

ĐÁNH GIÁ KẾT QUẢ THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG TẠI HUYỆN ĐÀ BẮC - TỈNH HÒA BÌNH

Mai Quyên¹, Nguyễn Phương Lê^{2*}

¹*Khoa Kinh tế & Quản trị kinh doanh, Trường Đại học Lâm nghiệp*

²*Khoa Kinh tế và Phát triển nông thôn, Học viện Nông nghiệp Việt Nam*

*Tác giả liên hệ: nguyenphuongle@vnua.edu.vn

Ngày nhận bài: 09.11.2019

Ngày chấp nhận đăng: 18.02.2020

TÓM TẮT

Huyện Đà Bắc tỉnh Hòa Bình bắt đầu thực hiện chính sách (CS) chi trả dịch vụ môi trường rừng (PFES) từ năm 2013. PFES là chương trình chi trả ủy thác từ người sử dụng dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) đến người cung cấp dịch vụ mà không sử dụng ngân sách nhà nước. Dựa trên thông tin thứ cấp và sơ cấp thu thập từ các đối tượng khác nhau có liên quan đến PFES, bài viết nhằm mục tiêu đánh giá những thành công và bất cập của PFES tại huyện Đà Bắc. Kết quả nghiên cứu cho thấy, năm 2017, diện tích rừng được bảo vệ bằng tiền DVMTR đạt 90,35% diện tích rừng của toàn huyện, tăng thu nhập cho 5.883 hộ gia đình (HGD), ý thức bảo vệ rừng (BVR) của người dân và cộng đồng được cải thiện rõ rệt. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chính sách còn một số khó khăn: số tiền DVMTR nhận được của các chủ rừng còn thấp, công tác tuyên truyền còn nhiều hạn chế; Công tác kiểm tra, giám sát số lượng, chất lượng rừng sau chi trả chưa đầy đủ... Vì vậy, cần có sự hỗ trợ để nâng cao thu nhập cho các hộ từ rừng; tiếp tục đẩy mạnh công tác tuyên truyền chính sách; xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát diện tích và chất lượng rừng sau chi trả...

Từ khóa: Chính sách, thực hiện, chi trả dịch vụ môi trường rừng, kết quả.

Evaluating Policy Implementation Result of Payment for Forest Environmental Services In Da Bac District of Hoa Binh Province

ABSTRACT

Da Bac district, Hoa Binh province has started implementing the PFES policy since 2013. PFES is a mandated payment program from users of forest environmental services (FES) to service providers without using the state budget. Based on secondary and primary information gathered from various stakeholders related to PFES, this paper aims to assess the success and shortcomings of PFES in Da Bac district. The results show that in 2017, the area of forest protected by using PFES money has reached 90,35% of district's forest area; Income of 5.883 households has been increased; People's awareness of forest protection has been improved. However, there are still some difficulties in process of implementing policy, such as low PFES money received by the forest owners; limited propaganda activities; insufficient activities of checking and monitoring quantity and quality of forests after payment. Therefore, the paper suggests that it is essential to support households to increase their income from forests; propaganda activities on the policy should be consecutively encouraged, and a mechanism to check and monitor forest areas and forest quality should be developed...

Keywords: Policies, implementation, payments for forest environmental services, results.

1. ĐẶT VẤN ĐỀ

Chi trả cho dịch vụ hệ sinh thái (PES) đã nổi lên như một công cụ phổ biến cho việc bảo tồn các nguồn tài nguyên thiên nhiên, trong đó có tài nguyên rừng. Ý tưởng cơ bản về PES là tạo ra lợi ích cho cá nhân và cộng đồng để bảo vệ các dịch

vụ môi trường bằng cách bồi hoàn cho họ khoản chi phí phát sinh từ việc quản lý và cung cấp những dịch vụ này (Phạm Thu Thủy & cs., 2013). Cho đến nay chưa có một định nghĩa chính thức cho PES nhưng định nghĩa được trích dẫn nhiều hơn cả là định nghĩa kinh điển của Wunder (2005) và đến năm 2015 đã được sửa lại, định

nghĩa sửa đổi của Wunder đưa ra 5 tiêu chí để xác định PES: (1) giao dịch tự nguyện (2) giữa người sử dụng dịch vụ (3) và nhà cung cấp dịch vụ (4) có điều kiện, các quy tắc được thống nhất về quản lý tài nguyên thiên nhiên (5) để tạo ra các dịch vụ bên ngoài (Wunder, 2015).

PES khi áp dụng vào Việt Nam cụ thể là chi trả cho dịch vụ môi trường do hệ sinh thái rừng tạo ra hay còn gọi là PFES. PFES là quá trình giao dịch tự nguyện được thực hiện bởi ít nhất một người mua và một người bán DVMTR, khi và chỉ khi người bán đảm bảo cung cấp DVMTR đó một cách hợp lý (Wunder, 2005). Việt Nam đã đưa PFES trở thành một chương trình quốc gia bằng việc thực hiện Nghị định số 99/2010/NĐ-CP về chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng bắt đầu có hiệu lực từ ngày 1/1/2011. Đây là bước tiến mới, thể hiện sự thay đổi có tính chiến lược không chỉ trong tư duy, nhận thức mà còn cả hành động trong quá trình thiết kế, xây dựng, ban hành và thực hiện CS BVR ở Việt Nam theo hướng huy động các nguồn kinh phí ngoài ngân sách nhà nước và nguồn chi trả của tư nhân.

Huyện Đà Bắc có diện tích đất tự nhiên lớn nhất tỉnh, trong đó đất rừng chiếm 79,35% (Cục Thống kê tỉnh Hòa Bình, 2018). Năm 2013, huyện Đà Bắc bắt đầu thực hiện CS và từ đó đến nay đã đạt được những kết quả nhất định như: diện tích rừng được nhận tiền DVMTR tăng lên, các chủ rừng có thêm thu nhập cải thiện cuộc sống, ý thức BVR của các hộ dân đã được cải thiện. Tuy nhiên, quá trình thực hiện CS đã bộc lộ nhiều bất cập như số tiền chi trả còn thấp, diện tích rừng của các hộ nhỏ và phân tán, công tác tuyên truyền CS đến các đối tượng hạn chế...

Vì vậy, việc đánh giá kết quả thực hiện PFES tại huyện Đà Bắc, chỉ ra những nguyên nhân gây cản trở trong quá trình thực hiện và đề xuất giải pháp thúc đẩy việc thực hiện CS tại địa phương là cần thiết.

2. PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1. Chọn điểm nghiên cứu

Huyện Đà Bắc có 17 xã thực hiện chi trả DVMTR, 3 xã được lựa chọn để nghiên cứu điểm

là Toàn Sơn, Hiền Lương và Tân Minh; đó là những xã có diện tích được nhận tiền PFES lớn nhất và có đầy đủ chủ rừng là HGĐ, Ủy ban nhân dân (UBND) xã và tổ chức.

2.2. Thu thập thông tin

Thông tin thứ cấp được thu thập từ Niên giám thống kê của tỉnh Hòa Bình, từ các báo cáo của huyện Đà Bắc và từ Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng (BV&PTR) tỉnh Hòa Bình. Thông tin sơ cấp được thu thập bằng phương pháp điều tra và phỏng vấn sâu với đối tượng khác nhau (150 HGĐ, 25 đại diện cộng đồng, 2 đại diện UBND xã, 2 tổ chức quản lý rừng, Nhà máy thủy điện Hòa Bình, 2 nhà máy nước sạch và 10 cán bộ địa phương). Phương pháp chọn mẫu ngẫu nhiên phân tầng đối với HGĐ và ngẫu nhiên đối tượng còn lại.

Thông tin sau khi thu thập được xử lý bằng phần mềm SPSS và phân tích bằng phương pháp thống kê mô tả và phương pháp so sánh.

3. KẾT QUẢ VÀ THẢO LUẬN

3.1. Tổng quan thực trạng thực hiện chính sách tại Đà Bắc

3.1.1. Các văn bản cụ thể hóa chính sách PFES tại Đà Bắc

Để thực hiện CS trên địa bàn tỉnh Hòa Bình nói chung và huyện Đà Bắc nói riêng, UBND tỉnh đã cụ thể hóa bằng các văn bản (Bảng 2). Đánh giá về việc triển khai chính sách, đa số cán bộ thực thi cho rằng các văn bản CS có tính kịp thời và tính đồng bộ ở mức trung bình và tốt, 20% số ý kiến đánh giá ở mức yếu.

3.1.2. Xây dựng bộ máy tổ chức thực hiện

Để có thể thực hiện CS, ngày 31 tháng 12 năm 2011, Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình được thành lập theo Quyết định số 2642/QĐ-UBND và kiện toàn lại theo Quyết định số 1561/QĐ-UBND ngày 23/8/2017 của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh. Quỹ BV&PTR là tổ chức tài chính nhà nước, trực thuộc UBND tỉnh Hòa Bình, hoạt động theo cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập tự đảm bảo chi thường xuyên.

Cơ cấu tổ chức của Quỹ BV&PTR được thể hiện ở hình 01 gồm có: Hội đồng quản lý Quỹ gồm 9 thành viên, trong đó Chủ tịch Hội đồng quản lý quỹ là phó chủ tịch UBND tỉnh phụ trách nông, lâm nghiệp và đại diện các sở, ngành có liên quan; Ban Kiểm soát Quỹ gồm 3 thành viên hoạt động theo chế độ kiêm nhiệm do Hội đồng quản lý Quỹ quyết định; Ban điều hành Quỹ hoạt động theo chế độ chuyên trách gồm 1 Giám đốc Quỹ và 6 nhân viên chia làm 3 tổ chuyên môn (Tổ kế hoạch, Tổ thu - chi DVMTR và Tổ tổng hợp).

Với cơ cấu tổ chức như trên, Quỹ BV&PTR

được lãnh đạo Tỉnh và các thành viên của Quỹ đánh giá là có bộ máy tổ chức gọn nhẹ, được thành lập đúng quy định, thực hiện có hiệu quả cao nhiệm vụ ủy thác chi trả tiền DVMTR, là một mắt xích quan trọng không thể thiếu trong chi trả từ bên sử dụng đến bên cung ứng DVMTR.

3.1.3. Tuyên truyền chính sách

Thông tin về CS PFES được tuyên truyền đến người dân qua đài phát thanh địa phương thông qua cán bộ kiểm lâm địa bàn, trưởng thôn và các lớp tập huấn.

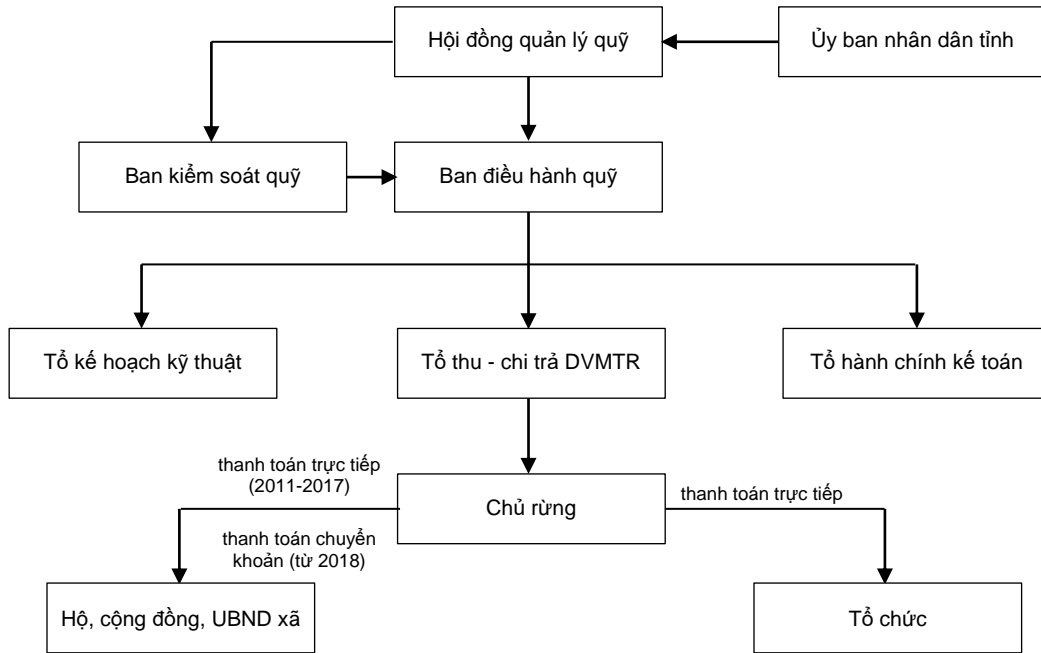
Bảng 1 . Các văn bản của tỉnh Hòa Bình để cụ thể hóa chính sách PFES

Tên văn bản	Nội dung	Thời gian thực thi	Hiệu lực
Quyết định số 2234/QĐ-UBND	Thành lập Ban Chỉ đạo thực hiện CS PFES	16/11/2011	Còn hiệu lực
Quyết định số 2642/QĐ-UBND	Thành lập Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình	31/12/2011	Còn hiệu lực
Quyết định số 44/QĐ-UBND	Thành lập Hội đồng quản lý Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình	10/1/2012	Còn hiệu lực
Quyết định số 50/QĐ-BCĐ	Ban hành Quy chế hoạt động của Ban chỉ đạo thực hiện CS PFES và xây dựng Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình	10/1/2012	Còn hiệu lực
Quyết định Số 43/QĐ-UBND	Phê duyệt kế hoạch hoạt động triển khai thực hiện CS PFES tỉnh Hòa Bình.	10/1/2012	Còn hiệu lực
Quyết định số 47/QĐ-UBND	Ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình	10/1/2012	Còn hiệu lực
Quyết định số 90/QĐ-UBND	Thành lập Ban điều hành Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình	9/2/2012	Còn hiệu lực
Quyết định số 191/QĐ-UBND	Thành lập Ban Kiểm soát Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình	9/2/2012	Còn hiệu lực
Quyết định số 1904/QĐ-UBND	Phê duyệt hệ số chi trả DVMTR (hệ số K) áp dụng để triển khai CS PFES trên địa bàn tỉnh Hòa Bình năm 2012	12/2/2012	Còn hiệu lực
Quyết định số 1023/UBND- NNTN	Thực hiện CS PFES tại lưu vực nhà máy thủy điện Hòa Bình	17/9/2013	Còn hiệu lực
Công văn 111/SNN-LN	Hướng dẫn biểu mẫu nghiệm thu dự án thực hiện CS PFES tại tỉnh Hòa Bình	6/11/2013	Hết hiệu lực
Quyết định số 1023/QĐ-UBND	Cử đơn vị Ban quản lý rừng phòng hộ sông Đà chi trả tiền DVMTR.	16/11/2013	Hết hiệu lực
Công văn số 560/HD-SNN	Thực hiện lập hệ thống biểu mẫu và trình tự thủ tục các bước nghiệm thu thanh toán tiền chi trả DVMTR	7/5/2016	Còn hiệu lực
Công văn số 1703/UBND-NTN	Triển khai thực hiện Nghị định 147/2016/NĐ-CP ngày 2/11/2016 của Chính phủ	21/12/2016	Hết hiệu lực

Nguồn: Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình, 2018.

Bảng 2. Nguồn thông tin về CS chi trả DVMTR (ĐVT: %)

Kênh thông tin	Cộng đồng	Hộ gia đình	Tổ chức và UBND xã
Từ cán bộ kiểm lâm địa bàn	100	49,33	100
Đài phát thanh địa phương	0	8	0
Từ các lớp tập huấn	52	14,67	20
Từ trưởng thôn	0	34	0



Hình 1. Sơ đồ bộ máy tổ chức của Quỹ BV & PTR Hòa Bình

Thông tin ở bảng 2 cho thấy cán bộ kiểm lâm địa bàn đóng vai trò quan trọng nhất trong việc tuyên truyền CS PFES đến các đối tượng hưởng lợi. Các đối tượng là chủ rừng khác nhau cũng tiếp cận thông tin qua các kênh khác nhau. Trong khi HGĐ tiếp cận chủ yếu qua cán bộ kiểm lâm địa bàn và trưởng thôn thì chủ rừng cộng đồng và UBND xã tiếp cận thông tin qua cán bộ kiểm lâm địa bàn và các lớp tập huấn.

Nhận thức của đối tượng hưởng lợi cũng được xem như tiêu chí đo lường hiệu quả của công tác tuyên truyền. Các chủ rừng được phỏng vấn có hiểu biết khác nhau về PFES. Đối với hộ, có 18,04% người được hỏi cho rằng PFES chỉ là một chương trình BVR do Chính phủ chi trả. Tuy nhiên, 37,7% ý kiến trong đó có các cán bộ cấp xã và thôn bản có thể giải thích khá rõ PFES là do những người sử dụng dịch vụ chi trả. Có đến 44,26% không biết PFES là gì. Chỉ có 27,87% ý kiến cho biết PFES được thực hiện từ năm 2011, còn lại bị nhầm thời điểm là năm 2013, khi Hòa Bình bắt đầu chi trả DVMTR và thời gian bắt đầu của các chương trình trước đó. Về điều kiện để được hưởng tiền PFES, chỉ có 24,59% số người được hỏi cho rằng rừng đã khép tán mới được chi trả, 26,22% không đề cập gì đến các yêu cầu để có thể nhận được PFES. Ngoài ra các hộ cho rằng diện tích rừng được

cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất hoặc rừng được bảo vệ là đủ điều kiện để nhận được tiền PFES.

Chủ rừng đại diện cho cộng đồng, tổ chức và UBND có sự hiểu biết và nhận thức khá đầy đủ về PFES (tất cả các ý kiến của chủ rừng cho rằng PFES là do người sử dụng dịch vụ trả và trả lời chính xác thời điểm bắt đầu triển khai CS, hai con số này với chủ rừng đại diện cộng đồng là 60% và 68%). Chủ rừng là cộng đồng, tổ chức và UBND là những người cán bộ thôn, UBND và tổ chức họ thường là những đối tượng của các lớp tập huấn về CS và được tiếp cận với các phương tiện thông tin đại chúng dễ dàng hơn, vì vậy sự hiểu biết về CS đầy đủ hơn. Đối với bên sử dụng dịch vụ (các nhà máy thủy điện và nhà máy nước) ngoài việc ký hợp đồng PFES với Quỹ BV&PTR tỉnh và thực hiện theo các điều khoản trong hợp đồng thì các đơn vị này chưa được mời tham gia tập huấn hay tuyên truyền về CS.

3.2. Kết quả thực hiện chính sách PFES tại huyện Đà Bắc

3.2.1 Xác định cơ chế chi trả

Trong 5 loại DVMTR được quy định tại điều 61 của Luật Lâm nghiệp 2017, có 3 loại đã thực

hiện chi trả, gồm: dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối; điều tiết và duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống xã hội và bảo vệ duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng cho kinh doanh dịch vụ du lịch.

Hệ số K là cơ sở xác định mức tiền PFES với các điều kiện rừng khác nhau. Trong thực tế, việc xác định hệ số K gặp rất nhiều khó khăn và thiếu kinh phí nên khi thực hiện được đơn giản hoá bằng việc áp dụng chỉ một hệ số K_3 theo nguồn gốc hình thành rừng, $K = 1$ với rừng tự nhiên và $K = 0,8$ với rừng trồng.

Đối tượng nộp tiền DVMTR: Dịch vụ bảo vệ đất, hạn chế xói mòn và bồi lắng lòng hồ, lòng sông, lòng suối đối với sản xuất thủy điện gồm 9 nhà máy; Duy trì nguồn nước cho sản xuất và đời sống đối với sản xuất nước sạch gồm 2 đơn vị và bảo vệ duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng cho kinh doanh dịch vụ du lịch gồm 2 công ty kinh doanh du lịch. Các đối tượng nộp tiền DVMTR nêu trên hoàn toàn phù hợp với quy định tại điều 63 của Luật Lâm nghiệp 2017. Tính đến hết năm 2018, Quỹ BV&PTR tỉnh đã ký được 12 hợp đồng ủy thác, trong đó có 10 hợp đồng với nhà máy thủy điện và 2 hợp đồng với nhà máy nước sạch.

Đối tượng được hưởng tiền DVMTR: Theo quy định tại điều 63 của luật Lâm nghiệp 2017, đối tượng được chi trả tiền DVMTR ở tỉnh Hòa Bình cũng như huyện Đà Bắc bao gồm: các chủ rừng là BQL rừng phòng hộ, rừng đặc dụng, vườn quốc gia, công ty lâm nghiệp, HGD, cá nhân, cộng đồng dân cư và UBND xã được giao trách nhiệm quản lý rừng.

Hình thức chi trả tiền DVMTR: Hòa Bình thực hiện cả 2 hình thức chi trả

+ Chi trả gián tiếp: Quỹ tỉnh nhận ủy thác từ Quỹ trung ương đối với các lưu vực liên tỉnh (04 cơ sở sản xuất thủy điện, 01 cơ sở sản xuất nước sạch); thu nội tỉnh đối với các lưu vực trong phạm vi tỉnh (09 cơ sở sản xuất thủy điện, 02 cơ sở sản xuất nước sạch).

+ Chi trả trực tiếp: Hiện nay đã có 02 cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái có diện tích rừng cung ứng dịch vụ thuộc quyền quản lý sử dụng của doanh nghiệp thực hiện lập đề án chi

trả trực tiếp (*tự chi trả*) trình cấp có thẩm quyền phê duyệt làm cơ sở tổ chức thực hiện.

Khi được hỏi về cơ chế chi trả, 100% cán bộ thực hiện CS, bên cung cấp dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ cho rằng cách xác định loại rừng và hình thức chi trả hiện nay là phù hợp. Đối với việc xác định hệ số K thì đa số các chủ rừng, đặc biệt là HGD cho rằng nên áp dụng hệ số $K = 1$, theo họ dù là rừng tự nhiên hay rừng trồng thì công sức để bảo vệ là như nhau. Điều này là hoàn toàn hợp lý nếu dựa trên công sức đầu tư để BVR, với hệ số $K = 1$, số tiền PFES mà họ nhận được sẽ cao hơn hiện tại và có thể sẽ là động lực khích lệ họ tốt hơn trong công tác BVR. Theo lý thuyết về PES, rừng tự nhiên với hệ sinh thái đa dạng hơn, có giá trị dịch vụ môi trường cao hơn rừng trồng, vì vậy hệ số K của rừng tự nhiên được tính hơn cao. Các chủ rừng là HGD khảo sát có 94,67% là đồng bào các dân tộc Dao, Tày, Mường, họ chưa hiểu rõ sự khác nhau về giá trị dịch vụ môi trường của rừng tự nhiên và rừng trồng. Qua đây ta thấy công tác tuyên truyền để các đối tượng hiểu đúng về CS đạt hiệu quả chưa cao.

Nhìn chung, từ khi thực hiện PFES đã hình thành một cơ chế chi trả ủy thác từ người sử dụng DVMTR đến người cung cấp dịch vụ mà không sử dụng ngân sách nhà nước, đây là một thành công của việc thực hiện CS.

3.2.2. Kết quả kinh tế của PFES

Nguồn tài chính để thực hiện PFES ở tỉnh Hòa Bình bao gồm: nguồn từ Quỹ trung ương ủy thác, tiền thu từ các nhà máy thủy điện và nhà máy nước trên địa bàn tỉnh. Hàng quý, Quỹ BV&PTR tỉnh nhận tiền DVMTR từ Quỹ trung ương và các đơn vị sử dụng dịch vụ, số tiền này sẽ được gửi ngân hàng, cuối năm căn cứ diện tích rừng cung ứng DVMTR đã được nghiệm thu và số tiền thu được trong năm cộng với số tiền lãi gửi ngân hàng để tính số tiền DVMTR trên một hecta rừng.

Bảng 4 thể hiện kết quả thực thu tiền DVMTR của tỉnh Hòa Bình từ các đơn vị sử dụng dịch vụ, chưa có số liệu về tiền lãi gửi ngân hàng do không tiếp cận được với nguồn thông tin này, sẽ đề cập tới ở các nghiên cứu tiếp theo. Tính đến năm 2017, số tiền DVMTR thu được tại Hòa Bình gấp 1,46 lần so với năm 2011-2012 và tổng số

tiền thu được qua 7 năm là 82.870,18 triệu đồng, trong đó số tiền do Quỹ trung ương ủy thác chiếm 92,19%, thu nội tỉnh chỉ chiếm 7,81%.

Tính đến hết năm 2017, diện tích cung ứng DVMTR của huyện Đà Bắc là 44.272,96 ha và trở thành huyện có diện tích lớn nhất trong 5 huyện có diện tích cung ứng DVMTR của tỉnh Hòa Bình. Trong đó, phần lớn diện tích là rừng tự nhiên, chiếm 78,28%. Đơn giá chi trả DVMTR cho một hecta rừng là không đổi nên số tiền thu từ PFES tỷ lệ thuận với diện tích mà các chủ rừng được giao quản lý và bảo vệ. Số tiền DVMTR các HGĐ nhận được nhỏ nhất trong các chủ rừng (0,65 triệu đồng/năm), nguyên nhân là do chủ rừng là HGĐ của huyện có số lượng lớn, diện tích rừng mà một hộ được giao quản lý, bảo vệ quá nhỏ dẫn tới số tiền DVMTR của hộ còn ở mức thấp.

Số liệu ở bảng 6 cho thấy thu nhập từ rừng của hộ thấp, chủ yếu từ thu hoạch măng và chặt tỉa cây bương, luồng. Đa số các hộ ở đây chưa coi nghề rừng là nghề chính, các thành viên trong gia đình đi làm thêm nông nghiệp, đánh bắt cá, đi làm thuê, buôn bán nhỏ, làm công nhân... Với đơn giá chi trả năm 2017 là 237.123,42 đồng/ha do có diện tích rừng bình quân/hộ lớn nhất nên Tân Minh là xã nhận được số tiền DVMTR bình quân/hộ cao nhất và thấp nhất là các hộ ở Toàn Sơn. Tỷ lệ đóng góp của tiền PFES trong thu nhập từ rừng và tổng thu nhập của hộ là khá thấp. Số liệu điều tra cho thấy 59,02% số hộ được hỏi có câu trả lời số tiền này là ít và 29,51% câu trả lời là quá ít, chưa tương xứng với công sức mà họ bỏ ra để BVR. Tiền PFES của các chủ rừng sử dụng vào những mục đích khác nhau (Bảng 7).

Bảng 3. Nhận thức của chủ rừng về PFES (ĐVT: %)

Câu hỏi	Hộ gia đình	Cộng đồng	Tổ chức và UBND xã
1. Chi trả DVMTR là gì?			
- Một chương trình BVR do người sử dụng DVMTR chi trả cho các chủ rừng	37,7	60	100
- Một chương trình bảo vệ rừng hàng năm do Nhà nước chi trả	18,04	16	0
- Không biết	44,26	24	0
2. Thời gian bắt đầu thực hiện CS?			
- Năm 2011	27,87	68	100
- Ý kiến khác	72,13	32	0
3. Điều kiện để được hưởng tiền DVMTR là gì?			
- Rừng trồng đã kếp tán	24,59	32	80
- Diện tích rừng có giấy chứng nhận quyền sử dụng đất lâm nghiệp	18,03	16	20
- Khác	40,98	52	0
- Không có	26,22	0	0

Bảng 4. Kết quả thu tiền DVMTR của tỉnh Hòa Bình qua các năm (ĐVT: triệu đồng)

Quỹ thu	2011- 2012	2013	2014	2015	2016	2017	Tổng
Quỹ trung ương thu	11.000	12.600	11.900	14.000	13.100	13.800	76.400
- Từ thủy điện	11.000	12.600	11.726,39	13.748,41	12.867,24	13.517,71	75.459,76
- Từ nước sạch	0	0	173,61	251,59	232,76	282,29	940,24
Quỹ tỉnh thu	0	178,85	721,63	2.161,58	1.156,97	2.251,15	6.470,18
- Từ thủy điện	0	0	479,73	1895,29	849,08	1847,93	5.072,03
- Từ nước sạch	0	178,85	241,90	266,28	307,89	403,22	1.398,15
Tổng	11.000	12.778,85	12.621,63	16.161,58	14.256,97	16.051,15	82.870,18

Nguồn: Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình, 2018.

Bảng 5. Số lượng chủ rừng, diện tích rừng và số tiền PFES chi trả năm 2017

Chủ rừng	ĐVT	Số lượng	Diện tích rừng (ha)			Tổng số tiền DVMTR của các chủ rừng (triệu đồng)	Số tiền thu từ DVMTR/chủ rừng (triệu đồng)
			Rừng tự nhiên	Rừng trồng	Tổng diện tích		
Tổ chức	tổ chức	3	6.268,5	225,8	6.494,30	1.529,24	509,74
Cộng đồng	cộng đồng	124	1.8131	1.786	19.917	4.638,08	37,40
UBND xã	xã	5	312,66	0	312,66	74,14	14,83
Hộ gia đình	hộ	5883	9.943	7.606	17.549	3.800,57	0,65
Tổng			34.655,16	9.617,8	44.272,96	10.042,03	

Nguồn: Quỹ BV & PTR tỉnh Hòa Bình & tính toán của tác giả

Bảng 6. Mức đóng góp của tiền DVMTR trong tổng thu nhập của chủ rừng là các hộ gia đình

Chỉ tiêu	ĐVT	Tân Minh	Toàn Sơn	Hiền Lương
Số tiền DVMTR mà hộ nhận được/năm	đồng	1.158.925	544.442	678.974
Thu nhập trung bình từ rừng của hộ/năm	triệu đồng	8,48	9,92	5,07
Tổng thu nhập trung bình của hộ/năm	triệu đồng	46,30	55,87	61,56
Tỷ lệ đóng góp của tiền PFES trong tổng thu nhập từ rừng của hộ	%	13,67	5,49	13,39
Tỷ lệ đóng góp của tiền PFES trong tổng thu nhập của hộ	%	2,50	0,97	1,10

Bảng 7. Mục đích sử dụng tiền DVMTR của các chủ rừng

Chủ rừng	Số tiền (nghìn đồng)	Cơ cấu (%)
Tổ chức	509,74	100
Quý chung của đơn vị	55,2	10,83
Mua trang thiết bị phục vụ QL&BVR	98,54	19,33
Chi cho đội BVR	356	69,84
UBND xã	14,83	100
Quý chung của đơn vị	5,33	35,94
Chi cho đội BVR	9,5	64,06
Cộng đồng dân cư	37,4	100
Làm quỹ chung của thôn	6,26	16,74
Mua trang thiết bị chung của thôn	3,5	9,36
Chi cho bảo vệ rừng	12	32,09
Chia đều cho các hộ trong thôn	15,64	41,82
Hộ gia đình	0,65	100
Chi tiêu hàng ngày	0,4	61,54
Mua đồ dùng trong gia đình	0,15	23,08
Đầu tư vào sản xuất	0,1	15,38

Đối với chủ rừng là tổ chức, UBND xã và cộng đồng dân cư phần lớn dành chi cho đội BVR. Ngoài ra, các cộng đồng dân cư sử dụng

41,82% số tiền PFES nhận được để chia đều cho các HGĐ trong thôn vào dịp đón Tết nguyên đán, vì theo các chủ rừng, tất cả người dân trong thôn

đều có nghĩa vụ, trách nhiệm bảo vệ khi có vụ việc đối với rừng của cộng đồng. Các chủ rừng là HGĐ nhận được số tiền PFES có giá trị nhỏ nên hầu hết các hộ dùng cho chi tiêu hàng ngày và mua đồ dùng trong gia đình.

3.3.3. Kết quả về môi trường của PFES

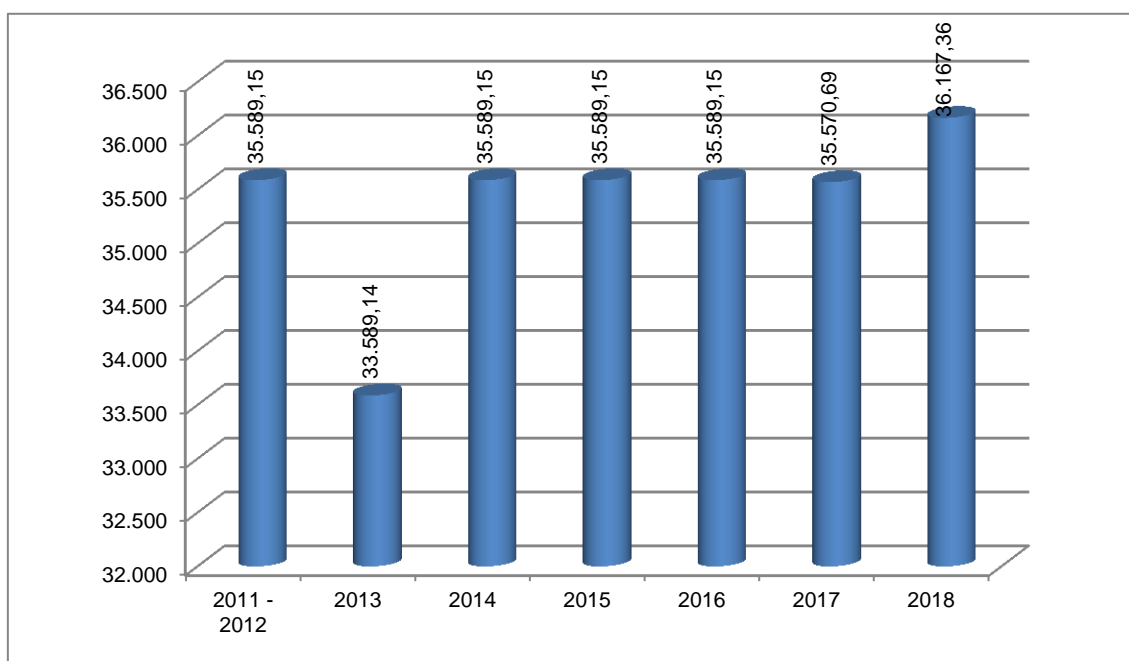
Bên cạnh những đóng góp về kinh tế, chương trình PFES có những đóng góp đáng kể về môi trường thể hiện qua diện tích rừng được chi trả DVMTR, số vụ vi phạm luật và nhận thức của chủ rừng đối với các hoạt động khai thác rừng.

Diện tích rừng được bảo vệ bằng tiền DVMTR của huyện Đà Bắc không biến động nhiều qua các năm. Năm 2013, diện tích giảm 2.000 ha do có sự điều chỉnh kết quả nghiệm thu thực tế của Quỹ BV& PTR tỉnh sau khi đã

chi trả cho 2 năm 2011 và 2012 so với kết quả của đơn vị thuê rà soát diện tích rừng được nhận tiền PFES.

Hoạt động lâm nghiệp của hộ khi tham gia PFES có những thay đổi theo hướng tích cực, cụ thể các hoạt động như chuyển đổi đất rừng trái phép, khai thác gỗ và lượm củi trái phép đã giảm đáng kể. Ngoài ra, ý thức BVR thông qua việc ngăn chặn người khác khai thác, đốt rừng và đi tuần tra - chăm sóc của các chủ rừng cũng tăng lên đáng kể.

Thông tin từ Quỹ BV&PTR tỉnh Hòa Bình cho thấy tại huyện Đà Bắc, số vụ vi phạm luật bảo vệ rừng có xu hướng giảm ở khu vực rừng được chi trả DVMTR theo thời gian thực hiện PFES (từ 4 vụ năm 2011 xuống còn 1 vụ năm 2017).



Hình 2. Diện tích rừng được nhận tiền PFES tại huyện Đà Bắc qua các năm (ĐVT: ha)

Bảng 8. Những thay đổi trong hoạt động lâm nghiệp của hộ sau khi nhận tiền PFES

Hoạt động lâm nghiệp	Ý kiến	Cơ cấu (%)
Chấm dứt chuyển đổi đất	79	52,66
Không khai thác gỗ trái phép	76	50,67
Không thu lượm củi	72	48,00
Ngăn chặn người khác sử dụng rừng trái phép	69	46,00
Ngăn chặn người ngoài đốt rừng	69	46,00
Đi tuần tra - chăm sóc rừng nhiều hơn	65	43,33

Bảng 9. Ý kiến đánh giá của bên cung ứng và bên sử dụng DVMTR về mức độ quan trọng của bảo vệ rừng

Chủ rừng	Mức độ đánh giá (%)		
	Rất quan trọng	Quan trọng	Bình thường
Bên cung ứng DVMTR			
Chủ rừng là tổ chức & UBND xã	100	0	0
Chủ rừng là cộng đồng	16	84	0
Chủ rừng là hộ gia đình	36	64	0
Bên sử dụng DVMTR			
	100	0	0

Có tới 34,42% số hộ được hỏi cho rằng ý thức bảo vệ rừng tốt hơn, các hộ nhận thấy có trách nhiệm hơn trong việc bảo vệ rừng khi đã được nhận tiền chi trả, cho dù vẫn còn nhiều hộ không biết nguồn gốc của số tiền mình được nhận từ đâu.

Các đối tượng khác cũng có đánh giá tương tự (Bảng 9). Hơn nữa, sự biến đổi của thời tiết và khan hiếm nguồn nước, các hộ đã nhận thức được những lợi ích do rừng mang lại, có rừng, không khí sẽ mát hơn, nguồn nước nhiều hơn, chống được lũ lụt, đặc biệt giảm xói mòn.... từ đó người dân trong cộng đồng tự tuyên truyền cho nhau không được chặt phá rừng, đốt rừng làm nương rẫy, vì thế công tác BVR trở nên tốt hơn.

3.3. Những bất cập và khuyến nghị đối với thực hiện chính sách PFES tại Đà Bắc

Thực tế cho thấy việc thực hiện chính sách PFES ở huyện còn bộc lộ những bất cập như:

- Công tác tuyên truyền để các đối tượng tham gia hiểu đúng và đủ về chính sách còn hạn chế (chỉ có 24,67% chủ rừng là HGD biết chính xác số tiền DVMTR nhận được hàng năm là do người dùng điện và dùng nước chi trả; 28% được tham gia các lớp tập huấn về CS).

- Đối với chủ rừng là HGD số tiền nhận được là thấp (dưới 1 triệu đồng/năm) vì thế chưa khích lệ hộ BVR cũng như sống bằng nghề rừng.

- Công tác kiểm tra, giám sát số lượng, chất lượng rừng sau khi thực hiện PFES và công tác BVR của các chủ rừng trên diện tích được chi trả chưa được đầy đủ. Số lượng và chất lượng rừng diễn biến thế nào, hoạt động BVR của các chủ

rừng thực hiện ra sao, tiêu chí và chỉ tiêu nào để giám sát và đánh giá tình hình rừng là những vấn đề còn thiếu các văn bản quy định. Công tác kiểm tra, đánh giá mới dừng lại ở việc nghiệm thu và phê duyệt các thủ tục chi trả DVMTR đến các chủ rừng theo quy định tại Thông tư số 20/2012/TT-BTNPTNT ban hành ngày 7/5/2012 về hướng dẫn trình tự và thủ tục nghiệm thu thanh toán tiền PFES. Tuy nhiên, công việc này chủ yếu mang tính thủ tục chứ không phải là hoạt động giám sát quá trình PFES.

Để khắc phục những bất cập nêu trên, một số giải pháp cần phải thực hiện trong các giai đoạn tiếp theo là:

- Đẩy mạnh tuyên truyền, phổ biến CS: Cần sử dụng các phương tiện phát thanh, truyền hình, báo, bản tin, đặc biệt huy động lực lượng kiểm lâm trên địa bàn để tuyên truyền CS làm cho mọi công dân, cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp biết và hiểu rõ về CS, tự giác thực hiện nghĩa vụ chi trả DVMTR và BV&PTR. Huyện cần cân đối và bố trí ngân sách hỗ trợ cho hoạt động tuyên truyền CS.

- Quỹ BV&PTR tỉnh tham mưu cho UBND tỉnh Hòa Bình quyết định áp dụng hệ số $K = 1$ đối với rừng tự nhiên và $K = 0,9$ đối với rừng trồng, bởi thực tế giá trị hệ sinh thái rừng tự nhiên hiện nay không còn cao như trước đây do bị con người tàn phá.

- Quỹ BV&PTR tỉnh cần xây dựng quy chế kiểm tra đột xuất, ngẫu nhiên, đưa ra mẫu báo cáo hàng quý về diện tích, tình hình rừng, số lần tuần tra bảo vệ của các chủ rừng... nhằm tăng cường công tác kiểm tra, giám sát với diện tích rừng sau khi nhận tiền DVMTR. Công khai số

liệu về BVR, số tiền, diện tích, số chủ rừng được chi trả, tiến độ chi trả... cho các công ty thủy điện, nước sạch, và người dân. Công khai số liệu về kết quả BVR giúp các chủ rừng và cộng đồng giám sát được hoạt động BVR của các chủ rừng địa phương giúp cho chi trả DVMTR trở nên công bằng và minh bạch, tăng ý thức BVR của chủ rừng và cộng đồng.

- Thực hiện PFES kết hợp với các chương trình, dự án nhằm nâng cao thu nhập cho chủ rừng là HGĐ trên diện tích rừng mà hộ được giao bằng cách: hỗ trợ cây giống, kỹ thuật để trồng rừng, trồng cây lâm sản ngoài gỗ hoặc cây dược liệu dưới tán rừng...

4. KẾT LUẬN

Huyện Đà Bắc có tiềm năng lớn để cung ứng DVMTR. Sau 7 năm thực hiện chính sách trên địa bàn huyện tính đến hết năm 2017, diện tích rừng được bảo vệ bằng tiền DVMTR là 44272,96 ha, tạo thêm việc làm và thu nhập cho các chủ rừng. Ý thức BVR của người dân và cộng đồng được nâng lên, có sự thay đổi tích cực trong hoạt động lâm nghiệp của hộ. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện CS còn một số khó khăn như: số tiền DVMTR nhận được của các chủ rừng còn thấp, công tác tuyên truyền CS còn nhiều hạn chế; công tác kiểm tra giám sát

CS chưa được thực hiện đầy đủ... Vì vậy, trong thời gian tới, cần thực hiện một số giải pháp nhằm đẩy mạnh công tác tuyên truyền CS; nâng cao thu nhập cho chủ rừng là HGĐ; xây dựng cơ chế kiểm tra, giám sát diện tích và chất lượng rừng sau chi trả.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Niên giám thống kê tỉnh Hòa Bình (2017). Nhà xuất bản Thống kê.
- Phạm Thu Thủy, Karen Bennett, Vũ Tấn Phương, Jake Brunner, Lê Ngọc Dũng & Nguyễn Đình Tiến (2013). Chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam: Từ chính sách đến thực tiễn. Báo cáo chuyên đề 98. Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế.
- Sven Wunder (2015). Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*. 117: 234-243.
- Sven Wunder (2005). Payments for environmental services: some nuts and bolts. *CIFOR Occasional Paper*. 42: 24.
- UBND tỉnh Hòa Bình (2018). Báo cáo Kết quả công tác Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng giai đoạn 2011-2017 và kế hoạch công tác năm 2018.
- UBND tỉnh Hòa Bình (2018). Báo cáo số liệu thực hiện chính sách chi trả DVMTR giai đoạn từ năm 2011 đến năm 2017. Số: 108 /QBVPTR- KHKT.
- UBND tỉnh Hòa Bình (2019), Báo cáo Sơ kết thực hiện chính sách chi trả DVMTR 6 tháng đầu năm 2019.