

GIỚI THIỆU MỘT SỐ CÔNG CỤ CHÍNH SÁCH TRONG QUẢN LÝ MÔI TRƯỜNG

Môi trường là yếu tố đóng vai trò quan trọng trong cuộc sống của con người và quá trình phát triển kinh tế - xã hội của một quốc gia. Những năm gần đây, các hoạt động kinh tế gia tăng mạnh mẽ và sự bùng nổ dân số đã gây ra hậu quả nghiêm trọng cho môi trường các nước nói chung, Nhật Bản và Việt Nam nói riêng. Không gian sống bị thu hẹp, môi trường đất, nước, không khí v.v... bị ô nhiễm đã đe dọa trực tiếp đến cuộc sống con người và sự phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Chính vì vậy, các quốc gia đã đưa ra những công cụ quản lý trong lĩnh vực môi trường nhằm đảm bảo môi trường trong lành phát triển bền vững cùng với nhu cầu phát triển chung của đất nước.

Công cụ quản lý môi trường chính là các biện pháp (giải pháp) hành động nhằm thực hiện công tác quản lý môi trường của Nhà nước, các tổ chức khoa học và sản xuất. Mỗi công cụ có một chức năng và một phạm vi tác động nhất định. Tuy vậy, chúng vẫn liên kết và hỗ trợ lẫn nhau nhằm bảo vệ môi trường và phát triển bền vững kinh tế - xã hội. Bản thân mỗi loại công cụ quản lý môi trường phải mang tính hệ thống và được tiếp cận liên ngành từ nhiều chiều, nhiều cơ quan phối hợp thực hiện. Vì vậy, không thể tách rời chúng khỏi nhau hoặc đưa chúng đứng độc lập. Có ba loại công cụ chính thường được sử dụng trong quản lý môi trường, đó là các công cụ pháp lý, các công cụ kinh tế và các công cụ thuyết phục, tuyên truyền vận động.

Có thể nói, công cụ quản lý môi trường là biện pháp quan trọng của Nhà nước trong việc thực hiện công tác quản lý môi trường. Chúng tồn tại ở nhiều dạng khác nhau, không có một công cụ nào có giá trị tuyệt đối. Tùy vào từng hoạt động môi trường cụ thể mà lựa chọn biện pháp quản lý thích hợp. Ví dụ, biện pháp kinh tế có thể được dùng trong việc quản lý các hoạt động sản xuất. Biện pháp hành chính được dùng trong quản lý môi trường đối với hoạt động xã hội.

Các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường cần tiến hành nghiên cứu và hoàn thiện các công cụ quản lý một cách thường xuyên để nâng cao hiệu quả của quản lý môi trường. Theo một số nhà khoa học môi trường của Đại học Quốc gia Hà Nội, người ta có thể phân loại công cụ quản lý môi trường như sau:

Thứ nhất, phân loại theo chức năng bao gồm: 1) Công cụ điều chỉnh vĩ mô là luật pháp, chính sách; 2) Công cụ hành động là các công cụ hành chính, công cụ kinh tế, có tác động trực tiếp đến lợi ích kinh tế - xã hội của cơ sở sản xuất kinh doanh; 3) Công cụ phụ trợ là công cụ không có tác động điều chỉnh hoặc không tác động trực tiếp tới hoạt động. Các công cụ này dùng để quan sát, giám sát các hoạt động gây ô nhiễm, giáo dục con người trong xã hội. Các công cụ này bao gồm hệ thống thông tin địa lý (GIS), mô hình hóa môi trường, giáo dục truyền thông môi trường.

Thứ hai, phân loại theo bản chất công cụ bao gồm: 1) Công cụ luật pháp, chính sách: là các quy định pháp lý và chính sách môi trường, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên như luật môi trường, luật bảo vệ và phát triển rừng, luật đất đai v.v..., các chính sách phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, khu vực. Bên cạnh đó có các văn bản dưới luật do các Bộ, ban, ngành đưa ra; 2) Công cụ kinh tế: công cụ này nhằm vào thu nhập bằng tiền của hoạt động sản xuất kinh doanh. Có nhiều dạng khác nhau như thuế môi trường, nhãn sinh thái, phí môi trường, cota ô nhiễm, quỹ môi trường. Để phát huy hiệu quả công cụ kinh tế trong quản lý môi trường, người ta chú trọng tới việc cần nhanh chóng hoàn thiện quy định thực hiện theo thời gian; 3) Công cụ công nghệ, kỹ thuật quản lý: công cụ này có tác động trực tiếp vào hoạt động tạo ra ô nhiễm hoặc quản lý chất ô nhiễm trong quá trình hình thành và vận hành hoạt động sản xuất.

Tuy nhiên, cần kết hợp cả hai cách trên nhằm chi tiết hóa, cụ thể hóa từng nội dung của quản lý môi trường.

1. Về cơ sở pháp lý trong quản lý môi trường - Luật môi trường

Trên phương diện quốc tế, Luật môi trường thể hiện khá đa dạng bao gồm hiệp ước, quy ước, quy chế, quy định điều chỉnh sự tương tác của con người và môi trường tự nhiên. Trong đó tập trung vào hai đối tượng chính: 1) Kiểm soát ô nhiễm và khắc phục hậu quả; 2) Bảo tồn và quản lý tài nguyên. Trong quan hệ giữa các nước, việc hình thành những nguyên tắc, quy phạm pháp lý quốc tế nhằm ngăn chặn, loại trừ mọi thiệt hại do các nguồn khác nhau gây ra nằm ngoài tài phán quốc gia là vô cùng cần thiết, bởi các vấn đề môi trường thường không chỉ bó hẹp trong phạm vi một khu vực, một đất nước mà nó đòi hỏi phải có sự chung tay của tất cả các nước trên thế giới. Thế giới đã có nhiều công ước, hiệp ước được các nước ký kết trong thời gian gần đây như Công ước của Liên hợp

quốc về Luật biển (năm 1982), Công ước Bảo vệ tầng ôzôn (năm 1985), Công ước Khung về biến đổi khí hậu (năm 1992), Nghị định thư Kyôto (năm 1997) V.V... Việt Nam đã tham gia rất tích cực vào các công ước này và được thế giới đánh giá cao.

Trên phương diện quốc gia, để bảo vệ môi trường mỗi nước đã xây dựng cho mình một hệ thống các quy định pháp lý riêng dưới dạng các bộ luật về bảo vệ môi trường. Thậm chí ở một số nước, luật còn dành riêng cho từng thành phần môi trường như Mỹ, Nhật Bản, Hàn Quốc, v.v.. Các nước này ban hành các đạo luật kiểm soát cụ thể từng thành tố môi trường, chẳng hạn, luật kiểm soát ô nhiễm nước, không khí, luật nước sạch, không khí sạch, nước uống an toàn, v.v.. Chính vì vậy, cơ quan quản lý và người dân rất dễ tìm hiểu và thực thi các luật này. Còn tại các nước đang phát triển, bước đầu họ đã xây dựng bộ luật chung là luật môi trường. Luật này tạo ra khung pháp lý cho các quy định chi tiết dưới luật do các ngành chức năng ban hành. Luật bảo vệ môi trường của Việt Nam được ban hành từ năm 1993 và được sửa đổi vào năm 2014. Kể từ đó đến nay, nước ta cũng có nhiều nỗ lực trong việc hoàn thiện các chế tài dưới luật phù hợp với điều kiện phát triển của đất nước, đồng thời xây dựng luật riêng cho các thành phần. Tuy nhiên, quá trình phát triển kinh tế làm nảy sinh nhiều vấn đề môi trường mới đòi hỏi luật phải liên tục được sửa đổi, bổ sung để phát huy được vai trò quản lý nhà nước của mình. Do thời gian ban hành khác nhau, quan điểm khác nhau nên luật môi trường giữa các quốc gia, giữa quốc gia và quốc tế có nhiều điểm không tương ứng với nhau. Vì vậy, sự phối hợp và đàm phán giữa các quốc gia để tìm đến sự tương đồng, chia sẻ và học hỏi các kinh nghiệm là điều hết sức cần thiết. Có thể nói đây cũng là một trong những cơ sở quan trọng nhất đặt nền tảng cho sự hợp tác quốc tế trong lĩnh vực này.

- Chính sách quản lý môi trường

Chính sách quản lý môi trường là tổng thể các quan điểm, các chuẩn mực, các biện pháp, các thủ thuật mà Nhà nước sử dụng nhằm đạt được những mục tiêu chiến lược của đất nước trong lĩnh vực môi trường. Chính sách môi trường ra đời phát huy tác dụng theo những yêu cầu nhất định và trong một giới hạn nhất định. Giai đoạn đầu chính sách phát huy tác dụng chưa đầy đủ do nó chi phối, san sẻ lợi ích của nhiều đối tượng khác nhau. Sau một thời gian, chính sách dần trở nên quen thuộc với người thực thi, hiệu quả đạt được không còn

như mong đợi. Do vậy, cần có sự điều chỉnh, thay đổi để tránh sự lạc hậu. ở Nhật Bản, năm 1994, Chính phủ đã phê duyệt Kế hoạch môi trường cơ bản trong đó đề cập những chính sách dài hạn đối với vấn đề môi trường. Kế hoạch này bao gồm bốn nội dung, đó là: xây dựng xã hội có chu kỳ vật chất bền vững; sống hài hòa với tự nhiên; khuyến khích mọi đối tượng, thành phần cùng tham gia; thúc đẩy hợp tác quốc tế. Điều đáng lưu ý là dù đã được xây dựng cách đây gần 20 năm nhưng Kế hoạch môi trường cơ bản vẫn được người Nhật quán triệt và thực hiện từ đó đến nay, chưa thấy có bất cứ sự sửa đổi, bổ sung lớn nào. Đến năm 1999, Chính phủ nước này cũng ban hành Chính sách tập trung cho môi trường với khoản đầu tư lên tới 86 tỉ yên nhằm giải quyết các vấn đề kinh tế, xã hội có liên quan tới vấn đề môi trường toàn cầu; ngăn chặn ô nhiễm hóa chất; giảm ô nhiễm trong đô thị; xây dựng hệ thống tái chế và tái sử dụng nguồn nước tự nhiên; khuyến khích các hoạt động thân thiện với môi trường; ngăn chặn, giải quyết các tác động xấu của ô nhiễm tới sức khỏe con người. Đây thực chất là chính sách giúp thực thi các khoản trợ cấp và khuyến khích người dân, các bộ, ngành tham gia vào hoạt động quản lý môi trường.

Ở Việt Nam, các chính sách môi trường quốc gia được trình bày trong “Kế hoạch quốc gia về môi trường và phát triển bền vững ở Việt Nam giai đoạn 1991 - 2000”, được Chính phủ phê duyệt lần đầu tiên năm 1991. Đến năm 1995, Chính phủ tiếp tục phê duyệt Kế hoạch hành động bảo vệ đa dạng sinh học theo Quyết định số 845/QĐ-TTg, ngày 22-12-1995. Tiếp đến là chiến lược bảo vệ môi trường giai đoạn 2000 - 2010 và định hướng đến năm 2020 và hiện nay Chính phủ đang tiến hành soạn thảo chiến lược bảo vệ môi trường giai đoạn 2011 - 2020 và tầm nhìn đến năm 2030. Ngày 5-12-2011, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu theo Quyết định số 2139/QĐ-TTg. Như vậy, các chiến lược bảo vệ môi trường của nước ta có tính liên tục, tiếp nối, vừa tính đến yêu cầu trước mắt, vừa tính đến tương lai xa. Tuy nhiên, là một nước đang phát triển nên kinh phí đầu tư dành cho chiến lược này còn hạn chế, cộng thêm với trình độ cán bộ quản lý, người thực hiện chưa cao dẫn đến việc sử dụng còn chưa đạt được hiệu quả như mong muốn.

- Tiêu chuẩn môi trường và sức khỏe

Tiêu chuẩn môi trường là các giá trị được ghi nhận của nhà đương cục trong quy định chính thức, xác định nồng độ tối đa cho phép của các chất trong

thức ăn, nước uống, không khí hay giới hạn chịu đựng của con người và sinh vật đối với các yếu tố môi trường. Theo Luật bảo vệ môi trường của Việt Nam, tiêu chuẩn môi trường là những chuẩn mực, giới hạn cho phép, được quy định dùng làm căn cứ để quản lý môi trường. Vì vậy, tiêu chuẩn môi trường có quan hệ mật thiết với sự phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Hệ thống tiêu chuẩn môi trường là một công trình khoa học liên ngành, nó phản ánh trình độ khoa học, công nghệ, tổ chức quản lý và tiềm lực kinh tế - xã hội có tính đến dự báo phát triển. Hiện nay, Việt Nam đã ban hành hệ thống quy chuẩn môi trường thay cho tiêu chuẩn môi trường trước đây nhằm nâng cao tính bắt buộc của các quy định đồng thời sửa đổi, bổ sung những định mức không còn phù hợp để bắt kịp yêu cầu của thế giới. Còn ở Nhật Bản, người ta vẫn sử dụng thuật ngữ tiêu chuẩn chất lượng môi trường kể từ lúc được xây dựng cho tới nay mà chưa có sửa đổi, bổ sung. Tiêu chuẩn này được quy định cụ thể cho từng thành phần môi trường bao gồm tiêu chuẩn đối với nước, không khí, đất, tiếng ồn.

Nhìn chung, tiêu chuẩn hay quy chuẩn đều được phân loại một cách tương đối. Theo cách phân loại của Giøgensen S.E., có bốn loại tiêu chuẩn: tiêu chuẩn chất lượng các thành phần môi trường; tiêu chuẩn khống chế kỹ thuật đối với máy móc thiết bị; tiêu chuẩn cảnh báo ô nhiễm và tiêu chuẩn suy thoái môi trường. Cách phân loại này được chấp nhận ở cả Việt Nam và Nhật Bản cũng như nhiều nước khác trên thế giới. Tuy nhiên, tùy vào điều kiện địa lý, kinh tế, xã hội của từng quốc gia mà tiêu chuẩn môi trường cũng khác nhau. Không thể áp dụng hoàn toàn tiêu chuẩn môi trường của một nước công nghiệp phát triển cho một nước đang phát triển cũng như không thể áp dụng hoàn toàn tiêu chuẩn nồng độ một chất khí bất kỳ ở các nước ôn đới cho các nước vùng nhiệt đới. Bởi vậy, việc học hỏi phương pháp xây dựng tiêu chuẩn luôn phải đặt lên hàng đầu đối với các quốc gia.

2. Công cụ kinh tế

Môi trường và nền kinh tế là những yếu tố cơ bản không thể tách rời. Môi trường là nơi cư trú, sinh sống và hỗ trợ hoạt động của con người. Những hoạt động này liên quan đến việc tạo ra và cung cấp các nguồn lực cần thiết cho nền kinh tế, đồng thời tạo ra một lượng lớn chất thải, trong khi đó khả năng chịu tải của môi trường chỉ có hạn. Khi hoạt động kinh tế vượt ra ngoài những giới hạn thì môi trường không còn bền vững. Bài toán đặt ra là làm sao để bảo vệ được

môi trường, duy trì hoạt động kinh tế, cải thiện cuộc sống của người dân hay nói cách khác, tìm biện pháp để tích hợp yếu tố môi trường và nền kinh tế. Để tiến hành việc này, vấn đề cơ bản là phải xác định được loại chính sách nào mà Chính phủ cần thực hiện để đạt được hiệu quả lâu dài.

Đánh thuế hoặc phí môi trường đều có mục đích giảm sản xuất và tiêu thụ các loại hàng hóa có tác động tiêu cực trực tiếp hoặc gián tiếp đến môi trường cũng như giảm chất thải gây ô nhiễm do chúng gây ra, được gọi chung là thuế môi trường. Hệ thống thuế môi trường ở các nước khác nhau bao gồm: thuế cacbon để điều chỉnh phát thải CO₂, thuế lưu huỳnh điều chỉnh phát thải của các SO₂ gây ra mưa axit, thuế đánh vào những vật dụng đựng đồ uống dùng một lần nhằm khuyến khích nhà sản xuất thiết lập hệ thống tái chế.

Theo đánh giá của nhiều nhà khoa học và của tác giả, giải pháp kinh tế là một trong số các giải pháp quan trọng của quản lý môi trường, sử dụng sức mạnh của thị trường để bảo vệ tài nguyên, đảm bảo cân bằng sinh thái. Chúng có thể được sử dụng thay thế hoặc bổ sung cho các giải pháp khác. Các giải pháp kinh tế nói chung đều có tính hiệu quả, mềm dẻo, hiệu lực, dễ khuyến khích việc đổi mới công nghệ, dễ tiếp cận và dễ xử lý thông tin đối với người gây ô nhiễm.

- Nguyên tắc cơ bản của việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường

Các tài liệu công bố trong một số năm gần đây đã khẳng định nguyên tắc quản lý môi trường cơ bản đã được quốc tế thừa nhận: “người gây ô nhiễm phải trả tiền” và “người hưởng thụ phải trả tiền”. Nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền bắt nguồn từ các sáng kiến do Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) đề xuất vào các năm 1972 và 1974 từ luận điểm của Pigou về nền kinh tế phúc lợi. Theo đó, môi trường là một loại hàng hóa đặc biệt vì nó mang tính cộng đồng, ai cũng sử dụng. Khi khai thác, sử dụng môi trường thì phải trả tiền (tiền bỏ ra để mua quyền khai thác, sử dụng, quyền tác động đến môi trường). Nhà nước đứng ra để bán quyền tác động đó. Người được hưởng lợi từ việc trả giá này là toàn thể cộng đồng và nhà nước là người đại diện đứng ra thu tiền và sử dụng tiền để tiếp tục đảm bảo việc bảo vệ môi trường. Như vậy, nội dung quan trọng nhất đối với một nền kinh tế lý tưởng là giá cả các loại hàng hóa và dịch vụ có thể phản ánh đầy đủ các chi phí xã hội, kể cả các chi phí môi trường,

bao gồm các chi phí chống ô nhiễm, khai thác tài nguyên cũng như những dạng ảnh hưởng khác tới môi trường.

Các nhà khoa học tin tưởng vào nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả tiền” sẽ còn phát triển tiếp tục. Gần đây, nguyên tắc này đã được củng cố bởi bốn nguyên tắc cơ bản khác: “nguyên tắc phòng ngừa”, “nguyên tắc hiệu quả kinh tế, tiết kiệm chi phí”, “nguyên tắc cấp dưới” và “nguyên tắc hiệu quả về luật pháp”.

Xét về mặt hiệu quả kinh tế, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền (PPP) là nguyên tắc có tính phù hợp cao, vì hiệu quả kinh tế chỉ có thể đạt được, nếu các nguồn lợi được sử dụng ở mức độ tối ưu. Do vậy, hiệu quả kinh tế có thể đạt được, nếu việc xác định khoản phí, lệ phí môi trường đưa ra ở mức tối ưu. Những khoản phí, lệ phí thu được này chủ yếu phục vụ cho các biện pháp cụ thể có liên quan đến bảo vệ môi trường.

Nếu xét theo tính công bằng kinh tế, thì nguyên tắc PPP không đáp ứng được, bởi lẽ tính công bằng kinh tế đòi hỏi mọi người phải trả đầy đủ chi phí cho hàng hóa và dịch vụ mà họ sử dụng. Chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên và những chủ thể gây ô nhiễm đều phải trả tiền. Tuy nhiên, không phải mọi đối tượng gây ô nhiễm đều phải trả tiền. Điều này phụ thuộc vào luật pháp và quy định của từng nước. Thông thường việc khai thác phục vụ nhu cầu tất yếu, tự nhiên của con người thì không phải trả tiền. Chẳng hạn, ở Việt Nam việc khai thác tài nguyên nước phục vụ gia đình hoặc khai thác không nhằm mục đích kinh doanh thì không phải trả tiền. Tuy nhiên, nếu sử dụng nước máy thì người sử dụng sẽ phải đóng khoản phí này. Các nhà máy, hộ kinh doanh, cơ sở sản xuất thì đương nhiên phải trả tiền khi tiến hành khai thác và sử dụng nước dưới mọi hình thức. Số tiền trên sẽ được thu thông qua phí bảo vệ môi trường đối với nước thải. Như vậy, cũng là hành vi gây tác động tới môi trường song sự đóng góp vào việc làm cho môi trường xấu đi là khác nhau, do đó việc tính và thu phí nước thải cũng khác nhau. Việc thu phí môi trường không phải lúc nào cũng tiến hành một cách dễ dàng, số tiền phải trả cho hành vi gây ô nhiễm phải tương ứng với mức độ ảnh hưởng và phải đủ sức tác động tới chi phí và hành vi của chủ thể. Chẳng hạn, để giảm thiểu ô nhiễm không khí trong nội thành, nội thị, người ta tiến hành thu phí xả thải đối với các phương tiện giao thông bằng cách tính qua giá xăng dầu (100 đồng/lít). Con số này là không đáng kể nên người tiêu

dùng vẫn chấp nhận nộp một cách dễ dàng, vì thế mà tác dụng giảm thiểu ô nhiễm không cao hay thu như vậy chỉ là tượng trưng. Việc thu phí các dịch vụ môi trường như phí vệ sinh, phí thu gom chất thải cũng có tác động nhất định đến môi trường và nền kinh tế theo hướng tích cực. Vì vậy việc nghiên cứu thu bao nhiêu, thu như thế nào cho hợp lý là điều cần thiết không chỉ ở nước ta mà còn là vấn đề được nhiều quốc gia trên thế giới quan tâm.

- Một số công cụ kinh tế được áp dụng trong quản lý môi trường

+ Quỹ Môi trường (GEF):

GEF được thành lập từ năm 1991 với mục đích giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu. Hiện nay, Quỹ có 182 thành viên hoạt động thông qua các quan hệ đối tác với các tổ chức quốc tế, tổ chức phi chính phủ và khu vực tư nhân. 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 và các tổ chức phi chính phủ. Nguồn vốn của GEF do các tổ chức quốc tế của Liên hợp quốc như: Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), Chương trình môi trường Liên hợp quốc (UNEP) tài trợ, V.V..

Mục đích chính của GEF là tài trợ kinh phí cho các hoạt động bảo vệ môi trường, ở các nước đạt nhiều thành tựu trong bảo vệ môi trường, Chính phủ phải điều chỉnh chi tiêu ngân sách, đặc biệt giảm chi phí quân sự, huy động vốn trong nước và các khoản quyên góp ủng hộ tự nguyện, các khoản vốn viện trợ, vốn vay Ngân hàng Thế giới (WB) dành cho công tác bảo vệ môi trường. Ngoài ra, ở từng quốc gia cũng có quỹ môi trường riêng. Chẳng hạn, ở Việt Nam, đó là Quỹ Bảo vệ môi trường được thành lập từ năm 2002. ở Nhật Bản, có khá nhiều quỹ bảo vệ môi trường như: Quỹ Môi trường Sompo, Quỹ Môi trường tự nhiên Nagao, Quỹ Môi trường AEON, V.V.. Các quỹ này có phạm vi hoạt động trên toàn quốc hoặc từng tỉnh, từng khu vực. ở Việt Nam, các quy định về Quỹ Bảo vệ môi trường được thể hiện rõ trong *Luật bảo vệ môi trường* năm 2014.

+ Thuế tài nguyên:

Đây là một biện pháp can thiệp kinh tế của Chính phủ nhằm tăng doanh thu cho Nhà nước và cải thiện công bằng xã hội. Mục đích của thuế tài nguyên là nhằm xác lập mức hợp lý tối đa về sử dụng tài nguyên thiên nhiên, khuyến khích những hành vi đảm bảo cuộc sống bền vững. Thuế tài nguyên có nguồn gốc từ

địa tô kinh tế trong mô hình kinh tế tài nguyên song quá trình phát triển đã có nhiều thay đổi và được các nước ứng dụng linh hoạt. Đây cũng là một biện pháp đặc biệt có nhiều ý nghĩa trong điều kiện kinh tế hiện nay của nước ta - quốc gia có một nền kinh tế đang phát triển gặp nhiều thách thức nhưng cũng có nhiều cơ hội..

Như vậy, thuế tài nguyên phải có tính linh hoạt, tránh làm mất cân bằng kinh tế, phải hợp lý và dễ điều chỉnh theo hướng có lợi cho nền kinh tế - xã hội. Khi môi trường, tài nguyên bị cạn kiệt và suy thoái nghiêm trọng, Chính phủ sẽ điều tiết bằng cách tăng thuế đánh vào lĩnh vực khai thác và sử dụng tài nguyên đó lên cao nhiều lần. Khi nền kinh tế bị khủng hoảng, doanh nghiệp đứng trước nguy cơ thua lỗ, phá sản, tỷ lệ thất nghiệp tăng mạnh thì Nhà nước điều tiết bằng cách giảm thuế xuống nhằm hỗ trợ doanh nghiệp và người lao động. Bên cạnh đó, thuế tài nguyên có sự phân biệt giữa các sản phẩm cùng loại với mức độ tác động khác nhau lên môi trường theo hướng càng gây tác hại tới môi trường mức thuế phải nộp càng cao.

Ở Nhật Bản và một số nước phát triển trên thế giới, thuế tài nguyên được cụ thể hóa thành các luật riêng biệt, bao gồm: thuế sử dụng đất, thuế sử dụng nước, thuế rừng, thuế tiêu thụ năng lượng, thuế dầu mỏ và than đá, thuế xăng, V.V.. Còn ở Việt Nam mới xây dựng được Luật thuế tài nguyên năm 2009. Luật này có phạm vi điều chỉnh khá rộng, bao gồm nhiều nguồn tài nguyên khác nhau do vậy sẽ không tránh khỏi sự thiếu sót cần bổ sung hằng năm.

+ Thuế môi trường:

Thuế môi trường dùng để 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 quá tiêu chuẩn quy định. Nguyên tắc đánh thuế phải lớn hơn chi phí để giải quyết phế thải và khắc phục ô nhiễm. Biện pháp đánh thuế sẽ gây sức ép, buộc nhà sản xuất phải cải tiến kỹ thuật, nâng cao hiệu suất sử dụng nguyên, nhiên liệu hoặc thay thế nguyên, nhiên liệu ít gây ô nhiễm hơn, áp dụng kỹ thuật chống ô nhiễm.

Trong quá trình thi hành, Chính phủ các nước còn áp dụng các biện pháp miễn giảm thuế nhằm khuyến khích các hoạt động có lợi cho môi trường như 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, chất thải rắn, sản xuất “sản phẩm xanh”, ở Việt Nam, Luật thuế bảo vệ môi trường mới có hiệu lực từ ngày 1-1-2012

song sự đón nhận từ phía doanh nghiệp và người dân còn hạn chế do chưa có quy định hướng dẫn thực hiện cụ thể, nhất là trong ngành nhựa, ở Nhật Bản, thuế môi trường được người ta nhắc đến từ những năm 1990 song chỉ sau khi nước này ký Nghị định thư Kyôto thì Chính phủ mới tiến hành các biện pháp thu thuế môi trường. So với các nước EU thì thuế môi trường ở Nhật Bản được thu ở mức thấp hơn và tập trung vào lĩnh vực chính là thuế cacbon và một số lĩnh vực khác.

+ Các loại phí và lệ phí:

Có thể nói rằng, phí và lệ phí môi trường là biểu hiện rõ nhất của nguyên tắc “người sử dụng phải trả tiền”. Nhiều nước quy định thu phí và lệ phí tùy theo mục đích sử dụng và hoàn cảnh như: phí vệ sinh thành phố, phí nuôi và giết mổ gia súc trong các đô thị, phí nước thải, 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, V.V.. Rõ ràng, phí và lệ phí có thể coi là “cái giá” phải trả cho việc gây ô nhiễm. Những người gây ô nhiễm phải trả giá cho xử lý ô nhiễm, phục hồi môi trường. Như vậy, phí môi trường phải cơ bản thay đổi được hành vi của người gây ô nhiễm và tăng nguồn thu để chi trả cho các hoạt động bảo vệ môi trường. Trong đó một phần được sử dụng để chi cho các hoạt động nghiên cứu, áp dụng tiến bộ khoa học, công nghệ xử lý ô nhiễm môi trường, ngăn ngừa ô nhiễm, ở nước ta, phí môi trường đang được áp dụng bao gồm: 1) Phí vệ sinh môi trường trả cho việc thu gom và xử lý chất thải rắn đô thị, mức phí đóng do hội đồng nhân dân cấp tỉnh quy định nên có sự khác nhau giữa các khu vực; 2) Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải; 3) Phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn; 4) Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản. Lệ phí môi trường còn được áp dụng trong các trường hợp như: Lệ phí thẩm định báo cáo đánh giá tác động môi trường, lệ phí cấp giấy phép môi trường V.V.. Những loại lệ phí này được thu khi cơ quan quản lý nhà nước về môi trường giải quyết quản lý hành chính nhà nước về bảo vệ môi trường đã được Luật bảo vệ môi trường quy định. Tất cả các loại phí này đều được thể hiện qua các thông tư, nghị định của Chính phủ nhưng vẫn còn nhiều hạn chế trong quá trình thực thi. ở Nhật Bản, người ta không sử dụng lệ phí môi trường mà chúng được cụ thể hóa thành luật thuế. Còn tại các quốc gia OECD thì phí được đánh vào sản phẩm và sử dụng khá rộng rãi, nhất là đối với các sản phẩm có nguy cơ gây ô nhiễm cao như phân bón, thuốc

trừ sâu, xăng, dầu, V.V.. Phí đánh vào sản phẩm bao gồm nguyên liệu đầu vào, sản phẩm trung gian, hay thành phẩm có thể sử dụng thay thế cho phí gây ô nhiễm trong trường hợp người ta không thể tính phí trực tiếp đối với chất gây ô nhiễm. Phí này được sử dụng một cách linh hoạt nhằm tăng nguồn thu ngân sách cho Chính phủ.

Tuy còn nhiều vấn đề cần phải giải quyết, song dù sao phí và lệ phí ô nhiễm nói riêng và phí môi trường nói chung vẫn đang được tiếp tục nghiên cứu và áp dụng ở nhiều nước.

Ngoài ra, một số công cụ kinh tế khác cũng được sử dụng để ngăn ngừa ô nhiễm môi trường như trợ cấp tài chính, giấy phép môi trường (côta ô nhiễm). Đây là loại giấy phép có thể chuyển nhượng được các quốc gia châu Âu ưu tiên sử dụng. Bên cạnh đó, người ta còn sử dụng hệ thống đặt cọc hoàn trả - ký cược, bảo hiểm, ủy thác, thưởng phạt về môi trường, nhân sinh thái, V.V.. Tùy vào từng quốc gia, từng lĩnh vực, từng loại hàng hóa cụ thể mà người ta sử dụng các công cụ kinh tế một cách linh hoạt để vừa đảm bảo lợi ích kinh tế vừa đạt được hiệu quả bảo vệ môi trường.

3. Công cụ công nghệ, kỹ thuật

- Công nghệ môi trường

Xuất phát từ tính phức tạp của vấn đề môi trường nên quản lý môi trường không thể thực hiện bằng một giải pháp riêng biệt trong một lĩnh vực mà nó đòi hỏi phải có sự phối hợp của các giải pháp và hợp tác liên ngành. Quản lý môi trường là một lĩnh vực khoa học, ứng dụng các thành tựu khoa học công nghệ để giải quyết các vấn đề môi trường. Quản lý môi trường cho phép con người có thể đánh giá, dự báo, kiểm soát được các tác động tiêu cực của sự phát triển đối với môi trường.

Công nghệ môi trường, theo PGS.TS. Phùng Chí Sĩ là các sản phẩm hoặc quá trình có thể hạn chế, phòng ngừa, giảm thiểu hoặc xử lý các tác động có hại gây ra do hoạt động của con người tới môi trường. Công nghệ môi trường còn bao gồm các quá trình sản xuất hiệu quả hơn, ít chất thải hơn hoặc tiêu thụ ít nguyên liệu hơn. Công nghệ môi trường còn bao gồm các phương pháp làm sạch môi trường ô nhiễm đang tồn tại hoặc tiêu hủy an toàn hoặc tái chế chất thải.

UNEP cho rằng, công nghệ môi trường là tổng hợp các biện pháp vật lý, hóa học, sinh học nhằm ngăn ngừa và xử lý các chất độc hại phát sinh từ quá trình sản xuất và hoạt động của con người. Công nghệ môi trường bao gồm các dạng tri thức dưới dạng nguyên lý, quy trình và các thiết bị kỹ thuật thực hiện nguyên lý và quy trình đó.

Như vậy, có thể hiểu một cách khái quát, công nghệ môi trường thực chất là công nghệ sản xuất sạch hơn, xanh hơn, ít tiêu hao nguyên vật liệu, tiết kiệm năng lượng, hạn chế tối đa xả thải ra môi trường và công nghệ xử lý cuối đường ống. Công nghệ sản xuất sạch hơn sẽ giúp con người phòng ngừa, hạn chế được tác động của quá trình sản xuất đối với môi trường và ngược lại, bởi đó là công nghệ sản xuất sử dụng nguyên liệu, nhiên liệu và các biện pháp kỹ thuật trong dây chuyền sản xuất nhằm đạt được mục đích thải ít chất thải nhất và chất thải ít chứa thành phần gây ô nhiễm. Song song với công nghệ sạch người ta còn nhắc đến công nghệ xanh. Đây là giải pháp áp dụng công nghệ xử lý chất thải, đảm bảo không thải ra môi trường các chất gây ô nhiễm với nồng độ vượt quá tiêu chuẩn cho phép (TCCP). Công nghệ xanh được cho là công nghệ khá “khả thi” trong điều kiện hiện nay khi mà các nước vừa muốn giữ vững tốc độ phát triển kinh tế, vừa bảo vệ môi trường. Bên cạnh đó, còn có công nghệ xử lý cuối đường ống. Đó là công nghệ xử lý khí thải, nước thải, chất thải rắn trước khi thải ra môi trường. Như vậy, công nghệ này có thể bao gồm công nghệ tái sinh, tái chế, tái sử dụng các loại phế phẩm, phụ phẩm vào quá trình sản xuất và đời sống. Công nghệ xử lý cuối đường ống được coi là cứu cánh cho các dây chuyền sản xuất chưa được công nhận là sản xuất xanh, sản xuất sạch bởi nó giúp cho doanh nghiệp thực hiện bảo vệ môi trường thông qua việc xây dựng thêm dây chuyền xử lý chất thải, tái sử dụng phế phẩm hoặc sử dụng kinh phí để hỗ trợ cho các cơ sở xử lý riêng lẻ, V.V...

Hiện nay, ở nhiều nước trên thế giới như Nhật Bản, Mỹ, Canada, v.v. và một số quốc gia đang phát triển khác, công nghệ môi trường phát triển trở thành một ngành kinh tế quan trọng. Một số công nghệ đã được nhiều nước trên thế giới biết đến; chẳng hạn, công nghệ xử lý nước thải bằng các phương pháp sinh học, hóa học, cơ học, hóa sinh; công nghệ xử lý khí thải bằng phương pháp khô, ướt, V.V.; công nghệ xử lý chất thải rắn bằng phương pháp chôn lấp hợp vệ sinh, đóng rắn, hóa học, sinh học, tái sử dụng, v.v. .

Công nghệ xử lý chất thải áp dụng ở các nước phát triển có hiệu quả tốt song có chi phí rất cao, điều này gây khó khăn rất lớn cho các nước đang phát triển muốn sử dụng công nghệ để bảo vệ môi trường. Để công nghệ môi trường được sử dụng rộng rãi, cả những nước phát triển và đang phát triển cần có nỗ lực và thiện chí hơn nữa trong việc chuyển giao những công nghệ này.

- Kỹ thuật quản lý môi trường

Đây là nhóm công cụ giúp các cơ quan quản lý thực hiện vai trò kiểm soát và giám sát về chất lượng và thành phần môi trường, về sự hình thành và phân bố chất ô nhiễm trong môi trường. Thông qua việc thực hiện các công cụ kỹ thuật, các cơ quan chức năng có thể có những thông tin đầy đủ, chính xác về hiện trạng và diễn biến chất lượng môi trường, có những biện pháp, giải pháp phù hợp để xử lý, hạn chế những tác động tiêu cực đối với môi trường. Đồng thời nó có vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ tuân thủ các tiêu chuẩn, quy định về bảo vệ môi trường.

Các công cụ kỹ thuật quản lý môi trường có thể bao gồm các đánh giá môi trường, quy hoạch môi trường, kiểm toán môi trường, các hệ thống quan trắc (monitoring) môi trường, xử lý chất thải, tái chế và tái sử dụng chất thải V.V..

4. Giáo dục môi trường

Xét về phương diện lịch sử, giáo dục môi trường có lịch sử khá dài, tuy nhiên, nó trở thành biện pháp bảo vệ môi trường đáng quan tâm từ khoảng 10 năm trở lại đây. Giáo dục môi trường cũng có nhiều cách hiểu khác nhau: năm 1971, Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên Quốc tế (IUCN) đưa ra định nghĩa giáo dục môi trường là quá trình nhận thức các giá trị và làm sáng tỏ các khái niệm để phát triển kỹ năng, thái độ cần thiết, giúp hiểu biết sâu sắc mối liên quan giữa con người với nền văn hóa nhân loại và môi trường sinh học xung quanh. Giáo dục môi trường cũng đòi hỏi thực hành trong việc đưa ra các quyết định và tự tạo lập một chuẩn mực cho hành vi về các vấn đề liên quan đến chất lượng môi trường. Đây là một khái niệm còn khá chung chung, chưa nêu được bản chất, mục tiêu của giáo dục môi trường. Đến năm 1975, Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO) lại đưa ra khái niệm mục tiêu của giáo dục môi trường là: Phát triển một thế giới mà mọi người nhận thức, quan tâm đến môi trường cũng như các vấn đề liên quan, có kiến thức, kỹ năng, thái độ, tình cảm và cam kết hành động cá nhân hay tập thể hướng đến các giải pháp

cho các vấn đề hiện tại, đồng thời ngăn chặn các vấn đề mới phát sinh. Khái niệm này bước đầu đã đề cập được mục tiêu cụ thể, nội dung cần thiết của giáo dục môi trường song lại chưa nêu được bản chất cũng như trách nhiệm của từng cá nhân trong việc thực hiện.

Trong giới hạn của cuốn sách này, tác giả xin đề cập một định nghĩa đã được chấp nhận phổ biến nhất do hội nghị quốc tế về giáo dục môi trường của Liên hợp quốc tổ chức tại Tbilisi năm 1977 đưa ra: Giáo dục môi trường có mục đích làm cho cá nhân và cộng đồng hiểu được bản chất phức tạp của môi trường tự nhiên và môi trường nhân tạo là kết quả tương tác của nhiều nhân tố sinh học, lý học, xã hội, kinh tế và văn hóa; đem lại cho họ kiến thức, nhận thức về giá trị, thái độ và kỹ năng thực hành để họ tham gia một cách có trách nhiệm và hiệu quả trong phòng ngừa và giải quyết các vấn đề môi trường và quản lý chất lượng môi trường. Có thể nói, đây là một khái niệm khá toàn diện, phản ánh được các góc cạnh cần thiết của giáo dục môi trường cũng như nêu bật được trách nhiệm của cá nhân tham gia. Dựa trên khái niệm chung này, mỗi quốc gia sẽ tự đưa ra khái niệm phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của nước mình. Như vậy, giáo dục môi trường không phân biệt đối tượng được giáo dục, bậc giáo dục, không phân biệt giàu nghèo, nước lớn nước nhỏ. Mục tiêu chủ yếu nhằm giúp các đối tượng hiểu được bản chất các vấn đề môi trường, tính phức tạp, nhiều chiều, khả năng chịu tải, quan hệ giữa môi trường và phát triển, V.V.. Nhận thức được tầm quan trọng của các vấn đề môi trường như nền tảng của sự sống và phát triển, từ đó các đối tượng có cách ứng xử đúng đắn để dần biến chúng thành giá trị nhân cách, thẩm mỹ của mỗi con người. Đây là tri thức vô cùng quan trọng trong việc lựa chọn cách sống khôn ngoan, tiết kiệm tài nguyên, có kỹ năng ứng phó hiệu quả nhất trước các vấn đề môi trường xảy ra như là một nhà môi trường thực thụ. Có lẽ mục đích cuối cùng của giáo dục môi trường là xã hội hóa các vấn đề môi trường nhằm hướng đến sự phát triển bền vững, tạo ra các công dân có nhận thức, trách nhiệm về môi trường và biết sống vì môi trường.

Các mục tiêu được áp dụng đối với từng đối tượng cụ thể, chẳng hạn, cho cộng đồng, cho các nhà quản lý, các cán bộ ra quyết định, giáo dục môi trường theo hệ thống giáo dục quốc dân, đào tạo nhân lực có chuyên môn về môi trường. Tùy từng đối tượng mà người ta đưa ra cách thức thực hiện cho phù hợp. Đối với học sinh, giáo dục môi trường có thể được lồng ghép vào các môn học,

đối với cộng đồng có thể qua các phương tiện thông tin đại chúng, các đợt tập huấn ngắn hạn, các hoạt động văn hóa, đối với cán bộ có thể thông qua các đợt phổ biến kiến thức ngắn hạn, các hoạt động hội thảo, V.V.. Với cách làm đồng bộ sẽ đảm bảo giáo dục môi trường được thực hiện một cách liên tục, từ lúc ấu thơ cho đến khi trưởng thành. Điều này cũng phù hợp với triết lý “Học, học nữa học mãi” được Lênin đưa ra từ thế kỷ trước.

Giáo dục môi trường phải đưa ra các nội dung giáo dục một cách rộng rãi, toàn diện, liên ngành bởi đây là một hợp phần tổng thể bao gồm nhiều thành phần từ hệ sinh thái đến kinh tế, dân số, xã hội. Trong đó cần đề cập sâu nội dung đạo đức, nhân cách, thái độ ứng xử trước các vấn đề môi trường. Giáo dục môi trường phải mang tới cho người học các kiến thức cụ thể, kỹ năng ứng phó, phân tích các vấn đề môi trường để cộng đồng có thể phòng ngừa và xử lý vấn đề này một cách hiệu quả. Giáo dục môi trường cần đề cập vấn đề môi trường trong mối tương quan thời gian giữa thế hệ hiện tại và mai sau, mối tương quan không gian giữa các địa phương, vùng, miền, quốc gia, khu vực. Các nội dung trên được truyền đạt đến cho người nghe thông qua các chuyên gia nhờ kinh nghiệm của bản thân họ hoặc những kinh nghiệm được đúc rút từ bản thân người học. Nói cách khác, cách truyền đạt nội dung giáo dục môi trường đến người học cần đảm bảo tính tương tác khách quan giữa người dạy và người học.

- Cách tiếp cận

Giáo dục môi trường được tiếp cận theo ba cách. Cách dễ nhận thấy nhất là coi môi trường như là một môn khoa học, từ đó truyền đạt các kiến thức về môn học cho người học. Cách này được áp dụng chủ yếu ở các bậc học trên phổ thông trung học. Cách thứ hai, coi môi trường như là một địa bàn, phương tiện giảng dạy, người học sẽ được thí nghiệm thực tế thông qua các hoạt động khảo sát, nghiên cứu. Cách thứ ba, coi thái độ, cách ứng xử, trách nhiệm với môi trường của mỗi người như là phạm trù của giá trị đạo đức, lối sống từ đó giúp người ta có cách ứng xử đúng đắn.

- Các phương pháp giáo dục môi trường

Từ cách tiếp cận trên có thể thấy rằng, để giáo dục môi trường tiến hành thành công cần lựa chọn phương pháp phù hợp, dựa trên nguyên tắc giảm bớt diễn giảng, tăng cường thảo luận; giảm học thuộc lòng, tăng khảo sát, nghiên cứu; giảm trả lời theo sách, độc lập khi nghiên cứu; vận dụng nguyên lý, tránh

tiếp nhận xuôi chiều lý thuyết sẵn có; tập trung xem xét tính hệ thống của vấn đề, tránh sa vào hiện tượng vụn vặt; chú ý kinh nghiệm thực tế và khả năng vận dụng; tăng cường làm việc tập thể; chú ý đến các khóa luận, dự án và đề tài khảo sát nghiên cứu.

Thực tế cho thấy, các phương pháp giáo dục môi trường thường được áp dụng bao gồm: 1) Giáo dục qua kinh nghiệm thực tế, người học được tiếp xúc trực tiếp với môi trường thông qua một công việc cụ thể, vừa được tiếp nhận phương pháp thu thập, phân tích vừa tự đúc rút kinh nghiệm cho bản thân; 2) Tham quan, khảo sát thực địa được thực hiện song song với việc học lý thuyết trong lớp học, từ đó giúp người học có thể liên hệ tốt giữa lý thuyết và thực hành; 3) Phương pháp giải quyết vấn đề, đây là phương pháp được áp dụng với các đối tượng đã có kiến thức về môi trường, họ sử dụng vốn kiến thức này để lựa chọn, phân tích, đề xuất giải pháp thích hợp; 4) Phương pháp nghiên cứu những vấn đề môi trường cụ thể, trong đó người học thường được tự lựa chọn địa bàn để phân tích, tìm hiểu các vấn đề môi trường. Phương pháp này cũng ưu tiên cho những người đã có kiến thức về môi trường; 5) Học tập theo thực tiễn của dự án. Đây là cách làm tương đối phổ biến bởi nó kết hợp được kinh nghiệm của các chuyên gia, có địa bàn hoạt động cụ thể và có kinh phí để thực hiện; 6) Nghiên cứu trong phòng thí nghiệm; 7) Đề cao thái độ ứng xử có đạo đức đối với các vấn đề môi trường thông qua việc lồng ghép vấn đề này vào nội dung các môn học, bài giảng trong nhà trường. Như vậy, để tiến hành giáo dục thành công chúng ta cần xác định phương pháp giáo dục phù hợp với từng đối tượng, kết hợp một cách khoa học các phương pháp với nhau để tạo hiệu quả tốt nhất.

Ngoài ra, còn một số công cụ khác được dùng trong quản lý môi trường, chẳng hạn quy hoạch môi trường, quy hoạch đô thị, v.v ..