

VỀ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG Ở VIỆT NAM

Nguyễn Tuấn Phú
Vụ trưởng, Vụ Nông nghiệp
Vấn phòng Chính phủ

(Bản chính thức 1-4-2008)

I. NHU CẦU CẦN THIẾT VỀ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG Ở VIỆT NAM.

1. Tầm quan trọng của rừng đối với việc phát triển kinh tế - văn hóa- xã hội của Việt Nam.

Trên bản đồ địa lý, nước Việt Nam giống như một cái “ban công” của Bán đảo Đông Dương đang vươn ra Biển Thái Bình Dương, trải dài từ vĩ tuyến 9 đến vĩ tuyến 23 nhưng địa hình lại hẹp và dốc theo hướng từ Tây sang Đông, đặc biệt Việt Nam lại nằm trong vùng trọng tâm của những trận bão nhiệt đới nên hàng năm phải hứng chịu hàng chục cơn bão khủng khiếp từ biển đổ bộ vào đất liền gây thiệt hại rất to lớn về người và của cải vật chất. Vì lẽ đó con người luôn luôn phải tìm cách đối phó với thiên tai, bão lũ và điều trước tiên phải tính đến là tạo ra vành đai xanh của rừng làm chức năng phòng hộ, bảo vệ môi trường.

Việt Nam hiện có khoảng 12,712 triệu ha rừng, phân bố trên địa bàn 61 tỉnh, thành phố; Chiến lược Phát triển Lâm nghiệp của Việt Nam dự kiến đến năm 2020 đưa diện tích rừng đạt khoảng gần 16 triệu ha, với tỷ lệ che phủ 47%.

Xét về lợi ích kinh tế, rừng tạo ra giá trị sử dụng hiện vật và giá trị sử dụng trừu tượng.

Giá trị sử dụng “hiện vật” (còn gọi là giá trị sử dụng trực tiếp) của rừng là: sản xuất, cung cấp cho xã hội gỗ và các loại lâm sản khác. Các sản phẩm này được buôn bán, trao đổi và có giá cả trên thị trường.

Giá trị sử dụng trừu tượng (còn gọi là giá trị sử dụng gián tiếp) là những giá trị sử dụng do rừng tạo ra, tồn tại và phát triển tỷ lệ thuận với sự tồn tại và phát triển của rừng. Các giá trị trừu tượng của rừng cung ứng tự nhiên cho nhiều người, thậm chí là cả xã hội cùng hưởng lợi, đó là: **điều tiết, bảo vệ nguồn nước, bảo vệ đất, hạn chế xói mòn, hấp thụ các bon, hạn chế lũ lụt, lũ quét, ngăn chặn sạt lở đất, chống cát bay, chống sa mạc hóa đất đai, bảo tồn đa dạng sinh học, cảnh quan vẻ đẹp thiên nhiên...**

Con người từ buổi hồng hoang đến ngày nay hưởng thụ các giá trị sử dụng của rừng đặc biệt là hưởng thụ các “**giá trị sử dụng trừu tượng**” của rừng *như là của trời*

cho, cứ mặc nhiên thụ hưởng, không cần phải tính toán và không cần phải chi trả, bảo vệ.

Việt Nam đã trải qua một thời gian dài khai thác quá mức tài nguyên rừng cùng với sự tàn phá của chiến tranh trước đây đã làm mất đi hàng triệu ha rừng nguyên sinh, là rừng tự nhiên đại ngàn; kéo theo hệ lụy của nó là làm cho rừng mất khả năng phòng hộ môi trường và giảm khả năng hạn chế tác hại của thiên tai đến sản xuất và đời sống của con người; nhiệt độ môi trường hàng năm đều tăng lên khốc liệt, tại các tỉnh Nghệ An, Hà Tĩnh trong những ngày đầu tháng 7 /2007 nhiệt độ lên đến 42 độ, ngoài trời 45 độ, nhiều người bị điên vì nóng và người ốm nhiều đến mức bệnh viện không đủ chỗ chứa, rồi 5 trận bão dồn dập đổ vào các tỉnh miền Trung trong tháng 11 năm 2007 đã gây ra thiệt hại hàng nghìn tỷ đồng; mưa bão, lũ lụt, lũ quét, sạt lở đất, hạn hán, đất trồng trọt bị bạc màu, sa mạc hoá

Theo đánh giá của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn bình quân hàng năm thiên tai tại Việt Nam làm cho 750 người bị chết và mất tích, nhiều công trình kinh tế xã hội bị phá huỷ, thiệt hại hàng năm chiếm hơn 1,5% GDP của cả nước (thông tin trên mạng VN Express – Việt Nam News Daily ngày 01 tháng 10 năm 2007). Điều đặc biệt nghiêm trọng là thiên tai hàng năm diễn ra với tần suất ngày càng nhiều hơn, quy mô và cường độ ngày càng lớn hơn, nên đòi hỏi con người càng phải hành động khẩn trương quyết liệt hơn để tạo lập được môi trường thiên nhiên hòa thuận làm chức năng phòng hộ, bảo vệ cho con người, trong đó rừng là yếu tố quan trọng nhất.

2. Nhu cầu hình thành chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam.

Ngày nay con người đã nhận thức ra rằng: Các giá trị sử dụng của rừng (*bao gồm giá trị sử dụng hiện vật và giá trị sử dụng trùu tượng*) không còn là “*của trời cho*” như buổi hồng hoang trước đây. Nếu con người muốn có cuộc sống an lành, muốn sống tốt thì phải chi trả tiền, phải tổ chức trồng rừng, bảo vệ rừng để rừng sản xuất ra các giá trị sử dụng làm chức năng phòng hộ môi trường, cung ứng cho con người thụ hưởng.

Như vậy, những người lao động lâm nghiệp (gọi là các chủ rừng), trực tiếp đầu tư vốn, lao động để trồng rừng, bảo vệ rừng tức là sản xuất ra của cải vật chất gọi là *các giá trị sử dụng của rừng (bao gồm giá trị sử dụng hiện vật và giá trị sử dụng trùu tượng nêu trên)*, các giá trị sử dụng này được cung ứng cho mọi thành viên trong xã hội thụ hưởng, thì các chủ rừng phải được chi trả, hoàn lại phần vốn, lao động mà họ đã đầu tư cho rừng.

Chúng tôi quan niệm rằng: giá trị sử dụng trù tượng của rừng là “*loại hàng hoá đặc biệt*”, có giá trị rất lớn, chiếm tới 60-80% tổng giá trị kinh tế mà rừng tạo ra, trên thực tế các giá trị này của rừng đang được đánh giá thấp hơn so với giá trị vốn có của chúng. Do đó, cần phải được hình thành « thị trường » để trao đổi giữa người sản xuất cung ứng các giá trị sử dụng của rừng với người hưởng thụ các giá trị sử dụng này.

Các hoạt động trao đổi cung ứng dịch vụ các giá trị sử dụng từ môi trường rừng như trên được gọi là « **Chi trả dịch vụ môi trường rừng** ». Đó là cơ sở để hình thành chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng ở Việt Nam.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ TRỌNG TÂM VỀ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG.

1. Mục đích, yêu cầu về chi trả dịch vụ môi trường rừng.

- Đưa vào thực tế cuộc sống những nội dung Luật pháp, chính sách của Nhà nước về lâm nghiệp, về xã hội hoá nghề rừng; nâng cao ý thức trách nhiệm, nghĩa vụ của mọi tổ chức, cá nhân đối với sự nghiệp bảo vệ và phát triển rừng.

- Huy động các nguồn lực của xã hội để bảo vệ và phát triển rừng, tạo điều kiện để ngành lâm nghiệp hoạt động đúng quy luật của nền kinh tế sản xuất hàng hoá. Thực hiện tiến tới xoá bỏ cấp từ nguồn ngân sách Nhà nước đầu tư cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng.

- Bảo đảm cho người lao động trực tiếp tham gia hoạt động sản xuất, bảo vệ phát triển rừng (người cung ứng dịch vụ môi trường rừng) được chi trả giá trị của rừng do mình tạo ra, đúng giá trị của rừng đem lại cho xã hội. Người lao động lâm nghiệp sẽ thật sự gắn bó với rừng, thay vì phải phá rừng để trồng cây nông nghiệp kiếm sống thì người lao động sẽ giữ rừng, bảo vệ phát triển rừng để được chi trả những giá trị mà rừng tạo ra cho họ.

- Nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý, sử dụng và bảo vệ rừng cho các chủ rừng, góp phần thực hiện chiến lược phát triển lâm nghiệp.

2. Nội dung chi trả dịch vụ môi trường rừng.

2.1. Thống nhất một số khái niệm trong nội dung chi trả dịch vụ môi trường rừng:

* **Môi trường rừng:** Là giá trị sử dụng trừu tượng (còn gọi là giá trị sử dụng gián tiếp) do rừng tạo ra và rừng bảo vệ mà có được, bao gồm:

- Điều hòa nguồn nước, cung cấp nước cho thủy điện, thủy lợi, các hoạt động sản xuất và đời sống của xã hội.

- Dự trữ sinh quyển, tạo môi trường không khí trong lành.
- Bảo vệ, cải tạo đất, chống rửa trôi xói mòn đất.
- Bảo vệ các công trình kinh tế quan trọng không bị lũ quét, sóng thần, vùi lấp, phá huỷ.
- Ngăn chặn lũ lụt.
- Tạo môi trường cảnh quan thiên nhiên (phục vụ Du lịch sinh thái, văn hoá, nghỉ dưỡng...).
- Bảo tồn đa dạng sinh học, đặc biệt là bảo tồn những nguồn gen động, thực vật quý hiếm của thiên nhiên phục vụ cho phát triển kinh tế xã hội của đất nước.....

* **Dịch vụ môi trường rừng:** là các giá trị sử dụng trừu tượng được tạo thành từ môi trường rừng (nêu trên) được cung ứng (dịch vụ) cho xã hội (hay người hưởng lợi).

Nói cách khác: dịch vụ môi trường rừng là việc cung ứng và sử dụng bền vững các giá trị sử dụng trừu tượng của rừng, giữa bên cung ứng dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ.

* **Chi trả dịch vụ môi trường rừng** là quan hệ kinh tế (trao đổi) giữa người sản xuất cung ứng dịch vụ môi trường rừng (người bán) cho người hưởng thụ dịch vụ môi trường rừng (người mua, người phải chi trả).

2.2. Các hình thức chi trả dịch vụ môi trường rừng:

Chúng tôi xác định 2 hình thức chi trả dịch vụ môi trường rừng là :

* **Chi trả dịch vụ môi trường rừng trực tiếp:** là hoạt động giao dịch trao đổi giữa người bán và người mua. Người lao động lâm nghiệp (các chủ rừng) tạo được hoặc bảo vệ, giữ gìn được môi trường cảnh quan thiên nhiên trong rừng; những người muốn vào khu rừng để thăm quan, chiêm ngưỡng, thưởng thức cảnh quan thiên nhiên, thậm chí nghỉ dưỡng, nghiên cứu khoa học.. vv... phải trả tiền mua vé để được đến với khu rừng, đây là giao dịch chi trả dịch vụ môi trường rừng trực tiếp.

* **Chi trả dịch vụ môi trường rừng gián tiếp :** Một khi giao dịch (mua, bán) giữa người bán và người mua không thể thực hiện trao đổi được trực tiếp, thì cần thiết phải thông qua một bên trung gian làm đại diện cho cả hai phía ; xét về thực tế thì người

lao động lâm nghiệp (các chủ rừng) khi tạo ra môi trường rừng không thể đi bán cho từng người hưởng lợi (các đối tượng hưởng lợi có thể là dân cư của một thành phố, của một vùng đồng bằng được hưởng thụ môi trường sinh quyển sạch, an toàn ; hoặc được sử dụng nước phục vụ đời sống, và sản xuất ...VV..).

Với quy mô số lượng người hưởng lợi là một số đông trong xã hội thì Nhà nước phải là người đại diện để thu tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng từ người mua « người hưởng lợi » để thanh toán cho người bán « là người sản xuất và cung cấp dịch vụ môi trường rừng ». Hoạt động của Nhà nước như vậy gọi là Chi trả dịch vụ môi trường rừng gián tiếp.

2.3. Xác định các đối tượng được chi trả dịch vụ môi trường rừng:

*** Tổ chức, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn và cá nhân có tư cách pháp nhân, được giao rừng tự nhiên, nhận khoán quyền sử dụng rừng tự nhiên ổn định lâu dài để bảo vệ, phát triển rừng, được chi trả phù hợp với giá trị của rừng (mức đầu tư theo quy định của Nhà nước về định giá rừng phòng hộ).**

*** Tổ chức, hộ gia đình, cộng đồng dân cư thôn và cá nhân có tư cách pháp nhân, được giao đất, giao và khoán rừng sản xuất (cả rừng trồng và rừng tự nhiên), khi rừng đã được chăm sóc phát triển đủ tiêu chuẩn phòng hộ thì trong thời gian chưa khai thác, chủ rừng được hỗ trợ một phần giá trị phòng hộ do rừng tạo ra.**

*** Các loại rừng được áp dụng chi trả dịch vụ môi trường rừng là:**

Rừng phòng hộ và rừng đặc dụng: Được đầu tư chi trả để khuyến khích bảo vệ và phát triển để bảo đảm chức năng phòng hộ, phòng chống thiên tai, bảo vệ môi trường, bảo tồn nguồn gen và đa dạng sinh học (mức đầu tư theo quy định của Nhà nước về định giá các loại rừng).

Đối với rừng sản xuất (cả rừng trồng và rừng tự nhiên): Nếu diện tích rừng khép tán, bảo đảm chức năng phòng hộ môi trường theo các cấp độ khác nhau khi phân loại rừng, thì trong giai đoạn chưa khai thác, được chi trả đầu tư, hỗ trợ như rừng phòng hộ.

Khi khai thác rừng sản xuất (là tác động làm suy giảm chức năng phòng hộ của rừng) chủ rừng phải chi trả tiền để tái phục hồi phát triển diện tích rừng theo quy định để bảo đảm chức năng phòng hộ của rừng.

2.4. Xác định các đối tượng phải chi trả dịch vụ môi trường rừng:

Về nguyên tắc, đối với các tổ chức (bao gồm cả cơ quan nhà nước); doanh nghiệp, cộng đồng dân cư thôn, hộ gia đình, cá nhân ... sinh sống trên đất nước Việt Nam được hưởng lợi ích từ môi trường rừng đem lại hoặc có các hoạt động trong sản xuất và đời sống gây ảnh hưởng tác động có hại làm suy giảm khả năng phòng hộ đối với rừng, phải có trách nhiệm tham gia đóng góp chi trả cho các dịch vụ môi trường rừng. Bao gồm các đối tượng sau đây:

* Các tổ chức cá nhân được hưởng lợi từ rừng (khai thác thủy lợi, thủy điện, Du lịch sinh thái, du lịch văn hoá, nghỉ dưỡng, tham quan, nghiên cứu khoa học, học tập ...).

* Những người sống trên đất nước Việt Nam được hưởng thụ môi trường trong lành từ rừng đem lại (ngăn chặn thiên tai, dịch bệnh, tạo không khí trong lành).

* Nguồn kinh phí đã hình thành từ trước như thủy lợi phí, Thuế tài nguyên, hàng năm được trích chuyển trả lại cho các dịch vụ môi trường rừng.

* Các tổ chức cá nhân có hoạt động gây tác động ảnh hưởng có hại đối với rừng (khai khoáng, khai thác lâm sản, sản xuất gạch ngói, gốm sứ, khai hoang, thải công nghiệp, khói ô tô, xe máy; ...).

* Nguồn thu từ hỗ trợ, đóng góp của các nước, các tổ chức trong nước và quốc tế.

2.5. Xác định các trường hợp được miễn, giảm chi trả dịch vụ môi trường rừng:

* Hộ gia đình có công với tổ quốc (gia đình có thành tích đặc biệt đóng góp cho việc xây dựng và bảo vệ đất nước).

* Gia đình thuộc diện ưu tiên chính sách xã hội (cô đơn, tàn tật, thiếu đói do địa phương xét).

* Hộ gia đình, cá nhân là nông dân đã đóng thủy lợi phí thì không phải thực hiện chi trả các dịch vụ môi trường rừng.

III. TƯƠNG LAI TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG CỦA VIỆT NAM.

1. Về tổ chức xây dựng chính sách Phí chi trả dịch vụ môi trường rừng:

Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo giao cho Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chủ trì nghiên cứu xây dựng chính sách thí điểm và thực hiện thí điểm tại hai tỉnh Lâm Đồng và Sơn La, đây là 2 tỉnh có vùng lưu vực sông quan trọng nhất của Việt Nam phải bảo đảm điều hoà và cung cấp đủ nước cho các trung tâm công nghiệp thủy điện lớn nhất của Việt Nam.

2. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tổ chức xây dựng chính sách PES.

- Thành lập Ban điều hành Trung ương đặt tại Bộ, do Thứ trưởng bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn làm trưởng ban, Thành viên của Ban Chỉ đạo là đại diện lãnh đạo các Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Tài nguyên và môi trường..., đồng thời Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn chỉ đạo các địa phương được chọn làm thí điểm thành lập các Ban chỉ đạo thí điểm PES tại các tỉnh (Lâm Đồng và Sơn La).

- Điều đặc biệt quan trọng là phải lựa chọn được tổ chuyên gia có chuyên môn sâu về xây dựng cơ chế chính sách trong ngành Lâm nghiệp phục vụ cho hoạt động chỉ đạo của Ban Điều hành trung ương. Đến nay nội dung chính sách cơ bản đã hoàn thành, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã trình lên Thủ tướng Chính phủ và hồ sơ đang trong quá trình tu chỉnh để trình Thủ tướng phê duyệt ký phát hành.

Theo chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ Việt Nam sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định chính sách thí điểm chi trả dịch vụ môi trường rừng thì Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn sẽ chỉ đạo tổ chức thí điểm tại 2 tỉnh Lâm Đồng và Sơn La trong thời gian 2 năm, sau đó sẽ tổng kết bổ sung hoàn chỉnh trình Thủ tướng Chính phủ ký Quyết định ban hành chính sách chung trong cả nước

3. Vai trò hỗ trợ, giúp đỡ của các tổ chức quốc tế có ý nghĩa quan trọng trong việc xây dựng và thực hiện chính sách PES ở Việt Nam.

Ngay từ khi hình thành Chủ trương xây dựng chính sách PES, Chính phủ Việt Nam đã xác định rõ vai trò quan trọng của việc hợp tác quốc tế để giúp đỡ thúc đẩy xây dựng chính sách PES của Việt Nam. Vì vậy Thủ tướng chính phủ đã chỉ đạo Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn « thống nhất với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính động viên sự hỗ trợ tài chính, về kỹ thuật và kinh nghiệm tổ chức của các tổ chức Quốc tế : Winrock, GTZ... và cân đối nguồn vốn trong nước bảo đảm kinh phí cho việc thực hiện các nội dung công việc xây dựng và triển khai chính sách PES ».

Trên thực tế, tổ chức Winrock International đã tham gia triển khai ngay từ đầu, giúp đỡ Việt Nam xây dựng chính sách PES rất kịp thời và toàn diện, cả về kinh nghiệm tổ chức, về nội dung chuyên môn và về tài chính nên đạt được hiệu quả rất thiết thực.

Ngoài việc hỗ trợ, cung cấp trực tiếp về kinh nghiệm tổ chức, về nội dung chuyên môn và về tài chính, tổ chức Winrock và GTZ còn hỗ trợ cho các chuyên gia làm chính sách lâm nghiệp của Việt Nam đi khảo sát, nghiên cứu, trao đổi và học tập kinh nghiệm từ một số quốc gia trên thế giới để góp phần xây dựng chính sách PES của Việt Nam tốt hơn.

Có thể nói rằng: mỗi bước tiến tới thành công trong xây dựng chính sách PES của Việt Nam đều có sự hỗ trợ thiết thực và hiệu quả của tổ chức Winrock và GTZ, đồng thời chính sách PES của Việt Nam đã học tập, tiếp thu được những kinh nghiệm quý báu của nhiều nước trên thế giới về giải quyết chính sách đối với phát triển ngành lâm nghiệp và bảo vệ môi trường. Đây cũng là bài học quý báu trong quá trình xây dựng và phát triển đối với ngành lâm nghiệp Việt Nam.

Nguyễn Tuấn Phú
Vụ trưởng Vụ Nông nghiệp VPCP