



BÁO CÁO GÓP Ý SỬA ĐỔI, BỔ SUNG NGHỊ ĐỊNH 99/2010/NĐ-CP VỀ CHÍNH SÁCH CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG

Chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) của Việt Nam chính thức được áp dụng trên toàn quốc sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 99/2010/NĐ-CP ngày 24/9/2010. Theo Bộ NN-PTNT, sau hơn 03 năm thực hiện chính sách này bước đầu đã mang lại những kết quả tích cực. Tuy nhiên, do đây là chính sách mới, lần đầu áp dụng tại Việt Nam nên đã bộc lộ một số bất cập, tồn tại cần được sửa đổi, điều chỉnh.

Đáp ứng yêu cầu của Bộ NN-PTNT theo công văn số 1653/BNN-TCLN ngày 14 tháng 2 năm 2015 về việc đề nghị góp ý cho dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 99/2010/NĐ-CP ngày 24 tháng 9 năm 2010 về chính sách chi trả DVMTR, Mạng lưới Đất rừng Việt Nam (FORLAND) thông qua hai tổ chức đầu mối là Trung tâm Nghiên cứu Tư vấn và Quản lý Tài nguyên (CORENARM) và Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) đã phối hợp tổ chức Hội thảo nhằm ghi nhận các ý kiến đóng góp từ các bên liên quan, thành phần tham dự hội thảo bao gồm đại diện của Tổng cục Lâm nghiệp, Quỹ BV PTR trung ương, Quỹ BV PTR địa phương các tỉnh miền bắc, miền trung và tây nguyên, các cơ quan quản lý lâm nghiệp cấp tỉnh, chủ rừng nhà nước, chuyên gia nghiên cứu, một số nhà máy thủy điện, UBND xã và đại diện các cộng đồng, nhóm hộ tham gia và hưởng lợi từ chi trả DVMTR. Báo cáo này được xây dựng dựa trên cơ sở (1) kết quả của Hội thảo, (2) kết quả thảo luận và trao đổi trong nội bộ FORLAND; (3) Kết quả tham vấn trực tiếp tại các địa phương, và (4) các phát hiện liên quan đến chi trả DVMTR tại cơ sở do PanNature, CORENARM và CRD phối hợp thực hiện.

Định hướng góp ý cho sửa đổi chính sách này của FORLAND dựa trên các mục tiêu của chi trả DVMTR, đảm bảo tính công bằng và bền vững của quá trình chi trả, và tăng cường sự tham gia của người dân khi thực hiện chính sách này. Vì thế, báo cáo góp ý này sẽ bao gồm 03 phần chính: (1) Các góp ý cho nội dung Dự thảo sửa đổi, bổ sung Nghị định 99/2010/NĐ-CP; (2) Các góp ý ngoài nội dung của Dự thảo sửa đổi, bổ sung Nghị định 99/2010/NĐ-CP; và (3) Các góp ý và khuyến nghị bổ sung. Chi tiết các góp ý được trình bày như dưới đây.

Phần 1: Các góp ý cho nội dung Dự thảo sửa đổi, bổ sung Nghị định 99/2010/NĐ-CP **1. Điều 1, mục 1: Bổ sung khoản 3, Điều 8**

Dự thảo nghị định đề nghị thêm “Ủy ban nhân dân xã” sẽ là một trong các đối tượng được hưởng lợi từ chi trả DVMTR trên các diện tích “tạm giao” cho các cơ quan, tổ chức này quản lý. FORLAND đề nghị xem xét lại nội dung này vì quy định này có thể đưa đến các khó khăn và rủi ro khi thực hiện chi trả. Thứ nhất, UBND xã không được coi là “chủ rừng” và cũng không phải là đối tượng có hợp đồng nhận khoán QLBVR ổn định và lâu dài (tham chiếu Điều 8 *Đối tượng được chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng* của Nghị định 99/2010/NĐ-CP). Vì vậy, với chức

năng quản lý “tạm thời” mà UBND xã lại được hưởng lợi thì sẽ không hợp lý. Thứ hai, quy định công nhận UBND xã là đối tượng hưởng lợi từ chi trả DVMTR có thể sẽ làm chậm hoặc lảng tránh quá trình giao đất – giao rừng cho hộ gia đình và cộng đồng tại các địa phương do mâu thuẫn về lợi ích nhận được từ hoạt động chi trả cho diện tích rừng được giao quản lý bảo vệ.

2. Điều 1, mục 2: Sửa điểm a, Khoản 1, Điều 11

Dự thảo nghị định đề nghị mức chi trả DVMTR mới dành cho các cơ sở sản xuất thủy điện với hai phương án chính: (a) Phương án tính toán theo % giá bán điện thương phẩm; và (b) Phương án đưa ra giá tiền thu cố định trên một đơn vị điện thương phẩm.

FORLAND đề nghị xem xét áp dụng phương án tính toán theo % giá bán điện thương phẩm, giúp hạn chế được số lần điều chỉnh giá do các biến động

3. Điều 1, mục 3: Sửa điểm a, Khoản 2, Điều 11

Dự thảo nghị định đề nghị mức chi trả DVMTR mới dành cho các cơ sở sản xuất nước sạch với hai phương án chính: (a) Phương án tính toán theo % giá bán nước thương phẩm; và (b) Phương án đưa ra giá tiền thu cố định trên một đơn vị nước thương phẩm.

FORLAND đề nghị xem xét áp dụng phương án tính toán theo % giá bán nước thương phẩm, giúp hạn chế được số lần điều chỉnh giá do các biến động

Bên cạnh đó, để mức giá chi trả DVMTR mới đưa ra có tính thuyết phục đối với người sử dụng và chi trả cho dịch vụ, việc cung cấp các bằng chứng, căn cứ, cơ sở khoa học thích hợp và đánh giá rủi ro/tác động của việc áp dụng mức thu đề xuất mới này thông qua các hoạt động truyền thông, tuyên truyền cho các bên liên quan là rất cần thiết.

4. Điều 1, mục 4: Sửa điểm b, Khoản 2, Điều 15

Dự thảo nghị định sửa đổi đề xuất “...trích một phần kinh phí không quá 20% tổng số tiền ủy thác cho các Quỹ BVPTT cấp tỉnh trong năm để lập Quỹ dự phòng và điều tiết để hỗ trợ cho công tác bảo vệ, phát triển rừng, khắc phục hậu quả thiên tai và điều tiết cho những diện tích rừng ở các lưu vực có mức chi trả thấp hơn mức hỗ trợ của ngân sách nhà nước cho bảo vệ rừng”.

FORLAND không đồng ý với nội dung này. Lý do: *Thứ nhất*, căn cứ trên nguyên tắc thị trường là ‘chi trả theo chất lượng và khôi lượng các dịch vụ môi trường được cung cấp’, thì mức trích lại kinh phí này sẽ (có thể) vấp phải ý kiến phản đối từ các bên sử dụng dịch vụ và cả bên cung cấp dịch vụ khi phải chia sẻ nguồn lợi từ chi trả DVMTR cho các đối tượng không tham gia cung cấp dịch vụ môi trường (nằm ngoài lưu vực trong trường hợp không cung cấp nước cho nhà máy thủy điện). *Thứ hai*, cần phải hiểu một cách chính xác, nguồn thu từ chi trả DVMTR là lợi nhuận của việc mua bán sản phẩm dịch vụ môi trường, không phải là ngân sách nhà nước. Vì vậy, việc điều tiết nguồn thu từ chi trả DVMTR là đi ngược lại nguyên tắc thị trường của chi trả DVMTR cũng như không công bằng đối với các đối tượng bị cắt giảm chi trả. *Thứ ba*, cách tiếp cận này có thể khả thi đối với những tinh có mức chi trả cao, như Quảng Nam hay Kon Tum; còn những tinh có mức chi trả thấp như Thanh Hóa thì sự thay đổi không mang nhiều ý nghĩa.

FORLAND đề xuất: *Thứ nhất*, có thể áp dụng điều tiết mức chi trả theo lưu vực sông thay vì lưu vực thủy điện, đặc biệt đối với các hệ thống thủy điện bậc thang. Thí điểm này đã và đang được Quỹ BVPTT tỉnh Nghệ An thực hiện. *Thứ hai*, tiền thu từ chi trả DVMTR là tiền thu thêm, hỗ trợ QLBVR, chứ không phải là nguồn thay thế cho ngân sách nhà nước.

5. Điều 1, mục 5: sửa đổi c, khoản 2, điều 15:

Đối với chủ rừng là tổ chức, Ngoài sử dụng số tiền 10% cho những công việc “Kiểm tra, giám sát, nghiệm thu, đánh giá chất lượng, số lượng rừng để chi trả hàng năm” thì cần bổ sung thêm hoạt động truyền thông về chi trả DVMTR.

6. Điều 1, mục 6: sửa đổi bổ sung khoản 1, điều 17

Đồng ý với đề xuất của dự thảo.

7. Điều 1, mục 7: sửa đổi bổ sung khoản 1, điều 18:

Đồng ý với đề xuất của dự thảo.

Phần 2: Góp ý ngoài nội dung Dự thảo sửa đổi, bổ sung Nghị định 99/2010/NĐ-CP

1. Dù đã được đề cập là một hạn chế, nhưng nội dung liên quan đến thiết lập hệ thống giám sát – đánh giá (GS-ĐG) hiệu quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR chưa được đề cập trong nội dung Dự thảo nghị định sửa đổi. Đề nghị Ban soạn thảo xem xét bổ sung các điều khoản mang tính nguyên tắc cho việc thiết lập hệ thống GS-ĐG trong Dự thảo nghị định sửa đổi.

FORLAND khuyến nghị xây dựng hệ thống GS-ĐG này cần xem xét các điểm như sau: (i) Hệ thống GS-ĐG này cần được thực hiện theo hai cách tiếp cận: GS-ĐG nội bộ của các cơ quan trực tiếp thực hiện và GS-ĐG độc lập từ một bên thứ ba; (ii) Đánh giá hiệu quả chính sách này nên bao gồm các khía cạnh: Mức độ sẵn sàng của chính sách – pháp luật, Năng lực tổ chức thực hiện, Chất lượng triển khai thực hiện, và Tác động kinh tế-xã hội-môi trường của chính sách; và (iii) Thời gian thực hiện đánh giá: định kỳ hàng năm.

FORLAND đề xuất xem xét và chuẩn hóa lại các hệ thống tiêu chí đánh giá – nghiệm thu kết quả thực hiện chi trả DVMTR. Trong đó, hệ thống thông tin/hồ sơ chi trả, được coi là cơ sở dữ liệu nền để đánh giá – nghiệm thu kết quả cần được thực hiện, hoàn thiện và chuẩn hóa trên toàn quốc. Cơ sở dữ liệu này cần được sắp xếp, quản lý và công khai dưới hình thức thông tin mở để các bên liên quan có thể tiếp cận, sử dụng.

2. Chính sách chi trả DVMTR ở Việt Nam, dù hiện nay đang chịu sự điều tiết của Nhà nước về mức chi trả và cơ chế chi trả, nhưng vẫn hoạt động phần nào dựa trên nguyên tắc thị trường giữa người cung ứng và người sử dụng dịch vụ môi trường. Do đó, một hệ thống đảm bảo an toàn về quyền và lợi ích của những người tham gia chính sách chi trả DVMTR là rất cần thiết. Vì thế, FORLAND đề xuất xem xét thiết lập **hệ thống tiếp nhận thông tin, phản hồi và giải quyết khiếu nại** trong chi trả DVMTR.

3. Chi trả DVMTR cần tạo ra động lực đích thực để giúp cho chủ rừng hoặc người dân tham gia bảo vệ rừng hiệu quả hơn. Do vậy mức chi trả có thể được cải thiện thông qua:

- (a) Tính toán bổ sung các DVMTR (nếu có) ở những khu vực đang được bảo vệ
- (b) Phân chia mức chi trả khác nhau thông qua việc sử dụng hệ số K, đảm bảo sao cho lưu vực xung yếu nhất được ưu tiên mức chi trả cao nhất.

4. Đề nghị xem xét phương án truy thu tiền chi trả DVMTR đối với các cơ sở thủy điện nhỏ, lè; và không thuộc hệ thống Công ty Điện lực Việt Nam (EVN). Khuyến khích chi trả trực tiếp để giảm thiểu chi phí trung gian giữa bên sử dụng dịch vụ và bên cung cấp dịch vụ.

5. Đề nghị xem xét bổ sung vào Khoản 2, Điều 8, Nghị định 99, *Về hợp đồng với các tổ chức cá nhân bảo vệ rừng*: Nên bổ sung thêm nội dung “*ưu tiên những hộ ở gần rừng*”.

6. Đề nghị xem xét bổ sung vào Điều 10, Nghị định 99/2010/NĐ-CP thêm Khoản 3 về “quy định sử dụng tiền dịch vụ môi trường nhằm tăng thêm giá trị dịch vụ môi trường” (tái đầu tư) như là trách nhiệm của bên cung cấp dịch vụ môi trường (chủ rừng).

7. Điều 15: Cần bổ sung việc thiết lập “Quỹ bảo vệ rừng cấp thôn” để giúp thúc đẩy các hoạt động cộng đồng liên quan đến QLBVR như đồng quản lý rừng, nhất là trong các khu vực rừng đặc dụng hoặc phòng hộ. Vì thế, cần xem xét khả năng vận dụng nguồn chi trả DVMTR để duy trì được các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng ở cộng đồng.

8. Vai trò trách nhiệm của bên nhận giao/khoán bảo vệ rừng và nhận tiền chi trả DVMTR đặc biệt là các chủ rừng là hộ gia đình, cộng đồng, nhóm hộ chưa rõ ràng nên dễ xảy ra tình trạng rừng bị mất hoặc bị chuyển đổi.

9. Quy định hướng dẫn sử dụng tiền chi trả DVMTR và lập kế hoạch thực hiện chi trả DVMTR đối với các chủ rừng là tổ chức (như các công ty lâm nghiệp, ban quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng) chưa được đề cập đến trong nội dung Dự thảo sửa đổi, bổ sung Nghị định 99/2010/NĐ-CP. Đề nghị Ban soạn thảo xem xét bổ sung thêm nội dung này.

Phần 3: Các góp ý và khuyến nghị bổ sung (khác)

1. Để thực hiện tốt một chủ trương, chính sách thì các quy định liên quan của các văn bản pháp lý khác nhau phải nhất quán về nội dung, có tính tương đồng, hỗ trợ và liên kết về hướng dẫn thực hiện. Vì thế, nhà nước cần tiếp tục rà soát, hoàn thiện lại chính sách có liên quan để đảm bảo việc chi trả DVMTR sẽ được thực hiện hiệu quả hơn.

2. Lực lượng kiểm lâm, UBND cấp xã chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về bảo vệ rừng, tham gia vào quá trình quản lý bảo vệ nhưng lại không thực sự tham gia, nắm rõ thông tin từ các hoạt động trong chương trình chi trả DVMTR này.

3. Đề nghị xem xét, hướng dẫn thành lập Quỹ BVPTR cấp xã theo Quyết định 07/2012/QĐ-TTg ngày 08 tháng 02 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành một số chính sách tăng cường công tác bảo vệ rừng.

4. Để tránh tình trạng Quỹ BV PTR cấp tinh gấp khó khăn khi thu tiền ở các thuỷ điện như hiện nay, đề nghị Tổng cục Lâm nghiệp và Quỹ BV PTR Việt Nam làm việc trực tiếp với Tổng Công ty Điện lực Việt nam (EVN, là khách hàng duy nhất của các nhà máy thuỷ điện) và thu giúp phần tiền này trong phần chi trả tiền mua điện của các thuỷ điện khi bán điện cho EVN. Quỹ BV PTR trung ương điều phối nguồn thu về các quỹ BV PTR địa phương tương ứng.
5. Cần xem xét trách nhiệm và tính toán mức đóng góp của các đơn vị thuỷ điện, thuỷ lợi, cung cấp nước sạch. Các đơn vị này chưa hề đóng góp cho hoạt động chi trả DVMTR mặc dù họ là các đơn vị kinh doanh và thu lợi nhuận trên cơ sở của chính sách này.
6. Nên đưa thông điệp truyền thông hoá đơn tiền điện, nước và vé tham quan du lịch để người sử dụng dịch vụ biết được họ đang chi trả cho dịch vụ môi trường mà họ sử dụng. Điều này đặc biệt quan trọng trong việc nâng cao nhận thức và tăng hiệu quả thực hiện chương trình.
7. Cần rà soát lại các đối tượng được giao/thuê rừng và mục đích thuê/nhận rừng nhằm ưu tiên các hộ gia đình, cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Tránh các trường hợp lợi dụng chính sách để trục lợi.
8. Cuối cùng, FORLAND đề nghị Tổng cục Lâm nghiệp và Tổ soạn thảo cần thực hiện tham vấn cộng đồng và các bên liên quan tại địa phương về dự thảo sửa đổi, bổ sung nội dung Nghị định 99/2010/NĐ-CP, kết hợp đánh giá tác động của chi trả DVMTR tại cấp cơ sở phục vụ cho điều chỉnh chính sách, đảm bảo tính công bằng và bền vững của chính sách sửa đổi.

Mạng lưới Đất rừng (FORLAND) là mạng lưới kết nối các tổ chức và cá nhân ở Việt Nam hoạt động trong lĩnh vực lâm nghiệp. Mạng lưới được hình thành từ năm 2012 với mục đích góp phần xây dựng và hoàn thiện các chính sách của nhà nước gắn liền với đất và rừng; gia tăng cơ hội tiếp cận đất đai của đồng bào miền núi và dân tộc thiểu số; tham gia tích cực vào định hướng sửa đổi, điều chỉnh lại Luật BV PTR năm 2004; chi trả dịch vụ môi trường rừng, REDD+, FLEGT, đồng quản lý rừng ở Việt Nam, giới thiệu trong quản lý tài nguyên.

FORLAND hiện nay có 08 tổ chức thành viên nòng cốt bao gồm: Trung tâm Phát triển Nông thôn Miền Trung (CRD), Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn Quản lý Tài nguyên (CORENARM), Trung tâm Nghiên cứu và Phát triển Xã hội (CSRD), Trung tâm Nghiên cứu Kiến thức bản địa và Phát triển (CIRD), Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature), Quỹ Phát triển Nông thôn và Giảm nghèo (RDPR), Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn về bảo tồn tài nguyên thiên nhiên và phát triển bền vững (CRCSD), và Viện Tư vấn phát triển kinh tế- Xã hội Nông thôn và Miền núi (CISDOMA). Năm 2015, CIRD là tổ chức điều phối Mạng lưới FORLAND.