

TỔNG QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ MÔI TRƯỜNG

1. Nội dung quản lý nhà nước về môi trường

a) *Khái niệm quản lý nhà nước về môi trường*

“Quản lý môi trường là sự tác động liên tục, có tổ chức và hướng đích của chủ thể quản lý môi trường lên cá nhân hoặc cộng đồng người tiến hành các hoạt động phát triển trong hệ thống môi trường và khách thể quản lý môi trường, sử dụng một cách tốt nhất mọi tiềm năng và cơ hội nhằm đạt được mục tiêu quản lý môi trường đã đề ra, phù hợp với pháp luật và thông lệ hiện hành”.

Đối tượng quản lý môi trường là quản lý một hệ thống bao gồm các yếu tố vật chất tự nhiên và nhân tạo có quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người và có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại, phát triển của con người và thiên nhiên. Thực chất của quản lý môi trường là quản lý các hoạt động phát triển, thường xuyên diễn ra trong hệ thống môi trường và có tác động tích cực hoặc tiêu cực đến trạng thái ổn định của nó. Tuy nhiên, các hoạt động phát triển vốn không tự thân nó tiến hành mà đều do con người thực hiện. Vì vậy, quản lý môi trường-chính là quản lý các hành vi của các cá nhân, tập thể con người trong hoạt động sản xuất, sinh hoạt,... là điều tiết các lợi ích sao cho hài hòa trên nguyên tắc ưu tiên lợi ích của quốc gia và của toàn xã hội.

Quản lý môi trường có nhiều hình thức khác nhau như: quản lý nhà nước về môi trường; quản lý môi trường do các tổ chức phi chính phủ đảm nhiệm; quản lý môi trường dựa trên cơ sở cộng đồng; quản lý môi trường có tính tự nguyện... Trong đó, quản lý nhà nước về môi trường đóng vai trò quyết định. Việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên có thể gây lãng phí hoặc dễ xảy ra tranh chấp do lượng tài nguyên thiên nhiên là có hạn và nhiều loại tài nguyên rất khan hiếm nên cần phải có Nhà nước đứng ra tổ chức, quản lý các hoạt động có liên quan đến tài nguyên thiên nhiên, môi trường. Bên cạnh đó, việc bảo vệ môi trường không chỉ đòi hỏi phải có sự thống nhất trong phạm vi quốc gia mà còn phải có sự thống nhất trong phạm vi khu vực hoặc toàn cầu nên Nhà nước cần phải là đầu mối trong việc phối hợp các chương trình hành động vì môi trường. Cùng với đó nhà nước cần phải điều chỉnh, quản lý các ngoại ứng hoặc phải đảm nhiệm sản xuất, cung ứng hàng hóa công cộng, tức là cũng phải điều chỉnh và quản lý loại hàng hóa công cộng đảm bảo đúng giá trị của sản phẩm tránh trường hợp các sản phẩm công cộng không phản ánh đúng giá trị xã hội của nó. Đồng thời, Nhà nước là chủ sở hữu tài nguyên thiên nhiên và môi trường nên việc quản lý về tài nguyên thiên nhiên và

môi trường thuộc trách nhiệm của Nhà nước. Chính vì vậy, vấn đề quản lý nhà nước về môi trường được xác định rõ chủ thể là nhà nước, bằng chức trách, nhiệm vụ và quyền hạn của mình đưa ra các biện pháp, luật pháp, chính sách kinh tế, kỹ thuật, xã hội thích hợp nhằm bảo vệ chất lượng môi trường sống và phát triển bền vững kinh tế - xã hội quốc gia.

Xét ở góc độ kinh tế vĩ mô thì đối tượng quản lý nhà nước về môi trường là quản lý và bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và môi trường, phối hợp quốc tế trong bảo vệ môi trường khu vực và toàn cầu. Xét ở góc độ vi mô, quản lý nhà nước về môi trường là chỉ đạo, kiểm tra, đôn đốc các cơ quan môi trường cấp bộ, ngành, địa phương, các cơ sở sản xuất, kinh doanh thi hành Luật Bảo vệ môi trường và các bộ luật quản lý tài nguyên, các văn bản pháp lý có liên quan.

Quản lý nhà nước về môi trường có năm chức năng chính là. (1) Luật định chính sách và chiến lược Bảo vệ môi trường. Đây là chức năng quan trọng nhất trong năm chức năng; (2) Tổ chức, hình thành các nhóm chuyên môn hóa, các phân tử cấu thành hệ thống môi trường để định hướng cho các mục tiêu đã đề ra; (3) Điều khiển, phối hợp hoạt động giữa các nhóm, các phân tử trong hệ thống môi trường; (4) Kiểm tra, phát hiện kịp thời những sai sót trong quá trình hoạt động và các cơ hội đột biến trong hệ thống môi trường; (5) Điều chỉnh, sửa chữa các sai sót nảy sinh trong quá trình hoạt động phát triển, tận dụng cơ hội để thúc đẩy, bảo đảm cho hệ thống môi trường hoạt động phát triển bình thường.

Quản lý nhà nước về môi trường tập trung vào các nhiệm vụ chỉ đạo, tổ chức bảo vệ môi trường; phân phối nguồn lợi chung; tổ chức khai thác và sử dụng tối ưu nguồn tài nguyên thiên nhiên của quốc gia và môi trường; chỉ đạo, tổ chức toàn dân bảo vệ môi trường và phối hợp hành động quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

Quản lý môi trường là một hoạt động trong lĩnh vực quản lý xã hội, có tác động điều chỉnh các hoạt động của con người dựa trên sự tiếp cận có hệ thống và các kỹ năng điều phối thông tin, đối với các vấn đề môi trường có liên quan đến con người; xuất phát từ quan điểm định lượng, hướng tới phát triển bền vững và sử dụng hợp lý tài nguyên. Do đó quản lý môi trường là sự tác động liên tục, có tổ chức và hướng đích của chủ thể quản lý môi trường lên cá nhân hoặc cộng đồng người tiến hành các hoạt động phát triển trong hệ thống môi trường và khách thể quản lý môi trường, sử dụng một cách tốt nhất mọi tiềm năng cơ hội nhằm đạt

được mục tiêu quản lý môi trường đã đề ra, phù hợp với pháp luật và thông lệ hiện hành.

Đối tượng của quản lý môi trường là quản lý một hệ thống bao gồm các yếu tố tự nhiên và nhân tạo có quan hệ mật thiết với nhau, bao quanh con người và có ảnh hưởng đến đời sống, sản xuất, sự tồn tại phát triển của con người. Quản lý môi trường có nhiều hình thức khác nhau: quản lý nhà nước về môi trường, quản lý môi trường dựa trên cộng đồng, quản lý môi trường do các tổ chức phi chính phủ đảm nhiệm,...; trong đó quản lý nhà nước về môi trường có tính chất quyết định, bởi: (i) tài nguyên thiên nhiên đa dạng, trong đó có nhiều loại tài nguyên thiên nhiên khan hiếm, nhưng việc sử dụng lại lãng phí, vì thế, nhà nước phải quản lý các hoạt động đó; (ii) một số dạng môi trường mà việc bảo vệ nó không chỉ đòi hỏi phải có sự thống nhất hành động trong phạm vi quốc gia, mà còn phải có sự thống nhất hành động trong phạm vi khu vực hoặc toàn cầu. Khi đó chỉ có Nhà nước mới có thể đại diện để thực hiện chương trình phối hợp chung; (iii) sự tồn tại của ngoại ứng và hàng hóa công cộng đã làm cho giá cả của sản phẩm không phản ánh đúng giá trị xã hội của nó. Do đó, doanh nghiệp có thể sản xuất quá nhiều hoặc quá ít gây tác động xấu đến tài nguyên và môi trường. Vì vậy, Nhà nước phải điều chỉnh quản lý ngoại ứng hoặc phải đảm nhiệm sản xuất, cung cấp hàng hóa công; (iv) Nhà nước với vai trò là chủ sở hữu tài nguyên và môi trường, nên Nhà nước không thể chuyển giao quyền quản lý tài nguyên và môi trường cho đối tượng quản lý nào khác.

Vì vậy, quản lý môi trường cũng là một nội dung quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước. Nhà nước, với tư cách đại diện cho lợi ích chung của toàn xã hội, sử dụng sức mạnh quyền lực và các truyền thống, tập quán của dân tộc để biên đường lối chủ đạo của mình thành hiện thực thông qua việc hình thành một cơ cấu tổ chức quản lý hợp lý. Nhà nước sử dụng hữu hiệu nguồn nhân lực (đội ngũ công chức môi trường và công chức chính quyền khác) với các phương pháp, hình thức, giải pháp quản lý thích hợp (các công cụ quản lý, chính sách quản lý và các giải pháp quản lý) để tạo ra và tận dụng các thời cơ, các quan hệ quốc tế cho mục tiêu phát triển bền vững đất nước.

Quản lý nhà nước về môi trường là xác định rõ chủ thể là Nhà nước, bằng chức trách, nhiệm vụ và quyền hạn của mình đưa ra các biện pháp, luật pháp, chính sách kinh tế, kỹ thuật, xã hội thích hợp nhằm bảo vệ chất lượng môi trường sống và phát triển bền vững kinh tế - xã hội quốc gia.

Hiện nay, trên thế giới, quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường đi theo mô hình tập trung hóa (trong đó cấp Trung ương nắm vai trò quan trọng và kiểm soát mọi hoạt động) và phi tập trung hóa (phân cấp hóa - trách nhiệm và vai trò quản lý được phân cấp cụ thể từ Trung ương đến địa phương. Cấp Trung ương nắm giữ vai trò chiến lược, hoạch định các chính sách vĩ mô. Cấp địa phương đề xuất chính sách và triển khai thực hiện những vấn đề cụ thể tại địa phương mình.

b) Quản lý nhà nước về môi trường bao gồm các nội dung cơ bản sau:

(1) Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản pháp luật về bảo vệ môi trường, ban hành hệ thống tiêu chuẩn môi trường.

(2) Xây dựng, chỉ đạo thực hiện chiến lược, chính sách bảo vệ môi trường, kế hoạch phòng, chống, khắc phục suy thoái môi trường ô nhiễm môi trường, rủi ro môi trường.

(3) Xây dựng, quản lý các công trình bảo vệ môi trường và các công trình có liên quan đến bảo vệ môi trường.

(4) Tổ chức, xây dựng, quản lý hệ thống quan trắc, định kỳ đánh giá hiện trạng môi trường, dự báo môi trường.

(5) Thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường của các dự án và các cơ sở sản xuất, kinh doanh, các dự án phát triển.

(6) Cấp, thu hồi giấy chứng nhận đạt tiêu chuẩn môi trường.

(7) Giám sát, thanh tra, kiểm tra việc chấp hành pháp luật về bảo vệ môi trường; giải quyết các tranh chấp, khiếu nại, tố cáo liên quan đến bảo vệ môi trường; xử lý vi phạm pháp luật bảo vệ môi trường.

(8) Đào tạo cán bộ khoa học và quản lý môi trường, giáo dục, tuyên truyền, phổ biến kiến thức pháp luật về bảo vệ môi trường.

(9) Tổ chức nghiên cứu, áp dụng tiến bộ khoa học - công nghệ trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

(10) Quan hệ quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

2. Nguyên tắc quản lý nhà nước môi trường

Thực hiện quản lý nhà nước về môi trường phải quán triệt đầy đủ các nguyên tắc sau:

- Thứ nhất, bảo đảm tính hệ thống: nguyên tắc này xuất phát từ bản chất hệ thống của đối tượng quản lý. Môi trường là một hệ thống hoạt động phức tạp được hợp thành bởi nhiều phần tử. Các phần tử này lại rất khác nhau, bị chi phối bởi các quy luật khác nhau, hoạt động không đồng hướng nhau, thậm chí mâu thuẫn, đối lập nhau. Nhiệm vụ của quản lý môi trường là trên cơ sở thu thập, xử lý thông tin về hệ thống môi trường để đưa ra các quyết định quản lý phù hợp, thúc đẩy các phần tử của môi trường hoạt động cân đối, hài hòa, theo hướng đích đã định của chủ thể quản lý môi trường - tức nhà nước.

- Thứ hai, bảo đảm tính tổng hợp: nguyên tắc này xuất phát từ cơ sở tác động tổng hợp của hoạt động phát triển lên đối tượng quản lý (hệ thống môi trường). Các hoạt động phát triển diễn ra dưới nhiều hình thái đa dạng, với những quy mô, tốc độ rất khác nhau và chúng đều gây ra tác động tổng hợp lên đối tượng quản lý. Vì vậy, khi hoạch định chính sách, chiến lược môi trường, khi ra các quyết định quản lý môi trường cần phải tính đến tác động tổng hợp của các hoạt động phát triển.

- Thứ ba, bảo đảm tập trung dân chủ: đây là một trong các nguyên tắc cơ bản của quản lý nhà nước về môi trường nói riêng, quản lý kinh tế, quản lý xã hội nói chung. Quản lý nhà nước về môi trường được thực hiện ở nhiều cấp khác nhau. Điều đó đòi hỏi phải đảm bảo mối quan hệ chặt chẽ giữa tập trung và dân chủ trong quản lý môi trường. Tập trung được biểu hiện thông qua kế hoạch hóa các hoạt động phát triển, ban hành và thực thi hệ thống pháp luật về môi trường, thực hiện chế độ trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp, hộ gia đình, ở tất cả các cấp quản lý... Dân chủ được biểu hiện ở việc xác định rõ vị trí, trách nhiệm, quyền hạn của các cấp quản lý, ở việc áp dụng rộng rãi kiểm toán, hạch toán môi trường, sử dụng ngày càng nhiều các công cụ kinh tế vào quản lý môi trường, nhằm tạo ra mặt bằng chung, bình đẳng cho mọi cấp, mọi ngành, mọi địa phương...

- Thứ tư, kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ: các thành phần của môi trường thường do một ngành nào đó quản lý và sử dụng. Nhưng các thành phần của môi trường lại được phân bố, khai thác và sử dụng trên một địa bàn cụ thể, thuộc quyền quản lý của một cấp địa phương tương ứng. Như vậy, cùng một thành phần môi trường có thể chịu sự quản lý song trùng. Chính vì thế, cần phải kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ thì mới đảm bảo được hiệu lực và hiệu quả quản lý tài nguyên, môi trường.

- Thứ năm, kết hợp hài hòa các lợi ích: như chúng ta đã biết, quản lý môi trường trước hết là quản lý các hoạt động phát triển do con người tiến hành, là tổ chức và phát huy tính tích cực hoạt động của con người vì mục tiêu phát triển bền vững. Mỗi cá nhân, tập thể hay cộng đồng đều có những lợi ích, nhu cầu, nguyện vọng nhất định. Nhiệm vụ của quản lý môi trường là phải chú ý đến lợi ích của họ, khuyến khích họ có những hành vi phù hợp với mục tiêu bảo vệ môi trường; phải kết hợp hài hòa các lợi ích trên cơ sở quy luật khách quan. Kết hợp hài hòa giữa lợi ích quốc gia với lợi ích của khu vực và lợi ích quốc tế.

- Thứ sáu, kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa quản lý tài nguyên và môi trường với quản lý kinh tế, quản lý xã hội: để đạt được mục tiêu phát triển bền vững, phải kết hợp hài hòa giữa quản lý tài nguyên, môi trường với quản lý kinh tế, quản lý xã hội. Điều đó được thực hiện thông qua việc hoạch định chính sách, chiến lược phát triển đúng đắn, mang tính bao quát và có tính tổng hợp; thông qua việc kết hợp chặt chẽ giữa các chương trình, kế hoạch đầu tư bảo vệ môi trường với chương trình, kế hoạch đầu tư phát triển kinh tế - xã hội ở mọi cấp, mọi ngành, mọi khâu của quản lý nhà nước.

- Thứ bảy, bảo đảm tiết kiệm và hiệu quả: quản lý môi trường đòi hỏi nguồn lực lớn, trong khi đó, nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội cũng ngày càng cao. Vì thế, cần phải thực hiện tiết kiệm và hiệu quả trong quản lý môi trường. Nguyên tắc này có thể được thực hiện thông qua việc hoạch định chính sách và chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia phù hợp với việc giảm tiêu hao nguyên liệu (tài nguyên) bằng cách áp dụng khoa học - công nghệ, sử dụng vật liệu thay thế, tiết kiệm lao động, coi trọng đầu tư đồng bộ, có trọng tâm, trọng điểm, có hệ thống cho quản lý môi trường.

3. Vai trò của nhà nước trong quản lý nguyên và bảo vệ môi trường trong nền kinh tế môi trường

Trong lĩnh vực quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, vai trò của Nhà nước là hết sức quan trọng và được thể hiện ở các khía cạnh sau:

Thứ nhất, Nhà nước trực tiếp cung cấp dịch vụ môi trường như là những hàng hóa công cộng cần thiết. Phần lớn các dịch vụ môi trường khó có thể được cung cấp bởi các tổ chức tư nhân hay cá nhân, do chúng đều có tính không độc chiếm và không cạnh tranh. Vì vậy, có rất nhiều người ăn theo các dịch vụ này và họ không sẵn sàng chi trả/trả quá thấp cho những dịch vụ mà họ được hưởng. Khi ấy, các khoản thu sẽ không thể đủ bù chi cho các dịch vụ và các cá nhân, tổ chức

tư nhân không có động lực cung cấp các dịch vụ này. Chính ở đây, vai trò của Nhà nước trở nên hết sức quan trọng, không thể thiếu được trong việc cung cấp các dịch vụ môi trường, nhằm bảo đảm môi trường sống có chất lượng cho mọi người dân.

Chẳng hạn, dịch vụ môi trường đô thị góp phần làm sạch môi trường sống ở các khu đô thị cho người dân. Tuy nhiên, các dịch vụ này lại là hàng hóa công cộng, vì các dịch vụ này đều có tính không độc chiếm (không thể ngăn cản người dân ở các khu đô thị sử dụng đầu ra - môi trường sạch) và không cạnh tranh (việc “tiêu dùng” môi trường sạch của một người không làm giảm lượng “tiêu dùng” của người khác). Trong khi đó, các dịch vụ này đòi hỏi khá nhiều chi phí về máy móc, công nghệ môi trường, cũng như chi phí nhân công cho công tác bảo vệ môi trường đô thị. Vì vậy, việc khuyến khích các tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ môi trường đô thị rất khó khăn vì khó đảm bảo được đủ nguồn thu và lợi nhuận phù hợp. Nhà nước có thể đứng ra cung cấp dịch vụ, thu một phần phí và trích một phần nguồn thu khác từ huy động thuế và các dạng đóng góp khác của người dân.

Thứ hai, Nhà nước có thể vận dụng các công cụ khác nhau nhằm thực hiện công tác quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường. Mỗi công cụ có một chức năng và phạm vi tác động nhất định, liên kết và hỗ trợ lẫn nhau. Theo chức năng, các công cụ quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường có thể phân loại thành: (i) công cụ điều chỉnh vĩ mô; (ii) công cụ hành động; và (iii) công cụ hỗ trợ. Công cụ điều chỉnh vĩ mô là luật pháp và chính sách. Công cụ hành động là các công cụ có tác động trực tiếp, tới hoạt động kinh tế - xã hội, như các quy định hành chính, quy định xử phạt, v.v và công cụ kinh tế. Công cụ hành động là vũ khí quan trọng nhất của các tổ chức môi trường trong công tác bảo vệ môi trường. Thuộc về loại này có các công cụ kỹ thuật như GIS, mô hình hoá, đánh giá môi trường, kiểm toán môi trường, quan trắc môi trường. Các loại công cụ quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường có thể phân loại theo bản chất thành: các công cụ luật pháp, chính sách; các công cụ kỹ thuật và công cụ kinh tế.

Thứ ba, Nhà nước có thể quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường một cách gián tiếp hơn thông qua việc định rõ các quyền đối với tài sản. Khi ấy, theo định lý Coase, hiệu quả xã hội sẽ ở mức cao nhất (không cần biết ai có các quyền đối với tài sản) nếu chi phí giao dịch không đáng kể và số bên tham gia phân ly. Chẳng hạn, nếu người dân sống cạnh một nhà máy có quyền tiếp cận nước và không khí sạch thì nhà máy sẽ chi trả cho những người bị ảnh hưởng bởi không khí ô nhiễm. Ngược lại, nếu nhà máy có quyền phát thải thì người dân có thể chi trả cho nhà

máy để giảm mức độ ô nhiễm. Các công dân cũng có thể có các hành động cần thiết khác khi các quyền này bị xâm phạm.

Như vậy, trong nền kinh tế thị trường hiện đại, Nhà nước vẫn giữ vai trò quản lý quan trọng. Vai trò ấy được thể hiện chủ yếu ở việc thực hiện các cơ chế, chính sách, các công cụ kinh tế trực tiếp và gián tiếp nhằm khắc phục những khuyết tật của thị trường. Ở cấp độ nền kinh tế, Nhà nước có thể giữ vai trò kế hoạch hóa ở các mức độ khác nhau, và can thiệp vào nền kinh tế nhằm đạt được những mục tiêu ưu tiên cần thiết (như ổn định kinh tế vĩ mô, chống diễn biến chu kỳ trong tổng cầu, chống thất nghiệp, v.v...). Trong lĩnh vực quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, tính tất yếu của quản lý nhà nước thậm chí còn rõ ràng hơn. Theo đó, Nhà nước có thể kết hợp một cách linh hoạt việc cung ứng dịch vụ môi trường với các công cụ kinh tế và xác lập các quyền đối với tài sản nhằm thực hiện tốt quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

4. Phân cấp quản lý về bảo vệ môi trường

4.1. Khái niệm và nội dung

Phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường có thể được hiểu như sau: *hình thức chuyển giao quyền hạn, trách nhiệm trong thực thi các nhiệm vụ công quản lý môi trường từ cơ quan Trung ương cho các cơ quan địa phương; hoặc trong bộ từng cơ hoặc sự chuyển giao nhiệm vụ này cho khu tư nhân. Để đưa ra các biện pháp: luật pháp kinh tế - kỹ tương ứng, phù hợp với quyền hạn được phân cấp nhằm phòng ngừa, bảo vệ, hạn chế các tác động xấu đến môi trường, khai thác và sử dụng hợp lý tài nguyên trong quá trình phát kinh tế- xã hội của quốc gia.*

Nội hàm của phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường có các nội dung: (i) Phân cấp quản lý nhà nước về bảo vệ môi trường ở cấp trung ương, bộ/ngành (phân cấp theo chiều ngang); (2) Chuyển giao nhiệm vụ, quyền hạn quản lý môi trường từ chính quyền trung ương cho chính quyền địa phương (phân cấp theo chiều dọc); (3) Phân cấp cho các tổ chức chính trị - xã hội trong bảo vệ môi trường; (4) Trao quyền cho khu vực tư nhân trong hoạt động bảo vệ môi trường.

4.2. Nguyên tắc phân cấp quản lý nhà nước về môi trường

Thứ nhất, nguyên tắc “việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện”

Thực hiện phân cấp phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp. Chính quyền Trung ương không nên vượt quá vai trò của mình bằng cách tạo các rào cản pháp lý, vi phạm quyền tự do cần thiết của

chính quyền địa phương. Ngược lại, chính quyền Trung ương cũng cần phải đóng một vai trò hết sức quan trọng trong việc bảo đảm điều tiết hợp lý, hài hoà các nguồn lực giữa các địa phương; bảo đảm điều phối các sáng kiến giữa trung ương và địa phương; tạo ra các động cơ khuyến khích tăng cường năng lực quản lý của địa phương; có cơ chế ràng buộc tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của chính quyền địa phương; có chế tài kiểm tra, giám sát chặt chẽ việc thực thi nhiệm vụ được phân cấp của địa phương,...

Thứ hai, phân cấp gắn liền với nâng cao năng lực quản lý

Sự thành công của phân cấp thường phụ thuộc rất nhiều vào năng lực quản lý của cán bộ các cấp (cả Trung ương lẫn địa phương). Hiện nay, việc nâng cao năng lực quản lý của cán bộ dường như chưa được thực hiện một cách chủ động, tương ứng với quá hình phân cấp quản lý. Trong một số trường hợp, phân cấp được tiến hành một cách đồng loạt ở tất cả các cấp hoặc ngược lại phân cấp quản lý được tiến hành từ từ với mục đích để xem xét mức độ triển khai thực hiện phân cấp quản lý mà chưa có sự đánh giá năng lực hiện tại của cấp được nhận phân cấp. Vì vậy, muốn bảo đảm phân cấp có hiệu quả hay không đòi hỏi các cấp quản lý phải có sự đánh giá năng lực quản lý của cấp dưới để từ đó có lộ trình phân cấp phù hợp.

Thực tế cho thấy, hiện nay năng lực của chính quyền cấp xã (cấp cơ sở) đôi khi còn nhiều hạn chế, vì vậy chính quyền cấp trên cần có kế hoạch, chủ động và thường xuyên, liên tục nâng cao trình độ, năng lực quản lý của đội ngũ cán bộ cơ sở, đáp ứng yêu cầu nhiệm vụ được giao.

Thứ ba, đẩy mạnh hơn nữa phân cấp thị trường

Phân cấp thị trường là hình thức nhà nước chuyển giao một số chức năng từ khu vực công sang khu vực tư nhân. Hình thức này đang dần được áp dụng phổ biến ở nhiều nước và một số nước công nghiệp phát triển, hình thức chuyển giao này tỏ ra khá thành công. Trong lĩnh vực giáo dục hay y tế, môi trường ở một số nước, khu vực tư nhân tham gia cung cấp một số loại dịch vụ đôi khi còn lấn át cả khu vực công.

Nhiều nước trên thế giới đã và đang áp dụng nguyên tắc “những dịch vụ công nào mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận được thì nhà nước chỉ đóng vai trò là người quản lý và giám sát chất lượng. Nhà nước chỉ nên đảm nhận các dịch vụ công thuần túy mang tính quản lý nhà nước mà không ai làm thay được. Ngược lại, đối với các dịch vụ công không thuần túy, nhà nước nên mở rộng đối tượng

cung ứng cho thị trường. Chính phủ dựa vào cơ chế thị trường để hoàn thiện cung ứng dịch vụ công, tạo ra môi trường cạnh tranh thông qua các biện pháp mở rộng thị trường hay hợp đồng đấu thầu (thực chất là “xã hội hoá” việc cung ứng dịch vụ công”) (CIEM, 2006).

Hiện nay, Chính phủ nhiều nước đánh giá cao sự tham gia của khu vực tư nhân trong cung cấp dịch vụ công (lĩnh vực mà trước đây chỉ có nhà nước đảm nhiệm), và vì vậy để khuyến khích sự tham gia mạnh mẽ của khu vực này, nhiều nước đã không ngừng hoàn thiện khuôn khổ pháp lý theo hướng mở rộng phạm vi tham gia, hình thức tham gia và các cơ chế khuyến khích, hỗ trợ, cơ chế chia sẻ rủi ro với các nhà đầu tư.

Thứ tư, nguyên tắc “người gây ô nhiễm môi trường và suy thoái tài nguyên phải trả chi phí khắc phục và tái tạo”

Nguyên tắc “người gây ô nhiễm môi trường và suy thoái tài nguyên phải trả chi phí khắc phục và tái tạo” (nguyên tắc PPP: Polluter Pays Principle) lần đầu tiên được đề cập trong Bản khuyến nghị về các nguyên tắc hướng dẫn liên quan của các chính sách môi trường của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (Organization for Economic Cooperation and Development - OECD) năm 1972. Khi đó, nguyên tắc này được phát biểu như sau: “Nguyên tắc được sử dụng nhằm phân bổ các chi phí đối với các biện pháp kiểm soát và phòng ngừa nhằm khuyến khích việc sử dụng một cách hợp lý các tài nguyên khan hiếm và tránh sự bóp méo trong đầu tư và thương quốc tế được gọi là nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, có nghĩa rằng người gây ô nhiễm phải gánh chịu chi phí cho việc thực hiện các biện pháp nêu trên - những biện pháp sẽ được quyết định bởi người có thẩm quyền nhằm bảo đảm rằng môi trường sẽ được bền vững”. Nguyên tắc này xuất phát từ những luận điểm của Pigou về kinh tế phúc lợi. Trong đó, nội dung quan trọng nhất là trong một nền kinh tế lý tưởng, giá cả của hàng hóa phải phản ánh đầy đủ giá trị xã hội của nó (bao gồm chi phí do ô nhiễm môi trường gây ra). Nói cách khác, giá cả phải phản ánh sự thật về những chi phí của việc sản xuất và tiêu dùng hàng hóa. Nếu giá cả sai lệch sẽ dẫn tới việc phân bổ tài nguyên không hiệu quả, gây ra tổn thất phúc lợi xã hội. Nguyên tắc PPP đã trở thành một trong những nguyên tắc cơ bản của chính sách môi trường của Cộng đồng châu Âu hiện nay.

Nguyên tắc PPP đã tiếp tục được khẳng định lại trong Tuyên bố Rio năm 1992, trong đó nguyên tắc thứ 16 có nội dung như sau: “*Chính quyền các quốc gia nên cố gắng thúc đẩy việc nội hóa các chi phí môi trường và sử dụng các công cụ kinh tế, đưa vào cách tiếp cận mà người gây ô nhiễm, về mặt nguyên tắc phải gánh chịu các*

chi phí ô nhiễm, liên quan tới các lợi ích công cộng và không làm bóp méo đầu tư và thương mại quốc tế”. Ngày nay, nguyên tắc PPP được thừa nhận một cách rộng rãi như là một nguyên tắc chung của luật lệ môi trường quốc tế và nó cũng được đề cập khá rõ trong nhiều hiệp định môi trường đa phương.

Nguyên tắc PPP thường được ứng dụng thông qua hai cách tiếp cận chính khác nhau đó là: (1) mệnh lệnh và kiểm soát, (2) công cụ kinh tế. Tiếp cận mệnh lệnh và kiểm soát bao gồm việc thực thi và các tiêu chuẩn công nghệ. Còn những công cụ dựa vào thị trường hay công cụ kinh tế thì bao gồm các loại thuế ô nhiễm, quyền phát thải có thể mua bán và nhãn sản phẩm. Việc loại bỏ các loại trợ cấp môi trường là cơ sở quan trọng trong việc vận dụng nguyên tắc PPP.

Một số vấn đề lưu ý khi sử dụng nguyên tắc PPP giao quyền về môi trường cho những người hưởng lợi từ việc cải thiện môi trường, do đó bất cứ ai gây ô nhiễm đều phải chi trả. Ví dụ đối với vấn đề ô nhiễm nước thải công nghiệp thì các cơ sở sản xuất phải chịu trách nhiệm với ô nhiễm do chính cơ sở của họ gây nên. Tuy vậy, việc quyết định ai là người gây ô nhiễm lại là một vấn đề gây tranh cãi khi áp dụng PPP trong một số trường hợp khác, trong đó nguyên nhân gây ô nhiễm và trách nhiệm kinh tế không thể đặt với nhau đơn giản lên một thực thể nào đó. Ví dụ người nông dân với tập quán canh tác nông nghiệp không an toàn, và người sản xuất thuốc trừ sâu chứa các chất gây ô nhiễm môi trường.

Một vấn đề khác nữa là phạm vi và mức độ chi phí mà người gây ô nhiễm phải trả khi áp dụng PPP. Nguyên tắc PPP được mong đợi là sẽ yêu cầu người gây ô nhiễm phải chi trả đầy đủ chi phí cho những tổn hại mà họ gây ra cho môi trường, vì trên khía cạnh kinh tế, chi phí cho những thiệt hại về môi trường cần phải được phản ánh đầy đủ trong giá cả của hàng hóa và dịch vụ, tuy nhiên điều này sẽ không phải dễ dàng vì khó có thể xác định được hàm số thiệt hại. Do vậy, tài liệu của OECD cũng khẳng định rằng bản thân PPP không phải là một nguyên tắc nhằm nội hóa một cách đầy đủ các chi phí ô nhiễm (OECD, 1975). Nguyên tắc này chỉ đơn giản yêu cầu người gây ô nhiễm phải chi trả chi phí cho các biện pháp kiểm soát và ngăn ngừa ô nhiễm do nhà chức trách đưa ra. PPP không yêu cầu người gây ô nhiễm phải chịu trách nhiệm tài chính đối với các thiệt hại tồn dư, vì thế nguyên tắc này không dành cho việc bồi hoàn nạn nhân hay khôi phục thiệt hại.

Một vấn đề đang tranh cãi là PPP được xem như một “nguyên tắc không trợ cấp”. Bất kỳ các khoản tài trợ nào được cung cấp cho người gây ô nhiễm từ nguồn

thu ngân sách nhà nước nói chung đều được coi như là không phù hợp với nguyên tắc này. Mặt khác, việc cung cấp tài chính để đầu tư và vận hành xử lý ô nhiễm bằng phí thu được từ những người thải ra được xem như là hợp với PPP vì những khoản phí này tương ứng với việc người gây ô nhiễm mua dịch vụ làm sạch môi trường từ nhà cung cấp khác. Nếu nguyên tắc “không trợ cấp” được tuân thủ nghiêm ngặt thì trong một số trường hợp, PPP sẽ trở nên thiếu thực tế. Vì vậy, các ngoại lệ, hay việc không tuân thủ PPP một cách có cân nhắc thường liên quan đến việc trợ cấp trên một khía cạnh nào đó, ví dụ trợ cấp phân nghiên cứu và triển khai, trợ cấp cho việc xây dựng nhà máy xử lý nước thải ở các khu đô thị, hoặc các hỗ trợ tài chính giúp các doanh nghiệp nhỏ có thể tuân thủ với các tiêu chuẩn môi trường nghiêm ngặt hơn.

PPP cũng còn được hiểu như một phương pháp hiệu quả để phân bổ chi phí ngăn ngừa và kiểm soát ô nhiễm nhờ đó người gây ô nhiễm sẽ được thúc đẩy để kiểm soát ô nhiễm bằng phương pháp tốn ít chi phí nhất, nhưng PPP không bao hàm việc duy trì các tiêu chí hiệu quả kinh tế trong việc kiểm soát ô nhiễm đối với xã hội. Về mặt lý thuyết, hiệu quả kinh tế của xử lý ô nhiễm đạt tới mức tối ưu khi chi phí xử lý cận biên bằng với lợi ích cận biên nhận được.

Thứ năm, nguyên tắc “người sử dụng hay được hưởng từ tài nguyên và môi trường phải trả tiền”

Nguyên tắc người hưởng lợi phải trả tiền (BPP – Benefit Pays Principle) tương tự như nguyên tắc người sử dụng phải trả tiền (UPP- User Pays Principle) được hiểu là những người sử dụng hay được hưởng từ việc dùng hàng hóa dịch vụ đều phải chịu chi phí cho việc cung cấp. Cụ thể là, tất cả những ai hưởng lợi do có được môi trường trong lành, không bị ô nhiễm; được hưởng lợi do giá trị từ tài nguyên tạo ra đều phải trả phí. Ví dụ, người chủ sở hữu khu đất bảo tồn những vùng đất ngập nước tự nhiên nhằm mục đích môi trường được chia sẻ tất cả những ai được hưởng lợi từ hệ sinh thái đất ngập nước đó; hay hưởng lợi từ giá trị đất đai tăng lên do Nhà nước xây dựng quy hoạch, mở đường,... thì phần giá trị tăng lên đó phải được chi trả để điều tiết lại một phần cho ngân sách nhà nước,...

Đối với vấn đề môi trường, nguyên tắc này chủ trương việc phòng ngừa và cải thiện môi trường cần được hỗ trợ từ phía những người muốn thay đổi hoặc những người không phải trả giá cho các chất thải gây ô nhiễm môi trường. Thực hiện nguyên tắc BPP nhằm hướng tới mục tiêu bảo vệ môi trường hay phục hồi môi trường thông qua các khoản thu từ cộng đồng. Đối với vấn đề tài nguyên,

nguyên tắc này sẽ góp phần đánh giá và nhìn nhận đúng giá trị do tài nguyên mang lại đối với người sử dụng, hướng tới chia sẻ lợi ích trong việc sử dụng và khai thác nguồn tài nguyên là tài sản do Nhà nước quản lý.

5. Công cụ quản lý nhà nước về môi trường

Công cụ quản lý nhà nước về môi trường là các phương thức, biện pháp hành động nhằm thực hiện công tác quản lý môi trường của nhà nước. Mỗi công cụ có chức năng và phạm vi tác động nhất định. Nhà nước cần nghiên cứu và hoàn thiện các công cụ quản lý môi trường theo hướng ngày càng tinh vi hơn, hiệu lực hơn. Người ta có thể phân loại các công cụ quản lý môi trường theo chức năng hoặc theo bản chất. Theo chức năng, công cụ quản lý môi trường được phân thành ba loại, đó là: công cụ điều chỉnh vĩ mô (gồm luật pháp và chính sách); công cụ hành động (gồm các quy định hành chính, quy định xử phạt) và các công cụ kinh tế. Theo bản chất, có thể chia các công cụ quản lý môi trường thành bốn loại: (1) Công cụ luật pháp và chính sách; (2) Công cụ kinh tế; (3) Công cụ kỹ thuật và (4) Công cụ giáo dục và truyền thông môi trường. Dưới đây sẽ làm rõ các công cụ quản lý môi trường theo bản chất:

Một là, công cụ luật pháp và chính sách:

Công cụ luật pháp và chính sách còn gọi là công cụ pháp lý hay công cụ mệnh lệnh và kiểm soát. Đây là công cụ điều chỉnh vĩ mô, được sử dụng phổ biến ở nhiều quốc gia trên thế giới. Công cụ này bao gồm các văn bản về luật quốc tế, luật quốc gia, các văn bản dưới luật và các kế hoạch, chiến lược, chính sách môi trường quốc gia, các ngành kinh tế, các địa phương. Việc sử dụng công cụ này không chỉ đảm bảo sự bình đẳng giữa các cá nhân, tổ chức, mà còn tạo ra khả năng quản lý chặt chẽ các loại chất thải độc hại và các tài nguyên quý hiếm thông qua các quy định pháp luật mang tính chất cưỡng chế cao. Tuy nhiên, việc sử dụng công cụ này lại đòi hỏi nguồn nhân lực và tài chính lớn để có thể giám sát được mọi khu vực, mọi hoạt động phát triển, mọi cá nhân và tổ chức.

- Luật quốc tế về môi trường:

Luật quốc tế về môi trường là tổng thể các nguyên tắc, quy phạm quốc tế điều chỉnh mối quan hệ giữa các quốc gia, giữa các quốc gia với tổ chức quốc tế trong việc ngăn chặn, loại trừ thiệt hại gây ra cho môi trường quốc gia và môi trường ngoài phạm vi sử dụng quốc gia.

Cho đến nay đã có hàng ngàn văn bản luật quốc tế về môi trường. Việt Nam đã tham gia ký kết nhiều văn bản luật quốc tế về môi trường như: Công ước về bảo

vệ di sản văn hóa và thiên nhiên thế giới, 1972 (Việt Nam ký ngày 19-10-1982); Công ước IAEA về thông báo sự cố hạt nhân, 1985 (ký ngày 29-9-1987); Công ước về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế, đặc biệt như là nơi cư trú của các loài chim nước, 1971 (ký ngày 20-9-1989); Công ước quốc tế về ngăn ngừa ô nhiễm biển do tàu biển (ký ngày 29-8-1991); Công ước về buôn bán quốc tế các loại động, thực vật hoang dã nguy cấp, 1973 (ký ngày 20-1-1994); Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu, 1992 (ký ngày 16-11-1994); Công ước chống sa mạc hóa, 1992 (ký ngày 11-11-1998), V.V..

- Luật quốc gia về môi trường:

Luật quốc gia về môi trường là tổng thể các quy phạm pháp luật, các nguyên tắc pháp lý của một quốc gia điều chỉnh các quan hệ phát sinh giữa các chủ thể trong quốc gia đó đối với các hoạt động phát triển có liên quan đến môi trường, nhằm bảo vệ môi trường sống của con người.

Thông thường hệ thống luật quốc gia về môi trường của một nước bao gồm hai bộ phận chính là luật chung (Luật Bảo vệ môi trường) và luật sử dụng hợp lý các thành phần của môi trường hoặc bảo vệ môi trường cụ thể ở một địa phương, một ngành (Luật Bảo vệ rừng, Luật Biển, Luật Đất đai, Luật Khoáng sản...).

Ở nước ta, Luật Bảo vệ môi trường được Chủ tịch nước công bố ngày 12-12-2005 và có hiệu lực từ ngày 1-7-2006. Luật này thay thế cho Luật Bảo vệ môi trường năm 1993. Đây là văn bản pháp luật quan trọng nhất về bảo vệ môi trường ở Việt Nam. Ngoài ra, nước ta cũng đã ban hành các luật về các thành phần môi trường như: Luật Đất đai, Luật Phát triển và bảo vệ rừng, Luật Khoáng sản, Luật Hàng hải, Luật Tài nguyên nước, Pháp lệnh Đê điều, Pháp lệnh về bảo vệ nguồn lợi thủy sản.v.v..

- Quy định, quy chế và tiêu chuẩn môi trường:

Quy định về môi trường là những văn bản dưới luật, nhằm cụ thể hóa hoặc hướng dẫn thực hiện các nội dung của Luật Bảo vệ môi trường. Quy định này có thể do chính phủ trung ương hay địa phương, do cơ quan hành pháp hay lập pháp ban hành.

Quy chế về môi trường là các quy định về chế độ, thể lệ tổ chức quản lý bảo vệ môi trường, ví dụ như quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan, bộ, ngành về bảo vệ môi trường.

Tiêu chuẩn môi trường là những chuẩn mực, giới hạn cho phép, được quy định làm căn cứ để quản lý môi trường.

Tiêu chuẩn môi trường có quan hệ mật thiết với sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Tiêu chuẩn môi trường phản ánh trình độ khoa học - công nghệ, tổ chức quản lý và tiềm lực kinh tế của quốc gia.

- Chính sách và chiến lược bảo vệ môi trường:

Chính sách bảo vệ môi trường là công cụ chỉ đạo toàn bộ hoạt động bảo vệ môi trường trên một phạm vi lãnh thổ rộng lớn như một vùng, một quốc gia trong một thời gian dài (từ 10 đến 15 năm trở lên). Chính sách bảo vệ môi trường phải có mục tiêu và những định hướng lớn để thực hiện mục tiêu.

Chiến lược bảo vệ môi trường là cụ thể hóa chính sách ở một mức độ nhất định. Chiến lược xem xét mối quan hệ giữa các mục tiêu do chính sách đã xác định, các nguồn lực để thực hiện mục tiêu đó. Từ đó, lựa chọn các mục tiêu khả thi, xác định phương hướng, biện pháp thực hiện các mục tiêu đề ra.

- Quy hoạch, kế hoạch hóa bảo vệ môi trường:

Bảo vệ môi trường được thực hiện trên phạm vi rộng lớn, có liên quan đến nhiều cơ quan bộ, ngành, tổ chức, cá nhân và được thực hiện trong thời gian dài. Vì vậy, cần phải xây dựng quy hoạch, kế hoạch hóa bảo vệ môi trường. Nội dung cơ bản của quy hoạch, kế hoạch hóa bảo vệ môi trường là điều tra cơ bản về chất lượng môi trường, trữ lượng tài nguyên, thu thập số liệu làm cơ sở cho việc lập quy hoạch môi trường theo các cấp quản lý. Quy hoạch, kế hoạch có thể là dài hạn, trung hạn hoặc ngắn hạn nhằm bảo vệ môi trường và cân đối các nguồn lực, đảm bảo tái sản xuất chất lượng môi trường với chi phí thấp nhất.

Hai là, công cụ kinh tế:

Công cụ kinh tế còn gọi là công cụ thị trường. Công cụ này sử dụng sức mạnh của thị trường để bảo vệ môi trường, sinh thái. Công cụ kinh tế chính là những chính sách được sử dụng nhằm tác động tới chi phí và lợi ích trong hoạt động của các cá nhân và tổ chức kinh tế để tạo ra các tác động ảnh hưởng đến hành vi của các tác nhân kinh tế theo hướng có lợi cho môi trường.

Công cụ kinh tế chỉ có thể áp dụng có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường. Dưới đây là một số công cụ kinh tế được nhiều nước sử dụng:

- Thuế tài nguyên:

Đây là khoản thu của ngân sách nhà nước đối với các doanh nghiệp về việc sử dụng tài nguyên thiên nhiên trong quá trình sản xuất, sử dụng công cụ thuê tài nguyên nhằm mục đích hạn chế các nhu cầu không cấp thiết trong sử dụng tài nguyên, hạn chế các tổn thất tài nguyên trong quá trình khai thác, tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước và điều hòa quyền lợi giữa các tầng lớp dân cư trong việc sử dụng tài nguyên. Có một số sắc thuế tài nguyên chủ yếu như: thuế sử dụng đất, thuế sử dụng nước, thuế rừng, thuế tiêu thụ năng lượng, thuế khai thác tài nguyên khoáng sản...

Nguyên tắc chung của việc tính thuế tài nguyên là căn cứ vào mức độ gây tổn thất tài nguyên và suy thoái môi trường. Trong thực tế, khi áp dụng thuế tài nguyên, người ta thường phân tài nguyên thành hai loại: (1) Loại tài nguyên đã xác định trữ lượng. Đối với loại này, thuế sẽ được tính dựa trên trữ lượng địa chất hoặc trữ lượng công nghiệp của tài nguyên mà doanh nghiệp khai thác; (2) Loại tài nguyên chưa xác định được hoặc xác định chưa chính xác trữ lượng. Loại này, thuế sẽ được tính căn cứ vào sản lượng khai thác của doanh nghiệp. Chú ý, việc sử dụng thuế tài nguyên phải thực hiện từng bước để tránh làm mất cân bằng kinh tế, phải hợp lý và dễ điều chỉnh có lợi cho kinh tế - xã hội.

- Thuế phí môi trường:

Thuế, phí môi trường là một loại công cụ kinh tế nhằm đưa chi phí môi trường vào giá thành sản phẩm theo nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Sử dụng loại thuế này nhằm hai mục tiêu chủ yếu là: khuyến khích người gây ô nhiễm giảm chất gây ô nhiễm thải ra môi trường và tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước.

Ở các nước chính sách thuế và phí môi trường được phân định theo hướng khoản thu từ thuế môi trường được sử dụng cho ngân sách chung của chính phủ, còn khoản thu từ phí môi trường sẽ dùng để chi cho hoạt động bảo vệ môi trường như thu gom, xử lý chất thải, hỗ trợ nạn nhân của ô nhiễm.

Trên thực tế, thuế và phí môi trường thường phân định theo hướng thuế phí đánh vào nguồn gây ô nhiễm. Tức là loại thuế đánh vào các chất gây ô nhiễm được thải vào môi trường nước (như BOD, COD, kim loại nặng...), môi trường khí quyển (như SO_2 , CO_2 , CFCS...), môi trường đất (như rác thải, phân bón...), môi trường tiếng ồn (như máy bay, các loại động cơ khác...). Loại thuế, phí này được xác định trên cơ sở khối lượng và nồng độ của các chất gây ô nhiễm; (2) Thuế phí đánh vào sản phẩm gây ô nhiễm. Loại thuế, phí này được áp dụng đối với các loại

sản phẩm có chứa chất độc hại cho môi trường như kim loại nặng, PVC, xăng pha chì, pin, ắc quy có chứa chì, thủy ngân... Loại phí này được tính vào giá xăng dầu, phân bón, thuốc trừ sâu...; (3) Phí đánh vào người sử dụng các dịch vụ công cộng cải thiện chất lượng môi trường, như phí vệ sinh thành phố, phí thu gom, xử lý chất thải, phí sử dụng bãi đỗ xe, phí tham quan danh lam, thắng cảnh...

Giấy phép môi trường (quota phát thải):

Giấy phép môi trường thường được áp dụng cho các tài nguyên môi trường kho xác định quyền sở hữu như không khí, đại dương... Loại công cụ này được áp dụng ở một số nước, chẳng hạn giấy phép (quota) khai thác cá ngừ ở Ôxtrâylia, giấy phép thải chất gây ô nhiễm không khí ở Anh, Mỹ, Đức, Canada, Thụy Điển... Giấy phép môi trường là một loại hàng hóa có thể mua bán được. Người bán là các đơn vị sở hữu giấy phép và người mua là các đơn vị cần giấy phép để xả thải.

Để thực hiện công cụ này, trước hết nhà nước phải xác định mức sử dụng môi trường chấp nhận được để trên cơ sở đó phát hành giấy phép. Khi các doanh nghiệp đã có giấy phép thì họ có thể tự do giao dịch, mua bán giấy phép đó. Giá của giấy phép trên thị trường sẽ điều tiết nhu cầu trong phạm vi tổng hạn mức.

Ưu điểm của loại công cụ này so với công cụ thuế, phí môi trường là đảm bảo chắc chắn hơn mục tiêu bảo vệ môi trường vì dù giao dịch mua bán giấy phép môi trường thế nào thì tổng lượng giấy phép phát thải vẫn nằm trong phạm vi kiểm soát của nhà nước. Ngoài ra, việc áp dụng công cụ này còn cho phép các doanh nghiệp linh hoạt lựa chọn các phương án có thể mua thêm hoặc bán bớt mức phát thải tùy theo tình hình cụ thể của doanh nghiệp. Mặc dù vậy, loại công cụ này vẫn chưa được sử dụng rộng rãi do công chúng nói chung chưa quen với khái niệm “quyền được thải”, còn các nhà quản lý thì cho rằng việc kinh doanh giấy phép phát thải khá phức tạp.

- Hệ thống đặt cọc - hoàn trả:

Mọi đối tượng trong sản xuất, kinh doanh hoặc tiêu dùng các loại sản phẩm có khả năng gây ô nhiễm môi trường phải nộp vào quỹ môi trường một khoản tiền đặt cọc nhất định. Điều này bảo đảm sự cam kết của họ trong sản xuất, kinh doanh hoặc tiêu dùng không vi phạm các quy định về bảo vệ môi trường. Nếu hết thời hạn cam kết mà họ thực hiện đúng các quy định về bảo vệ môi trường thì sẽ được nhận lại SCI tiền đặt cọc, còn nếu vi phạm cam kết thì số tiền đặt cọc sẽ được sung vào quỹ bảo vệ môi trường.

Mục đích của hệ thống đặt cọc - hoàn trả là thu gom những thứ mà người tiêu thụ đã dùng vào một trung tâm để tái chế hoặc tái sử dụng một cách an toàn đối với môi trường.

Đặt cọc - hoàn trả là một công cụ hữu hiệu nâng cao ý thức trách nhiệm, sự tự giác tuân thủ các quy định về bảo vệ môi trường trong sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp và trong đời sống hàng ngày của người dân.

Nhà nước có thể sử dụng công cụ này đối với các doanh nghiệp sau: doanh nghiệp có sản phẩm có thể gây ô nhiễm môi trường, nhưng các sản phẩm đó có thể xử lý, tái chế, tái sử dụng; doanh nghiệp có các sản phẩm làm tăng lượng chất thải, dẫn đến quy mô bãi thải lớn hơn, tốn nhiều chi phí tiêu hủy; doanh nghiệp có các sản phẩm chứa chất độc hại, gây khó khăn đặc biệt cho việc xử lý, nếu tiêu hủy không đúng cách sẽ gây ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường.

Hệ thống đặt cọc - hoàn trả thích hợp với việc quản lý các chất thải rắn. Ngày nay, nhiều nước đang mở rộng việc sử dụng công cụ này sang các lĩnh vực khác như: sản xuất vỏ tàu, ô tô cũ, dầu nhớt, ắc quy có chứa chì, sản xuất vỏ chai đựng thuốc sâu...

Kinh nghiệm cho thấy, hiệu quả của việc sử dụng công cụ này tùy thuộc vào việc xác định đúng mức đặt cọc. Nếu mức đặt cọc thấp sẽ không tạo ra động cơ đủ mạnh cho việc quản lý, bảo vệ môi trường. Ngược lại, nếu mức đặt cọc quá cao sẽ dẫn đến cản trở sự phát triển. Ngoài ra, hiệu quả của việc sử dụng công cụ này còn tùy thuộc vào nhận thức và ý thức của người sản xuất và người tiêu dùng.

- Ký quỹ môi trường:

Công cụ này được sử dụng trong quản lý môi trường đối với các hoạt động có tiềm ẩn nguy cơ gây ô nhiễm môi trường hay gây tổn thất cho môi trường như: công nghiệp khai thác mỏ, khai thác rừng, khai thác tài nguyên ngoài đại dương.

Nội dung chính của ký quỹ môi trường là yêu cầu các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, kinh doanh trước khi tiến hành một loại đầu tư phải ký gửi một khoản tiền tại ngân hàng hay một tổ chức tín dụng, nhằm đảm bảo sự cam kết về thực hiện các biện pháp hạn chế ô nhiễm, suy thoái môi trường. Như vậy, nguyên lý hoạt động của công cụ này tương tự như của hệ thống đặt cọc - hoàn trả. Trong quá trình hoạt động nếu doanh nghiệp, cơ sở sản xuất có các biện pháp ngăn chặn ô nhiễm môi trường đúng như cam kết thì sẽ được nhận lại khoản tiền đã ký quỹ đó. Ngược lại, nếu họ không thực hiện đúng cam kết, gây ô nhiễm môi trường, thì

không được nhận lại số tiền ký quỹ, mà số tiền này sẽ được rút ra từ tài khoản của ngân hàng, hoặc là công cụ khắc phục hậu quả ô nhiễm, suy thoái môi trường do họ gây ra.

Việc sử dụng công cụ này có nhiều lợi ích: nhà nước không phải đầu tư kinh phí để khắc phục ô nhiễm môi trường, doanh nghiệp sẽ tích cực bảo vệ môi trường. Với mục đích và nguyên lý hoạt động như vậy, thì số tiền ký quỹ phải lớn hơn hoặc xấp xỉ bằng kinh phí cần thiết để khắc phục ô nhiễm, suy thoái môi trường do doanh nghiệp gây ra. Nếu số tiền ký quỹ quá nhỏ so với chi phí bảo vệ môi trường, thì các doanh nghiệp sẽ có xu hướng từ bỏ việc nhận lại số tiền ký quỹ đó và không thực hiện các cam kết bảo vệ môi trường của mình.

- Trợ cấp môi trường:

Mục đích của trợ cấp môi trường là giúp đỡ các ngành khắc phục ô nhiễm môi trường khi tình trạng ô nhiễm môi trường quá nặng nề hoặc khả năng tài chính của doanh nghiệp không đủ để xử lý ô nhiễm môi trường. Mặt khác, trợ cấp môi trường còn được sử dụng để khuyến khích các cơ quan nghiên cứu - triển khai các công nghệ sản xuất có lợi cho môi trường hoặc các công nghệ xử lý môi trường.

Trợ cấp môi trường có thể dưới các dạng sau: trợ cấp không hoàn lại, các khoản cho vay ưu đãi, cho phép khấu hao nhanh, miễn, giảm thuế.

Trợ cấp môi trường chỉ là biện pháp tạm thời, nếu vận dụng không thích hợp sẽ dẫn đến phi hiệu quả kinh tế, vì nó đi ngược với nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền. Trợ cấp môi trường chỉ có thể thực hiện trong một thời gian nhất định, với một chương trình có hoạch định và kiểm soát rõ ràng, thường xuyên.

- Nhãn sinh thái:

Nhãn sinh thái là danh hiệu của nhà nước cấp cho các sản phẩm không gây ô nhiễm môi trường trong quá trình sản xuất ra sản phẩm hoặc trong quá trình sử dụng sản phẩm đó. Được dán nhãn sinh thái là một sự khẳng định uy tín của sản phẩm và của nhà sản xuất. Các sản phẩm này sẽ có giá cao hơn các sản phẩm cùng loại không được dán nhãn và có khả năng cạnh tranh cao hơn. Nhãn sinh thái chính là công cụ kinh tế tác động vào nhà sản xuất thông qua phản ứng và tâm lý của khách hàng. Xu thế chung là việc dán nhãn sinh thái ngày càng đòi hỏi những điều kiện khắt khe hơn. Nhãn sinh thái thương được dán cho các sản phẩm tái chế từ phế thải, các sản phẩm thay thế cho các sản phẩm có tác động xấu đến môi trường...

- Quỹ môi trường:

Quỹ môi trường là loại quỹ được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau, dùng để hỗ trợ cho các dự án, các chương trình cải thiện chất lượng môi trường. Các nguồn thu của quỹ môi trường là: phí và lệ phí môi trường, đóng góp tự nguyện của các cá nhân và các doanh nghiệp, tài trợ bằng tiền hoặc bằng hiện vật của các tổ chức trong và ngoài nước, tiền lãi và các khoản lợi khác thu được từ hoạt động của quỹ, tiền xử phạt hành chính do vi phạm quy định về bảo vệ môi trường, tiền thu từ các hoạt động văn hóa, thể thao, phát hành xổ số, trái phiếu cho sự nghiệp bảo vệ môi trường.

Trên đây là những công cụ kinh tế chủ yếu được các nước sử dụng để quản lý môi trường. Khi sử dụng các công cụ này cần xem xét, cân nhắc các điều kiện sau: (1) Các nhà lập chính sách, các cơ quan chức năng và các đối tượng như doanh nghiệp và người gây ô nhiễm môi trường cần phải được cung cấp đầy đủ các thông tin cơ bản có liên quan đến chi phí - lợi ích của các phương án chính sách môi trường, các chỉ tiêu biến đổi chất lượng môi trường, các khả năng thể chế, tài chính, kỹ thuật...; (2) Thể chế pháp lý phải đủ mạnh để có hiệu lực cưỡng chế; (3) Việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường ở các khu đô thị, khu công nghiệp sẽ khả thi hơn so với các vùng nông thôn; (4) cần có nguồn tài chính cho việc nghiên cứu, đào tạo nhân lực và trang bị cho hệ thống giám sát thực hiện; (5) Việc áp dụng các công cụ kinh tế đòi hỏi sự chấp nhận của các cơ quan chức năng, của các đối tượng gây ô nhiễm và của các tổ chức phi lợi nhuận đại diện cho các nạn nhân của ô nhiễm môi trường.

Các điều kiện trên đôi khi khó định lượng. Trên thực tế không phải lúc nào, ở đâu cũng đầy đủ các điều kiện trên và không phải tất cả các công cụ kinh tế đều cần phải có đầy đủ các điều kiện đó. Một số loại công cụ như thuế, phí, trợ cấp, hệ thống đặt cọc - hoàn trả có thể từng bước áp dụng trong những điều kiện tương đối dễ dàng hơn.

Ba là, công cụ kỹ thuật:

Công cụ kỹ thuật còn gọi là công cụ hành động. Đây là công cụ thực hiện vai trò kiểm soát và giám sát của nhà nước về chất lượng và thành phần môi trường, về sự hình thành và phân bố ô nhiễm trong môi trường và có tác dụng hỗ trợ công cụ pháp lý, công cụ kinh tế.

Công cụ kỹ thuật có thể sử dụng thành công ở bất kỳ nền kinh tế phát triển ở trình độ như thế nào. Có một số loại công cụ kỹ thuật sau:

- Đánh giá tác động môi trường:

Đây là một công cụ hữu hiệu để bảo vệ môi trường. Nó là công cụ thực hiện chính sách, chiến lược, thực thi luật pháp, quy định làm cho các kế hoạch, chương trình, dự án phát triển kinh tế - xã hội mang tính bền vững.

- Kế toán và kiểm toán môi trường:

Đây là sự phân tích, tính toán, so sánh, đối chiếu nhằm xác định định lượng về sự gia tăng hay suy giảm tài nguyên thiên nhiên, môi trường của quốc gia. Nội dung của kế toán, kiểm toán môi trường gồm: đo đạc số lượng, đánh giá chất lượng tài nguyên, xác định giá trị của dự trữ tài nguyên dưới dạng tiền tệ để có thể đánh giá cái mất, cái được khi khai thác, sử dụng tài nguyên, môi trường.

- Thanh tra, kiểm tra, giám sát môi trường:

Để đảm bảo thực thi hiệu quả các quy định của luật pháp, Nhà nước tiến hành công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc khai thác tài nguyên thông qua các cơ quan quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường.

Cơ quan quản lý nhà nước về môi trường thực hiện chức năng thanh tra chuyên ngành về tài nguyên và môi trường có trách nhiệm phối hợp với thanh tra chuyên ngành của các bộ, ngành hữu quan trong việc quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

- Quản lý tai biến môi trường:

Quản lý tai biến môi trường là thực hiện các công việc sau: xác định tai biến, đánh giá khả năng thiệt hại, đánh giá xác suất gây ra tai biến và xác định đặc trưng của tai biến.

- Nghiên cứu, triển khai khoa học - công nghệ trong lĩnh vực môi trường:

Bảo vệ môi trường ngày càng được tiến hành trên cơ sở khoa học - công nghệ liên ngành ở trình độ cao. Mỗi quốc gia có thể học tập, vận dụng kinh nghiệm của các nước khác, đồng thời phải bằng kinh nghiệm thực tế của mình tích cực nghiên cứu, triển khai khoa học - công nghệ vào lĩnh vực bảo vệ môi trường.

- Thông tin dữ liệu tài nguyên và môi trường:

Bao gồm hệ thống quan sát, đo đạc các thông số kỹ thuật về tài nguyên, môi trường, tạo nên hệ thống dữ liệu tài nguyên, môi trường của quốc gia. Công cụ này có vai trò quyết định sự đúng đắn, độ chính xác của việc xác định hiện trạng, dự báo diễn biến tình trạng tài nguyên và môi trường quốc gia.

Bốn là, công cụ giáo dục và truyền thông môi trường:

Bảo vệ môi trường là sự nghiệp của quần chúng. Có huy động được toàn dân tham gia bảo vệ môi trường thì công tác bảo vệ môi trường mới thành công. Vì vậy, giáo dục và truyền thông về môi trường có vai trò to lớn trong sự nghiệp bảo vệ môi trường của mỗi quốc gia.

- Giáo dục môi trường:

Giáo dục môi trường là một quá trình thông qua các hành động giáo dục chính quy và không chính quy nhằm giúp con người có được sự hiểu biết, kỹ năng và giá trị, tạo điều kiện cho họ tham gia vào phát triển một xã hội bền vững về sinh thái.

Mục đích của giáo dục môi trường là nhằm vận dụng những kiến thức và kỹ năng vào gìn giữ, bảo tồn và sử dụng môi trường theo cách bền vững cho cả hiện tại và tương lai.

Giáo dục môi trường có những nội dung chủ yếu sau: đưa giáo dục môi trường vào trường học, cung cấp thông tin cho những người có quyền ra quyết định, đào tạo chuyên gia về môi trường.

- Truyền thông môi trường:

Truyền thông môi trường được hiểu là một quá trình trao đổi thông tin, ý tưởng, tình cảm, suy nghĩ, thái độ giữa các cá nhân hoặc nhóm người.

Mục tiêu của truyền thông về môi trường nhằm thông tin cho vùng bị tác động bởi các vấn đề về môi trường biết về tình trạng của họ, từ đó giúp họ tìm kiếm giải pháp khắc phục; giới thiệu các kinh nghiệm, bí quyết thành công về bảo vệ môi trường; thương lượng, hòa giải các tranh chấp, khiếu nại về môi trường; tạo cơ hội cho mọi thành viên trong xã hội tham gia vào bảo vệ tài nguyên, môi trường; thay đổi các hành vi theo hướng có lợi cho môi trường.

Các phương thức chủ yếu để thực hiện truyền thông môi trường như gọi điện thoại, gửi thư thông báo, hội thảo, tập huấn, sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng như sách, báo, tivi, radio..., tổ chức các buổi biểu diễn lưu động, các chiến dịch bảo vệ môi trường, ngày lễ môi trường...