

Số...45.../2010/CV-PAN

V/v: Góp ý dự thảo Nghị định về chính sách chi
trả dịch vụ môi trường rừng

Hà Nội, ngày 12 tháng 04 năm 2010

**Kính gửi: Ban soạn thảo Nghị định về Chính sách Chi trả Dịch vụ MT Rừng
Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn**

Trung tâm Con người và Thiên nhiên (PanNature) là tổ chức khoa học công nghệ hoạt động trong lĩnh vực bảo vệ môi trường và bảo tồn thiên nhiên ở Việt Nam. Trung tâm được Liên hiệp các Hội Khoa học và Kỹ thuật Việt Nam ra quyết định thành lập năm 2006, và được Bộ Khoa học và Công nghệ cấp phép hoạt động khoa học và công nghệ. Các chương trình hoạt động của Trung tâm gồm có: thông tin và truyền thông môi trường, đào tạo và giáo dục môi trường, quản trị tài nguyên thiên nhiên, nghiên cứu và phân biện chính sách và pháp luật môi trường.

Là tổ chức đã và đang thực hiện các dự án nghiên cứu và hỗ trợ quản lý và bảo vệ rừng ở khu vực Tây Bắc, Bắc Trung Bộ và Tây Nguyên, Trung tâm cho rằng việc áp dụng cơ chế chi trả dịch vụ môi trường có thể tạo ra các nguồn tài chính bền vững và tăng cường trách nhiệm của các bên liên quan cho công cuộc bảo vệ rừng bền vững ở Việt Nam. Việc xây dựng và ban hành *Nghị định về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng* sẽ giúp cho Chính phủ và Bộ NN&PTNT có thêm công cụ pháp lý tiến bộ và hữu hiệu, buộc các cá nhân, tổ chức sử dụng dịch vụ hệ sinh thái rừng phải chi trả cho các dịch vụ đó như là hàng hoá, dựa trên giá trị của chúng và thoả thuận thị trường. Công cụ này sẽ giúp chủ rừng và cộng đồng bảo vệ rừng có nguồn thu chính đáng và thiết thực, khuyến khích họ tham gia bảo vệ rừng tích cực và hiệu quả hơn.

Trung tâm đánh giá cao Ban soạn thảo *Nghị định về chính sách chi trả dịch vụ môi trường* đã tổ chức lấy ý kiến rộng rãi nhằm đóng góp cho dự thảo nghị định lần này. Dưới đây là một số nhận xét, góp ý cụ thể của Trung tâm xin được gửi tới Ban soạn thảo:

1. Điều 5 – Nguyên tắc chi trả dịch vụ môi trường rừng.

1.1 Dự thảo Nghị định đã nêu “Tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng thông qua Quỹ bảo vệ và phát triển rừng là tiền ủy thác của bên sử dụng dịch vụ môi trường để trả cho bên cung ứng dịch vụ môi trường” (khoản 4). Vì là nguyên tắc có tính pháp lý, nên ở đây có thể hiểu Quỹ bảo vệ và phát triển rừng là cơ quan duy nhất được ủy thác đứng trung gian chi trả dịch vụ môi trường rừng giữa bên cung cấp và bên sử dụng dịch vụ. Nếu chỉ có một lựa chọn này, thì quy định này dường như lại mâu thuẫn với khoản 2, Điều 14: “...Đối với địa phương không có đủ điều kiện thành lập Quỹ bảo vệ và phát triển rừng, thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định cơ quan tổ chức làm thay nhiệm vụ của Quỹ bảo vệ phát triển rừng cấp tỉnh”. Điều này có nghĩa là vẫn có thể sử dụng tổ chức uỷ thác khác mà không nhất thiết là Quỹ bảo vệ và phát triển rừng (được thành lập theo Nghị định 05/2008/NĐ-CP ngày 14/01/2008 của Chính phủ về Quỹ bảo vệ và phát triển rừng).

Do vậy, Trung tâm đề nghị bổ sung khoản 4, Điều 5 thành: “Tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng thông qua Quỹ bảo vệ và phát triển rừng hoặc các cơ quan tổ chức khác được ủy quyền là tiền ủy thác của bên sử dụng dịch vụ môi trường để trả cho bên cung ứng dịch vụ môi trường”

1.2 Đề nghị xem xét lại khoản 5, Điều 5, Dự thảo Nghị định: “Tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng là một yếu tố trong giá thành sản phẩm sử dụng dịch vụ môi trường rừng”. Quy định này là không cần thiết vì việc xác định giá thành sản phẩm thuộc về quyền của các doanh nghiệp, do chính họ tự quyết định để đảm bảo cạnh tranh trên thị trường và có lợi nhuận qua hoạt động kinh doanh xác định. Doanh nghiệp có thể đưa chi phí chi trả cho dịch vụ môi trường vào giá thành sản phẩm, nhưng họ cũng có thể không đưa vào bằng cách cắt giảm các chi phí hợp lý và chưa hợp lý khác để giảm giá thành sản phẩm, tăng khả năng cạnh tranh trên thị trường và thu hút người tiêu dùng.

2. Điều 9 - Chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng: “Bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng tự thỏa thuận về các loại dịch vụ, mức chi trả và phương thức chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng phù hợp với các quy định của pháp luật”. Quy định này là rất hợp lý vì đảm bảo bên cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ có thể tự thỏa thuận với nhau theo cơ chế thị trường (khi dịch vụ hệ sinh thái rừng được xem là hàng hoá).

2.1 Tuy nhiên, quy định trên lại mâu thuẫn với Điều 11 và Điều 12 vì trong khi chấp nhận cơ chế “tự thỏa thuận” về mức chi trả (Điều 9) thì Điều 11 lại quy định về *Mức chi trả tiền sử dụng dịch vụ môi trường rừng* với các mức cụ thể cho từng loại hình dịch có tính chất ép buộc và không còn tự nguyện theo tính thị trường. Tính “tự thỏa thuận” của Điều 9 cũng khó nhất quán với quy định “cứng nhắc” của Điều 12 về *Xác định số tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng*. Trên thực tế, các doanh nghiệp sử dụng dịch vụ hệ sinh thái rừng có thể thỏa thuận với chủ rừng (bên cung cấp dịch vụ) số tiền chi trả khác nhau theo từng năm, nhất là các doanh nghiệp, như các công ty cấp nước sạch hay thủy điện, mới đầu tư và đi vào hoạt động hoặc doanh nghiệp cần đầu tư mở rộng. Những năm đầu họ có thể trả tiền dịch vụ thấp và tăng dần theo các năm sau khi doanh nghiệp đã có lãi và hoàn thành trả nợ như lãi ngân hàng, chi phí thử nghiệm,...

2.2 Đề nghị sử dụng đồng nhất một trong hai thuật ngữ “Phương thức chi trả” (Điều 9) hay “Hình thức chi trả” (Điều 5) của Dự thảo này.

3. Điều 11 – Mức chi trả tiền sử dụng dịch vụ môi trường rừng.

3.1 Dự thảo quy định: “Mức chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng đối với cơ sở sản xuất thủy điện là 20 đồng/1kwh điện thương phẩm...” (khoản 1); và “Mức chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng áp dụng đối với các cơ sở sản xuất và cung cấp nước sạch là 40 đ/m³...” (khoản 2). Trung tâm cho rằng quy định “mức chi” như trên là cứng nhắc, không thực tế và không có tính “thị trường”. Giá mua, bán một dịch vụ hay sản phẩm hàng hoá phải dựa vào thị trường thực tế, do bên có nhu cầu (bên mua) và bên có thể cung cấp (bên bán) tự thỏa thuận và quyết định (thông qua hợp đồng mua bán). Nhà nước không nhất thiết phải can thiệp vào giá dịch vụ này vì có thể gây thiệt hại, rủi ro cho cả bên mua lẫn bên bán. Thị trường có thể đẩy giá dịch vụ lên cao hoặc xuống thấp hơn các mức chi trả theo quy định nói trên.

Trung tâm đề nghị nên thay quy định về mức giá cụ thể nói trên bằng:

(a) Khung giá trong khoảng thời gian xác định (ví dụ: từ 15-50 đồng/kwh hoặc 30-60 đồng/m³ nước sạch), hoặc

(b) Khung định mức tỷ lệ hàng hoá/dịch vụ tiêu thụ thực tế mà doanh nghiệp bán ra trong khoảng thời gian xác định [a-b%]; và khi đó mức chi trả sẽ được tính theo tỷ lệ (sản lượng tiêu thụ thực tế) xác định do bên mua và bán thoả thuận theo mức giá doanh nghiệp đã bán cho người tiêu dùng ở khoảng thời gian xác định đó (căn cứ theo hợp đồng bán hàng hoặc hoá đơn thu tiền điện, nước). Cách làm này sẽ giúp tránh được thiệt hại và rủi ro cho cả bên mua và bán khi giá trị hàng hoá (dịch vụ) bị biến động do trượt giá hoặc lạm phát. Đồng thời, quy định khoảng tỷ lệ [a-b%] mà doanh nghiệp phải chi trả sẽ đảm bảo được cơ chế tự thoả thuận giữa người cung cấp và sử dụng dịch vụ.

3.2 Đề nghị bổ sung thêm quy định tính mức chi trả tiền sử dụng dịch vụ môi trường rừng đối với hình thức các doanh nghiệp kinh doanh và nuôi trồng thủy sản dựa vào hệ sinh thái rừng ngập mặn phải chi trả tiền dịch vụ về cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn và con giống tự nhiên cho nuôi trồng thủy sản.

4. Điều 13 – Đối tượng miễn, giảm tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng. Đề nghị bổ sung khoản 1 như sau: “...Ủy ban Nhân dân cấp tỉnh xác nhận các rủi ro và xem xét việc miễn giảm tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng cho các tổ chức, cá nhân có sử dụng dịch vụ môi trường rừng và sử dụng một phần nguồn lực của ngân sách địa phương hay các khoản bảo hiểm khác để chi trả cho chủ rừng để bảo vệ rừng”

5. Điều 15 - Căn cứ điều phối tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng từ Quỹ bảo vệ và Phát triển rừng Việt Nam. Đề nghị sửa từ viết tắt trong khoản 1 “Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam điều phối tiền chi trả dịch vụ MTR...” thành “Quỹ bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam điều phối tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng...”

6. Điều 16 – Sử dụng tiền chi trả dịch vụ môi trường rừng. Điều a, khoản 2 quy định: “Được sử dụng tối đa 10% để chi cho các hoạt động, gồm: quản lý hành chính văn phòng theo cơ chế ủy thác, chi cho các hoạt động tiếp nhận tiền, thanh quyết toán, kiểm tra, giám sát, kiểm toán; hỗ trợ cho các hoạt động liên quan đến nghiệm thu, đánh giá rừng; hỗ trợ cho hoạt động kỹ thuật theo dõi chất lượng dịch vụ môi trường rừng; hỗ trợ cho các hoạt động liên quan đến việc chi trả dịch vụ môi trường rừng các cấp huyện, xã, thôn; dành một phần kinh phí nhằm bảo hiểm để chi trả cho những năm có thiên tai, khô hạn và các hoạt động có liên quan.”

6.1 Trung tâm đề nghị xem xét lại cách phân định sử dụng tiền ủy thác cho các hoạt động kể trên, có thể quy định rõ ràng mức % hoặc khoảng % [a - b%] được phép sử dụng cho từng nhóm hoạt động như:

a) *Quản lý điều phối:* quản lý hành chính văn phòng theo cơ chế ủy thác, chi cho các hoạt động tiếp nhận tiền, thanh quyết toán, kiểm tra, giám sát, kiểm toán;

b) *Tư vấn kỹ thuật:* hỗ trợ cho các hoạt động liên quan đến nghiệm thu, đánh giá rừng; hỗ trợ cho hoạt động kỹ thuật theo dõi chất lượng dịch vụ môi trường rừng; hỗ trợ cho các hoạt động liên quan đến việc chi trả dịch vụ môi trường rừng các cấp huyện, xã, thôn;

VC
GTÁ
NGU
VÀ
NH
★ V

c) *Bảo hiểm rủi ro*: dành một phần kinh phí nhằm bảo hiểm để chi trả cho những năm có thiên tai, khô hạn và các hoạt động có liên quan.

6.2 Trung tâm đề nghị xem xét lại quy định mức kinh phí “được sử dụng tối đa 10%” là có thực tế hay không, có đủ để thực hiện hết tất cả các hoạt động kê trên hay không (?).

7. Điều 17 – Việc chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng cho các chủ rừng của Quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh.

7.1 Khoản 3, Điều 17 quy định: “Hệ số K được xác định căn cứ theo các yếu tố sau: Trạng thái rừng (là khả năng tạo dịch vụ môi trường rừng); Mục đích sử dụng của rừng; Nguồn gốc hình thành rừng; Mức độ khó khăn, thuận lợi đối với việc bảo vệ rừng...”. Trung tâm cho rằng các yếu tố đưa ra để xác định hệ số K là quá trừu tượng và khó xác định và chưa có yếu tố thời gian (do khả năng tạo dịch vụ rừng ở các giai đoạn có thể khác nhau. Đề nghị bổ sung thêm biến số về thời gian trong công thức xác định hệ số K.

7.2 Điều 17 quy định “...Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xác định hệ số k căn cứ vào điều kiện cụ thể của địa phương...” hay “...bên giao khoán và bên nhận khoán thỏa thuận về cách tính hệ số k và được thể hiện trong hợp đồng giao khoán” có thể chưa phù hợp. Việc xác định hệ số K đòi hỏi các cơ quan (khoa học) có tính chuyên môn cao mà ở cấp địa phương khó đáp ứng. Vì vậy, đề nghị Ban soạn thảo xem xét lại quy định này. Trung tâm cho rằng việc xác định hệ số K nên do một cơ quan chuyên môn của Bộ NN-PTNT thực hiện, và do đó, Điều 17 cần bổ sung quy định rằng Bộ NN-PTNT sẽ chịu trách nhiệm xây dựng và ban hành văn bản hướng dẫn chi tiết và cụ thể cách tính hệ số K sau khi Nghị định này được ban hành.

7.3 Đề nghị bổ sung quy định xác định hệ số K trong trường hợp có những rủi ro như mất rừng, cháy rừng hay lũ lụt... làm ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ môi trường rừng.

8. Điều 20 – Quyền và nghĩa vụ của bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng.

8.1 Đề nghị bổ sung điểm b, khoản 1 như sau: “b) Được thông báo và nhận báo cáo quyết toán tài chính, cũng như công bố công khai báo cáo về việc chi trả dịch vụ môi trường rừng đến các chủ rừng của Quỹ bảo vệ và phát triển rừng”

8.2 Đề nghị bổ sung thêm quy định về quyền của các bên sử dụng dịch vụ môi trường rừng như sau: “Được tham gia vào việc điều tra, giám sát việc chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng đến chủ rừng của Quỹ bảo vệ môi trường”

8.3 Đề nghị bổ sung điểm a, khoản 2 thành: “a) Tự kê khai theo đúng quy định của pháp luật số tiền phải chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng dựa theo số lượng (dịch vụ như điện, nước) đã bán hoặc doanh thu kinh doanh du lịch như đã quy định tại Điều 11 của Nghị định này”

9. Điều 21 – Quyền và nghĩa vụ của bên cung ứng dịch vụ môi trường rừng.

9.1 Đề nghị bổ sung điểm a, khoản 1 thành: “a) Được yêu cầu và có quyền được đàm phán, thỏa thuận với người sử dụng dịch vụ môi trường rừng (nếu chi trả trực tiếp) hoặc Quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh (nếu chi trả gián tiếp)...”



9.2 Đề nghị bổ sung thêm một số quy định về quyền của bên cung ứng dịch vụ:

a) “Được quyền thuê các bên đại diện, tư vấn cho mình trong quá trình đàm phán, thỏa thuận với người sử dụng dịch vụ môi trường rừng (nếu chi trả trực tiếp) hoặc Quỹ bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh (nếu chi trả gián tiếp) chi trả tiền sử dụng dịch vụ môi trường theo quy định”;

b) “Có quyền yêu cầu bồi thường đối với bên thứ ba gây ra những rủi ro ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ môi trường theo quy định của pháp luật”

10. Điều 23 – Trách nhiệm của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh.

Đề nghị xem xét lại thời hạn 01 năm thực hiện việc rà soát, giao đất, giao rừng (khoản 3) vì trên thực tế yêu cầu này là không khả thi.

11. Một số nội dung đề nghị khác cần được xem xét, bổ sung:

- Đề nghị bổ sung vào dự thảo Nghị định này quy định về cơ chế hợp đồng về mua-bán dịch vụ môi trường rừng giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ.
- Đề nghị bổ sung vào dự thảo Nghị định này các quy định về (a) thực hiện kiểm toán việc chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng thông qua Quỹ bảo vệ và phát triển rừng; và (b) cho phép các đơn vị dịch vụ tư vấn hỗ trợ chủ rừng đàm phán, thương thảo hợp đồng với bên sử dụng dịch vụ hệ sinh thái rừng (công ty du lịch, cung cấp nước sạch, thủy điện,...)
- Đề nghị bổ sung vào dự thảo Nghị định này các quy định về xử lý vi phạm trong trường hợp làm ảnh hưởng, suy giảm chất lượng cung cấp dịch vụ môi trường rừng.

Trên đây là một số nội dung góp ý cho Dự thảo nghị định về chính sách chi trả dịch vụ môi trường, Trung tâm Con người và Thiên nhiên kính trình Ban soạn thảo nghiên cứu, tiếp thu và chỉnh sửa. Chúng tôi mong được tham gia trao đổi và chia sẻ với Ban soạn thảo trong quá trình sửa đổi và hoàn thiện Nghị định này. Mọi thông tin liên hệ xin vui lòng gửi về địa chỉ:

Trung tâm Con người và Thiên nhiên

Địa chỉ: Số 3, ngách 55, ngõ 61, Trần Duy Hưng, Hà Nội

Điện thoại: 04 3556-4001 Fax: 04 3665-8941

Email: policy@nature.org.vn

Nơi nhận:

- Như trên

- Lưu VT

TRUNG TÂM CON NGƯỜI VÀ THIÊN NHIÊN



GIÁM ĐỐC

Trình Lê Nguyễn