

**BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO
TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT TP. HỒ CHÍ MINH**



NGUYỄN HOÀNG THÙY TRANG

**PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG Ở
VIỆT NAM**

Ngành: Luật học

Chuyên ngành: Luật Kinh tế

Mã số: 9.38.01.07

LUẬN ÁN TIẾN SỸ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. PHẠM DUY NGHĨA

TP. HỒ CHÍ MINH, NĂM 2023

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan Luận án là công trình nghiên cứu khoa học nghiêm túc của riêng tôi. Các kết quả nghiên cứu nêu trong Luận án chưa được công bố trong bất kỳ công trình khoa học nào khác, các số liệu và trích dẫn trong Luận án đảm bảo tính chính xác, tin cậy và trung thực.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN
Nguyễn Hoàng Thùy Trang

MỤC LỤC

Trang

LỜI CAM ĐOAN

MỤC LỤC

DANH MỤC VIẾT TẮT TRONG LUẬN ÁN

PHẦN MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài.....	1
2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu	3
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu	3
4. Phương pháp nghiên cứu	4
5. Những điểm mới, ý nghĩa thực tiễn, khoa học của luận án	7
6. Cơ cấu của luận án	8
CHƯƠNG 1	9
TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG	9
1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu	9
1.1.1. Các công trình nghiên cứu tổng quan về dịch vụ công, dịch vụ môi trường và thị trường dịch vụ môi trường	9
1.1.2. Các công trình nghiên cứu về dịch vụ môi trường dưới góc độ chính sách, chiến lược	16
1.1.3. Các công trình nghiên cứu về dịch vụ môi trường dưới góc độ pháp lý	19
1.1.4. Các công trình nghiên cứu về các dịch vụ cụ thể của dịch vụ môi trường	19
1.1.5. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu ...	24
1.2. Cơ sở lý thuyết của luận án.....	27
1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu	27
1.2.2. Các giả thiết nghiên cứu	27
1.2.3. Lý thuyết nghiên cứu	29
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	41
CHƯƠNG 2	42
LÝ LUẬN VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG VÀ VỀ PHÁP LUẬT DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG	42
2.1. Lý luận về dịch vụ môi trường	42
2.1.1. Khái niệm dịch vụ môi trường.....	42
2.1.1.1. Quan niệm về dịch vụ môi trường theo GATS.....	42
2.1.1.2. Khái niệm dịch vụ môi trường theo OECD và EUROSTAT	44
2.1.1.3. Khái niệm dịch vụ môi trường theo pháp luật Việt Nam	48
2.1.2. Phân loại dịch vụ môi trường.....	51
2.1.2.1. Căn cứ vào đối tượng của dịch vụ	51
2.1.2.2. Căn cứ vào chủ thể cung ứng dịch vụ.....	52
2.1.2.3. Căn cứ vào chủ thể sử dụng dịch vụ.....	53

2.1.2.4.	Căn cứ vào hình thức và mức độ can thiệp của Nhà nước	53
2.1.3.	Đặc điểm của dịch vụ môi trường.....	54
2.1.4.	Vai trò của dịch vụ môi trường.....	59
2.1.4.1.	Đối với hoạt động bảo vệ môi trường.....	59
2.1.4.2.	Đối với sự phát triển kinh tế, xã hội	59
2.2.	Lý luận về pháp luật dịch vụ môi trường.....	61
2.2.1.	Khái niệm pháp luật dịch vụ môi trường.....	61
2.2.2.	Những yêu cầu đối với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường	62
2.2.2.1.	Phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường.....	62
2.2.2.2.	Huy động tối đa nguồn lực xã hội đầu tư cho dịch vụ môi trường	63
2.2.2.3.	Bảo đảm cung ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu sử dụng dịch vụ môi trường nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững.....	64
2.2.2.4.	Đáp ứng được yêu cầu của việc hội nhập kinh tế quốc tế.....	65
2.2.2.5.	Đảm bảo tính công bằng, minh bạch và công khai	66
2.2.3.	Cơ cấu về nội dung của pháp luật dịch vụ môi trường	67
2.2.4.	Nguồn của pháp luật dịch vụ môi trường.....	68
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	70	
CHƯƠNG 3	71	
THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM	71	
3.1.	Thực trạng pháp luật về chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường	71
3.1.1.	Về loại hình và phạm vi hoạt động của chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường	71
3.1.2.	Về cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường.....	76
3.2.	Thực trạng pháp luật về giá dịch vụ môi trường.....	84
3.2.1.	Hoạt động định giá dịch vụ	84
3.2.2.	Về biện pháp trợ giá, hỗ trợ về giá dịch vụ môi trường.....	89
3.3.	Thực trạng pháp luật về quản lý chất lượng dịch vụ	90
3.3.1.	Các quy định về điều kiện đối với chủ thể cung ứng dịch vụ	91
3.3.1.1.	Quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh dịch vụ môi trường.....	91
3.3.1.2.	Quy định về điều kiện khác đối với chủ thể kinh doanh dịch vụ môi trường	93
3.3.2.	Cơ chế bảo đảm thi hành các quy định pháp luật về chất lượng dịch vụ	98
3.3.2.1.	Xử lý hành chính đối với hành vi vi phạm quy định của pháp luật về chất lượng dịch vụ.....	98
3.3.2.2.	Về trách nhiệm hình sự.....	99
3.3.2.3.	Cơ chế kiểm tra, giám sát việc tuân thủ điều kiện, nghĩa vụ của các chủ thể.....	100
3.4.	Thực trạng pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ đối với dịch vụ môi trường.....	101
3.4.1.	Về đối tượng ưu đãi, hỗ trợ.....	102
3.4.2.	Về các hình thức ưu đãi, hỗ trợ	105
3.4.2.1.	Hình thức ưu đãi về thuế và ưu đãi tiền thuê đất.....	106
3.4.2.2.	Hình thức ưu đãi huy động vốn.....	108
3.4.2.3.	Về hình thức hỗ trợ	115
3.4.2.4.	Đảm bảo tính công khai, minh bạch và hiệu quả trong việc ưu đãi, hỗ trợ.....	121
3.5.	Hợp đồng trong cung ứng, sử dụng dịch vụ môi trường	122
3.5.1.	Hợp đồng dự án PPP.....	122
3.5.2.	Hợp đồng cung ứng dịch vụ	126
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3	133	
CHƯƠNG 4.....	135	
GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG	135	

4.1. Về quan điểm và mục tiêu.....	135
4.1.1. Về việc xác định quan điểm và mục tiêu	135
4.1.2. Về việc xây dựng và thực hiện quan điểm, mục tiêu.....	138
4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường	139
4.2.1. Về vấn đề xác định mã ngành dịch vụ môi trường.....	139
4.2.2. Giải pháp hoàn thiện quy định về chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường.....	141
4.2.3. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về giá dịch vụ môi trường.....	144
4.2.3.1. Về định hướng hoàn thiện.....	144
4.2.3.2. Các giải pháp cụ thể.....	147
4.2.4. Giải pháp về quản lý chất lượng	151
4.2.5. Giải pháp hoàn thiện quy định về ưu đãi, hỗ trợ dịch vụ môi trường	153
4.2.5.1. Về phương hướng hoàn thiện	153
4.2.5.2. Các giải pháp cụ thể.....	155
4.2.6. Giải pháp về hợp đồng trong cung ứng, sử dụng dịch vụ môi trường	160
PHẦN KẾT LUẬN	164
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	
PHỤ LỤC	

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

STT	TỪ VIẾT TẮT	NGHĨA CỦA TỪ
1	APEC	Diễn đàn hợp tác kinh tế châu Á – Thái Bình Dương (Asia – Pacific Economic Cooperation)
2	BVMT	Bảo vệ môi trường
3	CTRSH	Chất thải rắn sinh hoạt
4	DVMT	Dịch vụ môi trường
5	ĐTM	Đánh giá tác động môi trường
6	EU	European Union (Liên minh Châu Âu)
7	NCS	Nghiên cứu sinh
8	OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Tổ chức hợp tác kinh tế và phát triển)
9	PPP	Public – Private Parnership (Đầu tư theo hình thức đối tác công tư)
10	TN và MT	Tài nguyên và Môi trường
11	TTCP	Thủ tướng Chính phủ
12	WTO	World Trade Organizations (Tổ chức thương mại thế giới)

PHẦN MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

BVMT là vấn đề có tầm quan trọng chiến lược. Để có thể huy động được tối đa nguồn lực cho hoạt động này, một trong các nhiệm vụ cơ bản đã được xác định trong Chiến lược BVMT quốc gia là xã hội hóa công tác BVMT. Phát triển DVMT là một trong những hướng tiếp cận thực hiện nhiệm vụ xã hội hoá công tác BVMT nhằm huy động nguồn lực của các nhà đầu tư trong và ngoài nước đầu tư vào lĩnh vực này. Việc phát triển DVMT không chỉ dừng lại ở việc huy động các nguồn lực cho hoạt động BVMT, giúp người sử dụng dịch vụ thực hiện nghĩa vụ BVMT của mình theo quy định của pháp luật nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững mà còn góp phần nâng cao tỷ trọng đóng góp của lĩnh vực dịch vụ và mở rộng thị trường cho doanh nghiệp trong nền kinh tế.

Sự phát triển kinh tế ngày càng tạo áp lực đối với môi trường, đặc biệt là áp lực về ô nhiễm môi trường và biến đổi khí hậu. Trong điều kiện pháp luật về BVMT ngày càng hoàn thiện, nghĩa vụ về BVMT của các chủ thể như nghĩa vụ ĐTM, nghĩa vụ quản lý chất thải... ngày càng chặt chẽ đã làm phát sinh nhu cầu ngày càng lớn trong việc sử dụng DVMT. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã có nhiều chủ trương, chính sách và quy định của pháp luật nhằm nâng cao hiệu quả công tác BVMT cũng như phát triển ngành DVMT như: Chỉ thị số 36/CT-TW của Bộ Chính trị ban hành năm 1998, Chỉ thị số 29/CT-TW của Bộ Chính trị ban hành năm 2009 về BVMT trong thời kỳ công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước, Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004¹, Nghị quyết số 06-NQ/TW Hội nghị TW 4 khoá XII, Chỉ thị số 15/2007/CT-TTg ngày 22/6/2007 của TTCP về một số giải pháp chủ yếu nhằm thúc đẩy đầu tư nước ngoài vào Việt Nam, Luật BVMT 2005, Luật BVMT 2014, Luật BVMT 2020.... Bộ TN và MT được TTCP giao thực hiện nhiệm vụ Xây dựng đề án phát triển DVMT phù hợp với các quy định WTO trong lĩnh vực môi trường, cung cấp các DVMT, Quyết định 1030/QĐ – TTg ngày 20/7/2009 của TTCP Phê duyệt “Đề án phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2025”; Quyết định 249/QĐ – TTg ngày 10/2/2010 của TTCP Về việc phê duyệt đề án phát triển DVMT đến năm 2020, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước giai đoạn 2011 – 2020, Quyết định số 1463/QĐ-TTg ngày 22/7/2016 của TTCP Phê duyệt Đề án phát triển

¹ Nghị quyết số 41/TW ngày 15/11/2004 của Bộ chính trị về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước khẳng định quan điểm: “BVMT là một trong những vấn đề sống còn của nhân loại; là nhân tố bảo đảm sức khoẻ và chất lượng cuộc sống của nhân dân; góp phần quan trọng vào việc phát triển kinh tế - xã hội, ổn định chính trị, an ninh quốc gia và thúc đẩy hội nhập kinh tế quốc tế của nước ta”. Nghị quyết xác định cần “Tạo cơ sở pháp lý và cơ chế, chính sách khuyến khích cá nhân, tổ chức và cộng đồng tham gia công tác BVMT. Hình thành các loại hình tổ chức đánh giá, tư vấn, giám định, công nhận, chứng nhận về BVMT; khuyến khích mọi thành phần kinh tế tham gia các dịch vụ thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải và các dịch vụ khác về BVMT”.

mạng lưới doanh nghiệp DVMT đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, Quyết định số 1570/QĐ-TTg ngày 09/8/2016 Phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT, Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 13/2/2017 Phê duyệt Đề án phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2025... Bên cạnh đó, Quyết định số 1658/QĐ -TTg của TTCP ngày 01/10/2021 Phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030 và tầm nhìn đến 2050”, Quyết định số 882/QĐ – TTg ngày 22/7/2022 của TTCP Phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 – 2030 cũng đặt ra định hướng nhằm thúc đẩy sản xuất hàng hóa môi trường và cung ứng DVMT. Ngoài ra, Việt Nam cũng đã tham gia ký kết rất nhiều cam kết quốc tế về BVMT nói chung và mở cửa thị trường DVMT nói riêng như Biểu cam kết gia nhập WTO, Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), ... Thị trường DVMT ở Việt Nam đã có sự phát triển đáng ghi nhận, số lượng doanh nghiệp đăng ký hoạt động trong lĩnh vực này ngày một gia tăng nhanh chóng². Tuy nhiên, cho đến nay, ngành DVMT ở Việt Nam vẫn chưa phát triển đúng tiềm năng, chưa đáp ứng được yêu cầu của hoạt động BVMT và phát triển kinh tế như mục tiêu đề ra. Việc cung ứng dịch vụ DVMT và vai trò quản lý nhà nước đối với việc cung ứng dịch vụ vẫn còn nhiều bất cập và hạn chế cần được khắc phục để phát triển DVMT ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế.

Theo Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật BVMT 2005 của Bộ TN & MT thì “Phần lớn các doanh nghiệp tham gia cung cấp DVMT đều là những doanh nghiệp nhỏ và vừa, không đủ nguồn lực để tham gia giải quyết những vấn đề môi trường, cấp bách của đất nước. Trong khi đó, nhà nước chưa có chính sách cụ thể hỗ trợ thành lập các doanh nghiệp lớn, đủ mạnh tham gia cung ứng DVMT”³. Tiếp đó, Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật BVMT 2014 vẫn tiếp tục lặp lại: “Phần lớn các doanh nghiệp tham gia cung cấp dịch vụ môi trường là những doanh nghiệp nhỏ và vừa, không đủ nguồn lực để tham gia giải quyết những vấn đề môi trường, cấp bách của đất nước”, “các chính sách thúc đẩy hoặc hỗ trợ phát triển các sản phẩm và dịch vụ trong lĩnh vực môi trường khá nhiều nhưng chủ yếu là

² Năm 2007, trong lĩnh vực xử lý nước thải, cả nước mới có 36 doanh nghiệp đăng ký hoạt động thì đến năm 2010 đã lên đến 153 doanh nghiệp. Trong lĩnh vực thu gom và xử lý chất thải rắn, có 270 doanh nghiệp năm 2007 và đến năm 2010 là 463 doanh nghiệp. Tại thời điểm cuối năm 2012, theo khảo sát của Tổng cục Môi trường, có 3.982 doanh nghiệp đăng ký hoạt động trong lĩnh vực DVMT, trong đó có 3.581 doanh nghiệp được thành lập trong giai đoạn 2006 - 2012, riêng giai đoạn 2006 - 2009 đã có tới 2.321 doanh nghiệp được thành lập đăng ký hoạt động trong lĩnh vực này. Trong lĩnh vực xử lý nước thải, giai đoạn 2007 - 2010 tốc độ gia tăng số lượng doanh nghiệp đăng ký trung bình đạt 62%/năm, tốc độ gia tăng số lượng lao động đạt 45%/năm, tốc độ tăng vốn đạt trung bình 78 %/năm. Trong lĩnh vực thu gom và xử lý chất thải rắn, tốc độ tăng số lượng doanh nghiệp đạt 20 %/năm trong giai đoạn 2007 - 2010, tăng lao động đạt 8%/năm và tăng nguồn vốn đạt 36%/năm. Đến năm 2019, tổng số doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực môi trường tăng lên 4938. Xem Huỳnh Trung Hải, Nguyễn Đức Quảng (2014), *Một số kinh nghiệm về phát triển công nghiệp môi trường trên thế giới*, Tạp chí môi trường số 10, trang 14. Xem thêm Nguyễn Thị Quỳnh Hương, Nguyễn Hải Yến (2021), *Ngành dịch vụ môi trường Việt Nam – Cơ hội và thách thức trong bối cảnh hội nhập quốc tế*,

³ Bộ TN và MT (2013), *Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật BVMT 2005*, trang 82.

quan điểm, định hướng” và “công tác xã hội hoá khu vực DVMT còn hạn chế, nhiều doanh nghiệp cung cấp DVMT khó khăn trong tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi”⁴.

Với mong muốn góp phần hoàn thiện pháp luật về DVMT trên cơ sở nghiên cứu làm rõ ưu điểm và hạn chế của pháp luật về DVMT ở Việt Nam, đề xuất các giải pháp hoàn thiện nhằm thúc đẩy sự phát triển của DVMT gắn với thực hiện mục tiêu phát triển bền vững và xu hướng tăng trưởng xanh, tác giả chọn đề tài “Pháp luật về dịch vụ môi trường ở Việt Nam” làm luận án tiến sỹ.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn của pháp luật về DVMT để từ đó đưa ra định hướng và giải pháp hoàn thiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để hướng tới mục đích nghiên cứu nói trên, luận án cần giải quyết các nhiệm vụ nghiên cứu cụ thể như sau:

- Làm sáng tỏ các vấn đề lý luận về DVMT như khái niệm, đặc điểm, phân loại, vai trò của DVMT.
- Phân tích khái niệm, đặc điểm và xác định nội dung của pháp luật về DVMT.
- Nghiên cứu pháp luật của một số quốc gia và rút ra bài học kinh nghiệm cho việc hoàn thiện pháp luật về DVMT tại Việt Nam.
- Phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về DVMT ở Việt Nam, phát hiện những hạn chế, bất cập và xác định được nguyên nhân dẫn đến những hạn chế, bất cập liên quan đến các quy định pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam.
- Đưa ra định hướng và đề xuất các giải pháp xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Phạm vi nghiên cứu

- Về nội dung nghiên cứu: Luận án tập trung nghiên cứu khía cạnh pháp lý của vấn đề cung ứng và sử dụng DVMT. Các lý thuyết của kinh tế học được sử dụng để xây dựng cơ sở lý thuyết cho việc phân tích, đánh giá pháp luật về DVMT dưới góc độ kinh tế trên cơ sở nguyên lý của phương pháp kinh tế học pháp luật.

⁴ Bộ TN và MT (2020), *Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật BVMT 2014*, trang 33-34.

- Về thời gian: NCS giới hạn việc phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật về DVMT kể từ thời điểm Chính phủ phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia là tháng 9/2012 đến nay.
- Về không gian: NCS tập trung nghiên cứu các quy định của pháp luật Việt Nam về DVMT, thực trạng áp dụng pháp luật về DVMT ở Việt Nam. Quy định và thực tiễn áp dụng ở nước ngoài được sử dụng chủ yếu nhằm mục đích so sánh nhằm rút ra những bài học cho Việt Nam trong hoàn thiện pháp luật về DVMT.

3.2. Đối tượng nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu của đề tài được giới hạn cụ thể như sau:

- Các quan điểm khoa học về DVMT và pháp luật về DVMT
- Các yếu tố kinh tế, chính trị, xã hội có tác động đến việc điều chỉnh bằng pháp luật việc cung ứng và sử dụng DVMT
- Các quy định của pháp luật về DVMT
- Thực tiễn áp dụng quy định pháp luật về DVMT
- Kinh nghiệm pháp luật Hoa Kỳ về một số vấn đề pháp lý liên quan đến DVMT

4. Phương pháp nghiên cứu

Để thực hiện luận án này, NCS sử dụng các phương pháp nghiên cứu sau:

Phương pháp thống kê, tổng hợp: Trên cơ sở các số liệu thu thập được từ thực tiễn cung ứng và sử dụng DVMT, nhu cầu sử dụng và sự phát triển của DVMT ở Việt Nam, tác giả thống kê, tổng hợp xử lý bằng excel, word dưới dạng các Bảng số liệu, sơ đồ, biểu đồ, hình ảnh nhằm: (i) mục đích phân loại, đánh giá các thông tin, tài liệu liên quan đến đề tài luận án; (ii) tập hợp, phân tích, đánh giá tình hình nghiên cứu trong và ngoài nước liên quan đến nội dung đề tài luận án, kinh nghiệm của các quốc gia trên thế giới trong việc xây dựng và thực hiện pháp luật về DVMT và các quy định pháp luật về DVMT của Việt Nam trong thời gian qua.

Phương pháp phân tích: Phương pháp này được NCS sử dụng chủ yếu để phân tích các quan điểm khoa học, các quy định của pháp luật về DVMT, các vụ việc thực tiễn tại các chương của luận án. Để sơ đồ hóa các quan hệ tương quan, nhân quả của các biến số, các mối quan hệ bao gồm quan hệ giữa kinh tế và pháp luật, quan hệ nội tại giữa các yếu tố pháp lý trong xây dựng và tổ chức thực hiện các quy định pháp luật về DVMT theo bản chất và trình tự của chúng, khung phân tích của luận án được xác định cụ thể như sau:

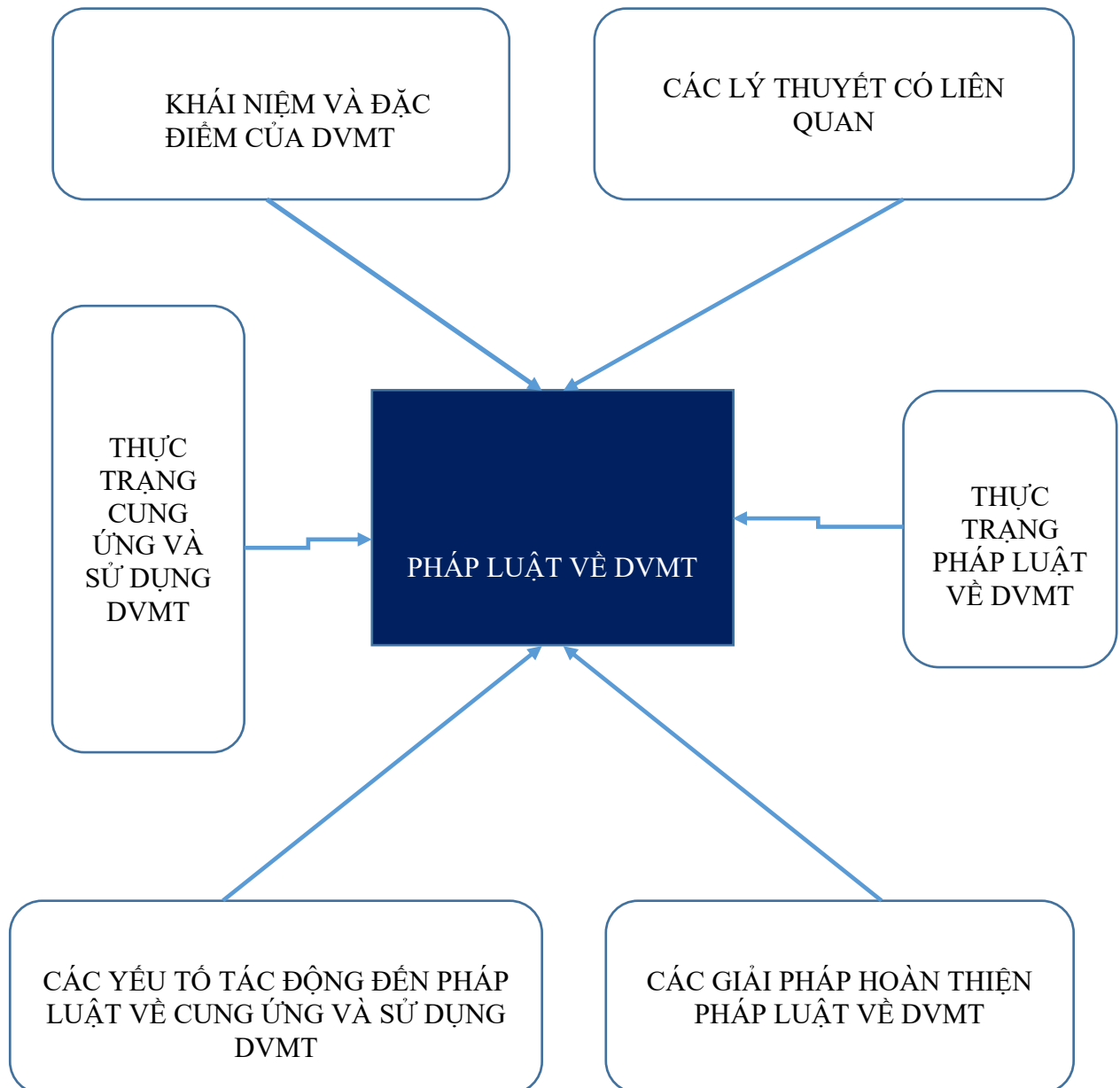
- Phân tích các khái niệm liên quan đến DVMT dưới các góc độ như kinh tế học, luật học, theo cách hiểu thông thường (theo từ điển phổ thông, từ điển chuyên ngành) để hình

thành khung khái niệm nhằm xác định giới hạn, phạm vi nghiên cứu, kết nối các khía cạnh cần nghiên cứu như xác định vấn đề, mục tiêu, tổng quan, phương pháp phân tích và xử lý số liệu...Việc phân tích các khái niệm chủ yếu được thực hiện bằng phương pháp định tính hướng đến làm rõ nội hàm, ý nghĩa, đặc điểm của các khái niệm, mô tả đối tượng nghiên cứu.

- Phân tích các lý thuyết của kinh tế học về DVMT như lý thuyết về hiệu quả Pareto và lý thuyết về Nhà nước phúc lợi, lý thuyết về người gây ô nhiễm phải trả tiền, lý thuyết về chi phí giao dịch, lý thuyết cân bằng của Lindahl, lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong điều chỉnh kinh tế vĩ mô...nhằm hình thành khung lý thuyết của luận án. Mặc dù đề tài không thuộc chuyên ngành kinh tế học nhưng cách tiếp cận kinh tế đối với pháp luật dựa trên khái niệm về tính hiệu quả⁵. Do đó, việc phân tích các lý thuyết của kinh tế học chủ yếu nhằm tạo cơ sở cho việc đánh giá pháp luật về DVMT dưới góc độ kinh tế học pháp luật để đánh giá xem các quy định pháp luật về DVMT có bảo đảm tính hiệu quả, tính phù hợp về kinh tế hay không? Nói cách khác, mục đích của việc phân tích các học thuyết về kinh tế là để hình thành tiêu chí kinh tế cho việc đánh giá pháp luật về DVMT, làm rõ tính biến thiên giữa pháp luật và kinh tế trong việc điều chỉnh bằng pháp luật hoạt động cung ứng và sử dụng DVMT. Để phân tích các lý thuyết về kinh tế với ý nghĩa là hệ quy chiếu đánh giá pháp luật, NCS có sử dụng phương pháp nghiên cứu định lượng bằng công cụ thống kê, mô hình hóa, khảo sát, phân tích số liệu.
- Phân tích các quy định của pháp luật, phân tích các thông tin từ thực tiễn áp dụng pháp luật về DVMT nhằm nhận diện những tồn tại và hạn chế của pháp luật về DVMT làm cơ sở cho việc kiến nghị các giải pháp hoàn thiện pháp luật. Để có được bức tranh toàn cảnh của pháp luật về DVMT cũng như sự thay đổi của pháp luật qua các thời kỳ tùy thuộc vào điều kiện kinh tế xã hội và những nhân tố ảnh hưởng, kiểm định các giả thiết đưa ra, việc phân tích thực trạng pháp luật được thực hiện trên cơ sở các mẫu phân tích là các quy định trong từng thời kỳ, mối tương quan của chúng với điều kiện kinh tế - xã hội, thực tiễn áp dụng pháp luật trên phạm vi cả nước, ở một số địa phương điển hình, các doanh nghiệp, các dự án cụ thể thu thập được từ nguồn sơ cấp và thứ cấp, thu thập và phân tích các yếu tố tác động đến sự phát triển, sự hoàn thiện của pháp luật về DVMT.

⁵ Thomas J. Miceli (2009), *The Economic Approach to Law*, second Edition, Stanford University Press, trang 4.

Khung phân tích của luận án được khái quát hoá bằng sơ đồ sau đây:



Phương pháp luật học so sánh: được NCS sử dụng chủ yếu nhằm so sánh, đối chiếu: (1) Các quan điểm của các tổ chức quốc tế về DVMT, từ đó rút ra khái niệm về DVMT phù hợp với thực tiễn của Việt Nam để làm tiền đề nghiên cứu cho toàn bộ luận án; (2) Kinh nghiệm xây dựng và thực hiện pháp luật về phát triển DVMT của các nước trên thế giới để từ đó gợi mở kinh nghiệm cho Việt Nam; (3) so sánh quy định pháp luật Việt Nam về DVMT qua các thời kỳ, so sánh quy định về DVMT của các địa phương. Ngoài ra, NCS còn sử dụng phương pháp phân tích, so sánh phạm vi điều chỉnh giữa pháp luật về DVMT và pháp luật về phát triển DVMT, để từ đó đưa ra các nhận định có cơ sở và làm tiền đề cho quá trình nghiên cứu của luận án.

Phương pháp chứng minh: được sử dụng để chứng minh cho các nhận định, kết luận, chứng minh tính cần thiết, tính khả thi của các giải pháp kiến nghị. Phương pháp này được sử dụng phổ biến trong thực hiện các chương của luận án.

5. Những điểm mới, ý nghĩa thực tiễn, khoa học của luận án

5.1. Những điểm mới của Luận án

Trên cơ sở các nội dung đã phân tích, đánh giá, dự kiến luận án có những điểm mới quan trọng như sau:

- Góp phần đưa ra được khung lý thuyết của pháp luật về DVMT trên cơ sở làm rõ bản chất và đặc điểm của DVMT.
- Đưa ra được các phân tích định lượng về mối tương quan giữa chính sách pháp luật và các học thuyết kinh tế liên quan đến DVMT nhằm xây dựng tiêu chí cho việc đánh giá thực trạng pháp luật và kiến nghị giải pháp hoàn thiện theo hướng phát triển DVMT phải dựa trên mối tương quan giữa lợi ích và chi phí, tổng lợi ích xã hội với lợi ích cá nhân...
- Đưa ra được các đánh giá, nhận xét về thực trạng pháp luật DVMT, đặc biệt là quy định pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước với người cung ứng và sử dụng dịch vụ, xác định rõ vai trò của Nhà nước trong thị trường DVMT với tư cách vừa là chủ thể của quyền lực công, vừa là chủ thể cung ứng và sử dụng dịch vụ.
- Nêu được những kiến nghị có giá trị nhất định về khoa học và thực tiễn cho việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT. Những kiến nghị này được dựa trên cơ sở thực trạng của pháp luật hiện hành, các tiêu chí đánh giá mới và kinh nghiệm pháp luật nước ngoài nhằm hướng tới mục tiêu phát triển bền vững và xu hướng tăng trưởng xanh. Đặc biệt, NCS kiến nghị hướng tiếp cận mới trong phát triển DVMT trên cơ sở tương quan giữa lợi ích xã hội và lợi ích cá nhân, trên cơ sở quy luật của kinh tế thị trường có sự

can thiệp của Nhà nước. Chẳng hạn, đối với ưu đãi, hỗ trợ DVMT, thay vì nặng về ưu đãi, hỗ trợ trực tiếp về lợi nhuận cho chủ đầu tư thông qua miễn, giảm thuế như hiện nay, Nhà nước cần chuyển sang hỗ trợ về thị trường thông qua kích cầu sử dụng dịch vụ, hỗ trợ cho người sử dụng dịch vụ nhằm tăng quy mô thị trường, qua đó giúp người cung cấp dịch vụ mở rộng thị trường, đạt quy mô kinh doanh tối ưu, tăng tỷ suất lợi nhuận cận biên. Hướng tiếp cận này không chỉ phù hợp với cơ chế thị trường mà còn hạn chế tình trạng người kinh doanh lợi dụng ưu đãi, hỗ trợ để tối đa hoá lợi nhuận cá nhân.

5.2. Về ý nghĩa lý luận, thực tiễn của luận án

- Ý nghĩa lý luận: góp phần xây dựng khung lý thuyết cho việc xây dựng, phát triển và nghiên cứu pháp luật về DVMT.
- Ý nghĩa thực tiễn: góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về DVMT, nâng cao hiệu quả thi hành pháp luật về DVMT. Những giải pháp được đề xuất trong luận án này là tài liệu tham khảo cho các nhà lập pháp, các nhà hoạch định chính sách, các nhà nghiên cứu, học viên tại các cơ sở đào tạo luật.

6. Cơ cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, phụ lục và danh mục tài liệu tham khảo, luận án gồm có 4 chương như sau:

Chương 1. Tổng quan về tình hình nghiên cứu và cơ sở lý thuyết nghiên cứu pháp luật về dịch vụ môi trường

Chương 2. Lý luận về dịch vụ môi trường, về pháp luật dịch vụ môi trường

Chương 3. Thực trạng pháp luật về dịch vụ môi trường tại Việt Nam

Chương 4. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU VÀ CƠ SỞ LÝ THUYẾT NGHIÊN CỨU PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG

1.1. Tổng quan tình hình nghiên cứu

Chủ đề DVMT đã được nhiều tác giả trong và ngoài nước nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau nhằm phục vụ cho từng mục đích nghiên cứu cụ thể. Trong phạm vi luận án này, NCS phân chia các công trình này theo 4 nhóm sau đây:

1.1.1. Các công trình nghiên cứu tổng quan về dịch vụ công, dịch vụ môi trường và thị trường dịch vụ môi trường

APEC Committee on Trade and Investment (2013), *Study Report on APEC Environmental Services – Related Technology Market*, APEC Secretariat. Báo cáo này nghiên cứu thông tin tổng quan về thị trường công nghệ liên quan đến DVMT trong khu vực châu Á – Thái Bình Dương nhằm nâng cao nhận thức, thúc đẩy thương mại DVMT và thị trường công nghệ liên quan đến DVMT và nâng cao năng lực của các nền kinh tế APEC để phát triển dịch vụ này. Cuốn sách này gồm có 5 chương. Chương 1 xác định bối cảnh, mục tiêu, phương pháp và các nhân tố chính của dự án. Chương 2 đưa ra định nghĩa và phân loại DVMT theo quan điểm của nhiều tổ chức quốc tế, so sánh chúng và rút ra khái niệm, phân loại DVMT phục vụ cho mục đích của dự án. Dựa trên khái niệm, phân loại ở chương 2, chương 3 đưa ra danh mục và dữ liệu về công nghệ có liên quan đến DVMT, 883 công nghệ được thu thập ở các nền kinh tế APEC. Tiếp đó, chương 4 trình bày thực tiễn về công nghệ liên quan đến DVMT đối với ba hoạt động: xử lý nước thải, xử lý chất thải rắn và xử lý khí ga thải, đồng thời phân tích thị trường của 3 loại dịch vụ này. Cuối cùng, chương 5 rút ra một số kết luận và đề xuất nhằm phát triển thị trường công nghệ liên quan đến DVMT ở các nền kinh tế APEC.

Báo cáo *Environmental Services in the APEC Region: Definition, Challenges and Opportunities* năm 2021 của APEC đã (i) phân tích khái niệm và bản chất của DVMT; (ii) đưa ra số liệu thống kê về kinh doanh DVMT ở các nước thành viên APEC, đánh giá về cơ hội để phát triển ngành DVMT trong tương lai, phân tích rào cản thương mại đối với dịch vụ này và (iii) đề xuất một số kiến nghị về chính sách nhằm phát triển DVMT ở các nước thành viên.

APEC (2022), *Model Schedule of Commitments for Environmental and Environmentally Related Services*, APEC Secretariat đưa ra Biểu cam kết mẫu (Model Schedule of Commitments) về DVMT và các dịch vụ có liên quan đến môi trường để các

quốc gia thành viên APEC tham khảo sử dụng trong quá trình đàm phán, ký kết các hiệp định thương mại. Biểu cam kết này mặc dù vẫn sử dụng cấu trúc phân loại của WTO nhưng có sự phân ngành cụ thể hơn phù hợp với đặc tính “giao thoa” của DVMT.

OECD (1996a), *The Global Environment Goods and Services Industry*, Paris; OECD (1996b), *The Environment Industry – The Washington Meeting*, Paris; OECD (1996c), *Interim Definition and Classification of the Environment Industry*, OCDE/GD (96)117, Paris. Nhóm các chuyên gia của OECD và EUROSTAT họp lần đầu vào tháng 4/1995 tại Luxembourg để thảo luận về ngành công nghiệp môi trường và đến năm 1996, ba báo cáo của nhóm làm việc ra đời. Báo cáo thứ nhất và thứ hai trình bày về khái niệm, sản phẩm, cấu trúc, tăng trưởng, thương mại quốc tế, nhân lực, chính sách và các yếu tố ảnh hưởng đến ngành công nghiệp môi trường. Những nội dung này được minh hoạ bằng các số liệu thống kê về thị trường và tăng trưởng của Pháp, Mỹ, Mê hi cô, Canada, Đức, Ý và khu vực châu Mỹ La tinh. Báo cáo thứ ba phân tích và đưa ra khái niệm và phân loại hàng hoá môi trường và DVMT tạm thời. Khái niệm tạm thời này sau đó được sàng lọc và hoàn thiện hơn tại cuộc họp lần thứ hai tại Luxembourg vào tháng 5/1997.

OECD/EUROSTAT (1999), *Environmental Goods and Services Industry: Manual for the Collection and Analysis of Data*, OECD Publishing, Paris. Cuốn sách này do tổ chức OECD và EUROSTAT phối hợp xuất bản với mục đích đưa ra những hướng dẫn cho các quốc gia trong việc xác định khái niệm, phân loại ngành công nghiệp môi trường nói chung và DVMT nói riêng, đồng thời hướng dẫn các quốc gia về phương pháp thu thập dữ liệu liên quan đến ngành công nghiệp môi trường. Cuốn sách gồm có 5 chương, trong đó chương 1 xác định phạm vi, mục đích nghiên cứu, chương 2 mô tả và phân tích khái niệm, phân loại ngành công nghiệp môi trường, chương 3 và chương 4 trình bày về các phương pháp thu thập dữ liệu, đánh giá ưu nhược điểm của chúng và đề xuất phương pháp ưu việt hơn. Cuối cùng, chương 5 trình bày phương pháp được đề xuất ở chương 4 từ góc độ thực tiễn.

OECD (2001), *Environmental Goods and Services: The Benefits of Further Global Trade Liberalisation*, OECD Publishing, Paris. Cuốn sách này gồm có 3 chương. Chương 1 thảo luận về khái niệm và những vấn đề phát sinh đối với ngành công nghiệp hàng hoá môi trường và DVMT, đồng thời phân tích giá trị và ý nghĩa của việc phân loại hàng hoá môi trường và DVMT theo cách của OECD/EUROSTAT. Chương 2 phân tích các yếu tố cung cầu, các biện pháp liên quan đến thương mại có ảnh hưởng đến sự khuếch tán của hàng hoá môi trường và DVMT ra thị trường quốc tế. Trên cơ sở phân tích ở chương 1 và chương 2, chương 3 nghiên cứu về nhiệm vụ “win – win” mà tự do hoá thương mại, với bản chất đa phương, có thể hỗ trợ để vừa phát triển kinh tế vừa cải thiện và bảo vệ môi trường với chi phí hợp lý và tăng khả năng tiếp cận đối với nước sạch và không khí sạch.

Trong chương này, tác giả cũng khảo sát vai trò của các biện pháp chính sách bổ sung để đảm bảo đạt được kết quả “win – win” từ việc tự do hoá thương mại đối với hàng hoá môi trường và DVMT.

European Commission (2009), *The Environmental Goods and Services Sector: A Data Collection Handbook*, EUROSTAT Methodologies and Working Papers. Cuốn sách này trình bày về việc thu thập, giải thích và phân tích các dữ liệu thống kê về DVMT ở châu Âu và các quốc gia thành viên để làm cơ sở cho việc hoạch định chính sách cho ngành công nghiệp trong tương lai. Mặc dù cuốn sách này chủ yếu tập trung vào việc mô tả các phương pháp thu thập, phân tích, báo cáo dữ liệu và đưa ra một số đề xuất về vấn đề này nhưng những nhận định chung về ngành công nghiệp môi trường nói chung và ngành DVMT nói riêng cùng với những phân tích về khái niệm, phân loại DVMT theo OECD/EUROSTATE có giá trị tham khảo đối với NCS.

WTO - Council for Trade in Services (1998), *Environmental Services*, Background Note by the Secretariat, S/C/W/46; WTO (2000a) Communication from the European Communities and their Member States: GATS 2000: *Environmental Services*, S/CSS/W/38; WTO (2000b) Communication from the United States: *Environmental Services* S/CSS/W/25; WTO (2001): Communication from Switzerland: GATS 2000: *Environmental Services*, SCSS/W/76; WTO (2005) Communication from Australia, the European Communities, Japan, New Zealand, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and the United States: *Joint Report on Informal Discussion on Environmental Services in the Context of the DDA zTN/S/W/28*. Những tài liệu giải thích của Hội đồng Thương mại dịch vụ WTO, những báo cáo trao đổi của EU và các quốc gia khác về DVMT trong WTO này chủ yếu tập trung giải thích về nội hàm của khái niệm và đánh giá về việc phân loại DVMT theo GATS. Đồng thời, các quốc gia cũng trao đổi về các phương thức hợp tác công tư (PPP) để thực hiện cam kết mở cửa thị trường DVMT và các rào cản khác đối với nhà cung ứng dịch vụ nước ngoài khi gia nhập thị trường.

UNCTAD (2003), *Environmental Goods and Services in Trade and Sustainable Development*, Note by the Secretariat. TD/B/COM.1/em.21/2 Geneva. Tài liệu này trình bày tổng quan về các cách tiếp cận khác nhau về việc xác định ngành công nghiệp môi trường, phân tích các khái niệm, cách phân loại hàng hoá và DVMT trong quá trình đàm phán gia nhập WTO và nêu ra những lợi ích mà các quốc gia đang phát triển có thể có được từ việc tự do hoá thương mại đối với ngành DVMT, đồng thời rút ra một số kết luận về việc đàm phán thương mại, xây dựng chính sách quốc gia, xây dựng năng lực nhằm giúp các quốc gia này phát triển bền vững.

Kirkpatrick, Colin (2006), *Trade in Environmental Services: Assessing the Implications for Developing Countries in the GATS*, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 3, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland. Bài viết này phân tích về: (i) cấu trúc thị trường và các phương thức cung ứng DVMT; (ii) phân loại DVMT từ góc độ phát triển bền vững; (iii) các vấn đề liên quan đến lợi ích của DVMT đối với các nước đang phát triển, cụ thể là các vấn đề liên quan đến việc nhập khẩu dịch vụ hạ tầng môi trường và xuất khẩu DVMT thương mại. Bài viết cũng nhấn mạnh việc thực hiện đánh giá tác động phát triển bền vững về lợi ích và chi phí đối với các nước đang phát triển khi tiến hành cam kết trong khuôn khổ của GATS nhằm mục đích đảm bảo rằng thương mại DVMT góp phần phát triển kinh tế, giảm nghèo, đồng thời bảo vệ được tài nguyên môi trường để phát triển bền vững.

Olivier Cattaneo, Michael Engman, Sebastián Sáez, and Robert M. Stern (2010), *International Trade in Services - New Trends and Opportunities for Developing Countries*, The World Bank Washington D.C. Cuốn sách này trình bày về các ngành công nghiệp dịch vụ mà các nước đang phát triển có tiềm năng phát triển dựa vào lợi thế so sánh của mình, trong đó có ngành DVMT. Phần trình bày về ngành DVMT ở chương 10, từ trang 319 – 348, tác giả đã: (i) lý giải tại sao ngành DVMT được quan tâm nhiều ở những nước đang phát triển; (ii) phân tích triển vọng, xu hướng và minh họa bằng các số liệu tổng hợp về thị trường và thương mại DVMT ở một số quốc gia và khu vực trên thế giới; (iii) đưa ra một số đề xuất cho các quốc gia nhằm nắm bắt và khai thác cơ hội thương mại trong lĩnh vực DVMT như cải cách quy định của pháp luật, minh bạch hoá các chính sách, đảm bảo cạnh tranh hiệu quả và hạ giá thành dịch vụ, đảm bảo việc tiếp cận những dịch vụ cơ bản, sử dụng những tiêu chuẩn và công cụ dựa trên nền tảng thị trường, nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nội địa...

Aparna Sawhney (2008), *India - EU Trade and Investment Agreement: Environmental Services Sector Study*, Indian Council for Research on International Economic Research, New Delhi. Trong bài viết này, tác giả đã: (i) trình bày tổng quan về DVMT, bao gồm phân tích khái niệm, đặc điểm, phân loại DVMT; (ii) phân tích tổng quan về quy mô, bản chất, các yếu tố tiềm năng thúc đẩy DVMT phát triển ở Ấn Độ. Tác giả cũng đã phân tích sự tham gia của các chủ thể tư nhân trong việc cung ứng các dịch vụ hạ tầng môi trường, đánh giá về đầu tư nước ngoài, tự do hoá thương mại và triển vọng thương mại, đầu tư đối với ngành DVMT ở Ấn Độ; (iii) đánh giá những trở ngại trong và ngoài nước đối với ngành DVMT của Ấn Độ; (iv) đề xuất các biện pháp và cải cách nhằm phát triển DVMT ở Ấn Độ.

Mark D. Griffith (2009), *A Concept Note on Trade in Environmental Services: Towards the Formulation of a Strategic Framework and Action Plan for the Caribbean Community Single Market and Economy*, Caribinvest Publishing. Bài viết trình bày về khung pháp lý quốc tế về thương mại dịch vụ và mối liên hệ giữa GATS và thương mại DVMT, đồng thời phân tích phạm vi và bản chất của ngành DVMT trong Cộng đồng Thị trường và Kinh tế Caribe, trong đó, tác giả làm rõ khái niệm, phân loại, cấu trúc DVMT. Bên cạnh đó, tác giả cũng phân tích cơ hội, những yếu tố tiềm năng có khả năng góp phần phát triển DVMT và đề xuất những thay đổi về hành động chính sách và pháp luật nhằm phát triển ngành DVMT ở các quốc gia thuộc Cộng đồng này.

Aparna Sawhney, Rupa Chanda (2003), *Trade in Environmental Services: Opportunities and Constraints*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper No. 120. Bài viết giới thiệu tổng quan về DVMT, tổng quan về ngành DVMT trên thế giới và ở Ấn Độ, phân tích vấn đề tư nhân hoá, đầu tư nước ngoài đối với DVMT, đánh giá những trở ngại bên trong và bên ngoài đối với sự phát triển dịch vụ này ở thị trường Ấn Độ. Tác giả cũng phân tích và đánh giá cam kết về DVMT trong GATS và đưa ra một số khuyến nghị về các biện pháp và cải cách nhằm phát triển DVMT ở Ấn Độ.

U.S. International Trade Commission (2013), *Environmental and Related services, Investigation No. 332 – 533*, USITC Publication 4389. Đây là nghiên cứu của Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ về thị trường DVMT và các dịch vụ có liên quan. Nghiên cứu trình bày về rào cản đầu tư và thương mại đối với thị trường DVMT ở Hoa Kỳ và trên phạm vi toàn cầu, đưa ra những nhận xét, đánh giá về thị trường này, đồng thời tập trung vào ba dịch vụ cơ bản là dịch vụ cung cấp nước và xử lý nước thải; dịch vụ đối với chất thải rắn và chất thải độc hại và dịch vụ phục hồi môi trường. Bên cạnh đó, nghiên cứu này cũng phân tích tình hình đầu tư nước ngoài đối với các dịch vụ này.

Báo cáo *Cơ sở lý luận về phát triển DVMT* năm 2010 của Bộ TN và MT, thuộc dự án “Xây dựng chiến lược phát triển DVMT đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030”. Báo cáo này đã trình bày về: (i) Những vấn đề cơ bản về dịch vụ và DVMT; (ii) Các cam kết về DVMT của Việt Nam; (iii) Các yếu tố thúc đẩy sự phát triển, xu hướng và bối cảnh phát triển DVMT ở Việt Nam.

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ của Bộ Công Thương năm 2008 về *Điều tra, đánh giá thực trạng phát triển DVMT ở Việt Nam - Đề xuất chính sách phát triển DVMT phù hợp với các cam kết quốc tế trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế*. Đề tài này nghiên cứu thực trạng phát triển của các loại hình DVMT của Việt Nam về các vấn đề như năng lực cạnh tranh, giá cả, phương thức, năng lực cung ứng dịch vụ của các doanh nghiệp, kèm

theo khảo sát chi tiết toàn bộ các loại hình dịch vụ trên phạm vi cả nước. Đồng thời, đề tài cũng đề cập đến những vấn đề liên quan đến việc thực hiện các cam kết mở của thị trường dịch vụ của Việt Nam và đưa ra những đề xuất về xây dựng pháp luật nhằm thu hút đầu tư vào DVMT. Tuy nhiên, công trình này chủ yếu nghiên cứu dưới góc độ kinh tế môi trường và chưa tập trung nhiều vào khía cạnh pháp lý đối với các vấn đề liên quan đến DVMT.

Bài viết *Hợp tác công tư trong lĩnh vực DVMT đô thị - Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam* của tác giả Trần Ngọc Ngoan, Tạp chí Môi trường số 1/2016. Bài viết trình bày và phân tích xu hướng phát triển DVMT trên thế giới và kinh nghiệm hợp tác công tư của Singapore, Trung Quốc trong DVMT đô thị và từ đó rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.

Bài viết *Phát triển DVMT ở Việt Nam* của các tác giả Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hương, Từ Thuỳ Anh đăng trên Tạp chí Khoa Học Đại Học Quốc Gia Hà Nội: Nghiên cứu Chính sách và Quản lý số 02/2019. Bài viết này phân tích chung về sự tham gia của doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp FDI và các doanh nghiệp khác vào hoạt động cung ứng DVMT, phân tích về tình hình thu hút FDI và thực trạng cung ứng dịch vụ này ở Việt Nam để từ đó tác giả đưa ra một số kiến nghị nhằm phát triển ngành DVMT tại Việt Nam.

Bài viết *Phát triển ngành DVMT của Việt Nam trong hội nhập quốc tế* của Tiến sỹ Phạm Nguyên Minh cùng các tác giả Trần Huy Hoàn và Võ Thị Kim Tuyền trong sách chuyên khảo “Một số vấn đề thương mại và logistics ở Việt Nam thời kỳ đổi mới 1986 – 2016” năm 2016 của Nhà xuất bản Lao động – Xã hội. Bài viết đã đưa ra khái niệm và phân loại về DVMT trên thế giới và của Việt Nam, đồng thời bài viết đã đưa ra những đánh giá, nhận định về thực trạng phát triển DVMT ở Việt Nam và các chính sách hỗ trợ phát triển DVMT, đồng thời đưa ra một số khuyến nghị và giải pháp nhằm thúc đẩy phát triển DVMT ở Việt Nam.

Bài viết *Một số mô hình cung ứng hàng hoá, dịch vụ công và kinh nghiệm hoàn thiện pháp luật ở Việt Nam* của tác giả Nguyễn Quang Vỹ đăng trên tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 17/2012. Bài viết đã trình bày về các mô hình điển hình trên thế giới về cung ứng hàng hoá, dịch vụ công như mô hình “Nhà nước cung ứng tài chính và Nhà nước tổ chức cung ứng hàng hoá, dịch vụ công”, mô hình “Khu vực tư nhân cung ứng tài chính và khu vực tư nhân tự tổ chức cung ứng hàng hoá, dịch vụ công”, mô hình “Nhà nước và khu vực tư nhân cùng liên kết cung ứng tài chính và cung ứng hàng hoá, dịch vụ công”, mô hình “Lập chỗ trống”. Tác giả cũng đã phân tích, đánh giá ưu, nhược điểm của từng mô hình và đưa ra một số kiến nghị và rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam trong việc xây dựng mô hình cung ứng hàng hoá, dịch vụ công.

Bài viết *Xã hội hoá dịch vụ công ở Việt Nam* của tác giả Đỗ Anh Đức và Lê Hồng Sơn đăng trên Tạp chí Cộng sản, số tháng 4/2020. Các tác giả đã làm rõ bản chất của dịch vụ công, các hình thức xã hội hoá dịch vụ công, phân tích, đánh giá thực trạng xã hội hoá dịch vụ công tại Việt Nam và đưa ra một số đề xuất nhằm nâng cao hiệu quả xã hội hoá dịch vụ công trong thời gian tới.

Bài viết *Quản lý nhà nước đối với dịch vụ công – Kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam* của tác giả Phạm Thị Hồng Điệp, tạp chí Khoa học ĐHQGHN, Kinh tế và Kinh doanh, số 03/2013. Trong bài viết này, tác giả đã tập trung nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế về quản lý nhà nước đối với dịch vụ công, cụ thể là: (i) Giới hạn phương thức quản lý và cung ứng trực tiếp của Nhà nước đối với một số dịch vụ công đặc thù; (ii) đa dạng hoá phương thức quản lý dịch vụ công; (iii) xã hội hoá việc cung ứng một số loại dịch vụ công; (iv) Xem xét tình trạng tài chính của các đối tượng thụ hưởng dịch vụ công. Đồng thời, tác giả gợi mở một số vấn đề về cải cách chính sách nhằm nâng cao hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với dịch vụ công tại Việt Nam.

Bài viết *Quản lý Nhà nước đối với dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa* của Tiến sỹ Tạ Quang Ngọc đăng trên tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 06/2021. Tác giả đã làm rõ những quan niệm, đặc trưng cơ bản của dịch vụ công và phân tích vai trò của Nhà nước trong việc quản lý dịch vụ công. Từ đó, tác giả đề xuất một số giải pháp về thể chế, pháp lý và xã hội nhằm nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước và chất lượng cung cấp dịch vụ công.

Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ *Chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài Nhà nước* do Tiến sỹ Lê Chi Mai làm chủ nhiệm đề tài tại Học viện Hành chính quốc gia năm 2002. Trong đề tài này, các tác giả đã: (i) nghiên cứu những vấn đề lý luận và những quan điểm cơ bản về chuyển giao dịch vụ công; (ii) Phân tích, đánh giá thực trạng chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài công lập đối với ba lĩnh vực cụ thể là giáo dục, y tế, giao thông công cộng và việc quản lý của Nhà nước đối với những cơ sở này; (iii) đưa ra những đề xuất nhằm hoàn thiện cơ chế quản lý của Nhà nước trong việc chuyển giao dịch vụ công cho các cơ sở ngoài Nhà nước. Mặc dù công trình này không đề cập đến DVMT nhưng những kết quả nghiên cứu liên quan đến việc chuyển giao dịch vụ công sẽ được NCS tham khảo và sử dụng trong luận án.

Báo cáo nghiên cứu kinh tế *Thị trường hóa cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam* năm 2018 do tác giả Đinh Tuấn Minh làm chủ biên, Nxb. Tri thức, Hà Nội. Đây là sản phẩm của dự án “Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam” do Viện Friedrich Nauman Vietnam tài trợ. Báo cáo này gồm có 5 chương. Các tác giả đã phân tích, đề xuất chính sách thị trường hoá cung ứng dịch vụ công dựa trên trường phái kinh tế học thể chế mới và xem

đây là một công cụ để phát hiện và thay thế các cơ chế hành chính quan liêu bằng các yếu tố/lực lượng thị trường trong các lĩnh vực cung ứng dịch vụ công trong chương 1. Sang chương 2, chương 3, chương 4 và chương 5, các tác giả đã lần lượt nghiên cứu hiện trạng thị trường hoá cung ứng dịch vụ công đối với (i) giáo dục đại học, (ii) DVMT đô thị, (iii) thu hút nguồn lực tư nhân vào việc cung ứng kết cấu hạ tầng đường bộ cao tốc và (iv) thị trường hóa các dịch vụ đánh giá sự phù hợp ở Việt Nam. Bên cạnh đó, các tác giả cũng đã nghiên cứu một số kinh nghiệm quốc tế đối với các vấn đề này và đưa ra các đề xuất cải cách cho Việt Nam.

Bài viết *Một số giải pháp tăng cường đầu tư theo phương thức (PPP) trong xử lý chất thải rắn sinh hoạt của tác giả La Trần Bắc*, Tạp chí Môi trường số chuyên đề số IV/2020. Sau khi đánh giá thực trạng hoạt động xử lý CTRSH, tác giả đã phân tích hình thức PPP trong lĩnh vực này tại Việt Nam, đặc biệt là phân tích về nguồn vốn đầu tư PPP. Từ đó, tác giả đánh giá những hạn chế, bất cập trong đầu tư theo hình thức PPP đối với các dự án xử lý CTRSH, đồng thời đưa ra một số giải pháp nhằm tăng cường đầu tư theo hình thức PPP đối với các dự án này tại Việt Nam.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu về dịch vụ môi trường dưới góc độ chính sách, chiến lược

OECD Environmental Performance Reviews (2019), OECD Publishing, Paris. Đây là một chuỗi các báo cáo của các quốc gia thành viên của OECD về quá trình phát triển mục tiêu chính sách môi trường. Nội dung của các báo cáo tập trung vào việc đánh giá quá trình phát triển bền vững và tăng trưởng xanh, cắt giảm khí nhà kính, ngăn chặn biến đổi khí hậu, quản lý các dịch vụ sinh thái biển, quản lý nước, quản lý chất thải. Đồng thời, các báo cáo này cũng đặt ra vấn đề nâng cao trách nhiệm giải trình của Nhà nước, đưa ra các khuyến nghị mục tiêu để cải thiện việc thực hiện chính sách môi trường.

UNCTAD (1998), *Strengthening Capacities in Developing Countries to Develop the Environmental Services Sector* (TD/B/COM.1/EM.7/2). Geneva. Tài liệu này của Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển đã phân tích các vấn đề môi trường, những yếu kém trong việc phát triển DVMT và mở cửa thị trường DVMT ở các nước đang phát triển để từ đó đưa ra một số khuyến nghị về chính sách, pháp luật và các biện pháp cho cộng đồng quốc tế, cho các quốc gia đang phát triển và cho chính Hội nghị Liên Hiệp Quốc về Thương mại và Phát triển trong việc thực hiện nỗ lực chung hỗ trợ cho các quốc gia đang phát triển DVMT để giải quyết các vấn đề về môi trường quốc gia và nâng cao năng lực để trở thành nhà xuất khẩu dịch vụ ra thị trường thế giới.

Báo cáo - *Kinh nghiệm quốc tế về phát triển DVMT năm 2010* của Bộ TNMT, thuộc dự án “Xây dựng chiến lược phát triển DVMT đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030”. Báo cáo đã nghiên cứu kinh nghiệm của EU, Hoa Kỳ, Hàn Quốc, Thái Lan, Singapore về phát triển DVMT. Nội dung Báo cáo bao gồm: (i) tổng quan về thị trường; (ii) khung pháp lý, tổ chức phát triển DVMT; (iii) chiến lược, định hướng phát triển DVMT phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của từng quốc gia; (iv) quy hoạch, xây dựng cơ sở hạ tầng phát triển DVMT; (v) mở cửa thị trường DVMT và (vi) mô hình hợp tác công tư trong việc cung ứng DVMT. Trong từng vấn đề, báo cáo đều rút ra bài học cho Việt Nam trong việc phát triển DVMT.

Báo cáo *Chiến lược tổng thể phát triển ngành dịch vụ tới năm 2020* (CSSSD) và tầm nhìn tới năm 2025 của nhóm chuyên gia quốc tế và Việt Nam trong khuôn khổ dự án Hỗ trợ thương mại đa biên giai đoạn III (EU – Việt Nam MUTRAP III), thực hiện năm 2009. Báo cáo này tuy không nghiên cứu trực tiếp về DVMT nhưng những phân tích về cơ sở, nền tảng cho chiến lược phát triển dịch vụ, những yếu tố thúc đẩy ngành dịch vụ, những khuyến nghị về cơ chế, chính sách để phát triển ngành dịch vụ sẽ được NCS tham khảo.

Báo cáo *Xây dựng khung (Logframe) cho chiến lược phát triển DVMT 2020* của Việt Nam do Viện chiến lược, chính sách TN và MT, Bộ TN và MT thực hiện năm 2012. Báo cáo đã giới thiệu dự thảo chiến lược phát triển DVMT đến 2020, phân tích thực trạng hệ thống thể chế hỗ trợ cho thực thi chiến lược phát triển DVMT ở VN và đánh giá hệ thống chỉ tiêu và chế độ thống kê có liên quan đến việc thu thập các chỉ tiêu liên quan đến chiến lược.

Promotion of FDIS in the sector of environmental goods and services, David Luff và các cộng sự, năm 2015, thuộc dự án hỗ trợ chính sách Thương mại và Đầu tư của Châu Âu (EU-MUTRAP). Dự án này gồm có hai phần. Trong phần thứ nhất, các tác giả về tình hình đầu tư trong lĩnh vực hàng hoá, DVMT tại Việt Nam, cụ thể là phân tích mức đầu tư nội địa và mức đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) tại Việt Nam trong lĩnh vực này để đưa ra đánh giá tổng quan về thị trường hàng hoá, DVMT ở Việt Nam, tổng hợp các chính sách và quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành liên quan đến hàng hoá, DVMT. Trong phần này, các tác giả đã nghiên cứu, phân tích cam kết quốc tế hiện hành đang ảnh hưởng đến chính sách của Việt Nam về hàng hoá, DVMT trong đầu tư và BVMT như các cam kết trong khuôn khổ APEC, ASEAN, WTO... Trong phần thứ hai, nghiên cứu đã chỉ ra các cơ hội và thách thức đối với Việt Nam trong việc thúc đẩy đầu tư lĩnh vực hàng hoá, DVMT. Dựa vào nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về sự phát triển của cơ chế ưu đãi để thu hút đầu tư vào lĩnh vực hàng hoá, DVMT, nghiên cứu làm rõ các công cụ, chính sách để

thúc đẩy lĩnh vực này phát triển và đưa ra các khuyến nghị đối với Việt Nam trong việc hoàn thiện các chính sách và quy định pháp luật liên quan đến thúc đẩy hàng hoá, DVMT.

Báo cáo *Tổng hợp đánh giá thực trạng DVMT Việt Nam năm 2010* của Bộ TN&MT, thuộc dự án “Xây dựng chiến lược phát triển DVMT đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030”. Báo cáo này đã phân tích, đánh giá tổng quan về chính sách phát triển DVMT tại Việt Nam, đánh giá thực trạng và đưa ra những dự báo về nhu cầu DVMT trong tương lai. Báo cáo cũng đã trình bày kết quả khảo sát về năng lực của các đơn vị cung cấp DVMT. Trên cơ sở các phân tích, đánh giá và khảo sát nêu trên, báo cáo đã đưa ra những khuyến nghị, đề xuất nhằm phát triển DVMT tại Việt Nam.

Bài viết *Hiện trạng và chính sách phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam* của tác giả Phạm Sinh Thành, Bộ Công Thương, Tạp chí Môi trường số 10/2015. Bài viết *Thực trạng và chính sách phát triển DVMT ở Việt Nam* của Vũ Đình Nam, Tổng Cục Môi trường, Tạp chí Môi trường số 1-2/2013. Các bài viết cung cấp cái nhìn thực trạng, chính sách của ngành công nghiệp môi trường nói chung, ngành DVMT nói riêng và đưa ra một số đánh giá, nhận xét có thể tham khảo trong quá trình viết luận án.

Bài viết *Xây dựng chính sách phát triển DVMT tại Việt Nam* của Thạc sĩ Dương Thị Thanh Xuyên và Tiến sĩ Nguyễn Thị Phương Mai, Tạp chí Môi trường số 4/2016. Bài viết phân tích và chỉ ra các nội dung của khung chính sách pháp luật về phát triển DVMT ở Việt Nam. Đây là một nghiên cứu mà nghiên cứu sinh đã tham khảo trong phần xây dựng khung pháp luật về phát triển DVMT ở Việt Nam.

Bài viết *Hợp tác công - tư trong cung ứng DVMT đô thị ở Việt Nam: Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức* của tác giả Hồ Công Hoà, Tạp chí Quản lý kinh tế, số 72/2015. Bài viết khái quát một số vấn đề lý luận về hợp tác công tư trong cung ứng DVMT đô thị, đồng thời phân tích ưu, nhược điểm, cơ hội và thách thức khi triển khai PPP trong thực tế tại Việt Nam. Tác giả cũng đã rút ra kết luận rằng cung ứng DVMT đô thị theo hình thức PPP sẽ khắc phục được những nhược điểm của độc quyền tư nhân và khắc phục được những hạn chế về nguồn lực và hiệu quả của độc quyền nhà nước.

Các công trình nói trên tập trung nghiên cứu về DVMT dưới góc độ kinh tế học, nội dung mang tính pháp lý của DVMT còn mờ nhạt hoặc chưa được đề cập một cách đầy đủ. Nội dung có liên quan của chúng chủ yếu là gợi mở những vấn đề pháp lý cần giải quyết để phát triển DVMT tuân theo các quy luật của kinh tế thị trường và xu hướng hội nhập quốc tế.

1.1.3. Các công trình nghiên cứu về dịch vụ môi trường dưới góc độ pháp lý

Luận án tiến sĩ luật học *Pháp luật về phát triển DVMT ở Việt Nam* năm 2018 của tác giả Võ Thị Kim Tuyền, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam. Trong luận án này, tác giả đã tập trung trình bày 3 nhóm vấn đề: (i) Những vấn đề lý luận về DVMT và pháp luật phát triển DVMT; (ii) Thực trạng pháp luật về phát triển DVMT ở Việt Nam và (iii) Quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phát triển DVMT ở Việt Nam.

Bài viết *Một số cam kết quốc tế của Việt Nam liên quan đến phát triển DVMT* của tác giả Võ Thị Kim Tuyền đăng trên tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 11 (308) năm 2017. Trong đó, tác giả đã phân tích một số cam kết quốc tế của Việt Nam có liên quan đến phát triển DVMT trong khuôn khổ các tổ chức quốc tế như WTO, ASEAN, APEC, EU... Tác giả cũng đã đưa ra một số nhận định và đánh giá sự phù hợp giữa pháp luật Việt Nam với các cam kết quốc tế về DVMT.

Bài viết *Thực trạng các chính sách, pháp luật liên quan đến phát triển DVMT của Việt Nam hiện nay và một số kiến nghị* của tác giả Võ Thị Kim Tuyền, Tạp chí Công Thương số 08/ 2017. Bài viết phân tích một số chính sách, pháp luật nhằm hỗ trợ phát triển DVMT hiện nay nhằm chỉ ra điểm hạn chế, bất cập. Từ đó, tác giả đưa ra một số kiến nghị nhằm hoàn thiện chính sách, pháp luật về phát triển DVMT của Việt Nam trong thời gian tới.

Bài viết, *Điều chỉnh pháp luật về phát triển công nghiệp môi trường tại Việt Nam – Nhu cầu và định hướng*” của tác giả Vũ Thị Duyên Thủy, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 10/2016. Tác giả đã phân tích những nhu cầu và định hướng điều chỉnh pháp luật về phát triển công nghiệp môi trường tại Việt Nam hiện nay. Những phân tích này sẽ được NCS tham khảo để xác định và đánh giá nhu cầu và định hướng điều chỉnh pháp luật về phát triển DVMT trong chương 2 của luận án.

1.1.4. Các công trình nghiên cứu về các dịch vụ cụ thể của dịch vụ môi trường

APEC Policy Support Unit (2017), *Sector Study on Environmental Services: Environmental Damage Remediation Services*, Report # 217 – 5E – 0127. Đây là báo cáo của Cơ quan hỗ trợ chính sách của APEC về dịch vụ khắc phục thiệt hại môi trường. Báo cáo trình bày tổng quan về dịch vụ khắc phục thiệt hại môi trường và phân tích dịch vụ này ở các quốc gia thành viên. Bên cạnh đó, báo cáo xác định các biện pháp để phát triển loại hình dịch vụ này, bao gồm: minh bạch hoá và tăng cường cơ chế thực thi đối với các quy định và tiêu chuẩn về quản lý và khắc phục thiệt hại môi trường, đồng thời cần có cơ chế tài chính hỗ trợ cho hoạt động cung ứng dịch vụ này.

Wallsten, Scott; Kosec, Katrina; Clarke, George R. G. (2004), *Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America*. Policy Research Working Paper No. 3445. Washington, DC: World Bank. Bài viết này nghiên cứu về tác động của tư nhân hoá đối với các ngành này thông qua việc thu thập các số liệu từ các hộ gia đình trong nhiều năm về dịch vụ cung cấp nước và xử lý nước thải ở các thành phố, các tỉnh ở Argentina, Bolivia và Brazil. Các tác giả cũng đưa ra kết luận rằng tỷ lệ kết nối vào đường ống nước uống và nước thải từ các hộ gia đình, bao gồm cả các hộ nghèo, được cải thiện cùng với quá trình tư nhân hoá hoặc ít nhất là quá trình này không gây tổn hại cho người nghèo.

Selvi G.V.K (2007), *Environmental Services: Opportunities for Private Organization*, Journal of Services Research, Vol 7, No.1. Bài viết phân tích về các quy định của pháp luật, thực trạng cung ứng các DVMT như xử lý nước và xử lý nước thải, kiểm soát ô nhiễm nguồn nước, quản lý chất rắn, chất thải độc hại và chất thải y tế, bảo vệ đa dạng sinh học và bảo vệ cảnh quan ở Ấn Độ và đánh giá sự tham gia của các chủ thể tư nhân vào việc cung ứng các dịch vụ này.

Tapio S.Katko (2000), *Long – term Development of Water and Sewage Services in Finland*, Public Works Management & Policy, Vol.4, No.4. Bài viết nghiên cứu, khảo sát quá trình cung ứng nước, xử lý nước thải và vệ sinh cùng với quá trình tư nhân hoá những dịch vụ này ở Phần Lan trong 150 năm. Bên cạnh góc độ kỹ thuật, bài viết còn tiếp cận quá trình này ở góc độ thể chế như luật pháp, quản lý nguồn nhân lực, nghiên cứu, quản lý xã hội, thương mại... để xác định xu hướng càng ngày chủ thể tư nhân tham gia vào việc cung ứng các dịch vụ này càng nhiều và vai trò trợ cấp của Nhà nước ngày một giảm thiểu. Bài viết cũng đưa ra một số đề xuất để phát triển các dịch vụ này trong tương lai.

U.S. International Trade Commission (2004), *Solid and Hazardous Waste Services: An Examination of U.S. and Foreign Markets*, Investigation No. 332 – 455, USITC Publication 3679. Báo cáo của Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ đã đưa ra các số liệu, phân tích, đánh giá về thị trường dịch vụ đối với chất thải rắn và chất thải độc hại ở Hoa Kỳ, châu Âu, Canada, Mê hi cô, một số nước đang phát triển ở châu Á và châu Phi. Báo cáo đã trình bày và bình luận về rào cản thương mại, đầu tư và các quy định của pháp luật đối với dịch vụ này ở các nước phát triển và đang phát triển. Thông qua việc so sánh thị trường giữa hai nhóm quốc gia, báo cáo đã đưa ra một số kết luận về mối quan hệ giữa thu nhập và đặc điểm, mức độ phát triển của thị trường dịch vụ chất thải rắn và độc hại cũng như mối quan hệ giữa thu nhập và mức độ nghiêm ngặt của luật pháp điều chỉnh loại hình dịch vụ này.

Jennifer Baumert, Laura Bloodgood (2004), *Private Sector Participation in the Water and Wastewater Services Industry*, Working Paper No. ID – 08, Office of Industries,

Washington DC, U.S. International Trade Commission. Bài viết nghiên cứu về: (i) bản chất của sự tham gia của tư nhân và cạnh tranh trên thị trường dịch vụ cung ứng nước và xử lý nước thải trên toàn cầu; (ii) các phương pháp quản lý thị trường dịch vụ; (iii) xác định các chủ thể tham gia vào quá trình cung ứng dịch vụ và bàn luận về những xu hướng thương mại, đầu tư đối với ngành dịch vụ này.

U.S. International Trade Commission (2005), *Air and Noise Pollution Abatement Services: An Examination of U.S and Foreign Markets*, Investigation No. 332 0 461. Nghiên cứu của Ủy ban Thương mại quốc tế Hoa Kỳ trình bày về thị trường dịch vụ làm giảm ô nhiễm không khí và giảm tiếng ồn và thương mại đối với các dịch vụ này trên toàn cầu nhằm mục đích cung cấp thông tin hữu ích cho đàm phán thương mại và báo cáo tổng kết về môi trường. Báo cáo cũng chỉ ra rằng: (i) dịch vụ làm giảm ô nhiễm không khí và tiếng ồn được điều chỉnh chủ yếu bởi các quy định của pháp luật và nỗ lực thực thi các quy định đó, đồng thời cũng được điều chỉnh bởi các nghĩa vụ trong các hiệp định quốc tế, tình cảm của công chúng và nguồn lực tài chính từ các chủ thể tư nhân; (ii) việc cung ứng dịch vụ làm giảm ô nhiễm không khí thường đi kèm với việc mua bán các trang thiết bị kiểm soát ô nhiễm không khí của châu Âu, Nhật Bản, Hoa Kỳ là những nhà cung ứng dịch vụ và bán thiết bị lớn nhất trên thế giới. Trong khi đó, thị trường dịch vụ giảm ô nhiễm tiếng ồn khá khiêm tốn vì loại ô nhiễm này thường được xác định thông qua các tiêu chuẩn sản phẩm, các quy định về môi trường lao động...

Dan Pan, Ruiyao Ying, Zuhui Huang (2017), *Determinants of Residential Solid Waste Management Services Provision: A Village-Level Analysis in Rural China*, Sustainability. Dựa trên kết quả khảo sát 150 ngôi làng ở tỉnh Jiangxi, bài viết phân tích về những yếu tố quyết định đến việc cung ứng dịch vụ thu gom chất thải rắn sinh hoạt/dân cư. Bài viết rút ra những kết luận sau: (i) dịch vụ thu gom CTRSH không được cung ứng một cách đồng đều giữa các làng mà những làng nào giàu có hơn sẽ được cung ứng nhiều dịch vụ hơn. (2) Có hiện tượng khoe thành tích (showcasing) trong việc cung ứng dịch vụ này. Những làng đông dân, gần khu vực hành chính và tọa lạc ở vùng nông thôn mới thì tiện ích và việc cung ứng dịch vụ dễ thể hiện thành tích chính trị của lãnh đạo địa phương ngày càng gia tăng còn những tiện ích, dịch vụ ít thể hiện thành tích của chính quyền địa phương thì không gia tăng; (3) Quyền lực phi chính thức, chẳng hạn như ảnh hưởng các gia tộc lớn, bất kể những người lãnh đạo của làng có xuất thân từ những gia tộc lớn hay không và một số người ở chính quyền cấp cao có quyền quyết định và quan tâm mạnh mẽ đối với việc cung ứng dịch vụ thu gom rác thải sinh hoạt.

David C Wilson, Jennifer Bangirana Kanjogera, Reka Soós, Cosmin Briciu, Stephen R Smith, Andrew D Whiteman, Sandra Spiesand Barbara Oelz (2017), *Operator models*

for delivering municipal solid waste management services in developing countries. Part A: The evidence base, Waste Management & Research, Vol 35 (8). Bài viết đưa ra cơ sở minh chứng cho các mô hình vận hành để cung ứng dịch vụ quản lý CTRSH một cách bền vững ở các nước đang phát triển. Bài viết chỉ ra rằng không có một mô hình chuẩn nào hiệu quả ở tất cả các nước đang phát triển. Mỗi thành phố sử dụng nhiều mô hình vận hành đối với các hoạt động như quét dọn đường phố, thu gom rác, tái chế, xử lý rác thải, trong 134 trường hợp thì trung bình mỗi thành phố sử dụng 2,5 mô hình vận hành. Các tác giả đã đưa ra kết luận rằng cả bộ phận công và tư đều có thể cung ứng dịch vụ một cách hiệu quả trong những tình huống thích hợp và chính quyền địa phương phải chi trả tiền phí dịch vụ cho nhà vận hành chứ nhà vận hành không trực tiếp thu tiền phí dịch vụ từ người sử dụng dịch vụ.

Reka Soós, Andrew D Whiteman, David C Wilson, Cosmin Briciu, Sofia Nürnberger (formerly Garcia-Cortes), Barbara Oelz, Ellen Gunsilius and Ekkehard Schwehn (2017), *Operator models for delivering municipal solid waste management services in developing countries. Part B: Decision Support*, Waste Management & Research, Vol 35 (8). Bài viết trình bày 4 bước để ra quyết định lựa chọn một đơn vị vận hành thích hợp cho từng địa phương cụ thể. Bước 1 tập trung vào việc tìm hiểu các vấn đề và điều kiện khung của địa phương. Bước 2 thiết lập và xác định mục tiêu ưu tiên của địa phương. Bước 3 đánh giá năng lực và điều kiện, từ đó xác định điểm mạnh và điểm yếu làm cơ sở cho việc lựa chọn đơn vị vận hành. Bước 4 liên quan đến các vấn đề chung như quan hệ công - tư, sự hợp tác giữa các địa phương và sự tích hợp giữa các dịch vụ. Mặc dù bài viết không tập trung nghiên cứu các vấn đề pháp lý liên quan đến dịch vụ xử lý rác thải nhưng những phân tích, đánh giá về vai trò của cơ quan nhà nước với tư cách là “khách hàng”, là chủ thể quản lý nói chung và quản lý tài chính nói riêng sẽ được NCS tham khảo trong luận án.

Bộ TN và MT, *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, chuyên đề: Quản lý chất thải rắn năm 2017*. Báo cáo này gồm có 5 chương, đánh giá tổng thể các vấn đề liên quan đến quản lý chất thải bao gồm nước thải, khí thải, chất thải rắn thông thường và chất thải nguy hại. Đối với mỗi loại chất thải, báo cáo không chỉ tập trung phân tích các vấn đề liên quan đến nguồn phát thải, đặc trưng của chất thải, hiện trạng phát sinh, công tác phân loại, thu gom, xử lý và kiểm soát chất thải mà còn trình bày một số vấn đề liên quan đến chính sách, pháp luật, nguồn lực đầu tư, sự tham gia của cộng đồng... để từ đó đưa ra những đề xuất và giải pháp nhằm quản lý chất thải đạt hiệu quả đáp ứng được mục tiêu phát triển kinh tế và BVMT.

Nghiên cứu - *Đánh giá hoạt động quản lý nước thải đô thị tại Việt Nam* - do Đoàn công tác của Ngân hàng Thế giới thực hiện năm 2013 dưới sự hỗ trợ của chính phủ Úc. Nghiên cứu này đã phân tích hiện trạng, đánh giá hiệu quả quản lý nước thải đô thị và quản lý

vệ sinh tại Việt Nam từ các khía cạnh kinh tế, kỹ thuật, pháp lý, thể chế, đồng thời đưa ra những kiến nghị và giải pháp nâng cao hiệu quả của việc quản lý nước thải đô thị tại Việt Nam. Tuy nhiên nghiên cứu này không tập trung vào khía cạnh pháp lý đối với các hoạt động DVMT nhưng những số liệu thống kê, các phân tích và đề xuất liên quan đến thể chế sẽ được nghiên cứu sinh tiếp thu và trích dẫn trong luận án đối với dịch vụ xử lý rác thải.

Bài viết *Một số biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của hợp tác xã dịch vụ vệ sinh môi trường Trung Thành* – của các tác giả Vũ Thị Thanh Hương, Vũ Quốc Chính, Lê Văn Cư, tạp chí Khoa học và Công nghệ thủy lợi số 27 năm 2015. Bài viết nêu ra thực trạng hoạt động của hợp tác xã Thành Trung trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên, đánh giá kết quả áp dụng cơ chế, chính sách hỗ trợ hoạt động của hợp tác xã này và phân tích tác động của hoạt động của tổ chức dịch vụ vệ sinh môi trường đối với môi trường và xã hội. Các số liệu thống kê trong bài viết này sẽ được NCS sử dụng để trích dẫn trong phần trình bày về dịch vụ xử lý rác thải.

Bài viết *Hoàn thiện công tác ĐTM ở nước ta hiện nay và vai trò của kiểm toán nhà nước* của tác giả Nguyễn Lê Ngọc Anh đăng trên tạp chí Nghiên cứu khoa học kiểm toán số 121/2017. Trong bài viết này, tác giả đã trình bày khái quát về ĐTM của dự án đầu tư, phân tích thực trạng ĐTM, đưa ra những kiến nghị nhằm cải thiện công tác ĐTM tại Việt Nam và nhấn mạnh vai trò của kiểm toán Nhà nước đối với việc hoàn thiện công tác ĐTM tại Việt Nam.

Trong bài viết *Hợp tác công - tư trong cung ứng DVMT đô thị ở Việt Nam: Điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức* của tác giả Hồ Công Hoà đăng trên Tạp chí Quản lý Kinh tế số 72, tháng 11/2015, tác giả đã: (i) phân tích cơ sở lý luận về PPP trong cung ứng DVMT đô thị; (ii) Phân tích điểm mạnh, điểm yếu, cơ hội và thách thức trong việc triển khai thực hiện PPP tại Việt Nam và đưa ra kết luận về những rủi ro có thể phát sinh khi thực hiện các dự án PPP.

Nguyễn Hồng Tiến (2021), *Sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải đô thị*, Tạp chí Xây dựng số tháng 11/2021. Trong bài viết này, tác giả đã làm rõ: (i) Vai trò và các đặc thù của hệ thống thoát nước và xử lý nước thải; (ii) Thực trạng tham gia của khu vực tư nhân trong đầu tư xây dựng, quản lý, vận hành khai thác hệ thống thoát nước và xử lý nước thải; (iii) Những khó khăn và hạn chế trong thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực thoát nước; (iv) Những kiến nghị về cơ chế,

chính sách, pháp luật nhằm khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đầu tư vào lĩnh vực này.

1.1.5. Đánh giá tổng quan tình hình nghiên cứu và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Vấn đề DVMT đã được nhiều tác giả trong và ngoài nước nghiên cứu dưới nhiều góc độ khác nhau từ góc độ kinh tế, pháp lý đến góc độ thống kê, thương mại, đầu tư, quản lý nhà nước, kỹ thuật... nhằm phục vụ cho các mục đích khác nhau. Những vấn đề liên quan đến luận án của NCS đã được các công trình này đề cập đến ở những mức độ khác nhau, trong đó, có những vấn đề đã được các tác giả giải quyết cụ thể nhưng cũng có những vấn đề chưa được giải quyết hoặc có đề cập đến nhưng chưa được giải quyết một cách triệt để, sâu sắc nên cần được tiếp tục phát triển, nghiên cứu thêm, cụ thể như sau:

Thứ nhất, những vấn đề liên quan đến luận án đã được giải quyết

- Bản chất của dịch vụ công, trong đó có DVMT, các mô hình cung ứng dịch vụ công trên thế giới, vai trò của Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công và những vướng mắc, khó khăn khi Nhà nước thực hiện vai trò của mình.
- Các nghiên cứu thể hiện qua các báo cáo của các tổ chức như OECD, APEC, UNDP... tiếp cận DVMT với ý nghĩa là một bộ phận của ngành công nghiệp môi trường. Những nghiên cứu này đã: (i) làm rõ khái niệm, phân loại, bản chất của DVMT; (ii) đưa ra những kết quả khảo sát về việc cung ứng DVMT ở các quốc gia thành viên và khẳng định vai trò, tiềm năng của ngành DVMT đối với việc phát triển kinh tế xã hội; (iii) đề xuất cải cách về thể chế nhằm đẩy mạnh tự do hoá thương mại và phát triển bền vững, góp phần nâng cao hiệu quả đàm phán, ký kết, thực hiện các hiệp định về thương mại dịch vụ về đầu tư, phục vụ cho việc quốc tế hóa các chi phí về môi trường đảm bảo môi trường cạnh tranh lành mạnh, tránhnguy cơ các quốc gia đưa ra các khoản trợ cấp môi trường nhằm trợ giá cho hàng hóa dịch vụ.
- Kinh nghiệm của một số quốc gia như Hoa Kỳ, Phần Lan, Ấn Độ, Trung Quốc... đối với việc phát triển thị trường DVMT, hình thức và thực trạng tư nhân hoá DVMT nói chung và một số dịch vụ cụ thể như xử lý chất thải, giảm thiểu tiếng ồn...
- Các công trình nghiên cứu trong nước đã làm rõ được một số khía cạnh cơ bản về thực trạng DVMT ở Việt Nam như quy mô của DVMT trong nền kinh tế quốc dân, cam kết quốc tế của Việt Nam đối với ngành DVMT, đánh giá tiềm năng phát triển của ngành DVMT, nhu cầu và sự cần thiết phải phát triển DVMT trong bối cảnh Việt Nam đang nỗ lực theo đuổi mục tiêu phát triển bền vững. Một số công trình đã phản ánh được thực trạng của một số dịch vụ cụ thể như dịch vụ vệ sinh môi trường, quản lý chất thải,

ĐTM, kiểm toán môi trường và đưa ra những đề xuất chung để cải thiện việc cung ứng và sử dụng các dịch vụ này.

- Ở góc độ pháp lý, công trình nghiên cứu có liên quan mật thiết nhất đến luận án của NCS là luận án tiến sỹ luật học “*Pháp luật về phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam*” năm 2018 của tác giả Võ Thị Kim Tuyền. Trong luận án này, tác giả đã giải quyết được những vấn đề sau đây:
 - Một số vấn đề lý luận về DVMT, phát triển DVMT và pháp luật về DVMT, kinh nghiệm một số quốc gia về phát triển DVMT
 - Thực trạng các quy định pháp luật về chính sách BVMT liên quan đến phát triển DVMT và thực trạng quy định pháp luật về: (i) ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT; (ii) quản lý chất lượng môi trường; (iii) giá DVMT
 - Quan điểm và giải pháp hoàn thiện pháp luật về phát triển DVMT, cụ thể là giải pháp về chính sách, kiểm soát chất lượng và giá DVMT

Thứ hai, những vấn đề chưa được giải quyết hoặc mới giải quyết được một phần

Các nghiên cứu của các tổ chức quốc tế và của các tác giả nước ngoài chủ yếu được thực hiện trên cơ sở thực trạng thị trường và cung ứng và sử dụng DVMT của từng quốc gia cụ thể vốn có nhiều điểm khác biệt so với điều kiện, hoàn cảnh thực tế của Việt Nam. Ngoài ra, các công trình này chủ yếu nghiên cứu DVMT dưới góc độ kinh tế, kỹ thuật, hoạch định và cải cách chính sách...mà chưa tập trung khai thác các vấn đề pháp lý liên quan đến DVMT.

Các công trình nghiên cứu về DVMT được công bố ở Việt Nam gần đây chủ yếu nghiên cứu chủ yếu dưới dạng khảo sát, đánh giá nhu cầu của phát triển DVMT nhằm phục vụ cho hoạt động xây dựng chính sách DVMT của Nhà nước, cụ thể là xây dựng chiến lược quốc gia về phát triển DVMT. Bên cạnh đó, một vài khía cạnh pháp lý của DVMT nói chung và một số dịch vụ cụ thể nói riêng cũng được một vài tác giả khai thác nhưng chưa đưa ra được những đánh giá bao quát về thực trạng pháp luật về DVMT, chưa nhận diện được đặc thù của DVMT và những vấn đề pháp lý đặt ra đối với việc điều chỉnh bằng pháp luật đối với hoạt động cung ứng và sử dụng DVMT. Riêng luận án tiến sỹ luật học “*Pháp luật về phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam*”, mặc dù tác giả đã giải quyết rất nhiều vấn đề liên quan đến DVMT như NCS đã trình bày ở trên nhưng vẫn còn nhiều vấn đề khác mà luận án chưa giải quyết như: chưa làm rõ cơ sở lý luận của việc phát triển DVMT tại Việt Nam, chẳng hạn, chưa làm rõ được bản chất của DVMT với ý nghĩa là một loại dịch vụ công, chưa vận dụng các học thuyết kinh tế làm cơ sở cho việc phân tích, đánh giá pháp luật về phát triển DVMT tại Việt Nam, các nghiên cứu về kinh nghiệm quốc tế còn quá chung chung và chưa tập trung vào các kinh nghiệm pháp lý. Hơn nữa, *luận án chỉ tập*

trung nghiên cứu pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa Nhà nước với chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ mà chưa nghiên cứu mối quan hệ giữa chủ thể trực tiếp cung ứng dịch vụ và chủ thể sử dụng dịch vụ, chưa bao quát hết các khía cạnh pháp lý của DVMT.

Do vậy, trong luận án này, trên cơ sở kế thừa những kết quả nghiên cứu từ những công trình của các tác giả đi trước, NCS tiếp tục nghiên cứu và làm sáng tỏ những vấn đề pháp lý sau:

- *Cơ sở lý thuyết và thực tiễn của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT* thông qua việc phân tích mối quan hệ giữa DVMT với xu hướng phát triển kinh tế, yêu cầu của nguyên tắc phát triển bền vững, các lý thuyết của kinh tế học có liên quan, các quy định của các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, việc thực hiện mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế xã hội, chiến lược phát triển DVMT. Cụ thể: khẳng định DVMT về bản chất là dịch vụ công do Nhà nước là người tổ chức thực hiện. Nếu không có sự can thiệp của Nhà nước sẽ không có cơ chế khắc phục sự thất bại của thị trường. Do có sự can thiệp sâu của Nhà nước mà thị trường DVMT là thị trường không hoàn hảo (xét dưới góc độ kinh tế học). *Pháp luật điều chỉnh DVMT có sự đan xen của luật công và luật tư, của yếu tố quyền lực và yếu tố tài sản.*
- *Xác định rõ vị trí, vai trò của các chủ thể của quan hệ pháp luật về DVMT và những vấn đề pháp lý đặt ra* cho việc tiếp tục xây dựng, hoàn thiện pháp luật về DVMT trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế như vai trò của Nhà nước, của người cung ứng, của người sử dụng DVMT nói chung và trong từng loại hình DVMT cụ thể. Nhận diện những vấn đề pháp lý đặt ra như xây dựng cơ sở pháp lý cho mạng lưới doanh nghiệp DVMT, cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng DVMT, giá DVMT, ưu đãi, hỗ trợ DVMT, quản lý chất lượng... trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.
- *Xác định địa vị pháp lý của Nhà nước, của cộng đồng và của tổ chức, cá nhân trong cung ứng và sử dụng DVMT, mối quan hệ tương tác giữa các yếu tố kinh tế, xã hội, pháp lý trong điều chỉnh bằng pháp luật việc phát triển DVMT, cung ứng, sử dụng DVMT dưới góc độ luật công và luật tư.*
- *Phân tích, đánh giá các quy định của pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa người cung ứng và sử dụng DVMT* trên cơ sở cập nhật các quy định pháp luật mới và yêu cầu đặt ra đối với việc tiếp tục soạn thảo, ban hành quy định mới và sửa đổi, bổ sung các quy định hiện hành về cung ứng và sử dụng DVMT.
- *Đề xuất các giải pháp pháp lý nhằm thúc đẩy sự phát triển bền vững của DVMT, hoàn thiện các quy định điều chỉnh quan hệ giữa người cung ứng và người sử dụng dịch vụ.*

1.2. Cơ sở lý thuyết của luận án

1.2.1. Câu hỏi nghiên cứu

Câu hỏi tổng quát:

Pháp luật về DVMT ở Việt Nam cần được xây dựng và hoàn thiện trên cơ sở lý luận và thực tiễn nào để tạo ra môi trường pháp lý thuận lợi nhằm phát triển DVMT trong điều kiện kinh tế thị trường, hội nhập quốc tế và thực hiện mục tiêu phát triển bền vững?

Để trả lời cho câu hỏi nghiên cứu nói trên, NCS đặt ra các câu hỏi cụ thể như sau:

Câu hỏi thứ nhất: Quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT có bản chất và đặc điểm gì? Bản chất và đặc điểm của DVMT đặt ra những yêu cầu nào cho việc điều chỉnh bằng pháp luật quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT?

Câu hỏi thứ hai: Việc đưa quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT phải vận hành theo cơ chế thị trường có vai trò và ý nghĩa như thế nào trong hoàn thiện thị trường DVMT? Pháp luật về DVMT có vị trí vai trò như thế nào trong phát triển DVMT? Về chủ thể, phạm vi điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh của pháp luật về DVMT có những vấn đề gì cần đặt ra để giải quyết?

Câu hỏi thứ ba: Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, việc hoàn thiện pháp luật về DVMT cần phải bảo đảm các tiêu chí cụ thể nào nhằm mục đích thúc đẩy phát triển DVMT theo nguyên tắc phát triển bền vững?

Câu hỏi thứ tư: Pháp luật về DVMT của Việt Nam hiện nay còn có những khiếm khuyết, bất cập, hạn chế nào cần khắc phục? Để khắc phục những khiếm khuyết, bất cập, hạn chế này cần phải có phương hướng và giải pháp cụ thể nào?

1.2.2. Các giả thiết nghiên cứu

Giả thuyết tổng thể: DVMT có nội hàm rất rộng và có thể được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau tùy thuộc vào chủ thể và mục đích của việc sử dụng DVMT. Nếu tiếp cận theo hướng DVMT nhằm mục đích cung ứng hàng hóa chất lượng môi trường thì về bản chất, đây là một loại dịch vụ công, Nhà nước là chủ thể có trách nhiệm tổ chức thực hiện nhằm mục đích giữ cho môi trường được trong lành, nâng cao chất lượng cuộc sống của người dân. Người dân với tư cách là người thụ hưởng những lợi ích do DVMT tạo ra sẽ phải trả tiền trên cơ sở giá trị của hàng hóa chất lượng môi trường. Nếu tiếp cận theo hướng việc sử dụng DVMT nhằm mục đích thực hiện nghĩa vụ BVMT nhằm khắc phục các tác động của ngoại ứng tiêu cực do hoạt động của mình gây ra như thải ra CTRSH thì phải có nghĩa vụ thu gom, xử lý, chủ nguồn thải có thể tự thực hiện các công việc này hoặc chuyển giao cho người cung ứng dịch vụ thì DVMT là dịch vụ cung ứng bởi khu vực tư nhân. Người gây ô nhiễm sẽ trả tiền cho việc sử dụng DVMT theo thỏa thuận. Theo hướng tiếp cận này, Nhà nước có sự can thiệp nhưng chủ yếu dưới góc độ tổ chức thực hiện việc

cung ứng dịch vụ, hỗ trợ các bên, ấn định giá dịch vụ... Theo quan điểm của NCS, do tính mở và mối quan hệ tương tác của hệ thống môi trường, bản chất của DVMT cần được tiếp cận theo cả hai hướng nêu trên. Hướng tiếp cận thứ nhất là dựa trên cơ sở ngoại ứng tích cực mà việc cung ứng và sử dụng DVMT tạo ra. Hướng tiếp cận thứ hai là dựa trên cơ sở ngoại ứng tiêu cực của hàng vi gây tác động đến môi trường trên cơ sở nguyên tắc người gây ô nhiễm phải chịu chi phí khắc phục.

Giải thuyết thứ nhất: Ngoài những đặc điểm của một loại hình dịch vụ nói chung, DVMT còn mang những đặc điểm sau: (1) là dịch vụ mang tính thiết yếu gắn với lợi ích chung của cộng đồng và có tác động đến vấn đề phát triển bền vững; (2) DVMT có thể được cung ứng và sử dụng bởi các chủ thể tư nhưng về bản chất DVMT là một loại hàng hóa công nên dịch vụ này mang tính chất của quan hệ đối tác công tư và cần có sự chi phối, can thiệp của Nhà nước; (3) Người sử dụng dịch vụ thường rất lớn về số lượng và khó thỏa thuận trực tiếp với người cung ứng dịch vụ... Những đặc thù này đặt ra nhiều vấn đề pháp lý cần phải giải quyết liên quan đến những nhóm quy phạm pháp luật sau đây:

- Quy định cụ thể về chủ thể, điều kiện, hợp đồng cung ứng DVMT
- Quy định về vấn đề ưu đãi, hỗ trợ hoạt động cung ứng DVMT
- Quy định về quản lý chất lượng, giá cả của DVMT
- Quy định nhằm xác định vị trí, vai trò của Nhà nước và cộng đồng trong quá trình cung ứng và sử dụng DVMT

Giải thuyết thứ hai: Trong điều kiện kinh tế thị trường, việc đưa quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT vận hành theo cơ chế thị trường là đòi hỏi có tính tất yếu. *Chỉ khi nào việc cung ứng và sử dụng DVMT vận hành theo cơ chế thị trường chúng ta mới hình thành được thị trường DVMT có tính cạnh tranh, giảm giá thành dịch vụ, nâng cao chất lượng dịch vụ, hạn chế tham nhũng, tiêu cực.* Việc tư nhân hóa (xã hội hóa) DVMT là cần thiết. Tuy nhiên, việc cung ứng hàng hoá, dịch vụ công do khu vực tư nhân thực hiện sẽ làm phát sinh nhiều hạn chế và hệ lụy do mâu thuẫn giữa lợi ích và mục tiêu mà các bên tham gia quan hệ DVMT theo đuổi. Do vậy, việc tư nhân hóa DVMT cần phải có sự giới hạn về lĩnh vực, phạm vi, sự ràng buộc rõ ràng về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể tư cung ứng dịch vụ và đặc biệt phải đảm bảo tính cạnh tranh, sự công khai, công bằng, minh bạch.

Giải thuyết thứ ba: Pháp luật về DVMT là lĩnh vực đan xen giữa luật công và luật tư nhằm điều chỉnh mối quan hệ về cung ứng và sử dụng dịch vụ công được cung ứng và sử dụng chủ yếu bởi các chủ thể tư, Nhà nước là người tổ chức thực hiện và chịu trách nhiệm cuối cùng đối loại hình dịch vụ mang tính thiết yếu. Về cấu trúc nguồn, các quy phạm pháp luật về DVMT được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như Luật BVMT, Luật Đầu tư, Luật Thương mại, Bộ luật Dân sự và các văn bản pháp luật chuyên

ngành khác tạo nên một chỉnh thể mang tính thống nhất và hệ thống. Tuy nhiên, do tính đa dạng của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật và sự phức tạp trong giải mã mối quan hệ trong từng văn bản có phạm vi và đối tượng điều chỉnh khác nhau nên không tránh khỏi sự mâu thuẫn, chông chéo và thiếu đồng bộ.

Giả thuyết thứ tư: Pháp luật về DVMT của Việt Nam đang trong giai đoạn định hình và còn nhiều khiếm khuyết, bất cập, hạn chế cần khắc phục. Cho đến nay, hướng tiếp cận trong cung ứng và sử dụng DVMT vẫn chưa được xác định một cách nhất quán. Việc cung ứng DVMT vẫn được coi là lĩnh vực sự nghiệp công nên quyền và trách nhiệm của các thành viên trong xã hội trong quan hệ DVMT vẫn chưa được nhận thức đúng, chưa xác định đầy đủ, đúng bản chất của mối quan hệ. Vấn đề đưa quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT vận hành theo cơ chế thị trường mặc dù đã được nhận thức đúng về chủ trương, chính sách nhưng kết quả triển khai thực hiện trên thực tế còn nhiều hạn chế, phát sinh nhiều những tồn tại, hạn chế chưa có hướng khắc phục triệt để... Để khắc phục những hạn chế này cần phải xác định được nguyên nhân của chúng và có phương hướng, giải pháp khắc phục hiệu quả.

1.2.3. Lý thuyết nghiên cứu

Thứ nhất, lý thuyết về phát triển bền vững

Ý niệm về sự phát triển mang tính bền vững trong bối cảnh gia tăng dân số được nhà kinh tế học người Anh Thomas Malthus (1766 – 1834) đưa ra trong cuốn *An Essay on the Principle of Population* năm 1798 khi ông cho rằng sự gia tăng dân số nhanh chóng sẽ luôn vượt quá những gì mang tính bền vững đối với dân số⁶. Thuật ngữ "phát triển bền vững" (*sustainable development*) xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1980 trong ấn phẩm *Chiến lược bảo tồn Thế giới: Bảo tồn nguồn sống cho phát triển bền vững (World Conservation Strategy: Living Resource Conservation For Sustainable Development)*, được Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên Thiên nhiên Quốc tế - International Union for Conservation of Nature - IUCN) công bố với quan niệm: "Sự phát triển của nhân loại không thể chỉ chú trọng tới phát triển kinh tế mà còn phải tôn trọng những nhu cầu tất yếu của xã hội và sự tác động đến môi trường sinh thái học"⁷. Khái niệm phát triển bền vững ngày càng được thừa nhận rộng rãi và phát triển về nội dung kể từ khi có báo cáo Brundtland (*Tương lai của chúng ta - Our Common Future*) của Ủy ban Môi trường và Phát triển Thế giới – World

⁶ Ý tưởng của ông sau này cũng có sự ủng hộ từ các nhà kinh tế học William Stanley Javons (1835 – 1882) và Thorstein Bunde Veblen (1857 – 1929) khi các tác giả này đưa ra quan điểm về sự tiêu dùng thiếu tính bền vững. Xem Caroline D. Ditlev Simonsen (2022), *A Guide to Sustainable Corporate Responsibility: From Theory to Action*, Palgrave Macmillan Publisher, trang 38, 39.

⁷ International Union for Conservation of Nature – IUCN (1980), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, trang I.

Commission on Environment and Development – WCED)⁸. Báo cáo này đã đưa ra một khái niệm hoàn chỉnh hơn về phát triển bền vững, theo đó, phát triển bền vững là *"sự phát triển có thể đáp ứng được những nhu cầu hiện tại mà không ảnh hưởng, tổn hại đến những khả năng đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai..."*⁹. Nói cách khác, phát triển bền vững phải bảo đảm có sự phát triển kinh tế hiệu quả, xã hội công bằng và môi trường được bảo vệ, gìn giữ. Để đạt được điều này, tất cả các thành phần kinh tế - xã hội, nhà cầm quyền, các tổ chức xã hội... phải bắt tay nhau thực hiện nhằm mục đích dung hòa 3 lĩnh vực chính: kinh tế - xã hội - môi trường. Đến tháng 6/1992, Hội Nghị của Liên Hợp Quốc về môi trường và phát triển tại Rio De Janeiro đã thành lập Ủy ban về phát triển bền vững (Commission on Sustainable Development), công bố Chương trình nghị sự 21 (Agenda 21) với kế hoạch chi tiết cho phát triển bền vững toàn cầu trong thế kỷ XXI với 4 nội dung chính: (i) Những khía cạnh kinh tế và xã hội của sự phát triển: hợp tác quốc tế, chống đói nghèo, thay đổi cách thức tiêu dùng, dân số, sức khỏe; (ii) Bảo tồn và quản lý tốt các nguồn tài nguyên tự nhiên; (iii) Tăng cường vai trò của các nhóm xã hội; (iv) Những phương thức để triển khai thực hiện: chuyển giao công nghệ, khoa học, giáo dục, thể chế pháp lý quốc tế.

Để đạt được mục tiêu phát triển bền vững, trên cơ sở kế thừa các nguyên tắc của Tuyên bố Stockholm 1972 về Môi trường con người, Tuyên bố Rio De Janeiro về môi trường và phát triển đã đưa ra phương thức tiếp cận mang tính tổng hợp qua hàng loạt những nguyên tắc xác định mục tiêu và xác định yêu cầu của việc thực hiện mục tiêu phát triển bền vững như: bảo đảm con người có quyền được sống trong môi trường trong lành bảo đảm quyền được phát triển để đáp ứng một cách bình đẳng những nhu cầu về phát triển và môi trường của của các thế hệ hiện nay và tương lai; BVMT nhất thiết sẽ là một bộ phận cấu thành của quá trình phát triển và không thể xem xét tách rời quá trình đó; giảm dần và loại trừ những phương thức sản xuất và tiêu dùng không lâu bền và đẩy mạnh những chính sách dân số thích hợp; đảm bảo sự tham gia của người dân bằng cách phổ biến thông tin rộng rãi, người dân cần được tạo điều kiện tiếp cận có hiệu quả những văn bản luật pháp và hành chính, kể cả uốn nắn và sửa chữa; ban hành luật pháp hữu hiệu về môi trường, những tiêu chuẩn môi trường, những mục tiêu quản lý và những ưu tiên phải phản ánh nội dung môi trường và phát triển; phát huy một hệ thống kinh tế thế giới thoáng, những biện pháp, chính sách về thương mại và những mục đích môi trường không nên trở thành phương tiện

⁸ Diane Russell (1995), *Theory and Practice in Sustainability Development*, U.S Agency for International Development (USAID), Research and Reference Services Project, PN – ABU 367, trang vi.

⁹ World Commission on Environment and Development – WCED (1987), *Our Common Future*, Brundtland Report, trang 16, 42.

phân biệt đối xử độc đoán hay vô lý hoặc một sự ngăn cản trá hình đối với thương mại quốc tế; đảm bảo quyền được bồi thường của những nạn nhân của sự ô nhiễm và tác hại môi trường khác...

Lý thuyết về phát triển bền vững được NCS sử dụng như một trong các tiêu chí để đánh giá các quy định của pháp luật về DVMT nhằm phục vụ cho việc đưa ra các kiến nghị xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT.

Thứ hai, lý thuyết về kinh tế tuần hoàn

Khái niệm kinh tế tuần hoàn (circular economy) xuất hiện từ những năm 1960 – 1970 của thế kỷ trước và được các học giả sử dụng trong nhiều lĩnh vực khác nhau như: kinh tế học sinh thái (Keneth Ewart Bouling 1966; Georgescu – Roegen N 1971; Herman Eward Daly 1996), kinh tế học môi trường (Pearce and Turner 1990), sinh thái học công nghiệp (Thomas Graedel 1996)¹⁰...

Năm 2012, Felix Preston cho rằng, kinh tế tuần hoàn là một cách tiếp cận chuyển đổi chức năng của các nguồn lực trong nền kinh tế. Chất thải từ các nhà máy sẽ trở thành nguyên liệu đầu vào có giá trị cho một quy trình khác - và sản phẩm đã qua sử dụng có thể được sửa chữa, tái sử dụng hoặc nâng cấp thay vì vứt bỏ¹¹. Tiếp đó, tổ chức Ellen MacArthur cho rằng kinh tế tuần hoàn là một hệ thống công nghiệp được phục hồi hoặc tái tạo theo ý định và thiết kế. Nó thay thế khái niệm ‘cuối đời’ (end – of – life) bằng việc phục hồi, chuyển sang sử dụng năng lượng tái tạo, loại bỏ việc sử dụng các hóa chất độc hại, làm mất khả năng tái sử dụng và nhằm mục đích loại bỏ chất thải thông qua thiết kế ưu việt vật liệu, sản phẩm, hệ thống và các mô hình kinh doanh¹².

Năm 2015, Ủy ban châu Âu (European Commission) đưa ra định nghĩa kinh tế tuần hoàn là nền kinh tế nơi giá trị của sản phẩm, nguyên liệu và tài nguyên được duy trì trong nền kinh tế càng lâu càng tốt, giảm thiểu việc tạo ra chất thải nhằm đóng góp quan trọng cho việc phát triển nền kinh tế bền vững, ít phát thải cacbon, sử dụng tài nguyên hiệu quả và cạnh tranh¹³.

¹⁰ Ewa Mazur – Wierzbicka (2021), *Circular Economy Advancement Of European Union Countries*, Environmental Sciences European, 33:111, trang 1. Xem thêm Jouni Korhonen, Cali Nuur, Andreas Feldmann, Seyoum Eshetu Birkie (2018), *Circular Economy as an Essentially Contested Concept*, Journal of Cleaner Production, No.175, trang 545.

¹¹ Felix Preston (2012), *A Global Redesign? Shaping the Circular Economy*, Energy, Environment and Resource Governance, No.2, trang 1.

¹² Ellen MacArthur Foudation (2013), *Towards The Circular Economy: Economic and Business Rationale For an Accelerated Transition*, Vol 1, Ellen MacArthur Foudation Publisher, trang 22.

¹³ European Commission (2015), *Closing the Loop – An EU Action Plan for the Circular Economy*, COM (2015) 614, trang 1.

Năm 2020, trong cuốn sách *Circular Economy: Global Perspective*, Sadhan Kumar Ghosh cho rằng, kinh tế tuần hoàn là một cách tiếp cận ở cấp độ hệ thống để phát triển kinh tế và chuyển đổi từ mô hình kinh tế tuyến tính “chiết xuất - sản xuất - tiêu thụ - xử lý” sang cấp độ cao hơn là không lãng phí bằng cách bảo tồn tài nguyên thông qua thiết kế quy trình sản xuất và lựa chọn vật liệu cho vòng đời cao hơn, bảo tồn tất cả các loại tài nguyên, thu hồi vật liệu, năng lượng trong tất cả các quá trình vào cuối vòng đời cho một mục đích sử dụng cụ thể của sản phẩm sẽ vẫn phù hợp để được sử dụng làm nguyên liệu đầu vào cho một quy trình sản xuất mới trong chuỗi giá trị với chu trình nguyên liệu khép kín nhằm cải thiện hiệu quả sử dụng tài nguyên, năng suất tài nguyên, mang lại lợi ích cho doanh nghiệp và xã hội, tạo cơ hội việc làm và mang lại sự bền vững cho môi trường¹⁴.

Mặc dù được tiếp cận dưới nhiều góc độ khác nhau nhưng khái niệm về kinh tế tuần hoàn đều bao gồm ba nội hàm cơ bản sau: (1) Tái tạo các hệ thống tự nhiên thông qua việc kiểm soát hợp lý các tài nguyên không thể phục hồi và sử dụng cân đối với các tài nguyên có thể phục hồi, hạn chế sử dụng năng lượng hóa thạch và tăng cường sử dụng các nguồn năng lượng tái tạo; (2) Tối ưu hóa lợi ích của tài nguyên bằng cách tuần hoàn các sản phẩm và vật liệu nhiều nhất có thể trong các chu trình kỹ thuật và sinh học; (3) Nâng cao hiệu suất chung của toàn hệ thống bằng cách xác định được và thậm chí tiến tới mức cao hơn là thiết kế các ngoại ứng tiêu cực (thiết kế chất thải, thiết kế ô nhiễm), trong đó, quản lý chất thải có vai trò trung tâm của cả quá trình¹⁵.

Kể từ khi xuất hiện vào khoảng năm 1970, nghiên cứu về kinh tế tuần hoàn được phân chia thành ba giai đoạn như sau¹⁶:

- (i) Từ năm 1970 – 1990: xuất hiện các nghiên cứu về tái sử dụng và quản lý chất thải (Reuse activities and waste management).
- (ii) Từ 1990 – 2010: nghiên cứu những chiến lược về hiệu quả sinh thái (Eco – efficiency strategies). Lý thuyết người gây ô nhiễm phải trả tiền đã dẫn tác động đến sự phát triển của kinh tế tuần hoàn. Các vấn đề về môi trường được xã hội nhận thức là cơ hội kinh tế. Sự phát triển của Internet đã làm gia tăng khả năng trao đổi thông tin về những vấn đề môi trường toàn cầu như hiện tượng trái đất ấm lên và sự suy giảm tầng ozone. Ý niệm về nền kinh tế khép kín (closed - loop economy) ngày càng trở nên phổ biến.

¹⁴ Sadhan Kumar Ghosh (2020), *Circular Economy: Global Perspective*, Springer Publisher, trang 17.

¹⁵ Nguyễn Đình Đáp (2021), *Kinh tế tuần hoàn: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Ngân hàng, số tháng 10/2021.

¹⁶ Mariia A. Gureva, Yulia S. Deviatkova (2020), *Formation of the Concept of a Circular Economy*, Revista S&G, No.15, trang 156 – 169.

- (iii) Từ 2010 đến nay: nghiên cứu về tối đa hoá việc tiết kiệm trong thời đại suy giảm tài nguyên. Trong bối cảnh gia tăng dân số và khối lượng rác thải, suy giảm và khủng hoảng tài nguyên thiên nhiên, sự phát triển kinh tế trong tương lai phải dần độc lập với tài nguyên thiên nhiên và khắc phục tình trạng phụ thuộc về năng lượng nhằm cứu lấy bầu sinh quyển.

Lý thuyết về kinh tế tuần hoàn được NCS sử dụng để đánh giá tính hợp lý và hiệu của pháp luật về DVMT trong việc thực hiện các nguyên tắc của phát triển bền vững, chẳng hạn như đánh giá chính sách và quy định về ưu đãi, hỗ trợ đối với doanh nghiệp đổi mới và sử dụng công nghệ thân thiện với môi trường, tăng chuỗi cung ứng, giảm thiểu khai thác tài nguyên thiên nhiên, cung ứng dịch vụ hiệu quả nhằm giảm thiểu ô nhiễm môi trường...

Thứ ba, lý thuyết về hiệu quả của thị trường cạnh tranh (Pareto Efficiency)

Đây là lý thuyết được đưa ra bởi nhà kinh tế học người Ý Vilfredo Pareto (1848 – 1923) và được coi là cơ sở cho lý thuyết kinh tế phúc lợi và kinh tế công cộng. Nội dung cơ bản của hiệu quả Pareto cho rằng tính hiệu quả sẽ xảy ra khi không thể tổ chức lại sản xuất khiến cho tất cả mọi người được tốt hơn mà không có ai bị xấu đi. Lợi ích của người này chỉ có thể tăng lên khi lợi ích của người khác giảm đi¹⁷. Chẳng hạn, việc đánh thuế nhập khẩu đem lại lợi ích cho nhà sản xuất trong nước nhờ mở rộng thị trường nhưng lại gây tổn thất cho người tiêu dùng do phải mua hàng với giá cao. Tối ưu Pareto là một phúc lợi tối đa được xác định như một vị trí mà từ đó không thể cải thiện được phúc lợi của bất cứ ai bằng cách thay đổi sản xuất hoặc trao đổi mà lại không gây hại đến phúc lợi của một người nào khác. Với một mức độ nhất định của các nguồn lực và kỹ thuật, nền kinh tế có thể có rất nhiều điểm phân bổ có hiệu quả Pareto, các điểm này khác nhau trong việc phân phối của cải giữa mọi người. Dưới những điều kiện chặt chẽ, điểm cân bằng của thị trường cạnh tranh là điểm có tính hiệu quả Pareto. Nếu một cách phân bổ nguồn lực chưa đạt được hiệu quả Pareto thì vẫn còn tồn tại ít nhất một khả năng thay đổi làm cho một ai đó tốt hơn lên mà không làm tổn hại đến bất kỳ người nào khác. Nếu chưa đạt được hiệu quả sản xuất, xã hội có thể chuyển đổi đầu vào cho mục đích sản xuất có hiệu quả hơn và nhờ đó mở rộng sản xuất của một loại hàng hoá trong khi vẫn giữ nguyên mức sử dụng nguồn lực. Nếu chưa đạt được hiệu quả kết hợp, xã hội sẽ còn có lợi nếu sản xuất thêm hàng hoá đem lại lợi ích cận biên cao hơn tính trên mỗi đơn vị chi phí cận biên.

¹⁷ Jules L. Coleman (1980), *Efficiency, Utility, and Wealth Maximization*, Hofstra Law Review, Vol 8, trang 512 – 513.

Một sự thay đổi làm cho hoàn cảnh của ít nhất một người tốt hơn lên mà không làm cho hoàn cảnh của người khác bị xấu đi như vậy được gọi là một hoàn thiện Pareto¹⁸. Một chính sách được coi là đạt hiệu quả Pareto nếu lợi ích đem lại cho chủ thể được hưởng lợi lớn hơn tổn thất mà chủ thể khác phải gánh chịu. Vai trò của Nhà nước là phải bù đắp tổn thất cho người bị ảnh hưởng vì xét trên tổng lợi ích xã hội, chính sách này đạt hiệu quả. Chẳng hạn, nếu Nhà nước có chính sách bắt buộc việc cung ứng dịch vụ thu gom chất thải sinh hoạt phải theo cơ chế thị trường thì chính sách này sẽ đem lại lợi ích cho người cung ứng dịch vụ do giá dịch vụ tăng nhưng lại gây tổn thất cho người sử dụng dịch vụ. Trong trường hợp này, Nhà nước sẽ bù đắp cho người sử dụng dịch vụ bằng chính sách trợ giá.

Khi một nền kinh tế đạt hiệu quả có nghĩa là nó đang nằm trên một ranh giới giữa tính lợi ích và khả năng. Lợi ích chung của nền kinh tế không thể tăng lên được khi khả năng nền kinh tế đã đạt đến giới hạn. Lợi ích của từng cá nhân riêng biệt có thể tăng lên hay giảm đi bằng cách tăng lên hay giảm đi lợi ích của cá nhân khác. Theo nhà kinh tế học người Anh Nicholas Kaldor (1908 – 1986), bất kỳ cải cách kinh tế nào, chỉ cần làm cho doanh thu của người được hưởng lợi cao hơn thất thu của người bị tổn hại, là đã làm tăng phúc lợi xã hội, tăng hiệu quả Pareto bởi vì phúc lợi tăng thêm của người được hưởng lợi lớn hơn phúc lợi bị tổn thất của người bị tổn hại¹⁹. Để giải quyết vấn đề này, Nhà nước cần phải can thiệp để bù đắp phúc lợi bị giảm sút của người bị tổn thất. Để nâng cao hiệu quả Pareto, đòi hỏi phải có sự đánh giá tổng quát, thận trọng trong mối tương quan với bối cảnh kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn khác nhau và thường phải thông qua sự đền bù thông qua sự chi phối của Nhà nước và rất khó đạt được trong một nền kinh tế cạnh tranh hoàn toàn.

Việc áp dụng lý thuyết hiệu quả của Pareto giúp NCS chỉ ra được sự bất lực của thị trường trong việc điều chỉnh quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT nhằm đạt hiệu quả kinh tế cao nhất, xác định được sự cần thiết phải có sự can thiệp của Nhà nước và xác định những biện pháp can thiệp phù hợp nhằm thực hiện sự đền bù về lợi ích thông qua các công cụ kinh tế phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn khác nhau.

Thứ tư, lý thuyết về hàm số phúc lợi (Social Welfare Function)

Lý thuyết này do Abram Bergson đưa ra vào năm 1938, sau đó được phát triển bởi Paul Samuelson (đạt giải Nobel về kinh tế học năm 1970) vào năm 1947.

Theo Paul Samuelson, hàm số phúc lợi chính là hàm số hàng hoá mà mọi người mua và những yếu tố cung cấp của xã hội và những lượng thay thế có liên quan khác. Trị số của

¹⁸ Nguyễn Thế Chinh (chủ biên), (2004), *Giáo trình Kinh tế và quản lý môi trường*, Trường đại học kinh tế quốc dân trang 75

¹⁹ John Edward King (2016), *Nicholas Kaldor After Thirty Years*, PSL Quarterly Review, Vol 69, trang 108

hàm số phúc lợi được quyết định bởi lượng thay đổi của tất cả những phúc lợi có ảnh hưởng. Những lượng thay đổi này bao gồm số lượng mỗi loại hàng hóa mà mọi gia đình và cá nhân mua và số lượng mỗi loại mỗi loại lao động tham gia và số lượng thu nhập của mỗi loại tư bản²⁰. Loại hàm số phúc lợi xã hội này là hàm số về mức độ hiệu quả sử dụng của mọi cá nhân trong xã hội²¹.

Lý thuyết này là cơ sở để NCS đánh giá thực trạng pháp luật về DVMT trong nâng cao phúc lợi xã hội, là cơ sở để đưa ra các đề xuất hoàn thiện pháp luật về DVMT nhằm tối đa hóa phúc lợi xã hội của cá nhân thông qua việc Nhà nước phải có cơ chế đảm bảo quyền tự do lựa chọn của cá nhân trong sử dụng dịch vụ như lựa chọn giá trị tâm sinh, giá trị về chất lượng môi trường với ý nghĩa là những yếu tố quyết định đến phúc lợi thay vì chỉ là các giá trị kinh tế đơn thuần.

Thứ năm, lý thuyết về người gây ô nhiễm phải trả tiền

Lý thuyết này được khởi xướng bởi nhà kinh tế học người Anh Arthur Cecil Pigou. Trong tác phẩm “Kinh tế học phúc lợi” (“The Economics of Welfare) được xuất bản năm 1920, ông cho rằng, đối với một nền kinh tế lý tưởng thì giá cả các loại hàng hóa phải phản ánh đầy đủ các chi phí xã hội, kể cả chi phí môi trường (như chi phí khai thác tài nguyên, chi phí để phục hồi môi trường...)²², nếu không, môi trường sẽ bị tàn phá do việc gây ô nhiễm mà không phải trả tiền. Cụ thể, nếu chi phí mà nhà sản xuất phải bỏ ra để sản xuất ra 1 đơn vị sản phẩm là x thì chi phí mà xã hội phải gánh chịu để có được sản phẩm ấy là một giá trị x' lớn hơn x bởi chi phí x' còn bao gồm cả những tổn hại ô nhiễm môi trường mà xã hội phải gánh chịu. Điều này có nghĩa là chi phí của người sản xuất để cho ra một sản phẩm không phản ánh hết những chi phí mà xã hội phải gánh chịu để có được sản phẩm đó. Để khắc phục cho sự mất cân đối này, theo Pigou, Nhà nước cần phải can thiệp thông qua công cụ kinh tế như thuế và phí... Việc buộc người sản xuất phải trả tiền cho hành vi gây ô nhiễm của mình thông qua việc nộp thuế và phí sẽ giúp giá trị x tiến đến gần giá trị x' ²³.

Chính sách này ngoài việc mang lại những hiệu quả kinh tế còn giúp bảo vệ thiên nhiên, giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Khi nhà sản xuất nội vi hóa các phí tổn mà mình

²⁰ Per – Olov Johansson (1991), *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge University Press, trang 27.

²¹ Richard W. Tresch (2015), *Public Finance: A Normative Theory*, Elsevier Academic Press, UK, trang 25 – 26.

²² Nguyễn Thế Chinh (1999), *Áp dụng các công cụ kinh tế để nâng cao năng lực quản lý môi trường ở Hà Nội*, Nxb. Chính trị quốc gia, trang 17.

²³ Ronald T. Mc Morran, David C.L. Nellor (1994), *Tax Policy and The Environment: Theory and Practice*, International Monetary Fund Working Paper – IMF WP/94/106, trang 2-3. Xem thêm Neil Bruce, Gregory M. Ellis (1993), *Environment Taxes and Policies For Developing Countries*, The World Bank Working Paper WPS 1177, trang 16-17.

phải gánh chịu do hành vi gây ô nhiễm môi trường vào trong giá cả của hàng hóa thì sẽ khiến giá hàng hóa tăng lên. Giá cả tăng so với trước sẽ khiến lượng cầu giảm, từ đó nhà sản xuất sẽ thu hẹp lại quy mô sản xuất để cân bằng lượng cung – cầu, nhờ vậy mà môi trường sẽ giảm bớt ô nhiễm²⁴.

Quan điểm của A. Pigou cung cấp cơ sở để xác định bản chất của phí DVMT chính là tiền phải trả cho việc khắc phục hậu quả của hành vi gây ô nhiễm mà người sử dụng dịch vụ gây ra dù chúng được trả trực tiếp cho người cung ứng dịch vụ hoặc trả gián tiếp thông qua nghĩa vụ thuế, phí với Nhà nước.

Thứ sáu, nguyên lý cân bằng Lindahl

Mục đích của một số DVMT như thu gom chất thải sinh hoạt là cung ứng hàng hóa chất lượng môi trường nên phát sinh tình trạng một hoặc nhiều chủ thể thực hiện việc thu gom chất thải dẫn đến chất lượng môi trường được cải thiện tạo ra tác động ngoại ứng tích cực. Một trong các đặc điểm của hàng hóa cộng là tính chuyên hữu (không ai bị loại ra khỏi phạm vi hưởng lợi của hàng hóa đó) và phi cạnh tranh (sự tiêu dùng hàng hóa của một người không làm giảm bớt chất lượng và số lượng của hàng hóa có sẵn đối với người khác). Khi chất lượng môi trường được nâng cao, các thành viên của cộng đồng đều được hưởng dụng nhưng sự hưởng dụng của người này không làm ảnh hưởng đến việc hưởng dụng của người khác, từ đó xuất hiện một bộ phận ăn theo là những người không trả chi phí thu gom nhưng vẫn được hưởng dụng thành quả thu gom của người khác. Sự không có hiệu quả tất yếu xảy ra bởi vì các cá nhân không chịu tiếp nhận những ngoại ứng tích cực, sự đóng góp của họ còn được bán cho người khác nữa khi họ có những quyết định cá nhân và bởi vì các cá nhân khác có thể ăn không đối với sự cung cấp một hàng hoá công cộng... Cơ chế giải quyết hệ lụy này đã được đề xuất bởi nhà kinh tế học Erik Lindahl qua việc đưa ra nguyên lý cân bằng, gọi là nguyên lý cân bằng Lindahl. Nguyên lý này cho rằng nếu mỗi người trả theo thiện ý cá nhân muốn trả của họ thì không những lượng vừa đủ hàng hoá hữu ích công cộng được cung cấp mà ngân quỹ cũng sẽ được cân bằng, nghĩa là lượng thu về sẽ cân bằng với lượng cần thiết phải cung cấp²⁵. Để có thể bảo đảm nguyên lý cân bằng Lindahl, Nhà nước cần phải can thiệp thông qua quy định các chủ thể được hưởng lợi phải trả chi phí tạo ra chất lượng môi trường, ấn định mức phí mà các chủ thể phải trả trên cơ sở giá trị tâm sinh mà không thể thông qua cơ chế thị trường giống như các loại hàng hóa khác.

²⁴ Philippe Bontems, Gilles Rotillon (2007), *Kinh tế học môi trường - Économie de l'environnement*, Nguyễn Đôn Phước (dịch giả), Nxb. Trẻ, trang 94.

²⁵ Elizabeth C. Smith, Stephen K. Swallow (2013), *Lindahl Pricing for Public Goods and Experimental Auctions for the Environment*, Encyclopædia of Energy, Natural Resources and Environmental Economics, Vol 3, trang 45.

Thứ bảy, lý thuyết về chi phí giao dịch của Ronald Harry Coase

Ý niệm về “chi phí giao dịch” (“transaction costs”) được Ronald Coase đưa ra vào năm 1937 trong tác phẩm “The Nature of the Firm”²⁶. Năm 1960, ông công bố bài viết “The Problem of Social Cost”²⁷. Cả hai công trình này đều liên quan đến chi phí giao dịch khi nghiên cứu về thị trường. “The Nature of the Firm” so sánh thị trường với doanh nghiệp và đặt ra vấn đề tại sao có một số giao dịch chịu sự kiểm soát của cơ chế giá trên thị trường trong khi một số khác lại chịu sự kiểm soát của chủ doanh nghiệp trong chính doanh nghiệp đó, còn “The Problem of Social Cost” so sánh thị trường với sự can thiệp của Nhà nước và đặt ra vấn đề rằng để giải quyết những hoạt động có tính xung đột thì sự can thiệp của Nhà nước hay sự thoả thuận mặc cả của các chủ thể tư sẽ hiệu quả hơn. Đối với cả hai vấn đề nêu trên, câu trả lời phụ thuộc vào chi phí giao dịch có liên quan. Giao dịch sẽ xảy ra bên trong doanh nghiệp nếu chi phí giao dịch đó thấp hơn chi phí ngoài thị trường và để khắc phục ngoại ứng thì sự thoả thuận của các chủ thể tư sẽ hiệu quả hơn sự can thiệp của Nhà nước khi và chỉ khi chi phí giao dịch đó thấp hơn chi phí liên quan đến sự can thiệp của Nhà nước²⁸. Theo Ronald Coase, nguyên nhân dẫn đến gia tăng chi phí giao dịch chính là do sự xuất hiện của những yếu tố ngoại tác. Do vậy, để giảm chi phí giao dịch cần phải hạn chế sự tham gia của các yếu tố này bằng cách giới định quyền của các bên tham gia giao dịch là các quyền tài sản để họ sử dụng quyền này thương lượng với nhau theo cơ chế thị trường. Xuất phát từ sự nguyên lý này, ông cho rằng *khi các bên có thể mặc cả mà không phải chi phí gì thêm và để làm cho cả hai bên cùng có lợi, cơ chế thị trường sẽ làm cho hoạt động chống ô nhiễm trở nên có hiệu quả bất kể quyền tài sản được ấn định như thế nào*²⁹.

Lý thuyết này là cơ sở để tác giả đưa ra những đề xuất nhằm giảm bớt chi phí giao dịch trong cung ứng DVMT.

Thứ tám, lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong điều chỉnh kinh tế vĩ mô của John Maynard Keynes (1833- 1946)

Cuộc khủng hoảng kinh tế năm 1929 – 1933 đã làm cho lý thuyết về thất bại thị trường càng trở nên phổ biến. Quan điểm chủ đạo của Keynes trong cuốn sách “The General Theory of Employment, Interest and Money”³⁰ xuất bản năm 1936 là không có cơ chế tự

²⁶ R.H.Coase (1937), *Nature of The Firm*, *Economica*, Vol 4, No.16, trang 386 – 405

²⁷ Ronald Harry Coase (1960), *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law & Economic*, Vol 3, trang 1 – 44

²⁸ Stewart J. Schwab (1993), *Coase’s Twin Towers: The Relation Between the Nature of The Firm and The Problem of Social Cost*, *The Journal of Corporation Law*, Vol 18, trang 359 – 360

²⁹ Ronald Harry Coase (1960), *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law & Economic*, Vol 3, trang 43 – 44.

³⁰ John Maynard Keynes (1936), “*The General Theory of Employment, Interest and Money*”, Macmillan Cambridge University Press

điều chỉnh của nền kinh tế trong khủng hoảng³¹, trong giai đoạn suy thoái, thay vì tiết kiệm chi tiêu, Nhà nước cần phải tăng cường chi tiêu, chấp nhận thâm hụt ngân sách để duy trì việc làm và sức mua trong xã hội. Khi nền kinh tế phát triển, đó mới là lúc Nhà nước cần phải tiết kiệm và tìm kiếm thặng dư ngân sách. Ông cho rằng, các học thuyết kinh tế cổ điển không thể giải quyết khủng hoảng và nếu đợi thị trường tự khắc phục được khiếm khuyết của nó trong dài hạn thì “tất cả chúng ta đều chết”³².

Do vậy, Nhà nước cần phải can thiệp giải quyết việc làm và ổn định giá cả. Theo Keynes, bằng những biện pháp hữu hiệu của mình Nhà nước có thể phục hồi, duy trì, thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế. Lý thuyết tổng quan về nhân dụng, lãi suất và tiền tệ của Keynes đã trở thành chỗ dựa lý luận vững chắc cho các hoạt động can thiệp điều chỉnh thị trường của Nhà nước thông qua chi tiêu ngân sách trong tổng thu nhập quốc nội vào các lĩnh vực chủ yếu như tài trợ trực tiếp, thực hiện các chương trình nghiên cứu và phát triển về sản xuất hàng hóa công, bao tiêu sản phẩm, lãi suất và thị trường ưu đãi, chuyển đổi nguồn thu ngân sách vào các chương trình phúc lợi...

Theo lý thuyết của Keynes, chủ nghĩa tư bản đã phát triển đến giai đoạn mới là “kinh tế hỗn hợp” với biểu hiện là sự kết hợp giữa nhà nước và tư nhân, giữa độc quyền và cạnh tranh và chỉ có nó mới loại trừ được khủng hoảng kinh tế và bảo đảm đủ công ăn việc làm³³.

Do cung ứng DVMT là cung ứng một loại hàng hóa công và một trong các đặc điểm cố hữu của hàng hóa công là mặc dù thị trường tư nhân có thể hạn chế hoặc loại trừ sự tác động tiêu cực của các yếu tố ngoại vi bằng cách nội hóa chúng nhưng không phải bất cứ lĩnh vực nào cũng mang lại hiệu quả Pareto nền kinh tế. Trong một số trường hợp nhất định, các giải pháp thị trường tư nhân tỏ ra kém hiệu quả, đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước. Nguồn gốc của tính không hiệu quả của thị trường được gây ra do khi xuất hiện các yếu tố ngoại vi là có sự khác biệt giữa chi phí xã hội (social cost), lợi ích xã hội (social benefits) với chi phí tư nhân (private cost) và lợi ích tư nhân (private benefit) làm cho sản lượng được sản xuất, cung ứng trên thị trường không đúng bằng sản lượng có hiệu quả của nền kinh tế. Các nhà kinh tế học cũng đã xác định được các biện pháp được Nhà nước sử dụng để hạn chế sự tác động ngoại vi là: (1) Phạt tiền; (2) Trợ cấp; (3) sử dụng biện pháp hành chính và ưu đãi cũng như hạn chế về mặt kinh tế của các biện pháp can thiệp.

³¹ Stephen A. Marglin (2018), *Raising Keynes: A General Theory For the 21st Century*, Economica, Vol 19, trang 2-3.

³² Quan điểm này đã được Keynes trình bày trong cuốn sách “*A Track on Monetary Reform*” xuất bản năm 1923. Xem John Maynard Keynes (1923), *A Track on Monetary Reform*, MacMillan Publisher, UK, trang 80.

³³ Viện nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa (1998), *Đại Từ điển kinh tế thị trường*, Nxb Tiến Bộ, Hà Nội, trang 172.

Các lý thuyết này sẽ được NCS sử dụng để đánh giá vai trò của Nhà nước đối với thị trường DVMT, đánh giá và kiến nghị các giải pháp can thiệp của Nhà nước đối với thị trường dịch vụ này.

Thứ chín, lý thuyết về tự do hợp đồng (Freedom of Contract)

Ý niệm về tự do hợp đồng đã xuất hiện từ thời cổ đại ở La Mã và Hy Lạp³⁴. Đến thời kỳ Trung cổ, quyền tự do hợp đồng được thừa nhận rộng rãi trong hoạt động thương mại và đến cuối thế kỷ 19, học thuyết về tự do hợp đồng đã trở nên thịnh hành³⁵. Lý thuyết về Tự do kinh tế (Laissez faire) của Adam Smiths và thuyết Vị lợi (Utilitarianism) của Jeremy Bentham đã thúc đẩy tư tưởng về tự do ở thế kỷ này. Ý niệm về Tự do hợp đồng chỉ được thừa nhận là một học thuyết pháp lý khi trong xã hội người dân có những quyền và sự tự do nhất định đối với người cầm quyền, khi người dân được đối xử như những công dân tự do không hoàn toàn lệ thuộc vào Nhà nước và khi người lãnh đạo đất nước nhận thức được quyền bình đẳng là trên hết³⁶. Do vậy, học thuyết này gắn liền với sự thúc đẩy quyền tự do và chủ nghĩa tư bản³⁷. Trước thế kỷ 19, các học giả như Hugo Gortius (1583 – 1645), Samuel Von Puffendorf (1632 – 1694), Jean Jacques Burlamqui (1694 – 1748) ... đã nhấn mạnh đến quyền tự do thực hiện những cam kết trong hợp đồng³⁸. Trong tác phẩm *Contract as Promise – A Theory of Contractual Obligation* năm 1981, Charles Fried dựa trên ý niệm về sự tự định đoạt của cá nhân của Kantian để nghiên cứu về quyền tự định đoạt trong hợp đồng và cho rằng nghĩa vụ tuân thủ cam kết của cá nhân được xây dựng trên cơ sở tôn trọng quyền tự quyết và niềm tin³⁹. Sang thế kỷ 21, Hanoch Dagan và Michael Heller kế thừa quan điểm của các học giả trước đó và cho rằng Tự do hợp đồng thể hiện ba thành tố quan trọng của quyền tự định đoạt trong hợp đồng, bao gồm: (i) nguyên tắc tự nguyện; (ii) tự do thoả thuận các điều khoản trong hợp đồng và (iii) tự do lựa chọn loại hợp đồng để giao kết⁴⁰.

³⁴ J Gilchrist (1969), *The Church and Economic Activity in the Middle Ages*, Macmillan, London, trang 59 và A S Diamond (1950), *Primitive Law*, Watts & Co, London, trang 428, trích dẫn từ Arthur Chrenkoff (1969), *Freedom of Contract: A New Look at the History and Future of the Idea*, Australian Journal of Legal Philosophy, Vol 21, trang 41

³⁵ Arthur Chrenkoff (1969), *Freedom of Contract: A New Look at the History and Future of the Idea*, Australian Journal of Legal Philosophy, Vol 21, trang 37, 38

³⁶ Arthur Chrenkoff (1969), *Tlđđ* 35, trang 39

³⁷ Arthur Chrenkoff (1969), *Tlđđ* 35, trang 38-39

³⁸ Roscoe Pound (1909), *Liberty Of Contract*, Yale Law Journal, Vol 18, trang 455 – 456

³⁹ Charles Fried (1981), *Contract as Promises – A Theory of Contractual Obligation*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, trang 16. Xem thêm Hanoch Dagan & Michael Heller (2017), *The Choice Theory of Contract*, Cambridge University Press, trang 19

⁴⁰ Hanoch Dagan & Michael Heller (2013), *Freedom of Contracts*, Columbia Law & Economics Working Paper N458, trang 1. Xem thêm Hanoch Dagan & Michael Heller (2017), *The Choice Theory of Contract*, Cambridge University Press, trang 67

Học thuyết này sẽ được NCS sử dụng để nghiên cứu về hợp đồng cung ứng DVMT, đảm bảo quyền tự định đoạt của các bên trong quan hệ cung ứng và sử dụng dịch vụ nhất là đánh giá biện pháp, cách thức can thiệp của Nhà nước vào quan hệ giữa chủ thể cung ứng và chủ thể sử dụng dịch vụ trên cơ sở tôn trọng quyền tự do hợp đồng.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

1. Phát triển DVMT có vai trò đặc biệt quan trọng trong BVMT và phát triển kinh tế - xã hội nhằm thực hiện nguyên tắc phát triển bền vững. Trong thời gian qua, mặc dù được Nhà nước quan tâm nhưng do nhiều lý do mà DVMT ở Việt Nam phát triển chưa tương xứng tiềm năng, chưa đáp ứng được nhu cầu thực tiễn. Do vậy, việc nghiên cứu và tiếp tục hoàn thiện pháp luật về DVMT là vấn đề có tính cấp thiết về khoa học và thực tiễn.
2. Trong thời gian qua, trên thế giới và ở Việt Nam đã có nhiều công trình nghiên cứu về DVMT dưới nhiều góc độ với nội dung và địa bàn nghiên cứu khác nhau. Tuy nhiên, các công trình này còn bỏ ngỏ nhiều vấn đề liên quan đến đề tài hoặc có đề cập nhưng còn chưa được nghiên cứu sâu. Do vậy, việc tiếp tục nghiên cứu pháp luật về DVMT nhằm bổ khuyết những thiếu sót của các công trình nghiên cứu trên cơ sở các lý thuyết của kinh tế học và điều kiện thực tiễn Việt Nam là rất cần thiết.
3. Để thực hiện mục tiêu góp phần hoàn thiện pháp luật về DVMT, câu hỏi nghiên cứu cần giải quyết của đề tài là phải làm rõ được bản chất, đặc điểm và vai trò của DVMT trong điều kiện kinh tế thị trường, đưa ra được những đánh giá có tính thuyết phục về thực trạng pháp luật về DVMT ở Việt Nam hiện nay làm cơ sở cho việc kiến nghị giải pháp hoàn thiện.
4. Việc phân tích, đánh giá pháp luật về DVMT phải dựa vào hiệu quả kinh tế và môi trường. Do vậy, các lý thuyết của kinh tế học cần được sử dụng để thực hiện đề tài. Lý thuyết về phát triển bền vững, lý thuyết về hiệu quả và cân bằng của Pareto, lý thuyết người gây ô nhiễm phải trả của Arthur Cecil Pigou, lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong điều chỉnh kinh tế vĩ mô của John Maynard Keynes là những lý thuyết được sử dụng phổ biến trong luận án.
5. Trên cơ sở mục tiêu nghiên cứu, về nội dung của luận án bao gồm các vấn đề cụ thể như: Tổng quan về tình hình nghiên cứu và các vấn đề có liên quan đến luận án; Cơ sở lý luận và thực tiễn của việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về DVMT ở Việt Nam; Chủ thể trong cung ứng và sử dụng DVMT; Ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT; Quản lý và đảm bảo chất lượng DVMT; Hợp đồng trong cung ứng, sử dụng DVMT. Về kết cấu, luận án được kết cấu theo vấn đề. Mỗi vấn đề nêu trên sẽ được trình bày thành từng chương, mục trong luận án.

CHƯƠNG 2

LÝ LUẬN VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG VÀ VỀ PHÁP LUẬT DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG

2.1. Lý luận về dịch vụ môi trường

2.1.1. Khái niệm dịch vụ môi trường

Trong điều kiện hội nhập, khái niệm DVMT cần tiếp cận theo quan niệm mang phổ biến để bảo đảm sự giao lưu về kinh tế, pháp lý. Do vậy, NCS phân tích khái niệm DVMT theo chuẩn mực đã được thừa nhận rộng rãi trên thế giới ở cả góc độ thương mại và môi trường và so sánh, đối chiếu với quy định hiện hành của pháp luật Việt Nam.

2.1.1.1. Quan niệm về dịch vụ môi trường theo GATS

GATS không đưa ra khái niệm DVMT một cách khái quát, việc xác định DVMT theo GATS được thực hiện bằng phương pháp liệt kê và loại trừ dựa vào danh mục phân ngành dịch vụ⁴¹. Danh mục phân ngành dịch vụ của WTO năm 1991 (W/120) được phát triển trong suốt vòng đàm phán Uruguay và được xây dựng dựa trên Hệ thống phân loại hàng hoá trung tâm của Liên hiệp quốc (CPC)⁴². Hệ thống này xác định 12 loại dịch vụ khác nhau, trong đó có DVMT⁴³. Theo W/120 và S/C/W/46⁴⁴, DVMT được chia thành các nhóm chính như sau:

Các dịch vụ về nước thải (Sewage services – CPC 9401): là các dịch vụ xử lý nước thải chủ yếu nhằm đẩy nhanh vòng tuần hoàn tự nhiên của nước bị ô nhiễm đến một mức độ chấp nhận được để có thể đưa trở lại môi trường. Dịch vụ này không bao gồm việc thu gom, làm sạch và phân phối nước (CPC 18000) vì thuộc lĩnh vực sản xuất và cung ứng

⁴¹ Theo phân loại của WTO (tài liệu MTN.GNS/W/120), lĩnh vực dịch vụ được chia thành 121 ngành chính (sector), mỗi ngành chính lại phân tiếp thành nhiều ngành nhỏ hơn được gọi là phân ngành (sub-sector), tổng cộng bao gồm 155 phân ngành. Do tài liệu của W/120 của WTO chỉ liệt kê tên ngành/phân ngành, không giải thích nội dung cụ thể nên để thống nhất cách hiểu cho từng ngành/phân ngành, người ta phải viện dẫn đến *Hệ thống phân loại sản phẩm trung tâm tạm thời (Provisional Central Product Classification - PCPC)* của Liên hiệp quốc. Vì vậy, mỗi ngành/phân ngành dịch vụ đưa vào Biểu cam kết đều có một mã số PCPC mà trong đàm phán, để thuận tiện, người ta thường ghi ngắn gọn là CPC. Xem Bộ Công thương (2009), *Cam kết về dịch vụ khi gia nhập WTO: Bình luận của người trong cuộc*, Nxb Thống kê, trang 6

⁴² Mark D. Griffith (2009), *A Concept Note on Trade in Environmental Services: Towards the Formulation of a Strategic Framework and Action Plan for the Caribbean Community Single Market and Economy*, Caribinvest Publishing, trang 6

⁴³ 12 ngành dịch vụ bao gồm: (1) Dịch vụ kinh doanh (bao gồm cả chuyên ngành và máy tính); (2) Dịch vụ truyền thông; (3) Dịch vụ xây dựng và thiết kế có liên quan; (4) Dịch vụ phân phối; (5) Dịch vụ giáo dục; (6) Dịch vụ môi trường; (7) Dịch vụ tài chính (bao gồm cả bảo hiểm và ngân hàng); (8) Dịch vụ liên quan đến sức khoẻ và xã hội; (9) Dịch vụ du lịch và dịch vụ có liên quan; (10) Dịch vụ giải trí, văn hoá và thể thao; (11) Dịch vụ giao thông và (12) Dịch vụ không thuộc các dịch vụ nói trên. Xem WTO – Group of Negotiations on Services, the Uruguay Round (1991), *Services Sectoral Classification List*, MTN. GNS/W/120

⁴⁴ WTO – Group of Negotiations on Services, the Uruguay Round (1991), *Services Sectoral Classification List*, MTN. GNS/W/120 và WTO - Council for Trade in Services (1998), *Environmental Services*, Background Note by the Secretariat, S/C/W/46

hàng hoá là nước sạch, không bao gồm việc xây dựng, sửa chữa và điều chỉnh các loại cống thoát (CPC 51330) vì thuộc lĩnh vực dịch vụ xây dựng...

Các dịch vụ về rác thải (Refuse disposal services – CPC 9402) bao gồm các dịch vụ: thu gom, vận chuyển, xử lý các chất thải rắn từ các hộ, các cơ quan, các cơ sở kinh doanh hay các nhà máy sản xuất, các dịch vụ làm giảm chất thải. Dịch vụ này không bao gồm việc buôn bán các loại chất thải và phế liệu (CPC 62118 và CPC 62278) hoặc các hoạt động nghiên cứu phát triển về các vấn đề môi trường (CPC 85);

Dịch vụ vệ sinh và các dịch vụ tương tự (Sanitation and similar services – CPC 9402), bao gồm các dịch vụ quét dọn ngoài trời, làm sạch băng và tuyết, không bao gồm việc làm sạch các toà (CPC 87401) nhà hoặc kiểm soát sâu bệnh trong nông nghiệp (CPC 88110);

[L]
[SEP]

Các dịch vụ môi trường khác như bao gồm dịch vụ làm sạch khí thải (cleaning of exhaust gases - CPC 9404), dịch vụ hạn chế tiếng ồn (noise abatement services – CPC 9405), dịch vụ bảo vệ thiên nhiên và cảnh quan môi trường (nature and landscape protection services - CPC 9406) và các dịch vụ BVMT khác không được bao gồm trong những trường hợp trên (CPC 9409). Nhóm này không bao gồm dịch vụ đánh giá và giảm thiểu thiệt hại rừng (forest and damage assessment and abatement services - CPC 881, GATS)

Việc xác định DVMT theo của GATS chủ yếu là nhằm mục đích thương mại, cụ thể là phục vụ cho việc đàm phán mở cửa thị trường dịch vụ. Dưới góc độ tự do hoá thương mại, do chưa có một định nghĩa thống nhất về DVMT nên khi đàm phán WTO, các quốc gia không bắt buộc phải tuân theo một danh mục nào mà có thể tự do sử dụng hoặc xây dựng cho mình một danh mục riêng để phục vụ cho mục đích đàm phán và cam kết thương mại. Quá trình đàm phán vẫn đang tiếp diễn kể từ sau Hội nghị Bộ trưởng WTO tại Doha năm 2001, do đó, danh mục các DVMT của WTO có xu hướng tiếp tục được mở rộng tùy thuộc vào lợi ích và thế lực của các nước trong đàm phán. Cụ thể, theo Biểu cam kết về thương mại dịch vụ của Việt Nam khi gia nhập tổ chức thương mại thế giới, các DVMT mà Việt Nam cam kết mở cửa cho nhà đầu tư nước ngoài không giống như các loại hình hình vụ theo quy định của GATS mà bao gồm các dịch vụ cụ thể sau: 1) Dịch vụ xử lý nước thải (CPC 9401); 2) Dịch vụ xử lý rác thải (CPC 9402); 3) Dịch vụ xử lý tiếng ồn (CPC 9404); 4) Dịch vụ đánh giá tác động môi trường (CPC 9409).

Việc xác định khái niệm DVMT không đơn giản mà rất phức tạp do chính đặc điểm của DVMT. Với bản chất mang tính giao thoa (inter-sectoral) nên DVMT có sự trùng lặp với các dịch vụ/bộ phận khác. Nhiều DVMT do vậy mà thuộc phạm vi của các dịch vụ/bộ phận khác trong phân ngành của GATS, vì mục đích của hiệp định này mà loại trừ lẫn nhau. Ví dụ, theo GATS, việc xây dựng, sửa chữa và điều chỉnh các loại cống thoát (CPC 51330)

mặc dù gắn với hoạt động BVMT nhưng nó không được coi là DVMT mà thuộc phân ngành dịch vụ xây dựng và thiết kế có liên quan. Ngoài ra, DVMT không phải là một mảng hoạt động kinh doanh riêng rẽ mà bao gồm rất nhiều các hoạt động như chất thải nguy hại, rác thải sinh hoạt, tràn dầu... đòi hỏi phải áp dụng các kỹ năng và công nghệ khác nhau⁴⁵.

2.1.1.2. Khái niệm dịch vụ môi trường theo OECD và EUROSTAT

Đến giữa những năm 90, nhiều quốc gia nhận thấy rằng việc xác định DVMT theo GATS khá hẹp vì nó không bao hàm tất cả những dịch vụ có thể mang lại lợi ích cho môi trường⁴⁶. Do vậy, năm 1998, nhóm các chuyên gia đến từ các nước OECD đã tổ chức họp dưới sự bảo trợ của OECD và Văn phòng thống kê của Ủy ban châu Âu (Eurostat) và đưa ra khái niệm “công nghiệp môi trường” (environmental industry). Theo OECD/EUROSTAT, công nghiệp môi trường được cấu thành bởi hàng hoá môi trường và DVMT, bao gồm những hoạt động để đo lường, ngăn ngừa, hạn chế và khắc phục thiệt hại môi trường đối với không khí, đất, nước và các vấn đề liên quan đến chất thải, tiếng ồn và hệ sinh thái⁴⁷. Theo khái niệm này, DVMT bao gồm những hoạt động thuộc ba nhóm sau đây⁴⁸:

Thứ nhất, nhóm quản lý ô nhiễm bao gồm những hoạt động nhằm mục đích BVMT như kiểm soát ô nhiễm không khí, quản lý nước thải, quản lý chất thải rắn, cải tạo, làm sạch đất và nước, giảm rung lắc và tiếng ồn, kiểm tra, phân tích, đánh giá môi trường, nghiên cứu và phát triển môi trường, xây dựng và kỹ thuật môi trường. Chẳng hạn, dịch vụ quản lý nước thải bao gồm các hoạt động hạt nhân như thu gom, vận chuyển, vận hành bãi rác, dịch vụ chuyển hoá chất thải thành năng lượng (waste to energy conversion services), tái chế, phục hồi tài nguyên công nghiệp và dịch vụ giảm chất thải. Ngoài ra, dịch vụ quản lý nước thải còn có các hoạt động phi hạt nhân khác như: tư vấn sinh thái, pháp lý, sử dụng đất, phân tích, giáo dục, thu thập dữ liệu... có liên quan đến nhóm này.

Thứ hai, nhóm công nghệ làm sạch (cleaner technology group) bao gồm những hoạt động nhằm loại bỏ hoặc giảm thiểu tác động tiêu cực của công nghệ, quy trình và sản phẩm. Các hoạt động này bao gồm: thiết kế quy trình và sản phẩm mới, phát triển và nghiên cứu môi trường, kiểm tra, giám sát và đánh giá tác động môi trường. Tương tự như vậy, hoạt động phi hạt nhân bao gồm tư vấn, phân tích kỹ thuật và thử nghiệm... liên quan đến các hoạt động trong nhóm này.

⁴⁵ Mark D. Griffith (2009), Tlđd 42, trang 6.

⁴⁶ Ronald Steenblik, Dominique Drouet and George Stubbs (2005), *Synergies Between Trade in Environmental Services and Trade in Environmental Goods*, OECD Trade and Environment Working Paper No. 2005-01, trang 6.

⁴⁷ OECD, EUROSTAT (1999), *The Environmental Goods and Services Industry: Manual for Data Collection and Analysis*, OECD Publications Paris, trang 9.

⁴⁸ OECD, EUROSTAT (1999), Tlđd 47, trang 11.

Thứ ba, nhóm quản lý tài nguyên bao gồm các hoạt động cho phép sử dụng các tài nguyên một cách hiệu quả và bền vững, chẳng hạn, tái chế chất thải rắn và phục hồi tài nguyên liên quan đến các dịch vụ loại bỏ, quản lý và tái chế, tiết kiệm và quản lý năng lượng...

Như vậy, so với cách phân ngành của GATS, khái niệm DVMT theo OECD/EUROSTAT có sự khác biệt về nội hàm và cách tiếp cận, cụ thể như sau:

- **Về nội hàm của khái niệm DVMT**

Với cách phân ngành của GATS, DVMT bị giới hạn trong các dịch vụ cuối đường ống (end – of – pipe) hay nói cách khác là tập trung vào các dịch vụ liên quan tới việc xử lý các hậu quả về môi trường như kiểm soát ô nhiễm và các hoạt động xử lý chất thải chứ không mở rộng ra các dịch vụ phòng ngừa ô nhiễm hay quản lý bền vững các nguồn lực⁴⁹. Đồng thời, phân ngành của GATS cũng chỉ bao gồm các loại hình dịch vụ được cung cấp trong quá trình hoạt động của các trang thiết bị, máy móc, nhà xưởng, nhưng không liên quan tới các dịch vụ như thiết kế, tư vấn thiết kế, nghiên cứu và phát triển, cũng như các dịch vụ tư vấn cần thiết để xây dựng và nâng cấp các trang thiết bị này. Trong khi đó, phân loại của OECD/EUROSTAT bao gồm các dịch vụ liên quan đến quản lý ô nhiễm (bao gồm cả xây dựng và lắp đặt các trang thiết bị - construction and installation of facilities), các dịch vụ liên quan đến công nghệ và sản phẩm làm sạch (cleaner technologies and products) và các sản phẩm làm giảm rủi ro môi trường và ô nhiễm môi trường, các dịch vụ cải thiện sử dụng tài nguyên. Trong bối cảnh môi trường toàn cầu ngày một ô nhiễm nghiêm trọng và khoa học kỹ thuật ngày càng phát triển, ngoài các ngành dịch vụ truyền thống như quản lý, xử lý nước, nước thải, xử lý chất thải (refuse disposal) và hoạt động giảm thiểu ô nhiễm, như quản lý, xử lý nước, nước thải, xử lý chất thải (refuse disposal) và hoạt động giảm ô nhiễm thì các dịch vụ mới như dịch vụ liên quan đến tuân thủ pháp luật về môi trường và cải tạo môi trường như thử nghiệm (environmental lab testing), kiểm tra giám sát, pháp lý, tư vấn, kiểm toán, nghiên cứu và phát triển, các dịch vụ quản lý môi trường chiến lược và các dịch vụ hỗ trợ tư vấn và kỹ thuật môi trường để xây dựng hạ tầng môi trường (environmental infrastructure) cũng có tầm quan trọng đáng kể và tỷ trọng ngày một gia tăng⁵⁰. Do vậy, hệ thống phân loại hiện tại của WTO về DVMT được đánh giá là không phản ánh được bản chất tiến hoá và hội nhập của DVMT cũng như phạm vi rộng lớn của dịch vụ này, đồng thời cũng không xem xét kỹ đến các DVMT được cung ứng cho ngành

⁴⁹ Aparna Sawhney, Rupa Chanda (2003), *Trade in Environmental Services: Opportunities and Constraints*, Working Paper No. 120, Indian Council for Research on International Economic Relations, trang 8

⁵⁰ Aparna Sawhney (2003), Tlđd 49, trang 3

công nghiệp và cũng không nắm bắt được những thay đổi diễn ra trong ngành công nghiệp môi trường trong hơn nhiều thập kỷ qua và vẫn đang tiếp tục thay đổi.

- **Về cách tiếp cận để xác định DVMT**

Vì mục tiêu cao nhất của GATS là tự do hoá thương mại chứ không phải là bảo vệ môi trường nên cách tiếp cận khi phân ngành DVMT cũng có sự khác biệt so với cách phân chia và tiếp cận của OECD/EUROSTAT. DVMT theo GATS không bao gồm tất cả các dịch vụ có ích cho môi trường⁵¹ mà chỉ bao gồm các dịch vụ thuần túy môi trường còn rất nhiều các hoạt động dịch vụ khác, dù có ích cho môi trường, nhưng lại được đưa vào phân ngành dịch vụ khác trong W/120 để giữ tính độc lập và đa dạng của chúng, căn cứ vào hướng tiếp cận trong phân ngành các bộ phận dịch vụ của GATS⁵². Chẳng hạn, dịch vụ thu gom, làm sạch và phân phối nước (CPC 18000), dịch vụ xây dựng, sửa chữa và điều chỉnh các loại cống thoát (CPC 51330) không thuộc nhóm Các dịch vụ về nước thải mà được đưa vào nhóm Dịch vụ xây dựng dân dụng (Civil engineering construction services); các hoạt động nghiên cứu phát triển về các vấn đề môi trường (CPC 85) không thuộc nhóm Các dịch vụ về rác thải mà thuộc nhóm dịch vụ kinh doanh (Business services) ; Dịch vụ tẩy uế các toà nhà hoặc kiểm soát sâu bệnh trong nông nghiệp cũng không thuộc nhóm dịch vụ vệ sinh và các dịch vụ tương tự mà lần lượt thuộc nhóm Các dịch vụ kinh doanh làm sạch toà nhà khác (Other Business Building Cleaning Services – CPC 87401) và nhóm Dịch vụ đi kèm với nông nghiệp, lâm nghiệp và săn bắn (Services incidental to agriculture, hunting and forestry – CPC 88110)⁵³. Tương tự như vậy với các dịch vụ như thiết kế, xây dựng, kiến trúc, kỹ thuật, điều tra, nghiên cứu và phát triển, phân tích và thử nghiệm kỹ thuật, tư vấn, phân phối liên quan đến môi trường. Do vậy, có rất nhiều các dịch vụ được xem là DVMT theo OECD/EUROSTAT nhưng lại không được xem là DVMT theo GATS mà được xếp vào các loại dịch vụ khác theo phân ngành dịch vụ của GATS. Hơn nữa, nhóm “Các dịch vụ khác” theo GATS tuy cho phép mở rộng DVMT này với một mức độ nhất định nhưng không bao hàm đầy đủ các dịch vụ như cách phân loại của OECD/EUROSTAT. Bên cạnh đó, có hai bộ phận dịch vụ bị loại bỏ theo GATS nhưng lại được bao hàm theo cách phân chia của OECD/EUROSTAT là dịch vụ cung cấp nước sạch sử dụng cho người và dịch vụ tái chế chất thải rắn⁵⁴ do bản chất nhạy cảm của chúng đối với vấn đề công bằng xã hội và rủi ro cho môi trường.

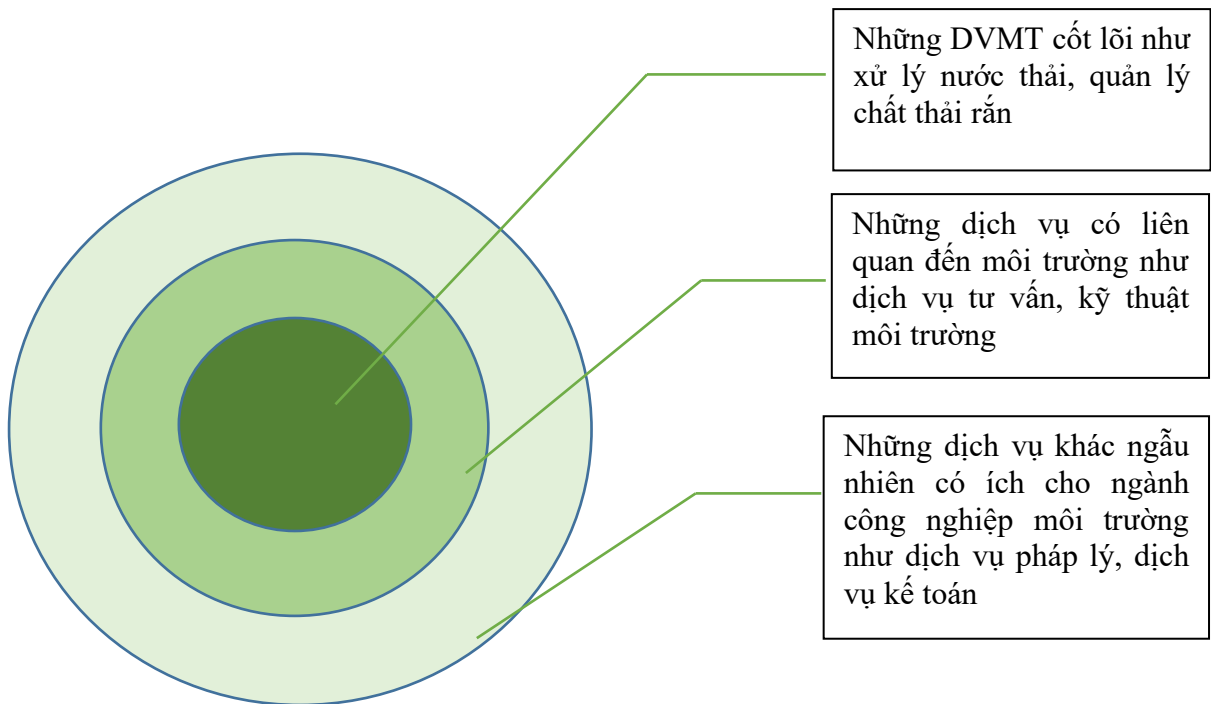
⁵¹ WTO - Council for Trade in Services (1998), *Environmental Services*, Background Note by the Secretariat, S/C/W/46, trang 3

⁵² Xem thêm Ronald Steenblik (2005), tldd 46, trang 6

⁵³ Colin Kirkpatrick (2006), *Trade in Environmental Services: Assessing the Implications for Developing Countries in the GATS*, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 3, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Geneva, Switzerland, trang 6

⁵⁴ Thương mại quốc tế đối với chất thải nguy hại hiện nay được điều chỉnh bởi công ước Basel 1989 (Basel Convention

Sơ đồ **Hình 1** dưới đây minh họa mức độ liên quan của các dịch vụ đối với môi trường. Theo đó, cách tiếp cận của GATS chủ yếu tập trung vào những dịch vụ hạt nhân hay dịch vụ lõi truyền thống như xử lý nước thải, quản lý chất thải rắn..., trong khi đó, OECD/EUROSTAT mở rộng khái niệm DVMT sang các dịch vụ có liên quan đến môi trường như tư vấn, kỹ thuật và các dịch vụ khác ngẫu nhiên có ích cho ngành công nghiệp môi trường như dịch vụ pháp lý, kế toán về môi trường.



Hình 1: Mức độ liên quan của các dịch vụ đối với môi trường

Nguồn: Sauvage, J. and C. Timiliotis (2017), *Trade in Services Related to The Environment*, OECD Trade and Environment Working Papers, No. 2017/02, OECD Publishing, Paris.

Tóm lại, do mục đích và hướng tiếp cận khác nhau nên nội hàm và phân ngành DVMT theo GATS và OECD có sự khác biệt. Mục đích của việc xác định DVMT của GATS là phục vụ mục đích thương mại, mở cửa thị trường dịch vụ nên DVMT có phạm vi hẹp vì đã loại trừ những dịch vụ có sự giao thoa với các loại hình dịch vụ khác, còn cách phân loại

on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal). Dịch vụ tái chế chất thải rắn không được bao gồm trong GATS nhưng lại thuộc hoạt động quản lý chất thải rắn và chất thải nguy hại (solid and hazardous waste management) theo cách phân loại của OECD. Xem Aparna Sawhney, Rupa Chanda (2003), Tlđd 49, trang 9

theo OECD/EUROSTATE nhằm phục vụ cho mục đích thống kê và hướng tới mục đích BVMT phục vụ mục tiêu phát triển bền vững nên hướng tiếp cận rộng hơn, bao gồm tất cả các dịch vụ gắn với hoạt động BVMT, phục vụ hoạt động BVMT.

2.1.1.3. Khái niệm dịch vụ môi trường theo pháp luật Việt Nam

Trước Luật BVMT 2020, khái niệm DVMT chưa được pháp luật quy định. Đề án Phát triển DVMT đến năm 2020 được phê duyệt tại Quyết định số 249/QĐ-TTg ngày 10/02/2010 đã sử dụng phân ngành của GATS với nội hàm khá hẹp. Khoản 14 Điều 3 Luật BVMT 2014 đưa ra khái niệm “công nghiệp môi trường”, theo đó, “*công nghiệp môi trường là một ngành kinh tế cung cấp các công nghệ, thiết bị, dịch vụ và sản phẩm phục vụ các yêu cầu về bảo vệ môi trường*”. Theo Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 13/2/2017 của TTCP về việc phê duyệt “Đề án phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2025” thì DVMT là một trong 3 trụ cột (bên cạnh công nghệ, thiết bị) của ngành công nghiệp môi trường. Tuy nhiên, theo quy định tại khoản 1 Điều 143 Luật BVMT 2020 thì công nghiệp môi trường là ngành kinh tế trong hệ thống ngành kinh tế Việt Nam cung cấp công nghệ, thiết bị và sản phẩm phục vụ yêu cầu về BVMT. Như vậy, dịch vụ phục vụ yêu cầu BVMT không còn nằm trong khái niệm “công nghiệp môi trường” như các quy định trước đây nữa⁵⁵.

Khái niệm DVMT lần đầu tiên được quy định tại khoản 1 Điều 144 của Luật BVMT 2020. Theo đó, “*Dịch vụ môi trường là ngành kinh tế cung cấp dịch vụ đo lường, kiểm soát, hạn chế, phòng ngừa và giảm thiểu ô nhiễm môi trường nước, không khí, đất và sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; xử lý chất thải, các chất ô nhiễm khác; bảo tồn đa dạng sinh học và các dịch vụ khác có liên quan*”.

Với quy định này, DVMT là một ngành kinh tế trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân bao gồm: (1) các dịch vụ đo lường, kiểm soát, hạn chế, phòng ngừa và giảm thiểu ô nhiễm các yếu tố cấu thành môi trường gồm môi trường nước, không khí, đất và sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên thiên nhiên như dịch vụ quan trắc môi trường nước, quan trắc môi trường không khí, dịch vụ phân tích, thí nghiệm xác định chất lượng của thành phần môi

⁵⁵ Tuy nhiên, quan niệm về sự tách bạch giữa “công nghiệp môi trường” và “dịch vụ môi trường” hiện nay cũng chưa thực sự thống nhất và rõ nét. Theo quy định tại Luật Chất lượng sản phẩm, Hàng hoá năm 2018 thì “Sản phẩm là kết quả của quá trình sản xuất hoặc cung ứng dịch vụ nhằm mục đích kinh doanh hoặc tiêu dùng”. Như vậy, “dịch vụ” đã được bao hàm trong khái niệm “sản phẩm”. Theo quan điểm của Ban Chỉ đạo 35 Bộ Công thương, những dịch vụ thực hiện hoạt động BVMT được ghi nhận là dịch vụ công nghiệp môi trường bao gồm: 1) Các hoạt động thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải; 2) Quan trắc, phân tích môi trường, đánh giá tác động môi trường; 3) Cải tạo, phục hồi môi trường, hệ sinh thái các khu vực bị ô nhiễm, suy thoái; 4) Tư vấn, chuyển giao công nghệ; 5) Tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin môi trường; 6) Giám định về môi trường; 7) Giám định thiệt hại về môi trường, đa dạng sinh học; và 8) Giám định các chất ô nhiễm có tác động trực tiếp đến sức khỏe con người... Xem Ban Chỉ đạo 35 Bộ Công thương (2022), *Giải pháp thúc đẩy ngành công nghiệp môi trường*, <https://moit.gov.vn/bao-ve-nen-tang-tu-tuong-cua-dang/giai-phap-thuc-day-phat-trien-nganh-cong-nghiep-moi-truong.html>, truy cập ngày 28/12/2022.

trường, xây dựng phương án phòng ngừa, ứng phó ô nhiễm, suy thoái và sự cố môi trường...; (2) dịch vụ xử lý chất thải, các chất ô nhiễm khác như dịch vụ xử lý chất thải sinh hoạt, dịch vụ xử lý nước thải, dịch vụ phục hồi khu vực môi trường bị ô nhiễm...; (3) dịch vụ bảo tồn đa dạng sinh học như dịch vụ bảo tồn sự phong phú về giống loài, hệ sinh thái và nguồn gen như điều tra, khảo sát để đánh giá sự đa dạng sinh học của một khu vực, dịch vụ phân tích, dự báo rủi ro về đa dạng sinh học...; (4) các dịch vụ khác có liên quan như dịch vụ giám định môi trường, dịch vụ ĐTM...

Mặc dù được xác định là một ngành kinh tế nhưng theo Quyết định số 43/2018/QĐ-TTg ngày 01/11/2018 của TTCP Ban hành hệ thống ngành sản phẩm Việt Nam (thay thế Quyết định số 39/2010/QĐ-TTg ngày 11/5/2010 của TTCP) thì chưa có mã ngành sản phẩm dành cho công nghiệp môi trường nói chung và DVMT nói riêng mà chỉ có một số DVMT được xếp vào nhóm ngành E: Quản lý, xử lý rác thải, nước thải, cụ thể là E37 (Thoát nước và xử lý nước thải), E38 (Thu gom, xử lý và tiêu huỷ rác thải, tái chế phế liệu rác thải), E39 (Xử lý ô nhiễm và các dịch vụ quản lý chất thải). Tương tự, theo Quyết định 27/2018/QĐ-TTg ngày 06/7/2018 của TTCP Ban hành hệ thống ngành kinh tế Việt Nam DVMT chưa có mã ngành, nhiều dịch vụ được quy định tại khoản 1 Điều 144 của Luật BVMT 2020 cũng không có trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân. Chỉ có một số phân ngành DVMT, chủ yếu là các ngành cấp 2, cấp 3, cấp 4, nằm trong ngành cấp 1 (E) là Cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải mà chưa bao quát hết phạm vi rộng lớn của các phân ngành DVMT khác.

Tuy nhiên, việc phân ngành theo Quyết định số 27/2018/QĐ – TTg vẫn chưa giải quyết được tính “giao thoa” của DVMT với các ngành dịch vụ khác. Chẳng hạn, hoạt động xử lý chất thải bằng phương pháp đốt chất thải để sản xuất điện sẽ mang mã ngành cấp 4 là 3821 thuộc mã ngành cấp 1 là E (xử lý và tiêu huỷ rác thải không độc hại) hay mang mã ngành cấp bốn là 3511 thuộc mã ngành cấp 1 là D (hoạt động sản xuất điện)?

Hiện nay, chỉ có Điều 1 Quyết định số 1570/QĐ-TTg ngày 9/8/2016 của TTCP Về phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT liệt kê tương đối cụ thể về các DVMT cần được quy định về việc xây dựng, ban hành chính sách ưu đãi, hỗ trợ phát triển đối với DVMT và quản lý chất lượng DVMT. Các dịch vụ được liệt kê bao gồm: Thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải rắn tập trung; thu gom, xử lý nước thải tập trung; Quan trắc, phân tích môi trường; ĐTM; Phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ môi trường; Tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin về môi trường; Cải tạo, phục hồi môi trường đối với các khu vực bị ô nhiễm; Giám định về môi trường đối với hàng hóa, máy móc, thiết bị, công nghệ; Giám định thiệt hại về môi trường; giám định sức khỏe môi trường; giám định thiệt hại do hậu quả của môi trường bị ô nhiễm, suy thoái; Dịch

vụ kiểm toán môi trường; Dịch vụ thiết kế, xây dựng hệ thống xử lý chất thải; Dịch vụ quản lý, vận hành hệ thống xử lý chất thải.

Với cách liệt kê như trên, khái niệm DVMT được mở rộng và bao gồm cả những hoạt động mà bản chất của chúng không phải là dịch vụ như “công nghệ môi trường” hoặc có những dịch vụ chồng lấn, khó phân định với các phân ngành khác như như dịch vụ xây dựng, dịch vụ thiết kế, dịch vụ đào tạo...

Về bản chất, DVMT bao gồm cung ứng các hoạt động, tiện ích nhằm mục đích bảo vệ môi trường nhưng không bao gồm những dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên theo Điều 138 của Luật BVMT 2020 như DVMT rừng - là dịch vụ mà các chủ thể được hưởng lợi từ giá trị sinh thái như khả năng giữ nước, giá trị về cảnh quan mà người được hưởng như những nhà máy thủy điện, cơ sở sản xuất nước sạch, người kinh doanh dịch vụ du lịch phải trả cho chủ rừng...

Việc đưa ra khái niệm và xác định DVMT không chỉ có ý nghĩa quan trọng trong công tác nghiên cứu mà dưới góc độ thực tiễn, việc làm này còn có ý nghĩa quan trọng trong việc nhận diện DVMT làm cơ sở cho việc xây dựng và ban hành quy định pháp luật về BVMT, đàm phán ký kết và thực hiện các điều ước quốc tế, trong quản lý kinh tế vĩ mô và đặc biệt là trong công tác thống kê. Hiện nay, trên thế giới và tại Việt Nam, khái niệm và việc phân loại DVMT vẫn chưa được xác định một cách đầy đủ và thống nhất do có nhiều các tiếp cận khác nhau và mục đích tiếp cận cũng có nhiều khác biệt. Theo NCS, DVMT mang bản chất là những hoạt động mang lại lợi ích cho môi trường nên mang nội hàm rất rộng. Bên cạnh đó, DVMT cũng là một loại hình dịch vụ, một ngành kinh tế trong hệ thống ngành nghề kinh tế quốc dân. Khi một hoạt động cung ứng dịch vụ trong kinh doanh, thương mại mang lại lợi ích cho môi trường thì tính giao thoa giữa dịch vụ này và các dịch vụ khác là điều không thể tránh khỏi. Do vậy, việc liệt kê hay đóng khung một danh sách cứng nhắc các dịch vụ cụ thể trong DVMT sẽ luôn thiếu sót và không phù hợp. Với mục đích BVMT, phát triển kinh tế (nâng cao tỷ trọng dịch vụ trong GDP) và hội nhập kinh tế quốc tế, khái niệm DVMT cần được mở rộng, mang tính bao quát và được ghi nhận cụ thể trong ngành nghề kinh tế quốc dân. Bên cạnh đó, tùy thuộc vào từng mục đích điều chỉnh riêng như phục vụ cho việc hoạch định chính sách phát triển DVMT, chính sách BVMT, phục vụ cho hoạt động thống kê, đăng ký doanh nghiệp, đánh giá hiện trạng phân ngành DVMT... mà khái niệm DVMT có thể được xác định một cách linh hoạt, cụ thể, dễ nhận diện để phù hợp với từng mục đích đó.

Trên cơ sở khái niệm về dịch vụ và BVMT, vai trò, mục tiêu của phát triển DVMT, trong luận án này, khái niệm DVMT được xác định một cách khái quát như sau: DVMT là một ngành kinh tế cung cấp những hoạt động, tiện ích (chủ yếu là vô hình có thể gắn hoặc

không gắn với một sản phẩm cụ thể) nhằm mục đích BVMT bao gồm các dịch vụ trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân theo quy định của pháp luật quốc gia và các loại DVMT theo các điều ước quốc tế.

2.1.2. Phân loại dịch vụ môi trường

DVMT là lĩnh vực dịch vụ đa dạng về loại hình và tính chất. Với mục đích điều chỉnh pháp luật khác nhau, việc phân loại DVMT có thể căn cứ vào các tiêu chí sau:

2.1.2.1. Căn cứ vào đối tượng của dịch vụ

Căn cứ vào đối tượng, cụ thể hơn là những công việc, tiện ích mà DVMT cung ứng, DVMT được phân chia thành:

(i) Dịch vụ quản lý chất thải: Đây là dịch vụ cung ứng các hoạt động nhằm mục đích quản lý chất thải như phòng ngừa, giảm thiểu, giám sát, phân loại, thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế và xử lý chất thải.

Căn cứ vào loại chất thải là đối tượng quản lý, dịch vụ quản lý chất thải được phân chia thành các loại cụ thể như dịch vụ quản lý chất thải nguy hại, dịch vụ quản lý chất thải thông thường, dịch vụ quản lý chất thải rắn, dịch vụ quản lý nước thải, dịch vụ xử lý khí thải.

Căn cứ vào các công đoạn của quá trình quản lý chất thải, dịch vụ quản lý chất thải lại tiếp tục được phân chia thành dịch vụ thu gom chất thải, dịch vụ vận chuyển chất thải, dịch vụ xử lý chất thải....

(ii) Dịch vụ đánh giá môi trường

Đánh giá hiện trạng môi trường (đánh giá hiện trạng của từng yếu tố cấu thành môi trường tại một thời điểm cụ thể), dịch vụ đánh giá môi trường chiến lược (phân tích, dự báo những tác động đến môi trường của chiến lược), quy hoạch, kế hoạch phát triển để đưa ra giải pháp giảm thiểu tác động bất lợi đến môi trường, làm nền tảng và được tích hợp trong chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển nhằm bảo đảm mục tiêu phát triển bền vững, dịch vụ ĐTM (phân tích, dự báo tác động đến môi trường của dự án đầu tư cụ thể để đưa ra biện pháp BVMT khi triển khai dự án đó), dịch vụ điều tra, khảo sát, quan trắc để đánh giá hiện trạng môi trường như dịch vụ quan trắc môi trường, lập báo cáo hiện trạng môi trường....

(iii) Dịch vụ khắc phục ô nhiễm và phục hồi môi trường như dịch vụ xử lý các chất gây ô nhiễm có trong thành phần môi trường, dịch vụ khôi phục hiện trạng môi trường như phục hồi chức năng hữu ích của môi trường....

(iv) Dịch vụ giám định môi trường như dịch vụ xác định nguyên nhân gây ô nhiễm, suy thoái, sự cố môi trường, dịch vụ xác định mức độ thiệt hại do hành vi gây ô nhiễm môi trường, xác định mối quan hệ nhân quả giữa hành vi vi phạm và thiệt

hại thực tế.... Dịch vụ này chủ yếu được sử dụng trong xử lý hành vi vi phạm pháp luật môi trường, giải quyết tranh chấp trong lĩnh vực môi trường.

- (v) *Dịch vụ kiểm toán môi trường*: Theo quy định tại Luật BVMT 2020, kiểm toán môi trường là việc xem xét, đánh giá có hệ thống, toàn diện hiệu quả quản lý môi trường, kiểm soát ô nhiễm của cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ. Dịch vụ kiểm toán môi trường cũng giống như dịch vụ kiểm toán thông thường sẽ được cung ứng bởi các chủ thể đáp ứng được điều kiện theo quy định theo cơ chế thị trường. Dịch vụ này tuy cũng là một trong những công cụ phòng ngừa và kiểm soát ô nhiễm nhưng vẫn còn rất mới mẻ ở Việt Nam.
- (vi) *Dịch vụ phân tích môi trường* như lấy mẫu, phân tích các thành phần môi trường để phân tích các chỉ tiêu theo tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật môi trường như lấy mẫu và phân tích không khí, nước tại một khu vực nhất định phục vụ cho việc đánh giá hiện trạng môi trường, giải quyết tranh chấp môi trường....
- (vii) *Dịch vụ lập quy hoạch BVMT, quy hoạch các loại tài nguyên thiên nhiên*
- (viii) *Dịch vụ trong thực hiện các loại thủ tục hành chính về môi trường* như dịch vụ cấp các loại giấy phép, giấy chứng nhận về môi trường, dịch vụ thực hiện các thủ tục trong ĐTM, đăng ký môi trường....
- (ix) *Các dịch vụ có liên quan đến BVMT* như dịch vụ đào tạo, dịch vụ hoả táng, dịch vụ tư vấn, thiết kế....

2.1.2.2. Căn cứ vào chủ thể cung ứng dịch vụ

Dịch vụ do Nhà nước cung ứng: đây là các dịch vụ do Nhà nước độc quyền cung ứng hoặc chỉ Nhà nước mới có khả năng cung ứng như dịch vụ cung cấp thông tin, dữ liệu về môi trường, dịch vụ xử lý nước thải tập trung cho các khu đô thị...

Dịch vụ do khu vực tư nhân cung ứng: mặc dù DVMT là dịch vụ công nhưng trong điều kiện kinh tế thị trường, Nhà nước giao cho tư nhân cung ứng một số dịch vụ nhất định. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn giữ vai trò tổ chức thực hiện, kiểm tra, giám sát, hỗ trợ... đối với những dịch vụ này. Các DVMT do khu vực tư nhân cung ứng được phân chia thành các loại cụ thể:

- Tư nhân cung cấp theo hình thức hợp đồng, đấu thầu: Nhà nước ký kết hợp đồng với tư nhân cung cấp dịch vụ, Nhà nước là người trả phí cho người cung cấp.
- Cấp quyền kinh doanh: Nhà nước cấp cho tư nhân độc quyền cung cấp dịch vụ ở một khu vực cụ thể. Người cung cấp dịch vụ (tư nhân) sẽ thu phí người sử dụng.
- Thu phí công cộng (cạnh tranh mở): Nhà nước cấp phép cho các chủ thể tư cung cấp dịch vụ. Các chủ thể tư cạnh tranh lẫn nhau, không có sự độc quyền, mức giá không cần niêm yết. Các chủ thể cung cấp dịch vụ sẽ thu phí người sử dụng.

- Nhượng quyền khai thác: Nhà nước cho phép tư nhân xây dựng cơ sở hạ tầng để cung cấp dịch vụ như xử lý chất thải. Nhà nước có thể hỗ trợ như hỗ trợ giải phóng mặt bằng, hỗ trợ về hạ tầng... và trả phí một phần để tài trợ chi phí theo hình thức đối tác công tư (PPP). Tư nhân được hưởng tiền bán các sản phẩm tái chế, phí dịch vụ để bù đắp các chi phí còn lại⁵⁶.

2.1.2.3. Căn cứ vào chủ thể sử dụng dịch vụ

(i) DVMT mà Nhà nước là người sử dụng

Đối với nhiều hoạt động BVMT, Nhà nước là chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện. Tuy nhiên, Nhà nước không trực tiếp và tự mình thực hiện những hoạt động đó mà sử dụng dịch vụ do những chủ thể khác cung ứng. Chẳng hạn, việc đánh giá môi trường chiến lược, lập báo cáo đánh giá môi trường chiến lược, xây dựng chiến lược phát triển, lập quy hoạch BVMT, đánh giá thiệt hại đối với môi trường... là trách nhiệm của Nhà nước, cụ thể là trách nhiệm của cơ quan được giao nhiệm vụ xây dựng chiến lược phát triển, lập quy hoạch, đánh giá thiệt hại theo quy định của pháp luật. Khi những cơ quan này thuê tư vấn để đánh giá môi trường chiến lược thì Nhà nước chính là chủ thể sử dụng dịch vụ.

(ii) Dịch vụ do tổ chức, cá nhân là người sử dụng

Theo Luật BVMT, các tổ, chức, cá nhân trong xã hội cũng có nghĩa vụ BVMT là thuộc trách nhiệm của tổ chức, cá nhân. Chẳng hạn, chủ đầu tư phải ĐTM, quan trắc môi trường đối với dự án của mình. Nếu chủ đầu tư thuê chủ thể khác cung ứng dịch vụ thì chính chủ đầu tư là người sử dụng dịch vụ. Họ là chủ thể của hợp đồng và là người trả thù lao cho việc sử dụng dịch vụ. Căn cứ vào nghĩa vụ thanh toán thù lao dịch vụ, các DVMT do tổ chức, cá nhân sử dụng lại tiếp tục được phân chia thành dịch vụ mà người sử dụng phải thanh toán toàn bộ và dịch vụ mà Nhà nước chi trả một phần thông qua chính sách hỗ trợ.

2.1.2.4. Căn cứ vào hình thức và mức độ can thiệp của Nhà nước

(i) Các dịch vụ được ưu đãi, hỗ trợ

- Các dịch vụ Nhà nước hỗ trợ trực tiếp cho người cung ứng

Để mở rộng quy mô về số lượng doanh nghiệp cung ứng DVMT, quy mô về vốn đầu tư của doanh nghiệp cung ứng DVMT trong bối cảnh lợi nhuận của lĩnh vực đầu tư kinh doanh trong lĩnh vực này còn thấp, chưa đủ hấp dẫn, Nhà nước cần sử dụng công cụ kinh tế thông qua chính sách ưu đãi, hỗ trợ nhằm tạo ra những ưu thế cho chủ đầu tư kinh doanh DVMT về chi phí đầu tư, những lợi thế về thu nhập thông qua chính sách thuế tiêu chuẩn thấp, miễn giảm thuế thu nhập... nhằm bảo đảm nhà đầu tư có lợi nhuận nhằm thu hút vốn

⁵⁶ Đinh Minh Tuấn (2018), *Thị trường hoá cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam*, Nxb Tri thức, Hà Nội, tr. 145.

đầu tư. Các đối tượng, hình thức ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT được quy định tại Luật Đầu tư, Luật BVMT và pháp luật có liên quan (Nội dung này sẽ được NCS trình bày tại chương 3).

- Các dịch vụ Nhà nước ưu đãi, hỗ trợ cho người sử dụng dịch vụ

Thông qua hỗ trợ trực tiếp cho người sử dụng dịch vụ sẽ khuyến khích họ sử dụng DVMT (kích cầu) để từ đó gián tiếp làm tăng lợi ích của người sử dụng dịch vụ vì làm tăng doanh thu, tăng quy mô kinh doanh, mở rộng thị trường, nâng cao hệ số hoàn vốn nội tại... đồng thời cũng hạn chế nguy cơ người kinh doanh dịch vụ sử dụng các khoản hỗ trợ để tối đa hoá lợi ích cá nhân thay vì thúc đẩy hoạt động BVMT. Hỗ trợ người sử dụng DVMT hiện nay ở Việt Nam chưa được áp dụng rộng rãi, hình thức này trên thực tế chủ yếu được áp dụng đối với dịch vụ hoá táng⁵⁷.

- (ii) *Các dịch vụ không thuộc đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ*

Không phải tất cả các DVMT đều thuộc đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ. Những dịch vụ không được ưu đãi, hỗ trợ thường là các dịch vụ có tỷ suất lợi nhuận cao, nhu cầu sử dụng lớn hoặc dịch vụ mà việc sử dụng chúng là yêu cầu bắt buộc như dịch vụ ĐTM, dịch vụ giám định môi trường.....

- (iii) *Các dịch vụ thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện*

Theo quy định của tại Phụ lục IV của Luật Đầu tư 2020 về ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, có một số DVMT thuộc loại hình ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện như dịch vụ vận chuyển, xử lý chất thải nguy hại, dịch vụ quan trắc môi trường, dịch vụ khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước.

- (iv) *Các dịch vụ không thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện*

Ngoài các dịch vụ thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư, các DVMT còn lại thuộc các ngành nghề đầu tư, kinh doanh không cần đáp ứng các điều kiện kinh doanh theo quy định của pháp luật.

2.1.3. Đặc điểm của dịch vụ môi trường

Thứ nhất, DVMT là dịch vụ công không thuần tuý

Dù có nhiều cách tiếp cận khác nhau nhưng nhìn chung dịch vụ công được hiểu là những dịch vụ đáp ứng những nhu cầu cơ bản, thiết yếu của người dân và cộng đồng, do

⁵⁷ Theo Quyết định 2282/QĐ – TTg ngày 26/11/2013 của TTCP phê duyệt Đề án khuyến khích hình thức hoá táng đã định hướng các nhóm cơ chế, chính sách cụ thể khuyến khích hình thức hoá táng trong đó có giải pháp: “Nghiên cứu, ban hành các cơ chế, chính sách khuyến khích người dân sử dụng hình thức hoá táng bao gồm: hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần chi phí hoá táng, chi phí vận chuyển thi hài đi hoá táng và các chi phí khác (binh đưng tro cốt, lưu giữ tro cốt). Mức hỗ trợ tùy thuộc điều kiện kinh tế - xã hội của từng địa phương và do UBND cấp tỉnh, thành phố quyết định”. Trên cơ sở Quyết định này, nhiều địa phương hiện nay đã ban hành mức hỗ trợ chi phí hoá táng cụ thể. Tại TP.HCM, người dân có hộ khẩu tại TP.HCM sẽ được hỗ trợ 1.500.000 VNĐ/lượt hoá táng theo Quyết định số 1787/QĐ – UBND ngày 11/04/2014 của UBND TP.HCM.

Nhà nước quản lý và chịu trách nhiệm cung ứng theo quy định của pháp luật⁵⁸. Nhà nước là chủ thể có nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm trực tiếp cung ứng dịch vụ công hoặc chuyển giao dịch vụ này cho khu vực tư nhân đảm nhiệm. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn là chủ thể đóng vai trò quản lý, điều tiết, bảo đảm để các đơn vị sự nghiệp công lập và các cá nhân, tổ chức tư nhân tham gia cung ứng dịch vụ công được bình đẳng, minh bạch và công bằng, hiệu quả nhằm đáp ứng các yêu cầu, nhiệm vụ đặt ra trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế⁵⁹.

DVMT tác động vào các yếu tố và thành phần của môi trường, nhằm mục đích bảo vệ, giữ gìn, cung cấp điều kiện môi trường thuận lợi cho các hoạt động xã hội⁶⁰, nhằm phục vụ nhu cầu thiết yếu của xã hội và vì lợi ích chung của cả cộng đồng. Tuỳ theo chính sách, pháp luật của các quốc gia trong từng thời kỳ, tuỳ vào loại dịch vụ cụ thể mà chủ thể cung ứng DVMT có thể là Nhà nước, các tổ chức được Nhà nước giao quyền hoặc liên kết với Nhà nước. Tuy nhiên, dù được chủ thể nào cung ứng và được cung ứng dưới hình thức nào thì Nhà nước vẫn là chủ thể chịu trách nhiệm trước xã hội về việc cung ứng DVMT. Đảm bảo cho môi trường được sạch đẹp, trong lành là một trong những nội dung thể hiện chức năng xã hội của Nhà nước và mọi người dân đều có quyền ngang nhau trong việc tiếp cận dịch vụ với tư cách là đối tượng phục vụ của Nhà nước. Do yếu tố ngoại tác tích cực mà dịch vụ này cần được Nhà nước đảm bảo cung ứng. Ngay cả khi Nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân thì Nhà nước vẫn giữ vai trò điều tiết đặc biệt trong suốt quá trình cung ứng dịch vụ nhằm đảm bảo sự công bằng trong quá trình cung ứng dịch vụ, khắc phục thất bại của thị trường và là người chịu trách nhiệm cuối cùng.

Dưới góc độ kinh tế học, “các hoạt động thuộc khu vực công cộng là hoạt động nhằm tạo ra các sản phẩm, dịch vụ phục vụ cho nhu cầu xã hội do Nhà nước trực tiếp đầu tư, quản lý hoặc do tư nhân đầu tư, quản lý nhưng có sự chi phối đặc biệt của Nhà nước thông qua hệ thống pháp luật, chính sách, quy định, tiêu chuẩn riêng biệt”⁶¹. Theo lý thuyết kinh tế học tân cổ điển, một loại hàng hoá công thuần túy sẽ có hai thuộc tính: không loại trừ (non – excludable) - việc sử dụng của người này không loại trừ việc sử dụng của người khác và không cạnh tranh (non – rival) - khi một người nào đó sử dụng hàng hoá đó, lợi ích của họ không bị ảnh hưởng nếu có thêm người khác đồng thời sử dụng. Khi một loại hàng hoá chỉ

⁵⁸ Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hoà (2006), *Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb Thống kê, trang 12; Lê Chi Mai (2004), *Quản lý dịch vụ công*, Nxb Thống kê, trang 38; Tạ Quang Ngọc (2021), *Quản lý Nhà nước đối với dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 6/2021, trang 56

⁵⁹ Tạ Quang Ngọc (2021), Tlđd 58, trang 57

⁶⁰ Vũ Văn Tự (2013), *Cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách về xã hội hoá dịch vụ môi trường*, Tạp chí Môi trường, số 03/2013, trang 28-29

⁶¹ Nguyễn Thuán (2004), *Kinh tế học công cộng*, Nxb Thống kê, trang 6

mang một trong hai thuộc tính nói trên thì hàng hoá đó là hàng hoá công không thuần túy. Đối với DVMT, trong điều kiện nguồn lực hạn chế, việc sử dụng dịch vụ của người này sẽ làm hạn chế khả năng sử dụng của người khác.

Dưới góc độ luật thực định, DVMT theo Nghị định số 32/2019/NĐ – CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên thì “Sản phẩm, dịch vụ công là sản phẩm, dịch vụ thiết yếu đối với đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, cộng đồng dân cư hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh mà Nhà nước phải tổ chức thực hiện trong các lĩnh vực: Giáo dục đào tạo; giáo dục nghề nghiệp; y tế; văn hóa, thể thao và du lịch; thông tin và truyền thông; khoa học và công nghệ; tài nguyên và môi trường; giao thông vận tải; nông nghiệp và phát triển nông thôn; công thương; xây dựng; lao động thương binh và xã hội; tư pháp và các lĩnh vực khác theo quy định của Chính phủ. Sản phẩm, dịch vụ công bao gồm dịch vụ sự nghiệp công và sản phẩm, dịch vụ công ích”⁶². Theo đó, DVMT được xác định là dịch vụ sự nghiệp công. Tuy nhiên, theo Điều 135 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP Quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT 2020 lại quy định một số dịch vụ như thu gom, xử lý nước thải sinh hoạt đô thị, khu dân cư tập trung, thu gom, vận chuyển CTRSH từ các hộ gia đình, cá nhân thuộc danh mục sản phẩm, dịch vụ công ích về BVMT.

Thứ hai, với bản chất là dịch vụ công không thuần túy, việc cung ứng và sử dụng DVMT đặt ra nhiều vấn đề pháp lý và kinh tế mà Nhà nước cần phải giải quyết

Bên cạnh việc tuân theo các phương pháp, nguyên tắc xác định giá như đối với dịch vụ thông thường, việc xác định giá cung ứng DVMT khó khăn và phức tạp hơn để vừa đảm bảo sử dụng hiệu quả các nguồn lực, tạo nguồn thu, vừa đảm bảo tính công bằng, khả năng cung ứng toàn diện và mọi người dân đều có thể tiếp cận được, đặc biệt là các dịch vụ truyền thống, cơ bản và thiết yếu.

Với bản chất là loại dịch vụ được tiêu dùng chung và đồng thời bởi nhiều người, một trong những hạn chế cố hữu của việc cung ứng dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường là sự tồn tại của những chủ thể thụ hưởng dịch vụ chung mà không chịu trả tiền (Free – rider). Nếu không thể ngăn chặn được vấn đề này thì việc cung ứng dịch vụ công sẽ rơi vào tình trạng thu không đủ chi do xu hướng ăn không và thị trường sẽ thất bại do cung không đáp ứng đủ cầu⁶³. Để giải quyết hệ lụy này, nhà kinh tế học Erik Lindahl đã đưa ra nguyên lý cân bằng, gọi là nguyên lý cân bằng Lindahl. Nguyên lý này cho rằng nếu mỗi người trả theo thiện ý cá nhân muốn trả của họ thì không những lượng vừa đủ hàng hoá hữu ích công cộng được cung cấp mà ngân quỹ cũng sẽ được cân bằng, nghĩa là lượng thu về sẽ cân bằng

⁶² Xem khoản 1 Điều 3 của Nghị định số 32/2019/NĐ – CP

⁶³ Đinh Minh Tuấn (2018), Tlđd 56, trang 26

với lượng cần thiết phải cung cấp. Để có thể bảo đảm nguyên lý cân bằng Lindahl, Nhà nước cần phải can thiệp thông qua quy định các chủ thể được hưởng lợi phải trả chi phí tạo ra chất lượng môi trường, ấn định mức phí mà các chủ thể phải trả trên cơ sở giá trị tâm sinh mà không thể thông qua cơ chế thị trường giống như các loại hàng hóa khác.

Thứ ba, việc cung ứng một số DVMT truyền thống và điển hình đòi hỏi sự đầu tư lớn để đảm bảo năng lực của hệ thống thu gom phân phối, ứng phó, xử lý... có thể đến được với toàn bộ dân cư trong xã hội (mạng lưới hệ thống chất thải/nước thải) đã hình thành nên lý do tự nhiên để Nhà nước, cụ thể là các cơ quan công quyền là những chủ thể cung ứng chủ yếu đối với các dịch vụ này⁶⁴. Do vậy, trong quá khứ, cơ hội cung ứng dịch vụ dành cho các chủ thể tư nhân trong và ngoài nước bị hạn chế. Tuy nhiên, trong vài thập kỷ trở lại đây, với xu hướng tự do hoá thương mại, sự phát triển và tham gia thị trường mạnh mẽ của khu vực tư nhân vùng với sự hạn chế về nguồn lực và hiệu quả của khu vực nhà nước trong việc đáp ứng nhu cầu sử dụng DVMT ngày càng tăng cao, Nhà nước đã chuyển giao một số lĩnh vực dịch vụ sang cho khu vực tư nhân với nhiều hình thức khác nhau⁶⁵. Tuy nhiên, việc chuyển giao này không giải phóng Nhà nước khỏi nghĩa vụ đối với người dân trong việc cung ứng các dịch vụ thiết yếu. Do vậy, Nhà nước vẫn phải giữ vai trò điều tiết trong việc lựa chọn mô hình cung ứng phù hợp và giải quyết hàng loạt các vấn đề có liên quan như đảm bảo và cân bằng lợi ích của các chủ thể tham gia vào quá trình cung ứng và sử dụng dịch vụ, kiểm soát chất lượng dịch vụ, đảm bảo và quản lý tài chính hiệu quả, quản lý rủi ro...

Thứ tư, DVMT mang tính giao thoa và có thể trùng lặp với các hoạt động trong các bộ phận khác của nền kinh tế, chẳng hạn như trùng lặp với các dịch vụ kiến trúc, xây dựng và các dịch vụ liên quan đến kỹ thuật, phân tích kỹ thuật, kiểm toán và đánh giá rủi ro, dịch vụ nghiên cứu và phát triển, dịch vụ tư vấn... Do phạm vi kinh doanh và nghề nghiệp liên quan đến DVMT rất rộng và đa dạng, cùng với sự khác biệt trong cách phân loại nên việc thống kê, xác định quy mô thị trường DVMT trở nên khó khăn và không thống nhất⁶⁶.

Thứ năm, việc sử dụng một số DVMT mang tính bắt buộc theo quy định của pháp luật

⁶⁴ Mark D. Griffith (2009), Tlđd 42, trang 5

⁶⁵ Christoph Herrmann, Jörg Philipp Terhechte (2011), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer Science & Business Media, trang 240, 261

⁶⁶ Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hương, Từ Thuý Anh (2019), *Phát triển DVMT ở Việt Nam*, VNU Journal of Science: Policies and Management Studies, Vol35, trang 79. Xem thêm WTO (2019), *Communication from Australia, Canada, Mexico, Newzealand and Switzerland: Exploratory Discussions on Market Access: Environmental Services*, Council for Trade in Services, JOB/SERV/293/Rev1, trang 2

Do đối tượng tác động của DVMT là các yếu tố, thành phần của môi trường và có tác động đến lợi ích chung của cả cộng đồng nên việc sử dụng một số dịch vụ là bắt buộc, bất kể thu nhập của họ là bao nhiêu. Tuy nhiên, trong quá trình sử dụng dịch vụ, những chủ thể sử dụng dịch vụ có thể thực hiện những hành vi vì động cơ và lợi ích cá nhân như không đổ rác đúng nơi quy định, không đóng phí dịch vụ...do họ cho rằng những hành động này sẽ mang lại cho họ một lợi ích vật chất lớn hơn hoặc bằng mức phí. Ngược lại, nếu những chủ thể này đóng phí dịch vụ đúng và đầy đủ thì chất lượng môi trường sống của bản thân họ, của gia đình họ và của xã hội được nâng cao và lợi ích này lớn hơn nhiều so với lợi ích vật chất mà họ trốn tránh và cho rằng mình đã đạt được. Theo Joseph E.Stiglitz, khi một chủ thể không làm điều vì lợi ích tốt nhất của họ thì Nhà nước phải can thiệp, bắt buộc họ phải sử dụng dịch vụ, hàng hóa vì lợi ích trước hết cho bản thân họ⁶⁷. Tính bắt buộc sử dụng một số DVMT còn xuất phát từ thuộc tính mức độ lựa chọn hạn chế của dịch vụ công. Người tiêu dùng sẽ có ít quyền lựa chọn trong việc sử dụng hay không sử dụng một loại dịch vụ và đôi khi người tiêu dùng không có khả năng tác động đến chất lượng của dịch vụ công thông qua quyết định lựa chọn của mình như đối với hàng hoá, dịch vụ tư⁶⁸.

Bên cạnh đó, việc bắt buộc sử dụng DVMT còn nhằm thực hiện nghĩa vụ BVMT của các chủ thể trong xã hội. Chẳng hạn, theo quy định của Luật BVMT, chủ dự án đầu tư thuộc đối tượng phải ĐTM phải có nghĩa vụ phân tích, dự báo các tác động đến môi trường do dự án của mình gây ra làm cơ sở cho việc đưa ra những giải pháp BVMT hoặc chủ nguồn thải chất thải sinh hoạt phải có nghĩa vụ thu gom chất thải (mang chất thải đến các điểm thu gom tập trung). Tuy nhiên, chủ đầu tư, chủ nguồn thải hầu như không có đủ năng lực chuyên môn và cơ sở vật chất phù hợp để thực hiện nghĩa vụ của mình nên phải sử dụng dịch vụ ĐTM hoặc dịch vụ thu gom CTRSH...

Tóm lại, DVMT là một ngành kinh tế cung ứng các dịch vụ đa dạng nhằm giúp con người giải quyết các vấn đề về môi trường, mang lại lợi ích về môi trường và phục vụ nhu cầu của xã hội. Dưới góc độ pháp lý, pháp luật hiện hành dù chưa có sự nhất quán về tên gọi và phân nhóm nhưng đều thể hiện bản chất “công” của DVMT. Chính bản chất “công” này đặt ra yêu cầu đối với Nhà nước trong việc điều tiết đối với từng loại hình dịch vụ cụ thể phù hợp với đặc thù của từng loại dịch vụ đó và phù hợp với năng lực của Nhà nước trong việc cung ứng, tổ chức việc cung ứng dịch vụ cho xã hội trong từng thời kỳ.

⁶⁷ Joseph E.Stiglitz (1995), *Kinh tế học công cộng*, Nxb Khoa học kỹ thuật và trường Đại học Kinh tế quốc dân, tr.121.

⁶⁸ Đinh Minh Tuấn (2018), Tlđd 56, tr.29.

2.1.4. Vai trò của dịch vụ môi trường

2.1.4.1. Đối với hoạt động bảo vệ môi trường

Với nội dung và phạm vi đa dạng, DVMT có tác động tích cực đến BVMT và phát triển bền vững⁶⁹. Các nhóm dịch vụ quản lý ô nhiễm, nhóm công nghệ làm sạch và nhóm quản lý tài nguyên không chỉ tác động trực tiếp vào các yếu tố, thành phần môi trường mà còn loại bỏ, ngăn ngừa, giảm thiểu những yếu tố gây tác động tiêu cực cho môi trường. Do vậy, các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước về BVMT luôn gắn liền với việc phát triển DVMT⁷⁰. Thông qua việc cung ứng và sử dụng DVMT, Nhà nước tổ chức thực hiện hoạt động BVMT với tư cách là chủ thể của quyền lực công như vệ sinh nơi công cộng, giải quyết tranh chấp về bồi thường thiệt hại do ô nhiễm môi trường gây ra.... Bên cạnh đó, thị trường DVMT phát triển cũng giúp cho các cá nhân, tổ chức thực hiện nghĩa vụ BVMT theo quy định của pháp luật với chất lượng và chi phí hợp lý.

Những vấn đề liên quan đến môi trường là những vấn đề vô cùng phức tạp, rộng lớn, lâu dài và liên quan đến lợi ích của rất nhiều người nên Nhà nước không thể tự giải quyết những vấn đề đó mà cần sự hợp tác, nỗ lực từ cộng đồng. Do vậy, để phát triển DVMT, Nhà nước tạo cơ chế thích hợp và môi trường cạnh tranh lành mạnh để các tổ chức, cá nhân đầu tư cung ứng DVMT. Việc huy động nguồn lực xã hội tham gia vào hoạt động cung ứng dịch vụ sẽ góp phần nâng cao hiệu quả BVMT, giúp Nhà nước giải quyết được những vấn đề về môi trường và kinh tế, xã hội khác. Trong xu hướng toàn cầu hoá, các quốc gia, các khu vực trên thế giới đã và đang nỗ lực thúc đẩy tự do hoá thương mại và BVMT chung của nhân loại, trong đó, DVMT được xác định là ngành có đóng góp quan trọng trong quá trình chống suy giảm môi trường và chống lại biến đổi khí hậu⁷¹.

2.1.4.2. Đối với sự phát triển kinh tế, xã hội

DVMT đang là một ngành có tỷ trọng ngày một tăng nhanh trong dịch vụ toàn cầu, với tỷ lệ tăng trưởng hàng năm là 4% trong giai đoạn từ 2005 – 2018, riêng đối với nhóm công nghệ làm sạch, tỷ lệ tăng trưởng đã tăng gấp đôi trong giai đoạn này⁷². Trong xu thế hội nhập toàn cầu, tỷ trọng ngành DVMT trong GDP tại Việt Nam tăng từ 0,51% năm 2005

⁶⁹ WTO (2019), *Communication from Australia, Canada, Mexico, Newzealand and Switzerland: Exploratory Discussions on Market Access: Environmental Services*, Council for Trade in Services, JOB/SERV/293/Rev1, trang 1

⁷⁰ Xem thêm Chỉ thị số 36/CT-TW về vấn đề BVMT trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ngày 22/02/2005 của TTCP về việc Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước; Quyết định số 256/2003/QĐ-TTg ngày 02/12/2003 của TTCP về việc phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020; Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của TTCP

⁷¹ APEC (2020), *Study for Final Review of Environmental Services Action Plan (ESAP)*, trang 5

⁷² WTO (2019), Tlđd 69, trang 2

lên 0,57% năm 2013 và quy mô thị trường ngành DVMT đang tăng lên nhanh chóng với tốc độ 8%/năm⁷³. Bên cạnh đó, số lượng doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực DVMT năm 2014 đã tăng gấp 3 lần so với năm 2006⁷⁴. Từ năm 2010, TTCP đã ra Quyết định số 249/QĐ – TTg ngày 10/02/2010 phê duyệt Đề án phát triển DVMT đến năm 2020 và xác định “*Phát triển dịch vụ môi trường là một nội dung quan trọng của chiến lược phát triển dịch vụ trong tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của đất nước*”. Tuy nhiên, Việt Nam hiện đang đứng thứ 21 trong tổng số 21 nền kinh tế thành viên APEC về xuất khẩu DVMT với xuất khẩu trung bình 1,4 tỷ USD/năm và đứng thứ 20 về nhập khẩu DVMT với nhập khẩu trung bình 4 tỷ USD/năm trong giai đoạn 2008 – 2014⁷⁵. Bên cạnh đó, tỷ trọng thương mại dịch vụ trong tổng thương mại của Việt Nam chỉ 8%, thấp hơn đáng kể so với tỷ trọng trung bình của các nước có trình độ phát triển kém hơn Việt Nam (LDCs) – 23% và các nước có trình độ phát triển tương đương Việt Nam (ASEAN) – 22% và trong các báo cáo thống kê của Tổng cục Thống kê cho đến thời điểm này, tỷ lệ đóng góp của ngành DVMT vào thương mại dịch vụ nói chung vẫn chưa được xác định⁷⁶. Những con số này một mặt phản ánh sự hạn chế của thương mại dịch vụ Việt Nam nói chung và DVMT nói riêng, mặt khác phản ánh dư địa tăng trưởng của ngành dịch vụ trong xu hướng hội nhập kinh tế toàn cầu. Bên cạnh đó, trong bối cảnh môi trường bị tàn phá nghiêm trọng, các quốc gia đã và đang đưa ra những mục tiêu, chính sách môi trường ngày một nghiêm khắc hơn, trong khi đó, các cá nhân, tổ chức khác trong xã hội cũng ngày càng nỗ lực để cải thiện hiệu quả môi trường, đặc biệt là đối với phát thải khí nhà kính và tái sử dụng, tái chế sản phẩm. Sự thay đổi này làm gia tăng nhu cầu đối với những DVMT chất lượng cao⁷⁷. Do vậy, việc phát triển DVMT không chỉ nhằm nâng cao tỷ lệ đóng góp của ngành vào GDP mà còn góp phần cải thiện sự chênh lệch trong xuất, nhập khẩu DVMT.

Trong bối cảnh tự do hoá thương mại, DVMT tạo cơ hội cho các chủ thể kinh doanh không phân biệt ở quốc gia phát triển hay đang phát triển tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu nhờ vào đặc tính địa phương (localized nature) của DVMT. Nhiều DVMT phụ thuộc vào hạ tầng và đòi hỏi sự gắn liền dài hạn với một địa bàn cụ thể nên các nhà đầu tư nước ngoài có thể liên kết với nhà đầu bản địa để gia nhập thị trường, cùng chia sẻ kinh nghiệm và lợi ích trong quá trình cung ứng dịch vụ.

⁷³ Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hương, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 6

⁷⁴ Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hương, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 4

⁷⁵ Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hương, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 6

⁷⁶ Trung tâm WTO, Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (2019), *Báo cáo nghiên cứu Tự do hoá trong lĩnh vực dịch vụ của Việt Nam*, trang 8, 14

⁷⁷ APEC Groups on Services (2021), *Environmental Services in the APEC Region: Definition, Challenges and Opportunities*, APEC #221 – CT 01-8, trang 1

Với bản chất giao thoa, sự phát triển DVMT có tác động và liên quan mật thiết đến các ngành khác trong nền kinh tế, đặc biệt là đối với hàng hoá môi trường do DVMT đảm bảo cho các hàng hoá này được vận hành và bảo dưỡng một cách hợp lý. Vì vậy, DVMT được cung ứng kèm theo việc mua bán hàng hoá môi trường và thông thường, DVMT chiếm trung bình 65% giá trị của gói đính kèm⁷⁸. Bên cạnh đó, DVMT là một ngành tương đối phức tạp và đòi hỏi tính chuyên môn, kỹ thuật cao, nên việc phát triển DVMT cũng cần sự phát triển đồng bộ về khoa học kỹ thuật và công nghệ của quốc gia, đồng thời, sự thu hút công nghệ liên quan đến DVMT tạo ra việc làm bền vững, đặc biệt là dịch vụ liên quan đến bảo trì sản phẩm môi trường, hệ thống và hạ tầng môi trường⁷⁹. Hơn nữa, thị trường DVMT phát triển với năng lực cạnh tranh tốt còn góp phần giảm thiểu chi phí BVMT nói riêng và thực thi chính sách môi trường nói chung mà không làm ảnh hưởng đến mức độ tham vọng của các chính sách đó.

2.2. Lý luận về pháp luật dịch vụ môi trường

2.2.1. Khái niệm pháp luật dịch vụ môi trường

Để thực hiện chức năng quản lý xã hội, định hướng các quan hệ xã hội theo trật tự và ý chí của Nhà nước, Nhà nước có thể sử dụng nhiều công cụ khác nhau, trong đó có pháp luật. Pháp luật là hệ thống các quy tắc xử sự chung do Nhà nước đặt ra hoặc thừa nhận và bảo đảm thực hiện để điều chỉnh các quan hệ xã hội theo mục đích, định hướng của Nhà nước⁸⁰.

Pháp luật DVMT bao gồm hệ thống các nguyên tắc pháp lý, các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa các chủ thể phát sinh trong quản lý nhà nước và cung ứng, sử dụng DVMT.

Với các đặc điểm của DVMT như NCS đã phân tích ở trên, các nhóm quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình cung ứng và sử dụng DVMT bao gồm:

Thứ nhất, nhóm quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với nhau trong phân cấp quản lý đối với DVMT như quan hệ giữa Chính phủ với UBND, giữa UBND các cấp trong lĩnh vực quy hoạch môi trường, phân cấp quản lý hoạt động đầu tư nói chung và đầu tư cung ứng DVMT nói riêng, phân cấp trong tổ chức thực hiện chính sách công về DVMT... Các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ này được quy định tại nhiều văn bản quy phạm pháp luật khác nhau như Luật BVMT, Luật đầu tư, Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước, Luật Phí và Lệ phí...

⁷⁸ WTO (2010), "Background Note on Environmental Services", Note by the Secretariat, S/C/W/320

⁷⁹ United Nations Environment Programme (2018), *Trade in Environmentally Sound Technologies: Implications for Developing Countries*, trang. xviii

⁸⁰ Trường đại học Luật Hà Nội (2016), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Tư Pháp, trang 209

Thứ hai, nhóm quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể cung ứng và sử dụng DVMT. Nhóm quan hệ này chủ yếu phát sinh từ hoạt động quản lý nhà nước về BVMT và quản lý đầu tư kinh doanh đối với DVMT. Do vậy, phương pháp điều chỉnh đối với nhóm quan hệ này chủ yếu mang tính mệnh lệnh, kiểm soát.

Thứ ba, nhóm mối quan hệ giữa chủ thể cung ứng dịch vụ và chủ thể sử dụng dịch vụ DVMT.

Nhóm quan hệ này chủ yếu được điều chỉnh bởi quy định của pháp luật dân sự, thương mại mang tính bình đẳng, tự do thoả thuận giữa chủ thể cung ứng và chủ thể sử dụng dịch vụ. Quyền và nghĩa vụ của các chủ thể này chủ yếu được xác lập trên cơ sở hợp đồng cung ứng từng loại DVMT cụ thể.

Như vậy, pháp luật về DVMT điều chỉnh mối quan hệ giữa nhiều chủ thể và các quy phạm pháp luật điều chỉnh các mối quan hệ này rất phức tạp và thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau, có tính đan xen giữa luật công và luật tư. Do vậy, việc đánh giá các quy phạm pháp luật này cần được thực hiện trên theo những yêu cầu nhất định để đảm bảo tính thống nhất, minh bạch và hiệu quả điều chỉnh pháp luật đối với DVMT.

2.2.2. Những yêu cầu đối với việc xây dựng và hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường

2.2.2.1. Phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường

Việc xác định chính sách, pháp luật về DVMT phải tuân thủ các quy luật của nền kinh tế thị trường đã được ghi nhận tại Điều 1 của Quyết định số 1570/QĐ-TTg của TTCP ngày 09/8/2016 về phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT. Để việc cung ứng và sử dụng DVMT vận hành theo cơ chế thị trường, Nhà nước cần có cơ chế để đảm bảo DVMT mang thuộc tính quan trọng nhất của một “hàng hoá” lưu thông trên thị trường là thuộc tính giá trị, tức là phải trị giá được bằng tiền trên cơ sở đặc thù của việc cung ứng và sử dụng DVMT, phải tính toán đầy đủ các lợi ích mà DVMT đem lại. Dưới góc độ kinh tế học, các lợi ích mà DVMT đem lại bao gồm:

- Lợi ích thị trường: thông qua cung ứng và sử dụng DVMT sẽ kiểm soát được ô nhiễm môi trường, nâng cao chất lượng môi trường. Chẳng hạn, dịch vụ thu gom chất thải sẽ làm cho môi trường tại các khu dân cư được cải thiện, qua đó làm tăng giá bất động sản, gia tăng nhu cầu sử dụng dịch vụ như ăn uống, vui chơi, giải trí trong khu vực. Tất cả các lợi ích này có thể tính được bằng tiền.
- Lợi ích phi thị trường: là các lợi ích không được đưa ra kinh doanh trong bất cứ thị trường nào, do đó chúng không hề được định giá. Chẳng hạn, dịch vụ thu gom chất thải sinh hoạt sẽ nâng cao chất lượng môi trường và góp phần nâng cao tuổi thọ của người dân...Do không có một thị trường nào để các chủ thể trong xã hội trao đổi hay mua bán

chất lượng của môi trường nên cũng không có giá cả sẵn có trên thị trường để làm thước đo tương đối cho việc đánh giá giá trị của lợi ích này. Nhu cầu của cá nhân đối với lợi ích này nhìn chung là không thể kiểm soát được bởi đó là “hàng hoá” phi thị trường. Đối với lợi ích phi thị trường, việc định giá thường phải ước lượng hay suy đoán số tiền mà mọi người sẵn sàng chi trả (hay sẵn sàng chấp nhận) cho những lợi ích này⁸¹ thông qua sự can thiệp của Nhà nước.

Việc xác định giá trị của dịch vụ phải theo cơ chế thị trường như đấu thầu, thoả thuận... Giá dịch vụ do người sử dụng dịch vụ chi trả phải dần được tính đúng, tính đủ theo các yếu tố cấu thành giá, hạn chế tình trạng bao cấp. Do vậy, tùy thuộc vào từng loại hình dịch vụ cụ thể và tình hình kinh tế, xã hội mà Nhà nước có cơ chế phù hợp nhằm điều tiết giá trên cơ sở tôn trọng quyền tự định giá, cạnh tranh về giá của tổ chức, cá nhân trong quá trình cung ứng và sử dụng dịch vụ. Việc Nhà nước hỗ trợ hoạt động cung ứng và sử dụng một số DVMT cũng phải dựa trên cơ sở quy luật và quan hệ thị trường. Trong điều kiện ngân sách nhà nước còn hạn chế, thâm hụt ngân sách diễn ra nhiều năm liền, việc sử dụng ngân sách để bù đắp chi phí cho một số dịch vụ như thu gom và xử lý chất thải rắn như hiện nay⁸² không chỉ tạo sức ép cho ngân sách mà còn làm giảm hiệu quả định hướng tác động hành vi đến các chủ thể theo nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả chi phí khắc phục.

2.2.2.2. Huy động tối đa nguồn lực xã hội đầu tư cho dịch vụ môi trường

Tại Việt Nam, từ năm 1998, Bộ chính trị đã ban hành Chỉ thị số 36/CT-TW về vấn đề BVMT trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, nêu rõ BVMT là nhiệm vụ của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân và nhấn mạnh vai trò của toàn xã hội, công dân các tổ chức quần chúng. Ngày 02/12/2003, TTCP ban hành Quyết định số 256/2003/QĐ-TTg về việc phê duyệt Chiến lược BVMT quốc gia đến năm 2010 và định hướng đến năm 2020, Chương trình Nghị sự 21 của Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của TTCP, Nghị Quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị về Bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ngày 22/02/2005 của TTCP về việc Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị đã xác định các nội dung cụ thể nhằm đa dạng hoá các loại hình hoạt động và khuyến khích sự tham gia của cộng đồng trong việc thực hiện các dịch vụ nhằm BVMT.

⁸¹ Nguyễn Thế Chinh (2004), Tlđd 18, tr.125

⁸² Theo khoản 5 Điều 1 của Quyết định số 491/QĐ-TTg của TTCP ngày 07/05/2018 Phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050, đến năm 2025 mới thu đủ chi phí thu gom, vận chuyển và đến năm 2050 bù đắp được 50% chi phí xử lý chất thải rắn

Bên cạnh đó, Điều 54 Luật BVMT 2005, Điều 83 Luật BVMT 2014 và Điều 72 Luật BVMT 2020 cũng ghi nhận chính sách xã hội hóa công tác thu gom, vận chuyển, tái sử dụng, tái chế, xử lý và thu hồi năng lượng từ quá trình xử lý chất thải...

Mặc dù chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước đã quy định về việc huy động nguồn lực xã hội vào công cuộc BVMT nói chung và phát triển DVMT nói riêng và hiện nay khu vực kinh tế tư nhân đã dần tham gia vào thị trường DVMT, đặc biệt là các dịch vụ như thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải sinh hoạt, thu gom, vận chuyển chất thải rắn nguy hại, xử lý nước thải sinh hoạt, quan trắc môi trường, lập báo cáo đánh giá tác động môi trường... nhưng mức độ xã hội hoá DVMT ở Việt Nam còn thấp, phần lớn các loại hình DVMT đều do Nhà nước đầu tư cơ sở hạ tầng và tham gia thực hiện⁸³. Trong khi đó trên thế giới, tỷ lệ tham gia của khu vực tư nhân vào cung ứng DVMT khá cao. Theo thống kê ở các nước OECD, vào thời điểm năm 2020, tỷ lệ người sử dụng dịch vụ thu dọn rác thải được cung cấp bởi tư nhân ở Australia 95,0%, Đan Mạch 67%, Phần Lan 100%, Iceland 55% và trung bình là 53,1%⁸⁴.

Nhằm đảm bảo hiệu quả huy động nguồn lực xã hội tham gia vào DVMT khi nguồn lực của Nhà nước không đủ để đáp ứng nhu cầu của thị trường một cách hiệu quả, pháp luật về DVMT cần đảm bảo cơ chế thu hút cá nhân, tổ chức trong và ngoài nước tham gia và thị trường dịch vụ, tạo môi trường kinh doanh lành mạnh, bình đẳng và ổn định để nhà đầu tư duy trì và phát triển hoạt động đầu tư của mình, góp phần phát triển ngành DVMT nói riêng và BVMT nói chung.

2.2.2.3. Bảo đảm cung ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu sử dụng dịch vụ môi trường nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững

DVMT đóng vai trò quan trọng đối với hoạt động BVMT và phát triển bền vững. Do vậy, Nhà nước không thể đạt được các mục tiêu BVMT nếu DVMT chưa phát triển để đáp ứng nhu cầu của xã hội. Theo Báo cáo tổng kết thi hành Luật BVMT 2014 của Bộ TN và MT, “phần lớn các doanh nghiệp tham gia cung cấp DVMT là những doanh nghiệp nhỏ và vừa, không đủ nguồn lực để tham gia giải quyết những vấn đề môi trường, cấp bách của đất nước”, “các chính sách thúc đẩy hoặc hỗ trợ phát triển các sản phẩm và dịch vụ trong lĩnh vực môi trường khá nhiều nhưng chủ yếu là quan điểm, định hướng” và “công tác xã hội hoá khu vực DVMT còn hạn chế, nhiều doanh nghiệp cung cấp DVMT khó khăn trong tiếp cận các nguồn vốn ưu đãi”⁸⁵.

⁸³ Võ Thị Kim Tuyền (2018), *Pháp luật về phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam hiện nay*, Luận án Tiến sỹ luật học, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, trang 45

⁸⁴ Đinh Tuấn Minh (2018), Tlđd 56, tr.40, 41

⁸⁵ Bộ TN và MT (2020), Tlđd 4, trang 33-34

Mặc dù số lượng doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực DVMT tăng nhanh từng năm nhưng quy mô vốn đầu tư còn thấp, chủ yếu tập trung ở những thành phố lớn (riêng Hà Nội và TP.HCM chiếm hơn 60% tổng số doanh nghiệp trong cả nước)⁸⁶. Sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực DVMT ở các thành phố lớn cũng đa dạng hơn so với các địa phương còn lại, nơi doanh nghiệp môi trường chủ yếu là Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên môi trường đô thị hoặc Trung tâm Quan trắc và Phân tích môi trường thuộc Sở TN và MT.

Xét về năng lực cung ứng dịch vụ, các doanh nghiệp chủ yếu tập trung vào dịch vụ liên quan đến rác thải, nước thải và các dịch vụ nhằm đáp ứng yêu cầu của Luật BVMT như dịch vụ thiết kế, chế tạo, xây dựng hệ thống xử lý chất thải; lập, thẩm định Báo cáo ĐTM, đánh giá môi trường chiến lược; quan trắc và phân tích môi trường; tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin môi trường... Các doanh nghiệp có khả năng cung ứng từ hai loại DVMT trở lên chủ yếu tập trung ở những đô thị lớn như Hà Nội, TP.HCM, Hải Phòng, còn các khu vực khác như các tỉnh thuộc khu vực miền núi phía Bắc, khu vực Tây Nguyên, khu vực Tây Nam Bộ gần như không có doanh nghiệp thực hiện dịch vụ về quan trắc, phân tích môi trường; dịch vụ thiết kế, chế tạo, xây dựng hệ thống xử lý chất thải; dịch vụ phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường; dịch vụ kiểm toán môi trường⁸⁷...

Thực trạng ngành DVMT hiện nay ở Việt Nam đặt ra nhiều vấn đề đối với pháp luật điều chỉnh nhằm phát triển ngành DVMT đáp ứng nhu cầu ngày một tăng cao của xã hội phục vụ cho mục tiêu phát triển bền vững.

2.2.2.4. *Đáp ứng được yêu cầu của việc hội nhập kinh tế quốc tế*

Không chỉ đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, giải quyết các vấn đề môi trường quốc gia, trong bối cảnh hội nhập quốc tế, DVMT còn là một trong những nội dung quan trọng trong quá trình đàm phán thương mại song phương và đa phương. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã tham gia rất nhiều Hiệp định thương mại tự do như Hiệp định Thương mại Tự do Việt Nam - Liên minh Kinh tế Á Âu (VN-EAEU FTA - 2016), Hiệp định Thương mại tự do ASEAN và Hồng Kông (AHKFTA - 2019), Hiệp định Đối tác Toàn diện và Tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP - 2018), Hiệp định Thương mại tự do Việt Nam - Liên minh Châu Âu (EVFTA - 2020)... Khác với các hiệp định thương mại cũ, phạm vi cam kết của các hiệp định mới này không chỉ bao gồm những cam kết liên quan đầu tư, thương mại hàng hóa và dịch vụ mà còn bao hàm những vấn đề khác như môi trường, lao động, sở hữu trí tuệ và mua sắm Chính phủ... Các cam kết về môi trường trong các hiệp

⁸⁶ Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hoàng, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 78

⁸⁷ Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hoàng, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 79

định này đã, đang và sẽ có những tác động mạnh mẽ tới hệ thống pháp luật môi trường của Việt Nam, tác động đến thể chế, nền kinh tế và nhiều chủ thể có liên quan. Do vậy, pháp luật quốc gia cần được xây dựng, sửa đổi, bổ sung nhằm thực hiện những cam kết mở cửa thị trường dịch vụ trong các hiệp định này. Luật BVMT 2020 đã ghi nhận nội dung về hội nhập và hợp tác quốc tế về BVMT tại Chương XII, Điều 155 và 156. Tuy nhiên, việc triển khai thực hiện những nội dung này đặt ra nhiều áp lực và thách thức đối với Việt Nam trong bối cảnh pháp luật về môi trường nói chung còn đang trong giai đoạn hoàn thiện, việc phối hợp trong quá trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật để nội luật hóa nghĩa vụ quốc tế đã cam kết vẫn còn tồn tại những hạn chế và chưa hiệu quả, dẫn đến sự chông chéo và mâu thuẫn về nội dung giữa các quy định hoặc khoảng trống trong quản lý...⁸⁸

Bên cạnh các hiệp định về thương mại, việc thực hiện các cam kết về môi trường thuần túy cũng đặt ra nhu cầu phát triển ngành DVMT như các dịch vụ hỗ trợ cho nhà đầu tư trong quá trình thực hiện các quy trình của dự án phát triển sạch (CDM) để Ban chấp hành quốc tế về CDM cấp chứng chỉ giảm phát thải (CERs) và nhà đầu tư tham gia thị trường tín chỉ cacbon quốc tế theo Công ước khung về biến đổi khí hậu và Nghị định thư Kyoto về cắt giảm khí nhà kính...

2.2.2.5. Đảm bảo tính công bằng, minh bạch và công khai

Công bằng, minh bạch, công khai là yêu cầu đặt ra đối với pháp luật nói chung và pháp luật về DVMT nói riêng, đặc biệt là trong bối cảnh hội nhập quốc tế và nhu cầu huy động nguồn lực của các cá nhân, tổ chức trong xã hội vào việc phát triển DVMT ngày càng gia tăng. Yêu cầu này có thể được thể hiện ở những khía cạnh sau:

Thứ nhất, việc trao quyền cho khu vực tư nhân cung ứng DVMT phải bảo đảm sự công bằng, cạnh tranh lành mạnh

Sự chuyển đổi từ mô hình Nhà nước là chủ thể duy nhất cung ứng dịch vụ công sang mô hình Nhà nước phối hợp với khu vực tư nhân thực hiện công việc này đã đặt ra nhiều yêu cầu đối với Nhà nước như thay đổi về tư duy, chức năng, nhiệm vụ và vai trò của Nhà nước. Công cụ pháp luật trong tay Nhà nước cần được sử dụng một cách phù hợp và hiệu quả để tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh và minh bạch để các cá nhân, tổ chức có đủ niềm tin sử dụng nguồn lực của mình vào việc cung ứng dịch vụ và phát triển thị trường. Sự can thiệp của Nhà nước, dù ở vai trò nào, cũng cần đảm bảo sự minh bạch và công bằng đối với các chủ thể có liên quan trong quá trình cung ứng và sử dụng dịch vụ.

⁸⁸ Hoàng Xuân Huy (2021), *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020: Tăng cường trách nhiệm trong hội nhập và hợp tác quốc tế về lĩnh vực môi trường*, Tạp chí Môi trường, số tháng 2/2021, <http://tapchimoitruong.vn/phap-luat--chinh-sach-16/luat-bao-ve-moi-truong-nam-2020-tang-cuong-trach-nhiem-trong-hoi-nhap-va-hop-tac-quoc-te-ve-linh-vuc-moi-truong-23097>, truy cập ngày 14/7/2022

Thứ hai, các quy định pháp luật về DVMT, đặc biệt là quy định về ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT cần đảm bảo tính minh bạch và công bằng nhằm hạn chế tiêu cực và lãng phí ngân sách nhà nước

Ngày nay, việc sử dụng các công cụ kinh tế nhằm BVMT nói chung và phát triển DVMT nói riêng đã trở nên phổ biến ở các quốc gia, trong đó có Việt Nam. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng các quy định về ưu đãi, hỗ trợ trong thời gian qua đã bộc lộ nhiều vướng mắc, bất cập gây bức xúc trong dư luận và tác động tiêu cực đến môi trường đầu tư như: các quy định pháp luật thiếu thống nhất và chưa rõ ràng khiến nhà đầu tư khó tiếp cận ưu đãi, hỗ trợ; các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ưu đãi, hỗ trợ không đúng đối tượng hoặc ưu đãi, hỗ trợ không phù hợp với quy định của pháp luật...gây lãng phí ngân sách nhà nước và không đảm bảo hiệu quả đầu tư và BVMT.

2.2.3. Cơ cấu về nội dung của pháp luật dịch vụ môi trường

Do tính đa dạng và phức tạp của các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình cung ứng, sử dụng DVMT nên nội dung của pháp luật DVMT bao gồm nhiều nhóm quy phạm pháp luật khác nhau, bao gồm:

- Các quy phạm điều chỉnh hoạt động phân cấp quản lý giữa các cơ quan Nhà nước liên quan đến việc cung ứng và sử dụng DVMT như quản lý về quy hoạch, quản lý đầu tư, quản lý sử dụng ngân sách nhà nước...
- Các quy phạm điều chỉnh sự hình thành và gia nhập thị trường của chủ thể cung ứng dịch vụ như quy định về hình thức pháp lý, trình tự, thủ tục thành lập của chủ thể cung ứng DVMT, điều kiện đầu tư kinh doanh DVMT, lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ...
- Các quy phạm về nghĩa vụ BVMT của chủ thể cung ứng, chủ thể sử dụng DVMT. Trong nền kinh tế thị trường, quan hệ cung cầu có vai trò quyết định đến sự phát triển của DVMT và được hình thành trên cơ sở quy luật của kinh tế thị trường. Tuy nhiên, trong lĩnh vực DVMT, cầu về DVMT không chỉ xuất phát từ nhu cầu tự thân của chủ thể sử dụng dịch vụ mà còn được hình thành trên cơ sở nghĩa vụ pháp lý của người sử dụng dịch vụ. Do vậy, nhóm quy phạm này đóng vai trò mang tính quyết định đến sự hình thành và phát triển của DVMT.
- Các quy phạm về kiểm soát giá và quản lý chất lượng DVMT như quy định về điều kiện hoạt động đối với tổ chức, cá nhân cung ứng DVMT; quy định về hệ thống quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường, hệ thống quy trình kỹ thuật và định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các lĩnh vực; quy định pháp luật về chế tài xử lý đối với tổ chức và cá nhân cung cấp DVMT vi phạm các quy định về điều kiện hoạt động, bảo đảm chất lượng DVMT; quy định về nguyên tắc và phương pháp định giá DVMT; quy định về trách nhiệm lập, thẩm định, phê duyệt giá DVMT...

- Các quy phạm về hợp đồng trong lĩnh vực DVMT như hợp đồng dự án PPP, hợp đồng cung ứng dịch vụ.....
- Các quy phạm về ưu đãi, hỗ trợ đối với việc cung ứng, sử dụng DVMT
- Các quy phạm về cơ chế bảo đảm thi hành pháp luật về DVMT như thanh tra, kiểm tra, giải quyết tranh chấp và xử lý hành vi vi phạm pháp luật về DVMT...

Như vậy, liên quan đến hoạt động cung ứng và sử dụng DVMT, pháp luật hiện hành bao gồm các quy phạm pháp luật đa dạng về nội dung, thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau. Trong phạm vi luận án này, NCS chủ yếu tập trung nghiên cứu các nhóm quy phạm có liên quan và tác động trực tiếp đến việc cung ứng và sử dụng dịch vụ, bao gồm: chủ thể cung ứng dịch vụ, quản lý chất lượng, giá cả dịch vụ, ưu đãi, hỗ trợ đối với DVMT, một số vấn đề về hợp đồng cung ứng dịch vụ và cơ chế đảm bảo việc tuân thủ nghĩa vụ trong quá trình cung ứng và sử dụng dịch vụ.

2.2.4. Nguồn của pháp luật dịch vụ môi trường

Căn cứ vào thẩm quyền ban hành, cấu trúc nguồn của pháp luật DVMT bao gồm:

- Các văn bản quy phạm pháp luật do chính quyền trung ương ban hành như Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Nghị định, Nghị quyết của Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị của TTCP, Thông tư của các Bộ...
- Các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương như Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp, Quyết định của UBND các cấp...

Căn cứ vào phạm vi điều chỉnh, cấu trúc nguồn của pháp luật DVMT bao gồm:

- Bộ luật Dân sự và các văn bản hướng dẫn thi hành là đạo chung trong điều chỉnh các quan hệ dân sự. Liên quan đến quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT, Bộ luật Dân sự quy định về các loại thể tham gia quan hệ cung ứng và sử dụng dịch vụ với tư cách là chủ thể của quan hệ dân sự (pháp nhân, cá nhân), điều chỉnh quan hệ phát sinh trong xác lập và thực hiện quyền tài sản của các chủ thể tham gia quan hệ cung ứng và sử dụng dịch vụ, điều chỉnh quan hệ hợp đồng giữa bên cung ứng và sử dụng dịch vụ, trách nhiệm bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng phát sinh trong cung ứng và sử dụng dịch vụ...
- Luật Doanh nghiệp, Luật Hợp tác xã, Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn thi hành... điều chỉnh việc thành lập, tổ chức quản lý các chủ thể kinh doanh, điều chỉnh hoạt động đầu tư kinh doanh của các chủ thể cung ứng DVMT.
- Luật BVMT và các văn bản hướng dẫn thi hành quy định về quyền và nghĩa vụ của các cá nhân, tổ chức trong hoạt động BVMT. Với tư cách là luật chuyên ngành về BVMT, đây là đạo luật có vai trò quan trọng trong việc điều chỉnh đối với hoạt động BVMT và

kinh doanh DVMT, đặc biệt là hoạt động quản lý chất thải và kinh doanh dịch vụ liên quan đến chất thải.

- Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn thi hành điều chỉnh hoạt động quản lý, sử dụng vốn đầu tư công, quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan, đơn vị, cá nhân, tổ chức có liên quan đến hoạt động đầu tư công đối với các dự án như cấp thoát nước, xử lý rác thải và công trình hạ tầng khác.
- Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư và các văn bản hướng dẫn thi hành điều chỉnh hoạt động của các cơ quan nhà nước, cá nhân, tổ chức có liên quan đến hoạt động đầu tư theo phương thức đối tác công tư đối với các lĩnh vực thoát nước, xử lý nước thải, xử lý chất thải.
- Luật Thương mại và các văn bản hướng dẫn thi hành điều chỉnh hoạt động thương mại, cụ thể là quyền, nghĩa vụ của các bên trong hoạt động cung ứng dịch vụ và các chế tài áp dụng đối với hành vi phạm nghĩa vụ.
- Bộ luật Tố tụng Dân sự, Luật Trọng tài thương mại và các văn bản hướng dẫn thi hành cùng với các văn bản quy phạm pháp luật khác có quy định về hình thức, trình tự, thủ tục, thẩm quyền giải quyết tranh chấp phát sinh giữa các chủ thể trong quá trình cung ứng và sử dụng DVMT.
- Luật Ngân sách Nhà nước điều chỉnh hoạt động thu, chi, kiểm toán, quyết toán, giám sát ngân sách nhà nước, quyền hạn, nhiệm vụ của các cá nhân, tổ chức có liên quan đến ngân sách nhà nước, cụ thể là thực hiện hoạt động thu, chi ngân sách các cấp. Với bản chất là dịch vụ công, DVMT có thể thuộc nhóm chi đầu tư phát triển và chi thường xuyên của ngân sách trung ương và ngân sách địa phương.
- Các Luật về thuế như Luật Thuế GTGT, Luật Thuế Thu nhập doanh nghiệp, Luật Thuế Xuất nhập khẩu và các văn bản hướng dẫn thi hành...điều chỉnh đối tượng chịu thuế, đối tượng không chịu thuế, người nộp thuế, căn cứ, phương pháp tính thuế, điều kiện, trình tự, thủ tục miễn, giảm thuế...đối với các chủ thể trong quá trình cung ứng và sử dụng DVMT.
- Luật Tiêu chuẩn và Quy chuẩn kỹ thuật quy định về việc áp dụng tiêu chuẩn, quy chuẩn và đánh giá sự phù hợp của dịch vụ, của môi trường làm căn cứ để xác định quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan đến chất lượng của DVMT...

Như vậy, xét về cấu trúc nguồn, các quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý, cung ứng và sử dụng DVMT rất đa dạng và phân tán ở nhiều văn bản quy phạm pháp luật thuộc nhiều lĩnh vực khác nhau nên trong quá trình áp dụng, khó tránh khỏi tình trạng chồng chéo và thiếu sự đồng bộ.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

1. DVMT là một khái niệm có nội hàm khá đa dạng tùy thuộc vào cách tiếp cận và mục tiêu điều chỉnh của pháp luật. Tuy nhiên, theo xu hướng chung hiện nay trên thế giới, khái niệm này ngày càng được mở rộng để phục vụ mục đích tự do hoá thương mại và bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu và suy giảm tài nguyên.

2. Là một loại hình dịch vụ công mang nhiều đặc thù so với các dịch vụ thương mại khác nên DVMT có vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế bền vững và đối với xã hội nói chung. Ngoài vai trò đối với phát triển kinh tế, nâng cao tỷ trọng dịch vụ trong GDP, DVMT còn đóng vai trò không thể thay thế trong BVMT, thực hiện các mục tiêu của phát triển bền vững.

3. Bên cạnh những đặc điểm của loại hình dịch vụ giống như các phân ngành dịch vụ khác, DVMT có những đặc điểm riêng như về bản chất là loại hình dịch vụ công, có tính mạng lưới theo chuỗi cung ứng, sự đa dạng về loại hình và hình thức cung ứng... Việc nhận diện các đặc điểm của DVMT và những vấn đề pháp lý đặt ra từ những đặc điểm này trong điều chỉnh bằng pháp luật hoạt động cung ứng và sử dụng dịch vụ có vai trò đặc biệt quan trọng.

4. Với ý nghĩa là hệ thống các quy định điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong cung ứng và sử dụng DVMT, pháp luật về DVMT có phạm vi điều chỉnh rộng và đa dạng và được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật thuộc nhiều lĩnh vực pháp luật khác nhau tạo thành một chỉnh thể thống nhất. Do sự đa dạng về tính chất và kết cấu nguồn nên việc nhận diện và giải mã mối quan hệ của các quy định trong hệ thống làm cơ sở cho việc xây dựng và áp dụng pháp luật là công việc khó khăn, phức tạp.

4. Hoàn thiện pháp luật về DVMT trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế là nhu cầu bức thiết hiện nay. Để nâng cao hiệu quả hoàn thiện pháp luật, các tiêu chí đánh giá và định hướng khắc phục những tồn tại, hạn chế của pháp luật hiện hành cần được xác định một cách rõ ràng và cụ thể. Trên cơ sở các lý thuyết về kinh tế thị trường, lý thuyết về phát triển bền vững cũng như thực trạng pháp luật, việc hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường phải đáp ứng các tiêu chí cơ bản: (1) Phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường; (2) Huy động tối đa nguồn lực xã hội đầu tư cho DVMT; (3) Bảo đảm cung ứng đầy đủ, kịp thời nhu cầu sử dụng DVMT nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững; (4) Đáp ứng được yêu cầu của việc hội nhập kinh tế quốc tế; (5) Đảm bảo tính công bằng, minh bạch và công khai.

CHƯƠNG 3

THỰC TRẠNG PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

3.1. Thực trạng pháp luật về chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

Năng lực của chủ thể cung ứng dịch vụ là một trong những yếu tố quan trọng quyết định đến sự phát triển của ngành DVMT. Việc phát triển DVMT, mạng lưới doanh nghiệp DVMT đã được xác định trong Chiến lược tổng thể phát triển khu vực dịch vụ của Việt Nam đến năm 2020 được phê duyệt bởi Quyết định số 175/QĐ-TTg ngày 27/01/2011, Đề án phát triển DVMT Việt Nam đến năm 2020 được phê duyệt bởi Quyết định số 249/QĐ-TTg ngày 10/02/2010, Đề án Phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030 được phê duyệt bởi Quyết định số 1463/QĐ-TTg ngày 22/7/2016 của TTCP với mục tiêu đến năm 2020 hình thành được các doanh nghiệp có đủ năng lực giải quyết những vấn đề môi trường lớn, bức xúc của đất nước như xử lý chất thải rắn cho các vùng kinh tế trọng điểm; cải tạo, phục hồi môi trường đối với các khu vực bị ô nhiễm môi trường nghiêm trọng, ô nhiễm hóa chất bảo vệ thực vật, dioxin; ứng phó, khắc phục sự cố môi trường; giám định về môi trường đối với máy móc, thiết bị, công nghệ, giám định thiệt hại về môi trường và đến năm 2030 phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT đáp ứng 100% nhu cầu sử dụng DVMT ở trong nước; tiến tới mở rộng thị trường cung cấp DVMT sang một số nước trong khu vực. Bên cạnh đó, đề án cũng xác định tỷ lệ xử lý chất thải, xử lý diện tích đất bị ô nhiễm...cho từng thời kỳ. Tuy nhiên, đến năm 2020, các mục tiêu được đề ra trong đề án vẫn chưa đạt được⁸⁹, đặc biệt là mục tiêu về phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT. Dưới góc độ pháp lý, sự yếu kém của chủ thể cung ứng DVMT nói chung và doanh nghiệp DVMT nói riêng xuất phát từ những nguyên nhân sau:

3.1.1. Về loại hình và phạm vi hoạt động của chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

Từ những năm 90 của thế kỷ trước, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản thể hiện quan điểm xã hội hoá công tác BVMT. DVMT khá đa dạng và gắn liền với mục tiêu BVMT của quốc gia. Do vậy, chủ thể tham gia cung ứng DVMT cũng rất đa dạng về quy mô, loại hình và phạm vi hoạt động.

Xét về hình thức pháp lý, chủ thể cung ứng DVMT bao gồm: (i) cá nhân, hộ gia đình hoạt động theo cơ chế tự quản để cung ứng các dịch vụ như thu gom, vận chuyển CTRSH. Do chưa có quy định rõ của Trung ương, nên loại chủ thể này ở các địa phương thường được định danh là “Cơ sở thu gom rác dân lập”, “Tổ lấy rác dân lập”...; (ii) Hộ kinh doanh;

⁸⁹ Bộ TN và MT (2013), Tlđd 3, trang 82 và Bộ TN và MT (2020), Tlđd 4, trang 33-34

(iii) Doanh nghiệp; (iv) Hợp tác xã; (v) Các đơn vị sự nghiệp. Tùy từng loại dịch vụ cụ thể, pháp luật quy định về điều kiện và loại chủ thể tham gia cung ứng dịch vụ trên thị trường⁹⁰.

Xét về thành phần kinh tế, các cá nhân, tổ chức thuộc các thành phần kinh tế đều có thể thành lập tổ chức kinh tế để kinh doanh DVMT. Đối với nhà đầu tư nước ngoài, hiện nay, Việt Nam đã tham gia nhiều hiệp định thương mại tự do (FTA), cam kết mở cửa thị trường dịch vụ nói chung và thị trường DVMT nói riêng⁹¹. Đến thời điểm hiện nay, trong khuôn khổ WTO, FTA và CPTPP, Việt Nam cam kết mở cửa hoàn toàn⁹² đối với các phân ngành: dịch vụ xử lý nước thải (CPC 9041 - trừ các trường hợp dịch vụ công ích, thực hiện theo thẩm quyền Nhà nước), dịch vụ xử lý rác thải (CPC 9042 – pháp luật hiện hành không có quy định riêng đối với nhà đầu tư nước ngoài) và dịch vụ ĐTM (CPC 94090 - pháp luật hiện hành không có quy định riêng đối với nhà đầu tư nước ngoài). Đối với các phân ngành dịch vụ còn lại dịch vụ vệ sinh và các dịch vụ tương tự (CPC 9403), dịch vụ làm sạch khí thải (CPC 94040), xử lý tiếng ồn (94050) và dịch vụ bảo vệ thiên nhiên và cảnh quan (94060), Việt Nam không cam kết gì trong WTO nhưng có cam kết mở cửa hoàn toàn trong FTA và CPTPP. Pháp luật hiện hành không có quy định nào về điều kiện đầu tư, kinh doanh trong những lĩnh vực dịch vụ này.

Mặc dù Việt Nam đã mở cửa thị trường đối với DVMT nhưng số lượng doanh nghiệp FDI hiện nay chỉ chiếm khoảng 1% tổng số doanh nghiệp đang cung ứng DVMT tại Việt Nam và chủ yếu là những đối tác đến từ Hoa Kỳ, Pháp, Anh, Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapo, Thái Lan⁹³. Các doanh nghiệp này tập trung vào những dịch vụ Việt Nam yếu kém về công nghệ, mới chỉ giải quyết những khâu cơ bản của quá trình cung ứng dịch vụ và thiếu năng lực xử lý mang tính chiều sâu và hệ thống như xử lý rác thải công nghiệp, xử lý rác thải...

Hiện nay, cả nước có khoảng 4000 doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực DVMT và các doanh nghiệp này tập trung chủ yếu ở các đô thị lớn⁹⁴. Bên cạnh các dịch vụ truyền thống như thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải, quan trắc môi trường..., các DN chủ

⁹⁰ Chẳng hạn, Điều 13 Nghị định số 18/2015/NĐ - CP quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM và kế hoạch BVMT; Điều 4 của Nghị định số 127/2014/NĐ – CP quy định điều kiện của tổ chức hoạt động dịch vụ quan trắc môi trường đặt ra điều kiện đối với tổ chức cung ứng dịch vụ ĐTM, dịch vụ quan trắc môi trường.

⁹¹ Việt Nam đã có cam kết mở cửa theo WTO, CTPP và EVFTA trong cả 12 ngành bao gồm 11 ngành dịch vụ được phân nhóm theo tính chất hoạt động và 01 nhóm gồm các “dịch vụ khác” với khoảng trên 150 phân ngành dịch vụ. Xem Nguyễn Thị Thu Trang (2017), *Rà soát pháp luật Việt Nam với các cam kết WTO, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU và Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương về Mở cửa dịch vụ cho đầu tư nước ngoài*, Nxb Công Thương, trang 16

⁹² Nguyễn Thị Thu Trang (2017), *Rà soát pháp luật Việt Nam với các cam kết WTO, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU và Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương về Mở cửa dịch vụ cho đầu tư nước ngoài*, Nxb Công Thương, trang 59, 69

⁹³ Chu Thị Phương Mai, Nguyễn Thị Hoàng, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 77

⁹⁴ Chu Thị Phương Mai, Nguyễn Thị Hoàng, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 80

yếu tập trung vào các dịch vụ nhằm đáp ứng các nghĩa vụ được quy định trong Luật BVMT như dịch vụ thiết kế, chế tạo, xây dựng hệ thống xử lý chất thải; lập, thẩm định báo cáo ĐTM, Đánh giá môi trường chiến lược; quan trắc và phân tích môi trường; tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin môi trường... Các DVMT đối với máy móc, thiết bị, công nghệ, giám định thiệt hại về môi trường, dịch vụ kiểm toán môi trường, dịch vụ thẩm định báo cáo ĐTM... thì số lượng doanh nghiệp cung ứng dịch vụ khá khiêm tốn, tại một số địa phương thuộc khu vực miền núi phía Bắc, khu vực Tây Nguyên, khu vực Tây Nam Bộ thậm chí còn chưa có doanh nghiệp nào cung ứng các dịch vụ này⁹⁵.

Xét về quy mô, *phần lớn các doanh nghiệp tham gia cung ứng DVMT đều là những doanh nghiệp nhỏ và vừa, thậm chí siêu nhỏ, không đủ nguồn lực để tham gia giải quyết những vấn đề môi trường, cấp bách của đất nước*⁹⁶.

Như vậy, DVMT có thể được cung ứng bởi rất nhiều chủ thể khác nhau tùy thuộc vào từng loại hình dịch vụ cụ thể. Tuy nhiên, về không gian, phạm vi hoạt động của các chủ thể này không đồng đều ở các địa phương mà chủ yếu tập trung ở các đô thị lớn nơi có tốc độ đô thị hoá nhanh chóng và nhu cầu sử dụng dịch vụ cao. Bên cạnh đó, thị trường DVMT hiện nay ở Việt Nam chủ yếu vẫn tập trung vào những dịch vụ truyền thống và những dịch vụ nhằm đáp ứng nhu cầu tuân thủ nghĩa vụ của các chủ thể theo quy định của pháp luật mà chưa phát triển những loại hình dịch vụ đòi hỏi chuyên môn kỹ thuật cao thuần túy phục vụ cho mục đích BVMT.

Theo NCS, nguyên nhân chủ yếu dẫn đến tình trạng nêu trên xét dưới góc độ pháp lý bao gồm:

Thứ nhất, việc đa dạng hoá chủ thể cung ứng DVMT mặc dù thể hiện quyền tự do kinh doanh của cá nhân, tổ chức trong xã hội, phù hợp với bản chất đa dạng của DVMT và phù hợp với chính sách xã hội hoá DVMT của Nhà nước. Tuy nhiên, việc gia tăng số lượng chủ thể cung ứng dịch vụ không đồng nghĩa với việc nâng cao năng lực của những chủ thể này để đáp ứng yêu cầu của thị trường nói riêng và yêu cầu về BVMT nói chung.

Với bản chất là một dịch vụ công, DVMT mang đặc tính cố hữu là mặc dù thị trường tư nhân có thể hạn chế hoặc loại trừ sự tác động tiêu cực của các yếu tố ngoại vi bằng cách nội hóa chúng nhưng không phải bất cứ lĩnh vực nào cũng mang lại hiệu quả Pareto nền kinh tế. Trong một số trường hợp nhất định, các giải pháp thị trường tư nhân tỏ ra kém hiệu quả, đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước. Nói cách khác, khi bản thân thị trường không thể tự điều tiết để quan hệ cung cầu để đạt được mục tiêu mà Nhà nước mong muốn thì Nhà nước cần có sự can thiệp nhất định thông qua việc định hướng, điều tiết đối với thị

⁹⁵ Chu Thị Phương Mai, Nguyễn Thị Hoàng, Từ Thuý Anh (2019), Tlđd 66, trang 80

⁹⁶ Bộ TN và MT (2020), Tlđd 4, trang 33-34

trường. Sự thất bại của những định hướng và mục tiêu đặt ra trong đề án Phát triển DVMT và đề án phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT là bằng chứng của việc hoặc quá tham vọng khi xác định mục tiêu hoặc các công cụ điều tiết của Nhà nước, trong đó có công cụ pháp luật chưa được sử dụng một cách đúng đắn và có hiệu quả.

Dưới góc độ kinh tế học, Nhà nước sử dụng công cụ khuyến khích kinh tế (economic incentives) thông qua việc ban hành và thực thi quy định về ưu đãi, hỗ trợ nhằm: (i) khắc phục khiếm khuyết của thị trường do thị trường vốn có thể không đủ để phân bổ nguồn lực một cách hiệu quả nhất theo lý thuyết về vai trò của Nhà nước trong điều chỉnh kinh tế vĩ mô của John Maynard Keynes (1833- 1946); (ii) đạt được quy mô sản xuất của ngành kinh tế do một số ngành công nghiệp quan trọng nhưng chiếm thị phần nhỏ, không thể cạnh tranh với những đối thủ cạnh tranh lớn trên thị trường toàn cầu; (iii) đạt được những mục tiêu chính sách xã hội⁹⁷. Tuy nhiên, trong hơn một thập kỷ qua, mặc dù chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước đều định hướng sẽ ưu tiên hình thành các doanh nghiệp đủ lớn mạnh để giải quyết những vấn đề môi trường phức tạp của đất nước nhưng pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ đối với ngành DVMT vẫn chưa có các quy định cụ thể để thực hiện mục tiêu trên. Bên cạnh đó, những chủ trương, chính sách này vẫn chỉ dừng lại ở những văn bản có tính chất định hướng là chính mà chưa được triển khai thực hiện một cách hiệu quả trên thực tế⁹⁸.

Thứ hai, bên cạnh sự đa dạng về loại hình và gia tăng về số lượng chủ thể cung ứng dịch vụ, khả năng tham gia thị trường DVMT của những chủ thể này còn phụ thuộc vào cấu trúc thị trường⁹⁹ và tính cạnh tranh, minh bạch, bình đẳng của môi trường kinh doanh. Đối với những lĩnh vực dịch vụ truyền thống như dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải, các doanh nghiệp nhà nước chiếm ưu thế trong việc cung ứng những dịch vụ này do có tỷ lệ trúng thầu cao mà trong nhiều trường hợp nhờ vào những tác động của hệ tư tưởng, vấn đề thực hiện nhiệm vụ chính trị, vấn đề bảo đảm an sinh – xã hội hơn là năng lực cạnh tranh thực sự....

⁹⁷ Yang Wang, Yifei Zhang (2020), *Do State Subsidies Increase Corporate Environmental Spending?* International Review of Financial Analysis, Vol 72, trang 2

⁹⁸ Võ Thị Kim Tuyền (2018), Tlđd 82, trang 74 – 75

⁹⁹ Đối với một số dịch vụ mang tính đặc thù, tùy theo quy định pháp luật của từng quốc gia, cấu trúc thị trường có thể trở thành rào cản về mức độ tham gia thị trường của khu vực tư nhân. Chẳng hạn, ở Đức, dịch vụ vệ sinh (bao gồm cả dịch vụ xử lý nước thải) do chính quyền địa phương chịu trách nhiệm chính trong việc cung ứng dịch vụ nên các chủ thể tư nhân không thể trực tiếp cung ứng dịch vụ này. Chính quyền địa phương có thể ký hợp đồng vận hành với các chủ thể tư nhân để cung ứng dịch vụ cho cộng đồng. Tại Việt Nam, việc cung ứng các dịch vụ liên quan đến nước thải vẫn do chính quyền địa phương đảm nhiệm hoặc có thể giao cho các chủ thể tư nhân tham gia vào việc vận hành hệ thống xử lý nước thải. Xem Jehan Sauvage, Christina Timiliotis (2017), *Trade in Services Related to the Environment*, OECD Trade and Environment Working Paper 2017/02, OECD Publishing, Paris, trang 13

Tại một số khu vực đô thị lớn, chủ thể tham gia dự thầu và trúng thầu chủ yếu là các công ty môi trường đô thị, tiền thân là các doanh nghiệp nhà nước, sự tham gia của các chủ thể tư nhân khác còn hạn chế. Tại Đà Nẵng, chỉ có Công ty cổ phần Môi trường và Đô thị Đà Nẵng tham gia đấu thầu và trúng thầu tại 5 quận, huyện; riêng quận Cẩm Lệ và quận Thanh Khê là Liên doanh Công ty này và Công ty TNHH MTV Môi trường và Đô thị Hà Nội. Theo Báo cáo số 127/BC-UBND ngày 17/5/2018 Về quản lý chất thải sinh hoạt trên địa bàn thành phố, công ty cổ phần Môi trường và Đô thị Đà Nẵng, một doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hoá và hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần từ tháng 10/2015, là đơn vị duy nhất vừa thực hiện thu gom và vận chuyển, vừa xử lý rác thải sinh hoạt của toàn thành phố và quản lý bãi rác của thành phố. Mặc dù UBND thành phố Đà Nẵng đã ban hành Quyết định số 19/2018/QĐ – UBND ngày 07/5/2018 Về việc ban hành quy định quản lý dịch vụ công ích vệ sinh môi trường, theo đó chính quyền địa phương được phân cấp trong việc tổ chức thu gom rác nhưng việc thu gom cũng chỉ do công ty này thực hiện. Tại Hải Phòng, việc thu gom và vận chuyển chất thải đô thị được giao cho 3 công ty bao gồm Công ty TNHH Môi trường Đô Thị Hải Phòng (doanh nghiệp nhà nước), Công ty TNHH Xây dựng và Công trình công cộng Hải Phòng và Công ty Cổ phần Công trình công cộng và Dịch vụ du lịch Hải Phòng (đây là hai doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hoá từ năm 2015), còn ở khu vực nông thôn, hoạt động thu gom chất thải do UBND cấp huyện tổ chức.

Đối với một số dịch vụ như dịch vụ quản lý, vận hành, khai thác hệ thống thoát nước đô thị, tùy tình hình thực tế của từng địa phương mà việc lựa chọn chủ thể cung ứng được thực hiện theo hình thức đặt hàng hoặc đấu thầu. Tuy nhiên, ngay cả ở những thành phố lớn như TP.HCM, Hải Phòng, Hà Nội, khi tổ chức đấu thầu quản lý vận hành hệ thống bao gồm nhà máy và mạng lưới thì các chủ thể tư nhân chủ yếu chỉ tham gia đấu thầu phần nhà máy, còn phần mạng lưới vẫn do các công ty TNHH MTV thoát nước chịu trách nhiệm thực hiện¹⁰⁰.

Tại Việt Nam, khi ngân sách địa phương không thể bao cấp cho một số dịch vụ công ích như trước đây nữa thì tình trạng “thống trị” lâu năm của các doanh nghiệp nhà nước hoặc có vốn nhà nước sẽ cản trở mục tiêu và chính sách của Nhà nước đối với các dịch vụ này. Do vậy, việc mở cửa, tạo điều kiện cho các chủ thể tư nhân tham gia dịch vụ và dành cho họ sự khuyến khích, ưu đãi đồng bộ để họ được kinh doanh một cách minh bạch và bình

¹⁰⁰ Nguyễn Hồng Tiến (2021), *Sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải đô thị*, Tạp chí Xây dựng số tháng 11/2021, <http://tapchixaydungbxid.vn/chinh-sach-xa-hoi/su-tham-gia-cua-khu-vuc-tu-nhan-trong-linh-vuc-thoat-nuoc-va-xu-ly-nuoc-thai-do-thi.html>, truy cập ngày 22/01/2023

đăng, còn Nhà nước sẽ giữ vai trò kiểm tra, giám sát điều tiết để đảm bảo các mục tiêu công là nhiệm vụ quan trọng và cấp bách hiện nay.

Thứ ba, sự mất cân đối giữa các phân ngành DVMT và mất cân đối về việc cung ứng các dịch vụ ở các vùng miền, địa phương khác nhau một mặt do tác động của quy luật cung cầu, tỷ suất sinh lợi giữa các phân ngành nhưng mặt khác cũng xuất phát từ vai trò định hướng của Nhà nước trong việc phát triển các nhóm ngành dịch vụ cụ thể trong từng thời kỳ. Bên cạnh việc tập trung vào những nhóm dịch vụ giải quyết các vấn đề bức xúc về môi trường, các nhóm dịch vụ liên quan đến phát triển công nghệ mới, minh bạch thị trường DVMT, kiểm toán, giám định, ứng phó sự cố môi trường... cũng cần được quy định cụ thể và có chính sách phát triển cho phù hợp.

3.1.2. Về cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

DVMT khá đa dạng, bao gồm nhiều loại hình dịch vụ và mức độ can thiệp của Nhà nước thông qua việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cũng khá khác biệt. Trong xu hướng chung khu vực tư nhân ngày càng tham gia rộng rãi vào khu vực công, Nhà nước đề thị trường tự điều tiết, các cá nhân, tổ chức có nhu cầu và có năng lực cung ứng dịch vụ tự tìm kiếm gặp cung cầu. Tuy nhiên, đối với một số dịch vụ mang tính mạng lưới và người sử dụng dịch vụ khó có thể tự mình lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ như thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH, xử lý nước thải..., Nhà nước can thiệp vào việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ bằng nhiều hình thức khác nhau.

Từ năm 1996, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 56/CP ngày 02/10/1996 Về Doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích, theo đó, các DNNN cung ứng dịch vụ do Nhà nước giao kế hoạch hoặc đặt hàng và theo giá, khung giá hoặc phí do Nhà nước quy định, hoạt động chủ yếu không vì mục tiêu lợi nhuận¹⁰¹. Như vậy, Nhà nước thành lập nên các doanh nghiệp của mình để cung ứng dịch vụ công nói chung và dịch vụ thu gom CTRSH nói riêng theo cơ chế giao kế hoạch hoặc đặt hàng. Tuy nhiên, những vấn đề liên quan đến môi trường là những vấn đề vô cùng phức tạp, rộng lớn, lâu dài và liên quan đến lợi ích của rất nhiều người nên Nhà nước không thể giải quyết những vấn đề đó mà cần sự hợp tác, nỗ lực từ phía cộng đồng. Đối với các dịch vụ như thu gom, vận chuyển CTRSH, Nhà nước khuyến khích phát triển các hình thức tổ chức quản lý môi trường do tập thể và tư nhân đảm nhiệm tham gia vào quá trình và thị trường cung ứng dịch vụ trong khuôn khổ luật pháp về môi trường và trên cơ sở thích ứng những điều kiện và hoàn cảnh cụ thể của từng địa phương.

¹⁰¹ Điều 1, Điều 7 Nghị định số 56/CP ngày 02/10/1996 của Chính phủ Về Doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích

Chính phủ và TTCP đã lần lượt ban hành Nghị định số 31/2005/NĐ-CP Về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, Quyết định số 256/2006/QĐ-TTg Quy chế đấu thầu, đặt hàng, giao kế hoạch thực hiện sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, Nghị định số 130/2013/NĐ – CP ngày 16/10/2013 của Về sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích, Nghị định số 32/2019/NĐ – CP ngày 10/4/2019 Quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên, theo đó, đối tượng áp dụng của các văn bản này được mở rộng, không chỉ bao gồm doanh nghiệp nhà nước mà còn bao gồm cả doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác và hợp tác xã. Các doanh nghiệp có thể thuộc sở hữu của Nhà nước như các công ty TNHH một thành viên Môi trường đô thị ở các địa phương hoặc các doanh nghiệp do các tổ chức, cá nhân thành lập. Với chủ trương xã hội hoá dịch vụ công, các doanh nghiệp nhà nước dần được cổ phần hoá, trong khi đó, các doanh nghiệp thuộc thành phần tư nhân ngày càng có cơ hội tham gia vào việc cung ứng dịch vụ công. Bên cạnh sự tham gia của các doanh nghiệp, hợp tác xã, các cá nhân cũng có thể tham gia vào các Tổ thu gom rác dân lập. Sự có mặt của nhiều nhà cung cấp dịch vụ sẽ làm tăng mức độ cạnh tranh, đòi hỏi các nhà cung cấp dịch vụ phải nâng cao chất lượng dịch vụ để làm hài lòng người dân¹⁰².

Bên cạnh việc mở rộng chủ thể tham gia cung ứng dịch vụ, phương thức lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cũng dần đa dạng hơn, chuyển từ giao kế hoạch hoặc đặt hàng sang giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu. Cụ thể, theo Nghị định số 130/2013/NĐ – CP Về sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích dịch vụ công ích được thực hiện theo phương thức đấu thầu, trường hợp không đủ điều kiện đấu thầu thì áp dụng phương thức đặt hàng¹⁰³ còn Nghị định số 32/2019/NĐ – CP hiện hành quy định DVMT¹⁰⁴ thuộc nhóm dịch vụ sự nghiệp công thực hiện theo 3 phương thức là giao nhiệm vụ, đặt hàng và đấu thầu.

¹⁰² Phùng Thị Hồng Hà, Phạm Việt Huy (2018), *Đánh giá sự hài lòng của người dân về chất lượng dịch vụ vệ sinh môi trường của công ty cổ phần Môi trường và công trình đô thị Huế*, Tạp chí khoa học đại học Huế: Kinh tế và phát triển, Tập 127, số 5A, trang 5

¹⁰³ Xem Danh mục B - Phụ lục Danh mục sản phẩm, dịch vụ công ích ban hành kèm theo Nghị định số 130/2013/NĐ-CP Về sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích

¹⁰⁴ Theo Nghị định số 32/2019/NĐ - CP, Danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước chi tiết theo ngành, lĩnh vực, không chi tiết từng danh mục cụ thể do hiện nay ở Trung ương và địa phương chưa ban hành đầy đủ danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước thuộc phạm vi quản lý. Các Bộ, địa phương vẫn đang tiếp tục xây dựng danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước để trình TTCP ban hành hoặc ban hành theo thẩm quyền. Xem Hoài Thu, *Mở rộng cánh cửa cung cấp sản phẩm, dịch vụ công*, https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/thanhtrabtc/r/m/page1/ttthttt1_chitiet;jsessionid=m22dW1JG8YsGhJHxSY5IFmYYHz8sUOHwli3EHP50N1eITkExgjJ7!-645047188!914520519?dDocName=MOFUCM154534&dID=161297&_afLoop=97569396951156262#!%40%40%3FdID%3D161297%26_afLoop%3D97569396951156262%26dDocName%3DMOFUCM154534%26_adf.ctrl-state%3D49hqv9q0b_4, truy cập ngày 15/4/2022

Hình thức giao nhiệm vụ cung ứng dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước chỉ áp dụng đối với đơn vị sự nghiệp công lập khi đáp ứng đầy đủ các điều kiện về năng lực cung ứng dịch vụ, khả năng tự chủ tài chính...theo quy định tại Điều 9 Nghị định số 32/2019/NĐ – CP. Hình thức đặt hàng được áp dụng đối với đơn vị sự nghiệp công lập và nhà cung cấp dịch vụ khác khi đáp ứng các điều kiện theo quy định tại Điều 12 Nghị định số 32/2019/NĐ – CP. Tuy nhiên, các điều kiện để áp dụng hình thức giao nhiệm vụ và đặt hàng dành cho đơn vị sự nghiệp công lập là giống nhau và không thể xác định được trường hợp nào cần giao nhiệm vụ và trường hợp nào cần áp dụng hình thức đặt hàng.

Bên cạnh hai hình thức nêu trên, đấu thầu được xem là hình thức cạnh tranh văn minh trong nền kinh tế thị trường. Thông qua phương thức đấu thầu, Nhà nước sẽ lựa chọn được chủ thể cung ứng dịch vụ đáp ứng được điều kiện do Nhà nước đặt ra và với mức giá dịch vụ cạnh tranh, hợp lý. So với phương thức đặt hàng, việc đấu thầu công khai giúp tiết kiệm ngân sách, tăng hiệu quả, chất lượng dịch vụ và tránh tình trạng đổ vấy trách nhiệm cho nhau. Theo quy định tại khoản 5 Điều 12 Nghị định số 32/2019/NĐ – CP, Nhà nước khuyến khích áp dụng hình thức đấu thầu đối với danh mục dịch vụ thực hiện hình thức đặt hàng. Khoản 1 Điều 77 Luật BVMT 2020 cũng xác định UBND các cấp lựa chọn cơ sở thu gom, vận chuyển CTRSH thông qua hình thức đấu thầu theo quy định của pháp luật về đấu thầu, trường hợp không thể lựa chọn thông qua hình thức đấu thầu thì thực hiện theo hình thức đặt hàng hoặc giao nhiệm vụ theo quy định của pháp luật. Mặc dù chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước đều khuyến khích áp dụng hình thức đấu thầu nhưng trên thực tế việc đấu thầu diễn ra hết sức hạn chế và gặp nhiều vướng mắc cụ thể như sau:

Thứ nhất, thiếu chủ thể cung ứng đủ điều kiện và năng lực tham gia đấu thầu

Theo quy định tại Nghị định số 38/2015/NĐ – CP trước đây, Nghị định số 08/2022/NĐ - CP và Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/02/2019 của Chính phủ, các quy định cụ thể về chủ thể cung ứng dịch vụ thu gom CTRSH sẽ do chính quyền địa phương, cụ thể là UBND cấp tỉnh quy định. Xuất phát từ quan điểm BVMT là sự nghiệp của toàn dân và xã hội hoá DVMT nên có một số dịch vụ như thu gom, vận chuyển CTRSH do những Tổ thu gom rác dân lập thực hiện bên cạnh những chủ thể khác như doanh nghiệp, hợp tác xã. Những Tổ thu gom rác dân lập này không thực hiện thủ tục đăng ký kinh doanh mà được thành lập và hoạt động theo nguyên tắc tự nguyện, cộng đồng trách nhiệm, chịu sự quản lý, phân công và chịu trách nhiệm trước UBND cấp xã về việc cung ứng dịch vụ thu gom CTRSH trên địa bàn đó. Địa bàn hoạt động của chủ thể này chủ yếu ở các quận, huyện ngoại thành ở các đô thị và ở nông thôn. Mặc dù các Tổ thu gom rác dân lập tham

gia và đóng góp vai trò không nhỏ¹⁰⁵ trong việc thu gom CTRSH nhưng những chủ thể này không đủ điều kiện để tham gia đấu thầu và việc lựa chọn những Tổ thu gom này cũng không thực hiện theo hình thức đấu thầu. Thay vào đó, chính quyền địa phương cũng ban hành các quy định về quản lý CTRSH, trong đó có quy định về điều kiện và cách thức thành lập Tổ¹⁰⁶. Trên thực tế tại nhiều địa phương, việc thu gom đặt dưới sự kiểm soát, điều hành của những ông chủ mạng lưới và hình thành thị trường giao dịch mạng lưới thu gom trong nhiều năm mà chính quyền địa phương không thể can thiệp để lựa chọn hay thay đổi chủ thể thu gom trên địa bàn do mình quản lý. Điều này đã khiến chủ trương xã hội hoá DVMT nói chung và dịch vụ thu gom, vận chuyển CTRSH đã bị biến tướng, lợi dụng và trở thành công cụ kinh doanh của lực lượng đầu nậu kiểm soát một bộ phận thị trường cung ứng dịch vụ.

Để giải quyết tình trạng trên, một số địa phương như TPHCM, Hà Nội đã xây dựng kế hoạch, lộ trình và có chính sách hỗ trợ để chuyển đổi các Tổ thu gom rác dân lập sang loại hình hoạt động là hợp tác xã hoặc doanh nghiệp¹⁰⁷. Tuy nhiên, việc chuyển đổi này vẫn chưa được thực hiện một cách triệt để ở hai đô thị lớn này, trong khi đó, tại các địa phương khác, mô hình tự quản này vẫn tồn tại rất phổ biến. Tổ thu gom rác dân lập đã phát huy hiệu quả trong điều kiện các doanh nghiệp, hợp tác xã chưa đủ khả năng thực hiện việc thu gom đến từng địa bàn khu dân cư. Tuy nhiên, mô hình này vẫn còn tồn tại những hạn, ché, bất cập về tính chính quy, chuyên nghiệp, cơ cấu tổ chức, trách nhiệm của chủ thể cung ứng dịch vụ và việc quản lý của chính quyền địa phương dẫn đến tình trạng không đảm bảo chất lượng dịch vụ và có hiện tượng thủ tiêu cạnh tranh trong cung ứng dịch vụ.

Thứ hai, việc ban hành các quy định cụ thể về đấu thầu để lựa chọn chủ thể cung ứng DVMT ở các địa phương khá chậm trễ

Mặc dù quy định về việc đấu thầu để chọn chủ thể cung ứng một số DVMT đã được ban hành từ năm 2005 nhưng trên thực tế việc thực thi đấu thầu tại các địa phương diễn ra khá chậm chạp.

¹⁰⁵ Chẳng hạn, tại TPHCM, bên cạnh các công ty dịch vụ công ích của các quận, huyện tham gia dự thầu và trúng thầu để cung ứng dịch vụ thu gom khoảng 40% lượng rác thải của thành phố, 60% lượng rác thải còn lại do lực lượng thu gom rác dân lập thực hiện

¹⁰⁶ Xem Điều 22, 23 Quyết định số 105/2014/QĐ – UBND ngày 31/3/2014 của UBND tỉnh về việc ban hành Quy định quản lý chất thải rắn trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh; Mục II Quyết định số 423/QĐ – UBND ngày 13/9/2023 của UBND tỉnh Bắc Ninh Về việc ban hành Kế hoạch thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh; Khoản 2 Điều 6 Quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Cà Mau ban hành kèm theo Quyết định số 05/2017/QĐ – UBND ngày 28/3/2017 của UBND tỉnh Cà Mau; khoản 1 Điều 8 Quyết định số 42/2018/QĐ – UBND của UBND tỉnh Điện Biên ngày 14/11/2018 Ban hành quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Điện Biên

¹⁰⁷ Xem khoản 1 Điều 6 Quyết định số 12/2019/QĐ – UBND của UBND thành phố Hà Nội; Đề án “Chính sách hỗ trợ cho lực lượng thu gom rác dân lập chuyển đổi hoạt động theo mô hình hợp tác xã và doanh nghiệp thu gom rác trên địa bàn TPHCM giai đoạn 2019 – 2021”

Tại TP HCM, ngày 26/6/2015, UBND thành phố ra Quyết định số 3114/QĐ – UBND Ban hành Kế hoạch tổ chức triển khai thực hiện Nghị định số 130/2013/NĐ-CP với mục đích: (i) công khai minh bạch quy chế, sự phân công và thủ tục, hồ sơ đấu thầu, đặt hàng, giao kế hoạch đối với từng loại sản phẩm, dịch vụ công ích tại TP HCM; (ii) Cụ thể hóa các nội dung quản lý nhà nước trong lĩnh vực hoạt động sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích trên địa bàn Thành phố; từng bước xóa bỏ tính độc quyền còn tồn tại ở một số đơn vị hoạt động công ích; (iii) giao cho các sở quản lý ngành tổ chức nghiên cứu xây dựng quy chế đặt hàng, giao kế hoạch, đấu thầu theo danh mục sản phẩm, dịch vụ công ích thuộc lĩnh vực phụ trách trình UBND Thành phố phê duyệt và chỉ đạo tổ chức thực hiện, cơ bản sử dụng hình thức đấu thầu để chống độc quyền và đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa các doanh nghiệp công ích tại Thành phố. Đến ngày 05/4/2017, UBND thành phố mới phân cấp cho UBND 24 quận, huyện quản lý và thực hiện công tác thu gom, vận chuyển CTRSH trên địa bàn quận, huyện.

Tại Hà Nội, đến ngày 10/10/2014, UBND thành phố mới ra Quyết định số 77/2014/QĐ – UBND Ban hành quy chế lựa chọn nhà thầu sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích trên địa bàn thành phố Hà Nội. Điều 3 của Quyết định này xác định rõ các sản phẩm, dịch vụ thuộc danh mục B của Nghị định 130/2005/NĐ – CP, sẽ được ưu tiên đấu thầu để lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ. Các gói thầu từ trước đến nay đều do Trung tâm Mua sắm tài sản công và thông tin, tư vấn tài chính (Sở Tài chính Hà Nội) tổ chức đấu thầu tập trung và bắt đầu từ ngày 01/01/2021 mới giao cho các quận, huyện tự mời thầu, đấu thầu công khai để lựa chọn nhà thầu theo Quyết định số 4278/QĐ-UBND ngày 23/9/2020 của UBND thành phố Hà Nội về việc điều chỉnh giảm danh mục tài sản mua sắm theo phương thức tập trung.

Ngoài TP HCM và Hà Nội, việc thực hiện đấu thầu ở các địa phương khác diễn ra khá chậm chạp, nhiều địa phương còn chưa ban hành quy chế lựa chọn nhà thầu cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích tại địa phương mình. Tại Đà Nẵng, Quyết định số 19/QĐ-UBND ngày 7/5/2018 của UBND thành phố Đà Nẵng về Quản lý dịch vụ công ích vệ sinh môi trường xác định sang năm 2019, các quận, huyện sẽ được toàn quyền thực hiện việc mời thầu dịch vụ vệ sinh môi trường. Tại Lạng Sơn, ngày 13/4/2018 UBND tỉnh Lạng Sơn ban hành Công văn số 327 /UBND - KTTH Về việc triển khai công tác đấu thầu dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải trên địa bàn tỉnh Lạng Sơn và xác định thực hiện thí điểm đấu thầu đối với công tác thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt cho cả giai đoạn 01/7/2018 đến 31/12/2020 tại các huyện: Hữu Lũng, Bình Gia, Văn Lãng và thành phố Lạng Sơn. Báo cáo về quản lý chất thải rắn tại các địa phương khác cũng ghi nhận sự chậm trễ trong việc xã hội hoá cung ứng dịch vụ và tình trạng thiếu vắng các quy định về đấu thầu đối với dịch

vụ công ích¹⁰⁸. Tại khu vực miền Trung và Tây Nguyên, ngày 29/05/2019, Bộ TN&MT đã ban hành Quyết định số 1332/QĐ-BTNMT giao cho Cục BVMT miền Trung và Tây Nguyên, Tổng cục Môi trường triển khai nhiệm vụ “Đánh giá tình hình nguồn thải, phát sinh chất thải và công tác kiểm soát nguồn thải, quản lý chất thải” trên địa bàn 13 tỉnh, bao gồm: Quảng Bình, Quảng Trị, Thừa Thiên - Huế, Quảng Nam, Quảng Ngãi, Bình Định, Phú Yên, Khánh Hòa, Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng. Kết quả kiểm tra, đánh giá đã ghi nhận rằng mặc dù nhiều địa phương đã ban hành cơ chế, chính sách ưu đãi về đầu tư xã hội hóa trong công tác bảo vệ môi trường nhưng chưa triển khai cụ thể nên chưa huy động được nhiều nguồn lực từ cộng đồng cho quản lý chất thải¹⁰⁹.

Việc triển khai đấu thầu trên thực tế tại các địa phương gặp nhiều khó khăn, vướng mắc về việc xây dựng hồ sơ mời thầu, đặc biệt là xác định đơn giá, khối lượng công việc thu gom, lựa chọn, đánh giá công nghệ... Ngay tại những địa phương đi đầu trong công tác đấu thầu như Hà Nội và TP.HCM, việc đấu thầu giậm chân tại chỗ nhiều năm do mặc dù UBND cấp tỉnh đã phân cấp cho Sở hoặc UBND cấp huyện thực hiện đấu thầu nhưng UBND cấp huyện phải đợi đơn giá do UBND cấp tỉnh ban hành để làm cơ sở tính giá xây dựng hồ sơ mời thầu, nhiều trường hợp vẫn áp dụng đơn giá tạm tính của năm trước gây khó khăn cho việc mở thầu và việc thanh toán, quyết toán hàng năm giữa các đơn vị. Tại Hà Nội, theo tính toán của kiểm toán nhà nước, nếu Hà Nội sớm ban hành và áp dụng được các quy trình, đơn giá mới từ năm 2014 thì đã có thể tiết kiệm cho ngân sách số tiền lên tới 391 tỷ đồng (trong 3 năm 2014-2016)¹¹⁰. Bên cạnh đó, UBND cấp huyện cũng khá thụ động trong việc chờ đợi hướng dẫn khác về nguyên tắc, đề án, quy trình đấu thầu để làm căn cứ xem xét, đánh giá năng lực của các nhà thầu. Tại TP.HCM, việc phân cấp cho UBND cấp huyện bắt đầu được thực hiện từ 1/5/2017 nhưng đến 11/12/2017 UBND thành phố mới ra Quyết định số 6396/QĐ – UBND Ban hành các nguyên tắc để triển khai đấu thầu hoặc làm cơ sở đưa vào hồ sơ mời thầu và đánh giá hồ sơ dự thầu trong công tác quét dọn, thu gom, vận chuyển CTRSH trên địa bàn TP.HCM¹¹¹. Như vậy, bắt đầu từ năm 2018, các quận,

¹⁰⁸ Xem Báo cáo số 1699/TNMT – BVMT của Sở TN và MT tỉnh Quảng Ninh ngày 13/4/2016 Về tình hình quản lý CTRSH và chất thải thông thường trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh, trang 3; Báo cáo số 25/BC – UBND của UBND tỉnh Thanh Hoá ngày 06/5/2016 về Tình hình phát sinh và quản lý CTRSH và chất thải rắn thông thường trên địa bàn tỉnh Thanh Hoá, trang 4; Báo cáo số 239/BC – UBND ngày 25/10/2018 của UBND tỉnh Kon Tum về Công tác bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Kon Tum năm 2018, trang 9, 19; Báo cáo số 127/BC – UBND ngày 17/5/2018 của UBND thành phố Đà Nẵng Về quản lý chất thải sinh hoạt trên địa bàn thành phố, trang 10

¹⁰⁹ Nguyễn Gia Cường, Nguyễn Trường Huỳnh (2020), *Đẩy mạnh công tác quản lý chất thải rắn sinh hoạt tại khu vực miền Trung và Tây Nguyên*, Tạp chí môi trường, số 3/2020

¹¹⁰ Trần Trung Hiếu (2020), Gia tăng hiệu quả quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường qua hoạt động kiểm toán, <http://baokiemtoannhanuoc.vn/kiem-toan-trong-nuoc/gia-tang-hieu-qua-quan-ly-su-dung-kinh-phi-su-nghiep-moi-truong-qua-hoat-dong-kiem-toan-145694>, truy cập ngày 18/2/2022

¹¹¹ Quyết định số 6369/QĐ – UBND ngày 11/12/2017 đã được sửa đổi, bổ sung bởi Quyết định số 3960/QĐ – UBND ngày 11/9/2018

huyện mới bắt đầu chuẩn bị hồ sơ mời thầu và tổ chức đấu thầu. Bên cạnh đó, việc xác định định mức, khối lượng công việc trong hồ sơ mời thầu chưa được chuẩn xác khiến cho khối lượng công việc thực tế lớn hơn khối lượng công việc trong hồ sơ mời thầu gây khó khăn cho nhà thầu¹¹².

Thứ ba, tính công khai, minh bạch, công bằng trong quá trình đấu thầu chưa được đảm bảo và trình tự, thủ tục đấu thầu còn nhiều hạn chế

Trên thực tế, nhiều địa phương vận dụng ưu đãi, chia nhỏ gói thầu, loại bỏ những doanh nghiệp có máy móc, thiết bị hiện đại¹¹³, tạo sân chơi không bình đẳng giữa các chủ thể cung ứng dịch vụ. Bên cạnh đó, những ràng buộc về quản lý đối với doanh nghiệp sau khi trúng thầu vẫn còn cứng nhắc và nhiều khe theo quy trình được duyệt, định mức và khối lượng công việc... giống như chiếc “vòng kim cô” bó buộc và làm triệt tiêu tính tự chủ, sáng tạo, đổi mới của doanh nghiệp, bởi nếu làm khác, dù chất lượng, công nghệ tốt hơn, nhưng không đúng quy trình, định mức, khối lượng vẫn không được thanh toán... Theo đánh giá của Ngân hàng thế giới, khu vực tư nhân chưa thấy hấp dẫn khi đầu tư vào việc cung cấp các dịch vụ quản lý chất thải rắn do sự không chắc chắn về khuôn khổ pháp lý, việc thi hành các quy định pháp luật không nhất quán, mức phí thấp, thiếu dữ liệu đáng tin cậy... Ngoài ra, các bộ ngành không thể thực hiện có hiệu quả các chính sách về "xã hội hóa", do các quy trình không rõ ràng, phạm vi rộng và đòi hỏi các thủ tục phức tạp¹¹⁴.

Tình trạng đấu thầu thiếu minh bạch, những khuất tất trong việc lựa chọn nhà thầu cùng với sự yếu kém trong công tác kiểm tra, giám sát nhà thầu sau khi trúng thầu đã tạo cơ hội cho nhiều nhà thầu không đủ năng lực, nhiều lần vi phạm nghĩa vụ khi cung ứng dịch vụ nhưng vẫn được tiếp tục trúng thầu gây bức xúc cho người dân. Chẳng hạn, tại Hà Nội, UBND thành phố ban hành văn bản số 5913/UBND-TKBT ngày 29/12/2020 gửi Thanh tra thành phố và Sở Xây dựng về việc thanh tra công tác vệ sinh môi trường trên địa

¹¹² Tại Hà Nội, theo báo cáo của liên Sở Xây dựng - Tài chính, rà soát khối lượng bổ sung các gói thầu dịch vụ công ích VSMT giai đoạn 2017 - 2020 tại TP, qua tổng hợp giá trị bổ sung kinh phí duy trì VSMT (giai đoạn 3 năm 10 tháng) của 22/26 đơn vị, số kinh phí chênh lệch phải bổ sung là 591 tỷ đồng. Dù liên sở đã báo cáo, UBND TP chỉ đạo Thanh tra TP thanh tra toàn diện các gói thầu, song đến tháng 4/2019 chưa được giải quyết. Bên cạnh đó, việc không chế giá gói thầu khiến phần khối lượng phát sinh không được đưa vào hồ sơ mời thầu; muốn bổ sung lại phải qua nhiều cấp ngành, thời gian phê duyệt lâu, gây bức xúc. Như thị xã Sơn Tây, khối lượng duy trì vệ sinh ngõ xóm theo hồ sơ trúng thầu mới đạt 70% tổng khối lượng ngõ xóm nên để thực hiện tốt thu giá dịch vụ VSMT, đơn vị duy trì VSMT phải làm cả khối lượng không có trong hồ sơ thầu, không được thanh toán. Xem Linh Nguyễn, *Thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải sinh hoạt: Bất cập trong xác định đơn giá*, <http://kinhthedoithi.vn/thu-gom-van-chuyen-xu-ly-rac-thai-sinh-hoat-bat-cap-trong-xac-dinh-don-gia-346883.html>, truy cập ngày 26/2/2020. Xem thêm *Kết luận Thanh tra số 1366/KT – TTTP ngày 29/3/2019 của Thanh tra thành phố Hà Nội về việc thanh tra công tác thu gom, vận chuyển rác thải và vệ sinh môi trường trên địa bàn thành phố Hà Nội*

¹¹³ Đông Anh (2017), *Đấu thầu thu gom rác còn nhiều trở ngại*, <https://laodong.vn/moi-truong/da-thau-thu-gom-rac-con-nhieu-tro-ngai-573091.ldo>, truy cập ngày 21/12/2020

¹¹⁴ Ngân hàng thế giới (2018), *Đánh giá công tác quản lý CTRSH và chất thải công nghiệp nguy hại: Các phương án và hành động nhằm thực hiện chiến lược quốc gia*, trang 34

bàn thành phố liên quan đến Công ty cổ phần Đầu tư phát triển công nghệ cao Minh Quân. Theo đó, năm 2017, Công ty Minh Quân trúng 6 gói thầu (ký trong cùng một ngày) vệ sinh môi trường trên địa bàn thành phố Hà Nội trị giá hơn 1.150 tỷ đồng¹¹⁵. Trong quá trình cung ứng dịch vụ, công ty này đã vi phạm hàng loạt các nghĩa vụ khiến dư luận bức xúc như đổ trộm khoảng 80 tấn rác sinh hoạt tại khu vực dưới chân cầu vượt đường Trần Hữu Dực, quận Nam Từ Liêm, liên tục để rác thải tồn đọng trong thời gian dài, dẫn đến ô nhiễm nghiêm trọng nhưng không bị xử lý¹¹⁶. Trước khi kết thúc hợp đồng vào ngày 31/12/2020, công ty này đã ngưng cung ứng dịch vụ theo hợp đồng khiến rác ùn ứ, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng nên UBND thành phố mới yêu cầu thanh tra.

Thứ tư, sự tham gia của cộng đồng nói chung và người trực tiếp thụ hưởng dịch vụ thu gom vào quá trình đấu thầu còn hạn chế

Đối với các dịch vụ công, một trong những nguyên tắc của việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ là phải đảm bảo sự tham gia của người dân vì chính họ là người trả phí trực tiếp hoặc gián tiếp và cũng là chịu ảnh hưởng trực tiếp từ quá trình cung ứng dịch vụ. Bản thân khách hàng không có năng lực đánh giá chất lượng dịch vụ mà hoàn toàn phụ thuộc vào đơn vị cung ứng dịch vụ hoặc các cơ quan phê duyệt, trong khi đó hệ thống thẩm định, kiểm tra của nhà nước còn mỏng, không rà soát được chất lượng sản phẩm¹¹⁷.

Xu hướng phổ biến trên thế giới hiện nay là Nhà nước chuyển giao việc thực hiện một số dịch vụ công cho các chủ thể tư thông qua cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu, trong đó phương thức đấu thầu lựa chọn chủ thể thu gom được coi là phương thức ưu việt nhằm: (i) Xóa bỏ tình trạng độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước, huy động được nguồn lực xã hội đầu tư cho DVMT nói riêng và BVMT nói chung; (ii) Tạo ra sự cạnh tranh lành mạnh giữa các chủ thể cung ứng dịch vụ đặc biệt là cạnh tranh về giá dịch vụ nhằm giảm chi phí cho Nhà nước và người dân; (iii) tạo động lực để buộc người cung ứng dịch vụ phải nâng cao chất lượng dịch vụ như đầu tư mua sắm trang thiết bị, đào tạo người lao động để đáp ứng yêu cầu của hồ sơ mời thầu... Tuy nhiên, trên thực tế, tình trạng chậm trễ và “địa phương hoá” các quy định về lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ, cùng với những khuất tất

¹¹⁵ Các Quyết định số 136/QĐ-TTMSTSC, Quyết định số 139/QĐ-TTMSTSC; Quyết định số 138/QĐ-TTMSTSC; Quyết định số 142/QĐ-TTMSTSC; Quyết định số 144/QĐ-TTMSTSC; Quyết định số 306/QĐ-TTMSTSC ngày 27/02/2017 của Giám đốc Trung tâm Mua sắm tài sản công và thông tin, tư vấn tài chính cũng lựa chọn Công ty Minh Quân là nhà thầu cung ứng dịch vụ công ích vệ sinh môi trường giai đoạn 2017-2020 (3 năm 10 tháng) trên địa bàn huyện Thanh Trì, quận Nam Từ Liêm, huyện Mê Linh, huyện Mỹ Đức, huyện Thạch Thất và quận Hà Đông

¹¹⁶ Khoản 11 Điều 117 Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu thi trường hợp nhà thầu thực hiện gói thầu vi phạm hợp đồng, không còn năng lực để tiếp tục thực hiện hợp đồng, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến tiến độ, chất lượng, hiệu quả của gói thầu thì chủ đầu tư xem xét, báo cáo người có thẩm quyền quyết định cho phép chấm dứt hợp đồng với nhà thầu đó.

¹¹⁷ Vũ Đình Nam (2013), *Thực trạng và chính sách phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam*, Tạp chí môi trường số 01-02/2013

trong đấu thầu và cơ chế quản lý lạc hậu ở các địa phương đã trở thành rào cản đối với chủ thể tư nhân trong việc tham gia cung ứng dịch vụ, đặc biệt là việc mở rộng địa bàn hoạt động, cung ứng dịch vụ ở nhiều địa phương khác nhau. Do vậy, những thiếu sót về việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở các địa phương và những yếu kém trong quá trình thực thi pháp luật liên quan đến việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cần được khắc phục để vừa lựa chọn được chủ thể đáp ứng đầy đủ năng lực và điều kiện theo quy định của pháp luật, vừa đảm bảo quyền tham gia, giám sát của người dân và vừa tạo ra thị trường cung ứng, sử dụng dịch vụ cạnh tranh lành mạnh, công khai và minh bạch.

3.2. Thực trạng pháp luật về giá dịch vụ môi trường

Do DVMT là dịch vụ thiết yếu nên ngoài chức năng phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân, chức năng thanh toán, giá DVMT còn có chức năng quan trọng đòn bẩy kinh tế, định hướng hành vi của các chủ thể nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Vì vậy, giá DVMT cần có sự điều tiết của Nhà nước. Tuy nhiên, để bảo đảm nguyên tắc quản lý giá trong nền kinh tế thị trường, việc điều tiết giá này cần được xác định đúng đối tượng, đúng biện pháp, cách thức, liều lượng. Theo NCS, các hoạt động này tại Việt Nam trong thời gian qua còn tồn tại nhiều vướng mắc, bất cập như sau:

3.2.1. Hoạt động định giá dịch vụ

Theo quy định tại khoản 5 Điều 3 của Luật giá, định giá là việc cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh quy định giá cho hàng hóa, dịch vụ. Đối với DVMT, Nhà nước chỉ định giá những dịch vụ trong Danh mục hàng hoá dịch vụ thuộc diện Nhà nước định giá theo quy định tại Điều 19 của Luật giá. Nhà nước có thể áp dụng các hình thức định giá như: (i) định mức giá cụ thể; (ii) định khung giá; (iii) định khung giá và mức giá cụ thể; (iv) định giá tối đa hoặc giá tối thiểu. DVMT thuộc danh mục Nhà nước định giá bằng hình thức định giá tối đa hoặc giá tối thiểu.

Việc định giá DVMT chỉ áp dụng đối với trường hợp sử dụng ngân sách Nhà nước. Do vậy, cùng một loại dịch vụ nhưng tùy thuộc vào nguồn vốn chi trả cho việc sử dụng dịch vụ mà giá dịch vụ có thể là giá do Nhà nước quy định hoặc giá theo thoả thuận. Chẳng hạn, theo Quyết định 05/2015/QĐ – UBND của UBND TP.HCM ban hành đơn giá dịch vụ quan trắc và phân tích môi trường trên địa bàn TP.HCM thì đơn giá do UBND TP. HCM ban hành chỉ áp dụng đối với các doanh nghiệp nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, các tổ chức và cá nhân có liên quan thực hiện các dự án, nhiệm vụ hoạt động quan trắc và phân tích môi trường trên địa bàn TPHCM thuộc nguồn vốn ngân sách nhà nước, còn các đối tượng khác sử dụng dịch vụ này thì giá cả sẽ do các bên thoả thuận, việc áp dụng đơn giá do Nhà nước ban hành chỉ mang tính khuyến khích.

Theo quan điểm của NCS, việc triển khai định giá DVMT tại Việt Nam trong thời gian qua vẫn còn những hạn chế sau:

Thứ nhất, thiếu sự đồng bộ giữa các quy định pháp luật về hình thức định giá đối với DVMT

Theo quy định tại Điều 19 Luật Giá, DVMT thuộc danh mục Nhà nước định giá bằng hình thức định giá tối đa hoặc giá tối thiểu. Tuy nhiên, theo khoản 6 Điều 58 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP thì một số dịch vụ như thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH lại do UBND cấp tỉnh quy định giá cụ thể.

Thứ hai, việc xác định các phân ngành DVMT cụ thể thuộc đối tượng Nhà nước định giá vẫn chưa được quy định rõ ràng

Theo quy định tại Điều 8 Nghị định số 177/2013/NĐ-CP Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật giá, những dịch vụ trong Danh mục hàng hoá dịch vụ thuộc diện Nhà nước định giá bao gồm dịch vụ công ích, dịch vụ sự nghiệp công và hàng hóa, dịch vụ được địa phương đặt hàng, giao kế hoạch sản xuất, kinh doanh sử dụng ngân sách địa phương theo quy định của pháp luật. Theo Nghị định số 32/2019/NĐ-CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên, xếp DVMT vào nhóm dịch vụ sự nghiệp công nhưng không xác định và định danh những dịch vụ cụ thể. Hơn nữa, giải thích được quy định tại Nghị định này chỉ áp dụng trong phạm vi điều chỉnh của Nghị định chứ không áp dụng trong lĩnh vực giá.

Thứ ba, việc ban hành giá DVMT thuộc trường hợp Nhà nước định giá còn chưa kịp thời

Theo quy định của Luật Giá, UBND cấp tỉnh có thẩm quyền ban hành giá DVMT thuộc trường hợp Nhà nước định giá nhưng cho đến nay, nhiều địa phương vẫn chưa ban hành đơn giá, hoặc ban hành chậm dẫn đến tình trạng thiếu cơ sở pháp lý để lựa chọn nhà thầu cung ứng dịch vụ. Trong lĩnh vực xây dựng, nếu dự án sử dụng vốn đầu tư công thì chi phí ĐTM phải tuân thủ quy định về chi phí theo quy định của Nhà nước. Tuy nhiên, cho đến nay, Bộ Xây dựng vẫn chưa ban hành đơn giá dịch vụ ĐTM đối với dự án đầu tư công gây nhiều khó khăn cho công tác phê duyệt, quyết toán dự án. Tình trạng này thể hiện rõ qua vụ việc năm 2011, Tổng công ty tư vấn xây dựng Việt Nam có Công văn hỏi Bộ Xây dựng về đơn giá dịch vụ ĐTM của dự án và Bộ Xây dựng phản hồi rằng đang rà soát, sửa đổi các quy định có liên quan và sẽ bổ sung chi phí lập báo cáo ĐTM¹¹⁸. Tuy nhiên, đến năm 2019 khi Ban quản lý dự án đầu tư xây dựng các công trình nông nghiệp và phát triển

¹¹⁸ Xem Công văn 1045/BXD – KTXD ngày 28/6/2011 của Bộ Xây dựng V/v tính chi phí cho công việc lập Báo cáo ĐTM

nông thôn của tỉnh Hoà Bình có Công văn hỏi về vấn đề này thì Bộ Xây dựng vẫn chưa ban hành đơn giá và hướng dẫn chung chung rằng Ban quản lý dự án căn cứ nội dung công việc, quy định cụ thể thì căn cứ vào các quy định phát luật có liên quan và đề nghị Bộ Tài chính có hướng dẫn thêm¹¹⁹.

Thứ tư, đơn giá do Nhà nước ban hành chưa phù hợp với giá thị trường nên giá cả dịch vụ chưa đủ bù đắp chi phí và chưa bảo đảm mức lợi nhuận hợp lý cho người cung ứng dịch vụ

Về nguyên tắc, đơn giá do Nhà nước ban hành phải phù hợp với giá thị trường và bảo đảm yếu tố cấu thành giá. Tuy nhiên, việc ban hành đơn giá dưới hình thức là một văn bản quy phạm pháp luật, có tính ổn định cao nên không bám sát giá thị trường do không cập nhật được sự biến động của giá cả, không cá biệt hoá được giá cả cho từng trường hợp cụ thể. Việc quy định đơn giá thấp hơn giá thị trường dẫn đến tình trạng khó khăn trong việc tìm kiếm chủ thể cung ứng dịch vụ hoặc chủ thể cung ứng dịch vụ phải phải bỏ qua một số công đoạn, sử dụng vật tư kém chất lượng dẫn đến chất lượng dịch vụ không đảm bảo.

Tại Việt Nam, giá một số DVMT do Nhà nước định giá còn thấp, chưa bảo đảm bù đắp chi phí và phải có sự trợ giá từ Nhà nước. Chẳng hạn, trong lĩnh vực thu gom và xử lý chất thải rắn hiện nay thì số tiền mà chủ nguồn thải phải trả còn quá thấp so với chi phí mà Nhà nước bỏ ra, mục tiêu đến năm 2025 thu đủ chi phí thu gom, vận chuyển và đến năm 2050 bù đắp được 50% chi phí xử lý¹²⁰ là khó có thể chấp nhận trong điều kiện nguồn chi ngân sách còn hạn hẹp như hiện nay. Tại Hà Nội, chi phí thực tế hiện tại trên một tấn rác thải ước tính là 24 USD cho thu gom, 11 USD cho vận chuyển và 4 USD cho chôn lấp, tổng chi phí là 39 USD trong khi mức phí trung bình cho mỗi hộ gia đình ở Hà Nội là 26.500 VNĐ/ hộ/tháng hoặc 218.630 VNĐ/tấn (9.7 USD/ tấn) bao gồm 172,600 VNĐ/tấn (7,6 USD/tấn) cho thu gom và 46,030 VNĐ/tấn (2 USD/ tấn) cho vận chuyển, phần chênh lệch sẽ do UBND thành phố chi trả¹²¹. Như vậy, mức giá dịch vụ hiện hành vẫn chưa phản ánh đúng nguyên tắc “Người gây ô nhiễm phải trả tiền”. Kết quả kiểm toán nhà nước cho thấy tại Hà Nội, việc rà soát, điều chỉnh bổ sung quy trình, định mức kinh tế kỹ thuật và đơn giá duy trì vệ sinh môi trường trên địa bàn còn chậm so với kế hoạch dẫn đến thất thoát hàng trăm tỷ đồng, nếu Hà Nội sớm ban hành và áp dụng được các quy trình, đơn giá mới

¹¹⁹ Xem Công văn 1627/BXD- KTXD ngày 11/7/2019 của Bộ Xây dựng V/v tính chi phí cho công việc lập Báo cáo ĐTM

¹²⁰ Xem khoản 5 Điều 1 của Quyết định 491/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 07/05/2018 Phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050

¹²¹ Ngân hàng thế giới (2018), Tlđd 114, trang 14 – 15

từ năm 2014 thì việc này đã có thể tiết kiệm cho ngân sách số tiền lên tới 391 tỷ đồng (trong 3 năm 2014-2016)¹²².

Theo khảo sát của Ngân hàng thế giới, các định mức quốc tế đề xuất một mức phí chi trả chiếm từ 1-1,5% thu nhập trung bình của các hộ gia đình, trong khi đó, mức phí bình quân/tháng đối với các hộ gia đình ở Việt Nam hiện dưới 0,5%¹²³. Rõ ràng mức giá này là quá thấp, không bảo đảm yêu cầu lấy thu bù chi, và đủ sức hấp dẫn đối với nhà đầu tư. Mức phí này cũng sẽ tác động đến chất lượng dịch vụ được cung ứng¹²⁴ và sự tham gia của nhà đầu tư tư nhân vào khu vực dịch vụ này.

Thứ năm, việc chuyển từ thu phí BVMT với mức phí mang nặng tính bao cấp sang giá dịch vụ theo Luật Giá vẫn còn thiếu đồng bộ, nhiều trường hợp cần phải chuyển từ phí BVMT sang giá dịch vụ vẫn chưa được quy định thống nhất

Theo phụ lục số 01 của Luật Phí và Lệ phí 2015, chi phí thoát nước được tính trong phí BVMT đối với nước thải¹²⁵. Phí BVMT do Chính phủ quy định và không thuộc danh mục chuyển sang thực hiện theo cơ chế giá theo quy định tại Điều 24 Luật Phí và Lệ phí 2015. Trong các nghị định của Chính phủ về phí BVMT đối với nước thải đều quy định mức thu phí BVMT đối với nước thải sinh hoạt tối đa không quá 10% của giá bán một mét khối nước sạch chưa bao gồm thuế giá trị gia tăng, còn phí BVMT đối với nước thải công nghiệp được tính theo khối lượng nước thải¹²⁶. Tuy nhiên, Điều 36 Nghị định số 80/2014/NĐ – CP ngày 06/8/2014 của Chính phủ về thoát nước và xử lý nước thải quy định “Chi phí dịch vụ thoát nước là các chi phí sản xuất được tính đúng, tính đủ cho một mét khối nước thải (1m³) để thực hiện các nhiệm vụ thoát nước và xử lý nước thải tại khu vực

¹²² Trần Trung Hiếu (2020), *Gia tăng hiệu quả quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường qua hoạt động kiểm toán*, <http://baokiemtoannhanuoc.vn/kiem-toan-trong-nuoc/gia-tang-hieu-qua-quan-ly-su-dung-kinh-phi-su-nghiep-moi-truong-qua-hoat-dong-kiem-toan-145694>, truy cập ngày 09/10/2021

¹²³ Ngân hàng thế giới (2018), Tlđd 114, trang 42

¹²⁴ Chẳng hạn, trường hợp của thị xã Lạng Sơn (nay là thành phố Lạng Sơn), Theo Sổ tay hướng dẫn sử dụng công cụ kinh tế cho các mục tiêu môi trường trong kế hoạch hóa phát triển thuộc Dự án VIE/97/007, Bộ Kế hoạch và đầu tư, từ 6/1993 trở về trước, dịch vụ thu gom do doanh nghiệp nhà nước cung ứng miễn phí, nguồn thu của doanh nghiệp được phân bổ từ ngân sách Nhà nước. Do nguồn thu không đủ để làm tốt các dịch vụ nên chất lượng dịch vụ thường kém. Ngày 01/7/1993, UBND tỉnh Lạng Sơn ra Quyết định N – 487/QĐ/UB-KT giao cho Công ty môi trường đô thị Huy Hoàng nhiệm vụ thu gom rác thải trên địa bàn thị xã và bốn thị trấn vệ tinh quanh thị xã và công ty này được quyền thu phí rác thải từ các hộ gia đình, cá nhân. Phí thu gom hiện chiếm khoảng 30% tổng nguồn thu của công ty; 70% nguồn thu còn lại công ty được ngân sách Nhà nước trợ cấp. Các hộ gia đình ở Lạng Sơn tỏ ra sẵn sàng chi trả phí rác thải, bù lại họ được hưởng chất lượng dịch vụ thu gom rác tốt hơn và hiệu quả hơn. Nếu công ty được phép tăng phí, các hộ gia đình, các doanh nghiệp vẫn sẽ sẵn sàng chi trả và do đó sẽ không cần đến trợ cấp Nhà nước. Tất cả các bên liên quan đều thừa nhận tỉnh Lạng Sơn đã có tiến bộ rõ rệt trong công tác thu gom rác thải.

¹²⁵ Trước đây, Nghị định số 88/2007/NĐ – CP Về thoát nước đô thị và khu công nghiệp xác định phí thoát nước là phí BVMT đối với nước thải áp dụng cho các khu vực đô thị và khu công nghiệp có hệ thống thoát nước tập trung.

¹²⁶ Xem Nghị định số 67/2003 ngày 13/6/2003, Nghị định số 04/2007/NĐ – CP ngày 08/01/2007, Nghị định số 26/2010/NĐ – CP ngày 22/03/2010, Nghị định số 25/2013/NĐ – CP ngày 29/3/2013, Nghị định số 154/2016/NĐ – CP ngày 16/11/2016, Nghị định số 53/2020/NĐ – CP ngày 05/05/2020 của Chính phủ về phí BVMT đối với nước thải

được cung cấp dịch vụ” và giao cho Bộ Xây dựng hướng dẫn phương pháp định giá dịch vụ thoát nước. Tiếp đó, Nghị định số 154/2016/NĐ – CP ngày 16/11/2016 của Chính phủ về phí BVMT đối với nước thải thì các địa phương triển khai thu giá dịch vụ thoát nước theo Nghị định số 80/2014/NĐ – CP thì không thu phí BVMT. Ngày Bộ Xây dựng đã ban hành Thông tư số 13/2018/TT – BXD ngày 27/12/2018 Hướng dẫn phương pháp định giá dịch vụ thoát nước. Trên cơ sở đó, các địa phương lần lượt ban hành các quy định chuyển từ thu phí BVMT đối với nước thải sang thu giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải và mức thu giá dịch vụ ở từng địa phương cũng có tỷ lệ khác nhau¹²⁷.

Các ví dụ về giá dịch vụ thoát nước tại Việt Nam

ST T	Tỉnh	Đối tượng sử dụng	Giá / Phí (Đồng/m ³)	Ghi chú
1	Hà Nội	Tất cả	10% giá nước sạch	Phí bảo vệ môi trường
2	TP HCM	Tất cả	10% giá nước sạch	Phí bảo vệ môi trường
3	Hải Phòng	Tất cả	20% giá nước sạch	Giá dịch vụ thoát nước
4	Đà Nẵng	Hộ gia đình	580-849	Giá dịch vụ thoát nước
		Cơ quan hành chính, sự nghiệp	956	
		Cơ sở sản xuất ngoài khu công nghiệp	2.324	
		Cơ sở kinh doanh & dịch vụ	3.503	
5	Bắc Ninh	Hộ gia đình	1.500	Giá dịch vụ thoát nước
		Cơ quan hành chính, sự nghiệp	1.500	
		Cơ sở sản xuất	3.000	
		Cơ sở kinh doanh & dịch vụ	2.300	
6	Sóc Trăng	Hộ gia đình	2.600	Giá dịch vụ thoát nước
		Cơ quan hành chính, sự nghiệp	2.600	
		Cơ sở sản xuất	5.200	
		Cơ sở kinh doanh & dịch vụ	3.900	
7	Quy Nhơn	Hộ gia đình	1.650	Giá dịch vụ thoát nước
		Cơ quan hành chính, sự nghiệp	3.750	
		Cơ sở sản xuất	5.500	
		Cơ sở kinh doanh & dịch vụ	6.600	
8	An Giang	Hộ gia đình	429-876	Giá dịch vụ thoát nước
		Cơ quan hành chính, sự nghiệp	638	
		Cơ sở sản xuất	800	
		Cơ sở kinh doanh & dịch vụ	1.048	
9	Hòa Bình	Hộ gia đình	960	Giá dịch vụ thoát nước
		Cơ quan hành chính, sự nghiệp	1.200	

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản – JICA (2017), *Khảo sát VGF cho các dự án PPP ở Việt Nam*, Báo cáo cuối cùng, trang 135.

¹²⁷ Xem Quyết định số 17/2021/QĐ – UBND ngày 01/6/2021 của UBND TP.HCM Ban hành giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải trên địa bàn TP.HCM giai đoạn 2022 – 2025; Quyết định số 05/2020/QĐ – UBND ngày 07/4/2020 của UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu Ban hành giá dịch vụ thoát nước trên địa bàn thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu; Quyết định số 17/2022/QĐ – UBND ngày 22/9/2022 của UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu Ban hành giá dịch vụ thoát nước trên địa bàn thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu từ năm 2022 đến năm 2025; Quyết định số 10/2022/QĐ-UBND ngày 06/6/2022 của UBND tỉnh Kiên Giang Về việc quy định giá dịch vụ thoát nước trên địa bàn tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2022 - 2030

So với mức giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải, mức thu phí BVMT đối với nước thải là quá thấp, không đủ để bù đắp cơ bản chi phí đầu tư xây dựng, vận hành, bảo trì hệ thống thoát nước và chưa tuân thủ nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả tiền do mức phí mà chủ nguồn thải phải trả chưa tương xứng với tính chất và mức độ gây ô nhiễm đối với môi trường. Do vậy, các dự án quản lý nước thải rất khó thu hút được vốn đầu tư từ khu vực tư nhân. Việc các địa phương chuyển sang thu giá dịch vụ theo các nghị định của Chính phủ và thông tư của Bộ Xây dựng mặc dù phù hợp với xu hướng thị trường hoá DVMT nhưng lại chưa đảm bảo tính đồng bộ và thống nhất với quy định của Luật Phí và Lệ phí 2015.

3.2.2. Về biện pháp trợ giá, hỗ trợ về giá dịch vụ môi trường

Trong điều kiện kinh tế thị trường, trợ giá và rộng hơn là hỗ trợ về giá là một trong những biện pháp có tính mềm dẻo, linh hoạt hơn so với biện pháp định giá. Theo Điều 135 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP, Danh mục sản phẩm dịch vụ công ích được trợ giá bao gồm: (i) Dịch vụ thu gom, xử lý nước sinh hoạt đô thị, khu dân cư tập trung; (ii) Dịch vụ thu gom, vận chuyển chất thải rắn sinh hoạt từ các hộ gia đình, cá nhân; (iii) Dịch vụ vận tải công cộng, trừ dịch vụ sử dụng phương tiện giao thông công cộng sử dụng dầu. Bên cạnh trợ giá, hỗ trợ về giá dịch vụ còn được thực hiện thông qua các khoản ưu đãi, hỗ trợ nhằm giảm chi phí, giảm các yếu tố hình thành giá như ưu đãi hỗ trợ về đất đai, hạ tầng, thuế, vốn...

Theo NCS, việc trợ giá, hỗ trợ giá theo quy định của pháp luật hiện hành vẫn còn những bất cập sau đây:

Thứ nhất, mục đích của trợ giá nhằm hướng tới người sử dụng dịch vụ, thông qua giảm giá dịch vụ để khuyến khích sử dụng dịch vụ. Mặt khác, thông qua trợ giá, giá dịch vụ sẽ giảm và số người sử dụng dịch vụ tăng sẽ làm tăng cầu, giúp người cung ứng mở rộng quy mô và gia tăng lợi nhuận nên biện pháp này gián tiếp hướng tới gia tăng lợi ích của người cung ứng. Do vậy, việc xây dựng các quy định về trợ giá DVMT cần tính đến tác động của trợ giá dưới góc độ kinh tế và BVMT. Nghị định số 08/2022/NĐ – CP hiện hành mới chỉ hướng đến việc trợ giá dịch vụ để khuyến khích sử dụng. Trong khi đó, biện pháp này trong nhiều trường hợp chưa thực sự phù hợp với nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả tiền. Chẳng hạn, do phải trả phí thu gom thấp (do được trợ giá) nên người dân không quan tâm đến lựa chọn những phương thức tiêu dùng ít sản sinh chất thải sinh hoạt, không quan tâm đến việc phân loại chất thải tại nguồn. Ngoài ra, việc trợ giá này còn tạo ra gánh nặng cho ngân sách nhà nước. Dưới góc độ định hướng sự phát triển của DVMT thông qua tín hiệu về giá, việc áp dụng các biện pháp hỗ trợ về giá như nhà nước cam kết mua sản phẩm, sử dụng dịch vụ theo giá đủ để khuyến khích đầu tư (mua điện với giá hợp lý của

các cơ sở sản xuất điện từ rác thải)...cũng cần được xem xét mở rộng (Vấn đề này NCS sẽ phân tích cụ thể hơn ở mục 3.4.2.3. dưới đây).

Thứ hai, việc xác định chủ thể được trợ giá là một bài toán phức tạp đối với Nhà nước. Nếu mục đích của trợ giá là giúp người cung ứng dịch vụ bán được dịch vụ với giá hợp lý, bảo đảm yêu cầu về lợi nhuận thì Nhà nước phải xác định được giá cả sau trợ giá như thế nào sẽ giúp người cung ứng có được lợi nhuận, đồng thời xác định được chi phí hợp lý mà người cung ứng phải đầu tư. Nếu không giải quyết được vấn đề này thì có thể sẽ dẫn đến hệ lụy rằng người cung ứng không đầu tư để đổi mới công nghệ, không hạ giá thành dù đã được Nhà nước trợ giá. Trong khi đó, Nhà nước khó có thể cá biệt hoá chi phí hợp lý của các nhà cung ứng dịch vụ bởi chi phí của họ khác nhau. Chẳng hạn, đối với dịch vụ thu gom, xử lý chất thải thì do khoảng cách các bãi chôn lấp với điểm thu gom không giống nhau, công nghệ mà các nhà cung ứng dịch vụ sử dụng không giống nhau...nên chi phí của họ cũng rất khác nhau. Dưới góc độ kinh tế học, các nhà khoa học kinh tế đã chứng minh: "...trong nhiều trường hợp thực tế, trợ cấp của Nhà nước không đạt được hiệu quả mong muốn, nhất là đối với các hoạt động mà lợi ích cá nhân mâu thuẫn với lợi ích xã hội, ví dụ như trợ cấp cho các doanh nghiệp gây ô nhiễm nhằm khuyến khích hạn chế ô nhiễm. Trong các doanh nghiệp này, nếu không có sự giám sát chặt chẽ của cơ quan chức năng, trợ cấp sẽ không được hạch toán toàn bộ vào chi phí giảm ô nhiễm, mà một phần sẽ được dùng để hạ thấp chi phí cá nhân trong sản xuất nhằm tăng lợi nhuận. Kết quả là trợ cấp vẫn không làm giảm ô nhiễm đến mức tối ưu xã hội mà lại kích thích tăng số lượng doanh nghiệp gây ô nhiễm và tổng mức ô nhiễm có thể tăng lên"¹²⁸.

3.3. Thực trạng pháp luật về quản lý chất lượng dịch vụ

Dù Nhà nước trực tiếp cung ứng DVMT hoặc tổ chức việc cung ứng dịch vụ bằng nhiều phương thức khác nhau thì Nhà nước vẫn là chủ thể chịu trách nhiệm xã hội trước người dân về các vấn đề liên quan đến chất lượng DVMT. Do vậy, Nhà nước thực hiện vai trò quản lý chất lượng DVMT không chỉ ở góc độ là quản lý chất lượng của một dịch vụ kinh doanh thông thường mà còn quản lý chất lượng dịch vụ để đảm bảo yêu cầu về BVMT. Việc quản lý chất lượng DVMT được thực hiện qua các quy định cụ thể sau:

¹²⁸ Nguyễn Thế Chinh (2004), Tlđd 18, tr.115

3.3.1. Các quy định về điều kiện đối với chủ thể cung ứng dịch vụ

3.3.1.1. Quy định về điều kiện đầu tư kinh doanh dịch vụ môi trường

Đối với một số DVMT được quy định tại Phụ lục II của Luật Đầu tư 2020¹²⁹, chủ thể cung ứng dịch vụ phải đáp ứng những điều kiện kinh doanh nhất định nhằm đảm bảo chất lượng dịch vụ được cung ứng. Các điều kiện kinh doanh cụ thể của các dịch vụ nói trên được thể hiện dưới hình thức Giấy phép hoặc Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động¹³⁰ ...và được quy định trong các Nghị định của Chính phủ và Thông tư của Bộ TN và MT như: Nghị định số 38/2015/NĐ - CP về quản lý chất thải và phế liệu, Thông tư số 36/2015/TT - BTNMT của Bộ TN và MT về quản lý chất thải nguy hại; Nghị định số 127/2014/NĐ - CP quy định điều kiện hoạt động của tổ chức dịch vụ quan trắc môi trường, Nghị định số 60/2016/NĐ - CP quy định một số điều kiện đầu tư kinh doanh trong lĩnh TN và MT, Nghị định số 136/2018/NĐ - CP sửa đổi một số điều của các Nghị định liên quan đề đầu tư, kinh doanh thuộc lĩnh vực TN và MT. Bên cạnh đó, pháp luật còn quy định điều kiện về hình thức pháp lý của những chủ thể cung ứng một số dịch vụ cụ thể, chẳng hạn, chủ thể cung ứng dịch vụ đánh giá tác động môi trường, quan trắc môi trường bắt buộc phải là tổ chức, trong khi đó, chủ thể cung ứng dịch vụ quản lý chất thải nguy hại có thể là cá nhân, tổ chức...

Điều kiện đầu tư, kinh doanh DVMT có vai trò, ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm chất lượng DVMT. Việc xác định loại hình DVMT thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện cần cân nhắc đến những rào cản không cần thiết có thể cản trở việc gia nhập thị trường của nhà đầu tư nhưng đồng thời cũng phải bảo đảm yêu cầu về chất lượng dịch vụ do phải đảm bảo yêu cầu về chất lượng của các loại hình dịch vụ đặc biệt, tác động đến các yếu tố của môi trường và có ảnh hưởng đến cả cộng đồng. Theo NCS, thực trạng pháp luật về điều kiện đầu tư, kinh doanh DVMT tại Việt Nam vẫn còn tồn tại những khiếm khuyết sau:

Thứ nhất, quy định về các dịch vụ thuộc Danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư còn chưa hợp lý. Nhiều DVMT có yêu cầu, đòi hỏi cao về chất lượng dịch vụ cần có cơ chế bảo đảm thông qua điều kiện kinh doanh nhưng

¹²⁹ Kinh doanh dịch vụ quản lý, vận hành cơ sở hoà táng; Kinh doanh dịch vụ khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả nước thải vào nguồn nước; Kinh doanh dịch vụ điều tra cơ bản, tư vấn lập quy hoạch, đề án, báo cáo tài nguyên nước; Kinh doanh dịch vụ vận chuyển, xử lý chất thải nguy hại; Kinh doanh dịch vụ quan trắc môi trường.

¹³⁰ Chẳng hạn như Giấy chứng nhận đủ điều kiện hoạt động quan trắc môi trường (đối với kinh doanh dịch vụ quan trắc), Giấy phép xử lý chất thải nguy hại (đối với trường hợp kinh doanh dịch vụ quản lý chất thải nguy hại)... Để được cấp Giấy phép hoạt động, chủ thể kinh doanh dịch vụ môi trường cần phải đáp ứng các điều kiện như điều kiện về yêu cầu đối với đội ngũ nhân sự, bằng cấp chuyên môn, kinh nghiệm, đáp ứng điều kiện về cơ sở vật chất, yêu cầu về kỹ thuật, quy trình quản lý...Xem điểm a khoản 5 Điều 9 của Nghị định số 38/2015/NĐ - CP; Điều 8 của Nghị định số 127/2014/NĐ - CP, Điều 9 của Nghị định số 38/2015/NĐ - CP

không được đưa vào danh mục. Chẳng hạn, dịch vụ đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM là hoạt động có vai trò đặc biệt quan trọng trong hoạt động BVMT. Nhà nước có thể đánh giá, lường trước được những rủi ro đối với môi trường của các quy hoạch, kế hoạch, chiến lược phát triển thuộc đối tượng phải đánh giá môi trường chiến lược, của các dự án đầu tư thuộc đối tượng phải ĐTM. Thực tiễn cho thấy nhiều dự án đầu tư khi đi vào hoạt động đã gây ra sự cố môi trường, ô nhiễm môi trường nghiêm trọng là do chất lượng ĐTM chưa cao, chưa nhận diện được những rủi ro phát sinh từ dự án. Để nâng cao chất lượng công tác ĐTM thì tổ chức cung ứng dịch vụ ĐTM phải đáp ứng được điều kiện về cơ sở vật chất, đội ngũ nhân sự có kinh nghiệm và trình độ chuyên môn. Nhận thức được vấn đề này nên trong Nghị định số 18/2015/NĐ - CP quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM và kế hoạch BVMT đã quy định điều kiện của tổ chức tư vấn đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM phải là tổ chức có cán bộ thực hiện đánh giá môi trường chiến lược, ĐTM từ trình độ đại học trở lên, có chứng chỉ tư vấn, có phòng thí nghiệm, có thiết bị kiểm chuẩn được xác nhận...¹³¹ Tuy nhiên, trong danh mục ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện của Luật Đầu tư lại không có dịch vụ đánh giá môi trường chiến lược và dịch vụ ĐTM. Do vậy, đến Nghị định 136/2018/NĐ - CP sửa đổi một số điều của các Nghị định liên quan đến đầu tư, kinh doanh thuộc lĩnh vực TN và MT đã bãi bỏ Điều 9 và Điều 13 của Nghị định số 18/2015/NĐ - CP quy định về điều kiện kinh doanh của dịch vụ nói trên. Đến Nghị định số 38/2022/NĐ – CP cũng không có quy định về điều kiện kinh doanh dịch vụ ĐTM.

Thứ hai, các quy định về điều kiện kinh doanh cụ thể đối với từng loại hình dịch vụ được quy định còn chưa đầy đủ và hợp lý. Nhiều DVMT thuộc ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư như dịch vụ xả thải vào nguồn nước, dịch vụ hoả táng nhưng đến nay vẫn chưa có quy định cụ thể. Bên cạnh đó, các dịch vụ đã có quy định cụ thể thì các điều kiện này lại thiếu tính khả thi do thiếu quy định đồng bộ. Chẳng hạn, trước khi được sửa đổi, điểm a khoản 5 Điều 9 Nghị định số 18/2015/NĐ – CP quy định một cơ sở xử lý chất thải nguy hại phải có ít nhất 02 (hai) người đảm nhiệm việc quản lý, điều hành, hướng dẫn về chuyên môn, kỹ thuật có trình độ chuyên môn thuộc chuyên ngành liên quan đến môi trường hoặc hóa học và được cấp chứng chỉ quản lý chất thải nguy hại theo quy định. Tuy nhiên, pháp luật lại không có quy định về điều kiện, thẩm quyền cấp chứng chỉ quản lý chất thải nguy hại nên người cung ứng dịch vụ không thể đáp ứng được điều kiện này... Ngoài ra, tính thiếu ổn định của các quy định về điều kiện kinh doanh DVMT do liên tục được sửa đổi, bổ sung cũng là trở ngại đáng kể cho nhà đầu tư.

¹³¹ Xem Điều 9, Điều 13 Nghị định số 18/2015/NĐ – CP

Tuy nhiên, các quy định về điều kiện kinh doanh DVMT nói trên đều là các quy định trong các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BVMT 2014. Các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật BVMT 2020 như Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, Thông tư số 02/2022/TT - BTNMT thì lại chưa có quy định cụ thể, chẳng hạn các quy định về điều kiện, thủ tục cấp Giấy phép quản lý chất thải nguy hại được quy định tại Thông tư 36/2015/TT - BTNMT của Bộ TN và MT về quản lý chất thải nguy hại cho đến nay vẫn chưa có quy định thay thế.

3.3.1.2. Quy định về điều kiện khác đối với chủ thể kinh doanh dịch vụ môi trường - Quy định về đánh giá tác động môi trường

Theo quy định của Luật BVMT, ĐTM là quá trình phân tích, đánh giá, nhận dạng, dự báo tác động đến môi trường của dự án đầu tư và đưa ra biện pháp giảm thiểu tác động xấu đến môi trường. Hoạt động này có vai trò đặc biệt quan trọng nhằm lường trước những rủi ro mà đối tượng phải ĐTM có thể gây ra cho môi trường là cơ sở cho việc đưa ra các giải pháp nhằm loại trừ hoặc giảm thiểu rủi ro. Các dự án thuộc đối tượng phải ĐTM được quy định trong Luật BVMT 2014 và Phụ lục II của Nghị định số 18/2015/NĐ – CP, sửa đổi, bổ sung theo Nghị định 40/2019/NĐ - CP. Quy mô của dự án là căn cứ để xác định dự án thuộc danh mục phải ĐTM. Tuy nhiên, bản thân quy mô của dự án không phản ánh được toàn bộ tính chất và mức độ tác động đến môi trường của dự án đó. Ngoài ra, sự thiếu đồng bộ giữa Luật BVMT và các luật có liên quan cũng gây trở ngại cho các chủ thể cung ứng dịch vụ. Chẳng hạn, đối với lĩnh vực xử lý rác thải, Luật BVMT yêu cầu phải có báo cáo ĐTM chi tiết đi kèm với báo cáo nghiên cứu khả thi. Tuy nhiên, ở giai đoạn nghiên cứu khả thi dự án, nhà đầu tư vẫn chưa được lựa chọn nên không thể hoàn thành ĐTM do không có nhà đầu tư và nguồn tài trợ¹³².

Hơn nữa, việc thực thi các quy định về ĐTM vẫn còn mang tính hình thức, đối phó và chưa hiệu quả nên nhiều dự án không tuân thủ việc ĐTM nhưng vẫn đi vào hoạt động gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng như dự án xử lý rác Khe Giang, Quảng Ninh hoặc các dự án có báo cáo ĐTM được phê duyệt nhưng vẫn gây ô nhiễm nghiêm trọng do chất lượng của hoạt động ĐTM, công tác thẩm định, phê duyệt báo cáo ĐTM chưa cao. Bên cạnh đó, cơ chế thực thi nhằm bảo đảm việc thực hiện các cam kết, các yêu cầu trong báo cáo ĐTM và quyết định phê duyệt báo cáo ĐTM vẫn còn nhiều yếu kém.

Những hạn chế của Luật BVMT 2014 đã từng bước được khắc phục thông qua các quy định sửa đổi, bổ sung tại Luật Đầu tư công, Luật BVMT 2020 như chia hoạt động ĐTM thành 2 bước là đánh giá sơ bộ và ĐTM, theo đó hoạt động đánh giá sơ bộ sẽ được thực

¹³² VCCI, USAID (2020), *Một số quan điểm của khu vực tư nhân về quan hệ đối tác công tư tại Việt Nam*, Hà Nội, tr. 15

hiện trong giai đoạn nghiên cứu khả thi để chấp thuận chủ trương đầu tư, hoạt động đánh giá chi tiết sẽ được thực hiện khi đã lựa chọn được chủ đầu tư. Về đối tượng phải ĐTM, Điều 28 Luật BVMT 2020 cũng có hướng tiếp cận hợp lý hơn là xác định đối tượng phải ĐTM dựa trên tiêu chí môi trường của dự án. Về các biện pháp bảo đảm thực hiện Báo cáo ĐTM đã được phê duyệt, Luật BVMT 2020 đặt ra những cơ chế cụ thể và thiết thực hơn là các dự án sau khi đã được phê duyệt báo cáo ĐTM phải có Giấy phép môi trường mới được hoạt động. Theo Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, việc ĐTM nói chung và đối với dự án kinh doanh DVMT nói riêng đã có những điểm tiến bộ như xác định tiêu chí dự án thuộc đối tượng phải ĐTM thay vì chỉ căn cứ vào quy mô như trước kia thì nay còn phải căn cứ vào yếu tố nhạy cảm đối với môi trường, chia hoạt động ĐTM thành 2 bước là đánh giá sơ bộ ĐTM (thực hiện trong giai đoạn lập báo cáo tiền khả thi) và đánh giá ĐTM (thực hiện trong giai đoạn lập báo cáo nghiên cứu khả thi)...

- *Giấy phép môi trường*

Giấy phép môi trường là văn bản do cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền cấp cho tổ chức, cá nhân có hoạt động sản xuất, kinh doanh, dịch vụ được phép xả chất thải ra môi trường, quản lý chất thải, nhập khẩu phế liệu từ nước ngoài làm nguyên liệu sản xuất kèm theo yêu cầu, điều kiện về BVMT theo quy định của pháp luật. Quy định về Giấy phép môi trường là một trong các điểm mới của Luật BVMT 2020, theo đó, Giấy phép này ngoài việc tích hợp các giấy phép thành phần trong Luật BVMT 2014 và các luật liên quan như Giấy phép xả thải vào nguồn nước, Giấy xác nhận đủ điều kiện BVMT trong nhập khẩu phế liệu vào một loại giấy phép chung còn xác nhận các điều kiện, yêu cầu về BVMT. Các cơ sở cung ứng DVMT phải đáp ứng các điều kiện như đảm bảo thực hiện tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật về BVMT thì mới được cấp Giấy phép môi trường và được phép hoạt động. Theo quy định của Nghị định số 08/2022/NĐ – CP, việc cấp Giấy phép môi trường đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ quản lý chất thải nhìn chung tương đối hợp lý. Tuy nhiên, việc tích hợp các loại giấy phép con vào Giấy phép môi trường chưa bao gồm các trường hợp kinh doanh DVMT như trường hợp cấp Giấy phép quản lý chất thải nguy hại hoặc những giấy phép chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh DVMT thuộc ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Trong khi đó, quy định về trình tự, thủ tục, điều kiện cấp những giấy phép con này trong các văn bản được ban hành căn cứ vào Luật BVMT 2014 đều đã hết hiệu lực thi hành, còn những quy định thay thế vẫn còn chưa được ban hành. Ngoài ra, trình tự, thủ tục cấp Giấy phép môi trường theo quy định tại Điều 29 Nghị định số 08/2022/NĐ –CP đối với các dự án ĐTM còn quá phức tạp, phải qua nhiều bước nên nếu được triển khai sẽ gây nhiều khó khăn để các chủ thể kinh doanh DVMT đi vào hoạt động.

- *Quy định về nghĩa vụ đăng ký môi trường*

Theo Luật BVMT 2014, những dự án không thuộc đối tượng phải ĐTM và các phương án sản xuất, kinh doanh, dịch vụ thuộc trường hợp không phải lập dự án đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư sẽ phải lập và đăng ký kế hoạch BVMT. Nội dung của kế hoạch này bao gồm: loại hình, công nghệ và quy mô sản xuất, kinh doanh, dịch vụ; nguyên liệu, nhiên liệu sử dụng; dự báo các loại chất thải phát sinh, tác động khác đến môi trường; biện pháp xử lý chất thải và giảm thiểu tác động xấu đến môi trường; tổ chức thực hiện các biện pháp BVMT. Đến Luật BVMT 2020, việc đăng ký kế hoạch BVMT được thay thế bằng hoạt động đăng ký môi trường. Theo Điều 49 của Luật BVMT 2020, đối tượng phải đăng ký bao gồm: dự án đầu tư có phát sinh chất thải không thuộc đối tượng phải có giấy phép môi trường; cơ sở sản xuất, kinh doanh, dịch vụ hoạt động trước ngày Luật này có hiệu lực thi hành có phát sinh chất thải không thuộc đối tượng phải có giấy phép môi trường.

- *Quy định về quy chuẩn kỹ thuật môi trường*

Các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường đặt ra các mức giới hạn của thông số về chất lượng môi trường, hàm lượng của chất ô nhiễm có trong nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu, thiết bị, sản phẩm, hàng hoá, chất thải... và là chuẩn mực để Nhà nước quản lý chất lượng dịch vụ, là cơ sở để bên cung ứng và sử dụng đàm phán xác định quyền và nghĩa vụ trong bảo đảm chất lượng DVMT.

Theo quy định của Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật 2006, cơ quan là Bộ TN và MT là cơ quan có thẩm quyền xây dựng và ban hành quy chuẩn kỹ thuật môi trường, Bộ Khoa học và Công nghệ có thẩm quyền công bố tiêu chuẩn quốc gia về môi trường. Trong thời gian qua, nhiều tiêu chuẩn quốc gia, quy chuẩn kỹ thuật môi trường liên quan đến chất lượng môi trường đã được ban hành như: QCVN 14:2008/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải sinh hoạt; QCVN 25:2009/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về nước thải của bãi chôn lấp chất thải rắn; QCVN 02:2012/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về khí thải lò đốt chất thải rắn y tế; QCVN 41:2011/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về đồng xử lý chất thải nguy hại trong lò nung xi măng; QCVN 02:2012/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về lò đốt chất thải rắn y tế; QCVN 30:2012/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về lò đốt chất thải công nghiệp; QCVN 50:2013/BTNMT Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về ngưỡng nguy hại đối với bùn thải từ quá trình xử lý nước...

Ngoài các quy chuẩn kỹ thuật do Bộ TN và MT ban hành nói trên, Bộ Xây dựng cũng đã ban hành nhiều quy chuẩn kỹ thuật xây dựng trong đó các thông số bảo đảm chất lượng môi trường như QCVN 01:2008 Quy chuẩn xây dựng Việt Nam quy hoạch xây dựng (quy định về địa điểm quy hoạch xây dựng cơ sở xử lý nước thải, chất thải rắn, khoảng cách an toàn về môi trường), QCVN 07 – 09: 2016 BXD Quy chuẩn kỹ thuật quốc gia các công

trình hạ tầng kỹ thuật công trình quản lý chất thải rắn nhà vệ sinh công cộng; QCVN 07-2:2016/BXD Về các công trình hạ tầng kỹ thuật – công trình thoát nước...

Tuy nhiên, việc ban hành và thực hiện tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật môi trường xét dưới góc độ quản lý chất lượng DVMT vẫn còn những hạn chế sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành vẫn còn thiếu các quy chuẩn kỹ thuật áp dụng trong việc quản lý chất lượng một số DVMT. Các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đã ban hành chủ yếu được áp dụng đối với chủ nguồn thải và mới chỉ có một số tiêu chuẩn, quy chuẩn áp dụng cho chủ thể cung ứng dịch vụ quản lý chất thải. Đối với một số DVMT khác, hiện vẫn chưa có quy chuẩn cụ thể để quản lý chất lượng như quy chuẩn kỹ thuật đối với trang thiết bị thu gom, vận chuyển chất thải sinh hoạt, quy chuẩn kỹ thuật đối với các cơ sở xử lý rác...

Thứ hai, các chỉ tiêu, thông số kỹ thuật trong các quy chuẩn được ban hành còn chưa đầy đủ và chưa hợp lý. Chẳng hạn, nhiều cơ sở xử lý chất thải, đặc biệt là các cơ sở chôn lấp chất thải sinh hoạt gây mùi khó chịu nhưng các quy định hiện hành chưa có quy chuẩn để xác định khi nào thì việc gây mùi khó chịu vượt quy chuẩn cho phép để xử lý. Bên cạnh đó, theo QCVN 01:2008 của Bộ Xây dựng có quy định khoảng các an toàn vệ sinh môi trường tối thiểu của công trình xử lý nước thải nhưng không xác định cách tính khoảng cách và bản thân quy định về khoảng cách an toàn môi trường cũng chưa hợp lý. Theo Quy chuẩn 01:2008 của Bộ Xây dựng thì Bãi chôn lấp chất thải rắn hỗn hợp (vô cơ và hữu cơ) hợp vệ sinh, phải có khoảng cách an toàn về môi trường nhỏ nhất giữa hàng rào bãi chôn lấp chất thải rắn đến chân các công trình xây dựng khác $\geq 1.000\text{m}$. Tuy nhiên, khoảng cách này là không đảm bảo an toàn về môi trường nên nhiều cơ sở chôn lấp chất thải mặc dù đảm bảo về khoảng cách theo quy chuẩn nhưng vẫn gây ô nhiễm nghiêm trọng, đe dọa sức khoẻ của người dân như bãi rác Đa Phước tại TP.HCM...

Thứ ba, các quy chuẩn kỹ thuật được ban hành chưa có sự cá biệt hoá cho từng ngành, từng khu vực. Mặc dù Bộ TN và MT đã ban hành quy chuẩn áp dụng cho một số ngành, áp dụng ở một số khu vực đặc thù nhưng các quy chuẩn này còn hạn chế về số lượng. Các ngành có quy chuẩn riêng thường chỉ giới hạn ở một số lĩnh vực có tính đặc thù cao như luyện kim, dệt nhuộm, nuôi trồng thủy sản, các khu vực áp dụng quy chuẩn được phân hoá chủ yếu là một số thành phố lớn như TP.HCM, Hà Nội. Để có sự phân hoá phạm vi áp dụng quy chuẩn về không gian, Luật Tiêu chuẩn và quy chuẩn kỹ thuật cho phép chính quyền địa phương, cụ thể là UBND cấp tỉnh được ban hành quy chuẩn kỹ thuật của địa phương với điều kiện quy chuẩn kỹ thuật địa phương không thấp hơn quy chuẩn kỹ thuật quốc gia nhưng hầu hết các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương cho đến nay đề chưa ban hành loại quy chuẩn này nên vẫn phải áp dụng quy chuẩn kỹ thuật quốc gia.

Ngoài các quy định mang tính bắt buộc chung trong bảo đảm chất lượng dịch vụ nêu trên, vấn đề bảo đảm chất lượng dịch vụ còn được thực hiện thông qua các quy định về nguyên tắc đấu thầu, yêu cầu đặt ra trong hồ sơ đấu thầu và theo thoả thuận giữa các bên trong hợp đồng cung ứng dịch vụ. Chẳng hạn, năm 2018, UBND TP.HCM đã ban hành Bộ nguyên tắc đấu thầu thu gom, xử lý chất thải làm cơ sở để triển khai đấu thầu và đánh giá hồ sơ dự thầu của các đơn vị trong hoạt động quét dọn, thu gom, vận chuyển CTRSH trên địa bàn thành phố. Bộ nguyên tắc này đặt ra những yêu cầu về năng lực vận chuyển, yêu cầu kỹ thuật...đối với nhà thầu nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ. Các địa phương khác cũng đặt ra những yêu cầu nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ trong hồ sơ mời thầu. Những yêu cầu đặt ra trong hồ sơ đấu thầu khá đa dạng, phụ thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh thực tế ở từng địa phương.

Ngoài các yêu cầu, điều kiện nhằm bảo đảm chất lượng trong hồ sơ đấu thầu, bên cung ứng và sử dụng dịch vụ còn có thể thoả thuận về quyền và nghĩa vụ của các bên nhằm bảo đảm chất lượng trong hợp đồng dịch vụ. Tuy nhiên, do chất lượng soạn thảo hợp đồng còn hạn chế nên trên thực tế nội dung thoả thuận về chất lượng dịch vụ trong hợp đồng hiện nay còn sơ sài, thiếu cụ thể, chưa lường trước được các tình huống có thể phát sinh liên quan đến chất lượng dịch vụ trong quá trình thực hiện hợp đồng.

Thứ tư, việc thực thi các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với một số dịch vụ đặc thù phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng, sự tuân thủ các yêu cầu trong nhiều lĩnh vực khác và các yếu tố tự nhiên, xã hội khác. Chẳng hạn, đối với dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải, các công trình hạ tầng thu gom, thoát nước, xử lý nước thải không theo kịp tốc độ đô thị hoá nên mặc dù pháp luật hiện hành có quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật nhưng những tiêu chuẩn, kỹ thuật này không thể thực hiện được do các điều kiện hạ tầng không được đảm bảo. Việc đảm bảo chất lượng dịch vụ này còn phụ thuộc vào việc tuân thủ các yêu cầu đặt ra trong các lĩnh vực khác như quy hoạch đô thị theo quy định của Luật Quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng theo quy định của Luật Xây dựng...Bên cạnh đó, dịch vụ này còn chịu tác động bởi các yếu tố tự nhiên, xã hội khác như điều kiện địa chất, lượng mưa, quy mô dân số, tính thích ứng lâu dài của các công trình thoát nước, xử lý nước thải nhằm phục vụ không chỉ nhu cầu hiện tại mà còn đáp ứng được nhu cầu sử dụng dịch vụ trong tương lai... Trong bối cảnh biến đổi khí hậu ngày một gia tăng, thời gian mưa, lượng mưa, mực nước triều...có thể vượt quá công suất đầu tư và thiết kế của hệ thống thoát nước và xử lý nước nên khó đảm bảo các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật pháp luật đã đặt ra.

- *Quy định về bảo đảm chất lượng dịch vụ đối với một số hoạt động cụ thể*

Đối với một số hoạt động cụ thể, pháp luật cũng đưa ra trong các quy định nhằm bảo đảm chất lượng dịch vụ như quy định về trách nhiệm của chủ thu gom, vận chuyển chất

thải rắn công nghiệp thông thường tại Điều 67 Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, trách nhiệm của chủ cơ sở thực hiện dịch vụ quản lý chất thải nguy hại tại Điều 72 của Nghị định 08/2022/NĐ - CP...trong việc bảo đảm các phương tiện vận chuyển, thiết bị lưu chứa, khu vực lưu giữ đáp ứng yêu cầu kỹ thuật theo quy định của Bộ TN và MT, quy định về đầu nối hệ thống thoát nước đảm bảo nước thải được thu gom triệt để, nhà máy hoạt động đúng công suất thiết kế và bảo đảm hiệu quả trong việc đầu tư xây dựng hệ thống thoát nước theo Nghị định số 80/2014/NĐ-CP.

3.3.2. Cơ chế bảo đảm thi hành các quy định pháp luật về chất lượng dịch vụ

3.3.2.1. Xử lý hành chính đối với hành vi vi phạm quy định của pháp luật về chất lượng dịch vụ

Trong trường hợp có hành vi vi phạm pháp luật về chất lượng dịch vụ, tùy thuộc vào tính chất, mức độ vi phạm mà chủ thể vi phạm có thể bị xử phạt vi phạm hành chính hoặc truy cứu trách nhiệm hình sự.

Về việc xử phạt vi phạm hành chính đối với hành vi vi phạm các quy định về chất lượng DVMT hiện nay chủ yếu là BVMT. Tuy nhiên, việc xử phạt theo nghị định này vẫn còn tồn tại một số hạn chế sau:

Thứ nhất, các hành vi vi phạm hành chính về chất lượng dịch vụ tại Nghị định số 155/2016/NĐ – CP, được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 55/2021/NĐ - CP chưa bao quát hết các hành vi vi phạm chất lượng dịch vụ trên thực tế nên cơ quan nhà nước có thẩm quyền không có căn cứ để xử phạt đối với các hành vi như: xây lắp không đúng quy định công trình về BVMT, không có biện pháp thu gom triệt để nước thải, không vận hành công trình xử lý chất thải.....

Thứ hai, các hành vi vi phạm hành chính tại Nghị định số 45/2022/NĐ – CP Quy định về xử phạt hành chính trong lĩnh vực BVMT chưa phân định rõ hành vi của chủ nguồn thải với hành vi của người cung ứng dịch vụ như đối với các hành vi vi phạm các quy định về quản lý chất thải tại Điều 20, 21; hành vi vi phạm quy định liên quan đến hoạt động xử lý chất thải nguy hại tại Điều 31... Bên cạnh đó, thực tiễn áp dụng cũng cho thấy nhiều trường hợp vi phạm về chất lượng của người cung ứng dịch vụ nhưng Nhà nước chưa thực hiện việc xử phạt như các hành vi vi phạm liên quan đến hoạt động thu gom, thải rác sinh hoạt trái với quy định về BVMT hoặc không thể xử lý do lỗi từ phía cơ quan nhà nước như trường hợp bãi rác Nam Sơn, Xuân Sơn (Hà Nội) vi phạm quy định về BVMT do phải tiếp nhận số lượng rác thải theo phân luồng của Sở Xây dựng vượt công suất thiết kế.

Thứ ba, các biện pháp xử phạt chưa đủ để răn đe, ngăn chặn hành vi vi phạm. Trên thực tế, các hành vi vi phạm hành chính của chủ thể kinh doanh DVMT chủ yếu là áp dụng hình thức phạt tiền với mức phạt tối đa là 02 tỷ đồng. Việc áp dụng hình thức xử phạt bổ

sung như đình chỉ hoạt động hầu như không được áp dụng do ảnh hưởng đến chuỗi cung ứng. Chẳng hạn, theo điểm a khoản 12 Điều 26 của Nghị định số 45/2022/NĐ - CP, khi cơ sở cung ứng dịch vụ vi phạm quy định về thu gom, vận chuyển, chôn lấp, đốt, xử lý chất thải rắn thông thường sẽ áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là đình chỉ hoạt động từ 1 đến 3 tháng. Tuy nhiên, nếu một cơ sở cung ứng dịch vụ xử lý chất thải sinh hoạt cho một thành phố bị đình chỉ hoạt động thì chất thải sinh hoạt thu gom hàng ngày sẽ được xử lý như thế nào? Do vậy, các cơ quan có thẩm quyền đã không kiên quyết xử lý vi phạm và người cung ứng dịch vụ cũng lợi dụng vai trò không thể thay thế của mình trong chuỗi cung ứng dịch vụ để cố tình vi phạm.

3.3.2.2. Về trách nhiệm hình sự

Hành vi vi phạm chất lượng dịch vụ BVMT còn có thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự theo các tội danh được quy định tại chương XIX của Bộ luật Hình sự về các tội phạm về môi trường. Tùy thuộc vào khách thể bị xâm hại mà những hành vi vi phạm có thể bị truy cứu theo các tội như tội gây ô nhiễm môi trường (Điều 235); tội vi phạm các quy định về quản lý chất thải nguy hại (Điều 236); tội làm lây lan dịch bệnh truyền nhiễm nguy hiểm cho người (Điều 240)....

So với Bộ luật hình sự 1999 được sửa đổi, bổ sung năm 2009, các tội phạm về môi trường 2015 đã có nhiều điểm tiến bộ như áp dụng truy cứu trách nhiệm hình sự đối với pháp nhân thương mại đối với một số tội như tội gây ô nhiễm môi trường, tội vi phạm các quy định về quản lý chất thải, nâng mức phạt tiền đối lên đến 10 tỷ đồng... Tuy nhiên, thực tế xét xử các tội phạm môi trường trong những năm gần đây thường là các tội Gây ô nhiễm môi trường, tội Đưa chất thải vào lãnh thổ Việt Nam, tội Hủy hoại nguồn lợi thủy sản, tội Hủy hoại rừng, tội Vi phạm quy định về bảo vệ động vật nguy cấp, quý, hiếm và tội Vi phạm quy định về quản lý khu bảo tồn thiên nhiên. Năm 2020, toàn ngành Tòa án đã xét xử 362 vụ án/590 bị cáo phạm các tội phạm về môi trường và cũng trong 6 loại tội danh nêu trên. So với thực trạng tình hình vi phạm pháp luật về môi trường ngày càng gia tăng thì công tác đấu tranh, xét xử các loại tội phạm này vẫn còn hạn chế¹³³. Như vậy, việc xử lý hình sự đối với hành vi vi phạm pháp luật môi trường nói chung và hành vi vi phạm quy định về chất lượng DVMT nói riêng còn nhiều hạn chế số lượng các hành vi bị xử lý so với hành vi vi phạm đủ yếu tố cấu thành tội phạm còn chưa tương xứng. Tình trạng này xuất phát từ nhận thức của người tiến hành tố tụng về tầm quan trọng của môi trường và những

¹³³ Nguyễn Thu Hiền, Phùng Thắng (2021), *Thực trạng xét xử tội phạm về môi trường và sự cần thiết thành lập toà chuyên trách về môi trường*, Tạp chí toà án nhân dân, 7/2021

hạn chế của pháp luật như căn cứ xác định thiệt hại, hậu quả của hành vi, thiếu cơ quan xét xử chuyên trách...¹³⁴

Ngoài ra, pháp luật hiện hành chưa có quy định cụ thể nhằm khuyến khích sự tham gia của người dân vào việc cung cấp thông tin, tố giác hành vi vi phạm pháp luật về môi trường.

Tại Hoa Kỳ, theo chương trình Information Awards của bang New Jersey có hiệu lực từ 1990, người dân cung cấp thông tin về việc xả rác bất hợp pháp cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ được nhận 10% tiền phạt hoặc 250 đô la, tùy theo khoản nào cao hơn. Thông tin liên quan đến tội hình sự sẽ được nhận 50% tổng số tiền phạt. Toàn bộ thông tin về người cung cấp thông tin được bảo mật. Các đạo luật khác của bang New Jersey cũng có những quy định về trả thưởng bằng tiền cho người cung cấp thông tin vi phạm:

- Luật The Major Hazardous Waste Facilities Siting Act quy định trả thưởng 50% tổng tiền phạt hình sự đối với hành vi xả thải, lưu trữ và xử lý chất thải nguy hại bất hợp pháp.
- The Regional Low Level Radioactive Waste Disposal Facility Siting Commission quy định trả thưởng 50% tổng tiền phạt hình sự đối với hành vi xả thải, lưu trữ và xử lý chất thải phóng xạ mức độ thấp.
- The Comprehensive Regulated Medical Waste Management Act quy định trả thưởng 10% tổng số tiền phạt theo chế tài dân sự hoặc hình sự hoặc 250 đô la, tùy theo mức nào cao hơn.

Bên cạnh đó, luật của các bang khác và luật liên bang đều quy định người dân có quyền khởi kiện đối với hành vi vi phạm pháp luật môi trường và nếu thắng kiện, họ sẽ được nhận phần thưởng. Chẳng hạn, bang California quy định người thắng kiện sẽ nhận được 25% tổng số tiền phạt¹³⁵.

3.3.2.3. Cơ chế kiểm tra, giám sát việc tuân thủ điều kiện, nghĩa vụ của các chủ thể

Bên cạnh các quy định của chính quyền trung ương, đối với một số dịch vụ, chính quyền địa phương ban hành các quy định nhằm đảm bảo yêu cầu về chất lượng của dịch vụ được cung ứng. Chẳng hạn, kinh doanh dịch vụ thu gom CTRSH không phải là ngành nghề kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư 2020. Tuy nhiên, để đảm bảo chất lượng dịch vụ cung ứng, chủ thể kinh doanh dịch vụ này phải tuân thủ những nghĩa vụ và đáp ứng những điều kiện do pháp luật quy định trong quá trình hoạt động. Nghị định số 38/2015/NĐ – CP trước đây và Nghị định số 08/2022/NĐ – CP hiện hành quy định chung

¹³⁴ Nguyễn Thu Hiền, Phùng Thắng (2021), Tlđđ 132

¹³⁵ US Environmental Protection Agency – U.S EPA – (2001), *The United States Experience With Economic Incentives For Protecting The Environment*, trang 133

chung về một số nghĩa vụ của chủ thu gom, vận chuyển CTRSH nên các địa phương đã ban hành những quy định tương tự về điều kiện hoạt động ở địa phương mình¹³⁶. Tuy nhiên, việc thực thi các quy định này gặp nhiều khó khăn do chính bất cập của quy định đó¹³⁷, sự thiếu đồng bộ với các quy định pháp luật liên quan¹³⁸ và sự thiếu hợp tác giữa các bên trong quan hệ cung ứng dịch vụ. Bên cạnh đó, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền chưa đảm bảo việc thực thi nghiêm minh các yêu cầu, điều kiện hoạt động đối với chủ thể cung ứng dịch vụ thu gom nên các phương tiện không đảm bảo yêu cầu vẫn được lưu thông và hoạt động trong nhiều năm, các đơn vị thu gom cũng không bị áp dụng chế tài theo quy định của pháp luật để có ý thức tuân thủ pháp luật.

3.4. Thực trạng pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ đối với dịch vụ môi trường

Dưới góc độ BVMT, trước đây, để kiểm soát ô nhiễm và quản lý môi trường, các quốc gia đặt ra các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện để các cá nhân, tổ chức tuân thủ theo phương thức mệnh lệnh và kiểm soát (command and control). Tuy nhiên, cách thức này không tạo sự khuyến khích cũng như động lực để các chủ thể này thực hiện những biện pháp cao hơn những tiêu chuẩn, điều kiện mà pháp luật quy định nhằm bảo vệ môi trường. Hơn nữa, cách thức này cũng khó áp dụng đối với những ngành công nghiệp nhỏ lẻ và hộ gia đình, cá nhân. Do vậy, các nhà kinh tế học đã đưa ra ý tưởng về việc áp dụng các công cụ khuyến khích về kinh tế (economic incentives) nhằm kiểm soát ô nhiễm và quản lý môi trường được tốt hơn. Các công cụ khuyến khích này đưa ra những ưu đãi (rewards) đối với hành vi giảm thiểu ô nhiễm và áp dụng các loại thuế, phí khác nhau đối với hành vi làm gia tăng ô nhiễm¹³⁹. Thông qua ưu đãi, hỗ trợ Nhà nước sẽ định hướng hành vi tác động của các chủ thể vào môi trường bằng cách tác động vào chính lợi ích kinh tế, để họ vì lợi ích kinh tế của

¹³⁶ Xem Điều 6, Điều 7 Quyết định số 16/2013/QĐ-UBND; Điều 8, Điều 9 Quyết định số 42/2018/QĐ – UBND của UBND tỉnh Điện Biên ngày 14/11/2018 Ban hành quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Điện Biên; Điều 6, Điều 9 Quyết định số 39/2018/QĐ – UBND ngày 07/12/2018 của UBND tỉnh Cao Bằng 2018 Ban hành quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Cao Bằng; điều 7 Quy định Về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Sơn La ban hành kèm theo Quyết định số 08/2019/QĐ – UBND ngày 28/3/2019 của UBND tỉnh Sơn La; Điều 7 Quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Cà Mau ban hành kèm theo Quyết định số 05/2017/QĐ – UBND ngày 28/3/2017 của UBND tỉnh Cà Mau

¹³⁷ Tại Đà Nẵng công tác thu gom rác thực hiện theo hình thức thu gom rác theo giờ theo Quyết định 2832/QĐ-UBND ngày 13/4/2012 của UBND TP phê duyệt Đề án 'Thu gom rác theo giờ trên địa bàn TP Đà Nẵng' và Quyết định 451/QĐ-UBND ngày 20/01/2016 của UBND TP về sửa đổi, bổ sung một số nội dung của Quyết định số 2832/QĐ-UBND ngày 13/4/2012 của UBND TP. Theo đó, rác được thu gom theo hình thức đặt thùng theo giờ bằng xe bán tải và thu gom trực tiếp bằng xe cuốn ép. Tuy nhiên, thời gian đặt thùng rác chưa thực sự hợp lý và khoa học (từ 15 giờ -21 giờ) nên các hộ kinh doanh, buôn bán khuya thường đổ rác vào các xe thu gom rác thời điểm không còn thùng rác trên đường với khối lượng còn lớn hơn trước lúc nhân viên đi thu gom; địa điểm tập kết, rửa thùng chưa có, phải sử dụng địa điểm trung chuyển rác gây khó khăn cho việc đổ rác của người dân¹³⁷ và đề án này hiện nay đã ngừng triển khai

¹³⁸ Chẳng hạn, thành phố Đà Nẵng nhập xe 3 bánh hiện đại thu gom rác ở các kiệt, hẻm nhỏ nhưng cơ quan quản lý nhà nước về giao thông chưa cho phép phương tiện trên được lưu thông

¹³⁹ US Environmental Protection Agency – U.S EPA – (2004), *International Experience With Economic Incentives For Protecting The Environment*, trang 2

mình mà thay đổi hành vi tác động vì chính lợi ích mà họ đạt được. Đây cũng là một trong các mục đích của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả theo lý thuyết của A. Pigou. Theo nghiên cứu của Yang Wang và Yifei Zhang thực hiện từ năm 2011 – 2018 đối với các công ty niêm yết tại Trung Quốc cho thấy, những doanh nghiệp không phải là doanh nghiệp nhà nước và những doanh nghiệp gặp khó khăn về vốn được nhận hỗ trợ, ưu đãi có xu hướng nỗ lực giải quyết ô nhiễm môi trường để tiếp tục được ưu đãi, hỗ trợ¹⁴⁰. Như vậy, ưu đãi, hỗ trợ từ phía Nhà nước sẽ khiến cho các chủ thể nhận hỗ trợ, ưu đãi đầu tư cho và hành xử có trách nhiệm hơn với môi trường.

Tại Việt Nam, phần lớn các doanh nghiệp tham gia cung cấp DVMT đều là những doanh nghiệp nhỏ và vừa (*Xem Phụ lục 1 về số lượng, quy mô vốn, lợi nhuận trước thuế, tỷ suất lợi nhuận, giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của doanh nghiệp hoạt động trong ngành DVMT*), không đủ nguồn lực để tham gia giải quyết những vấn đề môi trường lớn và cấp bách của đất nước. Báo cáo môi trường quốc gia 2019 của Bộ TN và MT cũng ghi nhận một trong những nguyên nhân dẫn đến yếu kém trong hoạt động quản lý chất thải là do chưa có các cơ chế ưu đãi, thu hút đầu tư phù hợp và hiệu quả¹⁴¹.

Cung ứng DVMT là hoạt động đầu tư kinh doanh, do vậy vấn đề ưu đãi, hỗ trợ DVMT được thực hiện trên cơ sở của quy định về ưu đãi, hỗ trợ đầu tư theo quy định của Luật Đầu tư. Bên cạnh Luật Đầu tư, do đặc điểm của DVMT và kết cấu nguồn của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh hoạt động cung ứng, sử dụng DVMT, việc ưu đãi, hỗ trợ cụ thể cho các loại hình DVMT được quy định tại Luật BVMT và các văn bản quy định chi tiết thi hành và các luật liên quan.

3.4.1. Về đối tượng ưu đãi, hỗ trợ

Cung ứng DVMT là một trong số các hoạt động đầu tư theo quy định của pháp luật về đầu tư và cũng là một trong số các hoạt động BVMT theo quy định của pháp luật môi trường. Do vậy, khái niệm DVMT có nội hàm hẹp hơn so với khái niệm hoạt động đầu tư và hoạt động BVMT. Các dự án về DVMT có thể thuộc đối tượng ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của Luật Đầu tư và/hoặc thuộc đối tượng ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của Luật BVMT. Theo Điều 15 và 16 của Luật Đầu tư 2020, Điều 19 Nghị định số 31/2021/NĐ – CP của Chính phủ Về việc quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Đầu tư, đối tượng ưu đãi được xác định theo quy mô vốn, ngành nghề và địa bàn ưu đãi đầu tư.

Theo quy định tại Điều 141 của Luật BVMT năm 2020, các hoạt động đầu tư kinh doanh về BVMT được ưu đãi, hỗ trợ bao gồm: (i) Dự án đầu tư thuộc ngành, nghề thu gom, xử lý, tái chế hoặc tái sử dụng chất thải; (ii) Doanh nghiệp sản xuất, cung cấp công nghệ,

¹⁴⁰ Yang Wang, Yifei Zhang (2020), Tlđd 97, trang 10

¹⁴¹ Bộ TN và MT (2020), Báo cáo môi trường quốc gia 2019, Chuyên đề: Quản lý chất thải rắn, Nxb Dân Trí, tr.68

thiết bị, sản phẩm và dịch vụ phục vụ các yêu cầu về bảo vệ môi trường gồm công nghệ xử lý chất thải kết hợp thu hồi năng lượng; công nghệ tiết kiệm năng lượng; dịch vụ xử lý nước thải sinh hoạt tập trung; dịch vụ quan trắc môi trường xung quanh; dịch vụ vận tải công cộng sử dụng năng lượng điện, nhiên liệu tái tạo; sản xuất năng lượng sạch, năng lượng tái tạo; sản xuất, cung cấp thiết bị quan trắc môi trường, thiết bị xử lý nước thải sinh hoạt tại chỗ, sản phẩm, dịch vụ thân thiện môi trường được chứng nhận Nhân sinh thái Việt Nam. Bên cạnh đó, các hoạt động BVMT không phải là hoạt động đầu tư kinh doanh được hưởng ưu đãi, hỗ trợ bao gồm: (i) Hoạt động đổi mới công nghệ, cải tạo, nâng cấp công trình xử lý chất thải theo lộ trình do pháp luật về BVMT quy định; (ii) Hoạt động di dời hộ gia đình ra khỏi khu sản xuất, kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp hoặc di dời cơ sở đang hoạt động để đáp ứng khoảng cách an toàn về môi trường; (iii) Hoạt động đầu tư phát triển vốn tự nhiên, bảo vệ di sản thiên nhiên.

Trên cơ sở Điều 141 của Luật BVMT 2020, Phục lục XXX của Nghị định số 08/2022/NĐ - CP đã đưa ra Danh mục các hoạt động BVMT được ưu đãi hỗ trợ, theo đó, hoạt động BVMT được ưu đãi, hỗ trợ bao gồm 3 nhóm: (i) *Dự án đầu tư thuộc ngành, nghề thu gom, xử lý, tái chế hoặc tái sử dụng chất thải*; (ii) *Doanh nghiệp sản xuất, cung cấp công nghệ, sản phẩm và dịch vụ phục vụ các yêu cầu về BVMT*; (iii) *Hoạt động BVMT không phải là hoạt động đầu tư kinh doanh*.

Như vậy, việc xác định đối tượng và mức ưu đãi hỗ trợ DVMT được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật và căn cứ tiếp cận đa dạng như căn cứ vào ngành nghề, vào địa bàn hoạt động vào sản phẩm, vào công nghệ, vào quy mô vốn...Danh mục đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ theo quy định tại Nghị định số 31/2021/NĐ – CP và Luật BVMT 2020 vẫn có độ vênh nhất định và dù cùng là những hoạt động nhằm BVMT nhưng có những hoạt động được ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của Luật Đầu tư nhưng không được ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của Luật BVMT và ngược lại.

Trước đây, các quy định pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ hoạt động BVMT nói chung, phát triển DVMT nói riêng được quy định cụ thể trong Nghị định số 04/2009/NĐ-CP ngày 14/01/2009/NĐ - CP của Chính phủ Về ưu đãi, hỗ trợ hoạt động BVMT. Tuy nhiên, trong quá trình áp dụng các quy định của Nghị định này đã nảy sinh một số tồn tại bất cập và hạn chế, các nhà đầu tư rất khó khăn trong việc tiếp cận với cơ chế hỗ trợ đã được quy định, một số nội dung quy định trong Nghị định này rất khó triển khai thực hiện trên thực tế.

Luật BVMT 2014 không quy định cụ thể về những ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước nhằm phát triển DVMT mà giao cho Chính phủ quy định chi tiết về nội dung này (khoản 2 Điều 151). Theo đó, ngày 14/02/2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 19/2015/NĐ-CP về quy định chi tiết thi hành một số điều Luật BVMT thay thế cho Nghị định số

04/2009/NĐ-CP nói trên. Trong đó, tại Chương VII của Nghị định số 19/2015/NĐ-CP quy định về ưu đãi, hỗ trợ đối với công tác BVMT nói chung, trong đó có DVMT. Đến Luật BVMT 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, mặc dù quy định đối tượng được ưu đãi hỗ trợ có một số điểm tiến bộ như bỏ phân hoá theo quy mô dự án, về địa bàn đầu tư (ưu tiên cho khu vực đô thị...nhưng những quy định này vẫn còn bộc lộ những hạn chế sau:

Thứ nhất, các hoạt động được ưu đãi, hỗ trợ quá nhiều, thiếu mục tiêu, chương trình trọng tâm cho từng thời kỳ trong bối cảnh khả năng tài chính hạn hẹp đã dẫn đến tình trạng thiếu tính khả thi về tài chính. Nguồn tài chính dùng để hỗ trợ hiện nay chủ yếu từ các Quỹ BVMT¹⁴². Tuy nhiên, khả năng tài chính từ quỹ này hiện nay còn hạn chế và phụ thuộc chủ yếu vào ngân sách nên chưa đảm bảo khả năng cho vay với số tiền lớn và quay vòng hiệu quả.

Với nguồn lực còn hạn chế, tham vọng sử dụng công cụ ưu đãi, hỗ trợ một cách dàn trải để phát triển nhiều loại hình DVMT cùng lúc là nhiệm vụ bất khả thi. Do vậy, pháp luật cần xác định những lĩnh vực trọng điểm, giải quyết những vấn đề bức thiết cần ưu tiên ưu đãi, hỗ trợ để hình thành nên những doanh nghiệp đủ mạnh để đáp ứng nhu cầu xã hội trong từng giai đoạn cụ thể. Việc xác định lĩnh vực trọng điểm này cần tính đến nhu cầu của từng địa phương đối với các loại hình dịch vụ, chẳng hạn dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý CTRSH là vấn đề bức thiết ở các đô thị lớn nhưng ở khu vực Tây Nguyên và trung du miền núi phía Bắc thì nhu cầu chưa cao do khối lượng rác thải phát sinh không nhiều. Cùng với việc xác định các lĩnh vực ưu tiên, Nhà nước cần có sự phân bổ nguồn lực chuyên biệt như nguồn vốn, nhân lực phụ trách đối với những đối tượng ưu đãi, hỗ trợ đó.

Theo kinh nghiệm của Hoa Kỳ, chính sách ưu đãi, hỗ trợ được áp dụng đối với từng hoạt động riêng biệt như hoạt động làm sạch các khu công nghiệp bị nhiễm bẩn (cleanup of contaminated industrial sites), bảo tồn đất đai, nông trại (the farming and land preservation), quản lý chất thải sản phẩm tiêu dùng (consumer product waste management), sử dụng nhiên liệu thay thế và phương tiện giao thông phát thải thấp (alternative fuels and low-emitting vehicles), xử lý nước thải (municipal wastewater treatment)¹⁴³ và tùy theo chính sách và pháp luật của các bang, mỗi bang có các cơ quan, chương trình, quỹ phụ trách cho việc ưu đãi, hỗ trợ đối với từng dự án, hoạt động nhất định như California Pollution Control Financing Authority - CPCFA, chương trình Vốn vay hỗ trợ môi trường (California

¹⁴² Hội đồng quản lý Quỹ BVMT ban hành quyết định về Lĩnh vực ưu tiên và tiêu chí lựa chọn cho vay ưu đãi, chủ yếu tập trung vào hoạt động thu gom, xử lý rác thải, nước thải, tái chế chất thải, quan trắc môi trường mà chưa mở rộng sang các lĩnh vực khác theo quy định tại Luật Đầu tư và Luật BVMT. Xem Quyết định số 02/QĐ – HĐQL ngày 10/10/2022 của Hội đồng quản lý Quỹ BVMT VN Ban hành lĩnh vực ưu tiên, tiêu chí lựa chọn cho vay ưu đãi của Quỹ BVMT VN.

¹⁴³ US Environmental Protection Agency – U.S EPA – (2001), *The U.S. Experience With Economic Incentives For Protecting The Environment*, trang vi, 111

Loans for Environmental Assistant Now – CLEAN), chương trình Tiếp cận vốn (California Capital Access Program – CalCAP), Quỹ làm sạch các khu công nghiệp của Pennsylvania (Industrial Sites Cleanup Fund), Hazardous Discharge Site Remediation Fund của bang New Jersey, Chicago Brownfields Initiative, The Clean Ohio Bond Program, Clean Ohio Revitalization Fund, Oregon Brownfields Redevelopment Fund....

Tại Hoa Kỳ, bên cạnh những ưu đãi, hỗ trợ dành cho những dự án trọng điểm trong từng thời kỳ, chính phủ vẫn dành những ưu đãi, hỗ trợ đối với việc cung ứng dịch vụ xử lý nước thải ở khu vực nông thôn và cộng đồng dân cư nhỏ, chẳng hạn như chương trình The Hardship Grants Program for Rural Communities hỗ trợ cho những cộng đồng dân cư nhỏ, khó khăn ở nông thôn giải quyết nhu cầu xử lý nước thải. Việc hỗ trợ vốn được thực hiện xuyên suốt đối với các hoạt động như lập kế hoạch, thiết kế, xây dựng các cơ sở xử lý nước thải hoặc hoạt động hỗ trợ kỹ thuật cho việc vận hành, bảo dưỡng những cơ sở này.

Thứ hai, bên cạnh việc tập trung nguồn lực vào những dự án trọng điểm nêu trên, do bản chất công của một số loại hình DVMT nên tỷ suất sinh lợi thấp, thậm chí tỷ suất âm trong khi yêu cầu về vốn và kỹ thuật cao như hoạt động xử lý ô nhiễm, quản lý chất thải, quan trắc môi trường cũng cần được ưu tiên ưu đãi, hỗ trợ so với các dịch vụ khác có tỷ suất sinh lợi cao hơn như dịch vụ xử lý nước thải¹⁴⁴ để khuyến khích khu vực tư nhân tham gia thị trường và duy trì hoạt động.

3.4.2. Về các hình thức ưu đãi, hỗ trợ

Luật Đầu tư 2020 tiếp tục ghi nhận những hình thức ưu đãi đầu tư đã được quy định trong Luật Đầu tư 2014 bao gồm ưu đãi về thuế (miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu), ưu đãi liên quan đến đất đai (tiền sử dụng đất, thuế sử dụng đất, tiền thuê đất). Điều kiện, trình tự, thủ tục hưởng ưu đãi được dẫn chiếu đến quy định của pháp luật chuyên ngành.

Ngoài những hình thức ưu đãi nêu trên, Điều 18 Luật Đầu tư 2020 còn quy định các hình thức hỗ trợ đầu tư, bao gồm (i) Hỗ trợ phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội trong và ngoài hàng rào dự án đầu tư; (ii) Hỗ trợ đào tạo, phát triển nguồn nhân lực; (iii) Hỗ trợ tín dụng; (iv) Hỗ trợ tiếp cận mặt bằng sản xuất, kinh doanh; hỗ trợ cơ sở sản xuất, kinh doanh di dời theo quyết định của cơ quan nhà nước; (v) Hỗ trợ khoa học, kỹ thuật, chuyển giao công nghệ; (vi) Hỗ trợ phát triển thị trường, cung cấp thông tin; (vii) Hỗ trợ nghiên cứu và phát triển.

¹⁴⁴ Tỷ suất lợi nhuận của dịch vụ này năm 2014 là 9.23%, năm 2017 là 7.53%. Việc cung ứng dịch vụ này là điều kiện bắt buộc đối với người kinh doanh, ví dụ đối với doanh nghiệp phát triển hạ tầng khu công nghiệp, bắt buộc phải xây dựng hệ thống thu gom và xử lý nước thải tập trung để cung cấp dịch vụ xử lý nước thải cho các nhà máy đặt trong khu công nghiệp, lợi nhuận của doanh nghiệp phát triển hạ tầng kỹ thuật ngoài nguồn thu từ cung ứng dịch vụ xử lý nước thải còn có nguồn thu từ cho thuê lại đất trong khu công nghiệp.

So với Luật Đầu tư 2014, Luật Đầu tư 2020 quy định thêm hình thức ưu đãi đầu tư mới là “khấu hao nhanh, tăng mức chi phí được trừ khi tính thu nhập chịu thuế” nhằm đẩy nhanh quá trình thu hồi vốn trong những năm đầu sử dụng tài sản cố định¹⁴⁵ và bổ sung quy định về ưu đãi và hỗ trợ đầu tư đặc biệt đối với một số dự án đầu tư có tác động lớn đến phát triển kinh tế - xã hội.

Theo quy định tại Điều 141 của Luật BVMT 2020, các hình thức ưu đãi, hỗ trợ bao gồm ưu đãi, hỗ trợ về đất đai, vốn; miễn, giảm thuế, phí đối với hoạt động BVMT, trợ giá, trợ cước vận chuyển đối với sản phẩm thân thiện môi trường và các ưu đãi, hỗ trợ khác đối với hoạt động BVMT.

Trước đây, Nghị định số 19/2015/NĐ - CP của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT 2014 đã quy định Danh mục các hoạt động thuộc đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ hoạt động BVMT (Phụ lục II của Nghị định) và các hình thức ưu đãi, hỗ trợ bao gồm ưu đãi về tiền thuê đất (Điều 40), ưu đãi về huy động vốn đầu tư (Điều 42), ưu đãi về thuế (thuế thu nhập doanh nghiệp (Điều 43), ưu đãi về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (Điều 44), thuế giá trị gia tăng (Điều 45)), hỗ trợ về đầu tư xây dựng công trình hạ tầng (Điều 39), hỗ trợ về giải phóng mặt bằng và tiền bồi thường (Điều 40), trợ giá sản phẩm, dịch vụ BVMT (Điều 46), hỗ trợ tiêu thụ đối với sản phẩm (Điều 47), hỗ trợ quảng bá sản phẩm, phân loại rác tại nguồn (Điều 48) và giải thưởng về BVMT (Điều 49).

Theo Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, các hình thức ưu đãi, hỗ trợ hoạt động BVMT bao gồm: (1) Hỗ trợ về đất đai (Điều 132); (2) Ưu đãi, hỗ trợ về vốn đầu tư (Điều 133); (3) Ưu đãi về thuế, phí và lệ phí; (4) Trợ giá về sản phẩm, dịch vụ về BVMT (Điều 135); (5) Mua sắm xanh đối với dự án đầu tư, nhiệm vụ sử dụng ngân sách nhà nước (Điều 136); (6) Hỗ trợ quảng bá hoạt động BVMT được khuyến khích (Điều 137).

Mặc dù quy định về các hình thức ưu đãi, hỗ trợ đối với hoạt động BVMT có một số điểm tiến bộ so với quy định tại Luật BVMT 2014 và Nghị định số 19/2015/NĐ - CP nhưng theo NCS, pháp luật hiện hành vẫn còn một số hạn chế cần tiếp tục khắc phục.

3.4.2.1. Hình thức ưu đãi về thuế và ưu đãi tiền thuê đất

Luật Đầu tư 2020 và Luật BVMT 2020 chỉ liệt kê các hình thức ưu đãi, hỗ trợ dành cho các đối tượng được hưởng ưu đãi, hỗ trợ, còn trình tự thủ tục, hạn mức... để hưởng ưu đãi, hỗ trợ được dẫn chiếu đến quy định của pháp luật chuyên ngành, cụ thể là pháp luật đất đai, thuế, kế toán. Tuy nhiên, việc dẫn chiếu này đã dẫn đến tình trạng không áp dụng được

¹⁴⁵ Theo hình thức này, doanh nghiệp được trích khấu hao tài sản cố định vào chi phí sản xuất hợp lý được tính trừ cao hơn mức khấu hao cho phép theo lịch trình thông thường, nhờ đó mà số thuế phải nộp được trì hoãn đẩy lùi về những kỳ nộp thuế sau nhằm tạo điều kiện cho doanh nghiệp có thêm nguồn vốn để đẩy nhanh tốc độ thay thế tài sản vốn. Xem Nguyễn Thị Thương Huyền, Lý Phương Duyên (2012), *Ưu đãi thuế - Giải pháp tài chính hỗ trợ, phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ*, Tạp chí Nghiên cứu Lập Pháp, số 13, trang 37

hình thức ưu đãi do văn bản pháp luật có liên quan có quy định nhưng lại không phù hợp với đối tượng ưu đãi, hỗ trợ là DVMT như quy định đối với ưu đãi về tiền thuê đất.

Theo Điều 132 của Nghị định số 08/2022/NĐ - CP, chủ dự án đầu tư quy định tại điểm b khoản 3 Phụ lục XXX ban hành kèm theo Nghị định này được hưởng ưu đãi về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định của pháp luật đất đai như các đối tượng thuộc dự án, ngành, nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư. Chủ dự án đầu tư thực hiện các hoạt động đầu tư xây dựng cơ sở sản xuất được quy định tại các điểm c, d và đ khoản 2, điểm d khoản 3 Phụ lục XXX ban hành kèm theo Nghị định này được hưởng ưu đãi về miễn, giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất theo quy định của pháp luật đất đai như các đối tượng thuộc dự án, ngành, nghề ưu đãi đầu tư. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Đất đai, nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất chỉ đặt ra đối với chủ thể sử dụng đất dưới hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất, trong khi đó, những trường hợp sử dụng đất tại điểm c, d và đ khoản 2 điểm d khoản 3 của Phụ lục XXX Nghị định số 08/2022/NĐ - CP không thuộc đối tượng được nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất. Do vậy, quy định về miễn giảm tiền sử dụng đất cho hoạt động này không có ý nghĩa về thực tiễn.

Đối với miễn giảm tiền thuê đất, Nghị định số 08/2022/NĐ - CP quy định đối tượng được thực hiện hoạt động BVMT được miễn giảm tiền thuê đất như các đối tượng thực hiện dự án, ngành nghề đặc biệt ưu đãi đầu tư (đối tượng thuộc điểm b khoản 3 Phụ lục XX hoặc ngành nghề ưu đãi đầu tư (đối tượng thuộc điểm c,d và đ khoản 2 Phụ lục XXX) theo quy định của pháp luật về đất đai. Tuy nhiên, theo quy định tại Nghị định số 46/2014/NĐ – CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ Về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước thì các dự án thuộc lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn được miễn tiền thuê đất cho cả thời hạn thuê¹⁴⁶. Nếu dự án thuộc lĩnh vực đặc biệt ưu đãi đầu tư nhưng không thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì sẽ được miễn tiền thuê đất 11 năm (sau thời gian đầu tư xây dựng cơ bản)¹⁴⁷. Đối với dự án thuộc lĩnh vực ưu đãi đầu tư nếu đầu tư vào địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn thì thời gian miễn tiền thuê đất là 15 năm, là 11 năm nếu đầu tư tại địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn, là 03 năm nếu không thuộc địa bàn có điều kiện kinh tế xã hội khó khăn hoặc đặc biệt khó khăn.

Pháp luật hiện hành chưa có chính sách ưu đãi về tiền thuê đất riêng cho DVMT mà việc ưu đãi tiền thuê đất cho chủ thể cung ứng DVMT vẫn phải dẫn chiếu đến đối tượng ưu đãi đầu tư nói chung nên không đáp ứng yêu cầu đặc thù của kinh doanh DVMT, đặc biệt là khi trên thực tế, việc đầu tư vào địa bàn ưu đãi là rất ít, nếu có thì chủ yếu là những ngành

¹⁴⁶ Điểm a khoản 1 Điều 19 của Nghị định số 46/2014/NĐ - CP Về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước

¹⁴⁷ Điểm c khoản 3 Điều 19 Nghị định số 46/2014/NĐ - CP Về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước

ngành khai khoáng, thủy điện, chế biến nông sản nên chưa mang lại hiệu quả tích cực về xã hội và môi trường.

Theo quy định của Nghị định số 46/2014/NĐ - CP, chủ thể kinh doanh dịch vụ xử lý chất thải chỉ được miễn tiền thuê đất trong một khoảng thời gian nhất định, tùy thuộc vào địa bàn đầu tư thay vì trong suốt vòng đời của dự án. Trong khi đó, ưu đãi về tiền thuê đất có ý nghĩa quan trọng đối với giá dịch vụ quản lý chất thải, khuyến khích sử dụng dịch vụ. Dịch vụ quản lý chất thải về bản chất là một loại dịch vụ công. Do vậy, việc miễn tiền thuê đất có thời hạn theo quy định hiện hành chưa bảo đảm khuyến khích đầu tư vào DVMT, khuyến khích sử dụng DVMT. Theo lý thuyết về hiệu quả của Pareto, việc miễn giảm tiền thuê đất cho người cung ứng dịch vụ sẽ dẫn đến làm tăng lợi ích của người cung ứng dịch vụ và người sử dụng dịch vụ (nhờ được sử dụng dịch vụ với giá thấp) và sẽ làm gia tăng hiệu quả của hoạt động BVMT. Mặt khác, việc miễn giảm tiền thuê đất sẽ làm thất thu cho ngân sách nhà nước từ tiền thuê đất. Tuy nhiên, việc miễn giảm này vẫn bảo đảm hiệu quả Pareto nếu lợi ích mà nó đem lại cho người hưởng lợi cao hơn thiệt hại cho người bị tổn thất. Như vậy, nếu xem xét trên cơ sở tổng lợi ích xã hội mà việc miễn giảm đem lại, việc miễn giảm tiền thuê đất trong suốt thời gian thuê đất vẫn bảo đảm về tính hiệu quả theo lý thuyết của Pareto. Do vậy, khi quy định về ưu đãi tiền thuê đất cần phải miễn tiền thuê đất cho cả thời gian thuê thay vì chỉ trong thời hạn 11 hoặc 03 năm như hiện nay. Việc ưu đãi về tiền thuê đất không phải là ưu đãi trực tiếp về lợi nhuận cho người kinh doanh dịch vụ môi trường mà là ưu đãi về chi chí nhằm giảm giá thành dịch vụ, kích cầu sử dụng dịch vụ. Việc Nhà nước miễn tiền thuê đất cho cả thời gian thuê sẽ giúp chủ đầu tư giảm giá thành, chủ động về phương án sản xuất kinh doanh đặc biệt về mặt tài chính, giúp người sử dụng dịch vụ được sử dụng dịch vụ với chi phí hợp lý, qua đó góp phần bảo vệ môi trường, thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, dưới góc độ kinh tế, vấn đề chi phí – lợi ích để xác định hiệu quả của chính sách này trong phạm vi toàn xã hội cần được phân tích để xác định cụ thể những vấn đề sau: (1) việc miễn tiền thuê đất trong suốt thời hạn thuê đất sẽ ảnh hưởng như thế nào đến nguồn thu ngân sách nhà nước từ đất đai; (2) việc miễn tiền thuê đất sẽ có tác động như thế nào đến giá thành dịch vụ, đến việc BVMT; (3) lợi ích thu được từ sự phát triển DVMT sẽ giảm chi ngân sách cho sự nghiệp BVMT, chi phí khám chữa bệnh cho người dân như thế nào? Sẽ tác động như thế nào đến sự phát triển kinh tế - xã hội nói chung; (4) Liệu có giải pháp thay thế nào hiệu quả hơn hay không...?

3.4.2.2. Hình thức ưu đãi huy động vốn

Theo quy định tại Điều 9 Điều lệ Tổ chức và hoạt động của Quỹ BVMT Việt Nam ban hành kèm theo Quyết định số 899/QĐ – BTNMT ngày 15/4/2015 của Bộ TN và MT, Quỹ sẽ hỗ trợ tài chính dưới các hình thức: (i) cho vay vốn với lãi suất ưu đãi; (ii) Hỗ trợ

lãi suất vay vốn cho các Dự án đầu tư vay vốn từ các tổ chức tín dụng khác (hỗ trợ sau đầu tư); (iii) Tài trợ, đồng tài trợ cho các hoạt động BVMT... Theo NCS, việc hỗ trợ tài chính này tại Việt Nam trong thời gian qua vẫn còn nhiều hạn chế sau:

Thứ nhất, về hình thức hỗ trợ tài chính

Mặc dù có nhiều hình thức hỗ trợ tài chính nhưng hình thức hỗ trợ chủ yếu mà các Quỹ sử dụng hiện nay là cho vay với lãi suất ưu đãi (Xem biểu đồ số 1 và Bảng 1 và Bảng 2, Phụ lục số 2). Cho vay ưu đãi sẽ tạo ra nguồn thu là khoản “gốc” và “lãi”, từ đó giúp cho Quỹ có thể xoay vòng nguồn vốn và giá trị vốn không bị sụt giảm do lạm phát. So với hình thức tài trợ không hoàn lại, hình thức cho vay với lãi suất ưu đãi thúc đẩy việc kiểm soát tài chính của người nhận hỗ trợ tốt hơn. Tuy nhiên, cho vay ưu đãi cũng có thể đối mặt với nguy cơ không trả nợ đúng hạn hoặc vỡ nợ. Đối với hoạt động BVMT nói chung và các DVMT nói riêng, việc thẩm định dự án cho vay không chỉ đòi hỏi năng lực quản lý, đánh giá chi phí vận hành mà còn đòi hỏi năng lực chuyên môn phù hợp với từng loại dự án để đảm bảo hiệu quả hỗ trợ đầu tư và bảo toàn vốn của Quỹ.

Đối với hình thức hỗ trợ sau đầu tư, mặc dù Hội đồng quản lý Quỹ BVMT ra quyết định áp dụng mức hỗ trợ dao động từ 2,4% đến 3,6% tùy theo từng thời kỳ và tùy dự án¹⁴⁸ nhưng trên thực tế, hình thức này hầu như chưa được áp dụng¹⁴⁹ do các dự án không đáp ứng được điều kiện là các “dự án đã hoàn thành, đưa vào sử dụng và hoàn trả vốn vay cho tổ chức tín dụng” theo quy định tại Điều 11 Quyết định số 899/QĐ – BTNMT ngày 15/4/2015 của Bộ TN và MT nêu trên.

Thứ hai, về nguồn tài chính cho hoạt động ưu đãi, hỗ trợ

Nguồn tài chính cho ưu đãi, hỗ trợ chủ yếu từ Quỹ BVMT. Tuy nhiên, nguồn tài chính từ Quỹ BVMT hiện nay tuy có tăng đáng kể so với ngày đầu thành lập quỹ nhưng nguồn vốn này vẫn rất hạn chế và chủ yếu phụ thuộc vào ngân sách nhà nước (Xem phụ lục 2).

Theo khoản 1 Điều 7 Quyết định 78/2014/QĐ-TTg, vốn điều lệ của Quỹ được quy định như sau: “Nâng mức vốn điều lệ của Quỹ do NSNN cấp từ 500 tỷ lên 1.000 tỷ đồng trong 3 năm (2015-2017); đến năm 2017, được cấp đủ 1.000 tỷ đồng.” Tuy nhiên, đến trước khi có Nghị định số 08/2022/NĐ – CP, NSNN mới cấp cho Quỹ 733,787 tỷ đồng, còn thiếu

¹⁴⁸ Xem Quyết định số 03/QĐ – HĐQL ngày 11/7/2019 của Hội đồng quản lý Quỹ BVMT về Mức hỗ trợ lãi suất sau đầu tư năm 2019; Quyết định số 03/QĐ – HĐQL ngày 23/4/2018 của Hội đồng quản lý Quỹ BVMT về Mức hỗ trợ lãi suất sau đầu tư năm 2018

¹⁴⁹ Xem Biểu đồ số 1, Phụ lục 2. Xem thêm Dương Thị Phương Anh, Đặng Đình Huân (2022), *Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, Tạp chí Tài chính, số tháng 7/2022; <https://tapchitaichinh.vn/nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-cua-quy-bao-ve-moi-truong-viet-nam.html>, truy cập ngày 12/01/2023

266,213 tỷ đồng so với quy định tại Quyết định 78/2014/QĐ-TTg¹⁵⁰. Ngoài số tiền 733,787 tỷ đồng do NSNN cấp, Quỹ đầu tư phát triển của Quỹ có 432,28 tỷ. Như vậy, tổng vốn chủ sở hữu (nguồn cho vay) của Quỹ là 1.166 tỷ đồng¹⁵¹. Bên cạnh nguồn vốn cho vay do ngân sách nhà nước và Quỹ đầu tư phát triển cấp, vốn hoạt động của Quỹ BVMT còn được hình thành từ các nguồn khác như phí BVMT, các khoản bồi thường cho Nhà nước về thiệt hại môi trường; các khoản hỗ trợ, đóng góp, ủy thác đầu tư của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước. Tuy nhiên, hiện nay những nguồn thu này rất hạn chế do (i) Phí BVMT đối với việc xả thải, phí BVMT đối với khai thác khoáng sản, xử lý chất thải rắn... được giữ lại tại ngân sách địa phương để phục vụ công tác BVMT tại chính địa phương đó mà không được điều tiết về ngân sách trung ương¹⁵²; (ii) Từ năm 2016 – 2020, Quỹ không tiếp nhận tài trợ, hỗ trợ, đóng góp nào từ các tổ chức, cá nhân¹⁵³; (iii) Đối với nguồn vốn ủy thác cho vay lại của Ngân hàng Thế giới, theo Hiệp định tài trợ số 5175-VN và Quyết định số 1932/ QĐ-BTNMT ngày 12/11/2012 của Bộ TN và MT, Quỹ BVMT được giao thực hiện Hợp phần 2 - Thí điểm cho vay đầu tư xây dựng các trạm xử lý nước thải tập trung tại các khu công nghiệp, thuộc dự án “Quản lý ô nhiễm các khu công nghiệp thuộc lưu vực sông Đồng Nai, sông Nhuệ - Đáy”, thời gian thực hiện từ năm 2013 đến năm 2018 và dự án kết thúc vào ngày 30/9/2018, dự án có bốn tháng ân hạn kỹ thuật về giải ngân kể từ thời điểm kết thúc dự án nên thời hạn giải ngân cuối cùng của Dự án là ngày 31/01/2019. Như vậy, kể từ năm 2020 trở đi, nguồn vốn ủy thác cho vay lại từ Ngân hàng Thế giới không phát sinh thêm các khoản giải ngân.

Theo Tờ trình của Bộ TN và MT ngày 30/8/2019 Về việc dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ BVMT Việt Nam (thay thế

¹⁵⁰ Theo Công văn số 14645/BTC-HCSN ngày 17/10/2016 của Bộ Tài chính về phân bổ kinh phí sự nghiệp môi trường trung ương năm 2017, số 12741/BTC-NSNN ngày 22/9/2017 Về kinh phí sự nghiệp môi trường thuộc ngân sách trung ương năm 2018 đã nêu rõ sẽ phân bổ cấp bổ sung vốn điều lệ từ kinh phí sự nghiệp môi trường trung ương cho Quỹ là 266,213 tỷ đồng (năm 2017 cấp bổ sung 200 tỷ đồng, năm 2018 cấp bổ sung 66,213 tỷ đồng) để đảm bảo mức 1.000 tỷ đồng

¹⁵¹ Xem Tờ trình của Bộ TN và MT ngày 30/8/2019 Về việc dự thảo Quyết định của TTCP về tổ chức và hoạt động của Quỹ BVMT Việt Nam (thay thế Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg ngày 26/12/2014 TTCP)

¹⁵² Điều 9 Nghị định số 154/2016/NĐ-CP ngày 16/11/2016 của CP Về phí BVMT đối với nước thải; Điều 9 Nghị định số 53/2020/NĐ – CP ngày 05/5/2020 của Chính phủ Quy định Phí BVMT đối với nước thải Theo điều 8 Nghị định số 164/2016/NĐ-CP ngày 24/12/2016 của CP Về phí BVMT đối với khai thác khoáng sản, phí BVMT đối với khai thác khoáng sản (không kể dầu thô và khí thiên nhiên, khí than) là khoản thu ngân sách địa phương hưởng 100% để hỗ trợ cho công tác bảo vệ và đầu tư cho môi trường tại địa phương nơi có hoạt động khai thác khoáng sản theo Luật BVMT và Luật ngân sách nhà nước. Phí BVMT đối với dầu thô và khí thiên nhiên, khí than là khoản thu ngân sách trung ương hưởng 100% để hỗ trợ cho công tác bảo vệ và đầu tư cho môi trường theo quy định của Luật BVMT và Luật ngân sách nhà nước

¹⁵³ Dương Thị Phương Anh, Đặng Đình Huân (2022), *Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, Tạp chí Tài chính, số tháng 7/2022; <https://tapchitaichinh.vn/nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-cua-quy-bao-ve-moi-truong-viet-nam.html>

Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg ngày 26/12/2014 TTCP), tổng nguồn vốn chủ sở của Quỹ (nguồn cho vay) hiện có 1.166 tỷ đồng, dư nợ cho vay là 765 tỷ đồng, số tiền cam kết tín dụng theo hợp đồng đã ký chưa giải ngân là 266 tỷ đồng, chỉ còn 135 tỷ đồng để ký kết các hợp đồng tín dụng mới; trong khi hợp đồng tín dụng ký kết trước, sau một thời gian thực hiện hợp đồng mới tiến hành giải ngân. Vấn đề sắp cạn kiệt nguồn vốn, không đủ để ký kết hợp đồng tín dụng mới ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động nòng cốt của Quỹ là cho vay với lãi suất ưu đãi để góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Theo tính toán của JICA, mức hỗ trợ cho các dự án PPP thuộc lĩnh vực thoát nước hiện nay ở Việt Nam là 78,2% tổng vốn đầu tư của dự án. Với tỷ lệ này, chỉ tính riêng cho 5 dự án thoát nước là: (1) Dự án trạm xử lý nước thải khu công nghiệp Hòa Khánh ; (2) Dự án xây dựng trạm xử lý nước thải và mạng lưới thoát nước khu vực Đề Thám, Cao Bằng; (3) Dự án thu gom và xử lý nước thải thành phố Quảng Ngãi; (4) Dự án hệ thống xử lý nước thải khu kinh tế Nghi Sơn; (5) Dự án xử lý nước thải thành phố Bạc Liêu thì số vốn cần hỗ trợ đã lên đến 3400 tỷ đồng¹⁵⁴.

Do đó, để bảo đảm đủ vốn hoạt động, ngay trong năm 2019 Quỹ cần được NSNN cấp bổ sung vốn điều lệ 266,213 tỷ đồng (và bổ sung 432,28 tỷ đồng từ Quỹ đầu tư phát triển), cấp bổ sung vốn tài trợ, hỗ trợ 46 tỷ đồng. Hiện nay, theo quy định tại điều 158 và 159 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP, vốn điều lệ tối thiểu của Quỹ BVMT Việt Nam được nâng lên 3000 tỷ đồng và của Quỹ BVMT cấp tỉnh là 30 tỷ đồng để đáp ứng nhu cầu ngày cao về BVMT trên phạm vi toàn quốc phục vụ mục tiêu phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu. Tuy nhiên, với tình trạng ô nhiễm môi trường ngày càng nghiêm trọng, nhu cầu ưu đãi, hỗ trợ về tài chính đối với hoạt động BVMT nói chung và hoạt động cung ứng DVMT nói riêng thì nguồn vốn theo quy định mới này cũng sớm trở nên hạn hẹp và thiếu hụt.

Hiện nay, theo xu hướng chung về trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (Extended Producer Responsibility - EPR)¹⁵⁵, Điều 54 Luật BVMT 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ

¹⁵⁴ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản JICA (2017), *Khảo sát VGF cho các dự án PPP ở Việt Nam*, Báo cáo cuối cùng, tr.142

¹⁵⁵ Trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất (EPR) được phát triển từ những năm 1980 tại Đức và dần trở nên phổ biến ở Châu Âu và nhiều khu vực khác trên thế giới. Nhà sản xuất phải chịu trách nhiệm đầy đủ đối với các tác động môi trường - cả trong vòng đời hữu ích của sản phẩm và trong giai đoạn cuối vòng đời sản phẩm khi các sản phẩm và bao bì trở thành chất thải. Trách nhiệm của nhà sản xuất một loại sản phẩm được mở rộng tới giai đoạn thải bỏ trong vòng đời sản phẩm đó, có thể bao gồm trách nhiệm thu hồi, phân loại và xử lý tái chế sản phẩm và bao bì hoặc trách nhiệm đóng góp tài chính cho việc thực hiện các hoạt động đó. Xem Lê Thu Hoa (2022), *Đóng góp tài chính để thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu (EPR) đối với tái chế các sản phẩm, bao bì*, Tạp chí Môi trường số 03/2022, <http://tapchimoitruong.vn/chuyen-muc-3/dong-gop-tai-chinh-de-thuc-hien-trach-nhiem-mo-rong-cua-nha-san-xuat-nhap-khau-epr-doi-voi-tai-che-cac-san-pham-bao-bi-26448>, truy cập ngày 15/9/2023

– CP quy định tổ chức, cá nhân sản xuất, nhập khẩu các sản phẩm, bao bì quy định tại Cột 3, Phụ lục XXII ban hành kèm theo Nghị định số 08/2022/NĐ – CP để đưa ra thị trường Việt Nam phải thực hiện tái chế sản phẩm, bao bì theo tỷ lệ, quy cách tái chế bắt buộc theo quy định tại Điều 78 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP. Nhà sản xuất, nhập khẩu được lựa chọn tái chế sản phẩm, bao bì theo một trong các hình thức: (i) Tổ chức tái chế sản phẩm, bao bì; (ii) Đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT để hỗ trợ tái chế sản phẩm, bao bì. Theo quy định tại Điều 81 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP, đóng góp tài chính vào Quỹ BVMT của từng loại sản phẩm, bao bì (F) được xác định theo công thức: $F = R \times V \times F_s$, trong đó: F là tổng số tiền mà nhà sản xuất, nhập khẩu phải đóng; R là tỷ lệ tái chế bắt buộc của từng loại sản phẩm, bao bì; V là khối lượng sản phẩm, bao bì sản xuất, đưa ra thị trường và nhập khẩu trong năm thực hiện trách nhiệm tái chế. F_s là định mức chi phí tái chế hợp lý, hợp lệ đối với một đơn vị khối lượng sản phẩm, bao bì, bao gồm chi phí phân loại, thu gom, vận chuyển, tái chế sản phẩm, bao bì và chi phí quản lý hành chính hỗ trợ thực hiện trách nhiệm tái chế của nhà sản xuất, nhập khẩu (đơn vị tính: đồng/kg). Nghị định này giao cho Bộ TN và MT trình TTCP ban hành F_s cho từng sản phẩm, bao bì và điều chỉnh F_s theo chu kỳ 03 năm một lần nhưng đến nay những quy định liên quan đến việc xác định F_s vẫn chưa được ban hành nên gây ảnh hưởng đến nguồn thu của Quỹ BVMT trong tương lai.

Bên cạnh nguồn vốn từ Quỹ BVMT, Luật BVMT 2020 và Nghị định số 08/2022/NĐ – CP đưa ra quy định về trái phiếu xanh, cơ chế khuyến khích cấp tín dụng xanh, lộ trình thực hiện tín dụng xanh, liệt kê các dự án được cấp tín dụng xanh, phát hành trái phiếu xanh nhằm đa dạng hoá và mở rộng nguồn lực tài chính cho các chủ thể thực hiện những hoạt động thuộc đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ¹⁵⁶.

Định hướng phát triển kinh tế xanh cũng đã được thể hiện trong các văn bản trong lĩnh vực ngân hàng. Thống đốc ngân hàng nhà nước đã ký quyết định ban hành hàng loạt văn bản về lĩnh vực này như Chỉ thị số 03/CT-NHNN năm 2015 về thúc đẩy tăng trưởng tín dụng xanh, quản lý rủi ro môi trường và xã hội trong hoạt động cấp tín dụng, Quyết định số 1604/QĐ-NHNN ngày 07/08/2018 về việc phê duyệt “Đề án phát triển ngân hàng xanh tại Việt Nam”, Quyết định số 34/QĐ-NHNN ngày 07/01/2019 về việc ban hành Chương trình hành động của ngành Ngân hàng thực hiện Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 Quyết định số 1124/QĐ-NHNN ngày 04/07/2022 ban hành Kế hoạch hành động của NHNN triển khai thực hiện Nghị quyết số 54/NQ-CP ngày 12/4/2022 của Chính phủ.

¹⁵⁶ Xem Điều 149, Điều 150 Luật BVMT 2022; Điều 154, Điều 155, Điều 156, Điều 157 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP

Ngày 01/10/2021, TTCP cũng đã ký Quyết định số 1658/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050.

Mặc dù tín dụng xanh đã được định hướng phát triển từ nhiều năm trước nhưng việc thực hiện cấp tín dụng xanh, phát hành trái phiếu xanh vẫn còn nhiều khó khăn, trở ngại như sau:

Thứ nhất, pháp luật hiện hành vẫn chưa quy định danh mục ngành, lĩnh vực, tiêu chí, điều kiện cụ thể đối với các dự án để được cấp tín dụng xanh, phát hành trái phiếu xanh. Điều 154 Nghị định số 08/2022/NĐ – CP quy định Bộ TN và MT chủ trì, phối hợp với các bộ, cơ quan ngang bộ có liên quan xây dựng trình TTCP ban hành tiêu chí môi trường và việc xác nhận đối với dự án được cấp tín dụng xanh, phát hành trái phiếu xanh (danh mục phân loại xanh) trước ngày 31/12/2022 nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản nào quy định về vấn đề này. Hơn nữa, Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010 (sửa đổi, bổ sung năm 2017) chỉ quy định một nguyên tắc cho vay chung mà chưa có hướng dẫn cụ thể về hoạt động cho vay đối với dự án đầu tư, kinh doanh đáp ứng yêu cầu của phát triển kinh tế xanh.

Thứ hai, các dự án xanh cần thời gian hoàn vốn dài, chi phí đầu tư lớn, gây khó khăn cho các tổ chức tín dụng trong việc cân đối nguồn vốn để cho vay, đặc biệt là trong những giai đoạn nguồn vốn huy động khó khăn, chủ yếu là vốn huy động ngắn hạn với chi phí và lãi suất huy động cao. Bên cạnh đó, việc nhận diện yếu tố xanh, thẩm định, quản lý rủi ro môi trường trong việc cấp tín dụng đối với các dự án này đòi hỏi nguồn nhân lực với trình độ chuyên môn hoá cao. Năm 2021, tỷ trọng tín dụng xanh trong tổng dự nợ tín dụng của nền kinh tế là 4.2%, chủ yếu tập trung trong các lĩnh vực nông nghiệp xanh, năng lượng tái tạo, năng lượng sạch, quản lý nước bền vững tại khu vực đô thị và nông thôn, lâm nghiệp bền vững¹⁵⁷.

Thứ ba, mặc dù trái phiếu xanh được xem là công cụ huy động vốn hiệu quả của chính quyền địa phương nhằm hỗ trợ cho các dự án xanh nhưng giá trị phát hành của trái phiếu xanh vẫn còn quá nhỏ so với quy mô của thị trường trái phiếu Việt Nam. Đến tháng 10/2020, Việt Nam mới có 4 đợt phát hành với tổng giá trị khoảng 283,9 triệu USD trong tổng quy mô 324,1 tỷ USD của toàn thị trường trái phiếu¹⁵⁸. Bên cạnh sự thiếu vắng các quy định về tiêu chí, tiêu chuẩn nêu trên, thì cơ sở hạ tầng và định chế trung gian của thị trường chứng khoán hiện hành cũng chưa có quy định cụ thể dành cho trái phiếu xanh.

¹⁵⁷ Nguyễn Đức Bình, Dương Minh An (2022), *Phát triển tín dụng xanh tại Việt Nam*, Tạp chí Tài chính số tháng 3/2022

¹⁵⁸ Vũ Thị Như Quỳnh (2021), *Thị trường trái phiếu xanh ở Việt Nam: Cơ hội, thách thức và định hướng phát triển*, Tạp chí Tài chính, số 6/2021, trang 63

Thứ ba, về thời hạn và mức ưu đãi, hỗ trợ

Với bản chất cho vay quay vòng vốn, kỳ hạn trả nợ dài sẽ ảnh hưởng đến tính lưu động và quay vòng của vốn nên các Quỹ hiện nay có thời hạn cho vay phổ biến từ 3-5 năm. Tuy nhiên, các dự án BVMT nói chung và DVMT nói riêng nhiều khi cần số vốn đầu tư lớn, thời hạn thu hồi vốn dài, khả năng sinh lợi thấp nên với thời hạn cho vay ngắn, hình thức cho vay ưu đãi, dù có lãi suất thấp vẫn chưa đủ sức hút để kêu gọi các nhà đầu tư tham gia vào lĩnh vực này. Trong khi đó, ở quốc gia phát triển như Hoa Kỳ, do chủ động được nguồn vốn nên thời hạn cho vay có thể kéo dài đến 20 năm. Bên cạnh đó, quy định pháp luật hiện hành cũng chưa có quy định về việc xoá một phần nợ đối với những dự án đạt hiệu quả cao về cải thiện chất lượng môi trường.

Mức lãi suất cho vay tại các địa phương khá khác nhau với lãi suất tối đa ở mức “không quá 50% lãi suất thương mại” (Bình Dương, Đồng Nai), hoặc “không thấp hơn 1/3 lãi suất thương mại” (Hà Nội), với qui mô không quá 70% giá trị dự án, trong khoảng thời gian từ 3 năm (Hà Nội), tới 5 năm (Bình Dương), thậm chí là 7 năm (TPHCM). Các Quỹ cũng xác định sẽ “tài trợ không hoàn lại” cho các dự án, nhưng không nói rõ đối tượng cụ thể và qui mô cho vay, ngoại trừ Hà Nội khẳng định “không quá 50% giá trị dự án”¹⁵⁹.

Với tình trạng tài chính eo hẹp, mức ưu đãi hỗ trợ chỉ mang tính tượng trưng, mang tính môi nhử, thiếu tính ổn định, lâu dài và chưa đáp ứng được nhu cầu của các chủ thể cần được ưu đãi, hỗ trợ. Đối tượng cho vay của quỹ chủ yếu là các dự án vừa và nhỏ; mức cho vay tối đa/dự án là 30 tỉ đồng (trước năm 2017), từ năm 2017 nâng lên 36,6 tỉ đồng/dự án cho vay. Hơn nữa, nguồn vốn sắp cạn kiệt của quỹ không đủ để ký kết hợp đồng tín dụng mới ảnh hưởng trực tiếp đến hoạt động nòng cốt của quỹ là cho vay với lãi suất ưu đãi để góp phần giảm thiểu ô nhiễm môi trường. Quỹ BVMT có những quy định rất chặt chẽ về đối tượng cho vay, cũng như những yêu cầu về tài sản bảo đảm. Hội đồng quản lý quỹ phải xem xét, đánh giá sự cần thiết, mức độ hiệu quả, khả năng nhân rộng và khả năng hoàn vốn để quyết định hình thức, mức hỗ trợ tài chính... Hiện nay, doanh nghiệp có nhu cầu hỗ trợ tài chính chủ yếu là doanh nghiệp vừa và nhỏ và rất khó đáp ứng đủ các tiêu chí để tiếp cận được nguồn vốn vay từ quỹ là rất khó¹⁶⁰. Theo quy định tại Điều 42 Luật BVMT thì: (i) Chủ đầu tư dự án thực hiện hoạt động xử lý nước thải sinh hoạt tập trung có công suất thiết kế từ 2.500m³ nước thải trở lên trong một ngày đêm đối với khu vực đô thị từ loại IV trở lên, hoạt động thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn thông thường tập trung (hoạt động

¹⁵⁹ Nguyễn Văn Luân (2020), *Hiệu quả kinh tế và môi trường của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, Tạp chí Công thương số tháng 4/2020, <https://tapchicongthuong.vn/bai-viet/hieu-qua-kinh-te-va-moi-truong-cua-quy-bao-ve-moi-truong-viet-nam-71106.htm>, truy cập ngày 23/10/2021

¹⁶⁰ Mặc dù những doanh nghiệp ở quy mô này có thể được hưởng ưu đãi, hỗ trợ theo quy định của Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa 2017 nhưng doanh nghiệp cũng cần đáp ứng những điều kiện được quy định trong Luật này

quy định tại khoản 1 và khoản 2 phụ lục III) nếu áp dụng công nghệ xử lý có tỷ lệ chất thải phải chôn lấp sau xử lý dưới 30% trên tổng lượng chất thải rắn thu gom thì được vay vốn với lãi suất ưu đãi tối đa không quá 50% mức lãi suất tín dụng đầu tư của Nhà nước do cơ quan có thẩm quyền công bố tại thời điểm cho vay, tổng mức vay vốn *không quá 80%* tổng mức đầu tư xây dựng công trình; được ưu tiên hỗ trợ sau đầu tư hoặc bảo lãnh vay vốn; (ii) Chủ đầu tư dự án thực hiện các hoạt động còn lại được quy định tại Phụ lục III được vay vốn với lãi suất ưu đãi tối đa *không quá 50%* mức lãi suất tín dụng đầu tư của Nhà nước do cơ quan có thẩm quyền công bố tại thời điểm cho vay, tổng mức vay vốn *không quá 70%* tổng mức đầu tư xây dựng công trình; được ưu tiên hỗ trợ sau đầu tư hoặc bảo lãnh vay vốn. Tuy nhiên, theo Nghị định số 32/2017/NĐ-CP ngày 31/3/2017 của Chính phủ về tín dụng đầu tư của Nhà nước xác định đối tượng được hưởng ưu đãi tín dụng đầu tư bao gồm các cơ sở xử lý rác thải, trong đó chỉ quy định danh mục các dự án nhóm A, B, dự án trên 50 tỷ đồng, được tiếp cận nguồn vốn tín dụng. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, hiện nay có 46 dự án do các địa phương đề xuất quy mô dưới 50 tỷ đồng đang tồn đọng, không được hưởng chính sách tín dụng ưu đãi. Bên cạnh đó, với mức vay tối đa 70% và lãi suất do Bộ Tài chính công bố thì các dự án cũng gặp khó khăn trong việc trả nợ vốn vay¹⁶¹.

Bên cạnh đó, với nguồn vốn hạn chế, Quỹ thường đặt ra những quy định rất chặt chẽ về đối tượng cho vay và đặt ra yêu cầu về tài sản đảm bảo. Điều này dẫn đến một nghịch lý trên thực tế người muốn vay thì không đáp ứng đủ điều kiện, ngược lại người đủ điều kiện thì không muốn vay. Việc xem xét đối tượng cho vay trong quá trình xét duyệt hồ sơ của Quỹ vẫn còn xảy ra tình trạng tiêu cực. Theo kết quả thanh tra của Thanh tra Bộ Tài chính năm 2016 trong việc thanh tra công tác quản lý thu và sử dụng Quỹ BVMT Việt Nam và Quỹ BVMT của 4 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: TP.HCM Hà Nội, Đồng Nai và Bình Dương, việc cho vay vốn với lãi suất ưu đãi các dự án BVMT chưa phù hợp về đối tượng cho quy định tại Khoản 1, Điều 38 và Khoản 1, phụ lục III ban hành kèm theo Nghị định số 19/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật BVMT đối với các dự án xây dựng hệ thống xử lý nước thải;

Đối với những dự án xanh tiếp cận nguồn vốn từ các tổ chức tín dụng thì hiện nay lãi suất cho vay các lĩnh vực xanh ngắn hạn từ 5 – 8%/năm; trung và dài hạn từ 9 – 12%/năm, mức lãi suất này thực tế chưa có sự khác biệt với các khoản vay khác của ngân hàng¹⁶².

3.4.2.3. Về hình thức hỗ trợ

Các hình thức hỗ trợ theo Luật Đầu tư 2020 chỉ được áp dụng đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp khoa học và công nghệ, tổ chức khoa học và công nghệ, doanh

¹⁶¹ Bộ TN và MT (2020), Tlđđ 140, tr.68

¹⁶² Nguyễn Đức Bình, Dương Minh An (2022), Tlđđ 157

ng nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn, doanh nghiệp đầu tư vào giáo dục, phổ biến pháp luật và các đối tượng khác nên những chủ thể cung ứng DVMT chủ yếu được hỗ trợ theo quy định của Luật BVMT. Việc áp dụng những hình thức hỗ trợ tại Việt Nam trong thời gian qua vẫn còn tồn tại những vướng mắc như sau:

Thứ nhất, về hỗ trợ chi phí bồi thường, giải phóng mặt bằng

Theo quy định tại Điều 30, Điều 32 của Nghị định số 47/2014/NĐ-CP ngày 15/5/2014 Quy định về bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất thì bồi thường, giải phóng mặt bằng là trách nhiệm của Nhà nước đối với mọi dự án đầu tư, dù có thuộc đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ hay không. Do vậy, quy định về hình thức hỗ trợ này không thực sự có ý nghĩa thực tiễn khi Nhà nước “hỗ trợ” cho những công việc thuộc về trách nhiệm của mình.

Nhà nước cần phải ưu tiên thực hiện giải phóng mặt bằng trước khi có chủ đầu tư để chủ đầu tư không phải ứng tiền bồi thường, không phải vướng bận về công tác bồi thường, giải toả vốn dĩ phức tạp và có thể gặp phải nhiều rủi ro về thời gian, tài chính, khó chủ động trong thực hiện đúng tiến độ đầu tư làm phát sinh chi phí. Một trong những trở ngại lớn đối với nhà đầu tư hiện nay là vấn đề tiếp cận quyền sử dụng đất để thực hiện dự án. Theo quy định tại Điều 62 Luật Đất đai năm 2014, dự án xử lý chất thải thuộc đối tượng được Nhà nước thu hồi đất để trao quyền sử dụng đất cho chủ đầu tư, chủ đầu tư được hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tiền bồi thường thiệt hại theo quy định của pháp luật về BVMT. Tuy nhiên, việc hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tiền bồi thường là không có ý nghĩa vì như trên đã nói, đó là nghĩa vụ của Nhà nước đối với mọi trường hợp thu hồi đất nói chung chứ không riêng gì dự án xử lý chất thải. Vấn đề mà nhà đầu tư quan tâm hiện nay là tiến độ thu hồi đất, giải phóng mặt bằng còn chậm do giá bồi thường về đất thấp, tình trạng người bị thu hồi đất khiếu nại, tố cáo, cản trở chủ đầu tư triển khai thực hiện dự án. Để khắc phục vấn đề này, ngay sau khi có quy hoạch, Nhà nước cần chủ động thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng để có đất sạch trao cho chủ đầu tư. Mặc dù pháp luật đất đai đã có cơ chế thu hồi đất tạo lập quỹ đất sạch (Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT – BTNMT – BNV – BTC Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Sở TN và MT) nhưng trên thực tế hiện nay việc tạo lập quỹ đất sạch còn rất hạn chế do Nhà nước thiếu nguồn tài chính để thực hiện việc bồi thường, hỗ trợ. Theo quy định tại Điều 6 Nghị định số 43/2014/NĐ – CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2014, nguồn tài chính để bồi thường, hỗ trợ lấy từ Quỹ phát triển đất nhưng hiện nay nhiều địa phương chưa thành lập quỹ này. Hiện nay, quy định về mô hình tổ chức, hoạt động của quỹ phát triển đất, quy chế thu chi tài chính của quỹ phát triển đất vẫn chưa được ban hành. Do vậy, theo

NCS, để phục vụ cho việc tạo lập quỹ đất sạch, pháp luật cần cho phép các địa phương được lấy tiền từ ngân sách địa phương hoặc tiền từ quỹ BVMT.

Ngoài ra, vấn đề tiếp cận đất đai của người kinh doanh DVMT còn gặp phải nhiều khó khăn, vướng mắc do thiếu sự phối hợp giữa các ngành và địa phương, do xung đột về quan điểm, lợi ích khi thực hiện quy hoạch quản lý chất thải liên vùng...

Do các thành phố lớn như TPHCM, Hà Nội không còn địa điểm phù hợp để xây dựng cơ sở xử lý chất thải nên phải chôn lấp chất thải trên địa bàn các tỉnh lân cận. Tuy nhiên, do quy hoạch quản lý chất thải liên vùng chưa tốt, do mâu thuẫn về lợi ích nên giải pháp này cũng còn gặp nhiều khó khăn, bất cập. Chẳng hạn, dự án khu công nghệ môi trường xanh tại Long An, theo quy hoạch của TTCP có vai trò xử lý chất thải cho cả vùng trong đó có TPHCM. Để bố trí đất cho chủ đầu tư là Công ty cổ phần Xử lý chất thải Việt Nam – Long An, TPHCM đã chi gần 200 tỷ đồng để tỉnh Long An thực hiện việc bồi thường, giải phóng mặt bằng. Tuy nhiên, cho đến nay, qua gần 20 năm dự án vẫn chưa đi vào hoạt động do giữa UBND TP.HCM và UBND tỉnh Long An còn chưa thống nhất được cơ chế quản lý, thậm chí UBND tỉnh Long An còn chính thức muốn lấy lại khu đất này¹⁶³. Những khó khăn mà đầu tư gặp phải đã gây thiệt hại về kinh tế, về khả năng thu hồi vốn và bảo đảm lợi nhuận, làm ảnh hưởng xấu đến thu hút vốn đầu tư vào dịch vụ quản lý chất thải.

Một trong các khó khăn mang tính phổ biến cho các chủ thể kinh doanh DVMT hiện nay là những vấn đề phát sinh từ sự phản ứng của người dân do những vấn đề mà bản thân người kinh doanh không có lỗi, trong đó nổi bật là những vấn đề liên quan đến hạ tầng của các cơ sở cung ứng dịch vụ xử lý chất thải, cụ thể là thu xếp quỹ đất phục vụ cho xây dựng công trình và bảo đảm sự đồng bộ trong quy hoạch hạ tầng xã hội. Về vấn đề bố trí quỹ đất, do các thành phố lớn quỹ đất phù hợp với xây dựng công trình xử lý chất thải hầu như đã cạn kiệt nên nhiều khu xử lý chất thải phải bố trí cạnh các khu dân cư, các cơ sở hạ tầng xã hội nhạy cảm. Một số khu chôn lấp chất thải được quy hoạch xa khu dân cư nhưng do sự phát triển tự phát hoặc quy hoạch thiếu đồng bộ nên khi đi vào hoạt động lại phát sinh những khu dân cư, cơ sở hạ tầng xã hội bên cạnh. Tình trạng này đã dẫn đến cơ sở xử lý chất thải không đảm bảo an toàn về khoảng cách, gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng phát sinh xung đột gây khó khăn cho chủ đầu tư. Tình trạng người dân phong tỏa các bãi chôn lấp chất thải bằng các biện pháp cực đoan khiến nhà máy phải ngừng hoạt động trong thời gian gần đây đã trở thành phổ biến như trường hợp người dân hai xã Nam Sơn và Hồng Kỳ chặn xe rác vào cổng Khu liên hợp xử lý rác Nam Sơn, Hà Nội (Hà Nội) hoặc việc người dân xã Nghĩa Kỳ, huyện Tư Nghĩa chặn xe vào bãi rác xã Nghĩa Kỳ (Quảng Ngãi)...

¹⁶³ Ái Nhân, Khu xử lý rác cho thành phố Hồ Chí Minh, Long An...20 năm vẫn nhùng nhằng, <https://tuoitre.vn/khu-xu-ly-rac-cho-tphcm-long-an-20-nam-van-nhung-nhang-20191214081740845.htm>, truy cập ngày 25/12/2021

Việc người dân bao vây, phong toả cơ sở xử lý chất thải đã gây khó khăn cho hoạt động cung ứng dịch vụ, buộc họ phải ngừng hoạt động phát sinh thiệt hại. Trong khi đó, nguyên nhân dẫn đến phản ứng tiêu cực của người dân, của xung đột xã hội không phải do họ gây ra.

Thứ hai, hỗ trợ về thị trường

Điều quyết định đến sự phát triển bền vững, đến lợi nhuận của chủ đầu tư hiện nay là thị trường dịch vụ, là mối quan hệ cung cầu. Một trong những tiến trình tăng trưởng đặc trưng ở các nước đang phát triển là sự tích lũy vốn nói chung được xác định bởi phía cầu¹⁶⁴. Theo quy luật của kinh tế thị trường, nếu có cầu thì ắt sẽ có cung. Nhu cầu sử dụng DVMT chính là lý do và động cơ thúc đẩy nhà đầu tư đầu tư vào DVMT để đáp ứng cầu. Muốn vậy, pháp luật cần có quy định cụ thể và có cơ chế đảm bảo thực thi đối với nghĩa vụ BVMT của các chủ thể trong nền kinh tế nhằm tạo điều kiện cho nhà đầu tư có đủ cơ sở dữ liệu đánh giá nhu cầu sử dụng dịch vụ, nhu cầu thị trường để đưa ra quyết định đầu tư phù hợp.

Trong nhiều trường hợp, nhiều chủ thể vi phạm nghĩa vụ BVMT mà không bị xử lý nghiêm khắc thì họ sẽ không có nhu cầu sử dụng DVMT. Chẳng hạn, một doanh nghiệp đầu tư xây dựng nhà máy xử lý bùn từ hút hầm cầu có công suất 500m³/ngày bằng công nghệ sinh học theo phương pháp hiếu khí, nước thải sau khi xử lý đạt loại B, đủ điều kiện thải vào kênh rạch. Tuy nhiên, nếu các cơ sở hút hầm cầu chủ yếu xả chất thải xuống kênh rạch thay vì mang về thuê nhà máy xử lý chất thải thì nhà máy xử lý chất thải không thể hoạt động hết công suất để đảm bảo hiệu quả kinh doanh. Chính vì vậy, việc Nhà nước tăng cường kiểm soát các hoạt động công nghiệp, có đủ năng lực và nghiêm khắc xử phạt việc vi phạm các điều luật và các giới hạn cho phép về môi trường...buộc các doanh nghiệp phải tiến hành các biện pháp giám sát cần thiết để minh chứng rằng họ đáp ứng các yêu cầu cho phép hoặc tuân thủ các điều luật...và buộc phải chú trọng một chiến lược lâu dài về môi trường¹⁶⁵.

Ngoài ra, hiện nay có nhiều cơ sở cung ứng dịch vụ xử lý chất thải gặp khó khăn do phía Nhà nước không thực hiện đúng cam kết trong hợp đồng đã ký như không bảo đảm lượng chất thải tối thiểu để nhà đầu tư xử lý, không thanh toán chi phí xử lý đúng tiến độ. Chẳng hạn, Nhà máy điện rác của Công ty năng lượng và môi trường EB Cần Thơ hiện nay không đủ rác để đốt hoặc nhà máy xử lý rác Cà Mau của Công ty TNHH Xây dựng – Thương mại – Dịch vụ Công Lý đứng trước nguy cơ ngừng hoạt động do chưa được UBND

¹⁶⁴ José Antonio Ocampo, Codrina Rada and Lance Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Columbia University Press, chương 3

¹⁶⁵ Nguyễn Thế Chính (2004), Tlđd 18, tr.266

tính thanh toán tiền xử lý rác buộc chủ đầu tư xin được ngừng hoạt động vì không còn khả năng cân đối tài chính¹⁶⁶.

Thứ ba, hỗ trợ về giá, về tiêu thụ sản phẩm

Việc hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm, trợ giá dịch vụ có vai trò đặc biệt trong khuyến khích đầu tư phát DVMT, giúp chủ thể cung ứng dịch vụ giải quyết yếu tố đầu ra của sản phẩm, dịch vụ. Tuy nhiên, trên thực tế hình thức hỗ trợ này chưa phát huy được hiệu quả vì các lý do sau:

- Cho đến nay nhiều địa phương chưa ban hành được đơn giá của các sản phẩm DVMT làm căn cứ cho việc xác định mức hỗ trợ về giá trên cơ sở các yếu tố cấu thành giá trong làm căn cứ xác định mức lợi nhuận hợp lý của nhà đầu tư sau khi được hỗ trợ.
- Theo mô hình kinh tế tuần hoàn, nếu chất thải được tái chế thành các loại sản phẩm như phân bón, năng lượng...thì sẽ mang lại hiệu quả cao về kinh tế và BVMT. Để khuyến khích nhà đầu tư tái chế chất thải, Nhà nước cần có cơ chế giải quyết đầu ra cho các sản phẩm thu được từ tái chế. Hiện nay, do sự thiếu đồng bộ giữa pháp luật môi trường và pháp luật liên quan mà việc hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm tái chế còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc. Theo Điều 47 của Nghị định số 19/2015/NĐ - CP, sản phẩm quy định tại khoản 12, khoản 13 của Phụ lục III sẽ được ưu tiên trong mua sắm tài sản công. Trong các sản phẩm được ưu tiên trong mua sắm tài sản công, những sản phẩm được quy định tại khoản 12 của Phụ lục III là những sản phẩm gắn với DVMT, cụ thể là dịch vụ xử lý chất thải (sản phẩm từ tái chế, xử lý chất thải). Tuy nhiên, quy định này vẫn chưa được triển khai trên thực tế. Đến tháng 8 năm 2020, TTCP ban hành Chỉ thị số 33/CT – TTg Về tăng cường quản lý, tái sử dụng, tái chế, xử lý và giảm thiểu chất thải nhựa cũng chỉ mới dừng lại ở việc chỉ thị các cơ quan nhà nước “ưu tiên lựa chọn các sản phẩm tái chế, thân thiện với môi trường. Điều 146 Luật BVMT 2020 quy định “Ưu tiên thực hiện mua sắm xanh đối với dự án đầu tư, nhiệm vụ có sử dụng ngân sách nhà nước theo quy định của Chính phủ” và việc ưu tiên mua sắm này cần có quy định hướng dẫn cụ thể và cần thời gian để đảm bảo hiệu quả thực thi trên thực tế.

Việc tái chế chất thải thành các loại sản phẩm phục vụ sản xuất và tiêu dùng là xu thế của kinh tế xanh. Thông qua tái chế, chất thải sẽ giúp xử lý triệt để hơn, tăng lợi nhuận cho nhà đầu tư. Đốt rác phát điện đang là công nghệ tối ưu trong xử lý CTRSH vì vừa giúp giảm thiểu ô nhiễm lại vừa có thể thu hồi năng lượng từ quá trình xử lý chất thải. Theo Thông tư số 32/2015/TT-BCT ngày 08/10/2015 của Bộ Công thương Về phát triển dự án

¹⁶⁶ Văn Đum, Xin ngừng hoạt động nhà máy nếu không xem xét thanh toán tiền hỗ trợ xử lý rác, <https://baoanhdatmui.vn/tin-tuc/doi-song-5/xin-ngung-hoat-dong-nha-may-neu-khong-xem-xet-thanh-toan-tien-ho-tro-xu-ly-rac-30577.html>, truy cập ngày 30/11/2021

và hợp đồng mua bán điện mẫu áp dụng cho các dự án phát điện sử dụng chất thải rắn, giá mua đối với dự án phát điện đốt chất thải trực tiếp là 10,05 Uscents/kWh, đối với dự án phát điện đốt khí thu hồi từ bãi chôn lấp chất thải rắn là 7,28 Uscents/kWh. Giá mua bán điện được điều chỉnh theo biến động của tỷ giá đồng/USD. Tuy nhiên, việc đầu tư cung ứng dịch vụ xử lý chất thải kết hợp sản xuất điện hiện nay vẫn còn gặp một số rào cản như để được bao tiêu sản phẩm điện theo đơn giá cam kết thì các dự án xử lý chất thải phải theo quy hoạch ngành điện khiến nhiều dự án gặp khó khăn do phải chờ quy hoạch của ngành điện. Ngoài ra, giá mua điện mới chỉ áp dụng đối với dự án phát điện đốt chất thải trực tiếp và các dự án phát điện đốt khí thu hồi từ bãi chôn lấp chất thải. Trong khi đó, hiện còn nhiều công nghệ sản xuất điện từ đốt chất thải hiện đại, bảo đảm về môi trường hơn nhưng chưa được quy định nên các nhà đầu tư không dám áp dụng như khí hoá phát điện, đốt phát điện, lên men tạo khí Biogas phát điện...do giá mua điện chưa quy định rõ ràng. Cùng với điện sản xuất từ đốt rác, phân compost thu được từ xử lý chất thải, dù được trợ giá nhưng vẫn gặp nhiều khó khăn trong tiêu thụ sản phẩm khi giá thị trường quá thấp và thiếu ổn định. Để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư sản xuất loại sản phẩm thân thiện môi trường này, Nhà nước cần tích cực hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm. Tuy nhiên, theo quy định hiện hành, trợ giá sản phẩm thân thiện đối với môi trường rất khó áp dụng do sản phẩm này thường không thuộc đối tượng trong mua sắm công.

Trong khi đó, vấn đề này đã được Hoa Kỳ giải quyết từ những năm 90 của thế kỷ trước. Các bang đưa ra chính sách ưu tiên mua sắm, sử dụng các sản phẩm tái chế, áp dụng trước hết đối với các cơ quan công quyền. Chính sách này được thực hiện dưới hai hình thức: trả tiền nhiều hơn để mua sản phẩm tái chế (từ 5% đến 12%) hoặc quy định tỷ lệ sản phẩm tái chế mà cơ quan công quyền phải mua trong tổng số các sản phẩm được mua sắm. Theo khảo sát thực hiện vào năm 1993, đã có 50 bang và quận Columbia sử dụng sản phẩm tái chế (chủ yếu là giấy in), tăng đáng kể so với 13 bang sử dụng vào năm 1986.

Thứ tư, hỗ trợ phân loại rác tại nguồn

Hỗ trợ phân loại rác tại nguồn có ý nghĩa quan trọng đối với hiệu quả của công tác xử lý chất thải. Đối với cơ sở sử dụng rác làm nguyên liệu sản xuất, việc phân loại tại nguồn sẽ giúp họ nâng cao khả năng tái chế, giảm giá thành. Công nghệ sản xuất phân compost chủ yếu sử dụng chất hữu cơ có trong rác làm nguyên liệu. Tuy nhiên, do chưa được phân loại tại nguồn nên tỷ lệ chất hữu cơ trong chất thải sinh hoạt mà họ tiếp nhận thường chỉ trên dưới 20%. Điều này đòi hỏi các cơ sở sản xuất phân compost phải đầu tư công nghệ phức tạp, tốn kém và nhân công để tách các thành phần không phải hữu cơ ra khỏi nguyên liệu. Nguy hiểm hơn, đối với các cơ sở sản xuất điện từ đốt rác trực tiếp, trong chất thải còn

lặn cả hoá chất, vật liệu nổ gây nguy cơ ô nhiễm môi trường, gây sự cố cháy nổ đe dọa sự an toàn của thiết bị và tính mạng con người.

Theo quy định tại Điều 75 Luật BVMT 2020, chủ nguồn thải phải có trách nhiệm phân loại chất thải tại nguồn. Tuy nhiên trên thực tế, các hộ gia đình hiện nay hầu hết đều chưa phân loại chất thải tại nguồn theo quy định. Cơ sở thu gom chất thải cũng chưa có phương tiện chứa đựng riêng từng loại chất thải nếu chủ nguồn thải thực hiện việc thu gom. Tình trạng này dẫn đến khi chất thải chuyển đến người xử lý chưa được phân loại theo nhóm, thậm chí còn lẫn cả chất thải nguy hại với chất thải thông thường. Việc tổ chức thực hiện phân loại chất thải tại nguồn là trách nhiệm của Nhà nước và chỉ có Nhà nước với sức mạnh và nguồn lực của mình mới có thể làm công việc này có hiệu quả. Việc phân loại chất thải rắn tại nguồn ở Việt Nam hiện nay chủ yếu dừng lại ở dạng thí điểm theo chương trình, dự án. Khi chương trình, dự án chấm dứt thì việc phân loại tại nguồn cũng chấm dứt theo chứ chưa trở thành hoạt động thường xuyên, liên tục. Năm 2007, thành phố Hà Nội đã triển khai thí điểm mô hình thu gom, phân loại CTRSH tại nguồn trên địa bàn phường Phan Chu Trinh (quận Hoàn Kiếm). Đây là dự án phân loại chất thải tại nguồn (3R Hà Nội) được Cơ quan Hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA) hỗ trợ thực hiện. Dự án bước đầu đã đưa khái niệm phân loại, thu gom, xử lý chất thải vào chương trình giáo dục tiểu học tại địa phương trong năm học 2007 - 2008 và nhân rộng mô hình sang các khu vực tiếp theo trên địa bàn (Nguyễn Du, Thành Công, Láng Hạ). Tuy nhiên, sau khi dự án kết thúc, việc phân loại CTRSH trên địa bàn Hà Nội không được duy trì. Một số khu vực vẫn sử dụng các phương tiện thu gom CTR thủ công, vừa mất mỹ quan vừa gây ô nhiễm môi trường. Tại khu vực nội thành, hầu hết lượng CTRSH phát sinh hàng ngày đã được thu gom, nhưng tình trạng đổ chất thải tùy tiện vẫn xảy ra ở không ít khu vực công cộng. Các chiến dịch phát động về phân loại CTRSH tại nguồn chưa nhận được sự hưởng ứng đồng bộ của chính quyền, đơn vị thu gom CTR, cộng đồng dân cư nên hiệu quả không được như mong muốn¹⁶⁷.

3.4.2.4. Đảm bảo tính công khai, minh bạch và hiệu quả trong việc ưu đãi, hỗ trợ.

Trong bối cảnh chung rằng nhiều doanh nghiệp tại Việt Nam cho rằng các quyết định hành chính và pháp lý thường không minh bạch, không dựa trên kết quả hoạt động, mà mang tính thiên vị hoặc do tham nhũng (gần 60% doanh nghiệp ở các tỉnh cho biết đã phải hối lộ trong năm 2017)¹⁶⁸, thực tế việc ưu đãi, hỗ trợ trong thời gian qua cho thấy đã có một số địa phương áp dụng các biện pháp ưu đãi, hỗ trợ không bảo đảm các yêu cầu về tính minh bạch, gây ra nhiều hệ lụy tiêu cực. Chẳng hạn, việc UBND TP.HCM đóng cửa bãi rác

¹⁶⁷ Bộ TN và MT (2020), Tlđd 140, tr. 34

¹⁶⁸ Ngân hàng thế giới (2020), *Việt Nam năng động – Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao*, Nxb Ngân hàng thế giới, trang XVI

Hiệp Phước (Củ Chi) trái với quy hoạch đã được TTCP phê duyệt và dành nhiều ưu đãi bất thường cho Khu liên hiệp xử lý chất thải Đa Phước đã gây bất bình trong dư luận và ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các nhà đầu tư.

Bên cạnh đó, việc ưu đãi, hỗ trợ tại Việt Nam hiện nay chủ yếu kiểm soát ở khâu “đầu vào” mà chưa chú trọng đến việc đánh giá tính hiệu quả của nguồn vốn được sử dụng và chưa kích thích được hiệu quả BVMT trong dự án. Trong khi đó, các nước phát triển như Hoa Kỳ xem xét tính hiệu quả của dự án để có sự điều chỉnh phù hợp trong việc hỗ trợ tài chính như xoá một phần hoặc toàn bộ nợ đối với những dự án mang lại hiệu quả tích cực trong BVMT.

3.5. Hợp đồng trong cung ứng, sử dụng dịch vụ môi trường

Trong cung ứng và sử dụng DVMT, mối quan hệ giữa bên cung ứng và bên sử dụng dịch vụ được xác lập và thực hiện trên cơ sở hợp đồng. Hợp đồng không chỉ là căn cứ xác lập quan hệ mà còn xác định rõ quyền và nghĩa vụ của các bên. Do vậy, hợp đồng là công cụ pháp lý quan trọng trong việc tổ chức và thực hiện DVMT. Do tính đa dạng của quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT về loại hình dịch vụ, về chủ thể tham gia quan hệ cũng như phương thức tổ chức thực hiện mà các loại hợp đồng cung ứng và sử dụng DVMT bao gồm nhiều loại. Tuy nhiên, trong phạm vi luận án này, tác giả tập trung phân tích, đánh giá pháp luật về hai loại hợp đồng phổ biến là hợp đồng đối tác công tư (PPP) và hợp đồng cung ứng dịch vụ.

3.5.1. Hợp đồng dự án PPP

Theo khoản 16 Điều 3 của Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư, hợp đồng dự án PPP là thỏa thuận bằng văn bản giữa cơ quan ký kết hợp đồng với nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP về việc Nhà nước nhượng quyền cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP thực hiện dự án PPP. Việc ký kết và thực hiện hợp đồng PPP là một khâu của quá trình thực hiện dự án PPP.

Về chủ thể, hợp đồng dự án PPP bao gồm một bên là Nhà nước với tư cách là chủ thể của quyền lực công và có thể là bên sử dụng dịch vụ với một bên là nhà đầu tư (doanh nghiệp dự án PPP) với nội dung cơ bản là Nhà nước nhượng quyền cho nhà đầu tư, doanh nghiệp dự án PPP thực hiện dự án và cung cấp dịch vụ.

Về bản chất, đầu tư theo phương thức PPP chính là việc Nhà nước trao quyền đầu tư và cung ứng dịch vụ mà vốn dĩ việc đầu tư và cung ứng là trách nhiệm của Nhà nước cho khu vực tư nhân. Sự đối tác công tư của dự án PPP không nhất thiết phải có vốn đầu tư của Nhà nước (vốn đối ứng). Mục đích của việc trao quyền cung DVMT thông qua dự án PPP là thu hút vốn đầu tư thuộc khu vực tư nhân vào lĩnh vực BVMT. Nhà đầu tư và doanh

nghiệp PPP thu hồi vốn và tìm kiếm lợi nhuận thông qua việc khai thác dự án, cung ứng dịch vụ theo hợp đồng đã ký kết và quy định của pháp luật.

Theo quy định tại Điều 4 Luật Đầu tư theo phương thức PPP, các dự án đầu tư theo phương thức PPP được xác định căn cứ vào lĩnh vực đầu tư, quy mô tổng mức đầu tư và địa bàn đầu tư. Đối với DVMT, chỉ những dự án trong lĩnh vực thoát nước, xử lý nước thải và xử lý chất thải với tổng mức đầu tư tối thiểu không thấp hơn 200 tỷ đồng đối với địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn và không thấp hơn 100 tỷ đồng đối với địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mới thuộc đối tượng áp dụng theo phương thức đầu tư PPP.

Tùy thuộc vào cách thức quản lý, vận hành, khai thác dự án, theo Điều 45 của Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư, hợp đồng dự án PPP được phân thành các nhóm sau: (i) Nhóm hợp đồng dự án áp dụng cơ chế thu phí trực tiếp từ người sử dụng hoặc tổ chức bao tiêu sản phẩm, dịch vụ công, bao gồm hợp đồng BOT (Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao), BTO (Xây dựng – Chuyển giao – Kinh doanh), BOO (Xây dựng – Sở hữu – Kinh doanh) và O&M (Kinh doanh – Quản lý); (ii) Nhóm hợp đồng dự án áp dụng cơ chế Nhà nước thanh toán trên cơ sở chất lượng sản phẩm, dịch vụ công, bao gồm hợp đồng BTL (Xây dựng – Chuyển giao – Thuê dịch vụ) và BLT (Xây dựng – Thuê dịch vụ - Chuyển giao); (iii) Hợp đồng hỗn hợp là hợp đồng kết hợp giữa các loại hợp đồng trên.

Ở Việt Nam, đầu tư theo phương thức đối tác công tư đã được thực hiện từ những năm cuối của thế kỉ XX. Ngay từ năm 1997, Chính phủ đã ban hành Nghị định 77-CP ban hành quy chế đầu tư theo hình thức hợp đồng Xây dựng – Kinh doanh – Chuyển giao (BOT). Theo Nghị định này, “Hệ thống xử lý nước thải, chất thải ở thành phố, khu công nghiệp tập trung, khu dân cư” được coi là lĩnh vực Nhà nước khuyến khích và hỗ trợ các doanh nghiệp, cá nhân trong nước đầu tư theo hợp đồng BOT. Theo số liệu tại Báo cáo của Chính phủ về tổng kết tình hình thực hiện dự án PPP, đến hết năm 2019 cả nước đã huy động được khoảng 1.609.295 tỷ đồng thực hiện đầu tư 336 dự án PPP, các dự án PPP (không bao gồm các dự án áp dụng loại hợp đồng BT) được triển khai.¹⁶⁹ Trong số các dự án PPP đã được triển khai, có nhiều dự án thuộc lĩnh vực dịch vụ xử lý chất thải như dự án Nhà máy xử lý chất thải công nghệ cao tại thị xã Bắc Sơn (Hà Nội) với tổng vốn đầu tư 7.898 tỷ đồng, Dự án nhà máy xử lý và chế biến rác Phương Đình (Hà Nội) với tổng mức vốn đầu tư 768 tỷ đồng)... Tuy nhiên, so với các lĩnh vực khác, việc đầu tư trong lĩnh vực xử lý chất thải theo phương thức đối tác công tư thì khả năng thu hút vốn đầu tư còn hạn chế, do vậy, vốn đầu tư cho các dự án quản lý chất thải hiện nay vẫn chủ yếu là vốn nhà nước. Theo số

¹⁶⁹ La Trần Bắc (2020), *Một số giải pháp tăng cường đầu tư theo phương thức (PPP) trong xử lý chất thải rắn sinh hoạt*, Tạp chí môi trường số chuyên đề Tiếng Việt IV/2020

liệu thông kê của Bộ Xây dựng, giai đoạn 2012-2020, với tổng cộng hơn 230 dự án, trong đó có 143 dự án đầu tư xây dựng nhà máy xử lý chất thải rắn có tổng vốn nhu cầu đầu tư khoảng 21.600 tỷ đồng. Việc đầu tư phát triển hệ thống xử lý CTRSH chủ yếu sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước (trong đó vốn vay ODA là chính), trong khi nguồn vốn của khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư còn rất khiêm tốn. Thực trạng này đặt ra đòi hỏi cần phải có những giải pháp phù hợp hơn nữa để huy động tối đa các nguồn lực, trong đó tập trung thu hút sự tham gia của khu vực kinh tế tư nhân đầu tư phát triển hệ thống xử lý CTRSH nhằm giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước¹⁷⁰. Các dự án trong lĩnh vực quản lý nước thải đầu tư theo phương thức PPP còn rất ít, chủ yếu là đầu tư theo hợp đồng Xây dựng – Chuyển giao (BT)¹⁷¹ là một hình thức đã bị bãi bỏ theo Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư 2020.

Một trong các nguyên nhân dẫn đến tình trạng các dự án PPP trong lĩnh vực dịch vụ môi trường chưa thu hút được khu vực tư nhân, đặc biệt là nhà đầu tư nước ngoài và chưa đảm bảo được lợi ích của các bên có liên quan là do các quy định của pháp luật về hợp đồng dự án PPP còn những tồn tại, hạn chế sau:

Thứ nhất, về bản chất hợp đồng đối tác công tư là thoả thuận về việc Nhà nước nhượng quyền cho nhà đầu tư, doanh nghiệp PPP thực hiện dự án. Tuy nhiên, để thực hiện công việc này, Nhà nước lại phải thông qua người đại diện là các cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khi đàm phán ký kết hợp đồng với nhà đầu tư không có toàn quyền đưa ra quyết định mà phải căn cứ vào quy định của pháp luật. Trong khi đó, những khía cạnh cụ thể của từng dự án PPP luôn mang tính đặc thù nên các quy định mang tính quy phạm dùng để áp dụng chung cho mọi dự án PPP không thể chuyển tải được. Theo Báo cáo “Một số quan điểm của khu vực tư nhân về quan hệ đối tác công tư tại Việt Nam” của VCCI và USAID, do thiếu những hướng dẫn về đàm phán dự án nên cơ quan có thẩm quyền không có cơ sở để đưa ra quyết định trong quá trình đàm phán với nhà đầu tư¹⁷². Hợp đồng PPP thực chất là hình thức pháp lý thể hiện việc nhượng quyền thực hiện dự án PPP, do vậy nội dung của hợp đồng phải được đàm phán trên cơ sở dự án kêu gọi đầu tư. Tuy nhiên, do chưa có cơ chế lựa chọn chủ thể xây dựng dự án chuyên nghiệp nên chất lượng của các dự án chưa cao, nhiều phương án đưa ra không phù hợp, chưa lường trước được những rủi ro có thể phát sinh nhất là phương án tài chính nên nhà đầu tư còn e ngại. Tình trạng này kết hợp với năng lực và thẩm quyền đại diện của cơ quan có thẩm quyền còn

¹⁷⁰ La Trần Bắc (2020), Tlđd 169

¹⁷¹ Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, Danh mục các dự án đầu tư PPP đã triển khai tại TP.HCM, <https://ppp.tphcm.gov.vn/danh-muc-du-an-dau-tu.html>, truy cập ngày 21/10/2021

¹⁷² VCCI, USAID (2020), Tlđd 132, tr.14

hiều hạn chế đã phát sinh các rào cản cho việc thu hút vốn đầu tư. Bên cạnh đó, năng lực yếu kém của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong việc soạn thảo và đàm phán các hợp đồng PPP nhất là khi các dự án PPP mang tính chất dài hạn và đi kèm với chi phí giao dịch lớn cũng là nguyên nhân khiến các nhà đầu tư e ngại đối với những dự án này.

Để có cơ sở kinh tế quyết định đầu tư, nhà đầu tư cần phải tính toán được dòng tiền của dự án. Căn cứ để xác định dòng tiền của dự án như mức hỗ trợ của nhà nước (VGF), giá dịch vụ, cơ cấu vốn, chỉ số lạm phát (CPI)..., phải xác định rõ trong hợp đồng dự án. Tuy nhiên, để thoả thuận về các nội dung này, người có thẩm quyền thường bị ràng buộc bởi các quy định mang tính quy phạm của cơ quan có thẩm quyền cao hơn và có thể bị sửa đổi, bổ sung bất cứ lúc nào (biến số). Do thiếu hướng dẫn cụ thể về đàm phán hợp đồng PPP trong lĩnh vực môi trường nên người đại diện cho Nhà nước trong quá trình đàm phán thường không dám đưa ra quyết định hoặc phải thông qua các thủ tục phức tạp, kéo dài. Chẳng hạn, trong lĩnh vực xử lý nước thải, danh sách các dự án PPP ưu tiên được công bố có 5 dự án với tổng vốn đầu tư 4.930.777 triệu VNĐ nhưng để tính toán dòng tiền, do chưa có hướng dẫn cụ thể nên các chuyên gia phải dựa vào một dự án mẫu vốn dĩ không phải là căn cứ pháp lý để bảo đảm sự an toàn về pháp lý để thực hiện. Các hợp đồng PPP trong lĩnh vực xử lý nước thải còn có nhiều biến số phát sinh từ sự thay đổi của chính sách, pháp luật khiến nhà đầu tư và người đại diện không thể dự đoán chính xác. Chẳng hạn, dự án "Đầu tư xử lý nước thải cho thành phố Bạc Liêu" có quy mô trung bình được đưa vào danh sách các dự án PPP ưu tiên, công suất trạm xử lý là 45.000 m³ ngày và 15 km đường ống. Theo hình thức này, đơn vị tư nhân sẽ xây dựng, sở hữu và vận hành trạm xử lý nước thải trong suốt thời gian hợp đồng nhằm thu hồi chi phí đầu tư ban đầu. Thời hạn hợp đồng là 23 năm, bao gồm 3 năm xây dựng và 20 năm vận hành bảo trì. Mức hỗ trợ của Nhà nước được cấp cho doanh nghiệp dự án để bù đắp chi phí xây dựng ban đầu. Chi phí còn lại chưa được Nhà nước chi trả sẽ được thanh toán bằng vốn chủ sở hữu và vốn vay với tỷ lệ lần lượt là 30% và 70%. Trong điều kiện hiện tại, mức phí nước thải được thiết lập thấp hơn mức thu hồi toàn bộ chi phí và số tiền thu được thấp hơn chi phí vận hành bảo trì. Theo số liệu dự toán từ UBND thành phố Bạc Liêu, với việc nghiên cứu khả thi (F/S) được lập năm 2012, các tác động của lạm phát trong 5 năm, tăng 17,3% sẽ được thêm vào chi phí đầu tư ban đầu. Chi phí đơn vị của trạm xử lý nước thải được so sánh với các dự án ODA khác ở Việt Nam tăng lên 1,707 lần. UBND thành phố Bạc Liêu có doanh thu từ phí thoát nước từ người sử dụng với mức phí bằng 10% giá dịch vụ cấp nước. Doanh thu của doanh nghiệp dự án chỉ là khoản thanh toán cho sự sẵn sàng của dịch vụ (AP) do UBND thành phố Bạc Liêu chi trả. Mức AP giá định là được xác định theo hợp đồng ký kết giữa UBND thành phố Bạc Liêu với nhà thầu, và tỷ lệ lạm phát được phản ánh theo tỷ lệ AP của dịch vụ ban

đầu. Lạm phát được giả định ở mức 4,0% mỗi năm để tính toán. Với các dữ liệu giả định nói trên, chi phí đầu tư của dự án, dòng tiền của dự án chủ yếu là từ VGF và theo tính toán của JICA, mức VGF của các dự án thoát nước hiện nay ở Việt Nam là 78,2 %. Tuy nhiên, hiện nay chúng ta lại chưa có quy định về tỷ lệ VGF cho các dự án PPP trong lĩnh vực này¹⁷³.

Thứ hai, hợp đồng dự án PPP không chỉ là công cụ để xác định quyền và nghĩa vụ của các bên trong quá trình triển khai dự án mà còn là cơ sở để giải quyết tranh chấp phát sinh giữa các bên. Mặc dù Luật Đầu tư theo phương thức PPP và phụ lục VI Nghị định số 35/2021/NĐ – CP ngày 29/3/2021 Quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư theo phương thức PPP đã đưa ra Hướng dẫn lập hợp đồng mẫu dự án PPP nhưng những hướng dẫn này vẫn chưa đảm bảo sự cá biệt hoá cho từng dự án trong từng lĩnh vực đặc thù. Theo Chỉ thị số 30/CT-TTg ngày 23/11/2021 của TTCP Về việc đẩy mạnh triển khai thi hành văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư theo phương thức đối tác công tư và đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư thì Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Xây dựng, Bộ TN và MT ban hành các Thông tư hướng dẫn về dự án đầu tư PPP trong lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của mình. Đối với lĩnh vực quản lý nước thải và chất thải rắn, do có sự giao thoa về quản lý giữa Bộ Xây dựng và Bộ TN và MT nên cho đến nay hai Bộ này vẫn chưa ban hành quy định về hợp đồng mẫu PPP đối với những lĩnh vực này. Những khiếm khuyết trong hợp đồng có thể làm phát sinh tranh chấp giữa các bên và có thể làm gián đoạn việc cung ứng dịch vụ công, gây tác động tiêu cực đến người sử dụng dịch vụ nói riêng và xã hội nói chung¹⁷⁴. Bên cạnh đó, vị thế bình đẳng giữa Nhà nước và nhà đầu tư trong quan hệ hợp đồng PPP vẫn chưa được đảm bảo nên nhà đầu tư thường phải gánh chịu những rào cản hành chính và thiệt hại từ những quyết định tùy ý của cơ quan nhà nước. Khi có sự thay đổi về chính sách, để đối phó với sự phản ứng của công chúng cần phải điều chỉnh phương án dự án theo thoả thuận thì thay vì đàm phán để sửa đổi hợp đồng đã ký, Nhà nước lại ra các quyết định hành chính buộc nhà đầu tư phải thực hiện¹⁷⁵.

3.5.2. *Hợp đồng cung ứng dịch vụ*

Hợp đồng cung ứng DVMT là thoả thuận giữa bên cung ứng và bên sử dụng DVMT theo đó, bên cung ứng phải thực hiện các công việc và đáp ứng các điều kiện, bên sử dụng dịch vụ phải trả tiền dịch vụ theo thoả thuận. Tùy thuộc vào đối tượng của hợp đồng hợp

¹⁷³ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản JICA (2017), Tlđd 143, tr.141

¹⁷⁴ Nguyễn Thị Hồng Phước, Cao Thị Thuỳ Như (2022), *Giải quyết tranh chấp dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư bằng trọng tài Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 15, tháng 8/2022, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211366>, truy cập ngày 21/5/2023

¹⁷⁵ VCCCI, USAID (2020), Tlđd 132, tr. 18

đồng cung ứng dịch vụ có các tên gọi khác nhau như hợp đồng thu gom, hợp đồng vận chuyển, hợp đồng xử lý chất thải, hợp đồng quản lý vận hành, hợp đồng cung ứng dịch vụ kiểm toán môi trường, dịch vụ ĐTM...

Hợp đồng DVMT có thể là hợp đồng độc lập nhưng nội dung cung ứng dịch vụ có thể lồng ghép trong các hợp đồng khác. Chẳng hạn, theo Luật Nhà ở và các văn bản quy định chi tiết thi hành thì trong hợp đồng quản lý vận hành nhà chung cư, bên cung ứng dịch vụ ngoài việc cung ứng các dịch vụ như vận hành trang thiết bị sử dụng chung như thang máy, máy bơm nước, máy phát điện dự phòng, dịch vụ bảo trì toà nhà, dịch vụ lễ tân bảo vệ thì còn cung ứng cả DVMT như thu gom chất thải, hút bể phốt, vệ sinh bên trong và khu vực bên ngoài toà nhà chung cư...

Các quy định pháp luật về hợp đồng DVMT ở Việt Nam hiện nay nằm rải rác ở nhiều văn bản quy phạm khác nhau. Tùy thuộc vào chủ thể và đối tượng của hợp đồng cụ thể, chúng có thể được điều chỉnh bởi các quy định trong Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại, Luật BVMT. Nhìn chung, các quy định pháp luật về hợp đồng DVMT cùng thời gian đã ngày càng hoàn thiện từng bước. Tuy nhiên, do đặc thù của một số loại hình dịch vụ và tính mạng lưới của việc cung ứng và sử dụng dịch vụ nên một số vấn đề pháp lý liên quan đến hợp đồng giữa các chủ thể vẫn còn những hạn chế nhất định, đặc biệt là chưa xác định rõ địa vị pháp lý của các chủ thể trong hợp đồng và chưa xác định rõ địa vị pháp lý của các cơ quan nhà nước trong tổ chức thực hiện việc cung ứng và sử dụng dịch vụ.

Chẳng hạn, đối với hợp đồng dịch vụ thu gom CTRSH, theo khoản 3 Điều 16 Nghị định số 38/2015/NĐ-CP trước đây, chủ nguồn thải CTRSH có trách nhiệm ký hợp đồng dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH. Chủ nguồn thải là các tổ chức, cá nhân sở hữu hoặc điều hành cơ sở phát sinh chất thải (khoản 19 Điều 3), còn chủ thu gom, vận chuyển CTRSH là tổ chức, cá nhân cung ứng dịch vụ thu gom, vận chuyển CTRSH theo quy định (khoản 22 Điều 3). Như vậy, xét dưới góc độ cung ứng dịch vụ thì chủ thể của hợp đồng thu gom CTRSH bao gồm bên cung ứng dịch vụ là những tổ chức, cá nhân thực hiện dịch vụ thu gom và bên sử dụng dịch vụ là các tổ chức, cá nhân với tư cách là chủ nguồn thải chất thải CTRSH¹⁷⁶. Nghị định không quy định rõ cách thức những chủ thể này

¹⁷⁶ Nếu xem thu gom CTRSH là nghĩa vụ của chủ nguồn thải, thì chủ thể sử dụng dịch vụ chính là các hộ gia đình, cá nhân, tổ chức thực hiện các hoạt động phát sinh chất thải sinh hoạt. Các chủ thể này phải có nghĩa vụ mang chất thải từ nơi phát sinh đến điểm tập kết. Họ có thể thực hiện công việc này bằng hành vi của mình hoặc thông qua người cung ứng dịch vụ và phải trả phí. Dưới góc độ này chính những chủ thể có hoạt động phát sinh chất thải là người sử dụng dịch vụ. Với tư cách là người sử dụng dịch vụ, họ có quyền lựa chọn người cung ứng dịch vụ, thỏa thuận về giá dịch vụ. Nghị định số 38/2015/NĐ - CP đã tiếp cận vấn đề này theo hướng coi chủ nguồn thải chất thải sinh hoạt là người sử dụng dịch vụ và phải có nghĩa vụ ký kết hợp đồng thu gom với bên cung ứng dịch vụ. Sự tham gia của các cơ quan nhà nước chỉ đóng vai trò là người hỗ trợ, điều tiết hoạt động cung ứng dịch vụ đó. Tuy nhiên, nếu xem thu gom CTRSH là hoạt động BVMT để cung ứng hàng hóa chất lượng môi trường thì người sử dụng dịch vụ chính

ký hợp đồng như thế nào, chẳng hạn, từng hộ gia đình, cá nhân trực tiếp ký hợp đồng với chủ thể cung ứng dịch vụ hay chính quyền địa phương sẽ thay mặt các hộ gia đình, cá nhân trên một địa bàn nhất định để ký hợp đồng với đơn vị thu gom? Các địa phương đã ban hành các quy định về quản lý chất thải trên địa bàn của mình, theo đó, cách thức và chủ thể trực tiếp ký kết hợp đồng với bên cung ứng dịch vụ khá khác nhau, có thể là các cá nhân, hộ gia đình hoặc UBND cấp xã, cấp huyện và dù ký kết hợp đồng theo cách thức nào thì trên thực tế, việc ký kết này vẫn phát sinh nhiều vướng mắc, bất cập, cụ thể như sau:

Thứ nhất, nếu thực hiện theo đúng quy định của Nghị định số 38/2015/NĐ - CP thì từng hộ gia đình, cá nhân phải trực tiếp ký hợp đồng dịch vụ với đơn vị thu gom CTRSH. Tuy nhiên, điều này rất khó thực hiện trên thực tế vì việc thu gom chỉ có thể thực hiện được khi các hộ dân trên một địa bàn nhất định phải cùng nhau thống nhất lựa chọn một chủ thể thu gom. Trong trường hợp một hoặc một số hộ dân không đồng ý lựa chọn người cung ứng dịch vụ theo số đông thì phải giải quyết như thế nào? Thực tiễn thực hiện tại TP.HCM cho thấy, mặc dù Quyết định số 130/2002/QĐ-UB quy định tất cả các hộ dân đều phải ký hợp đồng thu gom giao rác cho đơn vị thu gom, vận chuyển rác (khoản 4 Điều 11) nhưng trên thực tế chưa có trường hợp nào người thu gom trực tiếp ký hợp đồng với từng hộ gia đình. Thậm chí các hộ gia đình với tư cách là người sử dụng dịch vụ không biết người cung ứng dịch vụ cho mình là ai, quyền và nghĩa vụ của các bên như thế nào? Khi phát sinh tranh chấp thì người dân không biết kêu ai để được giải quyết. Đây là trường hợp đã xảy ra tại phường 26, quận Bình Thạnh trong tháng 4/2019 vừa qua khi đơn vị thu gom để rác ùn ứ nhiều ngày liền trước nhà dân, người dân phản ánh đến tổ dân phố thì tổ dân phố trả lời không biết còn UBND phường thì cho rằng UBND không có trách nhiệm quản lý, thu gom rác mà người dân phải tự tìm đơn vị thu gom, tự thỏa thuận ký hợp đồng, trong khi đó, các hộ dân trên địa bàn đều không ai có hợp đồng dịch vụ với đơn vị thu gom, không hề có sự thỏa thuận hay hợp đồng mà cứ theo tuyến đường, khu vực phân chia cho các đơn vị thu gom¹⁷⁷. Bên cạnh đó, cũng có nhiều trường hợp, người dân không chịu ký hợp đồng dịch vụ thu gom vì họ không có nhu cầu xả rác hoặc họ có thể tự xử lý rác bằng cách chôn lấp trong vườn nhà ở khu vực nông thôn.

Thứ hai, với tư cách là bên sử dụng dịch vụ, về nguyên tắc, chủ nguồn thải CTRSH được quyền ký hợp đồng dịch vụ thu gom với bất cứ chủ thể kinh doanh dịch vụ thu gom

là các cơ quan Nhà nước với tư cách là chủ thể công, người có trách nhiệm thực hiện những biện pháp cần thiết để bảo đảm cho người dân được sống trong môi trường trong lành.

¹⁷⁷ Đăng Quang, *Dịch vụ thu gom, vận chuyển rác sinh hoạt tại TP.HCM: Liệu có độc quyền?* <https://thuonghieucongluan.com.vn/dich-vu-thu-gom-van-chuyen-rac-sinh-hoat-tai-tp-hcm-lieu-co-doc-quyen-a75106.html?fbclid=IwAR1j8Yoh4vgzu9dd5UIKo5fcCb7dkkB6hkJoZjxLwBASz0bvvyvyaDdotBgAk>, truy cập ngày 14/5/2021

nào mà họ cho là phù hợp. Nhiều địa phương lựa chọn phương án giao cho UBND cấp xã hoặc cấp huyện ký kết hợp đồng với bên cung ứng dịch vụ thu gom CTRSH. Trong trường hợp này, UBND là chủ thể ký kết hợp đồng nhưng không phải là bên sử dụng dịch vụ. Do vậy, tư cách pháp lý của UBND có thể được ngầm hiểu là chủ thể đại diện cho chủ nguồn thải để ký kết hợp đồng. Đây chính là sự khác biệt giữa dịch vụ thu gom CTRSH và các dịch vụ công ích khác khi Nhà nước đóng vai trò là một bên sử dụng dịch vụ. Tuy nhiên, khi UBND đại diện cho chủ nguồn thải để ký kết hợp đồng thì liệu rằng quyền lựa chọn chủ thể thu gom của chủ nguồn thải có bị mất đi và chuyển giao toàn bộ cho UBND hay không? Vai trò, quyền và nghĩa vụ của UBND đối với hợp đồng dịch vụ này như thế nào? Những câu hỏi này vẫn chưa tìm được câu trả lời trong các quy định của pháp luật hiện hành khi Nghị định số 08/2022/NĐ – CP vẫn còn bỏ ngỏ đối với vấn đề này. Theo Điều 77 Luật BVMT 2020 và Điều 58 của Nghị định số 08/2022/NĐ - CP thì các hộ gia đình, cá nhân và cơ quan tổ chức, cơ sở sản xuất kinh doanh, dịch vụ tập trung, cụm công nghiệp có phát sinh chất thải từ hoạt động sinh hoạt, văn phòng phải chuyển giao CTRSH cho cơ sở thực hiện dịch vụ thu gom, vận chuyển do chính quyền địa phương lựa chọn hoặc đơn vị thực hiện dịch vụ không thuộc đối tượng quy định tại khoản 1 Điều 77, khoản 2 Điều 78 của Luật BVMT 2020 nhưng vẫn chưa quy định rõ chủ thể hợp đồng, quyền và nghĩa vụ của chủ nguồn thải, của người cung ứng dịch vụ và địa vị pháp lý của UBND các cấp đối với việc cung ứng và sử dụng dịch vụ này.

Theo quan điểm của NCS, việc pháp luật buộc chủ nguồn thải phải trực tiếp ký hợp đồng dịch vụ thu gom CTRSH là không phù hợp và khó thực hiện trên thực tế so với việc giao cho UBND đại diện ký hợp đồng. Với cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ như hiện nay, trên thực tế, chủ nguồn thải hoặc có rất ít thông tin về bên cung ứng dịch vụ hoặc không thể có quyền tự do lựa chọn bên cung ứng dịch vụ¹⁷⁸ khi địa bàn thu gom rác được phân chia cho các đơn vị thu gom trúng thầu hoặc được đặt hàng cung ứng dịch vụ thu gom CTRSH bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cần được tiến hành một cách công khai, minh bạch, bình đẳng, thực chất và pháp luật cần xác định rõ quyền và trách nhiệm của UBND trong việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ đáp ứng đầy đủ năng lực và điều kiện theo quy định

¹⁷⁸ Một số địa phương quy định rõ quyền lựa chọn chủ thể cung ứng của UBND. Chẳng hạn, khoản 3 điều 2 Quyết định số 22/2019/QĐ – UBND ngày 19/9/2019 của UBND tỉnh Sóc Trăng Quy định giá tối đa dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng quy định: “*Đơn vị thu gom, vận chuyển* là các tổ chức, doanh nghiệp, đơn vị được UBND các huyện, thị xã, thành phố lựa chọn cung ứng dịch vụ sự nghiệp công”; điều 3 Quyết định số 06/2018/QĐ – UBND ngày 04/5/2018 của UBND tỉnh Đồng Tháp Về việc quy định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Đồng Tháp quy định việc lựa chọn phương thức cung ứng dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải do UBND cấp huyện thực hiện theo phương thức đấu thầu, trường hợp không đáp ứng điều kiện đấu thầu thì thực hiện theo phương thức đặt hàng.

của pháp luật và đảm bảo quyền tham gia giám sát của người dân trong việc lựa chọn cũng như thực thi hợp đồng dịch vụ.

Thứ ba, với chủ thể ký kết hợp đồng dịch vụ phức tạp và không đồng bộ, ở góc độ quản lý nhà nước, dù UBND đại diện ký hợp đồng hay chủ nguồn thải trực tiếp ký hợp đồng thì Nhà nước cũng không thể “vô can” trong mối quan hệ giữa các bên. Về bản chất, mặc dù dịch vụ thu gom CTRSH là dịch vụ tư thuần túy nhưng kết quả của việc cung ứng dịch vụ này lại tác động đến môi trường vốn là một loại hàng hoá công nên Nhà nước phải can thiệp vào quá trình cung ứng và sử dụng dịch vụ của các bên. Chính sự thiếu vắng các quy định và cơ chế thực thi liên quan đến: (i) vai trò, quyền và nghĩa vụ của chính quyền địa phương, đặc biệt là UBND cấp huyện và cấp xã đối với hợp đồng cung ứng dịch vụ thu gom, (ii) việc kiểm tra, giám sát và phối hợp của chính quyền địa phương trong quá trình cung ứng dịch vụ đã dẫn đến sự yếu kém trong việc kiểm soát chất lượng dịch vụ¹⁷⁹.

Thứ tư, về thực hiện việc thu tiền của người sử dụng dịch vụ

Hiện nay, chủ thể cung ứng dịch vụ thu gom, vận chuyển CTRSH các doanh nghiệp, hợp tác xã trúng thầu hoặc ký hợp đồng đặt hàng với chính quyền địa phương, trong đó có rất ít chủ thể hoạt động theo nguyên tắc tự thu, tự chi mà phần lớn vẫn dựa vào trợ cấp từ ngân sách nhà nước. Chủ thể thu tiền dịch vụ cũng khá đa dạng tùy theo quy định của từng địa phương. Chẳng hạn, ở TPHCM và Hà Nội, UBND cấp huyện chịu trách nhiệm tổ chức thu nhưng không trực tiếp thu tiền mà giao cho đơn vị cung ứng dịch vụ đứng ra thu tiền. Tại Đà Nẵng, công ty cổ phần Môi trường và Đô thị Đà Nẵng, một trong số rất ít các đơn vị thu gom hoạt động theo nguyên tắc tự thu, tự chi, là chủ thể đưa ra mức giá dịch vụ và tự tổ chức thu. Tại các địa phương khác việc thu tiền dịch vụ có thể do chủ thu gom, vận chuyển hoặc UBND cấp xã tổ chức thu¹⁸⁰ dưới sự giám sát của UBND cấp huyện. Trên thực tế, sự đa dạng về chủ thể thu tiền cùng với sự buông lỏng quản lý từ phía chính quyền

¹⁷⁹ Chẳng hạn, Công ty Cổ phần Đầu tư và Phát triển Công nghệ cao Minh Quân là đơn vị trúng thầu thu gom và vận chuyển rác trên địa bàn quận Nam Từ Liêm, Hà Nội nhưng công ty không có thông báo tới UBND quận và các phường, thậm chí đơn vị phối hợp với công ty Minh Quân là Ban quản lý dự án của quận cũng không có hồ sơ về công ty Minh Quân, năng lực và phương án triển khai mà toàn bộ hồ sơ thầu và của công ty do Sở Xây dựng và Sở Tài chính thành phố nắm. Tương tự như vậy, các hộ dân trên địa bàn phường 26, quận Bình Thạnh, TP.HCM kêu cứu gần nửa tháng trời khi đơn vị thu gom không thu gom rác nhưng đại diện của phường trả lời rằng không biết có sự việc như vậy, phường không quản lý việc thu gom mà chỉ là cầu nối hoà giải giữa các bên khi có tranh chấp, còn lại các bên tự thoả thuận với nhau về quyền và nghĩa vụ liên quan đến việc thu gom.

¹⁸⁰ Theo Điều 3 Quyết định số 31/2017/QĐ – UBND ngày 22/12/2017 của UBND tỉnh Kiên Giang Về việc quy định giá tối đa đối với dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Kiên Giang thì nếu chủ nguồn thải trực tiếp ký hợp đồng với chủ thu gom, vận chuyển thì chủ thu gom, vận chuyển bố trí nhân sự thu tiền, nếu UBND cấp xã ký hợp đồng với chủ thu gom, vận chuyển thì UBND cấp xã tổ chức triển khai bộ máy, bố trí nhân sự đi thu tiền; Quyết định số 22/2019/QĐ – UBND ngày 19/9/2019 của UBND tỉnh Sóc Trăng Quy định giá tối đa dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng; Quyết định số 43/2017/QĐ – UBND ngày 26/17/2017 của UBND tỉnh Bắc Giang Quy định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Bắc Giang.

địa phương sẽ khiến người sử dụng dịch vụ bị o ép, bị từ chối cung ứng dịch vụ và gây bức xúc trong dư luận. Chẳng hạn, tại TP.HCM, mức giá dịch vụ sẽ do UBND cấp huyện ban hành trên cơ sở mức giá tối đa do UBND thành phố ban hành và theo hướng dẫn của các sở có liên quan. Tuy nhiên, vì nhiều lý do, UBND cấp huyện chưa ban hành được mức giá trên địa bàn mình nên chủ thu gom, vận chuyển tự ý đưa ra mức giá và tiến hành thu trên địa bàn mình thu gom. Chẳng hạn, tại khu vực đường Chu Văn An, phường 26 quận Bình Thạnh, việc thu gom do hợp tác xã Thống Nhất thực hiện, hợp tác xã này đang trong quá trình chuyển đổi sang loại hình doanh nghiệp nhưng đã tự ý in phiếu thu của công ty TNHH vệ sinh môi trường Diệu Nhân để thu tiền của các hộ dân với mức giá không giống nhau, khi người dân phản ứng với việc loạn giá thì đơn vị này từ chối thu gom rác gây ô nhiễm trong khu dân cư¹⁸¹.

Mức giá, phương thức thu giá đều được thông báo và niêm yết công khai đến chủ nguồn thải. Việc thu giá phải có hoá đơn, biên lai theo quy định của pháp luật. Nhìn chung, nguồn thu được sử dụng vào các mục đích sau: (i) thực hiện nghĩa vụ thuế và các nghĩa vụ tài chính khác (nếu có); (ii) chi trả cho chủ thu gom, vận chuyển và các chi phí trong công tác thu gom, vận chuyển CTRSH¹⁸² (iii) phần còn lại nộp vào ngân sách nhà nước. Như vậy, trừ trường hợp chủ thể cung ứng dịch vụ hoạt động theo nguyên tắc tự thu, tự chi, các chủ thể cung ứng dịch vụ còn lại thường không được trực tiếp thu tiền và cũng không phải là chủ thể được hưởng và toàn quyền định đoạt đối với số tiền dịch vụ thu được.

¹⁸¹ Đăng Quang, Tlđd 177

¹⁸² Tại TPHCM, Quyết định số 88/2008/QĐ-UBND ngày 20/12/2008 của UBND TPHCM ngày 20/12/2008 Về thu phí vệ sinh và phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn thông thường trên địa bàn TPHCM quy định việc thu phí đối với các chủ nguồn thải do lực lượng thu gom rác dân lập thu gom sẽ do UBND cấp xã thực hiện với mức phí 10.000 - 15.000 đồng/hộ/tháng, thấp hơn mức phí 25.000 – 30.000/hộ/tháng mà các đường dây rác thu tại thời điểm đó. Ngày 07/10/2009, Sở TNMT phối hợp cùng Sở Tài chính và Cục Thuế ban hành Công văn 7345/LCQ-TNMT-TC-CT ngày 07/10/2009. Theo đó, các hộ gia đình phải đóng phí hàng tháng với mức phí từ 10000đ đến 20000đ, khác nhau giữa hộ ở khu vực nội thành và hộ ở khu vực ngoại thành, hộ mặt tiền đường và hộ trong hẻm. Các chủ thể có tư cách pháp nhân được tiếp tục thực hiện thu phí, trường hợp Tổ lấy rác dân lập thu gom thì tùy theo tình hình thực tế địa phương, UBND cấp xã trực tiếp tổ chức bộ phận thu phí hoặc ủy quyền cho cá nhân, tổ chức khác thu phí, cơ quan thu phí được trích lại **10%** tổng số tiền thu được, số còn lại chi trả cho chủ thu gom, vận chuyển và trích nộp vào ngân sách nhà nước. . . Các tổ chức thu gom CTRSH có nghĩa vụ nộp thuế theo quy định đối với từng loại hình tổ chức. Riêng các Tổ lấy rác dân lập được miễn thuế. Hiện nay, Quy định về giá tối đa đối với dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn ngân sách nhà nước và giá tối đa dịch vụ xử lý CTRSH sử dụng ngân sách nhà nước Ban hành kèm theo Quyết định số 38/2018/QĐ-UBND ngày 22/ 10/2018 của UBND TP.HCM thay thế Quyết định 88/2008/QĐ – UBND và chưa có hướng dẫn cụ thể về chủ thể thu và tỷ lệ trích lại phục vụ công tác thu gom, vận chuyển CTRSH. Tại Hà Nội, theo Quyết định số 26/2018/QĐ – UBND ngày 02/11/2018 của UBND TP Hà Nội sửa đổi Quyết định số 54/2016/QĐ-UBND ngày 31/12/2016 ban hành giá dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt; giá dịch vụ vệ sinh môi trường đối với chất thải rắn công nghiệp thông thường trên địa bàn thành phố Hà Nội thì nguồn thu giá dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt; giá dịch vụ vệ sinh môi trường đối với chất thải rắn công nghiệp thông thường sau khi thực hiện các nghĩa vụ về thuế và nghĩa vụ tài chính khác (nếu có) theo quy định, đơn vị cung ứng dịch vụ duy trì vệ sinh môi trường được sử dụng **10%** để phục vụ cho công tác thu.

Thứ năm, do tính mạng lưới của DVMT, việc cung ứng và sử dụng DVMT thường phải theo chuỗi cung ứng nhằm bảo đảm sự đồng bộ. Tuy nhiên, các quy định về hợp đồng DVMT chưa có quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ của từng chủ thể trong chuỗi cung ứng và có xu hướng xé lẻ quy định về từng loại hợp đồng cụ thể như hợp đồng thu gom, hợp đồng vận chuyển, hợp đồng xử lý chất thải... Do thiếu các quy định bám sát quy trình theo chuỗi cung ứng trong đó xác định rõ quyền và nghĩa vụ của từng bên nên khi xảy ra vi phạm đã có sự đùn đẩy trách nhiệm. Chẳng hạn, khi Bãi rác Nam Sơn, Hà Nội không tiếp nhận rác từ các cơ sở thu gom, dẫn đến các cơ sở thu gom để rác ứ đọng trong khu dân cư hàng tuần gây ô nhiễm môi trường nhưng cơ quan có thẩm quyền không thể xử lý. Ngoài ra, khi ký kết hợp đồng cung ứng dịch vụ thu gom chất thải sinh hoạt, Nhà nước phải có trách nhiệm quy hoạch và bố trí các điểm thu gom. Tuy nhiên, trường hợp Nhà nước không thực hiện đúng nghĩa vụ thì cũng chưa có quy định cụ thể để xử lý. Bên cạnh đó, theo nguyên tắc PPP, chủ nguồn thải phải trả toàn bộ chi phí quản lý chất thải do mình tải ra bao gồm cả chi phí thu gom, vận chuyển, xử lý... Do vậy, nếu chủ thể thu gom thu toàn bộ tiền dịch vụ (chỉ là một khâu của quá trình quản lý chất thải) thì việc chi trả chi phí cho hoạt động vận chuyển, xử lý sẽ được thực hiện như thế nào? Nếu gộp các khoản này vào giá thu gom thì việc hạch toán cho các chủ thể thực hiện các khâu của chuỗi cung ứng cũng chưa có quy định cụ thể.

Thứ sáu, pháp luật hiện hành vẫn chưa có quy định cụ thể về hình thức và nội dung của hợp đồng cung ứng và sử dụng DVMT trong một số lĩnh vực cần thiết như trong hoạt động quản lý chất thải sinh hoạt nên hợp đồng thường được soạn thảo sơ sài, thiếu thống nhất, thiếu nhiều nội dung quan trọng gây khó khăn cho việc giải quyết các tranh chấp phát sinh và ảnh hưởng đến chất lượng dịch vụ. Chẳng hạn, các hợp đồng cung ứng dịch vụ quản lý vận hành nhà chung cư, hợp đồng thu gom chất thải sinh hoạt nhiều trường hợp không xác định được khu vực người cung ứng dịch vụ cần phải quét dọn, tần suất thu gom rác, chất lượng của hoạt động thu gom dẫn đến tình trạng người cung ứng dịch vụ để rác qua ngày, không thu gom hoặc thu gom không triệt để, xả nước rỉ rác trực tiếp xuống cống...

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

1. Chủ thể cung ứng DVMT đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển DVMT. Pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động cung ứng dịch vụ của chủ thể này vẫn còn nhiều hạn chế và bất cập như sau: (i) hình thức pháp lý và phạm vi hoạt động của chủ thể cung ứng từng loại hình dịch vụ chưa hợp lý, rõ ràng; (ii) cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ chưa tuân thủ triệt để nguyên tắc thị trường, chưa bảo đảm tính công khai, minh bạch nên chưa tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, củng cố niềm tin của nhà đầu tư.

2. Do DVMT là dịch vụ thiết yếu, ngoài chức năng phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân, chức năng thanh toán, giá DVMT còn có chức năng quan trọng đòn bẩy kinh tế, định hướng hành vi của các chủ thể nhằm thực hiện mục tiêu phát triển bền vững. Pháp luật về giá DVMT hiện nay của Việt Nam mặc dù đã từng bước được hoàn thiện nhưng vẫn tồn tại nhiều hạn chế cần khắc phục như: (i) việc chuyển từ trả tiền cho việc sử dụng dịch vụ thông qua nghĩa vụ phí sang thu giá dịch vụ vẫn chưa triệt để, áp dụng thiếu thống nhất giữa các địa phương; (ii) Giá DVMT thiết yếu do Nhà nước quy định vẫn còn quá thấp, chưa phản ánh hết các yếu tố cấu thành, việc xác định giá dịch vụ thông qua đấu thầu, thoả thuận vẫn còn thiếu tính linh hoạt, và chưa phổ biến; (iii) thiếu các quy định nhằm đảm bảo lợi ích chính đáng và khả năng chi trả của người sử dụng dịch vụ...

3. Ưu đãi, hỗ trợ DVMT là một trong các biện pháp can thiệp của Nhà nước nhằm khuyến khích đầu tư cung ứng DVMT. Qua các lần sửa đổi, bổ sung Luật BVMT, các luật liên quan như Luật Đầu tư và các bản bản quy định chi tiết thi hành, pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ DVMT đã từng bước được hoàn thiện nhưng vẫn còn nhiều tồn tại cần khắc phục như (i) đối tượng ưu đãi, hỗ trợ còn dàn trải, thiếu tập trung trong điều kiện nguồn lực từ Nhà nước còn hạn chế; (ii) các hình ưu đãi, hỗ trợ tuy đa dạng nhưng chưa gắn với việc giúp nhà đầu tư giải quyết những khó khăn vướng mắc và chưa gắn với hiệu quả BVMT, trình tự, thủ tục ưu đãi, hỗ trợ còn chồng chéo, khó áp dụng; (iii) mức và thời hạn ưu đãi, hỗ trợ chưa đáp ứng được nhu cầu cung cấp và sử dụng các dịch vụ đặc thù.

4. Quan hệ giữa người cung ứng và sử dụng DVMT về bản chất là quan hệ hợp đồng. Do sự đa dạng về chủ thể, loại hình dịch vụ mà hình thức của hợp đồng cung ứng dịch vụ cũng có sự đa dạng về loại hình như hợp đồng dự án PPP, hợp đồng cung ứng dịch vụ... Mặc dù đã từng bước được hoàn thiện nhưng pháp luật về hợp đồng cung ứng DVMT hiện nay vẫn còn nhiều tồn tại cần khắc phục như thiếu các quy định hướng dẫn trong việc đàm phán ký kết hợp đồng PPP trong lĩnh vực môi trường, quy định về quyền và nghĩa vụ của chủ đầu tư và doanh nghiệp dự án PPP chưa hợp lý nhất là trong việc tiếp cận nguồn vốn,

chia sẻ rủi ro. Đối với hợp đồng cung ứng dịch vụ, pháp luật chưa có quy định cụ thể về từng loại hợp đồng, các quy định về từng loại hợp đồng cung ứng dịch vụ chưa bám sát đặc điểm tính mạng lưới của dịch vụ nên chưa bảo đảm yêu cầu của chuỗi cung ứng, vị trí, vai trò của Nhà nước trong việc ký kết và thực hiện hợp đồng chưa được phân định rõ giữa vai trò là chủ thể quản lý nhà nước, người đại diện cho người sử dụng dịch vụ và với tư cách là người sử dụng dịch vụ...

5. Đề hướng tới mục tiêu phát triển bền vững, việc bảo đảm chất lượng DVMT đóng vai trò đặc biệt quan trọng. Các quy định về chất lượng DVMT hiện hành bao gồm quy định về nghĩa vụ của chủ thể cung ứng với nhà nước như nghĩa vụ ĐTM, tuân thủ quy chuẩn kỹ thuật môi trường và nghĩa vụ theo thoả thuận trong hợp đồng. Các quy định về bảo đảm chất lượng dịch vụ hiện nay vẫn còn nhiều tồn tại cần tiếp tục khắc phục như hệ các quy định về ĐTM chưa hợp lý, thiếu ổn định, thiếu những quy chuẩn cụ thể áp dụng cho chủ thể cung ứng dịch vụ, các thông số trong từng tiêu chuẩn chưa cụ thể, chưa hợp lý, việc áp dụng chế tài hành chính và hình sự chưa tương xứng với mức độ vi phạm và còn mang tính hình thức, chưa khuyến khích công đồng dân cư tham gia vào quá trình kiểm tra, giám sát chất lượng DVMT...

CHƯƠNG 4

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ DỊCH VỤ MÔI TRƯỜNG

4.1. Về quan điểm và mục tiêu

4.1.1. Về việc xác định quan điểm và mục tiêu

Trong thời gian qua, cơ quan nhà nước có thẩm quyền đã xây dựng và phê duyệt nhiều đề án, chiến lược phát triển DVMT nói chung và pháp luật về DVMT. Các đề án, chiến lược này đã xác định rõ quan điểm, mục tiêu phát triển của ngành dịch vụ nói chung và DVMT nói riêng, theo đó, quan điểm chỉ đạo đối với chính sách, pháp luật về DVMT bao gồm: (i) phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển các loại hình dịch vụ nói chung, phù hợp với các cam kết quốc tế về BVMT và thương mại; (ii) *hỗ trợ thúc đẩy phát triển DVMT để đáp ứng nhu cầu sử dụng dịch vụ và tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân thực hiện tốt nghĩa vụ BVMT*; (iii) *Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để các tổ chức, cá nhân, các thành phần kinh tế tham gia phát triển DVMT và thành lập một số tổ chức, doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước đủ mạnh để giải quyết những vấn đề môi trường lớn, bức xúc của đất nước*; (iv) *Thực hiện theo lộ trình và bước đi phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; tuân thủ các quy luật của nền kinh tế thị trường, bảo đảm môi trường tự do kinh doanh, minh bạch, bình đẳng giữa các chủ thể đầu tư, cung cấp dịch vụ và tính đồng bộ trong hệ thống chính sách, pháp luật*¹⁸³.

Trên cơ sở quan điểm chỉ đạo, trong các chiến lược, đề án đã được phê duyệt tiếp tục xác định mục tiêu của chiến lược, đề án dưới dạng mục tiêu tổng quát, mục tiêu cụ thể và các định hướng để thực hiện. Tuy nhiên, theo báo cáo của Bộ TN và MT, hầu hết các mục tiêu nêu trên vẫn chưa đạt được. Theo NCS, sự thất bại này xuất phát từ những nguyên nhân sau:

Thứ nhất, các quan điểm, mục tiêu được xác định trong các chiến lược, đề án phát triển ngành của Việt Nam thường ná ná như nhau, chưa gắn với đặc thù của từng ngành, từng lĩnh vực cụ thể. Hơn nữa, quan điểm chỉ đạo quá chung chung như phù hợp với đường lối, chủ trương của Đảng vốn dĩ là vấn đề đương nhiên mang tính hiến định hoặc mang nặng tính khẩu hiệu như phù hợp cam kết quốc tế, quá trình hội nhập... Để khắc phục tình trạng này, theo NCS, quan điểm chỉ đạo trong xây dựng, hoàn thiện khung chính sách pháp luật về DVMT cần được xác định như sau:

Việc phát triển DVMT phải phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường và mục tiêu phát triển bền vững, cụ thể:

¹⁸³ Điều 1 của Quyết định số 1570/QĐ – TTg ngày 09/08/2016 của TTCP phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT

- Có cơ chế phù hợp nhằm tăng cầu sử dụng DVMT

Theo quy luật cung cầu, cầu được hiểu là các DVMT mà chủ thể trong xã hội dự kiến sẽ nhận được tương ứng với khả năng thanh toán của họ. Sự tăng cầu về DVMT sẽ là tín hiệu thị trường để thúc đẩy các chủ thể đầu tư cung ứng DVMT. Do vậy, cầu về dịch vụ được coi là yếu tố quyết định đến sự phát triển của thị trường DVMT. Tuy nhiên, khác với các loại hàng hoá khác, nhu cầu sử dụng DVMT không phải là nhu cầu tự thân của người sử dụng mà chủ yếu là để thực hiện nghĩa vụ pháp lý của tổ chức, cá nhân. Chẳng hạn, chủ dự án đầu tư sử dụng dịch vụ ĐTM là để thực hiện nghĩa vụ ĐTM theo quy định của Luật BVMT để đáp ứng điều kiện triển khai thực hiện dự án đầu tư, các cơ sở sản xuất sử dụng dịch vụ xử lý nước thải là để nước thải của họ đủ điều kiện được thải vào nguồn nước theo quy chuẩn do cơ quan có thẩm quyền ban hành để tránh nguy cơ bị xử phạt, bị đình chỉ hoạt động... Do vậy, các quy định của Nhà nước có vai trò mang tính quyết định đến tăng cầu DVMT.

- Coi DVMT là một loại hàng hoá, từng bước chuyển từ thu phí BVMT sang thu giá dịch vụ theo cơ chế thị trường. Giá DVMT phải tuân thủ nguyên tắc được xây dựng trên cơ sở các yếu tố hình thành giá và có lộ trình cụ thể trên cơ sở hoạt động điều tiết giá của Nhà nước.
- Việc phát triển DVMT phải gắn với mục tiêu phát triển bền vững, cụ thể là kết hợp hài hoà giữa phát triển kinh tế, xã hội và môi trường, theo đó BVMT trở thành một bộ phận không thể tách rời của quá trình phát triển nhưng không đặt mục tiêu kinh tế lên trên mục tiêu về môi trường và cũng không đánh đổi môi trường lấy kinh tế. Xét dưới khía cạnh phát triển DVMT, pháp luật cần xem xét vai trò của DVMT trong việc hỗ trợ các cơ sở sản xuất kinh doanh thực hiện nghĩa vụ BVMT và mở rộng thị trường, coi chi phí phải trả cho việc sử dụng DVMT là tất yếu, không lấy lý do phát triển kinh tế để tìm cách giảm bớt chi phí môi trường, chi phí sử dụng dịch vụ cho nhà đầu tư...
- Tạo cơ chế phù hợp để khuyến khích khu vực kinh tế tư nhân đầu tư cung ứng DVMT, cụ thể:
 - Đa dạng hoá các hình thức đầu tư cung ứng DVMT như đấu thầu cung cấp dịch vụ môi trường như dịch vụ quản lý chất thải, dịch vụ quản lý vận hành các công trình xử lý nước thải do Nhà nước đầu tư xây dựng, đầu tư theo phương thức PPP...
 - Có cơ chế bảo đảm lợi ích của nhà đầu tư cung ứng DVMT như chia sẻ rủi ro, tạo điều kiện cho nhà đầu tư huy động vốn trong và ngoài nước, bảo đảm tính công khai, minh bạch trong đầu tư cung ứng dịch vụ, đảm bảo sự ổn định của chính sách,

tránh tình trạng thường xuyên thay đổi theo hướng bất lợi cho chủ đầu tư, bảo đảm sự bình đẳng giữa Nhà nước trong mối quan hệ đối tác với nhà đầu tư...

- Nâng cao trách nhiệm xã hội của các chủ thể tư trong việc đầu tư cung ứng DVMT như trách nhiệm xã hội trước cộng đồng, trách nhiệm xã hội trước người tiêu dùng nhằm khuyến khích đầu tư vào lĩnh vực DVMT như trách nhiệm xã hội của các tổ chức tín dụng trong việc cấp tín dụng xanh, trách nhiệm xã hội của người sản xuất kinh doanh thông qua phát triển xu hướng tiêu dùng bền vững, qua chương trình sản xuất sạch hơn... Để thực hiện những trách nhiệm xã hội này, Nhà nước cần có cơ chế phát huy vai trò của xã hội dân sự, của các tổ chức phi chính phủ, các hiệp hội trong BVMT.
- Bên cạnh các dịch vụ truyền thống, Nhà nước cần ưu tiên phát triển các loại hình dịch vụ có nhu cầu sử dụng cao, gắn với mục tiêu phát triển bền vững, ứng phó khí hậu biến đổi như dịch vụ xử lý khu vực môi trường bị ô nhiễm, dịch vụ kiểm toán môi trường, dịch vụ giám định môi trường, dịch vụ quản lý chất thải tại khu vực nông thôn, dịch vụ vệ sinh.... Quyết định số 1570/QĐ – TTg ngày 09/08/2016 Phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT chưa xác định được các dịch vụ mũi nhọn, ưu tiên phát triển trong từng thời kỳ trong bối cảnh nguồn lực còn hạn chế nên các mục tiêu trở nên dàn trải, thiếu tính định hướng và thiếu tính khả thi.
- Có chính sách ưu đãi, hỗ trợ DVMT phù hợp trên cơ sở nhu cầu của thực tiễn, tập trung ưu đãi những dịch vụ có nhu cầu cao, cấp bách trong nước và những dịch vụ liên quan đến việc sử dụng công nghệ cao, có khả năng cạnh tranh trên thị trường thế giới. Các hình thức ưu đãi, hỗ trợ cần tập trung hướng tới khắc phục những hạn chế, vướng mắc mà nhà đầu tư quan tâm và ưu tiên áp dụng các hình thức hỗ trợ nhằm kích cầu, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh...
- Thành lập các doanh nghiệp nhà nước để cung ứng những DVMT có tỷ suất lợi nhuận thấp, chưa thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân hoặc có thu hút khu vực tư nhân nhưng hiệu quả kém như dịch vụ quản lý nước thải, dịch vụ quan trắc môi trường...
- Chính sách, pháp luật về DVMT phải phù hợp với các cam kết quốc tế về thương mại và môi trường và xu hướng hội nhập kinh tế quốc tế, tạo điều kiện thuận lợi để nhà đầu tư nước ngoài đầu tư phát triển DVMT ở Việt Nam, đặc biệt là các dịch vụ có yêu cầu cao về công nghệ, kinh nghiệm, có cơ chế khuyến khích và hỗ trợ các doanh nghiệp của Việt Nam xuất khẩu DVMT.

Thứ hai, về mục tiêu của các chiến lược, đề án thường quá tham vọng, thiếu tính khả thi, chưa tính đến nguồn lực để thực hiện. Do vậy, trên cơ sở quan điểm như đề xuất nêu trên, Nhà nước cần phải xem xét lại các mục tiêu chiến lược theo hướng tập trung vào các mục tiêu có tính cấp thiết để ưu tiên giải quyết. Theo NCS, các DVMT cần ưu tiên phát triển hiện nay ở Việt Nam là: (1) dịch vụ quản lý chất thải; (2) dịch vụ làm sạch khu vực môi trường bị ô nhiễm nhất là các nguồn nước như sông hồ, kênh rạch tại các thành phố lớn; (3) dịch vụ quản lý nước thải tập trung. Ngoài việc ưu tiên phát triển các dịch vụ thiết yếu trong nước, cũng cần xác định một số dịch vụ có nhu cầu sử dụng cao trên thế giới mà Việt Nam có thể mạnh để hình thành một số dịch vụ khẳng định được thương hiệu quốc gia, cung cấp dịch vụ trên thị trường quốc tế như dịch vụ môi trường rừng, dịch vụ hệ sinh thái tự nhiên....

4.1.2. Về việc xây dựng và thực hiện quan điểm, mục tiêu

Việc xây dựng và thực hiện quan điểm, mục tiêu của chính sách, pháp luật về DVMT thuộc về quy trình chính sách công. Tuy nhiên, Việt Nam hiện nay vẫn chưa có quy trình chính sách phù hợp với bản chất của chính sách và quy trình chính sách. Theo khoa học về chính sách công, chính sách công được hiểu là hoạt động mang tính quyền lực nhà nước nhằm sử dụng nguồn lực để thúc đẩy một giá trị ưu tiên. Chính sách công bao gồm chính sách cơ bản được quy định trong Hiến pháp và chính sách cụ thể được quy định trong Luật. Theo quan niệm phổ biến, chỉ có Quốc hội mới có thẩm quyền ban hành chính sách, Chính phủ, các Bộ, chính quyền địa phương chỉ có thẩm quyền ban hành các quy định để quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành chính sách do quốc hội ban hành. Tuy nhiên, ở Việt Nam trong thời gian qua, quy trình chính sách nói chung và chính sách phát triển DVMT lại không phù hợp với xu hướng trên.

Cơ quan có thẩm quyền phê duyệt quan điểm, mục tiêu chiến lược hiện nay ở Việt Nam chính là cơ quan có thẩm quyền phê duyệt đề án, chiến lược phát triển, cụ thể là TTCP. Tuy nhiên, chủ thể thực hiện các mục tiêu chiến lược thì có thể là các cơ quan có thẩm quyền cao hơn nên rất khó có cơ chế buộc những cơ quan này phải thực hiện những mục tiêu đề ra. Chẳng hạn, theo quyết định của TTCP về phê duyệt khung chính sách, pháp luật DVMT có đề ra mục tiêu: *“Tạo hành lang pháp lý đồng bộ, thống nhất, khả thi, công khai, minh bạch nhằm hỗ trợ phát triển và quản lý thị trường dịch vụ môi trường, bao gồm: Dịch vụ tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin về môi trường; dịch vụ quan trắc, phân tích môi trường; dịch vụ giám định về môi trường đối với máy móc, thiết bị, công nghệ, giám định thiệt hại về môi trường; dịch vụ thiết kế, chế tạo, xây dựng hệ thống xử lý chất thải; dịch vụ thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải; dịch vụ khắc phục và cải tạo môi trường; dịch vụ phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ*

*môi trường; dịch vụ kiểm toán môi trường; góp phần thúc đẩy hình thành và phát triển mạng lưới doanh nghiệp dịch vụ môi trường trên phạm vi cả nước*¹⁸⁴”. Tuy nhiên, để thực hiện mục tiêu này thì còn phải tính đến các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội. Theo Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì việc ban hành văn bản Luật phải đưa vào chương trình là luật được quốc hội thông qua, nội dung các văn bản luật như thế nào là thuộc thẩm quyền của quốc hội và TTCP không thể can thiệp. Thực tế cho thấy nhiều văn bản quy pháp pháp luật của Quốc hội đã không bám sát quan điểm, mục tiêu đã được TTCP phê duyệt. Theo Điều 1 của Quyết định số 1570/QĐ – TTg ngày 09/08/2016 của TTCP, một trong các mục tiêu đặt ra là xây dựng và ban hành *chính sách khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia DVMT thông qua hình thức đấu thầu, cơ chế hợp tác công tư trong các DVMT sau: (i) Thu gom, vận chuyển, tái chế, xử lý chất thải rắn tập trung; thu gom, xử lý nước thải tập trung; (ii) Quan trắc, phân tích môi trường; đánh giá tác động môi trường; (iii) Phát triển, chuyển giao công nghệ sản xuất thân thiện với môi trường, công nghệ môi trường; (iv) Tư vấn, đào tạo, cung cấp thông tin về môi trường; (v) Cải tạo, phục hồi môi trường đối với các khu vực bị ô nhiễm; (vi) Giám định về môi trường đối với hàng hóa, máy móc, thiết bị, công nghệ; (vii) Giám định thiệt hại về môi trường; giám định sức khỏe môi trường; giám định thiệt hại do hậu quả của môi trường bị ô nhiễm, suy thoái.*”

Tuy nhiên, theo quy định của Quốc hội thì các dịch vụ trên không thuộc lĩnh vực đầu tư theo phương thức PPP theo Luật đầu tư theo phương thức đối tác công tư, không thuộc các hoạt động phải đấu thầu theo quy định của Luật Đấu thầu. Để giải quyết vấn đề này, bên cạnh việc hoàn thiện quy trình chính sách, cần phải có quy định cụ thể về sự phối hợp giữa cơ quan hành pháp và lập pháp trong việc xây dựng pháp luật nhất là trong khâu Lập chương trình (Agenda setting) chính sách trong quá trình xây dựng chươn trình là luật, xây dựng dự thảo Luật, thông qua Luật...

4.2. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về dịch vụ môi trường

4.2.1. Về vấn đề xác định mã ngành dịch vụ môi trường

Việc xác định dịch vụ nào là DVMT, các loại hình DVMT không chỉ có vai trò quan trọng trong công tác thống kê mà còn có vai trò không thể thiếu trong điều chỉnh bằng pháp luật hoạt động cung ứng và sử dụng DVMT, nghiên cứu về DVMT dưới nhiều góc độ khác nhau. Trong thời gian qua, việc thống kê tình hình cung ứng và sử dụng DVMT cũng như xây dựng và áp dụng pháp luật về DVMT, nghiên cứu khoa học về DVMT còn chưa đạt kết quả như mong muốn cũng một phần xuất phát từ việc chưa có tiêu chí rõ ràng để nhận

¹⁸⁴ Xem Điều 1 Quyết định 1570/QĐ – TTg ngày 09/08/2016 của TTCP phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT

diện DVMT, xác định rõ từng loại hình DVMT, còn có sự nhầm lẫn giữa DVMT và công nghiệp môi trường, DVMT và dịch vụ ĐTM.

Mặc dù Luật BVMT 2020 đã xác định DVMT là một ngành kinh tế, bao gồm cung cấp dịch vụ đo lường, kiểm soát, hạn chế, phòng ngừa và giảm thiểu ô nhiễm môi trường nước, không khí, đất và sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên; xử lý chất thải, các chất ô nhiễm khác; bảo tồn đa dạng sinh học và các dịch vụ khác có liên quan. Tuy nhiên, Luật này mới chỉ dừng lại ở việc xác định vị trí của DVMT trong nền kinh tế quốc dân và đưa ra những tiêu chí nhận diện thế nào là DVMT trên cơ sở đối tượng cung cấp của dịch vụ. Do tính giao thoa của DVMT như đã phân tích ở phần đặc điểm của DVMT, quy định này vẫn chưa xác định các DVMT một cách cụ thể và phân biệt nó với các dịch vụ khác. Để giải quyết vấn đề này, cần phải có quy định liệt kê từng loại DVMT với mã ngành cụ thể trong hệ thống ngành kinh tế quốc dân cần phải có mã ngành riêng cho DVMT. Quyết định số 27/2018/QĐ – TTg có quy định về mã ngành cho một số DVMT thuộc lĩnh vực quản lý chất thải như dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải (nằm trong mã ngành cấp 1 là E và có mã ngành cấp 2 là 37...). Tuy nhiên, những DVMT này lại nằm trong mã ngành cấp 1 là E bao gồm cả hoạt động cung cấp nước sạch sinh hoạt vốn không phải là hoạt động cung ứng DVMT, các loại hình DVMT thuộc mã ngành E chưa bao quát hết các DVMT. Nhiều DVMT phổ biến hiện nay vẫn chưa có mã ngành như dịch vụ ĐTM, dịch vụ quan trắc môi trường...

Để phản ánh đúng vị trí, vai trò của DVMT với tư cách là một ngành kinh tế như quy định tại khoản 1 Điều 144 của Luật BVMT 2020, hệ thống ngành kinh tế quốc dân cần phải có một mã ngành cấp 1 dành riêng cho DVMT trong đó quy định mã ngành từ cấp 2 đến cấp 5 cho từng DVMT cụ thể. Việc quy định về mã ngành cho từng DVMT cụ thể cần phải bảo đảm 2 yêu cầu sau:

Thứ nhất, quy tụ các DVMT vào một mã ngành trên cơ sở phân định rõ các dịch vụ giao thoa với các mã ngành khác, theo đó, mã ngành DVMT sẽ bao gồm tất cả các dịch vụ nhằm mục đích cung ứng các hoạt động BVMT như dịch vụ xử lý chất thải, dịch vụ ĐTM, dịch vụ quan trắc môi trường, kiểm định môi trường, kiểm toán môi trường thay vì chỉ bao gồm một số dịch vụ quản lý chất thải như quy định hiện hành¹⁸⁵. Đối với các dịch vụ có tính giao thoa như dịch vụ giám định môi trường thì cần phải căn cứ vào tính chất của từng hoạt động nhất là yêu cầu về chuyên môn, nghiệp vụ để phân vào nhóm DVMT hay nhóm dịch vụ khác theo thông lệ quốc tế.

¹⁸⁵ Xem Quyết định 27/2018/QĐ – TTg ngày 9/8/2016 của TTCP

Thứ hai, các mã ngành cụ thể cần phải được phân hóa theo từng tiêu chí một cách chi tiết theo hướng căn cứ vào tính chất, đối tượng để xác định các nhóm ngành có mã ngành cấp 2 theo cách phân loại phổ biến trên thế giới. Đối với các nhóm có cùng mã ngành cấp 2, cần tiếp tục phân chia cụ thể để xác định mã ngành cấp 3, cấp 4 và cấp 5. Chẳng hạn, đối với dịch vụ xử lý nước thải, Quyết định số 27/2018/QĐ – TTg mới chỉ quy định một mã ngành chung cho hoạt động xử lý nước thải (mã ngành cấp 5: 37.002) mà không có mã ngành riêng cho từng lĩnh vực xử lý nước thải như xử lý nước thải tại khu công nghiệp, xử lý nước thải tại các khu dân cư, đô thị. Trong khi đó, tại Nhật Bản, hoạt động xử lý nước thải đã được phân ngành và có mã ngành cho từng phân ngành cụ thể như thoát nước công cộng, thoát nước làng nông nghiệp, hệ thống xử lý hiện trường, trạm xử lý cho khu dân cư¹⁸⁶.

4.2.2. Giải pháp hoàn thiện quy định về chủ thể cung ứng dịch vụ môi trường

Trong nền kinh tế thị trường, việc lựa chọn chủ thể cung ứng DVMT có vai trò mang tính quyết định đến hiệu quả về môi trường và kinh tế của DVMT và phải theo cơ chế thị trường. Để việc lựa chọn chủ thể cung ứng DVMT đáp ứng được vai trò trên, theo NCS, cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cần được thực hiện như sau:

Thứ nhất, tạo điều kiện cho khu vực tư nhân tham gia cung ứng DVMT trên cơ sở nguyên tắc những công việc nào tư nhân có thể thực hiện thì tốt nhất nên giao cho họ. Ngay cả các DVMT, do đặc điểm mang tính hệ thống nên người cung ứng bắt buộc phải là Nhà nước thì cũng nên giao cho tư nhân thực hiện những khâu hoặc những công việc nhất định. Chẳng hạn, theo quy định của pháp luật, hệ thống thoát nước công cộng hiện nay là thuộc sở hữu nhà nước (bao gồm cả hệ thống thoát nước do nhà nước đầu tư và hệ thống thoát nước do doanh nghiệp đầu tư và bàn giao cho nhà nước quản lý) thì cũng nên giao cho tư nhân thực hiện khâu vận hành, bảo trì công trình thoát nước, thu phí dịch vụ thoát nước...

Thứ hai, về phương thức lựa chọn lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ

Hình thức giao kế hoạch và đặt hàng hiện nay được áp dụng cho những chủ thể khác nhau nhưng điều kiện áp dụng cho các chủ thể này là như nhau. Điều này có thể dẫn đến tình trạng tùy tiện khi áp dụng hai hình thức này. Do vậy, pháp luật cần xác định rõ trường hợp nào sẽ áp dụng hình thức giao kế hoạch, trường hợp nào sẽ áp dụng hình thức đặt hàng đối với từng loại chủ thể là đơn vị sự nghiệp và cá nhân, tổ chức kinh doanh.

Đối với hình thức đấu thầu, những yếu kém và thiếu sót trong thời gian qua tại Việt Nam cần được khắc phục như sau:

¹⁸⁶ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản JICA (2017), Tlđd 153, trang 61

- Hình thức đấu thầu mặc dù ngày càng được sử dụng nhiều hơn ở Việt Nam nhưng chủ yếu là trong lĩnh vực quản lý chất thải như thu gom, làm sạch các nơi công cộng, xử lý chất thải y tế của các cơ sở y tế công lập, xử lý CTRSH. Tuy nhiên, dư địa có thể áp dụng phương thức này ở Việt Nam còn rất lớn. Theo NCS, Nhà nước nên mở rộng hình thức đấu thầu để lựa chọn người cung ứng dịch vụ trong nhiều lĩnh vực như đấu thầu để cung cấp dịch vụ xử lý nguồn nước tại các đô thị lớn như TP.HCM, thành phố Hà Nội. Hiện nay, việc làm sạch nguồn nước trên các con sông, hồ nước ở các thành phố này vẫn do các doanh nghiệp nhà nước độc quyền cung ứng thông qua cơ chế giao nhiệm vụ. Tình trạng độc quyền này không chỉ dẫn đến triệt tiêu sự cạnh tranh nhằm giảm chi phí và nâng cao dịch vụ mà còn tạo điều kiện cho tình trạng tham nhũng, tiêu cực (ví dụ việc mua chế phẩm Redoxy 3C qua công ty Arctic). Trong khi đó, Tổ chức xúc tiến thương mại – môi trường Nhật Bản (JEBO) có nhu cầu cung ứng dịch vụ làm sạch nước sông Tô Lịch bằng công nghệ Nano - Bioreactor nhưng đã không được chấp nhận. Ngoài ra phương thức đấu thầu để lựa chọn người cung cấp DVMT có thể mở rộng áp dụng trong lĩnh vực quản lý môi trường thay vì để các đơn vị sự nghiệp thực hiện, áp dụng trong việc lập quy hoạch BVMT, lập báo cáo hiện trạng môi trường, trong vận hành các công trình BVMT thuộc sở hữu Nhà nước...
- Các địa phương cần sớm ban hành và thực thi hiệu quả các quy định về đấu thầu tại địa bàn mình quản lý, đặc biệt chú trọng đến việc đảm bảo tính cạnh tranh, minh bạch, bình đẳng giữa các chủ thể tham gia đấu thầu nhằm loại bỏ tình trạng độc quyền của các đơn vị công, lợi ích nhóm tại địa phương và lựa chọn được nhà thầu đủ năng lực cung ứng dịch vụ với hiệu quả kinh tế, kỹ thuật và xã hội cao nhất. Bên cạnh đó, khi địa phương có sự phân cấp cho Sở Tài chính, Sở Xây dựng, Sở TN và MT, UBND các cấp thực hiện các công việc cụ thể như xác định đơn giá, khối lượng công việc, nội dung đấu thầu...thì cũng cần có cơ chế cụ thể để đảm bảo trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan này và bản thân các cơ quan này cũng cần ý thức vai trò phối hợp này trong quá trình thực hiện công việc theo sự phân cấp để đạt hiệu quả về tính chính xác, hợp lý và đồng bộ khi xây dựng hồ sơ mời thầu.
- UBND cấp tỉnh cần phân cấp cho người trực tiếp chịu trách nhiệm về chất lượng dịch vụ lựa chọn người cung ứng, cụ thể là UBND quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh thay vì theo phương thức đấu thầu tập trung (giao cho một đơn vị tổ chức đấu thầu thu gom rác trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) như trường hợp Hà Nội đã từng là giao cho Trung tâm mua sắm tài sản công (Sở Tài chính). Qua thực tiễn áp dụng mô hình đấu thầu tập trung ở Hà Nội cho thấy do Trung tâm mua sắm tài sản công không phải là người trực tiếp chịu trách nhiệm về chất lượng thu gom, không có kinh

nghiệm trong tổ chức thu gom nhằm đánh giá năng lực của nhà thầu nên thiếu động lực và khả năng tìm kiếm nhà thầu đáp ứng yêu cầu dẫn đến tình trạng các đơn vị trúng thầu không tổ chức thực hiện việc thu gom, để rác ùn ứ nhưng UBND không thể xử lý kịp thời do không nắm được thông tin cụ thể về nhà thầu.

- Đảm bảo sự tham gia của cộng đồng trong việc tiếp cận thông tin, đóng góp ý kiến trong quá trình đấu thầu

Cộng đồng bao gồm những cá nhân, hộ gia đình, tổ chức ...vừa là chủ thể xả thải, vừa là chủ thể gánh chịu chi phí cho việc sử dụng DVMT, vừa là người thụ hưởng DVMT và chịu tác động bởi chất lượng của dịch vụ được cung ứng. Do đặc thù của một số loại hình DVMT như dịch vụ thu gom, vận chuyển CTRSH, theo quy định hiện hành, chủ thể có quyền lựa chọn bên cung ứng dịch vụ như dịch vụ thu gom CTRSH là chủ thể có thẩm quyền giao nhiệm vụ, tổ chức đấu thầu hoặc đặt hàng cung ứng dịch vụ, còn bản thân người sử dụng dịch vụ không thể có toàn quyền quyết định đối với việc lựa chọn bên cung ứng dịch vụ cho mình¹⁸⁷. Nhiều địa phương lựa chọn phương án giao cho UBND cấp xã hoặc cấp huyện kí kết hợp đồng với bên cung ứng dịch vụ thu gom CTRSH. Trong trường hợp này, UBND là chủ thể lựa chọn người cung ứng nhưng không phải là bên sử dụng dịch vụ. Do vậy, tư cách pháp lý của UBND có thể được ngầm hiểu là chủ thể đại diện cho chủ nguồn thải để ký kết hợp đồng. Đây chính là sự khác biệt giữa dịch vụ thu gom CTRSH và các dịch vụ công ích khác khi Nhà nước đóng vai trò là một bên sử dụng dịch vụ. Tuy nhiên, khi UBND đại diện cho chủ nguồn thải để ký kết hợp đồng thì liệu rằng quyền lựa chọn chủ thể thu gom của chủ nguồn thải có bị mất đi và chuyển giao toàn bộ cho UBND hay không? Vai trò, quyền và nghĩa vụ của UBND đối với hợp đồng dịch vụ này như thế nào?

Theo quan điểm của NCS, việc pháp luật buộc chủ nguồn thải phải trực tiếp ký hợp đồng dịch vụ thu gom CTRSH là không phù hợp và khó thực hiện trên thực tế so với việc giao cho UBND đại diện ký hợp đồng. Tuy nhiên, việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ cần được tiến hành một cách công khai, minh bạch, bình đẳng, thực chất và pháp luật cần xác định rõ quyền và trách nhiệm của UBND trong việc lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ đáp ứng đầy đủ năng lực và điều kiện theo quy định của pháp luật và đảm bảo quyền tham

¹⁸⁷ Một số địa phương quy định rõ quyền lựa chọn chủ thể cung ứng của UBND. Chẳng hạn, khoản 3 điều 2 Quyết định số 22/2019/QĐ – UBND ngày 19/9/2019 của UBND tỉnh Sóc Trăng Quy định giá tối đa dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng quy định: “Đơn vị thu gom, vận chuyển là các tổ chức, doanh nghiệp, đơn vị được UBND các huyện, thị xã, thành phố lựa chọn cung ứng dịch vụ sự nghiệp công”; điều 3 Quyết định số 06/2018/QĐ – UBND ngày 04/5/2018 của UBND tỉnh Đồng Tháp Về việc quy định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Đồng Tháp quy định việc lựa chọn phương thức cung ứng dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải do UBND cấp huyện thực hiện theo phương thức đấu thầu, trường hợp không đáp ứng điều kiện đấu thầu thì thực hiện theo phương thức đặt hàng.

gia giám sát của người dân trong việc lựa chọn cũng như thực thi hợp đồng dịch vụ. Người dân có thể tham gia vào quá trình lựa chọn nhà thầu thông qua quy chế thực hiện dân chủ ở cơ sở như Hội nghị tổ dân phố, Hội nghị nhà chung cư hoặc các hình thức lấy ý kiến trực tuyến khác để góp phần đảm bảo tính minh bạch, công khai, bình đẳng của việc đấu thầu và nâng cao chất lượng dịch vụ được cung ứng, cụ thể là đại diện người dân (người sử dụng dịch vụ) tham gia thẩm định trong lựa chọn nhà thầu như kiểm tra, đánh giá kế hoạch lựa chọn nhà thầu, hồ sơ mời thầu, kết quả sơ tuyển, kết quả lựa chọn nhà thầu.... Ngay cả đối với hình thức giao nhiệm vụ và đặt hàng, người dân cũng cần được tiếp cận thông tin đầy đủ và tham gia đóng góp ý kiến bằng nhiều hình thức khác nhau.

Thứ ba, hình thành mạng lưới doanh nghiệp cung ứng DVMT

Muốn thị trường hóa DVMT, một trong các yếu tố tiên quyết là phải hình thành được mạng lưới doanh nghiệp cung ứng dịch vụ đáp ứng được yêu cầu về năng lực cung ứng dịch vụ nhất là các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân. Nếu không kiện toàn được mạng lưới này sẽ không có các doanh nghiệp có khả năng tham gia cung ứng dịch vụ, bảo đảm yêu cầu về chất lượng và sự cạnh tranh lành mạnh. Để phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT, Nhà nước đầu tư thành lập doanh nghiệp nhà nước để cung ứng DVMT bởi có một số DVMT rất khó để thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân và điều này cũng phù hợp với nguyên tắc: “Đầu tư vốn nhà nước để hình thành và duy trì doanh nghiệp ở những khâu, công đoạn then chốt trong một số ngành, lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không tham gia”¹⁸⁸. Nhà nước thông qua quyền lực và nguồn tài chính, bằng các biện pháp quy hoạch, đưa ra tín hiệu về giá để tăng cầu trong sử dụng DVMT, khuyến khích các thành phần kinh tế thành lập các doanh nghiệp cung ứng DVMT lớn về số lượng, đa dạng về loại hình, có quy mô lớn. Theo NCS, đây được coi là giải pháp cơ bản, phù hợp với cơ chế thị trường. Mặt khác, để tăng quy mô của doanh nghiệp cung ứng dịch vụ, Nhà nước cần đưa ra các tiêu chí cụ thể để lựa chọn nhà thầu cung ứng dịch vụ như tiêu chí về năng lực tài chính của nhà thầu dưới dạng quy mô vốn chủ sở hữu, điều kiện về cơ sở vật chất, tăng quy mô của các gói thầu, tránh tình trạng chia nhỏ các gói thầu để phù hợp với khả năng cung ứng của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, từng bước loại bỏ các tổ thu gom rác dân lập ra khỏi hệ thống chủ thể cung ứng DVMT...

4.2.3. Giải pháp hoàn thiện quy định pháp luật về giá dịch vụ môi trường

4.2.3.1. Về định hướng hoàn thiện

Mặc dù hiện còn có nhiều quan điểm về giá của hàng hoá nhưng nhìn chung các quan điểm này đều thống nhất giá cả là biểu hiện bằng tiền của giá trị và giá trị sử dụng của hàng

¹⁸⁸ Khoản 3 Điều 5 của Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp

hoá, đồng thời cũng biểu hiện một cách tổng hợp các mối quan hệ trong nền kinh tế quốc dân. Từ quan niệm này, có thể xác định giá của DVMT là biểu hiện bằng tiền của giá trị xã hội, của một đơn vị sử dụng nhất định. Đối với người sử dụng dịch vụ, giá cả là tổng số tiền phải chi ra để có quyền sử dụng một lượng hàng hoá nhất định. Đối với người bán, giá cả là tổng số tiền thu được khi tiêu thụ một lượng hàng hoá nhất định. Giá cả phản ánh mối quan hệ về lợi ích kinh tế giữa người mua và người bán, biểu hiện sự thừa nhận của thị trường về hàng hoá thông qua quyết định của người mua. Việc xác định giá DVMT sẽ tác động đến chất lượng môi trường theo hai cách: (i) tác động đến hành vi gây ô nhiễm, sự lựa chọn các yếu tố đầu vào của doanh nghiệp và việc mua sắm sản phẩm của hộ gia đình, cá nhân; (ii) tạo nguồn thu cho Nhà nước thực hiện việc quản lý môi trường và hỗ trợ cho các hoạt động kiểm soát ô nhiễm¹⁸⁹.

Do đặc điểm của DVMT được cung ứng bởi các chủ thể khác nhau, giá trị mà dịch vụ môi trường cung ứng cũng bao gồm nhiều loại giá trị (trực tiếp và gián tiếp như giá trị tâm sinh thông qua việc tạo ra môi trường sống trong lành....) nên việc xác định các yếu tố hình thành giá dịch vụ, các yếu tố tạo nên giá trị xã hội của hàng hoá là vô cùng phức tạp và thường có sự quản lý chặt chẽ của Nhà nước.

Trong điều kiện kinh tế thị trường, giá cả của DVMT, về nguyên tắc phải được xác định theo quy luật của kinh tế thị trường trên cơ sở các nhân tố ảnh hưởng đến sự hình thành và vận động của giá cả như giá trị của hàng hoá, giá trị sử dụng của hàng hoá, tiền tệ, quan hệ cung cầu, tác động của chính sách kinh tế

Để tạo ra một môi trường phát triển lành mạnh, bền vững của DVMT, theo NCS, giá DVMT phải bảo đảm đáp ứng các yêu cầu sau:

Thứ nhất, giá cả của DVMT phải hình thành và vận động trên cơ sở quan hệ thị trường. Để đảm bảo yêu cầu này, trước hết phải coi DVMT là một loại hàng hoá, giá cả của loại hàng hoá này phải được điều chỉnh theo quy định của pháp luật về giá. Muốn vậy, trước hết chúng ta phải từng bước thay thế việc trả tiền cho hành vi sử dụng từ hình thức trả phí theo quy định của pháp luật về phí và lệ phí với ý nghĩa là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công sang trả tiền theo quy định của pháp luật về giá với ý nghĩa là khoản tiền mà người sử dụng dịch vụ phải trả cho người cung ứng để bảo đảm bù đắp chi phí và lợi nhuận cho nhà đầu tư. Theo quy định của Luật Phí và Lệ phí 2015, Việt Nam đã áp dụng hình thức này thông qua việc quy định chuyển 17 loại phí trước đây sang giá dịch vụ do Nhà nước

¹⁸⁹ US Environmental Protection Agency – U.S EPA (2004), Tlđd 139, trang ii

định giá trong đó có một số DVMT như dịch vụ xử lý, dịch vụ thu gom, vận chuyển CTRSH.¹⁹⁰ Ngoài ra, khi lựa chọn khu vực tư nhân cung cấp DVMT, Nhà nước cũng cần có cơ chế bảo đảm giá dịch vụ theo cơ chế thị trường thông qua đấu thầu. Việc đấu thầu lựa chọn người cung ứng DVMT theo quy định hiện hành có xu hướng mở rộng thông qua các quy định tại Luật Đấu thầu, Luật Đầu tư công (áp dụng đối với dự án sử dụng vốn Nhà nước), quy định tại khoản 2 Điều 78 của Luật BVMT 2020 (quy định về cơ chế lựa chọn người cung ứng dịch vụ xử lý chất thải sinh hoạt), Nghị định số 32/2019/NĐ – CP quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách Nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên... Tuy nhiên, việc đấu thầu chọn nhà cung ứng dịch vụ hiện nay vẫn có nhiều bất cập như NCS đã phân tích ở trên.

Thứ hai, giá DVMT phải phản ánh đúng các yếu tố hình thành giá, bảo đảm lợi nhuận hợp lý cho nhà đầu tư, hạn chế tình trạng bao cấp từ ngân sách Nhà nước.

Trong điều kiện nguồn vốn từ ngân sách đầu tư cho hoạt động BVMT còn hạn chế, chưa đáp ứng nhu cầu, giá DVMT phải được xác định trên cơ sở các yếu tố hình thành giá, bảo đảm tính đúng, tính đủ các chi phí và lợi nhuận hợp lý của nhà đầu tư.

Thứ ba, giá DVMT bảo đảm lợi ích chính đáng và khả năng chi trả của người sử dụng dịch vụ.

Mặc dù giá DVMT phải đảm bảo bù đắp chi phí và lợi nhuận hợp lý nhưng Nhà nước cũng cần phải tính đến mối tương quan giữa giá dịch vụ và khả năng chi trả, mức độ sẵn sàng chi trả của người sử dụng dịch vụ. Nếu giá dịch vụ quá cao sẽ làm gia tăng chi phí môi trường, tăng giá thành của hàng hoá, ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh quốc gia và người sử dụng dịch vụ thường có phản ứng đối phó trên cơ sở lý thuyết trò chơi bằng hành vi đốt rác hoặc đổ rác ra ao, hồ, sông, suối, lề đường... nhằm giảm thiểu số tiền phải chi trả¹⁹¹.

Theo nguyên tắc Người gây ô nhiễm phải trả tiền, chủ nguồn thải phải gánh chịu chi phí cho hành vi làm tổn hại đến môi trường. Chi phí cho việc khắc phục và kiểm soát ô nhiễm thường rất lớn nên việc Nhà nước có cơ chế, chính sách nhằm định hướng hành vi giảm thiểu phát thải của các chủ thể trong xã hội không chỉ góp phần BVMT mà còn làm giảm tiền dịch vụ. Bên cạnh đó, người sử dụng dịch vụ cũng cần được tiếp cận dịch vụ với giá cả cạnh tranh từ các chủ thể cung ứng dịch vụ khác nhau nhằm đảm bảo lợi ích chính đáng về giá dịch vụ.

Thứ tư, giá DVMT phải bảo đảm sự công bằng, phải được xác định trên cơ sở đơn vị hàng hoá dịch vụ sử dụng, không tính bình quân.

¹⁹⁰ Xem Phụ lục 2 của Luật Phí và lệ phí 2015

¹⁹¹ Germà Bel, Raymond Gradus (2016), *Effects of Unit – Based Pricing on Household Waste Collection Demand: A Meta – Regression Analysis*, Resource and Energy Economic, Vol 44, trang 169

Việc thu bình quân theo đầu người hoặc theo hộ không bảo đảm sự công bằng và đặc biệt là không đáp ứng được yêu cầu của nguyên tắc PPP là định hướng hành vi tác động vào môi trường theo hướng khuyến khích hành vi tác động có lợi cho môi trường. Nếu mỗi hộ gia đình dù thải lượng nhiều hay ít đều phải trả một số tiền thu gom như nhau sẽ không khuyến khích họ lựa chọn những phương thức tiêu dùng bền vững nhằm giảm bớt số tiền phải trả thông qua giảm thải vào môi trường. Tại Việt Nam, theo quy định của Luật BVMT 2020 một trong các căn cứ xác định giá thu gom vận chuyển, xử lý CTRSH là khối lượng, thể tích chất thải đã được phân loại¹⁹². Quy định này đã được cụ thể hoá bởi Nghị định số 08/2022/ ND – CP và Thông tư số 02/2022/TT – BTNMT. Theo Điều 30 Thông tư số 02/2022/TT- BTNMT, UBND cấp tỉnh quyết định hình thức thu giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH theo khối lượng hoặc thể tích chất thải theo một trong các trường hợp: (i) Thông qua giá bán bao bì đựng CTRSH, giá bán bao bì bao gồm giá thành sản xuất bao bì và giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý CTRSH; (ii) Thông qua thể tích thiết bị chứa đựng CTRSH; (iii) Thông qua việc cân xác định khối lượng CTRSH (đối với các cơ quan, tổ chức) hoặc các hình thức khác do UBND cấp tỉnh quy định.

Theo các phương thức trên, theo NCS, phương thức “Thông qua giá bán bao bì đựng CTRSH. Giá bán bao bì bao gồm giá thành sản xuất bao bì và giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý” là khả thi nhất và đã được áp dụng ở nhiều nước trên thế giới¹⁹³. Tuy nhiên, để thực hiện phương thức này, Bộ TN và MT cần quy định rõ ai là người sản xuất và bán bao bì đựng chất thải, việc phân bổ nguồn thu giữa người sản xuất bao bì và người cung ứng dịch vụ quản lý chất thải sinh hoạt như thế nào? Theo NCS, Nhà nước nên quy định rõ hình thức, mẫu mã của bao bì để áp dụng thống nhất, đặt hàng các đơn vị sản xuất bao bì để bán cho các cơ sở cung ứng dịch vụ. Giá bán bao bì cho đơn vị cung ứng dịch vụ chỉ bao gồm chi phí sản xuất bao bì và lợi nhuận của người sản xuất. Sau đó người cung ứng dịch vụ sẽ bán bao bì này cho chủ nguồn thải (giá bán sẽ cộng thêm chi phí thu gom, vận chuyển, xử lý). Người cung ứng dịch vụ thu gom sẽ được hưởng một phần tương ứng với giá dịch vụ thu gom, phần còn lại sẽ chuyển cho người cung ứng dịch vụ vận chuyển, xử lý theo định mức do UBND cấp tỉnh quy định.

4.2.3.2. Các giải pháp cụ thể

Thứ nhất, xác định rõ các phân ngành dịch DVMT cụ thể thuộc đối tượng được Nhà nước định giá

Pháp luật về giá chỉ xác định dịch vụ công ích và dịch vụ sự nghiệp công thuộc danh mục dịch vụ được Nhà nước định giá và xác định DVMT thuộc dịch vụ sự nghiệp công mà

¹⁹² Điểm b khoản 1 Điều 79 của Luật BVMT 2020

¹⁹³ Germà Bel, Raymond Gradus (2016), Tlđd 191, trang 170

chưa có danh mục các DVMT cụ thể thuộc đối tượng Nhà nước định giá nên gây khó khăn trong việc áp dụng quy định này.

Thứ hai, chuyển từ thu phí sang thu giá dịch vụ đối với một số DVMT

Trong nền kinh tế kế hoạch hóa, tập trung theo cơ chế bao cấp việc trả tiền cho sử dụng DVMT thường được thực hiện hiện thông qua nghĩa vụ nộp phí, việc hưởng dịch vụ giống như một thứ phúc lợi. Tuy nhiên, trong điều kiện kinh tế thị trường, cách tiếp cận này là không phù hợp do sẽ gây cản trở việc thu hút vốn đầu tư từ khu vực tư nhân đầu tư cung ứng DVMT. Khi tư nhân cung ứng DVMT thì họ phải có doanh thu để bù đắp chi phí và tìm kiếm lợi nhuận. Nếu không chuyển từ phí sang dịch vụ thì họ không thể có nguồn thu do không được thu phí. Mặt khác, việc thu phí sẽ không thể các biệt hóa được chi phí mà người sử dụng phải trả như trả tiền cho việc sử dụng dịch vụ. Để giải quyết vấn đề này cần phải sửa đổi, bổ sung quy định của Luật Phí và Lệ phí theo hướng chuyển một số loại phí mà trước hết là phí BVMT đối với nước thải sang cơ chế trả tiền cho việc sử dụng dịch vụ vì đây là vấn đề mang tính bức xúc. Mặc dù theo quy định của pháp luật hiện hành, người dân vẫn phải trả tiền cho việc xả nước thải vào môi trường thông qua nghĩa vụ phí BVMT đối với nước thải. Tuy nhiên, do nhu cầu, đòi hỏi từ thực tiễn, một số địa phương đã phải chủ động chuyển sang thu giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải. Theo NCS, việc trả tiền cho hành vi xả thải vào môi trường chỉ nên áp dụng đối với các lĩnh vực mà không thể định lượng được lượng chất thải thải vào môi trường như đối với hoạt động khai thác khoáng sản, khí thải ... còn đối với việc thoát nước và xử lý nước thải, khi có thể xác định được khối lượng và thành phần của nước thải làm căn cứ xác định tiền dịch vụ phải trả thì nên chuyển sang hình thức trả tiền cho việc sử dụng dịch vụ.

Thứ ba, các địa phương cần sớm ban hành đơn giá cho các DVMT thuộc dịch vụ sự nghiệp công như giá thu gom CTRSH, giá dịch vụ ĐTM để làm cơ sở cho việc lập hồ sơ mời thầu, công tác phê duyệt, quyết toán dự án sử dụng vốn từ ngân sách Nhà nước, tránh tình trạng phải đợi đơn giá hoặc phải sử dụng đơn giá từ những năm trước không còn phù hợp nữa.

Thứ tư, về mức giá dịch vụ

Việc xây dựng đơn giá DVMT cần phải được thực hiện trên cơ sở xác định đúng và đủ các yếu tố hình thành giá theo cơ chế thị trường. Trong việc xác định yếu tố cấu thành giá, Nhà nước không nên căn cứ vào các quy định áp dụng cho khu vực Nhà nước mà phải cập nhật giá thị trường tại thời điểm ban hành, việc căn cứ vào các quy định áp dụng cho khu vực công để xác định giá DVMT áp dụng trên thị trường sẽ rất khó để có được đơn giá phù hợp. Chẳng hạn, khi ban hành đơn giá dịch vụ phân tích và quan trắc môi trường trên địa bàn TP.HCM, cơ sở xây dựng đơn giá dựa trên quy định về thực hiện mức lương cơ sở

đối với các đối tượng hưởng lương, phụ cấp trong các cơ quan, đơn vị sự nghiệp công lập của Đảng, Nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội và hội có tính chất đặc thù và quy định về chế độ quản lý, tính hao mòn tài sản cố định trong các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và các tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước là khó có thể chấp nhận vì người cung ứng những dịch vụ này có thể là chủ thể kinh doanh, tiền lương trả cho người lao động là theo cơ chế thỏa thuận, chi phí khấu hao là theo phương án kinh doanh, chủng loại trang thiết bị, công nghệ vốn dĩ vô cùng đa dạng.

Theo nguyên tắc PPP, chi phí mà người gây ô nhiễm phải trả để khắc phục hậu quả phải tương ứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu đến môi trường. Theo Nguyên tắc Thuế Pigou thì mức thuế ô nhiễm tính cho mỗi đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm có giá trị bằng chi phí ngoại ứng do đơn vị sản phẩm gây ô nhiễm gây ra tại mức sản lượng tối ưu xã hội Q^* . Loại thuế này nhằm mục đích buộc nhà sản xuất phải "nội hoá các ngoại ứng" và điều chỉnh mức hoạt động của mình về sản lượng tối ưu xã hội, vì thế còn được gọi gọi là "thuế ô nhiễm tối ưu". Tuy nhiên, do đặc điểm của DVMT như dịch vụ thu gom chất CTRSH là nguồn phát sinh phân tán, nhỏ lẻ nên rất khó có thể định lượng được số lượng, thành phần chất thải mà từng hộ gia đình, cá nhân xả thải làm căn cứ để xác định mức giá mà họ phải trả nên trên thực tế, căn cứ tính giá dịch vụ tại các địa phương khá đa dạng, chủ yếu tính theo hộ, theo đầu người. Việc thu giá như vậy đã không bảo đảm nguyên tắc là số tiền phải trả bằng chi phí ngoại ứng do đơn vị gây ô nhiễm gây ra để buộc người gây ô nhiễm điều chỉnh mức hoạt động của mình về "sản lượng tối ưu xã hội" vì có xả nhiều hay ít thì số phí phải trả không thay đổi. Để có thể buộc chủ thể phát thải trả tiền tương xứng với chi phí ngoại ứng để buộc họ vì lợi ích của mình phải giảm thiểu phát thải vào môi trường, việc trả tiền giá dịch vụ cần phải được xác định trên cơ sở số lượng và chủng loại chất thải thải ra. Nhà nước là chủ thể chịu trách nhiệm quản lý chất thải nói chung và ở góc độ tài chính, Nhà nước sẽ thực hiện bằng ba cách như sau: (i) trợ cấp toàn bộ và chủ thể phát thải không phải đóng phí, thuế cho hành vi xả thải; (ii) đưa ra mức phí mang tính chất cào bằng cho mỗi hộ gia đình, cá nhân. Cách này cho hộ gia đình, cá nhân biết về sự tồn tại của chi phí liên quan đến hành vi phát thải họ nhưng không đưa ra tín hiệu về giá để họ có động lực giảm thiểu việc phát thải, và (iii) sử dụng giá khuyến khích (incentive pricing), theo đó, mức giá này được xác định thông qua việc xác định chủ nguồn thải, xác định khối lượng chất thải phát sinh và nỗ lực của từng cá nhân đối với việc giảm thiểu phát thải¹⁹⁴. Khối lượng phát thải sẽ được tính bằng trọng lượng, thể tích hoặc túi... Thay vì đóng tiền dịch vụ hàng tháng, người dân sẽ bỏ tiền để mua túi đựng rác theo quy định để được thu

¹⁹⁴ Anknee Kirakozian (2016), *One Without the Other? Behavioural and Incentive Policies for Household Waste Management*, Journal of Economic Surveys, Vol30, No.3, trang 532

gom rác thải. Khối lượng phát thải càng nhiều thì số tiền bỏ ra để mua túi càng lớn và ngược lại. Các chủ nguồn thải có thể giảm chi phí phải trả thông qua việc lựa chọn phương thức tiêu dùng ít sản sinh chất thải hoặc sản sinh những chất thải có thể tái chế, tái sử dụng, những chất thải có chi phí xử lý thấp. Nếu mức phí thu gom quá thấp sẽ không đủ để thực hiện việc thu gom có chất lượng, người cung ứng dịch vụ khó có thể đầu tư để mua sắm phương tiện thu gom đảm bảo vệ sinh môi trường và đặc biệt là không khuyến khích tư nhân đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh dịch vụ này. Do vậy, Nhà nước cần xây dựng lộ trình giá dịch vụ dựa trên khối lượng chất thải sao cho vừa phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của địa phương, vừa đảm bảo chi trả cho công tác thu gom, tiến tới bù đắp chi phí xử lý, giảm dần hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước¹⁹⁵. Luật BVMT 2020 tuy chưa quy định cụ thể về vấn đề này nhưng đã có quy định mang tính nguyên tắc như yêu cầu hộ gia đình, cá nhân phải để chất thải sinh hoạt trong bao bì theo quy định, người thu gom có quyền từ chối thu gom nếu chất thải không được để trong bao bì đúng quy định¹⁹⁶. Về chi phí thu gom, vận chuyển, xử lý, Luật BVMT 2020 cũng quy định phải căn cứ vào “khối lượng hoặc thể tích được phân loại”¹⁹⁷. Mặc dù nguyên tắc trên còn phải chờ quy định cụ thể của Chính phủ và Bộ TN và MT. Tuy nhiên, nếu áp dụng cách này có thể nảy sinh tình trạng, để giảm số triển phải trả người dân sẽ không mua túi đựng rác, không giao rác cho người thu gom mà họ sẽ lén lút xả rác trái phép ra nơi công cộng, ao, hồ, kênh rạch. Do vậy, đi đôi với việc buộc người xả thải trả tiền thu gom theo khối lượng, Nhà nước cần phải có cơ chế kiểm tra, giám sát và xử lý hành vi vi phạm hiệu quả và đặc biệt là có mức giá hợp lý để người dân sẵn sàng chi trả. Tính hợp lý của giá do Nhà nước quy định, không chỉ là đảm bảo tính đúng, tính đủ các yếu tố cấu thành giá mà còn phải bảo đảm phù hợp với khả năng và thái độ sẵn sàng chi trả của người sử dụng dịch vụ. Để định lượng mức giá trên cơ sở khả năng và thái độ sẵn sàng chi trả, cần phải có sự tham gia của các tổ chức tư vấn về giá. Bằng các phương pháp phân tích định lượng (kinh tế lượng). Theo khảo sát của Ngân hàng thế giới, các định mức quốc tế đề xuất một mức phí chi trả chiếm từ 1-1,5% thu nhập trung bình của các hộ gia đình, trong khi đó, mức phí bình quân/tháng đối với các hộ gia đình ở Việt Nam hiện dưới 0,5%¹⁹⁸. Rõ ràng mức giá này là quá thấp, không bảo đảm yêu cầu lấy thu bù chi, và đủ sức hấp dẫn đối với nhà đầu tư. Mức phí này cũng sẽ tác động đến dịch vụ được cung ứng¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Ngân hàng thế giới (2018), Tlđd 114, trang 163

¹⁹⁶ Điều 77 Luật BVMT 2020

¹⁹⁷ Điều 79 Luật BVMT 2020

¹⁹⁸ Ngân hàng thế giới (2018), Tlđd 114, trang 164

¹⁹⁹ Chẳng hạn, trường hợp của thị xã Lạng Sơn (nay là thành phố Lạng Sơn), Theo Sổ tay hướng dẫn sử dụng công cụ kinh tế cho các mục tiêu môi trường trong kế hoạch hóa phát triển thuộc Dự án VIE/97/007, Bộ Kế hoạch và đầu tư, từ 6/1993 trở về trước, dịch vụ thu gom do doanh nghiệp nhà nước cung ứng miễn phí, nguồn thu của doanh

4.2.4. Giải pháp về quản lý chất lượng

Thứ nhất, về điều kiện đối với chủ thể cung ứng DVMT

Mặc dù việc giảm thiểu những rào cản gia nhập thị trường đối với nhà đầu tư luôn là tiêu chí để đánh giá chỉ số bảo vệ nhà đầu tư và môi trường kinh doanh của một quốc gia nhưng có những loại hình dịch vụ như ĐTM, đánh giá môi trường chiến lược có tác động lớn đến môi trường, xã hội và hậu quả của việc cung ứng dịch vụ này không chỉ gây thiệt hại về kinh tế, không chỉ tác động đến một vài chủ thể mà còn tác động tiêu cực, lâu dài đến môi trường, xã hội và cả cộng đồng, đặc biệt là trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh tốc độ đô thị hoá và ý thức về môi trường của các cá nhân, tổ chức trong xã hội còn thấp. Do vậy, danh mục ngành nghề đầu tư có điều kiện cần bổ sung 2 loại hình dịch vụ này nhằm kiểm soát điều kiện cung ứng dịch vụ, giảm thiểu hậu quả phát sinh do chất lượng dịch vụ không đạt yêu cầu.

Đối với những ngành nghề thuộc danh mục kinh doanh có điều kiện theo quy định của Luật Đầu tư như dịch vụ xả thải vào nguồn nước, Bộ TN và MT cần có văn bản hướng dẫn cụ thể về điều kiện hoạt động đối với loại hình này. Đối với những ngành đã có quy định hướng dẫn thì pháp luật cần đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ và khả thi, tránh tình trạng đặt ra điều kiện nhưng nhà đầu tư không biết phải làm thế nào để đáp ứng điều kiện đó do chưa có quy định cụ thể như trường hợp điều kiện về cấp chứng chỉ dành cho người quản lý cơ sở xử lý chất thải.

Đối với các quy chuẩn kỹ thuật về môi trường, bên cạnh việc sớm ban hành bổ sung những quy chuẩn còn thiếu để làm cơ sở cho việc xác định, đánh giá chất lượng dịch vụ, việc xây dựng và ban hành quy chuẩn cần được cập nhật những quy chuẩn mới về môi trường, tránh tình trạng đạt chuẩn mà vẫn gây ô nhiễm môi trường và gây phản ứng tiêu cực về phía cộng đồng dân cư xung quanh khu vực dự án. Bên cạnh đó, chính quyền địa phương, cụ thể là UBND cấp tỉnh cần chủ động xây dựng quy chuẩn kỹ thuật môi trường để đảm bảo sự cá biệt hoá và phạm vi áp dụng về không gian của các quy chuẩn phù hợp với từng vùng miền, địa phương. Chẳng hạn, đối với dịch vụ thu gom CTRSH, các quy định về yêu cầu kỹ thuật, quy trình quản lý CTRSH theo Phụ lục II của Nghị định số

nghiệp được phân bổ từ ngân sách Nhà nước. Do nguồn thu không đủ để làm tốt các dịch vụ nên chất lượng dịch vụ thường kém. Ngày 01/7/1993, UBND tỉnh Lạng Sơn ra Quyết định N – 487/QĐ/UB-KT giao cho Công ty môi trường đô thị Huy Hoàng nhiệm vụ thu gom rác thải trên địa bàn thị xã và bốn thị trấn vệ tinh quanh thị xã và công ty này được quyền thu phí rác thải từ các hộ gia đình, cá nhân. Phí thu gom hiện chiếm khoảng 30% tổng nguồn thu của công ty; 70% nguồn thu còn lại công ty được ngân sách Nhà nước trợ cấp. Các hộ gia ở Lạng Sơn tỏ ra sẵn sàng chi trả phí rác thải, bù lại học được hưởng chất lượng dịch vụ thu gom rác tốt hơn và hiệu quả hơn. Nếu công ty được phép tăng phí, các hộ gia đình, các doanh nghiệp vẫn sẽ sẵn sàng chi trả và do đó sẽ không cần đến trợ cấp Nhà nước. Tất cả các bên liên quan đều thừa nhận tỉnh Lạng Sơn đã có tiên bộ rõ rệt trong công tác thu gom rác thải. Nguyễn Thế Chinh (2004), Tlđđ 18, tr.161, 162

38/2015/NĐ - CP được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 40/2019/NĐ - CP trước đây và quy định của Nghị định số 08/2022/NĐ – CP hiện hành còn quá chung chung, chỉ đưa ra các yêu cầu mang tính định tính hoặc chưa hợp lý như đối với thiết bị lưu trữ phải bảo đảm lưu trữ an toàn, không bị hư hỏng, rách vỡ, đối với phương tiện vận chuyển thì vẫn cho phép sử dụng xe tải thùng hở để vận chuyển chất thải²⁰⁰...Để bảo đảm chất lượng dịch vụ thu gom chất thải sinh hoạt, pháp luật cần phải có quy chuẩn quy định rõ yêu cầu về kỹ thuật đối với phương tiện thu gom, tần suất thu gom, thiết bị lưu trữ như quy định về kết cấu của thiết bị, phương tiện, phải có nắp đậy, quy định về khoảng cách tối thiểu giữa địa điểm đặt thiết bị lưu trữ với nhà ở gần nhất, khoảng cách tối đa giữa các điểm tập kết...Đối với phương tiện vận chuyển thì bắt buộc phải sử dụng phương tiện chuyên dụng là xe cơ giới, các phương tiện vận chuyển rác thuộc đối tượng bắt buộc kiểm định để tránh tình trạng hiện nay còn nhiều cơ sở thu gom CTRSH sử dụng phương tiện thủ công như xe đẩy, xe ba gác không thuộc đối tượng phải kiểm định)...

Trong mối tương quan với giá DVMT, việc tăng giá DVMT phải đi kèm với việc nâng cao chất lượng dịch vụ. Pháp luật hiện hành dù đã có hướng tiếp cận giá dịch vụ gắn với chất lượng dịch vụ được cung ứng²⁰¹ nhưng đối với một số dịch vụ đặc thù như dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải, chất lượng dịch vụ chỉ có thể được cải thiện khi có giải pháp đồng bộ về hạ tầng kỹ thuật, quy hoạch đô thị, quy hoạch xây dựng, phòng chống biến đổi khí hậu...

Thứ hai, về cơ chế xử lý vi phạm quy định về chất lượng dịch vụ

Đối với chế tài hành chính, pháp luật cần bổ sung những hành vi vi phạm làm cơ sở cho việc xử phạt như không có biện pháp thu gom triệt để nước thải, không vận hành công trình xử lý chất thải. Đối với những hành vi đã được quy định thì mức phạt hiện nay còn chưa tương xứng với mức độ vi phạm nên người vi phạm sẵn sàng chịu phạt để trốn tránh việc tuân thủ pháp luật. Bên cạnh đó, sự thiếu kiên quyết của cơ quan nhà nước có thẩm quyền, sự yếu kém trong việc quản lý chuỗi cung ứng dịch vụ cũng cần được cải thiện và khắc phục để nâng cao ý thức của chủ thể cung ứng dịch vụ và đảm bảo chất lượng dịch vụ được cung ứng. Ngoài ra, để tạo điều kiện cho bên cung ứng dịch vụ thực hiện đúng cam kết về chất lượng dịch vụ, Nhà nước cần nâng cao chất lượng công tác quy hoạch, thực hiện việc đầu tư các công trình, tiện ích có liên quan như quy hoạch các cơ sở xử lý chất thải

²⁰⁰ Xem Phụ lục II của Nghị định số 38/2015/NĐ - CP Về quản lý chất thải và phế liệu

²⁰¹ Điều 38 Nghị định số 80/2014/NĐ – CP quy định về Nguyên tắc và phương pháp xác định giá dịch vụ thoát nước như sau: “Giá dịch vụ thoát nước gắn với chất lượng cung cấp dịch vụ thoát nước và không phân biệt đối tượng áp dụng là tổ chức, cá nhân trong hay ngoài nước, phù hợp với các chế độ, chính sách của Nhà nước”

đáp ứng nhu cầu, quy hoạch và thiết lập các điểm thu gom chất thải...tránh tình trạng cơ quan nhà nước có thẩm quyền buộc bên cung ứng dịch vụ phải vi phạm thoả thuận về chất lượng dịch vụ như trường hợp do thiếu cơ sở xử lý chất thải đáp ứng nhu cầu thực tế, cơ quan nhà nước buộc các cơ sở cung ứng dịch vụ xử lý chất thải phải tiếp nhận và xử lý chất thải vượt công suất thiết kế được phê duyệt dẫn đến quá tải, gây ô nhiễm môi trường.

Đối với chế tài hình sự, bản thân cơ quan công quyền cần nhận thức được hậu quả lâu dài và nghiêm trọng của hành vi vi phạm quy định về BVMT nói chung và vi phạm quy định về chất lượng DVMT nói riêng. Bên cạnh đó, việc xử lý loại tội phạm này đòi hỏi năng lực và điều kiện chuyên môn riêng biệt nên trong tương lai, Nhà nước cần lập Toà án chuyên trách về môi trường và chuẩn bị nhân sự cần thiết cho hoạt động của Toà án này.

Bản thân người dân, cộng đồng là những chủ thể trực tiếp sử dụng dịch vụ hoặc chịu tác động trực tiếp hoặc gián tiếp của quá trình cung ứng dịch vụ nên pháp luật cần có cơ chế khuyến khích họ thực hiện việc tiếp cận thông tin và chia sẻ, cung cấp thông tin, phản ánh, tố giác hành vi vi phạm và có cơ chế thưởng phù hợp để họ có động lực về kinh tế để thực hiện những công việc này bên cạnh việc chỉ dựa vào động lực để trở thành một công dân tốt.

4.2.5. Giải pháp hoàn thiện quy định về ưu đãi, hỗ trợ dịch vụ môi trường

4.2.5.1. Về phương hướng hoàn thiện

Dưới góc độ lý luận, ưu đãi, hỗ trợ DVMT là vấn đề quan trọng và cần thiết đối với sự phát triển của DVMT nói chung và đối với công cuộc BVMT, phát triển bền vững. Để đạt được mục tiêu của ưu đãi, hỗ trợ, việc ban hành và thực hiện các quy định pháp luật về ưu đãi hỗ trợ DVMT cần phù hợp với bản chất, vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, với bản chất và đặc điểm của DVMT. Cung ứng DVMT là cung ứng một loại hàng hóa công và một trong các đặc điểm cố hữu của hàng hóa công là mặc dù thị trường tư nhân có thể hạn chế hoặc loại trừ sự tác động tiêu cực của các yếu tố ngoại vi bằng cách nội hóa chúng nhưng không phải bất cứ lĩnh vực nào cũng mang lại hiệu quả Pareto nền kinh tế. Trong một số trường hợp nhất định, các giải pháp thị trường tư nhân tỏ ra kém hiệu quả, đòi hỏi phải có sự can thiệp của Nhà nước. Nguồn gốc của tính không hiệu quả của thị trường được gây ra do khi xuất hiện các yếu tố ngoại vi là có sự khác biệt giữa chi phí xã hội (social cost), lợi ích xã hội (social benefits) với chi phí tư nhân (private cost) và lợi ích tư nhân (private benefist) làm cho sản lượng được sản xuất, cung ứng trên thị trường không đúng bằng sản lượng có hiệu quả của nền kinh tế. Các nhà kinh tế học cũng đã xác định được các biện pháp được Nhà nước sử dụng để hạn chế sự tác động ngoại vi, trong đó có biện pháp ưu đãi, hỗ trợ. Ưu đãi, hỗ trợ của Nhà nước là một trong những nguồn lực ngoại

tác quan trọng đối với sự tồn vong và phát triển của doanh nghiệp và là công cụ quan trọng để tái phân bổ các nguồn lực phục vụ cho sự phát triển kinh tế và phúc lợi xã hội²⁰².

Trong nền kinh tế thị trường, mục đích quan trọng nhất mà nhà đầu tư hướng tới là lợi ích kinh tế cá nhân. Lợi ích môi trường, lợi ích xã hội không phải là đối tượng mà họ quan tâm, đặc biệt là ở các quốc gia đang phát triển. Theo các lý thuyết của kinh tế học hiện đại, tiêu chí để đánh giá chính sách kinh tế bao giờ cũng phải đặt lợi ích của các chủ thể thuộc phạm vi tác động của chính sách với tổng lợi ích xã hội, lợi ích trước mắt và lợi ích lâu dài. Đối với các nhà đầu tư, khi họ tham gia thị trường thì lợi ích quyết định là lợi ích cá nhân, là mục tiêu lợi nhuận. Lợi ích xã hội, lợi ích môi trường chỉ là thứ yếu. Để điều hoà các khoản lợi ích này, cần có sự can thiệp của Nhà nước theo hướng bảo đảm lợi ích cá nhân để khuyến khích đầu tư. Chi phí khuyến khích đầu tư sẽ được bù đắp bởi lợi ích xã hội mà hoạt động đầu tư được khuyến khích mang lại.

Theo lý thuyết Pareto, khi một nền kinh tế đạt hiệu quả có ý nghĩa là nó đang nằm trên một ranh giới giữa tính lợi ích và khả năng. Lợi ích chung của nền kinh tế không thể tăng lên được khi khả năng nền kinh tế đã đạt đến giới hạn. Lợi ích của từng cá nhân riêng biệt có thể tăng lên hay giảm đi bằng cách tăng lên hay giảm đi lợi ích của cá nhân khác. Theo nhà kinh tế học người Anh N. Caldor, bất kỳ cải cách kinh tế nào, chỉ cần làm cho doanh thu của người được hưởng lợi cao hơn thất thu của người bị tổn hại, là đã làm tăng phúc lợi xã hội, tăng hiệu quả Pareto bởi vì phúc lợi tăng thêm của người được hưởng lợi lớn hơn phúc lợi bị tổn thất của người bị tổn hại. Để giải quyết vấn đề này, Nhà nước cần phải can thiệp để bù đắp phúc lợi bị giảm sút của người bị tổn thất. Để nâng cao hiệu quả Pareto, đòi hỏi phải có sự đánh giá tổng quát, thận trọng trong mối tương quan với bối cảnh kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn khác nhau và thường phải thông qua sự đền bù thông qua sự chi phối của Nhà nước và rất khó đạt được trong một nền kinh tế cạnh tranh hoàn toàn. Để bù đắp cho các chủ thể bị tổn thất, một trong các biện pháp phổ biến được các quốc gia áp dụng hiện nay là ưu đãi, hỗ trợ cho họ.

Đối với lĩnh vực môi trường, trước đây, để kiểm soát ô nhiễm và quản lý môi trường, các quốc gia đặt ra các quy định về tiêu chuẩn, điều kiện để các cá nhân, tổ chức tuân thủ (command and control). Tuy nhiên, cách thức này không tạo sự khuyến khích cũng như động lực để các chủ thể này thực hiện những biện pháp cao hơn những tiêu chuẩn, điều kiện mà pháp luật quy định nhằm BVMT. Hơn nữa, cách thức này cũng khó áp dụng đối với những ngành công nghiệp nhỏ lẻ và hộ gia đình, cá nhân. Do vậy, các nhà kinh tế học đã đưa ra ý tưởng về việc áp dụng các công cụ khuyến khích về kinh tế nhằm kiểm soát ô

²⁰² Yang Wang, Yifei Zhang (2020), Tlđd 97, trang 1

nhiễm và quản lý môi trường được tốt hơn. Các công cụ khuyến khích này đưa ra những ưu đãi (rewards) đối với hành vi giảm thiểu ô nhiễm và áp dụng các loại thuế, phí khác nhau đối với hành vi làm gia tăng ô nhiễm²⁰³. Thông qua ưu đãi, hỗ trợ Nhà nước sẽ định hướng hành vi tác động của các chủ thể vào môi trường bằng cách tác động vào chính lợi ích kinh tế, để họ vì lợi ích kinh tế của mình mà thay đổi hành vi tác động vì chính lợi ích mà họ đạt được. Đây cũng là một trong các mục đích của nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả theo lí thuyết của A. Pigou.

4.2.5.2. Các giải pháp cụ thể

Thứ nhất, về đối tượng ưu đãi, hỗ trợ

Theo quy định của pháp luật hiện hành, việc xác định đối tượng và mức ưu đãi hỗ trợ DVMT được quy định trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật và căn cứ tiếp cận đa dạng như căn cứ vào ngành nghề, vào địa bàn hoạt động vào sản phẩm, vào công nghệ, vào quy mô... Tình trạng này đã dẫn đến có sự chòng chẹo, mâu thuẫn, khó xác định. Chẳng hạn, việc đốt chất thải để sản xuất điện có thể thuộc đối tượng được quy định tại điểm g khoản 1 Điều 16 của Luật Đầu tư vì đây thuộc trường hợp tái chế chất thải nhưng cũng có thể thuộc đối tượng quy định tại điểm b khoản 1 Điều 16 của Luật Đầu tư vì sản phẩm của nó là năng lượng tái tạo hoặc theo quy định tại Điều 141 của Luật BVMT 2020, nhiều DVMT được ưu đãi, hỗ trợ không thuộc các đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ theo Luật Đầu tư như dịch vụ quan trắc môi trường, dịch vụ bảo vệ di sản tự nhiên... Do vậy, pháp luật cần quy định đồng bộ, thống nhất và rõ ràng, cụ thể về đối tượng được ưu đãi, hỗ trợ trong lĩnh vực DVMT.

Trong các DVMT, Nhà nước cần xác định một số loại hình dịch vụ giải quyết các vấn đề bức xúc và cấp bách về môi trường như các dịch vụ liên quan đến chất thải. Bên cạnh đó, Nhà nước xác định những dịch vụ có tiềm năng phát triển, có triển vọng trong xuất khẩu là dịch vụ mũi nhọn để tập trung hỗ trợ phát triển như dịch vụ làm sạch môi trường (xử lý khu vực môi trường bị ô nhiễm) - một dịch vụ có nhu cầu sử dụng cao trong hiện tại và tương lai nhằm khắc phục hậu quả của thời kỳ công nghiệp hoá, gia tăng quy mô dân số ở các khu đô thị - đặc biệt là trong bối cảnh loại hình dịch vụ này hầu như chưa phát triển ở Việt Nam. Ở các thành phố lớn, việc làm sạch các vùng nước bị ô nhiễm như làm sạch các hồ nước, làm sạch nước Sông Tô Lịch ở Hà Nội hiện nay vẫn giao cho Công ty thoát nước thành phố với khả năng hạn chế về công nghệ, kinh nghiệm dẫn đến hiệu quả không cao, lãng phí, tiêu cực... Để khẳng định thương hiệu, nâng cao sức cạnh tranh trên thị trường quốc tế, Việt Nam rất cần có những doanh nghiệp DVMT có quy mô lớn, có thế mạnh trong một

²⁰³ US Environmental Protection Agency – U.S EPA – (2004), Tlđd 139, trang 2

vài lĩnh vực cụ thể. Do vậy, việc ưu đãi, hỗ trợ hoạt động cung ứng DVMT cần có sự chọn lọc, tránh tình trạng dàn trải, thiếu mục tiêu trọng điểm, quá tham vọng và mang tính khẩu hiệu, thành tích. Bên cạnh đó, pháp luật cần có chính sách ưu đãi, hỗ trợ thoả đáng cho các dịch vụ quan trọng, có tỷ suất lợi nhuận thấp, không thu hút đầu tư, chưa đáp ứng như cầu xã hội như dịch vụ xử lý ô nhiễm, dịch vụ quản lý chất thải nguy hại...

Thứ hai, về hình thức ưu đãi, hỗ trợ

Ưu đãi về thuế cho phép giảm gánh nặng về thuế của nhà đầu tư nhằm khuyến khích họ thực hiện hoạt động đầu tư theo những cách thức mong muốn nhất định²⁰⁴. Đối với DVMT, việc dẫn chiếu đến quy định ưu đãi về thuế trong pháp luật chuyên ngành cần đảm bảo tính khả thi, tránh tình trạng ưu đãi về thuế không thể áp dụng được. Đối với ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp, việc ưu đãi chủ yếu dựa trên lợi nhuận của doanh nghiệp. Do vậy, chính sách này không có ý nghĩa trong trường hợp doanh nghiệp không có lợi nhuận. Hơn nữa, theo quan điểm của các nước phát triển phương Tây, ưu đãi về thuế thu nhập ít khi được áp dụng vì có thể dẫn đến tình trạng làm méo mó, bất bình đẳng và lạm dụng chính sách ưu đãi²⁰⁵, trong khi đó, phần lớn các nước đang phát triển sử dụng nhiều biện pháp ưu đãi thuế thu nhập doanh nghiệp như giảm mức thuế suất, áp dụng thời hạn miễn thuế, giảm thuế... vì cho rằng chính sách này có tác dụng thu hút, khuyến khích đầu tư, phát triển kinh tế xã hội theo chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia²⁰⁶ mà chưa có đánh giá trước và đánh giá sau đối với chính sách thuế đó như xác định mục tiêu của ưu đãi thuế là gì? ưu đãi đó có phù hợp hay không? Chính sách ưu đãi thuế nhằm giải quyết vấn đề nào của thất bại thị trường? Chi phí để thực hiện chính sách ưu đãi đó là bao nhiêu? Việc áp dụng chính sách ưu đãi về thuế có phải là giải pháp tốt nhất để giải quyết thất bại của thị trường hay không? Tác động của chính sách thuế là gì? Chính sách ưu đãi về thuế có hiệu quả hay không?²⁰⁷. Do vậy, bên cạnh việc xác định đối tượng, địa bàn, hình thức ưu đãi thuế, Nhà nước cần thực hiện những đánh giá về tác động, chi phí và hiệu quả của chính sách thuế để đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế xã hội và hạn chế tình trạng thất thu ngân sách. Bên cạnh đó, Việt Nam là thành viên của Công ước đa biên về thực hiện các biện pháp nhằm ngăn ngừa xói mòn cơ sở tính thuế và dịch chuyển lợi nhuận (Multilateral

²⁰⁴ United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD (2000), *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*, ASIT Advisory Studies No.16, UNCTAD, Geneva

²⁰⁵ Viện Konrad Adenauer (2020), Trường đại học Kinh tế, đại học quốc gia Hà Nội (2020), *Báo cáo kinh tế vĩ mô Việt Nam*, quý 4 – 2020, trang 27

²⁰⁶ Lê Quang Thuận (2013), *Xu hướng cải cách thuế thu nhập doanh nghiệp trên thế giới*, Tạp chí Tài chính, số 04/2013, <https://tapchitaichinh.vn/xu-huong-cai-cach-thue-thu-nhap-doanh-nghiep-tren-the-gioi.html>, truy cập ngày 24/10/2020

²⁰⁷ Department of Finance of Ireland (2015), *Report on Tax Expenditures*, trang 44

Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting - MLI) nên Việt Nam phải triển khai áp dụng cơ chế thuế tối thiểu toàn cầu. Do vậy, ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp sẽ không còn là công cụ đặc lực để thu hút đầu tư nước ngoài như trước nữa.

Đối với hình thức ưu đãi huy động vốn, pháp luật cần được thực thi theo hướng đa dạng hoá các hình thức ưu đãi, hỗ trợ như tài trợ không hoàn lại... thay vì chủ yếu sử dụng hình thức cho vay với lãi suất ưu đãi như hiện nay. Hơn nữa, do đặc thù của một số DVMT, thời hạn thực hiện dự án và thời hạn thu hồi vốn lâu dài nên thời hạn vay cũng cần được cải thiện để đảm bảo sự ổn định và an toàn về tài chính cho nhà đầu tư thay vì thời hạn phổ biến từ ba đến năm năm như các địa phương đang áp dụng hiện nay. Để thực hiện được hai mục tiêu này, nguồn vốn cho vay cần được tăng cường bằng cách đa dạng hoá nguồn thu như (i) chuyển một số hàng hoá thuộc đối tượng chịu thuế BVMT sang đối tượng chịu phí BVMT và quy định tiền phí BVMT từ các loại hàng hoá này sẽ đưa vào quỹ BVMT Việt Nam và Quỹ BVMT của địa phương. Thực tiễn áp dụng thuế BVMT ở Việt Nam cho thấy, nguồn thu cho ngân sách nhà nước từ thuế BVMT rất lớn trong khi chi ngân sách cho hoạt động BVMT lại không tương xứng. Cụ thể, năm 2019, thu ngân sách từ thuế BVMT là 69.000 tỷ đồng nhưng ngân sách sự nghiệp BVMT năm 2019 chỉ là 2.290 tỷ đồng. Do vậy, nếu chuyển một số loại hàng hoá từ đối tượng chịu thuế sang đối tượng chịu phí BVMT thì sẽ có đủ cơ sở khoa học và pháp lý để quy định tiền phí thu được sẽ được dùng cho sự nghiệp BVMT, tăng nguồn thu cho quỹ BVMT. Mặt khác, theo A. Pigou, bản chất của thuế BVMT là chi phí mà người gây ô nhiễm phải trả để khắc phục hậu quả, nên nếu tiền người gây ô nhiễm phải trả theo nguyên tắc PPP đưa vào quỹ BVMT sẽ hợp lý hơn; (ii) sử dụng tiền bán hạn ngạch xả thải²⁰⁸, tiền tài trợ từ gói 100 tỷ USD theo thoả thuận Paris và sử dụng các công cụ tài chính như phát hành trái phiếu để chủ động nguồn vốn cho vay khi thị trường tài chính phát triển ở một mức độ cao hơn; (iii) có cơ chế khuyến khích các tổ chức tài chính cấp tín dụng ưu đãi thông qua chính sách tín dụng xanh. Sau khi có Chỉ thị 03/CT – NHNN ngày 24/03/2015 Về thúc đẩy tăng trưởng tín dụng xanh và quản lý rủi ro môi trường, xã hội trong hoạt động cấp tín dụng, dư nợ tín dụng xanh ở Việt Nam đã có sự tăng trưởng đột phá. Theo số liệu từ Vụ Tín dụng (NHNN), năm 2016 dư nợ tín dụng xanh chỉ đạt 84.781 tỷ đồng, tính đến hết quý II/2017 dư nợ đạt 109.700 tỷ đồng và đến tháng 6/2019 dư nợ tín dụng xanh là 310.600 tỷ đồng. Tuy nhiên, phần lớn các khoản cấp tín dụng xanh hiện nay chủ yếu tập trung vào lĩnh vực nông nghiệp xanh, năng lượng tái tạo. Các khoản tín dụng xanh cấp cho lĩnh vực DVMT còn chiếm một tỷ lệ nhỏ. Điều này xuất phát từ

²⁰⁸ Theo quy định của Luật BVMT 2020, Nhà nước sẽ bán hạn ngạch xả thải khí nhà kính cho các doanh nghiệp (Điều 139) nhưng chưa quy định cụ thể về tiền thu được từ bán hạn ngạch xả thải được sử dụng vào mục đích.

chính sách của Nhà nước. Theo điểm c mục IV của Chỉ thị 03/CT – NHNN, lĩnh vực DVMT không thuộc lĩnh vực ưu tiên cấp tín dụng xanh. Do vậy, để nâng tỷ trọng tín dụng xanh cho ngành DVMT, Nhà nước trước hết cần xác định đây là lĩnh vực ưu tiên cấp tín dụng xanh. Ngoài ra, theo quy định hiện hành, việc cấp tín dụng xanh chủ yếu được xác định trên cơ sở trách nhiệm xã hội của tổ chức tín dụng, do vậy để các tổ chức tín dụng tăng cường cấp tín dụng cho lĩnh vực DVMT, Nhà nước cần có cơ chế phù hợp như hình thành quỹ tín dụng xanh theo mô hình Quỹ uỷ thác tín dụng xanh được thành lập từ sáng kiến hỗ trợ tài chính của Cục Kinh tế Liên bang Thụy sĩ (SECO) nhằm thúc đẩy đầu tư trung và dài hạn vào công nghệ sạch hơn trong sản xuất công nghiệp và dịch vụ; (iv) Chính phủ và các địa phương có thể xem xét phát hành trái phiếu đô thị (Municipal bond) để huy động vốn cho các dự án công cộng nói chung và dự án liên quan đến DVMT nói riêng. Năm 2003, TP.HCM là địa phương đầu tiên phát hành 2000 tỷ đồng trái phiếu đô thị trong cả nước, trong giai đoạn 2016 – 2018, địa phương này đã bán được toàn bộ số trái phiếu đã phát hành trị giá 5800 tỷ đồng với kỳ hạn 15, 20 và 30 năm²⁰⁹.

Bên cạnh việc tăng nguồn vốn cho vay, trình tự, thủ tục xét duyệt hồ sơ dự án được ưu đãi, hỗ trợ cũng cần được cải thiện. Trong bối cảnh phần lớn các doanh nghiệp DVMT có quy mô vừa và nhỏ, các Quỹ BVMT cũng cần có nhân sự tư vấn, hỗ trợ ở khâu chuẩn bị hồ sơ để tăng khả năng tiếp cận nguồn vốn của nhà đầu tư.

Trong số các hình thức ưu đãi, hỗ trợ, Nhà nước cần tập trung vào những biện pháp nhằm giải quyết những khó khăn mà bản thân nhà đầu tư khó có thể thực hiện được như hoàn thiện công tác quy hoạch, tạo quỹ đất sạch, hỗ trợ phân loại rác tại nguồn với ý nghĩa là khâu đầu tiên và có vai trò quan trọng trong chuỗi cung ứng các dịch vụ liên quan đến chất thải, có giải pháp loại trừ, giảm thiểu xung đột như di dời, bồi thường cho người dân bị ảnh hưởng xấu, bồi thường cho người kinh doanh do doanh thu, thu nhập bị giảm sút do ngừng kinh doanh, hỗ trợ về thị trường, thực thi nghiêm minh pháp luật về xử lý vi phạm nghĩa vụ BVMT của cá nhân, tổ chức để đảm bảo cầu trong tiêu thụ sản phẩm, cung ứng dịch vụ. Trong tương lai, Nhà nước cần chú trọng vào các hình thức ưu đãi, hỗ trợ nhằm kích cầu, hỗ trợ người tiêu dùng thanh toán phí sử dụng dịch vụ thay vì hỗ trợ trực tiếp cho chủ thể cung ứng dịch vụ mà chưa kiểm soát và đánh giá được hiệu quả của chính sách hỗ trợ này. Đồng thời, Nhà nước cần sớm ban hành các quy định về tỷ lệ mua sắm công bắt buộc của cơ quan nhà nước đối với sản phẩm tái chế.

²⁰⁹ Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản – JICA (2019), *Điều tra, thu thập dữ liệu về phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng tại TP.HCM*, Báo cáo cuối cùng, trang 10

Thứ ba, Nhà nước cần đảm bảo tính công khai, minh bạch, hợp lý, bình đẳng, bảo đảm hài hoà lợi ích giữa Nhà nước với chủ đầu tư và cộng đồng, bảo đảm sự cạnh tranh lành mạnh hướng tới mục tiêu phát triển bền vững khi thực hiện chính sách, pháp luật về ưu đãi, hỗ trợ.

Trong bối cảnh chung rằng nhiều doanh nghiệp tại Việt Nam cho rằng các quyết định hành chính và pháp lý thường không minh bạch, không dựa trên kết quả hoạt động, mà mang tính thiên vị hoặc do tham nhũng (gần 60% doanh nghiệp ở các tỉnh cho biết đã phải hối lộ trong năm 2017)²¹⁰, thực tế việc ưu đãi, hỗ trợ trong thời gian qua cho thấy đã có một số địa phương áp dụng các biện pháp ưu đãi, hỗ trợ không bảo đảm các yêu cầu về tính minh bạch, gây ra nhiều hệ lụy tiêu cực. Việc ưu đãi, hỗ trợ về bản chất là biện pháp khuyến khích đầu tư. Một trong các yêu cầu cơ bản trong khuyến khích đầu tư là phải tạo ra môi trường đầu tư lành mạnh, bảo đảm sự công bằng trong cạnh tranh. Nếu việc ưu đãi hỗ trợ chủ đầu tư dự án này là tạo ra nguy cơ rủi ro cho chủ đầu tư dự án khác thì việc khuyến khích đầu tư sẽ phản tác dụng. Chẳng hạn, những ưu đãi bất thường mà UBND TP.HCM dành cho chủ đầu tư khu liên hiệp xử lý chất thải Đa Phước không chỉ gây thiệt hại cho Nhà nước, ảnh hưởng tiêu cực đến các nhà đầu tư khác mà còn gây phản ứng tiêu cực trong dân chúng về tính hiệu quả về kinh tế, môi trường và xã hội của dự án.

Theo khuyến cáo của Ngân hàng thế giới, khi đổi mới mô hình phát triển, Việt Nam cần đặt mục tiêu tăng năng suất lên hàng đầu và ở vị trí trung tâm bởi “*Năng suất không phải là tất cả, nhưng về lâu dài, nó gần như là mọi thứ*”²¹¹. Do vậy, pháp luật cần đặt ra những điều kiện để được ưu đãi, hỗ trợ đặc biệt là điều kiện về tính hiệu quả trong BVMT của dự án và có quy định về thu hồi các khoản ưu đãi, hỗ trợ trong trường hợp dự án không đạt được mục tiêu về BVMT và xã hội, đồng thời xem xét tài trợ không hoàn lại, xoá toàn bộ hoặc một phần nợ đối với những dự án mang lại lợi ích tích cực về môi trường.

Thứ tư, pháp luật cần có cơ chế kiểm tra, giám sát các dự án được hưởng ưu đãi, hỗ trợ, đặc biệt là cơ chế thuận lợi để người dân và các tổ chức xã hội được tham gia, giám sát, chẳng hạn như quy định về vấn đề công khai thông tin, có cơ chế khuyến khích người dân tham gia giám sát như của Hoa Kỳ cho phép người dân được khởi kiện và trả thưởng cho người khởi kiện dựa trên số tiền phạt...

Tóm lại, mặc dù pháp luật hiện hành quy định rất nhiều hình thức ưu đãi, hỗ trợ đối với hàng loạt các ngành nghề, lĩnh vực, địa bàn...nhưng trong bối cảnh năng lực quản lý

²¹⁰ Ngân hàng thế giới (2020), *Việt Nam năng động – Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao*, Nxb Ngân hàng thế giới, trang XVI

²¹¹ Ngân hàng thế giới (2020), Tlđd 206, trang XIII

nhà nước còn kém, tình trạng những nhiễu của bộ máy công quyền dù đã được cải thiện nhưng vẫn còn phổ biến thì hiệu quả ưu đãi, hỗ trợ từ góc độ pháp lý chỉ phát huy được hiệu quả khi môi trường và thể chế kinh doanh nói chung được cải thiện đáng kể thì mới nuôi dưỡng và giải phóng được sức mạnh của các chủ thể kinh doanh nói chung và của chủ thể cung ứng DVMT nói riêng.

4.2.6. Giải pháp về hợp đồng trong cung ứng, sử dụng dịch vụ môi trường

Thứ nhất, về hợp đồng Nhà nước với chủ thể kinh doanh DVMT

Về bản chất, đây là hợp đồng trao quyền đầu tư kinh doanh DVMT cho khu vực tư nhân. Trong nền kinh tế thị trường như đã phân tích ở chương 2, thông qua việc trao quyền, sẽ giúp nhà nước huy động được nguồn lực từ khu vực tư nhân để đầu tư cho hoạt động bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, để kênh huy động này phát huy được hiệu quả, pháp luật hiện hành:

- (1) Cần có cơ chế hỗ trợ vốn của nhà nước (VGF), tạo động lực cho nhà đầu tư tư nhân đầu tư cung ứng DVMT do đầu tư vào lĩnh vực DVMT chứa đựng nhiều rủi ro, nhất là về doanh thu. Vì vậy, các dự án trong lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải, xử lý chất thải rắn trong Danh mục kêu gọi nhà đầu tư ít có nhà đầu tư tham gia. Theo Báo cáo của Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản (JICA): *Vấn đề lớn nhất chúng tôi nhận ra là các cán bộ nhà nước vẫn kiên trì theo phương pháp truyền thống để xây dựng các công trình thoát nước bằng việc sử dụng vốn ngân sách hoặc vốn ODA vay từ các nhà tài trợ quốc tế. Họ tin rằng quá trình hành chính của dự án PPP rất phức tạp và mất nhiều thời gian. Ngoài ra, họ tin rằng PPP không phù hợp với ngành thoát nước khi mức phí được thiết lập khá thấp do đó việc cung cấp dịch vụ sẽ không khả thi về tài chính*²¹². Trên cơ sở phân tích dòng tiền của dự án, các chuyên gia của JICA xác định mức VGF cần thiết cho các dự án thoát nước và quản lý chất thải rắn ở Việt Nam là 78,2% tổng vốn đầu tư đối với dự án thoát nước và xử lý nước thải, và 51,7% tổng vốn đầu tư dự án quản lý chất thải rắn²¹³.
- (2) Cần phải đa dạng hoá các hình thức trao quyền trên cơ sở có sự phân hoá với từng lĩnh vực cung ứng, cụ thể:
 - Về hình thức cấp quyền kinh doanh
 Nhà nước cấp cho tư nhân quyền cung cấp độc quyền dịch vụ. Người cung ứng dịch vụ sẽ thu phí của người sử dụng dịch vụ. Phương thức này hiện nay cũng đã được áp dụng

²¹² Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản JICA (2017), Tlđd 153, tr.142

²¹³ Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản JICA (2017), Tlđd 153, tr.142, tr.150

ở Việt Nam trong lĩnh vực thu gom và xử lý chất thải nhất là chất thải sinh hoạt. Tuy nhiên, việc cung cấp độc quyền dịch vụ sẽ dẫn đến hệ lụy là thủ tiêu sự cạnh tranh, không bảo đảm lợi ích của người sử dụng dịch vụ. Do vậy, hình thức này chỉ nên áp dụng hạn chế ở một số loại hình dịch vụ trong một số khu vực cụ thể khó thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân và phải có cơ chế quản lý phù hợp nhất là cơ chế về quản lý giá, quản lý chất lượng dịch vụ.

- Về hình thức “thu phí cộng đồng” (cạnh tranh mở)

Nhà nước cấp phép cho tư nhân cạnh tranh lẫn nhau trong cung cấp dịch vụ, không có sự độc quyền trong khu vực và mức giá không cần niêm yết. Các chủ thể cung ứng dịch vụ sẽ thu phí từ người sử dụng dịch vụ do mình cung ứng. Phương thức thu phí cộng đồng tạo cơ chế cho các chủ thể tư nhân cạnh tranh nhằm nâng cao chất lượng cung ứng và giảm chi phí cho người sử dụng. Phương thức này hiện nay đã được áp dụng phổ biến tại Việt Nam nhưng chủ yếu trong việc cung ứng những dịch vụ không thiết yếu như dịch vụ tư vấn (ĐTM, quan trắc diễn biến môi trường do tác động của các dự án đầu tư, giám định môi trường...). Theo NCS, phương thức thu phí cộng đồng có thể từng bước mở rộng áp dụng trong việc cung ứng dịch vụ thiết yếu như dịch vụ thu gom và xử lý chất thải sinh hoạt, thay thế cho phương thức cấp quyền kinh doanh.

- Về hình thức “nhượng quyền khai thác”

Nhà nước cho phép tư nhân xây dựng cơ sở để phân loại, xử lý, chôn chôn chuyên chất thải rắn. Nhà nước có thể trả phí để tài trợ một phần chi phí vận hành, ngoài ra, tiền bán các sản phẩm tái chế, phí dịch vụ sẽ bù đắp các chi phí còn lại. Nhà nước cần đảm bảo lượng rác cần xử lý phù hợp với công suất thiết kế... Đây là phương thức cũng đã được áp dụng tại Việt Nam nhưng chủ yếu là trong lĩnh vực quản lý CTRSH. Tuy nhiên, thực tiễn áp dụng còn hạn chế do vẫn còn tách bạch việc quản lý chất thải rắn thành nhiều khâu, mỗi khâu sẽ do một nhà cung cấp dịch vụ đảm nhận như doanh nghiệp chuyên cung cấp dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý. Để mở rộng phương thức này, pháp luật cần phải có quy định cho phép một nhà đầu tư được cung cấp toàn bộ dịch vụ của quá trình quản lý chất thải thay vì chỉ thực hiện công đoạn xử lý giúp nhà đầu tư chủ động các yêu cầu vận hành của dự án như đảm bảo khối lượng, chất lượng rác chuyển đến, tránh tình trạng như dự án đốt rác phát điện Sóc Sơn.

- Về hình thức “hợp đồng quản lý”

Thuê khu vực tư nhân quản lý vận hành các công trình xử lý chất thải thuộc sở hữu Nhà nước. Nhà nước sẽ là người trả phí quản lý, vận hành cho người cung ứng dịch vụ. Phương thức này hiện nay đã được áp dụng ở Việt Nam nhưng chủ yếu giới hạn trong

lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải²¹⁴. Theo NCS, phương thức này có thể mở rộng để áp dụng trong các loại hình dịch vụ khác như quản lý chất thải rắn, quan trắc môi trường. Áp dụng phương thức này sẽ giúp các nhà đầu tư giảm chi phí đầu tư xây dựng trong khi nhà nước vẫn có thể tranh thủ được kinh nghiệm quản lý, vận hành và đặc biệt là công nghệ từ các nhà đầu tư nước ngoài.

- *Về hình thức “hợp đồng thuê ngoài”*

Các đơn vị sự nghiệp sẽ sử dụng nguồn vốn ngân sách cấp để thuê tư nhân cung ứng dịch vụ quản lý chất thải của mình như các bệnh viện công lập ký hợp đồng thuê tư nhân quản lý chất thải y tế...Hiện nay, hình thức thuê ngoài được áp dụng phổ biến tại Việt Nam và chủ yếu là trong lĩnh vực xử lý chất thải của các đơn vị sự nghiệp như các bệnh viện công lập.

(3) *Cần có cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả*

Việc ký kết các hợp đồng giữa Nhà nước với chủ đầu tư cần phải đảm bảo yêu cầu công khai, minh bạch vì mặc dù cơ quan nhà nước có thẩm quyền là người ký kết hợp đồng nhưng người trả tiền thì suy cho cùng là người dân nên phải công khai từ khâu lựa chọn đối tác (vấn đề này đã được bảo đảm thông qua các quy định về lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ). Tuy nhiên, trên thực tế hiện nay, nội dung của hợp đồng vẫn chưa được công khai, thậm chí đối với một số dự án cụ thể như dự án Khu liên hiệp xử lý chất thải Đa Phước thì trong Hợp đồng còn có điều khoản bảo mật nên ngay cả các cơ quan báo chí, các đại biểu Hội đồng nhân dân cũng rất khó tiếp cận. Do vậy, những hợp đồng này cần được công khai để mở rộng quyền được tiếp cận thông tin và giám sát của người dân.

Thứ hai, đối với hợp đồng giữa người cung ứng với hộ gia đình, cá nhân sử dụng dịch vụ

Về bản chất, đây là hợp đồng cung ứng và sử dụng dịch vụ giữa các chủ thể tư theo quy định của Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại và các luật liên quan. Tuy nhiên, do tính đặc thù của DVMT, Nhà nước cũng nên quy định về hình thức và nội dung của hợp đồng như ban hành mẫu hợp đồng, quy định về vấn đề đăng kí hợp đồng theo mẫu đối với một số loại hợp đồng mang tính phổ biến, cung ứng những dịch vụ thiết yếu như hợp đồng cung ứng dịch vụ quản lý nước thải tại các khu công nghiệp, hợp đồng cung ứng dịch vụ quản lý chất thải nguy hại, hợp đồng cung ứng dịch vụ ĐTM, hợp đồng cung ứng dịch vụ quan trắc môi trường...

²¹⁴ Xem Điều 19 của Nghị định số 80/2014/NĐ – CP về thoát nước và xử lý nước thải

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

1. Pháp luật về DVMT ở Việt Nam trong thời gian qua đã từng bước được hoàn thiện. Tuy nhiên, so với nhu cầu của thực tiễn pháp luật về DVMT của Việt Nam vẫn còn nhiều tồn tại hạn chế cần phải khắc phục nhằm tạo cơ chế pháp lý phù hợp cho sự phát triển của dịch vụ này.

2. Để hoàn thiện pháp luật về DVMT, các quan điểm, mục tiêu cần được xác định phù hợp và có tính khả thi. Quan điểm của Nhà nước về chính sách, pháp luật phát triển DVMT cần phải phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường, với các nguyên tắc của phát triển bền vững và xu hướng hội nhập quốc tế. Các mục tiêu đặt ra trong phát triển DVMT cần gắn với nhu cầu thực tiễn và nguồn lực có thể huy động.

3. Các chủ thể cung ứng DVMT đóng vai trò nòng cốt trong phát triển DVMT. Để phát triển mạng lưới DVMT, pháp luật cần có cơ chế phù hợp nhằm khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư thành lập doanh nghiệp cung ứng DVMT. Đối với các dịch vụ cần thiết nhưng khả năng thu hút vốn từ khu vực tư nhân hạn chế, Nhà nước cần đầu tư thành lập các doanh nghiệp nhà nước đủ lớn mạnh và năng lực để giải quyết các vấn đề cấp bách trên thị trường. Ngoài ra, để tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế đầu tư cung ứng DVMT, Nhà nước cần quy định hợp lý về hình thức pháp lý của chủ thể kinh doanh DVMT, điều kiện đầu tư, kinh doanh hướng tới hình thành mạng lưới DVMT đa dạng về loại hình, lớn về quy mô, có khả năng cung ứng nhiều DVMT, có thể cung ứng tất cả các dịch vụ của chuỗi cung ứng.

4. Một trong các giải pháp khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư cung ứng dịch vụ môi trường là chính sách ưu đãi, hỗ trợ từ phía Nhà nước. Trong điều kiện nguồn lực còn hạn chế, Nhà nước cần xác định đối tượng ưu đãi, hỗ trợ phù hợp theo hướng tập trung ưu tiên cho một số dịch vụ trọng điểm. Các hình thức ưu đãi, hỗ trợ cần gắn với việc đáp ứng nhu cầu bức thiết của nhà đầu tư. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng cần huy động và phát triển nhiều nguồn lực khác nhau để phục vụ cho việc ưu đãi, hỗ trợ như: buộc người sử dụng dịch vụ trả chi phí theo nguyên tắc PPP, phát triển tín dụng xanh...

5. Trong quan hệ cung ứng và sử dụng DVMT, giá dịch vụ có vai trò quan trọng trong bảo đảm nguồn thu cho người cung ứng dịch vụ, trong việc điều chỉnh, định hướng hành vi tác động vào môi trường của người sử dụng dịch vụ. Để giá dịch vụ phát huy được chức năng, vai trò của nó, pháp luật về giá DVMT cần được hoàn thiện theo hướng coi DVMT là một loại hàng hoá, giá dịch vụ phải được xác định trên cơ sở các yếu tố cấu thành theo quy luật của kinh tế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước.

PHẦN KẾT LUẬN

Từ các phân tích trên, NCS rút ra các kết luận sau:

1. DVMT có vai trò đặc biệt quan trọng trong BVMT và phát triển kinh tế - xã hội nhằm thực hiện nguyên tắc phát triển bền vững. So với các loại hình dịch vụ khác, DVMT có những đặc thù riêng. Do vậy, việc nhận diện những đặc thù này và xác định những vấn đề pháp lý đặt ra cho việc điều chỉnh pháp luật đóng vai trò quyết định đến hiệu quả cung ứng dịch vụ và sự phát triển của dịch vụ này.

2. DVMT có phạm vi rất rộng và có sự giao thoa với các ngành dịch vụ khác nên việc xác định khái niệm DVMT cần có sự kết hợp giữa nhiều hướng tiếp cận và mục đích khác nhau...

3. Mặc dù đã từng bước được hoàn thiện qua các lần sửa đổi, bổ sung Luật BVMT và các luật liên quan nhưng pháp luật DVMT ở Việt Nam vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế như sau dẫn đến DVMT chưa phát triển tương xứng với tiềm năng và chưa đảm bảo hiệu quả cung ứng dịch vụ:

- Việc hoạch định chính sách pháp luật phục vụ cho phát triển DVMT vẫn chưa bám sát nét đặc thù của loại hình dịch vụ này, chưa bám sát nhu cầu thực tiễn, chưa gắn với việc khắc phục các tồn tại, hạn chế mang tính phổ biến.

- Chưa xác định được khái niệm làm cơ sở cho việc nhận diện các DVMT một cách nhất quán. Trong hệ thống mã ngành kinh tế quốc dân, DVMT được quy định tản mạn, khó phân định do có sự giao thoa với các ngành dịch vụ khác dẫn đến khó xác định đối tượng, phạm vi điều chỉnh.

- Chưa có sự phân hoá trong điều chỉnh pháp luật đối với từng loại hình dịch vụ cụ thể trên cơ sở phân loại dịch vụ công, dịch vụ tư, trên cơ sở chủ thể cung ứng, chủ thể sử dụng dịch vụ và lĩnh vực cung ứng của từng loại hình cụ thể.

- Chính sách ưu đãi, hỗ trợ DVMT còn dàn trải, thiếu trọng tâm theo hướng tập trung vào các dịch vụ có tính thiết yếu, tỷ suất sinh lợi thấp. Trong điều kiện nguồn lực có hạn nên sự dàn trải này dẫn đến hệ quả các quy định về ưu đãi, hỗ trợ không phát huy được vai trò và hiệu quả trong việc khuyến khích khu vực tư nhân đầu tư cung ứng DVMT.

- Việc cung ứng DVMT theo cơ chế thị trường còn gặp nhiều cản trở do sự thiếu nhất quán nhất là trong việc xác định giá dịch vụ, xác định cơ chế thanh toán theo Luật Giá hay Luật Phí và lệ phí dẫn đến sự thiếu linh hoạt, nguồn thu không đủ bù đắp chi phí, chi phí phải trả không tương xứng với tính chất và mức độ gây tác động xấu tới môi trường theo nguyên tắc PPP, chưa khuyến khích đầu tư cung ứng DVMT phù hợp với xu hướng của kinh tế tuần hoàn.

4. Để khắc phục các hạn chế nói trên, Nhà nước cần: (1) có hướng tiếp cận vấn đề phát triển DVMT phù hợp với đặc điểm của nó và phù hợp với quy luật của kinh tế thị trường, với các nguyên tắc của phát triển bền vững và xu hướng hội nhập quốc tế, tránh tình trạng xây dựng và ban hành chính sách một cách chắp vá, giải quyết các tồn tại, hạn chế bằng các giải pháp tình thế, thiếu tính nhất quán và tính hệ thống; (2) Các mục tiêu đặt ra trong phát triển DVMT phải gắn với nhu cầu thực tiễn và nguồn lực có thể huy động; , ưu tiên hướng tới việc phát triển một số dịch vụ có nhu cầu sử dụng cao, đang thiếu, tránh sự dàn trải, thiếu tính khả thi; (3) Tập trung ưu đãi, hỗ trợ các dịch vụ có tính thiết yếu, cấp bách và có lộ trình để phát triển từng nhóm DVMT theo từng thời kỳ và hướng tới xu thế ưu tiên cho những hoạt động sử dụng công nghệ cao, mang lại hiệu quả tối ưu về kinh tế và môi trường. Bên cạnh đó, việc ưu đãi, hỗ trợ DVMT phải bảo đảm yêu cầu công khai, minh bạch, công bằng nhằm tạo môi trường đầu tư lành mạnh, khuyến khích cạnh tranh, hạn chế tham nhũng, tiêu cực; (4) Nhất quán trong việc áp dụng cơ chế thị trường trong cung ứng và sử dụng DVMT thông qua sửa đổi các quy định về giá, phí trong sử dụng DVMT, chi phí cho sử dụng DVMT phải phù hợp với nguyên tắc PPP, đồng thời chi phí này cũng phải đảm bảo tính cân bằng, tính đến khả năng chi trả của người sử dụng dịch vụ, lợi nhuận của nhà đầu tư; (5) Pháp luật điều chỉnh DVMT phải bảo đảm hành lang pháp lý cho sự phát triển của hệ thống chủ thể cung ứng dịch vụ theo chuỗi cung ứng trên cơ sở mô hình kinh tế tuần hoàn và các chủ thể tham gia thực hiện các khâu cụ thể của từng DVMT nhất là trong dịch vụ quản lý chất thải.

NHỮNG CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA NGHIÊN CỨU SINH LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1. Bàn về khái niệm dịch vụ môi trường, Tạp chí Khoa học pháp lý, Trường đại học Luật TP.HCM, số 08/2020 (trang 85 – 92)
2. Cơ chế lựa chọn chủ thể cung ứng dịch vụ thu gom chất thải rắn sinh hoạt, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 06/2020 (trang 55 – 67)

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. TÀI LIỆU TRONG NƯỚC

I. Văn kiện của Đảng

1. Chỉ thị số 36/CT-TW của Bộ Chính trị ban hành năm 1998
2. Chỉ thị số 29/CT-TW của Bộ Chính trị ban hành năm 2009
3. Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15/11/2004 Về bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa – hiện đại hóa đất nước

II. Văn bản quy phạm pháp luật

4. Luật Bảo vệ môi trường năm 2005 (Luật số 52/2005/QH 11) ngày 29/11/2005 của Quốc hội
5. Luật Bảo vệ môi trường năm 2014 (Luật số 55/2014/QH 13) ngày 23/6/2014 của Quốc hội
6. Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 (Luật số 72/2020/QH 14) ngày 17/11/2020 của Quốc hội
7. Luật Đất đai năm 2014 (Luật số 45/2013/QH13 ngày 29/11/2013 của Quốc hội
8. Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2017 (Luật số 04/2017/QH14 ngày 12/6/2017 của Quốc hội
9. Luật Đấu thầu năm 2013 (Luật số 43/2013/QH13) ngày 26/11/2013 của Quốc hội
10. Luật Đầu tư năm 2020 (Luật số 61/2020/QH14) ngày 17/6/2020 của Quốc hội
11. Luật Đầu tư công năm 2019 (Luật số 39/2019/QH14) ngày 13/6/2019 của Quốc hội
12. Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư năm 2020 (Luật số 64/2020/QH14) ngày 18/6/2020 của Quốc hội
13. Luật Phí và Lệ phí năm 2015 (Luật số 97/2015/QH13) ngày 25/11/2015 của Quốc hội
14. Luật Giá năm 2012 (Luật số 11/2012/QH13) ngày 11/12/2012 của Quốc hội
15. Quyết định số 34/2005/QĐ-TTg ngày 22/02/2005 của TTCP về việc Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 41-NQ/TW của Bộ Chính trị
16. Quyết định số 256/2006/QĐ-TTg Quy chế đấu thầu, đặt hàng, giao kế hoạch thực hiện sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích

17. Quyết định 1030/QĐ – TTg ngày 20/7/2009 của TTCP Phê duyệt “Đề án phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2025”
18. Quyết định 249/QĐ – TTg ngày 10/2/2010 của TTCP Về việc phê duyệt đề án phát triển DVMT đến năm 2020, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước giai đoạn 2011 – 2020
19. Quyết định số 1463/QĐ-TTg ngày 22/7/2016 của TTCP Phê duyệt Đề án phát triển mạng lưới doanh nghiệp DVMT đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030
20. Quyết định số 1570/QĐ-TTg ngày 09/8/2016 Phê duyệt khung chính sách, pháp luật về phát triển DVMT
21. Quyết định số 192/QĐ-TTg ngày 13/2/2017 Phê duyệt Đề án phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam đến năm 2025, ...
22. Quyết định 491/QĐ-TTg của TTCP ngày 07/05/2018 Phê duyệt điều chỉnh Chiến lược quốc gia về quản lý tổng hợp chất thải rắn đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2050
23. Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 01/10/2021 của TTCP phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021 - 2030, tầm nhìn 2050
24. Quyết định số 1604/QĐ-NHNN ngày 07/08/2018 của Thống đốc Ngân hàng nhà nước về việc phê duyệt “Đề án phát triển ngân hàng xanh tại Việt Nam”
25. Quyết định số 34/QĐ-NHNN của Thống đốc Ngân hàng nhà nước ngày 07/01/2019 về việc ban hành Chương trình hành động của ngành Ngân hàng thực hiện Chiến lược phát triển ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025
26. Nghị định số 56/CP ngày 02/10/1996 của Chính phủ Về Doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích.
27. Nghị định số 31/2005/NĐ-CP ngày 11/3/2005 của Chính phủ Về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích
28. Nghị định số 130/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013 của Chính phủ Về sản xuất cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích
29. Nghị định số 04/2009/NĐ-CP ngày 14/01/2009 của Chính phủ Về ưu đãi, hỗ trợ hoạt động bảo vệ môi trường
30. Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều Luật Bảo vệ môi trường
31. Nghị định số 154/2016/NĐ-CP ngày 16/11/2016 của Chính phủ Về phí bảo vệ môi trường đối với nước thải
32. Nghị định 46/2014/NĐ – CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ Về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước

33. Nghị định số 43/2014/NĐ – CP ngày 15/5/2014 của Chính phủ Quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đất đai năm 2014
34. Nghị định số 32/2017/NĐ-CP ngày 31/3/2017 của Chính phủ về tín dụng đầu tư của Nhà nước
35. Nghị định số 127/2014/NĐ - CP quy định điều kiện hoạt động của tổ chức dịch vụ quan trắc môi trường
36. Nghị định số 60/2016/NĐ - CP ngày 01/7/2016 của Chính phủ quy định một số điều kiện đầu tư kinh doanh trong lĩnh TN và MT
37. Nghị định số 136/2018/NĐ - CP ngày 05/10/2018 của Chính phủ sửa đổi một số điều của các Nghị định liên quan đến đầu tư, kinh doanh thuộc lĩnh vực TN và MT
38. Nghị định số 38/2015/NĐ – CP ngày 24/4/2015 của Chính phủ Về quản lý chất thải
39. Nghị định số 164/2016/NĐ-CP ngày 24/12/2016 của Chính phủ Về phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản
40. Nghị định số 155/2016/NĐ – CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường
41. Nghị định số 55/2021/NĐ – CP ngày 24/5/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 155/2016/NĐ – CP ngày 18/11/2016 của Chính phủ Quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường
42. Nghị định số 18/2015/NĐ - CP quy định về quy hoạch BVMT, đánh giá môi trường chiến lược
43. Nghị định số 80/2014/NĐ – CP ngày 06/8/2014 của Chính phủ về thoát nước và xử lý nước thải
44. Nghị định số 63/2014/NĐ-CP ngày 26/6/2014 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Đấu thầu
45. Nghị định số 67/2003 ngày 13/6/2003, Nghị định số 04/2007/NĐ – CP ngày 08/01/2007, Nghị định số 26/2010/NĐ – CP ngày 22/03/2010, Nghị định số 25/2013/NĐ – CP ngày 29/3/2013, Nghị định số 154/2016/NĐ – CP ngày 16/11/2016, Nghị định số 53/2020/NĐ – CP ngày 05/05/2020 của Chính phủ về phí BVMT đối với nước thải
46. Nghị định số 32/2019/NĐ – CP ngày 10/4/2019 Quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách nhà nước từ nguồn kinh phí chi thường xuyên
47. Nghị định số 08/2022/NĐ – CP của ngày 10/01/2022 Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật BVMT 2020

48. Thông tư liên tịch số 16/2015/TTLT – BTNMT – BNV – BTC Hướng dẫn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và cơ chế hoạt động của Trung tâm phát triển quỹ đất trực thuộc Sở TN và MT
49. Thông tư số 32/2015/TT-BCT ngày 08/10/2015 của Bộ Công thương Về phát triển dự án và hợp đồng mua bán điện mẫu áp dụng cho các dự án phát điện sử dụng chất thải rắn
50. Thông tư 36/2015/TT - BTNMT của Bộ TN và MT về quản lý chất thải nguy hại
51. Quyết định 1787/QĐ-UBND ngày 11/4/2014 của UBND TPHCM Phê duyệt Kế hoạch triển khai Đề án khuyến khích sử dụng hình thức hỏa táng theo Quyết định số 2282/QĐ-TTg ngày 26/11/2013 của TTCP trên địa bàn TPHCM
52. Quyết định số 105/2014/QĐ –UBND ngày 31/3/2014 của UBND tỉnh về việc ban hành Quy định quản lý chất thải rắn trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh
53. Quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Cà Mau ban hành kèm theo Quyết định số 05/2017/QĐ – UBND ngày 28/3/2017 của UBND tỉnh Cà Mau
54. Quyết định số 42/2018/QĐ – UBND của UBND tỉnh Điện Biên ngày 14/11/2018 Ban hành quy định về quản lý CTRSH trên địa bàn tỉnh Điện Biên
55. UBND thành phố ra Quyết định 3114/QĐ – UBND ngày 26/6/2015 của UBND TP.HCM Ban hành Kế hoạch tổ chức triển khai thực hiện Nghị định số 130/2013/NĐ-CP
56. Quyết định số 12/2019/QĐ – UBND của UBND thành phố Hà Nội
57. Quyết định số 77/2014/QĐ – UBND ngày 10/10/2014 của UBND thành phố Hà Nội Ban hành quy chế lựa chọn nhà thầu sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích trên địa bàn thành phố Hà Nội.
58. Quyết định số 4278/QĐ-UBND ngày 23/9/2020 của UBND thành phố Hà Nội về việc điều chỉnh giảm danh mục tài sản mua sắm theo phương thức tập trung
59. Quyết định số 19/QĐ-UBND ngày 7/5/2018 của UBND thành phố Đà Nẵng về Quản lý dịch vụ công ích vệ sinh môi trường
60. Quyết định số 22/2019/QĐ – UBND ngày 19/9/2019 của UBND tỉnh Sóc Trăng Quy định giá tối đa dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng
61. Quyết định số 06/2018/QĐ – UBND ngày 04/5/2018 của UBND tỉnh Đồng Tháp Về việc quy định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Đồng Tháp

62. Quyết định số 31/2017/QĐ – UBND ngày 22/12/2017 của UBND tỉnh Kiên Giang Về việc quy định giá tối đa đối với dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Kiên Giang
63. Quyết định số 22/2019/QĐ – UBND ngày 19/9/2019 của UBND tỉnh Sóc Trăng Quy định giá tối đa dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải sinh hoạt sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Sóc Trăng
64. Quyết định số 43/2017/QĐ – UBND ngày 26/17/2017 của UBND tỉnh Bắc Giang Quy định giá dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Bắc Giang
65. Quyết định số 423/QĐ – UBND ngày 13/9/2023 của UBND tỉnh Bắc Ninh Về việc ban hành Kế hoạch thu gom, vận chuyển và xử lý chất thải sinh hoạt trên địa bàn tỉnh Bắc Ninh
66. Quyết định số 02/QĐ – HĐQT ngày 10/10/2022 của Hội đồng quản lý Quỹ BVMT VN Ban hành lĩnh vực ưu tiên, tiêu chí lựa chọn cho vay ưu đãi của Quỹ BVMT VN
67. Quyết định số 03/QĐ – HĐQT ngày 11/7/2019 của Hội đồng quản lý Quỹ BVMT về Mức hỗ trợ lãi suất sau đầu tư năm 2019
68. Quyết định số 03/QĐ – HĐQT ngày 23/4/2018 của Hội đồng quản lý Quỹ BVMT về Mức hỗ trợ lãi suất sau đầu tư năm 2018
69. Quyết định số 17/2021/QĐ – UBND ngày 01/6/2021 của UBND TP.HCM Ban hành giá dịch vụ thoát nước và xử lý nước thải trên địa bàn TP.HCM giai đoạn 2022 – 2025
70. Quyết định số 05/2020/QĐ – UBND ngày 07/4/2020 của UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu Ban hành giá dịch vụ thoát nước trên địa bàn thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu
71. Quyết định số 17/2022/QĐ – UBND ngày 22/9/2022 của UBND tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu Ban hành giá dịch vụ thoát nước trên địa bàn thành phố Vũng Tàu, tỉnh Bà Rịa – Vũng Tàu từ năm 2022 đến năm 2025
72. Quyết định số 10/2022/QĐ-UBND ngày 06/6/2022 của UBND tỉnh Kiên Giang Về việc quy định giá dịch vụ thoát nước trên địa bàn tỉnh Kiên Giang giai đoạn 2022 - 2030.

III. SÁCH, LUẬN ÁN, LUẬN VĂN, TẠP CHÍ

73. Từ Thuý Anh, Chu Thị Mai Phương, Nguyễn Thị Hương, (2019), *Phát triển DVMT ở Việt Nam*, Tạp chí Khoa Học Đại Học Quốc Gia Hà Nội: Nghiên cứu Chính sách và Quản lý số 02/2019

74. Lê Trung Tuấn Anh (2019), *Tìm giải pháp đột phá trong công tác quản lý chất thải rắn sinh hoạt tại Thành phố Hồ Chí Minh*, Tạp chí Môi trường, số 10/2019
75. Đinh Văn Ân, Hoàng Thu Hoà (2006), *Đổi mới cung ứng dịch vụ công ở Việt Nam*, Nxb Thống Kê
76. La Trần Bắc, *Một số giải pháp tăng cường đầu tư theo phương thức (PPP) trong xử lý chất thải rắn sinh hoạt*, Tạp chí môi trường số chuyên đề Tiếng Việt IV/2020
77. Bộ TN và MT (2010), Báo cáo *Kinh nghiệm quốc tế về phát triển DVMT năm 2010* của Bộ TNMT, thuộc dự án “Xây dựng chiến lược phát triển dịch vụ môi trường đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030”
78. Bộ TN và MT (2010), Báo cáo *Cơ sở lý luận về phát triển dịch vụ môi trường năm 2010* của Bộ TNMT, thuộc dự án “Xây dựng chiến lược phát triển dịch vụ môi trường đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030”
79. Bộ TN và MT (2010), Báo cáo *Tổng hợp đánh giá thực trạng DVMT Việt Nam năm 2010* của Bộ TN&MT, thuộc dự án “Xây dựng chiến lược phát triển dịch vụ môi trường đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030”
80. Bộ TN và MT (2013), Báo cáo tổng kết 8 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2005
81. Bộ TN và MT (2020), Báo cáo tổng kết 5 năm thi hành Luật Bảo vệ môi trường năm 2014
82. Bộ TN và MT (2017), *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia, chuyên đề: Quản lý chất thải rắn năm 2017*
83. Bộ TN và MT (2012), Báo cáo *Xây dựng khung (Logframe) cho chiến lược phát triển DVMT 2020 của Việt Nam* do Viện chiến lược, chính sách TN và MT, Bộ TN và MT thực hiện
84. Bộ TN và MT (2018), *Báo cáo Môi trường quốc gia 2017, chuyên đề: Quản lý chất thải*, Nxb Tài nguyên môi trường và Bản đồ Việt Nam
85. Bộ TN và MT (2019), *Báo cáo hiện trạng môi trường quốc gia 2019, chuyên đề: Quản lý CTRSH*
86. Bộ TN và MT (2019), Tờ trình của Bộ TN và MT ngày 30/8/2019 Về việc dự thảo Quyết định của TTCP về tổ chức và hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam (thay thế Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg ngày 26/12/2014 TTCP)
87. Bộ TN và MT (2020), *Báo cáo môi trường quốc gia 2019, Chuyên đề: Quản lý chất thải*, Nxb Dân trí
88. Bộ Tài chính (2016), Công văn số 14645/BTC-HCSN ngày 17/10/2016 của Bộ Tài chính về phân bổ kinh phí sự nghiệp môi trường trung ương năm 2017

89. Bộ Tài chính (2017), Công văn số 12741/BTC-NSNN ngày 22/9/2017 Về kinh phí sự nghiệp môi trường thuộc ngân sách trung ương năm 2018
90. Bộ Công Thương (2008), Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ *Điều tra, đánh giá thực trạng phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam, Hồ Trung Thanh (chủ nhiệm đề tài).*
91. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản – JICA (2017), *Khảo sát VGF cho các dự án PPP ở Việt Nam*, Báo cáo cuối cùng
92. Nguyễn Đức Bình, Dương Minh An (2022), *Phát triển tín dụng xanh tại Việt Nam*, Tạp chí Tài chính số tháng 3/2022.
93. Nguyễn Thế Chinh (1999), *Áp dụng các công cụ kinh tế để nâng cao năng lực quản lý môi trường ở Hà Nội*, Nxb. Chính trị quốc gia
94. Chính phủ (2019), Báo cáo số 206/BC – CP của Chính phủ ngày 15/5/2019 Về Công tác bảo vệ môi trường năm 2018
95. Cơ quan hợp tác quốc tế Nhật Bản – JICA (2019), *Điều tra, thu thập dữ liệu về phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng tại TP.HCM*, Báo cáo cuối cùng
96. Lê Văn Cư, Vũ Thị Thanh Hương, Vũ Quốc Chính (2015), *Một số biện pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của hợp tác xã dịch vụ vệ sinh môi trường Trung Thành*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ thủy lợi số 27/2015.
97. David Luff và Cộng sự (2009), Dự án hỗ trợ thương mại đa biên giai đoạn III (EU – MUTRAP III), Báo cáo *Chiến lược tổng thể phát triển ngành dịch vụ tới năm 2020 (CSSSD) và tầm nhìn tới năm 2025*
98. David Luff và Cộng sự (2015), Dự án hỗ trợ thương mại đa biên giai đoạn III (EU – MUTRAP III), *Promotion of FDIS in the sector of environmental goods and services.*
99. Nguyễn Đình Đáp (2021), *Kinh tế tuần hoàn: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*, Tạp chí Ngân hàng, số tháng 10/2021.
100. Huỳnh Trung Hải, Nguyễn Đức Quảng (2014), *Một số kinh nghiệm về phát triển công nghiệp môi trường trên thế giới*, Tạp chí môi trường số 10.
101. Trần Trung Hiếu (2020), *Gia tăng hiệu quả quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường qua hoạt động kiểm toán*,
102. Nguyễn Văn Luân (2020), *Hiệu quả kinh tế và môi trường của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, Tạp chí Công thương số tháng 4/2020
103. Nguyễn Thị Phương Mai và Dương Thị Thanh Xuyên (2016) *Xây dựng chính sách phát triển dịch vụ môi trường tại Việt Nam*, Tạp chí Môi trường số 4/2016.

104. Phạm Nguyên Minh (2016), sách chuyên khảo, “*Một số vấn đề thương mại và logistics ở Việt Nam thời kỳ đổi mới 1986 – 2016*” Nxb Lao động – Xã hội.
105. Vũ Đình Nam (2013), *Thực trạng và chính sách phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam*, Tạp chí Môi trường số 1-2/2013.
106. Ngân hàng thế giới (2013) Báo cáo *Đánh giá hoạt động quản lý nước thải đô thị tại Việt Nam*.
107. Ngân hàng thế giới (2020), Việt Nam năng động – Tạo nền tảng cho một nền kinh tế thu nhập cao, Nxb Ngân hàng thế giới, trang XVI.
108. Trần Ngọc Ngoạn (2016), “*Hợp tác công tư trong lĩnh vực dịch vụ môi trường đô thị - Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam*”, Tạp chí Môi trường số 1/2016.
109. Tạ Quang Ngọc (2021), *Quản lý Nhà nước đối với dịch vụ công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Tạp chí Tổ chức Nhà nước, số 06/2021.
110. Philippe Bontems, Gilles Rotillon (2007), Kinh tế học môi trường - Économie de l'environnement, Nguyễn Đôn Phước (dịch giả), Nxb. Trẻ
111. Daniel L. Rubinfeld và Robert S. Pindyck (1999), *Kinh tế học vi mô*, Nxb Thống kê.
112. Phùng Thị Hồng Hà, Phạm Việt Huy (2018), *Đánh giá sự hài lòng của người dân về chất lượng dịch vụ vệ sinh môi trường của công ty cổ phần Môi trường và công trình đô thị Huế*, Tạp chí khoa học đại học Huế: Kinh tế và phát triển, Tập 127, số 5A
113. Vũ Thị Thanh Hương, Nguyễn Đức Phong (2014), *Tác động của cơ chế, chính sách hiện hành đến công tác quản lý chất thải sinh hoạt nông thôn*, Tạp chí Khoa học và Công nghệ Thủy lợi, số 22, 8/2014
114. Nguyễn Đình Hương (2007), *Giáo trình kinh tế chất thải*, Nxb Giáo dục
115. Nguyễn Thu Hiền, Phùng Thắng (2021), *Thực trạng xét xử tội phạm về môi trường và sự cần thiết thành lập toà chuyên trách về môi trường*, Tạp chí Tòa án nhân dân, 7/2021
116. Nguyễn Thị Thương Huyền, Lý Phương Duyên (2012), *Ưu đãi thuế - Giải pháp tài chính hỗ trợ, phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ*, Tạp chí Nghiên cứu Lập Pháp, số 13
117. Hoàng Xuân Huy (2021), *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020: Tăng cường trách nhiệm trong hội nhập và hợp tác quốc tế về lĩnh vực môi trường*, Tạp chí Môi trường, số tháng 2/2021
118. Lê Chi Mai (2004), *Quản lý dịch vụ công*, Nxb Thống kê

119. Vũ Thị Như Quỳnh (2021), *Thị trường trái phiếu xanh ở Việt Nam: Cơ hội, thách thức và định hướng phát triển*, Tạp chí Tài chính, số 6/2021
120. Joseph E. Stiglitz (1995), *Kinh tế học công cộng*, Nxb Khoa học kỹ thuật và trường Đại học Kinh tế quốc dân
121. Hồng Khánh (2016), *Thực trạng và giải pháp quản lý chất thải rắn sinh hoạt tại Hà Nội*, Tạp chí môi trường số 9/2016
122. Ngân hàng thế giới (2018), *Báo cáo Đánh giá công tác quản lý CTRSH và chất thải công nghiệp nguy hại: Các phương án và hành động nhằm thực hiện chiến lược quốc gia*
123. Sở TN và MT tỉnh Quảng Ninh (2016), Báo cáo số 1699/TNMT – BVMT của Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Quảng Ninh ngày 13/4/2016 Về tình hình quản lý CTRSH và chất thải thông thường trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh
124. Phạm Sinh Thành (2015), *Hiện trạng và chính sách phát triển ngành công nghiệp môi trường Việt Nam*, Tạp chí Môi trường số 10/2015.
125. Vũ Thị Duyên Thủy (2016), *Điều chỉnh pháp luật về phát triển công nghiệp môi trường tại Việt Nam – Nhu cầu và định hướng*” Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 10/2016
126. Nguyễn Thuấn (2004), *Kinh tế học công cộng*, Nxb Thống kê
127. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2015), *Giáo trình Pháp luật về hợp đồng và Bồi thường thiệt hại ngoài hợp đồng*, Nxb. Hồng Đức
128. Tổng cục Thống kê (2019), *Niên giám thống kê năm 2019*, Nxb Thống kê
129. Lê Quang Thuận (2013), *Xu hướng cải cách thuế thu nhập doanh nghiệp trên thế giới*, Tạp chí Tài chính, số 04/2013
130. Vũ Văn Tự (2013), *Cần xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật, chính sách về xã hội hoá dịch vụ môi trường*, Tạp chí Môi trường, số 03/2013, trang 28-29
131. Nguyễn Thị Thu Trang (2017), *Rà soát pháp luật Việt Nam với các cam kết WTO, Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU và Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương về Mở cửa dịch vụ cho đầu tư nước ngoài*, Nxb Công Thương
132. Trường đại học Luật Hà Nội (2016), *Giáo trình Lý luận chung về Nhà nước và Pháp luật*, Nxb Tư Pháp
133. Trường đại học kinh tế quốc dân (2004), *Giáo trình Kinh tế và quản lý môi trường*, Nguyễn Thế Chinh (chủ biên)
134. Trung tâm WTO, Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam và British Embassy (2019), *Tự do hóa trong lĩnh vực dịch vụ của Việt Nam*

135. Đinh Minh Tuấn (2018), *Thị trường hoá cung ứng các dịch vụ công tại Việt Nam*, Nxb Tri thức, Hà Nội
136. Trung tâm WTO và Hội nhập, Phòng Thương mại và công nghiệp Việt Nam (2019), Báo cáo *Tự do hoá trong lĩnh vực dịch vụ của Việt Nam*
137. Võ Thị Kim Tuyền (2018), “Pháp luật về phát triển dịch vụ môi trường ở Việt Nam” Luận án tiến sĩ luật học, Viện hàn lâm khoa học xã hội Việt Nam
138. Võ Thị Kim Tuyền (2017) *Một số cam kết quốc tế của Việt Nam liên quan đến phát triển dịch vụ môi trường*, Tạp chí Dân chủ và Pháp luật số 11
139. Võ Thị Kim Tuyền (2017), *Thực trạng các chính sách, pháp luật liên quan đến phát triển dịch vụ môi trường của Việt Nam hiện nay và một số kiến nghị*, Tạp chí Công Thương số 08/2017
140. UBND tỉnh An Giang (2019), Báo cáo số 148/BC – UBND ngày 01/4/2019 của UBND tỉnh An Giang Về công tác quản lý chất thải rắn năm 2018 trên địa bàn tỉnh An Giang
141. UBND tỉnh Đồng Tháp (2018), Báo cáo số 91/BC – UBND ngày 07/5/2018 của UBND tỉnh Đồng Tháp Về công tác quản lý chất thải sinh hoạt và xử lý chất thải chăn nuôi trên địa bàn tỉnh Đồng Tháp
142. UBND tỉnh Thanh Hoá (2016), Báo cáo số 25/BC – UBND của UBND tỉnh Thanh Hoá ngày 06/5/2016 về Tình hình phát sinh và quản lý CTRSH và chất thải rắn thông thường trên địa bàn tỉnh Thanh Hoá
143. UBND tỉnh Kon Tum (2018), Báo cáo số 239/BC – UBND ngày 25/10/2018 của UBND tỉnh Kon Tum về Công tác bảo vệ môi trường trên địa bàn tỉnh Kon Tum năm 2018
144. UBND thành phố Đà Nẵng (2018), Báo cáo số 127/BC – UBND ngày 17/5/2018 của UBND thành phố Đà Nẵng Về quản lý chất thải sinh hoạt trên địa bàn thành phố
145. Viện Ngôn ngữ (2004), *Từ điển Tiếng Việt*, Nxb Đà Nẵng
146. Viện nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa (1998), *Đại Từ điển kinh tế thị trường*, Nxb Tiến Bộ, Hà Nội
147. VCCI, USAID (2020), *Một số quan điểm của khu vực tư nhân về quan hệ đối tác công tư tại Việt Nam*
148. Viện Konrad Adenauer, Trường đại học Kinh tế, đại học quốc gia Hà Nội (2020), *Báo cáo kinh tế vĩ mô Việt Nam, quý 4 – 2020*
149. Viện nghiên cứu và phổ biến tri thức bách khoa (1998), *Đại Từ điển kinh tế thị trường*, Nxb Tiến Bộ, Hà Nội

B. TÀI LIỆU NƯỚC NGOÀI

I. Văn bản pháp luật nước ngoài

- 150. Luật Thuế nội địa Hoa Kỳ 1986 (U.S. Internal Revenue Code (IRC))
- 151. Luật Thuế Cải cách 1986 (The Tax Reform Act)
- 152. Luật Sức khoẻ và An toàn của bang Pennsylvania (Title 35 P.S Health & Safety)

II. Sách, tạp chí

- 153. Anke Kirakozian (2016), *One Without the Other? Behavioural and Incentive Policies for Household Waste Management*, Journal of Economic Surveys, Vol30, No.3
- 154. Arthur Chrenkoff (1969), *Freedom of Contract: A New Look at the History and Future of the Idea*, Australian Journal of Legal Philosophy, Vol 21
- 155. Aparna Sawhney (2008), *India - EU Trade and Investment Agreement: Environmental Services Sector Study*, Indian Council for Research on International Economic Research, New Delhi
- 156. Aparna Sawhney, Rupa Chanda (2003), *Trade in Environmental Services: Opportunities and Constraints*, Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper No. 120
- 157. APEC Committee on Trade and Investment (2010), —*Survey on APEC trade liberalization in environmental services*, APEC Secretariat
- 158. APEC Committee on Trade and Investment (2013), *Study Report on APEC Environmental Services – Related Technology Market*, APEC Secretariat.
- 159. APEC Committee on Trade and Investment (2015), *APEC Workshop on Environmental Services in the 21st Century: Challenges and Opportunities for Sustainability*, Workshop Report.
- 160. APEC Policy Support Unit (2016), *Survey of Regulatory Measure in Environmental Services*, Reports # 216 – SE – 01.15.
- 161. APEC Policy Support Unit (2017), *Sector Study on Environmental Services: Environmental Damage Remediation Services*, Report # 217 – SE – 0127.
- 162. APEC (2020), *Study for Final Review of Environmental Services Action Plan (ESAP)*,
- 163. Barbara Oelz,^[1] Ellen Gunsilius, Reka Soós, Andrew D Whiteman, David C Wilson, Cosmin Briciu, Sofia Nürnberger (formerly Garcia-Cortes), and Ekkehard Schwehn (2017), *Operator models for delivering municipal solid waste management services in developing countries. Part B: Decision Support*, Waste Management & Research, Vol 35 (8), p.842-862.

164. Caroline D. Ditlev Simonsen (2022), *A Guide to Sustainable Corporate Responsibility: From Theory to Action*, Palgrave Macmillan Publisher.
165. Claro, E., Lucas, N., Sugathan, M., Marconini, M. and Lendo, E. (2007). *Trade in Environmental Goods and Services and Sustainable Development: Domestic Considerations and Strategies for WTO Negotiations*. ICTSD Environmental Goods and Services Series, Policy Discussion Paper, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
166. Clarke, George R. G., Wallsten Scott; Kosec Katrina; (2004), *Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America*. Policy Research Working Paper No. 3445. Washington, DC: World Bank.
167. Colin Kirkpatrick, (2006) *Trade in Environmental Services: Assessing the Implications for Developing Countries in the GATS*, ICTSD Trade and Environment Series Issue Paper No. 3, International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland.
168. Charles Fried (1981), *Contract as Promises – A Theory of Contractual Obligation*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press
169. Christoph Herrmann, Jörg Philipp Terhechte (2011), *European Yearbook of International Economic Law*, Springer Science & Business Media,
170. Dan Pan, Ruiyao Ying, Zuhui Huang (2017), *Determinants of Residential Solid Waste Management Services Provision: A Village-Level Analysis in Rural China*, Sustainability.
171. Diane Russell (1995), *Theory and Practice in Sustainability Development*, U.S Agency for International Development (USAID), Research and Reference Services Project, PN – ABU 367
172. David C Wilson, Jennifer Bangirana Kanjogera, Reka Soós, Cosmin Briciu, Stephen R Smith, Andrew D Whiteman, Sandra Spies and Barbara Oelz (2017), *Operator models for delivering municipal solid waste management services in developing countries. Part A: The evidence base*, Waste Management & Research, Vol 35 (8)
173. David C.L. Nellor, Ronald T. Mc Morran, (1994), *Tax Policy and The Environment: Theory and Practice*, International Monetary Fund Working Paper – IMF WP/94/106.
174. Department of Finance of Ireland (2015), *Report on Tax Expenditures*

175. Ellen MacArthur Foundation (2013), *Towards The Circular Economy: Economic and Business Rationale For an Accelerated Transition*, Vol 1, Ellen MacArthur Foundation Publisher.
176. Elizabeth C. Smith, Stephen K. Swallow (2013), *Lindahl Pricing For Public Goods and Experimental Auctions For the Environment*, Encyclopedia of Energy, Natural Resources and Environmental Economics,
177. Enrique Lendo (2005), *Defining Environmental Goods and Services: A Case Study of Mexico*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Issue Paper No.1.
178. European Commission (2009), *The Environmental Goods and Services Sector: A Data Collection Handbook*, Eurostat Methodologies and Working Papers.
179. European Commission (2015), *The Environmental and Economic Benefits for The European Union of Strengthening Co-operation with the ASEAN Region in the Field of Environment*, Report Paper No. 070201/ENV/ETU/2014/69445/E.1LR.
180. European Commission (2015), *Closing the Loop – An EU Action Plan For the Circular Economy*, COM (2015) 614.
181. Ewa Mazur – Wierzbicka (2021), *Circular Economy Advancement Of European Union Countries*, Environmental Sciences European.
182. Felix Preston (2012), *A Global Redesign? Shaping the Circular Economy*, Energy, Environment and Resource Governance.
183. Germà Bel, Raymond Gradus (2016), *Effects of Unit – Based Pricing on Household Waste Collection Demand: A Meta – Regression Analysis*, Resource and Energy Economic, Vol 44
184. Hanoch Dagan & Michael Heller (2013), *Freedom of Contracts*, Columbia Law & Economics Working Paper N458
185. Hanoch Dagan & Michael Heller (2017), *The Choice Theory of Contract*, Cambridge University Press
186. House of Commons Committee on Existing the European Union (2017), *Environmental Services Sector Report*.
187. Institute of Medicine 2009. *Global Environmental Health: Research Gaps and Barriers for Providing Sustainable Water, Sanitation, and Hygiene Services: Workshop Summary*. Washington, DC: The National Academies Press.
188. International Union for Conservation of Nature – IUCN (1980), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*

189. John Edward King (2016), *Nicholas Kaldor After Thirty Years*, PSL Quarterly Review, Vol 69, (107 – 133)
190. John Maynard Keynes (1923), *A Track on Monetary Reform*, MacMiLLan Publisher, UK.
191. John Maynard Keynes (1936), “*The General Theory of Employment, Interest and Money*”, Macmillan Cambridge University Press
192. José Antonio Ocampo, Codrina Rada and Lance Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach* Columbia University Press.
193. Jouni Korhonen, Cali Nuur, Andreas Feldmann, Seyoum Eshetu Birkie (2018), *Circular Economy As An Essentially Contested Concept*, Journal of Cleaner Production.
194. Jules L.Coleman (1980), *Efficiency, Utility, and Wealth Maximization*, Hofstra Law Review, Vol 8
195. Laura Bloodgood, Jennifer Baumert, (2004), *Private Sector Participation in the Water and Wastewater Services Industry*, Working Paper No. ID – 08, Office of Industries, Washington DC, U.S. International Trade Commission.
196. Mark D. Griffith (2009), *A Concept Note on Trade in Environmental Services: Towards the Formulation of a Strategic Framework and Action Plan for the Caribbean Community Single Market and Economy*, Caribinvest Publishing.
197. Maja Larsson and Annika Mårtensson (2005), *Public environmental protection expenditures and subsidies in Sweden*, Eurostat Report.
198. Mariia A. Gureva, Yulia S. Deviatkova (2020), *Formation of the Concept of a Circular Economy*, Revista S&G, No.15.
199. Neil Bruce, Gregory M.Ellis (1993), *Environment Taxes and Policies For Developing Countries*, The World Bank Working Paper WPS 1177.
200. OECD (1996a), *The Global Environment Goods and Services Industry*, Paris; OECD (1996b), *The Environment Industry – The Washington Meeting*, Paris; OECD (1996c), “Interim Definition and Classification of the Environment Industry”, OCDE/GD (96)117, Paris
201. OECD/Eurostat (1999), —*Environmental Goods and Services Industry: Manual for the Collection and Analysis of Data*,” OECD Publishing, Paris.
202. OECD (2001), *Environmental Goods and Services: The Benefits of Further Global Trade Liberalisation*, OECD Publishing, Paris.

203. OECD (2006), *Trade That Benefits the Environment and Development, Opening Markets for Environmental Goods and Services*, OECD Trade Policy Studies, OECD Publishing, Paris.
204. OECD Environmental Performance Reviews: the United States 2005, China 2007, Denmark 2007, Japan 2010, Luxembourg 2010, Ireland 2010, Portugal 2011, Norway 2011, Israel 2011, Slovak Republic 2011, Germany 2012, Slovenia 2012, Mexico 2013, South Africa 2013, Colombia 2014, Iceland 2014, Brazil 2015, The Netherlands 2015, France 2016, Chile 2016, Estonia 2017, New Zealand 2017, Switzerland 2017, Canada 2017, Peru 2017, Hungary 2018, Australia 2018, Turkey 2019, Indonesia 2019, Latvia 2019, OECD Publishing, Paris.
205. Olivier Cattaneo, Michael Engman, Sebastián Sáez, and Robert M. Stern (2010), *International Trade in Services - New Trends and Opportunities for Developing Countries*, The World Bank Washington D.C.
206. Per – Olov Johansson (1991), *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge University Press.
207. Richard W. Tresch (2015), *Public Finance: A Normative Theory*, Elsevier Academic Press, UK.
208. Ronald .H.Coase (1937), *Nature of The Firm*, *Economica*, Vol 4, No.16, (386 – 405).
209. Ronald Harry Coase (1960), *The Problem of Social Cost*, *The Journal of Law & Economic*, Vol 3, (1 – 45)
210. Roscoe Pound (1909), *Liberty Of Contract*, *Yale Law Journal*, Vol 18
211. Sauvage, Jehan. and Christina Timiliotis (2017), *Trade in Services Related to The Environment*, OECD Trade and Environment Working Papers, No. 2017/02, OECD Publishing, Paris.
212. Selvi G.V.K (2007), *Environmental Services: Opportunities for Private Organization*, *Journal of Services Research*, Vol 7, No.1.
213. Sadhan Kumar Ghosh (2020), *Circular Economy: Global Perspective*, Springer Publisher.
214. Stephen A.Marglin (2018), *Raising Keynes: A General Theory For the 21st Century*, *Economica*, Vol 19, (1-11).
215. Stewart J. Schwab (1993), *Coase's Twin Towers: The Relation Between The Nature of The Firm and The Problem of Social Cost*, *The Journal of Corporation Law*, Vol 18, (359 – 370)

216. Swarnim Waglé, K.V. Ramani, Syed Ayub Qutub (2005), *Trade in Environmental and Energy Services and Human Development: Contributing to Well – Being, Growth and Access for All*, UNDP Asia-Pacific Trade and Investment Initiative, UNDP Asia-Pacific Regional Centre in Colombo, Policy Paper.
217. Tapio S.Katko (2000), *Long – term Development of Water and Sewage Services in Finland*, Public Works Management & Policy, Vol.4, No.4.
218. Thomas J. Miceli (2009), *The Economic Approach to Law*, second Edition, Stanford University Press.
219. UNCTAD (1998), *Strengthening Capacities in Developing Countries to Develop the Environmental Services Sector* (TD/B/COM.1/EM.7/2). Geneva.
220. UNCTAD (2003) *Environmental Goods and Services in Trade and Sustainable Development: Note by the Secretariat*. TD/B/COM.1/em.21/2 Geneva.
221. United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD (2000), *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*, ASIT Advisory Studies No.16, UNCTAD, Geneva.
222. U.S. International Trade Commission (2004), *Solid and Hazardous Waste Services: An Examination of U.S. and Foreign Markets*, Investigation No. 332 – 455, USITC Publication 3679.
223. U.S. International Trade Commission (2005), *Air and Noise Pollution Abatement Services: An Examination of U.S and Foreign Markets*, Investigation No. 332 0 461.
224. U.S. International Trade Commission (2013), *Environmental and Related services*, Investigation No. 332 – 533, USITC Publication 4389.
225. US Environmental Protection Agency – U.S EPA – (2004), *International Experience With Economic Incentives For Protecting The Environment*
226. US Environmental Protection Agency – U.S EPA – (2001), *The U.S. Experience With Economic Incentives For Protecting The Environment*
227. United Nations Environment Programme (2018), *Trade in Environmentally Sound Technologies: Implications for Developing Countries*
228. WTO (1998) *Environmental Services*. Council for Trade in Services. S/C/W/46; WTO (1998) *Environmental Services: background Note by the Secretariat/ S/C/W/46*. WTO: Geneva; WTO (2000a) *Communication from the European Communities and their Member States: GATS 2000: Environmental Services* S/CSS/W/38; WTO (2000b) *Communication from the United States: Environmental Services* S/CSS/W/25; WTO (2001): *Communication from*

- Switzerland: GATS 2000: Environmental Services*, SCSS/W/76; WTO (2005) *Communication from Australia, the European Communities, Japan, New Zealand, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu and the United States: Joint Report on Informal Discussion on Environmental Services in the Context of the DDA* zTN/S/W/28.
229. World Bank (2014), *Financing Mechanism For Addressing Remediation of Site Contamination*, The World Bank Publisher
230. World Commission on Environment and Development – WCED (1987), *Our Common Future*, Brundtland Report
231. WTO (2019), *Communication from Australia, Canada, Mexico, Newzealand and Switzerland: Exploratory Discussions on Market Access: Environmental Services*, Council for Trade in Services, JOB/SERV/293/Rev1
232. WTO (2010), "Background Note on Environmental Services", Note by the Secretariat, S/C/W/320
233. Yang Wang, Yifei Zhang (2020), *Do State Subsidies Increase Corporate Environmental Spending?* International Review of Financial Analysis,

C. CÁC TRANG WEB

234. Đông Anh (2017), *Đấu thầu thu gom rác còn nhiều trở ngại*, <https://laodong.vn/moi-truong/dau-thau-thu-gom-rac-con-nhieu-tro-ngai-573091.ldo>
235. Dương Thị Phương Anh, Đặng Đình Huân (2022), *Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, Tạp chí Tài chính, số tháng 7/2022; <https://tapchitaichinh.vn/nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-cua-quy-bao-ve-moi-truong-viet-nam.html>
236. Ban Chỉ đạo 35 Bộ Công thương (2022), *Giải pháp thúc đẩy ngành công nghiệp môi trường*, <https://moit.gov.vn/bao-ve-nen-tang-tu-tuong-cua-dang/giai-phap-thuc-day-phat-trien-nganh-cong-nghiep-moi-truong.html>
237. Văn Đum, *Xin ngừng hoạt động nhà máy nếu không xem xét thanh toán tiền hỗ trợ xử lý rác*, <https://baoanhdattmui.vn/tin-tuc/doi-song-5/xin-ngung-hoat-dong-nha-may-neu-khong-xem-xet-thanh-toan-tien-ho-tro-xu-ly-rac-30577.html>
238. Lê Thu Hoa (2022), *Đóng góp tài chính để thực hiện trách nhiệm mở rộng của nhà sản xuất, nhập khẩu (EPR) đối với tái chế các sản phẩm, bao bì*, Tạp chí Môi trường số 03/2022, <http://tapchimoitruong.vn/chuyen-muc-3/dong-gop-tai-chinh->

- [de-thuc-hien-trach-nhiem-mo-rong-cua-nha-san-xuat-nhap-khau-epr-doi-voi-tai-che-cac-san-pham-bao-bi-26448](#), truy cập ngày 15/9/2023.
239. Trần Trung Hiếu (2020), *Gia tăng hiệu quả quản lý, sử dụng kinh phí sự nghiệp môi trường qua hoạt động kiểm toán*, <http://baokiemtoannhanuoc.vn/kiem-toan-trong-nuoc/gia-tang-hieu-qua-quan-ly-su-dung-kinh-phi-su-nghiep-moi-truong-qua-hoat-dong-kiem-toan-145694>
240. Hoàng Xuân Huy (2021), *Luật Bảo vệ môi trường năm 2020: Tăng cường trách nhiệm trong hội nhập và hợp tác quốc tế về lĩnh vực môi trường*, Tạp chí Môi trường, số tháng 2/2021, <http://tapchimoitruong.vn/phap-luat--chinh-sach-16/luat-bao-ve-moi-truong-nam-2020-tang-cuong-trach-nhiem-trong-hoi-nhap-va-hop-tac-quooc-te-ve-linh-vuc-moi-truong-23097>
241. Ái Nhân, Khu xử lý rác cho thành phố Hồ Chí Minh, Long An...20 năm vẫn nhùng nhằng, <https://tuoitre.vn/khu-xu-ly-rac-cho-tphcm-long-an-20-nam-van-nhung-nhang-20191214081740845.htm>
242. Linh Nguyễn, *Thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải sinh hoạt: Bất cập trong xác định đơn giá*, <http://kinhdedothi.vn/thu-gom-van-chuyen-xu-ly-rac-thai-sinh-hoat-bat-cap-trong-xac-dinh-don-gia-346883.html>
243. Nguyễn Thị Hồng Phước, Cao Thị Thuỳ Như (2022), *Giải quyết tranh chấp dự án đầu tư theo phương thức đối tác công tư bằng trọng tài Việt Nam*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp số 15, tháng 8/2022, <http://lapphap.vn/Pages/tintuc/tinchitiet.aspx?tintucid=211366>
244. Đăng Quang, *Dịch vụ thu gom, vận chuyển rác sinh hoạt tại TP.HCM: Liệu có độc quyền?* <https://thuonghieulongluan.com.vn/dich-vu-thu-gom-van-chuyen-rac-sinh-hoat-tai-tp-hcm-lieu-co-doc-quyen-a75106.html?fbclid=IwAR1j8Yoh4vgzu9dd5UIKo5fcCb7dkkB6hkJoZjxLwBAsz0bvvyDdotBgAk>,
245. Sở Kế hoạch và Đầu tư TP.HCM, *Danh mục ác dự án đầu tư PPP đã triển khai tại TP.HCM*, <https://ppp.tphcm.gov.vn/danh-muc-du-an-dau-tu.html>
246. House of Commons Committee on Exiting the European Union (2017), <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/Exiting-the-European-Union/17-19/Sectoral%20Analyses/14-Environmental-Services-Report.pdf>.
247. Hoài Thu, *Mở rộng cánh cửa cung cấp sản phẩm , dịch vụ công*, https://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/thanhtrabtc/r/m/page1/ttthttth1_chitiet;jsessionid=m22dW1JG8YsGhjHxSY5IFmYYHz8sUOHwIi3EHP50N1eITkExgjJ7!-

[645047188!914520519?dDocName=MOFUCM154534&dID=161297&_afrLoop=97569396951156262#!%40%40%3FdID%3D161297%26_afrLoop%3D97569396951156262%26dDocName%3DMOFUCM154534%26_adf.ctrl-state%3D49hqv9q0b_4](https://tapchitaichinh.vn/xu-huong-cai-cach-thue-thu-nhap-doanh-nghiep-tren-the-gioi.html)

248. Lê Quang Thuận (2013), *Xu hướng cải cách thuế thu nhập doanh nghiệp trên thế giới*, Tạp chí Tài chính, số 04/2013, <https://tapchitaichinh.vn/xu-huong-cai-cach-thue-thu-nhap-doanh-nghiep-tren-the-gioi.html>
249. Nguyễn Hồng Tiến (2021), *Sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải đô thị*, Tạp chí Xây dựng số tháng 11/2021, <http://tapchixaydungbxd.vn/chinh-sach-xa-hoi/su-tham-gia-cua-khu-vuc-tu-nhan-trong-linh-vuc-thoat-nuoc-va-xu-ly-nuoc-thai-do-thi.html>

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC 1

Số liệu của Tổng cục thống kê về số lượng, quy mô vốn, lợi nhuận trước thuế, tỷ suất lợi nhuận, giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của doanh nghiệp hoạt động trong ngành DVMT

Bảng 1: Số lượng các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải

Năm	Số lượng doanh nghiệp
2010	850
2014	1347
2015	1497
2017	1983

Bảng 2: Quy mô vốn sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ thoát nước và xử lý nước:

Năm	Quy mô vốn SXKD của DN cung cấp dịch vụ thoát nước và xử lý nước (tỷ đồng)	Quy mô vốn SXKD của DN thu gom, xử lý rác thải, tái chế (tỷ đồng)	Đối với doanh nghiệp xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác (tỷ đồng)
2010	1406	6618	527
2014	6079	29699	594
2015	10673	34248	951
2016	4434	41977	799
2017	10490	48116	844

Bảng 3: Giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ môi trường ở một số lĩnh vực cụ thể:

Năm	Thoát nước và xử lý nước (tỷ đồng)	Thu gom, xử lý và tiêu hủy rác thải, tái	Xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý
-----	------------------------------------	--	------------------------------------

		chế phế liệu (tỷ đồng)	chất thải khác (tỷ đồng)
2010	549	4042	229
2014	2971	15524	181
2015	3381		257
2016	1607	18360	278
2017	5177	23161	261

Bảng 4: Lợi nhuận trước thuế của các doanh nghiệp cung ứng dịch vụ môi trường

Năm	Thoát nước và xử lý nước (tỷ đồng)	Thu gom, xử lý và tiêu hủy rác thải, tái chế phế liệu (tỷ đồng)	Xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác (tỷ đồng)
2010	95	290	34
2014	243	612	-1
2015	196	1313	2
2016	145	1073	2
2017	394	1033	-4

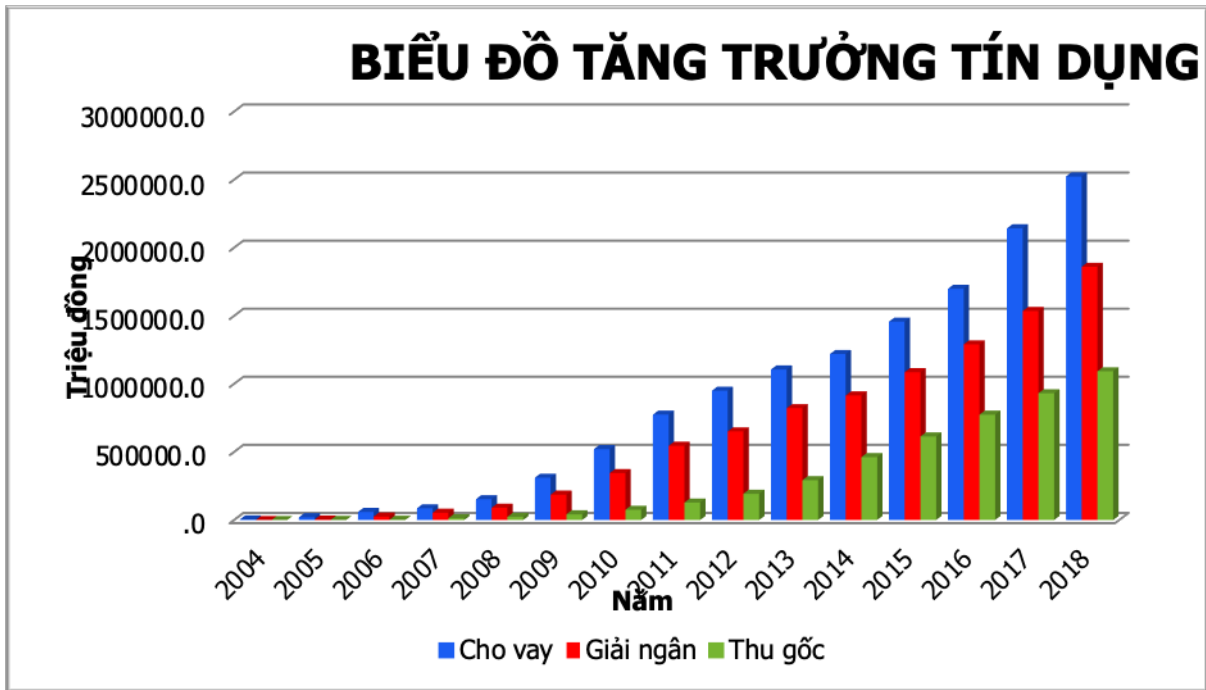
Bảng 5: Về tỷ suất lợi nhuận

Năm	Thoát nước và xử lý nước	Thu gom, xử lý và tiêu hủy rác thải, tái chế phế liệu	Xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác
2010	7,55%	6,29%	9,66%
2014	9,27%	3,55%	-0,51%
2015	5,10%	6,95%	0,94%
2016	3,63%	4,97%	0,82%
2017	7,53%	3,94%	-1,08%

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2019), Niên giám thống kê Việt Nam năm 2019, Nxb Thống kê

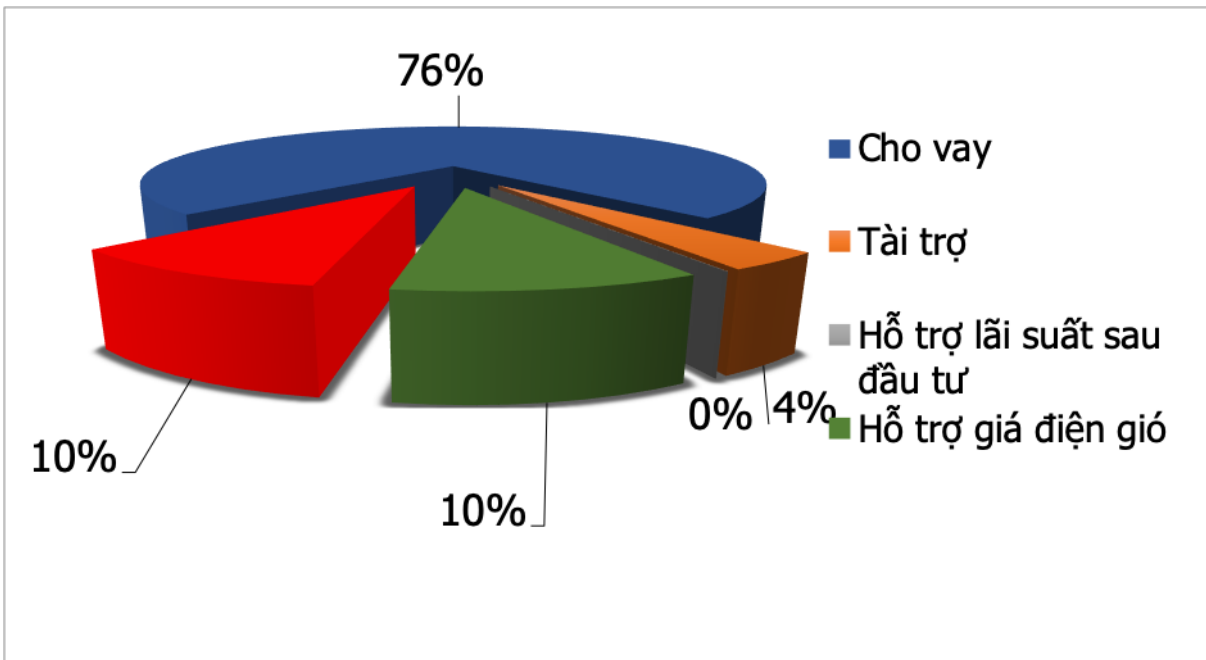
PHỤ LỤC 2

Nguồn vốn và kết quả sử dụng vốn của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam



Nguồn: Cập nhật đến ngày 31/12/2018 - Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

Biểu đồ 1: Kết quả sử dụng vốn của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam



Nguồn: Cập nhật đến ngày 31/12/2018 - Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

BẢNG 1: NGUỒN VỐN HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2016-2021 (Tỷ đồng)							
STT	Nguồn vốn hoạt động của Quỹ	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021
1	Nguồn vốn cho vay	1.001,173	1.142,279	1.167,041	1.185,312	1.194,897	1.209,075
-	Vốn điều lệ do NSNN cấp	650,000	733,787	733,787	733,787	733,787	733,787
-	Quỹ đầu tư phát triển	351,173	408,492	433,254	451,525	461,110	475,288
2	Nguồn vốn tài trợ, hỗ trợ	164,905	138,601	141,090	143,348	135,842	142,139
3	Nguồn thu lệ phí bán/chuyển CERs	0,438	0,946	1,567	2,311	3,297	4,069
4	Đóng góp từ các tổ chức, cá nhân	0,061	0,061	0,061	0,061	0,061	0,061
5	Ủy thác cho vay lại	79,320	79,170	76,660	68,890	57,745	46,600

Nguồn: Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

BẢNG 2: KẾT QUẢ HOẠT ĐỘNG NGHIỆP VỤ CỦA QUỸ BVMTVN GIAI ĐOẠN 2016 - 2021 (TỶ ĐỒNG)							
TT	Chức năng, nhiệm vụ	Năm 2016	Năm 2017	Năm 2018	Năm 2019	Năm 2020	Năm 2021
1	Cho vay từ NSNN						
-	Dư nợ cho vay	515,557	603,464	766,799	891,887	1.016,605	986,456
-	Giải ngân trong năm	204,531	244,972	324,770	320,807	338,519	216,522
-	Thu nợ gốc	160,120	157,065	161,435	195,719	213,801	246,672
-	Nợ xấu	37,582	32,940	19,765	26,081	25,273	18,218
-	Tỷ lệ nợ xấu	7,29%	5,46%	2,57%	2,92%	2,49%	1,85%
2	Cho vay lại từ Ngân hàng Thế giới						
-	Dư nợ cho vay	79,320	79,170	76,660	68,890	57,745	46,600
-	Giải ngân trong năm	12,200	7,500	6,000	1,500	-	-
-	Thu nợ gốc	5,472	7,650	8,510	9,270	11,145	11,145
-	Thu lãi vay	5,060	5,275	5,483	5,147	4,524	3,771
3	Tài trợ	25,830	31,779	5,137	4,990	11,714	-
4	Ký quỹ cải tạo phục hồi môi trường						
-	Thu ký quỹ	17,398	11,708	11,236	29,750	24,819	33,591
-	Hoàn trả tiền ký quỹ	0,373	2,512	1,073	0,294	3,106	4,709
5	Thu lệ phí bán/chuyển CERs	0,207	0,508	0,621	0,744	0,986	0,772
6	Thực hiện các nhiệm vụ do Bộ Tài nguyên và Môi trường giao	4,167	9,954	3,213	3,227	0,392	0,271
7	Giải ngân trợ giá điện gió theo Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg	29,277	-	-	-	-	-
8	Giải ngân chi hỗ trợ giá điện gió theo Quyết định số 37/2011/QĐ-TTg	-	66,828	-	-	-	-

Nguồn: Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

Nguồn: Dương Thị Phương Anh, Đặng Đình Huân (2022), *Nâng cao hiệu quả hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*, Tạp chí Tài chính, số tháng 7/2022;

<https://tapchitaichinh.vn/nang-cao-hieu-qua-hoat-dong-cua-quy-bao-ve-moi-truong-viet-nam.html>, truy cập ngày 12/01/2023.

PHỤ LỤC 3**BẢNG TỔNG HỢP NGUỒN VỐN, SỬ DỤNG VỐN VÀ NHU CẦU
VỐN HOẠT ĐỘNG CỦA QUỸ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM****1. Bảng tổng hợp nguồn vốn và sử dụng vốn từ năm 2003 - 30/6/2019***ĐVT: tỷ đồng*

Stt	Nguồn vốn hoạt động	Tổng số	Đã sử dụng	Còn lại	Ghi chú
	Tổng cộng	1.661,45	1.132,53	528,92	
1	Vốn cho vay có nguồn gốc từ NSNN	1.166,07	765,00	401,07	<i>Vốn cho vay đã sử dụng là số dư nợ tín dụng tại thời điểm 30/6/2019</i>
	Vốn điều lệ do NSNN cấp	733,79			
	Quỹ đầu tư phát triển	432,28			
2	Vốn ủy thác cho vay lại	73,52	73,52	0,00	
	Số vốn đã giải ngân	100,30			
	Số vốn đã hoàn trả	(26,78)			
3	Vốn tài trợ, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư	260,87	134,41	126,46	
4	Vốn trợ giá sản phẩm CDM, hỗ trợ hoạt động dự án CDM	72,03	70,69	1,34	
4.1	<i>Thu lệ phí bán/chuyển CERs</i>	45,52	44,18	1,34	
4.2	<i>NSNN cấp</i>	26,51	26,51	0,00	
5	Vốn hỗ trợ giá điện gió	86,64	86,64	0,00	
6	Vốn huy động ngoài NSNN	2,32	2,27	0,05	

6.1	<i>Quỹ các bon</i>	0,41			
6.2	<i>Huy động của tổ chức quốc tế</i>	1,91			

2. Nhu cầu vốn hoạt động giai đoạn 2019 - 2022

2.1. Phát huy những kết quả đã đạt được trong năm 2018 (giải ngân 330 tỷ đồng, tăng 33% so với năm 2017), Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam đặt mục tiêu duy trì tăng giải ngân hàng năm đạt 30% cho giai đoạn 2019 - 2022.

Kế hoạch giải ngân giai đoạn 2019 - 2022 với mức tăng trung bình 30%/năm của Quỹ như sau:

Dvt: tỷ đồng

Năm	Nhu cầu giải ngân
2019	430
2020	560
2021	730
2022	950
TỔNG CỘNG	2.670

2.2. Nhu cầu vốn tài trợ, hỗ trợ giai đoạn 2019 - 2022

Đvt: tỷ đồng

Stt	Chỉ tiêu	Số tiền
1	Nguồn vốn tài trợ, hỗ trợ lãi suất	144,00
-	Vốn tài trợ, hỗ trợ lãi suất tại 30/6/2019	126,46
-	Trích bổ sung 20% chênh lệch thu chi giai đoạn 2019-2022	17,54
2	Chi tiêu tài trợ, hỗ trợ lãi suất giai đoạn 2019-2022	190,00
-	Chi tài trợ	140,00
-	Chi hỗ trợ lãi suất	50,00
3	Số vốn tài trợ, hỗ trợ lãi suất cần bổ sung thêm (3=2-1)	46,00

Nguồn: Tờ trình của Bộ TN và MT ngày 30/8/2019 Về việc dự thảo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam

