



CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG: Kinh nghiệm của một số quốc gia trên thế giới

PHẠM THỊ LAN ANH

Viện Khoa học Lâm nghiệp Việt Nam

Xuất phát từ sáng kiến chi trả dịch vụ môi trường (Payment for environmental services - PES), chi trả dịch vụ môi trường rừng (Payment for forest environmental service - PFES) là một cơ chế tài chính trong đó người hưởng lợi từ rừng phải chi trả cho người làm công tác bảo tồn, tái tạo và phát triển rừng. Mục đích mà chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng hướng tới nhằm huy động các nguồn lực xã hội để bảo vệ và phát triển hệ sinh thái rừng, góp phần nâng cao nhận thức của người dân về giá trị của rừng, đồng thời gắn kết quyền lợi của người dân với trách nhiệm và nghĩa vụ trong việc hưởng lợi từ các dịch vụ mà rừng cung cấp. Từ đó, tăng cường kinh nghiệm cho các hoạt động kinh doanh quốc tế thông qua các giao dịch kinh tế liên quan đến PFES và tạo ra cơ chế khuyến khích kinh tế phát triển nhằm thúc đẩy sử dụng dịch vụ môi trường rừng một cách hiệu quả, bền vững. Bài viết trình bày những kinh nghiệm chi trả dịch vụ môi trường rừng ở một số quốc gia, nơi mà chi trả dịch vụ môi trường rừng được áp dụng từ rất sớm và đã đạt những thành tựu nhất định là Costa Rica, Brazil, Mỹ. Qua việc nghiên cứu kinh nghiệm của các quốc gia nói trên, bài viết rút ra một số hàm ý cho Việt Nam trong quá trình thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng trong thời gian tới.

COSTA RICA

Costa Rica đã ban hành Luật Lâm nghiệp đầu tiên vào năm 1960 và tiếp tục sửa đổi, bổ sung luật này trong hai thập kỷ để cho ra đời chính sách chi trả dịch vụ môi trường vào năm 1996, được ghi nhận trong Luật Lâm nghiệp số 7575 (Costa Rica Forestry Law No.7575).

Trên cơ sở đó, chi trả dịch vụ môi trường rừng của Costa Rica được thực hiện từ năm 1997 và đạt được nhiều kết quả tốt. Tại Costa Rica, thông qua Chương trình PES, chủ rừng nhận được chi trả cho lợi ích mà rừng của họ tạo ra từ những người sử dụng các dịch vụ đó [3]. Một ví dụ của thị trường giao dịch tự nguyện tại Costa Rica là việc các nhà máy thủy điện mua dịch vụ phòng hộ đầu nguồn từ các chủ rừng tư nhân nơi mà có các nhà máy thủy điện. Trong giao dịch này, chủ rừng tư nhân là người bán, người mua

là các nhà máy thủy điện tư nhân, Chính phủ Costa Rica và các tổ chức phi Chính phủ trong nước. Dịch vụ được cung cấp là nguồn nước thường xuyên cho nhà máy thủy điện phát điện. Giao dịch được thực hiện bởi việc các Công ty công ích chi trả cho chủ đất thông qua tổ chức phi Chính phủ trong nước, Nhà nước cũng phân bổ ngân sách bổ sung cho số tiền chi trả. Trong đó, chủ rừng được trả công cho hoạt động bảo vệ rừng của mình và cho hoạt động phục hồi rừng. Kết quả của hoạt động này là đã mở rộng, làm tăng độ che phủ rừng của tư nhân.

Về nguồn vốn và phương thức chi trả, Costa Rica sử dụng cơ chế tài chính chủ yếu đến từ ba nguồn chính: nguồn tài trợ công, tư và hỗn hợp; nguồn nội bộ và bên ngoài; cơ chế định hướng thị trường [1]. Cho đến nay, chi trả dịch vụ môi trường rừng của Costa Rica đã thành công trong việc đảm bảo hai nguồn tài trợ chính của Chính phủ thông qua thuế nhiên liệu và thuế nước nhưng nếu chương trình muốn tham gia cạnh tranh vào thị trường các-bon quốc tế, cần phải nâng cao phương pháp tiếp cận trong quản lý, vận hành chương trình, đặc biệt là các yêu cầu về tín chỉ các-bon rừng [3]. Bên cạnh đó, chương PFES của Costa Rica cũng gặp nhiều thách thức như gia tăng tính cạnh tranh từ các mục đích sử dụng đất khác nên cần phải xác định lại phạm vi như một phần của hệ thống chính sách gồm nhiều công cụ khác nhau để cấm và điều tiết việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, tăng giá trị thị trường của các sản phẩm từ rừng cũng như nâng cao khả năng giám sát, đánh giá, xây dựng năng lực thực thi. Chương trình PFES của Costa Rica cũng cần tiếp tục thử nghiệm và đẩy mạnh việc sử dụng các giải pháp khoa học, công nghệ để xác định tiêu chí ưu tiên, đánh giá chuỗi nguyên nhân - hiệu quả của việc sử dụng đất và dịch vụ hệ sinh thái theo cách thức hạn chế tối đa tiềm năng phải đánh đổi.

MỸ

Mặc dù không có một chương trình quốc gia cụ thể như ở Costa Rica nhưng Mỹ vẫn có nhiều sáng kiến công và tư hỗ trợ PFES thông qua thị trường, trợ cấp Chính phủ và các mô hình kết hợp. Chương trình PFES tại Mỹ tập trung chủ yếu vào 3 loại dịch vụ: hấp



thụ và lưu giữ các-bon, bảo vệ chất lượng nước và bảo tồn môi trường sống hoang dã, ngoài ra còn các loại dịch vụ tổng hợp khác.

Về cơ chế chi trả, PFES ở Mỹ đến từ các nguồn thu như thanh toán công, giao dịch tự nguyện và giao dịch tuân thủ. Trong đó, thanh toán công bao gồm các khoản thanh toán từ các chính quyền liên bang, tiểu bang và địa phương cho chủ đất để thực hiện các dự án trồng rừng, tái trồng rừng hoặc quản lý rừng trên đất rừng của họ nhằm mục đích sản xuất hoặc tăng cường các dịch vụ hệ sinh thái. Một số chương trình của Chính phủ có thể kể đến như Chương trình Bảo tồn đất ngập nước và rừng (WRP) nhằm hỗ trợ chủ đất tư nhân bảo vệ rừng và vùng đất ngập nước, được quản lý bởi Bộ Nông nghiệp Mỹ (USDA) hay Chương trình Dự trữ bảo tồn (CRP) trả tiền cho nông dân và chủ đất để bảo vệ đất rừng và hệ sinh thái quan trọng (trung bình 376 triệu đô la mỗi năm giai đoạn 2010 - 2019 cho các khoản thanh toán liên quan đến rừng [5]). Ngoài ra, giao dịch tự nguyện cũng là một nguồn chi trả dịch vụ môi trường rừng, đó là các giao dịch liên quan đến việc bán tín dụng bù trừ các-bon rừng trên thị trường các-bon tự nguyện, mua hợp đồng thuê sản phẩm của cá nhân tư nhân, phí vào cửa để ngắm động vật hoang dã và săn bắn hay mua quyền bảo tồn của các tổ chức phi Chính phủ, theo đó các công ty có thể mua tín dụng các-bon để đạt mục tiêu phát thải thấp.

Tại Mỹ, phương thức đo lường các-bon lưu giữ trong môi trường rừng được thực hiện thông qua nhiều cách thức khác nhau, bao gồm đo lường các-bon lưu giữ

trong sinh khối gỗ hay trong đất. Thực tế, lượng các-bon có trong sinh khối gỗ sống thay đổi theo không gian, thời gian và phụ thuộc vào loài cây, tuổi cây hay quản lý lâm sinh. Sở Lâm nghiệp USDA sử dụng FIA (Forest Inventory Analysis) - cơ sở dữ liệu mở nhằm phân tích kiểm kê rừng [2]. Công cụ này được sử dụng nhằm ước tính lượng các-bon trung bình được lưu giữ dựa trên loài cây và trị giá.

Đặc biệt, bang Washington của Mỹ đã ban hành chương trình Tín chỉ các-bon và chi trả dịch vụ hệ sinh thái (Carbon credits and payments for ecosystem services) vào năm 2021 thông qua Quỹ Bảo tồn và Giải trí [4]. Theo đó, các khu vực đất đai có thể khai báo tín chỉ các-bon và các khoản chi trả khác theo các chương trình chi trả dịch vụ hệ sinh thái trong phạm vi các hoạt động tạo ra tín chỉ các-bon hoặc khoản chi trả khác không xung đột hoặc can thiệp vào mục đích tài trợ của Quỹ Bảo tồn và Giải trí. Thông qua chương trình chi trả dịch vụ hệ sinh thái như vậy, các khu vực đất đai nhận được tài trợ để thúc đẩy khoản đầu tư nhằm đảm bảo nguồn thu bổ sung hỗ trợ việc quản lý và bảo trì các bất động sản. Như vậy, có thể thấy thông qua cơ chế chi trả dịch vụ hệ sinh thái đối với các khu vực có thể hấp thụ và lưu giữ các-bon đã góp phần đảm bảo tài chính cho các hoạt động bảo vệ, phục hồi, phát triển một cách bền vững [4].

BRAZIL

Trong khi PFES ở một số quốc gia như Costa Rica hay Mexico được điều hành bởi Chính phủ thì ở Brazil, PFES được khởi xướng từ đầu những năm 2000 bởi



Brazil là quốc gia sở hữu phần lớn diện tích rừng Amazon - một trong những “lá phổi” của Trái đất



các tổ chức phi Chính phủ và chính quyền địa phương, tạo nên nhiều kinh nghiệm khởi đầu đáng kể và mang đến những bài học đa dạng cho các quốc gia.

Tại Brazil, cộng đồng bản xứ sống phụ thuộc rất nhiều vào thiên nhiên, vì vậy hoạt động sinh kế của người dân nơi đây đã gây áp lực rất lớn đến tài nguyên thiên nhiên. Những kinh nghiệm của Brazil liên quan đến việc mở rộng và bảo vệ quyền lợi của cộng đồng dựa vào sử dụng và quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên. Các khái niệm truyền thống về bảo vệ mà không có người tham gia đang dần nhường chỗ cho quan điểm rộng hơn. Trước sức ép của nạn phá rừng và nhu cầu bảo vệ hệ sinh thái, Brazil đã phát triển khung pháp lý về chi trả dịch vụ môi trường nhằm khuyến khích bảo vệ rừng thông qua các cơ chế tài chính. Luật số 14.119/2021 đánh dấu một bước tiến quan trọng trong việc thiết lập nền tảng pháp lý cho PFES tại Brazil.

Về nguyên tắc, sự tham gia vào các chương trình chi trả dịch vụ môi trường là hoàn toàn tự nguyện, dựa trên sự đồng thuận giữa các bên liên quan. Bên cạnh đó, quá trình thực hiện phải đảm bảo công khai thông tin và các bên tham gia phải chịu trách nhiệm về hành động của mình, song song với đó, các hoạt động trong khuôn khổ PES hướng tới BVMT và phát triển bền vững.

Về nguồn vốn, chương trình chi trả dịch vụ môi trường có thể huy động vốn bằng các phương thức khác như giao dịch tài sản vô hình về môi trường được quản lý và tự nguyện, quỹ từ các nguồn công, tư hoặc đa phương, đầu tư vào các quỹ tài trợ và các nguồn tương tự, quỹ từ các khoản thanh toán bồi thường môi trường, theo quy định tại Điều 36 trong Luật Liên bang số 9.985.

Đối với hoạt động quản lý và giám sát, Luật số 14.119/2021 thiết lập việc thành lập một hội đồng theo Chương trình liên bang PES để đảm bảo sự tham gia của xã hội trong việc giám sát các sáng kiến và sự phù hợp của chúng với những mục tiêu đã đề ra.

Đối với dịch vụ lưu trữ các-bon: Các chương trình PFES tại Brazil sử dụng Cơ chế phát triển sạch (CDM) và các quy tắc phi lâm nghiệp, mua bán các tín chỉ các-bon thị trường các-bon tự nguyện, một số dự án nhằm vào trồng rừng và một số là tránh nạn phá rừng. Một điểm đáng lưu ý là một số lượng lớn các dự án quốc gia được miêu tả là "các dự án các-bon", tuy nhiên, các dự án này dường như không phù hợp với định nghĩa PES (nghĩa là chưa giao dịch tự nguyện giữa người bán và người mua); thay vào đó, hầu hết xuất hiện các dự án bảo tồn truyền thống không liên quan đến các khoản thanh toán có điều kiện chủ đất. Tương tự như vậy, nhiều chương trình, dự án dựa trên việc bán các khoản tín dụng các-bon trên thị trường tự nguyện với mục

đích chính là giúp bảo tồn đa dạng sinh học chứ chưa thấy rõ được cơ chế chi trả giữa người cung cấp dịch vụ và người sử dụng dịch vụ.

Về dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học: Cũng như các nước khác, Brazil không có cơ chế PES tài trợ trực tiếp cho đa dạng sinh học. Tuy nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học là trọng tâm của Chương trình Bolsa Floresta của bang Amazonas. Bảo tồn đa dạng sinh học thường được coi là mục tiêu khi thực hiện các PES về nước, hoặc lưu trữ các-bon.

Từ kinh nghiệm của các nước trên thế giới cho thấy, không có một cơ chế nào chung cho tất cả các dịch vụ môi trường rừng, mà cần xác định các dịch vụ sẽ được cung cấp một cách rõ ràng, hiểu được và dẫn chứng bằng tư liệu mối liên kết giữa việc sử dụng đất và các dịch vụ, bắt đầu từ phía cầu mà không phải là cung; xác định rõ ai là người sử dụng dịch vụ, ai là người cung cấp dịch vụ, các bên liên quan; xây dựng cơ chế linh hoạt, cơ chế chi trả dịch vụ môi trường phụ thuộc vào chế độ quản lý phù hợp của quốc gia; bảo đảm cộng đồng bản địa và người nghèo có thể tham gia; nâng cao nhận thức cho các bên liên quan về vai trò của việc cung cấp. Trên cơ sở đó, Việt Nam có thể học hỏi một số bài học sau trong quá trình thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng:

Thứ nhất, Nhà nước giữ vai trò điều tiết đồng thời phân quyền cho các tổ chức tư nhân trong thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với dịch vụ bảo vệ đầu nguồn xuất hiện sớm nhất và nhiều nhất, đặc biệt là ở các nước thuộc Mỹ Latinh. Các dự án PFES đối với bảo vệ rừng đầu nguồn đã được áp dụng ở những quy mô rất khác nhau, để đạt được các mục tiêu khác nhau, từ quy mô lưu vực sông nhỏ (dịch vụ rất cụ thể, thường là do các tổ chức phi Chính phủ thực hiện), đến các chương trình quốc gia do Nhà nước quản lý. Nhìn chung, các mô hình PFES ở lưu vực sông chỉ giới hạn nhằm đạt một trong hai mục đích: tăng lợi ích và chất lượng nước sinh hoạt, chủ yếu ở khu vực đô thị và tăng lợi ích, chất lượng nước cho ngành thủy điện. Tuy nhiên, các cơ chế chi trả, cơ cấu của hệ thống và quy mô áp dụng rất khác nhau do các đặc trưng không giống nhau về thể chế và địa lý. Các cơ quan Nhà nước có thể dễ tham gia vào các dự án quy mô cấp địa phương hơn là cấp quốc gia. Một trong những lợi thế chính của các mô hình PFES là chúng có thể hoạt động tốt ở quy mô nhỏ và chi phí hoạt động tương đối thấp, khi có thông tin đầy đủ giữa những người cung cấp và người sử dụng dịch vụ.

Thứ hai, thực hiện đúng nguyên tắc cơ bản của chi trả dịch vụ môi trường rừng là tiền chỉ được trả khi dịch vụ môi trường rừng được đảm bảo và cung cấp



Rừng quốc gia Tongass ở Đông Nam Alaska là một trong những rừng quốc gia lớn nhất nước Mỹ

theo đúng yêu cầu của bên mua (kể cả về chất lượng và số lượng). Ngay cả Brazil, đất nước có hệ thống giám sát, đánh giá và kiểm kê rừng được cho là hiện đại và toàn diện nhất thế giới cũng chưa thể đưa ra các kết luận về tính bổ sung và gia tăng của dịch vụ môi trường rừng từ chương trình PES quốc gia của mình.

Thứ ba, thực hiện lồng ghép các dự án phát triển lâm nghiệp với các lợi ích từ hấp thụ các-bon và sử dụng cơ chế chi trả mang tính tự nguyện. Thị trường mua bán tín chỉ các-bon diễn ra khá sôi nổi đạt được nhiều thành tựu ở các quốc gia trên thế giới. Đặc biệt các chương trình PES đối với hấp thụ các-bon được phối hợp các nội dung của cơ chế phát triển sạch (CDM) nhằm tạo ra một nền sản xuất bền vững, thân thiện với môi trường đã mang lại hiệu quả đáng ghi nhận■

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. UNFCCC (2006), *Costa Rica: Environmental Services Payment as a policy tool to avoid deforestation and promote forest recovery*, UNFCCC Workshop on “Reducing emissions from deforestation in developing countries” (Rome, August 30 - September 1, 2006), https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/lulucf/application/pdf/060830_ulate.pdf.
2. Carbon Accounting in Forest Management, PennState Extension, <https://extension.psu.edu/carbon-accounting-in-forest-management>, truy cập ngày 2/3/2025.
3. Porras, I., Miranda, M., Barton, D. and Chacón-Cascante, A. (2012). *Payments for environmental services in Costa Rica: from Rio to Rio and beyond*. Available at <https://www.iied.org/17126iied>.
4. Washington State Department of Natural Resources. (2020). *Carbon Sequestration Advisory Group. Final Report. Carbon tax explained*. Copyright 2021 AfriSam, <https://www.afrisam.co.za/carbon-tax>.
5. Gregory E. Frey, Chalisa Kallayanamitra, Philadelphia Wilkens, Natasha A. James (2021), *Payments for Forest-Based Ecosystem Services in the United States: Magnitudes and Trends*.
6. USAID (2024). *Payments for carbon sequestration & carbon storage of forests in Vietnam (CPFES). A Issue Brief of Sustainable Forest Management Project. February 2024*.
7. Chính phủ (2010). Nghị định số 99/2010/NĐ-CP 24/9/2010 của Chính phủ quy định về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng.
8. Quốc hội (2018). Luật Lâm nghiệp ngày 15/11/2017.
9. Chính phủ (2018). Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ hướng dẫn chi tiết một số điều của Luật Lâm nghiệp.
10. Quốc hội (2020). Luật BVMT ngày 17/11/2020.
11. Chính phủ (2022). Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 của Chính phủ hướng dẫn chi tiết một số điều của Luật BVMT.
12. Nguyễn Thị Ánh Tuyết, Nguyễn Thủy Chung, Triệu Hùng (2021). *Assessing carbon sequestration capacity of forest and proposing solutions to greening industries in Vietnam*. ASEAN Engineering, Vol. 11, Issue 3, pp 3-44.