

**ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI
TRƯỜNG ĐẠI HỌC KHOA HỌC TỰ NHIÊN**
-----***-----

Nguyễn Ngọc Anh

**ĐÁNH GIÁ HIỆN TRẠNG VÀ ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP
NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG QUỸ MÔI
TRƯỜNG
CỦA TẬP ĐOÀN CÔNG NGHIỆP THAN – KHOÁNG SẢN VIỆT
NAM**

Chuyên ngành: Khoa học môi trường
Mã số: 60440301

LUẬN VĂN THẠC SĨ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC

PGS. TS. Hoàng Ngọc Quang

Hà Nội - 2016

MỤC LỤC

Trang

LỜI CAM ĐOAN	i
LỜI CẢM ƠN	Error! Bookmark not defined.
MỤC LỤC	ii
Danh mục bảng	iv
Danh mục hình	iv
Danh mục chữ viết tắt	vi
MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài	3
3. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài	3
4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài	<u>3</u>
5. Ý nghĩa khoa học và thực tiễn của đề tài	<u>3</u>
6. Cấu trúc của luận văn	3
CHƯƠNG 1 TỔNG QUAN TÀI LIỆU	4
1.1. Tổng quan về quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế	4
1.1.1. Khái quát về các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường	4
1.1.2. Một số công cụ kinh tế trong quản lý môi trường	5
1.2. Quỹ môi trường trong quản lý môi trường	8
1.2.1. Khái niệm	8
1.2.2. Vai trò và ý nghĩa	9
1.2.3. Nguồn hình thành	9
1.2.4. Tổ chức và quản lý quỹ môi trường	9
1.3. Tình hình quản lý và sử dụng Quỹ môi trường trên thế giới và ở Việt Nam	9
1.3.1. Quản lý và sử dụng quỹ môi trường ở một số quốc gia trên thế giới	12
1.3.2. Tình hình quản lý và sử dụng quỹ môi trường tại Việt Nam	15
1.3.3. Kinh nghiệm trong quản lý và sử dụng quỹ môi trường cho TKV	20
1.4. Tổng quan về quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam	21
1.4.1. Thông tin chung về Tập đoàn Công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam- TKV	21
1.4.2. Sơ lược về quỹ môi trường của tập đoàn Công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam	34

CHƯƠNG 2 ĐỐI TƯỢNG VÀ PHƯƠNG PHÁP NGHIÊN CỨU 44

- 2.1. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu nghiên cứu 44
 - 2.1.1. Đối tượng nghiên cứu**Error! Bookmark not defined.**
 - 2.1.2. Phạm vi nghiên cứu.....**Error! Bookmark not defined.**
- 2.2. Phương pháp nghiên cứu **Error! Bookmark not defined.**
 - 2.2.1. Phương pháp kế thừa**Error! Bookmark not defined.**
 - 2.2.2. Phương pháp điều tra, khảo sát.....**Error! Bookmark not defined.**
 - 2.2.3. Phương pháp phân tích tổng hợp các tài liệu và số liệu45
 - 2.2.4. Phương pháp chuyên gia.....**Error! Bookmark not defined.**

CHƯƠNG 3 KẾT QUẢ NGHIÊN CỨU 46

- 3.1. Đánh giá hiện trạng quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam 46
 - 3.1.1. Những kết quả đã đạt được trong quản lý, sử dụng quỹ môi trường.....46
 - 3.1.2. Những bất cập, tồn tại trong quản lý và sử dụng quỹ môi trường – TKV52
- 3.2. Đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than-Khoáng sản Việt Nam **Error! Bookmark not defined.**
 - 3.2.1. Quan điểm và định hướng.....56
 - 3.2.2. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng quỹ môi trường – TKV **Error! Bookmark not defined.**

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ 74

TÀI LIỆU THAM KHẢO 76

Danh mục bảng

Trang

Bảng 1.1. Quỹ môi trường tại các nước đang trong giai đoạn chuyển đổi	12
Bảng 1.2. Cơ quan quản lý Quỹ môi trường của một số nước	15
Bảng 1.3. Đánh giá sơ lược các tác động chính của hoạt động khai thác than đến môi trường	29
Bảng 1.4. Chi phí cho công tác BVMT của TKV giai đoạn 2011-2015	37
Bảng 3.1. Đánh giá những kết quả của quỹ trong hoạt động cải tạo phục hồi môi trường giai đoạn 2011-2015	46
Bảng 3.2. Dự báo vốn đầu tư các công trình bảo vệ môi trường	61

Danh mục hình

Trang

Hình 1.1. Biểu đồ sản lượng sản xuất và tiêu thụ than	24
Hình 1.2. Biểu đồ doanh thu và nộp ngân sách nhà nước 2011-2015	25
Hình 1.3. Cơ cấu ngành nghề TKV năm 2015	26
Hình 1.4. Quy trình khép kín các hoạt động chính trong khai thác than	23
Hình 1.5. Mô hình quản lý quỹ môi trường tại TKV	39
Hình 3.1. Bãi thải Nam Đèo Nai	45
Hình 3.2. Đập Giáp Khẩu- Bãi tải chính Bắc Núi Béo	47
Hình 3.3. Chi đầu tư cho công trình xử lý nước thải giai đoạn 2011-2015	49
Hình 3.4. Trạm xử lý nước thải mỏ Vàng Danh	49
Hình 3.5. Nhà máy xử lý chất thải nguy hại công nghiệp của TKV tại Cẩm Phả	51
Hình 3.6. Hệ thống phun sương dập bụi mỏ Núi Béo	50
Hình 3.7. Biểu đồ dự báo nhu cầu sử dụng vốn cho bảo vệ môi trường của TKV đến năm 2020	65

Danh mục các chữ viết tắt

BTC	Bộ Tài chính
BTNMT	Bộ Tài nguyên và Môi trường
BVMT	Bảo vệ môi trường
CBCNV	Cán bộ công nhân viên
CDM	Cơ chế phát triển sạch
CERs	Chuyển nhượng chứng chỉ giảm phát thải
CP	Cổ phần
DNNN	Doanh nghiệp Nhà nước
GEF	Quỹ môi trường toàn cầu
HĐTV	Hội đồng thành viên
HL	Hầm lò
NSNN	Ngân sách Nhà nước
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
PTBV	Phát triển bền vững
PTGD	Tổng giám đốc
QCCP	Quy chuẩn cho phép
QCVN	Quy chuẩn Việt Nam
QHPT	Quy hoạch phát triển
TCCP	Tiêu chuẩn cho phép
TCTD	Tổ chức tín dụng
TCVN	Tiêu chuẩn Việt Nam
TKCS	Thiết kế cơ sở
TKV	Tập đoàn công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam
TNHH MTV	Trách nhiệm hữu hạn một thành viên
UBND	Ủy ban nhân dân
VLXD	Vật liệu xây dựng
XLNT	Xử lý nước thải

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trong tiến trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, nhiệm vụ bảo vệ môi trường luôn được Đảng và Nhà nước coi trọng. Thực hiện Luật Bảo vệ môi trường 55/2014/QH13, Chỉ thị số 36-CT/TW của Bộ Chính trị (khoá VIII) về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, công tác bảo vệ môi trường ở Nước ta trong thời gian qua đã có những chuyển biến tích cực. Hệ thống chính sách, thể chế từng bước được xây dựng và hoàn thiện, phục vụ ngày càng có hiệu quả cho công tác bảo vệ môi trường.

Tuy nhiên, môi trường Nước ta vẫn tiếp tục bị xuống cấp nhanh, có nơi, có lúc đã đến mức báo động: Đất đai bị xói mòn, thoái hoá; chất lượng các nguồn nước suy giảm mạnh; không khí ở nhiều đô thị, khu dân cư bị ô nhiễm nặng; khối lượng phát sinh và mức độ độc hại của chất thải ngày càng tăng; tài nguyên thiên nhiên trong nhiều trường hợp bị khai thác quá mức, không có quy hoạch; đa dạng sinh học bị đe dọa nghiêm trọng; điều kiện vệ sinh môi trường, cung cấp nước sạch ở nhiều nơi không bảo đảm. Việc đẩy mạnh phát triển công nghiệp, dịch vụ, quá trình đô thị hoá, sự gia tăng dân số trong khi mật độ dân số đã quá cao, tình trạng đói nghèo chưa được khắc phục tại một số vùng nông thôn, miền núi, các thảm họa do thiên tai và những diễn biến xấu về khí hậu toàn cầu đang tăng, gây áp lực lớn lên tài nguyên và môi trường, đặt công tác bảo vệ môi trường trước những thách thức gay gắt.

Những yếu kém, khuyết điểm trong công tác bảo vệ môi trường do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan nhưng chủ yếu là do chưa có nhận thức đúng đắn về tầm quan trọng của công tác bảo vệ môi trường, chưa biến nhận thức, trách nhiệm thành hành động cụ thể của từng cấp, từng ngành và từng người cho việc bảo vệ môi trường; chưa bảo đảm sự hài hoà giữa phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường, thường chỉ chú trọng đến tăng trưởng kinh tế mà ít quan tâm việc bảo vệ môi trường.

Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) là một trong những tập đoàn kinh tế Nhà nước hàng đầu của Việt Nam, hoạt động trong các ngành công nghiệp nặng gồm khai thác than, khoáng sản, luyện kim, năng lượng, vật liệu nổ công nghiệp, là một trong 3 trụ cột đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia. Tuy nhiên, do đặc thù ngành nghề là khai thác than và khoáng sản kim loại gây nhiều tác động xấu tới môi trường, nhất là các chất thải rắn, bụi, nước thải, khí thải, tiếng ồn, độ rung và các chất thải khác gây ô nhiễm môi trường rất lớn. Nhận thức được điều đó, ngay từ khi mới thành lập (Tổng công ty Than Việt Nam - TVN trước đây) TKV luôn nỗ lực đẩy mạnh các hoạt động bảo vệ môi trường, bao gồm xử lý, phòng ngừa, cải tạo, phục hồi, hoàn nguyên và nâng cao chất lượng môi sinh, môi trường, đặc biệt là tại các khu vực đã và đang tiến hành khai thác. TKV là doanh nghiệp đầu tiên trong cả nước thành lập quỹ môi trường từ đầu năm 1999. Quỹ môi trường được thành lập là sự thể hiện rõ ràng nhất những nỗ lực không ngừng và trách nhiệm cao của TKV trong việc thực hiện chiến lược sản xuất sạch hơn, tăng trưởng xanh và phát triển bền vững.

Những thành quả đạt được của TKV trong thời gian qua đối với việc bảo vệ và cải tạo môi trường tại địa bàn khai thác là rất đáng ghi nhận. Đó là những mặt tích cực trong việc sử dụng nguồn quỹ môi trường. Tuy nhiên, cùng với sự phát triển không ngừng về sản xuất kinh doanh của TKV trong những năm tới nhằm góp phần đáp ứng nhu cầu than, khoáng sản, năng lượng ngày càng tăng cao của nền kinh tế, cũng như những yêu cầu về BVMT đặt ra ngày càng cao và nghiêm ngặt với sự tham gia quản lý, giám sát của toàn xã hội, của cộng đồng dân cư trên địa bàn đối với môi trường ngày càng sâu rộng, đòi hỏi tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong khai thác than, khoáng sản, trong đó có việc sử dụng nguồn quỹ môi trường một cách có hiệu quả sẽ là một trong những yếu tố giúp Tập đoàn TKV phát triển nhanh và bền vững, đặc biệt là trong thời kỳ cả nước đẩy mạnh thực hiện chiến lược ứng phó với biến đổi khí hậu và chiến lược phát triển bền vững.

Do đó, việc luận văn lựa chọn nghiên cứu đề tài: *“Đánh giá hiện trạng và đề xuất một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam”* nhằm góp phần nâng cao

hiệu quả công tác bảo vệ môi trường trong hoạt động khai thác than, khoáng sản của Tập đoàn TKV là thật sự cần thiết và cấp bách.

2. Mục tiêu nghiên cứu của đề tài

Đánh giá được hiện trạng quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam từ đó đề xuất được một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng quỹ này.

3. Nhiệm vụ nghiên cứu của đề tài

- Phân tích, đánh giá hiện trạng quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

- Nghiên cứu, đề xuất được một số giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

4. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của đề tài

- Đối tượng nghiên cứu: Công tác quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam.

- Phạm vi nghiên cứu:

+ Phạm vi về không gian: Tại các đơn vị thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

+ Phạm vi về thời gian: Công tác quản lý và sử dụng quỹ giai đoạn 2011-2015.

5. Ý nghĩa của đề tài

- Ý nghĩa khoa học: Cung cấp được cơ sở khoa học để lựa chọn được giải pháp phù hợp nhằm nâng cao công tác quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam.

- Ý nghĩa thực tiễn: Kết quả nghiên cứu của Luận văn là tài liệu tham khảo giúp Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam xây dựng các quy định phù hợp để nâng cao công tác quản lý và sử dụng quỹ môi trường trong thời gian tới.

6. Cấu trúc của luận văn

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận và Kiến nghị luận văn gồm 3 chương sau đây:

Chương 1: Tổng quan tài liệu

Chương 2: Đối tượng và phương pháp nghiên cứu.

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÀI LIỆU

1.1. Tổng quan về quản lý môi trường bằng công cụ kinh tế

1.1.1. Khái quát về các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường

a) Khái niệm

Công cụ kinh tế (hay còn gọi là công cụ dựa vào thị trường) là các công cụ 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 đến hành vi của các tác nhân kinh tế theo hướng có lợi cho môi trường .

Các công cụ kinh tế là các biện pháp khuyến khích kinh tế, được xây dựng trên nền tảng các quy luật kinh tế thị trường nhằm tác động đến hành vi của người gây ô nhiễm ngay từ khi chuẩn bị cho đến khi thực thi quyết định. Khác với công cụ pháp lý, các công cụ kinh tế cho phép người gây ô nhiễm có nhiều khả năng lựa chọn hơn, linh hoạt hơn trong khi ra quyết định về các phản ứng cần có đối với các tác động từ bên ngoài. Hiểu theo nghĩa hẹp, các công cụ kinh tế là các khuyến khích về tài chính nhằm làm người gây ô nhiễm tự nguyện thực hiện các hoạt động có lợi hơn cho môi trường.

b) Vai trò của công cụ kinh tế

Công cụ kinh tế đã được áp dụng rộng rãi trên thế giới trong quản lý môi trường. Kinh nghiệm thực hiện các chính sách môi trường của nhiều nước cho thấy, các loại công cụ của chính sách môi trường thường được sử dụng tổng hợp để đạt được mục tiêu cuối cùng là cải thiện chất lượng môi trường. Chính vì thế, các nhà hoạch định chính sách thường đưa ra các lựa chọn sao cho các loại công cụ này có thể bổ sung, hỗ trợ lẫn nhau để đạt được giải pháp tốt nhất cho môi trường.

Đối với các nước phát triển, khi ngân sách nhà nước còn eo hẹp, nhất là khi các khoản dành cho các mục tiêu môi trường còn nhỏ bé thì các công cụ kinh tế có thể được coi là các biện pháp vừa giúp tăng nguồn thu cho ngân sách, vừa giúp đạt được các mục tiêu môi trường với những chi phí nhỏ hơn.

1.1.2. Một số công cụ kinh tế quản lý môi trường

Các công cụ kinh tế môi trường được áp dụng theo nguyên tắc: “*Người gây ô nhiễm phải trả tiền*” (PPP) và “*Người hưởng thụ phải trả tiền*” (BPP). Các biện pháp này thường do chính quyền các cấp thực hiện nhằm mục tiêu đảm bảo cho môi trường duy trì ở trạng thái có thể chấp nhận được. Cho đến nay, đã có nhiều loại công cụ kinh tế môi trường được sử dụng. Theo báo cáo điều tra của Tổ chức hợp tác phát triển kinh tế (OECD), hiện nay đã có khoảng 150 loại công cụ kinh tế được đề xuất. Áp dụng phổ biến nhất hiện nay là các công cụ kinh tế sau:

a) Thuế tài nguyên và thuế môi trường

Trong quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh, một số doanh nghiệp đơn thuần chỉ sử dụng thành phần môi trường, còn đa phần các doanh nghiệp vừa sử dụng thành phần môi trường vừa khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Để khai thác và sử dụng hợp lý, có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên và môi trường, chính sách thuế được chia làm hai loại: Thuế tài nguyên và thuế môi trường, trong đó thuế tài nguyên đánh vào người khai thác tài nguyên, còn thuế môi trường đánh vào người sử dụng sản phẩm được khai thác từ tài nguyên thiên nhiên.

Thuế tài nguyên gồm các sắc thuế chủ yếu: Thuế sử dụng đất, thuế sử dụng nước, thuế rừng, thuế tiêu thụ năng lượng.

Các sắc thuế môi trường chủ yếu: Thuế ô nhiễm bầu không khí, thuế ô nhiễm tiếng ồn, thuế ô nhiễm các nguồn nước.

b) Phí môi trường

Phí môi trường là công cụ kinh tế nhằm đưa chi phí môi trường vào giá sản phẩm theo nguyên tắc “*người gây ô nhiễm phải trả tiền*”. Ở nhiều nước có những 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 về cung cấp nước sinh hoạt và tưới tiêu trên đồng ruộng, lệ phí đường phố và bãi đỗ xe theo vị trí và giờ trong ngày đêm, lệ phí sử dụng bờ biển, danh lam thắng cảnh...

c) Hệ thống đặt cọc - hoàn trả

Hệ thống đặt cọc - hoàn trả bao gồm việc ký một số tiền cho các sản phẩm có

tiềm năng gây ô nhiễm. Nếu các sản phẩm được đưa trả về một số điểm thu hồi quy định hợp pháp sau khi sử dụng, tức là tránh khỏi gây ô nhiễm, tiền ký thác sẽ hoàn trả. 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, tái sử dụng hoặc tiêu hủy một cách an toàn đối với môi trường .

Đặt cọc - hoàn trả được coi là một trong những “ứng cử viên” sáng giá cho các chính sách nhằm giúp nền kinh tế thoát khỏi chu trình sản xuất tuyến tính (khai khoáng → nguyên liệu thô → sản phẩm → phế thải) và hướng tới chu trình tuần hoàn trong đó các tài nguyên được tái chế, tái sử dụng tới mức tối đa có thể được.

Hệ thống đặt cọc - hoàn trả tỏ ra đặc biệt thích hợp với việc quản lý các chất thải rắn. Các quốc gia thuộc tổ chức OECD đã áp dụng khá thành công hệ thống đặt cọc - hoàn trả đối với các sản phẩm đồ uống, bia, rượu (đựng trong vỏ chai nhựa hoặc thủy tinh) mang lại hiệu quả cao cho việc thu gom các phế thải.

Hiện nay, các nước này đã và đang mở rộng việc áp dụng hệ thống đặt cọc - hoàn trả sang các lĩnh vực khác như vỏ tàu, ô tô cũ, dầu nhớt, ắc quy có chứa chì, thủy ngân, cadimi, vỏ chai đựng thuốc trừ sâu, các đồ điện gia dụng như máy thu hình, tủ lạnh, điều hoà không khí...

Nhiều nước trong khu vực Đông Á như Hàn Quốc, Đài Loan cũng đã có thành công nhất định trong việc áp dụng hệ thống đặt cọc - hoàn trả đối với vỏ lon, vỏ chai nhựa, thủy tinh, sắt, thép, nhôm phế liệu, ắc quy, sấm lốp, dầu nhớt, giấy loại, ...

d) Giấy phép môi trường có thể chuyển nhượng

Giấy phép môi trường chuyển nhượng hay còn gọi là hạn ngạch (quota) ô nhiễm là loại giấy phép xả thải mà người sử dụng được cấp có quyền chuyển nhượng số lượng, chất lượng xả thải của cơ sở mình cho người khác (đơn vị cần giấy phép để xả thải). Loại giấy này cho phép được đổ phế thải hay sử dụng một nguồn tài nguyên đến một mức định trước do pháp luật quy định và được chuyển nhượng bằng cách đấu thầu hoặc trên cơ sở quyền sử dụng đã có sẵn. Giấy phép môi trường thường được áp dụng cho các tài nguyên môi trường khó có thể quy định quyền sở hữu và vì thế thường bị sử dụng bừa bãi như không khí, đại dương.

Công cụ này được áp dụng ở một số nước, ví dụ giấy phép (quota) khai thác

cá ngừ và sử dụng nước ở Australia, giấy phép ô nhiễm không khí ở Mỹ, Anh và một số nước thành viên của OECD như Canada, Đức, Thụy Điển...

e) Ký quỹ môi trường

Ký quỹ môi trường là công cụ kinh tế áp dụng cho các hoạt động kinh tế có tiềm năng gây ô nhiễm và tổn thất môi trường. Nguyên lý hoạt động của hệ thống ký quỹ môi trường cũng tương tự như của hệ thống đặt cọc - hoàn trả. 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 hoạt động đầu tư phải ký gửi một khoản tiền (hoặc kim loại quý, đá quý, hoặc các giấy tờ có giá trị như tiền) tại ngân hàng hay tổ chức tín dụng nhằm bảo đảm sự cam kết về thực hiện các biện pháp để hạn chế ô nhiễm, suy thoái môi trường.

Công cụ ký quỹ môi trường đã được thực hiện ở nhiều nước trên thế giới, đặc biệt với các hoạt động công nghiệp như khai thác mỏ, khai thác rừng hoặc đại dương.

f) Trợ cấp môi trường

Trợ cấp môi trường là công cụ kinh tế quan trọng được sử dụng ở rất nhiều nước trên thế giới, đặc biệt là các nước thuộc tổ chức OECD. Chức năng chính của trợ cấp môi trường là giúp đỡ các ngành công - nông nghiệp và các ngành khác khắc phục ô nhiễm môi trường trong điều kiện khi tình trạng ô nhiễm môi trường quá nặng nề hoặc khả năng tài chính của doanh nghiệp không chịu đựng được đối với việc xử lý ô nhiễm. Trợ cấp cũng còn nhằm khuyến khích các cơ quan nghiên cứu và triển khai các công nghệ sản xuất có lợi cho môi trường hoặc các công nghệ xử lý ô nhiễm.

g) Nhãn sinh thái

Nhãn sinh thái là công cụ kinh tế tác động vào nhà sản xuất thông qua phản ứng và tâm lý của khách hàng. Rất nhiều nhà sản xuất đã và đang đầu tư để sản phẩm của mình được công nhận là sản phẩm “xanh”, được dán nhãn sinh thái và điều kiện để được dán nhãn sinh thái ngày càng khắt khe hơn. Nhãn sinh thái thường được xem xét và dán cho các sản phẩm tái chế từ phế thải (như cao su...), các sản phẩm thay thế cho các sản phẩm có tác động xấu đến môi trường, các sản

phẩm có tác động tích cực đến môi trường hoặc hoạt động sản xuất, kinh doanh sản phẩm có ảnh hưởng tốt đến môi trường, các sản phẩm thân thiện với môi trường...

Sử dụng các công cụ kinh tế trong quản lý môi trường là biện pháp mà các nhà kinh tế cho là có kết quả cao xét từ góc độ chi phí thực hiện. Đồng thời do đặc tính linh hoạt của bản thân công cụ, vận hành trên cơ sở vận dụng sức mạnh của thị trường và nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả tiền, công cụ kinh tế có khả năng khắc phục những thất bại của thị trường, có hiệu quả trong việc thay đổi hành vi gây ô nhiễm. Thực tế việc sử dụng công cụ kinh tế ở các nước trên thế giới cho thấy những tác động tích cực như các hành vi môi trường được điều chỉnh một cách tự giác, các chi phí xã hội cho công tác bảo vệ môi trường có hiệu quả hơn, khuyến khích việc nghiên cứu, triển khai kỹ thuật, công nghệ có lợi cho bảo vệ môi trường, gia tăng nguồn thu phục vụ cho công tác bảo vệ môi trường và cho Ngân sách nhà nước, duy trì tốt các giá trị môi trường quốc gia.

h) Quỹ môi trường

Mục đích chính của quỹ là tài trợ kinh phí cho các hoạt động bảo vệ môi trường. Nhiều nước đã xây dựng quỹ quốc gia, trên thế giới có Quỹ Môi trường toàn cầu (GEF). Nguồn vốn của quỹ môi trường quốc gia là từ ngân sách nhà nước, các khoản thu từ phí, lệ phí môi trường, đóng góp của nhân dân, các tổ chức quốc gia, tổ chức quốc tế và các tổ chức phi chính phủ...

1.2. Quỹ môi trường trong quản lý môi trường

1.2.1. Khái niệm

Quỹ môi trường là một thể chế hoặc một cơ chế được thiết kế để nhận tài trợ vốn từ các nguồn khác nhau, và từ đó phân phối các nguồn này để hỗ trợ quá trình thực hiện các dự án hoặc các hoạt động cải thiện chất lượng môi trường.

Quỹ môi trường có thể gồm nhiều loại được phân theo phạm vi hoạt động, ví dụ như quỹ môi trường toàn cầu, quỹ môi trường của một nhóm nước, quỹ môi trường quốc gia, quỹ môi trường ngành, quỹ môi trường vùng/tỉnh và quỹ môi trường của doanh nghiệp.

1.2.2. Vai trò và ý nghĩa

Trong hoàn cảnh các nguồn tài nguyên ngày càng khan hiếm thì sự ra đời của quỹ môi trường là một cơ cấu hiệu quả, giúp huy động nguồn tài chính để giải quyết các vấn đề môi trường mang tính cấp bách.

Không những tăng cường việc thi hành các quy tắc môi trường, quỹ môi trường còn cho thấy Nhà nước sẽ trợ cấp cho tất cả các hoạt động đầu tư vào môi trường. Quỹ môi trường sẽ còn phát huy hiệu quả hơn nữa nếu nó tự tăng cường được khả năng tài chính của mình thông qua vai trò cho vay - thu lãi cũng như giải quyết được các áp lực tài chính.

1.2.3. Nguồn hình thành quỹ môi trường

Nguồn thu cho quỹ môi trường có thể được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau như:

- Phí và lệ phí môi trường;
- Đóng góp tự nguyện của các cá nhân và doanh nghiệp;
- Tài trợ bằng tiền hoặc hiện vật của các tổ chức trong nước, chính quyền địa phương và chính phủ trung ương;
- Đóng góp của các tổ chức, các nhà tài trợ quốc tế;
- 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 được từ các hoạt động như văn hoá, thể thao, từ thiện, xổ số, phát hành trái phiếu...

1.2.4. Tổ chức quản lý và sử dụng quỹ môi trường

Trên thế giới nói chung, tổ chức quản lý và sử dụng quỹ môi trường được Nhà nước của mỗi quốc gia quy định khác nhau. Tại Việt Nam tổ chức và hoạt động của quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam được quy định tại quyết định số 78/2014/QĐ-TTg ngày 26 tháng 12 năm 2014.

1.3. Tình hình quản lý và sử dụng quỹ môi trường trên thế giới và ở Việt Nam

1.3.1. Quản lý và sử dụng quỹ môi trường ở một số quốc gia trên thế giới

Quỹ môi trường (Environment Fund - EF) đã và đang được sử dụng rộng rãi tại các nước phát triển, đang phát triển và các nước hiện trong thời kỳ chuyển đổi cơ chế. Trong thực tế, trên thế giới quỹ môi trường đã được đưa vào thực hiện ở rất nhiều quốc gia. Bảng 1.1 chỉ tập trung chủ yếu vào các quốc gia đang trong thời kỳ chuyển đổi cơ chế. Quỹ môi trường không những được sử dụng như một nguồn tài chính dùng để trợ cấp mà đồng thời còn là một nguồn có thể dùng để cho vay. Hơn nữa, quỹ môi trường còn được sử dụng vào các mục đích khác ngoài mục đích giảm ô nhiễm.

Bảng 1.1. Quỹ môi trường tại các nước đang trong giai đoạn chuyển đổi

Nước	Nguồn thu (%)	Các chỉ tiêu chủ yếu (%)	Cơ chế chi tiêu(%)	Cơ quan tư vấn
Bungari	- Tiền phạt do gây ô nhiễm (58) - Thuế nhập khẩu sử dụng xe hơi (33) Khác (9)	- Giám sát (40) - Cho doanh nghiệp vay (32) Dịch vụ công cộng (19)	- Trợ cấp (68) Cho vay lấy lãi tự do (32)	- Ban chỉ huy và ban chuyên môn về môi trường.
Cộng hoà Séc	- Phí nước (41) Phí chất thải khí (30) - Phí rác thải (13) Phí đất (12)	- Dự án nước (58) - Kiểm soát ô nhiễm không khí (33) - Khác (9)	- Trợ cấp (71) Cho vay nóng (29)	- Ủy ban về quỹ môi trường quốc gia
Estonia	- Phí nước thải (53) - Phí rác thải (35) - Phí khí thải (12)	- Dịch vụ công cộng (50) - Cho doanh nghiệp vay (25) Giáo dục và thi hành (25)	- Trợ cấp (50) Cho vay nóng (25) - Cho vay đảm bảo (25)	
Hungari	- Thuế xăng dầu (44) - Lệ phí đường giao thông (20) Trợ cấp (19) Tiền phạt (17)	- Kiểm soát ô nhiễm không khí (70) - Quản lý rác (15) Kiểm soát nước thải (11)	- Trợ cấp (45) - Cho vay lấy lãi tự do (35) - Cho vay nóng (20)	- Ủy ban liên bộ

Nước	Nguồn thu (%)	Các chỉ tiêu chủ yếu (%)	Cơ chế chỉ tiêu(%)	Cơ quan tư vấn
		Khác (4)		
Ba lan	- Phí khí thải (11) - Phí nước thải (48) - Phí rác thải (41)	- Kiểm soát ô nhiễm không khí (47) - Kiểm soát nước thải (35) Khác (18)	- Trợ cấp (17) - Cho vay nóng (77) - Trợ cấp dưới hình thức cho vay lấy lãi (6)	
Nga	- Phí ô nhiễm (83) - Bồi thường thiệt hại (7) - Tiền phạt (2) - Khác (8)	- Tiêu dùng cơ bản (24) - Sử dụng ngay (11) - Xây công sở(28) Khác (15)	- Trợ cấp	
Cộng hoà Slôvakia	- Ngân sách Nhà nước (37) - Phí nước thải (30) - Phí khí thải (25) - Khác (8)	- Kiểm soát ô nhiễm không khí (27) - Kiểm soát nước thải (48) Quản lý rác (8)	- Trợ cấp (99) - Trợ cấp dưới hình thức cho vay lấy lãi (1)	- Hội đồng quỹ

Nguồn: Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia năm 2010

Ở Trung Quốc, đến tháng 6-2006 đã có chín Bộ và Hội đồng cùng nhau tuyên bố những thông tin về việc thành lập các quỹ bảo vệ môi trường. Nguồn hình thành quỹ môi trường ở một vài công ty phát triển môi trường của Trung Quốc như sau:

- Đối với Công ty SHENYANG quỹ được hình thành từ các khoản thu từ ô nhiễm, khoản thu được bao gồm cả ngân sách của chính phủ trước khi chuyển thành quỹ.

- Đối với Quỹ kiểm soát ô nhiễm công nghiệp đô thị Tianjin: Nguồn thu gồm các khoản cho vay cung cấp từ Ngân hàng Thế giới và một phần ngân sách từ thuế ô nhiễm và lãi suất từ khoản vay của các doanh nghiệp. Ngân hàng thế giới cung cấp cho quỹ tổng số là 59 triệu USD trả làm nhiều lần, mỗi lần 11,8 triệu USD trong vòng 5 năm, bắt đầu từ năm 2003. Về phía Trung Quốc, đại diện là chi cục bảo vệ môi trường đô thị Tianjin đóng góp một khoản tiền xác định bằng 80% thu nhập từ

thuế ô nhiễm. Tỷ lệ vốn góp vào quỹ giữa phía Trung Quốc và Ngân hàng Thế giới là 4:6. Chi cục bảo vệ môi trường đô thị góp 106 triệu nhân dân tệ mỗi năm, tổng số là 530 triệu nhân dân tệ trong vòng 5 năm sau khi Ngân hàng Thế giới giải ngân xong. Chi cục bảo vệ môi trường đô thị tiếp tục đóng góp để trả lãi suất và vốn gốc đối với khoản vay của Ngân hàng Thế giới và nhằm duy trì quy mô của quỹ.

Ở Thái Lan, quỹ môi trường quốc gia được thành lập năm 1992 với số vốn ban đầu 6,5 tỉ Baht (tương đương 200 triệu USD). Quỹ có mục đích là khuyến khích và duy trì chất lượng môi trường, và hỗ trợ chính quyền địa phương, các doanh nghiệp nhà nước và khu vực tư nhân thông qua việc cấp tín dụng ưu đãi cho các dự án môi trường, nhất là các dự án xử lý ô nhiễm không khí, xử lý nước thải và xử lý chất thải rắn.

Cơ quan quản lý các Quỹ môi trường tùy thuộc vào từng nước nên rất khác nhau, cơ quan này hiện nay có xu hướng giữ vai trò tìm kiếm và đáp ứng những nguồn thu chủ yếu của quỹ. Bảng 1.2 trình bày một số ví dụ về các cơ quan quản lý quỹ môi trường ở một số nước.

Bảng 1.2. Cơ quan quản lý Quỹ môi trường của một số nước

Nước	Cơ quan quản lý
Butan	WF; Chính phủ ; Cơ quan xã hội của Hoàng gia về bảo vệ thiên nhiên .
Bolivia	Đại diện Chính phủ; Liên minh những người da đỏ; Cơ quan phi Chính phủ tại địa phương; Khu vực tư nhân.
Colombia	Cơ quan phi Chính phủ tại địa phương; Cục kế hoạch quốc gia; Bộ môi trường; Hội đồng địa phương.
Guatemala	WF; Cơ quan phi Chính phủ tại địa phương ; Chính phủ; Cơ quan phi Chính phủ.
Madagascar	Bộ Thủy sản và công nghiệp du lịch quốc gia, Cơ quan phi Chính phủ tại địa phương, WFF.
Philippines	Cơ quan phi Chính phủ tại địa phương; Các tập đoàn kinh doanh; Các Ủy ban của vùng tại các tỉnh.

Nước	Cơ quan quản lý
Thái Lan	Vụ Kiểm tra tổng hợp; Bộ Tài chính

Nguồn: Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2010

1.3.2. Tình hình quản lý và sử dụng quỹ môi trường tại Việt Nam

1.3.2.1. Sự cần thiết của việc áp dụng công cụ kinh tế trong quản lý môi trường ở Việt Nam

Ở Việt Nam, công cụ kinh tế như một phương tiện chính sách quản lý và bảo vệ môi trường là điều mới mẻ bởi vì từ lâu chúng ta chỉ sử dụng công cụ pháp lý hay cụ thể hơn là công cụ hành chính để quản lý và bảo vệ môi trường. Trước thời kỳ đổi mới, nhà nước quản lý đất nước chủ yếu bằng mệnh lệnh chỉ huy từ một trung tâm gần giống như “điều hành và kiểm soát”. Mặc nhiên nền kinh tế cũng vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung, lúc này mọi quy định đều được thể hiện bằng việc ra mệnh lệnh. Từ sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI, nhà nước ta tiến hành công cuộc đổi mới cùng với nó là nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Công cụ hành chính với việc dùng mệnh lệnh kiểm soát là đưa ra những quy định cứng nhắc và bắt buộc các tổ chức, cá nhân tác động đến môi trường phải tuân theo những chuẩn mực nhất định, điều đó dẫn đến tình trạng thiếu linh hoạt trong việc lựa chọn phương thức kinh tế cũng như điều kiện hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, vì vậy việc áp dụng công cụ kinh tế vào quản lý và bảo vệ môi trường là việc cần thiết trong thời kì nền kinh tế mở như nước ta hiện nay.

Thực tiễn cho thấy trong bảo vệ môi trường các nước tư bản Phương tây cũng sử dụng các quy định pháp lý dạng “mệnh lệnh, kiểm soát” để quản lý và bảo vệ môi trường nhưng kinh nghiệm đã rút ra: Nếu chỉ dùng mệnh lệnh kiểm soát thì không đạt được hiệu quả kinh mong muốn vì:

- Các cơ quan quản lý môi trường nói chung thường xuyên phải đối mặt với sự cắt giảm ngân sách cho nên đã giảm dần năng lực quản lý môi trường. Không áp dụng các công cụ kinh tế nghĩa là ngân sách cho bảo vệ và quản lý môi trường mất đi một phần không nhỏ và điều đó ảnh hưởng tới ngân sách của cơ

quan quản lý, dẫn đến năng lực quản lý không cao.

- Sự quan tâm tới quản lý môi trường mang tính cứng nhắc, thiếu linh hoạt, không tạo ra sự lựa chọn cho các chủ thể có hành động tác động tới môi trường, vì thế không tạo cơ hội cho các doanh nghiệp hoạt động.

Khi nghiên cứu vấn đề áp dụng các công cụ kinh tế trong những quy định pháp lý (CAC) các nhà nghiên cứu đã rút ra được ba điều thuận lợi như sau:

- Tăng hiệu quả chi phí: Hệ thống công cụ kinh tế thường đạt được với thành công cùng với mục tiêu môi trường như là các quy định “điều hành và kiểm soát” nhưng ở mức chi phí thấp hơn. Việc sử dụng giá cả và cung cấp tính linh hoạt trong việc ứng phó với tín hiệu giá cả cho phép mọi người và các doanh nghiệp tìm hiểu chi phí thấp nhất trong khả năng lựa chọn của họ, bảo đảm cho việc chi phí môi trường ở mức tối thiểu từ đó sẽ đảm bảo được lợi ích kinh tế của các doanh nghiệp. Đây là điều thuận lợi đáng kể trong công tác quản lý và bảo vệ môi trường của các nhà quản lý cũng như các chủ thể hành động tác động đến môi trường.

- Khuyến khích nhiều hơn cho việc đổi mới: Áp dụng công cụ kinh tế cơ quan quản lý không ra lệnh cho chiến lược kiểm soát mà những người gây ô nhiễm phải chịu trách nhiệm. Trước khi có hành động tác động tới môi trường thì các chủ thể phải có trách nhiệm lập báo cáo đánh giá tác động môi trường, đặc biệt hơn là trong quá trình hoạt động sản xuất nếu cần đổi mới về một lĩnh vực nào đó chẳng hạn như thay đổi dây chuyền công nghệ có tác động đến môi trường cao hơn thì họ vẫn không phạm luật miễn là họ phải báo cáo với cơ quan quản lý về môi trường và được cơ quan này cho phép khi có đủ điều kiện về tiêu chuẩn môi trường. Công cụ kinh tế có thể cung cấp tiếp tục phương án hoạt động kinh tế, tích cực để phát triển và lựa chọn chi phí kiểm soát hiệu quả, sự lựa chọn này không theo các quy ước đã định sẵn.

- Khả năng tiếp nhận và xử lý thông tin tốt hơn: Công cụ kinh tế cơ bản là dựa vào thị trường cân nhắc đến hiệu quả chi phí cho phép đạt được các mục tiêu môi trường với chi phí thống nhất. Áp dụng công cụ kinh tế dựa vào mức phí phải nộp cũng như việc đánh giá tác động môi trường thông qua đó cơ

quan quản lý có thể ghi nhận được hậu quả của hành động tác động tới môi trường của doanh nghiệp, từ đó mà xử lý, khắc phục hậu quả. Đặc biệt nó đảm bảo được tính khả thi vì khả năng tiếp nhận thông tin.

Ngoài ra, việc áp dụng các công cụ kinh tế trong quản lý và bảo vệ môi trường còn một số thuận lợi khác như: Tăng hiệu quả môi trường do phải có những chi phí cho việc bảo vệ môi trường nên ngoài việc tính toán đến lợi ích kinh tế thì nhà sản xuất phải chú ý tới việc bảo vệ môi trường. Để giảm chi phí cũng như tăng lợi ích kinh tế thì nhà sản xuất kinh doanh phải lựa chọn phương án nào mà mức độ gây ô nhiễm đến môi trường là thấp nhất. Như vậy, đương nhiên công tác quản lý và bảo vệ môi trường có hiệu quả cao. Một thuận lợi nữa là áp dụng các công cụ kinh tế trong công tác quản lý và bảo vệ môi trường sẽ tạo ra sự linh hoạt và mềm dẻo đối với các nhà sản xuất kinh doanh có hành động tác động tới môi trường.

Những lợi ích của việc áp dụng công cụ kinh tế không chỉ mang tính lý thuyết mà đã được kiểm chứng trong thực tiễn. Các công cụ kinh tế sẽ tạo điều kiện cho các tổ chức, cá nhân chủ động xây dựng kế hoạch bảo vệ môi trường và tuân thủ pháp luật thông qua việc lồng ghép chi phí bảo vệ môi trường vào chi phí sản xuất kinh doanh và giá thành sản phẩm. Để đạt được hiệu quả và mục đích trong quản lý và bảo vệ môi trường thì việc áp dụng các công cụ kinh tế là vô cùng quan trọng và cần thiết đối với nước ta.

1.3.2.2. Tình hình quản lý và sử dụng quỹ môi trường ở Việt Nam

Đối với Việt Nam, việc sử dụng các công cụ kinh tế không những phải phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội mà còn phải đồng bộ, kết hợp với các công cụ khác trong việc quản lý chất lượng môi trường và kiểm soát ô nhiễm. Vì thế, vấn đề cơ bản trong việc hoạch định chính sách, chiến lược môi trường không phải là chọn công cụ kinh tế hay công cụ pháp lý, mà là làm thế nào để lựa chọn được sự phối hợp tối ưu giữa các loại hình công cụ này, xuất phát từ thực tiễn kinh tế, chính trị, xã hội và khả năng thực thi cụ thể. Nguyên tắc chung là áp dụng các công cụ kinh tế nên bắt đầu từ những loại hình đơn giản, dễ thực hiện, phù hợp với các cơ cấu thể chế và năng lực hiện có. Tuy nhiên, do đi sau nên Việt Nam lại có lợi thế trong việc

học hỏi kinh nghiệm của các nước đi trước. Điều dễ nhận thấy là khác với một số nước kinh tế thị trường phát triển, ở Việt Nam, các công cụ kinh tế không thay thế mà bổ sung cho các công cụ luật pháp. Hệ thống các tiêu chuẩn của công cụ pháp luật vẫn giữ vai trò là cơ sở để đánh giá hiệu quả của các chính sách môi trường. Điều này tạo điều kiện cho các yếu tố tích cực của các biện pháp điều chỉnh bằng pháp luật sẽ được bổ sung bằng tính linh hoạt của các biện pháp kinh tế.

Cả nước hiện có 41 tổ chức quỹ bảo vệ môi trường trong đó có một quỹ bảo vệ môi trường Trung ương (Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam), 39 quỹ bảo vệ môi trường địa phương và một quỹ bảo vệ môi trường ngành than.

- Quỹ môi trường quốc gia: Được thành lập theo quyết định số 02/2014/QĐ-TTg ngày 13/01/2014;

- Quỹ môi trường TP Hồ Chí Minh: Được thành lập ngày 03 tháng 7 năm 2013;

- Quỹ môi trường TP Hà Nội: Thành lập ngày 15/5/2000 với nguồn vốn 300 tỷ đồng Việt Nam (ba trăm tỷ đồng) do Ngân sách Thành phố cấp, tiếp nhận 100.000 USD của Dự án Quốc gia VIE/97/007 (Vốn điều lệ sẽ được ngân sách Thành phố bổ sung thường xuyên hàng năm);

- Quỹ môi trường toàn cầu (GEF) tại Việt Nam: Để điều phối các hoạt động hỗ trợ của GEF tại Việt Nam, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thành lập Ban Chỉ đạo và Văn phòng GEF Việt Nam. Ban Chỉ đạo do Lãnh đạo Bộ Tài nguyên và Môi trường làm Trưởng Ban, có các thành viên là đại diện của các Bộ: Ngoại giao, Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công Thương, đại diện của các đơn vị có liên quan trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường. Thời gian qua, GEF đã tài trợ Việt Nam tổng cộng 98 dự án, trong đó có 53 dự án quốc gia, 45 dự án khu vực và toàn cầu. Hỗ trợ của GEF đã và đang đóng góp tích cực vào việc giải quyết các vấn đề môi trường ở Việt Nam nói riêng đồng thời góp phần giải quyết các vấn đề môi trường toàn cầu nói chung.

- Quỹ môi trường Sida: Chính thức đi vào hoạt động tháng 7/1997 với mục tiêu thúc đẩy các sáng kiến cộng đồng trong bảo vệ môi trường và sử dụng bền vững tài nguyên thiên nhiên, cũng như tăng cường sự tham gia của các tổ chức/nhóm cộng đồng vào quá trình phát triển;

- Và một số quỹ môi trường tại các địa phương cũng như doanh nghiệp khác.

Điều cốt lõi ở đây là làm sao để quỹ môi trường phát huy hiệu quả và phù hợp với điều kiện cụ thể. Từ kinh nghiệm của Quỹ môi trường các nước cũng như các Quỹ môi trường trong nước đã có thời gian gần đây cho thấy Quỹ môi trường phải đáp ứng các yêu cầu và có các tính chất/đặc điểm chung như:

- Có thể quay vòng (các nguồn tài chính của bản thân quỹ phải ngày càng được bổ sung);

- Có các hướng dẫn và điều lệ rõ ràng, đơn giản;

- Cơ chế thực hiện rõ, thoáng, chính sách là gì, ưu tiên gì, việc quản lý sử dụng nguồn tài chính của quỹ phải được thường xuyên giám sát, đánh giá và đáp ứng được lợi ích của tất cả các bên;

- Quỹ phải được giải trình;

- Được tất cả các bên quan tâm chấp nhận (Chính phủ, nhà chức trách địa phương, cộng đồng người dân, người gây ô nhiễm...);

- Việc phân bổ nguồn tài chính của quỹ cần tuân theo một kế hoạch hành động về môi trường, trong đó xác định rõ ràng các hoạt động ưu tiên, ngoài ra phải luôn cập nhật các kế hoạch hành động cho quỹ;

- Nâng cao nhận thức và khuyến khích được sự tham gia của tất cả các bên quan tâm đến các hoạt động môi trường.

- Hỗ trợ, đánh giá và giám sát có hiệu quả các dự án môi trường đã thực hiện.

1.3.3. Kinh nghiệm trong quản lý và sử dụng cho quỹ môi trường - TKV

Từ nghiên cứu thực tế hoạt động của các quỹ môi trường ở trong và ngoài nước, TKV có thể áp dụng một số kinh nghiệm vào thực tiễn quản lý và sử dụng quỹ môi trường của Tập đoàn hiện nay như sau:

- Cần kết hợp hài hòa giữa công cụ kinh tế và công cụ chính sách, hành chính, pháp luật để vừa đảm bảo hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, vừa đảm bảo công tác bảo vệ môi trường có hiệu quả, giúp doanh nghiệp nâng cao trình độ sản xuất, giảm thiểu những ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường. Đây là bài toán thực tế mà tất cả các doanh nghiệp phải cân nhắc giải quyết.

- Việc sử dụng các công cụ kinh tế một cách có hiệu quả là vấn đề cần chú trọng. Một công cụ kinh tế chỉ phát huy tối đa hiệu quả của mình nếu được quản lý, sử dụng một cách hiệu

quả, thúc đẩy sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp và đảm bảo mục tiêu bảo vệ môi trường. Hiện tại ở Việt Nam có rất nhiều công cụ kinh tế quản lý môi trường hiệu quả như giấy phép xả thải, thuế môi trường, quỹ môi trường hoặc kí quỹ môi trường. Nhiều mô hình quản lý bước đầu đã cho hiệu quả cao như việc sử dụng quỹ môi trường Việt Nam để cho doanh nghiệp vay đầu tư vào các công trình bảo vệ môi trường. Đây cũng có thể là hướng đi tốt để TKV áp dụng tại doanh nghiệp của mình.

- Phải đảm bảo sự công khai, minh bạch các hoạt động, nguồn thu và chi của quỹ theo đúng mục tiêu, đảm bảo hiệu quả. Quỹ môi trường là nguồn quỹ trích từ giá thành sản xuất của các đơn vị, tỷ lệ trích lập không cố định và không có quy định cụ thể nào của Pháp luật về tỷ lệ trích lập này. Bên cạnh đó, việc quản lý, sử dụng quỹ chủ yếu là do cán bộ kiêm nhiệm, không có đơn vị quản lý riêng. Do đó, việc đảm bảo công khai minh bạch là cực kì quan trọng đối với việc nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng quỹ.

- Quản lý quá trình lập, thẩm định, phê duyệt và tổ chức thực hiện dự án được tài trợ từ nguồn tài chính của quỹ môi trường. Với mục đích đúng mục tiêu và đảm bảo hiệu quả, quá trình này cần được quản lý chặt chẽ bởi đội ngũ cán bộ có năng lực nhằm đảm bảo các dự án, phương án thực hiện được lựa chọn là tối ưu, đảm bảo tính kinh tế cũng như hiệu quả sử dụng của dự án.

- Có đội ngũ cán bộ quản lý quỹ môi trường nói riêng và làm công tác bảo vệ môi trường nói chung có đủ trình độ quản lý, chuyên môn, nghiệp vụ và giàu kinh nghiệm thực tiễn. Hiện nay, đây là thế mạnh nổi trội của TKV do các cán bộ quản lý quỹ mặc dù là cán bộ kiêm nhiệm nhưng đều là cán bộ thuộc các phòng ban chuyên môn, thẩm định các vấn đề như hiệu quả dự án, phương án, công nghệ kĩ thuật, kế hoạch thực hiện dự án có nhiều kinh nghiệm thực tế cũng như trình độ chuyên môn cao về lĩnh vực mình quản lý

- Phải đảm bảo và tạo điều kiện thuận lợi cho cộng đồng tham gia giám sát có hiệu quả hoạt động bảo vệ môi trường của các doanh nghiệp. Việc giám sát của cộng đồng là yếu tố quan trọng đẩy mạnh tính hiệu quả của bất kì dự án nào đặc biệt là các dự án môi trường do việc triển khai các dự án này có ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường sống của cư dân.

1.4. Tổng quan về quỹ môi trường của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam

1.4.1. Thông tin chung về Tập đoàn Công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam

1.4.1.1. Lịch sử hình thành

Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) (tên giao dịch quốc tế: Vietnam National Coal and Mineral Industries Holding Corporation Limited – Vinacomin) có trụ sở chính tại 226 – Lê Duẩn – Hà Nội. Tiền thân của TKV là Tổng công ty Than Việt Nam (TVN) được thành lập theo quyết định số 563/TTg ngày 10/10/1994 của Thủ tướng Chính Phủ trên cơ sở tổ chức lại các doanh nghiệp ngành Than thuộc Bộ Năng Lượng, UBND Tỉnh Quảng Ninh và các đơn vị quân đội sản xuất than tại Quảng Ninh. Tổng công ty chính thức đi vào hoạt động vào ngày 01/01/1995.

Ngày 08/8/2005, Thủ tướng Chính phủ ban hành quyết định số 198/2005/QĐ-TTg và Quyết định số 199/2005/QĐ-TTg tổ chức lại Tổng công ty Than Việt Nam và các đơn vị thành viên, thành lập Tập đoàn Than Việt Nam, hoạt động theo mô hình Công ty mẹ - Công ty con.

Ngày 25/6/2010, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 989/QĐ-TTg về việc chuyển Công ty mẹ - Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. TKV là Tập đoàn kinh tế Nhà nước tổ chức theo mô hình Công ty mẹ - công ty con, trong đó Công ty mẹ TKV hoạt động theo Luật Doanh nghiệp và theo Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam ban hành theo Quyết định số 418/QĐ-TTg ngày 21/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ

Thực hiện Quyết định số 314/QĐ-TTg ngày 07/02/2013 của Thủ tướng Chính phủ về tái cơ cấu Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam, TKV đang tiến hành tái cơ cấu theo Đề án tái cơ cấu đã được phê. Hiện nay, TKV có 31 chi nhánh trực thuộc Công ty mẹ - Tập đoàn, 34 công ty con cổ phần do Tập đoàn giữ quyền chi phối, 12 công ty con TNHH MTV do Tập đoàn nắm 100% vốn điều lệ, 4 công ty con ở nước ngoài và 7 đơn vị sự nghiệp có thu hạch toán độc lập.

Từ 01/02/2014, thực hiện Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam theo Nghị định số 212/2013/NĐ-CP ngày 19/12/2013, cơ cấu tổ chức quản lý Công ty mẹ - Tập đoàn gồm: HĐQT là cơ quan

đại diện theo ủy quyền của chủ sở hữu Nhà nước tại TKV. HĐTV chịu trách nhiệm trực tiếp trước Thủ tướng Chính phủ và trước Pháp luật về mọi hoạt động của TKV. TGD là đại diện pháp nhân của Tập đoàn, thực hiện chức năng điều hành kế hoạch kinh doanh của Tập đoàn và kế hoạch phối hợp kinh doanh của Tập đoàn các công ty theo mục tiêu, định hướng được HĐTV giao. Bộ máy tham mưu, giúp việc Tập đoàn có nhiệm vụ tham mưu, giúp việc cho HĐTV thực hiện chức năng chủ sở hữu và tham gia, giúp việc cho TGD trong điều hành hoạt động kinh doanh của Tập đoàn gồm 23 ban.

1.4.1.2. Quan điểm và mục tiêu phát triển

a) Quan điểm phát triển

Phát triển Tập đoàn các công ty Than - Khoáng sản Việt Nam theo phương châm phát triển bền vững: “Từ tài nguyên khoáng sản và nguồn nhân lực đi lên giàu mạnh; thân thiện với môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu; hài hoà với địa phương và cộng đồng; hài hoà với đối tác và bạn hàng; hài hoà giữa các công ty thành viên và người lao động” với mục tiêu “Vi một Tập đoàn các công ty Than - Khoáng sản Việt Nam Giàu mạnh - Thân thiện - Hài hoà”.

b) Sứ mệnh phát triển

“Là một trong những Tập đoàn kinh tế quan trọng của đất nước, trụ cột đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản là đơn vị xung kích, đi đầu thực hiện thắng lợi các nhiệm vụ và mục tiêu phát triển đất nước theo Nghị quyết đại hội Đảng toàn quốc.” - Trích lời Chủ tịch nước Trương Tấn Sang nhân dịp kỉ niệm 20 năm ngày Thành lập Tổng công than Việt Nam.

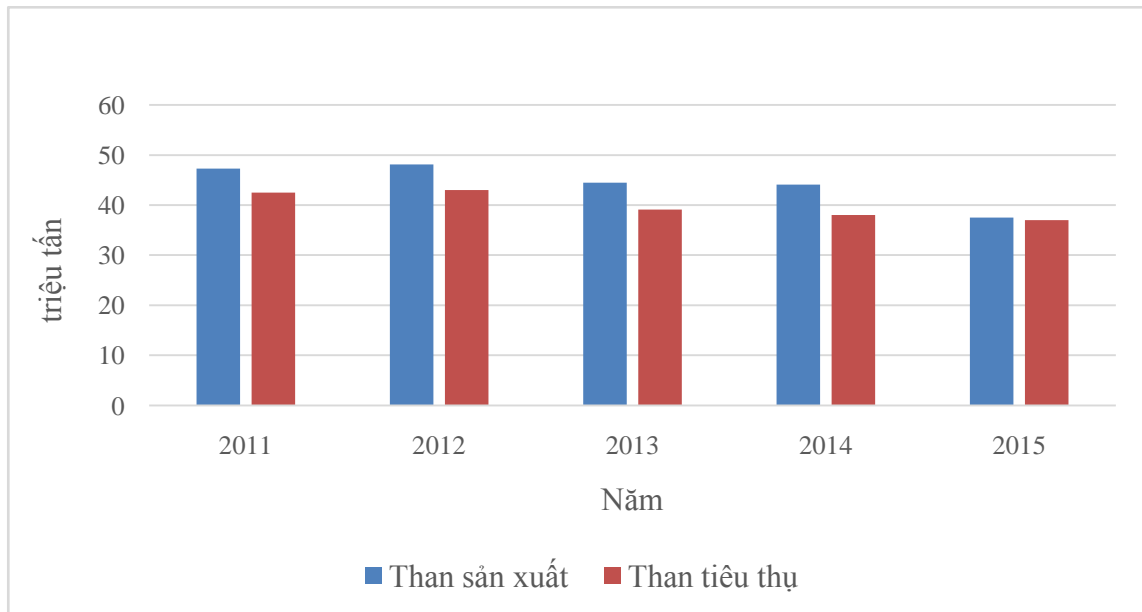
c) Mục tiêu phát triển

Xây dựng Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam thành Tập đoàn kinh tế Nhà nước mạnh, có cơ cấu hợp lý; tập trung vào lĩnh vực sản xuất, kinh doanh than, khoáng sản, điện, vật liệu nổ công nghiệp. Nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh, phát triển bền vững đi đôi với bảo vệ môi trường sinh thái; góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

1.4.1.3. Một số chỉ tiêu chủ yếu về sản xuất kinh doanh của TKV trong giai đoạn

2011-2015

a) Sản lượng than khai thác và tiêu thụ



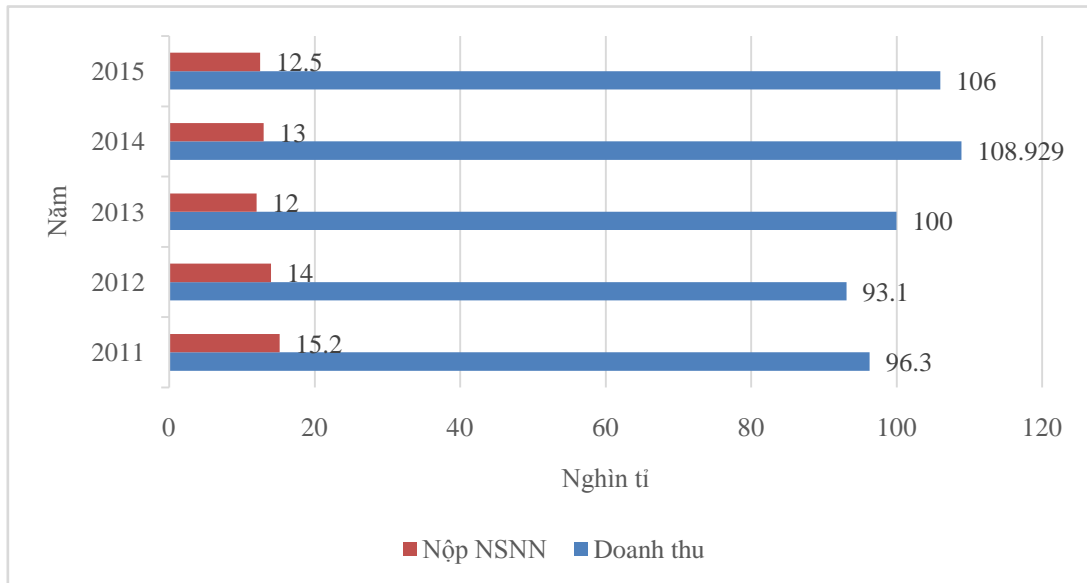
Hình 1.1. Biểu đồ sản lượng sản xuất và tiêu thụ than

(Nguồn: Tạp chí than Khoáng sản Việt Nam số 12/2015)

Sản lượng than thương phẩm năm 1994 chỉ đạt 6 triệu tấn. Tuy nhiên đến năm 2005 đã đạt 31,3 triệu tấn, vượt xa mục tiêu sản lượng mà Quy hoạch phát triển ngành Than đề ra cho năm 2020. Năm 2014 sản lượng than thành phẩm là 42 triệu tấn, gấp gần 7 lần so với sản lượng năm 1994, giúp doanh thu than tăng từ 1,3 ngàn tỷ đồng năm 1994 lên 55,3 ngàn tỷ đồng (tăng 42,5 lần)

b) Doanh thu và đóng góp cho NSNN

Tổng doanh thu và đóng góp của TKV trong việc nộp ngân sách nhà nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô ngày càng tăng qua các năm. Mặc dù vào thời điểm hiện tại, tình hình sản xuất kinh doanh than của Tập đoàn còn gặp nhiều khó khăn. Song những nỗ lực của TKV để quản lý ngành hiệu quả, đóng góp vào NSNN là rất đáng ghi nhận.

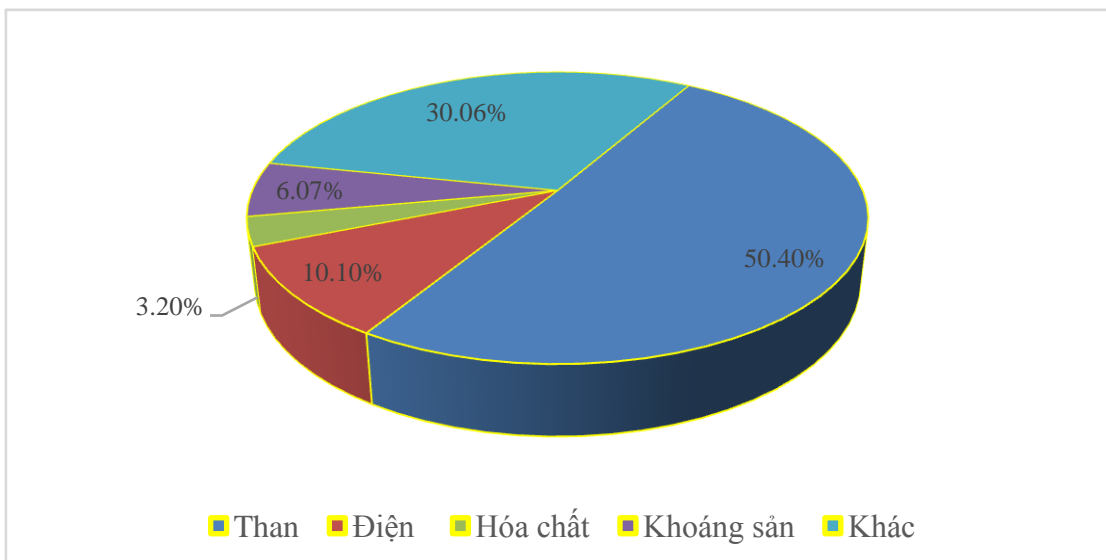


Hình 1.2. Biểu đồ doanh thu và nộp ngân sách nhà nước 2011-2015

(Nguồn: Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam - TKV)

c) Cơ cấu ngành nghề

Ngoài sản xuất than, khoáng sản, TKV đã phát triển các ngành sản xuất khác như cơ khí, điện, vật liệu công nghiệp và các ngành khác theo hướng kinh doanh đa ngành trên nền than, khoáng sản với mục tiêu vừa đảm bảo có hiệu quả, vừa nâng cao tính tự chủ, ổn định và bền vững cho ngành chủ lực sản xuất than, khoáng sản của TKV.

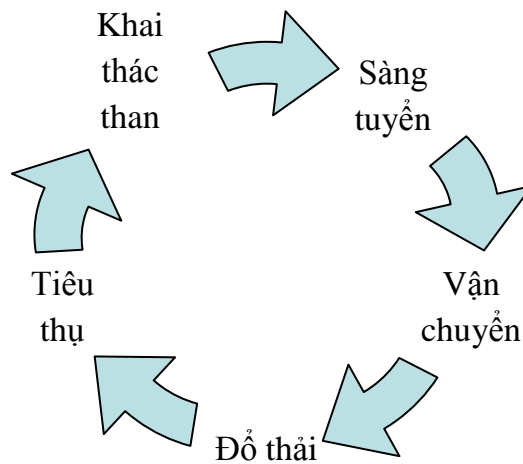


Hình 1.3. Cơ cấu ngành nghề TKV năm 2015

(Nguồn: Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam - TKV)

1.4.1.4. Tác động của khai thác Than - Khoáng sản tới môi trường

Khai thác than thuộc lĩnh vực công nghiệp nặng và được xếp vào ngành khai khoáng nói chung. Than là loại tài nguyên không tái tạo, vì vậy trữ lượng có hạn. Nếu biết khai thác đúng cách hay nói cách khác biết áp dụng công nghệ khai thác hiện đại, áp dụng công nghệ khai thác phù hợp theo từng cấu trúc địa chất kiến tạo của từng khu vực khai thác sẽ cho phép khai thác đến mức tối đa trữ lượng huy động. Than nằm trong lòng đất, tùy vào độ tuổi, đặc tính khác nhau mà chất lượng than cũng khác nhau. Ngoài ra, trữ lượng mỗi vùng, mỗi khu vực cũng khác nhau. Than phân bố không đồng đều, có nơi có, nơi không, có chỗ nhiều, chỗ ít. Than có thể nằm bất kể nơi đâu, từ núi cao, rừng sâu, đến đồng bằng trung du hay thậm chí cả dưới lòng sông, đáy biển. Vì thế, tùy thuộc vào từng khu vực, địa điểm mà các công nghệ khai thác được áp dụng là khác nhau. Về loại hình khai thác, hiện nay ở Việt Nam và trên thế giới có 2 loại hình khai thác chính là khai thác hầm lò và khai thác lộ thiên.



Hình 1.4. Quy trình khép kín các hoạt động chính trong khai thác than

Qua hình 1.4 trên cho thấy các khâu chính trong hoạt động khai thác than có mối liên quan mật thiết, chặt chẽ với nhau và mỗi khâu đều gây ra các tác động nhất định đến môi trường. Ngoài các khâu chính trên còn phải kể đến các khâu phụ khác như công tác sửa chữa cơ khí, cung cấp điện nước, thông tin liên lạc. Định hướng trong công tác quản lý bảo vệ môi trường chính là khống chế ô nhiễm phát sinh ngay tại nguồn và quy hoạch các khâu trên một cách hợp lý, đồng bộ và nhất quán.

Bảng 1.3. Đánh giá sơ lược các tác động chính của hoạt động khai thác than đến môi trường

Tác động	Biểu hiện của tác động	Định hướng biện pháp giảm thiểu
Không khí	Môi trường không khí bị ô nhiễm bởi bụi, tiếng ồn, các chất khí thải, làm cho sức chịu tải của môi trường ngày càng kém đi	Khống chế tác động ngay tại nguồn
Nước	Các nguồn nước thải nếu không được xử lý khi thải ra môi trường gây ô nhiễm nguồn tiếp nhận như pH thấp, hàm lượng cặn tăng, độ đục tăng, các nguyên tố gây ô nhiễm khác như Fe, Mn... cùng các kim loại nặng (As, Pb, Hg, Cd...) tăng, làm giảm tính đa dạng sinh học của nguồn nước mặt	Khống chế tác động ngay tại nguồn
Đất	Chất lượng đất khu vực thực hiện các hoạt động khai thác ngày càng nghèo kiệt, hàm lượng các chất dinh dưỡng mất đi, đất trở nên khô cứng, bỏ rời	Khống chế tác động ngay tại nguồn, cải tạo hoàn phục đất
Bề mặt địa hình	Làm thay đổi bề mặt địa hình một cách mạnh mẽ như tạo ra các moong sâu, núi cao, làm mất đi thảm thực vật trên bề mặt	Khó có biện pháp giảm thiểu, chỉ hạn chế bằng cách tích cực áp dụng khai thác hầm lò tại những nơi điều kiện cho phép. Tiến hành hoàn nguyên từng phần
Bãi thải đến môi trường	Khối lượng đất đá bóc của lộ thiên là rất lớn, khi đổ thải sẽ hình thành các bãi thải. Biểu hiện của tác động này chủ yếu là sự trượt lở bãi thải, nước khu bãi thải chảy ra cuốn theo bùn cát gây bồi lấp dòng chảy mặt	Quy hoạch đổ thải hợp lý. Nên tận dụng đổ thải trong, hạn chế đổ thải bãi thải ngoài
chế độ thủy văn khu vực thực hiện dự án	Công tác thoát nước thải khai trường với lưu lượng lớn làm thay đổi lưu lượng nguồn nước mặt tiếp nhận. Sự biến mất của rừng phòng hộ đầu nguồn do các hoạt động khai thác than trước đây cũng là nguyên nhân quan trọng làm thay đổi chế độ thủy văn (có lũ quét vào mùa mưa). Quá trình đổ thải tạo bãi thải cao, vào mùa mưa nước thoát từ	<ul style="list-style-type: none"> - Khống chế tác động ngay tại nguồn - Trồng cây gây rừng phòng hộ đầu nguồn, trồng cây phủ xanh đất trống đồi trọc - Xử lý các bãi thải: kè,

Tác động	Biểu hiện của tác động	Định hướng biện pháp giảm thiểu
	chân bãi thải cuốn theo bùn cát gây bồi lấp lòng sông, suối, làm khả năng tiêu thoát nước kém	nạo vét sông suối thường xuyên, hạn chế đổ thải bãi thải ngoài

TÀI LIỆU THAM KHẢO

I. Tài liệu tiếng Việt

1. Bộ Công thương (2015), *Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020 có xét triển vọng đến năm 2030 (điều chỉnh)*, Tập đoàn Công nghiệp Than- Khoáng sản Việt Nam- TKV.
2. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2001), *Giới thiệu về công cụ kinh tế và khả năng áp dụng trong quản lý môi trường ở Việt Nam*, Hà Nội.
3. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2004), *Chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
4. Nguyễn Thế Chinh (2003), *Kinh tế và Quản lý môi trường*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
5. Nguyễn Thế Chinh (2009), *Áp dụng các công cụ kinh tế để nâng cao năng lực quản lý môi trường trong doanh nghiệp*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
6. Hoàng Xuân Cơ (2005), *Kinh tế môi trường*, NXB Giáo Dục.
7. Nguyễn Mạnh Điệp (2014), “*Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam: Xây dựng và phát triển ngành công nghiệp môi trường*”, Tạp chí Than – Khoáng sản Việt Nam số 10/2015.
8. Lưu Đức Hải, Nguyễn Ngọc Sinh (2000), *Quản lý môi trường cho sự phát triển bền vững*, NXB Đại học quốc gia Hà Nội.
9. Nguyễn Ngọc Khánh (2015), “*Phát triển bền vững*”, Đại học quốc gia Hà Nội.
10. Lê Văn Khoa (2001), *Khoa học Môi trường*, NXB Giáo dục, Hà Nội.
11. Nguyễn Cảnh Nam (2013), “*Những bất cập trong quản lý hoạt động khoáng sản*”, Tạp chí Than – Khoáng sản Việt Nam số 6/2014.
12. Nguyễn Thị Kim Nga (2005), *Kinh tế tài nguyên và môi trường*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.

13. Nguyễn Thị Kim Ngân (2012), *Nghiên cứu áp dụng công cụ kinh tế cho quản lý môi trường trong khai thác than vùng Quảng Ninh*, Luận án tiến sĩ, Trường đại học Mỏ - Địa chất, Hà Nội.
14. Minh Phương (2015), “Kiểm soát nguồn thu khi tăng thuế bảo vệ môi trường”, Hội bảo vệ Thiên nhiên và Môi trường Việt Nam.
15. TKV (2014), *20 năm Than – Khoáng sản Việt Nam*, Hà Nội.
16. Đinh Thị Hải Vân (2014), *Quản lý môi trường*, NXB Đại học Nông nghiệp Hà Nội.

II. Tài liệu tiếng Nước ngoài

- Ahmed M. Hussen, *Principles of Environmental Economics: Economics, ecology and public policy*, T.J. Internatinal Ltd., Padstow, Great Britain, 2000.
- GEF (1999a), *Global Environment Facility, Experience with Conservation Trust Funds*, Evaluation Report #1-99. Washington, D.C, January 1999.80pp.
- Lee B Clarke (July 1995), "*Coal mining and water quality*", IEA Coal Research, London, IEACR/80.
- Interagency Planning Group (1995), *Environmental Funds: A New Approach to Sustainable Development*, [Report on a briefing on April 26, 1995, Paris, New York: IPG].
- Starke, L(1995), *Environmental Funds: The First Five Years*, (Commissioned by UNDP/GEF for the Interagency Planning Group on Environmental Funds), New York: Interagency Planning Group.
- UNEP, World Bank (1998): *Finance, mining and sustainability, 2001-2002 WHO, UNDP: Mine rehabilitation for health and environment*, United nations publication.