

Hoàn thiện hành lang pháp lý về các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường

○ TS. LẠI VĂN MẠNH

Viện Chiến lược, Chính sách tài nguyên và môi trường

Sử dụng các công cụ chính sách, đặc biệt là công cụ kinh tế dựa vào các nguyên tắc, qui luật của kinh tế thị trường kết hợp với các công cụ khác như mệnh lệnh - hành chính, công nghệ - kỹ thuật, truyền thông nâng cao nhận thức,... ngày càng được sử dụng phổ biến và khẳng định được vai trò trong điều chỉnh hành vi của người sản xuất, người tiêu dùng nhằm thúc đẩy chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn. Giai đoạn vừa qua, nhiều công cụ kinh tế đã được thể chế hóa, áp dụng trong thực tiễn quản lý ở Việt Nam và bước đầu phát huy được một số vai trò nhất định. Tuy nhiên, tổng kết, đánh giá cho thấy, các vai trò đó trong bảo vệ môi trường chưa được phát huy đầy đủ, còn hạn chế, cần tiếp tục được hoàn thiện.

Vai trò của các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường

Luật BVMT số 72/QH14 được Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam Khóa XIV thông qua tại Kỳ họp thứ 10 năm 2020 với sự đổi mới toàn diện về cấu trúc, nguyên tắc, nội dung của các qui định về bảo vệ môi trường (BVMT). Các quy định được ban hành đã thể chế hóa toàn diện, thống nhất và phù hợp với các phương hướng, nhiệm vụ đã được đặt ra trong các văn kiện của Trung ương; phù hợp với xu hướng áp dụng trên thế giới và thực tiễn trong nước. Đặc biệt, với những quy định trong Luật cho thấy, BVMT đã được đặt ở vị trí trung tâm của các quyết định phát triển như Kết luận số 56-KL/TW của Bộ Chính trị về "Tiếp tục thực hiện nghị quyết Trung ương 7 khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và BVMT". Một trong những điểm đổi mới của Luật là đã bổ sung Chương 11 với các quy định về công cụ kinh tế (CCKT), chính sách và nguồn lực cho BVMT với nhiều công cụ, chính sách mới được kỳ vọng sẽ góp phần thực hiện thành công mục tiêu BVMT, phát triển bền vững trong giai đoạn tiếp theo của đất nước.

Trong thực tiễn, pháp luật về môi trường hiện hành đã và đang triển khai các CCKT như thuế, phí BVMT; ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản; ký quỹ nhập khẩu phế liệu; nhãn sinh thái, mua sắm công xanh; quỹ BVMT các cơ chế phát triển sạch, cơ chế tín chỉ

chung trong giảm nhẹ phát thải khí nhà kính,... Qua rà soát, đánh giá áp dụng các CCKT, có thể nhận thấy: Thuế, phí, lệ phí, chi trả dịch vụ môi trường,... không chỉ là công cụ bảo đảm nguồn thu cho ngân sách; CCKT ở các lĩnh vực BVMT đã được hoàn thiện theo hướng ngày càng phù hợp, đúng bản chất hơn của KTTT cũng như thực thi các nguyên tắc về PPP và BPP trong BVMT; các chính sách ưu đãi đã được quy định rõ trong các văn bản và triển khai trên thực tiễn đã góp phần huy động sự tham gia của doanh nghiệp, người dân và các tổ chức trong BVMT và ứng phó với BĐKH; thu - chi ngân sách nhà nước đối với các hoạt động BVMT từng bước được đổi mới, hoàn thiện và đa dạng hơn.

Bên cạnh những điểm ưu điểm, thành tựu ở trên thì vẫn tồn tại một số vấn đề đặt ra trong áp dụng CCKT ở Việt Nam như sau: Thuế BVMT vẫn tập trung chủ yếu tập trung vào mục tiêu gia tăng nguồn thu cho ngân sách hơn là tạo điều chỉnh hành vi người sản xuất, người tiêu dùng theo hướng thân thiện với môi trường; đối tượng chịu thuế, mức thuế áp dụng chưa phù hợp, chưa phản ánh đầy đủ chi phí thiệt hại biên để tăng hiệu quả của thuế; phương pháp tính phí, mức phí BVMT được áp dụng tương đối thấp, chưa bao hàm đầy đủ các chi phí cung cấp dịch vụ và thiệt hại môi trường; (iii) các chính sách ưu đãi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động BVMT còn thiếu rõ ràng, khó áp dụng nên chưa tạo ra đột phá để huy động sự tham gia của xã hội vào công tác

BVMT; một số công cụ như chứng nhận sản phẩm thân thiện môi trường, ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường; đặt cọc - hoàn trả đã được qui định nhưng triển khai còn bất cập; nhiều công cụ mới đã xuất hiện và được đánh giá có tiềm năng như tín dụng xanh, trái phiếu xanh, tiêu dùng xanh nhưng lại thiếu cơ sở pháp lý.

Giải pháp phát huy vai trò của công cụ kinh tế trong quản lý môi trường

Để phát huy được vai trò của các CCKT trong quản lý môi trường phù hợp với bối cảnh phát triển KT-XH giai đoạn tới, một số đề xuất như sau:

Thứ nhất, xây dựng lộ trình, giải pháp tổng thể áp dụng các CCKT ở Việt Nam phù hợp với chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. Trong đó, cần có lộ trình cụ thể chuyển đổi một số loại phí BVMT sang thuế BVMT phù hợp với điều kiện KT-XH, điều kiện công nghệ, năng lực quản trị môi trường của đất nước ở từng giai đoạn để phát huy sức mạnh của thuế.

Thứ hai, hoàn thiện và bổ sung các qui định về CCKT cụ thể trong pháp luật BVMT phù hợp với thực tiễn để tạo động lực, thay đổi hành vi của tổ chức, cá nhân: Bổ sung, chỉnh sửa các CCKT đã có: (i) xây dựng lộ trình chuyển đổi một số loại phí chất thải sang thuế dựa vào chất thải và có lộ trình áp dụng thuế các-bon đối với các ngành, lĩnh vực, cơ sở phù hợp với điều kiện phát triển công nghệ, thông tin dữ liệu, nhân lực,... áp dụng đồng bộ cơ chế đặt cọc-hoàn trả linh hoạt, phù hợp với vòng đời, đặc trưng về phân phối của từng loại sản phẩm; mở rộng đối tượng áp dụng đối với ký quỹ phục hồi môi trường như sản xuất hóa chất độc hại; khai thác tài nguyên nước; các dự án tác động đến môi trường đất; mở rộng áp dụng chi trả dịch vụ hệ sinh thái để đảm bảo công bằng, tạo nguồn lực để duy trì, phục hồi và phát triển nguồn vốn tự nhiên; đổi mới cách thức tổ chức, kiểm tra, giám sát, chứng nhận việc cấp nhân sinh thái.

Bổ sung các CCKT mới có tiềm năng như: Chính sách về tiêu dùng xanh, đặc biệt là chi tiêu công xanh để khuyến khích phát triển thị trường các sản phẩm thân thiện môi trường; tín dụng xanh, trái phiếu xanh để phát triển loại hình các sản phẩm tài chính tiềm năng này góp phần huy động nguồn lực, giảm thiểu rủi ro về môi trường từ ngay trong quá trình vay vốn của các dự án, thúc đẩy đầu tư vào các hoạt động BVMT.

Thứ ba, ứng dụng mạnh thành tựu của Cách mạng công nghiệp lần thứ Tư, Kỷ nguyên kinh tế số vào trong công tác quản lý, quan trắc, giám sát, đánh giá, thu thập thông tin việc chấp hành các qui định pháp luật về BVMT ở Việt Nam.

Thứ tư, kết hợp hiệu quả, đồng bộ trong sử dụng CCKT với các công cụ khác như thanh tra, kiểm tra, xử phạt các hành vi vi phạm pháp luật về BVMT.

Thứ năm, tăng cường liên kết giữa các bộ, ngành trong xây dựng lộ trình và giải pháp chính sách nhằm tái cấu trúc lại hệ thống các CCKT trong BVMT nói riêng và trong tổng thể các CCKT để thúc đẩy tính hiệu lực, hiệu quả trong điều chỉnh hành vi theo hướng thân thiện với môi trường.

Để hiện thực hóa định hướng phát triển nhanh và bền vững thì tiếp cận chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn là phù hợp nhất để giải quyết tốt mối quan hệ giữa kinh tế với môi trường trong bối cảnh của ĐĐKH. Trong đó, chuyển đổi hành vi của người sản xuất, người tiêu dùng trong nền kinh tế đóng vai trò quan trọng để điều chỉnh hành vi theo hướng thân thiện với môi trường, thúc đẩy chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn. Sử dụng CCKT kết hợp với các công cụ chính sách khác là giải pháp quan trọng để tạo ra các hiệu ứng tích cực cả về KT-XH và môi trường đồng thời phù hợp với chủ trương hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của Việt Nam.

Việc hoàn thiện các công cụ kinh tế, chính sách phát triển ngành kinh tế môi trường, nguồn lực mới cho BVMT là một đột phá trong Luật BVMT sửa đổi, góp phần thể chế hóa các chủ trương, chính sách của Đảng, Nhà nước nhằm chuyển đổi theo hướng kinh tế xanh, kinh tế tuần hoàn, kinh tế carbon thấp và thực hiện thành công các mục tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, để những công cụ đo đi vào thực tiễn cuộc sống, tạo ra những lợi ích kép về kinh tế, xã hội và môi trường đòi hỏi cần tiếp tục nghiên cứu xây dựng một lộ trình tổng thể để hoàn thiện các Luật khác; xây dựng hướng dẫn thi hành Luật BVMT về các chính sách đã nêu đảm bảo tính đồng bộ, thống nhất chung. Đặc biệt, các quy định mới về công cụ kinh tế, chính sách và nguồn lực BVMT chỉ phát huy được vai trò khi các công cụ chính sách quản lý môi trường khác trong Luật được triển khai đồng bộ, hiệu quả. Do vậy, cần nghiên cứu, xây dựng lộ trình, giải pháp tổng thể áp dụng các CCKT phù hợp với chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững. ■