

Chi trả dịch vụ môi trường cho dịch vụ các-bon tại Việt Nam

Góc nhìn từ kinh nghiệm quốc tế và những vấn đề cần xem xét

Phạm Thu Thủy^a và Nguyễn Văn Diễn^b

Thông điệp chính:

- Dịch vụ môi trường các-bon là loại hình dịch vụ đang được thương mại hóa phổ biến nhất trên thế giới
- Tại Việt Nam, dự thảo quyết định của Thủ tướng thực hiện thí điểm cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng cho dịch vụ các-bon đã cho thấy rõ tiềm năng lớn của dịch vụ các-bon cũng như cam kết mạnh mẽ của Chính phủ Việt Nam trong việc hiện thực hóa chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với dịch vụ này.
- Tuy nhiên, góc nhìn từ kinh nghiệm quốc tế cho thấy dự thảo và các giải pháp chính sách đưa ra cần được xem xét cẩn trọng và cần nhiều phân tích khoa học hơn nữa về xác định mục tiêu thực tiễn của chính sách, khả năng đạt được mục tiêu này, cách tiếp cận xây dựng chính sách, đặc biệt liên quan đến việc ai là người hưởng lợi và cơ chế chia sẻ lợi ích; định giá, chi phí và lợi ích của dịch vụ các-bon; xác định và theo dõi tính bổ sung, giá trị gia tăng và tính điều kiện của dịch vụ này. Quy mô và phạm vi thực hiện cũng như tiềm năng kết nối giữa PFES và REDD+ cũng cần được cân nhắc tới.

Bối cảnh

Từ năm 2008 cho tới nay, Việt Nam đã trở thành một điểm sáng trên thế giới với những thành công vang dội trong quá trình thực hiện và chia sẻ kinh nghiệm xây dựng chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng. Tiếp nối những thành công đối với việc thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng liên quan đến dịch vụ nước, bảo vệ rừng đầu nguồn, vẻ đẹp cảnh quan, dịch vụ cung ứng bãi đỗ, thực hiện chủ trương Luật Lâm nghiệp năm 2017, Chính phủ Việt Nam đang xem xét xây dựng cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng. Dịch vụ hấp thụ và lưu trữ các-bon là dịch vụ môi trường rừng đang được thương mại hóa nhiều nhất trên thị trường thế giới cũng như là tâm điểm của các thảo luận quốc tế về giảm phát

thải trên toàn cầu. Ngày 7 tháng 8 năm 2019, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã tổ chức hội thảo lấy ý kiến tham vấn về dự thảo thực hiện thí điểm cho chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với dịch vụ lưu trữ và hấp thụ các-bon. Dự thảo cũng đã được công bố rộng rãi trên website của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để lấy ý kiến đóng góp của các bên có liên quan. Tóm lược chính sách này nhằm:

- Chia sẻ các bài học kinh nghiệm quốc tế có liên quan đến cơ chế chi trả dịch vụ các-bon
- Thảo luận những vấn đề then chốt cần được xem xét khi xây dựng cơ chế chính sách mà các nước trên thế giới đã áp dụng khi họ phát triển chính sách của mình, cũng như thách thức và hướng giải quyết mà các quốc gia này đã lựa chọn.

Tóm lược chính sách hi vọng sẽ cung cấp các thông tin đầu vào hữu ích để các nhà hoạch định chính sách xem xét và đánh giá các phương án dựa trên các kiến thức khoa học hiện có.

a Tổ chức nghiên cứu lâm nghiệp quốc tế (CIFOR)

b Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Việt Nam

Tóm tắt nội dung dự thảo quyết định thí điểm PFES-C

Thực hiện Luật Lâm nghiệp; khoản 5 Điều 57, Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16/11/2018 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn triển khai xây dựng Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng (PFES-C), với mục tiêu tạo cơ sở pháp lý thực hiện thí điểm chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng đối với các Tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí CO₂ lớn tại các tỉnh thí điểm; góp phần tạo ra động lực kinh tế cho các chủ rừng bảo vệ và phát triển rừng bền vững, gắn với việc cải thiện sinh kế cho cộng đồng dân cư sống trong và gần rừng; gắn trách nhiệm xã hội của các Tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí CO₂ lớn trong việc thực hiện cam kết của Việt Nam về giảm phát thải, ứng phó với biến đổi khí hậu. Theo đó, phạm vi của dự thảo Quyết định này quy định thí điểm về đối tượng, hình thức và mức chi trả cũng như quản lý, sử dụng tiền chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng, cụ thể như sau:

a. Đối tượng, hình thức, mức chi trả

- **Về Đối tượng tham gia thí điểm PFES-C:** Cơ quan nhà nước, tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có hoạt động liên quan đến thí điểm PFES-C trên địa bàn các tỉnh: Quảng Ninh, Thanh Hóa, Thừa Thiên Huế, Quảng Nam, bao gồm 9 tổ chức hoạt động, sản xuất kinh doanh nhiệt điện than và 11 tổ chức hoạt động, sản xuất kinh doanh xi măng trên địa bàn 4 tỉnh.
- **Hình thức chi trả:** Áp dụng hình thức chi trả gián tiếp ủy thác qua Quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh trên địa bàn.
- **Mức chi trả:** Đối với tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh nhiệt điện than là 4 đồng/kWh điện thương phẩm; Đối với tổ chức hoạt động sản xuất, kinh doanh xi măng là 2.100 đồng/tấn clanhke.

b. Loại rừng, đối tượng được chi trả

- **Loại rừng được chi trả:** Loại rừng được chi trả bao gồm rừng tự nhiên; rừng trồng đặc dụng, phòng hộ; rừng trồng sản xuất được cấp chứng chỉ rừng; rừng ngập mặn.
- **Xác định diện tích rừng được chi trả:** Căn cứ xác định diện tích rừng được chi trả dựa vào kết quả điều tra, kiểm kê rừng; kết quả theo dõi diễn biến rừng của năm trước liền kề và chỉ xác định một lần trong thời gian thí điểm.
- **Xác định đối tượng được chi trả:** Đối tượng được chi trả bao gồm các đối tượng theo quy định tại khoản 1 Điều 63 Luật Lâm nghiệp có diện tích rừng được xác định được chi trả (*Chủ rừng được quy định tại Điều 8 của Luật Lâm nghiệp; Tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư có hợp đồng nhận khoán bảo vệ và phát triển rừng với chủ rừng là tổ chức do Nhà nước thành lập; Ủy ban nhân dân cấp xã và tổ chức khác được Nhà nước giao trách nhiệm quản lý rừng theo quy định của pháp luật*).

Dự thảo Quyết định còn quy định việc ký kết, thực hiện hợp đồng; xác định tiền chi trả cho bên cung ứng dịch vụ; tạm ứng, thanh toán, quyết toán; lập kế hoạch thu, chi và dự toán cho quản lý; sử dụng tiền dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon; kiểm tra, giám sát, công khai tài chính; trách nhiệm của các Bộ, ngành liên quan, UBND các tỉnh thí điểm.

Hiện nay, dự thảo Quyết định đã được đăng tải thông tin và gửi lấy ý kiến rộng rãi, trên cơ sở đó Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn sẽ tiếp tục hoàn thiện, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trong năm nay.

Mục tiêu của chính sách

Theo cam kết tự nguyện quốc gia (NDC), Việt Nam kỳ vọng sẽ giảm 8% phát thải với nguồn lực tự có vào năm 2030. Bộ Tài Nguyên và Môi Trường hiện đang xây dựng Nghị định về giảm phát thải trên quy mô toàn quốc và các bộ ngành khác cũng đang tích cực xây dựng chính sách giảm phát thải để đóng góp vào mục tiêu chung này. Ngành lâm nghiệp với chính sách Chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng là cơ hội để có nguồn lực thực hiện mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính theo cam kết, góp phần

thực hiện Chiến lược quốc gia về Biến đổi khí hậu, Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh.

Nếu đặt mục tiêu giảm phát thải là trọng tâm của chính sách, rất nhiều quốc gia trên thế giới đặc biệt là khối Châu Âu và Brazil cho rằng họ không muốn áp dụng cơ chế chi trả các-bon bởi điều này sẽ không thể giúp nước họ giảm phát thải triệt để. Hiện nay, với các quy định và khung luật pháp về bảo vệ môi trường, các công ty phải có trách nhiệm và buộc phải giảm phát thải bằng việc thay đổi công nghệ sản xuất, đầu tư vào công nghệ sạch, giảm và phòng

tránh việc sản xuất kinh doanh gắn liền với phá rừng và suy thoái rừng và các hoạt động phát thải khác.

Với việc chi trả cho dịch vụ các-bon để xuất trong dự thảo tại Việt Nam (và thực tế cũng đã được rất nhiều tập đoàn lớn trên thế giới vận động hàng lang ở Châu Âu và Brazil), các doanh nghiệp có xu thế thay vì tập trung vào đầu tư thay đổi phương thức hoạt động (bao gồm thay đổi trang thiết bị, công nghệ sản xuất) để giảm phát thải thì hoàn toàn có thể tiếp tục các hoạt động phát thải, thậm chí có thể gia tăng lượng phát thải, miễn sao họ tiếp tục trả tiền cho lượng CO₂ phát thải của họ bởi trong trường hợp này chi phí mà doanh nghiệp phải bỏ ra để thay đổi lại hoàn toàn hệ thống vận hành sẽ lớn hơn nhiều so với chi phí chi trả dịch vụ các-bon. Để tránh trường hợp các công ty "**trả tiền để tiếp tục phát thải**", nhiều nước như Brazil không thông qua chính sách chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon bằng cách thu phí phát thải các-bon mà tăng cường hàng lang pháp lí và thực thi pháp luật trong việc yêu cầu thay đổi triệt để bộ máy và quy trình sản xuất để đảm bảo các công ty này giảm phát thải triệt để. Do đó, các bài học kinh nghiệm trên của khối Châu Âu và Brazil chính là những rủi ro cần được xem xét khi xây dựng dự thảo để đạt được mục tiêu giảm phát thải quốc gia.

Cách tiếp cận xây dựng chính sách, đặc biệt liên quan đến việc ai là người hưởng lợi và cơ chế chia sẻ lợi ích

Theo như dự thảo đề cập, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đang đi theo trình tự xác định đối tượng phải chi trả, đối tượng được hưởng chi trả và mức lợi cho dịch vụ các-bon. Tuy nhiên, tại nhiều nước trên thế giới, đối với mục tiêu giảm phát thải, điều đầu tiên mà các nhà hoạch định chính sách ở các nước trên thế giới tiến hành đó là phân định và định nghĩa rõ ràng về quyền các-bon. Việc định rõ ai sở hữu quyền các-bon sẽ quyết định cơ chế chia sẻ lợi ích và xác định người mua và người bán. Trong bối cảnh tại Việt Nam, quyền các-bon chưa thực sự rõ ràng. Việc các công ty trả cho phát thải các-bon liệu có đồng nghĩa với việc họ mua/sở hữu tín chỉ, quyền các-bon không? Sau khi chi trả dịch vụ các-bon họ có quyền bán lại các tín chỉ các-bon mà họ được cấp phép không? Sau này khi các tín chỉ các-bon được thẩm định và được bán trên thị trường quốc tế, ai sẽ là người có quyền sở hữu và giao dịch tín chỉ/quyền các-bon này? Mặc dù hiện nay Việt Nam đang thực hiện hai hình thức đối với các công ty: bán tín chỉ các-bon và chi trả dịch vụ môi trường rừng nhưng, quyền các-bon trong bối cảnh toàn quốc vẫn chưa được định rõ. Tuy vậy, theo đại

diện của Vụ Kế hoạch và Tài chính, Tổng cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, đối với dự án giảm phát thải Bắc Trung Bộ tại tỉnh Thanh Hóa, các diện tích rừng này đã được bán tín chỉ các-bon vì vậy sẽ không được chi trả DVMTR đối với hấp thụ và lưu trữ các-bon.

Tại rất nhiều quốc gia trong đó có Việt Nam, hiến pháp chỉ rõ Nhà nước là chủ rừng và đại diện cho toàn dân. Do vậy, quyền các-bon thuộc về Nhà nước. Ngay cả ở New Zealand, và Australia, nơi có chủ rừng bao gồm cả sở hữu tư nhân và nhà nước, các chính phủ này cũng quyết định quyền các-bon là thuộc về nhà nước. Chỉ có một vài trường hợp hiện nay như Papua New Guinea và Brazil, trong hiến pháp của họ quy định rõ bất cứ doanh thu nào đến từ tài nguyên rừng sẽ là tài sản chung giữa nhà nước và người dân địa phương, do vậy số tiền thu được từ dịch vụ các-bon sẽ là sở hữu chung của nhà nước và người dân địa phương và do hai bên cùng quyết định. Tại Indonesia, khi dự án FCPF của Ngân hàng Thế giới đầu tư vào chi trả cho dịch vụ các-bon, chính phủ Indonesia quyết định sẽ sở hữu 95% về quyền các-bon cũng như tiền thu được từ bán tín chỉ các-bon. Còn FCPF hay các công ty khác đầu tư chỉ sở hữu 5% từ nguồn thu cho dịch vụ này. Tại Ethiopia, Luật Lâm Nghiệp mới quy định khi các công ty và doanh nghiệp tư nhân sở hữu hoặc đầu tư vào sản xuất và thương mại hoá dịch vụ các-bon, họ có sẽ có quyền được hưởng lợi đồng thời sở hữu tín chỉ và quyền các-bon. Đây cũng chính là động lực chính để các công ty đầu tư và chi trả cho dịch vụ các-bon.

Khi đã xác định quyền các-bon thuộc về ai (mà trong bối cảnh quốc tế đều quy về quyền sở hữu của nhà nước), mọi giao dịch buôn bán, các hoạt động thương mại đối với dịch vụ các-bon và cơ chế hưởng lợi sẽ phải được thực hiện với chủ thể chính là nhà nước. Tại các quốc gia này, sau khi thu được từ các công ty chi trả cho dịch vụ các-bon, tiền sẽ được chi trả về cho chính quyền trung ương và địa phương vì họ là chủ sở hữu các-bon. Việc chính quyền trung ương và địa phương quyết định chia sẻ lợi ích đó như thế nào là tùy vào tình hình thực tế của địa phương. Với bản dự thảo hiện nay đề cập tới việc sau khi phí được thu sẽ được chuyển về cho Quỹ tỉnh và Quỹ tỉnh sẽ tự chủ trì việc chi trả là hoàn toàn phù hợp với xu thế của thế giới.

Tuy nhiên, điểm khác biệt là trong khi các thảo luận của Việt Nam đang tập trung vào việc phân bổ số tiền này đến từng người dân và chủ rừng như thế nào, trong cả hai trường hợp, dù là nhà nước là chủ sở hữu của tín chỉ và quyền các-bon hay nhà nước chia sẻ với cộng đồng hoặc doanh nghiệp, các nước trên thế giới đã tiến hành chi trả bằng việc phân chia nguồn thu để thực hiện nhiều hoạt động khác nhau: tái đầu tư cho các chương trình phát triển cơ sở hạ tầng, các chương trình nâng cao năng lực cho các

bên có liên quan, xây dựng quy trình giám sát và đánh giá, tạo ra quỹ phát triển kinh tế xã hội và quỹ tín dụng. Giải pháp này được lựa chọn ở nhiều nước bởi 3 lý do chính:

- Giúp nhà nước điều phối chia sẻ lợi ích cho các bên bao gồm các cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp, người dân và cộng đồng địa phương bởi các bên này đều tham gia vào quá trình giảm phát thải. Để thực hiện được chính sách chi trả dịch vụ các-bon, các cơ quan nhà nước sẽ phải bỏ ra khá nhiều thời gian và chi phí để vận hành quá trình này. Nếu không có nguồn tài chính ổn định và đủ trang trải cho các cơ quan chính phủ, sẽ không thể đảm bảo hoạt động được diễn ra lâu dài và hiệu quả.
- Cũng liên quan đến quyền các-bon và khả năng thương mại hoá các-bon, nhiều quốc gia đã chia tiền thu được từ các công ty chi trả cho dịch vụ này làm nhiều phần, sau khi trừ đi một phần để hỗ trợ chính quyền cấp tỉnh, phần lớn tiền thu được sẽ được dùng vào việc hỗ trợ các doanh nghiệp hay cộng đồng địa phương trang trải chi phí đo đếm và thẩm định các-bon sau này. Đối với thương mại tín chỉ các-bon, quá trình thẩm định và cấp chứng chỉ khá tốn kém và thường không có ngân sách để thực hiện. Đây cũng là một cách để chuẩn bị xây dựng nguồn lực tài chính cho ngành và địa phương trong tương lai mà nhiều nước khác trên thế giới đang áp dụng.
- Bản khoăn của nhiều người trong việc đóng phí dịch vụ môi trường là họ sẽ được hưởng lợi gì? Việc chia tiền thu được từ dịch vụ các-bon bao gồm chi trả cho các bên và đa mục đích, có thể đem lại những tác động tích cực trực tiếp và gián tiếp cho doanh nghiệp. Ví dụ, tiền thu được chia cho chính quyền cấp tỉnh, cấp tỉnh đầu tư vào hoàn thiện một số công trình xã hội như đường xá tại các địa bàn cũng sẽ giúp các công ty giao thương tốt hơn. Khi dùng tiền thu được từ dịch vụ các-bon, nhiều quốc gia thiết lập các quỹ và nguồn vốn hỗ trợ lại các doanh nghiệp trong việc đổi mới công nghệ hoặc tiếp cận với thị trường (ví dụ: cấp chứng chỉ; tổ chức chia sẻ thông tin và nâng cao năng lực). Tất cả các điều này giúp lợi ích thu được từ chi trả dịch vụ các-bon trở nên có ý nghĩa hơn với các doanh nghiệp.

Bài học kinh nghiệm từ Đan Mạch về việc quốc gia này thành công thực hiện chính sách thuế các-bon cũng cho thấy việc nguồn tiền thu được dùng để trợ cấp cho các doanh nghiệp chấp nhận sử dụng các phương pháp sản xuất hiện đại và năng lượng sạch, an toàn cho môi trường. Việc đa dạng hóa sử dụng nguồn tiền thu được từ chi trả dịch vụ các-bon sẽ tạo ra động lực cho các bên tham gia tích cực vào cơ chế chi trả này.

Định giá, chi phí và lợi ích của chi trả dịch vụ các-bon

Ba mục đích chính của việc định giá và thực hiện chi trả dịch vụ các-bon là:

- Xác định đúng và đủ giá trị của dịch vụ các-bon từ đó cả xã hội nhận thức được vai trò to lớn mà dịch vụ hấp thụ các-bon mang lại. Nhiều nhà kinh tế học trong và ngoài nước cho rằng, “vẻ đẹp” của thuế các-bon chính là tính đơn giản dựa trên thị trường. Giá cả là phương tiện hiệu quả nhất trong việc định hướng nhà sản xuất và người tiêu dùng. Việc phát thải các-bon lâu nay gây ra thiệt hại cho môi trường nhưng chưa được định giá. Thuế hay chi trả cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon sẽ giúp phản ánh phí tổn xã hội của phát thải các-bon và đưa ra một thông điệp mạnh mẽ nhằm làm giảm hiện tượng này.
- Khi dịch vụ các-bon được định giá chính xác, người hưởng lợi không thể hưởng lợi tự do, không phải chi trả gì và buộc phải có trách nhiệm trong việc giảm phát thải hoặc hưởng lợi từ việc phát thải.
- Việc định giá các-bon, thuế các-bon và chính sách chi trả dịch vụ các-bon sẽ làm các bên đang phát thải phải xem xét, điều chỉnh lại hành vi thông qua công cụ tài chính (khi giá phải chi trả cho dịch vụ các-bon cao, các doanh nghiệp sẽ tìm cách giảm phát thải của họ để không phải trả chi phí cao cho việc phát thải nữa). Đó cũng chính là phương thức mà mục tiêu Thụy Điển áp dụng nâng giá các-bon cao và lý do tại sao các doanh nghiệp tại Hoa Kỳ kiên quyết phản đối thông qua thuế các-bon.

Dự thảo lần này đưa ra mức chi trả dưới 5 USD/tấn CO₂ phát thải. Một mặt, mức chi trả này được đánh giá là đủ thấp để không có những tác động kinh tế quá lớn cho doanh nghiệp và người dân nên các doanh nghiệp có thể sẵn sàng chấp nhận chi trả. Mặt khác, đặt ra rủi ro “trả tiền để tiếp tục phát thải” của chính sách chi trả dịch vụ các-bon như trình bày ở trên. Cụ thể là:

- Định giá và mức chi trả đề xuất hiện nay chưa thực sự thể hiện đầy đủ và giúp xã hội nhận thức đúng đắn về giá trị thật của dịch vụ các-bon mang lại. Báo cáo nghiên cứu tiến khả thi cho PFES các-bon mà Bộ đã công bố trong hội thảo 7/8/2019, giá trị thực tế của dịch vụ các-bon được các nhà khoa học tính toán cao hơn rất nhiều lần mức giá đang đề xuất thu. Nghiên cứu của CIFOR tại 17 vùng lãnh thổ và 6 quốc gia đang có nhiều các chương trình, chính sách và dự án liên quan đến chi trả dịch vụ các-bon cũng cho thấy ngoài giá trị thực của các-bon có thể quy đổi được thành tiền vốn đã rất cao, xã hội còn phải trả thêm tối thiểu

36 USD cho một tấn các-bon phát thải. Nếu giá trị thực của dịch vụ các-bon không được các bên hiểu một cách chính xác, rất khó có thể thay đổi góc nhìn và hành vi tiếp tục phát thải.

- Khi mức chi trả quá thấp, nguyên tắc sử dụng công cụ tài chính tạo ra các rào cản để ngăn việc tiếp tục phát thải sẽ không hiệu quả.
- Ngoài ra, trong phần lớn các trường hợp trên thế giới và trong bối cảnh hiện nay của Việt Nam, các doanh nghiệp chuyển chi phí của các-bon vào những người tiêu dùng. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra những người tiêu dùng nghèo thường bỏ ra nhiều chi phí hơn vào việc tiêu thụ nhiên liệu hoặc mua các sản phẩm tiêu tốn nhiều năng lượng và có tính phát thải cao. Chính vì vậy, chi phí gia tăng có thể ảnh hưởng nhiều tới người nghèo hơn là người giàu. Nếu không cẩn trọng xem xét hình thức chuyển chi phí, tỉ lệ nghèo đói và tính dễ tổn thương của nhóm người nghèo và nhóm dễ tổn thương có thể sẽ gia tăng. Cần có thêm các thông tin phân tích và nghiên cứu để có thể đánh giá đầy đủ tác động kinh tế và xã hội của chính sách này đối với nhiều nhóm đối tượng khác nhau. Tại Mỹ và Anh, chính phủ yêu cầu thực hiện các nghiên cứu đánh giá chi tiết với các nhóm đối tượng và các vùng khác nhau trước khi ra bất cứ quyết định nào.

Tính bổ sung, giá trị ra tăng và tính điều kiện

Cơ chế và chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng có hai ưu điểm vượt trội hơn các giải pháp chính sách khác, cụ thể là:

- **Tính điều kiện:** người cung cấp dịch vụ chỉ được nhận tiền chi trả khi chứng minh được họ đã cung cấp được đúng dịch vụ đang bán.
- **Tính bổ sung:** chi trả cho giá trị tăng thêm mà dịch vụ được tạo ra so với trường hợp không có PFES.

Điều này đặt ra các câu hỏi lớn cần xem xét khi xây dựng và thực hiện chính sách PFES các-bon:

- Các bên sử dụng dịch vụ đang trả cho dịch vụ cụ thể nào? Làm thế nào để giám sát, đánh giá và theo dõi rằng đúng là dịch vụ đó đã được cung cấp, và từ đó có bằng chứng để chi trả (**tính điều kiện**)? Nếu bằng chứng không chỉ ra được là dịch vụ đã được cung cấp thì các bên sử dụng có phải trả tiền nữa không và nếu đã trả thì có được hoàn lại tiền nếu dịch vụ đã được cung cấp không theo đúng như dự định và cam kết? Nếu các công ty bị phạt về mức phát thải gia tăng của họ nhưng họ không trả tiền giảm phát thải qua PFES các-bon mà tự mua tín chỉ giảm phát thải CO_{2A} ở nơi khác với giá rẻ hơn để trình với tỉnh (ví dụ: như trong trường hợp của Bang California của Mỹ) thì có được chấp nhận?
- Làm thế nào để đo đạc tính bổ sung của cơ chế mới này? Trong trường hợp không có chính sách này, các diện tích rừng hiện có vẫn có thể đang được bảo vệ và trồng mới từ nguồn PFES chi trả cho dịch vụ nước, vẻ đẹp cảnh quan từ nguồn chi trả trồng rừng thay thế. Vậy thực tế tính bổ sung của chính sách này sẽ được chỉ ra như thế nào (**tính bổ sung**).

Các câu hỏi này cũng được đề cập bởi Thứ trưởng Hà Công Tuấn trong hội thảo tham vấn ngày 7/8/2019 nhưng trong dự thảo chưa đề cập tới định hướng trả lời các vấn đề then chốt này. Cần xây dựng đường cơ sở để chỉ rõ tính bổ sung. Ngay cả khi chúng minh tính hiệu quả của chính sách sau quá trình thí điểm đến hết năm 2020 cũng cần có những số liệu và phân tích cụ thể để thuyết phục các bên có liên quan. Việc làm rõ một quy trình giám sát và đánh giá, chỉ rõ căn cứ tính điều kiện và tính bổ sung luôn được các nước khác ưu tiên khi xây dựng chính sách của họ. Khi xây dựng chính sách quyền các-bon và cơ chế chi trả dịch vụ các-bon, khung pháp lý của họ để cập rất rõ ai là người hưởng lợi, nhưng cũng bao gồm các biện pháp chế tài xử phạt khi người đang sở hữu quyền các-bon hoặc cam kết cung cấp dịch vụ các-bon không thực hiện đúng quyền hạn, chức năng và nhiệm vụ.

Để thuyết phục được chính sách chi trả cho dịch vụ các-bon và REDD+ tại Brazil và Indonesia, các nghiên cứu như Bảng 1 dưới đây mang ý nghĩa rất quan trọng.

Với các nghiên cứu khoa học này, chính phủ tại Indonesia và Brazil có đủ bằng chứng khoa học khẳng định khi có các hoạt động chi trả cho dịch vụ các-bon như REDD+, khối lượng các-bon rừng sẽ tăng lên đáng kể, tỉ lệ nghèo có thể được giảm xuống và nguyên nhân dẫn đến phá rừng là xây dựng đường sá cơ sở hạ tầng có thể được giảm. Tuy nhiên, chi phí cơ hội của việc có REDD+ hay các chính sách chi trả các bon đối với người dân lại có thể tăng lên.

1 Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia, pp. 209-230.

Bảng 1. Tác động của REDD+ tại Indonesia và Brazil

	Brazil		Indonesia	
	Có REDD+	Không có REDD+	Có REDD+	Không có REDD+
Các-bon rừng (tC/ha)	145	117	153	116
Chi phí cơ hội (US\$/ha)	915	833	547	788
Diện tích khu vực bảo tồn (%)	28.2	8.3	25.9	11.8
Tỉ lệ nghèo đói (tỉ lệ trên tổng số dân)	0.39	0.41	0.14	0.17
Mật độ đường sá (theo km ²)	0.03	0.08	0.09	0.11

Nguồn: Angelsen và cộng sự 2012. Phân tích REDD+: thách thức và lựa chọn¹

Dù Việt Nam hiện mới đang xây dựng dự thảo và chúng ta còn một thời gian để thí điểm chính sách mới, các hợp phần cơ bản và thiết yếu như hệ thống giám sát và đánh giá tính điều kiện và tính bổ sung cần phải được xem xét cẩn trọng. Việc đảm bảo nguồn tài chính cho việc giám sát này rất quan trọng và cần thiết nên các nước trên thế giới luôn lưu giữ một phần tiền thu được từ việc bán các-bon để làm việc này.

Quy mô và phạm vi thực hiện

Dịch vụ hấp thụ các-bon là một dịch vụ rừng cung cấp cho toàn cầu. Điều này lí giải một phần cho lập luận của các doanh nghiệp trong nước chưa được thuyết phục hoàn toàn về việc tại sao họ phải trả, và nếu họ trả thì cần chỉ cho họ thấy cánh rừng nào, ở đâu cung cấp dịch vụ đó cho họ.

Với cách tiếp cận theo quy mô tỉnh và quỹ tỉnh là người quản lí thu chi, các ưu điểm của mô hình này là:

- Giảm thiểu được hiện tượng rò rỉ và dịch chuyển phát thải vì tỉnh sẽ quản lí được chặt chẽ nguồn phát thải
- Chính quyền địa phương có thể quản lí và thực thi pháp luật nhanh chóng và trực tiếp với cả người mua và người bán.

Tuy nhiên cách thức này lại khó có thể giải quyết được vấn đề quy mô và phạm vi thực hiện mà các bên sử dụng dịch vụ đang để ra. Trên thực tế, với mô hình tại Hoa Kỳ và Châu Âu, họ giải quyết các mâu thuẫn này bằng 4 cách như sau:

- Các doanh nghiệp phát thải được phép tìm kiếm, mua tín chỉ các-bon giảm phát thải từ các doanh nghiệp khác, từ địa bàn khác hoặc nước khác để bồi hoàn cho phát thải họ tạo ra. Các tỉnh và các bang trong cùng một quốc gia hoặc liên quốc gia cũng có thể trao đổi và mua bán quyền các-bon và tín chỉ CO₂ này để chứng minh mình đã giảm phát thải.

- Xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích cho nhiều hạng mục và đối tượng khác nhau như đã trình bày ở phần 3 để tạo ra động lực cho các doanh nghiệp thay vì tìm kiếm mua ở địa bàn khác, họ sẵn lòng chi trả cho địa phương bởi ngay cả khi không thể chứng minh hoàn toàn rằng cánh rừng nào ở địa phương đang hấp thụ bao nhiêu, doanh nghiệp vẫn biết rằng số tiền họ đóng góp sẽ được chi trả và tái đầu tư cho nhiều hoạt động khác nhau giúp họ trực tiếp hưởng lợi (ví dụ: đầu tư vào cơ sở hạ tầng, hỗ trợ cấp tín chỉ, hỗ trợ tiếp cận với thị trường).
- Bán và đấu thầu các tín chỉ các-bon **đã được kiểm chứng bởi chính phủ**. Tại nhiều quốc gia, sau khi chính phủ đã kiểm chứng tín chỉ các-bon, khối tư nhân có thể tham gia đấu giá do chính phủ tổ chức để mua lại các tín chỉ này.
- Để khuyến khích doanh nghiệp và người dân tham gia giảm phát thải và nghiêm túc thực hiện chính sách chi trả các-bon, Nhà nước ra những chính sách cho vay vốn ưu đãi, các khoản miễn trừ thuế, vốn vay với lãi suất thấp để khuyến khích khối tư nhân đầu tư vào lĩnh vực bán tín chỉ các-bon và dịch vụ môi trường. Quỹ thu PFES từ các-bon cũng có thể dùng để tái đầu tư và khuyến khích khối tư nhân đầu tư bảo vệ dịch vụ môi trường.

Để có thể thực hiện được các giải pháp này cần có một quy hoạch tổng thể, làm rõ quyền các-bon và các cơ chế khuyến khích sự tham gia của các bên.

Kết nối giữa PFES và REDD+

Bởi cả PFES các-bon và REDD+ đều liên quan tới tín chỉ các-bon và Việt Nam đang thực hiện cả PFES và REDD+, việc hài hòa hóa giữa PFES và REDD+ là rất cần thiết. Kinh nghiệm thực tế ở nhiều nước chỉ ra nhiều bài học

hữu ích Việt Nam có thể xem xét để áp dụng. Các bài học sẽ được trình bày cụ thể dưới đây.

Kết hợp nguyên tắc chi trả

Trong việc thiết kế xây dựng các chính sách REDD+, chi trả dịch vụ môi trường rừng nói chung và chính sách chi trả dịch vụ các-bon nói riêng, có 2 nguyên tắc cơ bản các quốc gia lựa chọn:

1. Polluters to pay-Người phát thải phải trả tiền
2. Paying to polluters - Trả tiền cho người phát thải.

Chi trả dịch vụ môi trường rừng cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon (PFES-C) tại Việt Nam đang thực hiện theo nguyên tắc 1- các doanh nghiệp buộc phải trả tiền cho sự phát thải. Trong khi đó, REDD+ dường như theo nguyên tắc 2, đó là cần có các cơ chế khuyến khích tài chính thúc đẩy các doanh nghiệp giảm phát thải bằng cách điều chỉnh hành vi sản xuất của mình thông qua việc giảm sản lượng hoặc thay đổi công nghệ. Cơ chế chia sẻ lợi ích của REDD+ hoàn toàn có thể hỗ trợ cơ chế PFES. Đề xuất thành lập Quỹ REDD+ để cập tới việc tiến thu từ REDD+ có thể được sử dụng để hỗ trợ đầu tư và thực hiện các sáng kiến giảm phát thải. Việc chi trả từ REDD+ hoàn toàn có thể giúp thực hiện phần giám sát và đánh giá và tạo ra các cơ chế khuyến khích các doanh nghiệp thay đổi hành vi. Trong nhiều trường hợp, để các doanh nghiệp đủ điều kiện xin hỗ trợ, phải có chứng nhận và bằng chứng họ đã hoàn thành trách nhiệm xã hội và thực thi đúng pháp luật trong việc trả tiền phát thải của họ cho Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng.

Quản lý dựa trên kế hoạch sử dụng đất tổng thể

Tại nhiều quốc gia Châu Mỹ Latin (ví dụ: Costa Rica và Brazil), nơi đã thực hiện được việc chi trả cho dịch vụ các-bon trong một thời gian dài và cũng có thực hiện REDD+, việc quản lý và kết hợp PFES và REDD+ dựa trên chiến lược quản lý sử dụng đất và ở nơi nào có tiềm năng thực hiện hiệu quả (kể cả về mặt phát thải và chi phí kinh tế). Từ đó biết rõ ở đây làm gì và bản đồ các-bon cũng như tiềm năng bán tín chỉ các-bon được phân bổ và quản lý phù hợp. Bảng 2 đưa ra các ví dụ mà các nước ở Châu Mỹ Latin ra quyết định về việc kết hợp PES và REDD+ ở đâu trên cảnh quan của mình. Việc quy hoạch và kết hợp hài hòa các nguồn tiền thu được từ các chương trình, chính sách và mô hình khác nhau sẽ giúp hiệu quả đạt được của mục tiêu chính cao hơn.

Bảng 2. Ví dụ về việc lập kế hoạch kết hợp PES và REDD+ theo phương thức quản lý sử dụng đất.

Loại hình sử dụng đất	PES	REDD+
Đất bản địa	X	
Khu tái định cư	X	
Đất trống		x
Vườn quốc gia/Khu bảo tồn		x
Đất nông nghiệp quy mô nhỏ (< 300 hecta)	x	
Đất nông nghiệp quy mô lớn		x
Đất chưa giao	x	

Với giải pháp này, nhà nước tiến hành đánh giá nhận diện trước tiên khu vực có tiềm năng giảm phát thải các-bon lớn sau đó lên kế hoạch phân bổ ở đâu PFES và REDD+ thực hiện hiệu quả nhất.

Kết luận

Việc xây dựng chính sách PFES nói chung và PFES các-bon nói riêng tại Việt Nam đang đặt những nền móng vững chắc trong việc đảm bảo cơ chế tài chính bền vững cho ngành lâm nghiệp đồng thời góp phần thực hiện các mục tiêu giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu, nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ phát triển rừng, đóng góp vào phát triển bền vững của xã hội. Dự thảo quyết định đã cho thấy rõ tiềm năng lớn của dịch vụ các-bon cũng như cam kết mạnh mẽ của chính phủ Việt Nam trong việc hiện thực hóa chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng đối với dịch vụ này. Tuy nhiên, bài học kinh nghiệm quốc tế cho thấy dự thảo và các giải pháp chính sách đưa ra cần được xem xét cẩn trọng và cần nhiều phân tích khoa học hơn nữa về xác định mục tiêu thực tiễn của chính sách, khả năng đạt được mục tiêu này, cách tiếp cận xây dựng chính sách, đặc biệt liên quan đến việc ai là người hưởng lợi và cơ chế chia sẻ lợi ích; định giá, chi phí và lợi ích của dịch vụ chi trả các-bon; xác định và theo dõi tính bổ sung, giá trị ra tăng và tính điều kiện, quy mô và phạm vi thực hiện cũng như tiềm năng kết nối giữa PFES và REDD+. Làm rõ quyền các-bon, xem xét tính khả thi và tác động của PFES-C đối với mục tiêu giảm phát thải; xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích bằng việc kết hợp và hài hòa giữa PFES và REDD+, từ đó có nhiều kênh chi trả theo cách tiếp cận cảnh quan cho nhiều đối tượng khác nhau sẽ giúp việc vận hành PFES-C trở nên

thực tế hơn. Việc định giá các-bon đúng và đủ bao gồm cả chi phí sản xuất, cung cấp dịch vụ lẫn các chi phí cơ hội, chi phí xã hội có liên quan cũng giúp các bên hiểu rõ về vai trò của rừng trong việc giảm phát thải khí nhà kính. Thiết lập một cơ chế giám sát và đánh giá cũng sẽ giúp đưa ra các căn cứ khoa học củng cố niềm tin của các bên về tính hiệu quả của chính sách. Thí điểm PFES-C trong thời gian tới sẽ là kinh nghiệm quý báu không chỉ cho Việt Nam và còn với bạn bè quốc tế trong việc hiện thực hóa chính sách PFES cho dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon.

Lời cảm ơn

Nghiên cứu này là một hợp phần của Nghiên cứu so sánh toàn cầu về REDD+ mà CIFOR đang tiến hành (www.cifor.org/gcs). Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ bao gồm Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD), Cơ quan phát triển Mỹ (USAID) và Chương trình nghiên cứu CGIAR về rừng, cây và nông lâm kết hợp (CRP-FTA), đã hỗ trợ nghiên cứu này. Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn Ông Nguyễn Văn Vũ - Vụ trưởng Vụ Kế hoạch và Tài chính, Tổng cục Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và ông Nguyễn Đình Tiến- Giảng viên của Trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội đã chia sẻ các ý kiến đóng góp giúp chúng tôi hoàn thiện bài viết.



Chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA) là chương trình phát triển nghiên cứu lớn nhất thế giới nhằm nâng cao vai trò của rừng, cây gỗ và nông lâm kết hợp với mục tiêu phát triển bền vững và đảm bảo lương thực để ứng phó với biến đổi khí hậu. CIFOR chủ trì các nghiên cứu FTA trong mối quan hệ đối tác chiến lược với Bioersivity International, CATIE, CIRAD, INBAR, ICRAF và TBI.

Nghiên cứu này được hỗ trợ bởi Quỹ đối tác CGIAR: cigar.org/funders/



Norad



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

cifor.org

forestsnews.cifor.org



Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh của nhân loại, cải thiện bảo vệ môi trường và thúc đẩy sự bình đẳng thông qua tiến hành các nghiên cứu sáng tạo, nâng cao năng lực của các bên đối tác, tích cực tham gia đối thoại với các bên liên quan để hỗ trợ định hình chính sách và thực tiễn tác động tới rừng và con người. CIFOR là tổ chức nghiên cứu thuộc liên minh CGIAR và chủ trì các chương trình nghiên cứu của CGIAR về Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA). Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại Nairobi, Kenya; Yaounde, Cameroon; Lima, Peru và Bonn, Germany.

