BỘ NÔNG NGHIỆP VÀ PTNT BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LÂM NGHIỆP

NGUYỄN KHẮC LÂM

NGHIÊN CỨU ĐỀ XUẤT HỆ THỐNG GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG TẠI VIỆT NAM

Chuyên ngành: Quản lý tài nguyên rừng

Mã số: 9620211

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ LÂM NGHIỆP

HÀ NỘI - 2020

Luận án được hoàn thành tại: **Trường Đại học Lâm nghiệp**

Người hướng dẫn: **1. GS.TS Vương Văn Quỳnh**

2. PGS.TS Nguyễn Hải Hòa

Phản biện 1:
.....

Phản biện 1:
.....

Phản biện 3:
.....

Luận án sẽ được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận án cấp
Trường tại: Trường Đại học Lâm nghiệp
Vào hồi……giờ.....ngày.....tháng....năm.....

Có thể tìm hiểu luận án tại:

- Thư viện Trường ĐH Lâm nghiệp

- Thư viện Quốc gia Việt Nam

DANH MỤC BÀI BÁO
VÀ CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ CÔNG BỐ

1. Nguyễn Khắc Lâm, Vương Văn Quỳnh, Lã Nguyên Khang, Lê Sỹ Doanh (2019), "Đề xuất bộ chỉ số Giám sát và Đánh giá Chi trả Dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam", *Tạp chí Khoa học Công nghệ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, số 14/2019,* Bộ NNPTNT, Hà Nội, Tr. 63-74;

2. Nguyễn Khắc Lâm, Vương Văn Quỳnh, Nguyễn Hải Hòa, Lê Sỹ Doanh (2020), "Ứng dụng công nghệ công nghệ thông tin trong Giám sát và Đánh giá Chi trả Dịch vụ môi trường rừng tỉnh Nghệ An*", Tạp chí Khoa học Công nghệ Lâm nghiệp, số 2/2020,* Đại học Lâm nghiệp, Hà Nội, Tr. 58-67;

3. Nguyễn Khắc Lâm, Vương Văn Quỳnh, Nguyễn Hải Hòa (2020), "Đề xuất ứng dụng phương pháp phân tích đa tiêu chí trong lựa chọn và hoàn thiện mô hình Giám sát và Đánh giá Chi trả Dịch vụ Môi trường rừng*", Tạp chí Khoa học Công nghệ Lâm nghiệp, số 4/2020,* Đại học Lâm nghiệp, Hà Nội, Tr. 108-117.

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Sự cần thiết của luận án

Chính sách chi trả Dịch vụ môi trường rừng (DVMTR) đã đạt được những thành quả không thể phủ nhận nhưng vẫn còn một số tồn tại. Nhiều nghiên cứu chỉ ra việc thiếu vắng một hệ thống Giám sát và Đánh giá (GSĐG) hữu hiệu là điểm trừ lớn, có thể dẫn đến rủi ro và tác động xấu tới thành quả của Chính sách này trong dài hạn. Đến nay, đã có một số nghiên cứu xây dựng chỉ số GSĐG chi trả DVMTR được tài trợ bởi VNFF và các tổ chức khác như ADB, FORLAND, PanNature, CIFOR. Tuy nhiên, các bộ chỉ số GSĐG hiện nay vẫn còn một số hạn chế nên chưa có một hệ thống GSĐG hoàn chỉnh nào được phê duyệt và áp dụng cho chi trả DVMTR ở nước ta. Xuất phát từ thực tế đó, luận án đã tiến hành nghiên cứu chính sách và thực tiễn chi trả DVMTR, phân tích lý luận và thực trạng GSĐG chi trả DVMTR ở nước ta. Từ đó, luận án lựa chọn tiêu chuẩn, tiêu chí GSĐG phù hợp; đề xuất bộ chỉ số GSĐG; xác định trọng số; xây dựng quy trình vận hành đồng thời tích hợp phần mềm vào hệ thống GSĐG chi trả DVMTR.

2. Mục tiêu của luận án

2.1 Mục tiêu chung

Luận án góp phần củng cố cơ sở lý luận và thực tiễn GSĐG chi trả DVMTR ở Việt Nam đảm bảo công bằng, minh bạch và hiệu quả.

2.2 Mục tiêu cụ thể

Nghiên cứu làm rõ cơ sở lý luận và yêu cầu GSĐG; Xây dựng chỉ số GSĐG đảm bảo đánh giá tính công bằng, minh bạch và hiệu quả của chính sách; Đề xuất công cụ và quy trình kỹ thuật tiên tiến nhằm vận hành hiệu quả hệ thống GSĐG chi trả DVMTR ở nước ta.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1 Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu chính là các quy định, yêu cầu, thực tiễn của GSĐG và chi trả DVMTR; tổ chức và vận hành của Quỹ BVPTR gắn với hoạt động GSĐG chi trả DVMTR.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

Đề tài nghiên cứu các tài liệu về chi trả DVMTR và GSĐG trong và ngoài nước, phân tích thực trạng GSĐG chi trả DVMTR ở nước ta; thử nghiệm hệ thống GSĐG chi trả DVMTR tại tỉnh Nghệ An.

4. Những đóng góp mới của luận án

Góp phần hình thành quan điểm và phương pháp luận về GSĐG chi trả DVMTR; xây dựng phương pháp chọn chỉ số và tính trọng số cho

các tiêu chí GSĐG; Thiết lập bộ công cụ và quy trình GSĐG hoàn chỉnh, tích hợp phần mềm trực tuyến hỗ trợ GSĐG chi trả DVMTR.

5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của luận án

5.1 Ý nghĩa khoa học

Luận án là công trình nghiên cứu xuyên suốt về chi trả DVMTR và GSĐG chi trả DVMTR, góp phần làm rõ cơ sở lý luận, thực tiễn và phương pháp hoàn thiện hệ thống GSĐG chi trả DVMTR; thiết lập cơ sở khoa học cho việc chọn lọc bộ chỉ số, lượng hóa các tiêu chí GSĐG.

5.2 Ý nghĩa thực tiễn

Đề tài đề xuất được bộ tiêu chí và chỉ số GSĐG gắn thực tiễn chi trả DVMTR ở nước ta; là tài liệu tham khảo cho Quỹ BVPTR và các cơ quan hữu quan về GSĐG chi trả DVMTR; xây dựng quy trình và phần mềm trực tuyến, giúp GSĐG chi trả DVMTR được công khai, thuận tiện và dễ tiếp cận với mọi đối tượng quan tâm.

CHƯƠNG 1: TỔNG QUAN VỀ VẤN ĐỀ NGHIÊN CỨU

1.1 Trên thế giới

1.1.1 Nghiên cứu về GSĐG

Có thể khái quát chung GSĐG là hợp phần không tách rời trong quá trình thực thi các chính sách, là công cụ quản lý giúp thường xuyên thu thập thông tin, theo dõi hoạt động để xem xét sự tuân thủ quy định, bám sát kết hoạch, hướng tới và khả năng đạt mục tiêu.

Nghiên cứu chỉ ra *giám sát* và *đánh giá* là 2 khái niệm khác nhau nhưng là 2 quá trình song hành, không tách rời trong một hệ thống. Chi trả DVMTR nhất thiết phải có GSĐG được triển khai song hành và cần phát triển hệ thống GSĐG trong một thể thống nhất.

Lịch sử GSĐG được phát triển cơ bản qua bốn giai đoạn. Phương pháp, kỹ thuật và tiếp cận của GSĐG giai đoạn sau được xây dựng và mở rộng trên cơ sở thừa kế kết quả của giai đoạn trước. Hệ thống GSĐG chi trả DVMTR ở nước ta cần kế thừa các nguyên tắc *có sự tham gia,* đánh giá *dựa vào kết quả*.

1.1.2 Nghiên cứu về DVMTR và GSĐG chi trả DVMTR

1.1.2.1 Đối với DVMTR

Nhiều quốc gia đã có thành công nhất định trong thực hiện chi trả DVMTR song đều đối mặt các thách thức như: (i) khó khăn về GSĐG; (ii) Đóng góp đối với giảm nghèo hạn chế; (iii) Sự tham gia của khu vực tư nhân chưa nhiều; (iv) Các quy định, hướng dẫn còn hạn chế.

1.1.2.2 Về GSĐG chi trả DVMTR

Ở các nước phát triển thì GSĐG là phải có khi triển khai các chính sách, bao gồm chi trả DVMTR. Vì vậy ít nghiên cứu tập trung vào GSĐG chi trả DVMTR. GSĐG luôn được khuyến nghị là hợp phần không thể thiếu khi thiết kế và thực thi các chính sách.

1.2 Tình hình nghiên cứu ở Việt Nam

1.2.1 Nghiên cứu về GSĐG

Nghiên cứu về GSĐG ở nước ta còn nhỏ lẻ, thiếu nhất quán về lý luận. Về cấu trúc, các bộ chỉ số GSĐG hiện nay thường có 2 cấp: *Tiêu chí, Chỉ số* hay 3 cấp: *Tiêu chuẩn, Tiêu chí, Chỉ số* hoặc *Tiêu chí, Chỉ tiêu, Chỉ số*... luận án khuyến nghị bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR thiết kế theo 3 cấp: *Tiêu chuẩn, Tiêu chí, Chỉ số.* Về thang điểm, nhiều tổ chức áp dụng 5 mức đánh giá (rất tốt, tốt, trung bình, kém, rất kém) với thang điểm 100, 10 hoặc 5 tùy quy mô. Với quy mô và tính chất GSĐG chi trả DVMTR thì sử dụng thang điểm 5 là phù hợp. Về nguyên tắc lựa chọn chỉ số GSĐG, bộ nguyên tắc SMART của OECD là tối ưu nhất và khuyến nghị áp dụng.

1.2.2 Nghiên cứu về DVMTR và GSĐG chi trả DVMTR

1.2.2.1 Chính sách chi trả DVMTR tại Việt Nam

Bộ khái niệm cơ bản về DVMTR lần đầu được quy định chi tiết tại Nghị định số 99/2010/NĐ-CP, gồm các khái niệm: Môi trường rừng, Giá trị sử dụng Môi trường rừng, DVMTR, Bên cung ứng và Bên sử dụng DVMTR, hình thức chi trả DVMTR, Mức chi trả DVMTR. Đây là cơ sở pháp lý để tổ chức GSĐG chi trả DVMTR.

1.2.2.2 Các nghiên cứu về DVMTR và GSĐG chi trả DVMTR

Các nghiên cứu thời gian qua đều có cùng nhận định về sự thành công của chi trả DVMTR. Bên cạnh đó, nhiều nghiên cứu cũng chỉ ra các hạn chế về GSĐG. Trước thực trạng đó, từ năm 2015 đến nay đã có một số nghiên cứu đi sâu phân tích về thực trạng, các tồn tại và đề ra một số giải pháp GSĐG cho chi trả DVMTR ở nước ta.

1.3 Nhận xét chung các nghiên cứu về GSĐG và DVMTR

GSĐG là hoạt động bắt buộc khi thực hiện các chính sách ở nhiều quốc gia. Nó được triển khai xuyên suốt từ khâu chuẩn bị, đến lập kế hoạch và giai đoạn thực thi. GSĐG trên thế giới đã phát triển từ đơn giản đến tiếp cận theo khung lô-gic (*LFA*), sang tiếp cận có sự tham gia (*PA*) và tiếp cận dựa vào kết quả (*RB*). Phương pháp tiếp cận sau thừa kế phát triển từ những phương pháp tiếp cận trước nó. Hệ thống GSĐG chi trả DVMTR ở Việt Nam có thể thừa kế có chọn lọc các kinh nghiệm quốc tế nhưng cần điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh trong nước.

CHƯƠNG 2: NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

2.1 Nội dung nghiên cứu

2.1.1 Nghiên cứu chính sách và thực trạng chi trả DVMTR

Rà soát, phân tích các quy định, các yêu cầu và điều kiện thực hiện chính sách; Đánh giá kết quả thực hiện chính sách và phân tích các khoảng trống giữa chính sách với thực tiễn chi trả DVMTR nhằm định hướng các yêu cầu đặt ra cho GSĐG chi trả DVMTR.

2.1.2 Nghiên cứu lý luận và thực tiễn GSĐG chi trả DVMTR

Phân tích cơ sở lý luận; làm rõ thực tiễn của GSĐG chi trả DVMTR; đề xuất cấu trúc hệ thống GSĐG chi trả DVMTR.

2.1.3 Nghiên cứu đề xuất bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR

Xác định các tiêu chuẩn, tiêu chí GSĐG; Chọn lọc, bổ sung bộ chỉ số GSĐG; Tính trọng số các tiêu chuẩn, tiêu chí; Đề xuất phương pháp đánh giá và thang điểm cho các chỉ số GSĐG chi trả DVMTR.

2.1.4 Nghiên cứu công cụ hỗ trợ GSĐG chi trả DVMTR

Xây dựng hệ thống bảng thu thập số liệu; Phát triển phần mềm GSĐG thực địa và trực tuyến: Website và MobilApp GSĐG; Đề xuất phương tiện, thiết bị hỗ trợ thực hiện GSĐG chi trả DVMTR.

2.1.5 Nghiên cứu vận hành thử và kiểm tra hệ thống GSĐG

Xây dựng cơ chế phân công, phân cấp sử dụng phần mềm, các bước vận hành hệ thống GSĐG; Áp dụng thử các bảng hỏi, mẫu biểu thu thập số liệu; thử tính toán, trích xuất dữ liệu, báo cáo; Đánh giá tính ưu việt của hệ thống; Đề xuất quy trình vận hành hệ thống GSĐG.

2.2 Phương pháp nghiên cứu

2.2.1 Quan điểm và Phương pháp luận

2.2.1.1 Quan điểm tiếp cận hệ thống

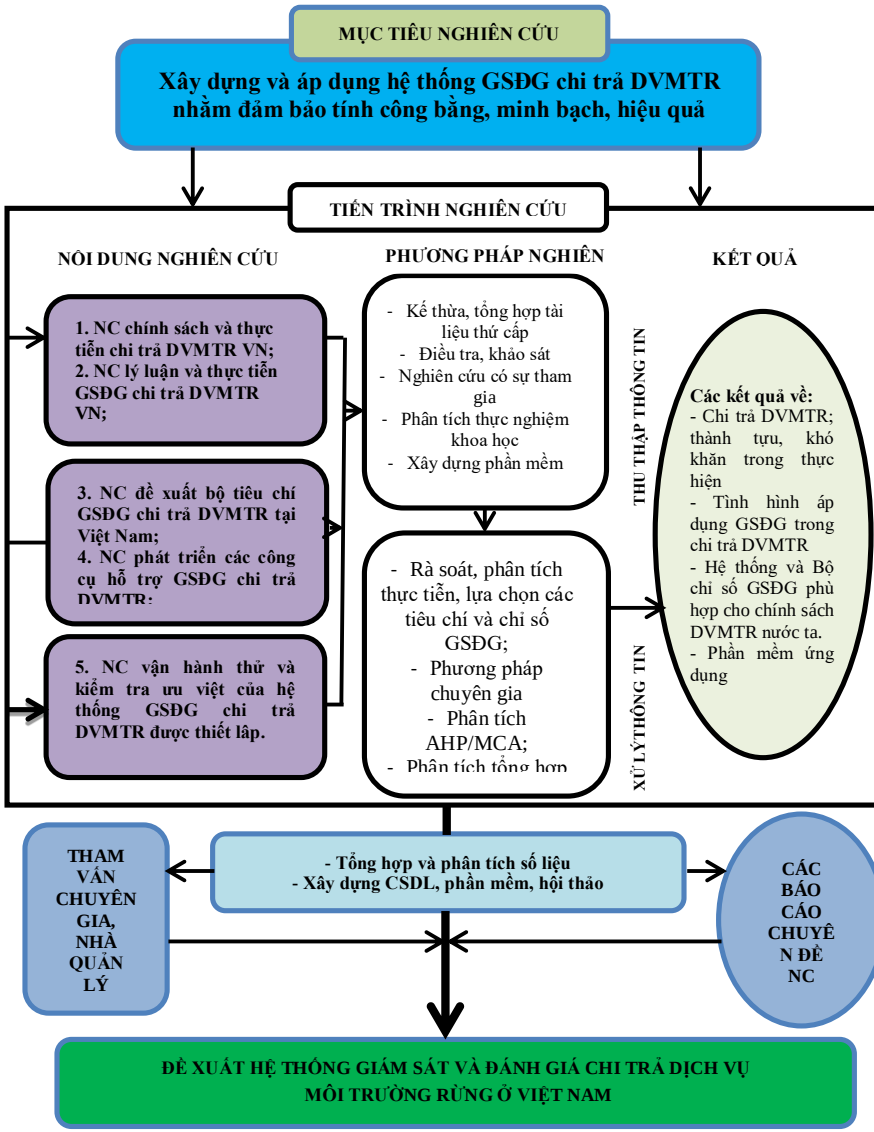
Nghiên cứu GSĐG chi trả DVMTR phải tính đến ảnh hưởng của những nhân tố tự nhiên, kinh tế và xã hội, phải thu thập thông tin liên quan và phân tích chúng trong mối quan hệ tổng hợp. Có thể GSĐG chi trả DVMTR qua những chỉ số phản ánh đặc điểm của các thành phần hoặc những mối quan hệ trong chi trả DVMTR.

2.2.1.2 Tiếp cận phát triển bền vững

Chi trả DVMTR phải có tác động tốt hơn cho môi trường, kinh tế và xã hội, cần những tiêu chí phản ánh hiệu quả trên từng mặt này.

2.2.1.4 Tiếp cận dựa vào bằng chứng và thành quả

Chỉ số GSĐG chi trả DVMTR được xây dựng dựa vào các bằng chứng, các thành quả đã có của chính sách. Khung logic nghiên cứu, xây dựng hệ thống GSĐG chi trả DVMTR của luận án như sau:



Hình 2.1: Khung logic XD hệ thống GSĐG chi trả DVMTR ở Việt Nam

2.2.2 Phương pháp nghiên cứu

2.2.2.1 Nghiên cứu CSLL và thực tiễn chi trả DVMTR và GSĐG

a) Phương pháp thừa kế tài liệu: Đề tài kế thừa, rà soát và phân tích các tài liệu: văn bản chính sách, các quy định về DVMTR và GSĐG chi trả

DVMTR; các tài liệu, số liệu thực hiện DVMTR; các nghiên cứu GSĐG chi trả DVMTR điển hình như các bộ chỉ số do ADB, VNFF, FORLAND, PanNature và CIFOR hỗ trợ nghiên cứu.

b) Phương pháp thống kê mô tả: Các tài liệu, số liệu được sàng lọc, sắp xếp dưới dạng các bảng biểu hoặc trình bày dạng biểu đồ nhằm tìm ra quy luật diễn biến, đưa ra tiêu chí GSĐG, các tiêu chuẩn cần GSĐG, cách thức tiến hành GSĐG.

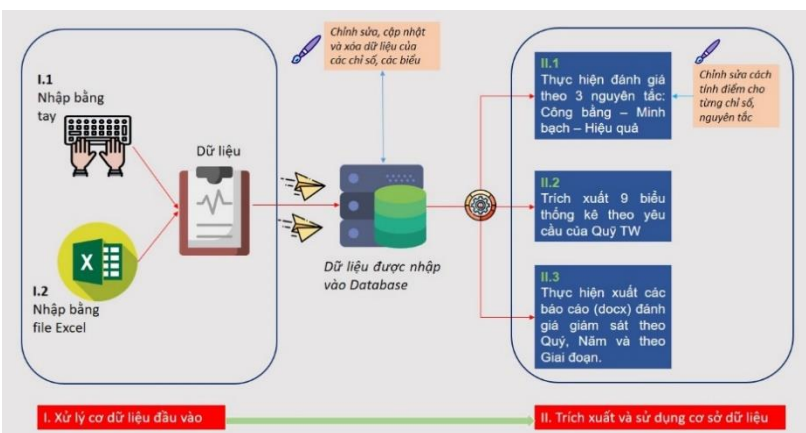
2.2.2.2 Nghiên cứu đề xuất bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR

a) Phương pháp tham vấn chuyên gia: Đề tài tham vấn các chuyên gia về nguyên tắc chọn lọc các tiêu chí, chỉ số GSĐG; so sánh cặp đôi các tiêu chuẩn, tiêu chí GSĐG trong phân tích đa tiêu chí (AHP/MCA). Các chuyên gia cũng được tham vấn về lượng hóa các chỉ số GSĐG, sàng lọc bộ chỉ số GSĐG theo các nguyên tắc SMART của OECD.

b) Phương pháp phân tích thứ bậc đa tiêu chí: Phân tích AHP/MCA được sử dụng để tính trọng số và kiểm tra tính ưu việt của bộ chỉ số GSĐG do luận án xây dựng.

2.2.2.3 Phát triển công cụ hỗ trợ GSĐG chi trả DVMTR

Hai sản phẩm công nghệ đề tài xây dựng bao gồm: (i) phần mềm mobile *NgheAnPFES* cho Android và (ii) Ứng dụng Website tích hợp công nghệ WebGIS trong GSĐG chi trả DVMTR.Bộ số liệu GSĐG chi trả DVMTR hàng năm từ 32 biểu dữ liệu tương ứng bộ chỉ số GSĐG. Từ dữ liệu đầu vào, phần mềm tự động tính toán và đưa ra kết quả đánh giá của hệ thống GSĐG (minh họa tại Hình 2.7).



Hình 2.7: Sơ đồ hoạt động của Website hỗ trợ GSĐG

CHƯƠNG 3: KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU VÀ THẢO LUẬN

3.1 Chính sách và thực tiễn chi trả DVMTR ở Việt Nam

3.1.1 Nhận định mục tiêu chi trả DVMTR cần phải GSĐG

Mục tiêu chính sách chi trả DVMTR là tăng cường BVR thông qua: (i) xã hội hóa nguồn lực BVR; (ii) tạo sinh kế cho người tham gia BVR và (iii) giảm gánh nặng ngân sách nhà nước cho BVR. Vì vậy, việc xây dựng hệ thống GSĐG chi trả DVMTR phải đo đếm được *hiệu quả của* chính sách về: bảo vệ rừng, huy động nguồn lực xã hội tham gia bảo vệ rừng, cải thiện sinh kế người dân so với mục tiêu chính sách đề ra.

3.1.2 Đặc điểm và nguyên tắc chi trả DVMTR cần phải GSĐG

3.1.2.1 Đặc điểm của chi trả DVMTR

Thứ nhất, trong quan hệ mua bán DVMTR có sự không đồng đều về trình độ và nhận thức các bên, số lượng bên mua và bên bán hạn chế. Do đó thực hiện chính sách dễ xảy ra thiếu minh bạch nên cần GSĐG về *tính minh bạch* trong chi trả DVMTR.

Thứ hai, do tính tự do tiếp cận của các DVMTR kể cả khi chưa có sự thống nhất của bên cung ứng nên dễ dẫn đến mất công bằng, cần có GSĐG về *tính công bằng* trong thực hiện chính sách.

Thứ ba, do đặc thù của dịch vụ này mà hiện nay chi trả DVMTR cơ bản thông qua Quỹ BVPTR. Chính vì vậy, hệ thống GSĐG chi trả DVMTR hiện nay cần gắn với cơ cấu và vận hành Quỹ BVPTR.

3.1.2.2 Nguyên tắc chi trả DVMTR

Nguyên tắc quan trọng của DVMTR tại Luật Lâm nghiệp 2017 được xem như tiêu chuẩn GSĐG là: "Đảm bảo công khai, dân chủ, khách quan, công bằng". GSĐG chi trả DVMTR cần chỉ ra được mức độ đáp ứng của chính sách về 3 tiêu chuẩn Công bằng, Minh Bạch và Hiệu quả.

3.1.3 Các nội dung chi trả DVMTR cần phải GSĐG

3.1.3.1 Số tiền DVMTR phải trả và được trả

a) Mức chi trả và số tiền bên sử dụng DVMTR phải trả

Số tiền DVMTR các cơ sở sử dụng dịch vụ phải trả hàng quý, năm là không cố định, phụ thuộc vào số liệu kê khai, cần GSĐG tính minh bạch trong quá trình thực hiện.

b) Đơn giá và số tiền bên cung cấp DVMTR được nhận

Số tiền chi trả cho bên cung ứng DVMTR (đồng)	=	***Số tiền chi trả cho 01 ha rừng (đồng/ha)***	x	***Diện tích rừng cung ứng DVMTR của chủ rừng quy đổi theo hệ số K (ha)***

(Nguồn: Nghị định số 156/2018/NĐ-CP)

Các số liệu về đơn giá, tỷ lệ, tổng số tiền DVMTR chi trả cần có

GSĐG về mức độ tuân thủ, tính minh bạch và công bằng.

3.1.3.2 Cơ chế quản lý và sử dụng tiền DVMTR

a) Cơ chế ủy thác: Vị trí, quyền lợi, trách nhiệm giữa VNFF, Quỹ BVPTR cấp tỉnh, bên sử dụng và bên cung DVMTR theo cơ chế ủy thác là căn cứ để giám sát các chủ thể liên quan trong chi trả DVMTR.

b) Quản lý sử dụng tiền DVMTR: Các Quỹ BVPTR có tỷ lệ sử dụng và phân bổ tiền khác nhau, cần có chỉ số GSĐG sự tuân thủ và tính minh bạch. Các chỉ số GSĐG đo đếm tỷ lệ tiền DVMTR so với tổng ngân sách BVR, tổng thu nhập gia đình hay tỷ lệ tiền DVMTR chi cho phúc lợi cộng đồng nhằm đánh giá tính công bằng và hiệu quả KTXH của DVMTR.

3.1.3.3 Công tác lập hồ sơ chi trả DVMTR

Hồ sơ chi trả DVMTR là căn cứ pháp lý chứa đựng thông tin mà các bên liên quan phải tuân thủ cả về nội dung, hình thức và cách thức quản lý, sử dụng. Đây là các yếu tố cần có GSĐG sự tuân thủ, tính đầy đủ và minh bạch của hồ sơ và thông tin chi trả DVMTR.

3.1.3.4 Kế hoạch và thực hiện thu - chi tiền DVMTR

Kế hoạch thu – chi là cơ sở định hướng hoạt động hàng năm của Quỹ BVPTR. Văn bản này chứa đựng các thông tin cần GSĐG về nội dung hoạt động, tiến độ và chất lượng hoạt động chi trả DVMTR.

3.1.3.5 Quy định và thực trạng báo cáo chi trả DVMTR

Việc thực hiện báo cáo của các cơ quan hiện nay cơ bản đầy đủ về số lượng, kịp thời theo quy định. Tuy nhiên, nội dung báo cáo nặng về thành tích, liệt kê hoạt động, thiếu công cụ giám sát chặt chẽ giữa các kỳ báo cáo. Cần thiết kế các chỉ số GSĐG, biểu thu thập thông tin và mẫu báo cáo GSĐG cải tiến các loại báo cáo tiến độ hiện nay.

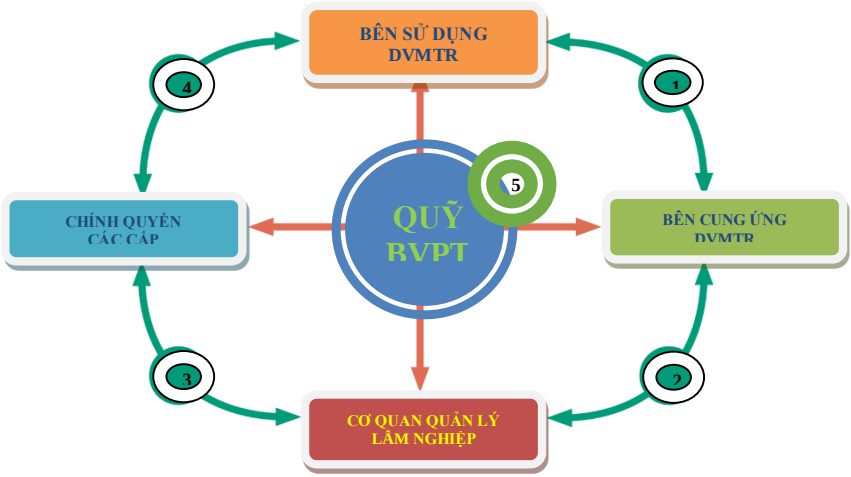
3.1.3.6 Quy định và thực trạng GSĐG chi trả DVMTR

GSĐG chi trả DVMTR được quy định tại Luật Lâm nghiệp 2017. Trách nhiệm GSĐG chi trả DVMTR cũng được nêu tại Nghị định số 156/2018/NĐ-CP song các văn bản này không quy định cụ thể khái niệm, nội dung và quy trình thực hiện GSĐG. Trên cơ sở đó, VNFF đã xây dựng sổ tay hướng dẫn kiểm tra – giám sát chi trả DVMTR nhưng thực hiện còn khó khăn. Mặt khác, hướng dẫn của VNFF đang theo cách tiếp cận thanh kiểm tra, chưa phát triển một hệ thống GSĐG chi trả DVMTR toàn diện.

3.1.4 Định hướng GSĐG gắn với Tổ chức chi trả DVMTR

3.1.4.1 Các bên tham gia thực hiện chi trả DVMTR

Hệ thống Quỹ BVPTR đóng vai trò trung tâm của quá trình thực hiện chính sách chi trả DVMTR. Chính vì vậy, khi xây dựng hệ thống GSĐG chi trả DVMTR cần có quy trình thực hiện gắn với tổ chức Quỹ BVPTR trong mối quan hệ với các bên như mô tả trong sơ đồ sau đây.



Hình 3.1: Sơ đồ quan hệ các bên liên quan trong chi trả DVMTR

3.1.4.2 Quy định bộ máy triển khai chính sách

Thực hiện chi trả DVMTR hiện nay ở nước ta không tách rời tổ chức và hoạt động của hệ thống Quỹ BVPTR. Nguyên tắc hoạt động của Quỹ BVPTR cũng cần đảm bảo "công bằng, minh bạch và hiệu quả" – tương đồng với nguyên tắc thực hiện Chi trả DVMTR. Chính vì vậy, khi xây dựng hệ thống GSĐG chi trả DVMTR ở nước ta phải hướng tới đánh giá tính *công bằng, minh bạch và hiệu quả* của chính sách.

3.1.4.3 Thực trạng bộ máy tổ chức thực hiện chi trả DVMTR

Tùy từng tỉnh, Quỹ BVPTR có thể trực thuộc UBND tỉnh hoặc trực thuộc Sở NNPTNT. Tuy nhiên, cơ chế vận hành và thủ tục nghiệp vụ cơ bản thống nhất trên toàn quốc. Một hệ thống GSĐG chi trả DVMTR tốt ở tỉnh này cũng sẽ cơ bản phù hợp với các tỉnh khác.

3.1.5 GSĐG kết quả thực hiện chính sách chi trả DVMTR

3.1.5.1 Các loại hình DVMTR đã được chi trả

DVMTR hiện nay ở nước ta nguồn thu chủ yếu đến từ thủy điện, chiếm gần 97%. Từ thực tế đó, trước mắt việc xây dựng bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR chỉ cần tập trung vào loại DVMTR thứ nhất, cho nguồn thu đến từ các nhà máy thủy điện.

3.1.5.2 Khối lượng chi trả DVMTR đã thực hiện

Tính đến 31/12/2018 số tiền DVMTR nợ đọng trên cả nước là 79,325 tỷ đồng, chiếm 0,8% tổng số tiền DVMTR phải thu trong toàn giai đoạn hoặc 2,7% số phải thu trong năm 2018. Để nâng cao hiệu quả và tính minh bạch trong thực hiện chính sách thì "nợ đọng" là một chỉ số GSĐG quan trọng. Về phân bổ nguồn thu, mặc dù số tiền thu về VNFF chiếm tới gần 72% nhưng sau đó 99,5% được điều phối về các tỉnh để thanh toán cho chủ rừng. Vì vậy, việc GSĐG chi trả DVMTR cần thiết kế các tiêu chí chủ yếu cho việc thực hiện ở cấp tỉnh.

Tổng số tiền quản lý thực hiện chính sách là 790,128 tỷ đồng, chiếm 7,7% tiền DVMTR. Mức chi hoạt động 7,7 % trên phạm vi toàn quốc phản ánh hiệu quả tài chính của hệ thống Quỹ BVPTR hiện tại khá tốt nhưng cần xác định là tiêu chí để GSĐG thường xuyên. Tỷ lệ tiền DVMTR chi trả cho chủ rừng, hộ gia đình, cộng đồng các chỉ số thể hiện tính công bằng, hiệu quả của chính sách cần GSĐG.

Hiện nay việc chi trả tiền DVMTR còn sử dụng nhiều tiền mặt, tiềm ẩn thiếu minh bạch, nguy cơ rủi ro. Nội dung này cần có chỉ số theo dõi đánh giá tính minh bạch và hiệu quả của hệ thống.

3.1.5.3 Hiệu quả chính sách chi trả DVMTR

Chính sách chi trả DVMTR được đánh giá nhiều ưu điểm. Hiệu quả mang lại từ DVMTR rất lớn song vẫn thiếu minh chứng một cách khoa học, mang tính chuyên nghiệp. Thực tế, do thiếu GSĐG bài bản nên không những ảnh hưởng đến độ tin cậy của kết quả báo cáo mà còn làm giảm đi tính giải trình về việc liệu quá trình thực hiện chính sách có đảm bảo các nguyên tắc công bằng, minh bạch và hiệu quả đề ra không.

3.2 Lý luận và thực tiễn GSĐG chi trả DVMTR ở Việt Nam

3.2.1 Cơ sở lý luận GSĐG chi trả DVMTR

3.2.1.1 Nội hàm, mục đích và yêu cầu của GSĐG chi trả DVMTR

a) Nội hàm GSĐG chi trả DVMTR: GSĐG chi trả DVMTR là hệ thống các chỉ số, công cụ và quy trình theo dõi liên tục tình hình thực hiện, làm cơ sở đánh giá một cách hệ thống mức độ tuân thủ quy định, khả năng đạt được các *tiêu chí* đề ra và đáp ứng *mục tiêu* của chính sách, từ đó *đề xuất những giải pháp* tác động kịp thời. Nói một cách khác thì GSĐG chi trả DVMTR là một hệ thống liên tục *thu thập thông tin* thực hiện chi trả DVMTR, *xử lý thông tin* theo quy trình định sẵn, *đánh giá tình trạng* thực hiện chính sách và *đề xuất giải pháp* cải thiện chính sách và tình hình chi trả DVMTR.

b) Mục đích GSĐG chi trả DVMTR: GSĐG chi trả DVMTR nhằm

theo dõi liên tục quá trình thực hiện chính sách, đánh giá thực trạng, xác định nguyên nhân, làm cơ sở đề xuất giải pháp giúp không ngừng hoàn thiện và khắc phục các tồn tại trong thực hiện chính sách;

c) Yêu cầu của GSĐG chi trả DVMTR: Hệ thống GSĐG chi trả DVMTR cần đảm bảo các yêu cầu về tính khả thi, đạt độ tin cậy, tiết kiệm chi phí và phải phản ánh được mức độ công bằng, minh bạch, hiệu quả của chính sách chi trả DVMTR theo luật định. Bên cạnh đó, bộ chỉ số GSĐG của hệ thống phải được xây dựng đảm bảo bộ nguyên tắc SMART, thiết lập được các công cụ hỗ trợ và có quy trình kỹ thuật quản lý và vận hành hệ thống GSĐG một cách hiệu quả.

3.2.1.2 Các nguyên tắc của GSĐG chi trả DVMTR

GSĐG chi trả DVMTR cần đảm bảo: Đúng đối tượng, phạm vi, nội dung chi trả DVMTR cần GSĐG; Không gây cản trở công việc của các bên liên quan; Phải có các tiêu chuẩn, tiêu chí và chỉ số GSĐG được xây dựng bài bản, được chấp thuận sử dụng; Phải xem xét toàn diện, đồng bộ các vấn đề liên quan đến quá trình thực hiện chi trả DVMTR; Các giải pháp, đề xuất kiến nghị phải thiết thực, cụ thể và bảo đảm tính khả thi; Kết quả GSĐG phải được xử lý, phản hồi tích cực và phải được lưu trữ một cách hệ thống.

3.2.2. Thực tiễn GSĐG chi trả DVMTR

3.2.2.1 Các nhóm dữ liệu cung cấp thông tin GSĐG chi trả DVMTR

Có 5 nhóm dữ liệu chủ yếu về chi trả DVMTR: (i) rừng và chủ rừng, (ii) cơ sở sử dụng DVMTR, (iii) tình hình chi trả DVMTR, (iv) hiệu quả chi trả DVMTR, và (v) chính sách chi trả DVMTR. Hệ thống GSĐG chi trả DVMTR phải được thiết kế tương thích với cơ cấu, nội dung và các loại hình dữ liệu thông tin chi trả DVMTR.

3.2.2.2 Các dạng dữ liệu GSĐG chi trả DVMTR

Dữ liệu trong chi trả DVMTR chủ yếu ở 3 dạng chính: dạng văn bản, dạng bảng số và dạng bản đồ. Căn cứ dạng dữ liệu để thiết kế công cụ thu thập và phân tích thông tin GSĐG phù hợp.

3.2.2.3 Nguồn cung cấp dữ liệu thông tin GSĐG chi trả DVMTR

Theo quy định, nguồn cung cấp dữ liệu chi trả DVMTR chủ yếu là các chủ rừng, các cơ sở sử dụng DVMTR, UBND các xã có cung ứng DVMTR, Hạt kiểm lâm, Quỹ BVPTR, các cấp ngành liên quan. Nắm bắt nguồn dữ liệu nhằm phân định trách nhiệm thu thập và nơi cần thu thập thông tin cho GSĐG chi trả DVMTR.

3.2.3.4 Quản lý và khai thác thông tin GSĐG chi trả DVMTR

Hiện trạng quản lý cơ sở dữ liệu (CSDL) về DVMTR là nền tảng quyết

định khả năng cung cấp thông tin đầu vào cho công tác GSĐG chi trả DVMTR. (Chi tiết kết quả thống kê được trình bày tại Phụ lục luận án).

3.2.3 Tình hình xây dựng các bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR

Đến nay có 5 nghiên cứu khá bài bản nhằm xây dựng các bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR. Bộ chỉ số GSĐG do ADB tài trợ với sự hợp tác của VNFF, các tác giả Angus McEwin và Nguyễn Mạnh Hà (2015) chủ trì thực hiện (gọi tắt bộ chỉ số GSĐG của ADB) có 43 chỉ số GSĐG. Đây được xem là một trong những nghiên cứu sớm nhất về GSĐG cho DVMTR ở nước ta. Công trình này là tiền đề cho các nghiên cứu tiếp theo về GSĐG chi trả DVMTR. Tuy vậy, bộ chỉ số GSĐG này chưa có các công cụ thu thập thông tin, thiếu hướng dẫn quy trình nên khả năng áp dụng trên thực tế chưa cao.

Theo đặt hàng của VNFF, Vương Văn Quỳnh và Nguyễn Khắc Lâm (2016) đã tham khảo bộ chỉ số ADB, nghiên cứu đề xuất bộ chỉ số VNFF gồm 22 chỉ số giám sát và 13 chỉ số đánh giá. Mục đích GSĐG là kiểm định tính minh bạch, công bằng và hiệu quả của quá trình triển khai chính sách chi trả DVMTR. Các chỉ số được thu thập thường xuyên theo kỳ báo cáo của hệ thống Quỹ BVPTR và có thể sử dụng để đánh giá định kỳ theo quý, năm hoặc cho giai đoạn 5 năm.

Từ 2 bộ chỉ số trên, Nguyễn Việt Dũng và cộng sự (2017) thuộc nhóm nghiên cứu Liên minh đất rừng (FORLAND) đã thừa kế và bổ sung thêm nội dung đánh giá về giải đáp thắc mắc, khiếu nại liên quan đến chi trả DVMTR và phát triển kèm theo một bộ câu hỏi phục vụ thu thập thông tin cho các chỉ số. Bộ chỉ số này chia thành 13 chỉ số giám sát và 10 chỉ số đánh giá về tính minh bạch, công bằng và hiệu quả của quá trình chi trả DVMTR.

Trong khi đó, PanNature với sự hỗ trợ của WWF cũng thừa kế chọn lọc 2 bộ chỉ số của ADB và VNFF đã chọn một số Quỹ BVPTR nhằm vận hành thử trên thực địa, đồng thời phát triển công cụ WebGIS và tích hợp vào quá trình GSĐG nhằm tăng thêm mức độ tiện dụng. Bộ chỉ số này sử dụng gồm 18 chỉ số giám sát và 9 chỉ số đánh giá theo 4 nhóm (1) Thể chế, chính sách và chỉ đạo điều hành, (2) Kinh tế, (3) Xã hội, (4) Môi trường.

Tiếp đến, Phạm Thu Thủy và cộng sự (2018) đã phát triển bộ chỉ số CIFOR dựa trên bộ khung chỉ số GSĐG của VNFF và hỗ trợ tài chính từ dự án VFD. Bộ chỉ số GSĐG này gồm 31 chỉ số, được chia thành 4 nhóm: (1) Thể chế, tổ chức, chính sách, chỉ đạo, điều hành, (2) Môi trường, (3) Tài chính/kinh tế, (4) Xã hội. Bộ chỉ số của CIFOR có

phương pháp đánh giá mang tính học thuật bài bản song có thể cần chi phí cao, nhiều thời gian và nhân lực phục vụ GSĐG.

3.2.4 Nhận xét thực trạng GSĐG chi trả DVMTR

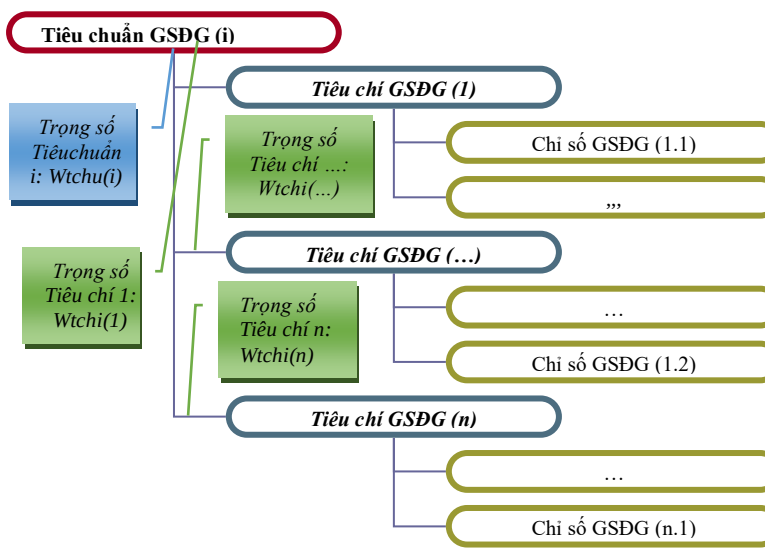
Công tác GSĐG chi trả DVMTR nước ta chủ yếu đang theo lối báo cáo và đánh giá truyền thống, đôi khi thiếu nhất quán giữa các kỳ, nặng về định tính, thiếu cơ sở dữ liệu nền, thiếu phân tích một cách khoa học, khách quan. Hiện nay, trong số 44 Quỹ BVPTR cáp tỉnh thì một số chưa chú trọng đến GSĐG, có tỉnh quan tâm nhưng chưa thực hiện GSĐG hoặc đang áp dụng các bộ chỉ số GSĐG khác nhau, thiếu đồng nhất về tiếp cận, phương pháp và nội dung GSĐG giữa các tỉnh. Mặt khác, việc cào bằng mức độ quan trọng của các tiêu chí (do thiếu trọng số) cho thấy bản thân các bộ chỉ số GSĐG này cũng chưa thực sự đảm bảo công bằng. Vì vậy, yêu cầu tính toán xác định trọng số cho các tiêu chí GSĐG là hết sức cần thiết.

3.3 Đề xuất Bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR ở Việt Nam

3.3.1 Cơ cấu bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR

Đề xuất bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR gồm có 3 lớp như sau.

Hình 3.9: Sơ cơ cấu bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR



3.3.1.1 Tiêu chuẩn GSĐG chi trả DVMTR

Tiêu chuẩn GSĐG chi trả DVMTR là các yêu cầu, mong đợi đối với quá trình thực hiện chính sách nhằm bảo đảm việc triển khai các quy trình nghiệp vụ chi trả, kết quả chi trả cũng như việc cung cấp DVMTR đạt được

mục tiêu và phù hợp với mục đích đề ra. Một tiêu chuẩn GSĐG có thể gồm một hoặc một số tiêu chí GSĐG.

3.3.1.2 Tiêu chí GSĐG chi trả DVMTR

Tiêu chí GSĐG chi trả DVMTR là một phần tiêu chuẩn đề ra để kiểm định hay đánh giá mức đạt được về tiêu chuẩn đó của chính sách. Nội dung tiêu chí bao gồm các yêu cầu về số lượng, chất lượng, thời gian, khả năng tuân thủ các qui định thực hiện chi trả DVMTR. Một tiêu chí GSĐG có thể có một hoặc một số chỉ số GSĐG.

3.3.1.3 Chỉ số GSĐG chi trả DVMTR

Chỉ số GSĐG chi trả DVMTR là dấu hiệu hay đại lượng để đo lường một khía cạnh trong thực hiện chính sách và cho thấy sự thay đổi hay hướng đi của chính sách chi trả DVMTR có mang lại kết quả mong đợi không. Các chỉ số cùng nhóm được sử dụng để đưa ra những chỉ báo cho một tiêu chí GSĐG chi trả DVMTR.

3.3.2 Nội dung các Tiêu chuẩn GSĐG chi trả DVMTR

(i) *Tiêu chuẩn minh bạch* của chi trả DVMTR: là tính chất có thể nhìn thấu được các hoạt động chi trả như căn cứ của việc chi trả, tiến độ và kết quả chi trả.

(ii) Tiêu chuẩn công bằng trong chi trả DVMTR: là tính phù hợp giữa mức hưởng lợi với công sức tạo ra giá trị DVMTR, công bằng giữa các đối tượng được chi trả, công bằng giữa những người được chi trả DVMTR và những người khác trong cộng đồng.

(iii) Tiêu chuẩn hiệu quả của chi trả DVMTR: là mức tăng mức thu nhập cho người BVR và làm tăng nguồn lực cho BVPTR nói chung. Qua đó DVMTR đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, giải quyết việc làm, ổn định xã hội và bảo vệ tài nguyên rừng, bảo vệ môi trường.

3.3.3 Nội dung Tiêu chí GSĐG chi trả DVMTR

3.3.3.1 Các tiêu chí thuộc tiêu chuẩn Minh bạch

- Tiêu chí 1.1: Công khai đầy đủ thông tin, dữ liệu về các khoản thu - chi của Quỹ và các đầu mối chi trả.
- Tiêu chí 1.2: Tình trạng quản lý cơ sở dữ liệu về chi trả DVMTR.
- Tiêu chí 1.3: Đảm bảo khả năng tiếp cận thông tin về trả DVMTR tại địa phương cho các bên liên quan.
- Tiêu chí 1.4: Hệ thống giám sát, phản hồi, giải đáp thắc mắc và giải quyết khiếu nại.

3.3.3.2 Các tiêu chí GSĐG thuộc tiêu chuẩn Công bằng

- Tiêu chí 2.1: Chi trả DVMTR công bằng theo loại rừng, trạng thái rừng, nguồn gốc hình thành rừng và mức độ khó khăn.

- Tiêu chí 2.2: Chi trả DVMTR công bằng theo diện tích và mức độ tuân thủ của các bên sử dụng DVMTR.
- Tiêu chí 2.3: Đảm bảo công bằng trong phân bổ lợi ích từ DVMTR.

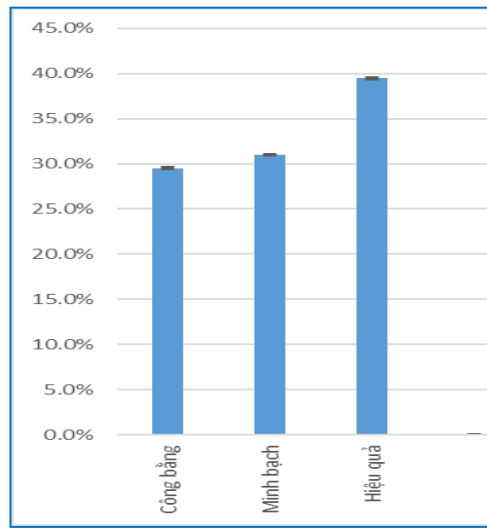
3.3.3.3 Các tiêu chí GSĐG thuộc tiêu chuẩn Hiệu quả

- Tiêu chí 3.1: Đảm bảo tính hiệu quả trong công tác QLBVR.
- Tiêu chí 3.2: Đảm bảo tính hiệu quả về kinh tế - xã hội.

3.3.3.4 Xác định mức quan trọng các tiêu chuẩn và tiêu chí GSĐG

a) Mức quan trọng của 3 tiêu chuẩn GSĐG chi trả DVMTR

Kết quả phân tích AHP/MCA và tính toán mức độ ưu tiên của các tiêu chí được minh họa trong đồ thị cạnh bên. Hình 3.11 cho thấy 3 tiêu chuẩn đánh giá có mức độ quan trọng không chênh lệch nhau nhiều (dưới 10%). Trong đó, tiêu chuẩn *Hiệu quả* của DVMTR được đánh giá quan trọng hơn và tiếp theo là các tiêu chuẩn *Minh bạch* và *Công bằng* theo thứ tự ít quan trọng dần nhưng cũng đều có mức độ quan trọng cao tương đồng.



Hình 3.11: Mức quan trọng các tiêu chí GSĐG DVMTR

b) Mức quan trọng của các tiêu chí GSĐG chi trả DVMTR

Với công cụ phân tích AHP tương tự, kết quả tính toán trọng số cho các tiêu chí GSĐG chi trả DVMTR được trình bày trong các Bảng từ số 3.4 – số 3.6 dưới đây.

Bảng 3.4: Trọng số các nhóm chỉ số về Công bằng

Tiêu chí GSĐG		Diễn giải	Trọngsố	+/-
1	Áp dụng hệ số K	Mức độ áp dụng hệ số K trong chi trả	0.21	0.9%
2	Tương xứng công BVR	Bản đồ chi trả cập nhật theo diễn biến rừng	0.42	1.9%
3	Chia sẻ lợi ích	Tỷ lệ chi trả đến hgđ, cộng đồng; phục vụ cộng đồng	0.37	1.7%

Bảng 3.5: Trọng số các nhóm chỉ số về Minh bạch

	Tiêu chí GSĐG	Diễn giải	Trọng số	+/-
1	Công khai thông tin	Tỷ lệ giải ngân, nợ đọng, phân bổ theo tỷ lệ quy định	0.19	1.9%
2	Quản lý dữ liệu	Cập nhật dữ liệu bản đồ, số liệu chi trả	0.36	4.5%
3	Tiếp cận thông tin	Tuyên truyền, tập huấn, công khai số liệu	0.16	1.0%
4	Giải đáp phản hồi	Số đợt kiểm tra, tỷ lệ xử lý, giải đáp thắc mắc, lặp lại	0.29	3.6%

Bảng 3.6: Trọng số các nhóm chỉ số về Hiệu quả

	Tiêu chí GSĐG	Diễn giải	Trọngsố	+/-
1	Kết quả BVR	Tỷ lệ diện tích rừng được bảo vệ, mức độ vi phạm BVR	0.55	0.0%
2	Tác động KTXH	Tỷ lệ tiền DVMTR trong vốn BVR, tăng thu nhập, việc làm	0.45	0.0%

Sau khi xác định được trọng số cho các tiêu chuẩn và tiêu chí GSĐG thì việc lựa chọn thang điểm, tiến hành cho điểm/lượng hóa giá trị các chỉ số trở nên dễ dàng và khoa học hơn. Người thực hiện GSĐG có thể áp dụng thang điểm bằng nhau với các nhóm chỉ số có mức độ quan trọng khác nhau. Sau đó sử dụng trọng số tương ứng để quy đổi điểm tổng GSĐG về giá trị thực.

3.3.4 Xây dựng bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR

3.3.4.1 Yêu cầu của chỉ số GSĐG

- Đảm bảo GSĐG được tiến độ kế hoạch, sự tuân thủ quy định và chất lượng cung cấp DVMTR: phản ánh được *hiệu quả* (đo lường mức độ đạt được mục tiêu, mục đích của chính sách), *tác động* (đo lường những tác động tích cực, tiêu cực mà chính sách mang lại đối với kinh tế, môi trường, xã hội), *sự phù hợp* (đo lường sự phù hợp của các hoạt động với quy định của chính sách), *tính bền vững* (đo lường các lợi ích mà chính sách mang lại có được duy trì lâu dài hay không).

- Đảm bảo GSĐG được tính minh bạch, tính công bằng trong quá trình thực hiện chính sách chi trả DVMTR;

3.3.4.2 Nguyên tắc lựa chọn các chỉ số GSĐG

Các chỉ số cần đảm bảo các nguyên tắc SMART: *cụ thể và dễ hiểu*; *đo lường được*; *sẵn có và xác đáng*; *thích hợp và tin cậy*; *đúng thời gian*.

3.3.4.3 Nội dung bộ chỉ số GSĐG

Trên nền tảng bộ chỉ số VNFF (Vương Văn Quỳnh và Nguyễn Khắc Lâm xây dựng 2016), luận án đã rà soát thêm 4 bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR khác đang được một số Quỹ BVTR áp dụng ở nước ta theo các yêu cầu và nguyên tắc đề ra tại Mục 3.3.4.1 và 3.3.4.2.

Qua đó, các chỉ số phù hợp từ bộ chỉ số GSĐG của VNFF được giữ lại, các chỉ số chưa phù hợp được điều chỉnh hoặc loại bỏ, sau đó bổ sung các

chỉ số tốt của CIFOR như nhóm các chỉ số phản ánh hiệu quả KT-XH, của FORLAND như nhóm các chỉ số về mức giải quyết thắc mắc và về theo dõi chất lượng nước v.v.. (chi tiết tại Phụ lục luận án).

Bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR sau khi được luận án phát triển và bổ sung điều chỉnh, đề xuất đặt tên là Bộ chỉ số GSĐG chi trả Dịch vụ môi trường rừng VNUF, gồm có 3 tiêu chuẩn, 9 tiêu chí (nhóm chỉ số) và 32 chỉ số. Cụ thể nội dung và phương pháp lượng hóa giá trị cho bộ chỉ số VNUF được Phụ lục luận án.

3.3.4.4 Thang điểm đánh giá chi trả DVMTR

Tiêu chuẩn và thang điểm đánh giá được đề xuất như sau:

+ Về tiêu chí Minh bạch: rất minh bạch (5 điểm); minh bạch cao (4 - 5 điểm); minh bạch trung bình (3 – 4 điểm); minh bạch thấp (2 -3 điểm) và không minh bạch (dưới 2 điểm).

+ Về tiêu chuẩn Công bằng: rất công bằng (5 điểm); công bằng cao (4 - 5 điểm); công bằng trung bình (3 – 4 điểm); công bằng thấp (2 -3 điểm) và không công bằng (dưới 2 điểm).

+ Về tiêu chuẩn Hiệu quả: rất hiệu quả (5 điểm); hiệu quả cao (4 - 5 điểm); hiệu quả trung bình (3 – 4 điểm); hiệu quả thấp (2 -3 điểm) và không hiệu quả (dưới 2 điểm).

+ Chỉ số tốt: là các chỉ số có điểm bằng 4 và 5;

+ Chỉ số trung bình: là các chỉ số có điểm bằng 3;

+ Chỉ số cần cải thiện: là các chỉ số có điểm bằng 1 và 2. Khi đó hệ thống sẽ khuyến cáo cần có giải pháp tập trung để cải thiện tình hình.

3.4 Công cụ và quy trình GSĐG chi trả DVMTR

3.4.1 Hệ thống Mẫu biểu thu thập thông tin GSĐG

Các chỉ số GSĐG được đo đếm thông qua bộ mẫu biểu thu thập thông tin lập sẵn. Danh sách 32 mẫu biểu thu thập thông tin GSĐG chi trả DVMTR được trình bày tại Phụ lục luận án.

3.4.2 Phát triển phần mềm và đề xuất thiết bị phục vụ GSĐG

Đề tài đã nghiên cứu ứng dụng công nghệ WebGIS và ngôn ngữ lập trình Java để phát triển Website và phần mềm di động phục vụ GSĐG chi trả DVMTR.

3.4.3.1 Ứng dụng công nghệ WebGIS

Website giám sát đánh giá chi trả DVMTR cấp tỉnh được xây dựng theo nền tảng WebGIS, cung cấp những tiện ích giúp quản lý và GSĐG thuận tiện tình hình chi trả DVMTR. Website GSĐG chi trả DVMTR hiện đang chạy thử tại địa chỉ: http://ngheanpfes.ifee.edu.vn/.

Chức năng chính của Website GSĐG gồm:

(i) chức năng nhập và chỉnh sửa dữ liệu đầu vào;

(ii) trích xuất và sử dụng dữ liệu: Đánh giá theo 3 tiêu chuẩn: CB – MB – HQ, trích xuất biểu thống kê số liệu, Trích xuất báo cáo GSĐG;

(iii) Chức năng quản lý dữ liệu bản đồ.

3.4.3.2 Phát triển phần mềm tuần tra rừng trên thiết bị di động

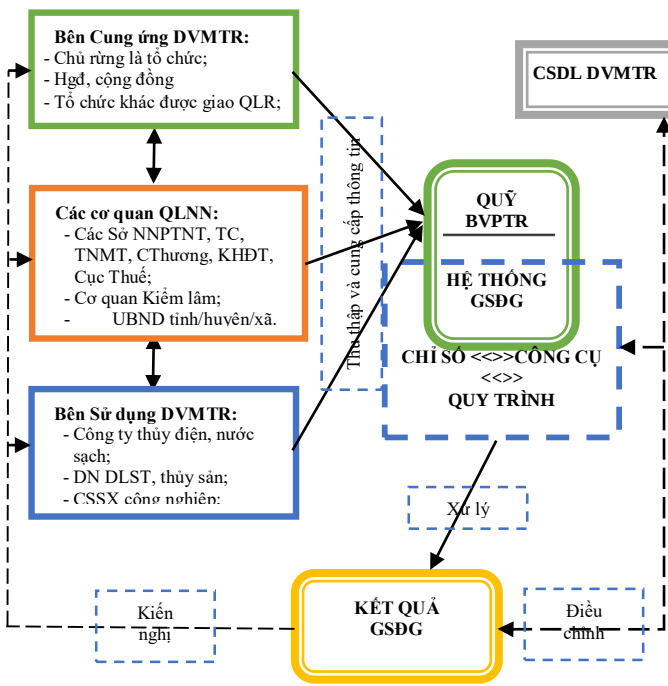
Phần mềm được đề tài phát triển với tên gọi NgheAnPfes, hỗ trợ cho người sử dụng trong việc tuần tra BVR, kiểm tra rừng bằng cách số hóa các thông tin về tuyến đi, vùng tuần tra, vị trí kiểm tra, các sự việc liên quan (bao gồm cả hình ảnh) cần giám sát, báo cáo.

Có thể sử dụng phần mềm để: *Thu nhận báo cáo; thông tin phản hồi từ chủ rừng; để báo cáo; xử lý số liệu; Cung cấp thông tin bản đồ rừng; tuần tra bảo vệ rừng.*

3.4.3 Đề xuất quy trình kỹ thuật và tổ chức thực hiện GSĐG

3.4.3.1 Quy trình kỹ thuật GSĐG chi trả DVMTR

a) Sơ đồ luồng thông tin GSĐG chi trả DVMTR



Hình 3.17: Sơ đồ luồng thông tin GSĐG chi trả DVMTR cấp tỉnh

b) Đề xuất quy trình GSĐG chi trả DVMTR

DRAFT

QUY TRÌNH KỸ THUẬT ỨNG DỤNG CNTT TRONG GIÁM SÁT ĐÁNH GIÁ CHI TRẢ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG RỪNG

1. Tên quy trình kỹ thuật

Quy trình kỹ thuật tự ứng dụng công nghệ thông tin trong Giám sát Đánh giá Chi trả Dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam.

2. Tác giả

Nhóm tác giả: NCS Nguyễn Khắc Lâm, GS.TS. Vương Văn Quỳnh, PGS.TS. Nguyễn Hải Hòa, TS. Lê Sỹ Doanh.

Tổ chức: Trường Đại học Lâm nghiệp; Địa chỉ: Xuân Mai, Chương Mỹ, Hà Nội.

Điện thoại: 02433 840 233 E-mail: khcn@vfu.edu.vn

3. Xuất xứ của quy trình kỹ thuật

Quy trình kỹ thuật ứng dụng công nghệ thông tin trong GSĐG chi trả Dịch vụ môi trường rừng là một phần kết quả đề tài luận án tiến sĩ Lâm nghiệp "*Nghiên cứu đề xuất hệ thống giám sát và đánh giá chi trả dịch vụ môi trường rừng tại Việt Nam*" do NCS Nguyễn Khắc Lâm của Trường Đại học Lâm nghiệp Việt Nam thực hiện từ năm 2016 đến năm 2020.

4. Tóm tắt nội dung của quy trình kỹ thuật

Quy trình kỹ thuật này tự động đánh giá mức độ công bằng, minh bạch và hiệu quả trong chi trả DVMTR. Nó cho phép trích xuất bảng biểu tổng hợp số liệu thực hiện chính sách chi trả DVMTR theo mẫu quy định của VNFF, trích xuất báo cáo tiến độ thực hiện kế hoạch theo định kỳ, nhận biết mức độ tốt/xấu của các chỉ số.

4.1 Nội dung của quy trình kỹ thuật

Quy trình kỹ thuật gồm có 5 bước như sơ đồ và bản mô tả chi tiết trong luận án.

4.2. Địa điểm ứng dụng

Các Quỹ BVPTR cấp tỉnh, cơ quan quản lý nhà nước về lâm nghiệp, các chủ rừng và tổ chức, cá nhân liên quan đến chính sách chi trả DVMTR.

4.3. Điều kiện ứng dụng

Có CSDL chi trả DVMTR hàng năm được lưu trữ; Có thiết bị di động chạy hệ điều hành Android, có thể định vị, chụp ảnh, kết nối internet và truy cập Web; Có nhân lực thu thập thông tin bổ sung, cập nhật dữ liệu và quản lý hệ thống GSĐG.

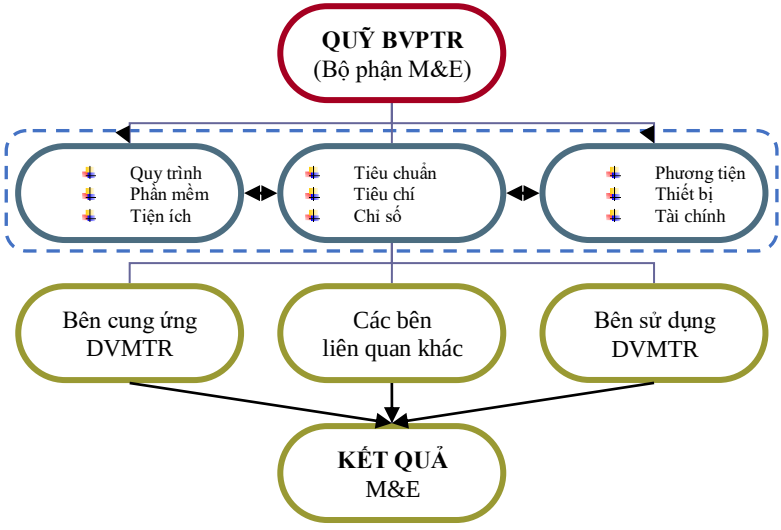
(*Xem bản đầy đủ tại luận án)*

3.4.3.2 Tổ chức thực hiện GSĐG chi trả DVMTR

Các thành phần của hệ thống GSĐG chi trả DVMTR đi vào vận hành được mô tả tại Hình 3.18. Các bước thực hiện GSĐG như trình bày tại dự thảo Quy trình kỹ thuật GSĐG.

Trong hệ thống GSĐG chi trả DVMTR, bộ phận nhân lực GSĐG

vừa là thành phần của hệ thống vừa là trung tâm điều phối hệ thống; Bộ chỉ số là các biến số để nạp dữ liệu cho hệ thống; Các bảng biểu, phần mềm và công thức tính toán là công cụ tiện ích tăng năng suất hệ thống; Các thiết bị máy móc là phương tiện vận hành hệ thống; Các bên cung ứng/cung cấp DVMTR và các bên liên quan là đối tượng GSĐG của hệ thống.



Hình 3.18: Các yếu tố hợp thành hệ thống GSĐG

3.5 Vận hành thử và Kiểm tra tính ưu việt của hệ thống GSĐG

3.5.1 Vận hành thử nghiệm hệ thống GSĐG

Đề tài đã thử nghiệm vận hành hệ thống GSĐG chi trả DVMTR với số liệu cấp tỉnh thu thập năm 2018. Thử nghiệm cho thấy hệ thống vận hành đạt yêu cầu.

Các phần mềm bổ trợ GSĐG hoạt động tương đối ổn định, nhanh chóng cho kết quả đánh giá và trích xuất báo cáo theo yêu cầu. Trong giới hạn đề tài, luận án chỉ trình bày kết quả và nhận xét kết quả GSĐG thử tại tỉnh Nghệ An (xem Bảng 3.9 trích xuất tự động từ phần mềm), là tỉnh được thu thập thông tin GSĐG đầy đủ nhất.

Kết quả cho thấy chính sách chi trả DVMTR tại Nghệ An năm 2018 có tính minh bạch cao, khá công bằng và rất có hiệu quả. Trong đó, có 14/27 chỉ số ở mức tốt, 7 chỉ số ở mức bình thường và 6 chỉ số cần cải thiện. Có thể nhấp con trỏ vào số hiệu các chỉ số để biết tên các chỉ số cần cải thiện và nguyên nhân yếu kém là gì. Qua đó đưa ra các giải pháp

quản lý phù hợp và kịp thời.

Bảng 3.9: Kết quả GSĐG chi trả DVMTR tỉnh Nghệ An 2018

Tiêu chuẩn minh bạch	**Kết quả**	**Điểm 3.3**	**Minh bạch ở mức:**			**Cao**		
(Rất cao, cao, trung bình, thấp, rất thấp)	1. Chỉ số tốt	1.1.1	1.1.3	1.1.4	1.2.2	1.4.2		
	2. Chỉ số BT	1.3.1	1.3.2	1.3.3	1.3.4			
	3. Chỉ số kém	1.1.2	1.2.1	1.4.1	1.4.3			
Tiêu chuẩn Công bằng	**Kết quả**	**Điểm 3.3**	**Công bằng ở mức:**			**Cao**		
(Rất cao, cao, trung bình, thấp, rất thấp)	1. Chỉ số tốt	2.3.1		2.3.2				
	2. Chỉ số BT		2.1.2					
	3. Chỉ số kém	2.1.1						
Tiêu chuẩn Hiệu quả	**Kết quả**	**Điểm 4.6**	**Hiệu quả ở mức:**			**Rất cao**		
(Rất cao, cao, trung bình, thấp, rất thấp)	1. Chỉ số tốt	3.1.1	3.1.2	3.1.3	3.1.4	3.1.5	3.2.1	3.2.2
	2. Chỉ số BT	3.2.3	3.2.4					
	3. Chỉ số kém	3.2.5						

3.5.2 Đánh giá vận hành và hoàn thiện hệ thống GSĐG

Quá trình chạy thử cho thấy hệ thống GSĐG có nhiều ưu điểm song cũng phát sinh một số lỗi như: chức năng trích xuất báo cáo bi treo khi thiếu dữ liệu, tính tỷ lệ nợ đọng thiếu chuẩn xác khi số liệu sai định dạng... Các lỗi này hiện đã được nghiên cứu, khắc phục.

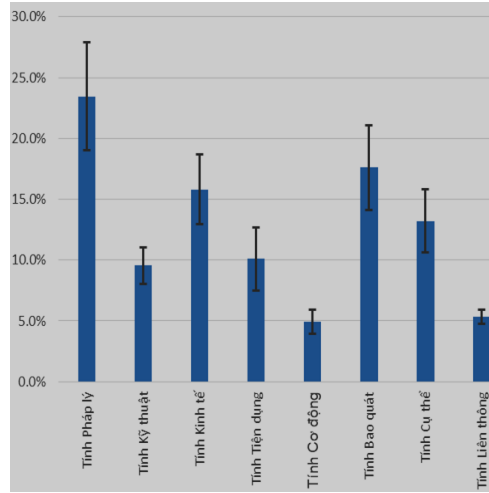
Qua đó cho thấy cần tiếp tục hoàn thiện và phê duyệt quy trình vận hành hệ thống GSĐG; quy định rõ trách nhiệm các bên trong thu thập, cung cấp thông tin, loại thông tin, thời điểm cung cấp thông tin GSĐG; nghiên cứu nâng cao tính bảo mật của hệ thống; bổ sung mô-đun liên kết các CSDL chi trả DVMTR sẵn có, cho phép trích xuất bản đồ/dữ liệu theo từng lớp thông tin khi cần.

3.5.3 Kiểm tra tính ưu việt của hệ thống GSĐG

3.5.3.1 Xác định tiêu chí và mức quan trọng của các tiêu chí

Có 8 tiêu chí được lựa chọn để kiểm tra tính ưu việt của các bộ chỉ số GSĐG. Đó là: tính pháp lý, tính kỹ thuật, tính kinh tế, tính tiện dụng, tính cơ động, tính bao quát, tính cụ thể và tính liên thông. Triển khai phân tích AHP/MCA, với số tiêu chí là n = 8, tra bảng ta có chỉ số ngẫu nhiên RI = 1,41. Tỷ số nhất quán tối thiểu trường hợp n > 4 được ấn định là CR = 10%.

Kết quả tính toán mức độ ưu tiên của các tiêu chí được minh họa tại Hình 3.20. Xác định mức độ ưu tiên của các tiêu chí giúp việc tổng hợp kết quả so sánh các bộ chỉ số GSĐG đối với từng tiêu chí trở nên khoa học và công bằng hơn. Ngoài ra, đây cũng là thông tin quan trọng khi xây dựng hệ thống GSĐG thì nên chú trọng hơn ở tiêu chí nào.



Hình 3.20: Đồ thị minh họa mức độ quan trọng của các tiêu chí

3.5.3.2 So sánh các bộ chỉ số GSĐG theo từng tiêu chí

Phân tích, so sánh các bộ chỉ số GSĐG riêng lẻ theo từng tiêu chí cho thấy mỗi bộ chỉ số có những ưu điểm và tồn tại riêng. Kết quả phân tích cho thấy về tiêu chí tính pháp lý, các bộ chỉ số GSĐG của VNUF và FORLAND được đánh giá cao nhất. Về tính kỹ thuật, lần lượt các kết quả đánh giá cao hơn lần lượt thuộc về bộ chỉ số GSĐG của ADB, PANN và VNUF. Trong khi đó. bộ chỉ số của CIFOR có điểm cộng về tính Bao quát và Cụ thể.

3.5.3.3 Tổng hợp kết quả so sánh các bộ chỉ số trên các tiêu chí

Phân tích bằng phương pháp AHP/MCA có tổng hợp điểm số đánh giá các bộ chỉ số GSĐG với cả 8 tiêu chí như trình bày ở Bảng 3.21.

Bảng 3.21: Kết quả chấm điểm các bộ chỉ số GSĐG

Tên mô hình GSĐG		Diễn giải	Điểm số (max 100)	+/-
1	ADB	Mô hình của TT hoạt động môi trường - ADB	13.3	1.0%
2	VNUF	Mô hình do Quỹ BVPTR VN thực hiện	31.6	3.3%
3	FORLAND	Mô hình do Liên minh đất rừng đề xuất	13.9	1.4%
4	CIFOR	Mô hình do TT NCLN quốc tế phát triển	21.1	1.1%
5	PANN	Mô hình do Quỹ BTTN thế giới xây dựng	20.1	1.6%

Kết quả, 3 bộ chỉ số (VNUF, CIFOR, PANN) có mức điểm trên trung bình. Với điểm số 31.6/100, bộ chỉ số VNUF được đánh giá có tính ưu việt nhất về tổng thể, nên chọn để phát triển để áp dụng trong GSĐG chi trả DVMTR ở nước ta. Tuy nhiên, khi so sánh trên từng tiêu

chí thì mỗi bộ chỉ số GSĐG có điểm mạnh riêng. Vì vậy, trong quá trình hoàn thiện hệ thống GSĐG cần tiếp tục phân tích, thừa kế và phát triển các ưu điểm của từng bộ chỉ số GSĐG.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Sự tăng trưởng nhanh về phạm vi hoạt động và quy mô tài chính một mặt khẳng định chính sách chi trả DVMTR là hướng đi đúng và có xu thế phát triển tốt. Thực tế đó cũng đặt ra yêu cầu phải sớm xây dựng một hệ thống GSĐG chi trả DVMTR đảm bảo chính sách được thực hiện một cách minh bạch, công bằng và hiệu quả. Đề tài đã ứng dụng các phương pháp thu thập và phân tích thông tin hiện đại, trong đó có các phương pháp đánh giá nhanh có sự tham gia, phương pháp thống kê toán học, phương pháp phân tích đa tiêu chuẩn, phương pháp phân tích logic, phương pháp chuyên gia v.v... để kế thừa những thành tựu về lý luận và thực tiễn nghiên cứu và xây dựng hệ thống giám sát đánh giá chi trả DVMTR, xây dựng một cách sáng tạo hệ thống GSĐG chi trả DVMTR vừa đáp ứng yêu cầu của chính sách chi trả DVMTR, vừa phù hợp với yêu cầu phát triển công nghệ số trong lâm nghiệp hiện nay.

Đề tài luận án đã xác định được cơ cấu, nội dung bộ chỉ số GSĐG chi trả DVMTR, bao gồm các 3 tiêu chuẩn, 9 tiêu chí và 32 chỉ số GSĐG phù hợp cho việc GSĐG tính công bằng, minh bạch và hiệu quả của chính sách chi trả DVMTR theo quy định. Đề tài cũng đã xác định được hệ số hiệu chỉnh về mức quan trọng cho mỗi tiêu chuẩn, tiêu chí và chỉ số phục vụ nâng cao độ chính xác của GSĐG chi trả DVMTR.

Đề tài đã xây dựng được hệ thống công cụ hỗ trợ GSĐG chi trả DVMTR, gồm bộ mẫu biểu thu thập thông tin, bộ thang bảng điểm gắn với các trọng số của các tiêu chí và tiêu chuẩn, bộ phần mềm thu thập thông tin tuần tra giám sát thực địa và phần mềm GSĐG trực tuyến nhằm tăng tính tiện ích, chuyên nghiệp và năng suất GSĐG. Bộ công cụ không chỉ làm giảm nhẹ công việc giám sát đánh giá mà còn đảm bảo tính khách quan, minh bạch của quá trình đánh giá chi trả DVMTR.

Đề tài đã dự thảo quy trình kỹ thuật thực hiện GSĐG chi trả DVMTR phù hợp với bộ công cụ hiện đại cho phép cho phép đánh giá mức độ minh bạch, công bằng và hiệu quả của chi trả DVMTR ở địa phương, đồng thời xác định nhanh được nguyên nhân và giải pháp cần thiết để nâng cao hiệu quả của chính sách chi trả DVMTR.

Luận án đã thực hiện cơ bản các nội dung nghiên cứu đề ra, góp

phần củng cố cơ sở lý luận và thực tiễn GSĐG chi trả DVMTR. Kết quả của luận án có thể ứng dụng vào thực tế triển khai chính sách Chi trả DVMTR và cũng là tài liệu tham khảo tin cậy cho các nghiên cứu tiếp theo về GSĐG và chi trả DVMTR.

2. Tồn tại

Bên cạnh kết quả đạt được, luận án còn một số tồn tại cần tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện. Thứ nhất, về phạm vi, đề tài nghiên cứu chính sách và thực trạng chi trả DVMTR trên toàn quốc nhưng trong giới hạn của luận án, việc thử nghiệm hệ thống GSĐG mới thực hiện được một số ít địa phương. Trong đó, chỉ có tỉnh Nghệ An là thông tin các chỉ số được thu thập cơ bản đầy đủ.

Thứ hai, một số chỉ số GSĐG được xây dựng đáp ứng yêu cầu của chính sách nhưng đến năm 2018 chưa có đủ dữ liệu để thực nghiệm như tỷ lệ chủ rừng đã thực hiện chi trả bằng tài khoản ngân hàng, chất lượng nước tại các hồ thủy điện (độ đục), tỷ lệ đóng góp vào giảm phát thải khí nhà kính của diện tích rừng được chi trả DVMTR.

Thứ ba, phần mềm WebGIS hiện tại mới được phát triển tối ưu giao diện cho máy tính mà chưa thân thiện với điện thoại thông minh. Ngược lại, phần mềm tuần tra rừng trên điện thoại hiện tại chưa tự động kết nối thông tin với phần mềm WebGIS trên máy tính. Bên cạnh đó, phần mềm cho điện thoại bước đầu cũng mới chỉ phát triển tương thích với hệ điều hành Android nên có một số loại điện thoại của các hãng như Apple chưa cài đặt được.

3. Kiến nghị

- Hệ thống GSĐG của luận án mới được xây dựng, cần được nghiên cứu chạy thử với số liệu của nhiều tỉnh, trong vài năm, với các loại DVMTR khác nhau để đảm bảo sự tương thích rộng, đồng thời có những nâng cấp, điều chỉnh thêm để phù hợp với đặc thù từng địa phương. Việc chạy thử thêm với số liệu các năm sau 2018 cũng giúp kiểm chứng sự phù hợp của các chỉ số mà năm 2018 chưa có đủ dữ liệu.

- Tiếp tục nghiên cứu phát triển thêm một số tính năng khác cho phần mềm tuần tra rừng trên thiết bị di động và công cụ WebGIS như: tự động liên kết, chia sẻ dữ liệu (*phần mềm tuần tra rừng trên di động giúp thông tin thực địa tự động upload lên WebGIS*); tự động cảnh báo (*sau khi nhập liệu định kỳ, nếu kết quả đánh giá các tiêu chí ở mức dưới trung bình thì công cụ WebGIS xuất hiện cảnh báo cho người dùng về để kịp thời có giải pháp cải thiện*) nhằm phục vụ quản lý tốt chính sách chi trả DVMTR tại Việt Nam.