

CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG Ở VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Phạm Hồng Lượng

Tổng cục Lâm nghiệp

Bài báo trình bày tóm tắt kết quả tình hình thực thi chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam theo Nghị Định 99/2010/NĐ-CP. Sử dụng các nguồn tài liệu thứ cấp, bài báo đã tổng hợp được những kết quả nổi bật của việc thực thi chính sách từ năm 2011 đến 2016. Sau 6 năm triển khai, tổng nguồn thu DVMTR là 6.510,6 tỷ đến từ ba đối tượng sử dụng dịch vụ là cơ sở thủy điện, cung cấp nước sạch và kinh doanh du lịch, trong đó phần lớn nguồn thu là từ các cơ sở thủy điện (97,04%). Chính sách chi trả DVMTR đã góp phần quản lý và bảo vệ hiệu quả 5.875 triệu ha rừng, góp phần xóa đói giảm nghèo và thúc đẩy xã hội hóa nghề rừng. Trong giai đoạn sắp tới, nguồn thu từ dịch vụ môi trường rừng sẽ tiếp tục tăng lên và cơ cấu nguồn thu sẽ đa dạng hơn, do mức thu được điều chỉnh tăng theo Nghị định 147/2016/NĐ-CP và tham gia các thị trường mua bán tín chỉ carbon.

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

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Sau khi thí điểm thành công chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) tại 2 tỉnh Sơn La và Lâm Đồng trong giai đoạn từ năm 2008 đến 2010, ngày 24/9/2010 Chính phủ đã chính thức ban hành Nghị định số 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR để triển khai áp dụng thống nhất trên phạm vi cả nước kể từ ngày 01/01/2011. Đây là một bước tiến mới, thể hiện sự thay đổi đột phá, có tính chiến lược không chỉ trong tư duy, nhận thức mà còn cả hành động trong suốt quá trình thiết kế, xây dựng, ban hành và thực thi chính sách kinh tế đối với ngành Lâm nghiệp ở Việt Nam; chuyển hướng tiếp cận hoàn toàn dựa vào nguồn ngân sách nhà nước theo truyền thống sang tăng cường huy động các nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước, nguồn vốn xã hội cho phát triển ngành. Lần đầu tiên, một chính sách kinh tế mới trong Lâm nghiệp được thiết lập, vận hành ở tầm quy mô quốc gia, được các cấp, các ngành và người dân địa phương rất ủng hộ; có tác động lan toả, tạo ra hiệu ứng tích cực, phù hợp với quy luật của nền kinh tế thị trường, mang lại động lực, lợi ích chung cho cộng đồng; tạo ra mối quan hệ chặt chẽ giữa các chủ rừng trong vai trò là bên cung ứng dịch vụ với các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh hưởng lợi từ môi trường rừng (cơ sở

thủy điện, nước sạch và du lịch) trong vai trò là bên sử dụng dịch vụ môi trường. Bài báo trình bày tóm tắt kết quả đánh giá thực trạng triển khai chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng và dự kiến triển khai trong thời gian tới ở Việt Nam.

II. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

Bài báo sử dụng các nguồn số liệu thứ cấp như sau:

- Các báo cáo đánh giá và kết quả thực thi chính sách chi trả DVMTR của Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Trung ương và địa phương;
- Số liệu tài chính hàng năm về cơ cấu nguồn thu và chi của các bên liên quan về DVMTR;
- Các văn bản và chính sách liên quan về DVMTR.

III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Tình hình thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam

3.1.1. Những kết quả chủ yếu trong thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

Ngày 10/4/2008, Thủ tướng Chính Phủ ban hành quyết định 380/QĐ-TTg, về thí điểm chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng tại tỉnh Sơn La và Lâm Đồng. Thông qua Quyết định thí điểm này, một cơ chế tài chính giữa người cung ứng DVMTR và người sử dụng DVMTR ủy thác qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển

rừng được hình thành và được Chính phủ, các bên liên quan đánh giá cao về hiệu quả mang lại.

Ngày 24/9/2010, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả DVMTR có hiệu lực từ ngày 01/01/2011. Ba loại DVMTR đã thực hiện chi trả từ năm 2011 đến nay, gồm: (1) Dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn, bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối; (2) Dịch vụ điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội; (3) Dịch vụ bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch vụ du lịch, cụ thể: Các nhà máy thủy điện chi trả cho dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn, bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối: 20 đồng/kwh điện thương phẩm; Các cơ sở cung ứng nước sạch chi trả cho dịch vụ điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội: 40 đồng/m³ nước thương phẩm; Các cơ sở kinh doanh du lịch có sử dụng môi trường rừng chi trả cho dịch vụ bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học của các hệ sinh thái rừng phục vụ cho dịch

vụ du lịch: 1% - 2% tổng doanh thu trong kỳ.

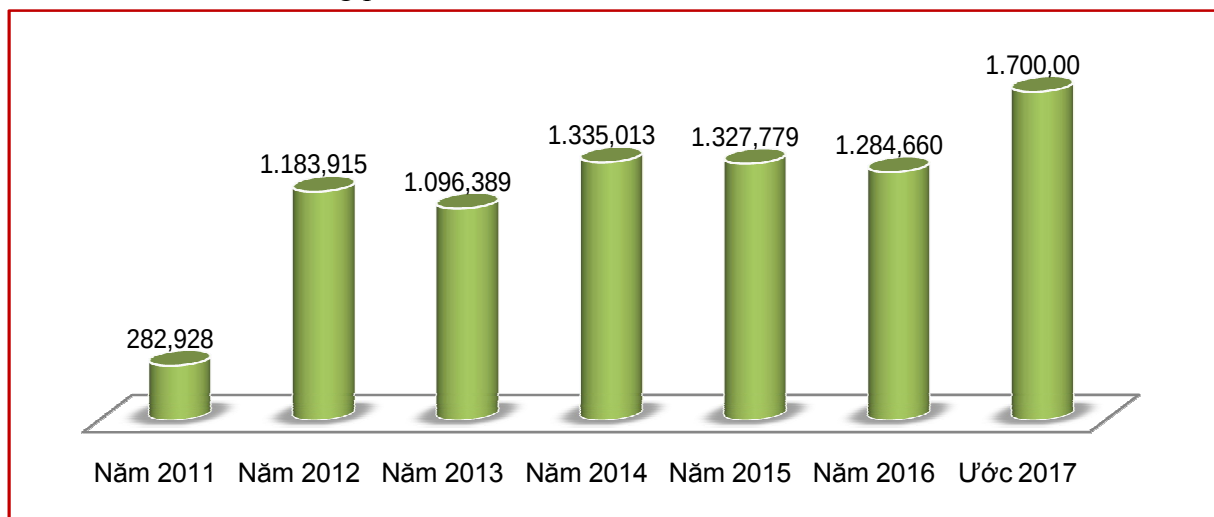
Từ năm 2011 đến nay, Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng các cấp với vai trò là tổ chức nhận uỷ thác, kết nối giữa các bên cung ứng và sử dụng dịch vụ đã đàm phán, ký được 474 hợp đồng uỷ thác chi trả DVMTR.

Tổng thu tiền DVMTR toàn quốc đến 30/12/2016 là 6.510,6 tỷ đồng; cơ cấu thu như sau:

- Theo cấp quản lý: Quỹ Trung ương thu 4.768,5 tỷ đồng (chiếm 73,2%), Quỹ tỉnh thu 1.742,2 tỷ đồng (chiếm 26,8%).

- Theo loại dịch vụ: Thu từ cơ sở sản xuất thủy điện là 6.318,4 tỷ đồng (chiếm 97,04%), thu từ cơ sở sản xuất và cung ứng nước sạch là 178,4 tỷ đồng (chiếm 2,73%), thu từ dịch vụ du lịch là 13,868 tỷ đồng (chiếm 0,23%).

- Theo thời gian: Năm 2011 thu 282,928 tỷ đồng, năm 2012 thu 1.183,915 tỷ đồng, năm 2013 thu 1.096,389 tỷ đồng, năm 2014 thu 1.335,013 tỷ đồng, năm 2015 thu 1.327,779 tỷ đồng, năm 2016 thu 1.284,66 tỷ đồng, năm 2017 dự kiến khoảng 1.700 tỷ đồng.



ĐVT: Tỷ đồng

Hình 01. Nguồn thu dịch vụ môi trường rừng qua các năm

Việc thực hiện chính sách chi trả DVMTR trong thời gian qua đã góp phần:

Nâng cao hiệu quả quản lý, bảo vệ cho hơn 5,875 triệu ha rừng, chiếm 44% tổng diện tích rừng toàn quốc, góp phần làm giảm số vụ vi

phạm và diện tích rừng bị thiệt hại trong toàn quốc. Cải thiện thu nhập cho trên 500 ngàn hộ dân sống trong và gần rừng, phần lớn họ là đồng bào dân tộc thiểu số nghèo tham gia nhận khoán bảo vệ rừng; mức chi trả bình quân

chung cả nước khoảng trên 2 triệu đồng/hộ/năm, góp phần tạo sinh kế ổn định và nâng cao đời sống. Thúc đẩy xã hội hóa nghề rừng, giải quyết một phần khó khăn về kinh phí hoạt động quản lý, bảo vệ rừng cho các chủ rừng trong bối cảnh phải dừng khai thác chính gỗ từ rừng tự nhiên và bổ sung kinh phí đáng kể cho các Ban quản lý rừng, chủ rừng tổ chức và các Vườn quốc gia, Khu bảo tồn, trong đó: 208 Ban quản lý rừng đặc dụng và phòng hộ; 81 Công ty Lâm nghiệp; 467 UBND cấp xã; 195 chủ rừng khác là các đơn vị công an, bộ đội, doanh nghiệp và trung tâm nghiên cứu; 115.138 chủ rừng là cá nhân, hộ gia đình, cộng đồng. Ngoài ra, việc thực hiện chính sách đã tạo ra nguồn tài chính bền vững, giảm áp lực chi ngân sách nhà nước; trong giai đoạn 5 năm, từ 2011 đến 2015, tiền DVMTR đóng góp khoảng trên 20% tổng mức đầu tư cho ngành Lâm nghiệp.

3.1.2. Những tồn tại hạn chế trong thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng

Những kết quả trên rất ấn tượng, tuy nhiên trong quá trình triển khai thực hiện chính sách cũng còn không ít những tồn tại và hạn chế, cụ thể như:

- Nguồn thu và đối tượng thu còn hạn chế, mức thu còn thấp so với tiềm năng; một số quy định đối với cơ sở du lịch, công nghiệp, thủy sản và cơ sở sử dụng dịch vụ hấp thụ các bon chưa được hướng dẫn cụ thể.

- Nguồn thu toàn quốc lớn, nhưng mức chi cho từng chủ rừng còn chưa cao; người làm nghề rừng chưa sống được bằng nghề rừng, chưa thực sự yên tâm để bảo vệ, phát triển rừng.

- Ý thức chấp hành chính sách chi trả DVMTR ở một số đơn vị sử dụng dịch vụ còn chưa nghiêm túc; vẫn còn một số đơn vị trì hoãn, chậm thực hiện nghĩa vụ chi trả theo cam kết trong hợp đồng.

- Hệ thống quy định, hướng dẫn về tiêu chí, chế độ báo cáo giám sát, đánh giá còn chưa cụ thể, thống nhất; do vậy, chưa đảm bảo cung

cấp đầy đủ, kịp thời và công khai các thông tin cho các bên quan tâm tới chính sách.

3.2. Bối cảnh thực thi chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trong thời gian tới

3.2.1. Những thay đổi trong hệ thống chính sách có liên quan

Nhận thức rõ được một số bất cập, tồn tại nêu trên, trong thời gian qua, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã tham mưu cho Chính phủ ban hành Nghị định số 147/2016/NĐ-CP ngày 02/11/2016 về sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP, ngày 24/9/2010 về chính sách chi trả DVMTR. Theo đó, lần điều chỉnh giá điện bán lẻ bình quân đầu tiên tính từ thời điểm 01/01/2017 cho phép đơn giá tiền DVMTR đối với các nhà máy thủy điện sẽ được tăng từ 20 đ/kwh lên 36 đ/kwh điện thương phẩm; đối với các nhà máy cung ứng nước sạch, đơn giá sẽ tăng từ 40 đồng/m³ lên 52 đồng/m³ nước sạch.

Ngày 15/11/2017 vừa qua, Quốc Hội đã thông qua Luật Lâm nghiệp với tổng số 12 chương, 108 điều, trong đó dành hẳn một mục trong Chương VI, từ Điều 61 đến Điều 65 quy định về dịch vụ môi trường rừng. Việc thể chế hoá các quy định này trong Luật Lâm nghiệp đã thiết lập khuôn khổ pháp lý vững chắc, tạo điều kiện cho các văn bản hướng dẫn thi hành Luật sớm được ban hành đi vào thực tiễn. Theo quy định của Luật, ngoài các đối tượng đã được cụ thể hoá trong Nghị định số 99/2010/NĐ-CP trước đây, Điều 63 của Luật quy định cụ thể: Tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn phải trả tiền dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng và các đối tượng khác theo quy định của pháp luật. Cũng tại Điều 63 của Luật, Quốc hội giao Chính phủ quy định chi tiết về đối tượng, hình thức chi trả, mức chi trả DVMTR và điều chỉnh, miễn giảm mức chi trả DVMTR; quản lý sử dụng tiền DVMTR.

Như vậy, với việc sửa đổi, nâng mức chi trả đối với cơ sở thủy điện, nước sạch theo quy

định tại Nghị định số 147/2016/NĐ-CP của Chính phủ và việc bổ sung, cụ thể hóa một số đối tượng sử dụng dịch vụ trong Luật Lâm nghiệp mới được Quốc hội Khoá XIV, Kỳ họp thứ tư thông qua, trong thời gian tới nguồn thu từ DVMTR sẽ tăng lên khoảng 2.000 - 2.500 tỷ đồng/năm, qua đó tiếp tục khẳng định, nâng cao vai trò, giá trị của rừng; góp phần bảo vệ, phát triển rừng bền vững; đóng góp vào công cuộc xóa đói, giảm nghèo, nâng cao thu nhập, cải thiện đời sống của đồng bào sống trong và gần rừng gắn liền với phát triển nông thôn mới ở các khu vực miền núi.

3.2.2. Tiềm năng hợp tác quốc tế về lĩnh vực dịch vụ môi trường rừng

Song song với việc thực thi các cơ chế, chính sách trong nước, hiện nay ngành Lâm nghiệp Việt Nam đã và đang tích cực, chủ động hưởng ứng các sáng kiến quốc tế, kết nối, gia nhập thị trường mua bán tín chỉ các bon thông qua các chương trình, dự án “Giảm phát thải khí nhà kính thông qua hạn chế mất và suy thoái rừng; bảo tồn, nâng cao trữ lượng các bon và quản lý bền vững tài nguyên rừng” (gọi tắt là REDD+). Dự kiến cuối năm 2017, Việt Nam sẽ trình Quỹ đối tác các bon trong Lâm nghiệp (FCPF/WB) văn kiện Dự án giảm phát thải thông qua nỗ lực giảm mất rừng và suy thoái rừng vùng Bắc Trung Bộ, tại 6 tỉnh gồm: Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên Huế. Theo tính toán, việc thực hiện dự án này sẽ góp phần giảm hơn 24 triệu tấn các bon; trong đó phía FCPF/WB dự kiến cam kết mua 10,3 triệu tấn với tổng kinh phí khoảng 51,5 triệu USD.

Ngoài ra, một kênh huy động tiềm năng, rất cạnh tranh, Việt Nam có thể tranh thủ tham gia vào Chương trình thí điểm chi trả dựa trên kết quả của Quỹ Khí hậu xanh (GCF) với giá mua 5 USD/tấn CO₂ và tổng kinh phí cam kết dành cho các dự án thí điểm khoảng 500 triệu USD. Để làm được điều này, trong giai đoạn từ nay đến năm 2020, Việt Nam cần khẩn trương

hoàn thiện các điều kiện sẵn sàng thực thi REDD+ theo quy định, hướng dẫn của Ủy ban liên chính phủ Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC).

3.3. Giải pháp hoàn thiện công tác thực thi chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam

- Tổ chức tuyên truyền, phổ biến nội dung Nghị định 147/2016/NĐ-CP, ngày 02/11/2016 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP, ngày 24/9/2010 của Chính phủ về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng cho các bên cung ứng, bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng và đối tượng liên quan.

- Tăng cường công tác chỉ đạo, điều hành đảm bảo thu đúng, thu đủ các loại dịch vụ đã quy định đối tượng thu, mức thu; kịp thời xử lý, tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc phát sinh ở địa phương.

- Đôn đốc các đơn vị thực hiện nghiêm túc việc thu nộp tiền DVMTR và các khoản đóng góp bắt buộc theo quy định.

- Tăng cường công tác kiểm tra, giám sát thực hiện chính sách chi trả DVMTR; giải ngân tiền DVMTR kịp thời, đầy đủ.

IV. KẾT LUẬN

Chi trả DVMTR là một chính sách đột phá của ngành Lâm nghiệp trong việc huy động các nguồn vốn đầu tư ngoài ngân sách nhà nước, nguồn vốn xã hội cho bảo vệ và phát triển rừng. Chính sách chi trả DVMTR được triển khai trên cả nước từ năm 2011, đã thu được nhiều thành quả to lớn, góp phần quản lý, bảo vệ hơn 5,875 triệu ha rừng, thúc đẩy xã hội hóa nghề rừng, giảm áp lực chi ngân sách nhà nước. Tổng nguồn thu DVMTR đến hết năm 2016 là 6.510,6 tỷ từ 3 nhóm đối tượng sử dụng dịch vụ. Trong đó, phần lớn nguồn thu là từ các cơ sở sản xuất thủy điện (97,04%), nguồn thu từ cơ sở sản xuất nước sạch chiếm 2,73%, nguồn thu từ du lịch chiếm 0,23%.

Trong giai đoạn sắp tới, chính sách chi trả DVMTR sẽ tiếp tục phát huy hiệu quả hơn

nữa, mức thu DVMTR được điều chỉnh tăng lên theo Nghị định 147/2016/NĐ-CP, Luật Lâm nghiệp ban hành bổ sung các điều khoản quy định về dịch vụ môi trường rừng. Nguồn thu từ DVMTR sẽ tiếp tục tăng lên, góp phần nâng cao vai trò và giá trị của rừng, xóa đói giảm nghèo và quản lý hiệu quả tài nguyên rừng. Ngoài ra, với việc tích cực tham gia thị trường mua bán tín chỉ các bon, sẽ mở ra tiềm năng rất lớn cho Việt Nam trong việc nâng cao nguồn thu từ DVMTR.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2017). Báo cáo trình bày tại Hội nghị phát triển dịch vụ môi trường rừng bền vững, tháng 3/2017.
2. Quốc hội Khóa XIV, Kỳ họp thứ tư (2017). Hồ sơ Dự án Luật Lâm nghiệp, tháng 11/2017.
3. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2017). Văn kiện Dự án giám phát thải thông qua nỗ lực giảm mất rừng và suy thoái rừng vùng Bắc Trung Bộ. Tài liệu trình bày tại Hội thảo tháng 11/2017, Đà Nẵng.
4. Quỹ Khí hậu xanh (GCF) (2017). Quyết định GCF/B.18/23 ngày 22/10/2017 của Hội đồng quản lý Quỹ tại phiên họp thứ 18 họp từ ngày 30/9 đến ngày 02/10/2017, trang 8.

PAYMENTS FOR FOREST ENVIRONMENTAL SERVICES IN VIETNAM: SITUATION AND SOLUTION

Pham Hong Luong

Vietnam Administration of Forestry

This paper presents a summary of the results of implementation of Payment for Forest Environmental Services (PFES) policy in Vietnam under Decree 99/2010/ ND-CP. Using secondary data sources, the article summarizes the results of implementing PFES policy from 2011 to 2016. After 6 years of implementation, total FES revenue is 6,510.6 billion VND coming from three service users: hydropower plants, clean water supply and tourism business. Of which, most of the revenues come from hydropower plants (97.04%). PFES policy has contributed to effective management and protection of 5.875 million ha of forests, contributing to poverty reduction and promoting the socialization of forestry. In the coming period, revenues from forest environmental services will continue to increase and more diversify, as the fee of payment for forest environmental services is adjusted in accordance with Decree 147/2016/NĐ-CP and participation in carbon credit trading markets.

Keywords: Forest environmental services, payments, policy.

Ngày nhận bài : 27/11/2017

Ngày phản biện : 25/12/2017

Ngày quyết định đăng : 02/01/2018