đình nuôi trồng thủy sản Rừng đất liền: cá nhân, hộ dân và cơ sở kinh doanh tiến hành hoạt động nuôi trồng thủy sản gần rừng, sông, suối hoặc hồ bằng lượng nước từ rừng	Các tổ chức (nhà nước hoặc tư nhân) được giao hoặc thuê rừng cung cấp nước cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản Ban quản lý rừng; UBND xã Khu bảo tồn biển và vườn quốc gia Cá nhân và hộ dân được giao hoặc thuê rừng Cộng đồng

xem tiếp ở trang sau

Bảng 12. Tiếp theo

Cơ sở chi trả	Rừng ngập mặn	Rừng trong đất liền	Người mua	Người bán
Chi trả dựa theo lượng nước sử dụng		40 VND/m ³ nước sử dụng	Cơ sở nuôi trồng thủy sản, gồm cả nông dân và nhà chế biến, ở xa khu vực rừng tự nhiên những vẫn sử dụng nước từ rừng tự nhiên	Các tổ chức (nhà nước hoặc tư nhân) được giao hoặc thuê rừng cung cấp nước cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản Ban quản lý rừng; UBND xã Khu bảo tồn biển và vườn quốc gia Cá nhân và hộ dân được giao hoặc thuê rừng Cộng đồng
Chi trả dựa theo giấy chứng nhận	Đưa ra các quyết định khuyến khích sử dụng giấy chứng nhận như một cơ chế để chi trả tiền xử PFES, triển khai các dự án thí điểm để triển khai các quyết định, tránh việc đưa ra các hạn mức để định trước kết quả các dự án thí điểm.	Tiền được đàm phán và thương lượng nhằm quyết định xem nên dưới dạng tiền mặt hay hiện vật hoặc là sự kết hợp cả hai hình thức.	Các cơ sở chế biến và xuất khẩu thủy sản quy mô lớn, và người tiêu dùng	Các tổ chức (nhà nước hoặc tư nhân) được giao hoặc thuê rừng cung cấp nước cho các hoạt động nuôi trồng thủy sản Ban quản lý rừng; UBND xã Khu bảo tồn biển và vườn quốc gia Cá nhân và hộ dân được giao hoặc thuê rừng Cộng đồng

chuyển quá trình ra quyết định theo hướng tập trung sang hướng có sự tham gia để tạo nên được giá trị kinh tế dài hạn và sự phát triển bền vững trong ngành. Việc này phải tính đến cả các yếu tố quản trị ngành lâm nghiệp và ngành thủy hải sản (các quy định và nguồn tài chính cũng như nguồn nhân lực để triển khai) và sự sẵn sàng triển khai các lựa chọn chính sách (hiểu biết về PFES, tính sẵn sàng chi trả của người mua và tính sẵn sàng cung cấp dịch vụ của người bán).

Mỗi lựa chọn chính sách đều có các ưu và nhược điểm dựa trên khả năng triển khai thực tế và tiềm năng đạt được tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng trong PFES, cũng như yêu cầu về cơ cấu thể chế và bộ máy tổ chức khác nhau. MARD dự kiến sẽ triển khai một số dự án thí điểm về PFES đối với rừng ngập mặn trong 5 năm tới để quyết định xem đâu là lựa chọn chính sách hiệu quả nhất.

Năm lựa chọn chính sách đầu tiên có cách tiếp cận từ trên xuống với mức chi trả được thiết lập tự động. Lựa chọn thứ sáu, chi trả dựa theo giấy chứng nhận, người bán và người mua đàm phán trực tiếp về hợp đồng, mức chi trả và phương pháp tính. Trong năm lựa chọn đầu tiên, mức chi trả dựa theo một phương trình đơn giản, nhưng có nhiều thách thức trong công tác thu thập dữ liệu (Bảng 13).

Mặc dù vẫn chưa có nghiên cứu về tính sẵn sàng chi trả trong bối cảnh ngành thủy sản tại Việt Nam, kinh nghiệm từ việc triển khai Quyết định số 380 và Nghị định số 99 chỉ ra rằng mọi người vẫn chưa hiểu biết rõ ràng về PFES và sự sẵn sàng chi trả của người mua là thấp. Vì vậy, người dân sẽ cảm thấy miễn cưỡng khi tham gia và không có gì đảm bảo rằng họ sẽ tuân thủ theo các chính sách về PFES. Việc thuyết phục người mua trả thêm một khoản phí sẽ phải có những bằng chứng rõ ràng về quan hệ trực tiếp giữa việc bảo vệ rừng ngập mặn và rừng trên đất liền đối với sản phẩm và doanh thu của các doanh nghiệp nuôi trồng thủy sản. Khoản phí bổ sung cần phải phản ánh được quy mô và lợi nhuận của công việc kinh doanh. Triển khai PFES đối với ngành thủy sản yêu cầu các hộ dân và doanh nghiệp phải quản lý tài chính rõ ràng và minh bạch, cũng như sự hợp tác chặt chẽ giữa đơn vị thuế và MARD trong khi điều này vẫn đang còn thiếu.

Mặc dù vai trò của rừng ngập mặn và rừng trên đất liền đối với nuôi trồng thủy sản được công nhận rộng rãi bởi người dân và các nhà hoạch định chính sách trên toàn thế giới (Hawkins và cộng sự 2010;

Bùi 2012; Phạm 2012), việc thiết lập hợp đồng giữa người mua và người cung cấp dịch vụ môi trường rừng yêu cầu những thông tin chi tiết về giá trị kinh tế của rừng ngập mặn và rừng trên đất liền đối với nuôi trồng thủy sản. Đối với rừng ngập mặn, những thông tin này đã có sẵn nhưng đối với rừng trên đất liền đó vẫn là một khoảng trống.

Giá trị của dịch vụ môi trường từ rừng ngập mặn đã được đánh giá tại nhiều nước khu vực ở Đông Á và Đông Nam Á. Các thông tin này có thể được sử dụng cho các cuộc thảo luận bước đầu với người bán và người mua về tính sẵn sàng chi trả, những cuộc thảo luận dựa vào các thông tin minh bạch trên có thể tăng cường các chính sách PFES thông qua thiết lập mức chi trả được thỏa thuận. Trong việc thiết lập mức chi trả, việc sử dụng và khai thác rừng ngập mặn và các điều kiện của rừng ngập mặn nên được tính đến (ví dụ, liệu rừng ngập mặn có còn giữ nguyên được hiện trạng hay đã bị suy thoái một phần. Do các khu vực rừng ngập mặn có những giá trị kinh tế rất khác nhau nên chi trả từ PFES chỉ nên tính trên phần giá trị thực sự mà rừng ngập mặn mang lại (IUCN 2007; Nguyễn và cộng sự 2010; DebRoy và Jayaraman 2012; Sathya và Sekar 2012). Chương trình PFES không chỉ nên tính đến lợi ích kinh tế mà còn phải tính đến các tác động xã hội cho người dân địa phương. Việc thiếu thông tin liên quan tới rừng trên đất liền gây ra khó khăn cho việc thiết lập mức chi trả PFES hợp lý đối với người cung cấp và người sử dụng dịch vụ môi trường từ rừng trên đất liền đối với việc nuôi trồng và khai thác thủy sản.

Sáu lựa chọn chính sách có thể được chia thành hai nhóm phương pháp tiếp cận, quyết định bởi người dùng (giấy chứng nhận) và quyết định bởi chính phủ (năm lựa chọn còn lại), mỗi phương pháp tiếp cận có cơ cấu thể chế và bộ máy tổ chức riêng biệt. Việc lựa chọn chính sách phụ thuộc vào ưu tiên của các bên thông qua một quá trình tham vấn minh bạch và có sự tham gia, cũng như các vấn đề ẩn chứa trong mỗi lựa chọn chính sách và định hướng ảnh hưởng tới sự phát triển kinh tế và phát triển ngành.

Trước khi đưa ra một chương trình mới, việc thực hiện các đánh giá tác động của các quy định cần được thực hiện để nhận biết những tác động hệ thống và chi tiết, để xem xét liệu các quy định trên có đạt được mục tiêu đề ra hay chi phí thực hiện lại vượt quá lợi ích. Hiện vẫn chưa có phân tích tương tự được thực hiện đối với chính sách PFES cho ngành thủy sản và sáu lựa chọn chính sách. Nghiên

Bảng 13. Đánh giá các lựa chọn chính sách của PFES cho rừng ngập mặn và rừng trên đất liền

Phương pháp tiếp cận	Rừng ngập mặn	Rừng trên đất liền	Ưu điểm	Nhược điểm
Doanh thu	Đối với các cơ sở nuôi trồng thủy sản và động vật thân mềm, 0,5-2% tổng doanh thu Cơ sở nuôi tôm là 1-2% doanh thu		Việc tính toán sẽ dễ dàng nếu như thông tin về giá sản phẩm và diện tích nuôi trồng là sẵn có	Khó khăn trong việc thu thập số liệu chính xác về doanh thu Khó khăn trong việc tính toán lượng doanh thu có được từ dịch vụ môi trường rừng do sự phức tạp của các hoạt động kinh doanh
Tỉ lệ chi phí – lợi ích (tổng giá trị lợi ích hiện tại trừ đi tổng chi phí)	Tỉ lệ từ 1,1 đến 1,5: 0,5% lợi nhuận Tỉ lệ từ 1,6 đến 2,0: 1,0% lợi nhuận Tỉ lệ từ 2,0 trở lên: 1,5% lợi nhuận	Chi trả từ 0,5–2% (Hệ số L%, một hệ số để xác định số tiền chi trả) lợi nhuận trong chu kỳ kinh doanh nuôi trồng thủy sản. Mức chi trả được quyết định bởi UBND tỉnh.	Việc tính toán sẽ dễ dàng nếu như thông tin về chi phí và doanh thu nuôi trồng là sẵn có	Cần phải có sổ sách tài chính rõ ràng chi tiết, trong khi đây là một việc khá khó khăn
Chi trả dựa theo giấy chứng nhận	Đưa ra các quyết định khuyến khích sử dụng giấy chứng nhận như một cơ chế để chi trả tiền rừng PFES, triển khai các dự án thí điểm để triển khai các quyết định, tránh việc đưa ra các hạn mức để định trước kết quả các dự án thí điểm.	Việc chi trả được đàm phán và thương lượng nhằm quyết định xem nên dưới dạng tiền mặt hay hiện vật hoặc là sự kết hợp cả hai hình thức.	Việc tiếp cận thị trường trở nên đáng tin cậy hơn Đã có kinh nghiệm việc thực hiện giấy chứng nhận đối với các hợp tác xã nuôi trồng ngao ở tỉnh Bến Tre Nhu cầu tăng cao đối với các sản phẩm thủy hải sản được chứng nhận Có sự liên kết với khung pháp lý hiện hành, tầm nhìn và chiến lược ngành Tài liệu hóa rõ ràng các quy định và phương pháp Có sự liên kết tới chiến lược phát triển ngành	Thiếu sự hợp tác giữa các hộ dân và khối nhân; chuỗi giá trị không liên tục
Chi trả dựa theo diện tích rừng	Phương pháp này dựa theo diện tích các hoạt động nuôi trồng và khai thác. Phương trình: $G = S \cdot T$ G = tiền chi trả S = diện tích T = mức chi trả bình quân	Chi trả 0,5-1% thuế sử dụng đất cho diện tích rừng	Tính toán dễ dàng (chỉ khi thông tin về diện tích rừng có sẵn)	Hiện chi phí đầu tư và quy mô của đơn vị kinh doanh là những yếu tố chưa được tính đến, dẫn đến thiếu sự hỗ trợ và bảo vệ cho người mua

xem tiếp ở trang sau

Bảng 13. Tiếp theo

Phương pháp tiếp cận	Rừng ngập mặn	Rừng trên đất liền	Ưu điểm	Nhược điểm
Chi trả dựa theo lượng nước sử dụng		Chi trả là 40 VND/m ³ nước sử dụng	Phù hợp cho người mua ở xa rừng Dễ tính toán	Khó khăn trong việc xác định chính xác số lượng nước được sử dụng
Chi trả cố định	Đối với nuôi trồng thủy sản và động vật thân mềm, 1.500.000 – 7.000.000 VND/ha/năm Đối với người khai thác nguồn lợi thủy sản (người nghèo hoặc người sống phụ thuộc vào rừng), 100.000-200.000 VND/ha/năm Đối với người nuôi tôm, 250.000 – 1.500.000 VND/ha/năm		Dễ tính toán (không có yếu cầu về cách tính cũng như giám sát)	Không rõ ràng trong tiêu chí chi trả

Nguồn: Brunner (2012); Bui (2012); Pham (2012).

cứu này không có dự định giải quyết các khoảng trống đó, chúng tôi nhận ra rằng cần phải có những đánh giá kỹ lưỡng hơn, mà chủ yếu hướng tới việc cung cấp một đánh giá tổng quan dựa trên khung 3E (hiệu quả, hiệu ích và công bằng) về tác động tiềm năng của sáu lựa chọn chính sách tới các bên liên quan và tới sự phát triển ngành (Bảng 14, 15):

- *Hiệu quả*: Liệu chính sách này có bảo vệ và tạo điều kiện cho sự phát triển bền vững cả về số lượng lẫn chất lượng rừng ngập mặn và nhận biết được các nguyên nhân gây mất và suy thoái rừng ngập mặn cũng như rừng trên đất liền?
- *Hiệu ích*: Liệu chính sách sẽ được thực hiện theo hướng hiệu quả về chi phí?
- *Công bằng*: Liệu chính sách này sẽ có những tác động công bằng và bao gồm một cơ chế chia sẻ lợi ích công bằng?

Một câu hỏi quan trọng liên quan tới đầu ra kỳ vọng của cơ chế PFES đối với ngành thủy sản là nếu mục tiêu chính của chính sách là có thêm nguồn thu để chi trả cho các hoạt động của MARD trong công tác quản lý bảo vệ rừng ngập mặn và rừng trên đất liền, thì năm lựa chọn chính sách đầu tiên sẽ hiệu quả hơn. Còn nếu mục tiêu là thay đổi hành vi một cách bền vững, phương pháp chi trả dựa theo giấy chứng nhận sẽ là hợp lý nhất.

Đối với phương pháp sử dụng chứng chỉ, các giao dịch là tự nguyện và có thêm giá trị gia tăng đối với sản phẩm cuối cùng khi mà đảm bảo được các điều kiện và yêu cầu khắt khe đối với sản phẩm (cũng đồng nghĩa với việc tiếp cận các nguyên tắc về PES tốt hơn các lựa chọn chính sách khác). Hơn nữa, cơ chế chứng chỉ cũng không bị phụ thuộc quá lớn vào các nghiên cứu đánh giá. Việc triển khai cơ chế chứng chỉ, tuy vậy, gặp những thách thức bởi những yếu tố sau:

- Việt Nam vẫn chưa có một cơ quan cấp quốc gia để điều phối các hoạt động liên quan.
- Bên chịu trách nhiệm cấp chứng chỉ sản phẩm thủy hải sản năng lực còn yếu (CIEM và Đại học Copenhagen 2010).
- Quy trình chất lượng bảo quản tại Việt Nam còn yếu, dù cho đã có một số dấu hiệu tích cực (CIEM và University of Copenhagen 2010).
- Ít nhất 10 cơ chế chứng chỉ đã được áp dụng cho người nông dân nuôi trồng thủy sản tại Việt Nam, nhưng mới chỉ có 20 đơn vị kinh doanh (trên khoảng 1 triệu) được chứng nhận (CIEM và University of Copenhagen 2010). Số lượng nhỏ những người được cấp chứng chỉ dẫn đến chi phí cao khi áp dụng cơ chế khi mà người

nông dân còn chưa hiểu biết nhiều về tiêu chí chứng chỉ và xu hướng thị trường (CIEM và University of Copenhagen 2010). Chương trình tiêu chuẩn Thực hành tốt sản xuất của MARD vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị và chưa thể đáp ứng số lượng nhà sản xuất muốn có chứng chỉ ngày càng tăng lên để họ có thể tuân thủ theo tiêu chuẩn trong bối cảnh có rất nhiều cơ chế tự nguyện hiện hành (CIEM và University of Copenhagen 2010).

Năm lựa chọn chính sách còn lại sử dụng phương pháp tiếp cận từ trên xuống theo truyền thống, trong đó mức phí được tự động thiết lập và truy thu mà thiếu sự tham gia tự nguyện từ người bán và người mua. Trong năm lựa chọn này, chính phủ đóng vai trò như là người thu phí và triển khai luật, vì vậy cần phải có nguồn đầu tư lớn vào cơ cấu hoạt động của cơ quan nhà nước; phương pháp tiếp cận cuối cùng tập trung vào nâng cao chất lượng dịch vụ môi trường, khi mà chính phủ chỉ đóng vai trò như là bên điều phối và hòa giải, góp phần làm giảm thiểu chi phí tổ chức và giao dịch.

Từ quan điểm của các nhà hoạch định chính sách cấp trung ương, ngành thủy sản phải được xem xét trong bối cảnh toàn bộ nền kinh tế, trong đó phương pháp sử dụng chứng chỉ là hiệu quả nhất vì một vài lý do sau. Từ năm 2001, Việt Nam là một trong mười nước xuất khẩu hải sản lớn nhất trên thế giới, với mức tăng trưởng bình quân là khoảng 10% mỗi năm (Tổng cục Thủy sản 2012). Dẫu cho mức tăng trưởng là rất ấn tượng, ngành công nghiệp này vẫn bị ảnh hưởng bởi những khó khăn thường trực như nguồn con giống hạn chế, chất lượng nước kém và ô nhiễm ở những nơi nuôi con giống và khai thác quá mức. Hơn nữa, những tiêu chuẩn chặt chẽ về xã hội và môi trường càng ngày càng nhiều tại các thị trường xuất khẩu chính như Liên minh Châu Âu và Mỹ gây nên sự sụt giảm trong giá trị xuất khẩu của Việt Nam (CIEM 2012). Sản phẩm thủy sản của Việt Nam hướng tới phân khúc thấp trong thị trường, lợi thế cạnh tranh chủ yếu nằm ở mức giá hơn là chất lượng, vì vậy lợi nhuận cho người sản xuất là khá thấp và ngành này rất dễ rơi vào tình trạng thừa cung, như trường hợp cá tra (CIEM và University of Copenhagen 2010). Người sản xuất Việt Nam cần phải phát triển thêm các mô hình sản xuất thủy sản đa dạng hơn (thêm giá trị gia tăng) để tiếp cận thị trường quốc tế và cần có sự đầu tư thích đáng để đáp ứng các yêu cầu về chứng chỉ (tự nguyện và bắt buộc) (CIEM và University of Copenhagen 2010). Để giải quyết các vấn đề trên, Thủ tướng

Bảng 14. Tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của các lựa chọn chính sách được đề xuất đối với rừng ngập mặn và rừng trên đất liền

Cơ sở chi trả	Rừng ngập mặn	Rừng trên đất liền	Hiệu quả	Hiệu ích	Công bằng
Doanh thu	Đối với các cơ sở nuôi trồng thủy sản và động vật thân mềm, 0,5-2% tổng doanh thu Cơ sở nuôi tôm là 1-2% doanh thu		Không nhận biết được nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng và sự thay đổi trong hoạt động kinh doanh của các hộ dân và doanh nghiệp	Phải có thời gian đủ dài để thu thập các thông tin về doanh thu Chi phí giao dịch cao do số lượng lớn các hộ kinh doanh nhỏ lẻ và bên trung gian	Chi phí giao dịch, quy mô kinh doanh và rủi ro kinh doanh không được tính đến; những người làm ăn thua lỗ vẫn phải chi trả Tiền chi trả có thể bị xem là không công bằng và cứng nhắc, gây ra khó khăn tài chính cho các hộ dân Chuỗi giá trị thủy hải sản là không đồng đều khi mà phần lớn lợi nhuận thuộc về người chế biến và bên trung gian, người nuôi trồng và khai thác chỉ nhận được phần nhỏ và rất nhạy cảm với việc chi phí tăng
Tỉ lệ chi phí – lợi ích (tổng giá trị lợi ích hiện tại trừ đi tổng chi phí)	Tỉ lệ từ 1,1 đến 1,5: 0,5% lợi nhuận Tỉ lệ từ 1,6 đến 2,0: 1,0% lợi nhuận Tỉ lệ từ 2,0 trở lên: 1,5% lợi nhuận	Chi trả từ 0,5–2% (Hệ số L%, một hệ số để xác định số tiền chi trả) lợi nhuận trong chu kỳ kinh doanh nuôi trồng thủy sản. Mức chi trả được quyết định bởi UBND tỉnh.	Không nhận biết được nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng và sự thay đổi trong hoạt động kinh doanh của các hộ dân và doanh nghiệp	Chi phí giao dịch và chi phí vận chuyển cao do có nhiều bên tham gia và bên trung gian trong quá trình	Tính đến rủi ro kinh doanh Tiền chi trả có thể bị xem là không công bằng và cứng nhắc, gây ra khó khăn tài chính cho các hộ dân Các công ty chế biến chiếm đến khoảng ba phần tư tổng lợi nhuận trong chuỗi giá trị

xem tiếp ở trang sau

Bảng 14. Tiếp theo

Cơ sở chi trả	Rừng ngập mặn	Rừng trên đất liền	Hiệu quả	Hiệu ích	Công bằng
Chi trả dựa theo giấy chứng nhận	Đưa ra các quyết định khuyến khích sử dụng giấy chứng nhận như một cơ chế để chi trả tiền rừng PFES, triển khai các dự án thí điểm để triển khai các quyết định, tránh việc đưa ra các hạn mức để định trước kết quả các dự án thí điểm.	Tiền được đàm phán và thương lượng nhằm quyết định xem nên dưới dạng tiền mặt hay hiện vật hoặc là sự kết hợp cả hai hình thức.	Tạo được tác động nâng cao chất lượng quản lý nước và chất thải và làm giảm rủi ro bệnh dịch và mất mùa Cần phải có bên thứ ba giám sát Tạo ra lợi ích cho việc tham gia và nâng cao tính ràng buộc Để thực hiện và hiệu quả hơn nếu triển khai với một nhóm nhỏ các công ty quy mô lớn ^a	Cung cấp cho nhà sản xuất cơ hội ưu đãi giá Chi phí giao dịch cao nếu phải làm việc với hàng ngàn hộ dân kinh doanh quy mô nhỏ và phân tán rải rác Chi phí đẩy lên cao khi phải tuân theo các chuẩn mực kiểm toán và chi trả cho kiểm toán Chi ra được tính sẵn sàng chi trả trên thị trường quốc tế Do là một hệ thống tự nguyện dựa trên giá cả thị trường, nên sẽ tăng sức chống chịu trước các ảnh hưởng phi thị trường Tính hiệu quả chi phí trong công tác giám sát đánh giá được dựa theo các quy định có sẵn và yêu cầu quốc tế thay vì phải thiết lập một hệ thống mới	Cộng dồn các lợi ích phi tài chính trực tiếp (giấy chứng nhận) và lợi ích tài chính gián tiếp (giá cao hơn) cho cộng đồng và thành viên các hợp tác xã Có thể bị xem là không công bằng và cứng nhắc, gây ra khó khăn tài chính cho các hộ dân Hầu hết lợi nhuận chiếm giữ bởi nhà chế biến và xuất khẩu (phía nam) và bên trung gian (phía bắc) Có thể chỉ có chủ đất được tham gia, những người không có đất (chủ yếu là người nghèo) và người nông dân sẽ không được tham gia
Chi trả dựa theo diện tích rừng	Phương pháp này dựa theo diện tích các hoạt động nuôi trồng và khai thác. Phương trình: $G = S \cdot T$ G = tiền chi trả S = diện tích T = mức chi trả bình quân	Chi trả 0,5-1% thuế sử dụng đất cho diện tích rừng	Không nhận biết được nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng và sự thay đổi trong hoạt động kinh doanh của các hộ dân và doanh nghiệp	Chỉ có ít cơ sở nuôi trồng có diện tích lớn (>2000 m ²) và tập trung ở đồng bằng sông Cửu Long; có nhiều cơ sở diện tích nhỏ (<5000 m ²) ở miền bắc và miền trung, dẫn đến chi phí giao dịch cao khi truy thu và chi phí có thể vượt quá lợi ích	Chi phí giao dịch, quy mô kinh doanh và rủi ro kinh doanh không được tính đến; những người làm ăn thua lỗ vẫn phải chi trả Tiền chi trả có thể bị xem là không công bằng và cứng nhắc, gây ra khó khăn tài chính cho các hộ dân

xem tiếp ở trang sau

Bảng 14. Tiếp theo

Cơ sở chi trả	Rừng ngập mặn	Rừng trên đất liền	Hiệu quả	Hiệu ích	Công bằng
Chi trả dựa theo lượng nước sử dụng		Chi trả là 40 VND/m ³ nước sử dụng	Không nhận biết được nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng và sự thay đổi trong hoạt động kinh doanh của các hộ dân và doanh nghiệp	Các yếu cầu kỹ thuật về đo đạc và đánh giá chất lượng và số lượng nước sử dụng có thể đẩy chi phí giao dịch lên cao	Chi phí giao dịch, quy mô kinh doanh và rủi ro kinh doanh không được tính đến; những người làm ăn thua lỗ vẫn phải chi trả. Tiền chi trả có thể bị xem là không công bằng và cứng nhắc, gây ra khó khăn tài chính cho các hộ dân
Chi trả cố định	Đối với nuôi trồng thủy sản và động vật thân mềm, 1.500.000 – 7.000.000 VND/ha/năm Đối với người khai thác nguồn lợi thủy sản (người nghèo hoặc người sống phụ thuộc vào rừng), 100.000-200.000 VND/ha/năm Đối với người nuôi tôm, 250.000 – 1.500.000 VND/ha/năm		Không nhận biết được nguyên nhân của mất rừng và suy thoái rừng và sự thay đổi trong hoạt động kinh doanh của các hộ dân và doanh nghiệp	Sẽ là phương pháp hiệu ích nhất do không phải đầu tư vào việc quyết định mức phí và mức chi trả	Không bảo vệ người mua trước thảm họa tự nhiên hoặc bệnh dịch

a Năm 2008, có 544 cơ sở công nghiệp chế biến thủy hải sản, với 414 doanh nghiệp thực hiện GMP (Tiêu chuẩn thực hành tốt sản xuất) và ISO (Tổ chức quốc tế về tiêu chuẩn hóa) 14001. Hiện có 269 cơ sở chế biến được phép xuất khẩu sang Liên minh Châu Âu, nếu so sánh với con số năm 1999 là 18. Bên cạnh các doanh nghiệp nhà nước, các doanh nghiệp chế biến xuất khẩu cũng phát triển mạnh trong những năm gần đây, một số doanh nghiệp đứng thứ nhất về giá trị xuất khẩu và một số doanh nghiệp có kim ngạch xuất khẩu gần 100 triệu USD mỗi năm. Có 300 công ty tại Việt Nam có hoạt động kinh doanh liên quan tới buôn bán tôm, 60 doanh nghiệp chiếm 80% giá trị kim ngạch xuất khẩu và 120 công ty có kim ngạch xuất khẩu hơn 1 triệu USD mỗi năm.

Nguồn: Brunner (2012); Bui (2012); CIEM và Đại học Copenhagen (2010); Phạm (2012); quan sát của các tác giả.

Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược Phát triển Thủy sản Việt Nam đến năm 2020, với mục tiêu đẩy ngành thủy sản thành một ngành thế mạnh với thương hiệu được khẳng định và có tính cạnh tranh cao bằng việc đảm bảo các tiêu chuẩn môi trường và xã hội. Quy hoạch tổng thể phát triển thủy sản đến năm 2020, tầm nhìn 2030 tập trung vào sự phát triển ổn định, bền vững và đưa ra dự đoán ngành nuôi trồng thủy hải sản nước mặn và nước ngọt trong nước sẽ được công nghiệp hóa năm 2020 và hiện đại hóa năm 2030 (Quyết định Thủ tướng Chính phủ số 332/QĐ-TTg, ngày 3 tháng 3 năm 2011, về việc phê duyệt Đề án phát triển nuôi trồng thủy sản đến năm 2020). Với việc ban hành chiến lược nói trên, chứng chỉ cho ngành thủy sản Việt Nam có thể được đưa vào áp dụng.

Chứng chỉ, với mục tiêu tiến đến mức giá cao hơn cho sản phẩm một cách bền vững cả về xã hội và môi trường, tạo ra động lực lớn để thay đổi hành vi khi mà chỉ triển khai các văn bản pháp quy là chưa đủ. Chiến lược PFES được thiết kế hợp lý sẽ ảnh hưởng tới sự phát triển bền vững của ngành thủy sản khi tạo ra lợi ích kinh tế bổ sung đối với người dân địa phương để bảo vệ rừng và đạt được các tiêu chuẩn quốc tế về môi trường. Chương trình PFES không còn bị xem chỉ như là một loại thuế hay một loại phí bổ sung cho việc sử dụng rừng ngập mặn và nước từ rừng trên đất liền.

Hai câu hỏi tồn tại đối với việc triển khai tại Việt Nam, đó là mô hình chứng chỉ có thể được nhân rộng bằng cách nào và liệu chính phủ đã sẵn sàng để chuyển từ phương pháp tiếp cận định hướng quản lý tập trung sang một phương pháp tiếp cận theo định hướng thị trường.

Một số bên liên quan cho rằng mô hình chứng chỉ có thể bị hạn chế chỉ áp dụng tại đồng bằng sông Cửu Long do các hoạt động nuôi trồng và khai thác thủy sản chủ yếu tập trung ở đây. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng mô hình nên được áp dụng trên cả nước, do sự khác biệt duy nhất giữa khu vực phía bắc và phía nam là quy mô kinh doanh để tham gia vào PFES.

Lợi ích chính của mô hình chứng chỉ và PFES tại đồng bằng sông Cửu Long là duy trì khả năng gia nhập thị trường xuất khẩu quốc tế, lợi thế mà ngành nuôi trồng thủy sản nước lạnh còn thiếu. Tuy nhiên, thị trường nội địa cho con giống và cá nước sạch có thể thúc đẩy mô hình chứng chỉ trong PFES đối với ngành thủy sản trên đất liền, nhưng nguồn thức ăn

thủy công truyền thống được làm từ sản vật trên đất liền và cá biển, vốn vẫn được sử dụng rộng rãi trong các cơ sở nuôi cá tại Việt Nam, hiện đã bị thay thế bởi nguồn thức ăn công nghiệp nhập khẩu do sự tiện dụng và mối quan tâm càng ngày càng lớn về chất lượng và hiệu quả (CIEM 2012). Hiện tại, hơn 70% nguồn thức ăn công nghiệp là được nhập khẩu. Thêm vào đó, thị trường nội địa đối với cá nước sạch được kỳ vọng sẽ tăng trưởng nhanh chóng (CIEM và Đại học Copenhagen 2010) do nhận thức của công chúng về lợi ích sức khỏe từ các sản phẩm từ cá được nâng cao, tầm quan trọng của cá trong nguồn dinh dưỡng và các mối quan tâm đối với thu nhập và tăng trưởng dân số được tăng cao.

Mặc dù mô hình chứng chỉ có tiềm năng đảm bảo sự tăng trưởng ổn định và bền vững của ngành, việc này cần một quy trình dài hạn; đối với các bước đi trước mắt, một số chính sách có thể huy động vốn và nâng cao nhận thức của các nhà hoạch định chính sách và người dân địa phương. Các nhà nghiên cứu dự đoán rằng (CIEM và Đại học Copenhagen 2010) không phải tất cả các nhà sản xuất sẽ tuân theo mô hình chứng chỉ trong tương lai gần và số lượng các cơ chế chứng chỉ và độ rộng và cấu của thị trường vẫn cho phép tiếp thị các sản phẩm truyền thống. Năm lựa chọn chính sách còn lại có thể cung cấp những giải pháp ngắn hạn; sự chuyển đổi sang mô hình chứng chỉ chỉ xảy ra khi các nghiên cứu được thực hiện để áp dụng cho cơ chế PFES và nâng cao nhận thức và năng lực cho các cán bộ nhà nước cũng như người bán và người mua.

4.3.2 Cơ chế chia sẻ lợi ích

Đối với cơ chế PFES cho ngành thủy sản, Phạm (2012) chỉ ra một trường hợp mà ở đó một công ty lâm nghiệp và người nông dân nuôi trồng tôm đã thiết lập cơ chế chi trả trực tiếp. Tuy nhiên, Phạm (2012) khuyến cáo rằng một hệ thống chi trả gián tiếp, khi mà bên trung gian thu tiền từ người mua và phân phối cho người cung cấp dịch vụ môi trường có thể sẽ hợp lý hơn, do số lượng người mua (ví dụ, người nông dân nuôi trồng thủy sản quy mô nhỏ) là quá lớn và sự đa dạng của các chủ rừng.

Theo năm lựa chọn chính sách truyền thống được đề xuất, quỹ BVPTTR rừng cấp tỉnh sẽ đóng vai trò như bên trung gian để thu và phân phối tiền từ người sử dụng dịch vụ môi trường. Đối với trường hợp ngành thủy sản, quỹ cấp tỉnh cũng là nhà cung cấp dịch vụ môi trường và có thể tái đầu tư lượng lớn tiền PFES vào việc tăng cường bảo vệ rừng ngập mặn và rừng

trên đất liền. Việc tái đầu tư chiến lược hướng tới nâng cao chất lượng rừng có thể làm tăng lợi nhuận cho nuôi trồng thủy sản và thúc đẩy người mua trả tiền PFES. Các nhà hoạch định chính sách có thể xem xét việc áp dụng bài học từ Vườn quốc gia Xuân Thủy (Hộp 4).

Trong nỗ lực nhằm cải thiện cơ chế chia sẻ lợi ích ở vườn quốc gia Xuân Thủy, UNDP đang hỗ trợ một dự án kéo dài 2 năm để tạo nguồn thu từ việc nuôi ngao trên diện tích là 1.000ha tại Vườn quốc gia Xuân Thủy. Dự án có mục tiêu là xóa bỏ các rào cản pháp lý trong việc chia sẻ lợi ích và đưa ra các khuyến nghị chính sách cho PFES đối với rừng ngập mặn. Hơn nữa, MARD đã ban hành Quyết định số 1010/QĐ-BNN-TCLN về việc thiết lập 1 năm thử nghiệm cơ chế chia sẻ doanh thu từ khai thác nguồn lợi thủy sản, ngao giống, thảo dược và nuôi ngao ở vùng rừng ngập mặn và bãi bồi. Quyết định này cho phép cộng đồng địa phương và ban quản lý vườn quốc gia thương lượng chi tiết với nhau về cơ chế chia sẻ lợi ích.

Khi chương trình PFES được nhân rộng, cần thêm các hướng dẫn cụ thể về chia sẻ lợi ích để đảm bảo sự công bằng giữa các bên tham gia. Thêm vào đó, tiền chi trả PFES thu từ người mua có thể sử dụng để hỗ trợ người sản xuất thông qua hệ thống chứng chỉ có được. Việc này có thể cung cấp các hỗ trợ kỹ thuật cho việc bảo tồn và phát triển rừng ngập mặn cho những người sản xuất quy mô nhỏ để họ có thể đạt được các tiêu chuẩn môi trường, hoặc tạo ra một cơ chế tài chính (ví dụ như là tín dụng vi mô với lãi suất thấp) để giúp đỡ các hộ dân và doanh nghiệp nhỏ chi trả chi phí để đạt được chính chỉ, tuân theo các tiêu chuẩn (chi phí đầu tư ban đầu và duy trì) và thực hiện kiểm toán.

4.3.3 Đánh giá và giám sát

Việc xác định các mục tiêu phải đạt được về phương diện nâng cao điều kiện môi trường từ việc phát triển cơ chế PFES đối với dịch vụ cung cấp bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên là chưa rõ ràng. Cần thiết lập một mối liên kết chặt chẽ giữa

Hộp 4. Vườn quốc gia Xuân Thủy: mô hình mẫu về cơ chế PFES cho rừng ngập mặn

Quỹ Bảo tồn Việt Nam hỗ trợ một dự án nhỏ về xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích từ nguồn giống ngao tự nhiên và nguồn lợi thủy sản ở khu vực ngập mặn do Vườn quốc gia Xuân Thủy quản lý. Vườn quốc gia ban đầu có một số vấn đề về quản lý hệ sinh thái đất ngập nước do người dân vào vùng lõi để khai thác ngao giống và nguồn lợi thủy sản. Để giải quyết vấn đề trên và nâng cao quản lý hệ sinh thái rừng ngập mặn, một cơ chế chia sẻ lợi ích được thí điểm tại các xã Giao An và Giao Thiện từ năm 2007 đến 2010.

Sử dụng phương pháp tiếp cận có sự tham gia, trong đó chính quyền và người dân địa phương đều tham gia, các quyền và nghĩa vụ sau đã được thiết lập:

- Khu vực đất bãi bồi để khai thác ngao giống có thể được cho thuê cho các hoạt động nuôi trồng và khai thác thủy sản ở giá thuê là 25 USD/ha/năm.
- Nguồn lợi thủy sản có thể được khai thác nhưng phải tuân thủ theo các hướng dẫn.
- Không được chuyển đổi môi trường sống tự nhiên và phá hủy sinh cảnh.

Sau 4 năm, tổng doanh thu đạt được là 47.841 USD tại xã Giao Thiện và 110.358 USD cho xã Giao An. Ủy ban nhân dân tỉnh Nam Định tiến hành phân chia phần doanh thu như sau: 80% cho ngân sách tỉnh, 15% cho quỹ bảo vệ môi trường và 5% cho vườn quốc gia để chi trả các chi phí hoạt động cho ban quản lý khai thác ngao. Tuy nhiên, do nguồn thu khá thấp và có những nguồn vốn thay thế sẵn có khác, nên vườn quốc gia không nhận nguồn thu này và chuyển cho cộng đồng địa phương.

Như vậy có thể thấy các kết quả từ mô hình này là khá triển vọng. Có những tiềm năng đáng kể để tạo nguồn tài chính để nâng cao hiệu quả quản lý hệ sinh thái đất ngập nước và bảo tồn đa dạng sinh học. Hơn nữa, sự đóng góp nguồn tài chính vào quỹ phúc lợi của địa phương có thể tăng thu nhập cho các hộ nghèo và cải thiện sinh kế cho cộng đồng địa phương. Dự án này chỉ ra rằng người dân địa phương sẵn lòng chi trả để sử dụng bền vững các nguồn lợi tại địa phương. Tuy nhiên, ban quản lý Vườn quốc gia Xuân Thủy hiện chưa đồng thuận với tỉ lệ phân bổ về nguồn thu của UBND tỉnh đối với Vườn quốc gia Xuân Thủy. Ban quản lý kỳ vọng nhận được từ 30-40% tổng doanh thu để phục vụ cho việc quản lý hệ sinh thái đất ngập nước và bảo tồn đa dạng sinh học. Họ cũng muốn mở rộng cơ chế PFES ra các khu vực khác của Vườn quốc gia.

các điều kiện môi trường được giám sát và việc nuôi trồng thủy sản. Ví dụ, chất lượng nước kém được cho là nguyên nhân chính dẫn đến hiện tượng suy thoái rừng ngập mặn và những ảnh hưởng tới ngành thủy hải sản (CIEM và Đại học Copenhagen 2010; Hawkins và cộng sự 2010). Việc ngăn chặn biến động của thủy triều, chuyển đổi sang nước thải công nghiệp và cơ chế lắng đọng phù sa là những nguyên nhân làm giảm sức sản xuất của hệ sinh thái ngập mặn. Đối với nuôi trồng thủy hải sản trong đất liền, mối liên hệ giữa rừng đầu nguồn với chất lượng nước, điều tiết dòng chảy và giảm bồi lắng, như đã đề cập trong trường hợp dịch vụ phòng hộ đầu nguồn, sẽ là thích hợp. Trong cả hai trường hợp, cần phải xây dựng một cơ chế giám sát mang tính thực tiễn và rõ ràng.

Sự lựa chọn chính sách sẽ là căn cứ để xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá, giám sát và các chi phí cho giám sát và đánh giá. Nếu chính phủ áp dụng cách tiếp cận theo hướng sử dụng chứng chỉ, hệ thống giám sát và đánh giá sẽ dựa theo các tiêu chí và chỉ số có sẵn trong hệ thống chứng chỉ và có tiềm năng giảm được chi phí giao dịch. Tuy nhiên, nếu chính sách được dựa theo nền tảng là năm cách tiếp cận còn lại, chính phủ sẽ phải thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá mới dẫn đến chi phí giao dịch và chi phí hoạt động có thể sẽ tương đối lớn.

Giám sát dịch vụ môi trường liên quan tới nuôi trồng thủy sản nên được thực hiện và phối hợp giữa cơ quan lâm nghiệp và cơ quan thủy hải sản. Tuy nhiên, người tham gia phỏng vấn từ phía MARD cho ra rằng sự phối hợp hiện nay giữa lâm nghiệp và thủy sản còn lỏng lẻo và có sự cạnh tranh giữa hai ngành, dẫn đến khó khăn trong việc hợp tác.

Các tiêu chí giám sát và đánh giá dưới đây đã được đề xuất (Bùi 2012; Phạm 2012) và đang được MARD xem xét:

Đối với công tác bảo vệ và phát triển rừng ngập mặn:

- diện tích (héc ta) rừng phòng hộ, rừng đặc dụng và rừng sản xuất
- chất lượng rừng (tốc độ sinh trưởng của cây)
- mức độ phân bố cây rừng
- tái sinh tự nhiên
- tuân thủ các quy định của nhà nước về khai thác gỗ trong rừng sản xuất và rừng phòng hộ
- số lượng người tham gia vào các cuộc họp bảo vệ rừng
- số lượng các vụ vi phạm quy định bảo vệ rừng và sử dụng tài nguyên rừng bền vững

- hiện trạng nuôi trồng tại các ao nuôi trồng thủy sản hoặc hiện trạng xử lý nước thải từ nơi nuôi giá súc tới các ao nuôi trồng thủy sản
- số lượng gia súc và gia cầm trong trang trại
- các nhà vệ sinh trên sông và khu vực nuôi trồng tôm
- tình trạng xử lý chất thải
- việc sử dụng phân bón hóa học trong trồng trọt
- sự tồn tại của các hầm mỏ khoáng sản
- chất lượng sổ sách tài chính

Đối với ngành thủy hải sản:

- diện tích nuôi trồng, sản lượng, năng suất cho các loại hình thâm canh, bán thâm canh hoặc quảng canh cải tiến, nuôi trồng động vật thân mềm, nuôi trồng sinh thái và các hình thức khác
- tỉ lệ chi phí-lợi nhuận của mỗi hình thức
- số lượng con giống, nguồn thức ăn và các sản phẩm tương tác với môi trường được sử dụng trong mỗi hình thức nuôi trồng
- tỉ lệ phần trăm diện tích nuôi trồng bị ảnh hưởng do dịch bệnh, bão, lũ, biến đổi khí hậu và các yếu tố khác
- thời gian cần thiết để hồi phục sau khi bị tàn phá
- hỗ trợ từ chính phủ và các cá nhân, tổ chức trong trường hợp xảy ra thảm họa, bệnh dịch

Chỉ tiêu kinh tế xã hội:

- số lượng hộ dân, số lượng người tham gia cung cấp dịch vụ môi trường về bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên từ rừng ngập mặn cho ngành thủy sản
- thu nhập hàng năm từ các dịch vụ môi trường trên
- số hộ thoát nghèo nhờ chính sách PFES

Những tiêu chí này vẫn gặp phải một số vấn đề do một vài lý do sau. Thứ nhất, số lượng lớn các tiêu chí sẽ làm cho công tác giám sát và đánh giá gặp thêm khó khăn và tốn kém đối với chính quyền địa phương. Thứ hai là, một vài tiêu chí là không hiệu quả hoặc không phù hợp. Ví dụ, số lượng người tham gia vào các cuộc họp bảo vệ rừng và số lượng gia súc và gia cầm trong nông trại không mang nhiều ý nghĩa khi mà không có sự liên kết nào đối với sự tăng trưởng chất lượng và số lượng rừng ngập mặn và rừng trong đất liền. Thứ ba, một vài chỉ số là không thể đo đạc và thu thập, như chỉ số về số hộ thoát nghèo nhờ chính sách PFES.

Các dữ liệu tin cậy được thu thập thường xuyên và cập nhật là cần thiết nhằm cho phép thực hiện phân tích các dẫn chứng một cách chính xác, xây dựng

các khuyến nghị chính sách và triển khai giám sát tính có tính ràng buộc. Tính sẵn sàng và độ chính xác của dữ liệu vẫn là thách thức chính đối với công tác giám sát dịch vụ môi trường cung cấp bởi rừng ngập mặn và rừng trên đất liền do số lượng lớn các bên tham gia và nhiều loài thủy sản. Vấn đề còn trở nên phức tạp hơn khi mà có hai hệ thống dữ liệu không tương thích đang được vận hành song song: một hệ thống dữ liệu ngành (Trung tâm Thông tin Thủy sản) và một hệ thống khác được vận hành bởi Tổng cục Thống kê. Dữ liệu ngành là chi tiết hơn và nhiều chuyên gia thủy hải sản cho rằng các dữ liệu này chính xác hơn, nhưng nguồn dữ liệu lại không tốt so với dữ liệu của Tổng cục Thống kê, do vậy, các dữ liệu này không phải lúc nào cũng thống nhất hoặc được thu thập một cách có hệ thống (CIEM và Đại học Copenhagen 2010). Hơn nữa, sự đa dạng trong ngành dẫn đến mỗi một nghiên cứu điểm chỉ có thể có một cách thu thập dữ liệu phù hợp cho một số loại dữ liệu. Hàng năm, các phiếu điều tra và nghiên cứu được thực hiện một cách rất đa dạng cho từng đặc điểm vùng, loài hoặc vấn đề. Mặc dù những

nghiên cứu này có thể đưa ra được những dữ liệu tin cậy và chi tiết, các thông tin hiếm khi được tập trung lại vào một nguồn chủ yếu. Vì vậy, rõ ràng cần phải có những nỗ lực nhằm tạo ra một cơ sở dữ liệu tập trung và thống nhất (CIEM và Đại học Copenhagen 2010).

Khó khăn trong việc giám sát và thực hiện hợp đồng xuất hiện không chỉ trong khi thiết lập hợp đồng giữa người cung cấp dịch vụ và người nuôi trồng, khai thác thủy sản mà còn phát sinh trong việc đảm bảo tính ràng buộc của hợp đồng, với thực tế rằng ý thức của người dân chưa cao và kinh nghiệm hạn chế đối với hình thức quản lý hợp tác (CIEM và Đại học Copenhagen 2010). Sự thiếu vắng các công cụ triển khai, hướng dẫn và vấn đề về năng lực của chính quyền địa phương tạo ra nhiều khó khăn với việc triển khai PFES. Trong hầu hết các trường hợp, việc giám sát và kiểm kê đầu vào cũng như tình trạng tại các cơ sở nuôi trồng thủy sản chưa được thực hiện một cách có hệ thống (CIEM và Đại học Copenhagen 2010).

5 Thảo luận: Từ lý thuyết tới thực tiễn

Các điểm nổi bật:

- Cơ chế PFES ở Việt Nam vẫn chưa có đủ điều kiện để trở thành một cơ chế PES thực sự khi mà cơ chế này vẫn thiếu hệ thống chi trả dựa vào thị trường và việc chi trả vẫn đang còn thiếu những tiêu chí mang tính điều kiện bắt buộc. Tuy nhiên, các cuộc thảo luận không chỉ nên tập trung vào việc liệu chính sách PFES ở Việt Nam đã là một cơ chế PES thực sự hay chưa mà thay vào đó, nên xem xét liệu chính sách PFES đã có một khung pháp lý rõ ràng và hệ thống để đảm bảo tính quản trị trong cơ chế PFES một cách rộng rãi.
- Mức chi trả PFES tính theo hecta được xác định dựa vào tổng số tiền PFES thu được từ người mua chia cho tổng diện tích rừng cung ứng dịch vụ. Dựa vào phương pháp tính này, lưu vực có diện tích rừng lớn hơn có thể sẽ nhận được mức chi trả thấp hơn và lưu vực với độ che phủ rừng thấp hơn nhận được mức chi trả cao hơn. Mặc dù mức chi trả nhiều hơn sẽ tạo ra các động lực lớn hơn cho bảo vệ rừng ở các lưu vực có độ che phủ rừng thấp, nhưng mức chi trả thấp sẽ là nguy cơ thúc đẩy việc chuyển đổi rừng tại các khu vực có nhiều rừng hơn. Ngoài ra, người mua dịch vụ môi trường lại nhận được rất ít lợi ích từ PFES vì họ phải trả một mức phí như nhau bất kể thực trạng của lưu vực. Nghiên cứu này đề nghị rằng PFES có thể kết hợp với các chương trình bảo tồn khác để nâng cao chức năng phòng hộ đầu nguồn.
- “Kết hợp” các dịch vụ môi trường rừng có thể làm đa dạng nguồn ngân sách, nhưng chính quyền trung ương dường như không nhận thức rõ hoặc chưa quan tâm đến vấn đề này. “Kết hợp” các dịch vụ môi trường lại đòi hỏi phải bản đồ hóa các khu vực cụ thể và sự phối hợp giữa chính quyền các cấp và các tổ chức phi chính phủ. Các nỗ lực này có thể sẽ làm tăng mức chi trả cho người cung cấp dịch vụ môi trường và giảm bớt các chi phí giao dịch.
- Cơ chế PFES không xác định rõ người mua, người bán và bên trung gian và không có sự trao đổi thông tin đáng kể nào giữa các nhóm chủ chốt này.
- Chưa có các bằng chứng rõ ràng về việc PFES có thực sự hỗ trợ duy trì và nâng cao chất lượng môi trường đặt ra đang đặt ra câu hỏi về tính hiệu quả của chương trình PFES và mức độ công bằng giữa người bán và người mua.
- Hợp đồng PFES tại Việt Nam là rất khó để thực hiện do tất cả các bên – người bán, người mua và trung gian – chưa hiểu biết thấu đáo về các yêu cầu và hợp đồng, và cơ sở dữ liệu chính xác và thống nhất về sử dụng đất và rừng chưa được thiết lập.
- Các tác động xã hội của PFES dường như khá phức tạp; các dữ liệu tin cậy chỉ ra rằng vẫn chưa thể kết luận rằng PFES có tác động tích cực đến thu nhập của người dân địa phương.
- Cơ chế về dòng tài chính và cơ chế chia sẻ lợi ích đã có, nhưng chưa có hệ thống giám sát và đánh giá chưa có hệ thống phản hồi ý kiến rõ ràng nhằm đảm bảo các ý kiến thắc mắc được xử lý kịp thời mà không e ngại sự trả thù.
- Một ban quản lý quỹ cấp tỉnh không nên chỉ có các ban ngành chính phủ được chỉ định mà cần có sự tham gia của các tổ chức liên quan khác như NGO, tổ chức xã hội dân sự và đại diện cộng đồng địa phương có thể làm tăng cường tính hiệu quả của PFES thông qua việc nâng cao tính minh bạch.

5.1 PES hay chỉ giống như PES

Wunder (2005) đưa ra định nghĩa về PES rằng PES phải bao gồm các giao dịch tự nguyện dựa trên tính điều kiện. Nghiên cứu PES ở Việt Nam cho thấy cả

người mua và người bán không tự nguyện tham gia vào các hợp đồng PES và việc chi trả cũng chưa đảm bảo tính điều kiện (Wunder và cộng sự 2005); thay vào đó, PES tại Việt Nam có thể được coi như “hệ thống tính lương cho kiếm lâm dựa vào kết quả công

việc” hoặc là “trợ cấp phúc lợi quy mô nhỏ một cách vô điều kiện”. Một quan sát khác cho rằng những người trồng và bảo vệ rừng được bồi thường cho chi phí cơ hội về sức lao động, chứ không phải cho giá trị dịch vụ cung cấp trên diện tích đất rừng đó (Wunder và cộng sự 2005).

Tuy nhiên, cách tiếp cận kết hợp giữa PES và các công cụ quản lý mệnh lệnh truyền thống (Wunder và cộng sự 2005) có thể là phương pháp phù hợp nhất đối với chương trình PFES quốc gia. Vì vậy, các cuộc thảo luận không chỉ nên tập trung vào việc liệu chính sách PFES ở Việt Nam đã là một cơ chế PES thực sự hay chưa mà thay vào đó, nên xem xét liệu chính sách PFES đã có một khung pháp lý rõ ràng và hệ thống để đảm bảo tính quản trị trong cơ chế PFES một cách rộng rãi.

Chính phủ Việt Nam, cũng là chủ sở hữu của nhiều doanh nghiệp trên cả nước, có đủ khả năng để áp đặt mức chi trả và đưa ra kỳ vọng về việc chi trả của các doanh nghiệp; tuy một phần như vậy sẽ không thể đánh giá được sự sẵn sàng chi trả của các doanh nghiệp hoặc đàm phán về mức chi trả với họ; chính điều này đã có thể đẩy nhanh việc triển khai cơ chế PFES ở Việt Nam. Các nước khác, đặc biệt là những nước mà có nhiều ngành sở hữu bởi tư nhân, không thể làm được điều này. Tuy nhiên, tính hiệu quả của cơ chế PFES hiện tại đang bị suy yếu do thiếu tính điều kiện (ví dụ, chi trả được thực hiện chỉ khi dịch vụ được cung cấp) – đặc điểm khác biệt giữa PES và các chương trình thuế phí khác. Phân tích của chúng tôi sẽ chỉ ra một số điểm cần được cải thiện trong cơ chế PFES hiện hành. Nếu những điểm này được cải thiện, cơ chế này sẽ trở thành một mô hình cho PES.

5.2 Khoảng trống về thể chế

Không thể có một khuôn mẫu nào cho cơ cấu thể chế bởi vì mỗi cơ chế phải phản ánh được thực tiễn tại quốc gia và địa phương, bao gồm các yếu tố chính trị và địa lý và cần được lồng ghép vào khung pháp lý và thể chế hiện hành, đặc biệt là khung pháp lý và thể chế liên quan đến các hệ sinh thái. Cách sắp xếp thể chế của PES cũng phải tương thích với các luật liên quan để tránh chồng chéo và vướng mắc.

Các quỹ BVPTTR cấp trung ương và cấp tỉnh giữ vị trí trọng tâm trong cơ cấu thể chế PFES tại Việt Nam. Các quỹ trên không chỉ đơn giản là một thể chế mới mà vẫn phải bám sát chức năng và nhiệm vụ theo quy định của các thể chế hiện hành cả về chiều ngang (giữa các ban ngành chính phủ có liên quan

tới môi trường) và chiều dọc (từ trung ương tới địa phương). Tuy nhiên, lợi thế của việc phân tách chức năng và quyền lực là việc các chuyên gia PFES có thể tham gia, kiểm tra và tạo đối trọng để tránh tình trạng quá trình ra quyết định được thực hiện một cách chủ quan.

Sự phức tạp trong thủ tục hành chính cũng là một trong những trở ngại chính đối với việc thực hiện PFES một cách hiệu ích tại Việt Nam. Các thể chế và hoạt động không rõ ràng giảm động lực tham gia của người mua dịch vụ môi trường, đặc biệt với các công ty du lịch. Thêm vào đó, PFES sử dụng phương pháp tiếp cận từ trên xuống mà chưa tính đến nguyện vọng người nghèo; Chính quyền địa phương và người mua có tác động đến việc hình thành và thực thi chính sách trong khi người dân có rất ít thông tin và cơ hội để tham gia ý kiến. Các nghiên cứu điểm về PFES tại Sơn La, Hòa Bình và Khánh Hòa chỉ ra rằng cả việc triển khai chi trả, chia sẻ lợi ích và báo cáo, giám sát về dự án đang còn thiếu tính minh bạch (Phạm và cộng sự 2009). Cuối cùng, chi phí giao dịch cao của PFES cũng làm giảm đi tính hiệu ích của chính sách này.

Mặc dù Nghị định số 99 có đưa ra các hướng dẫn để giải quyết các vấn đề phát sinh, nhưng đưa các hướng dẫn này vào thực tiễn là rất phức tạp. Có hai vấn đề về thể chế chính đang hạn chế PFES. Vấn đề thứ nhất, các cán bộ địa phương luôn luôn chờ đợi các hướng dẫn từ Trung ương để tránh các nguy cơ họ đưa ra những quyết định “sai” có thể làm ảnh hưởng tới họ. Vấn đề này vẫn hiện hữu dù đã có nền tảng là một cơ chế hành chính phân quyền ở mức độ cao. Thứ hai là tính giải trình trong hệ thống là không cao. Ví dụ, nếu quỹ BVPTTR đề nghị người dân phải giải trình về việc duy trì rừng, người dân cũng có thể quay lại đòi hỏi quỹ BVPTTR phải làm việc tốt hơn. Tính giải trình trong PFES do vậy có thể rất khác so với hệ thống truyền thống. Dựa theo các quan sát từ các dự án thí điểm về PFES, có thể đề nghị rằng ban quản lý quỹ BVPTTR nên mở rộng, nhưng không phải là thêm các thành viên từ các cơ quan nhà nước được chỉ định như hiện tại, mà nên mở rộng sự tham gia của các tổ chức NGOs, tổ chức xã hội dân sự và thành viên các cộng đồng địa phương như một mô hình thay thế quản lý PFES.

Một vấn đề hạn chế nữa của PFES là phương pháp tính mức chi trả dựa theo héc ta: mức chi trả được tính bằng cách lấy tổng số tiền PFES thu được từ người mua chia cho tổng số héc ta rừng cung ứng dịch vụ môi trường. Dựa vào phương pháp tính này,

lưu vực có độ che phủ rừng lớn hơn có thể sẽ nhận được mức chi trả thấp hơn và ngược lại lưu vực có độ che phủ rừng thấp hơn lại có thể nhận được mức chi trả cao hơn. Mặc dù mức chi trả lớn hơn sẽ tạo ra động lực đáng kể về bảo vệ rừng ở các khu vực ít rừng, nhưng mức chi trả thấp sẽ dẫn đến nguy cơ chuyển đổi rừng ở các khu vực có nhiều rừng hơn. Ngoài ra, người mua dịch vụ môi trường lại nhận được rất ít lợi ích từ PFES bởi vì họ phải trả một mức phí như nhau bất kể thực trạng của lưu vực như thế nào. Nghiên cứu này đề nghị rằng PFES có thể kết hợp với các chương trình bảo tồn khác để nâng cao công tác phòng hộ đầu nguồn. Một vài lựa chọn chính sách sau đây nên được xem xét:

- Đánh giá cơ sở chi trả cho người mua và so sánh mức chi trả cố định với một mức chi trả khác được điều chỉnh dựa theo doanh thu từ việc cung cấp điện và nước, tương tự với phương pháp tiếp cận đối với các công ty du lịch.
- Quyết định xem có nên xác định mức chi trả dựa trên tỉ lệ che phủ rừng (diện tích rừng) tại lưu vực hay không.
- Cung cấp nguồn vốn trực tiếp từ PFES cho các khu vực quan trọng cung cấp các loại dịch vụ môi trường cụ thể. Ví dụ, các diện tích rừng gần sông suối có thể nhận mức chi trả cao hơn cho phòng hộ đầu nguồn so với diện tích rừng xa sông suối, hoặc diện tích rừng có đa dạng sinh học cao hơn cũng nhận được mức chi trả cao hơn cho dịch vụ cung cấp vẻ đẹp cảnh quan và đa dạng sinh học so với các diện tích rừng không cung cấp những loại dịch vụ này.
- Sử dụng nguồn thu, hoặc kết hợp PFES với những chương trình chính phủ khác, để nâng cao chức năng phòng hộ ở các lưu vực, ví dụ như tái trồng rừng hoặc áp dụng các biện pháp thực hành tốt về quản lý đất và nước cho các loại hình sử dụng đất khác để làm giảm xói mòn và bồi lắng.

5.3 “Kết hợp” chi trả dịch vụ môi trường?

Cơ cấu tổ chức hiện tại của quỹ BVPTTR cho phép các dịch vụ môi trường có thể được “kết hợp” lại; có nghĩa là các dịch vụ môi trường bổ sung (ví dụ, hấp thụ carbon và phòng hộ đầu nguồn hoặc vẻ đẹp cảnh quan và hấp thụ carbon) có thể được mua cùng lúc từ những người mua khác nhau và quỹ BVPTTR đóng vai trò đầu mối cho PFES. Hiện nay, các dịch vụ môi trường vẫn còn đơn lẻ, và mỗi người cung cấp dịch vụ được trả một mức chi trả như nhau cho công tác bảo vệ rừng. Vì mức chi trả cho các dịch vụ đơn lẻ thường khá thấp (Hawkins và cộng sự 2010),

việc “kết hợp” các dịch vụ có thể làm tăng nguồn thu cho quỹ và khuyến khích các chủ sử dụng đất áp dụng các biện pháp quản lý đất có hiệu quả. Thông qua việc này, quỹ BVPTTR cấp tỉnh có thể đa dạng hóa nguồn tài chính, đảm bảo sự bền vững của hệ thống quỹ và tăng cường sự cam kết của người cung cấp dịch vụ. Việc “gói” các dịch vụ môi trường cũng yêu cầu sự hợp tác chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ, và người mua ở cấp độ địa phương và quốc tế và sẽ có được mức chi trả cao hơn đối với người cung cấp và giảm được chi phí giao dịch nếu so sánh với việc chi trả đơn lẻ.

Các mô hình quản lý đất đai hướng tới việc tối đa hóa hiệu suất một loại dịch vụ sẽ làm giảm đi hiệu suất của các loại dịch vụ khác. Phát triển một chiến lược toàn diện cho việc quản lý đất đai để có thể “kết hợp” các loại dịch vụ lại và đạt được những hiệu quả cao nhất. Ví dụ, trong trường hợp bảo vệ rừng, việc gói dịch vụ phòng hộ đầu nguồn và hấp thụ carbon dựa theo vị trí và hiện trạng rừng, có thể kết hợp thêm dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học. Các loài cây sinh trưởng nhanh trong khu vực với giá trị đa dạng sinh học thấp có thể vẫn nhận được chi trả từ dịch vụ phòng hộ đầu nguồn và hấp thụ carbon. Trong một vài trường hợp, sự thay đổi trong kiểu sử dụng đất có thể dẫn tới sự cung cấp dịch vụ môi trường mới. Ví dụ, các đập và hồ chứa được xây bên cạnh các nhà máy thủy điện, như ở Đắk Nông, sẽ hỗ trợ cho nông nghiệp và hệ thống thủy lợi.

Mặc dù các bài học rút ra từ các nghiên cứu điểm có thể được áp dụng cho tất cả các loại hình cơ chế PFES, kế hoạch làm việc cụ thể của mỗi cơ chế phải được thiết kế riêng biệt cho từng khu vực và các bên liên quan. Tuy nhiên, do cơ chế PFES ở Việt Nam đang còn ở giai đoạn khởi đầu, vì vậy cần nhiều thời gian để phân tích những tồn tại và hạn chế, do đó PFES vẫn còn rất nhiều cơ hội để có những điều chỉnh hợp lý trong tương lai nhằm mang lại các lợi ích dài hạn cho người nghèo từ việc cung cấp dịch vụ môi trường rừng dựa theo thị trường, đồng thời cũng làm tăng chất lượng môi trường.

5.4 Người mua và người cung cấp: bản chất, mối quan hệ và các khái niệm

Như đã thảo luận tại phần 4, các nhà máy thủy điện, công ty cung cấp nước và đơn vị kinh doanh du lịch chỉ đóng vai trò là người thu phí hoặc có thể coi là một bên trung gian nhằm trung chuyển tiền từ bên này sang bên kia, với rất ít hoặc hầu như là không có tác động tới tình hình tài chính của họ.

Tuy nhiên, với việc chuyển khoản phí tới người tiêu dùng cuối cùng, những công ty này đang từ chối trách nhiệm của họ trong việc gìn giữ và nâng cao nguồn tài nguyên thiên nhiên mang lại lợi ích cho công việc kinh doanh của họ. Ví dụ, người đại diện tham gia phỏng vấn của nhà máy thủy điện tại Sơn La cho biết tất cả các hồ chứa và kênh dẫn nước tại Sơn La phải được nạo vét 3 lần trong một năm do lượng bồi lắng rất lớn làm giảm khả năng chứa nước của hồ chứa. Các nhà máy thủy điện có thể tránh được việc này nếu lượng xói mòn đất được giữ ở mức độ tự nhiên thông qua việc áp dụng các kỹ thuật quản canh tác đất đai hợp lý. Đồng thời, mặc dù các công ty này cho biết họ không có thời gian để tham gia tích cực vào việc giám sát công tác bảo vệ rừng, nhưng họ vẫn muốn được biết kết quả ít bảo vệ rừng thực hiện hàng năm. Từ các vấn đề này, có một câu hỏi phát sinh: liệu các công ty dựa sử dụng nguồn nước sạch cho sản xuất kinh doanh có chia sẻ chi phí để duy trì nguồn nước sạch hay không? Hiện vẫn chưa có công cụ pháp lý nào cho phép họ chia sẻ chi phí và lợi ích từ việc cung cấp dịch vụ môi trường. Cần có một sự thay đổi chính sách để yêu cầu các công ty phải thực sự trả phí PFES cho phân lợi nhuận họ thu được.

Một vấn đề khác nên được xem xét, như đã được thảo luận tại phần 4.1, là việc khởi tử nhân tại Việt Nam có các mô hình kinh doanh khác nhau và các công ty tư nhân thường bất lợi hơn so với các công ty quốc doanh khi phải tuân theo các yêu cầu của PFES. Vì vậy, nên có một phương pháp tiếp cận khác đối với các công ty này.

Cần lưu ý rằng dù đã có nhiều nghiên cứu phân tích về bản chất và tình trạng của người cung cấp dịch vụ môi trường tại Việt Nam, các thông tin về việc người mua và người tiêu dùng cuối cùng nhận biết về PFES như thế nào vẫn còn khá hạn chế. Mô hình kinh doanh của công ty (quốc doanh, cổ phần, tư nhân, hợp tác xã), quy mô, ngành nghề chính và thị trường mục tiêu là những yếu tố tác động tới việc thiết kế và triển khai cơ chế PFES. Thêm vào đó, các khảo sát thực địa gần đây của CIFOR tại Đắk Nông chỉ ra rằng người mua sẽ thực hiện tốt hơn các quy định về PFES nếu như các cán bộ của Quỹ BVPTTR cấp tỉnh có năng lực kỹ thuật tốt và trách nhiệm giải trình cao.

Hơn nữa, theo quan điểm của Pattanayak và cộng sự (2010) và van Noordwijk và cộng sự (2012), PFES phải phản ánh được các giá trị xã hội dài hạn thay vì chỉ là những tác động kinh tế ngắn hạn và dễ thay

đổi. Mặc dù cơ chế PES dựa vào các lợi ích kinh tế để làm thay đổi hành vi (Jack và cộng sự 2007), vai trò của các động lực xã hội, sự khuyến khích và lưu thông dịch vụ môi trường cũng là những yếu tố quan trọng cần được xem xét (van Noordwijk và cộng sự 2012).

Hiểu biết về vai trò của mối quan hệ hàng xóm láng giềng, một yếu tố rất phổ biến ở hầu hết các vùng nông thôn ở Việt Nam, để khuyến khích người nông dân tham gia vào PFES sẽ rất hữu ích, bởi vì những thông tin này có thể được sử dụng để thúc đẩy quá trình học tập về PFES ở mức độ cao và có sự phối hợp, chia sẻ, từ đó tác động thúc đẩy bảo vệ hệ sinh thái ở phạm vi và cảnh quan rộng lớn hơn. Phương thức định hướng các vấn đề sinh thái và chiến lược thị trường cũng ảnh hưởng tới việc người dân hiểu biết và tương tác như thế nào tới thiên nhiên. Thêm nữa, các hoạt động tập thể thường được định hướng trước tiên bởi các giá trị xã hội và phi tài chính, việc đưa các lợi ích tài chính có thể làm giảm các giá trị xã hội và ảnh hưởng xấu tới các hoạt động tập thể. Tuy nhiên, việc hiểu các lợi ích tài chính và hình thức lợi ích khác tương tác như thế nào với các động lực xã hội và hoạt động tập thể là cần thiết (van Noordwijk và cộng sự 2012). Các nhóm và cá nhân khác nhau sẽ phản ứng khác nhau với sự thay đổi giá và có những hành vi trên thị trường khác nhau, các hành vi được quyết định các yếu tố tác động tới quá trình ra quyết định như: sự không chắc chắn, các rủi ro nhận thức được, sự định kiến có sẵn và tầm nhìn giới hạn (Anderson 2006). Vì vậy, việc hiểu các cá nhân ra quyết định như thế nào trong tình trạng nhiều điều kiện vẫn chưa rõ ràng là khá quan trọng, cũng như tầm quan trọng của tính công bằng và hành vi cá nhân được thể hiện như thế nào trong môi trường tập thể (Anderson 2006).

Khi thiết kế cơ chế PFES cần phải hiểu đầu là yếu tố thúc đẩy các bên và quan trọng hơn nữa là phải hiểu được các bên tương tác với nhau như thế nào trong quá trình triển khai. Một trong những điều quan trọng nữa là thị trường cần có những thông tin về tính sẵn sàng chi trả và tính sẵn sàng chấp nhận, cơ chế thị trường đòi hỏi rằng mỗi bên phải cung cấp thông tin cho bên kia. Salzman (2009) đưa ra luận điểm rằng chủ sở hữu đất biết rõ nhất chi phí cơ hội cho mỗi dạng thay đổi mục đích sử dụng đất và mức giá để họ sẵn sàng chấp nhận thực hiện thay đổi, còn người mua biết rõ mức sẵn sàng chi trả của họ và cơ quan chính phủ sẽ hiểu rõ đầu là kiểu thay đổi mục đích sử dụng đất có lợi nhất đối với môi trường. Thách thức lớn trong việc thiết kế cơ chế là

làm cách nào để truyền tải hiệu quả cả hai loại thông tin – tính sẵn sàng chi trả và sự sẵn sàng chấp nhận và việc cung cấp dịch vụ môi trường từ thay đổi kiểu sử dụng đất – từ một bên tới các bên còn lại trong một cơ chế triển khai chung (Salzman 2009). Một vấn đề quan trọng là hầu hết người mua cuối cùng (người dân) tại Việt Nam không hề biết họ là người mua thực sự của PFES. Tại Việt Nam, việc trao đổi thông tin giữa người mua và người bán còn hạn chế và cần được tăng cường.

5.5 Lợi ích từ dịch vụ môi trường có rõ ràng và dễ thấy?

Việc giám sát cơ chế PFES cần phải bao gồm giám sát dịch vụ môi trường, các hợp đồng, dòng tài chính và tác động kinh tế xã hội của chương trình PFES, tất cả những việc này còn gặp nhiều thách thức tại Việt Nam.

Giám sát dịch vụ môi trường một cách hiệu quả yêu cầu phải có những kiến thức và hiểu biết về tác động sinh học và vật lý từ việc cung cấp dịch vụ môi trường, nhận biết các yếu tố cần được giám sát để đo đặc chất lượng dịch vụ môi trường, thiết lập đường cơ sở và phương pháp phân tích dữ liệu để đánh giá tính ràng buộc và chất lượng dịch vụ một khi cơ chế đã hoạt động. Hiện tại, những yếu tố này đang còn thiếu trong chính sách PFES tại Việt Nam.

Các yếu tố chủ yếu ảnh hưởng tới việc giám sát quá trình và hoạt động cung cấp dịch vụ môi trường tại Việt Nam bao gồm việc thiếu dữ liệu (trong trường hợp dịch vụ cung cấp bãi đẻ, thức ăn và nguồn con giống tự nhiên cho nuôi trồng thủy sản và vẻ đẹp cảnh quan), dữ liệu không thống nhất và thiếu tin cậy (các dữ liệu độ che phủ rừng, hiện trạng rừng, hấp thụ carbon và phòng hộ đầu nguồn) và các cơ quan chính phủ thiếu năng lực tiến hành giám sát, đặc biệt ở cấp địa phương. Các yếu tố trên, kết hợp với mức chi phí cao và việc không thể đánh giá tác động môi trường của chính sách (Jack và cộng sự 2007), chính phủ lựa chọn độ che phủ rừng như thước đo cho hầu hết các dịch vụ môi trường. Tuy nhiên, tiêu chí đánh giá này sẽ rất khó để nhận biết mối liên hệ giữa các hành động thực hiện với các dịch vụ môi trường được tạo ra (ví dụ, liệu việc tăng độ che phủ rừng có dẫn tới việc nâng cao chất lượng nước).

Kể cả khi PFES làm tăng diện tích rừng được bảo vệ, phần diện tích rừng bổ sung này chưa chắc sẽ làm tăng dịch vụ môi trường (Pattanayak và cộng

sự 2010) do chức năng của hệ sinh thái không đồng nghĩa với việc cung cấp dịch vụ môi trường, mặc dù nhiều tài liệu khoa học và nhận thức đại chúng đánh đồng hai khái niệm này (Pattanayak và Butry 2005; Sills và cộng sự 2006). Hiện tại vẫn còn chưa rõ ràng là liệu sự gia tăng độ che phủ rừng có dẫn đến tăng cường việc cung cấp nước (có thể xảy ra, ví dụ, trong trường hợp bảo vệ rừng tự nhiên) hay lại giảm đi (có thể xảy ra đối với hoạt động tái trồng rừng).

Dịch vụ phòng hộ đầu nguồn thường dựa theo giả định rằng việc tái trồng rừng tại khu vực đầu nguồn của hồ thủy điện sẽ làm giảm lượng bồi lắng; tuy nhiên, cần thêm các nghiên cứu để quyết định liệu việc tái trồng rừng có phải là chiến lược sử dụng đất hiệu quả nhất hay không (Wunder và cộng sự 2005). Các bằng chứng về lợi ích đối với lưu vực từ rừng đi ngược lại với các niềm tin phổ biến (ví dụ, giả định “rừng làm tăng dòng chảy”) hoặc vẫn chưa được khẳng định “rừng làm tăng dòng chảy vào mùa khô” hoặc, trong trường hợp giả định rừng làm giảm lũ và xói mòn, dịch vụ môi trường thực sự phụ thuộc vào các loại cây bao phủ và tình trạng quản lý rừng hơn là độ che phủ (FSIV và IIED 2002).

Bất chấp khía cạnh tác động của việc bảo vệ rừng tới lượng nước ở lưu vực, tại hầu hết các tỉnh ở Việt Nam, tỉ lệ che phủ rừng vẫn thấp (trung bình khoảng 40%) và các tác động thủy văn lên đất như khả năng thấm nước, lưu trữ và thoát nước luôn luôn thay đổi. Một diện tích rừng tương đối nhỏ sẽ là phù hợp khi xem xét vai trò của rừng trong việc hấp thụ độ ẩm từ mây. Ví dụ, ở khu vực Đông Nam Á, khả năng hấp thụ sương từ rừng chiếm 5% lượng mưa hàng năm và 86% lượng mưa trong mùa khô (tháng Mười – tháng Tư năm sau) (Liu và cộng sự 2004), tạo nên một chức năng sinh thái quan trọng của rừng.

Việc bàn luận về sự thay đổi dòng chảy và xói mòn từ việc thay đổi kiểu sử dụng đất là hợp lý hơn thay vì cố gắng diễn giải dòng chảy sông suối và sự bồi lắng dựa theo lưu vực. Các tài liệu khoa học đã chứng minh rõ ràng rằng độ che phủ rừng làm tăng khả năng thấm nước của đất, khả năng lưu trữ và thúc đẩy dòng chảy ngầm trong đất so với các khu vực khác (Ziegler và cộng sự 2006). So sánh với các kiểu sử dụng đất khác, như đường xá, nông nghiệp hoặc cơ sở hạ tầng, dòng chảy gây ra bởi mưa trong khu vực có diện tích rừng là thấp hơn và khả năng giữ nước của rừng sẽ làm giảm lũ cho tới điểm giới hạn mà ở đó quy mô của bão lũ vượt quá khả năng trữ nước trong đất. Những điều kiện này có thể được

mô phỏng bằng cách áp dụng các biện pháp bảo tồn hợp lý nhằm lưu giữ lớp thảm mục và lớp đất bề mặt kể cả trong trường hợp không có rừng. Độ che phủ rừng mang lại rất nhiều giá trị nhưng không nên coi rừng là lựa chọn sử dụng đất duy nhất có thể mang lại các dịch vụ môi trường mong muốn.

Với hầu hết các loại dịch vụ, sự cung cấp đều rất đa dạng. Một kiểu cảnh quan nhất định sẽ đem lại một loại dịch vụ môi trường ở mức độ cao hơn so với các loại dịch vụ khác do bản chất môi trường thuần nhất trong mỗi kiểu cảnh quan. Để hiểu và ứng dụng điều này vào PFES, cần phải có một hiểu biết rõ ràng về các tác động và đặc điểm vật lý, sinh học khác nhau giữa các kiểu cảnh quan, kiểu sử dụng đất, cung cấp dịch vụ. Mặc dù nếu như việc giám sát dựa vào các yếu tố đầu vào thì sẽ dễ dàng thực hiện hơn nếu dựa vào các yếu tố đầu ra, lựa chọn một số yếu tố thích hợp cho việc giám sát sẽ yêu cầu sự hiểu biết giữa các hoạt động và chức năng hệ sinh thái. Dựa theo mỗi kiểu dịch vụ môi trường, các yếu tố giám sát có thể đo đạc dễ dàng những cũng có thể rất khó khăn. Ví dụ, độ che phủ rừng sẽ là một yếu tố thích hợp để đo đạc tác động của PFES lên vẻ đẹp cảnh quan, nhưng đó lại là một tiêu chí yếu để đo đạc sự cải thiện về số lượng và chất lượng nước. Tính lâu dài của cơ chế PFES có thể phụ thuộc một phần vào khả năng đo đạc giá trị, chất lượng và khả năng cung cấp dịch vụ môi trường thông qua việc sử dụng các công cụ dễ quan sát. Với bất kể phương pháp nào cũng đều phải tính đến sự khác biệt từng phần hoặc theo từng dạng cảnh quan, do một số khu vực có vai trò quan trọng đối với chất lượng nước hơn là những khu vực khác, nhưng các phương pháp trên cũng không được quá đắt khiến cho chi phí giao dịch vượt quá lợi ích của thị trường. Việc này là rất quan trọng do cơ chế PES hoạt động tốt nhất khi mà các quy tắc giữ được sự đơn giản và cơ chế giám sát bắt buộc là không quá tốn kém, cho dù phương pháp đó có thể thu thập lượng thông tin ít hơn nhu cầu hay kỳ vọng của người mua.

Hiện tại, việc chi trả PFES dựa vào báo cáo của các chủ rừng là cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng hoặc tổ chức về kết quả bảo vệ rừng của họ. Cán bộ kiểm lâm kiểm tra lại diện tích và ranh giới rừng chỉ khi có tranh chấp, thắc mắc hoặc mâu thuẫn. Thông tư 20 yêu cầu phải kiểm tra ngẫu nhiên ít nhất 10% diện tích rừng nằm trong hợp đồng cung ứng dịch vụ môi trường rừng, tuy nhiên, điều này không được thực hiện một cách đồng bộ. Việc chuyển đổi mục đích sử dụng rừng là nguyên nhân chính dẫn đến việc ngừng chi trả theo hợp đồng, cho dù trường hợp này cũng

rất hiếm khi xảy ra. Hiện không có phương pháp nào được thiết lập để quyết định xem một hành động dẫn tới suy thoái rừng và không nhận được chi trả hay không. Các đội tuần tra rừng, được chi trả từ nguồn ngân sách của PFES thông qua các ban quản lý rừng, có nhiệm vụ điều tra, phát hiện tình trạng chặt phá rừng nhưng vẫn chưa rõ liệu việc điều tra của họ có làm ảnh hưởng tới việc chi trả hay không.

Việc chi trả PFES cần phải được dựa trên việc cung cấp dịch vụ môi trường, nhưng hiện tại việc chi trả mới chỉ dựa theo diện tích rừng. Như đã thảo luận tại phần 4, sự khó khăn trong việc xác định các thông tin cơ sở và quyền sử dụng rừng dẫn đến tình trạng các khoản chi trả không được minh bạch và chưa hợp lý. Yêu cầu tối thiểu để giải quyết vấn đề này là phải xác định rõ ranh giới diện tích rừng của các chủ rừng, chỉ ra ai là người chịu trách nhiệm bảo vệ và đảm bảo rằng việc bảo vệ rừng được thực hiện trước khi tiến hành chi trả.

Một trong những tiền đề để thành lập cơ chế PFES và thu được tiền từ người sử dụng nước dưới hạ lưu là chất lượng nước phải được nâng cao và lượng bồi lắng lòng hồ, áp lực lên các tổ máy sản xuất điện phải được giảm thiểu. Đặc biệt, Nghị định số 99 liệt kê các dịch vụ bảo vệ đất, điều tiết dòng chảy, ngăn ngừa và giảm nhẹ thiên tai tại các vùng đầu nguồn và ven biển là các giá trị môi trường do rừng mang lại. Chúng ta biết rằng việc xác định lượng bồi lắng từ các nguồn khác nhau ở lưu vực là rất khó. Việc cung cấp các dịch vụ hạn chế xói mòn cho một hệ thống sông suối trong lưu vực cũng rất khó để đo đạc do lượng xói mòn có thể di chuyển từ một địa điểm như đồi núi dốc, được lưu trữ tại một nơi khác và không bao giờ tiếp cận tới hệ thống sông suối. Chúng ta cũng biết hầu hết lượng bồi lắng từ một con sông bắt nguồn từ một con kênh hoặc một khu vực dễ điều bị xói lở nào đó (Hamilton 1987). Chúng ta biết rằng rừng ngăn chặn các dòng chảy và bồi lắng tích lũy một cách đáng kể nếu so sánh với các kiểu sử dụng đất khác (Ziegler và cộng sự 2006), việc chặt phá rừng cũng làm tăng thêm nguy cơ sạt lở tại các khu vực đất dốc. Các điều khoản của Nghị định số 99 vẫn chưa nhận diện được vấn đề xói mòn đất từ các diện tích không có rừng, đặc biệt là các loại hình canh tác nông nghiệp ở các lưu vực. Cứ cho rằng các diện tích rừng được bảo vệ dưới cơ chế PFES thực sự cung cấp các dịch vụ môi trường, như là giảm xói mòn và tăng chất lượng nước, nhưng cần phải khuyến khích việc giám sát tại địa phương về dòng chảy và xói mòn tại các khu vực đồi núi dốc dưới các điều kiện tự nhiên khác nhau, thay vì cố gắng đưa

ra các tính toán dựa trên dòng chảy sông suối hoặc hồ chứa ở dưới lưu vực. Do đó, một phương pháp phù hợp với điều kiện ở Việt Nam cần phải được xây dựng.

Một tiên đề khác để thiết lập PFES, như được xác định trong Nghị định 99, là bảo tồn đa dạng sinh học và hấp thụ carbon nhằm hỗ trợ môi trường sống và cung cấp bãi đẻ cho các loại sinh vật khác nhau và lâm sản. Mặc dù bản đồ hiện trạng rừng phân biệt các loại rừng khác nhau có thể là một cách đo đạc khá thô sơ cho các loại dịch vụ này, nhưng không có các số liệu đo đếm về giá trị của các dịch vụ cho từng loại rừng. Nhiều tỉnh tại Việt Nam có Kế hoạch hành động bảo tồn đa dạng sinh học, tuy nhiên liệu PFES có được sử dụng và lồng ghép vào những kế hoạch này hay không thì vẫn chưa rõ ràng, các chương trình này cần được liên kết với nhau. Một vài nhóm (được hỗ trợ bởi ADB, JICA và SNV) đang phát triển các phương pháp đánh giá đa dạng sinh học và bể chứa carbon dựa theo thực địa và hệ thống GIS, kết quả từ các nghiên cứu trên có thể được xem xét về tính hiệu ích và lồng ghép vào hệ thống giám sát PFES.

Thiết lập ranh giới các loại rừng và giữa các chủ rừng là không hề dễ dàng cho dù đây là một nhiệm vụ quan trọng và là bước đi đầu tiên để ký kết hợp đồng PFES. Số liệu từ các cuộc điều tra kiểm kê rừng toàn quốc là không đủ chi tiết để sử dụng ở cấp địa phương. Ban quản lý rừng cấp tỉnh thuê các tư vấn độc lập với chi phí cao để kiểm tra và cập nhật số liệu kiểm kê rừng của Chính phủ, do vậy cần phải có nguồn kinh phí bổ sung cho hoạt động này. Việc thu thập các dữ liệu về rừng với chất lượng cao là bước cơ bản để thiết lập cơ sở thông tin cho rất nhiều chương trình tại Việt Nam (ví dụ, REDD+ và Silva Carbon). Do đó các bên liên quan phối hợp với nhau để thu thập và cập nhật các dữ liệu một cách thường xuyên là hết sức cần thiết.

5.6 Việc soạn thảo, triển khai và giám sát hợp đồng PFES liệu có dễ dàng?

Số lượng lớn người tham gia vào PFES làm cho công tác truyền thông, liên lạc và quyết định xem ai sẽ chịu trách nhiệm cho các hoạt động liên quan đến triển khai hợp đồng PFES là khá khó khăn.

Mặc dù hợp đồng dựa theo kết quả giao rừng, nhưng vẫn rất khó để xác định diện tích rừng thực thể của các chủ rừng trên thực địa. Các chủ rừng có thể có

các tài liệu chứng minh về diện tích rừng họ được giao, nhưng họ thường không nắm rõ ranh giới, hiện trạng rừng hoặc đâu là khu vực họ cần tuân tra bảo vệ. Do đó, họ báo cáo về diện tích rừng họ được giao mà không hiểu rõ đâu là trách nhiệm của họ. Cán bộ kiểm lâm và cán bộ quỹ BVPTR, những người có nhiệm vụ nghiệm thu công tác bảo vệ rừng, có rất ít thông tin. Sự yếu kém trong việc xác định ranh giới rừng, ranh giới giữa các chủ rừng và cấp giấy chứng nhận gây ra chậm trễ trong việc ký hợp đồng PFES và do đó một lượng lớn kinh phí của quỹ chưa được chi trả. Do thiếu các hướng dẫn về xử lý các vấn đề này nên tỉ lệ giải ngân tiền chi trả đang còn thấp và khá chậm, khiến cho các chủ rừng chưa hoàn toàn tin tưởng vào các cán bộ nhà nước phụ trách về chính sách này. Các hợp đồng PFES hiện tại chỉ có thời hạn 1 năm và nếu các hợp đồng này mang tính dài hạn hơn sẽ có thể mang đến lợi ích cho tất cả các bên.

Giám sát tính ràng buộc của hợp đồng dịch vụ môi trường cũng là một khó khăn khác, do cả các cán bộ nhà nước, người bán và người mua đều chưa hiểu biết đầy đủ về PFES, năng lực và số lượng hạn chế của các cán bộ nhà nước và số lượng lớn người cung cấp dịch vụ cũng là những thách thức. Hơn nữa, ở cấp Trung ương, như đã chỉ ra trong phần 4 và trong nghiên cứu tiến hành bởi Phạm và cộng sự (2009), các nỗ lực thực thi và giám sát hợp đồng đang bị tác động do thiếu hướng dẫn chi tiết về việc xử lý các trường hợp không tuân theo hợp đồng và các yếu tố chính trị, cũng như sự cần thiết hỗ trợ khối tư nhân đầu tư vào những khu vực nghèo và thực tế là khi các nhóm dân tộc thiểu số vi phạm hợp đồng thì họ cũng không bị giảm tiền chi trả hay hợp đồng không bị hủy bỏ do sự nhạy cảm chính trị. Về nguyên tắc, việc cung cấp dịch vụ môi trường rừng phải thiết lập một khung triển khai, thực thi và đảm bảo tính ràng buộc. Các quy định và hướng dẫn nên đưa thêm các hoạt động nâng cao nhận thức, những hoạt động này không chỉ quan trọng cho sự phát triển cơ chế PFES mới mà còn thúc đẩy tính ràng buộc với cơ chế hiện hành (Greiber 2009).

Sự thiếu vắng các quy định nhằm đảm bảo tính ràng buộc là một vấn đề hiện hữu. Về nguyên tắc, việc thiết lập các biện pháp xử phạt khi không tuân theo hợp đồng hoặc một quy trình xác định các biện pháp cần thiết để giải quyết là quan trọng khi làm hợp đồng. Nếu không có các biện pháp xử lý thích hợp, nguy cơ về các hành vi vi phạm hợp đồng là khá cao.

Thiết lập một quy trình giám sát hợp đồng có thể làm giảm những tranh cãi và xung đột trong tương lai. Greiber (2009) đưa ra các mô hình giám sát dưới đây:

- Báo cáo và đánh giá định kỳ bởi các cơ quan liên quan
- Ưu tiên thiết lập đường cơ sở
- Kết hợp giám sát dựa theo công nghệ viễn thám và kiểm tra tại thực địa
- Thiết lập các nhóm giám sát với sự tham gia của cả đại diện người bán và người mua
- Kiểm toán định kỳ
- Xác định các tiêu chí không mang tính ràng buộc

Năm lựa chọn đầu tiên được sử dụng nhiều nhất, việc sử dụng các phương pháp khác có thể làm tăng khả năng cung ứng dịch vụ môi trường. Để ngăn chặn tình trạng vi phạm và hỗ trợ thực thi, các quy định nên xác định hành vi vi phạm, thiết lập cơ chế tiếp nhận thắc mắc và phản hồi và đưa ra các biện pháp khắc phục và xử phạt. Cơ chế tiếp nhận thắc mắc và phản hồi có thể bao gồm các hệ thống hành chính, tố tụng hoặc các biện pháp sử dụng trọng tài, hòa giải và ủy ban điều tra đặc biệt. Các biện pháp xử phạt phải có sự linh hoạt để giải quyết các vấn đề có mức độ và bản chất khác nhau (Greiber 2009).

Wunder và cộng sự (2005) so sánh ba mô hình hợp đồng ở mức độ địa phương tại Việt Nam, bao gồm cá nhân, nhóm hộ và thôn/bản và kết luận rằng hợp đồng theo hộ dân mang đến rất ít tính bổ sung và hợp đồng theo thôn/bản là hình thức hợp đồng lỏng lẻo nhất. Điều này gợi ý rằng hợp đồng theo nhóm hộ có thể là phù hợp nhất đối với Việt Nam. ADB đang áp dụng mô hình này tại tỉnh Quảng Nam. Tuy nhiên, các cơ sở lý thuyết về PES được nêu trong nghiên cứu này có xu hướng bỏ qua những khó khăn trong việc tổ chức thực hiện hợp đồng theo nhóm hộ, khi mà giả định rằng các hoạt động tập thể sẽ không gặp khó khăn gì nếu tiền chi trả được định trước (van Noordwijk và cộng sự 2012). Cần có thêm nghiên cứu để khẳng định lại kết luận này.

Tại cấp thôn bản, các mâu thuẫn, về nguyên tắc, nên được hòa giải bởi các tổ chức xã hội dân sự hoặc ban quản lý thôn bản trước đưa ra tòa án. Theo một người tham gia phỏng vấn đang làm việc ở cơ quan trung ương, luật cho phép bên bị hại yêu cầu sự can thiệp của ban ngành có thẩm quyền trong trường hợp xảy ra mâu thuẫn giữa người bán và người mua, tùy thuộc vào bản chất sự việc. Tuy nhiên, tại Lâm Đồng và Sơn La, mâu thuẫn không những không

được giải quyết mà còn trầm trọng thêm do năng lực yếu kém của trưởng bản và do tình trạng tham nhũng, chiếm hữu của các nhóm có ưu thế đối với dòng tài chính và sự can thiệp của các nhóm có quyền lực. Người dân địa phương thường hỏi trưởng bản và nói rằng họ chỉ gặp UBND xã khi mà trưởng bản không thể có câu trả lời. Chỉ một vài người cho biết họ tìm đến sự giúp đỡ của cơ quan truyền thông (Phạm và cộng sự, sắp xuất bản).

Các tổ chức địa phương có thể nhận được sự tin tưởng từ người nghèo và trong một vài trường hợp, có thể đại diện cho người cung cấp dịch vụ môi trường. Tuy vậy, họ lại có ít quyền lực và hiểu biết về PFES và thiếu các kỹ năng đàm phán, quản lý và giám sát dịch vụ môi trường và hợp đồng PFES. Cần cung cấp thêm các khóa đào tạo cho các nhóm này để nâng cao khả năng phát triển, triển khai và giám sát cơ chế PFES.

Sự tham gia thực sự, có ý nghĩa của cộng đồng và sự đại diện của họ tại giai đoạn đầu của dự án, với mục tiêu hiểu rõ hơn nhu cầu của cộng đồng, sẽ tăng cường khả năng thực hiện của chương trình PFES. Sự tham gia của người nghèo vào các bước đầu lập kế hoạch cho cơ chế PFES cũng làm tăng hiểu biết của họ về lợi ích họ có thể nhận được, nâng cao bước thiết kế và giám sát chương trình và đưa ra quy trình, thủ tục để đảm bảo tính minh bạch và phân phối công bằng nguồn lợi ích.

Việc hợp đồng PFES được soạn thảo bằng tiếng Kinh (ngôn ngữ phổ thông) mà không có các phiên bản bằng tiếng dân tộc địa phương là một vấn đề, dẫn đến nhiều thành viên cộng đồng dân tộc thiểu số không hiểu được các yêu cầu của hợp đồng. Vì vậy, các hợp đồng PFES trong tương lai nên được soạn thảo bằng tiếng dân tộc địa phương. Để giải thích rõ hơn về kỳ vọng, mục tiêu của hợp đồng cho người mù chữ, việc sử dụng bản đồ ảnh các diện tích rừng cần được bảo vệ có thể là một giải pháp hỗ trợ.

5.7 Các tác động xã hội của PFES liệu có rõ ràng?

Một vài nghiên cứu đã tìm hiểu các tác động trung hạn và dài hạn của PFES đối với người dân và cộng đồng địa phương, hệ thống xã hội của họ và dịch vụ môi trường. Mặc dù các nghiên cứu điểm chỉ ra nhiều khía cạnh hứa hẹn của PES (ví dụ, Trần 2010, Winrock International 2011), chúng ta vẫn chưa hiểu rõ liệu trong những điều kiện nào thì PES sẽ có các ảnh hưởng tích cực lên môi trường hoặc kinh tế

xã hội hoặc hiệu quả về chi phí. Thêm vào đó, chúng ta vẫn chưa rõ về tác động xã hội của các chính sách bảo tồn thay thế, bao gồm Chương trình Lồng ghép Phát triển và Bảo tồn, các khu bảo tồn và giáo dục môi trường, để so sánh với cơ chế PES. Sự khan hiếm các bằng chứng về PES xuất phát từ việc khái niệm về PES vẫn đang còn mới (Pattanayak và cộng sự 2010).

Đánh giá về tác động của PFES đối với sinh kế địa phương là không rõ ràng và chưa toàn diện. Phạm và cộng sự (sắp xuất bản) và Wunder và cộng sự (2005) chỉ ra rằng PFES có tác động hạn chế tới các hộ dân không có hoặc có rất ít quyền sử dụng đất, hoặc các diện tích đất được xem là quan trọng đối với việc bảo vệ dịch vụ môi trường nhưng được quản lý bởi chính phủ. Hơn nữa, người dân địa phương chỉ nhận được rất ít lợi ích từ cơ chế PFES đối với ngành du lịch, như đã nêu tại phần 4.2. Hiện không có nghiên cứu nào đánh giá tác động của PFES đối với những người không tham gia vào PFES.

Một nghiên cứu gần đây về tính hiệu quả của PFES tại tỉnh Sơn La (Phạm và cộng sự, sắp xuất bản) chỉ ra rằng việc nguồn tiền có được chi tiêu một cách hiệu quả, hiệu ích và công bằng hay không phụ thuộc vào năng lực và trách nhiệm giải thích của ban quản lý thôn bản, các tổ chức xã hội dân sự ở cơ sở, các nhóm sở thích và người dân địa phương, nhưng trách nhiệm giải trình và năng lực của người dân địa phương là không đủ mà vẫn cần phải tăng cường việc giám sát và thực thi luật. Việc kiểm toán là cần thiết để đảm bảo tính minh bạch trong thực hiện chi trả.

Tuy nhiên, PFES được cho là có tác động tới việc nâng cao nhận thức. Kết quả từ các phiếu điều tra tại buôn Liêng Bông (Lâm Đồng) và bản Khùa (Sơn La) và các cuộc thảo luận với các bên liên quan chỉ ra rằng PFES đã nâng cao đáng kể nhận thức của người dân địa phương về rừng và dịch vụ môi trường rừng. PFES đã mang đến một nguồn thu nhập mới (thay thế cho nguồn ngân sách nhà nước) cho công tác bảo vệ phát triển rừng (Hoàng và Đỗ 2011).

Một thách thức phổ biến đối với việc triển khai cơ chế PFES hướng nghèo là năng lực của chính phủ để phát triển, triển khai và duy trì kế hoạch, trong đó phản ánh được nhu cầu của người nghèo và nhóm yếu thế, hơn là chỉ xem xét các mục tiêu lớn của chính phủ. Tại Việt nam, để thực hiện điều này, yêu cầu phải có một sự thay đổi linh hoạt và thích ứng hơn trong các cơ quan nhà nước. Các cuộc phỏng

vấn tiến hành với các cán bộ nhà nước chỉ ra rằng chính phủ vẫn chưa quan tâm đúng mức tới tính tiết kiệm chi phí trong PFES, trong khi đây là một vấn đề phổ biến.

5.8 Liệu có một định chế quản lý tài chính và cơ chế chia sẻ lợi ích, với một hệ thống đánh giá và giám sát đủ khả năng giải quyết các thách mắc và phản hồi?

Dưới khía cạnh về sự công bằng, tiền chi trả thường được chia đều cho số lượng lớn các hộ dân, nhưng số tiền mà mỗi hộ dân nhận được là quá nhỏ nên không có ý nghĩa nhiều trong việc đóng góp vào sinh kế của các hộ đó. Mặc dù việc áp dụng mức chi trả cao bằng cho một héc ta rừng dường như là công bằng, nhưng việc này vẫn có một số vấn đề chưa thỏa đáng: dựa theo khoảng cách và khả năng tiếp cận diện tích rừng trong hợp đồng, thời gian và lượng lao động cần thiết để bảo vệ rừng có thể rất khác nhau. Sẽ là có hiệu quả hơn nếu giảm số lượng hợp đồng và thay vào đó có mức chi trả cao hơn bởi vì các chi phí cho tuần tra bảo vệ rừng khá lớn và các nguy cơ suy thoái rừng lớn hơn, nói cách khác, nên ưu tiên cho những khu vực quan trọng nhất (Wunder và cộng sự 2005; Phạm và cộng sự, sắp xuất bản).

Khi xây dựng kế hoạch chi trả dịch vụ môi trường, một câu hỏi quan trọng phát sinh liên quan tới thời điểm chi trả: nên chi trả theo giai đoạn, trả sau hay trả trước? Mặc dù, về nguyên tắc, chi trả PES được thực hiện sau khi nhận được dịch vụ môi trường rừng, trên thực tế cơ chế PFES đang hướng tới đáp ứng nhu cầu của người cung cấp và dựa theo các yếu tố đầu vào, đặc biệt là các hoạt động sử dụng đất cụ thể. Tuy nhiên, nếu nhìn rộng ra, việc này cũng có những nguy cơ nhất định: người mua đang chấp nhận rủi ro rằng các yếu tố đầu vào được yêu cầu (thông tin về các hoạt động quản lý đất đai) là một yếu tố đủ để đảm bảo cho việc cung ứng dịch vụ môi trường và điều chỉnh việc chi trả.

Một câu hỏi khác khi thiết kế cơ chế chi trả là chỉ nên chi trả cho dịch vụ đó hay chi trả cho các yếu tố quyết định sự cung cấp các dịch vụ đó. Nếu dịch vụ môi trường có thể đo đạc dễ dàng và mối liên kết nhân quả là rõ ràng, việc chi trả đạt được hiệu quả cao nhất nếu dựa theo các yếu tố đầu ra của việc cung cấp dịch vụ. Trong các trường hợp khác, việc chi trả có thể dựa trên các thay đổi về sử dụng đất có thể quan sát được mà có mối liên hệ với việc cung cấp các dịch vụ môi trường mong muốn.

Cơ chế chi trả cũng cần phải hài hòa tính hiệu quả và tính công bằng. Trường hợp ở Sơn La, một câu hỏi liên quan tới vấn đề đạo đức nảy sinh: nếu chúng ta cho rằng người dân được chi trả nhờ cung cấp dịch vụ, cơ chế PFES có thể bỏ qua những người đã cung cấp dịch vụ đó như thế nào? Liệu có cần thiết phải bồi hoàn cho những người không xứng đáng được hưởng và do đó khuyến khích các hành vi không mong đợi? Liệu tính công bằng của PFES có được dựa theo đường cơ sở chất lượng rừng hiện tại? Người dân đã đầu tư và quản lý đất của họ một cách có trách nhiệm và cải thiện chất lượng rừng lại cũng nhận được mức chi trả như những người dân thiếu trách nhiệm hơn và có chất lượng rừng không được cải thiện. Điều này không tạo ra sự khuyến khích cần thiết đối với việc quản lý đất đai.

Các nhà tài trợ và tổ chức phi chính phủ quốc tế khuyến khích việc triển khai chi trả thông qua Ngân

hàng Chính sách Xã hội, tuy nhiên, chính quyền cấp tỉnh lại không ưu tiên phương án này. Bởi vì Ngân hàng chỉ có một phiên giao dịch trong một tháng, hơn nữa, họ còn nhiều nhiệm vụ khác. Ngược lại, nếu Quỹ có thể sắp xếp được nguồn chi trả thì quá trình chi trả có thể hoàn tất trong một tháng. Hầu hết người được phỏng vấn ở các ban ngành cấp tỉnh đều cho rằng các cán bộ cấp tỉnh và huyện, các trưởng bản và bí thư nên phối hợp để thực hiện việc chi trả. Trưởng bản có thể đề xuất cách thức và lịch chi trả, một nhóm phụ trách việc chi trả có thể thực hiện chi trả cho 4-10 thôn trong một ngày và người dân đến để nhận tiền và ký vào biên bản. Một hệ thống chi trả cấp thôn bản tốt cần phải có những người lãnh đạo có năng lực, như là trưởng bản. Tuy nhiên, trưởng bản có rất nhiều nhiệm vụ khác nhau và họ nhận được rất ít tiền thù lao so với thời gian và công sức họ đã bỏ ra.

6 Khuyến nghị chính sách

Các điểm nổi bật:

- Do việc chi trả PFES đang dựa trên các hồ sơ chính thức về giao đất/các hợp đồng khoán bảo vệ rừng, nên những người cung cấp dịch vụ môi trường phải có được một giấy chứng nhận nào đó mới được nhận tiền chi trả. Chính phủ nên ưu tiên rà soát và hoàn thiện việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.
- Việc kết hợp giữa chi trả tiền mặt trực tiếp và các lợi ích gián tiếp có thể mang đến những tác động vững chắc (như là giáo dục và phát triển kỹ năng) đối với người nghèo nên là một phần của PFES.
- Tính công bằng phải là một yếu tố quan trọng khi thực hiện PFES và không chịu ảnh hưởng của cấu trúc quyền lực hiện hành.
- Niềm tin và trách nhiệm giải trình có thể được xây dựng thông qua việc cùng thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá minh bạch, hệ thống giám sát và đánh giá này cần được lồng ghép vào PFES.
- Để tập trung vào các khu vực suy thoái môi trường, các nhà hoạch định chính sách nên xem xét các giải pháp bổ sung cho PFES và xem xét việc mở rộng chương trình PFES hoặc kết hợp với các nỗ lực bảo vệ nước và đất ở những khu vực không có rừng.
- Hệ thống giám sát và đánh giá có thể đơn giản hoặc phức tạp, dựa theo khả năng tài chính và kỹ thuật của QBVPTR cấp tỉnh. Tiếp cận đơn giản, nghĩa là tập trung vào các yếu tố đầu vào và cơ chế tự báo cáo có thể sẽ thích hợp ở giai đoạn đầu và giúp PFES đi đúng hướng; tuy nhiên, tới năm thứ 5 của dự án, các hoạt động giám sát cần được tài liệu hóa chi tiết và đầy đủ nhằm mô tả cận kề liệu tiến trình có đạt được các mục tiêu môi trường và kinh tế xã hội hay không.
- Một yếu tố rất quan trọng của hệ thống giám sát và đánh giá là sử dụng thông tin thu được từ các cuộc đối thoại cởi mở và phản hồi từ các bên liên quan để thường xuyên điều chỉnh quá trình và hoàn thiện chính sách và hệ thống PFES để đạt được các mục tiêu mong muốn.

6.1 Các phương pháp tiếp cận đa ngành và đa chiều sẽ xóa bỏ các khoảng trống về thể chế chính

Đảm bảo quyền sở hữu. Do việc chi trả PFES dựa trên các hồ sơ chính thống về giao đất giao rừng, nên những người cung cấp dịch vụ môi trường phải có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất nào đó mới có thể nhận được lợi ích. Tuy nhiên, tình trạng quyền sử dụng đất không được đảm bảo là một vấn đề cho việc triển khai PFES tại Việt Nam (Wunder và cộng sự 2005; Phạm và cộng sự 2008). Nhiều người dân ở nông thôn miền núi ở Việt Nam vẫn trong diện nghèo và việc đưa người nghèo tham gia vào PFES là rất quan trọng nhất là trong trường hợp họ đang khai phá rừng để có thêm thu nhập. Đảm

bảo quyền sử dụng của các hộ dân và cộng đồng đối với đất lâm nghiệp do Nhà nước quản lý là rất quan trọng để người nghèo được tham gia vào PFES và cần phải có sự thay đổi trong hệ thống sử dụng đất bằng cách trao quyền sử dụng đất cho các nhóm nghèo và đẩy mạnh quá trình giao đất. Điều này không đồng nghĩa với việc đất đai phải được tư hữu hóa. Thay vào đó, mục đích ở đây là trao cho những người nghèo đồng thời là người cung cấp dịch vụ môi trường khả năng được quản lý đất đai và điều này chỉ có thể đạt được nếu họ được trao quyền sử dụng đất. Kế hoạch sử dụng đất và giao đất cần được tiến hành thận trọng và tùy thuộc vào điều kiện tại địa phương để tránh những tác động tiêu cực không mong muốn lên người nghèo như là nhóm ưu thế sẽ chiếm hữu đất và gây hậu quả là không có đất cho

người nghèo. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng, phương pháp tiếp cận hướng nghèo (ví dụ, giao đất) có thể sẽ phải thỏa hiệp với các mục tiêu môi trường và xã hội trong một vài trường hợp.

Nâng cao năng lực của cán bộ nhà nước, tổ chức địa phương và người nghèo. Năng lực hạn chế của các cán bộ nhà nước và người dân địa phương là một thách thức lớn đối với việc triển khai PFES. Một phần kinh phí của quỹ nên được trích ra cho công tác tập huấn và nên xem xét tiềm năng đóng góp của các bên trung gian như nhà tài trợ hay tổ chức phi chính phủ quốc tế cho việc nâng cao năng lực. Hiểu biết hạn chế về PFES của người nghèo và thiếu năng lực để giám sát dịch vụ môi trường gây ra những khó khăn trong việc cung cấp dịch vụ. Trao quyền cho người dân nên được thực hiện bằng cách trao cho họ những thông tin và kỹ năng cần thiết đối với việc triển khai PFES hướng nghèo. Phương pháp đánh giá và giám sát dịch vụ môi trường có sự tham gia nên được phát triển để người nghèo có thể tham gia tích cực hơn nữa.

Khuyến khích sự tham gia của khối tư nhân vào PFES, nhưng phải cẩn trọng. Khối tư nhân là những người mua sơ cấp tiềm năng cho dịch vụ môi trường. Các chính sách khuyến khích sự tham gia của những nhân tố quyền lực này có thể giúp phát triển thị trường dịch vụ môi trường. Tuy nhiên, khối tư nhân thường có những ảnh hưởng nhất định tới các nhà hoạch định chính sách, đôi khi nếu lạm dụng, sẽ dẫn tới mâu thuẫn và bất bình đẳng giữa người nghèo và người mua tư nhân (Phạm và cộng sự 2009). Lấy ví dụ, các công ty du lịch quy mô lớn có thể vận động UBND tỉnh để giảm hoặc trốn trách nhiệm chi trả PFES trong khi những cơ sở kinh doanh du lịch quy mô nhỏ (ví dụ, người bán đồ thủ công hoặc người kinh doanh dịch vụ lưu trú tại nhà) lại được yêu cầu phải chi trả. Người thiết kế cơ chế PFES cần lường trước nguy cơ này và phát triển chính sách theo hướng giảm bất bình đẳng.

Kết hợp chi trả trực tiếp và lợi ích gián tiếp. Chính phủ Việt Nam đang áp dụng mức chi trả PFES thông qua việc lồng ghép tiền PFES vào hóa đơn tiền điện và tiền nước một cách rất hiệu quả để triển khai PFES. Mặc dù phương pháp này có thể khắc phục các khoảng trống về các chi phí hoặc lợi ích giữa khối tư nhân và nhà nước, nhưng phương pháp này lại không phản ánh giá trị thị trường của các dịch vụ môi trường. Nghiên cứu điểm của chúng tôi chỉ ra rằng các lợi ích phi tài chính có thể thúc đẩy người nghèo tham gia vào PFES mạnh hơn. Vì vậy,

nên kết hợp chi trả trực tiếp và lợi ích gián tiếp như nâng cao giáo dục hoặc đào tạo kỹ năng để có được những lợi ích phù hợp. Chi trả trực tiếp sẽ bổ sung cho nguồn thu nhập, nhưng lợi ích gián tiếp sẽ cung cấp cho người nghèo công cụ và nguồn lực, đem đến tiềm năng lớn hơn và các tác động lâu bền cho người nghèo (Kiss 2004).

Hiểu được các yếu tố xã hội và hành vi ảnh hưởng tới sự sẵn sàng tham gia PFES của người mua và người bán. Phương pháp tiếp cận đầu tiên của chính phủ là sử dụng các quy định để kiểm soát sự ô nhiễm và duy trì các giá trị môi trường. Tuy nhiên, lợi ích và số tiền chi trả là những yếu tố ảnh hưởng lớn tới việc nâng cao các kết quả đầu ra về môi trường. Nói chung, sự tham gia vào PFES chỉ mang tính tự nguyện cho đến khi một thỏa thuận hoặc hợp đồng được ký, bắt đầu từ thời điểm đó, việc tham gia vào PFES sẽ mang tính điều kiện và các bên sẽ phải thực hiện nghĩa vụ hợp đồng. Việc tìm hiểu các điều kiện và thuật ngữ trong hợp đồng PFES và mối liên hệ giữa tính tự nguyện và tính điều kiện là rất hữu ích, xuất phát từ nhận thức của cả bên mua và bên bán. Nghiên cứu của chúng tôi chỉ ra rằng phương pháp tiếp cận hiện tại hướng tới tính điều kiện thu hút được sự chú ý của người bán trong khi người mua vẫn còn thờ ơ. Hơn nữa, vẫn còn những khoảng trống trong việc xem xét cơ chế thúc đẩy sự tham gia vào hợp đồng, các tiêu chí được sử dụng và khi nào thì các điều kiện được thỏa mãn. Việc thiết kế cơ chế chi trả phù hợp với nhu cầu địa phương cũng rất quan trọng, việc này sẽ thúc đẩy các hộ nghèo tham gia vào cơ chế và giúp họ thực hiện các nghĩa vụ hợp đồng dễ dàng hơn. Để đảm bảo triển khai hiệu quả PFES, cần có quá trình tham vấn với sự tham gia của người nghèo ở tất cả các giai đoạn của dự án. Hơn nữa, do việc quản lý yếu kém và tham nhũng sẽ làm giảm niềm tin, một cơ chế giải trình, ví dụ, giám sát của nhiều bên, có thể xây dựng niềm tin và tính cam kết của người dân địa phương.

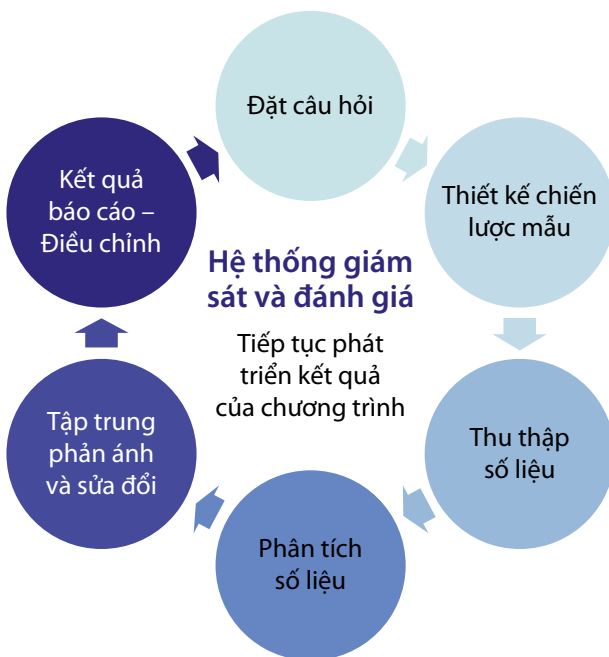
Kết hợp PFES với chương trình bổ sung. Mặc dù PFES được kỳ vọng sẽ nhận diện và giải quyết các vấn đề cả về khía cạnh xóa đói giảm nghèo và bảo vệ môi trường, nhưng nghiên cứu của chúng tôi chỉ ra rằng PFES không thể là giải pháp cho tất cả mọi vấn đề, đặc biệt khi mà cơ chế có được nguồn thu dựa trên những cơ sở tạm thời hoặc thử nghiệm với các vấn đề chính trị và xã hội vẫn được giữ nguyên. Trong những trường hợp trên, việc áp dụng những chiến lược thay thế để giải quyết các vấn đề về môi trường và đói nghèo sẽ hợp lý hơn, ví dụ các chương trình tạo việc làm để giảm bớt áp lực lên rừng hoặc

các biện pháp bắt buộc. Cần có thêm các nghiên cứu để đánh giá chi phí giao dịch và thiết kế PFES như một cơ chế dựa trên nền tảng thị trường, đặc biệt hướng tới việc giảm bớt can thiệp của chính phủ và sử dụng các công cụ thị trường để giải quyết các vấn đề môi trường và đói nghèo.

6.2 Các phương án thiết lập hệ thống giám sát và đánh giá có hiệu quả

Phần này cung cấp một khung lý thuyết cho việc phát triển một hệ thống giám sát và đánh giá PFES tại Việt Nam và hệ thống này nên được lồng ghép vào chương trình PFES (Hình 9). Sự phối hợp giữa các cán bộ quỹ BVPTR, các cơ quan nhà nước, người bán, người mua dịch vụ môi trường và các tổ chức phi chính phủ trong tất cả các bước thiết kế và triển khai hệ thống giám sát và đánh giá sẽ tạo ra một môi trường chia sẻ học hỏi để đưa ra các câu hỏi, tìm kiếm các câu trả lời và sử dụng kiến thức thu được để nâng cao chất lượng và hiệu quả thực hiện PFES.

Mục đích của hệ thống giám sát và đánh giá là cần được xây dựng bởi các thành viên địa phương và phù hợp với mong muốn của các bên để đảm bảo sự hiểu biết và tham gia tích cực của các bên liên quan. Mục đích của hệ thống này có thể là: “nhằm hiểu rõ đường cơ sở về hiện trạng rừng và các điều kiện kinh tế xã hội và việc triển khai PFES sẽ ảnh hưởng như thế nào tới các điều kiện này theo thời gian.”



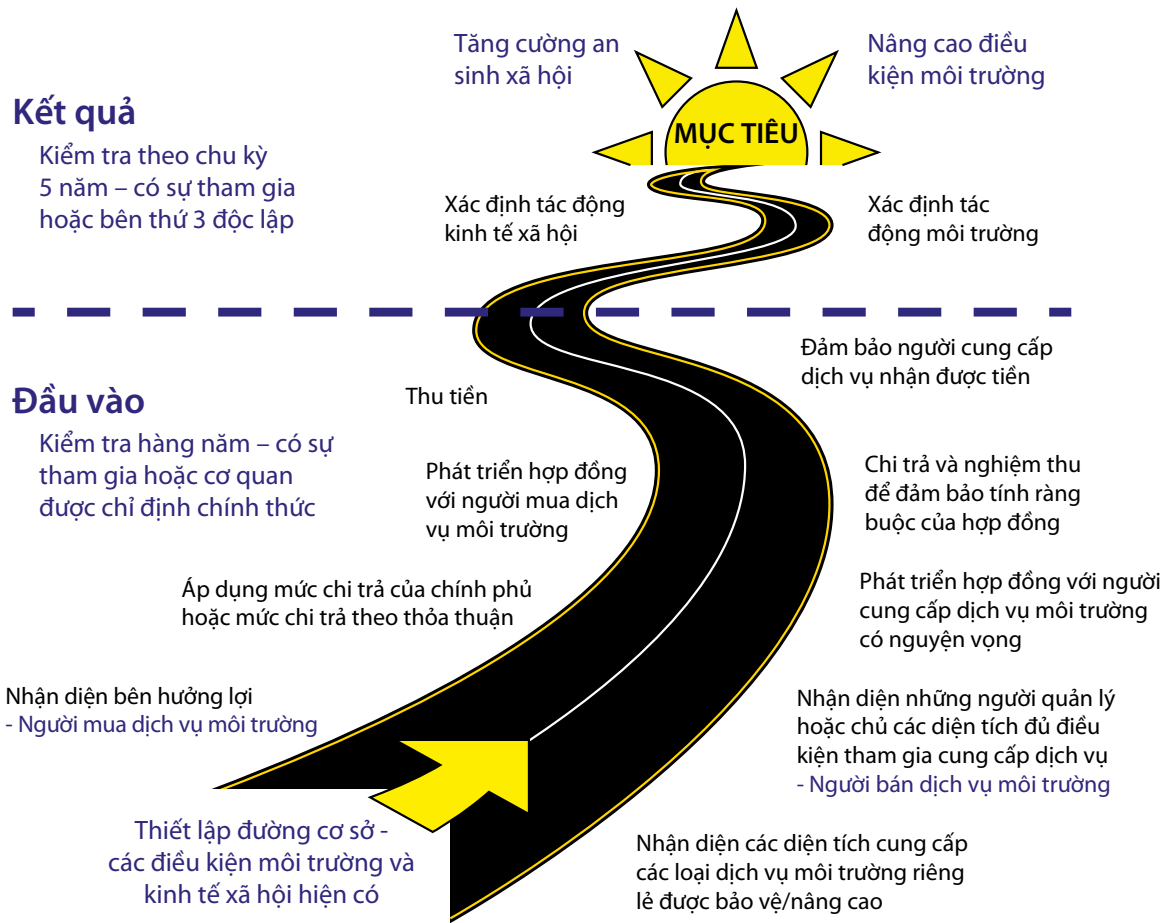
Hình 9. Khung tổng quan để lồng ghép công tác giám sát và đánh giá vào PFES

Hệ thống giám sát và đánh giá có thể phức tạp hoặc đơn giản phụ thuộc vào khả năng tài chính và năng lực kỹ thuật của quỹ BVPTR cấp tỉnh. Một phương pháp đơn giản là tập trung vào các yếu tố đầu vào và cơ chế tự báo cáo có thể sẽ phù hợp hơn ở giai đoạn đầu, để giúp PFES đi đúng hướng, tuy nhiên, vào năm thứ năm của dự án, các nỗ lực giám sát cần phải được tài liệu hóa rõ ràng và chi tiết nhằm mô tả liệu tiến trình thực hiện PFES có đạt được các mục tiêu môi trường và kinh tế xã hội đặt ra hay không. Các chủ thể tại địa phương nên quyết định quy mô của việc giám sát và đánh giá thông qua thảo luận và đồng thuận về mức ngân sách dành cho giám sát và đánh giá, sự tham gia của các ban, ngành địa phương, mức độ chi tiết của dữ liệu thu thập tại thực địa và các dữ liệu thu thập là định tính hay định lượng, năng lực của các bên tham gia cùng các tổ chức đối tác để đạt được mức độ chi tiết mong muốn của hệ thống giám sát và đánh giá (Guijt và Woodhill 2002).

Một phần quan trọng của bất kỳ hệ thống giám sát và đánh giá nào là sử dụng các cuộc đối thoại mở và phản hồi từ các nhân viên nội bộ và các thành viên để tiếp tục điều chỉnh quá trình, hoàn thiện chính sách và nâng cao chất lượng thực hiện để đạt được các mục tiêu mong muốn. Các cuộc thảo luận không chính thức cho thấy, việc phân tích các dữ liệu định tính sẽ giúp xác định được những điểm cần phải thay đổi. Điều quan trọng là phải sử dụng được các thông tin, điều chỉnh quá trình thực hiện kịp thời và thông báo nội dung kết quả cho các bên liên quan.

Cơ cấu tổ chức và cơ chế chia sẻ lợi ích thiết lập bởi chính phủ Việt Nam trong Nghị định số 99 và các văn bản pháp lý bổ sung (xem Phần 3) đưa ra những hành động cần thiết cho hệ thống giám sát và đánh giá. Những hành động này được mô tả tại Hình 10 như là những yếu tố trong một hệ thống lồng ghép. Các hành động được chia ra thành “Đầu vào” (những hành động cần thiết để triển khai PFES nhằm đạt được các kết quả mong muốn) và “Đầu ra” (các hành động cần thiết để tài liệu hóa nhằm xác định liệu chương trình PFES có hướng đến các mục tiêu nâng cao an sinh xã hội và điều kiện môi trường hay không).

Một hệ thống giám sát và đánh giá sẽ hỗ trợ tổ chức quyết định xem liệu những hoạt động của tổ chức đó có hướng tới các các đầu ra mong muốn. Phụ lục 3 đưa ra một ví dụ sơ lược về khung hệ thống giám sát đánh giá, với các hoạt động như sau: thiết lập đường cơ sở; giám sát các yếu tố đầu vào của PFES, bao gồm



Hình 10. Các hành động chính trong PFES và hệ thống giám sát và đánh giá

cả việc nhận diện các bên liên quan, xây dựng hợp đồng, thu và phân bổ tiền chi trả; và đánh giá các tác động môi trường và xã hội từ chương trình. Khung hệ thống trong Phụ lục 3 không phải là một sản phẩm hoàn chỉnh nhưng có thể giúp giám đốc, nhân viên của quỹ BVPTR cấp tỉnh và các tổ chức và các bên liên quan có thể phát triển kế hoạch giám sát và đánh giá chi tiết cho triển khai PFES ở địa phương của họ.

Một hệ thống giám sát và đánh giá toàn diện, như được mô tả tại Phụ lục 3, sẽ bao gồm các hoạt động sau:

- Phát triển các câu hỏi đánh giá chủ yếu (xem Bảng 15)
- Quyết định đâu là thông tin cần thiết để trả lời mỗi câu hỏi và xác định phương pháp sẽ sử dụng để thu thập các thông tin đã xác định
- Xác định mức độ liên quan của phương pháp thu thập thông tin đối với chiến lược tổng thể về PFES và các thông tin thu thập sẽ được sử dụng như thế nào để giúp đánh giá các kết quả đầu ra của PFES, hoàn thiện chính sách và nâng cao chất lượng triển khai PFES
- Xác định chính xác ai là người chịu trách nhiệm cho mỗi hoạt động bởi vì có một số nhiệm vụ nên được tiến hành ở cấp địa phương, một vài nhiệm vụ khác phức tạp hơn nên được thực hiện ở cấp tỉnh và hầu hết các hoạt động khoa học cần chuyên môn cao phải được thực hiện, dù là không thường xuyên, ở cấp độ quốc gia hoặc theo yêu cầu của nhà tài trợ
- Quyết định tần suất thực hiện của mỗi nhiệm vụ
- Đưa ra đầu ra, nghĩa là, các đầu ra riêng rẽ thu được thông qua trả lời các câu hỏi chủ yếu (ví dụ, một bản đồ, báo cáo hoặc một bảng tính)
- Thiết lập mức tối thiểu có thể chấp nhận được về tính ràng buộc ở mọi cấp độ, để đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong PFES và xem như là một điểm xuất phát; ngưỡng tối thiểu là ở mức chương trình không thể hoạt động nếu bước đó không được hoàn thành và khi

mà ngưỡng tối thiểu không được đáp ứng, các hành động điều chỉnh phải xuất phát từ một cấp cao hơn

- Thiết lập các yêu cầu báo cáo, trong đó chỉ ra những đầu ra cần đạt được ở một khung thời gian nhất định
- Chỉ rõ những nguy cơ có thể xảy ra khi không thể hoàn thành các báo cáo được yêu cầu một cách hoàn chỉnh.

Để phát triển hệ thống giám sát và đánh giá, cần thiết phải có một quá trình tham vấn có sự tham gia, các kết quả phải được báo cáo thường xuyên ở cả quy mô nội bộ và cho các bên liên quan, từ đó thiết lập được mối quan hệ và niềm tin vững chắc cho tất cả các bên liên quan; và tạo điều kiện cho các phản hồi trung thực về việc liệu cộng đồng có nhận được tiền PFES, tính hiệu quả và hiệu ích của chương trình và khả năng đạt được các mục tiêu mong muốn. Các phản hồi chính thức và không chính thức có thể được sử dụng để nâng cao chất lượng chương trình PFES thông qua việc điều chỉnh chính sách hoặc chương trình nếu cần thiết.

Nhận diện và giải quyết các câu hỏi đánh giá là bước quan trọng đầu tiên và có thể là quan trọng nhất trong việc định hướng các nỗ lực đánh giá và giám sát hiện hành. Các câu hỏi trên, được phát triển thông qua quá trình tham vấn có sự tham gia, phải tương thích với việc quản lý chương trình PFES và dùng để thiết kế để nâng cao chất lượng chương trình và sử dụng để tài liệu hóa các đầu ra chương trình. Ví dụ về các câu hỏi đánh giá áp dụng tại các giai đoạn khác nhau của tiến trình được liệt kê tại Bảng 15 (được rút ra từ Phụ lục 3). Các bên tham gia, với vốn kiến thức và kinh nghiệm, phải có trách nhiệm điều chỉnh các câu hỏi cho phù hợp với từng bối cảnh riêng biệt. Việc này có mục đích tạo ra sự minh bạch cho tất cả các bên tham gia, đảm bảo tính điều kiện và thiết lập đường cơ sở và thông tin giám sát.

Mặc dù khung phù hợp để trả lời có thể đã có sẵn, Phụ lục 3 không đề xuất việc quyết định rõ ràng đâu là phương pháp phù hợp nhất để sử dụng do nằm ngoài phạm vi của nghiên cứu này. Việc lựa

Bảng 15. Các câu hỏi đánh giá quan trọng sử dụng trong giám sát và đánh giá PFES

Giai đoạn/chủ đề	Các câu hỏi đánh giá quan trọng
Xác định điều kiện cơ sở	Diện tích rừng nằm ở đâu? Hiện trạng rừng như thế nào?
Điều kiện môi trường (rừng) Điều kiện kinh tế xã hội	Đâu là các tài sản vật chất hỗ trợ cho nhu cầu đời sống hàng ngày của người dân? Thu nhập hiện tại của cộng đồng địa phương (tỉ lệ nghèo đói)? Mô tả các mối liên hệ và tinh thần cộng đồng, năng lực mạng lưới. Liệu người dân có nhận thức được mối liên hệ giữa sinh kế của họ và các dịch vụ môi trường rừng?
Giám sát các đầu vào chương trình PFES Giám sát hàng năm	Ai là người mua dịch vụ môi trường theo Nghị định số 99? Những người mua khác có nên tham gia hay không? Liệu có sẵn các hợp đồng với tất cả người mua tiềm năng? Liệu tất cả những người mua này có tuân thủ hợp đồng (ví dụ, đồng thuận hoặc quy định theo pháp lý)? Liệu các diện tích rừng này có đóng góp dịch vụ môi trường rừng cho những người mua trên? Ai sở hữu/quản lý những diện tích rừng trên? Liệu tất cả người cung cấp dịch vụ đều tuân thủ hợp đồng bằng cách bảo vệ rừng và liệu họ có nhận được số tiền xứng đáng hay không?
Quyết định đầu ra chương trình PFES	Diện tích rừng thay đổi theo thời gian như thế nào? Chất lượng rừng thay đổi theo thời gian như thế nào? Các diện tích trong khu vực có rừng có bị xói mòn?
Tác động môi trường (rừng) Tác động kinh tế xã hội	Tiền chi trả PFES có dẫn tới việc tăng các tài sản vật chất (nhà cửa, nhu cầu vật chất) để giúp đỡ nhu cầu cuộc sống của người dân? Liệu PFES có dẫn tới ảnh hưởng thu nhập người dân (tăng hoặc giảm)? Liệu PFES có ảnh hưởng tới các mối quan hệ xã hội, tinh thần cộng đồng, thiết lập các mạng lưới giữa người dân? Liệu PFES có giúp nâng cao năng lực cho người dân (ví dụ, liệu người dân có dễ dàng hơn trong việc tiếp cận chuyển giao công nghệ và hiểu đâu là mô hình thực tiễn quản lý tốt nhất cho khai thác gỗ, xây dựng đường sá hoặc nông nghiệp)? Liệu có sự thay đổi trong nhận thức của người dân về giá trị của rừng tới cuộc sống của họ?

chọn một khung phù hợp yêu cầu phải xem xét lại các khung hiện hành và phải tổ chức một nhóm có đại diện của các bên liên quan để lựa chọn và thử nghiệm khung mong muốn để định lượng khả năng của khung đó trong việc trả lời các câu hỏi đánh giá. Nhóm trên cũng phải quyết định tính thực tiễn khi triển khai một khung riêng biệt nào đó trước khi khuyến nghị triển khai trên toàn quốc. Một điều quan trọng nữa là thông tin về PFES có thể được sử dụng cho các khung thống nhất trên toàn quốc để tổng hợp các kết quả, từ cấp độ hộ dân, thôn bản, xã, huyện, tỉnh và cuối cùng là cấp quốc gia.

Việc thu thập thông tin để giám sát tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng cần phải có sự tham gia của các bộ liên quan. Ví dụ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, nếu so với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có năng lực kỹ thuật, các trang thiết bị và công cụ phù hợp cũng như phòng thí nghiệm cần thiết để giám sát các thay đổi môi trường. Các bộ khác, ví dụ Bộ Lao động Thương binh và Xã hội, được trang bị tốt hơn để đánh giá các đầu ra xã hội nếu phối hợp với Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. Bộ Văn hóa Thể thao và Du lịch nên được tham gia vào quá trình phát triển khung giám sát và đánh giá đầu ra của PFES đối với ngành du lịch. Các cơ quan chuyên môn có thể tạo ra một môi trường chia sẻ và học hỏi để hỗ trợ tính hiệu quả và hiệu ích của chương trình. Các nỗ lực giám sát cũng giúp xác định nhu cầu nâng cao năng lực cho người dân và cán bộ địa phương về công tác giám sát.

Mặc dù rất nhiều đầu vào của chương trình được giữ nguyên bất kể loại dịch vụ nào được đưa ra đánh giá, việc thiết lập đường cơ sở và đánh giá đầu ra chương trình PFES yêu cầu khung giám sát phải được thử nghiệm với mỗi loại dịch vụ môi trường. Ví dụ, hợp phần giám sát để đánh giá dịch vụ phòng hộ đầu nguồn sẽ khác với các bộ tiêu chí khi đánh giá đa dạng sinh học, vẻ đẹp cảnh quan và hấp thụ carbon. Tương tự, loại dịch vụ môi trường rừng do rừng trong đất liền cung cấp để chống bồi lắng sẽ khác với loại dịch vụ môi trường của rừng ngập mặn phục vụ cho nuôi trồng thủy sản thân thiện với môi trường. Mỗi khung đánh giá phải được thiết kế để thu thập đầy đủ các thông tin nhằm quyết định xem liệu PFES đã thực sự đạt được các mục tiêu đề ra với từng loại dịch vụ môi trường.

Cuối cùng, tất cả các bên đều phải công nhận rằng giám sát và đánh giá là một phần của PFES. Mục đích không chỉ là tổng hợp số liệu và báo cáo theo định kỳ mà còn phải phân tích kỹ lưỡng các dữ liệu, bao gồm cả các phản hồi và thảo luận không chính

thức và thông báo kết quả. Quá trình thông báo kết quả phải trao quyền cho tất cả các nhóm tham gia vào PFES (ví dụ, cộng đồng, cán bộ nhà nước, người mua dịch vụ môi trường, các tổ chức phi chính phủ, các ban quản lý quỹ BVPTR) để phản hồi về việc các thông tin có được từ quá trình giám sát có thể giúp nâng cao chất lượng chương trình và đầu ra của PFES và điều chỉnh chính sách, thủ tục và sự tham gia của các bên liên quan nếu cần thiết.

6.3 Mở rộng định nghĩa về PFES

Những cuộc thảo luận bước đầu về giá trị và lợi ích khi giới thiệu PFES tại Việt Nam không chỉ đánh giá tiềm năng của cơ chế nhằm thu hút nguồn vốn cho công tác bảo vệ rừng trên toàn quốc mà còn công nhận giá trị dịch vụ mà rừng mang lại, bao gồm bảo vệ đất, điều tiết nguồn nước, phòng hộ đầu nguồn và vùng ven biển, phòng chống và giảm nhẹ thiên tai, bảo tồn đa dạng sinh học, hấp thụ và lưu giữ carbon, vẻ đẹp cảnh quan cho ngành du lịch, môi trường sống và bãi đẻ cho các loài thủy sản, gỗ và các lâm sản khác.

Theo MARD (2012), độ che phủ rừng toàn quốc năm 2011 là 39.7% và chính phủ đang hướng tới mục tiêu nâng tỉ lệ này lên 47% vào năm 2020 – một mục tiêu đòi hỏi sự đầu tư chiến lược. Nghị định số 99 cho phép cá nhân, nhóm hộ hoặc tổ chức sử dụng nguồn lực của chính họ để tái trồng rừng và một diện tích có đủ điều kiện để nhận tiền chi trả PFES khi thỏa mãn các tiêu chí về rừng quy định tại Thông tư số 34/2009/TT-BNNPTNT (ví dụ, chiều cao cây trung bình từ 1,5 m trở lên đối với loài cây sinh trưởng chậm; chiều cao cây trung bình từ 3 m trở lên với loài cây sinh trưởng nhanh và mật độ cây từ 1.000 cây/ha trở lên). Tuy nhiên, chi phí tái trồng rừng là quá cao nên không thể thúc đẩy người dân lựa chọn PFES. Hơn nữa, do mức chi trả PFES là rất thấp nếu so với chi phí cơ hội của việc chuyển đổi sang đất nông nghiệp, chuyển đổi rừng sang canh tác nông nghiệp hứa hẹn mang lại lợi ích kinh tế cao hơn hẳn so với việc tham gia vào PFES. Do vậy, một điều rất quan trọng là cần phải có giải pháp phù hợp để thu hút cộng đồng địa phương vào các hoạt động bảo vệ và nâng cao chất lượng rừng hiện tại và phục hồi rừng ở các khu vực quan trọng hoặc áp dụng các biện pháp bảo vệ đất và nước ở khu vực canh tác nông nghiệp và ở các dạng cảnh quan nhằm đảm bảo việc cung cấp các chức năng phòng hộ tương tự như ở khu vực có rừng che phủ. Cơ chế PFES cũng cần được triển khai đồng thời với các chương trình phát triển sinh kế.

Trong quá trình tiến hành nghiên cứu, dễ nhận thấy rằng mặc dù đã có những nỗ lực đáng kể trong việc tái trồng rừng trong thập niên 90, nhưng diện tích rừng tại Việt Nam là khá nhỏ. Một số vùng đất dốc (trên 60%) đang được cày hàng năm để trồng ngô mà không hề áp dụng các biện pháp bảo vệ đất và nước và rừng thì bị chặt phá để phục vụ trồng cà phê. Áp lực dân số và tái định cư do xây dựng các đập thủy điện và hồ chứa góp phần làm tăng thêm áp lực chuyển đổi rừng. Hơn nữa, tiềm năng kinh tế cao từ trồng ngô và cà phê thúc đẩy người nghèo bản địa chuyển đổi rừng sang đất nông nghiệp để nâng cao thu nhập và đảm bảo an sinh xã hội. Khó có thể yêu cầu người dân chuyển đổi lại đất nông nghiệp sang rừng do chi phí bồi thường từ PFES là khá thấp. Việc tìm kiếm hỗ trợ bổ sung khác để làm cho việc bảo vệ rừng cũng có lợi ích như trồng cây nông nghiệp có thể thúc đẩy các thay đổi tích cực.

Nếu giá trị đầy đủ của rừng được nhận biết, khái niệm về diện tích đủ điều kiện nhận tiền chi trả sẽ phải mở rộng hoặc PFES phải song hành với các chương trình bảo tồn khác. Chỉ diện tích rừng hiện tại không thể cung cấp hết các dịch vụ môi trường dự kiến. Bảo tồn đa dạng sinh học có thể là loại dịch vụ có mối liên quan trực tiếp nhất đến rừng: sự sống còn của các loài phụ thuộc vào tổ thành loài, cấu trúc và phân bố theo không gian trong cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học đòi hỏi các vùng lõi và vùng đệm của rừng nguyên sinh để cho phép các loài di cư, qua đó chúng có thể hoàn thiện các chức năng sinh tồn nhất định. Điều hòa khí hậu cũng có liên kết chặt chẽ với rừng, đặc biệt lưu giữ nước mưa từ sương, cung cấp bóng râm, làm mát không khí và hấp thụ carbon trong các thảm thực vật trên mặt đất và trong đất.

Mặc dù rừng có vai trò đáng kể trong việc kiểm soát xói mòn đất và điều tiết nguồn nước, nhưng rừng không phải là kiểu sử dụng đất duy nhất cung cấp những loại dịch vụ môi trường trên. Các yêu cầu cơ bản để cung cấp các dịch vụ đó là độ che phủ đất bề mặt và các đặc điểm nhằm giúp làm tăng khả năng thấm, giữ nước và làm chậm dòng chảy theo thời gian. Việc áp dụng các kỹ thuật bảo vệ đất và nước được coi là “biện pháp quản lý tốt nhất” nếu ứng dụng vào các diện tích đất canh tác nông nghiệp, các khu vực khác nhau hoặc trong quá trình xây dựng đường sá. Các loại hình sử dụng đất này cũng có thể tạo ra các dịch vụ giống như ở các khu vực có rừng nếu xét về kiểm soát xói mòn đất, giảm bồi lắng,

nâng cao chất lượng nước và điều tiết dòng chảy. Nếu PFES không được mở rộng hoặc kết hợp với các nỗ lực bảo vệ đất và nước tại các khu vực đất nông nghiệp hoặc các vùng đất phục vụ cho mục tiêu phát triển khác, xói mòn đất, bồi lắng và chất lượng nước sẽ không được nâng cao như đã hứa hẹn với người mua dịch vụ môi trường rừng.

Các cộng đồng địa phương sinh sống trong hoặc gần rừng có một vị thế lý tưởng để áp dụng các kỹ thuật bảo vệ đất phù hợp. Nếu không có cam kết từ phía họ, không chỉ chất lượng rừng không được cải thiện mà còn có thể tiếp tục suy thoái. Chúng tôi đề xuất áp dụng phương pháp xây dựng kế hoạch sử dụng đất có sự tham gia để thử nghiệm tại các lưu vực vùng cao tại một số vùng sinh thái ở Việt Nam. Như một phần của hành động này, một nhóm gồm các chuyên gia đa ngành (ví dụ, chuyên gia địa chất (đất và thủy văn), các nhà nghiên cứu sinh thái tự nhiên, lâm nghiệp, cây trồng và các chuyên gia khoa học xã hội) sẽ tổ chức các cuộc họp với các thành viên của cộng đồng để tìm hiểu các dạng và các chức năng của cảnh quan. Ví dụ, các đa dạng sinh học ở vùng lõi và các vùng đệm thường phân bố ở những điều kiện môi trường nhất định, ở các khu vực của một dạng cảnh quan dễ bị xói mòn, hoặc một phần khác phải đối diện với dòng chảy mạnh, trong khi nước lại được lưu trữ ở khu vực khác, là rất quan trọng đối với việc điều tiết dòng chảy từ lũ. Cộng đồng cần phải được tham gia vào quá trình lập bản đồ và hiểu được vai trò của mỗi phần cảnh quan. Chỉ khi tất cả những người tham gia hiểu được đường cơ sở sinh học và xã hội, nhóm mới tiến hành lập bản đồ hiện trạng sử dụng đất. Nhóm và những người tham gia khác có thể thảo luận về nhu cầu và mong muốn đối với đầu ra theo cảnh quan (dịch vụ môi trường, cây nông nghiệp, nhà cửa, nhà văn hóa thôn v.v...) và lập kế hoạch sử dụng đất với khả năng đạt được cao nhất các mục tiêu đề ra. Kèm theo bản kế hoạch, cần có một danh mục “các giải pháp quản lý tốt nhất” để người dân, người phát triển dự án và các nhà thầu xây dựng tuân thủ nhằm hoàn thành các mục tiêu xã hội và kinh tế trong khi vẫn đảm bảo cung cấp các dịch vụ môi trường cần thiết.

Quá trình triển khai phải tạo điều kiện để cộng đồng có thể chủ động tham gia thiết kế tương lai của chính họ. Họ trở thành người triển khai và đồng thời cũng là đơn vị giám sát và họ được trao quyền để có thể thay đổi các giải pháp nhằm đạt được các kết quả cuối cùng như dự kiến.

7 Kết luận

Loại hình, số lượng và chất lượng dịch vụ do một hệ sinh thái cung cấp chịu ảnh hưởng bởi quyết định sử dụng tài nguyên từ phía cá nhân, cộng đồng và khối tư nhân. Tính đa chiều và kết quả của PFES cả về môi trường, kinh tế xã hội, thể chế chính trị phụ thuộc rất nhiều vào chính sách và việc thực thi chính sách trên thực tế. Chính sách về dịch vụ môi trường sẽ có hiệu quả hơn nhờ việc thay đổi hành vi hơn là áp đặt các quy định hoặc chỉ thị. Chính sách PFES thể hiện cam kết của Chính phủ đối với công tác bảo vệ và phát triển rừng. Bối cảnh triển khai các nỗ lực PFES bước đầu có ảnh hưởng lớn tới tính hiệu quả của việc thiết kế chính sách và khả năng đạt được các mục tiêu đề ra. Do có sự ảnh hưởng mạnh mẽ từ bối cảnh đối với sự thành công của chính sách, cần phải nhấn mạnh rằng không có một chính sách đơn lẻ nào là phù hợp cho mọi hoàn cảnh. Theo kinh nghiệm triển khai từ các tỉnh, phương pháp tiếp cận PFES không phải lúc nào cũng nâng cao sinh kế, tăng dịch vụ môi trường và giảm chi phí. Sự đánh đổi tiềm năng giữa các mục tiêu có thể được đánh giá hợp lý bằng cách xem xét mối quan hệ giữa những người nghèo là chủ sở hữu đất và diện tích đất của họ, tương quan giữa chi phí và lợi ích khi cung cấp dịch vụ môi trường và khả năng thực hiện xét theo phương diện chính trị của mỗi lựa chọn chính sách.

Để triển khai PFES có hiệu quả, các hoạt động sau cần được xem xét thực hiện:

- Giảm chi phí giao dịch, có thể đạt được thông qua tăng cường sự phối hợp giữa trung ương và các đơn vị cấp dưới, đảm bảo rằng mỗi cơ quan có đủ năng lực cần thiết và phải làm rõ vai trò, quyền và trách nhiệm
- Chia sẻ thông tin về đất lâm nghiệp, giao đất giao rừng và chủ rừng một cách hiệu quả
- Giảm chi phí xây dựng hợp đồng với các hộ dân
- Kết hợp với các kỹ thuật giám sát khác nhau
- Điều chỉnh cơ chế chi trả phù hợp với điều kiện địa phương;
- “Kết hợp” các dịch vụ môi trường (ví dụ, kết hợp các dịch vụ carbon, vẻ đẹp cảnh quan và nguồn

nước), do mức chi trả cho một dịch vụ môi trường đơn lẻ thường không cao

- Nâng cao năng lực, nâng cao nhận thức và đưa PFES vào các chương trình hiện hành (như là giao đất giao rừng, quản lý đất bền vững và các dịch vụ bổ sung)
- Sự tham gia của các nhóm xã hội.

Sử dụng các nghiên cứu thí điểm, tổng kết và áp dụng các bài học từ kinh nghiệm trước đây và nhân rộng chương trình sẽ tạo cơ sở để xây dựng tầm nhìn quốc gia về PFES. Thiết lập các tiêu chí chung cho triển khai, giám sát và đánh giá và các điều kiện cần thiết để chi trả sẽ góp phần vào việc đảm bảo và minh bạch các cơ sở pháp lý. Tuy nhiên, vẫn có những nguy cơ từ cách tiếp cận đơn nhất và từ trên xuống, khi mà khung pháp lý triển khai PFES không tính đến sự khác biệt giữa các bối cảnh địa phương. Khung pháp lý PFES quốc gia phải cần xem xét vấn đề này và cần tạo ra những quy định vừa cần thiết vừa đủ sự linh động. Quy định cụ thể nên được xây dựng trong quá trình triển khai chính sách tại cấp tỉnh và cấp địa phương. Sự phân quyền có thể có ý nghĩa tích cực trong quá trình điều chỉnh chính sách cho phù hợp với địa phương và giảm bớt khoảng cách giữa lý thuyết và thực tiễn (Greiber 2009).

PFES là một bước đột phá quan trọng trong ngành lâm nghiệp Việt Nam, đồng thời đã có nhiều sự điều chỉnh và nâng cao chất lượng trong giai đoạn thí điểm. Đặc biệt, đã có những thành tựu đáng kể trong việc thiết lập khung pháp lý và cơ cấu tổ chức, tạo ra nguồn tài chính đáng kể cho bảo vệ rừng, tăng cường cam kết chính trị và sự quan tâm trong việc hỗ trợ PFES ở cả cấp Trung ương, cấp tỉnh và trong cộng đồng người dân địa phương. Những thành tựu này hứa hẹn một tương lai tươi sáng trong triển khai chính sách PFES ở Việt Nam.

Tuy nhiên, để đạt được các đầu ra hiệu quả, hiệu ích và công bằng cho PFES, các nhà hoạch định chính sách cần xây dựng một hệ thống giám sát và đánh giá

hiệu quả với một cơ chế ghi nhận phản hồi dễ tiếp cận, nhằm đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong việc phân bổ lợi ích từ PFES từ trung ương tới địa phương. PFES có thể sẽ trở nên hoàn thiện nếu là một phần trong một chương trình toàn diện khi phối hợp và triển khai với các chương

trình bổ sung về bảo tồn và phát triển kinh tế xã hội. Tăng cường năng lực cho các cán bộ của cơ quan nhà nước, các hộ dân, cộng đồng và các bên liên quan sẽ hỗ trợ tích cực cho việc triển khai có hiệu quả chính sách PFES.

8

Tài liệu tham khảo

- Anderson CL. 2006. *Hiểu về khả năng đáp ứng nhu cầu hàng hóa công cộng tại địa phương đối với chi trả dịch vụ môi trường*. Báo cáo chuyên đề #2006-03. Washington, DC: Trường nghiên cứu sự kiện xã hội, Đại học Washington.
- Archer DW, Dawson J, Kreuter UP, Hendrickson M và Halloran J. 2008. Ảnh hưởng xã hội và chính trị lên hệ thống nông nghiệp. *Tạp chí Nông nghiệp tái tạo và Hệ thống lương thực* 23(4):272–84.
- Brunner J. 2012. *Bản tóm lược phục vụ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn về việc phát triển cơ chế cung cấp dịch vụ môi trường bền vững từ rừng ngập mặn sử dụng chứng chỉ*. Hà Nội: Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế.
- Bùi DT, Đặng TH, và Nguyễn QC. 2004. *Tưởng thưởng người nông dân ở vùng cao đối với dịch vụ môi trường: Kinh nghiệm, Rào cản và Tiềm năng tại Việt Nam*. Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới.
- Bùi TD. 2012. Báo cáo sơ bộ về Chi trả dịch vụ môi trường đối với nuôi trồng thủy sản từ rừng trong đất liền. Bài trình bày, Hội thảo tham vấn về báo cáo ban đầu đối với Chi trả dịch vụ môi trường cho nuôi trồng thủy sản. Tháng 7, 2012, Hà Nội.
- Butler RW. 1980. Khái niệm về vòng đời phát triển đối với địa điểm du lịch: Gợi ý cho việc quản lý tài nguyên *Tạp chí nhà địa lý Canada* 24(1):5–12.
- [CIEM] Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương và Đại học Copenhagen. 2010. *Ngành thủy sản tại Việt Nam: Một phân tích kinh tế chiến lược*. Hà Nội: Nhóm nghiên cứu kinh tế phát triển, Đại học Copenhagen và CIEM, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Có tại: www.ciem.org.vn/home/en/upload/info/attach/13018993735150_FishReportUoCCIEM.pdf
- Clements T, John A, Nielsen K, An D, Tan S và Milner-Gulland EJ. 2010. Chi trả cho dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học trong bối cảnh thể chế còn yếu: So sánh giữa ba chương trình từ Cam pu chia. *Tạp chí Kinh tế sinh thái* 69(6):1283–91.
- Corbera E, Soberanis GC và Brown K. 2009. Khả năng cạnh tranh của cơ chế chi trả dịch vụ môi trường: Phân tích chương trình lâm nghiệp carbon tại Mexico. *Tạp chí Kinh tế sinh thái* 68:743–61.
- Đặng TN. 2008. Tài chính bền vững đối với dịch vụ vẻ đẹp cảnh quan tại Vườn quốc gia Bạch Mã. Trong Hoàng MH, van Noordwijk M và Phạm TT, eds. *Chi trả dịch vụ môi trường: Kinh nghiệm và bài học tại Việt Nam*. Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới. 24–25.
- Đặng TN, Munz A và Phạm TL. 2011. *Đánh giá sơ bộ về cơ chế tài chính chi trả DVMTR từ ngành du lịch: Vườn Quốc gia Ba Bể* Báo cáo dự án, “Bảo tồn đa dạng sinh học tại các hệ sinh thái rừng ở Việt Nam”. Hà Nội: GIZ/MARD.
- de Groot K. 2011. *Chi trả dịch vụ môi trường (PES) cho ngành du lịch: Lợi ích thực tiễn nhằm nâng cao sinh kế địa phương và quản lý cảnh quan rừng bền vững tại khu vực vùng cao phía bắc tại Việt Nam?* [Luận án thạc sĩ]. Wageningen, Hà Lan: Khoa Khoa học môi trường, Đại học Wageningen và Trung tâm nghiên cứu.
- DeRoy P và Jayaraman R. 2012. Giá trị kinh tế của rừng ngập mặn trong bối cảnh đánh giá sinh kế từ đánh bắt thủy sản: Nghiên cứu điểm tại Ấn Độ. *Nộp cho hội nghị IIFET 2012 Tanzania*.
- Tổng cục Thủy sản. 2012. *Các giai đoạn phát triển ngành thủy sản Việt Nam*. Có tại: <http://www.fistenet.gov.vn/introduction/about-directorate-of-fisheries/history-of-fisheries-development>
- Dudley N, Mansourian S, Stolton S và Sukuwana S. 2007. *Vạn an toàn: các khu bảo tồn và xóa đói giảm nghèo*. Gland, Thụy Sĩ: Quỹ Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế.
- [FSIV] Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam và [IIED] Viện nghiên cứu quốc tế về môi trường

- và phát triển. 2002. *Tóm lược về các ý tưởng hiện tại về các mối liên kết giữa Sử dụng đất, Chức năng thủy văn và Sinh kế địa phương tại Việt Nam?* London: IIED.
- Garnett S, Sayer J và Du Toit J. 2007. Năng cao tính hiệu quả của các hành động can thiệp nhằm cân bằng bảo tồn và phát triển: Mô hình khái niệm. *Tạp chí Sinh thái và xã hội* 12(1):2. Có tại www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art2/
- [GIZ] Cơ quan hợp tác quốc tế Đức. 2012. *Chi trả dịch vụ môi trường rừng cho ngành du lịch tại các khu bảo tồn Việt Nam*. Tóm lược chính sách. Hà Nội: GIZ.
- Gouyon A. 2002. *Tướng thường cho người nghèo vùng cao đối với dịch vụ môi trường: Tổng quan về các nỗ lực bước đầu từ các nước đang phát triển* Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới.
- Greiber T. 2009. *Chi trả dịch vụ môi trường: Khung pháp lý và thể chế*. Gland, Thụy Sĩ: Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế.
- Guijt I và Woodhill J. 2002. *Quản lý tác động từ phát triển nông thôn: Hướng dẫn giám sát đánh giá dự án*. Rome: Quỹ Phát triển nông nghiệp quốc tế, Văn phòng Đánh giá và Nghiên cứu.
- Hamilton LS. 1987. Đầu là tác động từ mất rừng ở Himalaya lên khu vực đất thấp và đồng bằng châu thổ ở Ganges-Brahmaputra? Giả thuyết và sự thật *Tạp chí nghiên cứu và phát triển vùng núi* 7(3):256–63.
- Hawkins S, Tô XP, Phạm XP, Nguyễn DT, Chu VC, Brown S, Dart P, Robertson S, Nguyễn V and McNally R. 2010. *Gốc rễ từ nước: Khung pháp lý cho Chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với rừng ngập mặn tại Việt Nam*. Chuỗi nghiên cứu sơ bộ quốc gia của nhóm Katoomba. Washington, DC: Forest Trends.
- Hess J và Tô TTH. 2010. *Kết nối chủ rừng địa phương với người hưởng lợi: Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam*. Tóm lược chính sách. Hà Nội: GIZ, Trung tâm Phát triển Quốc tế (Đại học East Anglia) và RECOFTC.
- Hoàng MH và Đỗ TH. 2011. *Đánh giá tiềm năng và thiết kế cơ chế “Chi trả dịch vụ môi trường” tại tỉnh Bắc Kạn, Việt Nam*. Hà Nội: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới.
- Hoàng MH, van Noordwijk M và Phạm TT. 2008. *Chi trả dịch vụ môi trường: Kinh nghiệm và bài học tại Việt Nam*. Hà Nội: Nhà xuất bản thông tấn.
- Huang M, và Upadhyaya SK. 2007. *Chi trả dịch vụ môi trường theo lưu vực tại châu Á*. Báo cáo chuyên đề số 06-07 tháng 8, Chương trình nghiên cứu hỗ trợ phối hợp nông nghiệp và quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững (SANREM CRSP), Văn phòng nghiên cứu, giáo dục và phát triển quốc tế (OIIRED). Blacksburg, VA: Virginia Tech.
- [IUCN] Liên minh Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế. 2007. *Giá trị môi trường và kinh tế xã hội tại các khu vực ảnh hưởng bởi sóng thần. Nghiên cứu đánh giá nhanh rừng ngập mặn, làng Panama ở duyên hải đông nam Sri Lanka*. Báo cáo dự án “Tái tạo hệ sinh thái duyên hải sau sóng thần: Tái tạo rừng ngập mặn tại Sri Lanka và Thái Lan”. IUCN. Có tại http://cmsdata.iucn.org/downloads/sri_lanka_socioeconomic_value_report.pdf
- Jack BK, Kousky C và Sims KRE. 2007. Thiết kế Chi trả dịch vụ môi trường: Bài học từ các kinh nghiệm trước đây đối với cơ chế dựa vào lợi ích. *Nộp cho Viện hàn lâm khoa học quốc gia Hoa Kỳ* 105(28):9465–70.
- Kiss A. 2004. Liệu du lịch sinh thái cộng đồng là một lựa chọn tốt để nhận đầu tư từ các quỹ bảo tồn đa dạng sinh học? *Tạp chí xu thế sinh thái và phát triển* 19(5):232–37.
- Kolinjivadi V và Sunderland T. 2012. Nghiên cứu về hai cơ chế dịch vụ lưu vực tại Trung Quốc và Việt Nam: cái nhìn từ ảnh hưởng của chính phủ và lý thuyết PES. *Tạp chí Sinh thái và xã hội* 17(4):10. Có tại <http://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss4/art10/>
- Kosoy N, Corbera E và Brown K. 2008. Sự tham gia vào cơ chế chi trả dịch vụ môi trường tại Mexico. *Geoforum* 39(6):2073–83.
- Lâm Đồng [FPDF] Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Lâm Đồng. 2013. *Báo cáo kết quả triển khai thực hiện Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng*. Lâm Đồng, Việt Nam: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Lâm Đồng.
- Lâm Đồng [FPDF] Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Lâm Đồng. 2012. *Báo cáo sơ kết thực hiện chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh Lâm Đồng theo Quyết định 380/QĐ-TTg*. Lâm Đồng, Việt Nam: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tỉnh Lâm Đồng.
- Lee E và Mahanty S. 2009. *Chi trả dịch vụ môi trường và xóa đói giảm nghèo: Nguyên cơ và Cơ hội*. Bangkok: Trung tâm đào tạo lâm nghiệp cộng đồng cấp vùng tại châu Á Thái Bình Dương.
- Liu W, Fran-Rui M, Yiping Z, Youhong L và Hongmei L. 2004. Đầu vào nguồn nước từ sương mù tại các rừng mưa nhiệt đới gió mùa tại Xishuangbanna, Tây Nam Trung Quốc. *Tạp chí Sinh thái Nhiệt đới* 20(5):517–24.

- MacDonald HL. 2011 Định lượng chi trả dịch vụ môi trường rừng tại tỉnh Lâm Đồng, Việt Nam. Bài trình bày cho USAID-RDMA trong khuôn khổ Chương trình bảo tồn sinh học cấp vùng châu Á, triển khai bởi Winrock International.
- Mayrand K và Paquin M. 2004. *Chi trả dịch vụ môi trường: Điều tra và đánh giá các chương trình hiện hành*. Montreal: Trung tâm quốc tế Unisféra.
- McElwee DP. 2012. Chi trả dịch vụ môi trường như một cơ chế bảo vệ rừng định hướng thị trường hậu tự do tại Việt Nam: Thuốc trị bách bệnh hay là vấn đề? *Geoforum* 43(3):412–26.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. 2010a. *Báo cáo đánh giá giữa kỳ về tình hình triển khai Quyết định số 380/QĐ-TTg ngày 4 tháng 4 năm 2008 của Thủ tướng chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng*. Hà Nội: MARD.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. 2010b. *Socio-economic survey for assessing the Vietnam government pilot policy on payment for environmental services for Lam Dong province. Điều tra kinh tế xã hội đánh giá chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng của chính phủ tại Lâm Đồng*. Hà Nội: MARD.
- [MARD] Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn. 2009. *Báo cáo kết quả kiểm tra tình trạng triển khai Quyết định số 380/QĐ-TTg ngày 4 tháng 4 năm 2008 của Thủ tướng chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng* Hà Nội: MARD.
- Neef A và Thomas D. 2009. Tưởng thưởng người nghèo ở vùng cao để đạt được sự thịnh vượng? Bằng chứng ở Đông Nam Á? *Tạp chí quốc tế về các vấn đề công* 3(1):1–15.
- Nguyễn HN, Lương QH, Lê TT, Cao TPL và Nguyễn TU. 2010. *Vai trò đa dạng sinh học trong giảm thiểu biến đổi khí hậu tại Việt Nam: khu vực cửa sông Hồng: nghiên cứu điển ở Ba Lạt*. Hà Nội: Trung tâm Nghiên cứu Môi trường, Giáo dục và Phát triển.
- Nguyễn QT. 2011. *Chi trả dịch vụ môi trường ở Việt Nam: Phân tích dự án thí điểm tại tỉnh Lâm Đồng*. Báo cáo chuyên đề số 5. Hà Nội: RECOFTC.
- O’Callaghan B. 2008. Chia sẻ lợi ích tại địa phương: Khu bảo tồn biển vịnh Nha trang, Việt Nam. Trong Hoàng MH, van Noordwijk M và Phạm TT, eds. *Chi trả dịch vụ môi trường: Kinh nghiệm và Bài học tại Việt Nam*. Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới. 28–29.
- Padilla JE, Tongson EE và Lasco RD, eds. 2005. *PES: tài chính bền vững cho công tác bảo tồn và phát triển. Nộp cho Hội thảo quốc gia về Chi trả dịch vụ môi trường: Nguồn lợi trực tiếp cho Bảo tồn đa dạng sinh học và Xóa đói giảm nghèo. Manila: 1-2 tháng 3 năm 2005*. Manila: WWF, ICRAF, REECS, UP-CIDS, UPLB–ENFOR, CARE. Có tại <http://www.wwf.org.ph/downloads/PES.pdf>
- Pagiola S, Arcenas A và Platais, G. 2005. Liệu chi trả dịch vụ môi trường có thể giúp xóa đói giảm nghèo? Nghiên cứu vấn đề từ các bằng chứng cập nhật tại các nước Mỹ Latinh. *Tạp chí Phát triển Thế giới* 33(2):237–53.
- Pattanayak SK, Wunder S và Ferraro PJ. 2010. Tiền ở đâu: Liệu tiền chi trả có mang lại dịch vụ môi trường tại các nước đang phát triển? *Tạp chí nghiên cứu kinh tế và chính sách môi trường* 4(2):254–74.
- Patterson TM và Burns J. 2011. *Liên kết giữa ngành du lịch và chi trả dịch vụ môi trường*. Chương trình quốc tế USFS, Vùng 2, và Trạm nghiên cứu Tây Bắc Thái Bình Dương.
- Phạm HL. 2013. *Đánh giá thực trạng và đề xuất hoạt động đối với Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam*. Bài trình bày, Hội thảo chuyên đề: PFES, từ lý thuyết đến thực tiễn tại Việt Nam. Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam (VNFOREST), Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (MARD).
- Phạm TT. 2012. *Báo cáo nghiên cứu về xây dựng chính sách chi trả dịch vụ môi trường đối với bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên, và môi trường từ rừng ngập mặn cho nuôi trồng thủy sản*. Bài trình bày, hội thảo tham vấn. Hà Nội, 27 tháng 7 năm 2012.
- Phạm TT, Campbell BM và Garnett S. 2009. Bài học từ cơ chế chi trả dịch vụ môi trường hướng nghèo: Phân tích các dự án tại Việt Nam. *Tạp chí quản lý công châu Á Thái Bình Dương* 31(2):117–33.
- Phạm TT, Hoàng MH và Campbell BM. 2008. Cơ chế chi trả dịch vụ môi trường hướng nghèo: Thách thức đối với chính phủ và các cơ quan hành chính tại Việt Nam. *Tạp chí Hành chính công và Phát triển công* 28(5):363–73.
- Phạm TT, Moeliono M, Brockhaus M, Lê MT, Lê ND và Ngô LT, sắp xuất bản. *Các yếu tố ảnh hưởng tới việc phân bổ tiền chi trả dịch vụ môi trường và hàm ý cho việc thiết lập cơ chế bồi hoàn hiệu quả, hiệu ích và công bằng: Nghiên cứu điển tại tỉnh Sơn La*. Bản dự thảo.

- Salzman J. 2009. *Hướng dẫn các nhà hoạch định chính sách để thiết kế cơ chế chi trả dịch vụ môi trường*. Manila: Ngân hàng phát triển châu Á.
- Sathya T và Sekar C. 2012. Hệ sinh thái ngập mặn và tính đa chức năng: Phân tích việc cung cấp nguồn lực kinh tế và môi trường cho sinh kế của cộng đồng người dân tại duyên hải đông nam Ấn Độ. *Tạp chí xu hướng kinh tế nông nghiệp* 5:31–47.
- Sills E, Wendland KJ, Pattanayak SK, Cassingham K và Alger K. 2006. *Phòng hộ đầu nguồn nhờ rừng: Dịch vụ môi trường sống còn hay chỉ là một kỳ vọng lạc lối?* Bài trình bày, Đại hội Khoa học lâm nghiệp lần thứ 3, Concepcion, Chile.
- Sơn La [FPDF] Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Sơn La. 2012. *Báo cáo tổng kết thực hiện Quyết định số 380/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh Sơn La*. Sơn La, Việt Nam: Sở Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Sơn La.
- Swallow B, Dick MR và van Noordwijk M. 2005. *Địa phương hóa cung và cầu dịch vụ môi trường: tương tác với quyền sở hữu tài sản, hoạt động tập thể và chính sách đối với người nghèo*. Báo cáo chuyên đề số 42CAPRI. Washington, DC: Viện Nghiên cứu Lương thực Toàn cầu.
- Swallow B, Leimona B, Yatich T, Velarde SJ và Puttaswamaiah S. 2007. *The conditions for effective mechanisms of compensation and rewards for environmental services: CES scoping study, issue paper no. 3 Điều kiện cần thiết cho một cơ chế bồi hoàn và thưởng dịch vụ môi trường hiệu quả: nghiên cứu phạm vi CES*. Báo cáo chuyên đề số 38. Nairobi: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới.
- Tô TTH và Laslo P. 2009. *Kinh nghiệm từ thí điểm cơ chế chi trả dịch vụ môi trường (PES) tại Tây Bắc Việt Nam*. Hà Nội: GTZ Vietnam.
- Tô XP, Dressler WH, Mahanty S, Phạm TT và Zingerli C. 2012. Triển vọng Chi trả dịch vụ môi trường (PES) tại Việt Nam: Tổng quan về ba cơ chế. *Tạp chí Sinh thái và Con người* 40:237–49.
- Tomich TP, Thomas D và van Noordwijk M. 2004. Dịch vụ môi trường và thay đổi kiểu sử dụng đất tại Đông Nam Á: Từ công nhận cho tới quy định và thưởng? *Tạp chí Nông nghiệp, Hệ sinh thái và Môi trường* 104:229–44.
- Trần KT. 2010. *Socio-economic survey for assessing the VN Government pilot policy on payment for environmental services for Lam Dong province* Điều tra kinh tế xã hội đánh giá chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường của chính phủ Việt Nam tại tỉnh Lâm Đồng. Thành phố Hồ Chí Minh, Việt Nam: USAID and Winrock International.
- van Noordwijk M. 2005. *Các loại dịch vụ môi trường đủ điều kiện được nhận chi trả trong dự án RUPES*. Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới.
- van Noordwijk M, Leimona B, Jindal R, Villamor GB, Vardhan M, Namirembe S, Catacutan D, Kerr J, Minang PA và Tomich TP. 2012. Chi trả dịch vụ môi trường (PES): Tiến trình hướng tới lợi ích công bằng và hiệu ích cho các kiểu cảnh quan khác nhau. *Tạp chí đánh giá môi trường và tài nguyên thường niên* 37:389–420.
- Vatn A. 2010. Phân tích thể chế cơ chế chi trả dịch vụ môi trường. *Tạp chí Kinh tế sinh thái* 69:1245–52.
- [VNFF] Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam. 2013. *Báo cáo hội nghị: Tổng kết thực hiện nhiệm vụ năm 2012 và triển khai kế hoạch 2013 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng và Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng*. Báo cáo tổng kết. 29 tháng 3.
- [VNFF] Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam. 2012. *Báo cáo triển khai vận hành Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng và chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng năm 2012 và nhiệm vụ trọng tâm năm 2013*. Báo cáo chuẩn bị cho hội thảo tại tỉnh Đắk Nông, Việt Nam, 24 tháng 10.
- [VNFOREST] Tổng cục Lâm nghiệp Việt Nam. 2013. *Lâm nghiệp Việt Nam: Giới thiệu về lâm nghiệp và ngành lâm nghiệp Việt Nam*. Ấn bản dưới sự phối hợp của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (MARD) và Văn phòng điều phối chương trình hỗ trợ đối tác ngành lâm nghiệp (FSSP), với hỗ trợ tài chính từ phía JICA.
- Võ DH., Đặng TT., Hoàng VT., Vũ TP., Nguyễn VB., Nguyễn VK., Nguyễn HT., Nguyễn MT. 2008. *Báo cáo về hấp thụ carbon tại các khu vực rừng trồng quan trọng tại Việt Nam*. Đề tài nghiên cứu cấp bộ. Hà Nội: Viện Khoa học và Lâm nghiệp Việt Nam.
- Vũ TP. 2008. Xây dựng cơ chế chi trả cho dịch vụ carbon trong ngành lâm nghiệp: Dự án thí điểm tại huyện Cao Phong, tỉnh Hòa Bình, Việt Nam. Trong Hoàng MH, van Noordwijk M và Phạm TT, eds. *Chi trả dịch vụ môi trường: Kinh nghiệm và bài học tại Việt Nam*. Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới. 26–27.

- Vũ TP, Nguyễn TH, Trần TTH, Nguyễn TH, Hoàng TN và Giang DT. 2007. *Báo cáo tổng kết đánh giá tài "nghiên cứu lượng giá giá trị kinh tế và môi trường của một số kiểu rừng chính tại Việt Nam*. Đề tài nghiên cứu cấp bộ. Hà Nội: Trung tâm Nghiên cứu Sinh thái và Môi trường rừng.
- Warner K. 2008. Lồng ghép chi trả dịch vụ môi trường rừng vào các chính sách và chương trình ở Việt Nam. Integrating payments for ecosystem services into Viet Nam's policies and programmes. Trong Hoàng MH, van Noordwijk M và Phạm TT, eds. *Chi trả dịch vụ môi trường: Kinh nghiệm và bài học tại Việt Nam*. Bogor, Indonesia: Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới. 17-18.
- Winrock International. 2011. *Payment for Forest Environmental Services: A case study on pilot implementation in Lam Dong province, Vietnam* Chi trả dịch vụ môi trường rừng: Nghiên cứu điểm chính sách triển khai thí điểm tại Lâm Đồng, Việt Nam. Little Rock, AR: Winrock International. Có tại <http://www.winrock.org/fnrm/files/PaymentForForestEnvironmentalServicesARBCPCaseStudy.pdf>
- Wunder S. 2006. Chi trả dịch vụ môi trường trực tiếp có gây ảnh hưởng xấu tới cho công tác quản lý rừng bền vững tại các vùng nhiệt đới? *Tạp chí sinh thái và xã hội* 11(2):23. Có tại <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art23/>
- Wunder S. 2005. *Chi trả dịch vụ môi trường: Một vài điểm đáng chú ý*. Báo cáo chuyên đề số 42. Bogor, Indonesia: Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế.
- Wunder S, Ibarra E và Bùi DT. 2005. *Chi trả là tốt nhưng kiểm soát còn tốt hơn: tại sao cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam ở giai đoạn phôi thai quá lâu*. Bogor, Indonesia: Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế.
- Zabel A và Roe B. 2009. Tối đa hóa hiệu quả trong việc thiết kế các lợi ích hướng tới công tác bảo tồn. *Tạp chí Kinh tế sinh thái* 69:126–34.
- Ziegler AD, Liêm TT, Thomas W, Giambelluc RC, Sidle RA, Sutherland M, Nulle A và Trần DV. 2006. Điều chỉnh dòng chảy hiệu quả tại các khu vực đất dốc bề mặt đồi núi tại các cảnh quan phân vùng tại miền bắc Việt Nam. *Forest Ecology and Management Tạp chí sinh thái và quản lý rừng* 224:104–18.

Phụ lục

Phụ lục 1. Danh sách các văn bản pháp lý liên quan đến PFES

TT	Năm ban hành	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
1	2008	Nghị định số 05/2008/NĐ-CP, ngày 14 tháng 01 năm 2008, về Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng	Chính phủ
2	2008	Quyết định số 380/QĐ-TTg, ngày 10 tháng 04 năm 2008, về chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng	Thủ tướng Chính phủ
3	2008	Quyết định số 111/2008/QĐ-BNN, ngày 19 tháng 11 năm 2008, về việc ban hành điều lệ mẫu về tổ chức và hoạt động của quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
4	2008	Quyết định số 114/2008/QĐ-BNN, ngày 28 tháng 11 năm 2008, về thành lập Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
5	2008	Quyết định số 128/2008/QĐ-BNN, ngày 31 tháng 12 năm 2008, về việc ban hành điều lệ về tổ chức và hoạt động của Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
6	2009	Quyết định số 378/QĐ-BNN-PC, ngày 17 tháng 02 năm 2009, về việc ban hành một số biểu mẫu thực hiện thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
7	2010	Nghị định số 99/2010/NĐ-CP, ngày 24 tháng 09 năm 2010, về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng	Chính phủ
8	2010	Quyết định số 2280/QĐ-TTg, ngày 13 tháng 12 năm 2010, Phê duyệt Đề án Triển khai Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 09 năm 2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng	Thủ tướng Chính phủ
9	2011	Quyết định số 135/QĐ-BNN-TCLN, ngày 25 tháng 01 năm 2011, phê duyệt kế hoạch triển khai đề án “triển khai Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng” của Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
10	2011	Thông tư số 80/2011/TT-BNNPTNT ngày 23 tháng 11 năm 2011 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn phương pháp xác định tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
11	2012	Thông tư số 85/2012/TT-BTC ngày 25 tháng 5 năm 2012 hướng dẫn chế độ quản lý tài chính đối với Quỹ bảo vệ và phát triển rừng	Bộ Tài chính
12	2012	Quyết định số 119/QĐ-TCLN-KHTC ngày 21 tháng 03 năm 2012 hướng dẫn tạm thời về trình tự đăng ký, kê khai và ký kết hợp đồng ủy thác chi trả dịch vụ môi trường rừng do Tổng cục trưởng Tổng cục Lâm nghiệp ban hành	Tổng cục Lâm nghiệp
13	2012	Thông tư số 20/2012/TT-BNNPTNT ngày 07 tháng 05 năm 2012 hướng dẫn trình tự thủ tục nghiệm thu thanh toán tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

xem tiếp ở trang sau

Phụ lục 1. Tiếp theo

TT	Năm ban hành	Tên văn bản	Cơ quan ban hành
14	2012	Quyết định số 799/QĐ-TTg ngày 27 tháng 06 năm 2012 phê duyệt chương trình hành động quốc gia về “giảm phát thải khí nhà kính thông qua nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý bền vững tài nguyên rừng, bảo tồn và nâng cao trữ lượng carbon rừng” giai đoạn 2011-2020	Thủ tướng Chính phủ
15	2012	Thông tư số 60/2012/TT-BNNPTNT ngày 09 tháng 11 năm 2012 quy định về nguyên tắc, phương pháp xác định diện tích rừng trong lưu vực phục vụ chi trả dịch vụ môi trường rừng	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
16	2012	Thông tư liên tịch số 62/2012/TTLN-BNNPTNT-BTC, ngày 16 tháng 11 năm 2012 hướng dẫn cơ chế quản lý sử dụng tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; Bộ Tài chính
18	2012	Quyết định số 3003/QĐ-BNN-TCLN ngày 29 tháng 11 năm 2012 về việc công bố diện tích rừng thuộc lưu vực trong phạm vi từ hai tỉnh trở lên làm cơ sở cho việc thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

Nguồn: Dựa theo VNFF (2013); liên lạc cá nhân với Phạm (2013) và Đàm (2013)

Phụ lục 2. Các bài học từ các dự án thí điểm PES tại Việt Nam

Các điểm nổi bật:

- Chi phí giao dịch trong PFES là khá cao do sự phức tạp trong hệ thống hành chính, năng lực hạn chế của các cán bộ, mâu thuẫn lợi ích, phối hợp lỏng lẻo và chia sẻ thông tin không hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước.
- Cộng đồng có rất ít lợi ích trong công tác bảo vệ và phát triển rừng bởi họ không có tư cách pháp nhân để tham gia vào hợp đồng dân sự theo Luật Dân sự 2005.
- Mô hình quỹ ủy thác với nhiều bên tham gia gồm đại diện của người bán, người mua, tổ chức phi chính phủ, đơn vị nghiên cứu và cơ quan nhà nước (thử nghiệm ở Hòa Bình) và mô hình hợp tác xã (thử nghiệm ở Thái Nguyên) xây dựng niềm tin đối với người mua và người cung cấp dịch vụ môi trường.
- Người cung cấp dịch vụ môi trường không chỉ muốn được chi trả bằng tiền mặt mà còn quan tâm tới hình thức chi trả bằng hiện vật.
- Các điều khoản của hợp đồng PFES thường bị điều chỉnh bởi người mua và bên trung gian, trong khi đó, người dân địa phương (bên cung cấp dịch vụ) đóng góp rất ít.
- Cơ chế PFES không có hệ thống giám sát đánh giá toàn diện do thiếu các dữ liệu thống nhất về tình hình sử dụng đất, chủ sở hữu rừng chính thức, và các đánh giá về điều kiện rừng, xói mòn đất, chất lượng nguồn nước và độ đa dạng sinh học. Mặc dù xóa đói giảm nghèo là mục tiêu được đề ra trong chương trình PFES, những người thực hiện đã thất bại trong việc đo đạc tác động của PFES lên sinh kế địa phương và xóa đói giảm nghèo do thiếu công cụ phù hợp.
- Việc giám sát thường dựa theo các báo cáo của các chủ sở hữu đất cá nhân, thường là không chính xác và thiên vị. Sự chậm trễ trong việc nghiệm thu và phân bổ tiền tạo ra sự thiếu tin cậy đối với người thực hiện dự án, gây tác động xấu tới hợp đồng PFES.

Hầu hết các dự án PFES đều được phát triển để kiểm nghiệm tính khả thi khi áp dụng các công cụ định hướng thị trường tại Việt Nam và thử nghiệm các cơ chế chia sẻ lợi ích khác nhau và các hệ thống giám sát, báo cáo và nghiệm thu. Đã có nhiều bài học được đưa ra về cơ cấu thể chế, chia sẻ lợi ích, giám sát và đánh giá.

Cơ cấu thể chế

Các dự án PFES tại Việt Nam được định hướng bởi nhà tài trợ và thiết kế dưới dạng cơ chế thí điểm. Các bên trung gian, bao gồm cơ quan chính phủ, tổ chức phi chính phủ, tổ chức quốc tế, tổ chức địa phương và các hãng tư vấn chuyên nghiệp, bước đầu tiến hành các dự án dựa theo các vấn đề tại địa phương. Mức chi trả được thiết lập bởi cơ quan trung ương và UBND tỉnh (ví dụ, Nha Trang) hoặc theo nguồn ngân sách từ người mua (ví dụ, Hòa Bình). Tiền chi trả được phân bổ cho các vườn quốc gia và khu bảo tồn biển (ví dụ, Thừa Thiên Huế, Bắc Kạn, Đồng Nai), kho bạc tỉnh (ví dụ, Nha Trang) hoặc quỹ ủy thác đa bên (ví dụ, Thái Nguyên và Hòa Bình). Mô hình quỹ ủy thác đa bên, với đại diện người mua, người bán, tổ chức phi chính phủ, viện nghiên cứu và cơ quan nhà nước (thử nghiệm tại Hòa Bình) và

mô hình hợp tác xã (thử nghiệm tại Thái Nguyên) đã có được niềm tin từ người mua và người bán dịch vụ môi trường.

Chi phí giao dịch cho PFES là khá cao bởi sự phức tạp trong cấu trúc hành chính, năng lực hạn chế của các bộ, mâu thuẫn lợi ích, phối hợp lỏng lẻo và chia sẻ thông tin kém hiệu quả giữa các cơ quan nhà nước (Phạm và cộng sự 2009). Ví dụ, ở Hòa Bình, nhóm dự án Trồng rừng và Tái trồng rừng theo Cơ chế phát triển sạch (AR-CDM) mất 2 tháng để đàm phán với người mua và mất 4 tháng để hoàn thành đề xuất dự án; và mất cả một năm để thỏa mãn các yêu cầu từ các cơ quan nhà nước khác nhau, và 2 năm nữa để chuyển hợp đồng tới tay người dân địa phương. Tương tự, ban điều hành của tổ chức phi lợi nhuận mất một tháng để thành lập quỹ nhưng phải mất một năm để có được phê duyệt chính thức về hướng dẫn hoạt động từ phía tỉnh.

Cơ chế chia sẻ lợi ích

Để đạt được tính hiệu quả trong cơ chế PES, tiền chi trả phải được chuyển tới những ai thực sự cung cấp dịch vụ (Tomich và cộng sự 2004) và tiền phải được chuyển bằng phương cách tốt nhất (Garnett và cộng

sự 2007). Tại Huế và Nha Trang, nguồn thu được giữ lại tại chính quyền tỉnh và không chuyển cho người cung cấp dịch vụ môi trường (Phạm và cộng sự 2009). Ví dụ, tại Nha Trang, tất cả số tiền được chuyển cho Ban quản lý Khu bảo tồn biển vịnh Nha Trang và kho bạc tỉnh mà bỏ qua vai trò của người dân và cộng đồng. Phương pháp tương tự cũng được áp dụng tại Vườn quốc gia Bạch Mã, khi mà ban quản lý vườn quốc gia thu tiền và chịu trách nhiệm quản lý số tiền đó (Hoàng và cộng sự 2008). Thông tư số 126/2012/TT-BTC quy định ban quản lý có thể giữ 80% tiền vé vào cổng, 20% còn lại sung vào ngân sách nhà nước. Việc này đưa đến câu hỏi làm thế nào để người dân địa phương cung cấp dịch vụ môi trường có thể tham gia vào quá trình chi trả và liệu lợi ích có đủ để khuyến khích họ tiếp tục cung cấp dịch vụ môi trường.

Hình thức chi trả cũng ảnh hưởng đến tính bền vững của cơ chế PFES. Ví dụ, tại Bắc Kạn, cộng đồng địa phương ưa thích hình thức chi trả bằng hiện vật hơn, có thể dưới dạng hỗ trợ xây dựng nhà văn hóa cộng đồng hoặc máy phát thủy điện cỡ nhỏ, do nếu chi trả bằng tiền mặt thì số tiền quá nhỏ. Tại dự án AR-CDM ở Hòa Bình, hợp đồng PES có cả phần chi trả dành cho ngày công lao động của người dân địa phương và nguồn ngân sách ban đầu để giúp người dân thay đổi kiểu sử dụng đất (Vũ 2008; Phạm và cộng sự 2009). Cả người mua và người cung cấp dịch vụ ở Hòa Bình đều thấy đây là những nhân tố quyết định để có được sự chia sẻ lợi ích công bằng bởi đã nhận diện được nhu cầu của người dân địa phương. Bài học rút ra ở đây là việc chi trả PFES cần được thử nghiệm để đáp ứng mong muốn và nhu cầu của người dân địa phương, việc này có thể được thực hiện thông qua đàm phán trực tiếp giữa các bên hoặc thông qua quá trình tham vấn có sự tham gia trong các giai đoạn dự án. Tuy nhiên, trên thực tế, các cơ chế chia sẻ lợi ích thường được thiết kế bởi các chuyên gia thiết kế dự án độc lập và ít khi thảo luận với người dân địa phương. Bên trung gian thường gặp áp lực từ nhà tài trợ để có được những kết quả theo yêu cầu, họ không tiến hành quá trình tham vấn có sự tham gia và đề xuất dự án của họ cũng không được trung lập (Phạm và cộng sự 2010).

Trong hầu hết các trường hợp đã được nghiên cứu, người cung cấp dịch vụ môi trường có rất ít cơ hội để đàm phán do người mua thường đã thiết lập điều khoản hợp đồng và phương thức phân chia lợi nhuận. Do đó, người dân địa phương thường nhận được ít hơn những gì họ kỳ vọng từ dự án, người mua áp đặt số tiền phải chi tiêu và thường là nắm

giữ những vị trí có tiếng nói hơn (Phạm và cộng sự 2009). Mặc dù cả người mua và người bán đều mong muốn mô hình quỹ ủy thác đa bên, các hộ dân vẫn không có đại diện trong ban quản lý quỹ. Ví dụ, tại Hòa Bình, hầu hết thành viên ban quản lý đến từ các trường đại học, chính quyền địa phương hoặc là trưởng thôn bản. Thành viên ban quản lý cũng là thành viên của ban giám sát và điều tra dự án, gây ra mâu thuẫn lợi ích đối với ý nghĩa của việc giám sát. Trong nhiều trường hợp, sự thiếu minh bạch trong cơ chế chia sẻ lợi ích, chứ không phải mức chi trả thấp, làm giảm sự quan tâm của người dân tới PFES (Phạm và cộng sự 2009).

Giám sát và đánh giá

Người cung cấp dịch vụ môi trường và các cơ quan nhà nước đều gặp khó khăn khi đưa ra các thông tin về chi phí và lợi ích từ dịch vụ phòng hộ đầu nguồn để chuyển đến cho người mua. Đồng thời, người mua dịch vụ môi trường chỉ ra rằng đưa ra các bằng chứng về lợi ích là yếu tố chủ chốt để khuyến khích họ tham gia vào PES. Trong các nghiên cứu điểm, có rất nhiều khó khăn trong việc xây dựng hợp đồng và thiết lập hệ thống giám sát đánh giá toàn diện do thiếu các dữ liệu thống nhất về các kiểu sử dụng đất, những chủ sở hữu rừng chính thức, và đánh giá về tình trạng rừng, xói mòn đất, chất lượng nước và độ đa dạng sinh học (Phạm và cộng sự 2009). Do ngân sách cho các chương trình đánh giá và giám sát còn khá nhỏ, việc giám sát chủ yếu dựa trên báo cáo của cá nhân các chủ rừng, mà thường là thiên vị hoặc sai lệch (Phạm và cộng sự 2009). Sự chậm trễ trong nghiệm thu và phân bổ tiền khiến người dân mất niềm tin vào dự án, và gây tác động xấu tới tính hiệu quả của hợp đồng (Phạm và cộng sự 2009).

Hướng tới người mua để thiết lập và giám sát tính ràng buộc hợp đồng cần phải có cách tiếp cận sáng tạo, liên tục bám sát và đánh giá cẩn trọng năng lực và tính sẵn sàng chi trả của người mua, cũng như phải chú ý tới các mối quan tâm của người bán và người mua (Phạm và cộng sự 2009). Bên cạnh các hợp đồng tự nguyện giữa người bán và người mua, vẫn cần thiết phải có các hợp đồng được triển khai theo nỗ lực của chính phủ (Hoàng và cộng sự 2008). Sự liên kết giữa các cơ quan nhà nước và khối tư nhân có thể làm giảm khả năng thực thi pháp luật và tác động xấu tới tính điều kiện của hợp đồng PES (ví dụ, Bắc Kạn) (Phạm và cộng sự 2009). Người mua nội địa thuộc khối tư nhân thường trả tiền một cách miễn cưỡng; trong khi người mua quốc tế sẵn lòng chi trả hơn do họ nhìn thấy lợi ích từ việc tham gia

PES như một phần trong chiến lược quan hệ công chúng (Phạm và cộng sự 2009). Hoàng và cộng sự (2008) đưa ra bốn yếu tố chủ chốt cần được nghiên cứu kỹ hơn nếu muốn tăng cường chất lượng chương trình PES và công tác giám sát hợp đồng PES:

(1) tính điều kiện trong chi trả và cung cấp dịch vụ, được thể hiện trong mức độ dịch vụ, tình trạng đất, các hoạt động của người cung cấp hoặc hoạt động quản lý tài nguyên ở cấp độ cộng đồng; (2) thời hạn và hình thức hợp đồng; (3) các khía cạnh về mối quan hệ riêng biệt trong việc tiếp tục cung cấp hợp đồng, như là tránh suy thoái rừng và tái trồng rừng, hình thức chi trả, ví dụ nguồn lực tài chính có thể tùy ý sử dụng, đầu tư vào các dịch vụ công, hoặc quỹ ủy thác cho các hoạt động đặc biệt; và (4) mức chi trả liên quan tới chi phí cơ hội đối với người cung cấp và chi phí cung cấp thay thế các dịch vụ đối với người mua.

Các cán bộ phát triển các dự án thí điểm không chú ý tới việc giám sát dòng tài chính, trong khi người mua quốc tế và các bên trung gian lại có mối quan tâm lớn đến việc tham gia vào giám sát dịch vụ môi trường, hợp đồng PES và dòng tài chính, do họ còn một số nghi ngại về năng lực của chính quyền trong việc cung cấp một cơ chế chia sẻ lợi ích rõ ràng và minh bạch (Phạm và cộng sự 2009). Mặc dù xóa đói giảm nghèo là mục tiêu của mọi dự án, vẫn thiếu vắng công tác giám sát để quyết định liệu mục tiêu đã được thực hiện hay chưa. Hơn nữa, tại Việt Nam, vẫn chưa có trường hợp nào quan tâm việc liệu PES có ảnh hưởng hoặc có sự tham gia của các nhóm yếu thế (về mặt kinh tế và giới), để quyết định liệu cơ chế có được coi là có tính hướng nghèo.

Phụ lục 3. Khung hệ thống giám sát và đánh giá PFES tại Việt Nam

A. Xác định các điều kiện cơ sở

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Đầu là diện tích đất lâm nghiệp?	Tổng Kiểm kê Rừng (Viện Điều tra Quy hoạch rừng - FIPI) và công nghệ ảnh viễn thám (Bộ Tài nguyên và Môi trường - MoNRE) được áp dụng và tiến hành để xác định kiểu rừng và ranh giới Hoàn thiện hơn ở cấp độ địa phương nếu cần thiết Khung triển khai được xác định	Cần có các thông tin cốt lõi để phát triển hợp đồng với người cung cấp dịch vụ môi trường và theo dõi sự thay đổi theo thời gian để hiểu được tác động của PFES lên diện tích rừng	FIPI và MoNRE thực hiện các hoạt động bước đầu để có được bản đồ hiện trạng trên toàn quốc Quý BVPTTR hoàn thiện và làm chính xác thông tin Điều phối nỗ lực này với các chương trình khác cũng cần các thông tin nêu trên (ví dụ, REDD+, Silva Carbon...); chỉ sử dụng một nguồn số liệu	Năm thứ 1 phải thiết lập bước đầu được đường cơ sở	Ảnh viễn thám và Bộ Dữ liệu Kiểm kê Rừng, áp dụng để đưa ra một bản đồ cấp tỉnh về các loài và các tầng cùng với một bộ dữ liệu GIS Các ước tính ban đầu về trữ lượng carbon trên mặt đất	Bản đồ đất lâm nghiệp trong một bộ dữ liệu GIS	Bản đồ và diện tích (ha) đất lâm nghiệp tại mỗi tỉnh	VNFOREST đảm bảo các bản đồ và dữ liệu GIS để xác định diện tích đất lâm nghiệp là sẵn có và sẽ được hoàn thiện ở mức độ địa phương nếu cần thiết Dự án sẽ không thể được tiến hành nếu thiếu những thông tin này
Điều kiện rừng?	Các loài trong rừng và dữ liệu phân tầng Các phương trình sinh khối của rừng = Nhân rộng ở cấp quốc gia bằng việc sử dụng công nghệ viễn thám Khung triển khai được xác định	Cần xác định xem liệu các điều kiện của rừng được duy trì, phát triển hoặc suy thoái để phân loại các khu vực đa dạng sinh học trong rừng Dữ liệu sinh khối là cần thiết để tính toán trữ lượng carbon	FIPI và MoNRE thực hiện các hoạt động bước đầu để có được bản đồ hiện trạng trên toàn quốc Quý BVPTTR hoàn thiện và làm chính xác thông tin Điều phối nỗ lực này với các chương trình khác cũng cần các thông tin nêu trên (ví dụ, REDD+, Silv Carbon...); chỉ sử dụng một nguồn số liệu	Năm thứ 1 phải thiết lập bước đầu được đường cơ sở	Ảnh Viễn thám và Dữ liệu Kiểm kê Rừng, áp dụng để đưa ra một bản đồ cấp tỉnh về các loài và các tầng cùng với một bộ dữ liệu GIS Các ước tính ban đầu về trữ lượng carbon trên mặt đất	Phân loại rừng tự nhiên và rừng trồng cùng với trữ lượng carbon ước đoán của mỗi kiểu rừng và điều kiện rừng	Diện tích (ha) rừng có đủ điều kiện tham gia vào PFES Độ đa dạng sinh học và trữ lượng carbon ước đoán cho các diện tích rừng Khung chi tiết và tiêu chí phù hợp cần được xác định	VNFOREST đảm bảo bản đồ phân loại điều kiện rừng là sẵn có ở cấp quốc gia Được kiểm nghiệm và quản lý dựa trên các tiêu chí và yêu cầu cam kết với các nhà tài trợ

xem tiếp ở trang sau

A. Tiếp theo

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Thu nhập của các hộ dân?	Thống kê về thu nhập và tỷ lệ nghèo tại mỗi cộng đồng Số lượng công việc được tạo ra bởi PFES	Đóng góp của phần chi trả từ PFES tới thu nhập các hộ dân Số lượng công việc được tạo ra bởi PFES	Các Bộ liên quan	Năm thứ 1 phải thiết lập bước đầu được đường cơ sở	Báo cáo chính phủ về thu nhập cá nhân và tỷ lệ nghèo ở mỗi cộng đồng	Báo cáo chính phủ về thu nhập cá nhân và tỷ lệ nghèo ở mỗi cộng đồng	Tài liệu hóa mức thu nhập hiện tại và tỉ lệ nghèo	Quỹ BVPTTR cấp tỉnh bổ sung thêm thông tin vào báo cáo
Liệu người dân có nhận thức được sự liên kết giữa sinh kế của họ và dịch vụ môi trường cung cấp từ rừng?	Phiếu điều tra để đánh giá mức độ hiểu biết của người mua và người bán Khung triển khai được xác định	Để hiểu sự thay đổi trong nhận thức qua thời gian Để hiểu sự sẵn sàng tham gia vào PFES	Quỹ BVPTTR cấp tỉnh	Năm thứ 1 phải thiết lập bước đầu được đường cơ sở	Kết quả phiếu điều tra về mức độ hiểu biết	Ghi chú từ các cuộc thảo luận không chính thức	Báo cáo tài liệu hóa các cuộc phỏng vấn và mức độ hiểu biết	Quỹ BVPTTR cấp tỉnh phỏng vấn người bán và người mua một cách ngẫu nhiên

B. Xác định các yếu tố đầu vào của chương trình PFES

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Ai là người mua dịch vụ môi trường, đã được nhận điện tại Nghị định 99?	Hiểu biết của tất cả người mua dịch vụ môi trường được nhận điện tại Nghị định 99	Sử dụng thông tin để phát triển hợp đồng và chi trả	Quý BVPTTR cấp tỉnh và UBND tỉnh	Hàng năm	Xác định (bằng bản đồ?) tất cả các nhà máy thủy điện, công ty cung cấp nước trong tỉnh	Liệt kê tất cả người mua mua được nhận điện theo Nghị định 99	Liệt kê tất cả người mua được nhận điện theo Nghị định 99	Quý BVPTTR cấp tỉnh nhận diện người mua
Liệu những người mua này có nên được tham gia?	Các người mua tiềm năng khác không được chỉ ra bởi Nghị định 99 nhưng đang hưởng lợi từ việc cung cấp dịch vụ môi trường (ví dụ, người sử dụng nước trong công nghiệp, các khách sạn...)	Thông tin cần thiết để mở rộng danh sách người mua và nâng mức chi trả cho chủ rừng	Quý BVPTTR cấp tỉnh và UBND tỉnh	Hàng năm	Chiến lược để xác định và thương thảo mức chi trả dịch vụ môi trường với những người mua tiềm năng	Xác định và thương thảo việc chi trả dịch vụ môi trường với ít nhất một nhóm người mua mới mỗi năm	Liệt kê các người mua tiềm năng, tìm ra các phương pháp thương lượng mức chi trả	Quý BVPTTR cấp tỉnh làm việc với UBND tỉnh để nhận diện người mua tiềm năng
Liệu các hợp đồng với tất cả người mua tiềm năng đã có sẵn?	Hợp đồng được ký kết với các nội dung về cơ sở chi trả, lịch chi trả, hình phạt nếu không thực hiện hợp đồng	Cần phải tài liệu hóa sự tham gia và đảm bảo chi trả	Quý BVPTTR cấp tỉnh	Ký lại hợp đồng sau mỗi 5 năm	Hợp đồng được ký kết với người mua tiềm năng trong tỉnh	Hợp đồng được ký với toàn bộ người mua được nhận điện theo Nghị định 99	Liệt kê tất cả người mua với các hợp đồng được ký	Quý BVPTTR cấp tỉnh thúc đẩy việc ký thêm các hợp đồng mới Dự án sẽ không thể được tiến hành nếu thiếu bước này

xem tiếp ở trang sau

B. Tiếp theo

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
<p>Liệu người mua sẽ thực hiện hợp đồng (ví dụ, dựa trên thỏa thuận hay các yêu cầu pháp lý bắt buộc?)</p>	<p>Theo dõi tình hình tài chính của tất cả người mua đã được ký hợp đồng</p>	<p>Sử dụng để định mức chi trả cho người cung cấp</p>	<p>Quý BVPTTR cấp tỉnh</p>	<p>Hàng năm</p>	<p>Bảng tính excel, bộ dữ liệu, sổ kế toán với các hóa đơn chứng từ có chữ ký và được xác thực</p>	<p>Sổ kế toán cho việc chi trả với các hóa đơn chứng từ ký và được xác thực</p>	<p>Mức chi trả dựa theo việc sử dụng dịch vụ môi trường (ví dụ, số lượng kWh điện được sản xuất) Ước lượng khoản chi trả dựa trên mức chi trả đã được thương lượng, mức chi trả nhận được trên thực tế</p>	<p>Quý BVPTTR cấp tỉnh đẩy mạnh việc thu tiền Dự án sẽ không thể được tiến hành nếu thiếu những thông tin này</p>
<p>Diện tích rừng cung cấp dịch vụ môi trường cho những người mua này?</p>	<p>Diện tích đầu nguồn đóng góp vào dịch vụ phòng hộ đầu nguồn cho những người mua ở phía hạ lưu Những diện tích rừng chi tiết cung cấp dịch vụ môi trường cho người mua Các diện tích rừng khác được nhận diện phụ thuộc vào những người mua riêng biệt</p>	<p>Được sử dụng để xác định ai được nhận chi trả từ những người mua riêng biệt dựa theo các quy định trong Nghị định 99</p>	<p>Quý BVPTTR cấp tỉnh, VNFOREST đối với người mua sử dụng dịch vụ nằm trên lưu vực từ hai tỉnh trở lên</p>	<p>THực hiện hàng năm với thông tin được cập nhật theo từng chu kỳ 5 năm trừ khi việc giám sát hàng năm dừng chi trả trên một số diện tích do mất rừng và suy thoái rừng</p>	<p>Bản đồ (ảnh) của các diện tích được nhận chi trả theo từng người mua</p>	<p>Bản đồ (địa hình) của các diện tích đất lâm nghiệp được nhận chi trả theo từng người mua</p>	<p>Diện tích và bản đồ (hạ) của những diện tích đất lâm nghiệp có tiềm năng nhận được chi trả theo từng người mua</p>	<p>Quý BPTTR quyết định diện tích được nhận chi trả Dự án sẽ không được tiến hành nếu thiếu những thông tin này</p>

xem tiếp ở trang sau

B. Tiếp theo

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Ai sở hữu/quản lý những diện tích đất lâm nghiệp trên?	Nhận diện chủ rừng Yêu cầu xác nhận quyền sử dụng đất	Sử dụng để xác định người cung cấp dịch vụ môi trường Xác nhận với người cung cấp dịch vụ môi trường về ranh giới chính xác của diện tích họ chịu trách nhiệm bảo vệ để nhận chi trả từ PFES Để hiểu được sự gắn kết của người nghèo vào PFES	Quý BVPTTR cấp tỉnh	THực hiện hàng năm với thông tin được cập nhật theo từng chu kỳ 5 năm trừ khi việc giám sát hàng năm dừng chi trả diện tích do mất rừng và suy thoái rừng	Bản đồ (ảnh) cho ranh giới diện tích sở hữu và tên người sở hữu cùng độ che phủ rừng Bản đồ được treo ở các nơi công cộng để cộng đồng có thể xem xét và đánh giá	Bản đồ (địa hình) cho ranh giới diện tích sở hữu và tên người sở hữu cùng độ che phủ rừng	Bản đồ và diện tích (ha) cho diện tích đất lâm nghiệp của các chủ sở hữu đủ điều kiện nhận tiền chi trả PFES Số lượng người nghèo hoặc những người không có đất Tài liệu hóa các thắc mắc, phản hồi và tìm ra giải pháp	Quý BPTTR quyết định diện tích được nhận chi trả Dự án sẽ không được tiến hành nếu thiếu những thông tin này
Liệu đã có hợp đồng với tất cả người cung cấp dịch vụ môi trường tiềm năng?	Hợp đồng được ký chỉ rõ diện tích đất lâm nghiệp được bảo vệ, tình trạng hiện tại (nếu được nhận biết), các hoạt động bảo vệ được kỳ vọng, lịch chi trả và cơ sở cho việc tính toán mức chi trả	Cần tài liệu hóa sự kỳ vọng và sự tham gia của các chủ rừng, và xác định mức chi trả sau khi các quỹ đã thu được tiền từ người mua	Quý BVPTTR cấp tỉnh	THực hiện hàng năm với thông tin được cập nhật theo từng chu kỳ 5 năm trừ khi việc giám sát hàng năm dừng chi trả trên một số diện tích do mất rừng và suy thoái rừng	Hợp đồng được ký với tất cả những người cung cấp dịch vụ môi trường được nhận diện chính quyền của tỉnh	Hợp đồng được ký với tất cả những người cung cấp dịch vụ môi trường hoặc đại diện chính quyền của tỉnh	Liệt kê tất cả những người cung cấp với các hợp đồng được ký Phần trăm tỉ lệ những diện tích được nhận chi trả cùng với các hợp đồng được ký	Quý BVPTTR cấp tỉnh thúc đẩy thêm các hợp đồng mới Dự án không tiến hành được nếu thiếu bước này

xem tiếp ở trang sau

B. Tiếp theo

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
<p>Liệu tất cả người cung cấp dịch vụ môi trường sẽ thực hiện hợp đồng bảo vệ rừng và nhận được mức chi trả tương xứng?</p>	<p>Kiểm chứng công tác bảo vệ rừng như được thỏa thuận trong hợp đồng Theo dõi tình hình tài chính các khoản chi trả dịch vụ môi trường đối với tất cả những người cung cấp đã được ký hợp đồng</p>	<p>Sử dụng để đánh giá mức độ hiệu ích của chương trình PFES và có thông tin về các tác động xã hội và môi trường Sử dụng để theo dõi và nhận biết các thách mắc, khiếu nại</p>	<p>Kiểm chứng bởi chủ rừng, ban quản lý thôn/bản, Kiểm lâm, Quỹ BVPTTR cấp tỉnh Chi trả bởi Quỹ BVPTTR cấp tỉnh hoặc đơn vị chính quyền khác</p>	<p>Hàng năm</p>	<p>Biên bản cuộc họp và các thảo luận về việc kiểm chứng hợp đồng Bảng tính excel hoặc sổ kế toán về việc chi trả với các hóa đơn chứng từ đã được ký và chứng thực Theo dõi và tìm giải pháp để nhận biết và giải đáp các thách mắc</p>	<p>Biên bản cuộc họp và các thảo luận về việc kiểm chứng hợp đồng Bảng tính excel hoặc sổ kế toán về việc chi trả với các hóa đơn chứng từ đã được ký và chứng thực Theo dõi và tìm giải pháp để nhận biết và giải đáp các thách mắc</p>	<p>Danh sách các hợp đồng được thực hiện và nhận chi trả Theo dõi và tìm giải pháp để nhận biết và giải đáp các thách mắc</p>	<p>Quỹ BVPTTR kiểm chứng việc thực hiện hợp đồng và chi trả Dự án không thực hiện được nếu thiếu bước này</p>

C. Xác định đầu ra của chương trình PFES

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Diện tích đất lâm nghiệp đã thay đổi theo thời gian như thế nào?	Tổng Kiểm kê Rừng (Viện Điều tra Quy hoạch rừng - FIPI) và công nghệ ảnh viễn thám (Bộ Tài nguyên và Môi trường- MoNRE) được áp dụng và tiến hành để xác định kiểu rừng và ranh giới Hoàn thiện hơn ở cấp độ địa phương nếu cần thiết Khung triển khai được xác định	Cần có các thông tin cốt lõi để phát triển hợp đồng với người cung cấp dịch vụ môi trường và theo dõi sự thay đổi theo thời gian để hiểu được tác động của PFES lên diện tích rừng	Các dữ liệu của FIPI và MoNRE data để kiểm tra bản đồ hiện trạng toàn quốc Quý BVPTP hoàn thiện hóa dữ liệu ở cấp độ địa phương Yêu cầu bên thứ ba tham gia hoặc quy trình kiểm chứng kết quả có sự tham gia	Giám sát sự thay đổi theo thời gian theo từng chu kỳ 5 năm Có thể tìm hiểu sự thay đổi thường xuyên hơn bằng việc sử dụng hình ảnh độ phân giải cao (xem Global Forest Watch 2.0)	Ảnh viễn thám và dữ liệu kiểm kê rừng, áp dụng để đưa ra bản đồ diện tích đất lâm nghiệp và dữ liệu cấp tỉnh cùng với bộ dữ liệu GIS	Bản đồ diện tích đất lâm nghiệp trong bộ dữ liệu GIS So sánh với các dữ liệu cơ sở Thảo luận tại sao sự thay đổi lại diễn ra, nếu đó là thay đổi tiêu cực thì làm thế nào để triển khai thêm các hoạt động bảo vệ; nếu là tích cực, làm sao để tái lập các thành tựu đạt được	Bản đồ và diện tích (ha) đất lâm nghiệp trong mỗi tỉnh chỉ ra sự thay đổi so với đường cơ sở Thảo luận tại sao sự thay đổi lại diễn ra, nếu đó là thay đổi tiêu cực thì làm thế nào để triển khai thêm các hoạt động bảo vệ; nếu là tích cực, làm sao để tái lập các thành tựu đạt được	VNFOREST đảm bảo bản đồ và dữ liệu GIS dùng để xác định ranh giới diện tích đất lâm nghiệp là có sẵn và hoàn thiện hơn ở cấp độ địa phương nếu cần thiết Dự án sẽ không thể tiến hành nếu thiếu những dữ liệu này
Chất lượng rừng thay đổi như thế nào?	Các loài trong rừng và cấu trúc phân tầng cùng các dữ liệu về carbon từ rừng Nhận rộng lên toàn quốc sử dụng công nghệ kiểm chứng viên thám Lấy mẫu tại thực địa để kiểm chứng các diễn giải từ công nghệ viễn thám Khung triển khai được xác định với từng loại dịch vụ môi trường được cung cấp	Cần phải xác định liệu các điều kiện của rừng được duy trì, nâng cao hay suy thoái và phân loại các khu vực đa dạng sinh học Xác định sinh khối là cần thiết cho việc tính toán trữ lượng carbon Các hoạt động khác là cần thiết cho từng loại dịch vụ môi trường được cung cấp	FIPI và MoNRE tiến hành thực hiện bản đồ hiện trạng toàn quốc Quý BVPTP hoàn thiện dữ liệu ở cấp độ địa phương Yêu cầu sự tham gia của bên thứ ba hoặc quy trình kiểm chứng kết quả có sự tham gia	Giám sát sự thay đổi qua thời gian theo từng chu kỳ 5 năm	Ảnh viễn thám và Bộ dữ liệu Kiểm kê Rừng, áp dụng để đưa ra bản đồ cấp tỉnh về các loài trong rừng và các khu vực phân tầng sử dụng bộ dữ liệu GIS Tính toán trữ lượng carbon dựa theo bản đồ nói trên	Phân loại rừng trồng, rừng tự nhiên và ước tính trữ lượng carbon theo từng kiểu rừng và điều kiện rừng	Diện tích rừng (ha) ở tình trạng thích hợp để nhận được chi trả Độ đa dạng sinh học và ước tính trữ lượng carbon từ diện tích rừng Những thông tin này được sử dụng cho việc tái thương thảo hợp đồng với người mua và người bán	VNFOREST đảm bảo bản đồ phân loại điều kiện rừng là có sẵn ở cấp quốc gia Kiểm nghiệm và quản lý bởi cả chính phủ và các điều kiện cam kết đưa ra bởi các nhà tài trợ

xem tiếp ở trang sau

C. Tiếp theo

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Liệu những diện tích trong các diện tích rừng có bị xói mòn?	Các điểm xảy ra hiện tượng xói mòn Khung triển khai được xác định	Hiện tượng xói mòn chỉ ra các khu vực không ổn định hoặc những diện tích bị xói mòn do các kiểu sử dụng đất khác nhau Các thông tin được sử dụng để đánh giá tính hiệu quả của độ che phủ rừng trong việc cung cấp dịch vụ phòng hộ đầu nguồn	Chủ rừng, người quản lý rừng, ban quản lý thôn/bản, lực lượng kiểm lâm, Ủy BVPTRL Yêu cầu sự tham gia của bên thứ ba hoặc quá trình kiểm chứng kết quả có sự tham gia	Hàng năm	Bản đồ khu vực bị xói mòn, diện tích của các khu vực bị xói mòn Xác định và triển khai các hành động hợp lý	Danh sách các khu vực bị xói mòn trong ranh giới diện tích rừng	Tài liệu hóa việc xói mòn có diễn ra trong diện tích đất lâm nghiệp hay không? Thảo luận để tìm ra các hành động cần làm nếu việc xói mòn diễn ra Tài liệu hóa các hành động hợp lý cần làm	Người mua dịch vụ phòng hộ đầu nguồn được phép thương thảo lại hợp đồng nếu họ không được cung cấp những thông tin này
Liệu tiến chi trả PFES có làm tăng thêm tài sản vật chất (nhà cửa, các nhu cầu vật chất) để hỗ trợ cuộc sống của người dân địa phương?	Tìm hiểu tính chất các tài sản vật chất trong môi cộng đồng hoặc được chia sẻ bởi các cộng đồng Khung triển khai được xác định	Cần phải hiểu các yếu tố ảnh hưởng tới các nỗ lực xóa đói giảm nghèo	Ủy BVPTR, trưởng thôn/bản, UBND huyện Yêu cầu sự tham gia của bên thứ ba hoặc quy trình kiểm chứngs kết quả có sự tham gia	Giám sát sự tăng trưởng qua thời gian theo từng chu kỳ 5 năm	Danh mục các tài sản vật chất	Danh mục các tài sản vật chất	Danh mục tài sản và bản mô tả giá trị các tài sản trên đối với sự phát triển của cộng đồng	VNFOREST xác định và tài liệu hóa các nguyên nhân dẫn tới sự thiếu tính ảnh hưởng và các hành động hợp lý
Liệu PFES có dẫn tới việc tăng hoặc giảm thu nhập tại địa phương?	Thống kê về thu nhập và tỷ lệ nghèo ở mỗi cộng đồng	Cần phải hiểu sự đóng góp của PFES vào thu nhập của cá nhân và cộng đồng	Các Bộ liên quan Yêu cầu sự tham gia của bên thứ ba hoặc quy trình kiểm chứng kết quả có sự tham gia	Giám sát sự thay đổi về tỷ lệ nghèo qua thời gian theo từng chu kỳ 5 năm	Báo cáo của chính phủ về thu nhập cá nhân và tỷ lệ nghèo ở mỗi cộng đồng	Báo cáo của chính phủ về thu nhập cá nhân và tỷ lệ nghèo ở mỗi cộng đồng	Tài liệu hóa thu nhập hiện tại và tỷ lệ nghèo	Ủy BVPTR cấp tỉnh bổ sung thông tin vào báo cáo

C. Tiếp theo

Các câu hỏi quan trọng để thực hiện hệ thống	Các thông tin cần thiết và khung đánh giá	Tính tương thích và ứng dụng	Bên chịu trách nhiệm	Tần suất tối thiểu	Sản phẩm	Ngưỡng tối thiểu có thể chấp nhận được	Điều kiện của báo cáo	Các hành động cần thiết nếu không đạt được mục tiêu
Liệu PFES có thực hiện nâng cao năng lực cho người dân địa phương (ví dụ, liệu người dân có được nâng cao khả năng tiếp cận chuyển giao công nghệ hoặc hiểu rõ về những mô hình quản lý thực tiễn hiệu quả về khai thác gỗ, xây dựng đường sá hoặc nông nghiệp)?	Quan sát các mô hình nâng cao hiệu quả quản lý được áp dụng tại cộng đồng dựa trên các hoạt động tập huấn liên quan tới REDD+ Khung triển khai được xác định	Sử dụng để xác định các lợi ích phi tài chính (hiện vật) của chương trình PFES	Ủy BVPTR Yêu cầu ự tham gia của bên thứ ba hoặc quy trình kiểm chứng kết quả có sự tham gia	Đánh giá giám sát sự thay đổi và tính hiệu quả của chương trình PFES theo từng chu kỳ 5 năm	Tài liệu hóa các mô hình nâng cao hiệu quả quản lý	Danh mục các cơ hội tập huấn và nâng cao năng lực Danh mục các chủ rừng tham gia vào các mô hình nâng cao hiệu quả quản lý và thảo luận về các tác động từ các mô hình này	Liệt kê các khóa tập huấn đã được thực hiện Liệt kê người tham gia Liệt kê các nông dân sử dụng các mô hình thực tiễn hình thực tiễn riêng rẽ đã được tài liệu hóa	Ban điều hành để yêu cầu giám đốc Quỹ BVPTR thu thập các thông tin này
Liệu người dân có nhận thức được về giá trị của rừng trong việc chuyển biến các mô hình sinh kế?	Phiếu điều tra để xác định những hiểu biết của người bán và người mua Khung triển khai được xác định	Để hiểu về sự thay đổi trong nhận thức và sự sẵn lòng tham gia vào PFES	Ủy BVPTR Yêu cầu sự tham gia của bên thứ ba và quy trình kiểm chứng kết quả có sự tham gia	Đánh giá sự thay đổi trong nhận thức qua thời gian theo chu kỳ 5 năm	Phiếu điều tra kết quả về mức độ hiểu biết Tài liệu hóa phiếu điều tra hoặc các cuộc thảo luận không chính thức để tìm ra sự thay đổi trong thái độ và sự nâng cao nhận thức về vai trò của rừng trong việc cung cấp dịch vụ môi trường	Ghi chú từ các cuộc thảo luận không chính thức và tài liệu hóa kết quả	Báo cáo dựa trên các cuộc phỏng vấn và mức độ hiểu biết	Ủy BVPTR cấp tình phỏng vấn người mua và người bán một cách ngẫu nhiên

Các báo cáo chuyên đề của CIFOR chuyển giao các kết quả nghiên cứu quan trọng đối với ngành lâm nghiệp. Nội dung của báo cáo đều được đánh giá bởi các chuyên gia trong và ngoài tổ chức.

Báo cáo chuyên đề này của CIFOR đánh giá chương trình Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) tại Việt Nam, với mục tiêu cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách các khuyến nghị chính sách thực tiễn nhằm đạt được những kết quả đầu ra hiệu quả, hiệu ích và công bằng. Các tác giả tập trung vào ba khía cạnh của PFES: (1) cơ cấu thể chế; (2) cơ chế chia sẻ lợi ích; và (3) giám sát và đánh giá.

Chính sách PFES của Việt Nam thể hiện sự cam kết của chính phủ đối với công tác bảo vệ và phát triển rừng. Cơ chế này, với tư cách là một điểm đột phá quan trọng trong ngành lâm nghiệp Việt Nam, đã thực hiện nhiều điều chỉnh kịp thời trong giai đoạn thí điểm. Cụ thể, đã có nhiều thành tựu quan trọng trong việc xây dựng thể chế, thu được những nguồn lợi đáng kể và nâng cao cam kết chính trị cũng như sự hỗ trợ cho PFES ở tất cả các cấp chính quyền và người dân địa phương. Tất cả những điều này hứa hẹn một tương lai tươi sáng cho cơ chế PFES.

Thông qua việc đánh giá các nghiên cứu điểm và các dự án thí điểm PFES, các tác giả đã rút ra được rất nhiều bài học. Các tác giả lưu ý rằng việc PFES sẽ được thiết kế và thực hiện ra sao và có đạt được các kết quả kì vọng hay không phụ thuộc rất nhiều vào bối cảnh cụ thể. Sự đánh đổi giữa các mục tiêu môi trường và xã hội có thể được xem xét và đánh giá thông qua việc hài hòa hóa giữa đặc tính của nhóm người nghèo và diện tích họ đang quản lí, các chi phí và lợi ích mà họ sẽ phải đối mặt và có được khi cung cấp dịch vụ môi trường rừng và tính khả thi của mỗi lựa chọn chính sách. Để PFES có tính hiệu quả và hiệu ích cao hơn, cần phải giảm chi phí giao dịch thông qua việc nâng cao sự phối hợp giữa các cơ quan trung ương và địa phương, đảm bảo rằng mỗi cơ quan đều có được năng lực cần thiết, vai trò, quyền lợi và trách nhiệm rõ ràng và có được các thông tin về diện tích rừng, tình hình giao đất giao rừng và các chủ rừng. Việc sử dụng đồng thời các kỹ thuật giám sát và “kết hợp” các dịch vụ môi trường có thể nâng cao tính hiệu ích và hiệu quả của PFES.

Các nhà hoạch định chính sách cần phải hướng tới một hệ thống giám sát và đánh giá hiệu quả với cơ chế tiếp nhận phản hồi dễ tiếp cận, nhằm đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình khi phân bổ lợi ích PFES từ trung ương tới địa phương. PFES cũng có thể được hưởng lợi khi được lồng ghép vào một chương trình toàn diện hơn, kết hợp với các chương trình bảo tồn và phát triển kinh tế xã hội bổ sung. Nên hỗ trợ nhiều hơn cho các kết quả đầu ra của PFES từ việc nâng cao năng lực dài hạn cho các cán bộ chính phủ và các hộ dân, cộng đồng và những người đại diện cộng đồng.”



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Nghiên cứu này được tiến hành như một phần trong Chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây và Nông lâm kết hợp (CRP-FTA). Chương trình nghiên cứu hợp tác này hướng tới nâng cao việc quản lý và sử dụng rừng, nông lâm nghiệp và nguồn giống cây trồng tại các cảnh quan rừng cho tới khu vực đất nông nghiệp. Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế CIFOR đi đầu trong chương trình CRP-FTA cùng với sự phối hợp của Bioversity International, CIRAD, Trung tâm Nông nghiệp Nhiệt đới Quốc tế và Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới.

cifor.org

ForestsClimateChange.org



Australian Government
AusAID



Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế CIFOR nâng cao chất lượng sống của con người, bảo vệ môi trường và tiến tới sự bình đẳng thông qua việc tiến hành các nghiên cứu để hỗ trợ chính sách và quá trình triển khai thực tiễn tác động tới rừng ở các nước đang phát triển. CIFOR là thành viên của Liên minh các nhóm tư vấn nghiên cứu nông nghiệp quốc tế CGIAR. Trụ sở chính của chúng tôi đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại châu Á, châu Phi và Nam Mỹ.

