

BƯỚC ĐẦU NGHIÊN CỨU VỀ CƠ CHẾ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM

TS. VŨ THU HẠNH *

1. Các quan niệm khác nhau về dịch vụ môi trường và chi trả dịch vụ môi trường

Trong các tài liệu, sách báo nước ngoài, chi trả dịch vụ môi trường (payments for environmental services- viết tắt là PES) còn được viết dưới các dạng khác như payments for ecological services (chi trả dịch vụ sinh thái) và payments for ecosystem services (chi trả dịch vụ hệ sinh thái). Câu hỏi đặt ra là 3 thuật ngữ nêu trên có đồng nghĩa với nhau hay không khi mà nội hàm của các khái niệm môi trường, sinh thái, hệ sinh thái là không hoàn toàn giống nhau.

Tại Việt Nam, cho đến trước khi trở thành thành viên của WTO, cũng như trước khi Nhà nước ban hành Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020 (đầu năm năm 2007) chỉ có thể tìm thấy thuật ngữ dịch vụ sinh thái hay dịch vụ hệ sinh thái trong các từ điển chuyên ngành.⁽¹⁾ Đến thời điểm này, thuật ngữ dịch vụ môi trường đã xuất hiện trong một số văn bản quy phạm pháp luật. Tuy nhiên, có một điểm đáng chú ý là các văn bản pháp luật khác nhau lại đề cập thuật ngữ này với các nội dung pháp lý hoàn toàn không giống nhau. Lí do là vì dịch vụ môi trường và chi trả dịch vụ môi trường là vấn đề còn rất mới ở Việt Nam nên không tránh khỏi sự mơ hồ trong cách hiểu và tiếp cận chúng. Điều này

thậm chí xảy ra ngay cả đối với những người làm công tác quản lí và nghiên cứu trong lĩnh vực môi trường. Cụ thể:

Thứ nhất, có sự nhầm lẫn giữa các khái niệm dịch vụ môi trường với dịch vụ bảo vệ môi trường (environmental protection services) được quy định tại Điều 116 Luật bảo vệ môi trường năm 2005. Theo đó, dịch vụ bảo vệ môi trường là những hoạt động giữ gìn vệ sinh, bảo vệ môi trường như hoạt động thu gom, tái chế, xử lí chất thải, quan trắc, phân tích môi trường, đánh giá tác động môi trường... Sự nhầm lẫn này càng tăng thêm khi Việt Nam với WTO có các cam kết về dịch vụ môi trường, bao gồm: Dịch vụ xử lí chất thải, dịch vụ xử lí rác thải, dịch vụ làm sạch khí thải và dịch vụ xử lí tiếng ồn, dịch vụ đánh giá tác động môi trường. Thực chất, đây chính là nội dung của dịch vụ bảo vệ môi trường.

Hiện tại, trong các văn bản pháp luật đang tồn tại 3 thuật ngữ dễ gây nên sự nhầm lẫn, trong đó có hai thuật ngữ có tên gọi khác nhau nhưng nội dung giống nhau (đó là dịch vụ môi trường trong các cam kết với WTO và dịch vụ bảo vệ môi trường trong Luật bảo vệ môi trường năm 2005) và có

* Giảng viên chính Khoa pháp luật kinh tế Trường Đại học Luật Hà Nội

hai thuật ngữ có tên gọi giống nhau nhưng nội dung pháp lí lại hoàn toàn khác nhau (đó là dịch vụ môi trường trong các cam kết với WTO và dịch vụ môi trường trong Chiến lược phát triển lâm nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006 - 2020).

Thứ hai, còn tồn tại nhiều cách hiểu khác nhau về dịch vụ môi trường như sau:

+ Dịch vụ môi trường được hiểu là hoạt động cung cấp nguyên liệu đầu vào cho quá trình chu chuyển kinh tế (bao gồm hoạt động sản xuất, tiêu dùng hay sinh hoạt...). Người sử dụng dịch vụ này sẽ phải chi trả dưới dạng thuế tài nguyên, thuế sử dụng đất, tiền thuê đất, thuê mặt nước, phí thủy lợi...;

+ Dịch vụ môi trường là hoạt động đầu tư làm tăng thêm giá trị sinh thái của môi trường (còn gọi là đầu tư gia tăng, đầu tư thứ cấp hay đầu tư cấp 2), như đầu tư vào việc xây dựng các khu du lịch sinh thái, khu nghỉ dưỡng, resorts,⁽²⁾ hình thành các khu bảo tồn rừng, bảo tồn biển... Người thụ hưởng các dịch vụ này phải chi trả dưới dạng phí tham quan danh lam thắng cảnh hoặc một tỉ lệ % tiền trả nhất định cấu thành trong giá các tour du lịch (thông qua các hợp đồng dịch vụ du lịch)... nhằm bù đắp một phần hoặc toàn bộ chi phí về duy tu, bảo dưỡng, quản lí đối với công trình đã được đầu tư;

+ Dịch vụ môi trường chỉ nên hiểu là những lợi ích mà môi trường mang lại từ chức năng vốn có của nó như điều hoà khí hậu, tạo cảnh đẹp thiên nhiên, cung cấp nước sạch, không khí sạch, hấp thụ khí thải,

nước thải, phân huỷ chất thải rắn, cung cấp nguồn gen... Người thụ hưởng những dịch vụ nêu trên phải chi trả dưới dạng chia sẻ lại một phần lợi ích mà mình thu được từ những đặc tính hữu ích của môi trường.

Thứ ba, chưa có sự thống nhất trong việc vận dụng các nguyên tắc chi trả dịch vụ môi trường:

+ Việc chi trả phải dựa trên cả 2 nguyên tắc: 1) Người gây ô nhiễm phải trả; 2) Người hưởng lợi từ môi trường phải chi trả, trong đó người gây ô nhiễm phải trả là nguyên tắc cơ bản được áp dụng để xác định trách nhiệm đóng góp tài chính của các đối tượng gây ô nhiễm môi trường. Theo quan điểm này thì phí bảo vệ môi trường đối với nước thải mà Việt Nam đang áp dụng là một hình thức chi trả dịch vụ môi trường, vì những đối tượng xả nước thải đã sử dụng dịch vụ tự làm sạch (hấp thu chất thải) của môi trường để xử lí (phân huỷ) các nguồn thải phát sinh từ hoạt động của mình. Tuy nhiên, khi xây dựng mức phí thì những người theo quan điểm này lại cho rằng mức phí được xây dựng căn cứ vào mức kinh phí đầu tư xử lí nước thải đạt tiêu chuẩn môi trường. Nếu hiểu như vậy thì phí bảo vệ môi trường đối với nước thải chỉ là một dạng của chi trả dịch vụ bảo vệ môi trường mà thôi;

+ Đối với chi trả dịch vụ môi trường thì không áp dụng nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả mà chỉ áp dụng nguyên tắc người hưởng lợi từ môi trường chi trả. Người gây ô nhiễm phải trả là nguyên tắc áp dụng đối với đầu ra của quá trình chu

chuyên kinh tế, hay nói khác đi nguyên tắc này áp dụng đối với những người gây ảnh hưởng xấu đến môi trường và họ bị buộc phải thực hiện nghĩa vụ tài chính để khắc phục tình trạng đó và đương nhiên là không thể áp dụng nguyên tắc này đối với những người thụ hưởng các lợi ích do môi trường mang lại. Theo quan điểm này thì tiền đề của việc chi trả dịch vụ môi trường là người sử dụng dịch vụ phải sẵn lòng chi trả theo phương thức thoả thuận (willing to pay).

Thứ tư, chưa có sự thống nhất trong cách hiểu về đối tượng nhận chi trả:

+ Theo hiến pháp Việt Nam, đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển... đều thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Như vậy, nếu một người thụ hưởng những lợi ích do các nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường mang lại thì họ phải có nghĩa vụ chia sẻ với Nhà nước một phần lợi ích mà họ được hưởng (thông qua các nguồn thu vào ngân sách nhà nước). Nói khác đi, trong trường hợp này Nhà nước là đối tượng nhận chi trả;

+ Chi trả dịch vụ môi trường là các hình thức chi trả trực tiếp hoặc gián tiếp giữa người thụ hưởng những lợi ích do môi trường mang lại với những người thực hiện nhiệm vụ quản lý và bảo vệ môi trường (ví dụ, những người làm nhiệm vụ duy tu, bảo dưỡng, quản lý đối với danh lam thắng cảnh), tức là những người gián tiếp thông qua môi trường cung cấp các dịch vụ cần thiết cho đối tượng chi trả. Trong trường

hợp này đối tượng nhận chi trả lại là các cơ quan, tổ chức được giao nhiệm vụ quản lý và bảo vệ môi trường;

+ Những người được Nhà nước giao trực tiếp trông coi, quản lý, bảo vệ các nguồn tài nguyên thiên nhiên và yếu tố môi trường mới là người được nhận chi trả (như chủ rừng, người dân bản địa, cộng đồng dân cư thôn...).

Thứ năm, nhận định Việt Nam đã có công cụ pháp lý điều chỉnh vấn đề chi trả dịch vụ môi trường hay chưa phụ thuộc vào các cách hiểu và lí giải khác nhau. Nếu cho rằng chi trả dịch vụ môi trường là việc hoàn trả lại giá trị kinh tế, giá trị tài sản của các yếu tố môi trường thì cơ chế chi trả dịch vụ này đã được định hình khá rõ nét ở Việt Nam (vào đầu những năm 1990, thông qua hệ thống thuế tài nguyên, phí thủy lợi, phí sử dụng nước, tiền sử dụng đất, thuế sử dụng đất nông nghiệp, tiền thuê đất, thuê mặt nước...). Nếu cho rằng chi trả dịch vụ môi trường là việc hoàn trả lại giá trị gia tăng các yếu tố môi trường thông qua các hoạt động đầu tư vào lĩnh vực môi trường thì cơ chế chi trả cũng dịch vụ này đã được hình thành ở một số lĩnh vực thông qua hệ thống phí tham quan danh lam thắng cảnh... *Ví dụ*, năm 1999, Bộ tài chính đã ban hành mức thu phí tham quan Vườn quốc gia Bạch Mã (tại Quyết định số 149/1999/QĐ-BTC ngày 30/11/1999 của Bộ tài chính về việc ban hành mức thu phí tham quan Vườn quốc gia Bạch Mã). Nếu cho rằng chi trả dịch vụ môi trường là việc hoàn trả lại giá trị sinh thái, lợi ích môi sinh

của các yếu tố môi trường thì cơ chế chi trả dịch vụ này mới bắt đầu được hình thành tại Việt Nam.

Thiết nghĩ, đã đến lúc phải thống nhất trong cách hiểu về dịch vụ môi trường và chi trả dịch vụ môi trường. Trước hết, nếu dịch vụ môi trường bao gồm các loại dịch vụ của con người về thu gom, xử lý chất thải, làm sạch môi trường... thì khái niệm này chỉ nên hiểu là dịch vụ bảo vệ môi trường mà thôi. Còn dịch vụ môi trường trong nghiên cứu này được hiểu là những chức năng, tính hữu ích của môi trường hay còn gọi là những lợi ích mà môi trường mang lại (dịch vụ từ môi trường). Những lợi ích đó bao gồm: Cung cấp và bảo tồn đa dạng sinh học, tạo cảnh quan thiên nhiên, cung cấp nguồn nước, hấp thụ carbon... Bất cứ người nào thụ hưởng những lợi ích do môi trường mang lại nêu trên đều có trách nhiệm đóng góp vào việc duy trì và phát triển những lợi ích đó.

2. Cần ghi nhận về mặt pháp lý cơ chế chi trả dịch vụ môi trường tại Việt Nam

Chi trả dịch vụ môi trường là vấn đề hoàn toàn mới ở Việt Nam, cả từ phương diện lý luận và thực tiễn. Do quan niệm tài nguyên thiên nhiên là “tặng vật” của tự nhiên trao cho con người nên từ trước đến nay con người luôn tư duy đương nhiên được thụ hưởng những giá trị đó của tài nguyên đó. Các quy định của pháp luật về thuế tài nguyên, tiền thuê mặt nước, phí sử dụng nước (tiền nước), thủy lợi phí, phí tham quan danh lam thắng cảnh... được xem

là những bước tiến về nhận thức của các nhà hoạch định chính sách và pháp luật trong việc sử dụng các công cụ kinh tế để quản lý các nguồn tài nguyên. Tuy nhiên, các công cụ này mới chỉ nhằm tới các đối tượng khai thác tài nguyên thiên nhiên hoặc sử dụng dịch vụ gia tăng từ các nguồn tài nguyên mà chưa hướng tới các đối tượng sử dụng những dịch vụ do chính các nguồn tài nguyên thiên nhiên và các yếu tố môi trường trực tiếp cung cấp. Nói khác đi là các công cụ kinh tế hiện hành mới nhằm tới các đối tượng thụ hưởng giá trị kinh tế của các nguồn tài nguyên mà chưa hướng tới việc thụ hưởng các giá trị sinh thái hay giá trị môi sinh của các nguồn tài nguyên đó. Trong tương lai, việc chi trả dịch vụ môi trường cần được pháp luật ghi nhận căn cứ vào khả năng cung cấp các loại dịch vụ của môi trường, gồm: Khả năng bảo tồn và phát triển đa dạng sinh học; khả năng hấp thụ carbon; khả năng cung cấp nguồn nước và khả năng kiến tạo cảnh quan. Cơ chế chi trả cụ thể cho từng loại dịch vụ nêu trên có thể từng bước được hình thành như sau:

2.1. Chi trả dịch vụ môi trường từ việc tiếp cận các nguồn tài nguyên sinh học nói riêng, đa dạng sinh học nói chung

Ngoài một số các quy định hiện hành về nộp thuế tài nguyên⁽³⁾ và các khoản chi phí khác khi sưu tầm mẫu vật, nguồn gen hay trao đổi mẫu vật, nguồn gen tại các khu rừng đặc dụng; trả tiền thuê hiện trường, mẫu vật và phải thanh toán các khoản chi phí dịch vụ khi nghiên cứu khoa học trong

rừng... (Nghị định số 23/2006/NĐ-CP), pháp luật cần có ngay các quy định về chia sẻ lợi ích từ việc tiếp cận nguồn gen, đặc biệt là việc tiếp cận nguồn gen phục vụ cho các mục đích thương mại, như sản xuất, chế biến hương liệu, dược liệu... Lợi ích được chia sẻ trong trường hợp này là một tỉ lệ thích hợp với phần lợi nhuận mà bên tiếp cận nguồn gen có được từ việc khai thác tính năng của nguồn gen mà không phụ thuộc vào yếu tố thời gian và không gian của việc phát sinh lợi nhuận. Phương thức cơ bản của việc chia sẻ loại lợi ích này cần được thoả thuận ngay vào thời điểm bên tiếp cận nguồn gen tiến hành việc thu thập, lấy mẫu nguồn gen phục vụ cho các mục đích nêu trên.

2.2. Chi trả dịch vụ môi trường từ việc thu hưởng vẻ đẹp cảnh quan

Ngoài các quy định về phí tham quan đối với danh lam thắng cảnh, du lịch sinh thái trong các khu rừng, theo đó mức phí tham quan đối với danh lam thắng cảnh thuộc địa phương quản lí sẽ do hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định trên nguyên tắc mức thu được áp dụng thống nhất đối với người Việt Nam và người nước ngoài (người lớn, mức thu không quá 15.000đồng/lần/người; trẻ em, mức thu không quá 7.000 đồng/lần/người). Đối với những danh lam thắng cảnh được tổ chức quốc tế công nhận có thể áp dụng mức thu cao hơn nhưng tối đa không quá hai lần mức thu trên (Thông tư số 71/2003/TT-BTC ngày 30/7/2003 của Bộ tài chính).

Ngoài ra, pháp luật cần có các quy định về nguyên tắc chi trả cho việc sử dụng các yếu tố cảnh quan thiên nhiên vào mục đích thương mại (như quay phim, chụp ảnh...).

2.3. Chi trả dịch vụ môi trường từ việc hấp thụ carbon

Khả năng hấp thụ carbon là một trong những tính năng vượt trội của môi trường, đặc biệt là môi trường rừng, có tác dụng rõ nét trong việc giảm khí nhà kính. Trong những năm qua, Việt Nam cũng đã xây dựng được rất nhiều phương án lâm nghiệp được biết đến với tên gọi “Cơ chế phát triển sạch - CDM” nhằm tạo thêm thu nhập từ việc trao đổi các dự án giảm khí phát thải cũng như từng bước hình thành thị trường khí thải CO₂... Tuy nhiên, từ phương diện pháp lí, nội dung này còn khá mờ nhạt. Pháp luật cần có các quy định cụ thể hơn về hạn ngạch phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính và việc chi trả dịch vụ hấp thụ carbon từ môi trường rừng đối với những đối tượng phát thải vượt hạn ngạch.

Ngoài tính năng hữu ích nêu trên, tài nguyên rừng còn cung cấp một lượng sinh khối rất lớn, bổ sung đáng kể cho nguồn năng lượng tái tạo, năng lượng sạch (theo Chương trình tổng thể về phát triển năng lượng cho giai đoạn 2000 - 2010 định hướng tới năm 2020, nguồn năng lượng từ sinh khối sẽ đạt khoảng 200 - 400 MW_e và sẽ được hoà vào lưới điện quốc gia cung cấp cho các vùng nông thôn). Tuy nhiên, tại Việt Nam, sinh khối được khai thác chủ yếu để sử dụng tại chỗ, rất ít dùng cho mục đích thương mại

nên chính sách năng lượng nói chung, cơ chế chi trả dịch vụ môi trường nói riêng ít đề cập đến nội dung này. Hiện tại chỉ có Luật bảo vệ môi trường năm 2005 đề cập tại điều khoản về chính sách ưu đãi, hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường. Theo đó, hoạt động sản xuất năng lượng sạch, năng lượng tái tạo (từ gió, mặt trời, địa nhiệt, nước, sinh khối...) được miễn hoặc giảm thuế doanh thu, thuế giá trị gia tăng, thuế môi trường, phí bảo vệ môi trường (Điều 33, Điều 117 Luật bảo vệ môi trường năm 2005).

2.4. Chi trả dịch vụ môi trường từ cung cấp nguồn nước

Tương tự như đối với tài nguyên rừng, việc khai thác tài nguyên nước phải nộp thuế tài nguyên hay việc sử dụng nước sạch phải nộp phí sử dụng nước... đều chưa được xem là đã tính đến cơ chế chi trả dịch vụ môi trường từ việc cung cấp nguồn nước. Trên thực tế, nguồn nước được cung cấp đầy đủ thường xuyên phụ thuộc rất nhiều vào công tác bảo vệ, chăm sóc và phát triển rừng đầu nguồn nhưng những yếu tố này dường như chưa được tính đến trong quá trình khai thác, sử dụng nguồn nước. Do vậy, cơ chế chi trả dịch vụ môi trường đòi hỏi phải từng bước tiếp cận việc lượng giá giá trị tài nguyên nước, trong đó có tính đến những chi phí liên quan đến việc bảo vệ và phát triển rừng đầu nguồn, chống xói mòn, bồi lắng... Luật tài nguyên nước năm 1998 cần được sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định trách nhiệm của người sử dụng nguồn nước thiên nhiên vào các mục đích thương

mại (như sản xuất điện, xây dựng các công trình thủy lợi...) phải chi trả một khoản tiền nhất định cho việc trồng rừng, phủ xanh đất trống, đồi núi trọc ở vùng thượng nguồn của những lưu vực sông cung cấp nguồn nước cho việc sử dụng vào các mục đích nêu trên.

Tóm lại, phát triển nền kinh tế thị trường cũng có nghĩa là người dân Việt Nam phải dần xóa bỏ tư tưởng được bao cấp trong việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên. Đã đến lúc cần phải nhận thức rằng để có môi trường trong lành, sạch đẹp, đáp ứng các yêu cầu về chất lượng cuộc sống của con người, đòi hỏi phải có chi phí xã hội nhất định cho việc gìn giữ, bảo tồn và phát huy những giá trị sinh thái của các nguồn tài nguyên đó. Những chi phí đó cho dù từ nguồn nào (ngân sách nhà nước hay công sức của người dân, của cộng đồng...) thì cũng cần phải được bù đắp, duy trì và bổ sung từ phía những người thụ hưởng, đặc biệt là từ những người khai thác khả năng, tính hữu ích của môi trường phục vụ cho mục đích sinh lợi. Đó cũng chính là tiền đề kinh tế của việc nghiên cứu và phát triển cơ chế chi trả dịch vụ môi trường tại Việt Nam./.

- (1). Từ điển đa dạng sinh học và phát triển bền vững (Anh - Việt). Nxb. Khoa học và kỹ thuật.
- (2). Thuê rừng để kinh doanh cảnh quan, nghỉ dưỡng, du lịch sinh thái - môi trường.
- (3). Cần lưu ý là thuế tài nguyên chỉ áp dụng đối với các hoạt động khai thác sản phẩm rừng tự nhiên (căn cứ vào sản lượng tài nguyên thương phẩm). Việc lấy mẫu vật hay nguồn gen sinh vật rừng có bản chất pháp lý hoàn toàn khác với việc khai thác tài nguyên rừng nêu trên.