

Chi trả dịch vụ môi trường rừng cho dịch vụ du lịch ở Việt Nam - Thực tiễn và một số giải pháp

MAI QUYÊN*
VŨ THỊ MINH NGỌC**

Tóm tắt

Chi trả dịch vụ môi trường rừng (DVMTR), trong đó có chi trả DVMTR cho dịch vụ du lịch và phát triển du lịch là một chính sách đột phá tại Việt Nam kể từ khi được áp dụng rộng rãi trên toàn quốc từ năm 2011. Tuy nhiên, sự đóng góp của nguồn thu từ dịch vụ bảo vệ duy trì vẻ đẹp cảnh quan tự nhiên, bảo tồn đa dạng sinh học hệ sinh thái rừng cho kinh doanh dịch vụ du lịch đang là khiêm tốn nhất (chỉ chiếm 0,7% trong tổng nguồn thu từ DVMTR trong giai đoạn 2011-2021) và chưa tương xứng với tiềm năng hiện có. Vậy giải pháp nào nhằm thúc đẩy thực hiện chi trả DVMTR cho dịch vụ du lịch và phát triển du lịch dựa vào các khu rừng là vấn đề đang được quan tâm và cần giải quyết.

Từ khóa: chi trả dịch vụ môi trường rừng, dịch vụ du lịch, phát triển du lịch

Summary

Payment for forest environment services (PFES), including PFES from tourism services and tourism development has been a breakthrough policy in Vietnam since it was widely applied nationwide since 2011. However, the contribution of revenue from tourism service business for natural landscape maintenance and forest ecosystem biodiversity preservation is the most modest (accounting for only 0.7% of the total revenue from PFES in the period 2011-2021) and is not commensurate with its potential. The solutions to promote the implementation of PFES from forest-based tourism services and tourism development is a matter of concern and need to be solved.

Keywords: payment for forest environment services, tourism services, tourism development

KẾT QUẢ THU TIỀN CHI TRẢ DVMTR ĐỐI VỚI DỊCH VỤ DU LỊCH GIAI ĐOẠN 2011-2020

Khoản 4 Điều 61, Luật Lâm nghiệp (năm 2017) đề cập tới 2 DVMTR có áp dụng đối với du lịch đó là: bảo vệ cảnh quan thiên nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học. Vì vậy, các tổ chức, cá nhân kinh doanh dịch vụ du lịch được hưởng lợi từ DVMTR phải chi trả tiền bảo vệ cảnh quan tự nhiên và bảo tồn đa dạng sinh học các hệ sinh thái rừng phục vụ cho du lịch. Các doanh nghiệp có nguồn thu từ dịch vụ du lịch có nghĩa vụ đóng góp từ 1%-2% doanh thu đạt được thông qua cơ chế chi trả gián tiếp qua quỹ bảo vệ và phát triển rừng (BV&PTR), là tổ chức tiếp nhận ủy thác tiền chi trả DVMTR. Đối với các địa phương không đủ điều kiện thành lập quỹ BV&PTR, thì UBND cấp tỉnh quyết định cơ quan, tổ chức làm thay nhiệm vụ của quỹ BV&PTR cấp tỉnh, với hình thức thanh toán trực tiếp số tiền đóng góp có thể cao hơn (nhưng không dưới 1%).

Quy định trên của Luật Lâm nghiệp (năm 2017) đã tạo ra cơ hội để áp dụng cơ chế chi trả DVMTR cho

dịch vụ du lịch tại Việt Nam và là một giải pháp tiềm năng để giải quyết vấn đề đói nghèo ở nhiều khu vực. Tuy nhiên, việc thực hiện thu tiền của người sử dụng DVMTR đối với dịch vụ du lịch còn khá khó khăn do nhiều nguyên nhân. Vì vậy, kết quả thực hiện chính sách với dịch vụ du lịch đạt thấp nhất trong 3 DVMTR đã thực hiện (chiếm tỷ trọng 0,7% tổng tiền thu DVMTR của cả nước trong giai đoạn 2011-2020) (Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, 2020).

Hình cho thấy, trong giai đoạn 2011-2020, tổng số hợp đồng chi trả DVMTR đã ký với các cơ sở kinh doanh du lịch sinh thái (DLST) là 151 hợp đồng. Số lượng công ty du lịch thực hiện và ký hợp đồng ủy thác DVMTR với quỹ BV&PTR của 8 tỉnh từ 59 công ty trong giai đoạn 2011-2016 tăng lên 73 công ty trong giai đoạn 2017-2018 và giảm còn 19 công ty

* TS., ** ThS., Trường Đại học Lâm nghiệp

Ngày nhận bài: 15/4/2023; Ngày phản biện: 25/4/2023; Ngày duyệt đăng: 10/5/2023

từ năm 2019 đến nay. Bên cạnh đó, số tiền DVMTR thu giai đoạn 2011-2016 tăng chậm là do nhiều tỉnh chưa tổ chức thực hiện loại hình dịch vụ này. Từ năm 2017, tiền thu từ DLST tăng cao, nhất là năm 2019 thu được 51 tỷ đồng là do nhiều tỉnh triển khai thu tiền DVMTR từ các hoạt động DLST. Hiện tại không có số liệu thống kê về thu tiền DVMTR đối với loại hình dịch vụ DLST theo hình thức trực tiếp (không ủy thác qua quỹ BV&PTR cấp tỉnh). Trên thực tế, nhiều chủ rừng, nhất là các vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên có điều kiện về DLST đã tổ chức thu tiền DVMTR trong rừng của mình thông qua thu vé thăm quan, tổ chức nghỉ dưỡng, giải trí hoặc ký hợp đồng với các công ty kinh doanh du lịch, nhà hàng, khách sạn. Đây là một nguồn thu khá lớn, ổn định trong nhiều năm và là hoạt động DVMTR theo hình thức trực tiếp, không qua ủy thác.

Chi trả DVMTR đối với du lịch sẽ thu tiền thông qua 3 kênh chính: (1) Khách du lịch, (2) Công ty thương mại du lịch (lưu trú, vận chuyển, tổ chức tour), (3) Các vườn quốc gia và khu bảo tồn. Bên sử dụng DVMTR sẽ nộp tiền ủy thác qua quỹ BV&PTR cấp tỉnh và quỹ BV&PTR cấp tỉnh sẽ chi trả cho bên cung cấp dịch vụ (cộng đồng, vườn quốc gia, khu bảo tồn, ban quản lý, hộ dân) theo quy định (Sơ đồ).

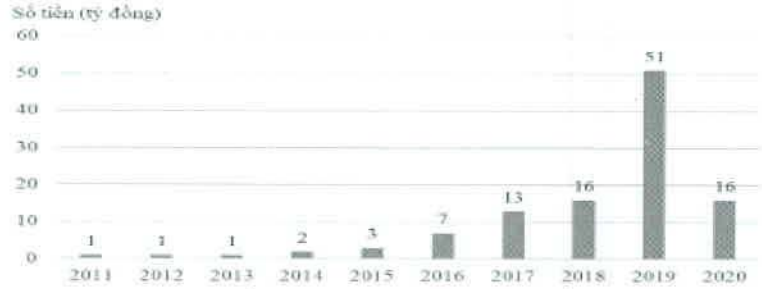
KHÓ KHĂN TRONG VIỆC THỰC HIỆN CHI TRẢ DVMTR ĐỐI VỚI DỊCH VỤ DU LỊCH

Về phía đối tượng phải chi trả (bên sử dụng dịch vụ)

Các cơ sở kinh doanh DLST trong phạm vi khu rừng của chủ rừng thực hiện chi trả tiền DVMTR còn ít so với tiềm năng, là do: (i) Chưa có hướng dẫn cụ thể, như: làm rõ khái niệm về DLST; xây dựng phương án chi trả trực tiếp, cách xác định diện tích cung ứng DVMTR đối với tổ chức, cá nhân, kinh doanh dịch vụ DLST; xác định rõ trách nhiệm quản lý nhà nước đối với loại hình này trong trường hợp chi trả trực tiếp; (ii) Trước năm 2019 thực hiện chi trả theo hình thức ủy thác qua quỹ BV&PTR, phần lớn các cơ sở kinh doanh DLST chấp hành thực hiện chi trả tiền dịch vụ theo quy định; tuy nhiên, sau ngày 01/01/2019 theo quy định tại khoản 4 Điều 57 của Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, ngày 16/11/2018 Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Lâm nghiệp, các tổ chức, cá nhân kinh doanh DLST thực hiện

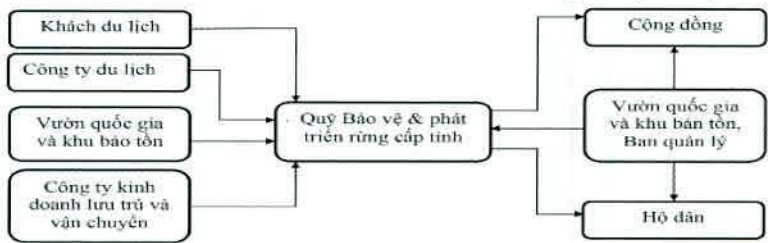
HÌNH: BIẾN ĐỘNG SỐ TIỀN DVMTR THU TỪ CÁC CƠ SỞ KINH DOANH DLST TRÊN TOÀN QUỐC GIAI ĐOẠN 2011-2020

Đơn vị: Tỷ đồng



Nguồn: Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (2020)

SƠ ĐỒ: CÁCH THỨC CHI TRẢ TIỀN DVMTR CHO DỊCH VỤ DU LỊCH



Nguồn: Phạm Thu Thủy và cộng sự (2021)

chi trả trực tiếp cho bên cung ứng DVMTR, nhưng việc đàm phán giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ theo nguyên tắc tự nguyện tiến hành chậm chạp hoặc không tiến hành được; (iii) Hoạt động kinh doanh DLST còn nhỏ lẻ, phân tán, chưa có quy hoạch, nguồn thu không đáng kể; (iv) Cơ sở hạ tầng còn thấp kém, du lịch còn đơn điệu, nên chưa thu hút khách du lịch; (v) Chưa có quy định tổ chức, cá nhân kinh doanh DLST ngoài phạm vi khu rừng nhưng có sử dụng dịch vụ do rừng tạo ra phải chi trả tiền DVMTR.

Về việc thu tiền DVMTR từ các công ty kinh doanh du lịch

- Các công ty kinh doanh du lịch là một nguồn thu rất tiềm năng, nhưng việc thu tiền từ họ là khá khó khăn, do họ có vị thế chính trị vững chắc và có thể vận động hành lang với chính quyền địa phương để tránh phải chi trả DVMTR. Hơn nữa, hệ thống kế toán của các công ty du lịch trên thiếu sự rõ ràng, như: sổ sách kế toán không rõ ràng, các công ty lớn thường không công bố doanh thu thực tế, các mô hình kinh doanh nhỏ như dịch vụ lưu trú tại nhà thường không có sổ sách, kế toán.

- Theo quy định tại điều 59 Nghị định số 156/2018/NĐ-CP, các công ty du lịch phải trả tối thiểu 1% doanh thu thực hiện trong kỳ cho quỹ BV&PTR tỉnh. Tuy nhiên, trên thực tế, các công ty du lịch đã vận động được để chỉ phải chi trả 1% tổng tiền thu từ phí công cộng thay vì tổng doanh thu từ hoạt động du lịch. Con số này không phản ánh được giá trị DVMTR đã sử dụng.

- Do thiếu các quy định rõ ràng để triển khai văn bản pháp luật, tính hiệu quả của chi trả DVMTR đối với dịch vụ du lịch phụ thuộc vào sự sẵn sàng chi trả của người mua và quy mô của các đơn vị kinh doanh. Nhiều đơn vị kinh doanh quy mô nhỏ không được đăng ký và cơ

quan thuế cùng chính quyền địa phương không biết được doanh thu của họ. Điều này làm cho việc tính toán lợi nhuận có được từ khai thác và sử dụng dịch vụ về đẹp cảnh quan cũng như đa dạng sinh học là rất khó khăn.

- Các công ty không nhận thức đầy đủ được dịch vụ về đẹp cảnh quan đã đóng góp vào công việc kinh doanh của họ như thế nào. Có khi họ còn cho rằng, rừng không thể hấp dẫn được khách du lịch và việc DVMTR đóng góp ra sao cho ngành du lịch là không rõ ràng. Vì vậy, rất khó thuyết phục họ chi trả cho dịch vụ này.

- Một trong những khó khăn chính đối với chi trả DVMTR là xác định ai là bên sử dụng dịch vụ phải có trách nhiệm chi trả. Ví dụ, người mua cũng có thể là người bán, gây ra sự phức tạp cho cơ chế chi trả DVMTR. Hay ban quản lý các khu bảo tồn, vườn quốc gia và các tổ chức lâm nghiệp được thành lập hợp pháp là các chủ rừng và do đó, họ được coi là bên cung cấp dịch vụ và phải nhận được tiền chi trả DVMTR. Tuy nhiên, đồng thời họ cũng thu được tiền từ các hoạt động kinh doanh du lịch, có nghĩa họ cũng là người mua dịch vụ. Hơn nữa, do họ thường ký hợp đồng khoán bảo vệ rừng với các hộ dân, họ được coi như là bên trung gian để phân phối tiền chi trả DVMTR đến cho những người quản lý bảo vệ rừng và với vai trò này, họ được giữ 10% số tiền chi trả DVMTR để chi trả cho các chi phí quản lý. Vì vậy, việc cân bằng các lợi ích mà các vườn quốc gia thu được và phần chi trả họ có được dưới tư cách người cung cấp DVMTR là rất quan trọng (Phạm Thu Thủy và cộng sự, 2013).

MỘT SỐ GIẢI PHÁP

Để thực hiện có hiệu quả chi trả DVMTR với dịch vụ du lịch, theo nhóm tác giả, cần thực hiện đồng bộ một số giải pháp sau:

Thứ nhất, bổ sung các hoạt động dịch vụ DLST, đối tượng phải chi trả tiền dịch vụ về kinh doanh DLST, gồm:

i) Tổ chức, cá nhân tổ chức các tour DLST trên sông, hồ, đường bộ giáp ranh với rừng; nước trong sông, hồ do rừng tạo ra và cảnh quan rừng như một loại tài nguyên du lịch cho các tour du lịch này (du thuyền trên sông, hồ, đi bằng đường bộ tham quan thắng cảnh hệ sinh thái rừng...); cơ sở nghỉ dưỡng liền kề với khu rừng có sử dụng nước khoáng thiên nhiên.

ii) Tổ chức, cá nhân tổ chức các hoạt động dịch vụ DLST (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...) trên địa bàn thôn, xã có rừng (mặc dù không nằm trong phạm vi khu rừng) và nằm trong quy

hoạch khu du lịch, điểm DLST được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Thứ hai, cần có văn bản hướng dẫn cụ thể về tiêu chí, phạm vi ảnh hưởng để xác định các khu rừng mà các cơ sở kinh doanh dịch vụ du lịch phải trả tiền DVMTR, vì trên địa bàn nhiều tỉnh, đa số các cơ sở du lịch kinh doanh du lịch lữ hành theo các tuyến (khu bãi cát, hang động, vũng, vịnh núi đá và các điểm di tích văn hóa...) không có hoạt động DLST vào trong các khu rừng mà ở địa điểm liền kề với khu rừng.

Thứ ba, cần có nghiên cứu khoa học sâu hơn làm cơ sở đề xuất thu tiền kinh doanh DLST đối với khu du lịch nằm ngoài khu vực rừng nhưng sử dụng cảnh quan thiên nhiên, trong đó có rừng để tổ chức các tour DLST. Cần xây dựng bản đồ quy hoạch DLST để làm cơ sở xác định đối tượng phải chi trả và đối tượng được chi trả tiền DVMTR.

Thứ tư, nên điều chỉnh hình thức thu tiền DVMTR đối với kinh doanh DLST có thể theo hình thức ủy thác hoặc theo hình thức trực tiếp, tùy các địa phương quyết định.

Thứ năm, nâng cao chất lượng dịch vụ DLST gắn với DVMTR: i) Hoạt động DLST được tiếp tục quan tâm và đẩy mạnh, duy trì hoạt động đón và phục vụ du khách đến tham quan, nghỉ dưỡng, giải trí; tiếp tục phối hợp với các đơn vị lữ hành tổ chức hướng dẫn tuyên truyền cho du khách về bảo tồn đa dạng sinh học và bảo vệ rừng; ii) Thu hút đầu tư vào trồng rừng sản xuất và chế biến lâm sản. Khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân đầu tư trồng rừng sản xuất thâm canh có hiệu quả; iii) Xây dựng, cải tạo các điểm, các tuyến DLST để tạo sự hấp dẫn cho du khách nhưng không làm tổn hại đến cảnh quan, môi trường sinh thái và bảo vệ rừng; iv) Thiết lập mối liên hệ chặt chẽ giữa ban quản lý với chính quyền và cộng đồng dân cư địa phương để có sự đồng thuận, hỗ trợ công tác quản lý bảo vệ rừng, phục vụ công tác bảo tồn thiên nhiên ở khu rừng đặc dụng, rừng phòng hộ. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội (2017), *Luật Lâm nghiệp*, số 16/2017/QH14, ngày 15/11/2017.
2. Bộ Nông Nghiệp và Phát triển nông thôn (2020), *Báo cáo Tổng kết 10 năm Thực hiện Chính sách Chi trả Dịch vụ Môi trường rừng Giai đoạn 2011-2020 và định hướng phát triển giai đoạn 2021-2030*.
3. Phạm Thu Thủy, Karen Bennett, Vũ Tấn Phương, Jake Brunner, Lê Ngọc Dũng, Nguyễn Đình Tiến (2013), *Chi trả dịch vụ môi trường rừng từ chính sách đến thực tiễn*, Báo cáo chuyên đề 98, Bogor, Indonesia: CIFOR.