



Original Article

Opportunities and Challenges for Innovative Financing Mechanisms for Climate Change Adaptation and Mitigation, 2021-2050

Pham Thu Thuy^{1,*}, Nguyen Dinh Tien², Nguyen Thuy Anh¹,
Nguyen Van Anh¹, Dao Thi Linh Chi¹, Hoang Tuan Long¹

¹*Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia*

²*VNU University of Economics and Business, 144 Xuan Thuy, Cau Giay, Hanoi, Vietnam*

Received 18 November 2020

Revised 12 December 2020; Accepted 12 December 2020

Abstract: Sustainable finance is essential for the implementation of adaptation and mitigation policies on natural resources and climate change. However, global and domestic finance for sustainable natural resources and forest management has been scared and unable to meet the practical needs for the last decades. Identifying innovative financing mechanism for sustainable natural resources management and climate adaptation and mitigation has been considered by globally communities as well as Vietnamese government as an important priority. This paper analyses new and innovative financing mechanisms for 2021- 2050, that are being considered and developed by a large number of countries, discusses opportunities and constraints for translating these mechanisms to the ground, and proposes policy recommendations for Vietnam to better access to these new funding sources.

Keywords: Financing mechanism, climate change, natural resources.

* Corresponding author.

E-mail address: t.pham@cgiar.org

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4447>

Cơ hội và thách thức cho các cơ chế tài chính mới trong việc thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu giai đoạn 2021-2050

Phạm Thu Thủy^{1,*}, Nguyễn Đình Tiến², Nguyễn Thủy Anh¹,
Nguyễn Văn Anh¹, Đào Thị Linh Chi¹, Hoàng Tuấn Long¹

¹Tổ chức Nghiên cứu Lâm nghiệp Quốc tế (CIFOR), Bogor, Indonesia

²Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội, 144 Xuân Thủy, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam

Nhận ngày 18 tháng 11 năm 2020

Chỉnh sửa ngày 12 tháng 12 năm 2020; Chấp nhận đăng ngày 12 tháng 12 năm 2020

Tóm tắt: Đảm bảo nguồn tài chính bền vững là yêu cầu thiết yếu cho việc thực hiện các chính sách quản lý bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và ứng phó, thích ứng với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, trong nhiều thập kỷ qua, tài chính dành cho việc quản lý thiên nhiên và tài nguyên rừng bền vững trên toàn cầu nói chung và tại Việt Nam nói riêng còn hạn chế, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tế. Xác định các cơ chế tài chính mới giúp các quốc gia có thể thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu cũng như quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững đang trở thành ưu tiên hàng đầu của cộng đồng quốc tế và Chính phủ Việt Nam. Bài viết này phân tích các mô hình tài chính mới đang được nhiều quốc gia xem xét và phát triển trong giai đoạn 2021-2050, thảo luận những cơ hội và thách thức trong việc thực hiện các cơ chế này, đồng thời đưa ra các khuyến nghị chính sách cho Việt Nam để có thể tiếp cận hiệu quả hơn với các cơ chế tài chính mới.

Từ khóa: Cơ chế tài chính, biến đổi khí hậu, tài nguyên thiên nhiên.

1. Mở đầu

Thiếu hụt nguồn tài chính bền vững là một trong những thách thức lớn trong việc đảm bảo khả năng thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu đã được xác định bởi Ủy ban Liên Hợp Quốc và hơn 197 quốc gia [1, 2]. Trên quy mô toàn cầu, nguồn tài chính dành cho quản lý tài nguyên thiên nhiên, thích ứng và giảm thiểu biến đổi khí hậu nói chung và quản lý bảo vệ rừng nói riêng tới từ 5 nguồn chủ yếu: cơ chế tài chính quốc tế, cơ chế tài chính từ ngân sách nhà nước, cơ chế tài chính tư nhân, cơ chế tài chính cộng đồng và cá nhân, và liên kết công tư. Tuy nhiên trong thực tế, dù các quốc gia đang cố gắng đóng góp tài chính vào nỗ lực chung này [3] thì 87% nguồn tài chính dành cho ứng phó và thích ứng với biến đổi khí hậu toàn

cầu đến từ 5 quốc gia chủ chốt bao gồm Na Uy, Đức, Anh, Mỹ và Australia [4].

Nguồn tài chính này thường không ổn định, thay đổi theo chính sách phát triển và thể chế chính trị của nước sở tại và phụ thuộc rất nhiều vào mối quan hệ hợp tác giữa nước tài trợ và nước nhận tài trợ [5]. Ngoài ra, nguồn tài chính đóng góp cho việc hỗ trợ các quốc gia sẵn sàng trong thiết kế, thực thi chính sách quản lý tài nguyên bền vững và biến đổi khí hậu có hạn mức nhất định, do đó các quốc gia đi chậm có thể không thể tiếp cận vì nguồn tài chính đã được các quốc gia tiên phong tiếp cận và sử dụng gần hết [4]. Cùng lúc đó, mặc dù thế giới kỳ vọng tài chính từ khối tư nhân sẽ trở thành nguồn lực chính cho cuộc chiến biến đổi khí hậu và đã có hàng nghìn cam kết từ khối tư nhân trong một thập kỷ qua nhưng lại chưa hề có số liệu thống kê và phân tích khoa học đáng tin cậy về thực tế quy mô và đóng góp của nguồn lực này [6, 7]. Trước thực trạng này, các quốc gia trên thế giới đã nhấn mạnh sự cần thiết

* Tác giả liên hệ.

Địa chỉ email: t.pham@cgiar.org

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4447>

và cấp thiết của việc xác định, thiết kế và thực hiện các nguồn tài chính mới bền vững [8-10]. Do đó, bài viết này sẽ phân tích các mô hình tài chính mới được Ủy ban Biến đổi Khí hậu Liên Hợp Quốc cùng nhiều quốc gia đang xem xét và phát triển trong giai đoạn 2021-2050, thảo luận các cơ hội và thách thức trong việc thực hiện các cơ chế này, đồng thời đưa ra các khuyến nghị chính sách cho Việt Nam để có thể tiếp cận với các cơ chế tài chính mới.

2. Phương pháp

Để xác định các cơ chế tài chính mới đang được thế giới và các quốc gia đề xuất, xem xét, thiết kế cũng như những cơ hội và thách thức trong việc thiết kế, thực hiện các cơ chế này, nhóm tác giả đã tiến hành rà soát tài liệu thứ cấp, phỏng vấn 64 chuyên gia trên toàn cầu và tổ chức 25 hội thảo quốc tế lấy ý kiến của 808 chuyên gia.

3. Kết quả

3.1. Tổng quan chung về cơ chế tài chính mới

Kết quả rà soát tài liệu thứ cấp, phỏng vấn các chuyên gia quốc tế và hội thảo tham vấn quốc tế cho thấy có 6 cơ chế tài chính mới được đang Liên Hợp Quốc và các quốc gia trên thế giới xem xét và xây dựng trong giai đoạn 2021-2050.

Thứ nhất là thị trường mua bán và thương mại phát thải. Thị trường mua bán và thương mại phát thải đã được hình thành ở nhiều khu vực trên thế giới, nhưng phát triển nhất là 5 cơ chế và thị trường phát thải của Cộng đồng Châu Âu, Hàn Quốc, tỉnh Quảng Đông - Trung Quốc, Ontario và Quebec - Canada và California - Mỹ. Xây dựng cơ chế và thị trường mua bán phát thải thương mại luôn được coi là một chính sách quan trọng của các quốc gia trong cuộc chiến đấu mặt với biến đổi khí hậu. Tại California, thương mại phát thải được áp dụng với các công ty nhiệt điện, các khu công nghiệp lớn, các nhà máy sản xuất xi măng, dầu, gas,

thủy tinh, điện lưới, các chuỗi cung ứng và bán dầu nhiên liệu. Khoảng 450 doanh nghiệp sản xuất 85% lượng phát thải tại California buộc phải thực thi chính sách này. Các công ty trong bang hoặc khác bang có thể bồi hoàn tín chỉ giảm phát thải thông qua việc mua từ các công ty khác. Mua bán thương mại phát thải cũng tạo ra các thị trường và ngân sách từ việc đấu giá, do vậy có thể tái đầu tư vào các hoạt động giảm phát thải khác [11]. Các công ty phải mua giấy phép hoạt động hoặc quota từ nhà nước cho từng tấn CO₂ mà họ phát thải. Số lượng giấy phép hoặc quota bị hạn chế sẽ giảm dần theo các năm theo định hướng và cam kết phát thải của nhà nước. Các công ty được phép bán quota mà họ mua hoặc cố gắng phát thải dưới mức họ phát thải để bán các quota còn thừa.

Thứ hai là thuế và thuế giá trị gia tăng của hệ sinh thái rừng. Xây dựng cơ chế chính sách thuế và thuế giá trị gia tăng cho dịch vụ hệ sinh thái đã được đề cập từ những năm đầu của thế kỷ XX [12], tuy nhiên thực tế hiện nay chỉ có một vài quốc gia xây dựng thành công, trong đó nổi bật nhất là Brazil, Đức, Đan Mạch và Ấn Độ. Bằng việc xây dựng các tiêu chí đánh giá dựa trên các chỉ tiêu về môi trường như diện tích, độ che phủ rừng, chất lượng rừng, số lượng và chất lượng các dịch vụ hệ sinh thái để phân bổ nguồn ngân sách nhà nước thu được từ thuế đã tạo ra động lực kinh tế mạnh mẽ cho các bang và các tỉnh đầu tư vào bảo vệ môi trường bền vững.

Thứ ba là thị trường chứng khoán, cổ phiếu, trái phiếu rừng. Dự đoán về sự khan hiếm và phát triển của các dịch vụ môi trường trong tương lai, nhiều quốc gia đã xây dựng thị trường chứng khoán, cổ phiếu và trái phiếu rừng. Trong đó nổi bật nhất có lẽ là Chile, chỉ trong vài năm quốc gia này đã giao dịch gần 13 triệu đô la Mỹ trái phiếu rừng. Các trái phiếu này được các nhà đầu tư lớn như quỹ hưu trí, các ngân hàng và các công ty bảo hiểm mua. Khi bán các trái phiếu này, tiền thu được sẽ được sử dụng để mua các cây non mới trồng cũng như chi trả cho phí quản lý và tái sinh

rừng tại các khu vực này. Các nhà đầu tư có thể mua lại các rừng mới trồng, các rừng non mà nếu không có người mua sẽ bị chặt bỏ và đầu tư vào những diện tích rừng trồng đó. Khi đầu tư như vậy thì cả người sở hữu trái phiếu và chủ rừng sẽ cùng chia sẻ lợi nhuận trong việc quản lý và bảo vệ diện tích rừng này [13].

Thứ tư là sản xuất, kinh doanh không liên quan đến phá rừng. Sản xuất nông nghiệp và xây dựng cơ sở hạ tầng là nguyên nhân chính dẫn đến 87% diện tích rừng trên thế giới bị phá. Giải quyết các nguyên nhân phá rừng và suy thoái rừng không thể chỉ được thực hiện bởi ngành lâm nghiệp, mà cần có sự tham gia của các ngành khác. Tuy nhiên, theo các chuyên gia phỏng vấn và tại 25 hội thảo tham vấn, một nghịch lý hiện nay trên toàn cầu là tài chính hỗ trợ phát triển nông nghiệp ngày càng tăng, tối thiểu gấp 30 lần so với nguồn tài chính đầu tư hỗ trợ bảo vệ rừng. Khi các cơ chế khuyến khích tài chính bảo vệ rừng cao hơn so với sản xuất nông nghiệp thiếu bền vững thì hệ sinh thái rừng vốn là ngôi nhà của hệ thống đa dạng sinh học mới được đảm bảo. Nhằm hướng tới mục tiêu này, sáng kiến và cơ chế tài chính liên quan đến cam kết sản xuất, kinh doanh không liên quan tới phá rừng đã được thiết lập. Hiện nay, sản xuất và kinh doanh không liên quan đến phá rừng là yêu cầu của thị trường toàn cầu và được kỳ vọng sẽ thay đổi cơ cấu sản xuất và cung cấp nguồn tài chính dồi dào cho bảo vệ phát triển rừng tới năm 2030. Có 3 giải pháp liên quan đến cam kết kinh doanh không phá rừng: từng công ty hoặc nhóm công ty áp dụng tiêu chuẩn tự nguyện, can thiệp từng bước vào chuỗi cung ứng ngành và kết hợp giữa tiêu chuẩn quốc gia và tiêu chuẩn cấp tỉnh.

Thứ năm là thị trường carbon tự nguyện và thị trường carbon bắt buộc. Có nhiều giả thuyết về thị trường carbon nhưng cho tới nay, báo cáo của Hamrick và Gallant (2018) được coi là bản tổng hợp thông tin cập nhật và đầy đủ nhất về thị trường carbon [14]. Báo cáo đã chỉ ra có 3 xu thế chính liên quan đến việc vận thành thị trường carbon trong tương lai: i) Cho phép bồi

hoàn carbon tự nguyện được trao đổi với thị trường bắt buộc trong nước; ii) Cho phép tín chỉ carbon tự nguyện được trao đổi trên thị trường quốc tế và thị trường tự nguyện trao quyền cho các quốc gia theo quy định của Điều 6, Thỏa thuận Paris; và iii) Cho phép tín chỉ carbon tự nguyện được thương mại và trao đổi trên thị trường CORSIA.

Thứ sáu là chi trả dịch vụ môi trường/chi trả dịch vụ hệ sinh thái. Chi trả dịch vụ môi trường hay Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (PES) ra đời vào những năm 1970 tại châu Âu trước khi thực sự phát triển tại Costa Rica và châu Mỹ Latinh vào năm 1993. Tuy đây không phải là một cơ chế tài chính mới cho tới thời điểm này nhưng PES vẫn đang là ưu tiên chính sách hàng đầu của nhiều quốc gia trên thế giới. Kết quả rà soát tài liệu thứ cấp, phỏng vấn với chuyên gia và hội thảo tham vấn toàn cầu cho thấy trên 80% các quốc gia đã đệ trình Cam kết tự nguyện quốc gia (NDC) đề cập đến việc xây dựng chính sách PES như trụ cột tài chính cho quản lý tài nguyên bền vững của quốc gia mình.

3.2. Cơ hội và thách thức cho các cơ chế tài chính mới

Bảng 1 thể hiện kết quả thống nhất giữa 64 chuyên gia quốc tế được phỏng vấn và 808 đại biểu tham gia hội thảo quốc tế về những cơ hội và thách thức trong việc thiết kế và thực hiện 6 cơ chế tài chính mới. Tất cả các chuyên gia phỏng vấn và kết quả của hội thảo quốc tế cho thấy việc áp dụng riêng lẻ từng cơ chế tài chính hay kết hợp tổng thể cả 6 cơ chế phụ thuộc vào mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội, thể chế chính trị, khả năng thực thi pháp luật, tính giải trình trách nhiệm và minh bạch hóa, trình độ dân trí và mức thu nhập của mỗi quốc gia. Tuy nhiên, việc mở rộng thực hiện 6 cơ chế tài chính này cho nhiều loại hình dịch vụ hệ sinh thái mới, với nhiều người sử dụng dịch vụ môi trường mới, bằng các công cụ tài chính mới được kỳ vọng sẽ tạo ra nguồn lực dồi dào cho quản lý, bảo vệ và phát triển tài nguyên thiên nhiên bền vững.

Bảng 1. Cơ hội và thách thức cho các cơ chế tài chính mới

Cơ chế	Cơ hội	Thách thức
Thị trường mua bán và thương mại phát thải	<p>Đã có nhiều giao dịch được thực hiện với ví dụ điển hình tại thị trường của California.</p> <p>Chính sách giảm phát thải, hạn chế quota phát thải và áp lực của thị trường về các biện pháp đảm bảo an toàn môi trường tạo ra nhu cầu lớn của thị trường.</p>	Do hiện nay Điều 6 của Thỏa thuận Paris chưa được thông qua và còn đang nằm trong hạng mục cần được thông qua tại hội nghị COP đầu năm 2021, các nhà đầu tư đang chờ đợi tiêu chuẩn quốc tế và hệ thống đăng kiểm tín chỉ carbon để đảm bảo khi đầu tư vào lĩnh vực này thì có thể bán được tín chỉ phát thải.
Thuế và thuế giá trị gia tăng của hệ sinh thái	Tạo ra động lực kinh tế và động lực chính trị cho chính quyền địa phương tham gia vào bảo vệ tài nguyên bền vững.	Cần phải có những thay đổi đồng bộ và toàn diện về chính sách và do vậy thường mất nhiều thời gian để các cơ quan nhà nước thông qua. Ví dụ, trước đây tại nhiều quốc gia, thuế hệ sinh thái được đánh vào thuế thu nhập của tất cả người dân. Tuy nhiên, thuế hệ sinh thái hướng tới đánh thuế mạnh và thuế cao với các bên gây ô nhiễm môi trường và phát thải cao thay vì đánh thuế tất cả mọi người. Điều này gặp phải sự phản đối dữ dội của các doanh nghiệp lớn trên toàn cầu
Thị trường chứng khoán, cổ phiếu, trái phiếu rừng và hệ sinh thái	<p>Giúp công ty bồi hoàn phát thải nhà kính của doanh nghiệp thông qua việc trực tiếp đầu tư vào bảo vệ rừng.</p> <p>Có đầy đủ sự bảo vệ và bảo đảm về mặt tài chính lâu dài.</p> <p>Không phát sinh thêm chi phí thẩm định dự án được hỗ trợ bởi trái phiếu rừng.</p> <p>Khả năng được nhận lãi tức dưới dạng tín chỉ carbon được phát hành từ dự án giảm phát thải từ phá rừng và suy thoái rừng (REDD+).</p> <p>Khả năng đa dạng hồ sơ đầu tư trách nhiệm xã hội.</p> <p>Lợi nhuận xã hội và môi trường có thể đo lường dự kiến từ đánh giá và thẩm định dự án được hỗ trợ hằng năm.</p> <p>Các dự án thường được yêu cầu phải đạt các tiêu chuẩn nghiêm ngặt của IFC về môi trường, xã hội và quản trị cũng như Tiêu chuẩn kiểm chứng carbon tự nguyện và chất lượng vàng của Tiêu chuẩn Khí hậu, Cộng đồng và Đa dạng sinh học.</p> <p>Cổ tức tiền mặt phù hợp với lãi suất hiện hành.</p>	Cần hỗ trợ bởi các chính sách khuyến khích đầu tư cả trong và ngoài nước cũng như nâng cao năng lực cho các cơ quan nhà nước và doanh nghiệp trong việc đánh giá tính khả thi và bền vững của thị trường.

<p>Sản xuất và kinh doanh không phá rừng</p>	<p>Hơn 1.000 thể chế tài chính (ví dụ: ngân hàng, quỹ ủy thác, nhà tài trợ) và 600 tập đoàn đa quốc gia trên toàn cầu đã cam kết sản xuất và cung cấp các sản phẩm nông sản không liên quan đến phá rừng và đang xây dựng quy trình kiểm tra, sàng lọc, cấp chứng chỉ cho các bên cung ứng dịch vụ và các nước sản xuất sản phẩm nông lâm sản.</p> <p>Chính phủ của các nước khối châu Âu, châu Mỹ và châu Úc cũng đang ráo riết xây dựng hành lang pháp lý để kiểm duyệt và cấp chứng chỉ cho các sản phẩm nhập khẩu vào nước họ không liên quan tới phá rừng. Các động thái này đã buộc rất nhiều tập đoàn đa quốc gia đầu tư lớn vào thay đổi chuỗi cung ứng toàn cầu đồng thời cung cấp nguồn kinh phí lớn giúp các bên cung ứng này sản xuất và quản lý tài nguyên rừng bền vững [20-22].</p> <p>Tại Việt Nam, có 92 công ty trong và ngoài nước kinh doanh trên 21 lĩnh vực và ngành nghề đã ký cam kết vào lộ trình không phá rừng cho tới năm 2030. 21 lĩnh vực gồm: Thời trang - trang phục và giày dép; Nông nghiệp; Xây dựng; Mỹ phẩm và chăm sóc cá nhân; Chuỗi bán lẻ thực phẩm; Lâm nghiệp; Nhà cửa - nội thất và sàn nhà - vật dụng sửa chữa nhà cửa; Hàng tiêu dùng thực phẩm; Giấy và bao bì, in ấn và xuất bản; Công nghiệp ô tô - cao su - sản xuất ô tô.</p>	<p>Theo dõi và giám sát thực hiện cam kết này. Xây dựng hệ thống pháp lý hướng dẫn các doanh nghiệp tuân thủ [18, 19].</p> <p>Các doanh nghiệp và chuỗi cung ứng sản phẩm nông lâm sản tại Việt Nam chưa được chuẩn bị cả về kiến thức, kỹ năng và quy trình để đáp ứng với các đòi hỏi mới của thị trường. Nếu hiện trạng này không được nghiên cứu và có phương hướng chuẩn bị lâu dài, ngành nông lâm sản của Việt Nam có nguy cơ không còn cạnh tranh trong thị trường mới, dẫn đến thiệt hại kinh tế to lớn cho nền kinh tế nước ta.</p>
<p>Thị trường carbon bắt buộc và tự nguyện</p>	<p>Thị trường này đã tăng trưởng 140 lần và được nhiều người mua, bán trên 83 quốc gia.</p> <p>Trước yêu cầu thắt chặt chính sách giảm phát thải trên toàn cầu, nhu cầu về thị trường carbon là rất lớn, tuy nhiên lượng tín chỉ carbon đang được giao dịch chỉ đáp ứng một phần rất nhỏ so với yêu cầu của thị trường [23].</p> <p>Trong các lĩnh vực giảm phát thải, giảm phát thải từ các dự án lâm nghiệp có nhu cầu từ người mua lớn nhất trong thị trường carbon tự nguyện (28%) và có nhiều bằng chứng cho thấy nhu cầu này sẽ còn cao hơn trong tương lai [14].</p>	<p>Khi muốn tiếp cận thị trường này, các quốc gia và nhà đầu tư cần xem xét cân trọng các thách thức bao gồm chi phí thẩm định cao, thiếu các chính sách hỗ trợ tài chính cho khối tư nhân phù hợp, giá thành thiếu ổn định và cần có đăng ký mã số truy xuất nguồn gốc tín chỉ carbon.</p>
<p>Chi trả dịch vụ môi trường/Chi trả dịch vụ hệ sinh thái (PES)</p>	<p>Tạo ra cơ chế tài chính dựa vào thị trường. Khác với các cơ chế chính sách khác, đó là chỉ khi các dịch vụ được đảm bảo và cung cấp thì người cung cấp dịch vụ mới nhận được tiền.</p>	<p>Chỉ rõ sự thiếu hụt về bằng chứng khoa học chứng minh tính hiệu quả của PES.</p> <p>Chi phí giao dịch cao, thiếu hệ thống giám sát đánh giá và hệ thống chia sẻ lợi ích công bằng là rào cản mà nhiều quốc gia đang gặp phải khi thực hiện cơ chế tài chính này [24].</p> <p>Chưa có PES hiệu quả cho rừng ngập mặn.</p>

Nguồn: Tổng hợp của các tác giả.

4. Đề xuất

Để có thể tiếp cận và đảm bảo tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của các cơ chế này, Việt Nam cần có sự đồng hành của nhiều chính sách khác cũng như các giải pháp hài hòa hóa giữa bảo tồn và phát triển. Ngoài ra, 5 yếu tố mà chính phủ Việt Nam cần xem xét trong việc thiết kế, thực hiện và nhân rộng 6 mô hình tài chính này gồm:

Thứ nhất, các lợi ích liên quan đến carbon không nên được coi là ưu tiên duy nhất, mà phải đảm bảo kết hợp giữa lợi ích carbon và lợi ích phi carbon. Hiện nay các cơ chế tài chính đều hướng tới mục tiêu giảm phát thải và hướng tới thị trường carbon. Điều này dẫn đến những rủi ro nghiêm trọng bao gồm các chính sách sẽ chỉ ưu tiên các khu rừng có trữ lượng carbon cao mà bỏ qua các khu rừng carbon thấp, trong khi đây có thể là nơi có mức độ đa dạng sinh học cao [25] cũng như việc đánh giá thấp hệ sinh thái phi tiền tệ như dịch vụ nước, điều hòa khí hậu và văn hóa [26]. Một ví dụ khác là khi quá tập trung vào dịch vụ carbon, nhiều quốc gia chỉ tập trung phát triển rừng trồng, trong khi không lưu tâm tới việc bảo tồn đa dạng sinh học và cải thiện chất lượng rừng. Do vậy, Việt Nam cần xây dựng và thực thi các biện pháp đảm bảo an toàn cũng như các chính sách liên quan đến lợi ích phi carbon nếu muốn tiếp cận nguồn tài chính từ các cơ chế tài chính này.

Thứ hai, các cơ chế tài chính phải đi kèm với hành pháp và hệ thống theo dõi, giám sát, đánh giá và thực thi pháp luật hiệu quả. Mặc dù các cơ chế tài chính được xây dựng nhằm khuyến khích các bên có liên quan, đặc biệt là khối tư nhân tham gia tích cực vào việc chi trả để bảo vệ và quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững, các nghiên cứu trên toàn cầu chỉ ra rằng khuyến khích tài chính phải đi đôi với hệ thống giám sát, đánh giá và thực thi pháp luật. Nếu chỉ tạo ra cơ chế tài chính khuyến khích mà không có hệ thống thực thi pháp luật và giám sát đi kèm, hiệu quả thực thi của các cơ chế tài chính sẽ rất thấp, điển hình như trường hợp của Brazil [27].

Thứ ba, gắn kết quyền lợi và trách nhiệm của các bên có liên quan, đặc biệt khối tư nhân là cần thiết để đảm bảo tính công bằng và hiệu quả của cơ chế tài chính. Hiện nay, với các quy định và khung luật pháp về bảo vệ môi trường, các công ty phải có trách nhiệm và buộc phải giảm phát thải bằng việc thay đổi công nghệ sản xuất, đầu tư vào công nghệ sạch, giảm và phòng tránh việc sản xuất kinh doanh gắn liền với phá rừng, suy thoái rừng và các hoạt động phát thải khác. Với việc chi trả cho dịch vụ carbon để xuất trong dự thảo tại Việt Nam (và thực tế cũng đã được rất nhiều tập đoàn lớn trên thế giới vận động hàng lang ở châu Âu và Brazil), các doanh nghiệp có xu thế thay vì tập trung vào đầu tư thay đổi phương thức hoạt động (bao gồm thay đổi trang thiết bị, công nghệ sản xuất) để giảm phát thải thì hoàn toàn có thể tiếp tục các hoạt động phát thải, thậm chí có thể gia tăng lượng phát thải, miễn sao họ tiếp tục trả tiền cho lượng CO₂ phát thải của họ bởi trong trường hợp này, chi phí mà doanh nghiệp phải bỏ ra để thay đổi lại hoàn toàn hệ thống vận hành sẽ lớn hơn nhiều so với chi phí chi trả dịch vụ carbon. Để tránh trường hợp các công ty “trả tiền để tiếp tục phát thải”, nhiều nước như Brazil không thông qua chính sách chi trả dịch vụ hấp thụ và lưu giữ carbon bằng cách thu phí phát thải carbon, mà tăng cường hành lang pháp lý và thực thi pháp luật trong việc yêu cầu thay đổi triệt để bộ máy và quy trình sản xuất để đảm bảo các công ty này giảm phát thải triệt để... Mặt khác, để khuyến khích sự tham gia của khối tư nhân, các quốc gia cần đảm bảo hành lang pháp lý bao gồm làm rõ quyền carbon và quyền sở hữu đất, đất rừng [4]. Để khuyến khích doanh nghiệp và người dân tham gia giảm phát thải và nghiêm túc thực hiện chính sách chi trả carbon, Nhà nước cần có các chính sách cho vay vốn ưu đãi, các khoản miễn trừ thuế, vốn vay với lãi suất thấp để khuyến khích khối tư nhân đầu tư vào lĩnh vực bán tín chỉ carbon và dịch vụ môi trường. Nguồn tài

chính từ các cơ chế này đem lại cũng có thể dùng để tái đầu tư và khuyến khích khôi tu nhân đầu tư bảo vệ dịch vụ môi trường.

Thứ tư, chi trả dựa vào kết quả, chứng minh tính bổ sung, giá trị gia tăng và tính điều kiện (người sử dụng dịch vụ chỉ trả cho người cung ứng dịch vụ môi trường và hệ sinh thái nếu họ cung cấp đúng và đủ dịch vụ) là yếu tố quan trọng trong cả 6 cơ chế tài chính mới. Tất cả các cơ chế tài chính, trong đó cơ chế và chính sách chi trả dịch vụ môi trường (PES) có hai ưu điểm vượt trội hơn các giải pháp chính sách khác, cụ thể: i) Tính điều kiện: người cung cấp dịch vụ chỉ được nhận tiền chi trả khi chứng minh được họ đã cung cấp đúng dịch vụ đang bán; và ii) Tính bổ sung: chi trả cho giá trị tăng thêm mà dịch vụ được tạo ra so với trường hợp không có PES. Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá, nâng cao năng lực của các bên có liên quan trong việc đánh giá tính bổ sung và tính điều kiện đóng vai trò rất quan trọng trong việc khẳng định niềm tin của người mua dịch vụ môi trường và đảm bảo tính bền vững của cơ chế tài chính mới.

Thứ năm, với mỗi cơ chế tài chính, cần xem xét và xây dựng cả hệ thống nguồn thu và hệ thống quản lý tài chính cũng như chia sẻ lợi ích. Hiện nay, phần lớn các quốc gia trên thế giới, trong đó có Việt Nam, đang tập trung nguồn lực vào việc thiết kế hệ thống mở rộng và quản lý nguồn thu trong khi sử dụng nguồn tài chính này ra sao, các giải pháp tái đầu tư và chia sẻ lợi ích như thế nào lại chưa nhận được sự quan tâm tương xứng. Điều này không chỉ dẫn tới nhiều rào cản trong thực thi chính sách và cơ chế khi các bên liên quan cho rằng chia sẻ lợi ích không công bằng, trong khi bên sử dụng dịch vụ đòi hỏi minh bạch về nguồn thu và chi. Xây dựng cơ chế chia sẻ lợi ích cho nhiều hạng mục và đối tượng khác nhau sẽ giúp tạo ra động lực cho các doanh nghiệp và cộng đồng địa phương tham gia tích cực hơn vào việc quản lý tài nguyên bền vững.

Việc thúc đẩy và mở rộng 6 cơ chế tài chính yêu cầu những thay đổi tổng thể về mặt hệ thống chính sách hiện hành cũng như sự tham

gia trong quá trình ra quy định của các bên có liên quan.

5. Kết luận

Những cơ chế tài chính mới nêu trên đã tạo ra nhiều cơ hội cho các quốc gia trong việc mở rộng nguồn tài chính hỗ trợ thực thi chính sách quản lý tài nguyên thiên nhiên bền vững. Tuy nhiên, việc tối ưu hóa và đảm bảo tính hiệu quả, hiệu ích và công bằng của các cơ chế chính sách này đòi hỏi những thay đổi trong chính sách về quyền sử dụng đất, cách tiếp cận trong việc quản lý tài chính và chia sẻ lợi ích, kết hợp giữa khuyến khích tài chính và khung pháp lý thực thi pháp luật và giữa lợi ích carbon và lợi ích phi carbon. Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá cũng như thiết lập quy trình ra quyết định có sự tham gia của các bên cũng là điều kiện thiết yếu cho sự phát triển bền vững của các chính sách này.

Tài liệu tham khảo

- [1] T.T. Pham, M. Moeliono, A. Angelsen, M. Brockhaus, P. Gallo, T.L. Hoang, T.L.C. Dao, C. Ochoa, K. Bocanegra, "Strategic alignment: Integrating REDD+ in NDCs and national climate policies", In A. Angelsen, C. Martius, V. De Sy, A.E. Duchelle, A.M. Larson, T.T. Pham, eds., *Transforming REDD+: Lessons and new directions*, Bogor, Indonesia: CIFOR, 2018, pp. 69-80.
- [2] J. Hein, A. Guarin, E. Frommé, P. Pauw, "Deforestation and the Paris climate agreement: An assessment of REDD+ in the national climate action plans", *Forest Policy and Economics* 90 (2018) 7-11.
- [3] G. Simonet, A.B. Bos, A.E. Duchelle, I.A.P. Resosudarmo, J. Subervie, S. Wunder, "Forests and carbon: The impacts of local REDD+ initiatives", *Transforming REDD+*, Center for International Forestry Research (CIFOR), 2018, pp. 117-130.
- [4] S.S. Atmadja, S. Arwida, C. Martius, T.T. Pham, "Financing REDD+: A transaction among equals, or an uneven playing field?". In A. Angelsen, C. Martius, V. De Sy, A.E. Duchelle, A.M. Larson, T.T. Pham eds., *Transforming REDD+: Lessons*

- and new directions: Bogor, Indonesia: CIFOR, 2018, pp. 29-39.
- [5] A. Angelsen, "REDD+ as result-based aid: General lessons and bilateral agreements of Norway", Review of Development Economics, Bogor Barat, Indonesia: CIFOR. 21(2) (2017) 237-264.
- [6] I. Henderson, J. Coello, "REDD+ finance: What do we know about the private sector contribution?", Washington, DC: Forest Trends. <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/redd-finance-what-do-we-know-br-about-the-private-sector-contribution/>, 2013 (accessed 22 November 2018).
- [7] F. Haupt, H. Bakhtary, I. Schulte, H. Galt, C. Streck, "Progress on Corporate Commitments and their Implementation", Amsterdam: Climate Focus, 2018.
- [8] World Economic Forum, The Global Risks Report 2020. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf/, 2020 (accessed 22 November 2018).
- [9] Organisation for Economic Cooperation and Development, A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance, Final Report.
- [10] M. Brockhaus, K. Korhonen-Kurki, J. Sehring, M. Di Gregorio et al., "Policy progress with REDD+ and the promise of performance-based payments: A qualitative comparative analysis of 13 countries", Working, Bogor, Indonesia: CIFOR, 2015.
- [11] Pacific Forest Trust, "California's cap and trade extension holds promise for forests", 2020, Available at: <https://www.pacificforest.org/capandtrade-holds-promise-forests/>, 2000 (accessed 22 November 2018).
- [12] U.W. Ernst, J. Jochen, Ecological Tax Reform: A policy Proposal for Sustainable Development, London, England: Zed Books, 1992.
- [13] Ministry of Finance - The Republic of Chile, Green Bond Framework, Santiago, Chile: Ministry of Finance, 2019.
- [14] K. Hamrick, M. Gallant, "Voluntary Carbon Market Insights: 2018 Outlook and First-Quarter Trends", Forest Trends' Ecosystem Marketplace: Washington, D.C., 2018.
- [15] A.L. Phillip, "Ecological Tax Reform: Many know why but few know how", Environment, Development and Sustainability 2 (2000) 143-164.
- [16] J. Klok, A. Larsen, A. Dahl, K. Hansen, "Ecological Tax Reform in Denmark: History and social acceptability", Energy Policy 34(8) (2006) 905-916.
- [17] D. Simon, D. Louise, C. Peter, B. Christiane, "Social and political responses to ecological tax reform in Europe: An introduction to the special issue", Energy Policy 34(8) (2006) 895-904.
- [18] A. Sen, Pathways to deforestation-free food: Developing supply chains free of deforestation and exploitation in the food and beverage sector, US: Oxfam, 2017.
- [19] P. Pacheco, H. Bakhtary, M. Camargo, S. Donofrio, I. Drigo, D. Mithöfer, "The private sector: Can zero deforestation commitments save tropical forests?", In A. Angelsen, C. Martius, V. De Sy, A.E. Duchelle, A.M. Larson, T.T. Pham, eds. Transforming REDD+: Lessons and new directions: Bogor, Indonesia: CIFOR, 2018, pp. 161-173.
- [20] T.T. Pham, T.L.C. Dao, T.L. Hoang, M.H. Hoang N.M.H. Tran, 31 global and regional trends that Vietnam should consider for its Vietnam Forestry Development Strategy 2021-2030. Occasional paper No. 259. Bogor, Indonesia: CIFOR, 2020.
- [21] T.T. Pham, H.C. Ngo, N.K.N. Nong, 10 global forestry outlooks that Vietnam should consider for its development of Vietnam Forestry Development Strategy, 2020-2030. Occasional paper No. 256. Bogor, Indonesia: CIFOR, 2019.
- [22] T.T. Pham, D.T. Nguyen, T.L.C. Dao, T.L. Hoang, Preparing for Vietnam to meet new international market rules - zero deforestation commitment. Occasional paper No. 253. Bogor, Indonesia: CIFOR, 2019.
- [23] D.J. Zarin, N.L. Harris, A. Baccini, D. Aksenov, Hansen M.C., Azevedo-Ramos C., "Can carbon emissions from tropical deforestation drop by 50% in 5 years?", Global Change Biology 22(4) (2016) 1336-1347.
- [24] T.T. Pham, M. Brockhaus, G. Wong, L.N. Dung, J.S. Tjajadi, L. Loft, C. Luttrell, S. Assembe Mvondo, "Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries", Working, Bogor, Indonesia: CIFOR, 2013.
- [25] J. Phelps, E.L. Webb, A. Agrawal, "Does REDD+ threaten to recentralize forest governance", Science 328(5976) (2010) 312-313.
- [26] E. Ojea, M.L. Loureiro, M. Alló, M. Barrio, "Ecosystem services and REDD: Estimating the benefits of non-carbon services in worldwide forests", World Development 78 (2016) 246-261.
- [27] B. Jan, M. Eduardo, W. Sven, Mixing Carrots and Sticks to Conserve Forests in the Brazilian Amazon: A Spatial Probabilistic Modeling Approach, Francisco, California, USA: PLOS, 2015.