

# Tác động của chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) tại Sơn La

## Từ giả thuyết đến thực tế

Phạm Thu Thủy<sup>1</sup>, Đào Thị Linh Chi<sup>1</sup>, Hoàng Tuấn Long<sup>1</sup>, Nguyễn Đình Tiến<sup>1</sup>, Lê Mạnh Thắng<sup>2</sup>, Nông Hồng Hạnh<sup>2</sup>, Đặng Thúy Nga<sup>3</sup>

### Thông điệp chính

- Nhìn chung, PFES đã tạo ra tác động tích cực đối với môi trường rừng, đóng góp vào thu nhập của cộng đồng dân cư, nâng cao ý thức và cam kết của các bên vào công tác bảo vệ và phát triển rừng.
- Về mặt thể chế chính sách: hệ thống văn bản hướng dẫn thực hiện chính sách PFES trong nhiều năm qua đã kịp thời giải quyết các khó khăn trong việc rà soát chủ rừng, xây dựng hồ sơ chi trả và quản lý tiền PFES. Tuy nhiên trong thời gian tới, các văn bản hướng dẫn thực hiện PFES không nên chỉ tập trung vào hiệu quả sử dụng nguồn thu từ PFES mà cần có các văn bản hướng dẫn cụ thể hơn về việc (i) các cấp, ban ngành, nhà máy thủy điện và nhà máy nước thu thập và quản lý số liệu liên quan đến PFES; (ii) hướng dẫn người dân về công tác bảo vệ và phát triển rừng, giám sát chất lượng và diện tích rừng để báo cáo hàng năm; (iii) hướng dẫn các cấp và cán bộ quỹ quản lý số liệu liên quan đến cơ chế phản hồi; (iv) xây dựng các cơ chế thưởng phạt rõ ràng để đảm bảo tính công bằng cho các bên có liên quan.
- Về mặt môi trường: Tác động của PFES ở quy mô tỉnh, huyện, xã, bản là khác nhau (ví dụ, diện tích rừng có thể tăng trên quy mô toàn tỉnh, nhưng lại giảm đi ở cấp huyện và xã). Tuy nhiên, nhìn chung PFES có tác động tích cực về mặt môi trường thể hiện qua chỉ số về tổng diện tích rừng ở các cấp tăng lên kể từ khi có PFES, số vụ vi phạm lâm luật, số vụ phá rừng và diện tích rừng bị chặt phá trên toàn tỉnh giảm đi. Tuy nhiên, cũng cần lưu ý tới việc số vụ cháy rừng và diện tích rừng bị cháy lại có xu thế tăng. Ngoài ra, để đánh giá được tác động của PFES đối với việc nâng cao chất lượng và số lượng nước, cần thu thập số liệu trong một khoảng thời gian dài và cần có sự phối hợp chia sẻ thông tin giữa các bên có liên quan.
- Về mặt kinh tế: Mặc dù đóng góp của PFES vào tổng thu nhập kinh tế hộ rất nhỏ, đóng góp của PFES vào nguồn thu của cộng đồng lại rất lớn và có thể giúp cộng đồng phát triển cơ sở hạ tầng và hỗ trợ nâng cao sinh kế. Tuy nhiên, việc các cộng đồng chỉ đầu tư một phần nhỏ vào công tác bảo vệ phát triển rừng và có xu thế giảm qua các năm cần được Quỹ lưu ý và có hướng dẫn kịp thời để các hộ dân vừa có thể đảm bảo phát triển kinh tế vừa đảm bảo đầu tư cân xứng cho các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng.
- Về mặt xã hội: Kể từ khi có PFES, nhận thức và cam kết của người dân đối với công tác bảo vệ phát triển rừng ngày càng được cải thiện. PFES đã giúp nhiều cộng đồng cải thiện cơ sở hạ tầng của bản, xã, và huyện.
- Để nâng cao hiệu quả của PFES, ngoài việc xây dựng các chính sách và văn bản hướng dẫn giám sát và đánh giá phù hợp, cần có sự phối hợp và tham gia của các bên có liên quan trong công tác giám sát đánh giá. Quỹ cần ưu tiên cả nguồn lực tài chính và nhân lực tập trung vào các vấn đề nổi cộm, các địa bàn có sự sụt giảm cả về chất lượng và diện tích rừng thay vì đầu tư dàn trải như hiện nay. Quá trình thí điểm giám sát và đánh giá tại Sơn La cho thấy cần có sự chuẩn bị kỹ lưỡng cả về tài chính lẫn nguồn lực để thực hiện theo dõi, giám sát và đánh giá PFES hiệu quả. Cán bộ Quỹ các tỉnh cần được nâng cao năng lực.

1 Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

2 Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Sơn La

3 Dự án Rừng và Đồng bằng Việt Nam - Winrock International (VFD)

## Mở đầu

Chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) được xem như bước đột phá trong lĩnh vực lâm nghiệp của Việt Nam. PFES có 3 mục tiêu chính: nâng cao chất lượng và diện tích rừng, cải thiện đời sống sinh kế của người dân địa phương và đóng góp vào phát triển kinh tế nói chung. Từ năm 2008, PFES đã có nhiều đóng góp trong việc bảo vệ và phát triển rừng trên cả nước. Theo báo cáo của Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam, PFES đã đóng góp 22% trong tổng vốn đầu tư cho ngành lâm nghiệp và là nguồn tài chính ổn định. Mặc dù PFES đã có nhiều thành tựu quan trọng trong suốt 9 năm qua, có rất ít đánh giá khoa học phân tích tác động của PFES đến môi trường và sinh kế người dân. Hiện nay, Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam đang xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá (M&E) cho PFES. Có nhiều chương trình dự án thí điểm cũng đề xuất những mô hình giám sát và đánh giá PFES khác nhau trên cả nước cung cấp các bài học kinh nghiệm cho chính sách này.

Báo cáo này trình bày kết quả hợp tác giữa Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng Việt Nam (VNFF), Quỹ Bảo vệ và Phát triển Rừng tỉnh Sơn La, Dự án Rừng và Đồng bằng Việt Nam (VFD) và Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR) trong việc thiết kế và thí điểm hệ thống giám sát và đánh giá PFES tại Sơn La. Tỉnh Sơn La được lựa chọn vì nhiều lý do. Để có thể nhìn nhận tác động chính sách PFES chính xác, cần có số liệu trong một khoảng thời gian đủ dài. Việc Sơn La là một trong 2 tỉnh đầu tiên trên cả nước thực hiện PFES từ năm 2008 đảm bảo việc ghi nhận các tác động của PFES được chính xác nhất. Quỹ Sơn La là đơn vị tiên phong trên cả nước trong việc cam kết nguồn lực cho công tác giám sát và đánh giá rõ ràng và cụ thể, điều chưa có ở các tỉnh khác. Hơn nữa, với bối cảnh kinh tế xã hội đa dạng cả về các nhóm chủ rừng và các loại rừng, việc tiến hành thí điểm giám sát và đánh giá tại Sơn La sẽ cung cấp nhiều bài học cho các tỉnh khác.

Quá trình thí điểm giám sát và đánh giá được bắt đầu từ tháng 10 năm 2016 cho tới tháng 5 năm 2018 với rất nhiều hoạt động: tham vấn các bên có liên quan ở cả cấp trung ương lẫn địa phương, đào tạo kỹ thuật cán bộ của Quỹ Sơn La, tiến hành thu thập và phân tích số liệu và tổ chức hội thảo cấp tỉnh và quốc gia để lấy ý kiến về kết quả đánh giá. Khung chỉ số M&E được xây dựng dựa trên: yêu cầu và hướng dẫn của VNFF về các nguyên tắc giám sát và đánh giá; các yêu cầu về báo cáo của chính phủ đối với PFES; các chỉ số khác theo nhu cầu và nguyện vọng của các bên có liên quan tại tỉnh và yêu cầu khoa học để có thể đánh giá chính xác. Việc lựa chọn các chỉ số cũng dựa trên nguồn nhân lực và nguồn lực tài chính hiện có của Quỹ tỉnh.

Hệ thống M&E bao gồm 31 chỉ số (11 chỉ số về thể chế chính sách, 9 chỉ số về tác động môi trường, 8 chỉ số về tác động kinh tế và 3 chỉ số về các tác động xã hội). Nhóm tác giả gồm Quỹ Sơn La, VFD và CIFOR đã thu thập dữ liệu sơ cấp và thứ cấp để đánh giá tác động của PFES tại Sơn La. Báo cáo của chính phủ, các số liệu thống kê về bối cảnh kinh tế xã hội của Sơn La, báo cáo PFES hàng năm và 6 tháng từ Quỹ Sơn La, báo cáo về hoạt động và tài chính của các nhà máy thủy điện và công ty cấp nước, số liệu viễn thám và diện tích rừng, độ che phủ rừng từ Hansen data được thu thập và đánh giá. Số liệu sơ cấp về tác động của PFES tới cấp thôn bản, cộng đồng và hộ gia đình được thu thập và phân tích để so sánh tác động của PFES ở nơi có và không có PFES, thời điểm trước khi có PFES và sau khi có PFES (Phương pháp Trước-Sau-Can thiệp-Đối chứng). Trong giai đoạn thí điểm và do nguồn lực hạn hẹp, tỉnh Sơn La đã quyết định tiến hành giám sát và đánh giá thí điểm ở 10 thôn thuộc 3 xã Mường Sang (bản Na Lùn, Thái Hưng, An Thái), Chiềng Khừa (bản Khừa, Tòng, Phách, Trọng, Căng Ty) và Đông Sang (bản Áng I và Búa) ở huyện Mộc Châu. Tổng số đã có 23 sở ban ngành của tỉnh Sơn La tham gia vào việc xây dựng chỉ số M&E, 246 người tham gia vào các cuộc thảo luận nhóm, 12 cán bộ xã và 240 hộ đã tham gia phỏng vấn sâu và điều tra hộ gia đình và 25 người tham gia hội thảo tham vấn cấp tỉnh. Mặc dù đây là lần đầu tiên thử nghiệm hệ thống giám sát và đánh giá tại Sơn La và Việt Nam, quá trình này đã tạo ra những bài học hữu ích cho cán bộ Quỹ Sơn La cũng như cung cấp thông tin về tác động thực tế của PFES tại Sơn La. Quá trình thí điểm giám sát và đánh giá này mới chỉ là bước ban đầu trong cả một quá trình M&E dài hạn. Với các phân tích hiện có, Quỹ tỉnh có thể điều chỉnh nguồn lực tài chính hiện có cũng như các hoạt động thực hiện chính sách có trọng tâm hơn và hiệu quả hơn.

Bộ chỉ số giám sát và đánh giá bao gồm 4 phần chính: thể chế chính sách, môi trường, kinh tế và xã hội. Các số liệu và phân tích hiện có cho thấy trong 4 lĩnh vực này tác động của PFES lên thể chế chính sách thể hiện rõ nét nhất trong khi 3 lĩnh vực còn lại đặc biệt tác động về môi trường và kinh tế còn hạn chế.

## Tác động về thể chế chính sách

Kể từ khi PFES đi vào hoạt động, số lượng các văn bản hướng dẫn thực hiện PFES ngày càng tăng, đáp ứng kịp thời nhu cầu vận hành PFES thông qua việc tập trung vào các vấn đề lập hồ sơ, rà soát hồ sơ chi trả và quản lý tiền PFES. Số lượng các khóa đào tạo và tập huấn cho cán bộ Quỹ, các bên sử dụng dịch vụ



và cung cấp dịch vụ về PFES, tổng số các hoạt động truyền thông ngày càng tăng. Số cán bộ Quý tham gia vào công tác theo dõi và giám sát cũng như số lần điều tra cả định kì và đột xuất trên quy mô toàn tỉnh và toàn huyện đều tăng theo thời gian thể hiện sự theo dõi sát sao của Quý đối với việc thực hiện PFES. Là một phần của hệ thống giám sát và đánh giá cho PFES, hệ thống xử lý khiếu nại được thành lập bởi Quý Sơn La vào năm 2013 với sự tài trợ của Oxfam International. Hệ thống xử lý khiếu nại này bao gồm đường dây nóng do Quý Sơn La quản lý và hòm thư, nơi các bên liên quan có thể gửi khiếu nại và thắc mắc của họ đến. Tuy nhiên, do không có cán bộ chuyên trách về việc này nên việc quản lý và giải quyết các khiếu nại bị ngắt quãng. Ngoài ra, tại hội thảo tham vấn tại tỉnh Sơn La, đại diện của các UBND huyện tham gia hội thảo cho rằng với chính sách PFES hiện nay, việc thực hiện giám sát và đánh giá chủ yếu là do UBND xã và Quý thực hiện và vai trò của huyện rất mờ nhạt do chính sách không quy định về chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ của UBND huyện mà chỉ đề cập đến UBND xã và Quý. Chính điều này dẫn tới việc UBND huyện không đồng đốc thực hiện giám sát PFES và không thu thập, lưu giữ số liệu liên quan đến PFES và không lồng ghép PFES vào các chương trình báo cáo của UBND huyện.

Trong thời gian tới, Quý cần xem xét các hoạt động sau để có thể thực hiện PFES tại tỉnh hiệu quả hơn:

**Đề xuất 1:** Các văn bản hướng dẫn thực hiện PFES không nên chỉ tập trung vào hiệu quả sử dụng nguồn thu từ PFES mà cần có các văn bản hướng dẫn cụ thể hơn về việc (i) các cấp, ban ngành, nhà máy thủy điện và nhà máy nước thu thập và quản lý số liệu liên quan đến PFES; (ii) hướng dẫn người dân về công tác bảo vệ và phát triển rừng, giám sát chất lượng và diện tích rừng để báo cáo hàng năm; (iii) hướng dẫn các cấp và cán bộ quý quản lý số liệu liên quan đến cơ chế phản hồi.

**Đề xuất 2:** Để quá trình thực hiện giám sát và đánh giá một cách đầy đủ, các văn bản hướng dẫn chính sách PFES cần nêu rõ hơn về chức năng, vai trò, trách nhiệm của huyện và gắn kết việc báo cáo về quá trình thực hiện PFES với báo cáo chung về tình hình kinh tế, xã hội, môi trường.

**Đề xuất 3:** Cho tới nay việc chia sẻ số liệu và thông tin liên quan đến PFES giữa các sở, ban ngành, nhà máy nước và nhà máy thủy điện gặp nhiều trở ngại. Một quy chế phối hợp liên ngành giữa các bên về việc chia sẻ số liệu sẽ tạo điều kiện thuận lợi hơn trong việc thực hiện giám sát và đánh giá PFES.

**Đề xuất 4:** Do ngân sách và số lượng cán bộ thực hiện giám sát có hạn, việc chọn thời điểm để khảo sát rất quan trọng vì làm thế nào để vừa có thể giám sát được việc thực hiện chính sách vừa giảm thiểu chi phí. Việc giám sát thực hiện chính sách chuẩn xác nhất là khi các địa phương vừa giải ngân và chi trả cho các chủ rừng xong. Để có thể giảm chi phí giám sát và đánh giá, Quý nên kết hợp giám sát và đánh giá với chuyến đi lập kế hoạch và hồ sơ chi trả hàng năm thay vì tổ chức một chuyến đi giám sát riêng lẻ.

**Đề xuất 5:** Sau khi đi giám sát và tiến hành khảo sát ở các nơi, Quý nên tổng hợp các vấn đề phát hiện (ví dụ: các bên phản ánh vấn đề gì, những câu hỏi thường gặp là gì?) để chia sẻ giữa các huyện và các nhóm với nhau. Các câu hỏi và bài học kinh nghiệm của một huyện này có thể sẽ hữu ích cho huyện khác và nếu chia sẻ ngay từ khi thực hiện sẽ giúp các huyện và các chủ rừng tránh mắc phải những sai sót trong quá trình thực hiện.

**Đề xuất 6:** Việc giám sát cũng nên thực hiện đột xuất (không báo trước), ngoài ra nội dung giám sát nên thực hiện đa dạng hơn ví dụ giám sát cả việc chi trả tiền có đúng đối tượng, có tranh chấp hay không, việc sử dụng tiền Dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) có hiệu quả hay không.

**Đề xuất 7:** Do nguồn lực tài chính và nhân lực của Quý có hạn, quá trình giám sát và đánh giá cần có sự tham gia của các bên có liên quan. Cần có chính sách và cơ chế khuyến khích cho việc tự giám sát bởi người dân và bên sử dụng dịch vụ môi trường. Điều này đồng nghĩa với việc cơ chế phản hồi cần phải được xây dựng hiệu quả giúp các bên có thể thông báo các sai phạm kịp thời.

**Đề xuất 8:** Do thời gian và nguồn lực tài chính của Quý dành cho việc giám sát và đánh giá không có nhiều, việc tiến hành kiểm tra giám sát cần tập trung vào những địa phương có sự sụt giảm rõ rệt về diện tích và chất lượng rừng hàng năm cũng như các điểm có nhiều đơn khiếu nại của chủ rừng và cộng đồng. Việc kiểm tra và giám sát tối thiểu phải tiến hành 2 lần cùng một địa điểm để đảm bảo vấn đề đã được giải quyết hiệu quả.

**Đề xuất 9:** Trong những năm đầu thực hiện chính sách, việc Quý tiến hành tổ chức đoàn kiểm tra tới tất cả các huyện sẽ giúp Quý có một bức tranh tổng thể về thực hiện PFES trên toàn tỉnh. Tuy nhiên, do thiếu công cụ giám sát và đánh giá và trong điều kiện ngân sách hạn hẹp, Quý nên ưu tiên vào những huyện có nhiều vấn đề nổi cộm. Theo các phản tích

của báo cáo này chỉ ra, huyện Mộc Châu là 1 trong vài huyện tại Sơn La có sự sụt giảm rõ rệt về diện tích rừng qua các năm và do vậy cần sự giám sát của Quỹ tỉnh. Tuy nhiên, Quỹ tỉnh vẫn dằn dãi về nguồn lực để tiến hành kiểm tra tất cả các huyện mà lại thiếu tập trung vào Mộc Châu và do vậy chưa thực sự phù hợp.

**Đề xuất 10:** Để có thể có góc nhìn tổng quan và chính xác về việc thực hiện PFES của các đối tượng khác nhau, Quỹ cần tiến hành kiểm tra tất cả các nhóm chủ rừng. Hiện nay, có những năm Quỹ tập trung vào theo dõi nhóm chủ rừng là nhà nước, năm khác sẽ tập trung vào nhóm chủ rừng là hộ gia đình và cộng đồng. Điều này là hợp lí trong giai đoạn đầu nhưng không còn phù hợp trong thời gian tới khi Quỹ cần nắm bắt được các vấn đề xảy ra từ các chủ rừng khác nhau. Từ việc kiểm tra giám sát đại trà trong những năm trước, Quỹ cần tổng kết đối tượng nào, ở đâu có nhiều vấn đề và cần ưu tiên theo dõi thường xuyên. Hàng năm nên tiến hành kiểm tra và theo dõi các nhóm đối tượng khác nhau tại một vài huyện và năm sau sẽ tiến hành kiểm tra và theo dõi tại một số huyện khác.

**Đề xuất 11:** Với một tỉnh có nhiều chủ rừng như Sơn La, việc các cán bộ Quỹ tham gia vào các đoàn giám sát tăng lên thể hiện cam kết của Quỹ tỉnh trong việc giám sát chất lượng và hiệu quả của PFES. Tuy nhiên, cần phải có bộ công cụ giám sát và các cán bộ đi thực hiện giám sát cần có các kĩ năng tổng hợp và phân tích vấn đề, giải đáp thắc mắc và trao đổi với các chủ rừng. Quan trọng hơn là hiện nay các đoàn giám sát và cán bộ tham gia giám sát Quỹ đi tiến hành giám sát nhưng không có một hệ thống mẫu, bảng biểu hướng dẫn chuẩn, có hệ thống và đồng nhất về việc ghi nhận và báo cáo các vấn đề giám sát. Điều này dẫn đến việc các thông tin về các cuộc giám sát tản mạn, không được ghi nhận và báo cáo đầy đủ. Ngoài việc nâng cao năng lực cho các cán bộ của Quỹ thì việc xây dựng một biểu mẫu ghi chép và báo cáo các vấn đề giám sát để thông tin được ghi chép đầy đủ, thống nhất là rất cần thiết. Ví dụ, các mẫu biểu này có thể bao gồm: địa điểm, thời gian, người tiến hành khảo sát, người gặp gỡ trao đổi, các vấn đề nổi cộm cần giám sát, phương hướng giải quyết và đề xuất. Mỗi chuyến đi khảo sát cán bộ Quỹ sẽ có mẫu biểu này để cập nhật vào báo cáo và khi cán bộ Quỹ quay trở lại để kiểm tra sẽ đối chiếu với bản phiếu ghi chép này để kiểm tra xem các vấn đề đã được giải quyết và cải thiện hay chưa.

**Đề xuất 12:** Cần phân cấp hệ thống xử lý vấn đề nếu có trong quá trình giám sát. Hiện nay tại Quỹ chưa phân công vai trò trách nhiệm để xử lý nếu khi giám

sát có phát hiện các vấn đề. Nên phân quyền giúp cho việc giải quyết và xử lý nhanh gọn các vấn đề phát sinh trong quá trình giám sát.

**Đề xuất 13:** Quá trình giao đất cho các chủ rừng không đạt như mục tiêu là do số liệu không được cập nhật thường xuyên do thiếu ngân sách kiểm tra đánh giá hàng năm và kiểm kê rừng. Việc đảm bảo ngân sách kiểm kê rừng cần có sự hỗ trợ và cam kết của tỉnh và sự phối hợp của các bên có liên quan. Tuy nhiên, việc có nhiều chủ rừng dẫn tới việc chi phí vận hành quỹ Sơn La cao hơn hẳn so với các tỉnh khác. Mặc dù Quỹ tỉnh đã có chủ trương vận động các chủ rừng riêng lẻ ký cam kết gộp chung vào nhóm hộ, cộng đồng để giảm chi phí giao dịch, việc diện tích đất lâm nghiệp vẫn tiếp tục được giao cho các hộ riêng lẻ sẽ không thúc đẩy quá trình này.

**Đề xuất 14:** Số liệu giao đất, rừng và diện tích rừng cần được thống nhất giữa Sở Tài Nguyên và Môi Trường, Sở Nông Nghiệp và Phát Triển Nông Thôn (Chi Cục Lâm Nghiệp, Chi Cục Kiểm Lâm) để đảm bảo có sự đồng nhất trong số liệu.

**Đề xuất 15:** Cần có sự thống nhất về phương pháp thống kê đảm bảo số liệu về giao đất giao rừng đồng nhất giữa Sở Tài Nguyên và Môi Trường, Sở Nông Nghiệp và Phát Triển Nông Thôn.

**Đề xuất 16:** Nhìn chung PFES đã có tác động tích cực trên toàn tỉnh với việc diện tích rừng nhận được chi trả từ PFES tăng lên theo thời gian. Tuy nhiên, việc tại điểm khảo sát sâu (Mộc Châu) diện tích rừng nhận được chi trả PFES giảm theo thời gian cho thấy PFES có thể có tác động tích cực ở một huyện nhưng lại khó có tác động như kì vọng ở một huyện khác.

**Đề xuất 17:** Quỹ tỉnh hàng năm xem xét tình hình thay đổi diện tích chi trả tại từng địa phương để có kế hoạch tăng cường giám sát, thúc đẩy ý thức bảo vệ rừng cho người dân trong các năm tiếp theo.

**Đề xuất 18:** Việc số điện thoại đường dây nóng là số cố định của cơ quan và chỉ hoạt động vào các ngày trong tuần hay thời gian hành chính Quỹ làm việc gây nhiều khó khăn cho các đối tượng trong việc liên lạc. Cần có một số đường dây nóng có thể đáp ứng được nhu cầu thông tin, liên lạc tại tất cả các thời điểm của các bên có liên quan.

**Đề xuất 19:** Mặc dù các khiếu nại được chuyển tải qua cả đường dây nóng và văn bản nhưng việc không có cán bộ chuyên trách ghi nhận và tổng hợp các khiếu nại qua văn bản cần được

giải quyết để đảm bảo tính liên tục và chuẩn xác của hệ thống giám sát. Cần có cán bộ được đào tạo và hệ thống ghi chép, tổng kết các khiếu nại đầy đủ qua các năm.

**Đề xuất 20:** Nhìn vào các phân tích về số lượng khiếu nại tại các huyện, đối tượng đưa đơn khiếu nại và các vấn đề khiếu nại nhiều nhất, có thể thấy cơ quan cấp huyện và cộng đồng địa phương là hai nhóm đối tượng có nhiều băn khoăn và thắc mắc nhất về quá trình thực hiện chính sách PFES tại Sơn La. Điều này đòi hỏi Quý cần có nhiều nỗ lực truyền thông và giám sát đánh giá với nhóm đối tượng này trong thời gian tới. Việc phần lớn các phản hồi và câu hỏi khiếu nại liên quan chủ yếu tới các hồ sơ thủ tục đủ điều kiện phê duyệt và diện tích rừng đủ điều kiện chi trả cho thấy thông tin đến với các chủ rừng còn chưa rộng rãi và quá trình thực hiện PFES còn gặp nhiều thách thức trong việc đảm bảo tính chính xác và minh bạch. Tăng cường chia sẻ thông tin tới các chủ rừng đi kèm với giám sát thường xuyên các điểm có nhiều khiếu nại nên là ưu tiên của tỉnh trong thời gian tới. Trên địa bàn các huyện Phù Yên và Mộc Châu là 2 huyện có nhiều khiếu nại nhất và do vậy cũng nên là nơi Quý cần tập trung nguồn lực và nhân lực để giám sát.

**Đề xuất 21:** Cho tới nay, các khóa tập huấn PFES chủ yếu được dành cho cán bộ Quý, chủ rừng và người sử dụng dịch vụ môi trường rừng. Tuy nhiên, theo số liệu báo cáo, người dân khi có thắc mắc chủ yếu sẽ hỏi trưởng bản và UBND xã. Trong khi đó số liệu báo cáo cũng cho thấy cả trưởng bản lẫn UBND xã nhiều khi cũng không trả lời được các thắc mắc của người dân mà phải tiếp tục gửi các câu hỏi lên Quý. Cần có các khóa đào tạo cho cả trưởng bản và UBND xã trong việc ghi nhận và báo cáo các phản hồi cũng như nâng cao năng lực cho họ để họ có thể hỗ trợ quá trình thực hiện PFES hiệu quả hơn.

**Đề xuất 22:** Số lượt và số cán bộ được tập huấn tăng lên theo thời gian, tuy nhiên phần lớn các cán bộ được tập huấn về công tác rà soát chủ rừng trong khi đó các kỹ năng quan trọng như GIS và giám sát đánh giá lại rất ít. Cần bổ sung kiến thức về lĩnh vực này cũng như các kỹ năng máy tính cần thiết để cán bộ Quý có thể thực hiện được nhiệm vụ của họ.

**Đề xuất 23:** Số lượng các khóa đào tạo cho các chủ rừng và bên sử dụng dịch vụ cũng tăng lên hàng năm tuy nhiên chỉ tập trung vào vấn đề quản lý tài chính của PFES. Trong thời gian tới, ngoài việc phổ biến về các quy định quản lý tài chính cũng cần phổ

biến về cơ chế phản hồi, cơ chế giám sát và đánh giá PFES cũng như quy trình giám sát và đánh giá để các bên có thể thực hiện PFES hiệu quả hơn.

**Đề xuất 24:** Cần có đánh giá hiệu quả và nhu cầu tập huấn (thông qua các phiếu điều tra) của cán bộ Quý, các bên cung ứng và sử dụng dịch vụ môi trường để xây dựng chiến lược tập huấn phù hợp với nhu cầu.

**Đề xuất 25:** Các hoạt động truyền thông tăng lên qua các năm nhưng chỉ tập trung vào tờ rơi và áp phích và không được phát triển xây dựng dựa trên các nhu cầu về thông tin của các bên có liên quan. Việc các bên có liên quan có nhiều quan tâm và khiếu nại về các vấn đề như quy trình thủ tục chi trả đòi hỏi Quý cần phải có các chương trình truyền thông chuyển tải thông tin làm rõ hơn các vấn đề này. Ngoài ra các vấn đề truyền thông có thể tập trung vào chia sẻ các vấn đề thắc mắc chung của các huyện để huyện này có thể học từ huyện kia. Quý cũng có thể tập trung các tài liệu và kênh truyền thông của mình để tuyên truyền về kênh phản hồi và khiếu nại. Ngoài ra, các bên có liên quan tham gia khảo sát cho biết hình thức đối thoại trực tiếp là hình thức họ cho là hiệu quả nhất. Quý có thể chọn hình thức hiệu quả hơn thay vì in ấn tờ rơi. Quý nên đa dạng hóa các kênh truyền thông theo nhu cầu của các bên.

**Đề xuất 26:** Hiện nay cán bộ Quý không có kiến thức cũng như được đào tạo, tập huấn về kỹ năng, phương pháp truyền thông. Cần tăng cường năng lực và bố trí cán bộ truyền thông chuyên trách tại Quý.

## Tác động môi trường

Tác động của PFES đối với diện tích rừng và chất lượng rừng tại các cấp (tỉnh, huyện, xã, thôn) rất khác nhau.

**Trên quy mô toàn tỉnh,** diện tích rừng và diện tích rừng cung cấp dịch vụ môi trường ở toàn tỉnh Sơn La đã tăng dần từ năm 2009 sau khi thực hiện PFES. Tuy nhiên, từ năm 2014 đến nay, số liệu về diện tích rừng do Chi Cục Kiểm lâm, Quý Sơn La và Chi cục Thống kê tỉnh Sơn La công bố không giống nhau (Số liệu Chi cục thống kê và Quý Sơn La cho thấy diện tích trên quy mô toàn tỉnh giảm trong khi số liệu của Chi cục kiểm lâm lại cho thấy diện tích rừng tăng). Điều này dẫn đến khó khăn trong việc kết luận tác động của PFES đối với diện tích rừng. Ngoài ra, kết quả

phân tích số liệu không gian do Hansen và các đồng nghiệp phân tích tại tỉnh Sơn La và huyện Mộc Châu<sup>4</sup> cho thấy diện tích rừng bị mất hàng năm ở cả quy mô cấp tỉnh lẫn quy mô cấp huyện (Mộc Châu) từ năm 2000 cho tới nay đều tăng. Diện tích rừng bị mất hàng năm trên quy mô cấp tỉnh và huyện Mộc Châu trong giai đoạn 2009 – 2016 (kể từ khi có PFES) cao hơn hẳn so với giai đoạn trước khi có PFES (2000–2008). Điều này cho thấy PFES chưa thực sự hiệu quả trong việc giảm diện tích rừng bị mất.

**Trên quy mô cấp huyện**, có 2 trên 12 huyện và thành phố của Sơn La trong đó có Mộc Châu, nơi chúng tôi tiến hành đánh giá điểm, diện tích rừng có xu thế giảm. Ngược lại, số chủ rừng đã nhận được PFES vào năm 2017 tăng gấp đôi so với năm 2016. Sự suy giảm diện tích rừng và sự gia tăng số lượng chủ rừng được giải thích bởi ba yếu tố. Thứ nhất, theo cán bộ Quỹ Sơn La, kết quả kiểm kê rừng vào năm 2017 đã cung cấp số liệu mới nhất và chính xác về độ che phủ rừng cũng như danh sách các chủ rừng rừng cập nhật so với các số liệu không chính xác trước đây. Thứ hai, định nghĩa về rừng được áp dụng trong kiểm kê năm 2017 cũng khác với định nghĩa năm 2014. Thứ ba, theo kết quả của các cuộc thảo luận nhóm tập trung (FGDs), việc giảm diện tích rừng chủ yếu là do việc chuyển đổi rừng để mở rộng diện tích cây ăn quả trong huyện và do cháy rừng. Theo những người được phỏng vấn tại tỉnh, việc tổng hợp số liệu về diện tích rừng và đất rừng tại tỉnh Sơn La rất khó khăn vì số liệu không nhất quán và không cập nhật do thiếu ngân sách cho kiểm kê rừng. Tại hội thảo cấp tỉnh, các đại biểu đến từ các Sở Ban Ngành tại Sơn La đã thống nhất về ưu tiên của tỉnh trong việc thống nhất các nguồn số liệu và phương pháp tính toán giữa các bên để có con số nhất quán hơn về diện tích rừng từ năm 2014 cho tới nay.

**Trên quy mô xã, thôn bản khảo sát điểm**, tổng số 88% số người được phỏng vấn tại nơi không có PFES và 98% số người được phỏng vấn tại các bản có PFES đều cho rằng diện tích rừng ở các xã và thôn đánh giá điểm gần như ổn định trong vòng 10 năm qua kể từ khi có PFES. Các thay đổi nhỏ chủ yếu là chia diện tích đất rừng cho con cái.

Tại 2 trên 4 bản có PFES được đánh giá và khảo sát, hơn 83% số hộ được hỏi cho biết mặc dù đã nhận được khoản thanh toán PFES, diện tích rừng của họ quản lý vẫn giảm theo thời gian kể từ khi có PFES. Các hộ phỏng vấn có diện tích rừng giảm hàng năm giải thích rằng họ không bảo vệ tốt rừng là do mức trả tiền PFES thấp, chi phí cơ hội cao cho cây công nghiệp, lũ lụt và lở đất, và người dân địa phương muốn mở rộng diện tích cây ăn quả. Số liệu từ Quý tỉnh cũng như kết quả phỏng vấn các hộ cho thấy trong 4 bản khảo sát có PFES, chỉ có 1 bản duy nhất (Căng Ty) có diện tích ổn định qua các năm kể từ khi có PFES và chỉ có 1 bản duy nhất (Phách) có diện tích rừng tăng qua các năm kể từ khi có PFES. Tại 3 trên 4 bản có PFES, 17% số người được phỏng vấn ở bản Thái Hưng, 36,6% người phỏng vấn ở bản Na Lùn và 28,3% người được phỏng vấn ở bản Phách khẳng định mặc dù diện tích rừng của họ giảm, nhưng họ vẫn nhận được khoản thanh toán PFES cao hơn trong nhiều năm do mức thanh toán PFES trên mỗi hecta tăng hàng năm. Điều này gây nhiều bất cập trong thực hiện chính sách cũng như chưa thực sự khuyến khích các hộ gia đình thực hiện tốt việc bảo vệ rừng.

Về chất lượng rừng, chưa có con số thống kê và nghiên cứu nào được tổng hợp từ khi có PFES. Tuy nhiên, số người được phỏng vấn tại các điểm có PFES cho thấy điều kiện rừng đã được cải thiện cao hơn so với các bản không có PFES (59,24% ở các bản có PFES so với 30,35% ở các bản không có PFES). 100% các hộ gia đình tham gia vào các cuộc họp nhóm tại thôn đều khẳng định rằng nhờ có PFES, chất lượng rừng đã tăng lên khi người dân kiểm soát hỏa hoạn tốt hơn và hầu hết người dân đã tích cực trồng rừng và bảo vệ rừng.

Theo Chi cục thống kê tỉnh Sơn La, số vụ vi phạm lâm luật năm 2015 giảm một nửa so với năm 2008 khi bắt đầu thực hiện PFES. Tuy nhiên, con số này đã dao động theo thời gian. Trong giai đoạn 2010–2012 và 2013–2014, số vụ vi phạm đã tăng vọt so với những năm trước. Theo Quỹ Sơn La, sự gia tăng liên tục này là do hai lý do chính: (i) Trong năm 2010–2012, xây dựng phát triển thủy điện Sơn La đã dẫn đến việc tái định cư và di cư lớn và do đó nhu cầu về gỗ xây dựng nhà cửa cũng gia tăng; (ii) trước năm 2013, số vụ vi phạm còn thấp do tỉnh không áp dụng giám sát bằng phần mềm và công nghệ hiện đại nên không phát hiện được vi phạm. Từ năm 2013, tỉnh đã áp dụng công nghệ mới nhất để phát hiện vi phạm nên số vụ vi phạm đã tăng lên. Ngoài ra, năm 2016 lực lượng kiểm lâm tại tỉnh Sơn La, phối hợp với chính quyền địa phương, chủ rừng tổ chức tuần tra, kiểm tra thu hoạch, vận chuyển, chế biến và kinh doanh lâm sản; kịp thời phát hiện, ngăn chặn và xử lý nghiêm các vi phạm. Tại huyện Mộc Châu năm

4 Dữ liệu độ che phủ rừng của Việt Nam, Sơn La, Mộc Châu được tính toán dựa trên áp dụng công nghệ ảnh viễn thám và ứng dụng phương pháp tính toán của Hansen và các đồng nghiệp để tính ra phần trăm độ che phủ rừng trên bề mặt trái đất năm 2000 bằng dữ liệu ảnh Landsat có độ phân giải 30m x 30m.

2017, đã có 33 vụ vi phạm pháp luật về rừng làm diện tích rừng bị mất do vi phạm pháp luật về lâm nghiệp là 6.624 ha.

Số liệu của chi cục thống kê, chi cục kiểm lâm và Quỹ Sơn La cho thấy nạn phá rừng và diện tích rừng bị chặt phá cũng giảm theo thời gian kể từ khi có PFES. 78% số hộ gia đình được phỏng vấn cũng khẳng định rằng họ đã không phá rừng nhiều như trước nữa kể từ khi có PFES. Kết quả của họp nhóm tại 10 bản cho thấy, trước khi có PFES, người dân địa phương phá rừng do thiếu đất canh tác để trồng trọt, nguồn thu nhập hạn hẹp và nhu cầu về củi cho năng lượng và thức ăn từ rừng cao. Tuy nhiên, chính phủ đã thực hiện nhiều chương trình hỗ trợ trong các địa bàn khảo sát (bao gồm cả PFES) và sinh kế ở địa phương không còn phụ thuộc hoàn toàn vào rừng. Hơn nữa, kết quả từ các cuộc thảo luận nhóm và các cuộc phỏng vấn với các hộ gia đình ở cả các bản có PFES và không có PFES cho thấy từ khi có PFES, họ sử dụng ít lâm sản do sự đóng góp của lâm sản vào tổng thu nhập thấp, thực tế rừng hầu hết là nghèo và cạn kiệt; và người dân không còn phá rừng vì đội tuần tra rừng ngày càng chặt chẽ.

Cũng cần lưu ý rằng, theo thống kê của tỉnh, trong khi diện tích rừng bị chặt phá đang giảm mạnh, số vụ cháy rừng lại tăng lên từ năm 2008, đặc biệt là từ năm 2013 trở đi do thời tiết khô hạn.

PFES được kì vọng sẽ giúp gia tăng diện tích rừng và chất lượng rừng, từ đó có thể giúp tăng chất lượng và số lượng nước đồng thời giảm chi phí nạo vét bồi lắng lòng hồ. Mặc dù quỹ Sơn La vẫn đang làm việc với các nhà máy thủy điện tại Sơn La để thu thập dữ liệu về chi phí bồi lắng từ năm 2008, dữ liệu ban đầu cho thấy vào năm 2015, ba nhà máy thủy điện ở Sơn La phải trả 18 tỷ đồng để nạo vét bồi lắng. Với số liệu do Công ty cấp nước Sơn La cung cấp, số giờ làm việc do công ty phải ngừng hoạt động do ô nhiễm nước đã giảm đáng kể từ 222 giờ vào năm 2015 xuống chỉ còn 153 giờ vào năm 2017. Cần lưu ý rằng các số liệu thu thập trong báo cáo này liên quan đến chất lượng nước chỉ là một trong các tiêu chí đánh giá chất lượng nước có thể dễ dàng thu được từ các bên có liên quan trong bối cảnh ngân sách và số liệu về nước không có sẵn. Trong thực tế, để có thể đánh giá chính xác sự thay đổi về chất lượng nước, theo yêu cầu của quốc tế và Việt Nam, cần có thông tin về 4 nhóm chỉ số: (i) thủy văn (hiện nhóm tác giả chưa tiếp cận được); (ii) hóa lí cơ bản (hiện đã có số liệu cung cấp bởi nhà máy nước cho năm 2013 và 2017); (iii) sinh học (đã có cho năm 2017 do nhà máy nước cung cấp nhưng còn thiếu chỉ số quan trọng theo yêu cầu của

Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Y tế); (iv) độc học (hiện nhóm tác giả chưa tiếp cận được).

Để có thể nâng cao tác động môi trường của PFES, Quỹ tỉnh cần xem xét các hoạt động sau.

**Đề xuất 27:** Từ khi có PFES, diện tích rừng đã tăng mạnh cho tới năm 2014 trước khi bị giảm mạnh do kiểm kê năm 2016 đã có những con số chính xác hơn về diện tích rừng thực tế. Việc không theo dõi diện tích rừng một cách thường xuyên, liên tục dẫn đến sai lệch về diện tích rừng dẫn đến việc các diện tích rừng chi trả sai phải thu hồi lại tiền PFES và theo như các bên có liên quan gặp rất nhiều khó khăn. Để nâng cao độ chính xác của số liệu, cần áp dụng công nghệ cao như ảnh viễn thám để có thể xác định được sự thay đổi của diện tích rừng.

**Đề xuất 28:** Cần hoàn thiện hệ thống cơ sở dữ liệu về chủ rừng với các mã số để sử dụng làm số liệu cơ sở cho các năm giám sát tiếp theo. Xây dựng dữ liệu cơ sở cho năm đầu sẽ mất thời gian và nhân lực đặc biệt khi cần phải đảm bảo thông tin chi trả khớp với số liệu giao đất giao rừng, số liệu kiểm kê. Tuy nhiên đây là việc cần làm vì sẽ giúp đảm bảo việc chi trả được chính xác cho những năm tiếp theo.

**Đề xuất 29:** Trong trường hợp của Mộc Châu, PFES dường như không có tác động tích cực vì kể từ khi có PFES diện tích rừng vẫn giảm. Ngoài lí do khách quan liên quan đến việc thay đổi định nghĩa rừng và tách huyện, nguyên nhân chính liên quan đến việc mở rộng diện tích trồng cây ăn quả cần được xem xét để bảo vệ diện tích rừng hiện có. Vì vậy việc xây dựng quy hoạch sử dụng đất cần đảm bảo tầm nhìn dài hạn và tránh thay đổi quy hoạch sử dụng đất rừng sang mục đích khác.

**Đề xuất 30:** Khi kết luận về tác động của PFES, Quỹ tỉnh cần xem xét tác động PFES cả trên quy mô toàn tỉnh và tại các quy mô khác nhau bởi ảnh hưởng và tác động của PFES là khác nhau ở các cấp khác nhau. Các hoạt động ưu tiên của Quỹ nên tập trung vào các điểm mà tác động của PFES còn hạn chế. Tuy nhiên, ở những nơi tác động của PFES rất ít do diện tích rừng nhỏ hoặc vai trò của rừng hạn chế đối với đời sống của người dân như trong trường hợp ở 6 bản nghiên cứu, nguồn lực ưu tiên có thể thay vì tập trung ở những bản này nên được tập trung vào điểm khác mà rừng có vai trò lớn hơn.

**Đề xuất 31:** PFES chưa thực sự tạo ra động lực tài chính cho người dân trong việc bảo vệ rừng và nâng cao chất lượng rừng. Việc người dân dù không nâng



cao diện tích rừng nhưng vẫn nhận được tiền PFES gây ra nhiều bất cập. Để thực sự tạo ra động lực cho người dân trong việc bảo vệ rừng, không chỉ nên có chính sách chi trả cho diện tích rừng được bảo vệ mà cần có chế tài xử phạt nếu hộ dân không giữ được diện tích rừng như cam kết.

**Đề xuất 32:** Mặc dù chưa có số liệu kiểm chứng khoa học, có thể thấy trên quan điểm của người dân, PFES đã thực sự giúp nâng cao ý thức bảo vệ rừng, cải thiện chất lượng rừng. Tuy nhiên để có thể thực sự khẳng định quan điểm nhìn nhận của người dân là đúng thì Quỹ cần thu thập các số liệu về chất lượng rừng một cách có hệ thống hơn bao gồm cả số liệu không gian. Trong bối cảnh hiện nay khi tỉnh Sơn La chưa hề có số liệu không gian cũng như số liệu ghi chép cụ thể về độ che phủ rừng hàng năm, sử dụng số liệu sẵn có từ cơ sở dữ liệu Hansen có thể là giải pháp giúp tỉnh xác định được chính xác hơn tác động của PFES và giảm chi phí phải bỏ ra trong việc mua các số liệu không gian.

**Đề xuất 33:** PFES dường như đã có tác động tích cực bởi từ khi có PFES, số vụ vi phạm lâm luật tại tỉnh Sơn La đã có chiều hướng giảm dần. Tuy nhiên, mặc dù số vụ vi phạm có giảm số tiền phạt thu được từ các vụ vi phạm này lại tăng dần theo các năm có nghĩa mức độ nghiêm trọng của những vụ vi phạm này tăng lên. Điều này có nghĩa khi đánh giá tác động thực của PFES cần xem xét cả số vụ vi phạm và mức độ nghiêm trọng của các vụ vi phạm để đánh giá được tình hình và tác động thực của PFES.

**Đề xuất 34:** Số vụ cháy rừng và diện tích rừng bị cháy tăng lên theo các năm cho thấy PFES chưa thực sự có tác động rõ rệt trong việc giảm thiểu số vụ cháy rừng. Mặc dù thời tiết đóng vai trò không nhỏ trong nguyên nhân cháy rừng, theo các bên có liên quan, không thể phủ nhận cháy rừng còn do quản lý rừng không tốt hoặc hoạt động phá nương làm rẫy vẫn còn đang tiếp diễn. Hiện nay công tác phòng cháy chữa cháy rừng chủ yếu phụ thuộc vào các nhóm hộ và cộng đồng và lực lượng tuần tra. Cần có thêm các hình thức tuyên truyền và cơ chế khuyến khích để các cộng đồng tích cực phòng cháy và chữa cháy rừng hiệu quả hơn.

**Đề xuất 35:** Sản lượng gỗ và lâm sản ngoài gỗ khai thác một phần thể hiện chất lượng rừng hiện có tại tỉnh (khả năng cung ứng các dịch vụ gỗ và lâm sản ngoài gỗ) và thể hiện quan điểm của tỉnh về việc khai thác tài nguyên rừng. Việc sản lượng gỗ và lâm sản ngoài gỗ được khai thác tại Sơn La có chiều hướng giảm cũng có thể có nghĩa rằng chất lượng rừng tại

Sơn La không còn tốt như trước và do nhà nước đóng cửa rừng tự nhiên nên gỗ khai thác chủ yếu từ rừng trồng với trữ lượng ít. Việc dự báo nhu cầu lâm sản gỗ và lâm sản ngoài gỗ gia tăng mạnh tại tỉnh trong khi sản lượng gỗ và lâm sản ngoài gỗ hợp pháp có chiều hướng giảm sẽ gây áp lực không nhỏ cho diện tích rừng hiện có. Nếu không có các cơ chế và thực hiện PFES hiệu quả thì diện tích rừng hiện có có thể bị khai thác để đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng.

**Đề xuất 36:** Mặc dù mới có số liệu của 2 năm về chất lượng nước, số liệu cho thấy chất lượng nước có chiều hướng được cải thiện qua các năm. Tuy nhiên, để có thể khẳng định được kết quả về chất lượng nước cần có số liệu trong thời gian đủ dài và do vậy cần có sự hợp tác và chia sẻ thông tin thường xuyên hơn từ các đơn vị sử dụng dịch vụ trước khi công bố về tác động thực sự của PFES. Việc bổ sung các thông tin về hóa lý cơ bản, thủy văn, sinh học, độc học liên quan đến chất lượng nước, đảm bảo tính chính xác về khoa học khi chọn lựa các vị trí lấy mẫu nước, tần suất lấy mẫu nước và thời gian lấy mẫu trên 10 năm sẽ giúp có số liệu tin cậy và tăng tính chính xác cho đánh giá.

**Đề xuất 37:** Quỹ tỉnh khi ký kết hợp đồng với các dịch vụ nên kèm theo các điều khoản về chia sẻ thông tin, các mẫu biểu cần thu thập thông tin về chất lượng nước.

**Đề xuất 38:** Ở những nước phát triển như Mỹ, việc giám sát chất lượng nước và mối tương quan giữa rừng và nước được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước với một mạng lưới các tình nguyện viên và quỹ ủy thác tương tự như Quỹ BVPT. Các tình nguyện viên và Quỹ ủy thác có thể tự thu thập và đánh giá mẫu nước bằng việc mua các bộ công cụ đánh giá nhanh chất lượng nước. Đây có thể là mô hình mà Quỹ nên tham khảo.

## Tác động kinh tế

Ở cấp tỉnh, doanh thu của PFES từ các nhóm sử dụng dịch vụ môi trường khác nhau đã tăng theo thời gian và phần lớn là từ các nhà máy thủy điện. Tuy nhiên, khoản nợ chưa thanh toán từ các nhà máy thủy điện này cũng đã tăng lên cho thấy những thách thức lớn đối với Sơn La để thu các khoản chi trả đúng thời gian từ các nhóm sử dụng này. Trước năm 2016, tỷ lệ giải ngân cũng thường thấp hơn so với kế hoạch năm. Mặc dù hầu hết các bên liên quan đều khẳng định đóng góp đáng kể của PFES đối với tổng đầu tư của tỉnh vào ngành lâm nghiệp thì dữ liệu thực tế để xác minh quan điểm này chưa được cung cấp và tổng hợp tại tỉnh.



Ở cấp huyện và cấp xã, theo UBND huyện Mộc Châu, UBND xã Chiềng Khừa, Mường Sang và Đông Sang, thu nhập bình quân từ PFES dao động từ 402.156 đồng/hộ/năm tới 2.276.661 đồng/hộ/năm và đóng góp từ 1–15 % tổng thu nhập hộ gia đình.

Ở cấp bản khảo sát, người dân có thu nhập từ lâm nghiệp ở cả các bản có PFES và không có PFES. Tuy nhiên, số hộ gia đình có thu nhập từ lâm nghiệp ở các bản có PFES cao gấp đôi so với tổng số hộ ở bản không có PFES. Thu nhập lâm nghiệp ở các bản có PFES và không có PFES được tạo ra từ nhiều nguồn khác nhau như: củi, gỗ, lâm sản ngoài gỗ (chủ yếu là tre trúc), cây thuốc và PFES. Tuy nhiên, gỗ và củi chiếm phần lớn thu nhập lâm nghiệp và PFES chỉ đóng một vai trò nhỏ. Khảo sát của chúng tôi cho thấy thu nhập từ việc bán gỗ và củi cao gấp 4 lần so với thu nhập của PFES và việc bán măng cao gấp 7,34 lần so với chi trả của PFES. Ngoài ra, các kết quả khảo sát tại 240 hộ gia đình ở cả các bản có PFES và không có PFES cho thấy thu nhập bình quân từ lâm nghiệp (bao gồm cả PFES) đóng góp rất ít vào thu nhập hộ gia đình và ít hơn so với các nguồn thu nhập khác, đặc biệt là nông nghiệp. Ở các bản có PFES, thu nhập từ lâm nghiệp (bao gồm cả PFES) chỉ bằng 2,25% thu nhập từ nông nghiệp trong khi ở các bản không có PFES, con số này chỉ là 0,84%.

Mặc dù đóng góp của PFES vào tổng thu nhập hộ gia đình còn hạn chế, tổng thu nhập trung bình của các hộ gia đình được phỏng vấn ở các bản không có PFES thấp hơn so với hộ phỏng vấn tại các bản có PFES (69,14 triệu đồng/năm so với 70,17 triệu đồng/năm). Thu nhập bình quân từ lâm nghiệp (bao gồm cả PFES) đóng góp 1,71% vào thu nhập trung bình ở các bản có PFES và 0,7% ở các bản không có PFES. Tuy nhiên, thu nhập trung bình từ lâm nghiệp bao gồm cả PFES tại các địa điểm có PFES cao gấp 6,8 lần so với các bản không có PFES. Tại các bản không có PFES, thu nhập trung bình từ lâm nghiệp cao nhất khoảng 8 triệu đồng/năm so với 10 triệu đồng/năm tại các bản có PFES. Mặc dù vậy, tại các bản có PFES, kết quả họp nhóm cũng chỉ ra rằng thu nhập từ PFES chỉ đóng góp 1% vào tổng thu nhập của các hộ trung bình ở bản Thái Hưng (dân tộc Kinh) và 13% ở bản Căng Ty (dân tộc Mông). Đối với hộ giàu, PFES chỉ đóng góp 0,1% cho tổng thu nhập của họ (bản Căng Ty).

Hơn 76% số hộ được phỏng vấn ở tất cả các điểm có PFES cho biết không có sự thay đổi về thu nhập đáng kể nào từ khi có PFES do sự đóng góp hạn chế của PFES vào thu nhập tổng thể. Trong số 4 bản có PFES, chỉ có 16,6% người được phỏng vấn ở bản Lùn

và bản Phách và 20% người được phỏng vấn ở bản Thái Hưng cho biết thu nhập của họ đã tăng lên kể từ khi thực hiện PFES trong khu vực.

Tại các bản khảo sát, PFES chưa phải là nguồn thu nhập ổn định với nhiều gia đình. Chỉ có 1,56% tổng số hộ phỏng vấn ở bản Căng Ty, 20% người được phỏng vấn ở bản Thái Hưng, 47% tại bản Na Lùn và 45% tại bản Phách nhận được khoản thanh toán cho PFES liên tục qua các năm. Điều này cũng có nghĩa diện tích rừng mà các hộ này quản lý không được liên tục bảo vệ tốt.

PFES được kì vọng sẽ giúp nhiều hộ gia đình thoát nghèo. Trên thực tế, theo Ủy ban Nhân dân các xã Chiềng Khừa, Mường Sang và Đông Sang, có 191 trong số 198 hộ nghèo ở 3 xã có thu nhập từ PFES. Tại các bản có PFES khảo sát, 100% số hộ nghèo được nhận tiền PFES. Tuy nhiên, do đóng góp của PFES vào tổng thu nhập còn thấp và phần lớn các hộ nghèo đều chỉ có một diện tích rừng nhỏ (<0,2 hecta), PFES không giúp được nhiều trong việc giúp các hộ nghèo thoát nghèo.

Trong những năm tới, Quỹ tình cần xem xét các hoạt động sau:

**Đề xuất 39:** Tác động của PFES về mặt thu nhập của người dân thấp chưa tạo được động lực thực sự cho người dân tham gia vào công tác bảo vệ phát triển rừng. Ngoài ra khi thu nhập từ nông nghiệp vốn được coi là nguyên nhân chính dẫn đến việc phá rừng mở rộng diện tích trồng ngô và cây ăn quả cao hơn hẳn với thu nhập từ lâm nghiệp tạo ra nhiều rủi ro đối với việc gia tăng diện tích rừng bị chặt phá và giảm độ che phủ rừng. Với các hộ có tiền DVMTR ít không đáng kể nên vận động gộp thành nhóm hộ để số tiền đó thực sự có ý nghĩa.

**Đề xuất 40:** Việc thu nhập của người dân không thay đổi kể từ khi có PFES có thể nhìn trên 2 khía cạnh. Một mặt, việc kể từ khi có PFES người dân không có thêm gia tăng về thu nhập đáng kể cũng đồng nghĩa với việc PFES khó có thể tạo ra động lực để người dân tham gia tích cực vào công tác bảo vệ rừng. Mặt khác, việc không thay đổi quá nhiều trong thu nhập của người dân cũng có nghĩa việc thực hiện PFES sẽ không quá khó khăn với người dân vì PFES không mâu thuẫn với các hoạt động tạo thu nhập khác. Tại rất nhiều nước khác trên thế giới, người dân không muốn tham gia vào PFES không đơn thuần chỉ vì thu nhập tạo ra từ PFES thấp mà còn vì khi tham gia PFES, họ sẽ bị hạn chế các hoạt động tạo ra thu nhập khác (ví dụ: chăn thả, khai thác gỗ). Ngoài ra, việc rất nhiều huyện có diện tích rừng giảm hoặc nhiều hộ phỏng vấn dù

không nâng cao được chất lượng rừng như đã cam kết nhưng vẫn nhận được số tiền chi trả từ PFES cao hơn so với năm trước do đơn giá chi trả tăng. Điều này tạo ra hiệu ứng ngược và cần phải có sự thay đổi trong chính sách về cơ chế chi trả đi kèm với thưởng phạt rõ ràng. Cần xem xét áp dụng hệ số K theo Thông tư T22 đặc biệt với các nhóm hộ, cộng đồng khi nguồn tiền chi trả lớn và hệ số K sẽ tạo ra sự khác biệt với từng nhóm.

**Đề xuất 41:** Ngoài các cơ chế khuyến khích tài chính, cần nghiên cứu thêm các cơ chế chính sách khác hạn chế phá rừng và suy thoái rừng cũng như các cơ chế khuyến khích các nhóm chủ rừng tham gia tích cực hơn vào PFES. Nên lồng ghép các cơ chế hưởng lợi khác cho người dân tạo thêm động lực bảo vệ rừng.

**Đề xuất 42:** Với số tiền chi trả cho các cộng đồng cao nhất có thể tới 300 triệu đồng/năm tại điểm khảo sát và gần 1 tỉ đồng/năm trong các trường hợp khác ở tỉnh, nếu bản có người quản lý tốt sẽ tạo điều kiện cho sự phát triển kinh tế xã hội của bản. Tuy nhiên, Quý tỉnh nên hướng dẫn các bản có số tiền DVMTR hàng năm lớn cách phân bổ sử dụng nguồn tiền hiệu quả để vừa bảo vệ rừng, phát triển kinh tế hộ và phát triển cơ sở hạ tầng cộng đồng do phần lớn năng lực của các trường bản còn hạn chế.

**Đề xuất 43:** Việc các nhà máy thủy điện chậm trễ trong việc thực hiện chi trả đúng hạn đặt ra yêu cầu mới trong chính sách đảm bảo thực thi pháp luật được tiến hành một cách hiệu quả. Điều này cũng cho thấy mặc dù tỉnh đã ra nhiều văn bản pháp luật, nhưng chưa có biện pháp xử lý kiên quyết do vẫn còn thiếu các văn bản pháp luật liên quan đến chế tài xử phạt liên quan đến các đối tượng này.

## Tác động xã hội

PFES tạo ra các tác động xã hội rất rõ tại tỉnh Sơn La. Các cộng đồng, nhóm hộ gia đình và cá nhân đang hưởng lợi nhiều nhất từ PFES vì nhóm chủ rừng này đang quản lý diện tích rừng lớn nhất ở Sơn La. PFES đã giúp nhiều cộng đồng xây dựng và cải thiện cơ sở hạ tầng. Từ năm 2013–2015 toàn tỉnh đã sử dụng tiền PFES xây dựng được trên 2.689 công trình với tổng số tiền đầu tư trên 57.970 tỷ đồng.

Tổng số hộ phỏng vấn tại các bản có PFES cho rằng họ tham gia tích cực hơn trong công tác bảo vệ rừng, cộng đồng thôn bản có ý thức hơn trong việc bảo vệ rừng và tuần tra rừng cao hơn so với tổng số hộ phỏng vấn tại các bản không có PFES.

Chính sách của PFES đã được phổ biến rộng rãi đến tất cả những người dân tại bản nghiên cứu và trên 70% các hộ phỏng vấn tại các bản khảo sát đều tham gia tích cực vào việc ra quyết định liên quan đến PFES. Tại các bản khảo sát, việc hộ gia đình có tham gia vào PFES hay không còn được coi là tiêu chí quan trọng để cộng đồng thôn bản xác định hộ gia đình là hộ giàu hay hộ nghèo.

**Đề xuất 44:** Năm 2013, Quý tỉnh cũng ban hành hướng dẫn cộng đồng sử dụng tiền với đề xuất tối thiểu ở mỗi cộng đồng phải dành ra 40% tiền chi trả cho cộng đồng để chi trả cho công tác bảo vệ rừng. Tuy nhiên, kết quả nghiên cứu cho thấy, hiện nay các cộng đồng khảo sát tại 3 xã của huyện Mộc Châu chỉ dành từ 28%–38% tiền chi trả cho cộng đồng để tái đầu tư và sử dụng vào công tác bảo vệ và phát triển rừng. Mặc dù cộng đồng có toàn quyền quyết định việc sử dụng tiền PFES theo nhu cầu của họ, việc % số tiền PFES thực tế được sử dụng để tái đầu tư cho công tác bảo vệ và phát triển rừng rất hạn chế và có xu thế giảm cũng là vấn đề đáng lưu ý tại tỉnh. Cần có các hướng dẫn và giám sát cụ thể hơn về việc sử dụng nguồn tiền PFES tại cộng đồng.

**Đề xuất 45:** Sự tham gia tích cực của người dân vào PFES ngoài việc do PFES có cơ chế tài chính khuyến khích thì còn do hệ thống tổ chức thực hiện PFES tại cả cấp huyện, xã, và thôn bản đều minh bạch và yêu cầu sự tham gia của tất cả các bên có liên quan.

## Bài học kinh nghiệm từ quá trình thí điểm

Quá trình phát triển và thí điểm hệ thống giám sát và đánh giá tại Sơn La đã tạo ra những bài học hữu ích cho việc xây dựng khuôn khổ của chương trình Theo dõi và Đánh giá PFES.

**Khung giám sát đánh giá (M&E) và các chỉ số:** VNFF đã đưa ra một khuôn khổ tổng thể về giám sát và đánh giá PFES bao gồm 4 chỉ tiêu (thể chế chính sách, tác động môi trường, tác động kinh tế và tác động xã hội). Khung này cung cấp yêu cầu tối thiểu mà quý tỉnh cần phải tuân theo và chủ yếu dựa trên các yêu cầu giám sát hàng năm và báo cáo hàng năm được tạo ra từ dữ liệu thứ cấp. Kinh nghiệm ở Sơn La cho thấy các bên tham gia cấp tỉnh bao gồm Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, các cơ quan chính quyền tỉnh và khối tư nhân có yêu cầu bổ sung các tiêu chí khác. Các chỉ số cuối cùng được sử dụng để giám sát và đánh giá tác động của PFES cần được xây dựng dựa trên sự tham gia của tất cả các bên liên quan ở cấp tỉnh

để đảm bảo sự ràng buộc của họ và tăng cường sự sẵn sàng chia sẻ thông tin. Hơn nữa, đánh giá tác động của PFES không thể ngừng ở thu thập dữ liệu thứ cấp mà còn đòi hỏi đánh giá trên thực địa. Tùy thuộc vào nguồn nhân lực và tài chính sẵn có, quy mô của đánh giá có thể khác nhau. Mặc dù các chỉ số giám sát có thể được cập nhật hàng năm, các tiêu chí đánh giá chỉ có thể được đánh giá 5 năm một lần với ngân sách thích hợp được phân bổ cho nhiệm vụ này.

**Các yêu cầu về chi phí.** Quỹ Sơn La cam kết phân bổ 100 triệu đồng/năm cho các hoạt động giám sát và đánh giá. Các phương pháp áp dụng và các hoạt động thí điểm được tiến hành ở 3 xã với 10 thôn là 97 triệu đồng và do đó có thể được thực hiện tốt ở bối cảnh Sơn La. Tùy thuộc vào nguồn tài trợ sẵn có, các tỉnh khác có thể điều chỉnh các phương pháp của chúng tôi trong bối cảnh của họ.

**Cách tiếp cận:** Do kinh phí hạn hẹp dành cho giám sát và đánh giá, không thể thực hiện được việc đánh giá PFES trên quy mô toàn tỉnh. Quỹ của tỉnh có thể lựa chọn cách tiếp cận đánh giá mở rộng (tính lặp lại phương pháp từ nơi này đến nơi khác) hoặc tính sử dụng các địa điểm nghiên cứu của chúng tôi làm đơn vị đánh giá dài hạn để theo dõi thay đổi theo thời gian.

**Phương pháp đánh giá:** Phương pháp so sánh giữa điểm có PFES và không có PFES, so sánh thời điểm trước và sau khi có PFES là phương pháp chính xác nhất để đánh giá tác động thực tế của PFES. Tuy nhiên, cách tiếp cận này đòi hỏi dữ liệu thu thập từ trước khi thực hiện PFES thường không có tại Sơn La. Đối với các tỉnh khác chưa thực hiện PFES, cần có các đánh giá trước khi thực hiện PFES để có thể đánh giá tác động của PFES sau vài năm thực hiện. Việc chọn mẫu các cặp bản có PFES và không có PFES sao cho tương đồng về điều kiện kinh tế, xã hội và môi trường yêu cầu sự lựa chọn kĩ càng của Quỹ tỉnh.

**Yêu cầu năng lực giám sát và đánh giá theo yêu cầu của Quỹ tỉnh:** Để thực hiện một hệ thống giám sát và đánh giá PFES thích hợp, quỹ tỉnh cần có ít nhất 1–2 cán bộ chuyên trách về giám sát và đánh giá. Các cán bộ này cần có cả kỹ năng máy tính cơ bản cũng như các kỹ năng phân tích vốn đang là điểm yếu của các cán bộ tỉnh Sơn La. Cần nâng cao năng lực cho đội ngũ cán bộ của Quỹ tỉnh với các kỹ năng cần thiết như kỹ năng sử dụng máy vi tính, kỹ năng giám sát và đánh giá để giúp cán bộ Quỹ thực hiện vai trò của mình.

**Khó khăn trong việc đánh giá tác động thực sự và tính bổ sung của PFES:** Việc đánh giá tác động của PFES tại Sơn La rất khó khăn bởi Sơn La là nơi nhận được rất nhiều chương trình của nhà nước về xóa đói giảm nghèo như chương trình 30A, chương trình 661, chương trình bảo vệ và phát triển rừng. Tại các bản nghiên cứu, kết quả phỏng vấn hộ cho thấy việc hộ dân chưa phát rừng hoặc không phát rừng từ ngày có PFES có thể không phải chỉ trực tiếp do PFES mà là do nhiều chương trình nhà nước khác. Việc người dân giảm khai thác rừng cũng có nhiều nguyên nhân trong đó có nguyên nhân chủ yếu từ nhiều nơi là do rừng đã cạn kiệt. Với sự có mặt của nhiều chương trình, những tác động đối với chất lượng và diện tích rừng thay đổi có thể là sự cộng hưởng của nhiều chương trình cộng lại chứ không phải chỉ do riêng mình PFES. Việc đánh giá tác động thực sự của PFES cần làm rõ tính bổ sung thực sự của PFES và do vậy việc đánh giá ở cấp độ thôn bản sẽ đảm bảo độ chính xác cao hơn.

**Khó khăn trong việc tổng hợp và xuất báo cáo:** Bộ chỉ số do Trung ương yêu cầu có thể đưa ra một cái nhìn tổng quan về việc thực hiện chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng trên địa bàn tỉnh. Tuy nhiên do số lượng chỉ số thành phần khá lớn công tác nhập số liệu và quản lý số liệu rất dễ xảy ra lỗi kỹ thuật. Việc dữ liệu đầu vào chưa đồng nhất dẫn tới việc mất rất nhiều thời gian cho công tác chuẩn hóa dữ liệu. Cần có một phần mềm chuyên dụng để phục vụ việc nhập và xuất dữ liệu qua các năm.

## Kết luận

So với các chương trình bảo vệ và phát triển rừng trước đây, PFES đã tạo ra các tác động khả quan cả về môi trường, kinh tế, và xã hội. Quá trình thí điểm giám sát và đánh giá tại Sơn La cho thấy cần có sự chuẩn bị kĩ lưỡng cả về tài chính lẫn nguồn lực để thực hiện theo dõi, giám sát và đánh giá PFES hiệu quả. Cán bộ Quỹ các tỉnh cần được nâng cao năng lực và những kĩ năng này phải được bồi dưỡng thường xuyên. Theo dõi, giám sát và đánh giá PFES cũng cần có sự chính xác trong việc thu thập, phân tích, quản lí số liệu và phối hợp chia sẻ số liệu giữa các bên có liên quan. Tần suất thu thập số liệu ra sao, quy mô thu thập số liệu thế nào sẽ khác nhau giữa các tỉnh tùy thuộc vào nguồn nhân lực và tài chính sẵn có. Nguồn lực tự có của các Quỹ tỉnh cho công tác đánh giá PFES là rất hạn hẹp do vậy cần có sự hợp tác với các bên có liên quan để giúp việc giám sát và đánh giá PFES được hiệu quả.



## Lời cảm ơn

Báo cáo này là thành quả hợp tác của Quỹ bảo vệ và Phát triển rừng Sơn La, Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), Dự án Rừng và Đồng bằng Việt Nam (VFD) dưới nguồn hỗ trợ tài chính từ NORAD, USAID, và IKI.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới ông Phạm Hồng Lượng - Vụ Kế Hoạch và Tài Chính - Tổng cục lâm nghiệp, ông Lê Văn Thanh và ông Phạm Văn Trung – Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam đã hỗ trợ cho quá trình thực hiện các hoạt động trong khuôn khổ hợp tác này.

Chúng tôi xin chân thành cảm ơn các Sở Ban Ngành của tỉnh Sơn La, Nhà máy nước sạch Sơn La, nhà máy Thủy Điện Lam Sơn, cán bộ thuộc các huyện Mộc Châu, Mai Sơn, Phù Yên, Sông Mã, Sốp Cộp và các xã Mường Sang, Đồng Sang, Chiềng Khừa huyện Mộc Châu đã ủng hộ chúng tôi trong quá trình thực hiện dự án. Chúng tôi cũng xin cảm ơn bà Nikki De Sy tại trường Đại học Wageningen, Hà Lan đã cung cấp số liệu không gian và viễn thám và giúp đỡ chúng tôi phân tích các số liệu không gian liên quan đến các điểm nghiên cứu. Chúng tôi cũng gửi lời cảm ơn chân thành tới các đại biểu đã tham dự hội thảo cấp tỉnh về những ý kiến đóng góp quý báu cho báo cáo này.

Ảnh: Terry Sunderland/CIFOR



RESEARCH  
PROGRAM ON  
Forests, Trees and  
Agroforestry

Chương trình Nghiên cứu Rừng, Cây gỗ và Nông lâm kết hợp (FTA) của CGIAR là chương trình nghiên cứu lớn nhất trên thế giới về các chương trình phát triển để nâng cao vai trò của rừng, cây, và nông lâm kết hợp hướng tới phát triển rừng bền vững, đảm bảo an ninh lương thực và giảm thiểu và thích ứng biến đổi khí hậu. CIFOR chịu trách nhiệm chính về chương trình FTA cùng với các đối tác Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR, và TBI.



Federal Ministry for the  
Environment, Nature Conservation  
and Nuclear Safety



Norad



USAID  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



WINROCK  
INTERNATIONAL

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

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



### Trung tâm Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)

CIFOR thúc đẩy sự phồn vinh của nhân loại, cải thiện bảo vệ môi trường và thúc đẩy sự bình đẳng thông qua tiến hành các nghiên cứu sáng tạo, xây dựng năng lực của các đối tác, và tích cực tham gia vào các thảo luận chính sách cùng các bên có liên quan để cung cấp các thông tin liên quan về hoạch định chính sách có ảnh hưởng tới rừng và con người. CIFOR là tổ chức nghiên cứu thuộc liên minh CGIAR. Trụ sở chính của CIFOR đặt tại Bogor, Indonesia với các văn phòng tại Nairobi, Kenya, Yaounde, Cameroon và Lima, Peru.

