

# QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG BẰNG CÔNG CỤ KINH TẾ - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ

TRẦN THANH LÂM<sup>(\*)</sup>

*Việt Nam đang trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập ngày càng sâu rộng vào đời sống kinh tế thế giới. Trong bối cảnh ấy, việc phải đối mặt với nhiều thách thức về môi trường đòi hỏi cần áp dụng nhiều loại công cụ để quản lý và bảo vệ môi trường hiệu quả, mà một trong những công cụ đang được nhiều nước áp dụng, đó là công cụ kinh tế. Bài viết tập trung làm rõ một số công cụ kinh tế trong quản lý môi trường và giới thiệu những kinh nghiệm quốc tế đã áp dụng công cụ này, qua đó rút ra một số bài học cho Việt Nam.*

## **I. Khái quát về công cụ kinh tế và áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường**

Các công cụ kinh tế là biện pháp khuyến khích 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 ngay từ khi chuẩn bị cho đến khi thực thi quyết định. Khi sử dụng các công cụ kinh tế chính là sử dụng sức mạnh của thị trường để bảo vệ tài nguyên và môi trường, đảm bảo cân bằng sinh thái. Các biện pháp khuyến khích kinh tế cho phép cân nhắc, so sánh, tính toán một cách kỹ càng giữa cái “được” và cái “mất”, cái “lợi” và cái “hại” của từng kịch bản phát triển, từng phương án hành động để trên cơ sở đó lựa chọn kịch bản, phương án có lợi nhất cho môi trường. Khác với các công cụ pháp lý, các công cụ kinh tế cho phép người gây ô nhiễm có nhiều khả năng lựa chọn hơn, linh hoạt hơn trong khi ra quyết định về các phản ứng cần có đối với các tác động từ bên ngoài. Hiểu theo

nghĩa hẹp, các công cụ kinh tế là các khuyến khích về tài chính nhằm làm người gây ô nhiễm tự nguyện thực hiện các hoạt động có lợi hơn cho môi trường. Đối với các nước đang phát triển, khi ngân sách nhà nước còn eo hẹp, nhất là khi các khoản dành cho các mục tiêu môi trường còn nhỏ bé thì các công cụ kinh tế có thể được coi là các biện pháp vừa giúp tăng các nguồn thu cho ngân sách, vừa giúp đạt được các mục tiêu môi trường với những chi phí nhỏ hơn. Kinh nghiệm thực hiện các chính sách môi trường của nhiều nước cho thấy, các loại công cụ của chính sách môi trường thường được sử dụng tổng hợp để đạt mục tiêu cuối cùng là cải thiện chất lượng môi trường. Chính vì thế, các nhà hoạch định chính sách thường đưa ra các lựa chọn sao cho các loại công cụ này có

---

<sup>(\*)</sup> TS., Viện trưởng Viện Tài nguyên nước và môi trường Đông Nam Á, Liên hiệp các Hội khoa học và kỹ thuật Việt Nam.

thể bổ sung, hỗ trợ lẫn nhau để đạt được giải pháp tốt nhất cho môi trường. 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 là nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền” (PPP) và “Người hưởng thụ phải trả tiền” (BPP).

Công cụ kinh tế bao gồm rất nhiều loại, tuy nhiên, chỉ có một số được sử dụng vào hoạch định chính sách quản lý và bảo vệ môi trường. Dưới đây là một số loại công cụ kinh tế đang được nhiều nước trên thế giới áp dụng:

- *Các loại thuế:*

+ *Thuế tài nguyên*, mục đích nhằm xác lập mức tối đa về sử dụng tài nguyên thiên nhiên, khuyến khích những hành vi đảm bảo cuộc sống bền vững, chủ yếu là: thuế sử dụng đất, thuế sử dụng nước, thuế rừng, thuế tiêu thụ năng lượng,...

+ *Thuế môi trường*, nhằm khuyến khích, bảo vệ và nâng cao hiệu suất sử dụng các yếu tố môi trường, hạn chế các tác nhân gây ra ô nhiễm vượt tiêu chuẩn quy định, gồm: thuế ô nhiễm không khí, thuế ô nhiễm tiếng ồn, thuế ô nhiễm các nguồn nước. Chính phủ nhiều nước còn áp dụng các biện pháp miễn giảm thuế cho các ngành sản xuất phân bón vi sinh thay cho phân bón hóa học, các ngành công nghiệp xử lý nước thải, rác thải, sản xuất “sản phẩm xanh”...

+ *Các loại phí và lệ phí*, thực hiện nguyên tắc “người sử dụng phải trả tiền”, gồm: Phí vệ sinh thành phố, phí nuôi và giết mổ gia súc trong các đô thị, phí cung cấp nước cho sinh hoạt và tưới tiêu trên đồng ruộng, lệ phí đường phố, lệ phí sử dụng bờ biển, danh lam, thắng cảnh... *Phí gây ô nhiễm* được sử dụng một phần để chi phí cho các hoạt động như: Nghiên cứu và áp dụng tiến bộ khoa học, công

nghệ xử lý ô nhiễm, ngăn ngừa ô nhiễm môi trường. *Lệ phí môi trường* gồm: Lệ phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, lệ phí cấp giấy phép môi trường... và các loại: *Phí nguồn ô nhiễm; Phí sử dụng; Phí đánh vào sản phẩm.*

- *Quỹ môi trường*, mục đích chính của quỹ là tài trợ kinh phí cho các hoạt động bảo vệ môi trường. Nhiều nước đã xây dựng quỹ môi trường quốc gia, trên thế giới có Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF). Nguồn vốn của quỹ môi trường quốc gia là từ ngân sách nhà nước, các khoản thu từ phí, lệ phí môi trường, đóng góp của nhân dân, các tổ chức quốc gia, tổ chức quốc tế, các tổ chức phi chính phủ. Nguồn của GEF do các tổ chức quốc tế của Liên Hợp Quốc như: UNDP, UNEP... hay WB tài trợ.

- *Trợ cấp tài chính*, nhằm hỗ trợ nghiên cứu khoa học, áp dụng kỹ thuật mới về bảo vệ môi trường, khuyến khích phương pháp canh tác có lợi cho việc bảo vệ môi trường hoang dã (ở Anh), quản lý đất rừng, phục hồi rừng và các khu bảo tồn thiên nhiên,...

- *Các biện pháp tài chính ngăn ngừa ô nhiễm:*

+ *Giấy phép chuyển nhượng*, loại giấy này cho phép được đổ phế thải hay sử dụng một nguồn tài nguyên đến một mức định trước do pháp luật qui định và được chuyển nhượng bằng cách đấu thầu hoặc trên cơ sở quyền sử dụng đã có sẵn, nó được coi là một biện pháp tạm thời trong khi chờ đợi đạt được những tiêu chuẩn chính xác hơn.

+ *Hệ thống đặt cọc và hoàn trả - ký cược - bảo hiểm - uỷ thác, tiền cam kết - tiền ký quỹ*, các hệ thống này bao gồm việc ký quỹ đặt trước một số tiền cho các sản phẩm có tiềm năng gây ô nhiễm hoặc khai thác gây suy thoái tài nguyên. Nếu

các sản phẩm được trả về một số điểm thu hồi quy định hợp pháp sau khi sử dụng hoặc phục hồi môi trường sau khai thác... tức là tránh khỏi bị ô nhiễm, tiền kỹ thác sẽ được hoàn trả.

+ *Chi trả dịch vụ môi trường* là công cụ kinh tế sử dụng để những người được hưởng lợi từ các dịch vụ hệ sinh thái chi trả cho những người duy trì, bảo vệ và phát triển các chức năng của hệ sinh thái đó. Công cụ này đang được tiến hành thí điểm ở các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, gồm 4 loại chính: (i) Bảo vệ đầu nguồn: cung cấp dịch vụ; (ii) Bảo tồn đa dạng sinh học: phòng trừ dịch bệnh, giá trị hệ sinh thái; (iii) Hấp thụ cacbon: do biến đổi khí hậu cần trồng rừng hấp thụ cacbon làm giảm hiệu ứng nhà kính; (iv) Vẻ đẹp cảnh quan/du lịch sinh thái: cung cấp giá trị thẩm mỹ, giá trị văn hoá...

## II. Kinh nghiệm quốc tế về áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường

### 1. Kinh nghiệm áp dụng các công cụ kinh tế của các nước phát triển

Trên thế giới, nhiều nước đã áp dụng các công cụ kinh tế nhằm khuyến khích hành vi tích cực đối với môi trường, nhiều nhất là các nước OECD. Đồng thời, có những khuyến khích kinh tế mà các công cụ này tạo ra, nhằm các mục tiêu: (i) *Thay đổi trực tiếp các mức giá cả hoặc chi phí*; (ii) *Thay đổi gián tiếp các mức giá cả hoặc chi phí thông qua những biện pháp tài chính hoặc thuế khoá, ngân sách*; (iii) *Tạo lập thị trường và hỗ trợ cho thị trường*.

Theo kết quả nghiên cứu của Opshoor và Vos (hai nhà kinh tế học của OECD đã tiến hành khảo sát tổng quát về tình hình sử dụng công cụ khuyến khích kinh tế của 6 nước Italia, Thụy Điển, Mỹ, Pháp, Đức, Hà Lan), tổng cộng

85 công cụ loại này đã được áp dụng, trung bình có 14 công cụ cho mỗi quốc gia. Khoảng 50% này là phí/thuế, chỉ khoảng 30% là trợ giá, số còn lại là các loại khác như các hệ thống ký thác-hoàn trả và các chương trình chuyển nhượng. Trong số đó, những công cụ khuyến khích kinh tế thành công nhất là phí ô nhiễm nước ở Hà Lan, một số kinh nghiệm của Mỹ trong việc chuyển nhượng giấy phép phát thải và một số hệ thống ký thác-hoàn trả ở Thụy Điển.

Việc lựa chọn công cụ hay nhóm các công cụ phụ thuộc vào nhiều điều kiện, không chỉ là hiệu quả kinh tế mà còn quan trọng là nhóm các công cụ được chọn vừa phải có hiệu quả kinh tế vừa phải có tính công bằng, khả thi về mặt quản lý, tin cậy được và thực sự góp phần vào việc cải thiện môi trường (nhiều khi các nhà phân tích chính sách thường bỏ qua). Trong thực tế, có thể sử dụng một hệ thống các công cụ, trong đó mỗi công cụ tập trung vào một phần của vấn đề bảo vệ môi trường.

Ở các nước OECD, các công cụ kinh tế lựa chọn tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể của mỗi nước, mỗi ngành, mỗi thời điểm hay vào các mục tiêu đặc thù của từng dự án. Theo báo cáo điều tra OECD, trong số 14 nước điều tra, đã có trên 150 loại công cụ kinh tế được đề nghị áp dụng. Các công cụ kinh tế được áp dụng phổ biến từ những năm 70 (thế kỷ XX) ở các nước OECD như:

#### a. Thuế và phí môi trường

- *Canada*, năm 1972, một loại thuế 15% cho một tấn dầu biển được thu cho Quỹ hoạt động tàu biển Canada. Năm 1974, phản ứng trước khủng hoảng dầu lan rộng, Chính phủ liên bang đã đánh thuế môn bài đặc biệt đối với các loại phương tiện giao thông tiêu thụ nhiều

năng lượng như các loại ô tô, xe gắn máy, máy bay, tàu thuyền. Thuế đầu vào cấp liên bang đánh vào xăng dầu từ năm 1985 và 6 loại thuế cấp tỉnh, tiểu khu đối với xăng dầu; Thuế “gas guzzler” cấp tỉnh về chất đốt không hiệu quả sử dụng cho ô tô ở Ontario và các tỉnh khác.

Về phí, được thực hiện từ năm 1990: Phí đối với người sử dụng như Phí nước (có hiệu quả đối với khoảng 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, ắc quy, các thùng thuốc sâu, và thùng sơn gây ô nhiễm; Phí một đơn vị phát thải do các cơ quan tài chính địa phương thu đối với hệ thống giám sát chất lượng không khí; Phí dành cho các cơ quan chức năng xử lý quy tắc, như là phí liên bang cho giấy phép đổ xuống biển...; Phí phát tán, đặc biệt là đối với việc phát thải NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, VOC, CO... chủ yếu thực hiện ở cấp tỉnh, cấp tiểu khu.

- *Pháp*, việc sử dụng hình thức phí và lệ phí không có tính chất khuyến khích bởi suất phí và lệ phí thấp. Việc tăng suất phí và lệ phí đối với các chất gây ô nhiễm nguồn nước bởi các ngành công nghiệp đã bị phản đối kịch liệt vì họ không muốn phải chịu thêm gánh nặng về tài chính. Đây là điểm yếu của hệ thống phí và lệ phí của Pháp. Người gây ô nhiễm sẵn sàng thực hiện các biện pháp chống ô nhiễm, nếu họ được giúp đỡ về tài chính nhưng lại không muốn chịu các khoản đóng góp cao hơn để tạo nguồn cho sự hỗ trợ tài chính này.

- *Đức và Italia*, hình thức phí và lệ phí đánh vào chất gây ô nhiễm và nguồn gây ô nhiễm nhận được sự ủng hộ của quần chúng, bởi vì nếu phí và lệ phí đánh vào các chất gây ô nhiễm như các

chất lỏng động, các chất bị ôxy hoá, thủy ngân, cadimi, v.v... mà sau khi công bố suất lệ phí, nếu doanh nghiệp nào tuân thủ đầy đủ các tiêu chuẩn về lượng phát thải, doanh nghiệp đó sẽ được giảm 50% phí và lệ phí.

- *Hà Lan, Thụy Điển, Mỹ và một số nước khác*, các công cụ thuế và phí cũng được sử dụng rộng rãi trong tất cả các hoạt động bảo vệ môi trường, đặc biệt đối với nguồn nước và không khí.

b. *Chương trình thương mại*, có 3 loại chương trình chủ yếu được sử dụng, đó là:

- *Giấy phép phát thải*, lần đầu tiên ở Mỹ và một số nước Tây Âu, đặc biệt là ở Đức đã đưa ra hình thức giấy phép phát thải có thể mua bán được (còn gọi là “*giao dịch chất thải*”). Các giấy phép được sử dụng dựa trên nguyên tắc là bất cứ một sự gia tăng chất thải nào cũng phải được cân bằng với giảm chất thải tương ứng. Ví dụ, người gây ô nhiễm A được phép thải ra 10 đơn vị có thể được mua bán trên thị trường. Nếu A giảm 2 đơn vị ô nhiễm sẽ rẻ hơn tiền cấp giấy phép cho 2 đơn vị ô nhiễm. Về nguyên tắc, nên bán giấy phép nếu chi phí xử lý ô nhiễm này rẻ hơn giá giấy phép. Kinh nghiệm của Mỹ cho thấy: Hầu hết việc chuyển nhượng đều diễn ra trong nội bộ bang hay tiểu bang, rất ít có chuyển nhượng với bên ngoài; Khoản chi phí tiết kiệm được rất đáng kể, ít nhất là 1 tỷ USD và cao nhất là 13 tỷ USD; Mặc dù còn có sự phản đối, song ngày càng nhiều các tổ chức môi trường ở Mỹ ủng hộ việc sử dụng giấy phép phát thải có thể mua bán và chuyển nhượng.

- *Tín phiếu giảm phát thải*, bản chất hoạt động này cũng như các loại tín phiếu khác, nhưng mục tiêu của chúng nhằm giảm mức độ ô nhiễm nào đó của

các nhà hoạch định chính sách. Nó tạo lập một thị trường “ô nhiễm” để người ta có thể mua bán, chuyển nhượng các “quyền” gây ô nhiễm trong quy định. Trong số các nước OECD, biện pháp này được sử dụng rộng rãi nhất ở Mỹ và thực tế đã thu được kết quả tốt, nhất là trong lĩnh vực khống chế ô nhiễm môi trường không khí, còn các môi trường nước, chất thải rắn... không hiệu quả do chi phí kiểm soát lớn hơn nhiều so với chi phí tiết kiệm được của các cơ sở tham gia.

- *Tiền trợ cấp tiêu thụ hoặc sản xuất*, thực chất là các dạng hỗ trợ về tài chính nhằm khuyến khích những người gây ô nhiễm thay đổi hành vi hoặc để trợ giúp các đối tượng đang gặp khó khăn để họ tuân thủ tốt hơn các tiêu chuẩn môi trường, có 3 dạng: *Trợ cấp không hoàn lại* được cấp cho người gây ô nhiễm sẽ thực hiện giảm ô nhiễm đạt tiêu chuẩn trong tương lai; *Cho vay với lãi suất thấp* đối với những người gây ô nhiễm khi họ áp dụng các biện pháp làm giảm ô nhiễm; *Trợ cấp qua thuế* là giảm hoặc miễn thuế dành cho những người chịu thuế, nếu họ áp dụng một số biện pháp chống ô nhiễm đã quy định.

c. *Động cơ tài chính* là các khả năng chuyển nhượng, kỳ phiếu vay, trợ cấp qua tỷ lệ lãi suất qua thuế. Loại công cụ kinh tế này rất gần với công cụ pháp luật vì những người vi phạm quy định sẽ bị xử phạt hành chính bằng 2 loại phí: *Phí vi phạm quy định*, theo đó người gây ô nhiễm phải nộp một khoản phí nhất định; *Bảo lãnh* là khoản tiền phải nộp cho chính quyền để đảm bảo các quy định được tuân thủ nghiêm ngặt và khi các quy định được tuân thủ đầy đủ thì số tiền đó sẽ được trả lại cho chủ nhân. Các biện pháp này tạo ra động lực kinh tế cho việc tuân thủ (hay vi phạm) các quy định và đạt hiệu quả rõ rệt ở các nước OECD.

d. *Hệ thống đặt cọc - hoàn trả*, về bản chất, đặt cọc hoàn trả là việc cộng thêm vào giá bán sản phẩm một khoản phụ thu, được áp dụng với các mặt hàng có thể gây ô nhiễm. Nếu sau khi sản phẩm đó đã được sử dụng mà không gây ô nhiễm, người ta có thể đem sản phẩm đã hết niên hạn hoặc phần còn lại của nó trả cho các đơn vị thu gom phế thải, sẽ được nhận lại phần tiền phụ thu do các cơ quan này trả lại, gồm: các loại nước uống đóng chai, bia, rượu và nay đã áp dụng sang các loại vỏ tàu, ô tô cũ, dầu, ắc quy đã sử dụng, thùng đựng thuốc trừ sâu, đồ gia dụng bằng điện và các thiết bị năng lượng... Hệ thống này đạt hiệu quả vì nó đã khuyến khích tối thiểu hoá chất thải do tái sử dụng hoặc tái chế.

e. *Quỹ môi trường*, là nguồn kinh phí dành hỗ trợ công tác quản lý môi trường, xử lý các chất ô nhiễm, tạo ra phúc lợi môi trường, cải thiện chất lượng môi trường của ngành, địa phương hay khu vực. Quỹ do một tổ chức môi trường quản lý. Việc chi Quỹ được tiến hành theo trình tự: Địa phương hoặc cơ sở sản xuất viết dự án vay Quỹ, đệ trình ban quản lý Quỹ. Sau khi tiếp nhận hồ sơ, tổ chức quản lý Quỹ tiến hành thanh tra dự án và quyết định khoản tiền cho vay không lãi suất hoặc lãi suất thấp trong thời hạn do hai bên thoả thuận, cũng có thể là trợ cấp không hoàn lại cho dự án đó.

Thực tiễn sử dụng các công cụ kinh tế vào mục đích bảo vệ môi trường ở các nước OECD đã đạt được các mặt tích cực: (i) Điều chỉnh hành vi môi trường một cách tự nhiên bằng thuế, phí và lệ phí; (ii) Đạt được hiệu quả chi phí với một mức trả cho phép; (iii) Sử dụng các công cụ kinh tế vào mục đích bảo vệ môi trường đối với các doanh nghiệp không chỉ có tác dụng lâu dài, trực tiếp nhằm thay đổi hành vi của họ, mà còn có tác

dụng sâu xa tới việc nghiên cứu, triển khai, thay đổi kỹ thuật, công nghệ sản xuất có lợi cho môi trường; (iv) Gia tăng nguồn thu cho Quỹ trong bảo vệ môi trường, tạo thêm cơ sở vật chất phục vụ trở lại môi trường, đồng thời góp phần sử dụng có hiệu quả các nguồn lực hiện tại.

### *2. Kinh nghiệm áp dụng các công cụ kinh tế của các nước đang phát triển*

Đến nay, hệ thống quản lý môi trường ở các nước đang phát triển chủ yếu vẫn dựa vào các công cụ “Mệnh lệnh-Kiểm soát” (pháp lý). Tuy nhiên, những năm gần đây do có sự trợ giúp về mặt kỹ thuật và kinh nghiệm của các nước OECD, một số nước đã bắt đầu chú ý hơn đến các công cụ kinh tế. Tuy nhiên, các công cụ này mới chỉ được áp dụng trong một số ít nước có nền kinh tế phát triển hơn như: các nước công nghiệp mới (NICs) và Thailand, Malaysia, Trung Quốc, Việt Nam... với phạm vi còn hạn chế trong một số ngành hoặc lĩnh vực. Công cụ kinh tế thường được những nước này áp dụng nhiều nhất là phí đánh vào nguồn gây ô nhiễm và phí đánh vào sản phẩm. Khác với một số nước OECD, những nước này không áp dụng các loại phí này một cách riêng biệt mà luôn thực hiện nó trong sự phối hợp chặt chẽ với hệ thống pháp luật và biện pháp hành chính. Đồng thời, hệ thống các tiêu chuẩn môi trường giữ vai trò làm cơ sở để đánh giá mức hiệu quả của các chính sách do những yếu tố tích cực của các biện pháp điều tiết bằng pháp luật được bổ sung bằng tính mềm dẻo, linh hoạt của công cụ kinh tế. Tuy nhiên, việc áp dụng các loại phí này ở các nước đang phát triển còn tồn tại nhiều vấn đề. Dưới đây là kinh nghiệm của một số nước:

- *Singapore*, một trong những loại phí ô nhiễm, có biểu giá phí đánh vào nhu cầu ôxy hoá (BOD) và tổng chất rắn

lơ lửng (TSS) trong nước thải, được áp dụng với tất cả các cơ sở công nghiệp của nước này. 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/1lít. Nếu cơ sở có nồng độ BOD từ 401-600 mg/lít thì sẽ phải trả xuất phí nhất định/m<sup>3</sup>. Nếu nồng độ BOD từ 1601-1800 mg/lít thì phí sẽ tăng lên 6%/m<sup>3</sup>. Nếu nồng độ chất gây ô nhiễm trên nằm trong khoảng 601-1600 mg/lít thì xuất phí sẽ tăng lên một cấp cho mỗi 200 mg/lít. Điều đáng chú ý là phí này được áp dụng như nhau đối với mọi cơ sở công nghiệp, không phân biệt qui mô, cơ sở mới hay cũ.

- *Trung Quốc*, từ nhiều năm nay, đã có một hệ thống phí phạt do vi phạm tiêu chuẩn môi trường. Hệ thống này có tới 100 mức phí đánh vào các nguồn gây ô nhiễm đối với nước thải, khí thải, phế thải, tiếng ồn và các loại khác. Mức phí ô nhiễm được căn cứ vào lượng và nồng độ của các chất thải ra môi trường. Tuy nhiên, nhược điểm của hệ thống này là mức phí đặt ra quá thấp nên đã hạn chế tác động tích cực, khiến người gây ô nhiễm ít thay đổi hành vi của mình. Nguồn thu được từ phí đã được dùng để trợ cấp cho các doanh nghiệp để họ thực hiện biện pháp kiểm soát và xử lý ô nhiễm. Hệ thống phí này hiện nay đã được cải cách theo hướng dành 80% nguồn thu từ phí đưa vào quỹ môi trường của địa phương để cho doanh nghiệp vay ưu đãi để xử lý ô nhiễm, 20% còn lại dùng để duy trì bộ máy kiểm soát và chi phí thực hiện chương trình này, bao gồm cả đào tạo cán bộ môi trường, mua sắm và vận hành các thiết bị quan trắc, đo đạc.

Bắt đầu từ năm 1992, Trung Quốc áp dụng phí đối với SO<sub>2</sub> tại tỉnh Chongqing và Sichuan, dựa theo khối lượng và hàm

lượng lưu huỳnh (S) chứa trong than cháy của các xí nghiệp công nghiệp. Cùng với thời gian này, hệ thống cấp phép thải khí SO<sub>2</sub> được áp dụng tại thành phố Yichang của tỉnh Hubei. Ở những tỉnh này khí SO<sub>2</sub> trong bầu khí quyển đã giảm đi rõ rệt.

- *Philippines*, mục tiêu chính của việc thu phí môi trường là nhằm tăng nguồn thu. Mọi cơ sở công nghiệp đều là đối tượng của việc áp dụng phí ô nhiễm môi trường. Mức phí thay đổi từ 100 đến 500 đô la Philippines/m<sup>3</sup> (hay 3,86–19,31 USD/m<sup>3</sup>). Mức phí được xác định phụ thuộc vào sự phát thải (tuỳ theo lượng thải và nồng độ các chất gây ô nhiễm). Chính phủ Philippines đã có những chuyển hướng cơ bản về chính sách trong các công cụ kinh tế nhằm bảo vệ môi trường bao gồm:

+ *Điều chỉnh định giá tài nguyên*, chuyển hướng trong quan điểm chính sách (giai đoạn 1950–1970) từ cơ cấu lệ phí đơn thuần là khuyến khích hoạt động khai thác vì mục đích thương mại sang cơ cấu chú trọng đến sự bảo tồn và duy trì tính bền vững của các nguồn tài nguyên (thực hiện từ năm 1980). Nhưng thực tiễn cho thấy việc chuyển hướng quan điểm chính sách đã không được chuyển thành các điều luật, do lợi ích chính trị của các nhóm vận động ngầm trong các ngành và sự đổ kỵ trong bộ máy hành chính đã làm tiêu tan các nỗ lực cải cách. Điển hình như không thực thi điều chỉnh giá tài nguyên trong lĩnh vực phí sử dụng rừng, phí đánh bắt cá, vì lo ngại có thể xảy ra việc gia tăng các hoạt động khai thác, sử dụng các nguồn tài nguyên, có thể ảnh hưởng tiêu cực đến nguồn sống của người nghèo và làm tăng giá một số hàng tiêu dùng thiết yếu như nước hoặc cá. Để khắc phục, đòi hỏi phải tiếp cận một hệ thống quyền sở hữu

và quyền loại trừ trước khi áp dụng công cụ điều tiết theo thị trường hay dựa trên giá cả hàng hoá thiết yếu.

+ *Điều chỉnh về định giá các yếu tố môi trường*, năm 1997, Philippines lần đầu tiên thực sự áp dụng lệ phí sử dụng môi trường, đó là việc xả nước vào hồ Laguna phải trả tiền, nó đã vượt qua sự phản đối của các ngành và doanh nghiệp một cách suôn sẻ. Căn cứ tính lệ phí cho các doanh nghiệp là nồng độ BOD trong nước thải. Thành công đạt được trong việc thực hiện quy định trên là do tính chất đặc thù về mặt tổ chức của Ban quản lý phát triển hồ Laguna (LLDA), một cơ quan của Chính phủ có quyền lực lớn về quản lý hồ Laguna và do việc cơ quan này thu phí để tăng cường hoạt động của mình.

+ *Thiết lập thị trường phế thải*, thực hiện chương trình trao đổi chất thải công nghiệp, mặc dù các dịch vụ này được trợ cấp nhưng ít thành công. Khả năng thương mại của thị trường trao đổi chất thải cũng gặp phải trở ngại do các quy định không khuyến khích vận chuyển các phế thải và chất độc hại, do nghi ngại có thể xảy ra chuyển rủi ro môi trường từ nơi này sang nơi khác thông qua sản phẩm phế thải.

### III. Bài học về sử dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường đối với Việt Nam

Kinh nghiệm của nước ngoài về sử dụng các công cụ kinh tế vào hoạch định chính sách môi trường cho thấy: đối với các nước đang phát triển do điều kiện luật pháp, thể chế chưa hoàn thiện, trình độ dân trí chưa cao, nên có nhiều vấn đề cần cân nhắc kỹ trước khi xây dựng và vận dụng các công cụ kinh tế, bao gồm:

- *Các vấn đề liên quan tới thuế, phí và lệ phí môi trường*

+ *Các vấn đề kỹ thuật*: Cơ sở để xác định mức thuế là phải nắm được chi phí hoạt động của người gây ô nhiễm, phải có hệ thống giám sát ô nhiễm, các điều kiện địa lý, tỷ lệ lạm phát thải... Đây thực sự là vấn đề khó xác định đối với các cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm về bảo vệ môi trường.

+ *Các vấn đề chính trị*: Đó là sự phản ứng của công chúng, các nhóm xã hội khi đánh thuế môi trường do nhận thức về môi trường còn thấp. Các doanh nghiệp có thể phản đối thuế môi trường vì chúng làm tăng thêm gánh nặng chi phí sản xuất, làm giảm khả năng cạnh tranh trên thương trường.

- *Các tác động về mặt phân phối, trợ cấp*. Từ kinh nghiệm sử dụng công cụ kinh tế ở một số nước cho thấy, nó có thể gây tác động tiêu cực tới nhóm dân cư thu nhập thấp. Để khắc phục tình trạng đó, các cơ quan quản lý môi trường cần áp dụng các biện pháp đặc biệt để giảm nhẹ gánh nặng này, như thông qua các ngành về mức độ giảm thuế, ưu đãi, tín dụng hoặc trợ cấp nhất định.

- *Các vấn đề về thể chế, trách nhiệm pháp lý môi trường*. Sử dụng các công cụ kinh tế đòi hỏi phải có các cơ cấu thể chế phù hợp, đặc biệt là giám sát thi hành chính sách. Việt Nam đã có Luật Bảo vệ môi trường, nhưng thực tế hiệu lực của nó còn thấp. Điều đó đòi hỏi phải tiếp tục nghiên cứu và đề ra những thể chế, chính sách phù hợp nhằm đưa Luật Bảo vệ môi trường vào cuộc sống.

- *Các vấn đề liên quan tới giấy phép phát thải có thể chuyển nhượng*. Ở Việt Nam, hiện nay và trong tương lai gần chưa thể vận dụng công cụ cấp giấy phép phát thải có thể mua bán, chuyển nhượng vì điều kiện kinh tế và trình độ phát triển chưa cho phép. Trên thế giới, hình thức

này cũng mới chỉ được áp dụng ở một số nước, chủ yếu là Mỹ, là tỏ ra hiệu quả.

*Đối với Việt Nam, khi vận dụng các công cụ kinh tế vào hoạch định chính sách môi trường cần phải xem xét đến các yếu tố tác động sau đây:*

- *Bổ sung và hoàn thiện các cơ chế, chính sách*. Cần rà soát loại bỏ những cơ chế, chính sách tác động xấu đến môi trường, bổ sung, hoàn thiện, xây dựng cơ chế, chính sách mới phù hợp với đổi mới cơ cấu kinh tế theo định hướng phát triển bền vững, hình thành và tạo điều kiện cho các thị trường phát triển đồng bộ hoạt động một cách hữu hiệu, đảm bảo một sự phát triển nhịp nhàng, cân đối giữa các ngành, các lĩnh vực, các vùng trong tổng thể nền kinh tế quốc dân.

- *Cần xây dựng thể chế và các kỹ năng hành chính phù hợp*. Xác định rõ và bảo hộ quyền sở hữu tài sản, đặc biệt đối với đất đai, bất động sản. Xây dựng một cách rõ ràng và ổn định khuôn khổ quy chế, các thể chế phù hợp (cơ cấu thuế, các kỹ năng quản lý hành chính). Triệt để chống tham nhũng, trốn thuế, lậu thuế, cần phổ cập nguyên tắc “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*” và “*người hưởng lợi phải trả tiền*”, đẩy mạnh quá trình cải cách kinh tế và cải cách nền hành chính quốc gia.

- *Xây dựng một hệ thống các công cụ kinh tế* ngày càng hoàn chỉnh nhằm bảo vệ môi trường với những đặc điểm và tính chất của cơ chế thị trường định hướng XHCN. Tuân thủ các quy định trong quá trình hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới.

- *Đảm bảo tính bình đẳng giữa các thành phần kinh tế* thông qua hệ thống thuế và phí, Nhà nước đóng vai trò là người trọng tài công minh.

- *Kết hợp hài hoà giữa các chức năng* thu ngân sách và chức năng khuyến

khích nhằm bảo vệ môi trường thông qua các công cụ kinh tế.

- *Kết hợp vận dụng các công cụ kinh tế với cải cách tài khoá* xoá bỏ các bất hợp lý về thuế, giảm bớt các loại thuế, phí, hoàn chỉnh các loại thuế, phí môi trường.

- *Xác định rõ mục tiêu và khuôn khổ pháp lý thể chế* trong các lĩnh vực tác dụng của công cụ kinh tế: cá nhân, ngành, doanh nghiệp gây ô nhiễm để phân nhóm mục tiêu, từ đó vận dụng chính xác, dễ dàng và đơn giản các công cụ kinh tế vào mục đích quản lý môi trường theo các đối tượng gây ô nhiễm.

Với những bài học kinh nghiệm trên đây, Việt Nam cần vận dụng các công cụ kinh tế vào hoạch định chính sách môi trường và quản lý những vấn đề môi trường cấp bách. Đồng thời, tiếp tục nghiên cứu ở mức độ sâu sắc hơn những cơ sở phương pháp luận và cách thức áp dụng chúng vào thực tiễn, nhằm hoàn chỉnh và mở rộng áp dụng các công cụ kinh tế đã và đang được thực hiện ở Việt Nam.

(tiếp theo trang 62)

NGUYỄN THANH HIỀN (chủ biên). **Hợp tác quốc tế giải quyết các vấn đề mang tính toàn cầu của châu Phi**. H: Khoa học xã hội, 2008, 357tr., Vb 45696.

Cuốn sách nghiên cứu các vấn đề nổi cộm nhất hiện nay của riêng châu Phi song mang tính toàn cầu, các nỗ lực của bản thân châu lục này cũng như sự trợ giúp và hợp tác để giải quyết các vấn đề đó từ phía cộng đồng quốc tế nói chung và các đối tác lớn như Mỹ, EU, Trung Quốc, Nhật Bản nói riêng. Sách gồm 3 chương:

Chương 1 khái quát một số nét về hợp tác quốc tế vì mục tiêu phát triển toàn cầu và khả năng tham gia của châu Phi; đồng thời nêu bật những lợi

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Trần Thanh Lâm (chủ nhiệm). Tăng cường quản lý nhà nước về môi trường đô thị bằng công cụ kinh tế. Đề tài cấp Bộ. Học viện Hành chính Quốc gia. H.: 2001.
2. Trần Thanh Lâm. Quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế. H.: Lao động, 2006.
3. Vũ Quyết Thắng (chủ nhiệm). Những khó khăn và thuận lợi trong việc áp dụng các công cụ kinh tế vào công tác quản lý môi trường ở Việt Nam và đề xuất khắc phục. Đề tài khoa học. Đại học Quốc gia, 2003.
4. Đặng Như Toàn (chủ nhiệm). Xây dựng và ban hành các quy định về sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý, bảo vệ môi trường ở Việt Nam: cơ sở khoa học và thực tiễn. Đề tài khoa học cấp bộ. Bộ Khoa học, Công nghệ & Môi trường, 1998.

thế cũng như những vấn đề nan giải của châu Phi hiện nay.

Chương 2 phân tích các hoạt động hợp tác quốc tế để giải quyết các vấn đề mang tính toàn cầu của châu Phi như: xoá đói, giảm nghèo và cải cách kinh tế nhằm khắc phục tình trạng kinh tế tụt hậu; tháo gỡ mâu thuẫn, giải quyết tranh chấp, ngăn chặn xung đột vũ trang, cải cách chính trị theo hướng dân chủ hoá; đấu tranh chống lại dịch bệnh, xoá mù chữ, phát triển giáo dục.

Chương 3 đưa ra một số đánh giá, nhận xét về sự hợp tác của thế giới với châu Phi, từ đó gợi ý cho việc tăng cường quan hệ Việt Nam-châu Phi.

TRUNG HẬU