



THÚC ĐẨY CHI TRẢ DỊCH VỤ HỆ SINH THÁI BIỂN VÀ ĐẤT NGẬP NƯỚC TẠI VIỆT NAM

TRẦN THỊ THU HÀ¹, HOÀNG THU THỦY², NGUYỄN VĂN SẢN³

¹Viện Nghiên cứu Sinh thái và Môi trường rừng, Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam

²Cán bộ Chương trình của UNDP

³Tư vấn Chính sách, dự án BET-Net II

Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (DVHST) tự nhiên tại Việt Nam đã được thể chế hóa tại Điều 138 Luật BVMT năm 2020. Theo đó “tổ chức, cá nhân sử dụng DVHST tự nhiên trả tiền cho tổ chức, cá nhân cung ứng giá trị môi trường, cảnh quan do hệ sinh thái (HST) tự nhiên tạo ra để bảo vệ, duy trì và phát triển HST tự nhiên”. Các quy định đối với việc triển khai chi trả DVHST tự nhiên tại Việt Nam cũng được nêu cụ thể tại Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT. Cụ thể, các loại DVHST tự nhiên được áp dụng chi trả gồm các DVHST đất ngập nước (ĐNN), biển, núi đá và hang động thuộc di sản thiên nhiên và HST công viên địa chất phục vụ cho mục đích kinh doanh, du lịch, giải trí và nuôi trồng thủy sản (NTTS). Đối tượng phải thực hiện chi trả bao gồm các cơ sở kinh doanh du lịch giải trí và cơ sở NTTS được hưởng lợi từ các loại DVHST tự nhiên. Mức chi trả được thiết lập dựa trên thỏa thuận giữa bên cung ứng DVHST và bên hưởng lợi DVHST nhưng không nhỏ hơn 1% doanh thu của các cơ sở phải thực hiện chi trả. Sau khi Nghị định số 08/2022/NĐ-CP có hiệu lực, Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP-Việt Nam), trong khuôn khổ dự án BET-Net II, đã phối hợp với các bên liên quan và đơn vị tư vấn để thực hiện các hoạt động nghiên cứu nhằm đánh giá thực trạng thúc đẩy thực hiện chi trả DVHST tự nhiên, tập trung vào HST biển và ĐNN tại Việt Nam.

1. Một số kết quả rà soát, tổng hợp về chi trả DVHST tự nhiên trên thế giới và bài học cho Việt Nam

Kết quả rà soát, tổng hợp các thực hành về chi trả DVHST tự nhiên trên thế giới cho thấy:

Cơ chế chi trả DVHST tự nhiên trên thế giới khá đa dạng và linh hoạt, áp dụng với nhiều loại DVHST khác nhau thuộc 4 nhóm DVHST (gồm: dịch vụ cung cấp, dịch vụ điều tiết, dịch vụ văn hóa và dịch vụ hỗ trợ), được triển khai ở các quy mô khác nhau (cấp quốc tế, cấp quốc gia, cấp lưu vực và cấp địa phương), với các hình thức chi trả khác nhau (chi trả trực tiếp dựa trên cơ chế thỏa thuận tự nguyện giữa bên cung ứng và bên sử dụng DVHST; chi trả gián tiếp thông qua bên thứ ba và cơ chế chi trả khác như cơ chế mua bán

phát thải, cơ chế phát triển sạch và cơ chế đồng thực hiện), cơ chế chi trả khác nhau (cơ chế chi trả công trong đó Chính phủ thay mặt cho nhiều bên hưởng lợi từ DVHST chi trả cho bên cung ứng DVHST); cơ chế chi trả tư trong đó các cá nhân, tổ chức hưởng lợi từ DVHST thỏa thuận và ký hợp đồng chi trả trực tiếp cho bên cung ứng DVHST; cơ chế chi trả công-tư kết hợp, trong đó Chính phủ và các tổ chức cá nhân đồng thực hiện chi trả để đảm bảo việc cung ứng DVHST không bị gián đoạn.

Các mô hình chi trả DVHST được triển khai rộng rãi đối với các DVHST rừng nhưng khá hạn chế đối với các DVHST biển và DVHST ĐNN do quyền sở hữu tài nguyên và DVHST của các HST này chưa rõ ràng. Bên cạnh đó, các nghiên cứu liên quan đến định lượng, định giá, xác định các yếu tố tác động đến khả năng cung cấp DVHST biển còn thiếu và yếu. Ngoài ra, do tính chất linh hoạt của môi trường biển, các nguồn tài nguyên có thể nhanh chóng di chuyển qua nhiều hệ thống quản trị khác nhau và đổi chủ, gây khó khăn cho việc xác định bên cung ứng dịch vụ. Hiện nay trên thế giới có một số mô hình chi trả DVHST biển gồm: (i) sử dụng ngân sách của Chính phủ để cho những người sở hữu tài nguyên biển/ven biển duy trì hoặc cải thiện DVHST; (ii) cá nhân, tổ chức tư nhân được hưởng lợi từ việc sử dụng DVHST biển ký hợp đồng và chi trả trực tiếp cho bên cung ứng DVHST; (iii) Quỹ Bảo tồn/Quỹ Ủy thác tài trợ cho hoạt động của các khu bảo tồn (KBT) biển được thành lập để phục vụ cho việc bảo tồn tài nguyên biển tại các địa phương. Đối với HST ĐNN, hiện mới chỉ có một vài mô hình chi trả của khách du lịch đối với dịch vụ duy trì cảnh quan hoặc các Quỹ Bảo tồn/Quỹ Ủy thác tài trợ cho việc bảo tồn thiên nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học tại các vùng ĐNN.

Một số bài học kinh nghiệm về chi trả DVHST trên thế giới có thể hỗ trợ cho việc xây dựng, thiết kế và thực hiện chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam bao gồm: (i) về mặt pháp lý và thể chế, cần có một khung pháp lý vững chắc cho phép xác định rõ bên mua và bên bán DVHST và bảo vệ quyền lợi của bên mua và bên bán thông qua hệ thống giám sát, đánh giá minh bạch, có sự tham gia của các bên trong đó có cơ quan



▲ Vườn quốc gia Xuân Thủy là nơi có hoạt động NTTS gắn liền với rừng ngập mặn

đại diện cho Chính phủ; (ii) về mặt khoa học, cơ chế chi trả DVHST cần được xây dựng dựa trên các kết quả nghiên cứu khoa học, chẳng hạn, mức chi trả cần được xác định dựa trên các nghiên cứu định lượng cung và cầu tài nguyên hay cơ chế chi trả DVHST chỉ nên được triển khai nếu có cơ sở vững chắc chỉ ra rằng đây là phương pháp hiệu quả nhất với chi phí tối ưu nhất để đạt được các mục tiêu về cung ứng, sử dụng tài nguyên; (iii) về mặt thực tiễn, cơ chế chi trả DVHST chỉ nên triển khai tại những nơi mà quyền sử dụng/sở hữu tài nguyên đã được thiết lập rõ ràng; cơ chế chi trả DVHST cần được xây dựng phù hợp với điều kiện thực tế tại các địa phương và hướng tới các đối tượng chi trả có tiềm lực về kinh tế; cần thực hiện tốt hoạt động nâng cao nhận thức để nhận được sự đồng thuận và thu hút được sự tham gia của các bên liên quan.

Tại Việt Nam, kết quả rà soát, tổng hợp các thực hành và bài học kinh nghiệm về chi trả DVHST tự nhiên cho thấy, để có thể triển khai cơ chế chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam cần:

Một là, nhận được sự quan tâm và vào cuộc từ các bên liên quan: Chính phủ, các cơ quan Trung ương, các cơ quan chuyên môn cùng cấp ủy, chính quyền địa phương cần quan tâm và có quyết tâm chính trị cao, nhất quán trong chỉ đạo, điều hành, phối hợp chặt chẽ trong quá trình tổ chức triển khai chi trả DVHST trên quy mô toàn quốc.

Hai là, thiết lập được một hệ thống Quỹ Ủy thác (tương tự như Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng) với cơ chế vận hành phù hợp để thực hiện thu, chi điều phối,

kiểm tra, giám sát nguồn tài chính từ chi trả DVHST một cách hiệu quả.

Ba là, triển khai tốt công tác truyền thông để nâng cao nhận thức toàn xã hội về vai trò của DVHST trong các hoạt động sản xuất và kinh doanh để các bên liên quan, đặc biệt là các đối tượng cần thực hiện chi trả DVHST tiềm năng có nhận thức đúng đắn về chi trả DVHST, qua đó tăng cường sự sẵn sàng của các bên trong việc tham gia cơ chế chi trả DVHST.

Bốn là, sử dụng có hiệu quả sự hỗ trợ kỹ thuật và tài chính của các tổ chức quốc tế trong việc thực hiện các nghiên cứu cơ sở, triển khai thí điểm, nâng cao năng lực thực hiện chi trả DVHST cho các bên liên quan.

2. Khó khăn, thách thức trong triển khai chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam

Kết quả rà soát cơ sở pháp lý, tham vấn các bên liên quan và khảo sát thực tế tại một số Vườn quốc gia, biển và ĐNN tại Việt Nam cho thấy, các rào cản đối với việc triển khai chi trả DVHST biển và ĐNN bao gồm:

Một là, chưa có quy định chi trả đối với nhiều DVHST biển và ĐNN như cung ứng thực phẩm, nguồn lợi thủy sản; phòng hộ, giảm nhẹ tác động của thiên tai; làm sạch không khí, làm sạch nước; hỗ trợ giao thông, vận tải; hấp thụ các-bon; dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học...

Hai là, trong phạm vi các KBT biển và ĐNN, hoạt động du lịch sinh thái (DLST) và NTTS được triển khai rất hạn chế, quy mô nhỏ, doanh thu không đáng kể; các hoạt động triển khai bên ngoài ranh giới nhiều hơn nhưng lại khó xác định mức độ ảnh hưởng/đóng góp



của các DVHST đối với kết quả kinh doanh của các hoạt động. Tại một số nơi có hoạt động NTTS trong phạm vi ĐNN như tại các Vườn quốc gia: Xuân Thủy, Cần Giờ, Đất Mũi, hoạt động NTTS thường gắn liền với rừng ngập mặn; theo quy định, sẽ trở thành đối tượng áp dụng cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng. Tại một số nơi có hoạt động kinh doanh DLST như Vịnh Nha Trang, Vườn quốc gia Côn Đảo, biển Cù Lao Chàm... thì Ban Quản lý là đơn vị khai thác du lịch chính và sẽ không phải thực hiện chi trả.

Ba là, số lượng KBT biển và ĐNN (bên cung ứng DVHST biển và ĐNN) còn tương đối ít (11 biển/3.260 km đường bờ biển và 48 ĐNN/301 vùng ĐNN quan trọng); trong khi đó năng lực và thẩm quyền của nhiều Ban Quản lý KBT biển và ĐNN còn hạn chế trong việc xây dựng và triển khai chi trả DVHST.

Bốn là, các tổ chức, cá nhân kinh doanh DLST và NTTS trong các KBT biển và ĐNN thường có quy mô hoạt động nhỏ lẻ, không đăng ký, không khai báo với chính quyền, doanh thu không ổn định... nên không có căn cứ ước tính mức chi trả mà cá nhân, hộ gia đình phải thực hiện chi trả.

Năm là, hiện chưa có quy định xử phạt đối các tổ chức, cá nhân không hoặc chậm thực hiện chi trả DVHST.

Bài học kinh nghiệm trong việc triển khai cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng cho thấy, cần phải thành lập được một hệ thống quỹ độc lập (Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng) nhằm kết nối, thúc đẩy đàm phán giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng, thực hiện thu, chi, điều phối nguồn thu... Quy định chi trả DVHST qua hệ thống Quỹ BVMT chưa thực sự hợp lý do Quỹ phải kiêm nhiệm nhiều chức năng khác nhau và hoạt động của Quỹ còn nhiều bất cập, khó có khả năng hỗ trợ cho việc triển khai chi trả DVHST như Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng. Bên cạnh đó, việc thiết lập mức chi trả DVHST trong lĩnh vực kinh doanh DLST và NTTS dựa trên cơ sở thỏa thuận, tự nguyện giữa bên cung ứng và bên sử dụng DVHST rất khó triển khai trong thực tế vì hầu hết các bên đều không có đủ thông tin, năng lực và ở nhiều địa phương là không bình đẳng về vị thế để tham gia vào quá trình đàm phán. Trong khi đó, việc thiết lập mức chi trả DVHST dựa trên doanh thu của các

tổ chức, cá nhân sử dụng DVHST cũng không đơn giản, đa số tổ chức, cá nhân sử dụng DVHST sản xuất, kinh doanh ở quy mô nhỏ, không sử dụng hóa đơn, không có nghĩa vụ phải thực hiện khai báo về doanh thu và nếu có khai báo thì đa số thông tin, số liệu khai báo là không chính xác. Ngoài ra, quy định chuyển phần tiền chi trả DVHST chưa sử dụng hết của các Ban Quản lý KBT thiên nhiên hoặc các tổ chức được giao quản lý, bảo vệ và duy trì phát triển HST tự nhiên cho Quỹ BVMT tỉnh/Quỹ BVMT Việt Nam để điều phối, sử dụng cho mục đích bảo vệ, duy trì và phát triển HST tự nhiên khác trên địa bàn tỉnh không thể hiện đúng bản chất và nguyên tắc của cơ chế chi trả DVHST (người cung ứng dịch vụ là người được nhận chi trả) và có thể gây ra các thách thức về tính minh bạch trong việc sử dụng nguồn tiền chi trả DVHST. Hiện chưa có quy định quản lý nguồn tiền chi trả DVHST theo hình thức chi trả trực tiếp; chưa có quy định/hướng dẫn liên quan đến việc kiểm tra, giám sát, công khai tài chính đối với nguồn thu từ chi trả DVHST.

2. Đề xuất thúc đẩy chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam

Các đề xuất nhằm thúc đẩy chi trả DVHST biển và ĐNN tại Việt Nam được rút ra gồm:

Một là, nâng cao nhận thức cho các bên liên quan về chi trả DVHST biển và ĐNN: Do cơ sở pháp lý về chi trả DVHST biển và ĐNN mới được hoàn thiện trong thời gian gần đây nên hầu hết các bên liên quan (kể cả bên cung ứng là các Vườn quốc gia/KBT biển và ĐNN lẫn bên sử dụng DVHST là các cơ sở kinh doanh DLST và NTTS) đều chưa nắm bắt được nội dung cũng như quy định cụ thể đối với chi trả DVHST biển và ĐNN.

Hai là, nâng cao năng lực cho các bên liên quan (đặc biệt là bên cung ứng DVHST) trong việc xây dựng Đề án Chi trả DVHST, trong đó chú trọng vào việc định lượng, định giá, lập bản đồ hiện trạng các DVHST.

Ba là, xây dựng Đề án và triển khai thí điểm chi trả DVHST biển/ven biển và ĐNN nhằm cung cấp thông tin thực tiễn giúp thu hẹp các khoảng trống và gỡ bỏ rào cản trong khung pháp lý về chi trả DVHST biển/ven biển và ĐNN, tạo điều kiện cho việc triển khai chi trả DVHST biển và ĐNN trong thực tế...■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ezzine-de-Blas D., Wunder S., Ruiz-Pérez M. & del Pilar Moreno-Sanchez R. (2016). Các mô hình toàn cầu trong việc thực hiện chi trả dịch vụ môi trường. *PloS one*, 11(3), e0149847.
2. Smith S. và cộng sự (2013). *Chi trả cho các dịch vụ HST: Hướng dẫn thực hành tốt nhất*, Defra, London [Smith, S., Rowcroft, P., Everard, M., Couldrick, L., Reed, M., Rogers, H., Quick, T., Eves, C. and White, C. (2013). *Payments for Ecosystem Services: A Best Practice Guide*. Defra, London.
3. Salzman J., Bennett G., Carroll N., Goldstein A. & Jenkins M. (2018). *Hiện trạng toàn cầu và xu hướng chi trả cho các DVHST. Tính bền vững của thiên nhiên*, 1(3), 136-144.
4. Winrock International (2020b). *Báo cáo chuyên đề "Tổng kết 10 năm thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng giai đoạn 2011-2020 và định hướng phát triển giai đoạn 2021-2030"*, Dự án Rừng và Đồng bằng, Việt Nam.