



Cơ chế quản lí tài chính và chia sẻ lợi ích liên quan đến chi trả dựa vào kết quả giảm phát thải tại 54 quốc gia trên thế giới

Phạm Thu Thủy

Nguyễn Thị Vân Anh

Nguyễn Thị Thủy Anh

Trần Ngọc Mỹ Hoa

Đào Thị Linh Chi

Hoàng Tuấn Long



RESEARCH
PROGRAM ON
Forests, Trees and
Agroforestry

Cơ chế quản lí tài chính và chia sẻ lợi ích liên quan đến chi trả dựa vào kết quả giảm phát thải tại 54 quốc gia trên thế giới

Phạm Thu Thủy
CIFOR

Nguyễn Thị Vân Anh
VNU - Đại học Khoa học xã hội và nhân văn

Nguyễn Thị Thủy Anh
Học viện Ngoại giao

Trần Ngọc Mỹ Hoa
Đại học Quốc Gia

Đào Thị Linh Chi
CIFOR

Hoàng Tuấn Long
CIFOR

Báo cáo chuyên đề 220

© 2021 Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR)



Nội dung trong ấn phẩm này được cấp quyền bởi Giấy phép bản quyền Ghi nhận công của tác giả - Phi thương mại, không chỉnh sửa, thay đổi hay phát triển - Không phát sinh 4.0. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN: 978-602-387-155-1

DOI: 10.17528/cifor/007991

Phạm TT, Nguyễn TVA, Nguyễn TTA, Trần NMH, Đào TLC và Hoàng TL. 2021. *Cơ chế quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích liên quan đến chi trả dựa vào kết quả giảm phát thải tại 54 quốc gia trên thế giới*. Báo cáo chuyên đề 220. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Ảnh được chụp bởi Ollivier Girard/CIFOR.

Ảnh chân dung của trẻ em tại làng Minwoho, Leike, Miền Trung Cameroon.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org

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

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

Mục lục

Danh mục từ viết tắt	v
Lời cảm ơn	vi
Tóm tắt tổng quan	vii
1 Giới thiệu mở đầu	1
2 Khung phân tích và Phương pháp nghiên cứu	2
2.1 Khung phân tích	2
2.2 Phương pháp nghiên cứu	2
3 Quy định quốc tế về chia sẻ lợi ích	3
4 Chi phí và lợi ích để thực hiện chương trình giảm phát thải	4
4.1 Chi phí	4
4.2 Lợi ích	5
5 Ai là người thụ hưởng ? Chương trình/chính sách nên trả cho ai ?	6
6 Cơ cấu tổ chức quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích	7
6.1 Cơ cấu tổ chức quản lý tài chính	7
6.2 Cơ chế chia sẻ lợi ích	7
7 Các biện pháp đảm bảo an toàn	29
8 Thảo luận và đề xuất	31
9 Tài liệu tham khảo	33

Danh mục bảng và hình

Bảng

1	Chi phí của các chương trình giảm phát thải	4
2	Chi tiết về cơ chế quản lý tài chính ERPA của các nước	9
3	Cơ chế chia sẻ lợi ích của các nước đã ký ERPA	14
4	Các tiêu chí đánh giá xã hội	15
5	Các chỉ số ER và trọng số tương ứng	15
6	Ước tính sơ bộ về cơ chế chia sẻ lợi ích	17
7	Các loại hỗ trợ cho từng đối tượng thụ hưởng	20
8	Chia sẻ lợi ích của các nước đang trong giai đoạn ERPD	25
9	Nguyên tắc cho việc thiết kế cơ chế chia sẻ lợi ích	31

Hình

1	Cách thức vận hành cơ chế quản lý tài chính của 12 nước kí ERPA	8
2	Phương thức quản lý tài chính từ các nguồn song phương, đa phương, Quỹ đầu tư, thị trường Carbon tại Brazil, Cambodia, DRC, Indonesia, Madagascar và Peru	9

Danh mục từ viết tắt

BLU	Cơ quan Quản lý Quỹ Môi trường
CONAF	Tập đoàn lâm nghiệp quốc gia
CREF	Hợp đồng Tài khoản Cơ chế Giảm phát thải từ Rừng
CSOs	Các tổ chức Xã hội Dân sự
DFO	Văn phòng Lâm nghiệp
EPA	Cơ quan hành chính công
ER	Giảm phát thải
ERP	Chương trình giảm phát thải
ERPA	Thỏa thuận Chi trả Giảm phát thải
FCPF	Quỹ đối tác Các-bon trong lâm nghiệp
FDF	Quỹ Phát triển Rừng
FLEGT	Tăng cường thực thi luật lâm nghiệp, quản trị rừng và buôn bán gỗ
FONAFIFO	Quỹ Tài trợ Rừng Quốc gia
FONAREDD	Quỹ REDD+
FPRCI	Quỹ Công viên và Khu bảo tồn Côte d'Ivoire
FREL/FRL	Mức phát thải tham chiếu của rừng / mức tham chiếu của rừng
FUNBAM	Quỹ Ngân hàng Môi trường
GEF	Quỹ môi trường toàn cầu
HIA	Điểm nóng can thiệp
INFOR	Viện Lâm nghiệp
MEF	Bộ Kinh tế và Tài chính
MOE	Bộ Kinh tế
MoEF	Bộ Kinh tế - Tài chính
MPTFO	Văn phòng Quỹ Ủy Thác đa bên của Liên Hợp Quốc
MRV	Hệ thống Giám sát, Báo cáo và Xác minh
NpA	Hiệp hội phi lợi nhuận
PES	Chương trình Chi trả Dịch vụ Môi trường

Lời cảm ơn

Chúng tôi xin trân trọng cảm ơn hỗ trợ tài chính từ các nhà tài trợ bao gồm Cơ quan Hợp tác Phát triển Na Uy (NORAD), Cơ quan phát triển Mỹ (USAID) thông qua dự án Quản lý giảm thiểu và thích ứng biến đổi khí hậu đối với các vùng đất ngập nước (SWAMP) và Chương trình nghiên cứu CGIAR về rừng, cây và nông lâm kết hợp (CRP-FTA), đã hỗ trợ nghiên cứu này.

Tóm tắt tổng quan

Xây dựng cơ chế quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích hiệu quả, hiệu ích và công bằng là điều kiện quan trọng để các quốc gia và dự án nhận được chi trả dựa vào kết quả giảm phát thải. Tuy nhiên, nhiều quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam đang gặp nhiều khó khăn và thách thức trong việc thiết kế và thực hiện hai cơ chế quan trọng này. Báo cáo này trình bày ngắn gọn các yêu cầu và khung quy định quốc tế mà các quốc gia phải tuân theo khi thiết kế cơ chế chi trả và rà soát kinh nghiệm của 54 quốc gia trên thế giới trong việc hiện thực hóa các quy định này trong bối cảnh chính trị, kinh tế, xã hội và môi trường riêng biệt của mình. Báo cáo hi vọng sẽ cung cấp một góc nhìn toàn cảnh cũng như bài học để các quốc gia hiện đang hoàn thiện cơ chế chia sẻ lợi ích có thể tham khảo và áp dụng.

Báo cáo chỉ ra rằng, khi xây dựng chính sách và cơ chế chia sẻ lợi ích, các nhà hoạch định chính sách trên toàn cầu thường đặt ra 4 câu hỏi chính: Chi phí và lợi ích để thực hiện cơ chế này là gì? Ai là người thụ hưởng? Cơ cấu tổ chức thế nào? (quy mô, loại hình tài chính) và lợi ích sẽ được phân bổ ra sao (tiêu chí chi trả/phân bổ lợi ích, các bước chi trả, thời gian và tần suất chi trả); và các biện pháp đảm bảo an toàn sẽ được thiết kế ra sao để hỗ trợ quá trình chia sẻ lợi ích (ví dụ như đảm bảo minh bạch thông tin và có sự tham gia của người dân).

Chi phí là lợi ích. Báo cáo cho thấy, trong khi các chương trình dự án chỉ phần lớn tập trung vào phân chia lợi ích, không có quốc gia nào xem xét và đánh giá đầy đủ cả 4 loại chi phí: (i) chi phí thực hiện (ví dụ: chi phí cho việc giám sát, đánh giá, xây dựng chính sách mới, đào tạo nhân lực, chi trả tiền lương, đi lại); (ii) chi phí giao dịch (chi phí có liên quan đến việc tiến hành các giao dịch thương mại ví dụ chi phí để ký hợp đồng, bán tín chỉ Các-bon trên thế giới, hợp hành

thương thảo giữa người mua và người bán); (iii) chi phí cơ hội (lợi ích và thiệt hại kinh tế khi thay thế một loại hình sử dụng đất. Chi phí cơ hội có thể được tính trên mỗi tấn Các-bon tạo ra hoặc trên mỗi ha đất hoặc trên mỗi một đối tượng tham gia vào cơ chế chi trả) và (iv) chi phí xã hội (chi phí xã hội phải bỏ ra để thực hiện chương trình) khi thiết kế hệ thống chia sẻ lợi ích của mình. Có thể nói tất cả các chương trình hay chính sách chia sẻ lợi ích cho tới nay mới chỉ áp dụng tỉ lệ % (từ 4% - 25%) để đề cập đến chi phí thực hiện và quản lý chương trình. Tuy các quốc gia đều xem xét tới chi phí cơ hội nhưng lại không dùng thông số này để thiết kế mức chi trả cho phù hợp, bởi chi phí cơ hội thường cao hơn rất nhiều so với mức chi trả mà chương trình giảm phát thải có thể đáp ứng. Cả chi phí và lợi ích liên quan đến việc thực hiện chính sách và hoạt động giảm phát thải và cơ chế chia sẻ lợi ích cần được phân tích để hiểu rõ cả tác động tích cực và tiêu cực đối với các chủ thể và người hưởng lợi; từ đó xây dựng cơ chế tối đa hóa các tác động tích cực và giảm thiểu tối đa các tác động tiêu cực.

Ai là người thụ hưởng? Kết quả nghiên cứu cho thấy hiện nay các quốc gia đang áp dụng chi trả cho một tổ hợp nhiều nhóm người hưởng thụ bao gồm: (i) những người có quyền hợp pháp (dù theo luật định hay theo tập quán) đối với những lợi ích phát sinh từ rừng và dịch vụ môi trường rừng; (ii) các bên quản lý rừng thực hiện các hoạt động phát thải thấp; (iii) các bên hỗ trợ thực hiện hiệu quả các hoạt động giảm phát thải (ví dụ các bên trung gian, người kết nối thị trường, chương trình dự án, NGOs, các cơ quan chính phủ ở các cấp); (iv) nhóm người nghèo và nhóm dễ bị tổn thương để đảm bảo những tác động xã hội tích cực mà chương trình đem lại, và (v) Chính phủ và dự án phân bổ các lợi ích REDD+ để bù đắp cho các bên vì thực hiện các hoạt động giảm phát thải mà phải chịu nhiều loại chi phí và thiệt hại.

Cơ cấu quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích. 58.3% các quốc gia đã nhận được ERPA coi tiền thanh toán từ chi trả giảm phát thải là nguồn thu của ngân sách nhà nước và chuyển tới một Bộ Ngành cụ thể để quản lý. 58.3% chọn mô hình chuyển tiền tới Quỹ Ủy Thác môi trường độc lập (có thể đặt trụ sở ở trong hoặc ngoài nước). Các nước không tham gia vào ERPA nhưng kí thỏa thuận song phương với Na Uy hay các nhà tài trợ khác cũng có xu thế chung khi quản lý nguồn thu từ việc bán Các-bon bằng 4 mô hình: (i) Chuyển tới Quỹ môi trường thác được quản lý ở cấp quốc (có thể trong và ngoài nước), (ii) Chuyển tới bên trung gian thị trường và NGO; (iii) Chuyển tới ngân sách nhà nước và các bộ ngành; (iv) Chuyển tới Quỹ môi trường tại cấp khu vực và cấp tỉnh.

Báo cáo chỉ ra rằng, 5 yếu tố ảnh hưởng chính tới quyết định của quốc gia trong việc lựa chọn phương thức quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích là: (i) khoản thu là lớn là nhỏ; (ii) quy định của nhà tài trợ; (iii) khuôn khổ pháp lý quốc gia về quản lý tài chính từ nguồn thu nước ngoài và (iv) năng lực quản lý tài chính hiện có của các bên có liên quan; (v) ý kiến và sự đồng thuận của các bên có liên quan. Ngoài ra, 12 quốc gia đã kí ERPA, 6 quốc gia đang ở giai đoạn ERPD và 2 quốc gia đã nhận được chi trả song phương từ Na Uy có sự tương đồng cao về tiêu chí đánh giá xác thực một bên có đủ điều kiện nhận được tiền chi trả hay không. Cụ thể hơn, các tiêu chí này bao gồm các hoạt động đóng góp vào giảm phát thải (chỉ tiêu môi trường); đóng góp vào đảm bảo tác động tích cực đối với xã hội (chỉ tiêu xã hội) và hoàn thành trách nhiệm của các bên quản lý và trung gian. Tuy nhiên, mỗi quốc gia lại có cách tiếp cận riêng trong việc áp dụng các tiêu chí này riêng lẻ hoặc kết hợp. Mặc dù tần suất chi trả được coi là vấn đề thiết yếu trong cơ chế chia sẻ lợi ích, các quốc gia đều không cụ thể hóa điều này trong các văn kiện dự án hay chính sách cụ thể về chia sẻ lợi ích mà phần lớn dựa trên kết quả của quá trình tham vấn và thương thảo với các bên có liên quan. Ngoài ra, tuy cùng phải thực hiện các yêu cầu quốc tế giống nhau, một số quốc gia (Costa Rica) đã có hệ thống chia sẻ lợi ích với tính năng khác biệt lớn bao gồm làm rõ hoạt động nào, ở

đâu, được phép và không được phép đồng thời đa dạng hóa nhiều hình thức chuyển tiền cho nhiều đối tượng.

Các biện pháp đảm bảo an toàn. Cơ chế chia sẻ lợi ích cũng như các biện pháp bảo đảm an toàn phải phù hợp với bối cảnh quốc gia và phải được xây dựng dựa trên đánh giá rủi ro để thiết lập mức độ ưu tiên, xem xét dữ liệu hiện có (và có thể truy cập được), năng lực của các bên có liên quan và thể chế hiện hành. Các quốc gia cũng hiện đang phải đối mặt với 3 thách thức lớn trong việc liên kết cơ chế chia sẻ lợi ích với hệ thống thông tin về biện pháp bảo đảm an toàn, bao gồm (i) hạn chế cả nguồn lực tài chính lẫn nguồn lực con người, (ii) sự chồng chéo giữa các tiêu chuẩn về biện pháp bảo đảm an toàn; (iii) bình đẳng giới vẫn tiếp tục là một vấn đề bị xem nhẹ. Tuy nhiên, kết quả phân tích cũng cho thấy một số quốc gia đã có những sáng kiến được cộng đồng quốc tế đánh giá cao, đặc biệt trong việc đảm bảo và nâng cao tác động của vấn đề xã hội và công bằng như Costa Rica khi xây dựng cơ chế hưởng lợi riêng cho những người không có chứng nhận quyền sử dụng đất hay Guatemala trong việc áp dụng tiêu chí đoàn kết (một tỉnh trong khu vực có hiện tượng giảm phát thải thì toàn bộ các tỉnh lân cận phải cùng chịu trách nhiệm) để giảm thiểu tối đa rủi ro dịch chuyển phát thải.

Để đảm bảo cơ chế chia sẻ lợi ích được thành công, cơ chế này cần phản ánh tiếng nói và lợi ích đầy đủ của các bên liên quan và phải phù hợp với bối cảnh cụ thể của quốc gia / địa phương. Các chính sách và dự án REDD+ cũng như cơ chế chia sẻ lợi ích không hoạt động riêng lẻ mà được vận hành cùng một lúc và song song với nhiều chương trình chính trị, kinh tế, môi trường và xã hội khác và do vậy cần phải hài hòa hóa với các chính sách này. Tuy Việt Nam không thể áp dụng tất cả mô hình chia sẻ lợi ích mà các quốc gia khác đang áp dụng, bài học kinh nghiệm từ các nước này đã chỉ ra một số nguyên tắc hướng dẫn chính có thể giúp Việt Nam hoàn thiện cơ chế chia sẻ lợi ích.