

Tầm quan trọng và ảnh hưởng của các bên trung gian trong việc thúc đẩy thực hiện chi trả dịch vụ môi trường ở Việt Nam

Chủ đề: Quản lý Tài nguyên Thiên nhiên Dựa vào Cộng đồng (CBNRM): thiết kế các hình thức mới trong tương lai (Phần 1)

Phạm Thu Thủy¹, Bruce M. Campbell², Stephen Garnett¹, Heather Aslin¹ và Hoàng Minh Hà³

Tóm tắt

Các bên trung gian được xem là những chủ thể quan trọng trong việc hỗ trợ thực hiện chi trả dịch vụ môi trường (PES). Tuy nhiên, hiện vẫn chưa có nhiều số liệu đầy đủ về các dịch vụ do các bên trung gian cung cấp cũng như tác động từ những hoạt động can thiệp của họ. Với 4 nghiên cứu điển hình về PES ở Việt Nam, tài liệu này phân tích vai trò của các cơ quan nhà nước, các tổ chức phi chính phủ, cơ quan quốc tế, tổ chức đoàn thể địa phương và các công ty tư vấn chuyên môn với tư cách là những người trung gian cho PES. Những phát hiện cho thấy rằng các bên trung gian có vị trí quan trọng trong việc hỗ trợ hình thành cơ chế chi trả dịch vụ môi trường. Họ đóng vai trò cung cấp thông tin và dịch vụ, trung gian, trọng tài, hòa giải, đại diện, theo dõi, xây dựng tiêu chuẩn và thiết lập cầu nối. Tuy nhiên, hiện có những quan ngại về chất lượng các công việc đòi hỏi có sự tham gia của các bên trung gian, ảnh hưởng chính trị đối với hoạt động trung gian và tính trung lập của các bên trung gian. Tuy các tổ chức đoàn thể địa phương chịu sự chỉ đạo sát sao của chính quyền, họ vẫn là những kênh quan trọng để người dân nghèo thể hiện ý kiến của mình. Tuy nhiên, để có thể trở thành người bán dịch vụ môi trường (ES), các tổ chức địa phương cần phải vượt qua rất nhiều rào cản, đặc biệt là về năng lực giám sát dịch vụ môi trường và bảo đảm việc thực thi hợp đồng. Quan hệ giữa các bên trung gian khá phức tạp và các bên cần phải xem xét mối quan hệ này thật kỹ lưỡng nhằm tránh tác động tiêu cực đối với người nghèo. Mỗi bên trung gian có thể hoạt động ở từng cấp độ khác nhau và có chức năng khác nhau, tuy nhiên, để triển khai PES có hiệu quả cần có một tiếp cận đa ngành.

Giới thiệu

Chi trả dịch vụ môi trường (PES) là một hướng tiếp cận cụ thể nhằm cải thiện việc cung cấp dịch vụ môi trường (ES) và sinh kế nông thôn thông qua các hợp đồng dựa trên hiệu quả công việc (Phạm *et al.* 2008). PES không được thiết kế như một công cụ chuyên về xóa đói giảm nghèo, nhưng nó có triển vọng tạo ra những tác động tích cực đối với người nghèo ở nông thôn – những người được hưởng lợi từ các dự án PES cũng như từ việc các hệ sinh thái tự nhiên mà nguồn sống của họ phụ thuộc được bảo tồn (Leimona và Lee 2008). Do vậy, các hình thức khuyến khích bảo vệ môi trường, trong đó có PES thường gắn với các chính sách xóa đói giảm nghèo của quốc gia. Ở rất nhiều nước đang phát triển, hiểu biết về PES của các nhà hoạch định chính sách, những người mua hay bán dịch vụ môi trường và công chúng rất hạn chế. Mỗi chủ thể này có mối quan tâm khác nhau đối với lợi ích mà họ có thể được hưởng từ PES, trong đó có một số lợi ích là cạnh tranh với nhau. Tuy các bên có thể có những mâu thuẫn lợi ích, họ vẫn phải làm việc cùng nhau (Moss 2009), và từ đó xuất hiện nhu cầu cần có những “người môi giới trung thực” có thể có vai trò kích thích và hỗ trợ PES (Wertz-Kanounnikoff và Kongphan-Apirak 2008).

Các bên trung gian có thể là cá nhân, tổ chức hoặc một mạng lưới kết nối các bên liên quan với nhau (Medd và Marvin 2007; Mike và Simon 2008). Họ thực hiện các công việc khác nhau tùy vào năng lực, nhiệm vụ được giao và bối cảnh địa phương (van Noordwijk *et al.* 2007; Mike và Simon 2008; Moss *et al.* 2009). Họ

1 Khoa Nghiên cứu Môi trường, Đại học Charles Darwin, Australia. Địa chỉ thư điện tử: pham.thu.thuy@cdu.edu.au.

2 Chương trình Thách thức Biến đổi Khí hậu – Nông nghiệp và An ninh Lương thực CGIAR, Đại học Copenhagen, Đan Mạch và

3 Trung tâm Nghiên cứu Nông lâm Thế giới, Hà Nội, Việt Nam

cũng chuyển giao tri thức và nguồn lực giữa các nhóm chủ thể, tăng tính cạnh tranh về thị trường và tạo ảnh hưởng chính trị (Khurana 2002). Điều này cung cấp cho cả người bán và người mua dịch vụ môi trường những thông tin chọn lọc và dễ hiểu, giảm khả năng phải chịu rủi ro cũng như giảm chi phí giao dịch, đồng thời giúp các tổ chức địa phương phát triển (Lee và Mahanty 2007; Leimona và Lee 2008; Locatelli *et al.* 2008).

Mặc dù vấn đề về các bên trung gian đã được thảo luận trong bối cảnh PES, số liệu về mức độ dịch vụ mà họ cung cấp cũng như những chi phí cho sự can thiệp của họ hầu như còn rất hạn chế (Bracer *et al.* 2007; Moss *et al.* 2009). Hầu hết các tài liệu hiện có về các bên trung gian vẫn còn nặng về lý thuyết và thiếu cơ sở thực tiễn (van der Meulen *et al.* 2005). Trong khi người ta dành nhiều chú ý đến những tác động tích cực của các bên trung gian trong PES, thì các tác động tiêu cực (ví dụ như ảnh hưởng tiêu cực tới văn hóa và phong tục địa phương) lại thường bị bỏ qua (Campbell và Shackleton 2001; Pollard và Court 2005; Mike và Simon 2008). Một vài nghiên cứu gần đây đã phần nào làm rõ tính phức tạp trong sự tham gia của các bên trung gian, và đề cập đến cả tác động tích cực và tiêu cực đối với người dân bản địa.

Tính điều kiện của PES, tức là việc chi trả chỉ được tiến hành khi dịch vụ được chuyển giao, đòi hỏi minh bạch thông tin và cân bằng quyền lực khi thương lượng giữa các bên liên quan để bảo đảm công bằng và hiệu quả (Ferraro 2008). Tuy nhiên, những người nghèo thường có ảnh hưởng rất ít đối với quá trình ra quyết định (Hovland 2003) và hiểu biết của họ về PES là rất hạn chế (Huang và Upadhyaya 2007). Một nguy cơ lớn là các chủ thể khác – những người có nhiều thông tin hơn – có thể lợi dụng người nghèo. Để PES có lợi cho người nghèo, các bên trung gian (chẳng hạn như Hội Nông dân) có thể giải quyết vấn đề bất bình đẳng trong tiếp cận thông tin và bảo đảm rằng người nghèo sẽ hưởng được những lợi ích từ PES (Arifin 2005; Zhang *et al.* 2008).

Tài liệu này xem xét tầm quan trọng của các bên trung gian với vai trò là những người hỗ trợ việc thực hiện PES ở Việt Nam. Với 4 nghiên cứu điển hình về PES, nghiên cứu này nhằm trả lời 3 câu hỏi lớn:

1. Có tồn tại các bên trung gian hay không, và nếu có thì chức năng chính của họ là gì trong việc thiết lập PES?
2. Ở mức độ nào các tổ chức đoàn thể địa phương (chẳng hạn như Hội Nông dân) có thể đóng vai trò là những người bán dịch vụ môi trường?
3. Những khác biệt chính về năng lực, quyền lực và quan hệ giữa các bên trung gian khác nhau trong quá trình thương lượng PES?

Phương pháp

Để nghiên cứu tầm quan trọng và các tác động của các bên trung gian, chúng tôi tiến hành 5 bước. Thứ nhất, chúng tôi lập ra các tiêu chí lựa chọn điểm nghiên cứu điển hình về PES, đó là: tỷ lệ đói nghèo cao, sự hiện diện của các dự án PES và báo cáo từ những dự án đó để rút ra bài học, sự sẵn sàng tham gia vào đề tài nghiên cứu của các bên liên quan, mức suy giảm cao về tài nguyên thiên nhiên hoặc dịch vụ môi trường cũng như khả năng tiếp cận đến các vùng dự án. Bốn địa điểm đã được chọn: hai dự án về cảnh quan, một dự án về hấp thụ carbon và một dự án về bảo vệ lưu vực. Cả bốn dự án đều có một trong các mục tiêu là xóa đói giảm nghèo. Dự án hấp thụ carbon và một dự án về cảnh quan đã đạt đến cấp độ thực hiện và giám sát PES; hai dự án còn lại hiện đang ở giai đoạn thương thảo.

Thứ hai, chúng tôi đã áp dụng khung nghiên cứu được đề xuất bởi van Noordwijk *et al.* (2007) để phân tích các chức năng của các bên trung gian ở từng giai đoạn thực hiện PES (xác định phạm vi, phân tích các bên liên quan, thực hiện và giám sát các thỏa thuận). van Noordwijk *et al.* (2007) đưa ra lập luận rằng PES có thể thực hiện được nếu nó thực tế (dựa trên các lộ trình nhân – quả có thể nhận biết được của việc tạo ra các dịch vụ môi trường, và trong đó các lợi ích mà cả người bán và người mua đạt được đều là hữu hình và bền vững), tự nguyện (sự tham gia của những người cung cấp và người bán dịch vụ môi trường là tự do lựa chọn chứ không phải là bắt buộc theo luật định), có điều kiện (dịch vụ môi trường chỉ được thanh toán sau khi được cung cấp) và có lợi cho người nghèo (tác động lên tất cả các đối tượng là công bằng và mô hình thiết kế PES có khuynh hướng làm lợi cho người nghèo). Chúng tôi giả định rằng các bên trung gian có thể đóng vai trò quan trọng trong việc đưa 4 tiêu chí này vào nội dung các đề án PES được nghiên cứu.

Thứ ba, chúng tôi đã rà soát lại các tài liệu dự án ở bốn điểm nghiên cứu trên để tìm hiểu xem các bên trung gian đã đóng vai trò như thế nào và chức năng của họ ra sao. Chúng tôi cũng rà soát các tài liệu nghiên cứu về vai trò của các bên trung gian nói chung và các tổ chức đoàn thể địa phương (chẳng hạn Hội Nông dân) nói riêng trong việc hỗ trợ triển khai hoạt động bảo vệ môi trường và xóa đói giảm nghèo, được thiết kế phù hợp với điều kiện Việt Nam. Tiếp đó, chúng tôi đã đi thăm mỗi địa điểm 2 lần, thực hiện 39 cuộc phỏng vấn với 9 đại diện chính quyền địa phương, 14 đại diện của các bên trung gian, 7 đại diện cho người bán và 9 đại diện cho người mua dịch vụ môi trường. Các đối tượng được phỏng vấn được lựa chọn từ các nhóm tham gia chính trong các đề án PES được khảo sát, và được nhìn nhận với tư cách chuyên gia nhờ vai trò tổ chức và kinh nghiệm của họ trong PES. Số lượng người được phỏng vấn theo từng nhóm

có sự khác biệt phụ thuộc vào khả năng thu xếp được các cuộc hẹn phỏng vấn với các nhóm. Những cuộc phỏng vấn này nhằm đánh giá nhận thức của các bên liên quan về vai trò của các bên trung gian, những tác động tích cực và tiêu cực của họ, khả năng để các tổ chức đoàn thể địa phương có thể trở thành người bán dịch vụ môi trường, cũng như quan hệ giữa các nhóm bên trung gian với nhau.

Thứ tư, một bộ câu hỏi được gửi đến 39 đối tượng được phỏng vấn để họ cho ý kiến về khả năng để các tổ chức đoàn thể địa phương trở thành người cung cấp dịch vụ môi trường. Các đối tượng này cũng được yêu cầu xếp hạng hiệu quả của các tổ chức đoàn thể địa phương, so sánh với 3 nhóm bên trung gian khác trong lĩnh vực xóa đói giảm nghèo và quản lý môi trường. 23/39 đối tượng được phỏng vấn đã trả lời bộ câu hỏi này.

Cuối cùng, những phát hiện ban đầu về các vấn đề trên đã được báo cáo tại Hội thảo Quốc gia vào tháng 3/2009 ở Việt Nam, với hơn 100 đại biểu từ các cơ quan quốc tế, tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế, các tổ chức đoàn thể địa phương và công ty tư nhân (World Agroforestry Center 2009). Các tác giả và các bên liên quan đến PES đã trao đổi công khai về các kết quả nghiên cứu trong thời gian hội thảo. Bản dự thảo báo cáo nghiên cứu này cũng được nhiều chuyên gia PES trên toàn cầu – 26 nhà nghiên cứu ở 11 quốc gia tham dự hội thảo viết báo cáo (*writeshop*) tổ chức tháng 5/2009 ở Trung Quốc – thẩm định lại (Providoli 2009). Những hội thảo này có tác dụng kiểm tra chéo kết quả nghiên cứu với những người tham gia PES ở Việt Nam cũng như trên toàn thế giới.

Các kết quả và thảo luận

Các bên trung gian và chức năng chính của họ trong việc thiết lập PES

Những nhóm chính đóng vai trò trung gian trong các dự án PES được khảo sát gồm (1) các tổ chức phi chính phủ trong nước và quốc tế, các cơ quan quốc tế, (2) các cơ quan nhà nước, (3) các tổ chức đoàn thể địa phương (ví dụ, Hội Nông dân) và (4) các công ty tư vấn chuyên nghiệp. Bốn nhóm bên trung gian này đã giúp cho các trường hợp PES được khảo sát trở nên thực tế, tự nguyện, có điều kiện và phục vụ người nghèo tốt hơn.

Thực tế

Trong giai đoạn xác định phạm vi, các tổ chức phi chính phủ quốc tế, công ty tư vấn tư nhân và các cơ quan nhà nước là những người cung cấp thông tin và dịch vụ. Họ giúp người mua tìm kiếm và đánh giá tiềm năng cũng như rủi ro trong việc mua dịch vụ môi trường cụ thể, mặt khác hỗ trợ người bán thông qua việc tạo lập và chia sẻ thông tin về các cơ

hội dịch vụ môi trường. Với sự hỗ trợ tài chính của các nhà tài trợ, các tổ chức phi chính phủ quốc tế và công ty chuyên nghiệp trong các trường hợp PES được khảo sát đã (1) mời các chuyên gia nước ngoài đến tập huấn cho cán bộ nhà nước và địa phương (ở cả 4 trường hợp), (2) tổ chức tham quan học tập (trường hợp về cảnh quan), (3) cung cấp hỗ trợ kỹ thuật (cả 4 trường hợp), (4) tổ chức khảo sát thống kê (cả 4 trường hợp) và nghiên cứu về sự sẵn sàng chi trả (trong dự án bảo tồn đa dạng sinh học), (5) bán dịch vụ xây dựng đề cương và đề xuất dự án (trong trường hợp về cảnh quan và đa dạng sinh học), (6) giám sát và đánh giá dịch vụ môi trường (dự án hấp thụ các-bon). Các cơ quan nhà nước đã cung cấp thông tin về những địa điểm có thể triển khai PES cũng như tư vấn về pháp lý cho những người mua dịch vụ môi trường và các tổ chức quốc tế. Họ cũng hỗ trợ PES thông qua việc thúc đẩy nghiên cứu, các dự án thí điểm và cách thức để vượt qua các rào cản pháp lý và chính sách. Tất cả các đối tượng được phỏng vấn đều cho biết điều này giúp cho các bên liên quan đến PES tại Việt Nam xác định được nguyên nhân và kết quả liên quan đến việc cung cấp dịch vụ môi trường, đồng thời hiểu được những nguyên tắc nhằm bảo đảm những lợi ích thiết thực và bền vững cho cả người bán và người mua.

Tự nguyện

Xây dựng năng lực cho việc triển khai PES và việc nắm được những yêu cầu của PES rất quan trọng giúp việc cung cấp PES diễn ra một cách tự nguyện. Trong mọi trường hợp, các khóa tập huấn và hội thảo về những khía cạnh khác nhau của PES (chẳng hạn như kinh tế môi trường, các giải pháp cấp vốn bền vững, các công cụ đánh giá nhanh dịch vụ môi trường) đều được tổ chức bởi các tổ chức phi chính phủ quốc tế, cơ quan quốc tế và cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương thông qua các giai đoạn PES khác nhau. Tất cả các đối tượng được phỏng vấn đều khẳng định rằng điều này giúp tạo ra nhận thức về các dự án PES cho tất cả các bên liên quan, giúp người mua củng cố quyết tâm chi trả hoặc người bán quyết tâm tham gia các hợp đồng PES. Họ khẳng định rằng nếu không có sự đánh giá rõ ràng về các giá trị và vị trí của dịch vụ môi trường, thì cả người bán và người mua đều thấy miễn cưỡng khi tham gia các dự án PES vì họ không có đủ căn cứ và cơ sở để chi trả hay tham gia.

Mặc dù những người mua có thể chi trả dịch vụ môi trường vì những lý do khác nhau, chẳng hạn như để thực hiện chiến dịch quan hệ công chúng trong trường hợp về hấp thụ các-bon hay những quy định của nhà nước ở hai trường hợp về cảnh quan và bảo vệ đa dạng sinh học, các đối tượng được phỏng vấn đều tin rằng sự hỗ trợ của các bên trung gian là hết sức quan trọng, giúp họ cảm thấy rằng việc chi trả là tự nguyện.

Tính điều kiện và vì người nghèo

Để PES có tính điều kiện và vì người nghèo, các bên trung gian đã đóng vai trò là người xây cầu nối, trung gian, trọng tài, hòa giải, xây dựng tiêu chuẩn, đại diện và theo dõi ở cả bốn trường hợp PES.

Những người trung gian PES có thể kết nối người bán và người mua thông qua xây dựng lòng tin, cung cấp tư liệu tham khảo, đưa ra khuyến nghị và gây ảnh hưởng cho việc thiết lập và phát triển quan hệ đối tác (Borrini-Feyerabend *et al.* 2004). Trong cả 4 trường hợp PES được khảo sát, các cơ quan nhà nước, tổ chức phi chính phủ quốc tế và các công ty chuyên nghiệp đã giúp các nhà tài trợ và nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đến PES liên hệ với các bên liên quan ở cấp tỉnh nơi có tiềm năng hình thành dự án PES. Họ cũng giúp xóa đi khoảng cách về kiến thức giữa các nhà hoạch định chính sách, các tổ chức đoàn thể địa phương và các nhà khoa học vốn có sự khác nhau về mục đích, kỳ vọng, và ngôn ngữ chuyên môn. Các đối tượng được phỏng vấn đều cho rằng các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các công ty tư vấn chuyên môn đều biết cách trình bày PES để thu hút các bên liên quan. Họ cũng cho rằng trước khi gửi tài liệu kêu gọi sự quan tâm của người mua dịch vụ môi trường, thì các bên trung gian cần phải chỉnh sửa ngôn từ và cách thể hiện để phù hợp hơn với thị hiếu và ưu tiên đầu tư của khách hàng.

Cũng giống như bất cứ hợp đồng pháp lý hoặc kinh doanh nào, các hợp đồng PES có thể cần đến dịch vụ trọng tài hoặc môi giới do sự khác biệt về lợi ích của các bên liên quan (Bakker 2008; Kosoy *et al.* 2008). Trong những trường hợp đã nghiên cứu, có thể thấy xung đột thường xảy ra giữa các bên liên quan với nhau (chẳng hạn bất đồng về những nguyên tắc đồng tài trợ, và các kết quả dài hạn của dự án trong các trường hợp bảo vệ lưu vực và cảnh quan; cạnh tranh trong khu vực nghiên cứu thuộc trường hợp về bảo vệ rừng đầu nguồn), giữa người mua và người bán (chẳng hạn bất đồng về tỷ lệ chia sẻ lợi nhuận và trong trường hợp về cảnh quan; về trọng tâm thông tin dự án cần công bố trên các phương tiện thông tin đại chúng trong trường hợp hấp thụ các-bon). Các cơ quan nhà nước đã đứng ra dàn xếp quan hệ giữa các bên liên quan thông qua việc đưa ra những yêu cầu đối với các đối tượng hoạt động tại các vùng khác nhau và tổ chức các cuộc họp thường xuyên giữa các bên liên quan. Trong cả 4 trường hợp, các công ty tư vấn tư nhân và các tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng thu thập thông tin về tỷ lệ phân chia lợi nhuận mà các bên mong đợi và đưa ra những giải pháp hợp lý nhất. Tuy nhiên, các bên trung gian đều cho rằng những khuyến nghị của họ không được thực hiện vì các nhà tài trợ và người mua quyết định tỷ lệ phân chia lợi nhuận theo nguồn kinh phí có sẵn và các thủ tục của riêng họ. Phía người bán khẳng định, họ đã

đồng ý với các tỷ lệ phân chia lợi nhuận do không hiểu rõ về dịch vụ môi trường hay PES. Bởi vậy, họ sẵn lòng chấp nhận bất kỳ đề nghị nào của người mua.

Hai nhóm cần sự giúp đỡ khi thương lượng về PES là (1) người bán (trong trường hợp về cảnh quan) và đại diện của họ (trường hợp hấp thụ các-bon) trong khi thương thảo với phía người mua, và (2) chính quyền địa phương khi thương thảo với chính quyền trung ương và khu vực tư nhân (trong trường hợp về hấp thụ các-bon). Các cơ quan, tổ chức phi chính phủ quốc tế đã (1) giúp các nhóm nhóm này thể hiện rõ hơn nguyện vọng của mình thông qua tập huấn về các công cụ thương lượng (trong trường hợp về cảnh quan và bảo vệ lưu vực), (2) thực hiện nghiên cứu về các chính sách cho người nghèo (trường hợp về cảnh quan và bảo vệ lưu vực) và (3) hỗ trợ chính quyền cấp tỉnh chuẩn bị hồ sơ trình cấp trung ương phê duyệt dự án (trường hợp về hấp thụ các-bon).

Việc xây dựng các tiêu chuẩn về thiết kế PES và trách nhiệm của các bên liên quan chủ chốt trong tiến trình PES có thể giúp cho các bên liên quan đạt được kết quả với chi phí và nỗ lực hợp lý (Wertz-Kanounnikoff và Kongphan-Apirak 2008). Trong các trường hợp được nghiên cứu, các tiêu chuẩn PES được xây dựng bởi cả các bên trung gian thuộc chính phủ cũng như phi chính phủ. Nhà nước đặt ra những yêu cầu và giám sát hiệu quả triển khai trong trường hợp về hấp thụ các-bon. Đối với các dự án về bảo vệ rừng đầu nguồn và cảnh quan, các tổ chức phi chính phủ, các đơn vị nghiên cứu đã xây dựng các bộ công cụ và phương pháp khác nhau (chẳng hạn như hợp công cụ đánh giá nhanh thủy văn) nhằm lượng hóa và đánh giá dịch vụ môi trường một cách nhanh chóng.

Các hộ nông dân quy mô nhỏ thường là người nghèo và sẽ gặp nhiều khó khăn nếu không có sự hỗ trợ của một bên trung gian có năng lực và đáng tin cậy làm đại diện cho họ để thực hiện việc vận động (Huang và Upadhyaya 2007). Các đối tượng được phỏng vấn cho biết, các cơ quan nhà nước là những đại diện có hiệu quả khi các dịch vụ môi trường và quy mô thương lượng có liên quan đến người mua quốc tế (với trường hợp hấp thụ các-bon), trong khi các tổ chức đoàn thể địa phương (Hội Nông dân, Hội Phụ nữ) lại có vai trò chính trong các hợp đồng PES nhỏ (các trường hợp cảnh quan).

Các bên trung gian có thể đóng vai trò giám sát việc cung cấp PES, tuy nhiên để có được vai trò này, họ cần phải được người mua tín nhiệm. Sự tham gia của họ giúp tăng khả năng bền vững và tính trách nhiệm của dự án (Blagescu và Young 2006), đồng thời giúp cho các chính sách trở nên "trung thực" (Pollard và Court 2005). Trong các trường hợp đã nghiên cứu, các tổ chức phi chính phủ quốc tế giám sát

việc bảo vệ rừng đầu nguồn thông qua các công cụ đánh giá nhanh, trong khi một công ty tư vấn chuyên môn và các cơ quan nhà nước giám sát việc hấp thụ các-bon bằng quy trình kiểm soát tiêu chuẩn.

Ở cả 4 trường hợp, chi phí giao dịch không được cả người bán, người cung cấp hay các bên trung gian để ý, vì mục đích cơ bản của họ là thí điểm PES tại Việt Nam. Hầu hết chi phí giao dịch do các bên trung gian tự chịu, vì họ được sự hỗ trợ tài chính của các nhà tài trợ và người mua. Tuy nhiên, tất cả các tổ chức phi chính phủ quốc tế và các công ty tư vấn chuyên môn khi được phỏng vấn cho biết họ đã giảm được chi phí giao dịch nhờ thuê các bên trung gian khác (ví dụ, các cơ quan nhà nước) – những người giàu kinh nghiệm làm việc và có nhiều quan hệ ở Việt Nam để cung cấp thông tin và thực hiện các nghiên cứu về xác định phạm vi.

Ở mức độ nào, các tổ chức đoàn thể địa phương có thể trở thành người bán dịch vụ môi trường ?

Thậm chí ngay cả khi những người mua tiềm năng quan tâm đến việc mua dịch vụ môi trường, họ vẫn gặp khó khăn khi lựa chọn người bán phù hợp (Koellner *et al.* 2008). Sự tham gia của người nghèo với tư cách là người cung cấp dịch vụ môi trường có thể được thúc đẩy nếu có giải pháp để điều chỉnh các chi phí giao dịch khó tránh khỏi khi thương lượng với nhiều chủ đất nhỏ, chẳng hạn như giải pháp cấp chứng chỉ nhóm hay các hoạt động tập thể (Arifin 2005; Ravnborg *et al.* 2007). Điều này giúp cho các cộng đồng (chứ không phải là từng cá nhân) có thể đăng ký trở thành người bán dịch vụ môi trường, nhất là khi nó kết hợp với việc hỗ trợ củng cố các tổ chức ở cấp cộng đồng, trong đó bao gồm việc thừa nhận địa vị pháp lý của họ (Ravnborg *et al.* 2007; Leimona và Lee 2008).

Hiện có nhiều ví dụ thực tế về các tổ chức của nông dân do các bên trung gian thành lập nhằm mục đích điều phối các thủ tục sản xuất trong một số đồng các tiểu chủ phân tán (Baumann 2000; Arifin 2005; Zhang *et al.* 2008). Các đối tượng được phỏng vấn đều nhất trí rằng các tổ chức đoàn thể địa phương (ví dụ, Hội Nông dân) ở Việt Nam có tiềm năng giữ vai trò quan trọng đại diện cho các thành viên riêng lẻ của tổ chức để cung cấp dịch vụ môi trường.

Tập hợp và thành lập nhóm hộ nghèo là một công việc khó khăn. Việc lập nhóm thường dễ dàng hơn nếu có sự tương đồng về lợi ích, văn hóa, thành phần dân tộc, địa vị kinh tế và cần có chế độ hỗ trợ rõ ràng. Dựa trên các nhóm hội sẵn có ở địa phương có khả năng vươn đến tất cả các ngành nghề ở nông thôn là điều rất quan trọng trong quản lý tài nguyên thiên nhiên (Borrini-Feyerabend *et al.* 2004; Arifin 2005; Bonnal 2005). Các nhóm này thường được chính quyền địa phương tín nhiệm (McIver *et al.* 2007), họ dễ dàng

tiếp xúc với tất cả các bên liên quan chính và có các đại diện ở cấp cộng đồng. Điều này sẽ giúp giảm đáng kể chi phí giao dịch PES (Borrini- Feyerabend *et al.* 2004; Bracer *et al.* 2007). Tại Việt Nam, các tổ chức đoàn thể địa phương đã hoạt động trên 20 năm (chẳng hạn như Đoàn Thanh niên được thành lập từ năm 1930, Hội Phụ nữ năm 1986, Hội Nông dân năm 1988). Họ có các đơn vị hoạt động ở mọi cấp chính quyền (trung ương, tỉnh, huyện, xã, thôn) và thường xuyên tham gia vào các hoạt động, các cuộc họp với các chủ hộ. Các đối tượng được phỏng vấn đều khẳng định rằng họ muốn các tổ chức này đại diện cho họ để làm việc với những người mua dịch vụ môi trường, vì các mạng lưới và quy chế của các nhóm này (chẳng hạn như thủ tục đăng ký, nội quy hoạt động, hội phí, quyền và trách nhiệm) đều đang vận hành tốt và từ lâu vẫn được cộng đồng tôn trọng. Những người được phỏng vấn cũng nhấn mạnh rằng, do các tổ chức này đều nằm trong một cơ cấu chung chịu sự lãnh đạo của Đảng, họ nhận được các thông tin cập nhật về đường lối của nhà nước và có quan hệ chặt chẽ với các cơ quan nhà nước khác, nhờ đó việc thương lượng diễn ra dễ dàng hơn.

Thậm chí khi các nhóm được lập ra, một bên trung gian được tin cậy sẽ có vai trò quan trọng để dung hòa các nhu cầu (Baumann 2000; Blagescu và Young 2006). Ở Việt Nam, các tổ chức đoàn thể địa phương có vai trò trung gian khi có mâu thuẫn trong cộng đồng. Những người được phỏng vấn khẳng định rằng, các hộ gia đình thường tìm kiếm lời khuyên hoặc sự dàn xếp của các tổ chức đoàn thể địa phương để giải quyết xung đột. Khi được phỏng vấn, chính quyền địa phương cũng nhấn mạnh là các vấn đề nảy sinh sẽ cần các tổ chức đoàn thể địa phương phân tích và làm trung gian thương lượng trước khi đưa ra tòa án. Những người được phỏng vấn đều cho rằng các tổ chức này có thể xây dựng tiêu chí và chỉ số cần thiết cho các hệ thống chi trả công bằng và bình đẳng, bởi lẽ họ hiểu được những mối quan ngại cũng như lợi ích của những người bán dịch vụ môi trường.

Các đối tượng được phỏng vấn khẳng định rằng các tổ chức đoàn thể địa phương thường được các nhà tài trợ và người mua dịch vụ môi trường ủng hộ để thực hiện việc phổ biến thông tin và tuyên truyền chính sách. Họ cũng có thể duy trì và cung cấp các khoản vốn vay tín chấp cho người nghèo nhờ có kinh nghiệm làm nhiều chương trình xóa đói giảm nghèo và quản lý môi trường do các cơ quan quốc tế tài trợ. Các phương pháp tuyên truyền, cơ cấu quản lý tài chính và cơ chế chia sẻ lợi nhuận của họ rất hữu ích đối với việc nâng cao nhận thức về PES cũng như quản lý dòng tiền PES. Ngoài ra, do những tổ chức này đều được cấp ngân sách nhà nước, nên chi phí giao dịch để trang trải cho các hoạt động của họ có thể giảm đi hoặc được chia sẻ giữa nhà nước và người bán dịch vụ môi trường. Những người được

phòng vấn cũng khẳng định rằng nhiều cán bộ cấp thôn đang làm việc tự nguyện và ủng hộ giảm quản lý phí.

Mức độ tự nguyện trong thực hiện PES là vấn đề đang được đặt câu hỏi (van Noordwijk *et al.* 2007). Những người được phỏng vấn đều cho rằng các tổ chức đoàn thể địa phương đã thành công trong việc vận động hội viên tự nguyện tham gia các hoạt động chung. Hội Nông dân và Hội Phụ nữ ở cả bốn dự án được khảo sát đã động viên và điều hành tốt các hội viên lao động công ích trồng cây để bán và tiết kiệm tiền nhằm giúp đỡ các hội viên nghèo. Nhờ hiểu biết sâu sắc về lợi ích, văn hóa, nhận thức và kinh nghiệm của người dân trong quá trình giao tiếp, các tổ chức đoàn thể địa phương có thể thúc đẩy việc chi trả công bằng và hiệu quả, cũng như quá trình tham gia tự nguyện của các hộ gia đình.

Mặc dù các tổ chức đoàn thể địa phương có những tiềm năng trở thành người cung cấp dịch vụ môi trường, nhưng các đối tượng được phỏng vấn cũng đề cập đến nhiều thách thức.

Trước hết, các đối tượng được phỏng vấn cho biết, các tổ chức đoàn thể địa phương có ít quyền lực nhất trong số những người trung gian do địa vị chính trị của họ. Mặc dù họ có mối quan hệ mật thiết với chính quyền và nắm bắt được chính sách, nhưng họ cũng lại chịu sự chi phối mạnh mẽ của chính quyền. Vì ở Việt Nam có văn hóa chính trị “mệnh lệnh và kiểm soát”, nên các tổ chức đoàn thể địa phương được thiết lập để tăng cường kiểm soát chính trị - một điều khá xa lạ với xã hội dân sự phương Tây (Nørlund *et al.* 2003; Bonnal 2005). Các đối tượng được phỏng vấn cũng cho rằng ngay cả khi các tổ chức đoàn thể địa phương ký hợp đồng PES với tư cách là người bán dịch vụ môi trường, thì họ vẫn chịu sự quản lý và chỉ đạo của Đảng và chính quyền ở các cấp.

Thứ hai, việc áp dụng và giám sát các hoạt động liên quan đến PES đòi hỏi năng lực kỹ thuật, kiến thức và kỹ năng nhất định (Lee và Mahanty 2007). Tuy nhiên, khi được hỏi, các đại biểu đến từ chính quyền địa phương và các tổ chức đoàn thể tham dự hội thảo tham vấn đã không thể chắc chắn được việc liệu các tổ chức đoàn thể địa phương có thể hiểu và thực hiện hợp đồng PES hay không, vì nhiều lãnh đạo và nhân viên của họ không có khả năng viết báo cáo và mới có trình độ tiểu học.

Các đối tượng được phỏng vấn ở các tổ chức đoàn thể địa phương cho biết, các hội viên của họ sống phân tán và rải rác, mặt khác do thiếu nhân lực và ngân sách hoạt động nên việc giám sát dịch vụ môi trường khá khó khăn. Khoản ngân sách nhà nước hạn hẹp cũng khiến các tổ chức này do dự để trở thành người cung cấp dịch vụ môi trường, vì

họ không biết sẽ phải bồi thường như thế nào nếu hợp đồng không được thực hiện tốt. Nếu các tổ chức đoàn thể địa phương phát hiện hợp đồng bị vi phạm, họ sẽ không có quyền xử lý theo luật định đối với những người không tuân thủ hợp đồng, vì đây là vai trò của chính quyền địa phương. Hơn nữa, các nhà lãnh đạo của các tổ chức này được bầu ra bởi các thành viên cộng đồng và chính quyền địa phương. Lãnh đạo các tổ chức đoàn thể cho biết, rất khó xử lý vi phạm hợp đồng bởi những người vi phạm có thể có quen biết và có quan hệ gần gũi với họ. Ngoài ra, các đối tượng được phỏng vấn cũng cho rằng cơ cấu hiện tại của các tổ chức đoàn thể địa phương là thiếu công bằng. Các cán bộ cấp thôn phải tự làm hầu hết các việc và gần gũi nhất với nông dân và người nghèo, nhưng lại nhận được ít, thậm chí không có khoản thù lao nào.

Mặc dù các tổ chức đoàn thể địa phương đều có tiềm năng trở thành người bán dịch vụ, nhưng không phải tổ chức nào cũng có thể mạnh và hiệu quả như nhau. 40% số người được hỏi cho biết, trong số này, chỉ có Hội Nông dân hoặc Hội Phụ nữ mới đủ điều kiện trở thành người bán dịch vụ môi trường do có đồng hội viên nhất, có mạng lưới tốt và nhiều kinh nghiệm về xóa đói giảm nghèo, bảo vệ môi trường. Với các tổ chức khác, 70% số người được hỏi cho rằng họ quá trẻ (ví dụ, Đoàn Thanh niên) hoặc quá già (hội Cựu chiến binh) nên khó tạo được sự chuyển biến lớn nào để thực hiện PES.

Năng lực, quyền hạn và quan hệ giữa các bên trung gian khi thảo luận về PES

Quản lý tài nguyên thiên nhiên chỉ đạt hiệu quả nếu như nhà nước, tổ chức quốc tế, các doanh nghiệp và các đối tượng ở cấp cơ sở hợp tác cùng làm việc (Mapedza và Mandondo 2002). Tuy vậy, các trường hợp nghiên cứu của chúng tôi cho thấy những quan hệ phức tạp giữa 4 nhóm trung gian này, trong đó chúng tôi chọn ra 4 kiểu quan hệ.

Đối thủ cạnh tranh

Chúng tôi phát hiện thấy sự cạnh tranh giữa các tổ chức phi chính phủ quốc tế, công ty tư nhân và cơ quan nhà nước cũng như giữa các tổ chức phi chính phủ quốc tế với các công ty tư nhân. Điều này gây hậu quả tiêu cực và những hệ lụy khác mà cộng đồng phải hứng chịu, đồng thời làm giảm lợi nhuận cho người dân (chẳng hạn quá trình chi trả quá chậm sẽ làm giảm cam kết của những người bán dịch vụ môi trường – trong các trường hợp về hấp thụ các-bon và cảnh quan, đồng thời khiến chi phí giao dịch tăng cao ở trường hợp hấp thụ các-bon do sự phức tạp của bộ máy hành chính).

Người lao động và người sử dụng lao động

Các đối tượng được phỏng vấn cho biết, sự hình thành PES ở Việt Nam chịu sự chi phối về chính trị và tài chính của các nhà tài trợ. Trong mọi trường hợp, các nhà tài trợ đều sử dụng các cơ quan và tổ chức phi chính phủ quốc tế làm người trung gian. Các tổ chức phi chính phủ và cơ quan quốc tế tiếp đó thuê lại các cơ quan, đơn vị và tổ chức phi chính phủ địa phương để phổ biến các thông tin về PES trong trường hợp bảo vệ đầu nguồn, hay các chuyên gia tư vấn lại thuê các cơ quan và cán bộ nhà nước thu thập số liệu cho việc nghiên cứu xác định phạm vi trong trường hợp về hấp thụ các-bon. Một đại diện trung gian nói "Một số bên trung gian có sự kiểm soát trực tiếp đối với những người khác – điều này ảnh hưởng đến sự chủ động của những người có ít quyền hơn trong việc đóng góp vào thiết kế và thực hiện PES'.

Mệnh lệnh và kiểm soát

Các đối tượng được phỏng vấn nhất trí rằng, trong 4 loại bên trung gian, chính phủ được xem là chủ thể có quyền lực lớn hơn cả và có ảnh hưởng mạnh nhất đến PES do cơ chế tập trung cao ở Việt Nam. Chính phủ ảnh hưởng đến cách thức làm việc của các bên trung gian khác, đặc biệt là cách thức mà chính quyền và các tổ chức đoàn thể địa phương thực hiện PES trên thực tế. Một đại diện của tổ chức phi chính phủ quốc tế cho biết "Mặc dù các nhà tài trợ yêu cầu chúng tôi phải thực hiện các công việc cụ thể ở cấp cơ sở, nhưng điều hết sức quan trọng với chúng tôi là phải bảo đảm rằng các hoạt động của chúng tôi và mô hình thiết kế của dự án phải theo sự chỉ đạo và hướng dẫn của chính quyền". Tất cả đại diện cho các bên trung gian được phỏng vấn cũng khẳng định rằng các công ty tư vấn tư nhân không chỉ phụ thuộc nhà tài trợ và người mua dịch vụ môi trường về tài chính, mà họ còn phải chịu ảnh hưởng lớn của các chính sách mà nhà nước ban hành.

Hợp tác

Các đối tượng được phỏng vấn cho biết các tổ chức đoàn thể địa phương mong muốn cùng làm việc, và quan hệ giữa họ mang tính hỗ trợ và hợp tác lẫn nhau. Nhiều tổ chức phi chính phủ ở địa phương đã tự tham gia vào các mạng lưới (Nørlund *et al.* 2003). Họ khẳng định, điều này không chỉ tốt cho việc hợp tác và trao đổi thông tin mà còn giúp kiểm tra chéo về trách nhiệm của các bên trung gian.

Cần lưu ý, từ giữa những năm 1990 trở về trước, văn hóa chính trị ở Việt Nam không thuận lợi cho các tổ chức phi chính phủ, chính vì thuật ngữ "phi chính phủ" hàm ý tính chất thiếu tổ chức, một điều không được coi là tích cực đối với người Việt Nam, do họ muốn hầu hết mọi thứ phải có tổ chức (Nørlund *et al.* 2003). Mặc dù nhận thức truyền thống

như vậy vẫn tồn tại, các đối tượng được phỏng vấn vẫn tin rằng các tổ chức phi chính phủ đã chứng tỏ rằng mình là những người trung gian có tổ chức và hiệu quả nhất ở Việt Nam.

Dù cho các tổ chức phi chính phủ và các cơ quan quốc tế chiếm ưu thế và chính quyền là chủ thể có quyền lực cao nhất, các đối tượng được phỏng vấn khẳng định rằng các bên trung gian khác cũng vẫn có ảnh hưởng nhất định. Các công ty tư nhân và các tổ chức quốc tế có lợi thế khi thương lượng với những người mua quốc tế (trong các trường hợp về hấp thụ các-bon, cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học), vì họ hiểu rõ về thị trường dịch vụ môi trường, trong khi các tổ chức đoàn thể địa phương có lợi thế khi thương lượng với những người bán dịch vụ môi trường – tức là những nông dân nghèo (trong trường hợp về bảo vệ lưu vực).

Thảo luận chung

Các nhà phê bình thường cho rằng việc sử dụng các bên trung gian là tốn kém và thường chiếm gần hết các khoản chi phí giao dịch (Wunder 2008). Tuy nhiên, do PES vẫn còn mới ở Việt Nam, các bên trung gian đã đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng các đề cương dự án PES, giúp thay đổi thái độ, xây dựng lòng tin, thiết lập mạng lưới với các bên liên quan, tạo ảnh hưởng đến các ưu tiên về chính sách, thúc đẩy việc học hỏi, chia sẻ kiến thức và đưa những các bên liên quan đến với nhau. Rất khó có thể tưởng tượng được rằng một dự án PES có thể thực hiện mà không có sự tham gia của bên trung gian (Ravnborg *et al.* 2007). Tuy nhiên theo mong đợi, số lượng người mua và bán tăng lên, cùng với kiến thức của họ về thị trường dịch vụ môi trường sẽ giúp giảm chi phí giao dịch (Landell-Mills và Porras 2002) và có thể sẽ giúp làm giảm số lượng bên trung gian cần thiết cho sự thành công các dự án PES, hoặc ít nhất là hạn chế bớt vai trò của họ.

Các bên trung gian rất quan trọng trong việc thúc đẩy PES, nhưng những thế mạnh và tác động tích cực của họ nằm ở bản sắc quốc tế và địa phương, cùng với các mối quan hệ, năng lực và sự thích ứng với điều kiện địa phương của họ (Locatelli *et al.* 2008; Moss *et al.* 2009). Các bên trung gian cần phải trung lập, vì nếu họ có quan hệ đặc biệt hoặc được hưởng lợi trực tiếp từ người mua hoặc người bán, thì những khuyến nghị mà họ đưa ra sẽ không còn trung lập nữa và sẽ không bảo đảm được lợi ích cho người bán hoặc người mua (Mike và Simon 2008). Họ có thể gây ảnh hưởng và định hình những quan hệ nhất định do sứ mệnh thương mại hoặc chính trị của mình. Một số bên trung gian khá kén chọn các chủ đề để họ hỗ trợ cũng như các hoạt động mà họ thực hiện, nhưng mặt khác có thể họ không đủ khả năng hoặc chưa sẵn sàng quan tâm đến những khía cạnh

nằm ngoài lợi ích của họ (Moss *et al.* 2009). Trong các trường hợp PES được khảo sát, chính quyền địa phương khẳng định rằng các bên trung gian, nhất là các công ty tư vấn tư nhân, chỉ phục vụ lợi ích cho người mua dịch vụ môi trường và không tham khảo ý kiến của những người bán. Điều này hàm nghĩa họ sẽ bị coi là đại lý của người mua hơn là đóng vai trò trung gian.

Như đã thảo luận ở trên, các tổ chức phi chính phủ và cơ quan quốc tế là các bên trung gian có ưu thế ở Việt Nam và được xem là có hiệu suất làm việc tốt và tiết kiệm chi phí hơn so với các chủ thể khác. Tuy nhiên, họ luôn phải chịu áp lực từ nhà tài trợ để đạt được những kết quả đầu ra có thể lượng hóa được trong một khung thời gian ngắn (van der Meulen *et al.* 2005; Bendell 2006; Moss *et al.* 2009), cũng như phải tính đến những ưu tiên của nhà tài trợ hay nhà đầu tư (Koellner *et al.* 2008). Việc phải bảo đảm đạt được kết quả đầu ra sẽ có thể gây hạn chế cho tính bền vững trong các hoạt động cũng như trách nhiệm của họ (Pollard và Court 2005; Nørlund *et al.* 2003). Họ có thể là những chủ thể có quyền lực, thúc đẩy các cộng đồng đưa ra những quyết định nào đó để họ cung cấp lợi ích vật chất và công ăn việc làm (Campbell và Shackleton 2001), thay đổi bản chất của các thiết chế truyền thống hoặc thông lệ (Borrini- Feyerabend *et al.* 2004) và gây tổn hại cho những người nghèo do nạn tham nhũng và tước đoạt quyền lợi (Mapedza và Mandondo 2002). Do hầu hết các bên trung gian ở cả bốn trường hợp nghiên cứu đều được nhà tài trợ tuyển dụng, nên động cơ và trách nhiệm của họ cần phải được đánh giá kỹ lưỡng bởi các bên liên quan nhằm tránh những tác động tiêu cực đến người nghèo.

Các bên trung gian có thể hiểu nhầm hoặc tước đoạt quyền lợi của người nghèo qua việc thực hiện các hoạt động ít có sự tham gia cộng đồng (Bendell 2006; Fraser *et al.* 2008). Các đối tượng được phỏng vấn cho biết, nhiều bên trung gian thực hiện các hoạt động có sự tham gia của người dân chỉ để đạt được yêu cầu của dự án chứ không phải là để các cộng đồng được gắn kết chặt chẽ vào dự án. Các chương trình của họ có thể bỏ qua hoặc hiểu nhầm nhu cầu và nguyện vọng của các đối tượng hưởng lợi mà họ hướng đến (Johnson 2001). Tuy vậy, các bên trung gian được phỏng vấn cho rằng họ phải tăng tốc để kịp thời hạn của dự án tài trợ, nên họ không thể làm quá kỹ như họ mong muốn.

Các đối tượng được phỏng vấn cũng cho biết cách tiếp cận “từ trên xuống” khá phổ biến. Việc tham vấn tại cấp xã thường chỉ được tổ chức sau khi đã có các quyết định ở cấp trung ương, tỉnh và huyện. Sự “tham vấn” thường là mời người dân địa phương đến nghe quyết định hơn là mở diễn đàn để họ thể hiện ý kiến và thảo luận. Các đối tượng được phỏng vấn khẳng định rằng việc thiết kế chương trình tham

vấn (ví dụ, các bài tham luận dài dòng, ghép các cán bộ có quyền chức cùng ngồi với những người dân nghèo nhất, thời gian thảo luận quá ngắn) đã không tạo ra được một môi trường thoải mái cho những người đại diện cộng đồng được trao đổi ý kiến. Họ cũng nhận thấy việc có nhiều bên trung gian tham gia vào thiết lập và triển khai PES, và mối quan hệ phức tạp giữa các bên trung gian này làm cho các bên liên quan ở địa phương bị lúng túng, đặc biệt là khi có quá nhiều các thông điệp khác nhau được đưa ra tại các cuộc họp tại địa phương. Các sáng kiến có sự tham gia của người dân như vậy rất cần được thiết kế cẩn thận và mở ra diễn đàn để người nghèo chia sẻ ý kiến, kể cả đóng góp xây dựng chương trình hành động (Fraser *et al.* 2008).

Như đã nêu trên, các tổ chức đoàn thể địa phương là những đại diện tiềm năng cho người nghèo. Tuy nhiên, những nhóm này cần có phương tiện để trao đổi thông tin với các cơ quan nhà nước, nhà tài trợ và người mua dịch vụ môi trường. Các đối tượng được phỏng vấn đều khẳng định rằng các nhóm này cần được tập huấn về kỹ năng giao tiếp, làm việc nhóm, giám sát, báo cáo, các công cụ đánh giá có sự tham gia của người dân, kỹ năng thương lượng và lập kế hoạch kinh doanh.

Tuy nhiên, các bên trung gian được phỏng vấn đều nhấn mạnh đến khó khăn tài chính trong việc hỗ trợ các hoạt động này và những ưu tiên có phần thiên kiến của các nhà tài trợ, chỉ nhằm vào việc xây dựng năng lực cho các cơ quan nhà nước mà thôi.

Những người được phỏng vấn đại diện cho chính quyền địa phương và người bán đều cảm thấy rằng sự kết hợp giữa tổ chức đoàn thể địa phương với chính quyền địa phương nhằm đại diện cho người cung cấp dịch vụ môi trường sẽ có tính bền vững. Các tổ chức đoàn thể có thể tập hợp các hộ gia đình riêng lẻ lại với nhau, phổ biến thông tin và khuyến khích các hộ gia đình tham gia, thực hiện hợp đồng với tư cách là người tập huấn, cung cấp thông tin và dịch vụ, đại diện, trung gian và hòa giải, đồng thời bảo đảm rằng việc tham gia là tự nguyện. Chính quyền địa phương có thể giữ vai trò giám sát và trọng tài nếu xảy ra mâu thuẫn hoặc vi phạm hợp đồng. Ở mỗi cấp đoàn thể (trung ương, tỉnh, huyện và xã), có thể thiết lập các nhóm giám sát để báo cáo thường xuyên lên cấp cao hơn.

Các hệ thống phi chính thức luôn tồn tại song song với hệ thống chính thức (North 1990). Campbell và Shackleton (2001) nhấn mạnh đến yêu cầu phải quan tâm và coi trọng sự lãnh đạo truyền thống cũng như thiết chế chính thức của nhà nước. Điều đó đúng đối với trường hợp Việt Nam, cụ thể là tại một số khu vực người lãnh đạo theo truyền thống (ví dụ, già làng, trưởng tộc) có vai trò đôi khi quan

trọng hơn cả chính quyền. Tuy nhiên, những người lãnh đạo truyền thống thường lảng tránh vai trò chính trị do không được thù lao thỏa đáng cho việc đi lại và họp hành, hoặc họ bị dòng tộc ngăn cản, tuy một số vẫn thấy hấp dẫn khi có cơ hội để gây ảnh hưởng đối với các quyết định của thôn làng. Vai trò trung gian tiềm năng của các nhà lãnh đạo truyền thống ở Việt Nam cũng như ở các nơi khác cần được quan tâm hơn.

Phi tập trung hóa thường được coi là công cụ tạo ra các chế độ minh bạch và có trách nhiệm đối với người nghèo. Tuy nhiên, điều này không hẳn sẽ cải thiện được chất lượng hoạt động cũng như trách nhiệm của chính quyền địa phương, và trên thực tế đôi khi nó chỉ củng cố sức mạnh cho giới thượng lưu địa phương và giúp họ nắm giữ một phần lớn các tài nguyên chung (Johnson *et al.* 2003). Do sự phức tạp của quản lý nguồn lợi ở cấp cộng đồng cũng như hệ thống chính trị theo cấp bậc đặc thù ở Việt Nam, vẫn cần phải nghiên cứu thêm để tìm hiểu cách thức để cộng đồng có thể có được một tiếng nói ngang hàng với chính quyền trong quá trình thực hiện PES. Quá trình xác định và đăng ký các tổ chức dựa vào cộng đồng có năng lực vừa làm đại diện cho các lợi ích khác nhau của các bên liên quan ở địa phương, vừa nhạy cảm với những động thái và quan hệ quyền lực trong cộng đồng, là một nhiệm vụ cam go đòi hỏi nhiều thời gian (Campbell và Shackleton 2001). Nếu chưa làm được điều đó, PES ở Việt Nam có thể vẫn bị chi phối bởi người nắm thực quyền, cho dù dịch vụ môi trường do người nghèo cung cấp.

Kết luận

các bên trung gian, bao gồm các tổ chức phi chính phủ, các cơ quan nhà nước, công ty tư vấn chuyên nghiệp và các tổ chức đoàn thể địa phương đều là những chủ thể quan trọng trong sự phát triển PES. Trong các trường hợp PES được khảo sát, bốn nhóm trung gian có những vai trò khác nhau được định hình bởi điều kiện cụ thể của địa phương nơi họ hoạt động và trong bối cảnh ngân sách nhà nước và hệ thống chính quyền hiện tại. Tuy nhiên, có những quan ngại được nêu ra về (1) sự cam kết của các bên trung gian về việc thực hiện các hoạt động có sự tham gia và tính bền vững khi các bên trung gian phải chịu sức ép về mặt thời gian, (2) những ảnh hưởng về chính trị của nhà tài trợ và chính quyền, và (3) tính trung lập của các bên trung gian, vì họ có thể có quan hệ đặc biệt hay được lợi trực tiếp từ người bán hay mua dịch vụ môi trường. Mặc dù các tổ chức đoàn thể ở địa phương chịu sự chỉ đạo của nhà nước, nhưng họ vẫn là kênh thông tin quan trọng mà qua đó người nghèo có thể nêu lên ý kiến và quan ngại của họ, bởi lẽ họ được tín nhiệm và có sẵn bộ máy đã được hình thành đầy đủ cùng với các mạng lưới có hiệu quả. Tuy nhiên, để

trở thành người bán dịch vụ môi trường, các tổ chức này cần phải vượt qua không ít thách thức, đặc biệt là về năng lực giám sát dịch vụ môi trường và việc thực hiện hợp đồng. Do các bên trung gian hoạt động ở nhiều cấp khác nhau, với chức năng khác nhau, nên hướng tiếp cận đa ngành, đa lĩnh vực là cần thiết, trong đó bao hàm cả sự tham gia có hiệu quả và xây dựng năng lực cho những người nghèo và có ít quyền lực nhất.

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin cảm ơn TS. Meine van Noordwijk (Trụ sở Trung tâm Nông lâm nghiệp Thế giới/Trụ sở/ICRAF), TS. David Thomas (ICRAF tại Thái Lan), TS. Joshi Laxman (ICRAF tại Bogor), ông Andrian Albano (ICRAF tại Phi-líp-pin) và ông Serge Ngendakumana (ICRAF tại Guinea) đã chia sẻ những nhận xét quý báu cho tài liệu này. Chúng tôi cũng xin tỏ lòng biết ơn sự hỗ trợ về tài chính của Quỹ MacArthur Foundation cho Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế và Trung tâm Nông lâm nghiệp Thế giới trong quá trình thực hiện đề tài nghiên cứu. Báo cáo tiếng Việt là do Nguyễn Song Hà dịch, do Nguyễn Đức Tú biên tập và chỉnh sửa. Phạm Thu Thủy cũng đã hiệu đính bản tiếng Việt của báo cáo.

Tài liệu tham khảo

- Arifin, B. 2005 Institutional constraints and opportunities in developing environmental service market: lessons from institutional studies in Indonesia. World Agroforestry Centre Working Paper. World Agroforestry Centre, Southeast Asia Regional Office, Bogor, Indonesia.
- Bakker, K. 2008 The ambiguity of community: debating alternatives to private-sector provision of urban water supply. *Water Alternatives* 1(2): 236–252.
- Baumann, P. 2000 Equity and efficiency in contract farming schemes: the experience of agricultural tree crops. ODI Working paper 139. Overseas Development Institute, London.
- Bendell, J. 2006 Debating NGO accountability. United Nations; New York và Geneva, Thụy Sĩ.
- Blagescu, M. và Young, J. 2006 Capacity development for policy advocacy: current thinking and approaches among agencies supporting civil society organisations. ODI Working Paper 260. Overseas Development Institute, London.
- Bonnal, J. 2005 The sociological approach to watershed management: from participation to decentralization. *In: Proceedings of the African Regional Workshop, Preparing for the next generation of watershed management programmes and projects* (ed.) Swallow, B., Okono, N., Achouri, M và Tennyson, L., pp. 117–122. Food and

- Agriculture Organization of the United Nations, Rome.
- Borrini-Feyerabend, G., Kothari, A. và Oviedo, G. 2004 Indigenous and local communities and protected areas: towards equity and enhanced conservation. IUCN; Gland, Switzerland and Cambridge, Anh Quốc.
- Bracer, C., Scherr, S., Molnar, A., Sekher, M., Ochieng, B. O. và Sriskanthan, G. 2007 Organisation and governance for fostering pro-poor compensation for environmental services: CES scoping study issue paper No. 4. ICRAF Working Paper No. 39. World Agroforestry Centre, Nairobi, Kenya.
- Campbell, B.M. và Shackleton, S. 2001 The organisational for community-based natural resource management in Southern Africa [www document]. URL <http://www.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i3a6.htm>
- Ferraro, P. J. 2008 Asymmetric information and contract design for payments for environmental services. *Ecological Economics* 65(4):810–821.
- Fraser, F., Donohoe, P. và Donohoe, P. 2008 Realising opportunities and recognising constraints: jointly managed parks in the Northern Territory. *Trong: Protecting Country: Indigenous Governance and Management of Protected Areas* (ed.) Smyth, D. và Ward, G.K. pp. 19–29. The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, Canberra, Australia.
- Hovland, I. 2003 Communication of research for poverty reduction: a literature review. ODI Working Paper 227. Overseas Development Institute, London.
- Huang, M. và Upadhyaya, S. 2007 Watershed-based payment for environmental services in Asia. Working Paper No. 06–07. Sustainable Agriculture and Natural Resource Management Collaborative Research Support Program (SANREM CRSP), Office of International Research, Education, and Development (OIED), Virginia Tech, Virginia, Hoa Kỳ.
- Johnson, C. 2001 Towards accountability: narrowing the gap between NGO priorities and local realities in Thailand. ODI Working Paper 149. Overseas Development Institute, London.
- Johnson, C., Deshingkar, P. và Start, D. 2003 Grounding the state: poverty, inequality and the politics of governance in India's Panchayats. ODI Working Paper 226. Overseas Development Institute, London.
- Khurana, R. 2002 Market triads: a theoretical and empirical analysis of market intermediation. *Journal for the Theory of Social Behaviour* 32(2): 239–262.
- Koellner, T., Sell, J., Gaehwiler, M. và Scholz, W.R. 2008 Assessment of the management of organizations supplying ecosystem services from tropical forests. *Global Environmental Change* 18: 746–757.
- Kosoy, N., Corbera, E. và Brown, K. 2008 Participation in payments for ecosystem services: case studies from the Lacandon Rainforest, Mexico. *Geoforum* 39: 2073–2083.
- Landell-Mills, N. và Porras, T.I. 2002 Silver Bullet or Fools' Gold? A Global Review of Markets for Forest Environmental Services and Their Impact on the Poor. Instruments for Sustainable Private Sector Forestry Series. International Institute for Environment and Development, London.
- Lee, E. và Mahanty, S. 2007 Payments for environmental services and poverty reduction: risks and opportunities. Regional Community Forestry Training Center, Bangkok, Thái Lan.
- Leimona, B. và Lee, E. 2008 Pro-poor payment for environmental services: some considerations. January Brief. World Agroforestry Centre, and Bangkok, Thailand: Regional Community Forestry Training Center, Bogor, Indonesia.
- Locatelli, B., Rojas, V. và Salinas, Z. 2008 Impacts of payments for environmental services on local development in northern Costa Rica: a fuzzy multi-criteria analysis. *Forest Policy and Economics* 10(5): 275–285.
- Mapedza, E. và Mandondo, A. 2002 Co-management in the Mafungautsi State Forest area of Zimbabwe: what stake for local communities? WRI Working Paper Number 5. World Resources Institute, Washington, DC.
- Mclver, W., Kitchen, S. J., O'Donnell, S., Reddick, A. và Rideout, V. 2007 The community intermediaries research project. Community Informatics Research Network, Canada.
- Medd, W. và Marvin, S. 2007 Strategic intermediation: between regional strategy and local practice. *Sustainable Development* 15(5): 318–327.
- Mike, H. và Simon, M. 2008 Research Note 1: Glossary of Intermediaries. University of Salford, SURF Centre, Salford, Anh Quốc.
- Moss, T. 2009 Intermediaries and the governance of sociotechnical networks in transition. *Environment and Planning A* 41(6): 1480–1495.
- Moss, T., Medd, W., Guy, S. và Marvin, S. 2009 Organizing water: the hidden role of intermediary work. *Water Alternatives* 2(1): 16–33.
- Nørlund, R., Tran, N.C. và Nguyen, D.T. 2003 Dealing with the donors: the politics of Vietnam's comprehensive poverty reduction and growth strategy. *Policy Papers* 4/2003. Institute of Development Studies, University of Helsinki, Phần Lan.
- North, D. 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, Anh Quốc.
- Pham, T.T., Hoang, M.H. và Campbell, M.B. 2008 Pro-poor payments for environmental services: challenges for the government and administrative agencies in Vietnam. *Public Administration and Development* 28(5): 363–373.
- Pollard, A. và Court, J. 2005 How civil society organisations use evidence to influence policy processes: a literature review. ODI Working Paper 249. Overseas Development Institute, London.

- Providoli, A.I. 2009 Shangri-La Workshop 2009 (18–22 May 2009): Sustainable land management in the Highlands of Asia, Northwest Yunnan, China [www document]. URL <http://www.icimod.org/enews/enews.php?print=1&id=30>.
- Ravnborg, M. H., Damsgaard, G.M. và Raben, K. 2007 Payments for ecosystem services: issues and pro-poor opportunities for development assistance. Danish Institute for International Studies, Copenhagen, Đan Mạch.
- van der Meulen, B., Nedeva, M. và Braun, D. 2005 Intermediaries, organisation, and processes: theory and research issues. Position Paper for PRIME Workshop, 6–7 October 2005, Hà Lan [www document]. URL <http://www.prime-noe.org/Local/prime/dir/News/Call%20for%20papers/Position%20Paper%20Workshop%20IntermedOrg.pdf>
- Van Noordwijk, M., Leimona, B., Emerton, L., Tomich, P.T., Velarde, J. S., Kallesoe, M., Sekher, M., và Swallow, B. 2007 Criteria and indicators for environmental service compensation and reward mechanisms: realistic, voluntary, conditional and pro-poor. CES Scoping Study Issue Paper no. 2, ICRAF Working Paper no. 37. World Agroforestry Centre, Nairobi, Kenya.
- Wertz-Kanounnikoff, S. và Kongphan-Apirak, M. 2008 Reducing forest emissions in Southeast Asia: a review of drivers of land- use change and how payments for environmental services (PES) schemes can affect them. CIFOR Working Paper No. 41. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- World Agroforestry Center 2009 National Workshop on 'Linkage of forest protection, economic growth and poverty alleviation: issues and approaches in Vietnam' [www document]. URL <http://www.worldagroforestry.org/af2/node/115?q=node/208>
- Wunder, S. 2008 Payments for environmental services and the poor: concepts and preliminary evidence. *Environment and Development Economics* 13(3): 279–297.
- Zhang, L., Tu, Q. và Mol, P. J. 2008 Payment for environmental services: the sloping land conservation program in Ningxia Autonomous Region of China. *China and World Economy* 16(2): 66–81.

Tóm tắt này được dịch từ bài báo Pham, T.T., Campbell, B.M., Garnett, S.T., Aslin, H. and Hoang, M.H 2010. Importance and impacts of intermediary boundary organizations in facilitating payment for environmental services in Vietnam. Thematic section Community-based natural resource management (CBNRM): designing the next generation (Phần 1). Tạp chí khoa học Environmental Conservation 37 (1): 64–72 © Foundation for Environmental Conservation 2010 doi:10.1017/S037689291000024X

www.cifor.org

www.blog.cifor.org



Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh cho nhân loại, bảo vệ môi trường và bình đẳng thông qua việc triển khai các hoạt động nghiên cứu nhằm cung cấp thông tin về chính sách và các phương thức hoạt động ảnh hưởng đến rừng ở các nước đang phát triển. CIFOR là một trong 15 trung tâm trực thuộc Nhóm Tư vấn Nghiên cứu Nông nghiệp Quốc tế (CGIAR). CIFOR có trụ sở đóng tại Bogor (Indonesia) và các văn phòng tại châu Á, châu Phi và Nam Mỹ.

