

Kinh nghiệm chi trả dịch vụ môi trường ở một số quốc gia châu Mỹ và hàm ý chính sách cho Việt Nam

Vũ Việt Phương
Học Viện Báo chí và Tuyên truyền

Bài viết trình bày những kinh nghiệm chi trả dịch vụ môi trường ở hai quốc gia Châu Mỹ, nơi mà chi trả dịch vụ môi trường đã được áp dụng từ rất sớm và đã đạt những thành tựu nhất định là Costa Rica và Brazil. Qua việc nghiên cứu kinh nghiệm của hai quốc gia nói trên, bài viết rút ra một số hàm ý chính sách cho Việt Nam trong quá trình thực hiện chi trả dịch vụ môi trường trong thời gian tới.

1. Chi trả dịch vụ môi trường tại Costa Rica

Tại Costa Rica, đề án PES được chính thức bắt đầu từ năm 1996 với việc sửa đổi Luật Lâm nghiệp và đưa ra các kinh nghiệp đối với các hình thức trợ cấp trực tiếp cho ngành lâm nghiệp. Đề án tập trung vào các dịch vụ môi trường mang tính toàn cầu bao gồm bảo tồn đa dạng sinh học và hấp thụ các bon. Tuy nhiên đề án này chủ yếu được tài trợ bởi nguồn thu từ thuế trong nước đối với việc sử dụng nguyên liệu hóa thạch. Ban đầu có bốn hình thức PES được nhận trợ cấp là bảo vệ rừng, quản lý rừng, tái trồng rừng và trồng cây. Từ năm 1997 đến năm 2002, chương trình được áp dụng trên hơn 300.000 ha rừng và tổng tiền thu được vượt quá 80 triệu USD, trong đó 70% số tiền thu được sẽ dùng vào việc bảo vệ rừng.

- Giao dịch cá nhân tự nguyện: Một ví dụ của thị trường giao dịch tự nguyện tại Costa Rica là việc các nhà máy thủy điện mua dịch vụ phòng hộ đầu nguồn từ các chủ rừng tư nhân nơi mà có các nhà máy thủy điện. Trong giao dịch này, chủ rừng tư nhân vùng là người bán, người mua là các nhà máy thủy điện tư nhân, Chính phủ Costa Rica và các tổ chức phi chính phủ trong nước. Dịch vụ được cung cấp là nguồn nước thường xuyên cho nhà máy thủy điện phát điện. Giao dịch được thực hiện bởi việc các Công ty công ích chi trả cho chủ đất thông qua tổ chức phi chính phủ trong nước, Nhà nước cũng phân bổ ngân sách bổ sung cho số tiền chi trả. Trong đó, chủ rừng được trả công 70\$/ha/năm cho hoạt động bảo vệ rừng của mình và 116\$/ha/năm cho hoạt động phục hồi rừng. Kết quả của hoạt động này là đã tăng độ che phủ rừng của tư nhân, mở rộng diện tích rừng bằng biện pháp bảo vệ và tái sinh.

- Chi trả dịch vụ cảnh quan: ở Costa Rica, một số khách sạn tham gia vào cơ chế chi trả dịch vụ môi trường để bảo vệ lưu vực sông Pacuare và sông Reventazón.

Cơ sở của việc chi trả này là nhận thức về mối tương quan chặt chẽ giữa cung cấp dịch vụ môi trường nước do bảo vệ lưu vực và người hưởng là ngành du lịch. Lý do là các hoạt động ngành du lịch phụ thuộc rất lớn vào trữ lượng và chất lượng nước.

Vì vậy, từ năm 2005 một số khách sạn chi trả hàng năm 45,5 USD cho mỗi ha đất của các chủ đất địa phương và trả 7% trong tổng số chi phí hành chính của mô hình chi trả dịch vụ môi trường. Tuy nhiên, ở Costa Rica, “vẫn chưa có một cơ chế được thừa nhận chung, dựa vào lợi ích của người được chi trả trực tiếp từ vẻ đẹp cảnh quan và bảo tồn đa dạng sinh học”.

2. Chi trả dịch vụ môi trường tại Brazil

Từ những năm 1990, Chính phủ Brazil đã quan tâm và từ những năm 2000, Brazil đã vận hành PES như một giải pháp nhằm bảo vệ môi trường bền vững, đồng thời tạo sinh kế cho 1 bộ phận người nghèo tại những vùng khó khăn.

Tại Brazil, cộng đồng bản xứ sống phụ thuộc rất nhiều vào thiên nhiên, vì vậy hoạt động sinh kế của người dân nơi đây đã gây áp lực rất lớn đến tài nguyên thiên nhiên. Những kinh nghiệm của Brazil liên quan đến việc mở rộng và bảo vệ quyền lợi của cộng đồng dựa vào sử dụng và quản lý hiệu quả tài nguyên thiên nhiên. Các khái niệm truyền thống về bảo vệ mà không có người tham gia đang dần nhường chỗ cho quan điểm rộng hơn. Trong khi PES ở một số quốc gia như Costa Rica hay Mexico được điều hành bởi chính phủ thì ở Brazil, PES được khởi xướng từ đầu những năm 2000 bởi các tổ chức phi chính phủ và chính quyền địa phương, tạo nên những kinh nghiệm khởi đầu đáng kể và đưa đến những bài học đa dạng cho các quốc gia.

Từ năm 2006, đã có một sự bùng nổ của các dự án PES ở Brazil, cũng như các nỗ lực để thông qua luật PES ở cấp liên bang, tiểu bang và thành phố.

Ngay cả trong thời gian ngắn này, một loạt trải nghiệm phong phú vô cùng đã được phát triển, với các ví dụ về việc áp dụng PES ở nhiều mức độ khác nhau, từ các trung tâm vi mô cho đến toàn bộ các tiểu bang; trong nhiều bối cảnh khác nhau, từ các khu vực biên giới rừng rậm đến ranh giới periurban của những thành phố lớn như São Paulo; và sử dụng nhiều cách tiếp cận khác nhau, sử dụng các khoản thanh toán trực tiếp của người sử dụng, bán hàng cho các thị trường cacbon có quy định và tự nguyện.

- Đối với dịch vụ bảo vệ đầu nguồn: Vào năm 1997, Brazil thông qua luật Lei da Política Nacional de Recursos, một luật về cơ bản công nhận nước là "lợi ích" công cộng, mà việc sử dụng phải được bồi thường một cách hợp lệ thông qua một khoản thanh toán tài chính. Hơn nữa nó quy định rằng các nguồn lực được tạo ra thông qua các phương tiện này nên được sử dụng để bảo vệ tài nguyên ở nguồn gốc của nó. Điều này mở ra khả năng các khoản thanh toán nước được hướng tới các dự án bảo tồn, nhưng không có nghĩa là tất cả các nguồn tài nguyên từ việc sử dụng nước đều hướng tới bảo tồn. Một phần của khoản thanh toán có thể được thực hiện nhằm duy trì cơ sở hạ tầng cung cấp nước, và dịch vụ cung cấp và bảo vệ nguồn nước được chi trả cho thông qua hóa đơn điện nước.

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

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

Cơ chế PES của Braxin thường sử dụng kế hoạch quản lý đất chi tiết được chuẩn bị bởi các đội kỹ thuật và sau đó nộp cho người nộp đơn để phê

duyet và sửa đổi. Ngược lại, cơ chế PES ở phần còn lại của Mỹ Latinh thường phụ thuộc vào hướng dẫn diện rộng cho các hành động mà người tham gia phải thực hiện, hoặc về quản lý đất đai kế hoạch do các chủ thể tự phát triển, sau đó trình lên chương trình PES để phê duyệt.

Trong khi hầu hết các cơ chế PES ở Châu Mỹ Latinh thực hiện thanh toán hàng năm, cơ chế PES của Brazil gần như luôn luôn phân chia các khoản thanh toán thành nhiều phần, với một số trường hợp thậm chí trả tiền trên cơ sở hàng tháng.

Brazil đã phát triển một loạt các công cụ bảo tồn sáng tạo bao gồm thuế Giá trị gia tăng Sinh thái, quyền phát triển có thể chuyển nhượng, trữ lượng cá nhân, trợ cấp cho sản xuất bền vững... Mặc dù cách tiếp cận PES chỉ được thêm vào bộ công cụ này tương đối gần đây, Brazil hiện đang tiến lên phía trước nhanh chóng trong lĩnh vực này, đặc biệt là ở cấp tiểu bang và cấp thành phố và khả năng nhân rộng các phi công hiện tại và nhân rộng mô hình này kinh nghiệm ở các vùng khác của đất nước và các nơi khác, kết hợp các bài học đang được học trong quá trình là rất đáng kể.

3. Một số hàm ý chính sách cho Việt Nam

3.1 Những vấn đề Việt Nam có thể học hỏi trong quá trình thực hiện chi trả dịch vụ môi trường

Thứ nhất, Nhà nước giữ vai trò điều tiết đồng thời phân quyền cho các tổ chức tư nhân trong thực hiện chi trả dịch vụ môi trường

PES đối với dịch vụ bảo vệ đầu nguồn xuất hiện sớm nhất và nhiều nhất, đặc biệt là ở các nước thuộc Mỹ Latinh. Các dự án PES đối với bảo vệ rừng đầu nguồn đã được áp dụng với những quy mô rất khác nhau, để đạt được các mục tiêu khác nhau, từ quy mô lưu vực sông nhỏ (dịch vụ rất cụ thể, thường là do các tổ chức phi chính phủ thực hiện), đến các chương trình quốc gia do Nhà nước quản lý. Nhìn chung, các mô hình PES ở lưu vực sông chỉ giới hạn nhằm đạt một trong hai mục đích: tăng lợi ích và chất lượng nước sinh hoạt, chủ yếu ở khu vực đô thị; và tăng lợi ích và chất lượng nước cho ngành thủy điện. Tuy nhiên, các cơ chế chi trả, cơ cấu của hệ thống và quy mô áp dụng rất khác nhau do các đặc trưng không giống nhau về thể chế và địa lý.

Các cơ quan Nhà nước có thể dễ tham gia vào các dự án quy mô cấp địa phương hơn là cấp quốc gia. Một trong những lợi thế chính của các mô hình PES là chúng có thể hoạt động tốt ở quy mô nhỏ và chi phí hoạt động tương đối thấp, khi có thông tin đầy đủ giữa những người cung cấp và người sử dụng dịch vụ.

Thứ hai, thực hiện lồng ghép các dự án phát triển

lâm nghiệp với các lợi ích từ hấp thụ cacbon và sử dụng cơ chế chi trả mang tính tự nguyện

Thị trường mua bán tín chỉ các bon diễn ra khá sôi nổi đạt được nhiều thành tựu ở các quốc gia trên thế giới. Đặc biệt các chương trình PES đối với hấp thụ cacbon được phối hợp các nội dung của cơ chế phát triển sạch (CDM) nhằm tạo ra một nền sản xuất bền vững, thân thiện với môi trường đã mang lại hiệu quả đáng ghi nhận.

Thứ ba, thực hiện đúng nguyên tắc cơ bản của PES là tiền chỉ được trả khi dịch vụ môi trường rừng được đảm bảo và cung cấp theo đúng yêu cầu của bên mua (kể cả về chất lượng và số lượng).

Ngay cả Brazil, đất nước có hệ thống giám sát, đánh giá và kiểm kê rừng được cho là hiện đại và toàn diện nhất thế giới cũng chưa thể đưa ra các kết luận về tính bổ xung và gia tăng của dịch vụ môi trường rừng từ chương trình PES quốc gia của mình.

3.2. Những vấn đề Việt Nam cần tránh trong quá trình thực hiện chi trả dịch vụ môi trường

Một là, chưa xác định cơ chế chi trả dịch vụ cảnh quan một cách rõ ràng cho cộng đồng địa phương. Trong thực tế, một khoản tiền khá lớn có thể được tạo ra từ hoạt động du lịch thông qua dịch vụ du lịch. Tuy nhiên, ở hầu hết các quốc gia chưa xác định cơ chế rõ ràng để chi trả cho cộng đồng địa phương. Các cơ chế trên cơ sở thị trường thông thường nhất được sử dụng để gắn giá trị cho các dịch vụ này là: chi phí chi trả quyền được tiếp cận là phí của khách tham quan (được tính trên vé vào cửa, vé tham quan các khu bảo tồn, vườn quốc gia). Các vườn quốc gia, khu bảo tồn, khu di tích lịch sử có phong cảnh, cảnh quan đẹp có thể xây dựng một cơ chế hỗ trợ tài chính bền vững thông qua chi tiêu hợp lý và tăng thu nhập từ hoạt động du lịch, gồm cả du lịch dựa vào cộng đồng.

Hai là, việc chi trả ở các nước không dựa trên hiệu suất thực hiện, chủ yếu là do các rào cản về kỹ thuật cũng như xã hội và tác động của PES lên đời sống của người dân rất khác nhau. Tại Brazil, PES chưa cho thấy nhiều tính hiệu quả trong việc mang lại lợi ích cho các cá nhân và các nhóm do chúng được thực hiện trong bối cảnh thiếu sự thừa nhận pháp lý, không tương thích với các chính sách của nhà nước và thiếu sự điều phối cần thiết.

Ba là, sự tham gia vào PES của người dân cũng có thể bị ảnh hưởng bởi những động cơ mạnh về văn hóa và đạo đức. Khi được thông tin về các vấn đề môi trường và về chi phí/tác động của các hoạt động bảo tồn, một cá nhân có thể từ chối mọi khoản đánh đổi bằng tiền đối với các hoạt động gây hại đến môi trường và lựa chọn tham gia vào các hoạt động bảo

vệ môi trường (như các nước ở Châu Mỹ La Tinh và Châu Phi). Trong các trường hợp này, hỗ trợ các cá nhân và tổ chức hiện đang cố gắng duy trì các truyền thống địa phương có thể sẽ mang lại hiệu quả cao hơn so với cung cấp các khoản chi trả bằng tiền.

4. Kết luận

Không có một cơ chế nào chung cho tất cả các dịch vụ môi trường. Cần xác định các dịch vụ sẽ được cung cấp một cách rõ ràng, hiểu được và dẫn chứng bằng tư liệu mối liên kết giữa việc sử dụng đất và các dịch vụ, bắt đầu từ phía cầu mà không phải là cung; xác định rõ ai là người sử dụng dịch vụ, ai là người cung cấp dịch vụ, các bên liên quan; xây dựng cơ chế linh hoạt, cơ chế chi trả dịch vụ môi trường phụ thuộc vào chế độ quản lý phù hợp của quốc gia; bảo đảm cộng đồng bản địa và người nghèo có thể tham gia; nâng cao nhận thức cho các bên liên quan về vai trò của việc cung cấp các dịch vụ môi trường là rất quan trọng để thành công. Việt Nam là quốc gia có nhiều hệ sinh thái tiêu biểu khác nhau, ngoài hệ sinh thái rừng, thì các hệ sinh thái đất ngập nước và biển có tiềm năng lớn về xây dựng và thực hiện PES nhằm đem lại lợi ích cho cộng đồng. Vì vậy, bên cạnh thực hiện chi trả dịch vụ môi trường rừng đang được áp dụng hiện nay, Nhà nước cần ban hành cơ chế pháp lý để phát triển các loại dịch vụ môi trường khác./.

Tài liệu tham khảo

Vũ Tấn Phương (2009), Nghiên cứu định giá rừng ở Việt Nam, Nxb Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.

Vương Văn Quỳnh (2014), Nghiên cứu xác định giá trị dịch vụ môi trường rừng trong lưu vực của một số hồ thủy điện ở Việt Nam, Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn.

USAID, The Katoomba group, Forest Trends, UNEP (2005), Cẩm nang Chi trả dịch vụ hệ sinh thái: Khởi động thực hiện.

Alexandre A.F. Rivas và các cộng sự, The Role of Payments for Ecological Services in the Sustainable Development and Environmental Preservation of the Rainforest: A Case Study of Barcelos, Amazonas, BR,

Adriana Bianchi, Wilfrido Cruz, Masahisa Nakamura (2005), Local approaches to environmental compliance – Japanese case studies and lessons for developing countries, World Bank Institute.

Roldan Muradian, Fabiano Toni (2015) and others, The rise of PES in Brazil: from pilot projects to public policies, Handbook of ecological economics.