BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN	CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM Độc lập - Tự do - Hạnh phúc
Số: 7462 /BC-BNN-TCLN	*Hà Nội, ngày 08 tháng 11 năm 2022*

BÁO CÁO
Đánh giá tác động chính sách trong dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp

Thực hiện Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn kính trình Chính phủ về Báo cáo đánh giá tác động chính sách của dự thảo Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp (sau đây viết tắt là Nghị định 156/2018/NĐ-CP) như sau:

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

a) Cơ sở pháp lý

- Luật Lâm nghiệp 2017 quy định dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng (khoản 3 Điều 61) là một trong 5 loại hình dịch vụ môi trường rừng. Điểm đ khoản 2 Điều 63 quy định: "Tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất, kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn phải chi trả tiền dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng" và tại khoản 5 Điều 63 quy đinh: "Chính phủ quy định chi tiết đối tượng, hình thức chi trả, mức chi trả dịch vụ môi trường rừng và điều chỉnh, miễn, giảm mức chi trả dịch vụ môi trường rừng; quản lý sử dụng tiền dịch vụ môi trường rừng". Đến nay, Chính phủ đã quy định chi tiết cho các loại dịch vụ môi trường rừng khác nhưng chưa có quy định cụ thể về dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng.

- Ngày 10 tháng 01 năm 2022, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 04/NQ-CP về đẩy mạnh phân cấp, phân quyền trong quản lý nhà nước, trong đó giao Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định 156/2018/NĐ-CP có nội dung phân cấp thẩm quyền quản lý nhà nước về lĩnh vực lâm nghiệp (điểm 14 Mục B khoản 3 Phụ lục kèm theo Nghị quyết này); xây dựng Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về phân cấp thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng đặc dụng (Mục 1 khoản 4 Phụ lục kèm theo Nghị quyết này).

- Sau khi Nghị định 156/2018/NĐ-CP có hiệu lực, hệ thống pháp luật chung đã có nhiều thay đổi, trong đó có nội dung liên quan đến lĩnh vực lâm nghiệp, cụ thể:

+ Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Điều 138) quy định dịch vụ môi

trường rừng, trong đó có dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng là một trong 4 loại hình của hệ sinh thái tự nhiên được chi trả dịch vụ theo quy định của pháp luật về lâm nghiệp; Điều 139 quy định về tổ chức và phát triển thị trường các-bon, trong đó thị trường các-bon trong nước gồm các hoạt động trao đổi hạn ngạch phát thải khí nhà kính và tín chỉ các-bon thu được từ cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước và quốc tế phù hợp với quy định của pháp luật và điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.

+ Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ quy định giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn quy định các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư được Nhà nước giao rừng, cho thuê rừng; giao đất, cho thuê đất để trồng rừng; tự phục hồi, phát triển rừng, có trách nhiệm xây dựng và thực hiện các biện pháp quản lý rừng bền vững, bảo vệ và nâng cao tỷ lệ che phủ, sinh khối và chất lượng rừng để tăng khả năng hấp thụ khí nhà kính và được tham gia các cơ chế trao đổi, bù trừ tín chỉ các-bon trong nước, quốc tế.

- Việt Nam tham gia ký Thỏa thuận Paris về biến đổi khí hậu, trong đó Việt Nam có thể trao đổi, chuyển nhượng kết quả giảm phát thải cho các quốc gia khác.

b) Cơ sở thực tiễn

Nghị định 156/2018/NĐ-CP đã tạo chuyển biến quan trọng trong phát triển lâm nghiệp, giải quyết được nhiều vướng mắc trong thực tiễn liên quan đến thực hiện Quy chế quản lý rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng, giao đất, giao rừng; chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng; đóng góp tích cực vào việc quản lý, bảo vệ và phát triển rừng, bảo vệ môi trường sinh thái, ứng phó với biến đổi khí hậu; góp phần tạo việc làm, nâng cao thu nhập cho người dân vùng trung du và miền núi. Tuy nhiên, sau hơn 3 năm thực hiện, công tác quản lý, bảo vệ và phát triển rừng đã bộc lộ những bất cập, hạn chế và được thể hiện ở những điểm chính sau đây:

- Công tác quản lý rừng, giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng còn một số vướng mắc; tiến độ giao rừng còn chậm và chưa đồng bộ với giao đất lâm nghiệp do một số quy định tại Nghị định 156/2018/NĐ-CP còn chung chung, không còn phù hợp với yêu cầu, đòi hỏi của thực tiễn.

- Việc triển khai cho thuê môi trường rừng, phát triển du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí còn hạn chế do một số quy định của Nghị định 156/2018/NĐ-CP chưa cụ thể, chưa phù hợp thực tiễn.

- Chưa quy định đa dạng hóa các hình thức chi trả DVMTR nên các địa phương gặp khó khăn trong quá trình thực hiện và chưa khai thác hết tiềm năng DVMTR, đặc biệt là dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon theo quy định của Luật Lâm nghiệp. Mức chi trả còn chênh lệch nhiều giữa các lưu vực, đặc biệt là lưu vực liên tỉnh. Thiếu hướng dẫn về quản lý, sử dụng tiền chi trả DVMTR, dẫn đến một số chủ rừng chưa đầu tư thỏa đáng trở lại cho việc phát triển rừng và nâng cao chất lượng DVMTR.

Xuất phát từ những lý do nêu trên, việc nghiên cứu, đánh giá thực hiện Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Nghị định 83/2020/NĐ-CP để xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ là rất cần thiết.

2. Một số hạn chế trong thực thi Nghị định 156/2018/NĐ-CP

- Chưa có quy định về điều chỉnh diện tích và phân khu chức năng của khu rừng đặc dụng, điều chỉnh diện tích khu rừng phòng hộ hoặc chuyển loại giữa các khu rừng đặc dụng, bao gồm vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài - sinh cảnh và khu bảo vệ cảnh quan.

- Chưa có quy định cụ thể về xây dựng dự án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí; tỷ lệ % diện tích được xây dựng các công trình phục vụ kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ; lựa chọn tổ chức, cá nhân thuê môi trường rừng; quy định về khai thác thực vật rừng thông thường ngoài gỗ và khai thác tận thu gỗ đối với rừng phòng hộ là rừng trồng.

- Chưa có sự thống nhất về thủ tục hành chính (trình tự, thủ tục, hồ sơ) giữa giao đất, giao rừng; cho thuê đất, cho thuê rừng nên trên thực tế rất khó triển khai thực hiện; quy định về thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng còn bất cập, chưa giải quyết hết được những vấn đề phát sinh trong thực tiễn, như: Chưa có quy định một dự án có nhiều loại rừng, mà mỗi loại rừng thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng của nhiều cấp có thẩm quyền khác nhau; dự án chuyển mục đích sử dụng trên địa bàn từ 2 tỉnh trở lên.

- Chương V của Nghị định 156/2018/NĐ-CP còn một số hạn chế: Chưa có danh mục các cơ sở sản xuất công nghiệp sử dụng nguồn nước từ rừng; quy định phạm vi ảnh hưởng để xác định các cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí có vị trí ngoài khu rừng phải trả tiền dịch vụ môi trường rừng; quy định chỉ áp dụng hình thức chi trả trực tiếp đối với loại hình kinh doanh du lịch sinh thái và nuôi trồng thủy sản nên các địa phương đã gặp khó khăn do không hoặc khó xác định được đối tượng được chi trả trực tiếp; quy định điều phối tiền dịch vụ môi trường rừng từ các cơ sở sản xuất thủy điện trong lưu vực liên tỉnh chưa thực sự hợp lý; chưa có quy định cụ thể về chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các - bon của rừng.

- Chưa có quy định về thanh lý rừng trồng nên nhiều địa phương không có cơ sở xử lý các trường hợp rừng trồng được đầu tư bằng ngân sách nhà nước cần phải thanh lý.

Ngoài ra, một số hoạt động cần được Nhà nước đầu tư, hỗ trợ đầu tư nhưng chưa được quy định trong Nghị định 156/2018/NĐ-CP, như: Nuôi dưỡng rừng, làm giàu rừng; thống kê rừng; tăng cường năng lực cho lực lượng bảo vệ rừng; chuyển đổi số; quản lý cơ sở dữ liệu rừng; quản lý, điều tra, đánh giá, giám sát tài nguyên rừng; kiểm tra, theo dõi, giám sát, đánh giá kết quả thực hiện chiến lược, chương trình, đề án ngành lâm nghiệp.

II. MỤC TIÊU XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2015, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 quy định chi tiết thi hành một số điều và biện pháp thi hành Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định 154/2020/NĐ-CP sửa đổi bổ sung Nghị định 34/2016/NĐ-CP, việc xây dựng Nghị định sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP ngày 16 tháng 11 năm 2018 của Chính phủ hướng đến các mục tiêu sau đây:

- Bám sát các quy định của Luật Lâm nghiệp, bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với quy định của pháp luật chung có liên quan, như: Luật Đất đai, Luật Đầu tư công, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Đa dạng sinh học, Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.

- Sửa đổi, bổ sung những nội dung vướng mắc, bất cập về quy chế quản lý rừng; giao rừng, cho thuê rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác; dịch vụ môi trường rừng, thanh lý rừng trồng; cụ thể hóa các nội dung của chính sách đầu tư về bảo vệ và phát triển rừng nhằm bảo đảm phù hợp với tình hình thực tiễn và thông lệ quốc tế, thực hiện quản lý rừng theo nguyên tắc bền vững, sử dụng hiệu quả tài nguyên, phát triển nguồn thu tiềm năng từ dịch vụ môi trường rừng và nâng cao thu nhập cho người làm nghề rừng.

- Đơn giản hóa quy định về thủ tục hành chính, tạo điều kiện để tổ chức, cá nhân thực hiện các quy định được thuận lợi, tiết kiệm chi phí.

Nghị định này là văn bản sửa đổi bổ sung Nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Lâm nghiệp; nội dung các chính sách đã được đánh giá và quy định trong Luật và trong quá trình xây dựng Nghị định 156/2018/NĐ-CP; về cơ bản các chính sách tại Nghị định này chỉ điều chỉnh, bổ sung để khắc phục những khó khăn, vướng mắc từ thực tiễn thi hành và cụ thể hóa một số nội dung để bảo đảm việc thi hành các quy định của Luật Lâm nghiệp. Vì vậy, báo cáo này chỉ đánh giá về những thay đổi khi điều chỉnh, cụ thể hóa các chính sách hiện hành.

III. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CÁC CHÍNH SÁCH

1. Chính sách 1: Các chính sách về quản lý rừng (được quy định từ khoản 2 đến khoản 12 Điều 1)

Các chính sách này hiện đang được quy định tại Chương II Nghị định 156/2018/NĐ-CP.

1.1. Vấn đề bất cập

- Một số các chính sách đã được Luật Lâm nghiệp quy định; tuy nhiên, chưa có các quy định cụ thể để triển khai thực hiện, như: chưa có quy định về điều chỉnh diện tích và phân khu chức năng của khu rừng đặc dụng, điều chỉnh diện tích khu rừng phòng hộ hoặc chuyển loại giữa các khu rừng đặc dụng (bao gồm vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên, khu bảo tồn loài-sinh cảnh và khu bảo vệ cảnh quan); chưa có quy định cụ thể về xây dựng dự án du lịch sinh thái,

nghỉ dưỡng, giải trí, tỷ lệ % diện tích được xây dựng các công trình phục vụ kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, phòng hộ, rừng sản xuất; quy định về khai thác thực vật rừng thông thường ngoài gỗ và khai thác tận thu gỗ đối với rừng phòng hộ là rừng trồng; chưa có quy định cụ thể về khai thác chọn gỗ rừng trồng trong rừng phòng hộ.

- Một số các quy định chưa phù hợp với thực tiễn, cần điều chỉnh cho phù hợp, như: quy định về tiêu chí rừng; địa điểm được xây dựng các công trình phục vụ kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ, rừng sản xuất; thủ tục để được xây dựng các công trình du lịch sinh thái nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng; việc sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp trong rừng tự nhiên để không ảnh hưởng đến tái sinh rừng và khả năng phòng hộ của rừng.

1.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Cụ thể hóa các quy định tại các điều, khoản của Luật Lâm nghiệp giao Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành để Luật có thể áp dụng trong thực tiễn và góp phần vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về lâm nghiệp.

- Sửa đổi những quy định hiện hành cho phù hợp với thực tế, điều kiện kinh tế-xã hội và bảo đảm thực hiện được trên thực tế.

- Góp phần thực hiện tốt Quy chế quản lý rừng, bảo vệ rừng một cách hiệu quả, sử dụng rừng bền vững góp phần cải thiện đời sống của người làm nghề rừng, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số.

1.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định hiện hành.

b) Giải pháp 2: Hoàn thiện các quy định hiện hành trên cơ sở bổ sung các quy định còn thiếu, chưa cụ thể; sửa đổi các quy định đã có nhưng chưa phù hợp. Cụ thể như sau:

- Quy định tiêu chí rừng phù hợp với các vùng sinh thái đặc thù; bổ sung quy định về điều chỉnh tăng, giảm diện tích khu rừng đặc dụng hoặc chuyển loại giữa các khu rừng đặc dụng tương tự như khi thành lập khu rừng đặc dụng nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc tổ chức lại các khu rừng đặc dụng; bổ sung quy định việc điều chỉnh các phân khu chức năng đối với vườn quốc gia, khu dự trữ thiên nhiên và khu bảo tồn loài - sinh cảnh được thực hiện trong quá trình điều chỉnh phương án quản lý rừng bền vững của khu rừng đặc dụng (Điều 4, 5 và 9); bổ sung quy định điều chỉnh diện tích khu rừng phòng hộ (Điều 17).

- Sửa đổi, bổ sung quy định cụ thể hơn một số quy định liên quan đến xây dựng và tổ chức thực hiện đề án du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí; quy định về cho thuê môi trường rừng để kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí và quy định về quản lý xây dựng công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng/rừng phòng hộ/rừng sản xuất; bổ sung quy định về khởi công xây dựng các công trình phục vụ du lịch sinh thái, nghỉ

dưỡng, giải trí để phù hợp với đặc thù của ngành lâm nghiệp (Điều 14, 15, 23, 24 và 32) để bảo đảm thực hiện được hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng/rừng phòng hộ/rừng sản xuất đối với các chủ rừng khác nhau.

- Bổ sung quy định cụ thể việc khai thác chọn gỗ, khai thác tận thu gỗ rừng trồng trong rừng phòng hộ (Điều 20); sửa đổi, bổ sung quy định chặt chẽ hơn việc sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp trong rừng tự nhiên là rừng phòng hộ (Điều 25) để phù hợp với thực tiễn, đồng thời không ảnh hưởng đến tái sinh rừng và khả năng phòng hộ của rừng.

1.4. Đánh giá tác động của giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động về kinh tế:

+ Tích cực: Không tốn kém thời gian, nguồn lực để xây dựng và phổ biến những quy định mới cũng như thời gian tìm hiểu, áp dụng các quy định.

+ Tiêu cực: Các vướng mắc liên quan đến việc quản lý rừng vẫn không được giải quyết.

- Tác động về xã hội: Theo giải pháp này sẽ thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện quản lý rừng một cách hiệu quả. Điều này sẽ không phát huy được đầy đủ giá trị của rừng; làm cho người làm nghề rừng gặp nhiều khó khăn do nhiều hoạt động chưa được triển khai và do đó, đời sống của người làm nghề rừng sẽ không được cải thiện, gặp nhiều khó khăn.

- Tác động về giới: Không phát sinh thêm các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới. Tuy nhiên, giải pháp này không thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người nghèo, dân tộc thiểu số được thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh để nâng cao giá trị của rừng và cải thiện đời sống.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề mới về thủ tục hành chính.

+ Tích cực: Không thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tiêu cực: Một số nội dung được quy định trong Luật Lâm nghiệp sẽ không được thực thi và như vậy sẽ không đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật liên quan đến lâm nghiệp. Một số vấn đề vướng mắc trong thực tiễn liên quan đến quản lý rừng nếu không được điều chỉnh sẽ không đạt mục tiêu giải quyết vấn đề.

b) Giải pháp 2:

- Tác động về kinh tế:

+ Đối với Nhà nước: Khắc phục được những hạn chế trên sẽ giúp cho công tác quản lý rừng được tốt hơn, cụ thể: (i) việc quản lý các khu rừng đặc dụng/rừng phòng hộ sẽ phù hợp với thực tiễn, góp phần thực hiện tốt việc bảo

vệ, bảo tồn rừng; (ii) các hoạt động kinh doanh du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí trong rừng đặc dụng, rừng phòng hộ và rừng sản xuất được thực hiện theo đúng quy định của Luật Lâm nghiệp, khai thác có hiệu quả, bền vững tài nguyên rừng; (iii) việc khai thác; sản xuất lâm, nông, ngư nghiệp kết hợp trong rừng tự nhiên là rừng phòng hộ phù hợp với thực tiễn, đồng thời không ảnh hưởng đến tái sinh rừng và khả năng phòng hộ của rừng.

+ Đối với các chủ rừng: Tạo cơ sở pháp lý để thực hiện các hoạt động liên quan đến công tác quản lý rừng, khai thác tài nguyên rừng đúng pháp luật, bền vững; do đó, tạo thêm việc làm và nâng cao thu thập cho chủ rừng, người làm nghề rừng.

- Tác động về xã hội:

+ Đối với Nhà nước: Tạo cơ sở pháp lý để quy định đầy đủ, rõ ràng, cụ thể việc quản lý rừng; qua đó, góp phần thực hiện tốt mục tiêu quản lý, sử dụng rừng bền vững, hiệu quả.

+ Đối với các chủ rừng: Tạo điều kiện để có thêm việc làm, tăng thu nhập, đời sống của người làm nghề rừng sẽ được cải thiện và do vậy sẽ giúp người làm nghề rừng có trách nhiệm hơn trong việc bảo vệ rừng; góp phần bảo đảm an sinh xã hội, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

- Tác động về giới: Giải pháp này không phát sinh thêm các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới mà còn góp phần thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người nghèo, dân tộc thiểu số được tiếp cận, thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh theo đúng quy định của Luật Lâm nghiệp, từ đó góp phần nâng cao đời sống.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này có 8 nhóm thủ tục hành chính (trong đó: có 6 thủ tục hành chính mới và 2 thủ tục hành chính được sửa đổi, bổ sung) để tháo gỡ các vướng mắc hiện nay. Các thủ tục hành chính này được đánh giá cụ thể tại báo cáo riêng.

- Tác động tới hệ thống pháp luật:

+ Tiêu cực: Làm thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tích cực: Những quy định về quản lý rừng trong Luật Lâm nghiệp sẽ được thực thi và như vậy sẽ đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ trong hệ thống pháp luật liên quan đến lâm nghiệp; tạo thuận lợi để các chủ rừng tuân thủ quy định của pháp luật; góp phần thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện các quyền cơ bản của công dân.

1.5. Kiến nghị lựa chọn các giải pháp

Trên cơ sở đánh giá các giải pháp nêu trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm triển khai các quy định của Luật Lâm nghiệp về quản lý rừng một cách đồng bộ và phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay và góp phần thực hiện các chỉ tiêu phát triển của Ngành trong giai đoạn tới.

2. Chính sách 2: chính sách về thanh lý rừng trồng (được quy định tại khoản 13 Điều 1)

Chính sách này trước được quy định tại Thông tư số 18/2013/TT-BTC ngày 20 tháng 02 năm 2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn trình tự, thủ tục thanh lý rừng trồng và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ thanh lý rừng trồng không thành rừng, rừng trồng không có khả năng thành rừng, nhưng đã bị bãi bỏ bởi Thông tư số 110/2020/TT-BTC của Bộ Tài chính. Hiện nay chưa có văn bản nào quy định và đang là vấn đề vướng mắc cần giải quyết.

2.1. Xác định vấn đề bất cập

Tài nguyên rừng là tài sản công, là một loại tài sản có tính đặc thù; tuy nhiên hiện nay chưa có quy định cụ thể về trình tự, thủ tục thanh lý rừng trồng; quản lý, sử dụng số tiền thu được từ thanh lý rừng trồng[1].

2.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Cụ thể hóa các quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công đối với loại tài sản là "tài nguyên rừng" để có cơ sở giải quyết các vấn đề có liên quan ở các địa phương đối với loại tài sản này.

2.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giữ nguyên hiện trạng, chưa xây dựng các quy định về thanh lý rừng trồng.

b) Giải pháp 2: Xây dựng các quy định này trên cơ sở tập hợp, kế thừa các quy định đã có trước đây được quy định tại Thông tư số 18/2013/TT-BTC ngày 20 tháng 02 năm 2013 của Bộ Tài chính hướng dẫn trình tự, thủ tục thanh lý rừng trồng và quản lý, sử dụng số tiền thu được từ thanh lý rừng trồng không thành rừng, rừng trồng không có khả năng thành rừng cho phù hợp với quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Lâm nghiệp, các văn bản có liên quan và phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay. Cụ thể như sau:

- Xác định đối tượng rừng trồng được thanh lý;

- Quy định thẩm quyền quyết định thanh lý rừng trồng; trình tự, thủ tục thanh lý rừng trồng trong các trường hợp cụ thể;

- Quy định việc quản lý, sử dụng tiền thu được từ thanh lý rừng trồng.

2.4. Đánh giá tác động của giải pháp:

---

[1] Trong những năm gần đây, do ảnh hưởng của biến đổi khí hậu, thiên tai, rủi ro gây ra thiệt hại đối với rừng trồng ngày càng cao. Riêng các tỉnh ở Miền Trung, năm 2017 có gần 120.000ha rừng bị thiệt hại do bão; năm 2020, có gần 150.000ha rừng bị thiệt hại do bảo, chiếm gần ¾ diện tích rừng trồng hằng năm trên toàn quốc, trong đó có diện tích rừng trồng do Ngân sách nhà nước đầu tư. Từ tháng 3/2021 đến nay, do không có văn bản pháp luật quy định về thanh lý rừng trồng, nên một số địa phương không có cơ sở pháp lý để xử lý rừng trồng cần phải thanh lý và đã có văn bản đề nghị Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn hướng dẫn về trình tự, thủ tục thanh lý rừng trồng (Lai Châu, Thanh Hóa, Hà Giang, Bắc Giang, Quảng Trị, Tuyên Quang, Thừa Thiên Huế, Quang Nam, ….).

a) Giải pháp 1:

- Tác động về kinh tế:

+ Tích cực: Không tốn kém thời gian, nguồn lực để xây dựng và phổ biến những quy định mới cũng như thời gian tìm hiểu, áp dụng các quy định.

+ Tiêu cực: Các diện tích rừng không thành rừng nhưng không thể bán để thu tiền về cho ngân sách và các chủ rừng cũng không thu hồi vốn được, gây lãng phí.

- Tác động về xã hội: Theo giải pháp này sẽ thiếu cơ sở pháp lý để thanh lý rừng trồng. Điều này sẽ gây dư luận không tốt đối với việc quản lý tài nguyên rừng, gây lãng phí, thất thoát tài sản công và tài sản của tổ chức.

- Tác động về giới: Không phát sinh các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề mới về thủ tục hành chính.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

+ Tích cực: Không thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tiêu cực: Những quy định của pháp luật về quản lý tài sản công đối với loại tài sản đặc thù là tài nguyên rừng chưa được thực hiện; do vậy, sẽ làm cho hệ thống pháp luật về quản lý tài sản công cũng như hệ thống pháp luật về lâm nghiệp chưa bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ. Đồng thời, chưa tạo cơ sở pháp lý để các chủ rừng thực hiện tốt công tác bảo vệ và phát triển rừng.

b) Giải pháp 2:

- Tác động về kinh tế:

+ Đối với Nhà nước: Khắc phục được những hạn chế trên sẽ giúp cho các diện tích rừng bằng nguồn vốn ngân sách, vốn ODA, ... không thành rừng đo thiên tai, hoặc do những nguyên nhân khác mà không thành rừng sẽ được thanh lý kịp thời để thu hồi vốn cho ngân sách và cho chủ rừng.

+ Đối với các chủ rừng: Tạo cơ sở pháp lý để thực hiện các hoạt động liên quan đến công tác thanh lý rừng trồng theo đúng pháp luật.

- Tác động về xã hội:

+ Đối với Nhà nước: Tạo cơ sở pháp lý để quy định đầy đủ, rõ ràng, cụ thể việc thanh lý rừng, giúp cho việc quản lý tài nguyên rừng được xử lý kịp thời, không gây lãng phí.

+ Đối với các chủ rừng: Tạo cơ sở pháp lý để khắc phục hậu quả các trường hợp trồng nhưng không thành rừng theo quy định; do vậy, tạo niềm tin cho người trồng rừng.

- Tác động về giới: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới mà còn góp phần thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho

đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người nghèo, dân tộc thiểu số được tiếp cận, thực hiện các hoạt động thanh lý rừng trồng theo đúng quy định của Luật Lâm nghiệp, tạo tâm lý yên tâm trong công tác bảo vệ và phát triển rừng.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này bổ sung 1 nhóm thủ tục hành chính để tháo gỡ các vướng mắc hiện nay. Thủ tục hành chính này được đánh giá cụ thể tại báo cáo riêng.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

+ Tiêu cực: Làm thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tích cực: Những quy định về quản lý tài sản công đối với rừng trồng nhưng chưa thành rừng sẽ được thực thi và như vậy sẽ đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ trong cả hai hệ thống pháp luật về quản lý, sử dung tài sản công và pháp luật về lâm nghiệp; tạo thuận lợi để các chủ rừng tuân thủ quy định của pháp luật; góp phần thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi để thực hiện các quyền cơ bản của công dân.

2.5. Kiến nghị lựa chọn các giải pháp

Trên cơ sở đánh giá các giải pháp nêu trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm triển khai các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công và pháp luật lâm nghiệp về chính sách, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay.

3. Chính sách 3: Chính sách về giao rừng, cho thuê rừng, chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng, thu hồi rừng (được quy định từ khoản 14 đến khoản 22 Điều 1)

Các chính sách này hiện đang được quy định tại Chương III Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Nghị định 83/2020/NĐ-CP.

3.1. Xác định vấn đề bất cập

- Chưa có sự thống nhất về thủ tục hành chính (trình tự, thủ tục, hồ sơ) giữa giao đất, giao rừng; cho thuê đất, cho thuê rừng nên việc triển khai trên thực tế rất khó khăn (Điều 36).

- Quy định chủ rừng có trách nhiệm xây dựng phương án chuyển loại rừng (Điều 39) là chưa phù hợp trong trường hợp đối tượng rừng cần chuyển loại rừng thuộc quyền quản lý của các hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư, đặc biệt hộ đồng bào, dân tộc thiểu số; trình tự, thủ tục chuyển loại rừng (Điều 40) còn chưa cụ thể.

- Chưa có quy định trình cấp có thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng trong một số trường hợp cụ thể như: (i) trường hợp một dự án có nhiều loại rừng, mà mỗi loại rừng thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng của cấp có thẩm quyền khác nhau; (2) dự án chuyển mục đích sử dụng rừng thuộc địa bàn hai tỉnh trở lên; (3) dự án chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ và rừng sản xuất mà diện tích mỗi loại rừng

thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương, nhưng tổng diện rừng chuyển mục đích sử dụng của dự án từ 50 ha trở lên. Đồng thời, hồ sơ, trình tự, thủ tục để xin chủ trương chuyển mục đích sử dụng rừng còn chưa cụ thể, khó cho việc thực hiện; chưa quy định cụ thể việc thẩm định dự án (Điều 1 Nghị định 83/2020/NĐ-CP sửa đổi Điều 41 và bổ sung Điều 41a, 41b Nghị định 156/2018/NĐ-CP).

- Trình tự, thủ tục quyết định chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác; trình tự, thủ tục thu hồi rừng còn chưa cụ thể (Điều 42, 43).

3.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Cụ thể hóa các quy định tại các điều, khoản của Luật Lâm nghiệp giao Chính phủ quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành để Luật có thể áp dụng trong thực tiễn và góp phần vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về lâm nghiệp.

- Sửa đổi những quy định hiện hành cho phù hợp với thực tế, điều kiện kinh tế-xã hội và bảo đảm thực hiện được trên thực tế.

- Góp phần quản lý chặt chẽ diện tích rừng hiện có; nhưng cũng bảo đảm không gây khó khăn trong việc chuyển đổi để thúc đẩy phát triển kinh tế-xã hội.

3.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định hiện hành.

b) Giải pháp 2: Hoàn thiện các quy định hiện hành trên cơ sở bổ sung các quy định còn thiếu, chưa cụ thể; sửa đổi các quy định đã có nhưng chưa phù hợp. Cụ thể như sau:

- Sửa đổi, bổ sung theo hướng quy định cụ thể hồ sơ, trình tự, thủ tục việc giao rừng, cho thuê rừng cho 2 nhóm đối tượng: (i) Tổ chức; (ii) Hộ gia đình, cá nhân và cộng đồng dân cư. Tách riêng giao rừng, cho thuê rừng với giao đất, cho thuê đất vì trước khi giao rừng phải thực hiện nhiều hoạt động và thời gian so với việc giao đất, như phải xác định hiện trạng rừng, trữ lượng rừng, điều kiện lập địa, loài cây. …. Mặt khác, pháp luật về đất đai không có quy định về việc giao đất, cho thuê đất đồng bộ với việc giao rừng, cho thuê rừng. Như vậy, đó là 2 quy trình riêng, chưa kết nối thành một thủ tục hành chính thống nhất, đồng bộ, được thực hiện bởi 2 ngành khác nhau: tài nguyên và môi trường, nông nghiệp và phát triển nông thôn và được quy định tại 2 văn bản pháp luật khác nhau (Điều 36).

- Bổ sung quy định cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành về lâm nghiệp ở cấp huyện có trách nhiệm xây dựng phương án chuyển loại rừng đối với các diện tích rừng do hộ gia đình, cá nhân, cộng đồng dân cư là chủ rừng và quy định trình tự, thủ tục chuyển loại rừng đối với trường hợp này (Điều 39, 40).

- Bổ sung quy định về thẩm quyền quyết định chủ trương, hồ sơ, trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác trong một số trường hợp như: (i) Một dự án có nhiều loại rừng, mà mỗi loại rừng thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương chuyển mục đích sử dụng của cấp có thẩm quyền khác

nhau (ii) Dự án chuyển mục đích sử dụng rừng thuộc địa bàn hai tỉnh hoặc dự án chuyển mục đích sử dụng rừng phòng hộ và rừng sản xuất mà diện tích mỗi loại rừng thuộc thẩm quyền của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định chủ trương, nhưng tổng diện rừng chuyển mục đích sử dụng của dự án từ 50 ha trở lên, …; bổ sung quy định cụ thể về hồ sơ, về thời hạn giải quyết trong các trường hợp này; (Điều 1 Nghị định 83/2020/NĐ-CP sửa đổi Điều 41 và bổ sung Điều 41a, 41b Nghị định 156/2018/NĐ-CP); quy định cụ thể việc thẩm định sự phù hợp của dự án với quy hoạch lâm nghiệp quốc gia theo quy định tại khoản 1 Điều 19 Luật Lâm nghiệp. Đồng thời, sửa đổi, bổ sung một số quy định hiện hành cho phù hợp thực tế.

- Sửa đổi quy định cụ thể trình tự thủ tục chuyển mục đích sử dụng rừng sang mục đích khác, trình tự thủ tục thu hồi rừng (Điều 42, 43) để bảo đảm triển khai thuận lợi trên thực tế.

3.4. Đánh giá tác động của giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động về kinh tế:

+ Tích cực: Không tốn kém thời gian, nguồn lực để xây dựng và phổ biến những quy định mới cũng như thời gian tìm hiểu, áp dụng các quy định.

+ Tiêu cực: Các quy định về giao rừng, cho thuê rừng, chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng, thu hồi rừng vẫn còn bất cập, chưa phù hợp với thực tế phát triển của ngành lâm nghiệp.

- Tác động về xã hội: Những tổ chức, cá nhân đang quản lý rừng chưa được hoàn tất các thủ tục để thực sự là chủ rừng. Điều này sẽ làm cho họ gặp nhiều khó khăn khi triển khai các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng, không yên tâm đầu tư phát triển rừng. Việc chuyển mục đích sử dụng rừng trong những trường hợp cần thiết sẽ khó thực hiện được, gây khó khăn trong việc phát triển kinh tế xã hội hoặc ngược lại, không quản lý chặt công tác này sẽ dẫn đến tình trạng mất rừng, …

- Tác động về giới: Không phát sinh thêm các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới. Tuy nhiên, giải pháp này không thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người nghèo, dân tộc thiểu số có được đầy đủ cơ sở pháp lý để thực hiện các hoạt động sản xuất kinh doanh, nâng cao giá trị của rừng và cải thiện đời sống.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề mới về thủ tục hành chính.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

+ Tích cực: Không thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tiêu cực: Một số nội dung được quy định trong Luật Lâm nghiệp sẽ không được thực thi và như vậy sẽ không đảm bảo tính thống nhất, tính đồng bộ

trong hệ thống pháp luật liên quan đến lâm nghiệp. Những bất cập trong việc thực hiện các quy định của Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Nghị định 83/2020/NĐ-CP vẫn không được giải quyết do vậy sẽ gây khó khăn cho việc triển khai các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng cũng như khó khăn cho việc phát triển kinh tế xã hội của các địa phương.

b) Giải pháp 2:

- Tác động về kinh tế:

+ Đối với Nhà nước: Khắc phục được những hạn chế trên sẽ giúp cho chính sách giao rừng, cho thuê rừng, chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng, thu hồi rừng được thực hiện thuận lợi, tốt hơn. Điều này sẽ giúp cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp thực hiện tốt chức năng quản lý nhà nước của mình, góp phần quản lý tốt và khai thác có hiệu quả, bền vững diện tích rừng hiện có.

+ Đối với các chủ rừng: Tạo cơ sở pháp lý để các chủ rừng thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, qua đó sẽ tạo điều kiện để các chủ rừng yên tâm đầu tư cho công tác bảo vệ và phát triển rừng, gắn quyền lợi với trách nhiệm của các chủ rừng.

Một bộ phận rừng xác định mục đích kinh tế để bảo đảm sự đầu tư và khai thác giá trị của rừng để phát triển kinh tế, góp phần nâng cao đời sống của người làm nghề rừng, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa.

- Tác động về xã hội:

+ Đối với Nhà nước: Tạo cơ sở pháp lý để quy định đầy đủ, rõ ràng, cụ thể việc giao rừng, cho thuê rừng sẽ góp phần thực hiện chủ trương xã hội hóa công tác bảo vệ và phát triển rừng; việc điều chỉnh các quy định về chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng cho phù hợp với thực tế sẽ giúp cơ quan nhà nước quản lý tốt hoạt động này, giúp cho việc điều chỉnh để phát triển kinh tế xã hội trong các trường hợp cần thiết được thực hiện, góp phần phát triển kinh tế, nâng cao đời sống người dân.

+ Đối với các chủ rừng: Tạo cơ sở pháp lý cụ thể, rõ ràng để các chủ rừng thực hiện thuận lợi, đúng quy định; qua đó sẽ giúp họ yên tâm đầu tư, tạo tâm lý phấn khởi, tạo động lực để họ thực hiện các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng; tạo nguồn lực, tạo thu nhập cho một bộ phận rất lớn dân cư sống gần rừng, phụ thuộc vào rừng; góp phần bảo đảm an sinh xã hội, nhất là ở các vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số.

- Tác động về giới: Giải pháp này không phát sinh thêm các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới mà còn góp phần thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho đối tượng là phụ nữ, trẻ em, người nghèo, dân tộc thiểu số được tiếp cận, thực hiện các hoạt động liên quan đến việc xác lập quyền sử dụng rừng theo đúng quy định của Luật Lâm nghiệp, từ đó góp phần tạo công ăn việc làm, nâng cao đời sống.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này có 9 nhóm thủ tục hành

chính (trong đó: Có 1 thủ tục hành chính mới và 8 thủ tục hành chính được sửa đổi, bổ sung) để tháo gỡ các vướng mắc hiện nay. Các thủ tục hành chính này được đánh giá cụ thể tại báo cáo riêng.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

+ Tiêu cực: Làm thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tích cực: Những bất cập trong việc thực hiện các quy định của Nghị định 156/2018/NĐ-CP và Nghị định 83/2020/NĐ-CP được giải quyết; do vậy sẽ tạo điều kiện cho việc triển khai các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng cũng như cho việc phát triển kinh tế xã hội của các địa phương. Đồng thời, việc sửa đổi các quy định này sẽ giúp bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ của hệ thống pháp luật lâm nghiệp, tạo thuận lợi để các chủ rừng tuân thủ quy định của pháp luật.

3.5. Kiến nghị lựa chọn các giải pháp

Trên cơ sở đánh giá các giải pháp nêu trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm triển khai các quy định của Luật Lâm nghiệp về giao rừng, cho thuê rừng, chuyển loại rừng, chuyển mục đích sử dụng rừng và thu hồi rừng phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay và góp phần thực hiện các chỉ tiêu phát triển của Ngành trong giai đoạn tới.

4. Chính sách 4: chính sách về chi trả DVMTR (được quy định từ khoản 23 đến khoản 28 Điều 1)

Các chính sách này hiện đang được quy định từ Mục 1 đến Mục 4 Chương V Nghị định 156/2018/NĐ-CP.

Đây là một chính sách lớn, có nhiều nội dung thay đổi cần đánh giá tác động. Phần đánh giá dưới đây là đối với tổng thể, các chính sách nhỏ được đánh giá cụ thể trong Phụ lục kèm theo.

4.1. Xác định vấn đề bất cập

- Về đối tượng phải chi trả DVMTR: Chưa có danh mục các cơ sở sản xuất công nghiệp sử dụng nguồn nước từ rừng; phạm vi ảnh hưởng để xác định các cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí bên ngoài khu rừng phải trả tiền dịch vụ môi trường rừng chưa rõ ràng; một số loại dịch vụ chưa quy định cụ thể nên khó thực hiện; dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các bon chưa được thực hiện.

- Về hình thức chi trả DVMTR: Quy định chi trả trực tiếp đối với hai loại hình dịch vụ (kinh doanh du lịch, nuôi trồng thủy sản) các địa phương đã gặp khó khăn do không hoặc khó xác định được đối tượng được chi trả trực tiếp.

- Việc quản lý và sử dụng tiền DVMTR còn thiếu một số nội dung cần thiết nên khi thực hiện gặp khó khăn; quy định điều phối tiền dịch vụ trong lưu vực liên tỉnh chưa hợp lý.

- Chưa quy định cụ thể về chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng nên chưa thực hiện được.

4.2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Cụ thể hóa các quy định tại của Luật Lâm nghiệp liên quan đến DVMTR để thúc đẩy thực hiện chính sách chi trả DVMTR, bảo đảm thực hiện chính sách một cách công bằng, minh bạch và đạt hiệu quả ngày càng cao về kinh tế, xã hội và môi trường; đồng thời góp phần vào việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về lâm nghiệp.

- Sửa đổi những quy định hiện hành cho phù hợp với thực tế, điều kiện kinh tế-xã hội và bảo đảm thực hiện được trên thực tế.

- Góp phần tăng thêm nguồn lực tài chính cho hoạt động quản lý bảo vệ rừng trên toàn quốc, thực hiện chủ trương đa dạng hóa nguồn lực và xã hội hóa các hoạt động bảo vệ và phát triển rừng bền vững; góp phần cải thiện đời sống của người làm nghề rừng, nhất là đồng bào dân tộc thiểu số.

- Góp phần thực hiện các chiến lược quốc gia về phát triển bền vững, tăng trưởng xanh; thực hiện cam kết của quốc gia đối với quốc tế về giảm phát thải khí nhà kính và ứng phó với BĐKH (Cam kết do quốc gia tự xác định - NDC).

4.3. Các giải pháp giải quyết vấn đề

a) Giải pháp 1: Giữ nguyên các quy định hiện hành.

b) Giải pháp 2: Hoàn thiện các quy định hiện hành trên cơ sở bổ sung các quy định còn thiếu, chưa cụ thể; sửa đổi các quy định đã có nhưng chưa phù hợp. Cụ thể như sau:

- Về đối tượng phải chi trả DVMTR: Quy định các ngành nghề sản xuất công nghiệp phải nộp tiền bằng danh mục cụ thể và giao UBND cấp tỉnh quy định cụ thể trên địa bàn tỉnh; quy định cụ thể phạm vi ảnh hưởng để xác định các cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí bên ngoài khu rừng phải trả tiền dịch vụ môi trường rừng; quy định nguyên tắc chung để áp dụng thống nhất cả nước và giao UBND cấp tỉnh quy định các các cơ sở nuôi trồng thủy sản cụ thể trên địa bàn tỉnh phải chi trả DVMTR.

- Về hình thức chi trả DVMTR: Đối với hai loại hình dịch vụ kinh doanh du lịch và nuôi trồng thủy sản sửa đổi theo hướng: nếu hai bên thỏa thuận được, sẽ chi trả trực tiếp; nếu hai bên không thỏa thuận được, sẽ chi trả gián tiếp thông qua Quỹ bảo vệ và PTR.

- Về quản lý và sử dụng tiền DVMTR: Sửa đổi, bổ sung một số nội dung cần thiết để bảo đảm thực hiện được; quy định phương pháp xác định số tiền chi trả DVMTR cho các khu rừng cung ứng dịch vụ thuộc các lưu vực liên tỉnh một cách hợp lý, làm cơ sở điều phối tiền DVMTR giữa các đối tượng được chi trả trên các lưu vực liên tỉnh bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch.

- Bổ sung các quy định cụ thể về chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, như: bên cung ứng dịch vụ và bên sử dụng dịch vụ; các hoạt động được chi trả; điều kiện đối với tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động chi trả; quyền các bon; trình tự, thủ tục xây dựng, thẩm định, phê duyệt và thực hiện Đề

án cung ứng dịch vụ hấp thụ, lưu giữ các-bon rừng và giảm phát thải khí nhà kính; đo đạc, báo cáo và xác minh tín chỉ các bon; công nhận kết quả giảm phát thải, tín chỉ các-bon rừng; quản lý, sử dụng tiền bán tín chỉ các bon từ hoạt động hấp thụ các bon.

4.4. Đánh giá tác động của giải pháp

a) Giải pháp 1:

- Tác động về kinh tế:

+ Tích cực: Không tốn kém thời gian, nguồn lực để xây dựng và phổ biến những quy định mới cũng như thời gian tìm hiểu, áp dụng các quy định.

+ Tiêu cực: Các dịch vụ môi trường rừng còn vướng mắc hoặc không được thực hiện, người làm nghề rừng chưa được hưởng hết các giá trị kinh tế mà rừng mang lại.

- Tác động về xã hội: Theo giải pháp này sẽ vẫn thiếu cơ sở pháp lý để thực hiện các dịch vụ môi trường rừng. Điều này sẽ gây dư luận không tốt đối với việc quản lý tài nguyên rừng, không tạo động lực để các chủ rừng bảo vệ và phát triển rừng.

- Tác động về giới: không phát sinh các vấn đề về giới và gây bất bình đẳng giới.

- Tác động về thủ tục hành chính: Giải pháp này không phát sinh các vấn đề mới về thủ tục hành chính.

- Tác động về hệ thống pháp luật:

+ Tích cực: Không thay đổi hệ thống pháp luật hiện hành.

+ Tiêu cực: những quy định của Luật Lâm nghiệp về dịch vụ môi trường rừng vẫn chưa được thực hiện đầy đủ; do vậy, sẽ làm cho hệ thống pháp luật về lâm nghiệp chưa bảo đảm tính thống nhất, tính đồng bộ. Đồng thời, chưa tạo cơ sở pháp lý để các chủ rừng thực hiện tốt công tác bảo vệ và phát triển rừng.

b) Giải pháp 2:

- Tác động về kinh tế:

+ Mở rộng thực thi chính sách chi trả DVMTR góp phần bổ sung giá trị gia tăng của rừng, phát huy các tiềm năng, mở rộng và tạo nguồn thu mới từ DVMTR.[2]

---

[2] Theo báo cáo của Bộ Nông nghiệp và PTNT, trong 10 năm thực hiện chính sách chi trả DVMTR từ 2011 đến 2020 đã thu được 16.746 tỷ đồng thông qua Quỹ Bảo vệ và Phát triển rừng, bình quân 1.600 tỷ đồng/năm. Tuy nhiên, nguồn thu chủ yếu từ dịch vụ bảo vệ đất và nguồn nước cho thủy điện và nước sạch chiếm 99,3%, thu từ dịch vụ du lịch mới chiếm 0,68% và từ cơ sở SXCN chỉ 0,02%. Tiềm năng nguồn thu từ các loại DVMTR còn rất lớn nhưng do một số quy định chưa phù hợp nên hạn chế số thu, ví dụ trong 10 năm chỉ có 13 hợp đồng chi trả trực tiếp được ký kết giữa các chủ rừng với các đơn vị kinh doanh du lịch sinh thái có sử dụng DVMTR, nếu quy định cả hình thức chi trả gián tiếp đối với loại dịch vụ này khả năng tăng nguồn thu là rất lớn; đối với dịch vụ nuôi trồng

+ Tạo nguồn tài chính ổn định, bền vững và giảm áp lực chi ngân sách nhà nước cho bảo vệ và phát triển rừng.[3]

+ Bổ sung nguồn thu từ rừng, góp phần tăng thu nhập và hỗ trợ sinh kế cho người làm nghề rừng.[4]

+ Góp phần giảm nhẹ thiệt hại do tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, như giảm thiểu thiệt hại cho bên cung ứng là các chủ rừng và người nhận khoán quản lý, bảo vệ rừng và trồng rừng do thiên tai như bão, xói lở, lũ lụt,..; giảm thiệt hại cho bên sử dụng dịch vụ là các công ty, doanh nghiệp (nhà máy thủy điện phải giảm công suất phát điện, các nhà máy cung cấp nước sạch, nước cho SXCN,... phải tăng chi phí sản xuất do thiên tai, xử lý sự cố, tăng chi phí bảo đảm an toàn, ...)

+ Mở rộng nguồn thu DVMTR, nhất là dịch vụ *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh*, sẽ tác động kép về kinh tế với các công ty trong nước, tạo cơ hội và đưa thêm lựa chọn cho công ty để giảm phát thải và tiết kiệm chi phí cho các công ty thay vì lựa chọn giải pháp đầu tư vào công nghệ, hoặc phải đi mua hạn ngạch từ các công ty khác. Các công ty có thể thu hút nhà đầu tư khi tham gia vào các chương trình giảm phát thải khí nhà kính vì ngày càng có nhiều tổ chức, cá nhân và các chương trình sẵn sàng hỗ trợ các công ty thực hiện mục tiêu giảm phát thải.

- Tác động về xã hội:

+ Góp phần nâng cao nhận thức về bảo vệ và phát triển rừng, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững thông qua các hoạt động thực thi chính sách chi trả DVMTR.[5]

---

thủy sản cũng tương tự. Theo ước tính, tổng thu từ các loại DVMTR có thể đạt 5.000 tỷ đồng/năm, riêng dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải KNK có thể tạo nguồn thu đến 1.000 tỷ đồng/năm.

[3] Trong 10 năm qua, bình quân hàng năm tiền DVMTR chiếm 18,5% tổng đầu tư toàn xã hội và bằng 95,3% ngân sách nhà nước đầu tư vào ngành lâm nghiệp; đặc biệt trong 3 năm gần đây tiền DVMTR chiếm 24% đến 28% tổng đầu tư toàn xã hội vào ngành lâm nghiệp và bình quân trên 1,5 lần đầu tư ngân sách nhà nước vào ngành lâm nghiệp. Nếu nguồn thu DVMTR được bổ sung đạt 5.000 tỷ đồng/năm như phân tích ở trên, đóng góp của nó đối với công tác BV&PTR và giảm chi ngân sách nhà nước cho Lâm nghiệp sẽ còn tăng lên đáng kể.

[4] Trong 10 năm qua, khoảng 250.000 hộ gia đình, cá nhân đã nhận được tổng số 3.647 tỷ đồng tiền DVMTR (chiếm 26%) và khoảng 10.000 cộng đồng nhận được 4.757 tỷ đồng (chiếm 33%) tổng số tiền chi trả cho các bên cung ứng DVMTR. Cùng thời gian này có 215/420 ban quản lý rừng đặc dụng và rừng phòng hộ (chiếm 51%) được hưởng tiền DVMTR tổng số tới 7.406 tỷ đồng; 88 công ty lâm nghiệp được hưởng tổng số 1.617 tỷ đồng; đây là khoản kinh phí đáng kể giúp giảm chi ngân sách cho rừng đặc dụng và rừng phòng hộ, hỗ trợ các công ty lâm nghiệp trong bối cảnh đóng cửa rừng tự nhiên.

[5] Trong giai đoạn 2011 - 2020 Bộ NN&PTNT, Tổng cục Lâm nghiệp, Quỹ BV&PTR Việt Nam và các địa phương đã biên soạn 12 loại tài liệu kỹ thuật, xuất bản 7.090 ấn phẩm, tổ chức 870 lớp tập huấn cho 38.463 người là cán bộ các quỹ tỉnh, kiểm lâm, chủ rừng; tổ chức 2.101 hội thảo từ trung ương tới cấp xã với sự tham gia 122.914 lượt người; thực hiện 59.000 sự kiện truyền thông, gần 1,5 triệu sản phẩm truyền thông, chủ yếu là sách, vở viết, bút, túi và đồ dùng học tập cho các cháu học sinh vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn thuộc địa bàn thực hiện chính sách chi trả DVMT. Với việc mở rộng chính sách chi trả DVMTR, các hoạt động nâng cao nhận thức sẽ được tăng cường và tác động xã

+ Huy động các nguồn lực và thúc đẩy xã hội hóa hoạt động bảo vệ và phát triển rừng.[6]

+ Tăng thu nhập, góp phần cải thiện sinh kế của đồng bào miền núi. Tiền DVMTR chiếm bình quân khoảng 20% thu nhập tiền mặt hàng năm của khoảng 250.000 hộ gia đình, cá nhân làm nghề rừng. Do vậy, đã giảm bớt khó khăn, tạo thêm việc làm, phát triển sản xuất của các hộ, góp phần xóa đói giảm nghèo. Đối với các cộng đồng tham gia quản lý bảo vệ rừng được chi trả bình quân 50 triệu đồng/1 cộng đồng/năm đã góp phần cho phát triển cộng đồng, nâng cao nhận thức và năng lực tự quản lý bảo vệ rừng, tạo mối liên kết giữa cộng đồng với các đơn vị lâm nghiệp trên địa bàn, xung đột lợi ích từ rừng ngày càng giảm. Chính sách chi trả DVMTR đã tạo động lực thu hút người dân vào bảo vệ và phát triển rừng với trách nhiệm và hiệu quả tốt hơn. Đáng chú ý là DVMTR đã được thực hiện tại 45/63 tỉnh của cả nước và chủ yếu ở 2 vùng khó khăn với nhiều đồng bào dân tộc thiểu số là Tây Nguyên và Tây Bắc; vùng Tây Nguyên thu tiền DVMTR trong 10 năm là 5.822 tỷ đồng,Tây Bắc 5.800 tỷ đồng, mỗi vùng đều chiếm khoảng 35% tổng thu tiền DVMTR của cả nước nên ý nghĩa xã hội càng lớn.

- Tác động về môi trường:

+ Chi trả tiền DVMTR đã góp phần bảo vệ môi trường thông qua diện tích rừng được quản lý, bảo vệ bằng nguồn tiền DVMTR; năm 2019, diện tích rừng cung ứng DVMTR và được chi trả tiền DVMTR chiếm 45% tổng diện tích rừng cả nước, trong đó rừng tự nhiên chiếm trên 90%. Rừng tự nhiên chiếm tỷ trọng cao trong tổng diện tích rừng của nước và là nơi cung ứng chính DVMTR phản ánh vai trò to lớn của rừng tự nhiên tạo ra giá trị và có nguồn thu ngoài gỗ và lâm sản ngoài gỗ, giúp có nguồn kinh phí đáng kể và bền vững cho bảo vệ và phát triển rừng tự nhiên.

+ Chính sách chi trả DVMTR góp phần nâng cao hiệu quả công tác bảo vệ rừng.[7]

+ Mở rộng chính sách chi trả DVMTR, đặc biệt với dịch vụ *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh*" theo cơ chế chi trả dựa trên kết quả sẽ góp phần nâng cao chất lượng rừng, nhất là rừng tự nhiên,

---

hội sẽ lan tỏa sâu, rộng hơn.

[6] Trong 10 năm 2011 - 2020 đã có 478 công ty thủy điện, 151 công ty nước sạch, 19 công ty du lịch và 239 cơ sở SXCN ký hợp đồng chi trả DVMTR với hơn 16 ngàn tỷ đồng; kết quả này không chỉ có ý nghĩa về mặt kinh tế, tài chính mà còn thể hiện trách nhiệm xã hội, nghĩa vụ của các doanh nghiệp, gắn trách nhiệm với lợi ích được hưởng trong BV&PTR. Đối với dịch vụ háp thụ cac bon rừng và giảm phát thải KNK, các công ty tham gia còn có thể quảng bá nhiều hơn cho hình ảnh công ty trong bối cảnh hội nhập quốc tế với xu thế phát triển kinh tế các bon thấp và tăng trưởng xanh.

[7] Số vụ vi phạm Luật Bảo vệ và Phát triển rừng giai đoạn 2006-2010, trước khi thực hiện chính sách chi trả DVMTR bình quân là 39.165 vụ/năm, trong 5 năm đầu thực hiện chính sách (2011-2015) bình quân là 27.265 vụ/năm, giảm 32,9%, đến giai đoạn 2016 - 2018 còn bình quân 15.617 vụ/năm giảm so với giai đoạn trước 65,7%. Tương tự là diện tích rừng bị mất cũng giảm nhanh, giai đoạn 2006 - 2010 mất bình quân 5.546 ha/năm; giai đoạn 2011-2015 mất bình quân 2.315ha/năm và giai đoạn 2016 - 2018 mất bình quân 2.209 ha/năm.

qua đó duy trì và tăng tính đa dạng sinh học và các giá trị gián tiếp của rừng, góp phần vào điều hòa khí hậu, cải thiện chất lượng môi trường như chất lượng nước, không khí và bảo vệ đất.

+ Chính sách chi trả DVMTR góp phần thực hiện Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, thực hiện các Cam kết quốc tế về ứng phó với BĐKH như NDC, Thỏa thuận Paris, Tuyên bố Glasgow, mục tiêu net-zero,.. qua đó nâng cao vị thế của Việt Nam đối với vấn đề toàn cầu và các cam kết liên quan đến biến đổi khí hậu.

- Tác động về thủ tục hành chính:

Giải pháp này bổ sung 2 nhóm thủ tục hành chính để thực hiện dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh. Các thủ tục hành chính này được đánh giá cụ thể tại báo cáo riêng.

- Tác động về bình đẳng giới:

+ Mở rộng thực hiện chính sách chi trả DVMTR sẽ tạo thêm thu nhập cho các hộ gia đình, góp phần cải thiện đời sống, sức khỏe, bình đẳng giới trong đời sống gia đình và cộng đồng.

+ Góp phần thúc đẩy thực hiện các biện pháp bảo đảm bình đẳng giới thông qua cơ chế hưởng lợi, chia sẻ lợi ích và quản lý rừng có sự tham gia của cộng đồng dân cư địa phương.

- Tác động đối với hệ thống pháp luật:

+ Nghị định sửa đổi góp phần hoàn thiện hệ thống văn bản pháp quy về Lâm nghiệp; tạo bước đột phá mới về thực thi chính sách chi trả DVMTR và Luật Lâm nghiệp nói chung.

+ Mở rộng chính sách chi trả DVMTR sẽ phát sinh một số nhiệm vụ mới đòi hỏi nâng cao năng lực và trách nhiệm các bên liên quan, cụ thể như quỹ BV&PTR các tỉnh về xây dựng bản đồ, xây dựng và thực hiện Đề án chi trả dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải KNK, hoạt động MRV, ..Thông qua thực hiện chính sách, năng lực các bên liên qua sẽ được nâng cao, nhất là hệ thống Quỹ BV&PTR.

- Tác động khác:

Mở rộng chính sách chi trả DVMTR, đặc biệt là thực hiện thương mại tín chỉ cac bon rừng trên thị trường quốc tế sẽ góp phần đảm bảo tính công bằng, công khai, minh bạch theo chuẩn mực quốc tế; Góp phần thể hiện hình ảnh tốt đẹp của Việt Nam là một quốc gia có trách nhiệm trong việc thực hiện các cam kết quốc tế về ứng phó với BĐKH (NDC,Tuyên bố Glasgow).

- Các rủi ro tiềm năng và giải pháp quản lý:

+ Có thể gặp rủi ro trong quá trình thực hiện vì một số vấn đề còn rất mới ở nước ta như kinh doanh tín chỉ các bon rừng; hoặc chi trả dựa trên kết quả

nhưng kết quả thực hiện không đạt được như dự kiến; ... Giải pháp quản lý là nâng cao năng lực các bên liên quan và nâng cao chất lượng các hoạt động, ngay từ công tác lập kế hoạch, xây dựng đề án.

+ Rủi ro trong quá trình tổ chức thực hiện, quản lý, sử dụng nguồn thu do sự phức tạp, đa dạng của các loại hình dịch vụ và quan hệ giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ, ví dụ trong nuôi trồng thủy sản (lòng hồ thủy điện, nước lạnh đầu nguồn, vùng đầm phá, cửa sông, ven biển, vùng cát, rừng ngập mặn,..) và du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí. Giải pháp quản lý là nâng cao trách nhiệm các bên liên quan, thường xuyên kiểm tra và định kỳ tổ chức đánh giá, rút kinh nghiệm.

+ Tính ổn định của hệ thống chính sách và thể chế: thay đổi các quy định về chủ trương, chính sách, tổ chức, thể chế liên quan đến chi trả DVMTR, như chính sách đất đai, rừng, quyền sử dụng rừng, đất lâm nghiệp,.. Giải pháp quản lý là tăng cường giám sát, đánh giá, sớm phát hiện các vướng mắc, bất cập để kịp thời sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện chính sách.

+ Việc chi trả dịch vụ *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh"* có thể còn các vướng mắc do thị trường các bon trong nước chưa được thiết lập và vận hành; giá thương mại tín chỉ các bon phụ thuộc vào một số yếu tố, trong đó có vấn đề quyền sở hữu tín chỉ các bon, các quy định về đầu tư thương mại tín chỉ các bon. Hiện nay, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã trình Chính phủ dự thảo Nghị định về thí điểm chuyển nhượng kết quả giảm phát thải và quản lý tài chính Thỏa thuận chi trả giảm phát thải vùng Bắc Trung Bộ tại Tờ trình số 2076/TTr-BNN-TCLN ngày 06/4/2022. Đây là Nghị định chỉ áp dụng thí điểm về chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các - bon của rừng cho Quỹ các-bon trong lâm nghiệp (Ngân hàng thế giới là cơ quan nhận ủy thác) tại 6 tỉnh vùng Bắc Trung bộ (Thanh Hóa, Nghệ An, Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên Huế), thời gian áp dụng đến hết ngày 31/12/2027.

4.5. Kiến nghị lựa chọn các giải pháp

Trên cơ sở đánh giá các giải pháp nêu trên, cơ quan soạn thảo đề xuất lựa chọn Giải pháp 2 để bảo đảm triển khai các quy định của Luật Lâm nghiệp về DVMTR được đầy đủ, đồng bộ, phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay.

IV. TỔ CHỨC LẤY Ý KIẾN

1. Đăng trên Cổng thông tin điện tử để lấy ý kiến góp ý

Dự thảo Báo cáo đánh giá tác động chính sách của Nghị định sửa đổi bổ sung Nghị định 156/2018/NĐ-CP được đăng trên Cổng thông tin điện tử của Chính phủ và cổng thông tin của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn để lấy ý kiến rộng rãi.

2. Tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, hoàn thiện dự thảo: các ý kiến góp ý

được Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn tổng hợp, nghiên cứu, tiếp thu, hoàn thiện dự thảo.

V. GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ

Các Bộ, ngành, địa phương chịu trách nhiệm tổ chức thi hành chính sách, giám sát, đánh giá việc thực hiện các chính sách tại Nghị định này. Trường hợp quá trình thực hiện các chính sách quy định tại Nghị định này phát sinh vướng mắc, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn có trách nhiệm tổng hợp, báo cáo và đề xuất Chính phủ hướng xử lý./.

Nơi nhận:
- Văn phòng Chính phủ;
- Bộ trưởng (để báo cáo);
- Bộ Tư pháp;
- Lưu : VT, TCLN.

KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG

BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PHÁT TRIỂN NÔNG THÔN

Phùng Đức Tiến

Phụ lục
ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH CỤ THỂ CỦA VIỆC SỬA ĐỔI CHƯƠNG V VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG

(Kèm theo Báo cáo số: /BC-BNN-TCLN ngày tháng năm 2022 của Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn)

I. CHÍNH SÁCH 1: VỀ ĐỐI TƯỢNG PHẢI CHI TRẢ TIỀN DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG

1. Vấn đề bất cập

- Chưa có danh mục cụ thể các cơ sở sản xuất công nghiệp theo quy định tại điểm c khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp.

- Phạm vi khu rừng cung ứng *dịch vụ bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng* cho du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng chưa rõ ràng.

- Các cơ sở nuôi trồng thủy sản rất đa dạng (rừng ngập mặn, lòng hồ, đập, nước lạnh,.. với nhiều đối tượng nuôi như tôm, cá, nghêu,...) nên quy định chung cho toàn quốc như khoản 6 Điều 57 Nghị định 156 rất khó thực hiện trên thực tế; mặt khác, quy định hình thức chi trả trực tiếp ở đây không phù hợp và ngoài doanh nghiệp còn có một số tổ chức khác như hợp tác xã cũng nuôi trồng thủy sản nên cần quy định lại cho khái quát hơn và bao gồm đầy đủ các đối tượng.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Sửa đổi 4 khoản thuộc Điều 57 Nghị định 156/2018/NĐ-CP theo hướng quy định được một cách cụ thể và chính xác hơn 4 nhóm đối tượng phải trả tiền DVMTR, bao gồm: i) cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước từ nguồn nước (khoản 3 Điều 57); ii) tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí có sử dụng DVMTR (khoản 4 Điều 57); iii) tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất kinh doanh gây phát thải khí nhà kính sử dụng DVMTR về hấp thụ cac bon và giảm khát thải (khoản 5 Điều 57)(nội dung này sẽ trình bày ở phần sau); iv) cơ sở nuôi trồng thủy sản sử dụng DVMTR (khoản 6 Điều 57); để việc triển khai thực hiện thuận lợi, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch và hiệu quả.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

3.1. Đối với các cơ sở sản xuất công nghiệp có sử dụng nước từ nguồn nước

a) Đề xuất phương án

Để quy định được một cách cụ thể, có cơ sở pháp lý, khoa học, thực tiễn và dễ thực hiện, đối với các sở SXCN có sử dụng nước từ nguồn nước phải trả tiền DVMTR (khoản 3 Điều 57) có thể quy định theo 3 phương án như sau:

- Phương án 1:

+ Quy định các ngành nghề SXCN phải nộp tiền bằng danh mục cụ thể;

+ Quy định mức tối thiểu lượng nước sử dụng phải trả tiền DVMTR để áp dụng thống nhất cả nước, ví dụ 100.000 hoặc 500.000 m^3/năm trở lên

- Phương án 2:

+ Quy định các ngành nghề SXCN phải nộp tiền bằng danh mục cụ thể;

+ Chủ tịch UBD tỉnh căn cứ điều kiện cụ thể của địa phương quyết định việc có quy định mức tối thiểu hay không và nếu có thì mức tối thiểu cụ thể là bao nhiêu để phù hợp với địa phương, đảm bảo việc thực hiện thuận lợi, công bằng, công khai, minh bạch và hiệu quả..

b) Đánh giá tác động của các giải pháp và chọn phương án

Các tác động dự kiến của từng phương án đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan được tóm tắt trong Bảng 1 sau đây:

Bảng 1. So sánh tác động dự kiến của các phương án quy định đối tượng SXCN sử dụng nước phải trả tiền DVMTR

Tác động	Phương án 1	Phương án 2
	- Quy định danh mục - Quy định mức tối thiểu chung cho cả nước	- Quy định danh mục - UBND tỉnh quy định mức tối thiểu, nếu cần thiết
Tác động về kinh tế	- Nguồn thu thấp vì giảm số cơ sở SXCN phải trả tiền. - Chi phí để thu luôn thấp hơn tổng số tiền thu được	- Nguồn thu cao vì số cơ sở SXCN phải trả tiền lớn - Chi phí để thu thấp hơn số tiền thu được và phù hợp điều kiện cụ thể của địa phương
Tác động về xã hội	- Không bình đẳng đối với các doanh nghiệp	- Bình đẳng đối với các doanh nghiệp
Tác động về môi trường	- Hạn chế tăng nguồn lực BV&PTRR	- Tăng nguồn lực cho BV&PTRR
Tác động về bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới
Tác động về thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính
Tác động đối với hệ thống pháp luật và thể chế	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất nhưng cứng nhắc	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất về nguyên tắc nhưng linh hoạt, phù hợp thực tiễn - Tăng cường phân cấp cho địa phương

c) Kiến nghị:

Từ các phân tích ở trên, kết hợp với kết quả tham vấn, tổng hợp ý kiến các bên liên quan và khảo sát thực tế, giải pháp lựa chọn là Phương án 2 và khoản 3 Điều 57 Nghị định 156/2018/NĐ-CP được đề xuất sửa đổi như sau: *Cơ sở sản xuất công nghiệp quy định tại điểm c khoản 2 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp có sử dụng nước từ nguồn nước phục vụ cho sản xuất công nghiệp, bao gồm các cơ sở sản xuất công nghiệp thuộc các ngành nghề theo Phụ lục VIII kèm theo Nghị định này; Chủ tịch UBND cấp tỉnh quy định danh sách, mức sử dụng nước tối thiểu cơ sở sản xuất công nghiệp phải trả tiền trên địa bàn tỉnh.*

3.2. Đối với tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái

a) Đề xuất phương án

Để quy định được một cách cụ thể, có cơ sở pháp lý, khoa học, thực tiễn và dễ thực hiện, đối với các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí có sử dụng *dịch vụ bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng* hải trả tiền DVMTR (khoản 4 Điều 57) có thể thực hiện theo 2 phương án như sau:

- Phương án 1:

Phạm vi khu rừng trong đó có hoạt động DLST và các khu rừng (hoặc các tiểu khu rừng) liền kề/tiếp giáp.

- Phương án 2:

+ Phạm vi khu rừng trong đó có hoạt động DLST.

+ Phạm vi quy hoạch DLST được cấp thẩm quyền phê duyệt.

+ Phạm vi ngoài khu rừng nhưng được hưởng lợi từ dịch vụ bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng

+ Chủ tịch UBD tỉnh căn cứ điều kiện của địa phương quy định cụ thể vị trí và diện tích cung ứng dịch vụ trên địa bàn tỉnh.

b) Đánh giá tác động của các giải pháp và chọn phương án

Các tác động dự kiến của từng phương án đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan được tóm tắt trong Bảng 2 sau đây:

Bảng 2. So sánh tác động dự kiến của các phương án quy định tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái phải trả tiền DVMTR

Tác động	Phương án 1	Phương án 2
	- Phạm vi khu rừng trong đó có hoạt động DLST - và các khu rừng (hoặc các tiểu khu rừng) liền kề/tiếp giáp	- Phạm vi khu rừng trong đó có hoạt động DLST, - Phạm vi quy hoạch DLST được cấp thẩm quyền phê duyệt; - Phạm vi ngoài rừng nhưng được hưởng lợi từ DVMTR; - Chủ tịch UBD tỉnh căn cứ điều kiện của địa phương quy định cụ thể vị trí và diện tích cung ứng dịch vụ trên địa bàn tỉnh.
Tác động về kinh tế	- Hiệu quả thấp vì phạm vi bị thu hẹp	- Hiệu quả cao, phạm vi mở rộng, có thể bao gồm cả khu vực ngoài rừng nhưng được thụ hưởng lợi vẻ đẹp cảnh quan rừng nên cũng phải trả tiền.
Tác động về xã hội	- Không bình đẳng vì có doanh nghiệp ở ngoài rừng nhưng vẫn được thụ hưởng vẻ đẹp cảnh quan rừng mà không phải trả tiền - Khái niệm "liền kề, tiếp giáp" có thể khó thống nhất	- Các doanh nghiệp bình đẳng trên thực tế vì có sử dụng/hưởng lợi từ DVMTR là phải trả tiền. - Quy định bám sát thực tế, dễ đồng thuận giữa các bên liên quan.
Tác động về môi	- Hạn chế tăng nguồn lực	- Tăng nguồn lực cho BV&PTRR ở mức

trường	BV&PTRR	cao
Tác động về bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới
Tác động về thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính
Tác động đối với hệ thống pháp luật và thể chế	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất nhưng cứng nhắc.	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất về nguyên tắc nhưng linh hoạt, phù hợp thực tiễn - Tăng cường phân cấp cho địa phương.

c) Kiến nghị:

Từ các phân tích ở trên, kết hợp với kết quả tham vấn bằng phiếu, tổng hợp ý kiến các địa phương và khảo sát thực tế, giải pháp lựa chọn là Phương án 2 và khoản 4 Điều 57 Nghị định 156 được đề xuất sửa đổi như sau: *Tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí quy định tại điểm d khoản 2 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp, bao gồm: các hoạt động dịch vụ lữ hành, vận tải khách du lịch, lưu trú du lịch, dịch vụ ăn uống, mua sắm, thể thao, vui chơi giải trí, chăm sóc sức khỏe, tham quan, quảng cáo trong phạm vi cung ứng dịch vụ về bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng được xác định theo quy định tại Phụ lục IV Nghị định này. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể danh sách tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ, vị trí và diện tích cung ứng dịch vụ trên địa bàn tỉnh.*

3.3. Đối với cơ sở nuôi trồng thủy sản

a) Đề xuất phương án

Để quy định được một cách tương đối rõ ràng, có cơ sở pháp lý, khoa học, thực tiễn và dễ thực hiện, đối với các cơ sở nuôi trồng thủy sản có sử dụng dịch vụ "*Cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên, nguồn nước từ rừng và các yếu tố từ môi trường, hệ sinh thái rừng để nuôi trồng thủy sản*" phải trả tiền DVMTR theo điểm e khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp (khoản 6 Điều 57 Nghị định 156) có thể thực hiện theo 2 phương án như sau:

- Phương án 1:

+ Phạm vi khu rừng trong đó có hoạt động NTTS

+ Quy định cụ thể các đối tượng để áp dụng thống nhất cả nước

- Phương án 2:

+ Quy định nguyên tắc chung để áp dụng thống nhất cả nước

+ Chủ tịch UBD tỉnh căn cứ điều kiện của địa phương quy định các đối tượng cụ thể trên địa bàn tỉnh.

b) Đánh giá tác động của các giải pháp và chọn phương án

Các tác động dự kiến của từng phương án đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan được tóm tắt trong Bảng 3 sau đây:

Bảng 3. So sánh tác động dự kiến của các phương án quy định tổ chức, cá nhân nuôi trồng thủy sản phải trả tiền DVMTR

Tác động	Phương án 1	Phương án 2
	- Phạm vi khu rừng trong đó có hoạt động NTTS - Quy định cụ thể các đối tượng để áp dụng thống nhất cả nước	- Quy định nguyên tắc chung để áp dụng thống nhất cả nước - Chủ tịch UBD tỉnh căn cứ điều kiện của địa phương quy định các đối tượng cụ thể trên địa bàn tỉnh
Tác động về kinh tế	- Hiệu quả thấp do không khả thi vì đối tượng rất phức tạp	- Triển vọng hiệu quả cao, phạm vi mở rộng theo điều kiện thực tế
Tác động về xã hội	- Có thể không bình đẳng vì không thống kê đầy đủ các đối tượng - Khó đồng thuận giữa các bên liên quan	- Bình đẳng trên thực tế vì có sử dụng /hưởng lợi từ DVMTR là phải trả tiền - Quy định bám sát điều kiện thực tế nên tính khả thi cao - Dễ đồng thuận giữa các bên liên quan
Tác động về môi trường	- Hạn chế tăng nguồn lực BV&PTRR	- Tăng nguồn lực cho BV&PTRR
Tác động về bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới
Tác động về thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính
Tác động đối với hệ thống pháp luật và thể chế	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất nhưng cứng nhắc	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất về nguyên tắc nhưng linh hoạt, phù hợp thực tiễn - Tăng cường phân cấp cho địa phương.

c) Kiến nghị:

Từ các phân tích ở trên, kết hợp với kết quả tham vấn, tổng hợp ý kiến các bên liên quan và khảo sát thực tế, giải pháp lựa chọn là Phương án 2 và khoản 6 Điều 57 Nghị định 156 được đề xuất sửa đổi như sau: *Cơ sở nuôi trồng thủy sản quy định tại điểm e khoản 2 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp là tổ chức nuôi trồng thủy sản hoặc liên kết với các hộ gia đình, cá nhân nuôi trồng thủy sản có sử dụng dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên, nguồn nước và các yếu tố từ môi trường, hệ sinh thái rừng cho nuôi trồng thủy sản; Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quy định cụ thể danh sách tổ chức nuôi trồng thủy sản hoặc liên kết với các hộ gia đình, cá nhân nuôi trồng thủy sản phải trả tiền DVMTR trên địa bàn tỉnh.*

II. CHÍNH SÁCH 2: VỀ HÌNH THỨC CHI TRẢ TIỀN DVMTR

1. Vấn đề bất cấp

Quy định các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí (tại khoản 4 Điều 57 Nghị định 156); và quy định các cơ sở nuôi trồng thủy sản thực hiện hình thức chi trả trực tiếp cho bên cung ứng DVMTR (khoản 6 Điều 57 Nghị định 156) là chưa phù hợp ở một số địa phương.

Đồng thời, nội dung Điều 57 Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định về "*Đối tượng phải trả tiền DVMTR*" nên gộp hình thức chi trả vào đây là không phù hợp, trong khi hình thức chi trả tiền DVMTR đã được quy định tại Điều 58 Nghị định

156/2018/NĐ-CP.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Quy định được hình thức chi trả tiền DVMTR một cách thống nhất, phù hợp với tất cả các loại hình dịch vụ và điều kiện thực hiện trên thực tế; đặc biệt đối với các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch sinh thái, nghỉ dưỡng, giải trí có sử dụng dịch vụ bảo vệ, duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng; và đối với các cơ sở nuôi trồng thủy sản sử dụng dịch vụ cung ứng bãi đẻ, nguồn thức ăn, con giống tự nhiên, nguồn nước và các yếu tố từ môi trường, hệ sinh thái rừng cho nuôi trồng thủy sản; để việc triển khai thực hiện thuận lợi, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch và hiệu quả.

3. Các giải pháp đề xuất hình thức chi trả DVMTR

Trong mục I về đối tượng phải trả tiền DVMTR đã đề xuất bỏ nội dung quy định về hình thức chi trả trực tiếp đối với dịch vụ du lịch sinh thái tại khoản 4 Điều 57 và nuôi trồng thủy sản tại khoản 6 Điều 57 nên phần này chỉ xem xét Điều 58 quy định về hình thức chi trả tiền DVMTR; để đạt được mục tiêu nêu trên, có thể thực hiện theo 2 phương án:

- Phương án 1:

Để nguyên như NĐ156 hiện hành, không bỏ đoạn cuối khoản 2 "*áp dụng trong trường hợp bên cung ứng DVMTR và bên sử dụng DVMTR không thỏa thuận được hợp đồng chi trả RVMTR theo hình thức chi trả trực tiếp* ".

- Phương án 2:

Bổ sung khoản 3 vào Điều 58, trong đó quy định cụ thể:

+ 3 loại DVMTR thực hiện chi trả gián tiếp là: thủy điện (điểm a khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp), nước sạch (điểm b khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp) và nước công nghiệp (điểm c khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp);

+ 3 loại có thể chi trả theo cả 2 hình thức trực tiếp hoặc gián tiếp tùy điều kiện cụ thể là: du lịch sinh thái (điểm d khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp), hấp thụ các bon và giảm phát thải (điểm đ khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp) và nuôi trồng thủy sản (điểm e khoản 2 Điều 63 Luật Lâm nghiệp); Chủ tịch UBND cấp tỉnh căn cứ điều kiện của địa phương quy định cụ thể hình thức chi trả đối với dịch vụ trên địa bàn tỉnh, Bộ Nông nghiệp và PTNT quy định cụ thể hình thức chi trả đối với dịch vụ trên địa bàn liên tỉnh.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp và chọn phương án

Các tác động dự kiến của từng phương án đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan được tóm tắt trong Bảng 4 sau đây:

Bảng 4. So sánh tác động dự kiến của các phương án quy định hình thức chi trả tiền DVMTR

Tác động	Phương án 1	Phương án 2
	Để nguyên như NĐ156 hiện hành	- Bổ sung khoản 3 quy định cụ thể các loại DVMTR thực hiện chi trả trực tiếp và các loại chi trả gián tiếp - Chủ tịch UBND cấp tỉnh quyết định hình thức chi trả đối với dịch vụ trên địa bàn tỉnh, Bộ Nông nghiệp và PTNT quyết định đối với dịch vụ trên địa bàn liên tỉnh.
Tác động về kinh tế	- Hiệu quả cao do mở rộng đối tượng, hình thức chi trả	- Hiệu quả cao do mở rộng đối tượng, hình thức chi trả
Tác động về xã hội	- Bình đẳng, ưu tiên cơ chế tự nguyện theo luật lâm nghiệp	- Bình đẳng, nhưng có sự can thiệp của nhà nước
Tác động về môi trường	- Có thể hạn chế tăng nguồn lực cho BV&PTRR và BVMT do một số doanh nghiệp không tự nguyện	- Tăng nguồn lực cho BV&PTRR và BVMT vì có sự can thiệp của nhà nước
Tác động về bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới
Tác động về thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính	- Không phát sinh thủ tục hành chính
Tác động đối với hệ thống pháp luật và thể chế	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất và đúng theo Luật Lâm nghiệp - Giảm được 1 điều phải sửa đổi không thực sự cần thiết.	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Quy định thống nhất về nguyên tắc và có phân cấp cho địa phương. - Có sự áp đặt của nhà nước - Tăng thêm 1 điều phải sửa đổi.

5. Kiến nghị:

Từ các phân tích ở trên, kết hợp với kết quả tham vấn, tổng hợp ý kiến các bên liên quan và khảo sát thực tế, giải pháp lựa chọn là Phương án 1 là giữ nguyên Điều 58 như sau:

"Điều 58. Hình thức chi trả tiền dịch vụ môi trường rừng

1. Bên sử dụng DVMTR trả tiền trực tiếp cho bên cung ứng DVMTR theo quy định tại điểm a, điểm c khoản 3 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp được thực hiện trên cơ sở hợp đồng thỏa thuận tự nguyện.

2. Bên sử dụng DVMTR trả tiền cho bên cung ứngDVMTR ủy thác qua Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng theo quy định tại điểm b khoản 3 Điều 63 của Luật Lâm nghiệp áp dụng trong trường hợp bên cung ứng DVMTR và bên sử dụng DVMTR không thỏa thuận được hợp đồng chi trả DVMTR theo hình thức chi trả trực tiếp."

III. CHÍNH SÁCH 3: VỀ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG TIỀN DVMTR

1. Vấn đề bất cập

Quy định việc sử dụng tiền DVMTR tại điều 70 Nghị định 156 còn chưa đầy đủ; việc quy định điều tiết từ lưu vực có mức chi trả quá cao sang lưu vực có mức chi trả quá thấp chưa phù hợp thực tiễn; quy định hệ số K đối với một số đối tượng rừng còn thiếu.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

- Quy định được các nội dung chi tiền quản lý tại Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam (khoản 1, Điều 70 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP) và tại Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng cấp tỉnh (khoản 2, Điều 70 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP); nội dung chi tiền DVMTR của chủ rừng (khoản 3, Điều 70 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP) và nội dung chi tiền DVMTR tại UBND cấp xã (khoản 4, Điều 70 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP) một cách cụ thể, chi tiết, phù hợp tính chất nguồn thu và đặc điểm công việc của các đối tượng;

- Quy định bổ sung hệ số K đối với một số đối tượng rừng còn thiếu (khoản 2 mục II Phụ lục VII Nghị định số 156/2018/NĐ-CP); để việc triển khai thực hiện thuận lợi, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch.

- Quy định được phương pháp xác định số tiền chi trả DVMTR cho các khu rừng cung ứng dịch vụ thuộc các lưu vực bậc thang một cách hợp lý, làm cơ sở điều phối tiền DVMTR giữa các đối tượng được chi trả trên các lưu vực bậc thang (khoản 1 mục I Phụ lục VII Nghị định số 156/2018/NĐ-CP) bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Đối với các quy định về nội dung chi tiền DVMTR tại các khoản 1, 2, 3 và 4 Điều 70 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, và quy định bổ sung nội dung hệ số K để đạt mục tiêu i) và ii) việc sửa đổi nhận được sự đồng thuận cao nên chỉ đề xuất một phương án.

Đối với việc xác định số tiền chi trả DVMTR cho các khu rừng cung ứng dịch vụ thuộc các lưu vực bậc thang có nhiều bên sử dụng dịch vụ cùng trả tiền, còn có nhiều ý kiến khác nhau; các phương án được đề xuất trên cơ sở xem xét toàn diện các yếu tố liên quan như: cơ sở khoa học về giá trị dịch vụ do khu rừng cung ứng, điều kiện cụ thể về kinh tế, xã hội của các đối tượng chủ rừng trên các địa bàn khác nhau thuộc từng bậc thang lưu vực,.. nhằm đạt mục tiêu tổng thể của chính sách chi trả DVMTR, hài hoà lợi ích của các bên liên quan, tạo động lực thúc đẩy và mở rộng thực thi chính sách. Các phương án cụ thể như sau:

- Phương án 1: Khi đơn giá chi trả bình quân của tỉnh gấp 2 lần mức hỗ trợ cao nhất của Ngân sách Nhà nước cho bảo vệ rừng, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam điều tiết cho các tỉnh có đơn giá bình quân từ thấp nhất trở lên trên cùng lưu vực sông lớn. Nếu đơn giá chi trả bình quân của các tỉnh đều gấp 2 lần mức hỗ trợ cao nhất của Ngân sách Nhà nước cho bảo vệ rừng, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam điều tiết cho các tỉnh ngoài lưu vực có nhiều rừng và đơn giá chi trả DVMTR bình quân thấp nhất trở lên.

(Chi tiết điều tiết theo Phương án này đối với lưu vực Sông Đà theo Phụ lục A)

- Phương án 2: Đối với các tỉnh có nhà máy thủy điện đóng trên địa bàn được hưởng thêm một tỷ lệ nhất định (dự kiến 5%) tổng thu từ nhà máy thủy điện sau khi trừ chi phí quản lý, phần còn lại phân bổ theo diện tích rừng nằm trong lưu vực.

(Chi tiết điều tiết theo Phương án này theo Phụ lục B)

4. Đánh giá tác động của các giải pháp và chọn phương án

Các tác động dự kiến của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan được tóm tắt trong Bảng 5 sau đây:

Bảng 5. So sánh tác động dự kiến của các phương án điều phối tiền DVMTR giữa các đối tượng được chi trả trên các lưu vực bậc thang liên tỉnh

Tác động	Phương án 1	Phương án 2
	Khi đơn giá chi trả bình quân gấp 2 lần mức hỗ trợ cao nhất của NSNN, Quỹ TW điều tiết cho các tỉnh có đơn giá bình quân từ thấp nhất trở lên trên cùng lưu vực sông lớn; có thể điều tiết ra ngoài lưu vực.	Đối với các tỉnh có nhà máy thủy điện đóng trên địa bàn được hưởng thêm một tỷ lệ nhất định (dự kiến 5%) tổng thu từ nhà máy thủy điện sau khi trừ chi phí quản lý, phần còn lại phân bổ theo diện tích rừng nằm trong lưu vực.
Tác động về kinh tế	- Số tỉnh phải điều tiết có thể không lớn nhưng số tiền điều tiết lớn - Cào bằng mức chi trả cho các đối tượng có giá trị đóng góp khác nhau về DVMTR - Giảm/mất động lực cho mở rộng nguồn thu và BV&PTR	- Số tỉnh phải điều tiết có thể lớn vì thay đổi cách tính đơn giá nhưng số tiền điều tiết không lớn - Vẫn còn chênh lệch mức chi trả cho các đối tượng do có giá trị đóng góp khác nhau về DVMTR - Tạo động lực cho mở rộng nguồn thu và BV&PTR
Tác động về xã hội	- Tác động về mặt xã hội có thể lớn vì số tiền điều tiết lớn nhưng phạm vi tác động hẹp vì chỉ một số ít tỉnh phải điều tiết - Không đúng bản chất DVMTR	- Phạm vi tác động về mặt xã hội có thể rộng vì liên qua nhiều tỉnh, nhưng mức độ tác động nhỏ vì mức điều nhỏ - Giữ được bản chất dịch vụ môi trường rừng.
Tác động về môi trường	- Hạn chế nguồn lực cho BV&PTR và bảo vệ môi trường do giảm động lực mở rộng nguồn thu	- Tăng nguồn lực BV&PTRR và bảo vệ môi trường vì tăng động lực mở rộng nguồn thu và BV&PTR
Tác động về bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới
Tác động về thủ tục hành chính	- Không làm phát sinh thủ tục hành chính	- Không làm phát sinh thủ tục hành chính
Tác động đối với hệ thống pháp luật và thể chế	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Đơn giản, dễ thực hiện	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Tương đối phức tạp, khó thực hiện

5. Kiến nghị

Từ các phân tích ở trên, kết hợp với kết quả tham vấn, tổng hợp ý kiến các bên liên quan, giải pháp lựa chọn là Phương án 1: *Điều tiết số tiền chi trả DVMTR cho các khu rừng cung ứng dịch vụ thuộc các lưu vực bậc thang liên tỉnh theo hướng khi đơn giá chi trả bình quân của tỉnh gấp 2 lần mức hỗ trợ cao nhất của Ngân sách Nhà nước cho bảo vệ rừng, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam điều tiết cho các tỉnh có đơn giá bình quân từ thấp nhất trở lên trên cùng lưu vực sông lớn. Nếu đơn giá chi trả bình quân của các tỉnh đều gấp 2 lần mức hỗ trợ cao nhất của Ngân sách Nhà nước cho bảo vệ rừng, Quỹ Bảo vệ và phát triển rừng Việt Nam điều tiết cho các tỉnh ngoài lưu vực có nhiều rừng và đơn giá chi trả DVMTR bình quân thấp.*

IV. CHÍNH SÁCH 4. VỀ DỊCH VỤ HẤP THỤ VÀ LƯU GIỮ CÁC BON CỦA RỪNG

1. Vấn đề bất cập

Điểm đ khoản 2 Điều 63 Luật lâm nghiệp quy định: *"Tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn phải trả tiền dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng*"; tuy nhiên, loại DVMTR này đến nay chưa thực hiện được do thiếu các hướng dẫn cụ thể.

Đồng thời, tại khoản 5 Điều 57 Nghị định 156/2018/NĐ-CP quy định: *"Đối với tổ chức, cá nhân hoạt động sản xuất kinh doanh gây phát thải khí nhà kính lớn theo quy định tại điểm đ khoản 2 điều 63 Luật Lâm nghiệp, Bộ Nông nghiệp và PTNT tổ chức thí điểm đến hết năm 2020, tổng kết trình Chính phủ quy định chi tiết đối tượng, hình thức chi trả, mức chi trả, quản lý, sử dụng tiền chi trả dịch vụ về hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng*". Năm 2019, Bộ Nông nghiệp và PTNT đã trình Thủ tướng Chính phủ Tờ trình số 7312/TTr-BNN-TCLN về về Dự thảo Quyết định Thí điểm chi trả DVMTR đối với dịch vụ hấp thụ và lưu giữ các bon của rừng, nhưng chưa được thực hiện.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề

Dịch vụ *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh*" được quy định tại Khoản 2, Điều 61, Luật lâm nghiệp. Đây là một trong 5 loại hình dịch vụ môi trường rừng. Mặc dù đã được Luật Lâm nghiệp 2017 quy định, nhưng đến nay chưa có quy định với dịch vụ này. Hơn nữa, Luật Bảo vệ môi trường 2020 và Nghị định 06/2022/NĐ-CP đã quy định lộ trình giảm phát thải khí nhà kính và phát triển thị trường các bon. Do đó, việc bổ sung các quy định cụ thể để thực hiện được chính sách chi trả DVMTR đối với loại hình dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải KNK nhằm đạt các mục tiêu:

- Nhằm đạt các mục tiêu bổ sung cho quản lý rừng bền vững và thực hiện các cam kết của Quốc gia về giảm phát thải khí nhà kính, góp phần thực hiện đầy đủ chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng quy định tại Luật Lâm nghiệp 2017;

- Thúc đẩy đạt các mục tiêu bổ sung cho quản lý rừng trong việc giảm phát thải khí nhà kính và tăng hấp thụ các bon trong lâm nghiệp; góp phần thực hiện đầy đủ chính sách chi trả.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề

Việc bổ sung các nội dung quy định đối với dịch vụ *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh*" có thể thực hiện theo 2 phương án sau:

a) Phương án 1:

Bổ sung các quy định đối với dịch vụ *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh*" vào các điều của Nghị định 156 có nội dung tương ứng.

b) Phương án 2:

Bổ sung 1 điều riêng về *"Hấp thụ và lưu giữ các-bon của rừng; giảm phát thải khí nhà kính từ hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, tăng trưởng xanh*"; bổ sung một số khoản về dịch vụ này vào Điều 1 giải thích từ ngữ, Điều 3 về Quy định chuyển tiếp và một phụ lục vào Nghị định sửa đổi.

4. Đánh giá tác động của các giải pháp và chọn phương án

Các tác động dự kiến của các giải pháp đối với đối tượng chịu sự tác động trực tiếp của chính sách và các đối tượng khác có liên quan được tóm tắt trong Bảng 6 sau đây:

Bảng 6. So sánh tác động dự kiến của các phương án quy định về dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải khí nhà kính

Tác động	Phương án 1	Phương án 2
	Bổ sung các quy định đối với dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải khí nhà kính vào các điều của Nghị định 156 có nội dung tương ứng	Bổ sung 1 điều riêng về dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải khí nhà kính; bổ sung một số khoản về dịch vụ này vào Điều 1 giải thích từ ngữ , Điều 3 về Quy định chuyển tiếp và một phụ lục vào Nghị định sửa đổi.
Tác động về kinh tế	- Tác động có tính đột phá vì tiềm năng dịch vụ rất lớn - Nếu thực hiện được trên phạm vi cả nước có thể tạo sự đột phá về nguồn thu.	- Tác động có tính đột phá vì tiềm năng dịch vụ rất lớn - Nếu thực hiện được trên phạm vi cả nước có thể tạo sự đột phá về nguồn thu.
Tác động về xã hội	- Góp phần tăng thu nhập và cải thiện sinh kế người làm nghề rừng, đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi - Chi trả dựa trên kết quả giúp nâng cao ý thức trách nhiệm của người tham gia - Thay đổi về quản trị rừng theo hướng bền vững và phát thải thấp	- Góp phần tăng thu nhập và cải thiện sinh kế người làm nghề rừng, đồng bào dân tộc thiểu số, miền núi - Chi trả dựa trên kết quả giúp nâng cao ý thức trách nhiệm của người tham gia - Thay đổi về quản trị rừng theo hướng bền vững và phát thải thấp
Tác động về môi trường	- Đóng góp cho mục tiêu giảm phát thải và tăng hấp thụ các bon của rừng;	- Đóng góp cho mục tiêu giảm phát thải và tăng hấp thụ các bon của rừng;
Tác động về bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới	- Góp phần thực hiện bình đẳng giới
Tác động về thủ tục hành	- Có thể làm phát sinh thủ tục hành chính trong việc công nhận kết quả	- Có thể làm phát sinh thủ tục hành chính trong việc công nhận kết quả

chính	giảm phát thải, tín chỉ cac bon rừng	giảm phát thải, tín chỉ cac bon rừng
Tác động đối với hệ thống pháp luật và thể chế	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Đáp ứng các yêu cầu của pháp luật Việt Nam và quốc tế - Hòa nhập với các loại DVMTR khác nhưng không thuận lợi cho người sử dụng. - Tăng nhiệm vụ và trách nhiệm cho hệ thống Quỹ BVPTR và cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp	- Không phát sinh tổ chức, thể chế mới - Đáp ứng các yêu cầu của pháp luật Việt Nam và quốc tế - Thuận lợi cho người sử dụng vì quy định trong 1 điều riêng với đầy đủ nội dung và có tính hệ thống. - Tăng nhiệm vụ và trách nhiệm cho hệ thống Quỹ BVPTR và cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp

5. Kiến nghị

Từ các phân tích ở trên, kết hợp với kết quả tham vấn, tổng hợp ý kiến các bên liên quan, giải pháp lựa chọn là Phương án 2: *Bổ sung 1 điều riêng (Điều 72a) về dịch vụ hấp thụ các bon rừng và giảm phát thải khí nhà kính; bổ sung 3 khoản về dịch vụ này vào Điều 1 giải thích từ ngữ , 2 khoản vào Điều 3 về Quy định chuyển tiếp và Phụ lục IX vào Nghị định sửa đổi.*

Phụ lục A

PHƯƠNG ÁN TÍNH TOÁN ĐIỀU PHỐI, ĐIỀU TIẾT TRÊN ĐƠN GIÁ BÌNH QUÂN TOÀN TỈNH

1. Xác định địa phương phải điều tiết (Lai Châu)

TT	Địa bàn	Trung ương điều phối (nghìn đồng)	Diện tích rừng được hưởng tiền DVMTR (ha)	Đơn giá bình quân (nghìn đồng/ha)	Dự kiến điều tiết (nghìn đồng/ha)	Tổng tiền dự kiến điều tiết (nghìn đồng)
A	B	1	2	3 = 1:2	4 = 3 - 800	5
	Tổng cộng	**921.837.426,3**	**1.659.978,5**	**2.519,3**	**156,6**	**69.067.564,9**
1	Điện Biên	223.583.501,8	304.352,3	734,6		
2	Lai Châu	421.950.964,9	441.104,3	956,6	156,6	69.067.564,9
3	Sơn La	176.918.646,9	563.012,6	314,2		
4	Yên Bái	78.607.632,7	223.907,8	351,1		
5	Hòa Bình	20.776.680,1	127.601,5	162,8		
6	Phú Thọ	1.997.951,6	639,2	3.125.804,4		

2. Xác định số tiền điều tiết cho các địa phương có đơn giá thấp nhất trở lên (Hòa Bình, Sơn La)

TT	Địa bàn	Tổng (Nghìn đồng)	Theo đơn vị		Diện tích rừng được hưởng tiền DVMTR (ha)	Đơn giá bình quân (nghìn đồng/ha)	Dự kiến điều tiết lần 1 (nghìn đồng/ha)		Dự kiến điều tiết lần 2 (nghìn đồng/ha)		Tổng tiền dự kiến điều tiết (nghìn đồng)	Đơn giá sau khi điều tiết (nghìn đồng)
			TW điều phối (nghìn đồng)	Địa phương (nghìn đồng)			Đơn giá	Số tiền điều tiết	Đơn giá	Số tiền điều tiết		
A	B	1 = 2 + 3	2	3	4	5 = 1 : 4	6	7	8	9	10	
	Tổng	**1.106.501.860,9**	**921.837.426,3**	**184.664.434,5**	**1.659.978,5**						**69.067.562,9**	
1	Điện Biên	242.221.079,1	223.583.501,8	18.637.577,3	304.352,3	795,9						
2	Lai Châu	474.250.370,6	421.950.964,9	52.299.405,7	441.104,3	1.075,1						918,6
3	Sơn La	244.038.341,9	176.918.646,9	67.119.695,0	563.012,6	433,5			54,7	30.773.623,4	30.773.623,4	488,1
4	Yên Bái	122.002.464,2	78.607.632,7	43.394.831,5	223.907,8	544,9			-			
5	Hòa Bình	23.989.605,1	20.776.680,1	3.212.925,0	127.601,5	188,0	245,4	31.319.387,5	54,7	6.974.552,0	38.293.939,5	488,1
6	Phú Thọ	1.997.951,6	163.139,8	1.834.811,8	639,2	3.125,8						

Ghi chú:

- Bảng tổng hợp trên được tạm lấy theo số liệu chi trả DVMTR của năm 2021.

- Theo phương án này đối với địa phương có đơn giá chi trả vượt mức hỗ trợ cao nhất của nhà nước cho bảo vệ rừng là 800.000 đồng/ha sẽ có 1 tỉnh phải điều tiết giảm là Lai Châu với số tiền điều tiết là 69,07 tỷ đồng và 02 tỉnh điều điều tiết tăng là Hòa Bình (số tiền điều tiết 38,29 tỷ đồng) và Sơn La (số tiền điều tiết 30,77 tỷ đồng).

Phụ lục B

PHƯƠNG ÁN TÍNH TOÁN ĐIỀU PHỐI 5% CHO ĐỊA PHƯƠNG CÓ NHÀ MÁY THỦY ĐIỆN

Đối với các tỉnh có nhà máy thủy điện đóng trên địa bàn được để lại một tỷ lệ nhất định (dự kiến 5% tổng nguồn thu từ nhà máy thủy điện sau khi trừ chi phí quản lý của Quỹ Trung ương), phần còn lại tiến hành phân bổ theo diện tích rừng nằm trong lưu vực.

TT	Địa phương	Phương án 2 (5%)	PA đang chi trả (Nghìn đồng)	Chênh lêch PA (nghìn đồng)	Diện tích chi trả (ha)	Đơn giá chi trả bình quân (nghìn đồng)	
A	*B*	*1*	*2*	*3 = 1 - 2*	*4*	*5 = 2 : 4*	*6 = 1 : 4*
	Tổng	**1.854.681.835**	**1.854.681.835**			**PA hiện tại**	**PA 2 (5%)**
1	Hà Giang	39.946.767	40.960.887	(1.014.120)	347.303,30	117,94	115,02
2	Cao Bằng	19.955.989	20.346.212	(390.222)	223.068,94	91,21	89,46
3	Bắc Kạn	10.832.680	11.402.821	(570.141)	115.783,11	98,48	93,56
4	Tuyên Quang	13.672.754	11.743.385	1.929.369	134.097,22	87,57	101,96
5	Lào Cai	18.717.761	19.934.075	(1.216.314)	225.397,27	88,44	83,04
6	Điện Biên	210.514.841	222.977.339	(12.462.498)	304.352,35	732,63	691,68
7	Lai Châu	410.107.520	419.925.600	(9.818.080)	441.104,25	951,99	929,73
8	Sơn La	179.273.429	172.449.754	6.823.675	563.012,64	306,30	318,42
9	Yên Bái	71.384.530	73.342.654	(1.958.124)	223.907,78	327,56	318,81
10	Hòa Bình	35.544.400	20.127.166	15.417.234	127.601,51	157,73	278,56
15	Phú Thọ	152.632	160.665	(8.033)	639,18	251,36	238,79

TT	Địa phương	Phương án 2 (5%)	PA đang chi trả (Nghìn đồng)	Chênh lêch PA (nghìn đồng)	Diện tích chi trả (ha)	Đơn giá chi trả bình quân (nghìn đồng)	
A	*B*	*1*	*2*	*3 = 1 - 2*	*4*	*5 = 2 : 4*	*6 = 1 : 4*
25	Thanh Hóa	24.528.457	20.742.491	3.785.966	380.295,75	54,54	64,50
26	Nghệ An	9.855.536	10.374.249	(518.712)	461.934,54	22,46	21,34
27	Hà Tĩnh	1.337.537	1.323.359	14.177	70.650,00	18,73	18,93
28	Quảng Bình	269.365	283.542	(14.177)	7.130,00	39,77	37,78
29	TT Huế	223.972	235.760	(11.788)	152.504,35	1,55	1,47
30	Quảng Nam	47.893.058	46.980.964	912.093	282.948,44	166,04	169,26
31	Quảng Ngãi	4.786.051	3.357.945	1.428.106	23.278,37	144,25	205,60
32	Bình Định	6.480.052	5.511.943	968.109	98.823,25	55,78	65,57
33	Phú Yên	15.251.929	13.284.716	1.967.213	69.748,39	190,47	218,67
34	Khánh Hòa	2.626.180	2.510.772	115.407	134.122,09	18,72	19,58
35	Bình Thuận	23.231.762	22.035.998	1.195.764	143.709,64	153,34	161,66
36	Kon Tum	248.209.464	249.017.401	(807.937)	383.875,99	648,69	646,59
37	Gia Lai	103.266.444	106.869.066	(3.602.622)	470.247,73	227,26	219,60
38	Đắk Lắk	88.529.895	87.110.484	1.419.411	214.813,55	405,52	412,12

TT	Địa phương	Phương án 2 (5%)	PA đang chi trả (Nghìn đồng)	Chênh lêch PA (nghìn đồng)	Diện tích chi trả (ha)	Đơn giá chi trả bình quân (nghìn đồng)	
A	*B*	*1*	*2*	*3 = 1 - 2*	*4*	*5 = 2 : 4*	*6 = 1 : 4*
39	Đắk Nông	64.050.586	62.081.700	1.968.886	141.078,55	440,05	454,01
40	Lâm Đồng	166.670.527	175.442.660	(8.772.133)	393.675,39	445,65	423,37
41	Bình Phước	25.002.926	24.103.299	899.627	58.156,49	414,46	429,92
42	Tây Ninh	214.271	220.435	(6.165)	49.885,90	4,42	4,30
43	Bình Dương	31.448	18.579	12.869			
44	Đồng Nai	12.062.206	9.789.796	2.272.410	149.466,44	65,50	80,70
45	Bà Rịa Vũng Tàu	56.865	16.117	40.748			

Ghi chú:

- Bảng tổng hợp trên được tạm lấy theo số liệu chi trả DVMTR của năm 2021; chỉ tính cho tỉnh có nhà máy thủy điện có lưu vực thuộc 2 tỉnh trở lên;

- Số liệu cột 3 trong ngoặc là giảm (-)

- Theo phương án này, có 15 tỉnh điều tiết giảm (-), số tiền giảm cao nhất là 12,5 tỷ đồng (Điện Biên), thấp nhất là 6,2 triệu đồng (Tây Ninh); có 17 tỉnh điều tiết tăng, số tiền tăng cao nhất là 15,4 tỷ đồng (Hòa Bình), thấp nhất là 14,2 triệu đồng (Hà Tĩnh).