



## Phân bổ tiền chi trả từ Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) ở Việt Nam

Bảng chứng từ các nghiên cứu để có thông tin giúp biên soạn các hướng dẫn chi trả

Phạm Thu Thủy

Grace Wong

Lê Ngọc Dũng

Maria Brockhaus



RESEARCH  
PROGRAM ON  
Forests, Trees and  
Agroforestry



# **Phân bổ tiền chi trả từ Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) ở Việt Nam**

Bằng chứng từ các nghiên cứu để có thông tin giúp biên soạn các hướng dẫn chi trả

Phạm Thu Thủy

Grace Wong

Lê Ngọc Dũng

Maria Brockhaus

Báo cáo chuyên đề 165

© 2016 Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)



Nội dung trong ấn phẩm này được cấp phép bởi giấy phép Tài sản sáng tạo công cộng quốc tế 4.0 (CC BY 4.0), <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ISBN 978-602-387-045-5

DOI: 10.17528/cifor/006337

Phạm TT, Wong G, Lê ND và Brockhaus M. 2016. *Phân bố tiền chi trả từ Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) ở Việt Nam: Bằng chứng từ các nghiên cứu để có thông tin giúp biên soạn các hướng dẫn chi trả*. Báo cáo chuyên đề 165. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Translation of: Phạm TT, Wong G, Lê ND, and Brockhaus M. 2016. *The distribution of payment for forest environmental services (PFES) in Vietnam: Research evidence to inform payment guidelines*. Occasional Paper 163. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh chụp bởi Viên Ngọc Nam/CIFOR.

CIFOR  
Jl. CIFOR, Situ Gede  
Bogor Barat 16115  
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E [cifor@cgiar.org](mailto:cifor@cgiar.org)

**cifor.org**

Chúng tôi xin cảm ơn các nhà tài trợ đã hỗ trợ cho nghiên cứu này thông qua việc đóng góp vào quỹ của CGIAR. Xin xem danh sách các nhà tài trợ: <http://www.cgiar.org/about-us/our-funders/>

Tất cả các quan điểm thể hiện trong ấn phẩm này là của các tác giả. Chúng không nhất thiết đại diện cho quan điểm của CIFOR, các cơ quan chủ quản của tác giả hay của các nhà tài trợ cho ấn phẩm này.

# Mục lục

<b>Danh mục từ viết tắt</b>	<b>v</b>
<b>Lời cảm ơn</b>	<b>vi</b>
<b>Đặt vấn đề</b>	<b>vii</b>
<b>Tài liệu này dành cho ai?</b>	<b>viii</b>
<b>1 Khái niệm, nguyên tắc và khung phân tích</b>	<b>1</b>
1.1 Chia sẻ lợi ích có nghĩa là gì?	1
1.2 Những nguyên tắc để thiết kế cơ chế phân bổ tiền chi trả	1
1.3 Khung phân tích	2
<b>2 Hướng dẫn chi tiết và từng bước cho những bên có trách nhiệm thiết kế và thực hiện phân phối chi trả PFES</b>	<b>3</b>
2.1 Bước 1. Hiểu rõ bối cảnh tại mỗi tỉnh và huyện	4
2.2 Bước 2. Thiết kế các lựa chọn phân bổ tiền chi trả tại cấp độ địa phương	6
2.3 Bước 3. Đánh giá tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng (3Es) của các phương án phân bổ tiền chi trả	13
<b>3 Phân tích các cơ chế phân bổ tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng hiện tại ở Việt Nam bằng khung 3Es</b>	<b>15</b>
<b>4 Kết luận/Những điểm chính trong thiết kế chính sách</b>	<b>18</b>
<b>Tài liệu tham khảo</b>	<b>19</b>

# Danh mục hình , bảng và hộp

## Hình

1. Thiết kế phân bổ tiền chi trả PFES 3

## Bảng

1. Xem xét các kiểu lợi ích 6
2. Tần suất và tỉ lệ chi trả tại các tỉnh được nghiên cứu 9
3. Các phương thức chi trả hiện tại trong cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng tại 7 tỉnh nghiên cứu 15
4. Phân tích các phương thức chi trả PFES tại Việt Nam bằng khung 3Es 16

## Hộp

1. Sự ưu tiên phương thức chi trả PFES 7
2. Sự tham gia vào quá trình ra quyết định về phân bổ tiền chi trả tại tỉnh Điện Biên 12

# Danh mục từ viết tắt

3Es:	Hiệu quả, Hiệu ích và Công bằng
CIFOR:	Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế
CPC:	Ủy ban nhân dân xã
CSO:	Tổ chức xã hội dân sự
FPDF:	Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng
MARD:	Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn
MOF:	Bộ Tài chính
PES:	Chi trả dịch vụ môi trường
PFES:	Cơ chế Chi trả dịch vụ môi trường rừng
pFPDF:	Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh
PPC:	Ủy ban nhân dân tỉnh
REDD+:	Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng
VNFF:	Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam

# Lời cảm ơn

Những thông tin thu thập trong bài viết này dựa trên những tri thức tích lũy được và các bằng chứng từ những nghiên cứu của CIFOR về chi trả dịch vụ môi trường, lâm nghiệp xã hội, cơ chế Giảm phát thải từ mất rừng và suy thoái rừng (REDD+) và những cơ chế khuyến khích tài chính ở Việt Nam từ năm 2005, và đặc biệt là về PFES ở Việt Nam từ năm 2008. Chúng tôi chân thành cảm ơn khi nhận được sự hỗ trợ tài chính từ Liên minh Châu Âu, Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ, Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Nhật Bản, Cơ quan Hợp tác Phát triển Sáng kiến Khí hậu Quốc tế Na Uy, Cơ quan Hợp tác và Phát triển Thụy Sĩ đã giúp tiến hành nghiên cứu này tại Việt Nam.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn tới sự hướng dẫn và hỗ trợ từ ông Phạm Hồng Lượng (Quỹ Bảo vệ

và Phát triển rừng Việt Nam). Chúng tôi cũng xin cảm ơn Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng các tỉnh Điện Biên, Sơn La, Lai Châu, Lào Cai, Hòa Bình, Yên Bái, Nghệ An, Lâm Đồng và Đắk Nông vì những ý kiến đóng góp sâu sắc và những khuyến nghị cho PFES.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn chân thành đến ông Baku Takahashi (JICA Việt Nam) và bà Karen Bennett (Cơ quan Lâm nghiệp Hoa Kỳ) vì những đóng góp kỹ thuật và những ý kiến giá trị trong suốt thời gian chuẩn bị và chỉnh sửa báo cáo này.

Chúng tôi cũng xin gửi lời cảm ơn sâu sắc đến các ban quản lý thôn bản và cộng đồng đã có những đóng góp cho nghiên cứu này.



# Đặt vấn đề

Nghiên cứu này được thực hiện nhằm đáp ứng nhu cầu ngày càng lớn của chính quyền cấp trung ương và cấp tỉnh tại Việt Nam về việc có một hướng dẫn để phân bổ tiền chi trả từ PFES tại Việt Nam. Bản thân báo cáo này không phải là một hướng dẫn nhưng được dùng nhằm chia sẻ và cung cấp các phân tích và yếu tố đầu vào kỹ thuật để xây dựng quá trình ban hành các hướng dẫn.

Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) được nhìn nhận bởi chính phủ Việt Nam như là một bước đột phá lớn trong ngành lâm nghiệp. Doanh thu hằng năm PFES nhận được từ 1.000 đến 1.300 tỷ (năm 2015: 1.327,7 tỷ đồng tương đương với 60 triệu đô la Mỹ) và số tiền chi trả dịch vụ môi trường tích lũy được từ năm 2011 đến tháng 12 năm 2015 vào khoảng 5.200 tỷ đồng. Đến nay, Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng của 40 tỉnh đã được thành lập. Mục tiêu

chính của PFES là đảm bảo người cung cấp dịch vụ môi trường (ví dụ như cộng đồng, cá nhân quản lý rừng, hộ gia đình cá nhân, khối tư nhân hoặc các tổ chức nhà nước) được khuyến khích bảo vệ rừng và được chi trả cho những nỗ lực của họ. Tuy nhiên, những câu hỏi xung quanh việc làm thế nào để chi trả được tốt nhất (phương thức thanh toán, tần suất thanh toán và phân bổ) vẫn chưa được trả lời. Một số tỉnh đã thí điểm các phương pháp chi trả khác nhau như chi trả theo nhóm hộ hoặc theo cộng đồng nhưng thường ở quy mô rất nhỏ. Hiệu quả của những cơ chế đó vẫn cần được phân tích đầy đủ.

Mục đích của bài viết này là hỗ trợ việc thiết kế và thực hiện cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES. Chúng tôi mong muốn hỗ trợ và chia sẻ thông tin để góp phần xây dựng hướng dẫn chi trả bằng việc cung cấp những bài học kinh nghiệm tại thực địa.

# Tài liệu này dành cho ai?

Mục tiêu chính của tài liệu này là hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách trong việc xây dựng hướng dẫn chi trả, và chúng tôi hướng tới các độc giả là các cơ quan chính phủ ở những cấp độ khác nhau đang thiết kế và thực hiện cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES (VNFF và pFPDFs).

Tuy nhiên, các nhóm chủ thể khác bao gồm: các nhà tài trợ, những tổ chức xã hội dân sự (CSOs) và những tổ chức quốc tế đang hỗ trợ thực hiện PFES; cộng đồng và ban quản lý thôn bản đang quản lý phân bổ tiền chi trả vẫn có thể tìm thấy những điểm hữu ích trong báo cáo này đối với việc định hình thiết kế và thực hiện PFES và các công cụ dựa vào nguyên tắc thị trường khác. Báo cáo này của chúng tôi có thể cũng hữu ích cho những tổ chức quan tâm đến việc áp dụng những bài học kinh nghiệm từ phân bổ tiền chi trả PFES cho cơ chế REDD+ trong tương lai.

Báo cáo được chia thành 4 phần:

**Phần 1 trình bày:** khái niệm, quy tắc, khung phân tích làm cơ sở cho việc xây dựng cơ chế phân bổ hay chia sẻ tiền chi trả và đưa ra những câu hỏi tổng quát cần được xem xét và trả lời trước khi xây dựng phương án chia sẻ phân bổ tiền chi trả thích hợp.

**Phần 2:** cung cấp những kiến nghị cụ thể cho từng bước thiết kế và triển khai cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES.

**Phần 3:** đưa ra một phân tích cho các cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES hiện nay ở Việt Nam từ đó mang đến những bài học kinh nghiệm thực tiễn thông qua việc sử dụng khung 3Es (Hiệu quả, Hiệu ích và Công bằng)

**Phần 4:** cung cấp các thông tin chọn lọc, tài liệu và nguồn tham khảo cho những ai muốn tìm hiểu thêm về các bài học kinh nghiệm từ những nước khác và những ngành khác.

# 1 Khái niệm, nguyên tắc và khung phân tích

Phần này mang đến cung cấp:

- i. Giải thích cơ chế chia sẻ lợi ích có nghĩa là gì?
- ii. Những nguyên tắc ứng dụng cho việc thiết kế cơ chế phân bổ tiền chi trả, và
- iii. Khung phân tích để đánh giá cơ chế phân phối chi trả đã được thiết kế.

## 1.1 Chia sẻ lợi ích có nghĩa là gì?

**Chia sẻ lợi ích** liên quan đến phân phối lợi ích ròng trực tiếp và gián tiếp từ việc thực hiện PFES (Luttrell và các cộng sự 2013; Phạm và các cộng sự 2013; Wong và các cộng sự 2016a). Việc triển khai PFES không những cung cấp lợi ích cho những bên cung cấp dịch vụ môi trường mà còn bao gồm 2 loại chi phí: (1) chi phí thực hiện và chi phí giao dịch, có nghĩa là, các chi phí trực tiếp phát sinh trong việc thiết lập một hệ thống PFES và triển khai những chính sách cần thiết; và 2) chi phí cơ hội, hoặc lợi ích bị bỏ qua từ các phương án sử dụng đất và rừng thay thế tốt nhất (Phạm và các cộng sự 2013). Do đó, để hiểu được các “lợi ích” từ PFES yêu cầu phải có sự hiểu biết đầy đủ về cả chi phí và lợi ích phát sinh từ PFES.

Lợi ích **trực tiếp** bao gồm:

- Nguồn tài chính thu được liên quan đến PFES
- Lợi ích liên quan có từ việc tăng sự sẵn có các sản phẩm lâm nghiệp và dịch vụ hệ sinh thái (lâm sản ngoài gỗ hoặc nâng cao số lượng và chất lượng nước).

Lợi ích **gián tiếp** bao gồm việc:

- Cải thiện quản trị lâm nghiệp
- Xây dựng năng lực
- Cung cấp cơ sở hạ tầng

Lợi ích cũng đi kèm với **chi phí** bao gồm:

- Những chi tiêu tài chính trực tiếp (chi phí triển khai và giao dịch)
- Nguồn lợi bị bỏ qua do các phương án chuyển đổi đất lâm nghiệp và cách sử dụng nguồn lực thay thế (chi phí cơ hội).

Cơ chế chia sẻ lợi ích bao gồm những mô hình thể chế, cơ cấu tổ chức vận hành, và chính sách nhằm phân bổ lợi ích ròng.

## 1.2 Những nguyên tắc để thiết kế cơ chế phân bổ nguồn tài chính

**Không có một cơ chế nào phù hợp** cho tất cả mọi trường hợp. Mặc dù các cơ quan chính phủ mong đợi có một hướng dẫn có thể áp dụng cho mọi trường hợp, không thể có phương thức chi trả duy nhất nào phù hợp trong mọi trường hợp và bối cảnh, đặc biệt với một chương trình quy mô quốc gia như PFES. Do mỗi tỉnh, huyện, xã hay thôn bản đều có những bối cảnh xã hội, thể chế và kinh tế khác nhau, cơ chế phân bổ tiền chi trả và chia sẻ lợi ích áp dụng ở một nơi nhất định nhưng có thể lại không phù hợp với nơi khác. Do đó, cơ quan nhà nước tại địa phương phải đánh giá bối cảnh để thiết kế phương thức chi trả phù hợp cho từng tỉnh nhưng vẫn tuân thủ theo khuôn khổ luật pháp chung của quốc gia, thích ứng với bối cảnh địa phương; và xây dựng dựa trên sự quan tâm, năng lực và sự đồng thuận của các chủ thể liên quan. Vì vậy, mong muốn của hướng dẫn này không phải là chọn một phương thức tốt hơn các phương thức khác mà là về việc những quyết định cuối cùng được đưa ra dựa trên phương thức nào, được vận hành tốt nhất do ai, bằng cách nào, ở đâu và thời điểm nào và tính hợp pháp dựa theo đóng góp đầu vào của cộng đồng địa phương.

### **Điều quan trọng không phải là đầu ra mà sự tham gia, đồng thuận trong quá trình ra quyết định.**

Nghiên cứu của CIFOR tại Việt Nam đã chỉ ra rằng để có thể thực hiện được PFES, quá trình tham vấn và sự đồng thuận trong quá trình ra quyết định quan trọng không kém so với mức tiền PFES chi trả. Cho dù các phương án phân bổ tiền chi trả được thiết kế và quy định như thế nào đi nữa, việc này phải được thực hiện với sự tham gia của các bên liên quan trong đó các bên được tham vấn một cách phù hợp và tiếng nói của họ phải được xem xét cẩn thận và được cân nhắc trước khi đưa ra những quyết định cuối cùng.

**Tính linh hoạt.** Điều quan trọng là phải có một cơ chế chi trả linh hoạt để có thể được sửa đổi khi cần thiết. Do cộng đồng cũng luôn phải thích ứng với các hoàn cảnh khác nhau và những mong muốn và sự lựa chọn của họ có thể thay đổi theo thời gian, cơ chế phân bổ tiền chi trả cần được thiết kế để có thể thích ứng với những thay đổi.

### **1.3 Khung phân tích**

Khung 3Es (Hiệu quả, Hiệu ích và Công bằng) là một phương pháp để đánh giá cả kết quả và quá trình của một công cụ chính sách (Luttrell và các cộng sự 2013; Martin và các cộng sự 2014, Phạm và các cộng sự 2014; Wong và các cộng sự 2016b). Khi thiết kế phân bổ tiền chi trả/cơ chế chia sẻ lợi ích cho PFES, khung 3Es có thể là một công cụ hữu hiệu

để so sánh và đánh giá những phương pháp khác nhau cho việc phân bổ tiền:

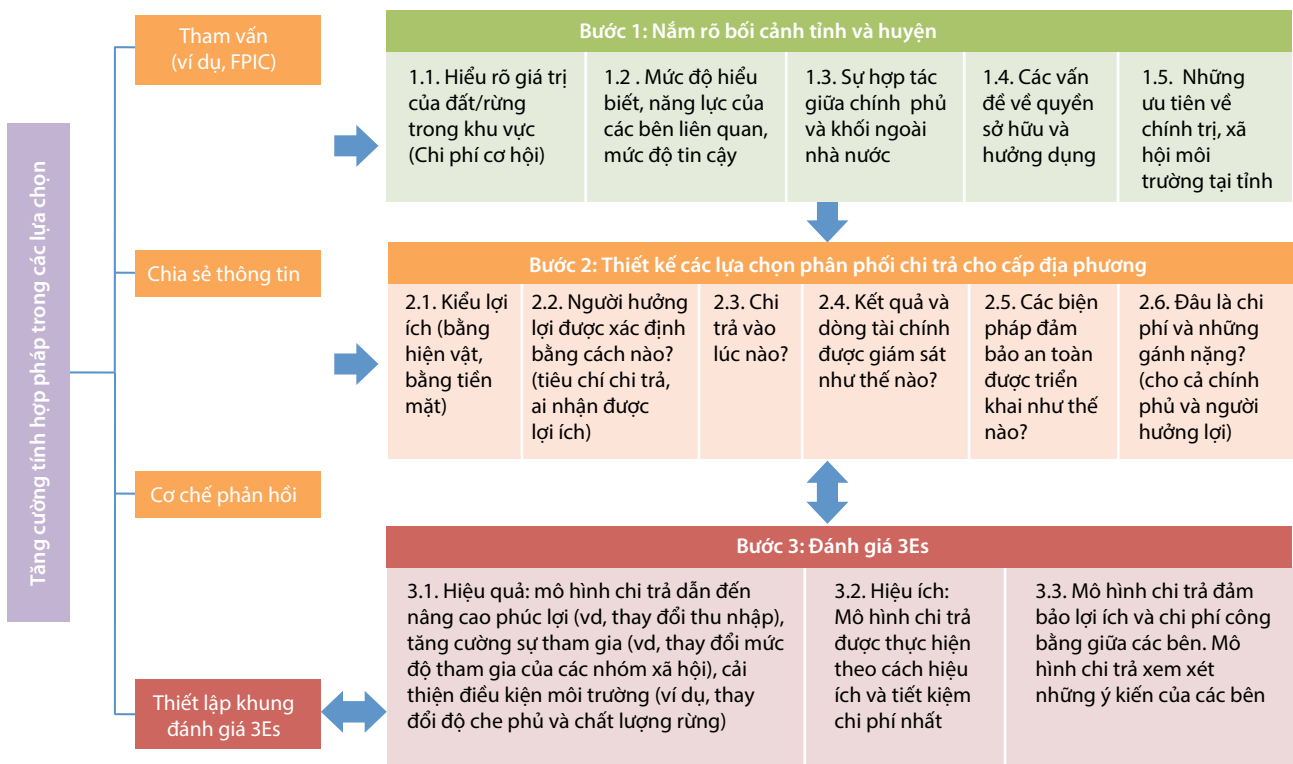
**Hiệu quả:** Liệu mô hình chi trả có mang đến việc cải thiện phúc lợi (ví dụ, thay đổi thu nhập), tăng cường sự tham gia (ví dụ, thay đổi mức độ tham gia của những nhóm tổ chức xã hội khác nhau) và cải thiện điều kiện môi trường (ví dụ, tăng độ che phủ rừng hoặc chất lượng rừng)?

**Hiệu ích:** Liệu mô hình chi trả có được thực hiện một cách tiết kiệm chi phí và nguồn lực nhất hay không?

**Công bằng:** Liệu mô hình chi trả có xem xét để đền bù thỏa đáng những chi phí liên quan phát sinh bởi các chủ thể khác nhau hay không? Liệu mô hình chi trả có lắng nghe tiếng nói của các bên liên quan?

Dung hòa 3 mục tiêu trên không phải là dễ dàng do một mục tiêu có thể phải được đánh đổi bởi những mục tiêu khác. Ví dụ, đảm bảo tất cả các bên liên quan đều tham gia vào việc đưa ra quyết định (công bằng) có thể sẽ dẫn đến chi phí giao dịch và chi phí cơ hội cao hơn (hiệu ích). Việc đánh giá các phương pháp phân phối chi trả khác nhau cung cấp một sự so sánh rõ ràng về sự đánh đổi và quan trọng là phương pháp phân bổ tiền chi trả được lựa chọn tại một địa phương cụ thể được xây dựng dựa trên sự đồng thuận của tất cả các bên liên quan và dựa trên thông tin có sẵn.

# 2 Hướng dẫn chi tiết và từng bước cho những bên có trách nhiệm thiết kế và thực hiện phân phối chi trả PFES



**Hình 1. Thiết kế phân bổ tiền chi trả PFES**

Dựa trên những dẫn chứng từ một dự án nghiên cứu 4 năm<sup>1</sup>, CIFOR đã phát triển một cây tri thức về chia sẻ lợi ích trong REDD+ (CIFOR 2014) tổng hợp lại những kết quả nghiên cứu về các mô

1 Dự án của CIFOR “Những cơ hội và thách thức trong thực hiện cơ chế chia sẻ lợi ích REDD+ ở những nước đang phát triển” (2012 – 2016) được tài trợ bởi Ủy ban Châu Âu nhằm đánh giá các vấn đề chia sẻ lợi ích REDD+ ở 6 nước, bao gồm các nghiên cứu về chi phí và lợi ích kinh tế tạo điều kiện thúc đẩy cho các lựa chọn chính sách lâm nghiệp, tính toán chi phí triển khai và chi phí cơ hội của sáng kiến thí điểm REDD+, đánh giá chính quyền các cấp, việc đưa ra quyết định sử dụng đất và rừng, hiểu biết về quyền lợi, các vấn đề sở hữu và hưởng dụng ảnh hưởng đến sự công bằng và những ưu tiên trong chia sẻ lợi ích.

hình thực tiễn để phục vụ thông báo cho việc thiết kế cơ chế chia sẻ lợi ích. Mặc dù được thiết kế cho REDD+ nhưng cây tri thức này có mức độ ứng dụng cao trong việc phân bổ tiền chi trả PFES ở Việt Nam. Trong phần này, chúng tôi mô tả cách để đọc giả có thể áp dụng cây tri thức này cho việc rút ra các lựa chọn cho phân bổ tiền chi trả PFES ở Việt Nam. Hình 1 minh họa các bước cần được thực hiện để thiết kế phân bổ tiền chi trả PFES trong bối cảnh phù hợp.

Thiết kế phân bổ tiền chi trả PFES là một phần trách nhiệm của Quỹ Bảo vệ Phát triển rừng tỉnh và nên có sự tham gia của Chi Cục Kiểm lâm tỉnh, Ủy ban nhân dân huyện/xã. Mỗi bước tiến hành cần phải được thực hiện với nguồn lực thời gian và ngân sách đầy đủ.

## 2.1 Bước 1. Nắm rõ bối cảnh tại mỗi tỉnh và huyện

Mỗi tỉnh đều có những ưu tiên và bối cảnh xã hội, chính trị và môi trường khác nhau, do đó, phương pháp phân bổ tiền chi trả cũng khác nhau. Nắm rõ được bối cảnh của từng địa phương giúp cho việc thiết kế phân bổ tiền chi trả phù hợp với những điều kiện hiện tại. Các yếu tố bối cảnh sau đây cần được xem xét như yếu tố đầu vào cho thiết kế phân bổ tiền chi trả.

### 2.1.1 Giá trị của đất và rừng.

Những nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam và khung pháp lý cho ngành lâm nghiệp tập trung chủ yếu vào giá trị kinh tế của dịch vụ môi trường rừng. Tuy nhiên, giá trị văn hóa xã hội của những dịch vụ môi trường rừng cũng quan trọng như giá trị kinh tế. Việc thiết kế lợi ích tài chính hiệu quả không chỉ nên xem xét việc người cung ứng dịch vụ môi trường nên nhận được mức đền bù tài chính là bao nhiêu mà còn cần tính đến những lợi ích về xã hội và văn hóa nào nên được đưa vào để tăng cường sự tham gia của người dân địa phương vào PFES. Cần phải nhận thức đầy đủ rằng giá trị của rừng và dịch vụ môi trường rừng có thể không đồng đều trong một quốc gia và thậm chí trong một tỉnh do sự đa dạng về các yếu tố như chức năng địa vật lý (đất, đa dạng sinh học, vị trí hẻo lánh) và thị trường (nhu cầu về các loài gỗ cụ thể, sự cạnh tranh trong việc chuyển đổi đất rừng sang đất sử dụng khác). Ví dụ, trong một tỉnh có hoạt động khai thác chế biến gỗ và sản phẩm nông nghiệp, giá trị của đất và rừng sẽ được kỳ vọng cao hơn do nhu cầu của thị trường. Đất rừng cũng có thể là cảnh quan quan trọng để cung ứng những dịch vụ sinh thái khác nhau. Ví dụ, rừng ven sông giúp bảo vệ nguồn nước tốt hơn rừng núi đá vôi ở vùng cao. Tuy nhiên, rừng núi đá vôi lại có thể hỗ trợ một số loài động thực vật riêng biệt. Tương tự như vậy, chênh lệch giữa các chi phí cơ hội gắn với các bên liên quan khác nhau có thể là không đồng đều. (Börner và các cộng sự 2015, Nawir và các cộng sự 2015).

Có một số hoạt động cụ thể mà Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh có thể làm để hiểu được sự đa dạng của giá trị đất và rừng. Ví dụ, lý tưởng nhất là giá trị kinh tế của rừng và dịch vụ môi trường được đánh giá một cách khoa học và kỹ càng ở những nơi có sẵn năng lực tài chính và kỹ thuật. Tuy nhiên, trong trường hợp thiếu sự tài trợ và năng lực kỹ thuật (trong trường hợp ở Việt Nam), Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh có thể tổ chức hội thảo với các bên

liên quan, bao gồm các chuyên gia kỹ thuật và các bên liên quan ở địa phương, để hiểu xem họ nhận thức về các giá trị khác nhau như thế nào. Hội thảo không chỉ giúp Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh trong việc nắm bắt đầy đủ giá trị của đất và rừng mà còn có thể thúc đẩy những cuộc thảo luận giữa các bên liên quan về việc đề ra mức độ chi trả như thế nào và cấu trúc chi trả ra sao để đáp ứng cung cấp có hiệu quả dịch vụ hệ sinh thái và giải quyết những mối quan tâm của các bên.

### 2.1.2a Mức độ hiểu biết và năng lực của các cơ quan chính phủ trong PFES

Do mỗi tỉnh đang triển khai PFES ở một mức độ khác nhau, năng lực của cán bộ trong việc quản lý và giám sát việc phân bổ tiền chi trả PFES ở Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh tại các tỉnh cũng khác nhau. Lựa chọn cơ chế phân bổ tiền chi trả khả thi dựa trên sự xem xét về năng lực hiện tại (hiểu biết về PFES, lực lượng cán bộ) có thể góp phần thúc đẩy tiến độ giải ngân PFES. Ví dụ, nếu quỹ không có nhiều nhân lực ở khắp các khu vực chi trả PFES với nhiều chủ rừng quy mô nhỏ, chủ rừng là cá nhân cư trú phân tán, chi trả theo nhóm hộ nên được ưu tiên hơn là chi trả cho hộ gia đình cá nhân. Tuy nhiên, mặc dù phương pháp này có thể làm giảm chi phí triển khai trước mắt nhưng có thể sẽ không hiệu quả trong thời gian dài. Để đạt được tính linh hoạt trong việc thay đổi phương pháp phân bổ tiền chi trả nhằm thích nghi với những điều kiện thay đổi theo thời gian, việc đầu tư vào nâng cao năng lực cho cán bộ cấp tỉnh sẽ có tầm quan trọng.

### 2.1.2b Năng lực và nhu cầu của cộng đồng địa phương

Nghiên cứu được thực hiện bởi CIFOR tại Lâm Đồng, Sơn La, Điện Biên, Nghệ An và Hòa Bình cho thấy có nhiều trường hợp mà ở đó cộng đồng nhận được số tiền chi trả PFES cao (2500 – 15000 đô la Mỹ 1 năm). Tuy nhiên, số tiền thu được từ chương trình PFES có thể bị tiêu hết một cách nhanh chóng nếu người dân địa phương (cả trưởng bản và thành viên cộng đồng) không có những kỹ năng quản lý tài chính tốt (Phạm và các cộng sự 2014; Lê và các cộng sự 2016). Do đó, trong những cộng đồng này, chính quyền địa phương và người dân ưu tiên hình thức chi trả phi tiền mặt hơn (ví dụ, các khóa đào tạo). Mức độ tin tưởng giữa các bên liên quan cũng là một yếu tố quan trọng. Nghiên cứu về PFES được thực hiện bởi CIFOR ở Việt Nam cho thấy tại những nơi mà người dân địa phương

không tin tưởng người đứng đầu hay các cơ quan nhà nước, họ ưu tiên chi trả bằng tiền mặt hơn là phi tiền mặt để dễ dàng giám sát các giao dịch (Phạm và các cộng sự 2014).

Một nghiên cứu của Phạm và cộng sự (2014) tại tỉnh Sơn La đã chỉ ra rằng mức độ tin tưởng giữa các bên liên quan sẽ có những tác động mạnh mẽ tới sự ưu tiên và quyết định tiền nên được phân bổ như thế nào. Ví dụ, việc sử dụng tiền PFES cho mục đích tập thể chỉ có thể được thực hiện nếu người dân tin tưởng vào năng lực và trách nhiệm của người đứng đầu thôn bản, và tại những nơi thiếu sự tin tưởng giữa người dân và trưởng bản thì việc chia đều cho tất cả các hộ sẽ được ưu tiên hơn. Thêm nữa, ở Sơn La, chúng tôi nhận thấy rằng có nhiều nhóm tự thành lập (*nhóm liên gia*) từ 10 – 20 hộ gia đình có các hoạt động tập thể và tương hỗ lẫn nhau về sản xuất nông nghiệp và bảo vệ rừng (Phạm và các cộng sự 2014). Người dân tin rằng những nhóm này có thể là đơn vị nhận tiền PFES do họ có trách nhiệm và có sự đoàn kết cao giữa các thành viên.

Tính hiệu quả của chi trả bằng tiền mặt và tác động tới sinh kế địa phương và bảo vệ phát triển rừng cũng phụ thuộc vào khả năng của cá nhân và cộng đồng trong việc quản lý các nguồn tiền thu nhập. Những hộ gia đình giàu có, được hưởng nền giáo dục tốt hơn và những người đứng đầu cộng đồng thường có kỹ năng quản lý tài chính tốt hơn những hộ gia đình nghèo. Do đó, tác động kinh tế - xã hội từ việc chi trả PFES bằng tiền mặt có thể thấy rõ hơn trong trường hợp người nhận có kỹ năng quản lý tài chính tốt hơn. Những thôn bản với ban quản lý thôn bản có kỹ năng quản lý tài chính tốt thường có xu hướng sử dụng nguồn thu PFES tốt hơn. Trong khi những hộ gia đình nghèo thường sử dụng những khoản chi trả PFES cho tiêu dùng hàng ngày như thực phẩm và xăng dầu, những gia đình giàu có và được hưởng nền giáo dục tốt hơn thường đầu tư vào những kỹ thuật sản xuất nông nghiệp tiên tiến hơn, hướng đến thu nhập khá hơn trong giai đoạn dài hạn. Xây dựng năng lực cho cả người đứng đầu thôn bản và những hộ gia đình cá nhân trong quản lý tài chính PFES là rất cần thiết.

Thêm vào đó, thông tin cơ bản về bối cảnh của cộng đồng địa phương cần được xem xét bởi Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh. Việc tiến hành điều tra cơ bản một cách thống nhất về các thông tin như dân số, dân tộc, ngôn ngữ, tình trạng giàu nghèo, nguồn thu nhập ... là cần thiết để đảm bảo thông tin được chia sẻ ở dạng thức và ngôn ngữ và phù hợp.

Điều này giúp đo lường và so sánh kết quả triển khai PFES trên phạm vi cả nước. Những thông tin này rất quan trọng trong quá trình học hỏi và thiết kế chính sách PFES một cách thích ứng nhằm nâng cao tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng.

### 2.1.3 Sự hợp tác giữa chính phủ và các đơn vị ngoài nhà nước.

Sự hợp tác hiệu quả giữa chính phủ và các đơn vị ngoài nhà nước có thể dẫn đến việc phân phối tiền chi trả hiệu quả. Ví dụ, các tổ chức quốc tế có thể hỗ trợ giám sát/theo dõi dịch vụ môi trường và tiến hành tham vấn người dân địa phương về sự mong muốn và ưu tiên liên quan tới phân phối tiền chi trả (Winrock ở Quảng Nam, ICRAF tại Bắc Cạn, CIFOR tại Sơn La). Theo Nghị định 99, PFES hiện tại chỉ được giám sát một cách chính thức bởi các cơ quan chính phủ. Tuy nhiên, nghiên cứu của CIFOR cũng chỉ ra mối quan tâm của khối tư nhân và CSOs vào việc tham gia quá trình giám sát và đánh giá cả về dịch vụ hệ sinh thái và phân phối tài chính. Có sự tham gia của nhiều bên trong việc kiểm tra và giám sát dịch vụ môi trường có thể giúp tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm trong quá trình thực hiện.

### 2.1.4 Các vấn đề về quyền sở hữu và hưởng dụng.

Ở Việt Nam, chi trả tiền PFES được thực hiện chỉ khi quyền sở hữu và hưởng dụng đã được làm rõ. Tuy nhiên thường có độ vênh giữa việc sở hữu đất được thừa nhận chính thức và sở hữu theo truyền thống (Phạm và các cộng sự 2013; Lê và các cộng sự 2016) và quá trình giao đất giao rừng đang còn chậm trễ và chưa hiệu quả (Phạm và các cộng sự 2016). Cơ chế chia sẻ lợi ích trong chương trình PFES cũng sẽ gặp khó khăn tại những nơi có sự tranh chấp hoặc quyền sở hữu không rõ ràng. Nếu không được thiết kế tốt, cơ chế chia sẻ lợi ích PFES có thể sẽ tạo ra hiệu ứng ngược đến kết quả đầu ra PFES và gây ra những tác động tiêu cực tới người dân địa phương. Việc thiếu tài liệu rõ ràng về hệ thống sở hữu đất đai cũng là một vấn đề. Chỉ khi tỉnh có những văn bản rõ ràng về việc đất đai thuộc trách nhiệm quản lý của ai thì cán bộ Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp tỉnh mới có thể biết được địa điểm đất rừng, điều kiện và các chủ sở hữu chịu trách nhiệm cho một diện tích đất. Đánh dấu quyền sở hữu, diện tích và điều kiện rừng tại bản đồ trên nền ảnh (Google Earth) và treo tại nơi công cộng trong mỗi cộng đồng là một cách tiếp cận để làm rõ xem chính sách PFES đang chi trả cho cái gì và mỗi tổ chức, cá nhân, cộng đồng và hộ gia đình phải bảo vệ những gì. Những tranh chấp về ranh giới cần được giải quyết trước khi hợp đồng được

kí để tạo ra sự minh bạch trong việc chi trả. Tất cả những thông tin này là cơ sở để xem xét những điều kiện bắt buộc để chi trả PFES mà nếu thiếu chúng thì các thông tin về mất rừng và suy thoái rừng sẽ không được báo cáo đầy đủ. Kế hoạch sử dụng đất và giao đất cần được thực hiện một cách cẩn thận và điều chỉnh theo điều kiện địa phương để tránh những tác động tiêu cực với người nghèo như việc chiếm đất của các nhóm có ưu thế và gây ra hậu quả rằng người nghèo sẽ bị mất đất. Tuy nhiên, cần phải chú ý rằng cách tiếp cận hướng nghèo (ví dụ, trong việc giao đất) có thể làm ảnh hưởng tới các kết quả đầu ra môi trường và xã hội của PFES trong một vài trường hợp.

### 2.1.5 Những ưu tiên về chính trị, xã hội, môi trường tại từng tỉnh.

Mỗi tỉnh đều có những ưu tiên về chính trị, xã hội và môi trường khác nhau, và phân bổ tiền chi trả PFES cũng bị tác động mạnh mẽ bởi những ưu tiên này. Điều quan trọng là phải tạo sự hài hòa và bổ sung giữa PFES với các chương trình chính sách khác nhằm nâng cao sự phát triển chung của tỉnh. Ví dụ, tại Lai Châu và Sơn La, PFES được xem như sự đóng góp quan trọng vào sự phát triển chung của tỉnh. Do đó, PFES được sử dụng một cách chiến lược để thúc đẩy các cộng đồng và thực tiễn quản lý rừng quy mô lớn (ban quản lý rừng) nhằm đầu tư vào những sáng

kiến phát triển cộng đồng và xã hội. Tuy nhiên, nếu PFES thay thế nguồn đầu tư phát triển của tỉnh, việc này sẽ dẫn đến sự đánh đổi với mục tiêu chính về nâng cao bảo vệ và phát triển rừng với PFES. Để đạt các mục tiêu về bảo vệ rừng và sự phát triển tại địa phương, cần có sự tham vấn và đồng thuận của các bên liên quan về chiến lược sử dụng tiền PFES trong sự điều phối với những nguồn phát triển khác qua thời gian.

## 2.2 Bước 2. Thiết kế các lựa chọn phân bổ tiền chi trả tại cấp độ địa phương

Dựa theo các phân tích về bối cảnh hiện tại của các tỉnh, những cách phân bổ chi trả khác nhau được phát triển và xem xét theo các yếu tố sau đây:

### 2.2.1 Kiểu lợi ích (hiện vật và tiền mặt)

Các nghiên cứu về PFES của CIFOR tại Việt Nam nhấn mạnh rằng sự quan tâm và mong muốn của người dân đối với việc chi trả bằng hiện vật càng ngày càng lớn cho dù trong chính sách PFES hiện tại thì chi trả dịch vụ môi trường rừng chỉ thực hiện ở dạng tiền mặt (Phạm và cộng sự 2013; Phạm và cộng sự 2016). Cả hai hình thức chi trả bằng hiện vật và tiền mặt đều có những điểm mạnh và điểm yếu nhất định (Bảng 1).

**Bảng 1. Xem xét các kiểu lợi ích**

	<b>Điểm mạnh</b>	<b>Điểm yếu</b>
<b>Tiền mặt</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Việc sử dụng nguồn lực đạt được tính linh hoạt cao hơn</li> <li>Có nguồn vốn cho việc đầu tư vào cả đất lâm nghiệp và phi lâm nghiệp</li> <li>Bồi hoàn nhanh chóng và dễ thấy cho người cung cấp dịch vụ môi trường</li> <li>Giảm chi phí giao dịch cho các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lượng tiền mặt thường rất ít và không tạo được lợi ích lớn cho người dân để tham gia vào PFES</li> <li>Việc đầu tư vào một số loại hình sử dụng đất có thể gây ra áp lực không mong muốn lên rừng</li> </ul>
<b>Hiện vật</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dễ mang tới lợi ích lâu dài và mang đến các tác động an sinh xã hội có thể dự đoán được nếu được thiết kế tốt</li> <li>Có tiềm năng mang lại lợi ích cho cả cộng đồng nếu việc ra quyết định mang tính giải trình</li> <li>Tạo ra động lực xã hội cao hơn.</li> <li>Người cung ứng không chỉ xem xét lợi ích theo giá trị kinh tế mà còn theo thước đo liệu cộng đồng có tôn trọng những nỗ lực của họ trong bảo vệ và phát triển rừng hay không.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kém linh hoạt hơn</li> <li>Nếu việc tham vấn người dân địa phương xem lợi ích hiện vật nào là cần thiết nhất không được thực hiện thì phương thức này sẽ mang tính áp đặt</li> <li>Có những tác động không rõ ràng tới việc thúc đẩy hành vi tập thể trong các nhóm</li> <li>Nguy cơ tham nhũng trong quá trình mua sắm</li> </ul>



### Hộp 1. Sự ưu tiên phương thức chi trả PFES

Tại các bản ở khu vực hẻo lánh và có tỉ lệ nghèo cao trong nghiên cứu của Phạm và cộng sự (2014) tại Sơn La, người dân bản mong muốn nhận được lợi ích dưới dạng phương tiện vận tải hơn là dưới dạng tiền mặt, ví dụ, xe tải, để có thể đem bán các sản phẩm nông nghiệp. Một số bản có cơ sở hạ tầng kém phát triển đề xuất ưu tiên tái đầu tư tiền chi trả vào cơ sở hạ tầng (Lê và cộng sự 2016).

Ngoài ra, các nghiên cứu của CIFOR tại Việt Nam đề xuất rằng các yếu tố địa lý và kinh tế xã hội tại địa phương, chi phí thực hiện và giao dịch, và sự quan tâm của các bên liên quan cần được xem xét để đánh giá xem kiểu lợi ích nào là phù hợp hơn giữa các hình thức tiền mặt, hiện vật hay là kết hợp cả hai (Phạm và cộng sự, sắp xuất bản; Phạm và cộng sự 2014).

Một số yếu tố chính sau đây có thể được sử dụng để cân nhắc về phương thức phân bổ chi trả hợp lý (vẫn còn một số yếu tố khác không nhất thiết nằm trong danh sách này):

- **Khả năng tiếp cận thị trường và cơ sở hạ tầng sẵn có:** Ví dụ, những cộng đồng ở các khu vực hẻo lánh khó tiếp cận thị trường hoặc cộng đồng đang còn thiếu cơ sở hạ tầng cơ bản thường sẽ ưu tiên lợi ích đặt dưới dạng hiện vật. Ngược lại, những cộng đồng có sự tiếp cận thị trường và cơ sở hạ tầng tốt hơn thường thích lợi ích tiền mặt.
- **Mức độ tin tưởng vào tính giải trình và khả năng quản lý tài chính của người dân và chính quyền địa phương:** Các cộng đồng có vấn đề với việc tham nhũng và tính minh bạch sẽ muốn được chi trả bằng tiền mặt. Phạm và cộng sự (2014) nhận ra rằng việc người dân và Ủy ban nhân dân xã có tin tưởng vào tính giải trình và năng lực của lãnh đạo thôn bản và các đoàn thể (ví dụ, Hội Phụ nữ, Hội Nông dân) hay không là yếu tố quyết định tới việc phân bổ lợi ích.
- **Sự tồn tại của các hoạt động tập thể mạnh mẽ và luật tục:** Chi trả bằng hiện vật, đặc biệt nếu dưới dạng tài sản chung, sẽ được các cộng đồng có truyền thống hoạt động tập thể mạnh yêu thích hơn. Lê và cộng sự (2016) mô tả trường hợp tại bản Mường Pồn II nơi có truyền thống bảo vệ rừng tập thể hình thành từ một dự án lâm nghiệp

cộng đồng trong quá khứ đã thể hiện mong muốn rõ rệt về lợi ích phi tiền mặt cho cộng đồng (ví dụ, tập huấn kỹ thuật nông nghiệp). Dân bản cho rằng tiền mặt thường được chi trả đều cho tất cả các hộ nhưng lại rất ít nên lợi ích phi tiền mặt cho cộng đồng có thể đem lại lợi ích lớn hơn cho tất cả các hộ một cách công bằng.

- **Lượng tiền chi trả:** Các phát hiện của CIFOR tại Lâm Đồng, Điện Biên, Sơn La, Lai Châu, Nghệ An và Hòa Bình chỉ ra rằng khi một hộ dân sở hữu diện tích nhỏ (dưới 3 hecta) và do đó nhận được lượng tiền chi trả thấp (dưới 200000 VND một năm), họ sẽ lớn hơn sử dụng tiền theo hai cách như sau: i) chi tiêu vào những nhu cầu sinh hoạt cơ bản như là thực phẩm, củi và thuốc men (ví dụ, Điện Biên, Sơn La, Hòa Bình) và ii) đóng góp lại vào quỹ bản hoặc các hoạt động cộng đồng (ví dụ, Điện Biên, Sơn La). Quyết định lựa chọn phương án đầu tiên hay thứ hai thường tùy thuộc vào mối quan tâm của hộ dân nhưng cũng có thể do truyền thống chia sẻ của cộng đồng và năng lực của người lãnh đạo cộng đồng.

Danh sách các yếu tố này chưa hẳn là đã đầy đủ mà chủ yếu cung cấp những dấu hiệu về việc các yếu tố kinh tế xã hội và thể chế tại địa phương tương tác theo những cách khác nhau như thế nào để ảnh hưởng tới ưu tiên của cộng đồng địa phương. Một điều kiện tiên quyết và quan trọng là phải tăng cường tính hiệu quả và công bằng của PFES để tạo ra một tiến trình cho phép cộng đồng địa phương bày tỏ mong muốn của họ, và tạo điều kiện thúc đẩy các cách tiếp cận chi trả đa dạng để xem xét tính đến sự phù hợp với tình hình địa phương.

#### 2.2.2 Những người hưởng lợi được xác định như thế nào?

Mặc dù những người được hưởng chi trả PFES được định nghĩa là các bên có quyền hợp pháp đối với đất rừng, các nghiên cứu điểm trên thế giới và tại Việt Nam chỉ ra sự phức tạp trong việc nhận diện ai là người hưởng lợi thực sự và đâu là các tiêu chí nhận diện phù hợp. Việc thiết kế chính sách nhằm định nghĩa rõ ràng đâu là người hưởng lợi cần hướng đến là rất quan trọng do việc này sẽ ảnh hưởng tới phương thức phân bổ chi trả.

Nghiên cứu của CIFOR chỉ ra có 6 nguyên tắc cho việc chia sẻ lợi ích phổ biến trên thế giới (Luttrell và các cộng sự 2013) và cũng có thể áp dụng được tại Việt Nam.

**Nguyên tắc quyền hợp pháp.** Lợi ích nên được mang đến cho các bên có quyền hợp pháp liên quan tới việc cung ứng dịch vụ môi trường. Điều này cũng được chỉ ra trong Nghị định 99 khi mà chỉ có các chủ rừng có giấy chứng nhận sử dụng đất lâm nghiệp mới được nhận tiền chi trả PFES. Nguyên tắc này được áp dụng rộng rãi từ cấp quốc gia tới địa phương và tại tất cả các tỉnh triển khai PFES. Ở đó các hộ cá nhân và cộng đồng địa phương được giao rừng hoặc sở hữu giấy chứng nhận sử dụng đất (chỉ đối với hộ cá nhân) sẽ đủ điều kiện nhận tiền PFES.

**Nguyên tắc đóng góp.** Lợi ích nên được mang đến cho những bên đóng góp vào việc bảo vệ rừng. Có thể nhận thấy việc áp dụng nguyên tắc này ở Sơn La và Điện Biên. Tại hai tỉnh này, hầu hết các bản đều thành lập các tổ bảo vệ rừng và hầu hết dân bản đồng ý rằng thành viên của các tổ này nên nhận được lợi ích do họ đã đóng góp nỗ lực vào việc bảo vệ rừng. Tuy nhiên, trên thực tế, lợi ích chuyển tới các bên này thường khá nhỏ và thường chỉ dừng ở mức mua sắm thiết bị bảo hộ lao động. Tại Lai Châu, những người đóng góp vào việc bảo vệ rừng cũng có đủ điều kiện nhận được phần chi trả PFES kể cả đối với kiểu phân loại rừng 1C<sup>2</sup>.

**Nguyên tắc người bảo vệ rừng lâu dài và theo luật tục.** Lợi ích nên được mang đến cho những người bảo vệ rừng lâu dài và theo luật tục. Nguyên tắc này nhận diện cả nỗ lực bảo vệ rừng hiện tại và trong quá khứ. Tại nhiều tỉnh tại Tây Bắc, chính quyền địa phương cho rằng những cộng đồng có truyền thống bảo vệ rừng và có rừng nằm trong khu vực được chi trả nên được tính là đủ điều kiện nhận được tiền dịch vụ môi trường rừng. Cũng cần chú ý rằng những cộng đồng này không phải lúc nào cũng có giấy chứng nhận sở hữu đất rừng hợp pháp và do đó chưa chắc đã được chi trả theo quy định của Nghị định 99. Có một sự không công bằng tồn tại giữa những các cộng đồng bỏ ra nỗ lực bảo vệ rừng ngang nhau nhưng một cộng đồng thì nhận được tiền dịch vụ môi trường rừng còn cộng đồng kia thì không do không có giấy chứng nhận sở hữu đất.

2 Đất rừng ở Việt Nam được phân loại thành kiểu 1A, 1B, 1C, 2A, 2B, 3A1, 3A2, 3A3, 3B và 4. Trong đó 1A chủ yếu gồm cây bụi và cỏ còn loại 4 là rừng tự nhiên với trữ lượng gỗ cao. Trong bài viết này, loại 1C là kiểu đất rừng gồm các cây thân gỗ tái sinh với chiều cao ít nhất 1m và mật độ cây trên 1 hecta ít nhất ở mức 1000.

**Nguyên tắc bồi hoàn chi phí.** Tại nhiều tỉnh tại Việt Nam, chi phí cơ hội từ sử dụng đất (ví dụ, trồng ngô tại Sơn La, cà phê tại Tây Nguyên và nuôi tôm ở đồng bằng sông Cửu Long) khá cao và những người phải chịu chi phí từ việc không chuyển đổi đất rừng nên đủ điều kiện nhận được tiền chi trả PFES. Tuy vậy việc nhận diện các bên như trên là một thách thức trừ khi có được các quy trình tham vấn cộng đồng địa phương có sự tham gia tại các bước tham vấn.

**Nguyên tắc chi trả cho các bên hỗ trợ và điều phối.** Lợi ích nên được mang đến những người điều phối hiệu quả việc triển khai. Tại Việt Nam, nguyên tắc này đặc biệt được áp dụng trong bối cảnh REDD+ hoặc các dịch vụ hấp thụ carbon. Nghiên cứu của CIFOR (Phạm và cộng sự, sắp xuất bản) đã nhấn mạnh rằng các công ty nước ngoài đầu tư vào REDD+ và các dự án hấp thụ carbon cho rằng họ xứng đáng đủ điều kiện nhận được tiền chi trả REDD+ do đã đầu tư nguồn lực đáng kể vào việc phát triển REDD+ và hỗ trợ mua bán tín chỉ carbon trên thị trường. Luttrell và cộng sự (2016) nhận ra rằng có một mức trợ cấp cao đặc biệt đối với các cơ quan chính phủ cấp vùng trong việc triển khai REDD+. Hầu hết các chi phí trên đều là phi tài chính dưới dạng thời gian và chi phí giao dịch liên quan tới việc thiết kế chính sách REDD+. Những chi phí này không được nhận biết rõ ràng và bồi hoàn cho dù trong PFES, quỹ trung ương và địa phương lần lượt nhận được 0.5% và 10% doanh thu từ PFES cho chi phí quản lý.

**Nguyên tắc hướng nghèo.** Lợi ích nên được mang đến cho người nghèo. Tại nhiều tỉnh, PFES hướng tới người hưởng lợi là người nghèo do PFES có mục tiêu tăng cường sinh kế địa phương cho các cộng đồng sống phụ thuộc vào rừng. Tuy nhiên, những hộ nghèo này có thể không có giấy chứng nhận sử dụng đất hợp pháp và không phù hợp với quy định của Nghị định 99. Thêm vào đó, xác định đâu là người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương trong thôn bản là một công việc khó khăn do các tiêu chí địa phương dùng cho việc xác định người nghèo là khác biệt từ nơi này sang nơi khác.

Trên nguyên tắc, việc thiết kế chính sách PFES phải nhận diện rõ ràng người hưởng lợi và xem xét các vấn đề công bằng trong việc từ chối hoặc bao gồm các nhóm không đủ điều kiện nhưng vẫn có yêu cầu nhận được tiền chi trả PFES. Tuy nhiên, trên thực tế nhiều tỉnh tại Việt Nam áp dụng nhiều hơn một nguyên tắc và thỉnh thoảng vẫn có mâu thuẫn với nhau trong quá trình triển khai.

### 2.2.3 Khi nào thì tiến hành chi trả?

Mặc dù Nghị định 99 và các văn bản hướng dẫn liên quan quy định việc chi trả được tiến hành hai lần

một năm (một lần ứng trước và một lần thanh toán sau), nghiên cứu của CIFOR ở Việt Nam đã chỉ ra sự khác biệt đáng kể về thời điểm chi trả giữa các tỉnh tại Việt Nam (Bảng 2).

**Bảng 2. Tần suất và tỉ lệ chi trả tại các tỉnh được nghiên cứu**

	Tần suất	Tỉ lệ (%)	Lý do
Sơn La	1	100	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh:</b> Sơn La có số lượng lớn chủ rừng (hơn 64000 chủ rừng), vì vậy, chỉ tiến hành chi trả một năm một lần để giảm chi phí giao dịch.</li> <li>• <b>Chủ rừng địa phương:</b> chủ rừng địa phương nhận được số tiền chi trả thấp do hầu hết chủ rừng ở Sơn La chỉ quản lý một diện tích rừng nhỏ và mức chi trả cũng khá thấp (chỉ khoảng 200000-300000 VND trên hecta trong những năm gần đây). Do đó, họ mong muốn chi trả một lần vì nếu tách ra thành nhiều lần chi trả thì số tiền nhận được mỗi lần sẽ quá thấp và khó để tái đầu tư.</li> </ul>
Điện Biên	2	50 – 50	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh:</b> Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Điện Biên quyết định tiến hành chi trả hai lần một năm, mỗi lần 50% số tiền. Chi trả hai lần để khuyến khích sự tuân thủ của chủ rừng.</li> <li>• <b>Chủ rừng địa phương:</b> Việc tách chi trả thành hai lần đôi khi gây ra sự mơ hồ cho người dân. Ví dụ, Lê và cộng sự (2016) tìm ra rằng các cộng đồng địa phương thường hiểu nhầm rằng lần chi trả thứ nhất đến từ PFES còn lần chi trả thứ hai đến từ nguồn khác.</li> <li>• Sự hiệu quả của tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng trong việc cải thiện sinh kế cũng bị hạn chế.</li> </ul>
Nghệ An	1	100	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh:</b> tốc độ giải ngân tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng còn thấp do phân ranh giới rừng không rõ ràng, vì vậy, chỉ chi trả một lần để tăng tốc độ giải ngân.</li> <li>• <b>Chủ rừng địa phương:</b> đồng ý với việc chi trả một lần do số tiền chi trả còn thấp (không có nhà máy thủy điện lớn trong khu vực)</li> </ul>
Lào Cai	2	10 – 90 cho hộ dân và cộng đồng; 90 – 10 cho chủ rừng tổ chức	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh:</b> Chi trả hai lần một năm để thúc đẩy sự tuân thủ. Tuy nhiên, chủ rừng tổ chức được tin tưởng hơn nên tỉ lệ lần chi trả đầu tiên cao (90%) trong khi tỉ lệ chi trả lần đầu cho hộ dân và cộng đồng địa phương thấp (10%). Quỹ tỉnh cho rằng khả năng tuân thủ của hộ dân và cộng đồng địa phương là thấp hơn tổ chức.</li> <li>• <b>Chủ rừng địa phương:</b> phần tiền chi trả lần đầu quá thấp và gây khó khăn cho chủ rừng địa phương trong việc sử dụng và tái đầu tư tiền dịch vụ môi trường rừng một cách hiệu quả</li> </ul>
Bắc Kạn	2	50 – 50 đối với hộ dân và cộng đồng; 80 – 20 đối với chủ rừng tổ chức	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh:</b> Có cùng lý do với Lào Cai nhưng chi trả 50 – 50 cho hộ dân và cộng đồng do số tiền chi trả ở Bắc Kạn khá thấp (không có bên sử dụng nào lớn, ví dụ, nhà máy thủy điện). Tại thời điểm phỏng vấn (2015), tỉ lệ và tần suất chi trả đã được quyết định nhưng vẫn chưa thực hiện chi trả.</li> </ul>
Lâm Đồng	4	20 – 20 – 20 – 40	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh:</b> việc chi trả được chia làm nhiều lần để làm tăng động lực. Tuy nhiên, số lượng chủ rừng là hộ dân và cộng đồng ở Lâm Đồng khá thấp so với các tỉnh khác, vì vậy việc chi trả làm 4 lần vẫn khả thi do có chi phí giao dịch thấp.</li> <li>• <b>Chủ rừng địa phương:</b> nhóm này nhận được số tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng khá cao nên việc chia ra làm nhiều lần không gây ảnh hưởng đáng kể tới sinh kế do các khoản chi trả vẫn đủ dùng để tái đầu tư vào các hoạt động sinh kế</li> </ul>

Rõ ràng rằng lượng tiền chi trả, số lượng và kiểu chủ rừng, cũng như điều kiện địa lý sẽ gây ảnh hưởng tới lựa chọn về tần suất chi trả. Trong việc quyết định mô hình cho việc chi trả dịch vụ môi trường, thời điểm chi trả đặt ra một câu hỏi quan trọng: liệu tiền nên được tách ra chi trả một cách đều đặn, thanh toán sau hay ứng trước? Mặc dù về nguyên tắc tiền dịch vụ môi trường rừng nên được thanh toán sau do đây là một hệ thống chi trả dựa vào kết quả, trên thực tế chương trình chi trả dịch vụ môi trường rừng phải đáp ứng mỗi quan tâm và yêu cầu của bên cung ứng và thường dựa vào nguyên tắc đầu vào, đặc biệt là dựa theo các hoạt động sử dụng đất cụ thể. Tuy nhiên nếu nhìn rộng hơn, cách sắp đặt này mang tính phân bổ rủi ro: người mua chấp nhận rủi ro rằng đầu vào (thông tin về các hoạt động quản lý sử dụng đất) có thực sự là một bằng chứng đáng tin cậy để đảm bảo cho sự cung cấp dịch vụ và là lý do để chi trả. Việc ứng trước và chi trả đúng thời hạn rất quan trọng trong việc tạo ra và duy trì cam kết của chủ rừng tới PFES. Tuy nhiên, tỉ lệ chi trả cần phải được hài hòa để đảm bảo sự hiệu quả của cách tiếp cận cây gây và củ cà rốt. Ví dụ, nếu phần ứng trước là 90% tiền chi trả, sẽ có rủi ro cao về việc không tuân thủ PFES. Ngược lại, nếu không có tiền ứng trước thì người dân sẽ thiếu động lực cam kết vào việc bảo vệ và phát triển rừng, đặc biệt là người nghèo. Việc ứng trước được xem xét ở một số tỉnh nhưng thường được hướng đến chủ rừng là tổ chức nhà nước do nhóm này được xem là đáng tin tưởng hơn trong khi người dân địa phương, đặc biệt là người nghèo, mới là nhóm cần nhận được tiền ứng trước nhất (Tjajadi và cộng sự 2015). Tỉ lệ chi trả khác nhau cho các nhóm khác nhau (hộ cá nhân và chủ rừng nhà nước) có thể tạo ra cảm giác không công bằng và gây mâu thuẫn.

Tuy tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng thường được chi hàng năm, cần có chiến lược hoạch định để chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng một cách hiệu quả cho một giai đoạn thời gian. Ví dụ, việc cộng dồn các khoản chi trả dịch vụ môi trường rừng hàng năm nhưng có số lượng nhỏ có thể giúp các xã và bản khắc phục sự thiếu hụt tài chính chỉ cho các hoạt động tái trồng rừng.

#### 2.2.4 Làm thế nào để giám sát kết quả đầu ra và vấn đề tài chính?

Vẫn còn thiếu các tiêu chí toàn diện để đánh giá và giám sát dòng tài chính, đặc biệt là việc phân bổ tiền từ các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh tới chủ rừng (Phạm và cộng sự 2013). Hơn nữa, các

kết quả nghiên cứu về tác động xã hội của PFES là khác nhau, và còn thiếu dữ liệu đáng tin cậy để chỉ ra rằng PFES có những ảnh hưởng tích cực tới thu nhập tại địa phương. Tất cả các bên tham gia vào việc giám sát các tác động kinh tế và xã hội nên cùng làm việc với nhau để thiết lập đường cơ sở tại các bản tham gia vào PFES. Đánh giá ban đầu này có thể được sử dụng như một dấu mốc để đánh giá lợi ích của PFES trong sự liên kết hoặc phân tách với các chương trình khác. Đo lường tác động kinh tế xã hội của PFES là rất cần thiết để biết được tác động chính sách nhưng việc này cũng có thể rất tốn kém, do đó, xem xét chi phí phát sinh và mức độ giám sát bằng các phương pháp thực tế cũng là rất quan trọng. Tận dụng các bộ dữ liệu kinh tế xã hội có sẵn đã được thu thập và quản lý bởi Bộ Lao động Thương binh và Xã hội cũng mang tầm quan trọng. Việc xây dựng thiết kế các phương pháp giám sát và đánh giá mang tính chiến lược trước khi triển khai PFES cũng là cần thiết.

Trong khung pháp lý PFES, các hoạt động tài chính của Quỹ BVMTR trung ương và các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh được giám sát và thanh tra bởi hai bộ: Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn (MARD) và Bộ Tài Chính (MOF). Các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh nằm dưới sự kiểm tra của Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng trung ương và các Ủy ban nhân dân tỉnh (PPC) (Quyết định 05/2008/QĐ-TTg). Ở cả Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng trung ương và các tỉnh, Ban Kiểm soát được thành lập để tiến hành việc tự giám sát. Thêm vào đó, MARD đã ban hành Thông tư 85/2012/TT-BTC để thiết lập một cơ chế quản lý tài chính cho các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng trung ương và các tỉnh. Tuy nhiên, vẫn tồn tại một câu hỏi là ai sẽ giám sát dòng tiền chi trả từ các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh tới chủ rừng.

#### Trách nhiệm giải trình tài chính

Báo cáo tài chính là rất quan trọng và nhận được nhiều sự quan tâm từ các Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng trung ương và các tỉnh. Tuy người nhận có quyền quyết định việc họ sẽ sử dụng tiền chi trả PFES như thế nào, việc giám sát xem số tiền này được phân bổ khi nào, bằng cách nào và bao nhiêu và tác động của tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng lên vấn đề an sinh xã hội vẫn rất quan trọng. Sự chậm trễ trong việc rà soát và phân bổ tiền chi trả có thể dẫn tới sự nghi ngờ của cả người mua và người bán và làm giảm sự tham gia của họ vào chương trình. Tuy nhiên, các bên cũng bày tỏ mối lo ngại về việc có

quá ít hướng dẫn về việc các Quý Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh sử dụng chi phí quản lý hành chính hay việc các cộng đồng và ban quản lý thôn bản sử dụng tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng trong trường hợp bên cung ứng dịch vụ môi trường là cộng đồng thôn bản. Việc thiếu cơ chế giám sát tại các cộng đồng thôn bản mang đến nguy cơ các cấp quản lý sử dụng tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng không đúng mục đích (Phạm và cộng sự 2013). Thiết lập một khung pháp lý và hướng dẫn rõ ràng về quyền, trách nhiệm, mức phạt và hệ thống thực thi pháp luật cho các hành vi sử dụng tiền dịch vụ môi trường rừng sai mục đích là cần thiết.

### Sự minh bạch

Chia sẻ thông tin là rất quan trọng trong việc đạt được tính minh bạch về chia sẻ lợi ích và cần được chú ý trong quá trình thiết kế các phương thức chi trả. Thông tin cần phải có sẵn ở hình thức và ngôn ngữ thích hợp để tất cả các bên liên quan đều có thể tiếp cận và hiểu được.

Để thông báo về tiền dịch vụ môi trường rừng tới cộng đồng và các thành viên cộng đồng, thông tin thường được chia sẻ bằng nhiều hình thức khác nhau: i) danh sách chủ rừng và số tiền họ nhận được được dán tại trụ sở ủy ban xã và nhà văn hóa cộng đồng; ii) thông báo bằng loa; và iii) thông báo trong các cuộc họp thôn bản (Quý Bảo vệ và Phát triển rừng Sơn La 2012). Việc sử dụng từng phương pháp chia sẻ thông tin cụ thể cần được xem xét trong bối cảnh địa phương để biết được phương pháp nào là hiệu quả. Ví dụ, Phạm và cộng sự (2013) tìm ra rằng nhà văn hóa cộng đồng không được sử dụng thường xuyên, vì vậy, việc dán danh sách chủ rừng, tờ rơi và áp phích lên nhà văn hóa cộng đồng là không hiệu quả.

Tính minh bạch cần được đưa vào tất cả các bước trong việc thiết kế một hệ thống phân bổ tiền PFES, từ việc lập hợp đồng cho tới việc rà soát sự tuân thủ để nhận và phân bổ tiền chi trả. Việc kiểm tra nội bộ hoặc giám sát từ bên thứ ba có thể tăng cường đáng kể trách nhiệm giải trình của hệ thống. Thêm vào đó, cần thay đổi cơ chế phản hồi hiện tại do nhiều người tham gia vào PFES – những người cung ứng dịch vụ môi trường địa phương – không thể tiếp cận đầy đủ do nhiều lý do: họ không hiểu hệ thống này là gì, họ không rõ quyền của họ, họ không biết đọc và viết hoặc những người lãnh đạo thôn bản của họ không chuyển những thắc mắc và phản hồi của họ tới các cấp cao hơn để giải quyết. Một quy trình giải quyết thắc mắc phản hồi trong đó những thắc mắc của người dân

được giải quyết đúng lúc và không e ngại bị lộ danh tính cần phải được thiết lập và giám sát. Tại Lào Cai và Sơn La, các Quý Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh đã thiết lập một hệ thống giải quyết phản hồi, ở đó chủ rừng có thể gửi các thắc mắc ý kiến của họ qua đường dây nóng (số điện thoại được đặt tại nhà văn hóa cộng đồng) hoặc thư điện tử. Tuy nhiên, cần thêm thời gian để đánh giá tính hiệu quả của những kênh giải quyết phản hồi này.

### Ai giám sát?

Tại tỉnh Điện Biên và Sơn La, tiền chi trả thường được chuyển cho Ủy ban nhân dân xã trước tiên rồi sau đó tới các cộng đồng. Trưởng bản thường là đầu mối nhận tiền từ Ủy ban nhân dân xã và chia cho những người cung ứng dịch vụ môi trường hoặc quyết định việc sử dụng tiền tại cộng đồng. Để giám sát việc chi trả ở bước này, các cán bộ Quý Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh có thể hỏi trưởng bản (ví dụ, qua đường dây nóng hoặc hệ thống giải quyết phản hồi) xem Ủy ban nhân dân xã đã chi cho họ bao nhiêu tiền và vào lúc nào để kiểm tra chéo. Tại tỉnh Điện Biên, khi trưởng bản chi tiền cho người dân tại các cuộc họp bản thì sẽ có cán bộ xã hoặc kiểm lâm tham dự và đóng vai trò như một người quan sát bên thứ ba.

Sự tham gia của những bên khác cũng có thể được xem xét. Ví dụ, tại dự án Cơ chế Phát triển sạch Trồng rừng và Tái trồng rừng ở Hòa Bình xuất hiện mô hình quỹ ủy thác đa bên với đại diện của người mua, người bán, các tổ chức phi chính phủ, đơn vị nghiên cứu và cơ quan nhà nước (Phạm và cộng sự 2009) và ở Thái Nguyên có một mô hình hợp tác xã đã được kiểm nghiệm (Vũ 2015). Những mô hình này nhận được sự tin tưởng từ người mua và người bán dịch vụ môi trường do có quá trình ra quyết định có sự tham gia từ đại diện của các bên khác nhau.

Tăng cường sự tham gia và tính minh bạch yêu cầu phải có những cơ chế và khung thực hiện mới. Tại một vài trường hợp, một số quy trình có sự tham gia và minh bạch cao hơn đã được xây dựng. Ví dụ, tại Sơn La và Điện Biên, thôn bản chỉ định một người làm thư ký để ghi lại biên bản họp trong tất cả các cuộc họp. Các biên bản này nhận được sự đồng ý và ký bởi tất cả người tham dự vào cuối cuộc họp, bởi cả lãnh đạo bản và người dân, để thể hiện sự đồng thuận. Chi trả dịch vụ môi trường được giám sát và thanh tra để xem liệu việc chi trả có phù hợp với quyết định của thôn bản, và sẽ được báo cáo lại và cuộc họp thôn bản tiếp theo. Theo ban quản lý của bản này, quy trình này hiệu quả trong việc nhận diện những mối nghi

ngại của người dân địa phương. Khi một quy trình rõ ràng như vậy được thiết lập, chúng cần được chia sẻ, thể chế hóa và xem xét để được áp dụng rộng rãi bởi các bản khác nhằm đảm bảo tiên dịch vụ môi trường rừng – và tiền từ REDD+ trong tương lai – được sử dụng đúng với mong muốn của thôn bản.

### 2.2.5 Người dân được đảm bảo an toàn trước những tác động xấu như thế nào?

**Một cơ chế giải quyết tranh chấp hợp pháp và hiệu quả** là rất cần thiết nhằm giải quyết mâu thuẫn giữa các bên. Trong các tỉnh được nghiên cứu bởi CIFOR, Sơn La và Lào Cai đã thiết lập một hệ thống giải quyết phản hồi nhằm tiếp nhận và xử lý phản hồi từ các chủ rừng địa phương cho các vấn đề liên quan tới PFES.

Trong hệ thống giải quyết phản hồi qua đường dây nóng ở Sơn la và Lào Cai, có 50 cuộc gọi (9/50 cuộc đến từ các chủ rừng là hộ dân và cộng đồng – 41/50 cuộc từ cán bộ địa phương và các cán bộ Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng cấp huyện) đã được ghi nhận và không có cuộc gọi nào được ghi nhận ở Lào Cai tính tới thời điểm phỏng vấn. Tại Sơn La, đường dây nóng mới được thiết lập tại một số điểm thí điểm và số điện thoại đường dây nóng vẫn chưa được thông báo tới tất cả các chủ rừng. Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Sơn La dự kiến sẽ cung cấp số điện thoại đường dây nóng tới tất cả các chủ rừng để nâng cao tính hiệu quả của hệ thống. Tại Lào Cai, chúng tôi thấy rằng thông tin về đường dây nóng được đặt tại góc phải dưới cùng của 1 trang trong một tờ rơi có 4 trang và có thể là không dễ thấy đối với người đọc.

Ngôn ngữ cũng có thể là một rào cản cho hệ thống giải quyết phản hồi. Chúng tôi quan sát tại một bản ở Sơn La và thấy rằng cả trưởng bản và người dân đều có hiểu biết hạn chế về PFES do họ không thông thạo tiếng Kinh trong khi các thông tin chính thức về PFES đều được truyền tải bằng tiếng Kinh. Yếu tố này cần được xem xét nhằm thiết kế một hệ thống giải quyết phản hồi hiệu quả.

**Sự tham gia của tất cả các bên liên quan.** Việc giới hạn chỉ có một số nhóm nhất định tham gia vào tiến trình PFES có thể gây ra những tác động tiêu cực tới tính hợp pháp và sự hiệu quả của quá trình phân bổ tiền chi trả. Tại Việt Nam, các nghiên cứu của CIFOR chỉ ra rằng cộng đồng địa phương tại Sơn La và Điện Biên chỉ có thể tham dự một phần vào quá trình ra quyết định chỉ khi tiền được chuyển tới cộng đồng mà có rất ít hoặc hầu như không có sự tham gia

vào các quyết định về việc phân bổ tiền từ Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh tới cộng đồng (Phạm và cộng sự 2014, Loft và cộng sự 2016, Lê và cộng sự 2016). Để tăng cường sự tham gia của cộng đồng, chính sách PFES nên đưa ra một khung thúc đẩy quá trình ra quyết định có sự tham gia hơn là chỉ có sự tham gia của lãnh đạo xã hoặc bản. Ví dụ, tại một vài tỉnh như là Sơn La hay Điện Biên, tiền chi trả PFES chỉ được chuyển khi có bằng chứng về sự đồng thuận về cách sử dụng tiền PFES với chữ ký của người dân. Việc này cũng yêu cầu phải xây dựng một hệ thống giải quyết phản hồi ở đó người dân có thể thoải mái phản hồi và báo cáo về bất kỳ sự bất hợp lý nào trong quá trình triển khai chính sách. Có thể tăng cường sự tham gia bằng quá trình Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, trước và được thông tin (FPIC) để đảm bảo sự có mặt của (1) thông tin và sự tham vấn đối với bất kỳ biện pháp nào được đề xuất và tác động của chúng; (2) sự tham gia có ý nghĩa của những người quản lý rừng; và (3) các cơ quan đại diện (UNPFII 2005).

#### Hộp 2. Sự tham gia vào quá trình ra quyết định về phân bổ tiền chi trả tại tỉnh Điện Biên

Ở Điện Biên, các quyết định về dạng thức, số lượng và thời gian chi trả được thực hiện bởi Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh Điện Biên mà không có sự tham gia của người cung ứng dịch vụ môi trường rừng tại địa phương. Văn bản cam kết tham gia vào PFES cũng được lập bởi Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Điện Biên với sự hỗ trợ của lực lượng kiểm lâm. Lê và cộng sự (2016) chỉ ra rằng người cung ứng dịch vụ môi trường rừng địa phương có thông tin khá hạn chế về chi trả dịch vụ môi trường rừng và việc này nhiều khả năng ảnh hưởng tới khả năng tham gia vào quá trình ra quyết định.

Hơn nữa, kể cả cán bộ xã và lãnh đạo thôn bản (người đóng vai trò đại diện cho cộng đồng) cũng chỉ đóng vai trò không đáng kể trong quá trình ra quyết định. Họ chỉ tuân theo lịch trình và các bước được định sẵn bởi Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng Điện Biên. Sự tham gia của nhóm này cũng nên được tính đến trong quá trình chung do đây là một phương diện quan trọng quyết định tính hợp pháp của dự án.

Sự tham gia của các đơn vị ngoài nhà nước như các tổ chức xã hội dân sự, các tổ chức phi chính phủ nước ngoài và khối tư nhân trong việc thiết kế và giám sát PFES có thể giúp làm tăng tính giải trình của cơ chế. Ví dụ, những người mua dịch vụ môi trường rừng có thể yêu cầu đưa đại diện của họ vào trong nhóm thanh tra. Họ cũng có thể yêu cầu được tiếp cận các dữ liệu về kết quả đầu ra của PFES và do đó, đặt ra nhu cầu về sự giám sát/trách nhiệm giải trình. Các tổ chức xã hội dân sự và tổ chức phi chính phủ quốc tế có thể đóng vai trò trong việc giám sát tùy theo lĩnh vực quan tâm cụ thể của họ (bao gồm đa dạng sinh học/độ che phủ rừng, sinh kế ...) và đưa dữ liệu về việc giám sát/theo dõi lên các nguồn mở để tạo ra trách nhiệm giải trình với công chúng.

### 2.2.6 Đây là những chi phí và gánh nặng của các bên tham gia liên quan và cho từng lựa chọn phân bổ tiền chi trả?

Mỗi phương án phân bổ tiền chi trả đều có những chi phí và gánh nặng ngầm ẩn tới từng bên tham gia liên quan. Những chi phí và gánh nặng này bao gồm chi phí trực tiếp (ví dụ, chi phí họp và đi lại), chi phí cơ hội, chi phí giao dịch, chi phí triển khai (ví dụ, tiền lương trả cho cán bộ/nhân sự). Hiểu rõ những chi phí và gánh nặng này là cần thiết để tránh những mâu thuẫn xã hội hoặc tác động tiêu cực lên lên sinh kế địa phương. Những cuộc thảo luận của CIFOR với một số lượng rộng rãi các Quý Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh chỉ ra rằng chính quyền tỉnh mới tính đến các chi phí trực tiếp trong khi các chi phí liên quan khác vẫn chưa được xem xét kỹ. Các mẫu biểu và hướng dẫn để thu thập những dữ liệu này một cách hệ thống cũng còn thiếu. Mô hình chi phí REDD+ là một công cụ kế toán linh hoạt được phát triển bởi CIFOR và Mazars-Starling (Greenberg và cộng sự 2016) nhằm hỗ trợ cán bộ các dự án REDD+ và PFES tính toán chi phí triển khai dự án và có tiềm năng là một công cụ hữu dụng thích hợp cho công việc này. Xin tham khảo trang web sau để có thêm thông tin <http://www.cifor.org/redd-benefit-sharing/resources/tools/redd-cost-model/>

## 2.3 Bước 3. Đánh giá tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng (3Es) của các phương án phân bổ tiền chi trả

Bước 1 và bước 2 có thể giúp các Quý Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh trong việc xây dựng các phương án phân bổ tiền chi trả khác nhau. Khung đánh giá 3Es sau đó có thể giúp các quý phân tích các phương án này một cách hệ thống. Các quý tỉnh có thể đánh

giá các phương án phân bổ tiền chi trả dựa theo khả năng đạt được kết quả đầu ra 3Es. Hiệu quả là việc liệu phân bổ tiền chi trả có làm tăng dịch vụ môi trường nêu ra trong Nghị định 99 và tiền chi trả PFES có thực sự đến được các nhóm tác động đúng thời hạn. Hiệu ích xem xét việc cơ chế PFES và phân bổ tiền chi trả có được thiết lập, triển khai và giám sát ở mức chi phí thấp nhất (kết quả tài chính). Công bằng bao gồm yếu tố công bằng trong phân phối (phân phối tiền PFES một cách công bằng) và công bằng trong quy trình (sự tham gia vào quá trình PFES) (kết quả đầu ra về mặt xã hội). Hài hòa hóa 3 yếu tố này là một thách thức và yêu cầu phải có các cuộc đối thoại tập trung và thường xuyên với các bên liên quan trong cả 3 bước.

### 2.3.1 Bước/việc xuyên suốt cả quá trình: thúc đẩy tính hợp pháp và sự tham gia đồng thuận của các phương án.

Sự tham vấn, chia sẻ thông tin, kênh phản hồi và quá trình ra quyết định có sự tham gia là các yếu tố cần phải được lồng ghép vào cả 3 bước trên để thúc đẩy tính hợp pháp của các phương án chi trả.

**Tham vấn.** Sự tham gia của bên sử dụng và cung ứng dịch vụ môi trường trong cả 3 bước là cần thiết để hiểu rõ mong muốn của họ và làm cho các phương án này trở nên hợp lý và tối ưu cho các bên kể trên. Ví dụ, nếu không có sự tham vấn phù hợp với tất cả các nhóm (người giàu, người nghèo, các nhóm dân tộc, các chủ rừng quy mô nhỏ, các công ty tư nhân lớn, các doanh nghiệp nhà nước và ban quản lý rừng), các quý tỉnh sẽ không thu thập được những thông tin quan trọng về mong muốn của các nhóm khác nhau về lịch chi trả, phương thức chi trả và kiểu lợi ích. Thiếu sự tham vấn thích hợp có thể tạo ra nguy cơ thất bại tại cơ sở của chính sách PFES do tính thiếu thực tiễn.

**Chia sẻ thông tin.** Các bên liên quan phải được thông báo một cách phù hợp để đưa ra quyết định. Thông tin về mức chi trả PFES, điều kiện chi trả và tình trạng tiền chi trả cần được thông báo rõ và đúng lúc với các bên tham gia liên quan. Nghiên cứu của CIFOR chỉ ra rằng những hiểu nhầm do thiếu trao đổi thông tin giữa các bên sẽ dẫn tới nghi ngờ và thiếu sẵn lòng tham gia vào PFES từ phía người cung ứng dịch vụ môi trường (Phạm và cộng sự 2014). Thông tin không những cần được chia sẻ mà còn cần được chia sẻ dưới dạng thức có thể tiếp cận được bởi các nhóm khác nhau. Ví dụ, hầu hết các thông tin được chia sẻ bằng tiếng Kinh hoặc dưới dạng văn bản trong khi nghiên cứu của chúng tôi ở

Điện Biên và Sơn La chỉ ra rằng nhiều cộng đồng có tỉ lệ mù chữ khá cao và không đọc được tiếng Kinh. Nghiên cứu ở Điện Biên và Sơn La chỉ ra rằng có những khoảng trống đáng kể trong hiểu biết về PFES giữa trưởng bản và người dân tại các bản được nghiên cứu. Biện pháp để tăng cường sự tiếp cận thông tin từ phía người dân có thể là phân phát các áp phích tờ rơi tới thôn bản hoặc chia sẻ thông tin thông qua kênh truyền hình hoặc truyền thanh địa phương (Lê và cộng sự 2016). Những thông tin được cung cấp phải có tính hữu ích với người tiếp nhận và cần có người điều phối độc lập, có tính trách nhiệm cao thực hiện việc cung cấp thông tin tại những địa điểm phù hợp. Cần có thời gian và ngân sách đầy đủ được dành cho việc chia sẻ thông tin. Dạng thức của thông tin truyền tải cần phải tính đến những rào cản xã hội, thể chế và văn hóa. Phương pháp truyền tải và quá trình tham vấn cần phải phù hợp về mặt văn hóa, và thông tin cần được mang đến bằng ngôn ngữ thích hợp.

***Thiết lập hệ thống giải quyết phản hồi.*** Việc đảm bảo thông tin hai chiều là rất quan trọng. Cần có hệ thống giải quyết phản hồi bằng đường dây nóng hoặc thư điện tử (nếu phù hợp) được tổ chức bởi các quỹ tình để áp dụng tại các cộng đồng. Hệ thống giải quyết phản hồi không những cần phải xuất hiện tại cộng đồng mà những yêu cầu cải tổ về mặt thể chế để nhận diện các thách thức cũng cần được phân bổ ngân sách phù hợp, được giám sát và đóng vai trò như yếu tố đầu vào để nâng cao thiết lập PFES.

***Đồng thuận dựa trên nguyên tắc tự nguyện, trước và được thông tin (FPIC).*** FPIC là một quá trình quan trọng và có thể là một công cụ học hỏi hiệu quả để trao quyền cho cộng đồng địa phương và tăng cường sự tham gia của họ vào PFES nếu được thiết kế và triển khai tốt (Phạm và cộng sự 2015). Khái niệm tương tự với FPIC sẵn có trên nền tảng pháp

lý của quốc gia ví dụ như khái niệm dân chủ cơ sở có thể là không mới với người dân và chính quyền địa phương nhưng lại chưa được áp dụng thực tiễn một cách rộng rãi. Vì vậy, quá trình này cần được xem như là một quá trình học hỏi cho cả người dân và chính quyền địa phương. Các chi tiết cụ thể về các vấn đề liên quan tới quá trình (ví dụ, ai sẽ tham gia, các cuộc tham vấn kéo dài bao lâu, phụ cấp cho người tham gia là bao nhiêu) sẽ phải được xem xét và triển khai cẩn thận.

Theo các nghiên cứu của CIFOR tại Việt Nam, cộng đồng chỉ tham gia hạn chế vào các quyết định về việc phân bổ tiền chi trả từ các quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng tỉnh tới các Ủy ban nhân dân xã và sau đó tới các thôn bản. Mặc dù có nhiều phương án phân bổ tiền PFES và sự ưu tiên tới các phương án này của người dân cũng là khá đa dạng, việc thiếu sự tham gia của người dân vào quá trình ra quyết định vẫn là một vấn đề (ví dụ, tham gia vào thiết kế cơ chế chi trả và giám sát việc cung ứng dịch vụ môi trường). Trong hầu hết các trường hợp, “sự tham gia” chỉ có nghĩa là người dân dự các cuộc họp bản như những người dự khán thụ động. Chính quyền địa phương sử dụng những cuộc họp bản này để thông báo cho người dân về PFES hơn là tìm kiếm những ý kiến đóng góp quan trọng của họ. Cộng đồng địa phương cũng có sự tham gia hạn chế vào việc ra quyết định về lựa chọn kiểu lợi ích (tiền mặt và hiện vật) hoặc thời điểm và tần suất chi trả (số tiền được chi trả vào khi nào với số lượng bao nhiêu) mặc dù những yếu tố này có ảnh hưởng lớn tới tính hiệu quả cho việc sử dụng tiền PFES vào các hoạt động sinh kế. Sự tham vấn thích hợp với cộng đồng địa phương về việc tiền dịch vụ môi trường rừng nên được phân bổ như thế nào sẽ đảm bảo tính bền vững, sự tham gia và cam kết lâu dài của người dân vào cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng.



# 3 Phân tích các cơ chế phân bổ tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng hiện tại ở Việt Nam bằng khung 3Es

Trong các nghiên cứu điểm của chúng tôi ở 7 tỉnh, chúng tôi nhận ra 4 cơ chế phân bổ tiền chi trả phổ biến gồm: chi cho quỹ thôn bản; chi cho nhóm hộ; chi cho hợp tác xã và chi cho hộ gia đình cá nhân. Bảng dưới đây nhấn mạnh một số điểm mạnh và yếu của từng phương án và nhận diện những điều

kiện cần có quan trọng để đảm bảo đầu ra đạt được tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng.

Để xem xét kỹ hơn, những phương thức chi trả này sẽ được phân tích dưới khung 3Es:

**Bảng 3. Các phương thức chi trả hiện tại trong cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng tại 7 tỉnh nghiên cứu**

Phương thức	Điểm mạnh	Điểm yếu	Điều kiện cần có
<b>Chi trả cho quỹ thôn bản thông qua ban quản lý thôn bản đại diện cho thôn bản</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chi phí giao dịch thấp</li> <li>Sử dụng cho việc đầu tư cộng đồng/chung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Có thể có nguy cơ chiếm hữu và áp đặt của nhóm có ưu thế</li> <li>Rủi ro về việc quản lý tài chính không rõ ràng do các quyết định được thực hiện bởi ban quản lý thôn bản</li> <li>Thôn bản chưa có tư cách pháp nhân để tham gia vào hợp đồng chi trả dịch vụ môi trường rừng</li> <li>Năng lực quản lý tài chính yếu của lãnh đạo thôn bản</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Những người lãnh đạo có trách nhiệm cao và khả năng quản lý tài chính tốt</li> <li>Giám sát và quy trình kiểm toán rõ ràng</li> <li>Sự tin tưởng của cộng đồng</li> </ul>
<b>Chi trả cho nhóm hộ (khoảng 10-20 hộ sống gần nhau)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chi phí giao dịch thấp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nhóm hộ không có tư cách pháp nhân để xử lý các hành vi không tuân thủ với cam kết</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phải có quá trình làm việc chung với nhau lâu dài, thành viên có cùng phong văn hóa, và có sự tổ chức tốt (tin tưởng lẫn nhau)</li> </ul>
<b>Chi trả cho hợp tác xã tự thành lập bởi cộng đồng</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giúp cộng đồng có được tư cách pháp nhân để tham gia vào hợp đồng chi trả dịch vụ môi trường rừng</li> <li>Có thể kiểm toán và giám sát tiền chi trả</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nguy cơ đến từ việc phối hợp yếu trong cộng đồng do thiếu truyền thông quản lý tài nguyên thiên nhiên tập thể</li> <li>Khả năng quản lý tài chính yếu của lãnh đạo hợp tác xã</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các thành viên phải có truyền thống làm việc cùng nhau để nâng cao sinh kế</li> <li>Cần có cấu trúc thể chế rõ ràng</li> <li>Kỹ năng quản lý tài chính tốt</li> </ul>
<b>Chi trả cho hộ gia đình cá nhân</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giảm nguy cơ chiếm hữu của các nhóm có ưu thế</li> <li>Bao gồm được tất cả các nhóm, kể cả người nghèo và các nhóm bên lề</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Số lượng tiền chi trả thấp sẽ dẫn đến việc sử dụng kém hiệu quả</li> <li>Chi phí giao dịch cao</li> <li>Có thể lại chi trả cho cả những hộ không tham gia vào quản lý rừng</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Các hộ quản lý diện tích rừng lớn được chi trả PFES → sẽ có được lượng tiền chi trả đủ lớn và có động lực lớn</li> </ul>

**Bảng 4. Phân tích các phương thức chi trả PFES tại Việt Nam bằng khung 3Es**

Phương thức	Hiệu quả	Hiệu ích	Công bằng
Chi trả cho quỹ thôn bản thông qua ban quản lý thôn bản đại diện cho thôn bản	<ul style="list-style-type: none"> <li>Có thể hướng tiền chi trả tới việc sử dụng chung cho các hoạt động bảo vệ rừng và sinh kế</li> <li>Lợi ích tập thể có thể làm tăng sự tham gia của người dân kể cả người nghèo và nhóm bên lề</li> <li>Phụ thuộc vào kỹ năng quản lý tài chính của ban quản lý thôn bản</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chi phí phân bổ thấp</li> <li>Chi phí và chi tiêu có thể phát sinh trong quá trình quản lý tiền</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Có tiềm năng mang lại lợi ích cho cả cộng đồng nhưng cũng có nguy cơ chiếm hữu của nhóm có ưu thế do quyết định được thực hiện bởi ban quản lý bản thường là những người có ưu thế hơn</li> <li>Sự tin tưởng lẫn nhau trong thôn bản và kỹ năng điều phối của ban quản lý thôn bản là rất quan trọng.</li> </ul>
Chi trả cho nhóm hộ (khoảng 10-20 hộ sống gần nhau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tuần tra rừng có thể sẽ hiệu quả hơn do có sự hỗ trợ lẫn nhau và hoạt động theo nhóm</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Giảm chi phí giao dịch so với việc chi trả theo nhóm hộ.</li> <li>Chi phí giao dịch vừa phải</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tùy thuộc vào các tiêu chí về việc tiền sẽ được chia thế nào giữa các nhóm (nhóm có đồng thành viên hơn sẽ nhận được nhiều hơn hay là nhóm có kết quả công việc tốt hơn?)</li> </ul>
Chi trả cho hợp tác xã tự thành lập bởi cộng đồng	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiền chi trả có thể tái đầu tư vào các hoạt động bảo vệ rừng và phát triển sinh kế</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chi phí vận hành thấp</li> <li>Chi phí giao dịch thấp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phải có các nguyên tắc thể chế được định sẵn cho hợp tác xã</li> </ul>
Chi trả cho hộ gia đình cá nhân	<ul style="list-style-type: none"> <li>Trách nhiệm và quyền hưởng dụng đối với rừng rõ ràng, quyền lợi và lợi ích cũng được bảo vệ tốt hơn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Chi phí giao dịch cao</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Phương thức này áp dụng nguyên tắc “quân bình”</li> </ul>

Kết quả nghiên cứu của CIFOR chỉ ra thách thức của việc lồng ghép những mong muốn của người dân địa phương vào việc thiết kế phân bổ tiền chi trả PFES. Chúng tôi cũng nhấn mạnh rằng vẫn còn thiếu các mô hình thể chế phù hợp để đạt được kết quả đầu ra có tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng (ví dụ, một cơ chế phản hồi hiệu quả và một hệ thống giám sát và đánh giá hoạt động tốt) và gây ra những khó khăn của PFES do chi phí cơ hội cao và các yếu tố văn hóa làm thiếu sự đồng thuận và không thể áp dụng được các mức phạt cho các hành vi không tuân thủ.

Nghiên cứu của chúng tôi cũng nhấn mạnh rằng việc chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng tại địa phương ở Việt Nam mới chỉ tập trung vào các vấn đề công bằng mà chưa quan tâm tới các vấn đề về hiệu quả và hiệu ích. Tuy nhiên, tập trung vào tính công bằng không có nghĩa là kết quả đầu ra sẽ công bằng. Trong nhiều trường hợp, xuất phát từ sự lo ngại về tính công bằng và nguy cơ tham nhũng, tất cả tiền chi trả phải được chia đều cho người dân. Tuy nhiên cách làm này không xem xét tới kết quả công việc của hộ cá nhân cung ứng dịch vụ môi trường và làm giảm

động lực quản lý bảo vệ rừng tại địa phương, đồng nghĩa với việc dẫn tới sự thiếu hiệu quả. Mặc dù cách tiếp cận này theo sát cách hiểu của địa phương về “tính công bằng”, với nghĩa là chia đều tiền cho tất cả các hộ, cách này lại không quan tâm đến các khía cạnh công bằng khác như là việc khen thưởng hợp lý đối với kết quả công việc (ai bảo vệ rừng tốt hơn nhận được tiền chi trả cao hơn), phần hoàn lại hợp lý (tiền sẽ chi trả được cho chi phí cơ hội) và không phân biệt (những người cung ứng dịch vụ sau đó không phải lại trả cho dịch vụ đó do phải trả hóa đơn điện nước cao hơn để nhận được lợi ích ròng; và những người đã bảo vệ phát triển rừng trong quá khứ vẫn nhận được bồi hoàn). Những vấn đề này cần được nhận diện thích đáng, nếu không cách tiếp cận chia sẻ lợi ích trong đó tiền chi đơn thuần được chia đều sẽ ảnh hưởng xấu tới tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của PFES và REDD+ trong tương lai (Phạm và cộng sự 2014).

Kết hợp các cơ chế phân bổ khác nhau có thể mở rộng phạm vi những người hưởng lợi từ PFES. Tuy nhiên, khi mà tiền chi trả PFES thấp thì việc chia nhỏ ra cho nhiều hoạt động khác nhau sẽ làm giảm

hiệu quả và hiệu ích của các kết quả đầu ra. Số tiền thu được từ chi trả dịch vụ môi trường rừng không thể đáp ứng được kỳ vọng quá cao. Trên thực tế PFES sẽ hoạt động tốt nhất nếu được xem như là một chương trình bổ sung cho các chương trình môi trường và kinh tế xã hội hiện hành hơn là một chương trình thay thế (van Noordwijk và cộng sự 2012; Rodriguez và cộng sự 2011). Thực tế là với quy định của Nghị định 99 thì chương trình được cấu trúc như là một sự tái phân bổ thuế tài nguyên môi trường hơn là một chương trình chi trả dịch vụ môi trường rừng tự nguyện trong các định nghĩa ban đầu.

Kết quả nghiên cứu của chúng tôi cũng chỉ ra rằng việc đánh giá sự kết hợp của các lựa chọn chia sẻ lợi ích khác nhau tại từng xã để xem liệu những cách kết hợp này đóng góp thế nào vào tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của kết quả đầu ra mà cả chiến lược phát triển nông thôn có thể sẽ hữu dụng. Tuy nhiên, thách thức xuất hiện ở việc đặt ra những ưu tiên cho việc sử dụng tiền dịch vụ môi trường rừng trong bối cảnh tiền được chuyển đến một số lượng lớn các cộng đồng địa phương (Phạm và cộng sự 2014).

# 4 Kết luận/Những điểm chính trong thiết kế chính sách

Chia sẻ lợi ích thường được đề cập như là sự phân phối lợi ích tài chính nhưng trên thực tế còn phải tính đến một cách rộng rãi hơn về nhiệm vụ và trách nhiệm của xã hội. Cơ chế chia sẻ lợi ích PFES cần được thiết kế để: i) tối đa hóa sự công bằng giữa các bên có trách nhiệm trong việc giảm thiểu nguy cơ mất rừng và suy thoái rừng; ii) nâng cao hiệu quả quản lý rừng; iii) tăng cường tính hiệu ích của những chương trình quốc gia và địa phương (chủ yếu bằng cách giảm thiểu chi phí giao dịch và chi phí thực hiện).

Trong hầu hết các trường hợp, khía cạnh công bằng của phương thức phân bổ tiền chi trả PFES chỉ thể hiện dưới dạng lợi ích quân bình và lợi ích phân bố dựa trên sự thực hiện. Trong nhiều trường hợp, việc chi trả này không thể bù đắp được chi phí cơ hội cao

của việc chuyển đổi đất rừng sang đất nông nghiệp và làm tăng sự bất công bằng tới một số chủ rừng nhất định. Những yếu tố này không đủ sức làm động lực thúc đẩy cho các bên cung ứng dịch vụ địa phương trong việc bảo vệ rừng.

Quan trọng là quá trình thiết kế những lựa chọn cơ chế chi trả PFES phải tính đến việc tạo ra tiềm năng để thực thi tính công bằng theo quy trình. Tạo điều kiện cho sự tham gia của người dân địa phương vào quá trình thiết kế chi trả PFES, tăng khả năng tiếp cận thông tin, và đảm bảo xây dựng năng lực là một phần lựa chọn để tăng cường tính công bằng theo quy trình. Những quá trình này giúp tăng cường tính hợp pháp trong thiết kế việc chi trả, thúc đẩy sự tham gia vào PFES và tạo điều kiện tăng cường tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng trong kết quả đầu ra PFES.

# Tài liệu tham khảo

- Börner, J, Marinho E, và Wunder S. 2015. Mixing carrots and sticks to conserve forests in the Brazilian Amazon: a spatial probabilistic modeling approach. (Kết hợp biện pháp cây gậy và củ cà rốt để bảo tồn rừng ở Amazon của Brazil: một cách tiếp cận mô hình xác suất không gian.) PLOS one no. 10 (2):e0116846. doi: <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0116846>
- [CIFOR] Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế. 2014. *What do you need to consider when thinking about policies for sharing benefits from REDD+ (Bạn cần xem xét những gì khi nghĩ về các chính sách chia sẻ lợi ích cho REDD+)*. Bogor, Indonesia: CIFOR. Accessed 18 November 2016 (Truy cập ngày 18 tháng 11 năm 2016). <http://www.cifor.org/knowledge-tree/>
- [CIFOR] Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế. *Cost model (Mô hình chi phí)*. Bogor, Indonesia: CIFOR. Accessed 18 November 2016 (Truy cập ngày 18 tháng 11 năm 2016). <http://www.cifor.org/redd-benefit-sharing/resources/tools/redd-cost-model/>
- Greenberg, N., Sills, E., Horuodono, H., Clement, K. 2016. User Manual for the REDD+ Cost Model (Hướng dẫn sử dụng mô hình chi phí). Available from: <http://www.cifor.org/gcs/publications/toolboxes/>
- Lê, N.D., Loft, L., Tjajadi, J.S., Phạm, T.T., Wong, G. 2016. Being equitable is not always fair: an assessment of PFES implementation in Dien Bien, Vietnam ( Công bằng không phải lúc nào cũng là quân bình: đánh giá thực hiện PFES tại Việt Nam). Working Paper 205. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Luttrell, C.; Sills, E.O.; Aryani, R.; Ekaputri, A.D.; Ewnike, M.F. 2016. Who will bear the cost of REDD+? Evidence from subnational REDD+ initiatives (Ai sẽ chịu chi phí REDD+? Bằng chứng từ sáng kiến REDD+cấp vùng). Working Paper 204. Bogor, Indonesia: CIFOR
- Luttrell, C, Loft L, Gebara M, Kweka D, Brockhaus M, Angelsen A, and Sunderlin W. 2013. Who should benefit from REDD+? Rationales and Realities. (Ai được hưởng lợi từ REDD+? Cơ sở và thực tiễn). Ecology and Society no. 18 (4):52. doi: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05834-180452>
- Martin, A., Gross-Camp, N., Kebede, B., McGuire, S., Munyarukaza, J. (2014). Whose environmental justice? Exploring local and global perspectives in payments for ecosystem services schemes in Rwanda (Công bằng môi trường cho ai? Tìm hiểu quan điểm địa phương và toàn cầu trong thanh toán cho các chương trình dịch vụ hệ sinh thái ở Rwanda). Geoforum 54:167-177.
- Nawir, A, Paudel N, Wong G, và Luttrell C. 2015. Thinking about REDD+ benefit sharing mechanism (BSM): Lessons from community forestry (CF) in Nepal and Indonesia (Suy nghĩ về REDD + cơ chế chia sẻ lợi ích (BSM): Bài học từ lâm nghiệp cộng đồng (CF) ở Nepal và Indonesia). Infobrief No.112. Bogor, Indonesia
- Phạm, T.T., Lê, N.D., Vu, T.P., Nguyen, H.T., Nguyen, V.T. 2016. Forest land allocation and payment for forest environmental services in four northwestern provinces of Vietnam: from policy to practice (Giao đất giao rừng và chi trả dịch vụ môi trường rừng tại 4 tỉnh tây bắc tại Việt Nam: từ chính sách đến thực tiễn). Occasional Paper No. 155, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Phạm, T.T., Lê, N, D., Loft, L., Wong, G. Sắp xuất bản. Preferences and perceptions on PES payment modalities in Vietnam – Lessons learnt from 7 provinces. (Ưu tiên và nhận thức phương pháp chi trả PES ở Việt Nam. Bài học kinh nghiệm từ 7 tỉnh)
- Phạm, T.T, Castella, J.C., Lestrelin, G., Mertz, O., Lê, N.D., Moeliono, M., Nguyễn, Q.T., Vũ, T.H., Nguyễn, D.T. 2015. Adapting Free,

- Prior, and Informed Consent (FPIC) to Local Contexts in REDD+: Lessons from Three Experiments in Vietnam (Từ FPIC đến bối cảnh địa phương của REDD+: bài học từ 3 thử nghiệm tại Việt Nam). *Forests* 6(7):2405-2423.
- Phạm, T.T., Moeliono, M., Brockhaus, M., Lê, N.D., Wong, G., Lê, M.T. 2014. Local Preferences and Strategies for Effective, Efficient, and Equitable Distribution of PES Revenues in Vietnam: Lessons for REDD+ (Những chiến lược và ưu tiên của địa phương về hiệu quả, hiệu ích và công bằng trong PES. Bài học cho REDD+). *Human Ecology* 42: 885 – 899
- Phạm, T.T., Bennett, K., Vũ, T.P., Brunner, J., Lê, N.D., Nguyễn, D.T. 2013. Payment for forest environmental services: from policy to practice (Chi trả dịch vụ môi trường rừng: từ chính sách đến thực tiễn) Occasional Paper 93. Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia.
- Tjajadi, J.S., Yang, A.L., Naito, D., Arwida, S.D. 2015. Lessons from environmental and social sustainability certification standards for equitable REDD+ benefit-sharing mechanisms (Những bài học từ tiêu chuẩn chứng nhận môi trường xã hội bền vững cho cơ chế chia sẻ lợi ích công bằng REDD+). CIFOR info brief No. 119.
- Van Noordwijk M, Leimona B, Jindal R., Villamor GB, Vardhan M, Namirembe S, Catacutan D, Kerr J, Minang PA and Tomich TP. 2012. Payments for Environmental Services: Evolution Towards Efficient and Fair Incentives for Multifunctional Landscapes (Chi trả dịch vụ môi trường: Hướng tới những lợi ích hiệu ích và công bằng để đạt được cảnh quan đa chức năng). *Environment and Resources* 37:389-420.
- Wong, G., Angelsen, A., Brockhaus, M., Carmenta, R., Duchelle, A., Leonard, S., Luttrell, C., Martius, C., Wunder, S. 2016a. Results-based payments for REDD+: Lessons on finance, performance, and non-carbon benefits (Chi trả dựa trên kết quả cho REDD+: bài học tài chính, kết quả thực hiện và lợi ích phi carbon). Info brief No. 138. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Wong G, Brockhaus M, Moeliono M, Padoch C, Phạm TT. 2016b. Equity, REDD+ and Benefit Sharing in Social Forestry (Công bằng, REDD+ và Chia sẻ lợi ích trong Lâm nghiệp xã hội). CIFOR Infobrief no. 142. CIFOR, Indonesia.



Các báo cáo chuyên đề của CIFOR chuyển giao các kết quả nghiên cứu quan trọng đối với ngành lâm nghiệp. Nội dung của báo cáo đều được đánh giá bởi các chuyên gia trong và ngoài tổ chức.

Mục tiêu của tài liệu này là để hỗ trợ việc thiết kế và thực hiện cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES. Chúng tôi mong muốn chia sẻ kiến thức hữu ích hỗ trợ việc xây dựng các hướng dẫn bằng cách cung cấp đánh giá về các bài học kinh nghiệm tại thực địa. Mục tiêu chính của tài liệu này là hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách trong việc xây dựng hướng dẫn chi trả, và cũng hướng tới các độc giả là các cơ quan chính phủ các cấp đang thiết kế và thực hiện cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES (VNFF và pFPDFs). Tuy nhiên, các nhóm chủ thể khác bao gồm: các nhà tài trợ, những tổ chức xã hội dân sự (CSOs) và những tổ chức quốc tế đang hỗ trợ thực hiện PFES; cộng đồng và ban quản lý thôn bản đang quản lý phân bổ tiền chi trả vẫn có thể tìm thấy những điểm hữu ích trong báo cáo này trong việc định hình thiết kế và thực hiện PFES và các công cụ dựa vào thị trường khác. Nghiên cứu này của chúng tôi có thể cũng hữu ích cho những tổ chức quan tâm đến việc áp dụng những bài học kinh nghiệm từ phân bổ tiền chi trả PFES cho cơ chế REDD+ trong tương lai.

Trong báo cáo này, chúng tôi giới thiệu khái niệm, nguyên tắc và khung phân tích làm cơ sở cho việc xây dựng chương trình phân bổ chi trả, và cung cấp nguồn tài liệu hữu ích cho những ai tìm kiếm một góc nhìn tổng quan. Sau đó chúng tôi sẽ cung cấp những khuyến nghị chi tiết hơn về những yếu tố nên được cân nhắc trong từng bước thiết kế và thực hiện cơ chế phân bổ tiền chi trả PFES. Chúng tôi cũng cung cấp các phân tích về phương án phân phối chi trả PFES hiện có tại Việt Nam để cung cấp những bài học thực tế rút ra từ việc sử dụng khung 3Es (hiệu quả, hiệu ích và công bằng) và tổng kết lại những điểm chính trong thiết kế chính sách. Chúng tôi đề xuất cơ chế chia sẻ lợi ích cần được thiết kế để (i) tối đa hóa tính công bằng giữa những chủ thể có trách nhiệm trong việc giảm thiểu mất rừng và suy thoái rừng (ii) nâng cao hiệu quả quản lý rừng và (iii) tăng cường tính hiệu ích của những chương trình quốc gia và địa phương (chủ yếu bằng cách giảm thiểu chi phí giao dịch và thực hiện).



RESEARCH PROGRAM ON  
Forests, Trees and  
Agroforestry

Nghiên cứu này được thực hiện bởi CIFOR trong khuôn khổ Chương trình Nghiên cứu Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (CRP-FTA). Chương trình hợp tác này có mục tiêu là cải thiện việc quản lý và sử dụng rừng, nông lâm kết hợp và nguồn gen cây gỗ tại tất cả các kiểu cảnh quan, từ rừng già đến trang trại. CIFOR chịu trách nhiệm chính về chương trình CRP-FTA trên cơ sở đối tác với Bioersity International (Tổ chức Đa dạng Sinh học Thế giới), CATIE, CIRAD, Trung tâm Quốc tế về Nông nghiệp Nhiệt đới và Trung tâm Nông lâm Thế giới.

[cifor.org](http://cifor.org)

[blog.cifor.org](http://blog.cifor.org)



Fund



Norad



Federal Ministry for the  
Environment, Nature Conservation  
and Nuclear Safety



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



### 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 để hỗ trợ định hình chính sách và thực tiễn tác động tới rừng ở các nước đang phát triển. CIFOR là tổ chức nghiên cứu thuộc liên minh CGIAR. Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia và các văn phòng của CIFOR có mặt tại Châu Á, Châu Phi và châu Mỹ Latin.

