

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI NGÀNH TÀI NGUYÊN THIÊN NHIÊN VÀ MÔI TRƯỜNG BẰNG CÁC CÔNG CỤ KINH TẾ (EIS): KINH NGHIỆM THẾ GIỚI VÀ VIỆT NAM

Chu Thị Thu, Phạm Thanh Quế

ThS. Trường Đại học Lâm nghiệp

TÓM TẮT

Ngành Tài nguyên thiên nhiên và Môi trường hiện nay đã trở thành một ngành kinh tế trọng điểm trong việc cung cấp các hàng hoá và dịch vụ cho xã hội, đóng một vai trò rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội - môi trường đối với bất kỳ một quốc gia nào. Tuy nhiên cùng với sự phát triển kinh tế ngành càng mạnh thì tồn tại rất nhiều các vấn đề về tài nguyên thiên nhiên và môi trường như sự suy thoái môi trường, cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên... Nguyên nhân cơ bản là do việc sử dụng không hiệu quả nguồn tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Do đó, các quốc gia đã và đang xây dựng hệ thống quản lý và sử dụng nguồn lực này một cách bền vững. Với rất nhiều các biện pháp, chính sách... được sử dụng riêng lẻ, đồng thời, hoặc song song trong việc quản lý và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường. Mỗi một công cụ biện pháp có những ưu khuyết điểm và đạt được những kết quả nhất định. Hiện nay những can thiệp của Chính phủ dựa vào thị trường (các công cụ kinh tế EIS – Economic Instruments) đã và đang phát huy tác dụng và đạt được những hiệu quả quan trọng trong vấn đề quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường trên thế giới và Việt nam.

Từ khoá: Công cụ kinh tế, quản lý, Tài nguyên thiên nhiên và Môi trường

I. ĐẶT VẤN ĐỀ

Kinh nghiệm thế giới cho thấy đóng góp chính của khu vực ‘tài nguyên và môi trường’ cho ngân sách là thuế đất đai, các loại thuế/phí môi trường, thuế khai thác, sử dụng tài nguyên và một số hình thức thu khác. Tùy theo từng quốc gia và từng giai đoạn khác nhau mà cách thức và phần đóng góp này là khác nhau.

Việt Nam là quốc gia có tốc độ phát triển kinh tế rất nhanh, trung bình khoảng 7,5%/năm trong suốt hơn 10 năm qua cùng với quá trình cải cách và hội nhập kinh tế. Tăng trưởng kinh tế một mặt mang lại phúc lợi xã hội gia tăng cho người dân và toàn xã hội nói chung nhưng mặt khác gây ra ô nhiễm môi trường và suy thoái tài nguyên với tốc độ nhanh hơn, đe dọa sự phát triển bền vững và những thành quả của tăng trưởng

Việt Nam đã hình thành khung chiến lược và các khuôn khổ pháp lý dựa trên các nguyên tắc ‘người gây ô nhiễm trả tiền’ và ‘người hưởng lợi trả tiền’ cũng như định hướng sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý tài

nguyên và bảo vệ môi trường, huy động nguồn tài chính cho bảo vệ môi trường, nâng cao nhận thức và thay đổi hành vi xâm hại môi trường của cộng đồng.

Tuy nhiên, có thể nói, phần đóng góp hiện nay của ngành tài nguyên môi trường trong tổng thu ngân sách và tăng trưởng kinh tế là chưa phản ánh đúng nguồn lực của tài nguyên và môi trường của đất nước. Mặc dù Việt Nam đã áp dụng các khoản thu từ tài nguyên và môi trường như: thu tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, các khoản thuế, phí về đất đai, tài nguyên và bước đầu áp dụng một vài hình thức thuế/phí môi trường nhưng thu nhập từ những nguồn này còn rất khiêm tốn.

Với những lý do cơ bản trên nhóm tác giả đã tiến hành nghiên cứu cơ sở lý luận và thực tiễn trong việc quản lý ngành tài nguyên thiên nhiên và môi trường trên thế giới và Việt nam. Đồng thời công bố kết quả trên bài báo nhằm mục tiêu cung cấp những thông tin cần thiết làm tài liệu tham khảo cho chuyên ngành kinh tế tài nguyên và môi trường

II. NỘI DUNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU

1. Nội dung nghiên cứu

Các công cụ kinh tế trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường

Kinh nghiệm áp dụng các công cụ kinh tế của Chính phủ đối với ngành tài nguyên và môi trường trên thế giới.

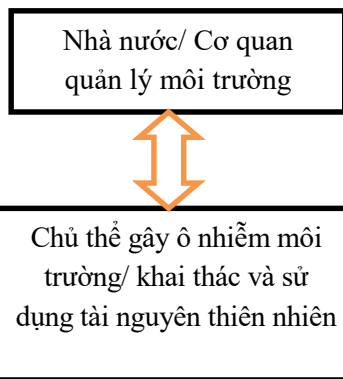
Thực trạng áp dụng các công cụ kinh tế đối với ngành tài nguyên và môi trường ở Việt nam

Một số ý kiến đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường bằng các công cụ kinh tế ở Việt nam

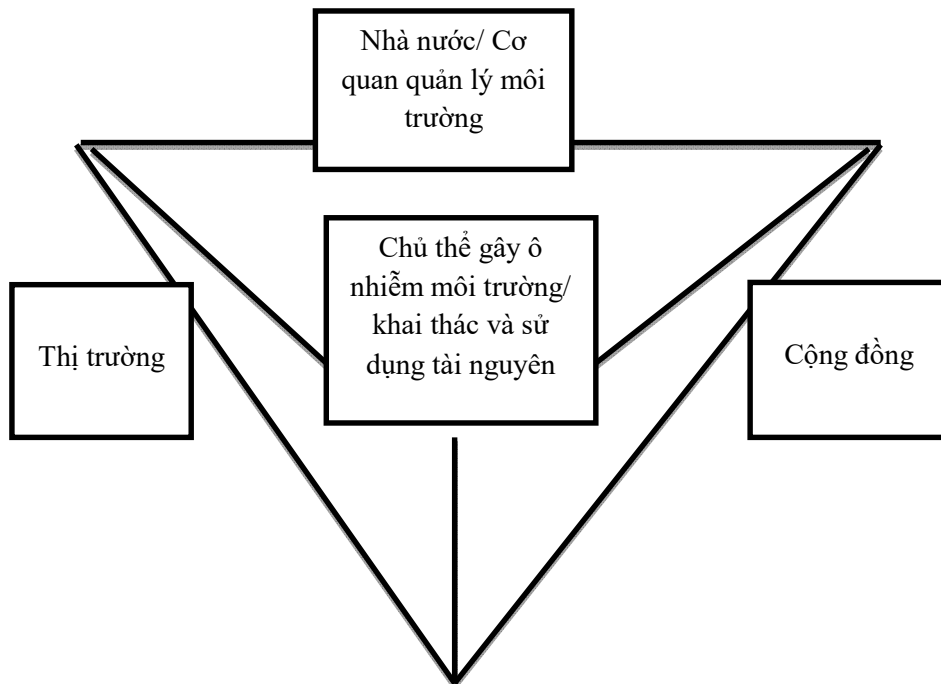
2. Phương pháp nghiên cứu

- Phương pháp phân tích, tổng hợp số liệu thứ cấp và các công trình nghiên cứu

Mô hình cũ



Mô hình mới



III. KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU

3.1. Các công cụ kinh tế (EIS) trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường

3.1.1. Mô hình quản lý của Nhà nước đối với ngành tài nguyên thiên nhiên và môi trường

Quản lý Nhà nước đối với ngành Tài nguyên thiên nhiên và môi trường trước đây chủ yếu dựa vào cơ chế quản lý mệnh lệnh và kiểm soát bằng các công cụ luật pháp và chính sách. Nhưng khi nền kinh tế thị trường phát triển thì cơ chế quản lý Nhà nước đối với ngành Tài nguyên thiên nhiên và môi trường cũng thay đổi, vận hành theo quy luật cung cầu của thị trường. Tuy nhiên, vai trò của Nhà nước rất quan trọng trong việc điều tiết các hoạt động vận hành theo đúng hướng, ổn định và phát triển.

Hình 01. Mô hình quản lý của Nhà nước đối với ngành tài nguyên thiên nhiên và môi trường

Trong mô hình mới quản lý Nhà nước đối với ngành Tài nguyên thiên nhiên và môi trường vai trò của từng chủ thể cụ thể:

- *Vai trò của Nhà nước*

Nhà nước không giới hạn trong phạm vi ban hành, giám sát và hiệu lực hóa các quy định và chuẩn mực trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường.

Nhà nước có thể có được đòn bẩy quan trọng thông qua các chương trình khai thác ảnh hưởng của thị trường và cộng đồng.

Nhà nước có thể tạo các điều kiện cần thiết để thị trường và cộng đồng phát huy ảnh hưởng.

- *Vai trò của thị trường*

Người tiêu dùng hay cổ đông thường quan tâm đến việc hoàn thành trách nhiệm môi trường của các chủ thể gây ô nhiễm môi trường, khai thác và sử dụng tài nguyên.

Giá cổ phiếu bị ảnh hưởng khi thông tin về việc thực hiện nghĩa vụ môi trường, tài nguyên thiên nhiên của Nhà máy được cung cấp đến người tiêu dùng và nhà đầu tư.

- *Vai trò của cộng đồng*

Trong bối cảnh cơ quan quản lý TNTN và môi trường có hiệu lực, cộng đồng thường sử dụng tiến trình chính trị để tăng cường cưỡng chế đối với việc thực hiện các nghĩa vụ môi trường và khai thác sử dụng tài nguyên thiên nhiên.

Trong trường hợp cơ quan quản lý môi trường không có hiệu lực, việc quản lý thông qua các quy định không chính thức chủ yếu được hiệu lực hóa thông qua các tổ chức cộng đồng hay các tổ chức phi chính phủ.

3.1.2. Các công cụ kinh tế (EIS) trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường

3.1.2.1. Khái niệm

Các công cụ kinh tế được sử dụng nhằm tác động tới chi phí và lợi ích trong hoạt động của tổ chức kinh tế để tạo ra các tác động tới hành vi ứng xử của nhà sản xuất có lợi cho môi trường.

- Công cụ kinh tế hay còn gọi là công cụ thị

trường hay các cách tiếp cận thị trường được dùng rất rộng rãi trên thế giới. Đây chính là các công cụ sử dụng sức mạnh của thị trường để bảo vệ môi trường, đảm bảo cân bằng sinh thái.

- Các công cụ kinh tế được xây dựng trên nền tảng các quy luật kinh tế thị trường nhằm tác động đến hành vi của người gây ô nhiễm. Các công cụ kinh tế cho phép cân nhắc, tính toán một cách kỹ lưỡng cái gì được, cái gì mất để lựa chọn phương án phát triển có lợi cho mình và môi trường. Nói một cách khác, các công cụ kinh tế là các khuyến khích về tài chính nhằm làm cho người gây ô nhiễm tự thực hiện các hoạt động có lợi hơn cho môi trường.

3.1.2.2. Các loại công cụ kinh tế

- Việc sử dụng các công cụ kinh tế trên ở các nước cho thấy một số tác động tích cực như các hành vi môi trường được thuế điều chỉnh một cách tự giác, các chi phí của xã hội cho công tác bảo vệ môi trường có hiệu quả hơn, khuyến khích việc nghiên cứu triển khai kỹ thuật công nghệ có lợi cho bảo vệ môi trường, gia tăng nguồn thu nhập phục vụ cho công tác bảo vệ môi trường và cho ngân sách nhà nước, duy trì tốt giá trị môi trường của quốc gia.

- Các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường gồm:

Thuế và phí

- Thuế và phí đánh vào nguồn gây ô nhiễm.
- Thuế, phí đánh vào sản phẩm mà trong và sau khi sử dụng có thể gây ô nhiễm.
- Thuế, phí cấp sai: là cấp kinh phí hoặc ưu đãi về thuế cho các sản phẩm có ích hoặc không làm tổn hại môi trường.

- Phí hành chính để trả cho các hoạt động thực thi, giám sát, cấp giấy phép, đăng ký.

Chương trình thương mại – môi trường

- Giấy phép thải có thể chuyển nhượng
- Tín hiệu giảm phát thải nhằm tạo ra thị trường có thể mua bán giấy phép thải.
- Trợ cấp tiêu thụ hoặc sản xuất nhằm khuyến

khích người gây ô nhiễm thay đổi hành vi hay trợ cấp giúp cho đối tượng gặp khó khăn để họ tuân thủ tốt hơn các tiêu chuẩn môi trường.

- Nhãn sinh thái: là một danh hiệu của nhà nước cấp cho các sản phẩm không gây ra ô nhiễm môi trường trong quá trình sản xuất ra sản phẩm hoặc quá trình sử dụng các sản phẩm đó. Nhãn sinh thái thường được xem xét và dán cho các sản phẩm tái chế từ phế thải (nhựa, cao su...), các sản phẩm thay thế cho các sản phẩm tác động xấu đến môi trường, các sản phẩm có tác động tích cực đến môi trường hoặc hoạt động sản xuất, kinh doanh sản phẩm đó ảnh hưởng tốt đến môi trường.

Đòn bẩy tài chính

- Cho vay với lãi suất ưu đãi hoặc lãi suất = 0 nhằm khuyến khích người gây ô nhiễm đầu tư cho các công nghệ xử lý môi trường.

- Hệ thống đặt cọc hoàn trả: Cộng thêm vào giá sản phẩm một khoản phụ thu, sau khi sử dụng được thu gom mà không thải ra môi trường thì được hoàn trả lại phần phụ thu đó.

- Ký quỹ môi trường: Các biện pháp cưỡng chế tài chính là cơ chế ràng buộc về tài chính như lệ phí, tiền đảm bảo hay bảo hiểm môi trường đối với các cơ sở có khả năng gây ô nhiễm vì nếu vi phạm thì số tiền đó sẽ bị thu hồi để khắc phục sự cố (số tiền đó phải lớn hơn hoặc xấp xỉ với chi phí nếu khắc phục sự cố).

3.1.2.3. Các nguyên tắc cơ bản của việc sử dụng các công cụ kinh tế

Công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường được áp dụng dựa trên hai nguyên tắc cơ bản đã được quốc tế thừa nhận, đó là:

- Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (Polluter Pays Principle-PPP): được bắt nguồn từ sáng kiến do Tổ chức Hợp tác kinh tế và phát triển (OECD) đề xuất vào năm 1972 cho rằng các tác nhân gây ô nhiễm phải trả mọi chi phí cho hoạt động kiểm soát và phòng chống ô nhiễm. PPP mở rộng năm 1974 cho

rằng các tác nhân gây ô nhiễm ngoài việc phải tuân thủ các chi phí khắc phục ô nhiễm còn phải bồi thường cho những người bị thiệt hại do ô nhiễm này gây ra. Việc buộc người gây ô nhiễm phải trả tiền là một trong những cách tốt nhất để giảm bớt các tác động của ngoại ứng gây tác động xấu đến thị trường. Nguyên tắc PPP chủ trương sửa chữa thất bại thị trường do không tính chi phí môi trường trong sản xuất hàng hóa dịch vụ hoặc tính thiếu bằng cách bắt buộc những người gây ô nhiễm phải tính toán đầy đủ chi phí sản xuất.

- Nguyên tắc người hưởng thụ phải trả tiền (Benefit Pays Principle-PPP): Chủ trương tạo lập một cơ chế nhằm đạt được các mục tiêu về môi trường đối lập với PPP, đó là người được hưởng thụ một môi trường đã được cải thiện cũng phải trả một khoản phí.

3.1.2.4. Ứng dụng và ưu nhược điểm

- Ưu điểm:

+ Công cụ kinh tế là một trong những phương tiện chính sách được sử dụng để đạt tới mục tiêu môi trường thành công do nó mềm dẻo, dễ lựa chọn cho người thực hiện. Đây là điểm khác của các công cụ kinh tế so với các công cụ pháp lý.

+ Các công cụ kinh tế cho phép người gây ô nhiễm có nhiều khả năng lựa chọn trong việc ra các quyết định liên quan đến môi trường.

- Nhược điểm:

+ Tuy nhiên việc thực hiện công cụ kinh tế phải cân nhắc một cách chặt chẽ để các công cụ này phù hợp với hệ thống tài chính, tập quán và năng lực của hệ thống hành chính và thể chế của mỗi nước.

- Ứng dụng:

+ Công cụ kinh tế không phải là phương tiện chính sách riêng biệt mà chúng được sử dụng thường xuyên cùng với các phương tiện khác như các quy định pháp lý về mệnh lệnh và kiểm soát (CAC).

Công cụ kinh tế chỉ có thể áp dụng có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường.

3.2. Kinh nghiệm quốc tế về áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường

3.2.1. Kinh nghiệm của các nước phát triển

Các công cụ kinh tế đã được áp dụng từ rất sớm, đặc biệt ở các nước trong khu vực OECD. Công cụ thuế và phí đã được sử dụng từ những năm 1970 và cho đến nay có trên 150

loại công cụ được áp dụng ở châu Âu và châu Á. Tùy theo điều kiện từng quốc gia, từng loại công cụ khác nhau được áp dụng để đạt mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. Trong đó có 10 loại công cụ được sử dụng phổ biến ở các nước trên thế giới. Bảng dưới đây giới thiệu về các công cụ kinh tế được áp dụng biến ở 15 quốc gia thuộc OECD:

Bảng 01. Các công cụ kinh tế được áp dụng ở các nước OECD

Nước	Công cụ									
	Phí ô nhiễm không khí	Phí ô nhiễm nước	Phí rác thải	Phí gây ồn	Phí sử dụng môi trường	Phí sản phẩm	Lệ phí	Thuế môi trường	Trợ giá	Hoàn trả ủy thác
Úc		+	+		+		+		+	
Bi			+		+		+		+	
Canada					+			+	+	+
Đan Mạch					+		+	+	+	+
Phần Lan					+	+	+	+	+	+
Pháp	+	+		+	+	+	+	+	+	
Đức		+		+	+	+	+			
Italia		+			+	+				
Nhật Bản	+			+	+		+	+	+	
Hà Lan			+	+	+		+	+	+	+
Na Uy					+	+	+	+	+	+
Thụy Điển					+	+	+	+	+	+
Thụy Sĩ				+	+					
Anh				+	+		+			
Hoa Kỳ			+	+	+	+		+	+	
Số nước sử dụng(%)	13	30	30	50	100	50	75	40	65	40

(Nguồn: <http://www.oecd.org>)

** Thuế và phí ở Canada*

Canada áp dụng các loại thuế và phí dưới nhiều hình thức khác nhau như:

- Phí với người sử dụng bao gồm: phí nước có ý nghĩa và hiệu quả tích cực với 30% thị xã và thị trấn ở Canada; phí hoa lợi cải tạo đất; phí sử dụng nước mưa;...

- Phí khôi phục hoặc loại bỏ được trả trước cho các cơ quan quản lý tài chính đánh vào việc sử dụng thùng đồ uống, acquy, các thùng thuốc sâu và thùng sơn gây ra ô nhiễm.

- Phí một đơn vị phát thải do cơ quan tài chính địa phương thu đối với hệ thống giám sát chất lượng không khí.

Thuế đầu vào đánh vào xăng dầu từ năm 1985. Thuế “gas guzzler” về chất đốt được áp dụng ở Ontario và một số tỉnh khác. Phí phát tán, đặc biệt là việc phát thải NO₂, SO₂, CO,...

Nhìn chung, các dạng phí, lệ phí và một phần thuế nhằm bảo vệ môi trường ở Canada được thực hiện ở cấp tỉnh và thành phố.

** Thuế môi trường ở Thụy Điển*

Thụy Điển và một số nước ở Bắc Âu đã vận dụng một cách rộng rãi thuế, phí và nhiều biện pháp kinh tế trong bảo vệ môi trường. Các biện pháp kinh tế bao gồm thu thuế, phí đối với chất thải CO₂, NO_x, SO_x, thuế chất thải như thuốc bảo vệ thực vật, thực hiện chương trình hoàn trả tiền đặt cọc đối với hộp nhôm và hộp nhựa; thuế rác, phân biệt thu phí tàu thuyền đường biển và trợ cấp thêm quỹ kỹ thuật nguồn năng lượng và đầu tư... Hiệu quả từ các loại thuế và phí là rất lớn không chỉ góp phần bảo vệ môi trường mà còn đóng góp vào nền kinh tế quốc dân.

Chế độ thu thuế nguồn năng lượng môi trường ở Thụy Điển gồm thuế nguồn năng lượng, thuế C và thuế S; và thuế đối với các nhiên liệu dầu, than, khí đốt thiên nhiên. Mức thuế ở các vùng khác nhau có sự khác nhau, thuế ở miền Bắc thấp hơn so với các nơi khác. Năm 1992, Thụy Điển bắt đầu thu phí NO_x của nguồn gây ô nhiễm cố định phần lớn là các nhà máy điện có công suất 50 triệu kWh trở lên. Việc thu phí theo lượng thải NO_x như vậy đã khuyến khích được người sản xuất giảm mức phát thải ra thấp hơn mức trung bình.

- Hiệu quả môi trường từ chương trình thuế năng lượng:

Theo báo cáo về biến đổi khí hậu của Cục bảo vệ môi trường Thụy Điển năm 1997 thì lượng phát thải CO₂ của Thụy Điển đã giảm xuống 15% so với lượng thải năm 1995, trong đó gần 90% lượng thải giảm xuống là nhờ thực hiện thuế phát thải. Hàm lượng S của nhiên liệu dầu mỏ giảm xuống thấp hơn 50% tiêu chuẩn quy định, hàm lượng S của dầu nhẹ cũng giảm xuống thấp hơn 0,076% thấp hơn một nửa giới hạn quy định 0,2%. Năm 1995, lượng thải S giảm xuống khoảng 30% (45 nghìn tấn) so với năm 1989 và lượng CO₂ giảm 19 nghìn tấn.

Thu phí khí thải NO_x buộc các doanh nghiệp phải áp dụng các biện pháp để giảm lượng thải xuống 35%, trong giai đoạn 1990-

1992 mỗi năm sản xuất ra 1 triệu Jun nguồn năng lượng, lượng NO_x giảm 60% trong đó 80% do thực hiện thu phí NO_x.

- Hiệu quả kinh tế của chương trình thu thuế năng lượng:

Theo số liệu của Cục bảo vệ môi trường năm 2005, mỗi năm Thụy Điển thu được khoảng 68 tỷ cuaron bằng 7 tỷ euro từ thuế, phí liên quan đến môi trường, trong đó khoảng 95% thuế, phí từ ngành vận tải và ngành năng lượng. Thuế môi trường của Thụy Điển từ năm 1999-2004 có xu thế tăng dần hàng năm, trong đó thuế năng lượng chiếm tỷ lệ lớn nhất gần 90% thuế môi trường. Thuế môi trường chiếm khoảng 3% GDP của Thụy Điển.

** Thuế và phí ở Đan Mạch*

Việc sử dụng các công cụ kinh tế trong bảo vệ môi trường tăng lên ở Đan Mạch trong thời gian hơn một thập kỉ gần đây. Một số loại thuế mới được áp dụng như thuế thuốc trừ sâu, thuế nước thải, thuế nước sinh hoạt. Hiện tại, chương trình được mở rộng cho việc áp dụng hệ thống thuế năng lượng như thuế CO₂, SO_x, thuế nhiên liệu nhằm tạo doanh thu từ thuế bù đắp chi phí bảo vệ môi trường.

Các loại thuế và phí đã được sử dụng ở Đan Mạch gồm: thuế và phí năng lượng, thuế và phí môi trường, phí đánh vào người sử dụng, trợ cấp và hệ thống ký quỹ hoàn trả. Phí đánh vào người sử dụng thông qua việc sử dụng các dịch vụ môi trường cụ thể với mục đích có chi phí cho các dịch vụ môi trường. Đan Mạch áp dụng một loạt các chương trình trợ cấp để giảm bớt áp lực lên môi trường và tài nguyên. Chương trình ký quỹ hoàn trả được sử dụng để hỗ trợ cho hệ thống tái chế và tái sử dụng.

Ngoài ra, các công cụ khuyến khích được áp dụng ở Đan Mạch như chương trình hỗ trợ nông nghiệp, các hộ nông dân sẽ được hỗ trợ về vốn nếu như thực hiện được yêu cầu về bảo

vệ môi trường. Hệ thống này còn đang trong giai đoạn đề xuất thực hiện.

Đối với các doanh nghiệp, tùy từng loại hình kinh doanh sản xuất khác nhau mà có các loại thuế khác nhau.

3.2.2. Kinh nghiệm của các nước đang phát triển

Hệ thống quản lý môi trường ở các nước đang phát triển chủ yếu dựa vào công cụ mệnh lệnh - kiểm soát, tuy nhiên trong giai đoạn gần đây nhờ sự hỗ trợ về mặt kỹ thuật và kinh nghiệm của các nước OECD, một số nước ở châu Á (các nước NICs, Trung Quốc, Malaysia,...) đã bắt đầu chú ý tới các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường. Sau đây là kinh nghiệm của một số nước vào việc áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường:

** Quỹ môi trường ở Thái Lan*

Quỹ môi trường của Thái Lan được thành lập với số vốn ban đầu 200 triệu USD do Chính phủ Thái Lan cấp. Mục tiêu của Quỹ là giúp cho các cơ quan Chính phủ và chính quyền địa phương trong việc đầu tư và điều hành nhà máy xử lý chất thải, thông qua việc cấp tín dụng, thông tin về hệ thống kiểm soát ô nhiễm không khí, các công cụ xử lý chất thải,...

Quy định viện trợ cho các chính quyền địa phương không lớn hơn 10% tổng kinh phí đầu tư. Viện trợ cho các tổ chức phi chính phủ tối đa là 200.000 USD với tiêu chuẩn là dự án phải hỗ trợ việc quản lý môi trường địa phương, có 30% vốn đối ứng khi nhận viện trợ. Các khoản vay dành cho các doanh nghiệp Nhà nước có điều kiện cho vay là lãi suất cố định 8%/năm, thời hạn nhỏ hơn 2 năm, thời hạn vay nhỏ hơn 7 năm, và là các dự án đầu tư vào xử lý rác, chưa được vay ưu đãi từ nguồn khác, có sự bảo lãnh của Bộ Tài chính hoặc các ngân hàng thương mại.

Quỹ môi trường của Thái Lan đã dùng kinh

phí cho các hoạt động như: đầu tư cho việc kiểm soát ô nhiễm, bảo vệ môi trường và bảo tồn ở Pattagya, Phuket khoảng 2,1567 tỷ bath; đầu tư cho các dự án kiểm soát ô nhiễm trên 2,2 tỷ bath; tổng vốn đầu tư hiện nay của Quỹ là 5,27835 tỷ bath.

** Phí môi trường ở Hàn Quốc*

Phí đánh vào nguồn gây ô nhiễm được Hàn Quốc áp dụng từ năm 1983 đối với chất thải khí và nước thải. Ban đầu thu phí được áp dụng dưới dạng phạt do không thực hiện cam kết. Cơ quan môi trường (hiện nay là Bộ môi trường) của Hàn Quốc được quyền phạt tiền các cơ sở gây ô nhiễm nếu như vi phạm tiêu chuẩn môi trường và sau khi có yêu cầu phải có biện pháp xử lý khi vẫn tiếp tục thải vượt quá tiêu chuẩn cho phép.

Từ năm 1986, biện pháp này được thay thế bằng thu phí đối với phần thải vượt tiêu chuẩn. Mức phí được xác định trên cơ sở nồng độ chất gây ô nhiễm, vị trí thải ô nhiễm, thời gian vượt tiêu chuẩn cho phép và tùy thuộc vào số lần vi phạm tiêu chuẩn. Đến năm 1990, xuất phí này được điều chỉnh để cao hơn chi phí vận hành hệ thống xử lý ô nhiễm để có tác dụng khuyến khích giảm ô nhiễm.

** Phí ô nhiễm ở Singapore*

Singapore có biểu giá phí ô nhiễm đánh vào nhu cầu ôxy hóa (BOD) và tổng chất rắn lơ lửng (TSS) áp dụng với tất cả các cơ sở công nghiệp. Mức phí được xác định tùy theo lượng nước thải và nồng độ các chất gây ô nhiễm. Lượng BOD và TSS cho phép được thải vào hệ thống công cộng là 400 mg/lít. Nếu cơ sở có nồng độ BOD từ 401-600 mg/lít thì phải trả xuất phí là 0,12\$ Singapore/m³. Nếu nồng độ BOD từ 1601-1800 mg/lít thì phí sẽ tăng lên là 0,84\$ Singapore/m³. Nếu nồng độ chất gây ô nhiễm nằm trong khoảng 601-1600 mg/lít thì

xuất phí sẽ tăng lên một cấp cho mỗi 200 mg/lít.

Hạn chế của chương trình này là phí được áp dụng như nhau đối với mọi cơ sở công nghiệp, không phân biệt quy mô, cơ sở mới hay cũ.

3.3. Kinh nghiệm áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý tài nguyên và môi trường ở Việt Nam

3.3.1. Quỹ Môi trường Việt Nam

Quỹ Môi trường Việt Nam được thành lập từ tháng 6/2002 theo Quyết định số 82/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ nhằm mục đích hỗ trợ cho các dự án, chương trình môi trường về nguồn vốn, tài chính, đồng thời tiếp nhận nguồn hỗ trợ từ các cá nhân, tổ chức.

Quỹ bắt đầu hoạt động từ tháng 7/2003 và đến tháng 12/2004 nguồn vốn của quỹ đã lên đến 200 tỷ đồng với trên 50 đơn vị đề nghị vay vốn và tư vấn xây dựng hồ sơ vay vốn.

Trong năm 2005, Quỹ Môi trường đã cho các dự án vay vốn với mức lãi suất ưu đãi và tài trợ không hoàn lại 21 tỷ đồng. Đồng thời, quỹ cũng giành 650 triệu đồng để khắc phục ô nhiễm môi trường do hậu quả của cơn bão số 7 và số 8 tại 9 địa phương ở miền Bắc, miền Trung và Nam Trung Bộ. Hoạt động cho vay với lãi suất thấp 5,4%/năm trong thời hạn 5 năm với những dự án đầu tư xây dựng hệ thống cơ sở vật chất để phục vụ công tác quản lý môi trường như xây dựng trạm xử lý nước thải ở các khu công nghiệp và nhà máy, cấp vốn tín dụng cho Công ty Môi trường đô thị Xuân Mai đầu tư hệ thống thiết bị xử lý và thu gom rác,...

Bên cạnh đó, quỹ cũng tích cực mở rộng quy mô và đa dạng hóa nguồn vốn bằng cách hợp tác cùng các tổ chức môi trường quốc tế: tổ chức phát triển quốc tế của Đan Mạch

(DANIDA), chương trình phát triển của Liên Hợp Quốc UNDP, UNIDO, Ngân hàng thế giới WB, ...

Tuy nhiên, trong quá trình hoạt động quỹ gặp phải những khó khăn từ quá trình thẩm định và đánh giá công nghệ của dự án vay vốn. Nhiều dự án có công nghệ phức tạp đòi hỏi cán bộ thẩm định có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao. Có những dự án không đủ năng lực đáp ứng yêu cầu về thiết bị xử lý hay không chứng minh được tính khả thi của nguồn vốn vay.

3.2. Một số trường hợp về đền bù thiệt hại môi trường

Đền bù thiệt hại môi trường không được coi là một công cụ trong quản lý môi trường, tuy nhiên tại điều 7 trong Luật bảo vệ môi trường năm 2005 có quy định: “... *tổ chức, cá nhân gây tổn hại đến môi trường do hoạt động của mình phải bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật*”. Và Nghị định số 26/CP của Chính phủ cũng quy định xử phạt hành chính các hành vi gây ô nhiễm môi trường.

Dưới đây là một số ví dụ về đền bù thiệt hại môi trường ở nước ta trong giai đoạn gần đây:

- Bồi thường thiệt hại ô nhiễm môi trường do sản xuất gạch: xã Việt Thống, huyện Quế Võ, tỉnh Bắc Ninh có gần 100 lò gạch công suất từ 3 vạn đến 5 vạn ở khu vực bãi bồi sông Cầu, khói từ các lò gạch làm ảnh hưởng đến gần 100 mẫu ruộng của thôn Trung Đông dẫn đến giảm sản lượng lúa. Sau khi tiến hành điều tra UBND tỉnh đã quyết định chủ các lò gạch phải đền bù cho người dân là chủ các ruộng bị thiệt hại lúa là khoảng 1,6 tỷ đồng.

- Công ty VEDAN đền bù thiệt hại do gây ô nhiễm môi trường sông Thị Vải: công ty bột ngọt VEDAN do nước ngoài đầu tư xây dựng từ năm 1995. Công ty có xây dựng hệ thống xử lý nước thải, tuy nhiên trong quá trình sản xuất hệ thống này không hoạt động, toàn bộ nước

thải được đổ trực tiếp ra sông Thị Vải gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, ảnh hưởng rất lớn đến người dân. Sau khi điều tra và giám định chất lượng nước thải Bộ Tài nguyên Môi trường đã xử phạt công ty số tiền phạt là 126 tỷ đồng. Tuy nhiên công ty mới chỉ đền bù khoảng 90 tỷ đồng.

- Khai thác than gây bồi lấp các hồ chứa nước: ở Quảng Ninh, Tổng công ty Than Việt Nam tiến hành khai thác than ở hai mỏ Tùng Bạch và Mạo Khê làm trôi đất đá gây bồi lấp lòng hồ, giảm dung tích chứa nước từ 10 – 20%. Đồng thời, nước hồ cũng bị axit hóa không đảm bảo chất lượng để tưới tiêu cho nông nghiệp và sử dụng của người dân. UBND tỉnh Quảng Ninh đã buộc Tổng công ty Than ngừng khai thác và đền bù thiệt hại, khắc phục môi trường khu vực 3 xã thiệt hại số tiền là 4,35 tỷ đồng.

3.3.3. Phí nước thải

Theo số liệu thống kê, hàng năm ở Việt Nam lượng nước thải các loại chưa được xử lý vẫn xả thẳng vào môi trường lên tới hơn 1 tỷ m³. Hiện nay, khi doanh nghiệp đạt tiêu chuẩn môi trường về xử lý nước thải (nước thải dưới tiêu chuẩn cho phép) thì không còn bị ràng buộc nào về xả nước thải. Thực tế điều này là không công bằng vì có cơ sở sản xuất có hàm lượng chất ô nhiễm cao nhưng pha loãng để đạt mức tiêu chuẩn cho phép thì vẫn thải được.

Nghị định 67/2003/ND-CP của Chính phủ về thu phí bảo vệ môi trường đối với nước thải

Đối tượng chịu phí bảo vệ môi trường (BVMT) đối với nước thải là nước thải ra môi trường, gồm nước thải công nghiệp và nước thải sinh hoạt. Đối với nước thải công nghiệp là nước thải ra môi trường từ: cơ sở sản xuất, chế biến nông sản, thủy sản, thực phẩm, bia, rượu,... Đối với nước thải sinh hoạt, là nước thải ra môi trường từ: hộ gia đình, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân,...

Theo đó, mức thu phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt được tính theo tỷ lệ phần trăm trên giá bán của 1m³ nước sạch, nhưng tối đa không quá 10% của giá bán nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng.

Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải của cơ sở sản xuất, cơ sở chế biến không thuộc Danh mục lĩnh vực, ngành sản xuất, chế biến có nước thải chứa kim loại nặng do Bộ Tài nguyên và Môi trường ban hành được tính bằng tổng số phí cố định (1,5 triệu đồng/năm) và phí biến đổi. Phí biến đổi được tính theo tổng lượng nước thải ra; hàm lượng 2 chất gây ô nhiễm là nhu cầu oxy hóa học (COD) và chất rắn lơ lửng (TSS) với chất gây ô nhiễm COD là 1.000 đồng/kg và TSS là 1.200 đồng/kg.

Phương pháp xác định lượng nước thải ra đối với nước thải công nghiệp. Trong đó, đối với các cơ sở có đồng hồ đo lượng nước thải, lượng nước thải ra được xác định căn cứ vào số đo trên đồng hồ; đối với các cơ sở không có đồng hồ đo lưu lượng nước thải thì lượng nước thải được xác định dựa trên kết quả đo đạc thực tế của cơ quan quản lý nhà nước về môi trường hoặc tính bằng 80% lượng nước sử dụng.

Hàng tháng, đơn vị cung cấp nước sạch tổ chức thu phí BVMT đối với nước thải của các tổ chức, cá nhân là người nộp phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt đồng thời với việc thu tiền sử dụng nước sạch. Tổ chức, cá nhân là người nộp phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt có nghĩa vụ nộp đủ số tiền phí BVMT đối với nước thải cho đơn vị cung cấp nước sạch đồng thời với việc thanh toán tiền sử dụng nước sạch theo hóa đơn bán hàng hàng tháng.

3.3.4. Thuế tài nguyên

Pháp lệnh Thuế tài nguyên năm 1998.

Nghị định 68/NĐ-CP, Nghị định 147/NĐ-CP, Nghị định 05/2009/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thực hiện Pháp lệnh Thuế tài nguyên 1998.

Luật thuế tài nguyên của Quốc hội khoá XII, kỳ họp thứ 6 SỐ 45/2009/QH12 ngày 25 tháng 11 năm 2009.

- Với mục tiêu góp phần bảo đảm nguồn thu cho ngân sách nhà nước, thuế tài nguyên đã đạt được những kết quả nhất định.

Số thu thuế tài nguyên các năm từ 2005-2008 bình quân mỗi năm trên 23.200 tỷ đồng, chiếm khoảng 15% tổng thu ngân sách nhà nước từ sản xuất kinh doanh trong nước. Trong đó, thuế tài nguyên từ dầu khí khoảng 22.160 tỷ đồng, chiếm 95,5% tổng số thu thuế tài nguyên; thuế tài nguyên của các tài nguyên khác khoảng 1.040 tỷ đồng, chiếm 4,5% tổng số thu thuế tài nguyên.

IV. KẾT LUẬN

Các công cụ kinh tế đã được áp dụng từ rất sớm, đặc biệt ở các nước trong khu vực OECD. Công cụ thuế và phí đã được sử dụng từ những năm 1970 và cho đến nay có trên 150 loại công cụ được áp dụng ở châu Âu và châu Á. Tùy theo điều kiện từng quốc gia, từng loại công cụ khác nhau được áp dụng để đạt mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Hệ thống quản lý môi trường ở các nước đang phát triển chủ yếu dựa vào công cụ mệnh lệnh - kiểm soát, tuy nhiên trong giai đoạn gần đây nhờ sự hỗ trợ về mặt kỹ thuật và kinh

nghiệm của các nước OECD, một số nước ở châu Á (các nước NICs, Trung Quốc, Malaysia,...) đã bắt đầu chú ý tới các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường.

Trong những năm qua, thực tế cho thấy rằng việc áp dụng các công cụ kinh tế nhằm kiểm soát ô nhiễm môi trường ở nhiều nước đã phát huy hiệu quả.

Tại Việt Nam, Luật Bảo vệ Môi trường cũng có quy định về việc sử dụng các biện pháp kinh tế trong bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, do điều kiện thực tế và đặc thù của nền kinh tế nên đến năm 2003, Chính phủ mới ban hành Nghị định 67/2003/NĐ-CP về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải nhằm hạn chế ô nhiễm môi trường từ nước thải, tiết kiệm nước sạch và tạo nguồn kinh phí cho Quỹ bảo vệ môi trường thực hiện việc bảo vệ, khắc phục ô nhiễm môi trường. Đây là công cụ kinh tế đầu tiên ở nước ta áp dụng nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền”, đánh dấu một bước tiến quan trọng trong hoạt động quản lý môi trường

Trước những thành tựu đáng kể trong việc quản lý tài nguyên thiên nhiên và môi trường bằng các công cụ kinh tế trên thế giới sẽ là những bài học kinh nghiệm quý báu để Việt nam có thể mở rộng khả năng áp dụng các công cụ kinh tế này vào từng lĩnh vực và từng trường hợp cụ thể.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chiến lược Bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020, Bộ Tài Nguyên và Môi Trường, NXB Chính trị quốc gia 2004.
2. *Đổi mới quản lý kinh tế và môi trường sinh thái*, Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, NXB Chính trị quốc gia 1997.
3. Lưu Đức Hải, Nguyễn Ngọc Sinh, *Quản lý môi trường cho sự phát triển bền vững*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội 2008.
4. Nguyễn Thế Chinh, *Áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường ở Hà Nội*, NXB Lao động 1997.
5. Nguyễn Thế Chinh, *Giáo trình Kinh tế và quản lý môi trường*, NXB Thống kê 2003.
6. Trần Thanh Lâm, *Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế*, NXB Lao động 2006.
7. *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật*: “Thực trạng áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường Việt Nam hiện nay và giải pháp hoàn thiện”, Số 1 2006.

MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES AND THE ENVIRONMENT BY ECONOMIC INSTRUMENTS (EIS): EXPERIENCE THE WORLD AND VIETNAM

Chu Thi Thu, Pham Thanh Que

SUMMARY

Sector of Natural Resources and Environment has now become a key economic sector in the provision of goods and services to society, plays a very important role for economic development - social - environment for any one country. However, with the economic development industry stronger the existence of many of the issues of natural resources and the environment, such as environmental degradation, depletion of natural resources, ... The underlying cause is due inefficient use of natural resources and the environment. Consequently, the country has been building management systems and use resources in a sustainable manner. With so many measures and policies, ... are used individually, simultaneously, or in parallel in the management and protection of natural resources and the environment. Each tool can measure the pros and cons to achieve certain results. At present the Government's intervention based on the market (economic tools EIS - Economic Instruments) has been effective and achieve significant efficiencies in the management of natural resources and the environment in the world and Vietnam.

Keywords: *Economic tools, management, natural resources and the environment*

Người phản biện: TS. Nguyễn Quang Hà

Ngày nhận bài: 17/6/2013

Ngày phản biện: 19/8/2013

Ngày quyết định đăng: 20/9/2013