

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

NGUYỄN VĂN HÙNG\*

**Tóm tắt:** Hiện nay, pháp luật về chi trả dịch vụ môi trường rừng ngày càng được xây dựng, hoàn thiện và có tác động tích cực đối với xã hội. Tuy nhiên, pháp luật vẫn bộc lộ những tồn tại, bất cập, cần có sự bổ sung, sửa đổi kịp thời. Bài viết nghiên cứu pháp luật về chi trả dịch vụ môi trường rừng và đề xuất năm nhóm giải pháp cụ thể để sửa đổi, bổ sung quy định của pháp luật chi trả dịch vụ môi trường rừng; góp phần hoàn thiện pháp luật, phát huy vai trò của pháp luật chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với sự phát triển bền vững của xã hội.

**Từ khóa:** Hoàn thiện pháp luật; chi trả dịch vụ môi trường rừng.

**Abstract:** Currently, legislation on payment for forest environmental services is increasingly being developed and improved, having positive impacts on society. However, the law still reveals shortcomings and inadequacies that need timely supplementation and amendments. The article studies legislation on payment for forest environmental services and proposes five specific solution groups to amend and supplement regulations on payment for forest environmental services, contributing to improving legislation and promoting the role of payment for forest environmental services law in sustainable social development.

**Keywords:** Legal improvement; payment for forest environment services.

Ngày nhận bài: 10/12/2024; Ngày sửa bài: 20/2/2025; Ngày duyệt đăng bài: 23/3/2025.

## 1. Đặt vấn đề

Chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) là một chính sách pháp luật đúng đắn, phát huy vai trò tích cực trong công tác bảo vệ tài nguyên rừng, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Theo kỷ yếu Hội thảo quốc gia ngày 24/11/2020, do Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam phối hợp tổ chức tại Hà Nội về Đánh giá 10 năm ảnh hưởng của chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam thì “việc chi trả DVMTR đã trở thành nguồn tài chính bền vững, huy động nguồn vốn từ

xã hội, góp phần vào gia tăng giá trị của ngành lâm nghiệp cũng như tăng trưởng kinh tế”<sup>1</sup>. Tuy nhiên, chính sách pháp luật chi trả DVMTR còn những tồn tại, bất cập, cần tiếp tục được nghiên cứu nhằm phát huy khả năng tốt nhất bảo vệ môi trường, đất đai, tài nguyên và kinh tế - xã hội. Bài viết này, tác giả nghiên cứu, phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật, những tồn tại, bất cập của pháp luật, làm rõ nguyên nhân và đề xuất các giải pháp pháp luật cụ thể nhằm hoàn thiện pháp luật chi trả DVMTR.

\* ThS., NCS., Khoa Luật, Học viện Khoa học xã hội; Email: hungnv@dlu.edu.vn

<sup>1</sup> Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam (2020), Kỷ yếu Hội thảo quốc gia, *Đánh giá 10 năm ảnh hưởng của chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam*, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam, phối hợp với trường Đại học Lâm Nghiệp và Trung tâm nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế (CIFOR) tổ chức, Hà Nội, tr.2.

## 2. Nội dung cơ bản của pháp luật về chi trả dịch vụ môi trường rừng

Pháp luật lâm nghiệp Việt Nam không đưa ra khái niệm pháp lý về chi trả DVMTR. Nghiên cứu ở một số quốc gia như Brazil - quốc gia có pháp luật về lâm nghiệp và chi trả DVMTR khá hoàn chỉnh, theo Luật số 14.119/2021 về Dịch vụ Hệ sinh thái của Brazil, thì DVMTR (PFES) (gọi là *Pagamento por Serviços Ambientais - PSA*) được định nghĩa: “Là hình thức cung cấp phần thưởng (thanh toán, ưu đãi, hỗ trợ) cho các cá nhân, cộng đồng hoặc tổ chức có hành động bảo tồn, phục hồi hoặc cải thiện các dịch vụ hệ sinh thái”<sup>2</sup>. Hiện nay, pháp luật về chi trả DVMTR ở nước ta được quy định tại Mục 4 Chương VI Luật Lâm nghiệp năm 2017 từ Điều 61 đến Điều 65 và từ Điều 57 đến Điều 86 Chương V Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn luật Lâm nghiệp năm 2017, Điều 9, Nghị định 35/2019/NĐ-CP của Chính phủ; khoản 26 đến khoản 32 Điều 1 Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ, sửa đổi một số điều của Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Thông tư 04/2018/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn quản lý và sử dụng tiền DVMTR. Nội dung pháp luật chi trả DVMTR tập trung bốn nhóm vấn đề chính sau:

Một là, pháp luật xác định đối tượng, hình thức, mức chi trả và xác định diện tích cung ứng DVMTR. Về đối tượng chi trả bao gồm đối tượng được chi trả và đối tượng phải chi trả. Đối tượng được chi trả là các chủ rừng theo Điều 8 của luật Lâm nghiệp 2017, Ủy ban nhân dân (UBND) cấp xã và tổ

chức khác được nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng theo quy định của pháp luật; tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có hợp đồng khoán, bảo vệ rừng với chủ rừng do Nhà nước thành lập. Về đối tượng phải chi trả bao gồm các nhà máy thủy điện, các cơ sở sản xuất nước sạch, các cơ sở sản xuất công nghiệp sử dụng nước từ DVMTR, các cơ sở kinh doanh, du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất kinh doanh phát thải khí nhà kính lớn<sup>3</sup>. Về hình thức chi trả và mức chi trả, theo quy định pháp luật có hình thức chi trả trực tiếp và hình thức chi trả gián tiếp thông qua ủy thác<sup>4</sup>.

Vấn đề xác định diện tích cung ứng DVMTR do hệ thống Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR) phối hợp với lực lượng kiểm lâm, UBND cấp xã, chủ rừng và bên sử dụng DVMTR thực hiện, theo Điều 60, Điều 62, Điều 63 Nghị định 156/2018/NĐ-CP. Việc xác định diện tích cung ứng DVMTR theo cơ sở lập bản đồ cung ứng DVMTR theo Điều 61 Nghị định 156/2018/NĐ-CP. Việc xác định diện tích cung ứng DVMTR căn cứ kết quả thống kê, kiểm kê rừng, kết quả theo dõi diễn biến rừng hàng năm, bản đồ cung ứng DVMTR và kết quả chi trả DVMTR của năm trước liền kề.

Hai là, pháp luật về quản lý, sử dụng tiền, miễn, giảm tiền DVMTR. Căn cứ Điều 64, Điều 65, Điều 66, Điều 67, Điều 68, Điều 69, Điều 70 và khoản 29, khoản 30 Điều 1 Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ, việc quản lý và sử dụng tiền DVMTR như sau: Bên cung ứng DVMTR có thể ký trực tiếp hợp đồng với bên sử dụng

<sup>2</sup> Theo: Lauro de Camargo Neto (2025), *Brazil's National Policy on Payment for Environmental Services: An Analysis of Alignment with International Best Practices*, <https://www.scielo.br/j/asoc/a/H8Zbzh4WHCL6vMbZZX7KRX/?format=pdf&lang=en>

<sup>3</sup> Theo Điều 63 Luật Lâm nghiệp năm 2017, Điều 64 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ.

<sup>4</sup> Theo khoản 27 Điều 1 Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ.

DVMTR thông qua mẫu, đơn giá và diện tích cung ứng DVMTR được xác định. Mặc dù hình thức này pháp luật khuyến khích nhưng trên thực tế lại ít phổ biến. Hiện nay, việc ký kết chủ yếu thực hiện thông qua hình thức ủy thác cho Quỹ BV&PTR ở trung ương và tỉnh thực hiện. Quỹ trung ương ký các hợp đồng ủy thác, nếu diện tích cung ứng DVMTR nằm trên địa bàn hành chính từ hai tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trở lên và điều phối về cho các quỹ ở địa phương chi trả cho bên cung ứng DVMTR.

Căn cứ danh sách đối tượng phải chi trả DVMTR được cấp có thẩm quyền phê duyệt, Quỹ BV&PTR sẽ tiến hành thu tạm ứng, chi trả và quyết toán, công khai tài chính theo quy định. Hệ thống Quỹ được trích tối đa 0,5% đối với Quỹ trung ương và không quá 10% tiền DVMTR thu được cho các hoạt động của Quỹ tỉnh, trích dự phòng không quá 5%, còn lại các khoản thu của quỹ được chi trả cho bên cung ứng dịch vụ theo quy định. Quá trình chi trả, Quỹ phối hợp với lực lượng kiểm lâm, chính quyền, đoàn thể tham gia giám sát và công khai theo quy định. Bên sử dụng DVMTR phải chi trả cho bên cung ứng dịch vụ từ khi sử dụng dịch vụ. Trong quá trình thực hiện hợp đồng chi trả nếu bên sử dụng dịch vụ bị thiệt hại do thiên tai từ 40% trở lên so với tổng tài sản, phương án sản xuất kinh doanh thì được xem xét miễn, giảm tiền DVMTR theo Điều 73, Điều 74 Nghị định 156/2018/NĐ-CP.

Ba là, pháp luật về nguồn tài chính, quản lý và sử dụng tài chính của Quỹ BV&PTR; quản lý các dự án, phi dự án được Quỹ hỗ trợ. Việc quản lý nguồn tài chính, sử dụng tài chính, quản lý các dự án, phi dự án do Quỹ BV&PTR tài trợ

được quy định từ Điều 79 đến Điều 86 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ. Nguồn tài chính của Quỹ được hình thành từ tiền DVMTR, tiền ủy thác chi trả DVMTR, tiền tài trợ, viện trợ, tiền trồng rừng thay thế, tiền lãi ngân hàng và các nguồn tài chính hợp pháp khác không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước. Nguồn tài chính của Quỹ được sử dụng chi cho hoạt động chung, chi trả DVMTR, chi hỗ trợ, chi trồng rừng thay thế và thực hiện chế độ kế hoạch, báo cáo, quyết toán, kế toán, kiểm toán; công khai tài chính theo quy định của pháp luật và các quy định của pháp luật có liên quan. Quỹ được sử dụng kinh phí không có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước để hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần cho các chương trình, dự án, hoạt động phi dự án theo quy định tại Điều 80, Điều 83 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ.

Bốn là, pháp luật về cơ cấu, tổ chức, nhiệm vụ của Quỹ BV&PTR và xử lý vi phạm pháp luật về chi trả DVMTR. Về cơ cấu, tổ chức, nhiệm vụ quyền hạn của Quỹ BV&PTR được quy định tại Điều 76, Điều 77 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ. Quỹ BV&PTR được tổ chức, hoạt động với tư cách là đơn vị sự nghiệp công lập, có tư cách pháp nhân, có con dấu riêng, có tài khoản riêng được mở tại ngân hàng hoặc kho bạc nhà nước. Quỹ có Hội đồng quản lý, Ban kiểm soát, ban điều hành và các phòng chuyên môn do Bộ Nông nghiệp và Môi trường ở trung ương và UBND cấp tỉnh ở địa phương quyết định. Nhiệm vụ chính của Quỹ tập trung vào việc ký hợp đồng ủy thác chi trả, vận động tài trợ, quản lý kinh phí chi trả, tham mưu văn bản cho cấp có thẩm quyền về chi trả DVMTR, báo cáo, kiểm tra, giám sát, quyết toán, công khai tài chính, tuyên truyền chính sách

pháp luật và các nhiệm vụ khác. Việc vi phạm về chi trả DVMTR có thể bị xử phạt hành chính theo Điều 9 Nghị định 35/2019/NĐ-CP<sup>5</sup>.

### 3. Một số bất cập của pháp luật về chi trả dịch vụ môi trường rừng

Một là, việc xác định hệ số K<sup>6</sup> theo Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ chưa phù hợp, đơn giá chi trả DVMTR còn thấp và còn sự chênh lệch giữa các địa bàn. Theo phụ lục VII, Nghị định 91/2024/NĐ-CP ngày 18/7/2024, đối với loại rừng nghèo kiệt, được xác định nằm trong nhóm thấp nhất có hệ số K là 0.9 chênh lệch so với loại rừng đặc dụng, rừng giàu chỉ 0.1. (Loại cao nhất hệ số K là 1.0<sup>7</sup>). Như vậy, hệ số K làm cơ sở chi trả DVMTR thực tế giữa các loại rừng “quá gần”, mang tính “cào bằng”, thiếu phân loại sâu, dễ dẫn tới tâm lý ỷ lại, thiếu trách nhiệm bảo vệ rừng, chưa khuyến khích được các chủ rừng bảo vệ rừng tốt, làm rừng giàu, nâng cao giá trị cung ứng từ rừng. Theo Điều 59 Nghị định 156/2018/NĐ-CP và khoản 27 Điều 1 Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ, mức chi DVMTR đối với các nhà máy thủy điện chỉ là 36 đồng/kWh, nước sạch sinh hoạt là 52 đồng/m<sup>3</sup>, nước sản xuất công nghiệp là 50 đồng/m<sup>3</sup> đã áp dụng từ 01/01/2019 đến nay không còn phù hợp, khí giá điện, nước đã tăng lên nhiều.

Pháp luật cũng chưa khắc phục hiệu quả tình trạng chênh lệch mức chi trả và

kinh phí DVMTR thực nhận của các chủ rừng giữa các địa bàn, lưu vực. Một ví dụ tại tỉnh Lâm Đồng, “lưu vực hồ thủy điện Đa Nhim ở tỉnh Lâm Đồng có diện tích cung ứng DVMTR là 59.595 ha, mức chi trả tiền DVMTR bình quân của lưu vực này là 338.225 đồng/ha/năm. Lưu vực hồ thủy điện Hàm Thuận-Đa Mi cũng ở tỉnh Lâm Đồng có diện tích rừng cung ứng DVMTR là 20.449 ha, chỉ bằng một phần ba của lưu vực hồ Đa Nhim, nhưng mức chi trả tiền DVMTR bình quân của lưu vực này lại gần gấp 3 lần so với lưu vực hồ Đa Nhim, 959.351 đồng/ha/năm”<sup>8</sup>.

Hai là, các quy định pháp luật về kiểm tra, giám sát, chi trả và sử dụng tiền DVMTR chưa đầy đủ, hoàn thiện; quy định thẩm quyền phê duyệt quyết toán tiền DVMTR ở cấp xã đang có khác biệt. Luật Lâm nghiệp năm 2017, Nghị định 156/2018/NĐ-CP, Thông tư 04/2018/TT-BTC của Bộ Tài chính và cả Nghị định 107/2022/NĐ-CP của Chính phủ chưa có quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của Hội đồng nhân dân (HĐND) trong giám sát, thực thi pháp luật chi trả DVMTR. Khoản 4 Điều 70 và điểm g khoản 4 Điều 71 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định về phê duyệt và quyết toán tiền DVMTR; Kế hoạch tài chính hàng năm theo điểm d, điểm đ khoản 3 Điều 9, Nghị định 107/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 28/12/2022 về lập kế hoạch, chia sẻ lợi ích không còn phù hợp với Điều 11 Nghị định 131/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của

<sup>5</sup> Theo Điều 9 Nghị định 35/2019/NĐ-CP ngày 25/4/2019 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp. Mức xử phạt từ 01 triệu đến 50 triệu đồng.

<sup>6</sup> Tiểu mục 2, Mục III, phụ lục VII Nghị định 91/2024/NĐ-CP ngày 18/7/2024 của Chính phủ.

Hệ số K được xác định cho từng lô rừng làm cơ sở để tính toán mức chi trả dịch vụ môi trường rừng cho bên cung ứng dịch vụ môi trường rừng. Hệ số K bằng tích số của các hệ số K thành phần.

<sup>7</sup> Theo Mục III. Phụ lục VII, Nghị định 91/2024/NĐ-CP ngày 18/7/2025 của Chính phủ.

<sup>8</sup> Theo: Nguyễn Chí Thành, Vương Văn Quỳnh (2016), *Báo cáo 8 năm tổ chức và hoạt động Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng và 5 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam (2011 - 2015)*.

Chính phủ về phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực của Bộ Nông nghiệp và Môi trường.

*Ba là*, chế tài xử lý vi phạm pháp luật về chi trả DVMTR còn thấp, hiệu quả chưa cao. Khoản 3, Điều 9, Nghị định 35/2019/NĐ-CP của Chính phủ đề cập... “*Hành vi sử dụng dịch vụ môi trường rừng không chi trả hoặc chi trả không đầy đủ tiền sử dụng dịch vụ, bị xử phạt như sau*”... nhưng thiếu hành vi “*chậm chi trả*”. Vì với mức phạt hành chính tối đa 50 triệu đồng, thì những đơn vị phải chi trả lớn hàng trăm tỷ đồng, thì họ hoàn toàn có thể “chậm trả” trong thời gian gần 3 tháng mà không bị xử phạt và “nhận khoản lãi đầu tư” trong thời gian “chậm trả”, mà cơ quan chức năng chưa có giải pháp nào khả thi. Vấn đề này cũng không được khắc phục trong Nghị định 07/2022/NĐ-CP của Chính phủ, sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 35/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp. Điều 9, Nghị định 35/2019/NĐ-CP của Chính phủ quy định mức xử phạt rất thấp từ 01 triệu đến tối đa 50 triệu đồng, đối với hành vi không chi trả, chi trả không đầy đủ. Khoản 5 Điều 9, cũng chỉ đề cập các biện pháp khắc phục hậu quả, như một giải pháp tình thế, mà thiếu vắng các biện pháp xử phạt bổ sung thực chất.

*Bốn là*, pháp luật thiếu các quy định hướng dẫn rõ ràng việc sử dụng tiền DVMTR ở cộng đồng dân cư, thôn bản. Thiếu các quy định cụ thể về cơ chế đảm bảo quyền và nghĩa vụ giữa bên cung ứng với bên chi trả DVMTR. Theo khoản 4 Điều 9 Thông tư 04/2018/TT-BTC ngày 17/01/2018 hướng dẫn quản lý và sử dụng tiền DVMTR thì

vai trò giám sát chi trả, đặc biệt sau chi trả và cơ cấu sử dụng tiền DVMTR sau chi trả còn chung chung, vai trò giám sát còn “mờ nhạt”. Vì quy định chưa rõ, một số nơi, làng, bản đã sử dụng một phần kinh phí chi trả DVMTR để “hỗ trợ” làng, bản, mua loa, đài, làm đường, băng rôn, khẩu hiệu...

Theo Điều 64 và Điều 65 Luật Lâm nghiệp năm 2017<sup>9</sup>, bên sử dụng DVMTR có quyền được biết, được tham gia quá trình đánh giá, xác định diện tích, lưu vực chi trả, nhưng chủ yếu thông qua con số báo cáo, danh sách, thống kê của Quỹ BV&PTR cấp tỉnh. Hiện nay, pháp luật vẫn thiếu cơ chế pháp lý ràng buộc trách nhiệm của bên cung ứng DVMTR khi họ vi phạm thỏa thuận, để suy thoái rừng, mất rừng, giảm giá trị cung ứng DVMTR. Mặt khác, cũng thiếu cơ chế pháp lý đủ mạnh để ràng buộc trách nhiệm của bên sử dụng DVMTR khi họ vi phạm nghĩa vụ, chậm chi trả.

*Năm là*, thiếu các quy định cụ thể hóa luật Lâm nghiệp năm 2017 về thu nguồn DVMTR từ khả năng hấp thu cacbon của rừng. Thiếu khung pháp lý đầy đủ để hoàn thiện thị trường các bon nội địa và thực thi các thỏa thuận trong khuôn khổ Hội nghị COP26, Nghị định thư Kyoto năm 1997, Thỏa thuận khí hậu Paris năm 2015. Hiện nay, chúng ta mới chỉ có Nghị định 06/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07/01/2022 về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ozon; Nghị định 107/2022/NĐ-CP về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính thỏa thuận chi trả giảm phát thải khí nhà kính vùng Bắc Trung Bộ là hai văn bản pháp lý quan trọng có liên quan vấn đề này.

<sup>9</sup> Trước Luật Lâm nghiệp năm 2017 có hiệu lực 01/01/2019, theo Điều 19 Nghị định 99/2010/NĐ-CP về chi trả DVMTR bên sử dụng DVMTR bị hạn chế quyền này.

#### 4. Một số nhóm giải pháp góp phần hoàn thiện pháp luật về chi trả môi trường rừng

Trên cơ sở làm rõ những tồn tại, bất cập của pháp luật và thực tiễn chi trả DVMTR, tác giả đề xuất năm nhóm giải pháp sau:

*Một là*, khắc phục quy định hệ số K theo Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ chưa phù hợp, mức chi trả DVMTR còn thấp và còn sự chênh lệch mức chi trả lớn giữa các lưu vực, địa bàn. Tác giả đề xuất sửa đổi, bổ sung Phụ lục VII, Nghị định 91/2024/NĐ-CP theo hướng nâng cao hệ số chi trả K1 đối với rừng giàu từ 1.0 lên 1.1 và giảm từ 0.9 xuống 0.75 đối với rừng không còn trữ lượng, đặc biệt diện tích rừng chi trả bị tàn phá, vi phạm pháp luật, để mất rừng; nhằm khuyến khích việc bảo vệ, giữ rừng, làm giàu rừng và đảm bảo sự công bằng giữa các chủ rừng, nâng cao trách nhiệm quản lý, bảo vệ rừng. Nâng mức chi trả DVMTR theo Điều 59 Nghị định 156/2018/NĐ-CP lên gấp khoảng 1,5 lần so với hiện tại, mặc dù có gây áp lực lạm phát do giá điện, nước tăng, nhưng rất nhỏ, không đáng kể, nhưng nó lại quan trọng với người giữ rừng.

Xem xét, sửa đổi, bổ sung điểm e khoản 2 Điều 70 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ... *“Đối với số tiền thu được từ bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng nhưng không xác định được hoặc chưa xác định được đối tượng nhận tiền dịch vụ môi trường rừng, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định điều tiết số tiền dịch vụ môi trường rừng cho bên cung ứng có mức chi trả dịch vụ môi trường rừng bình quân 01 ha từ thấp nhất trở lên”*... Nội dung này nên bổ sung, trao quyền UBND tỉnh điều tiết khoản một phần kinh phí này hỗ trợ

các hộ gia đình, cá nhân đang khoan nuôi, bảo vệ, tái sinh rừng, phục hồi rừng nhưng chưa đủ điều kiện được nhận chi trả DVMTR như họ chưa có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất... nhưng được cấp có thẩm quyền (Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng tỉnh, UBND cấp xã và kiểm lâm) xác nhận nằm trong diện tích cung ứng DVMTR, không có tranh chấp, thì nên điều tiết, hỗ trợ kinh phí cho họ.

*Hai là*, khắc phục bất cập của pháp luật thiếu vai trò giám sát của HĐND về chi trả DVMTR trong luật Lâm nghiệp năm 2017, Nghị định 156/2018/NĐ-CP, Thông tư 04/2018/TT-BTC của Bộ Tài chính, Nghị định 107/2022/NĐ-CP và Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ. Pháp luật cũng chưa có quy định cụ thể việc quản lý, kiểm tra, giám sát sử dụng tiền DVMTR của cộng đồng dân cư, tổ, nhóm hộ bảo vệ rừng, dẫn đến thất thoát nguồn lực, hiệu quả sử dụng chưa cao. Vấn đề này chủ yếu do hệ thống Quỹ BV&PTR và ngành Nông nghiệp và Môi trường đảm nhận. Do đó, cần bổ sung vai trò giám sát của HĐND cấp tỉnh, HĐND cấp xã và sửa Điều 72 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định thẩm quyền của HĐND cấp xã, thay UBND cấp huyện cho phù hợp với Điều 11 Nghị định 131/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ về phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nông nghiệp và Môi trường.

*Ba là*, khắc phục bất cập chế tài xử lý vi phạm pháp luật chi trả DVMTR, cần sửa đổi, bổ sung Điều 9 Nghị định 35/2019/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp. Cần nâng cao mức xử phạt vi phạm hành chính trong chi trả DVMTR và bổ sung hành vi vi phạm “chậm chi trả” DVMTR trong khoản 3 Điều 9,

Nghị định 35/2019/NĐ-CP của Chính phủ. Ngoài xử phạt bằng tiền, nên bổ sung Điều 9 Nghị định 35/2019/NĐ-CP hình thức xử phạt bổ sung như “thu hồi” giấy phép kinh doanh nếu doanh nghiệp cố ý vi phạm, có tổ chức, gây hậu quả nghiêm trọng cho chi trả DVMTR.

*Bốn là*, khắc phục tình trạng thiếu cơ chế, kiểm tra giám sát sử dụng tiền DVMTR ở cơ sở hiệu quả, thiếu cơ chế pháp lý bảo tuân thủ quyền và nghĩa vụ giữa bên cung ứng và sử dụng DVMTR. Việc kiểm tra, giám sát chi trả DVMTR chủ yếu do hệ thống Quỹ BV&PTR, ngành Nông nghiệp và Môi trường đảm nhận. Do đó, cần bổ sung vai trò giám sát của HĐND cấp tỉnh và cấp xã; sửa đổi Điều 72 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ cho phù hợp với Điều 11 Nghị định 131/2025/NĐ-CP ngày 12/6/2025 của Chính phủ về phân cấp, phân quyền trong lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Nông nghiệp và Môi trường.

Cần nghiên cứu, bổ sung quy định tại khoản 2 Điều 71 Nghị định 156/2018/NĐ-CP hướng dẫn Luật Lâm nghiệp năm 2017 về vấn đề tạm ứng, thanh toán, quyết toán tiền DVMTR. Xây dựng căn cứ pháp lý cụ thể điều chỉnh trường hợp diện tích rừng cung ứng DVMTR được chi trả, nhưng có căn cứ xác định bên cung ứng đã không quản lý, bảo vệ rừng, để mất rừng, vi phạm nghĩa vụ nhận khoán, thậm chí phá rừng... phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại nhà nước vì để mất rừng. Bổ sung cơ sở pháp lý để tiền thanh toán DVMTR được chuyển từ chủ rừng để bị mất rừng (hoặc giảm tiền được chi trả DVMTR của các chủ rừng vi phạm hợp đồng chi trả trực tiếp, hợp đồng khoán bảo vệ rừng) sang nguồn kinh phí trồng rừng thay thế hoặc sang các chủ rừng trong lưu vực được chi trả mà

bảo vệ rừng tốt, nâng cao giá trị dịch vụ của rừng. Việc xây dựng cơ chế điều chỉnh linh hoạt như vậy, góp phần nâng cao trách nhiệm của các bên trong quan hệ cung ứng và sử dụng DVMTR, đảm bảo nguồn chi trả đến với chủ thể xứng đáng được nhận tiền DVMTR.

*Năm là*, khắc phục tình trạng thiếu khung pháp lý đồng bộ góp phần hoàn thiện thị trường tín chỉ các bon rừng. Các cơ quan có thẩm quyền cần khẩn trương nghiên cứu hoàn thiện thể chế pháp lý xây dựng thị trường giao dịch tín chỉ các bon trong nước theo Nghị định 06/2022/NĐ-CP của Chính phủ, Luật Lâm nghiệp năm 2017, Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Nghị định 91/2024/NĐ-CP của Chính phủ. Hình thành thị trường mua bán tín chỉ các bon nội địa, tiến tới tham gia thị trường giao dịch tín chỉ các bon toàn cầu đã được quy định trong pháp luật lâm nghiệp. Do đó, yêu cầu cấp thiết phải sớm hoàn thiện pháp luật, sớm hình thành một thị trường trao đổi tín chỉ các bon nội địa, để cụ thể hóa các quy định tại điểm d khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp năm 2017, khoản 5 Điều 57 Nghị định 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ và Nghị định 06/2022/NĐ-CP của Chính phủ ngày 07/01/2022 về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, bảo vệ tầng ozon. Thực thi có hiệu quả, trách nhiệm các cam kết của Việt Nam tại các Hội nghị môi trường toàn cầu, đặc biệt Thỏa thuận Paris năm 2015 về khí hậu và thỏa thuận tại Hội nghị COP26 diễn ra tại Vương Quốc Anh năm 2021, hướng đến mục tiêu đưa phát thải ròng về mức “0” vào năm 2050.

Qua nghiên cứu, đánh giá các quy định của pháp luật và thực thi pháp luật của Việt Nam về vấn đề thị trường tín chỉ các bon, tác giả nhận thấy cần thể chế hóa

một số vấn đề như: (i) xác định rõ phạm vi, đối tượng điều chỉnh, tham gia thị trường, thị trường tín chỉ các bon bắt buộc và tự nguyện; (ii) việc kê khai, đánh giá, kiểm kê khí nhà kính; trách nhiệm kiểm kê của các doanh nghiệp, cơ sở sản xuất, kinh doanh; (iii) ngưỡng phát thải nào phải kê khai, hay kê khai tất cả các hoạt động phát sinh khí nhà kính?; (iv) cơ chế tính toán cụ thể, nên thành lập sàn giao dịch tín chỉ các bon tại 02 hoặc 03 khu vực của đất nước và đầu mối quản lý nên giao cho Bộ Nông nghiệp và Môi trường là phù hợp; (v) cần quy định rõ các hành vi khuyến khích, các hành vi bị nghiêm cấm; việc quản lý nhà nước, thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm, giải quyết tranh chấp, khiếu nại tố cáo liên quan đến giao dịch tín chỉ các bon; cũng như quyền và nghĩa vụ của các bên tham gia thị trường cần cụ thể, rõ ràng gắn với cơ chế đảm bảo, thực thi hiệu quả.

### Kết luận

Pháp luật về chi trả DVMTR từng bước được xây dựng và hoàn thiện, đóng vai trò quan trọng tạo khung pháp lý cho việc thực hiện pháp luật lâm nghiệp. Trong quá trình thực thi pháp luật chi trả DVMTR đã nảy sinh những tồn tại, bất cập của pháp luật cần có những giải pháp cụ thể góp phần hoàn thiện pháp luật về chi trả DVMTR. Hệ thống pháp luật Việt Nam đang có nhiều điều chỉnh quan trọng gắn với chiến lược xây dựng và hoàn thiện pháp luật Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 và quá trình sắp xếp, tinh giản bộ máy nhà nước hiện nay. Trong tiến trình ấy cần tiếp tục nghiên cứu góp phần hoàn thiện pháp luật về lâm nghiệp nói chung và chi trả DVMTR nói riêng là rất cần thiết. Từ phân tích, so sánh, đánh giá pháp luật thực định và thực thi pháp luật chi trả

DVMTR hiện nay, bài viết đã đề xuất năm nhóm giải pháp cụ thể nhằm góp phần xây dựng và hoàn thiện những quy định cụ thể của pháp luật về chi trả DVMTR hiện nay.

### TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam (2020), *Kỷ yếu Hội thảo quốc gia, Đánh giá 10 năm ảnh hưởng của chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam*, Hà Nội.
2. Lauro de Camargo Neto (2025), *Brazil's National Policy on Payment for Environmental Services: An Analysis of Alignment with International Best Practices*, <https://www.scielo.br/j/asoc/a/H8Zbzh4WHCL6vMbZZX7KRXP/?format=pdf&lang=en>
3. Quốc hội (2017), *Luật Lâm nghiệp năm 2017*.
4. Chính phủ (2018), Nghị định 156/2018/NĐ-CP, ngày 16/11/2018, hướng dẫn thi hành Luật Lâm nghiệp.
5. Chính phủ (2024), Nghị định 91/2024/NĐ-CP ngày 18/7/2024, sửa đổi bổ sung một số điều của Nghị định 156/2018/NĐ-CP.
6. Chính phủ (2019), Nghị định 35/2019/NĐ-CP ngày 25/4/2019 về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực lâm nghiệp.
7. Nguyễn Chí Thành, Vương Văn Quỳnh (2016), *Báo cáo 8 năm tổ chức và hoạt động Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng và 5 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam (2011 - 2015)*, Báo cáo độc lập 11/2016.
8. Chính phủ (2010), Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/09/2010 về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.