

BỘ TÀI NGUYÊN VÀ MÔI TRƯỜNG



ĐỀ ÁN (DỰ THẢO)

HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

Hà Nội – 2018

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

TT	Từ viết tắt	Ý nghĩa
1	BĐKH	Biến đổi khí hậu
2	BVMT	Bảo vệ môi trường
3	KTTT	Kinh tế thị trường
4	NQ-CP	Nghị quyết Chính phủ
5	NQ-TW	Nghị quyết Trung ương
6	QĐ-TTg	Quyết định của Thủ tướng Chính phủ
7	QLTN	Quản lý tài nguyên
8	TNMT	Tài nguyên và Môi trường
9	XHCN	Xã hội chủ nghĩa

MỤC LỤC

BỐI CẢNH.....	1
1. Sự cần thiết của Đề án	1
2. Căn cứ để xây dựng Đề án.....	3
2.1. Cơ sở chính trị	3
2.2. Cơ sở pháp lý.....	4
3. Thống nhất một số nội dung trong Đề án	4
4. Đối tượng và phạm vi của Đề án	5
4.1. Đối tượng của Đề án	5
4.2 Phạm vi của Đề án.....	5
5. Kết cấu của Đề án	5

Phần thứ nhất: ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

6

1. Thực trạng thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu.....	6
1.1. Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách hình thành và vận hành các yếu tố thị trường, dạng thị trường	6
1.1.1. Trong quản lý tài nguyên.....	6
1.1.2. Trong bảo vệ môi trường.....	13
1.1.3. Trong ứng phó với biến đổi khí hậu	15
1.2. Tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực và cơ chế phối hợp, tổ chức thực thi của Nhà nước.....	17
1.3. Hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp.....	17
2. Những kết quả đạt được về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu.....	18
2.1. Hệ thống pháp luật về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu được xây dựng khá đồng bộ, kịp thời trên cơ sở thể chế hóa các quan điểm của Đảng về phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa	18
2.2. Các dạng thị trường trong các lĩnh vực tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu đã được vận hành và đạt được những kết quả nhất định.....	20
2.3. Nhà nước đã phát huy được vai trò trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu phù hợp với yêu cầu và thực tiễn của nền kinh tế thị trường định hướng ở Việt Nam	20

2.4. Hệ thống tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực quản lý nhà nước, cơ chế kiểm tra, giám sát ngày càng hoàn thiện; hệ thống thông tin, dữ liệu đã bắt nhịp được với xu hướng của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 và Kỷ nguyên kinh tế số.	22
2.5. Vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp bước đầu được khẳng định, phát huy và đã có những đóng góp cho công tác quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu	23
3. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu theo quan điểm của thể chế kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế	23
3.1. Những hạn chế, bất cập	24
3.2. Các nguyên nhân của những hạn chế, bất cập	28

Phần thứ hai: QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU, NHIỆM VỤ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

1. Quan điểm	33
2. Mục tiêu	33
2.1. Mục tiêu chung	33
2.2. Mục tiêu cụ thể	33
3. Nhiệm vụ, giải pháp	34
3.1. Tăng cường nghiên cứu, quán triệt và thống nhất nhận thức về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu	34
3.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để đảm bảo phát triển đồng bộ, minh bạch các yếu tố thị trường, các dạng thị trường trong các lĩnh vực tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu	34
3.3. Phát huy vai trò của Nhà nước trong định hướng, phân bổ hiệu quả các nguồn lực tài nguyên, tăng cường bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong nền kinh tế thị trường	37
3.4. Tăng cường vai trò của các công cụ kinh tế, cơ chế tài chính để điều tiết, thúc đẩy việc khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; giải quyết các khiếm khuyết của kinh tế thị trường	37
3.5. Hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; cơ chế thực thi, giám sát để đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở Việt Nam	39
3.6. Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế	40

Phần thứ ba: TỔ CHỨC THỰC HIỆN VÀ DỰ KIẾN HIỆU QUẢ.....	41
1. Tổ chức thực hiện Đề án	41
1.1. Phân công nhiệm vụ triển khai	41
1.2. Kinh phí thực hiện Đề án.....	41
2. Dự kiến hiệu quả của Đề án.....	42
2.1. Hiệu quả về kinh tế.....	42
2.2. Hiệu quả về mặt xã hội	43
2.3. Hiệu quả về mặt môi trường.....	43
2.4. Hiệu quả về quản lý.....	43
3. Thuận lợi, khó khăn khi thực hiện Đề án	43
3.1. Những thuận lợi.....	43
3.2. Những khó khăn	44
 PHỤ LỤC 1: Danh mục các Chương trình, Dự án, Nhiệm vụ thực hiện Đề án hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu	46

BỐI CẢNH

1. Sự cần thiết của Đề án

Kể từ khi tuyên bố độc lập đến nay, tùy vào từng giai đoạn, do tác động của các điều kiện trong nước và quốc tế khác nhau, Việt Nam đã trải qua nhiều mô hình phát triển kinh tế, tương ứng với mỗi mô hình đó là các thể chế kinh tế tương ứng. Báo cáo tổng kết 30 năm xây dựng và phát triển đất nước theo mô hình kinh tế thị trường (KTMT) định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCH) và văn kiện Đại hội XI của Đảng đã khẳng định những thành tựu to lớn về nhiều mặt, đồng thời cũng chỉ ra những hạn chế, khuyết điểm của cả mô hình phát triển và những yếu kém, nguy cơ của nền kinh tế đất nước. Đến Đại hội lần thứ XII, Đảng vẫn tiếp tục kiên định đường lối phát triển kinh tế dựa trên mô hình KTMT định hướng XHCH, với một trong những nhiệm vụ trọng tâm được xác định là: "...Tiếp tục thực hiện có hiệu quả 3 đột phá chiến lược, trong đó hoàn thiện thể chế KTMT định hướng XHCH là một mục tiêu quan trọng".

Nền KTMT định hướng XHCH ở Việt Nam được xác định là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của KTMT, đồng thời đảm bảo định hướng XHCH phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước, là nền KTMT hiện đại và hội nhập. Với các đặc trưng được xác định, nền KTMT tại Việt Nam là một nền kinh tế hỗn hợp, vừa vận hành theo cơ chế thị trường với các quy luật khách quan của thị trường, vừa có sự điều tiết của nhà nước thông qua các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách, pháp luật, và các công cụ, phương thức điều tiết trên cơ sở tôn trọng các quy luật, cơ chế thị trường để phát huy những mặt tích cực, hạn chế và khắc phục những mặt tiêu cực do KTMT tạo ra. Thực tiễn cho thấy, trên cả khía cạnh lý luận, nhận thức và thực tiễn tại Việt Nam vẫn “cần được tiếp tục cụ thể hóa, thể chế hóa phù hợp với từng giai đoạn phát triển trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội”, cho từng ngành, lĩnh vực khác nhau. Đánh giá tổng kết thành tựu của 30 năm đổi mới, nội dung đổi mới về thể chế, trong đó có thể chế kinh tế đã đạt được những bước tiến cơ bản. Tuy nhiên, vấn đề thể chế KTMT định hướng XHCH thời kỳ đổi mới cũng còn tồn tại những hạn chế, bất cập, chưa đáp ứng được yêu cầu của công cuộc đổi mới toàn diện và hội nhập quốc tế. Hội nghị lần thứ 5 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII của Đảng đã nhận định: “KTMT định hướng XHCH từng bước hình thành, có nhiều đặc điểm của nền KTMT hiện đại và hội nhập”. Nghị quyết của Đảng cũng chỉ ra những bất cập, hạn chế: "Hoàn thiện thể chế KTMT định hướng XHCH ở nước ta thực hiện còn chậm. Một số quy định pháp luật, cơ chế, chính sách còn chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu ổn định, nhất quán; quản lý nhà nước chưa đáp ứng kịp yêu cầu phát triển của KTMT và hội nhập quốc tế; hiệu lực, hiệu quả chưa cao; kỷ luật, kỷ cương không nghiêm". Chính vì vậy, việc hoàn thiện thể chế KTMT nói chung, trong lĩnh vực quản lý tài nguyên (QLTN), bảo vệ môi trường (BVMT) và ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) ở Việt Nam nói riêng phải được nhìn nhận, đánh giá khách quan, đầy đủ, xuất phát từ

thực tiễn vận hành của nền kinh tế và những hạn chế trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó BĐKH trong thời gian vừa qua, từ đó phát huy những mặt đã đạt được, tháo gỡ và tiến tới xử lý triệt để những rào cản về thể chế trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó BĐKH trong thời gian tới để phù hợp với thể chế KTTT định hướng XHCN.

Kể từ sau khi Việt Nam tiến hành công cuộc đổi mới năm 1986 đến nay, trải qua các kỳ Đại hội Đảng toàn quốc, nhận thức và quan điểm của Đảng về KTTT và hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN cũng được hoàn thiện và phát triển đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong từng giai đoạn. Trong lĩnh vực QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH các quan điểm, định hướng của Đảng cũng không ngừng được hoàn thiện, phát triển qua các Văn kiện ở từng giai đoạn như: Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25 tháng 6 năm 1998 của Bộ Chính trị về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước; Nghị quyết số 41-NQ/TW ngày 15 tháng 11 năm 2004 về BVMT trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước với mục đích điều chỉnh các hoạt động của xã hội trong giai đoạn quá độ tiến tới một nền sản xuất công nghiệp và xa hơn nữa là kinh tế tri thức; và tiếp tục được phát triển trong Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 3 tháng 6 năm 2013 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XI được ban hành, đã đề ra những quyết sách lớn của Đảng trong ứng phó với BĐKH, QLTN và BVMT ở nước ta. Bên cạnh đó, trong các lĩnh vực quan trọng cũng có những Nghị quyết riêng như đất đai, khoáng sản để định hướng cho công tác quản lý, điều hành phù hợp với bối cảnh đất nước ở từng giai đoạn. Thể chế hóa các Văn kiện của Đảng, cách thức QLTN và BVMT ở Việt Nam từng bước được hoàn thiện theo hướng phù hợp hơn với thể chế KTTT. Hiến pháp, các Luật đã được Quốc hội ban hành và sửa đổi như Luật Đất đai, Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản, Luật Đa dạng sinh học, Luật BVMT, Luật Tài nguyên và Môi trường biển... đã có những quy định theo hướng tiếp cận thị trường để điều tiết hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên, BVMT theo hướng bền vững, cụ thể: các nguyên tắc "tổ chức, cá nhân sử dụng, hưởng lợi từ tài nguyên và môi trường phải trả tiền" và "tổ chức, cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy thoái tài nguyên phải trả chi phí khắc phục, cải tạo, phục hồi" đã bước đầu được thể chế hóa và đi vào thực tiễn; một số cơ chế, công cụ kinh tế như thuế tài nguyên, phí, lệ phí, cơ chế chi trả dịch vụ môi trường rừng... được đưa vào áp dụng trong QLTN, BVMT đã phát huy tác dụng, tạo nên bước chuyển biến về nâng cao hiệu quả của công tác quản lý nhà nước về tài nguyên và môi trường (TNMT); một số hoạt động điều tra cơ bản về TNMT bước đầu được xã hội hóa; hình thành các quan hệ cung - cầu, cơ chế đấu giá, đấu thầu theo cơ chế thị trường. Thị trường về quyền sử dụng đất, thị trường trong lĩnh vực tài nguyên khoáng sản, nước và các dịch vụ có liên quan, thị trường các hàng hóa và dịch vụ môi trường đã được hình thành và vận hành ngày càng hiệu quả... Ứng phó với BĐKH, mặc dù là vấn đề mới nhưng hệ thống văn bản chính sách ban hành thời gian qua cũng đã có cách tiếp cận theo hướng thị trường.

Bên cạnh đó, thực tiễn công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đang phải đối mặt với các vấn đề và thách thức đặt ra như: (1) tài nguyên thiên nhiên chưa được quản lý, khai thác, sử dụng có hiệu quả và bền vững, một số loại tài nguyên bị khai thác quá mức dẫn đến lãng phí, suy thoái và cạn kiệt; (2) ô nhiễm môi trường vẫn tiếp tục gia tăng, có nơi nghiêm trọng; đa dạng sinh học bị suy giảm, nguy cơ mất cân bằng sinh thái đang diễn ra trên diện rộng, ảnh hưởng tiêu cực đến quá trình phát triển kinh tế - xã hội, sức khỏe và đời sống nhân dân; (3) ứng phó với BĐKH còn bị động, lúng túng; thiên tai ngày càng diễn biến bất thường, gây nhiều thiệt hại về người và tài sản; (4) tình trạng tranh chấp, khiếu kiện và xung đột về tài nguyên, môi trường không có xu hướng giảm, thậm chí gia tăng; (5) Việt Nam đang tham gia ngày càng sâu vào các hiệp định thương mại thế hệ mới, tham gia sâu vào các cam kết quốc tế về tài nguyên, môi trường, BĐKH; (6) tình hình thế giới đang có những diễn biến phức tạp, khó lường đòi hỏi cần phải có những hành động phù hợp. Đối chiếu theo quan điểm của Đảng và nội dung, yêu cầu của nền KTTT trong từng lĩnh vực QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH cho thấy việc chưa hoàn thiện về thể chế KTTT là một trong những nguyên nhân cần phải được quan tâm. Do vậy, để giải quyết các vấn đề và thách thức đang đặt ra trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH và đáp ứng yêu cầu của hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế cần thiết phải tiến hành rà soát, đánh giá lại những nội dung liên quan đến thể chế nhằm đề xuất các giải pháp, từng bước loại bỏ các rào cản góp phần đưa tài nguyên thành động lực cho sự phát triển, giảm thiểu ô nhiễm môi trường và đáp ứng các cam kết quốc tế về BVMT, ứng phó với BĐKH là một trong những nhiệm vụ quan trọng cần phải được thực hiện.

Trước bối cảnh đó, Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 22 tháng 7 năm 2016 của Chính phủ về việc ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị Quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm từ 2016 đến 2020 đã giao Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng Đề án *"Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu"*

2. Căn cứ để xây dựng Đề án

2.1. Cơ sở chính trị

Cơ sở chính trị để xây dựng Đề án gồm:

- Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng Công sản Việt Nam về phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020;
- Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2013 của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

2.2. Cơ sở pháp lý

Cơ sở pháp lý để xây dựng Đề án gồm:

- Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013;
- Nghị quyết số 63/NQ-CP ngày 22 tháng 7 năm 2016 của Chính phủ ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị Quyết của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020;
- Nghị quyết số 99/NQ-CP ngày 3 tháng 10 năm 2017 của Chính phủ về việc ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 11-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;
- Nghị quyết số 08/NQ-CP ngày 23 tháng 1 năm 2014 của Chính phủ về việc ban hành Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 24-NQ/TW ngày 03 tháng 6 năm 2013 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về Chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu, tăng cường quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường.

3. Thống nhất một số nội dung trong Đề án

Trong Đề án này, một số vấn đề chung được thống nhất như sau:

- Kinh tế thị trường (KTTT) là nền kinh tế mà các hoạt động mua bán và trao đổi diễn ra trên thị trường đều vận hành theo nguyên tắc, quy luật của thị trường. Trong đó, các nguyên tắc cơ bản bao gồm: (1) đa dạng về các chủ thể thị trường và độc lập về pháp lý; (2) sở hữu tài sản và quyền sở hữu rõ ràng, được xác định cụ thể và được bảo vệ chắc chắn với độ tin cậy cao; (3) có đầy đủ các loại thị trường, gồm thị trường các yếu tố sản xuất và thị trường hàng hóa và dịch vụ; các thị trường đều phát triển; (4) tự do kinh doanh, cạnh tranh trên thị trường công bằng và có trật tự; (5) giá cả và số lượng hàng hóa, dịch được xác định trên cơ sở giá trị và thông qua quan hệ giữa cung và cầu trên thị trường; (6) cạnh tranh công bằng, có trật tự và tự đào thải.
- Thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH bao gồm: (1) hệ thống quy định pháp luật, cơ chế, chính sách về tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành nhằm tạo hành lang pháp lý cho hình thành các yếu tố thị trường, thị trường và hoạt động của các chủ thể thị trường, điều tiết hành vi của các chủ thể, qua đó điều tiết hoạt động của nền kinh tế và can thiệp giải quyết những hạn chế của thị trường; (2) hệ thống tổ chức bộ máy, nhân lực và cơ chế phối hợp, thực thi của Nhà nước để hoạch định, quản lý, giám sát các chính sách, pháp luật đề ra về tài nguyên, BVMT và BĐKH;

(3) hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp hoạt động với vai trò phản biện, giám sát thực thi pháp luật, chính sách và bảo vệ quyền lợi chính đáng cho người dân và các chủ thể của thị trường trong các vấn đề liên quan.

- Vai trò của Nhà nước trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT ở Việt Nam bao gồm: (1) xây dựng, thực thi và hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế chính sách để thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường và BĐKH; hình thành, vận hành các yếu tố thị trường, các dạng thị trường trong lĩnh vực TNMT và ứng phó với BĐKH theo hướng bình đẳng, minh bạch và lành mạnh; (2) phân bổ hiệu quả các nguồn lực, định hướng, điều tiết các hoạt động tìm kiếm, khai thác, sử dụng tài nguyên theo hướng bền vững; huy động sự tham gia của toàn xã hội trong công tác BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT; (3) Nhà nước là một chủ thể quản lý nhà nước và cũng là một chủ thể tham gia vào thị trường, mọi hoạt động điều hành đều phải tôn trọng và tuân thủ theo đúng các nguyên tắc, quy luật của KTTT; (4) thị trường đóng vai trò chủ yếu trong huy động, phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài nguyên, tạo ra các động lực để huy động nguồn lực xã hội hóa cho công tác BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền kinh tế.

4. Đối tượng và phạm vi của Đề án

4.1. Đối tượng của Đề án

Đề án tập trung vào hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách; cách thức thực thi pháp luật và các công cụ hỗ trợ Nhà nước vận dụng các nguyên tắc, cơ chế của thị trường trong các lĩnh vực tài nguyên đất, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT và ứng phó với BĐKH.

4.2 Phạm vi của Đề án

- Về nội dung: Đề án tập trung vào hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách; tổ chức thực thi pháp luật và các công cụ hỗ trợ Nhà nước vận dụng các nguyên tắc, quy luật và cơ chế của KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Về thời gian: Đề án được thực hiện trên phạm vi cả nước, thời gian triển khai thực hiện từ nay đến năm 2030, định hướng đến năm 2050.

5. Kết cấu của Đề án

Ngoài phần bối cảnh, danh mục các Chương trình, Dự án và Nhiệm vụ ưu tiên thực hiện. Đề án được kết cấu gồm ba phần chính sau:

Phần thứ nhất: Đánh giá thực trạng thể chế kinh tế thị trường trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH ở Việt Nam.

Phần thứ hai: Quan điểm, mục tiêu, giải pháp và nhiệm vụ hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

Phần thứ ba: Tổ chức thực hiện và hiệu quả của Đề án

Phần thứ nhất: ĐÁNH GIÁ THỰC TRẠNG THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

1. Thực trạng thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

Đối chiếu các đặc trưng cơ bản về thể chế KTTT và thực tiễn đang diễn ra trong các lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT và ứng phó với BĐKH cho thấy thực trạng như sau:

1.1. Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách hình thành và vận hành các yếu tố thị trường, dạng thị trường

1.1.1. Trong quản lý tài nguyên

a) Tài nguyên đất

Từ năm 1986 đến nay, Đảng ta đã đề ra nhiều chủ trương, quan điểm về quản lý, sử dụng đất đai được thể hiện trong các Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc. Thể chế hóa đường lối, chủ trương của Đảng về quản lý, sử dụng đất đai, nhiều văn bản quy phạm pháp luật như Hiến pháp, Luật Đất đai qua các thời kỳ đã được ban hành, sửa đổi, điều chỉnh, bổ sung. Chính phủ, các bộ ngành cũng đã ban hành nhiều Nghị định, Chỉ thị, Quyết định, Thông tư... hướng dẫn thi hành, tạo thành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật đất đai ngày càng hoàn thiện. Trong đó, Luật Đất đai năm 2013, đã cụ thể hóa các quy định về đất đai trong Hiến pháp năm 2013 quy định tương đối đầy đủ, toàn diện về quản lý và sử dụng đất đai. Bên cạnh đó, với các Nghị định, Thông tư ban hành hướng dẫn chi tiết, Luật Đất đai 2013 thể hiện được vai trò quan trọng, có tác động sâu rộng đến đời sống chính trị, kinh tế và xã hội của đất nước, thu hút được sự quan tâm rộng rãi của nhân dân. Đối chiếu hệ thống pháp luật về đất đai với những yếu tố của KTTT cho thấy:

Hiến pháp và pháp luật Đất đai qui định: *"đất đai thuộc sở hữu toàn dân, Nhà nước là đại diện chủ thể sở hữu và thống nhất quản lý, nhà nước trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất theo qui định của pháp luật"*. Người sử dụng đất hợp pháp có 11 quyền cụ thể, trong đó có những quyền rất quan trọng, là cơ sở để thiết lập các quan hệ thị trường về đất đai như quyền được chuyển nhượng, tặng cho, thừa kế, thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất đa dạng về thành phần, bao gồm các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước; cộng đồng dân cư; cơ sở tôn giáo; tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao; người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch; doanh nghiệp có vốn đầu tư trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Luật Đất đai hiện nay cũng quy định cụ thể các quyền, nghĩa vụ của Nhà nước và những bảo đảm của Nhà nước đối với người sử dụng đất; quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất.

Pháp luật về đất đai cũng đã quy định hình thức đấu giá quyền sử dụng đất là phương pháp giao dịch chủ yếu trên thị trường nhằm đáp ứng nhu cầu nguồn cung về đất, góp phần đảm bảo tính minh bạch, môi trường cạnh tranh trong thị trường sơ cấp về đất đai. Hiện nay, pháp luật về đất đai thể hiện rõ tính đa dạng trong việc cung cấp các dịch vụ liên quan đến đất đai như: điều tra, đánh giá đất đai, cải tạo đất; lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đo đạc, lập bản đồ địa chính, hồ sơ địa chính, xây dựng cơ sở dữ liệu đất đai, lập hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản gắn liền với đất; tư vấn xác định giá đất; đấu giá quyền sử dụng đất; bồi thường, hỗ trợ và tái định cư. Hệ thống các cơ quan như Văn phòng đăng ký đất đai; Tổ chức phát triển quỹ đất và các đơn vị sự nghiệp hoạt động dịch vụ trong lĩnh vực đất đai cũng đã được quy định rõ về quyền hạn và trách nhiệm. Ngoài ra, pháp luật cũng đã cho phép các tổ chức nghề nghiệp hoạt động nhằm hỗ trợ hoạt động của các dạng thị trường về đất đai như Hiệp hội bất động sản và các chi hội ở địa phương. Giá đất được xác định phù hợp với nguyên lý của kinh tế thị trường. Hiện nay, Luật Đất đai 2013 quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục quyết định giá đất phù hợp với giá thị trường. Theo đó, trình tự định giá đất gồm 3 bước định giá đất độc lập; hội đồng thẩm định giá cấp tỉnh thẩm định và UBND tỉnh quyết định giá đất. Quy định về định giá đất, giá đất được căn cứ vào giá đất đã chuyển nhượng trên thị trường, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất trong cơ sở dữ liệu về đất đai, giá đất trên sàn giao dịch bất động sản...

Trong quản lý đất đai và thị trường đất đai ở Việt Nam, vai trò của Nhà nước được thể hiện qua các đặc điểm sau: (1) Nhà nước xây dựng khuôn khổ pháp luật về đất đai khá toàn diện, tạo lập được môi trường, khuôn khổ pháp lý cho thị trường đất đai và hướng dẫn biện pháp thực hiện các giao dịch có liên quan; (2) sử dụng các công cụ quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để phân bổ, điều tiết nguồn lực đất đai phục vụ cho các mục đích phát triển kinh tế - xã hội; (3) sử dụng các công cụ kinh tế (thuế, phí và lệ phí) để phân bổ, điều phối nguồn cung đất đai và điều tiết thị trường; (4) Nhà nước với vai trò là “đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai” để đưa nguồn lực đất đai vào vận động trong thị trường thông qua các hình thức như đấu giá, giao đất, cho thuê đất. Ngoài ra, Nhà nước cũng đóng vai trò là chủ thể cung cấp các dịch vụ và tư vấn pháp luật về đất đai; (5) ban hành, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các chính sách tài chính vĩ mô, chính sách đầu tư để khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển thị trường bất động sản, trong đó có thị trường đất đai, sao cho đảm bảo khai thác có hiệu quả nguồn tài nguyên đất đai; và (6) thực hiện chức năng tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật đất đai nhằm nâng cao nhận thức, ý thức chấp hành pháp luật đất đai của các tổ chức, hộ gia đình và cá nhân sử dụng đất.

Thực tiễn, thị trường quyền sử dụng đất ở Việt Nam có 2 dạng cơ bản là: (1) thị trường sơ cấp là thị trường mà Nhà nước giao đất, cho thuê đất có thu tiền cho người sử dụng đất. Cá nhân, tổ chức nước ngoài có nhu cầu sử dụng đất

cũng được nhà nước cho thuê đất như người sử dụng đất trong nước; (2) thị trường thứ cấp hay thị trường chuyển nhượng các quyền của người sử dụng đất được nhà nước công nhận bao gồm các phân khúc thị trường chuyển quyền sử dụng đất; thị trường cho thuê đất; thị trường góp vốn bằng quyền sử dụng đất. Giao dịch chuyển quyền sử dụng đất trong thị trường thứ cấp giữa doanh nghiệp và người tiêu dùng được thực hiện công khai thông qua sàn giao dịch. Giá đất trong thị trường sơ cấp do nhà nước qui định thông qua khung giá và bảng giá. Giá đất trong thị trường thứ cấp là giá giao dịch tự do trên thị trường. Các phương pháp định giá đất được ban hành về cơ bản đảm bảo nguyên tắc *"phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất đối với những nơi có đấu giá quyền sử dụng đất hoặc thu nhập từ việc sử dụng đất"*. Thực tiễn, khung giá đất và giá đất do Nhà nước ban hành đã bước đầu được tham chiếu dựa vào giá đất đã chuyển nhượng trên thị trường, giá trúng đấu giá quyền sử dụng đất, giá đất trong cơ sở dữ liệu về đất đai, giá đất trên sàn giao dịch bất động sản.

Như vậy, thể chế KTTT trong quản lý đất đai ở Việt Nam được hoạt động với sự đa dạng về hình thức, các tổ chức, cá nhân, hộ gia đình, các doanh nghiệp trong và ngoài nước. Về hình thức, thị trường đất đai ở Việt Nam cơ bản có thể đảm bảo yếu tố thị trường, loại thị trường và đa dạng về các tổ chức, cá nhân tham gia thị trường.

b) Tài nguyên khoáng sản

Hiến pháp và Luật Khoáng sản qua các thời kì đều xác định *"tài nguyên khoáng sản trong phạm vi đất liền, hải đảo, nội thủy, lãnh hải, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đều thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý"*. Về cơ bản, quan điểm này phù hợp với quy định của phần lớn các quốc gia trên thế giới và được thống nhất trong hệ thống pháp luật về khoáng sản. Quyền sở hữu tài nguyên khoáng sản cũng được hình thành, phân loại thành các cấp độ: quyền sử dụng; quyền quản lý; quyền chuyển nhượng. Việc phân chia quyền sở hữu thành các cấp độ như vậy được thể hiện thông qua các quy định về điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản; chiến lược, quy hoạch khoáng sản; cấp phép thăm dò, khai thác khoáng sản; tiền cấp quyền khai thác khoáng sản; thuế, phí đối với các doanh nghiệp, tổ chức, cá nhân khai thác; quản lý nguồn thu từ hoạt động khoáng sản; đấu giá mỏ... Để tạo điều kiện cho các hoạt động khoáng sản được vận hành phù hợp với cơ chế thị trường, pháp luật về khoáng sản cũng đã quy định cụ thể hơn về các quyền của chủ thể tham gia vào các hoạt động khoáng sản như: quyền và trách nhiệm của tổ chức cá nhân tham gia điều tra cơ bản địa chất về khoáng sản; quyền chuyển nhượng quyền thăm dò khoáng sản của tổ chức, cá nhân thăm dò khoáng sản; quyền chuyển nhượng quyền khai thác khoáng sản của tổ chức, cá nhân khai thác khoáng sản. Để đảm bảo tính công bằng trong khai thác khoáng sản, quyền lợi của địa phương và người dân nơi có

khoáng sản; Luật khoáng sản và Nghị định, Thông tư hướng dẫn quy định rõ trách nhiệm về bảo vệ môi trường của tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động khoáng sản được khai thác cũng đã được quy định rõ trong pháp luật về tài nguyên khoáng sản.

Để quản lý, điều tiết các hoạt động khoáng sản tăng cường các hoạt động khoáng sản, hạn chế xuất khẩu tài nguyên khoáng sản thô, chế biến đơn giản, có giá trị gia tăng thấp, khuyến khích xuất khẩu các sản phẩm đã qua chế biến sâu mang lại giá trị gia tăng cho nền kinh tế, Nhà nước sử dụng hệ thống các công cụ hỗ trợ như: chiến lược, quy hoạch và kế hoạch về khoáng sản; các cơ chế, chính sách và công cụ kinh tế. Bên cạnh đó, công tác thu hồi kinh phí Nhà nước đã đầu tư cho công tác điều tra, thăm dò khoáng sản, đến nay đã được thể chế hóa và thực hiện trên thực tiễn mang lại những kết quả tích cực.

Các dạng thị trường trong lĩnh vực tài nguyên khoáng sản ở Việt Nam bao gồm: (1) thị trường sơ cấp - Nhà nước chuyển quyền khai thác tài nguyên khoáng sản cho các tổ chức, cá nhân trong nền kinh tế qua hai hình thức là đấu giá quyền khai thác khoáng sản hoặc cấp quyền khai thác khoáng sản¹; (2) thị trường thứ cấp bao gồm thị trường chuyển nhượng các quyền thăm dò, khai thác khoáng sản; thị trường các sản phẩm khoáng sản sau khai thác, chế biến; và thị trường các dịch vụ hỗ trợ cho các hoạt động khoáng sản. Hệ thống các tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động khoáng sản ngày càng đa dạng về thành phần, tính cạnh tranh trên thị trường các hoạt động khoáng sản dần được tăng cường phù hợp với quy luật của nền KTTT. Hiện nay, giá của mỏ khoáng sản được hình thành do đấu giá; việc thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản đã được thực thi dựa trên cơ sở giá do Nhà nước ban hành. Việc chuyển nhượng các quyền khai thác khoáng sản, quyền thăm dò khoáng sản trên thị trường còn hạn chế do đó giá cả chưa phản ánh được đầy đủ các nguyên tắc của KTTT, tính khan hiếm và đặc trưng của từng loại khoáng sản. Giá cả của một số loại sản phẩm khoáng sản sau khai thác, chế biến và các dịch vụ có liên quan về cơ bản là do thị trường quyết định.

Như vậy, các quy định về quyền sở hữu, quyền thăm dò, khai thác khoáng sản là phù hợp với thể giới và các yêu cầu của KTTT. Đặc biệt, quy định về “đấu giá quyền khai thác khoáng sản” là một bước tiến và phản ánh sự phù hợp với nguyên lý của KTTT, thể hiện được nguyên tắc “người hưởng lợi từ tài nguyên phải trả tiền” và tiếp cận theo hướng thị trường và loại bỏ cơ chế “xin – cho”, là cơ sở để loại bỏ các doanh nghiệp không đủ năng lực, góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về tài nguyên khoáng sản theo hướng phù hợp, hiệu quả và bền vững.

¹ Sau khi Nghị định số 203/2013/NĐ-CP có hiệu lực, đến 4/2017, Bộ TNMT đã phê duyệt 493/604 hồ sơ với tổng số tiền 30.512 tỷ đồng; 53/63 tỉnh, thành phố đã phê duyệt 2.716 hồ sơ với tổng số tiền là 13.005 tỷ đồng; đã thu được 12.795 tỷ đồng. Tính đến 5/2018, tổng giá trị tiền cấp quyền khai thác đã phê duyệt là 43.462 tỷ đồng; tổng số tiền đã thu được là 14.989 tỷ đồng; số tiền nộp ngân sách nhà nước trung bình khoảng 3.700 tỷ đồng/năm (bằng 1/3 số thu từ nguồn thuế tài nguyên).

c) Tài nguyên nước

Pháp luật về tài nguyên nước đã đưa ra các quy định về quản lý, điều hành, lưu trữ, khai thác và sử dụng tài nguyên nước trên toàn quốc. Đã có những quy định nhằm khuyến khích quá trình phi tập trung hóa và đẩy mạnh sự tham gia rộng rãi của các thành phần ngoài nhà nước trong hoạt động khai thác, sử dụng và bảo vệ nguồn nước, đặc biệt là cung cấp nước sinh hoạt và nước phục vụ mục đích tưới tiêu. Hiến pháp và Luật Tài nguyên nước quy định tài nguyên nước thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý. Luật Tài nguyên nước đã quy định về quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả thải vào nguồn nước, quy định những trường hợp không phải xin phép, đăng ký và những trường hợp phải xin phép khi khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả thải. Luật Tài nguyên nước và hệ thống văn bản liên quan cũng quy định thẩm quyền quản lý nhà nước về tài nguyên nước; điều hòa, phân bổ, quy hoạch lưu vực sông, quy định những biện pháp bảo vệ tài nguyên nước và những nội dung khác. Tài nguyên nước được coi là một trong những tài liệu sản xuất thiết yếu, có vai trò vô cùng quan trọng trong sự phát triển kinh tế, xã hội của đất nước. Chính sách thu tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước được ban hành và hướng dẫn thực hiện²; các biện pháp tưới tiêu tiết kiệm nước trong nông nghiệp được chú trọng hơn. Bên cạnh đó, chính sách ưu đãi đối với hoạt động sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả; chính sách hỗ trợ phát triển thủy lợi nhỏ, thủy lợi nội đồng và tưới tiên tiến tiết kiệm nước đã được ban hành và triển khai. Quy định về sử dụng nước tiết kiệm, hiệu quả trong nông nghiệp đã bước đầu được triển khai. Chính sách của Nhà nước về tài nguyên nước hiện nay đã có quy định về đầu tư và cơ chế khuyến khích tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động liên quan đến tài nguyên nước. Pháp luật về tài nguyên nước cũng đã quy định rõ về quyền chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp, bảo lãnh bằng tài sản đầu tư vào công trình xả nước thải vào nguồn nước theo quy định của pháp luật; quyền, nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân khai thác, sử dụng tài nguyên nước. Qua đó, đã tạo điều kiện pháp lý cho việc mở rộng các loại thị trường, huy động sự tham gia của các thành phần kinh tế vào các hoạt động về tài nguyên nước theo hướng đa dạng và cạnh tranh bình đẳng hơn.

Quy định về cơ chế đầu giá quyền khai thác tài nguyên nước chưa có trong hệ thống pháp luật, hiện bắt đầu triển khai theo hình thức cấp quyền khai thác tài nguyên nước thông qua cơ chế Nhà nước “thu tiền cấp quyền khai thác nước”. Chính vì vậy, thực tiễn chưa tồn tại thị trường sơ cấp hay thị trường Nhà nước

² Để thúc đẩy khai thác, sử dụng tài nguyên nước tiết kiệm, hiệu quả, chính sách thu tiền cấp quyền khai thác nước đã được ban hành. Đến nay, Bộ TNMT đã phê duyệt tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước cho 142 đơn vị, trong năm 2017 thu ngân sách hơn 183 tỷ đồng. Ở địa phương, đã có 13 tỉnh gồm Thái Bình, Ninh Bình, Lào Cai, Yên Bái, Lai Châu, Sơn La, Bình Định, Phú Yên, Ninh Thuận, Bình Thuận, Kum Tum, Đồng Tháp, Kiên Giang, phê duyệt tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước đối với 801 chủ giấy phép, với tổng số tiền khoảng 43 tỷ đồng, trong đó năm 2017 đã thu 500 triệu đồng.

chuyển quyền khai thác nước để đưa tài nguyên nước từ tự nhiên thuộc sở hữu toàn dân vào vận động trong nền kinh tế, tài nguyên nước vẫn được cấp phép khai thác mang tính chất của cơ chế xin - cho. Thị trường thứ cấp bao gồm thị trường chuyển nhượng các quyền của tổ chức, cá nhân trong các hoạt động về nước và thị trường các hoạt động dịch vụ về nước. Tuy vậy, trên thực tiễn thị trường chuyển nhượng các quyền này chưa vận hành. Chủ thể tham gia vào thị trường cung ứng các dịch vụ về nước tồn tại hai nhóm gồm: (1) các tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động khai thác, xử lý và cung cấp nước đang có xu hướng gia tăng đáng kể do nhu cầu sử dụng nước cho các hoạt động kinh tế dân sinh ngày càng cao³; (2) các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải cũng có sự gia tăng đáng kể về số lượng⁴ và quy mô theo lao động⁵, theo nguồn vốn⁶.

Tương tự như lĩnh vực đất đai và khoáng sản, Nhà nước cũng sử dụng các công cụ chiến lược, quy hoạch⁷, kế hoạch để thực hiện điều tra cơ bản, phân bổ tài nguyên nước. Theo quy định pháp luật các công cụ chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phải phù hợp với các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và ngược lại “các quy hoạch, kế hoạch... phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh phải gắn với khả năng nguồn nước, bảo vệ tài nguyên nước. Thực tiễn hiện nay, việc lập và thực thi các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch liên quan đến tài nguyên nước đã tham chiếu đến các yêu cầu đó, vai trò của Nhà nước trong phân bổ nguồn lực tài nguyên nước cho các hoạt động phát triển kinh tế - xã hội đã được cân nhắc. Cùng với đó, Nhà nước cũng đã có những quy định trong hệ thống pháp luật và áp dụng vào thực tiễn các công cụ kinh tế như thuế, phí, lệ phí, thu tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước để thực hiện nguyên tắc “người hưởng lợi từ tài nguyên phải trả phí”, loại bỏ dần cơ chế xin - cho trong lĩnh vực tài nguyên nước, đồng thời điều tiết hành vi của các chủ thể khai thác, sử dụng tài nguyên nước, xả thải vào nguồn nước để đảm bảo yêu cầu tiết kiệm, hiệu quả và bền vững. Bên cạnh đó, thời gian qua công tác tuyên truyền, vận động người dân về bảo vệ, khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên nước ngày càng được đẩy mạnh thông qua các chiến dịch truyền thông, các buổi kỷ niệm ngày nước thế giới... đã được các cơ quan chuyên môn phối hợp với các đoàn thể, tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp tổ chức.

³ Năm 2010 có 286 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực khai thác, xử lý và cung cấp nước; năm 2015 có 447 doanh nghiệp

⁴ Năm 2010 có tổng số 286 doanh nghiệp đến năm 2015 tăng lên 447 doanh nghiệp.

⁵ Năm 2010 tổng số lao động làm việc trong lĩnh vực khai thác, xử lý và cung cấp nước là 8387 lao động đến năm 2015 là 11437 lao động.

⁶ Vốn sản xuất kinh doanh bình quân hàng năm của doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực thoát nước và xử lý nước thải năm 2010 là 1406 tỷ đồng, năm 2013 là 2547 tỷ đồng và năm 2015 là 10637 tỷ đồng

⁷ Hiện có các loại quy hoạch: quy hoạch điều tra cơ bản tài nguyên nước, quy hoạch tài nguyên nước chung cả nước; quy hoạch tài nguyên nước lưu vực sông liên tỉnh, nguồn nước liên tỉnh; quy hoạch tài nguyên nước của tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Hiện nay, do chưa có thị trường sơ cấp về tài nguyên nước nên chưa có giá của tài nguyên nước. Giá cả của các dịch vụ về nước trong thị trường thứ cấp cho các hộ gia đình, các cơ sở sản xuất kinh doanh đã bước đầu phản ánh được tính khan hiếm, tính đặc trưng của từng vùng, miền và có sự phân biệt giữa các đối tượng sử dụng nước khác nhau. Giá tài nguyên nước sử dụng trong tính thuế tài nguyên, tính tiền cấp quyền khai thác tài nguyên nước hiện nay vẫn dựa trên giá do Nhà nước ban hành thông qua các quyết định hành chính do UBND cấp tỉnh/thành phố ban hành.

Thực trạng trên cho thấy, thể chế KTTT trong lĩnh vực tài nguyên nước đã được tiếp cận trong hệ thống khung khổ pháp luật, cơ chế, chính sách và thực tiễn điều hành, quản lý của Nhà nước; các chủ thể tham gia vào các hoạt động về tài nguyên nước đã được mở rộng cả trong hệ thống khung khổ pháp luật và thực tiễn.

d) Tài nguyên biển

Bờ biển Việt Nam trải dài hơn 3.260 km. Với diện tích vùng biển thuộc chủ quyền, quyền chủ quyền và quyền tài phán trên 1 triệu km², Việt Nam thực sự là một quốc gia biển với nhiều loại hình tài nguyên đa dạng và phong phú, nhất là nguồn lợi thủy sản, tiềm năng vị thế phát triển giao thông, cảng biển, du lịch... Biển luôn chiếm vị trí, vai trò quan trọng, gắn bó chặt chẽ với mọi hoạt động trong phát triển kinh tế - xã hội, giao lưu kinh tế giữa Việt Nam với các quốc gia trong khu vực và thế giới cũng như giữ vai trò chiến lược về an ninh - quốc phòng. Nghị quyết số 09-NQ/TW ngày 09/2/2007 về “Chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020” xác định kinh tế biển đóng vai trò quan trọng “là động lực để lôi kéo, thúc đẩy các vùng khác phát triển, tạo sự chuyển biến cơ bản và toàn diện cơ cấu kinh tế biển theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa”.

Phát triển kinh tế biển đã sớm được định hình từ Đại hội Đảng lần thứ VI và được tập trung bàn luận lần đầu tiên tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VIII. Qua các kỳ Đại hội của Đảng, quan điểm, chủ trương phát triển kinh tế biển tiếp tục được cụ thể hóa. Thực hiện chủ trương của Đảng qua các kỳ đại hội, Chính phủ đã triển khai các hoạt động cụ thể nhằm phát triển kinh tế biển. Đến nay, hệ thống văn bản liên quan đến phát triển kinh tế biển đã từng bước được xây dựng, hoàn thiện. Một số các văn bản như Chỉ thị số 399/TTg ngày 05/8/1993 về một số nhiệm vụ phát triển kinh tế biển trong những năm trước mắt, Chỉ thị số 171/TTg ngày 18/3/1995 triển khai Nghị quyết số 03-NQ/TW, Nghị quyết số 27/2007/NQ-CP ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 09-NQ/TW về chiến lược biển Việt Nam đến năm 2020, Chiến lược khai thác, sử dụng bền vững tài nguyên và BVMT biển đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Trên cơ sở sở hữu toàn dân về tài nguyên mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, các quy định về hoạt động quản lý, sử dụng nguồn tài nguyên gắn với phát triển kinh tế biển trong mối liên hệ với đảm bảo an ninh,

quốc phòng và chủ quyền tổ quốc đã được xây dựng và dần hoàn thiện. Cụ thể, lĩnh vực này được điều chỉnh trực tiếp bởi Luật Biển Việt Nam năm 2012 và Luật Tài nguyên, môi trường biển và hải đảo năm 2015. Ngoài hai Luật trên, một số Luật chuyên ngành đã điều chỉnh một số nội dung phát triển về các ngành liên quan đến phát triển kinh tế biển (như Luật Dầu khí 2008, Luật Thủy sản 2003, Bộ luật Hàng hải 2015, Luật Du lịch 2005, Luật khoáng sản 2010, Luật Thuế tài nguyên 2009...) và hệ thống các văn bản dưới luật khác. Đặc biệt Nghị định số 51/2014/NĐ-CP quy định việc giao khu vực biển nhất định cho tổ chức, cá nhân khai thác sử dụng tài nguyên biển đã góp phần tạo cơ chế chủ động trong phát triển kinh tế biển, phù hợp với các quy định pháp luật liên quan khác còn hiện hành.

Hiện nay, các hoạt động kinh tế biển khá đa dạng về các lĩnh vực hoạt động như hoạt động khai thác tài nguyên (dầu khí, khai thác cát, muối biển, thủy sản...); giao thông vận tải biển; du lịch biển; các khu kinh tế, khu công nghiệp tập trung, khu chế xuất ven biển và khu đô thị ven biển... Tham gia vào các hoạt động kinh tế biển có nhiều thành phần kinh tế, bao gồm cả các doanh nghiệp Nhà nước, hợp tác xã, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các hộ cá thể, tiểu chủ. Tham gia vào quản lý, điều tiết các hoạt động kinh tế biển có các cơ quan quản lý Nhà nước về các ngành kinh tế biển như dầu khí, khai khoáng, vận tải, du lịch... Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan chuyên ngành thực hiện quản lý tổng hợp tài nguyên, BVMT biển và hải đảo thông qua chiến lược, quy hoạch và kế hoạch. Ở cấp tỉnh, trách nhiệm này được giao cho các Sở Tài nguyên và Môi trường (thuộc Ủy ban nhân dân tỉnh/thành phố) của 28 tỉnh, thành phố ven biển. Bên cạnh đó, còn tồn tại các hội, hiệp hội như hiệp hội chế biến và xuất nhập khẩu thủy sản Việt Nam, hiệp hội nghề cá Việt Nam, hiệp hội du lịch Việt Nam, hội dầu khí Việt Nam...

1.1.2. Trong bảo vệ môi trường

Trước yêu cầu của phát triển nền KTTT, yêu cầu đổi mới, hội nhập quốc tế và xây dựng đồng bộ thể chế KTTT... hệ thống các luật lệ, thể chế và chính sách về BVMT ngày càng được hoàn thiện. Đến nay, Ban chấp hành Trung ương Đảng đã ban hành Nghị quyết số 24-NQ/TW về chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường QLTN và BVMT. Quốc hội thông qua Luật BVMT 2014, Luật Đa dạng sinh học 2008. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành nhiều văn bản hướng dẫn triển khai Luật; Bộ Tài nguyên và Môi trường và các Bộ, ngành liên quan ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn thực hiện Luật, hệ thống các quy chuẩn kỹ thuật quốc gia về môi trường. Chính sách ưu đãi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia vào BVMT (về đất đai, thuế các loại...) ngày càng được quy định mở hơn theo hướng cho phép, khuyến khích khu vực ngoài nhà nước tham gia vào các hoạt động BVMT như: tư vấn, quan trắc và

đánh giá tác động môi trường (ĐTM), đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), sản xuất và cung cấp các hàng hóa và dịch vụ về môi trường, các sản phẩm và thân thiện với môi trường. Đặc biệt, đã quy định và áp dụng giá dịch vụ xử lý chất thải sinh hoạt thay thế cho phí dịch vụ xử lý chất thải.

Để tăng cường công tác BVMT, Nhà nước sử dụng nhiều công cụ hỗ trợ trong quá trình ra các quyết định chính sách hoặc điều chỉnh hành vi của người sản xuất và người dân đã được luật hóa và triển khai trên thực tiễn, cụ thể:

- Trong phòng ngừa, kiểm soát các nguồn ô nhiễm môi trường: công tác đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), đánh giá tác động môi trường (ĐTM) tiếp tục được hoàn thiện theo hướng cải cách hành chính, minh bạch hơn, phân cấp cho Bộ, ngành và UBND cấp tỉnh; các hướng dẫn kỹ thuật tiếp tục được xây dựng; số lượng các dự án thực hiện ĐMC và ĐTM được tăng lên⁸. Kết quả của công tác ĐMC và ĐTM đã góp phần điều chỉnh các định hướng phát triển, bố trí không gian phát triển và đầu tư phù hợp về môi trường, góp phần giảm thiểu các tác động có hại đến môi trường. Cơ chế quản lý về BVMT theo từng loại hình và mức độ tác động đến môi trường đối với các cơ sở sản xuất, kinh doanh đã được xây dựng. Các quy chuẩn, tiêu chuẩn về môi trường tiếp tục được rà soát, bổ sung và hoàn thiện, về cơ bản tương đương các nước dẫn đầu trong khu vực. Hoạt động kiểm soát ô nhiễm ở các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, tụ điểm khai thác, chế biến khoáng sản, các làng nghề, lưu vực sông, các đô thị lớn và khu vực nông thôn đã được tăng cường. Công tác kiểm tra, giám sát và kiểm soát về môi trường đối với hoạt động đầu tư, chuyển giao công nghệ nhằm ngăn chặn việc đưa công nghệ lạc hậu, máy móc, thiết bị, nguyên, nhiên vật liệu không đảm bảo yêu cầu về môi trường từ bên ngoài vào được thể chế hóa và tăng cường đẩy mạnh. Việc bắt buộc ký quỹ khi nhập khẩu phế liệu đã trở thành quy định pháp luật, góp phần hạn chế việc nhập khẩu chất thải trái phép. Các Chương trình, dự án đầu tư xử lý nước thải, chất thải rắn, chất thải nguy hại đã được quan tâm đầu tư góp phần nâng tỷ lệ thu gom⁹.

- Khắc phục ô nhiễm, cải thiện chất lượng môi trường và điều kiện sống của người dân, hạn chế tác động do ô nhiễm môi trường đến sức khỏe của nhân dân đã được đẩy mạnh và có những bước tiến bộ¹⁰. Thiệt hại do ô nhiễm môi trường và xác định rõ trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và cá

⁸ Khoảng 110 dự án đã được ĐMC, 9.100 dự án đầu tư được thực hiện ĐTM cao hơn so với giai đoạn trước năm 2012 (khoảng 90 dự án được thực hiện ĐMC, 7.500 dự án được ĐTM). 1.500 dự án được cấp giấy xác nhận hoàn thành công trình BVMT; 57.900 dự án, hoạt động đầu tư đã được các địa phương xác nhận bản cam kết BVMT; hơn 2.500 Đề án BVMT chi tiết và hơn 3.400 Đề án BVMT chi tiết và hơn 34.000 Đề án BVMT đơn giản được các Bộ, ngành, địa phương xác nhận.

⁹ Tỷ lệ thu gom tăng từ 78% năm 2008 lên 85,5% năm 2017; tỷ lệ CTR phải chôn lấp giảm hơn so với 2012; bước đầu đã triển khai thu hồi năng lượng từ chất thải.

¹⁰ Tỷ lệ dân số đô thị được cung cấp nước sạch năm 2017 đạt 84,5%, nông thôn năm 2016 đạt 87,5% tăng so với 2010 (80% và 79%).

nhân gây ra đã được hoàn thiện cả về pháp lý và thực tiễn triển khai. Quy định về bồi thường thiệt hại đối với môi trường đang được hoàn thiện. Bộ luật Dân sự 2015 cũng quy định nghĩa vụ BVMT và quy định chủ thể làm ô nhiễm môi trường thì phải bồi thường thiệt hại. Chất lượng không khí, cây xanh, không gian vui chơi, giải trí trong các đô thị, khu dân cư, nhất là các thành phố lớn đã được chú trọng thực hiện.

- Để điều chỉnh hành vi của doanh nghiệp, người dân trong việc tăng cường BVMT trong các hoạt động sản xuất, dân sinh, Nhà nước đã sử dụng các công cụ kinh tế như thuế BVMT, phí hoặc giá dịch vụ BVMT. Ngoài ra, để khuyến khích các hoạt động BVMT, đã hình thành và vận hành hệ thống quỹ BVMT các cấp, quỹ BVMT ngành than; các chính sách ưu đãi về đất đai, nguồn nhân lực được áp dụng trên thực tiễn góp phần bổ sung nguồn lực để hoàn thành các mục tiêu về BVMT, đồng thời làm thay đổi hành vi của người sản xuất và người tiêu dùng trong công tác BVMT. Ngoài ra, một số chính sách đặc thù như chi trả dịch vụ môi trường rừng, ký quỹ cải tạo và phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản... đã được ban hành và áp dụng hiệu quả trong thực tiễn góp phần đảm bảo công bằng xã hội.

Trên thực tiễn, thị trường trong lĩnh vực BVMT rất đa dạng bao gồm các hàng hóa môi trường, các dịch vụ xử lý chất thải¹¹, các dịch vụ đánh giá tác động môi trường (ĐTM), đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC), tư vấn chính sách, pháp luật... thị trường các sản phẩm thân thiện với môi trường, sản phẩm xanh, năng lượng tái tạo. Thành phần kinh tế tham gia vào các thị trường này khá đa dạng, bao gồm các doanh nghiệp Nhà nước, doanh nghiệp có vốn cổ phần của Nhà nước, hợp tác xã, tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Những năm gần đây, do nhu cầu của thị trường đã làm cho số lượng các tổ chức, cá nhân hoạt động trong thị trường này tăng lên¹², đặc biệt là ở các đô thị lớn.

1.1.3. Trong ứng phó với biến đổi khí hậu

Cho tới nay, Việt Nam đã xây dựng và ban hành nhiều chính sách và từng bước hình thành khung pháp lý cho ứng phó với BĐKH nói chung và kiểm soát phát thải khí nhà kính nói riêng. Một số văn bản quan trọng mang tính định hướng, chiến lược đã được ban hành, gồm: (1) Nghị quyết số 24-NQ/TW năm 2013 về Chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường QLTN và BVMT; (2) Chiến lược quốc gia về BĐKH, trong đó mục tiêu thứ 2 của chiến lược coi “nền kinh tế cacbon thấp, tăng trưởng xanh trở thành xu hướng chủ đạo trong phát triển bền

¹¹ Hiện phân thành các nhóm ngành như: thoát nước và xử lý nước thải; hoạt động thu gom, tiêu hủy rác thải; tái chế phế liệu; xử lý ô nhiễm và hoạt động quản lý chất thải khác.

¹² Từ 2013-2015 số lượng doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực khai thác, xử lý chất thải, nước thải đã tăng từ 1.125 lên 1.497 doanh nghiệp, đến hết năm 2017 đạt 1791 doanh nghiệp; tổng số lao động làm việc trong lĩnh vực cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải nước thải là 107.616 người.

vững; giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và tăng khả năng hấp thụ khí nhà kính dần trở thành chỉ tiêu bắt buộc trong phát triển kinh tế - xã hội”; (3) Kế hoạch hành động quốc gia ứng phó với BĐKH giai đoạn 2012 – 2020, trong đó có mục tiêu cụ thể số 4 là: “Giảm nhẹ phát thải khí nhà kính, phát triển nền kinh tế theo hướng các bon thấp”; (4) Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, trong đó mục tiêu chung là “Tăng trưởng xanh, tiến tới nền kinh tế cacbon thấp, làm giàu vốn tự nhiên trở thành xu hướng chủ đạo trong phát triển kinh tế bền vững; giảm phát thải và tăng khả năng hấp thụ khí nhà kính dần trở thành chỉ tiêu bắt buộc và quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội”; (5) Đề án quản lý phát thải khí gây hiệu ứng nhà kính; quản lý các hoạt động kinh doanh tín chỉ các-bon ra thị trường thế giới. Trong đó có đưa ra các mục tiêu cụ thể cần cắt giảm phát thải khí nhà kính trong các lĩnh vực cụ thể như năng lượng, nông nghiệp, GTVT, quản lý chất thải; (6) Nghị Quyết số 93/NQ-CP ngày 31 tháng 10 năm 2016 của Chính phủ phê duyệt thỏa thuận Paris thực hiện công ước khí hậu của Việt Nam. Đây là các văn bản định hướng cần thiết cho Việt Nam để tạo nền tảng cho ứng phó với BĐKH.

Thời gian qua, các quan điểm của Đảng và Nhà nước về ứng phó với BĐKH đã từng bước được thể chế hóa, cụ thể: đã từng bước lồng ghép các giải pháp ứng phó với BĐKH vào quy hoạch, kế hoạch phát triển của các cấp, các ngành, các lĩnh vực; xây dựng cơ chế huy động nguồn lực theo các quan điểm và nguyên tắc của kinh tế thị trường để thực hiện các giải pháp ứng phó với BĐKH; hoàn thiện thể chế, chính sách để phát triển các ngành kinh tế xanh, hướng tới nền kinh tế các-bon thấp, tận dụng các cơ hội để đổi mới tư duy phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh và sức mạnh quốc gia, huy động sự tham gia và trợ giúp của cộng đồng quốc tế... Chính sách thúc đẩy sử dụng tiết kiệm năng lượng; phát triển và sử dụng năng lượng tái tạo thông qua các chính sách ưu đãi, khuyến khích đầu tư để thực hiện nhiệm vụ về giảm phát thải khí nhà kính đã được quy định. Cơ chế phát triển sạch (CDM) đã được quy định với những định hướng và chính sách ưu đãi cụ thể và hoạt động thực tiễn bước đầu có hiệu quả¹³. Đặc biệt, để hiện thực hóa các Chiến lược Quốc gia về phát triển bền vững, tăng trưởng xanh và BĐKH... Nhiều Bộ, ngành và địa phương đã triển khai các hoạt động nghiên cứu, thí điểm các mô hình kinh tế xanh, công nghiệp xanh, đô thị xanh ở nhiều cấp độ. Cùng với đó là sự vào cuộc của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, các tổ chức quốc tế và cả các tổ chức phi lợi nhuận trong nước đã đưa nhiều mô hình, kiến thức và kỹ năng trong việc thiết kế, xây dựng và vận hành các mô hình phát triển bền vững vào triển khai, áp dụng. Nhiều mô hình đã góp phần giải quyết cùng lúc các mục tiêu về kinh tế, xã hội, môi trường và ứng phó với BĐKH.

¹³ Từ năm 2009 đến nay Quỹ BVMT Việt Nam đã thu lệ phí bán/chuyển CERs của 37 dự án với số tiền hơn 13 tỷ đồng, 1.219 EUR và 7,074 USD. Trong năm 2017, Quỹ đã thu được số tiền lệ phí bán CERs của 08 dự án CDM với tổng số tiền là 469 triệu đồng. Riêng năm 2017 Quỹ đã cấp giấy chứng nhận đăng ký CERs cho 17 Dự án CDM với tổng lượng CERs đăng ký là 1.440.939 CERs.

Tuy nhiên, trong bối cảnh Việt Nam tham gia thực hiện Thỏa thuận Paris về BĐKH, với các tiêu chí định lượng cụ thể về cắt giảm khí nhà kính thì việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách ứng phó hiệu quả với BĐKH đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế của đất nước là hết sức cần thiết.

1.2. Tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực và cơ chế phối hợp, tổ chức thực thi của Nhà nước

TNMT và BĐKH là các lĩnh vực có tính phức tạp, nhạy cảm, liên quan trực tiếp đến quyền lợi của doanh nghiệp, người dân, tổ chức, có tác động lớn đến bảo đảm an ninh, quốc phòng, sự phát triển kinh tế, xã hội và sự phát triển bền vững của đất nước. Do vậy, đòi hỏi phải có một hệ thống tổ chức bộ máy đồng bộ, phối hợp chặt chẽ và đội ngũ cán bộ chuyên nghiệp để hoạch định, thực thi, giám sát các quy định pháp luật, cơ chế, chính sách.

Hiện nay, Bộ Tài nguyên và Môi trường là cơ quan quản lý nhà nước về TNMT ở Trung ương; Sở Tài nguyên và Môi trường, Phòng Tài nguyên và Môi trường là các tổ chức giúp việc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, huyện quản lý nhà nước về TNMT ở địa phương. Bên cạnh đó, ở cấp xã, phường, thị trấn còn có lực lượng công chức địa chính - xây dựng - đô thị và môi trường (đối với phường, thị trấn) hoặc công chức địa chính - xây dựng - nông nghiệp và môi trường (đối với xã). Về đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, hiện nay, tổng số công chức, viên chức và người lao động tại các đơn vị thuộc Bộ tính đến hết năm 2017 có 11.220 người. Trong đó, công chức là 1.132 người; viên chức và người lao động là 9.840 (viên chức là 7.412 người) người.

Cơ chế phối hợp, tổ chức thực thi hệ thống pháp luật, chính sách về TNMT và BĐKH được triển khai theo quy trình chặt chẽ, công khai, minh bạch, rõ ràng; công tác thanh tra, kiểm tra¹⁴, tiếp dân và giải quyết các tranh chấp, kiện tụng kéo dài về TNMT được triển khai thường xuyên tại tất cả các cấp.

1.3. Hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp

Vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH được thể hiện rõ trong các quan điểm và định hướng của Đảng, khung khổ pháp luật, cơ chế, chính sách và thực tiễn triển khai:

Trong các Chỉ thị, Nghị quyết của Đảng về các vấn đề QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đều khẳng định và đề cao vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Quan điểm đầu tiên của Nghị quyết số 24-

¹⁴ Riêng giai đoạn 2012 – 2017, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện 12 cuộc thanh tra trong lĩnh vực khí tượng thủy văn và BĐKH; 1585 cuộc thanh tra về đất đai; 341 cuộc thanh tra, kiểm tra về tài nguyên nước; 1204 cuộc thanh tra về khoáng sản; 1971 cuộc thanh tra, kiểm tra về BVMT đối với 2.565 tổ chức, cá nhân. Riêng trong năm 2017, các đơn vị, địa phương trên cả nước đã phát hiện 18.723 vụ vi phạm pháp luật về môi trường đối với 14166 tổ chức, 3318 cá nhân (tăng 17,3% vụ so với cùng kỳ năm 2016). Công an các cấp đã khởi tố 175 vụ, 229 đối tượng; các cơ quan có thẩm quyền đã xử phạt vi phạm hành chính 700 tổ chức, cá nhân với số tiền là 82 tỷ 80 triệu đồng, truy thu 239 triệu đồng.

NQ/TW chỉ rõ “Chủ động ứng phó với BĐKH, tăng cường QLTN và BVMT là những vấn đề có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, có tầm ảnh hưởng lớn, quan hệ, tác động qua lại, cùng quyết định sự phát triển bền vững của đất nước; là cơ sở, tiền đề cho hoạch định đường lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội, bảo đảm quốc phòng, an ninh và an sinh xã hội. Đây là một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của cả hệ thống chính trị; là trách nhiệm và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và cộng đồng dân cư, trong đó Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, dưới sự lãnh đạo của Đảng và sự tham gia, giám sát của toàn xã hội”. Pháp luật về Mặt trận tổ quốc Việt Nam; Luật Công đoàn; Luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng...; pháp luật về BVMT đã có những quy định tạo hành lang pháp lý để phát huy vai trò và trách nhiệm của hệ thống các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp. Trong thực tiễn, các chương trình phối hợp giữa Bộ Tài nguyên và Môi trường với Mặt trận tổ quốc Việt Nam, Liên đoàn lao động Việt Nam, với các Hiệp hội... đã được ký kết, đi vào hoạt động ngày càng có chiều sâu.

2. Những kết quả đạt được về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

Song song với quá trình phát triển về nhận thức, quan điểm chỉ đạo của Đảng về hoàn thiện thể chế KTTT nói chung và trong các lĩnh vực TNMT và ứng phó với BĐKH nói riêng, thời gian qua hệ thống khung khổ pháp luật, cơ chế, chính sách; tổ chức bộ máy; các công cụ hỗ trợ quản lý, điều hành... trong các lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT và ứng phó với BĐKH cũng đã được hoàn thiện đáp ứng yêu cầu phát triển của đất nước từng giai đoạn. Đối chiếu những nỗ lực thời gian qua với thực trạng thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH ở Việt Nam cho thấy những kết quả đã đạt được như sau:

2.1. Hệ thống pháp luật về quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu được xây dựng khá đồng bộ, kịp thời trên cơ sở thể chế hóa các quan điểm của Đảng về phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Thời gian qua, hệ thống pháp luật về đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT, ứng phó với BĐKH ngày càng hoàn thiện và phù hợp hơn với các nguyên tắc của KTTT. Một số kết quả nổi bật như sau:

- Tiếp cận thị trường trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đã trở thành xu thế chủ đạo và ngày càng được hoàn thiện hơn. Công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đã có những thay đổi cả trên phương diện lý luận, quan điểm, chủ trương của Đảng, Nhà nước và thực tiễn chỉ đạo, điều hành, tổ chức triển khai của Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương. Theo đó, tài nguyên thiên nhiên được xem là "tài sản quốc gia, là nguồn lực, nguồn vốn tự nhiên đặc biệt quan trọng để phát triển đất nước"; Các nguyên tắc căn bản của

QLTN, BVMT gồm “Người gây ô nhiễm phải trả chi phí để xử lý, khắc phục hậu quả, cải tạo và phục hồi môi trường; người hưởng lợi từ tài nguyên và môi trường phải có nghĩa vụ đóng góp để đầu tư trở lại cho QLTN, BVMT” đã sớm được tiếp cận và trở thành hướng tiếp cận phù hợp trong nền KTTT. BVMT được xác định “vừa là mục tiêu vừa là một nội dung cơ bản của phát triển bền vững”; BDKH đã được xác định “là vấn đề toàn cầu, là thách thức nghiêm trọng đối với toàn nhân loại trong thế kỷ 21. Ứng phó với BDKH phải được đặt trong mối quan hệ toàn cầu; không chỉ là thách thức mà còn tạo cơ hội thúc đẩy chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng phát triển bền vững”.

- Quyền sở hữu, quyền tài sản đối với đất đai, quyền điều tra, thăm dò, quyền khai thác đối với tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước đã được xác lập và ngày càng được mở rộng, đa dạng và phù hợp hơn với yêu cầu của KTTT, tạo điều kiện cho sự hình thành và vận hành thị trường các yếu tố sản xuất phù hợp với đặc thù của từng loại tài nguyên.

- Hệ thống các quy định pháp luật về đất đai, khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển đã từng bước được hoàn thiện theo hướng tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác nhau tiếp cận các nguồn lực tài nguyên ngày càng đa dạng và bình đẳng, các chính sách khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia vào các hoạt động như điều tra cơ bản, khai thác, sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó với BDKH ngày càng được cụ thể và rõ ràng hơn. Tiến trình hoàn thiện đó đã góp phần tạo dựng các thị trường và các yếu tố thị trường đảm bảo yêu cầu của nền KTTT và hội nhập.

- Quy định pháp luật về giá đất đã được xác định theo đúng nguyên lý của kinh tế thị trường. Nếu như Luật Đất đai 1987 vẫn quy định "đất đai không có giá" thì Luật Đất đai 1993 quy định đất đai có giá, nhưng do Nhà nước quy định. Luật đất đai 2003 quy định giá đất của Nhà nước phải phù hợp với giá đất trên thị trường. Đến nay, Luật Đất đai 2013 quy định cụ thể hơn về trình tự, thủ tục quyết định giá đất phù hợp với giá thị trường, các can thiệp của Nhà nước trong quyết định giá cả đã giảm dần. Giá đối với tài nguyên khoáng sản (đặc biệt là khoáng sản sau khai thác, chế biến) cơ bản là dựa trên tín hiệu của thị trường và do thị trường quyết định. Giá nước và các dịch vụ về nước trong nền kinh tế đã bước đầu tiếp cận theo cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước để đảm bảo quyền bình đẳng trong tiếp cận tài nguyên nước của các đối tượng khác nhau. Giá cả các dịch vụ liên quan đến BVMT bước đầu được áp dụng chuyển từ cơ chế phí sang giá đối với dịch vụ thu gom và xử lý chất thải, các dịch vụ BVMT khác đang từng bước được nghiên cứu, rà soát và hoàn thiện. Ngoài ra, những quy định pháp luật khác liên quan đến cơ chế thị trường như hình thành quỹ BVMT cấp quốc gia và địa phương, phục hồi khai thác khoáng sản, trồng lại rừng đối với diện tích bị mất do xây dựng đập thủy điện, thực hiện cơ chế phát triển sạch (CDM) cũng được tạo lập...

2.2. Các dạng thị trường trong các lĩnh vực tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu đã được vận hành và đạt được những kết quả nhất định

Quá trình hoàn thiện pháp luật về đất đai, đặc biệt là sau khi có Luật đất đai 2003, và tiếp đó là Luật Đất đai 2013 đã góp phần tạo hành lang pháp lý và các điều kiện cần thiết cho việc hình thành, vận hành các dạng thị trường về đất đai, bao gồm: (1) thị trường sơ cấp - Nhà nước đứng vai trò là đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai đưa đất đai vào vận động trong thị trường để đáp ứng nhu cầu sử dụng phù hợp với quy hoạch sử dụng đất thông qua các hình thức đấu giá, giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất, thu hồi đất; (2) thị trường thứ cấp - thị trường giao dịch quyền sử dụng đất giữa những người sử dụng đất thông qua việc thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất, thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật. Thực tiễn cho thấy, mặc dù còn nhiều hạn chế nhưng sự vận hành của hai dạng thị trường này đã phù hợp với cơ chế thị trường, đặc biệt hoạt động của thị trường thứ cấp với sự can thiệp giảm dần của Nhà nước vào các hoạt động của thị trường.

Thị trường các quyền thăm dò, khai thác tài nguyên và thị trường các hàng hóa và dịch vụ về tài nguyên đã từng bước được hoàn thiện về mặt pháp lý, bước đầu có các quy định cần thiết để tạo điều kiện hỗ trợ sự hình thành, vận hành và phát triển. Quan điểm về khuyến khích sự tham gia của các thành phần kinh tế trong tiếp cận và khai thác nguồn lực tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước ở Việt Nam có sự thay đổi theo từng giai đoạn lịch sử, phù hợp với đặc thù và tầm quan trọng của từng lĩnh vực. Thị trường các hàng hóa, dịch vụ về môi trường và BDKH, thị trường các sản phẩm thân thiện với môi trường, sản phẩm xanh đã được khuyến khích phát triển, bước đầu đã được hình thành và phát triển bắt kịp với xu hướng chung của thế giới.

2.3. Nhà nước đã phát huy được vai trò trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu phù hợp với yêu cầu và thực tiễn của nền kinh tế thị trường định hướng ở Việt Nam

Các chức năng cơ bản của Nhà nước về QLTN, BVMT và ứng phó với BDKH trong nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam đã được phát huy:

- Vai trò định hướng trong điều tra cơ bản, khai thác, sử dụng đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên biển, BVMT và ứng phó với BDKH đã được thể hiện thông qua hệ thống các Chiến lược tổng thể phát triển kinh tế - xã hội đất nước qua các giai đoạn, Chiến lược quốc gia về phát triển bền vững; tăng trưởng xanh; các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch dài hạn về đất đai, khoáng sản, tài nguyên nước, BVMT, và ứng phó với BDKH.

- Các công cụ kinh tế bao gồm thuế, phí, lệ phí trong các lĩnh vực đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, BVMT đã được hoàn thiện theo hướng ngày càng phù hợp, đúng bản chất hơn. Kết quả đó đã góp phần thể chế hóa các

nguyên tắc căn bản trong QLTN, BVMT vào trong thực tiễn, bao gồm “người gây ô nhiễm phải trả chi phí để xử lý, khắc phục hậu quả, cải tạo và phục hồi môi trường; người hưởng lợi từ tài nguyên và môi trường phải có nghĩa vụ đóng góp để đầu tư trở lại cho QLTN, BVMT”.

- Các chính sách ưu đãi về đất đai, vốn, lao động, khoa học và công nghệ, lệ phí trước bạ, thuế (thu nhập doanh nghiệp, thuế xuất - nhập khẩu...) cho các hoạt động khuyến khích đầu tư về TNMT và ứng phó với BĐKH đã được quy định rõ hơn và mở rộng hơn trong các Luật, Nghị định, Thông tư hướng dẫn. Trên thực tiễn, các chính sách này đã được triển khai và đã góp phần tạo ra động lực để huy động sự tham gia của doanh nghiệp, người dân và các tổ chức trong việc khai thác, sử dụng hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Một số cơ chế tài chính đặc thù như chính sách chi trả dịch vụ môi trường rừng; ký quỹ cải tạo và phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản; thu tiền cấp quyền khai thác khoáng sản, tài nguyên nước; quỹ BVMT các cấp, các ngành; quỹ phòng chống thiên tai; phí khai thác, sử dụng thông tin, dữ liệu tài nguyên và môi trường, dữ liệu viễn thám quốc gia... đã được hình thành và hoàn thiện trong thời gian vừa qua góp phần đảm bảo các nguyên tắc căn bản trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH theo hướng tiếp cận thị trường.

- Thu, chi ngân sách Nhà nước đối với các hoạt động BVMT được đổi mới, hoàn thiện và đa dạng hơn¹⁵. Quá trình sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các công cụ kinh tế về đất đai, tài nguyên thiên nhiên đã góp phần làm cho nguồn thu từ đất đai, tài nguyên thiên nhiên ngày càng đa dạng và tăng cao hơn¹⁶. Cơ chế tài chính chi sự nghiệp BVMT đã được sửa đổi qua các giai đoạn đã góp phần đáp ứng nhu cầu về vốn cho việc giải quyết các vấn đề môi trường cấp bách¹⁷. Ngoài ra, chi ngân sách cho các Chương trình mục tiêu Quốc gia về BĐKH giai đoạn 2011 - 2015¹⁸; về khắc phục ô nhiễm và cải thiện môi trường giai đoạn 2011 – 2015 và về hỗ trợ ứng phó với BĐKH (SP-RCC)... Trong bối cảnh, các vấn đề về môi trường ngày càng gia tăng, BĐKH diễn biến ngày càng phức tạp và khó lường trong khi đó việc huy động nguồn lực xã hội hóa cho BVMT, ứng phó với BĐKH vẫn còn những khó khăn thì những nguồn tài chính trên đóng vai trò hết sức quan trọng để giải quyết những thách thức đặt ra.

¹⁵ Hiện nay cơ cấu chi ngân sách cho sự nghiệp môi trường được phân bổ theo nguyên tắc sau: hàng năm ngân sách nhà nước bố trí không dưới 1% tổng chi ngân sách cho cho hoạt động sự nghiệp BVMT và tăng dần tỷ lệ này theo tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Theo nguyên tắc, 1% này được phân bổ 85% về địa phương và giữ lại 15% ở Trung ương.

¹⁶ Tổng thu Thuế tài nguyên (bao gồm cả dầu khí, nước thủy điện, khoáng sản các loại, thủy hải sản, sản phẩm rừng tự nhiên, nước thiên nhiên, khí thiên nhiên...) từ năm 2013 – 2017 như sau: 2013 là 8.130, 390 tỷ đồng; năm 2015 là 11.138,632 tỷ đồng và năm 2017 là 18.785,240 tỷ đồng

¹⁷ Trong giai đoạn 2013 – 2018 tổng chi ngân sách cho các nhiệm vụ BVMT đạt 74.422 tỷ đồng. Trong đó, ngân sách Trung ương là 10.002 tỷ đồng; ngân sách địa phương là 62.420 tỷ đồng.

¹⁸ Theo Quyết định 1183/QĐ-TTg ngày 30 tháng 8 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu, tổng kinh phí để thực hiện Chương trình là 1.771 tỷ đồng. Giai đoạn 2010-2015, Chương trình đã được bố trí 1.270,8 tỷ đồng (gồm cả vốn trong nước và vốn tài trợ nước ngoài)

2.4. Hệ thống tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực quản lý nhà nước, cơ chế kiểm tra, giám sát ngày càng hoàn thiện; hệ thống thông tin, dữ liệu đã bắt nhịp được với xu hướng của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 và Kỷ nguyên kinh tế số

Hệ thống tổ chức bộ máy của ngành TNMT liên tục được kiện toàn, đổi mới, tăng cường và đang trong quá trình tiếp tục được hoàn thiện theo hướng tinh gọn, hiệu quả và thống nhất quản lý. Những kết quả đạt được trong hoàn thiện hệ thống tổ chức, nguồn nhân lực về TNMT như sau: (1) đã hình thành và vận hành tốt mô hình quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trên cơ sở một đầu mối tập trung, thống nhất chịu trách nhiệm trước Chính phủ về quản lý Nhà nước về TNMT và BĐKH; (2) đã gắn kết chặt chẽ các lĩnh vực quản lý với nhau thông qua việc lồng ghép ngay từ khâu xây dựng chính sách, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch... đến triển khai thực hiện nhiệm vụ, qua đó góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về TNMT và ứng phó với BĐKH; (3) sự phối hợp thực hiện nhiệm vụ quản lý có liên quan giữa các Bộ, ngành và địa phương đã được tăng cường thông qua việc ban hành các thông tư liên tịch, các quy chế phối hợp liên ngành; chỉ đạo thực hiện của Bộ với các địa phương được tập trung, thống nhất. Qua đó đã kịp thời tháo gỡ những khó khăn, vướng mắc của các bộ, ngành và địa phương trong công tác quản lý nhà nước về TNMT và ứng phó với BĐKH; (4) tổ chức bộ máy của ngành TNMT ở địa phương cũng đã nhanh chóng được thành lập, củng cố, kiện toàn và đi vào hoạt động ổn định; (5) công tác cải cách thủ tục hành chính được tiến hành triển khai mạnh mẽ thông qua việc giảm các bước, quy trình xử lý công việc, đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin.

Nguồn nhân lực quản lý Nhà nước về TNMT và BĐKH đã được hoàn thiện cả về số lượng và chất lượng của đội ngũ cán bộ công chức, viên chức của ngành từng bước được nâng cao do đó tạo điều kiện tập trung hơn về chuyên môn, việc chuẩn hóa, chuyên nghiệp hóa và hiện đại hóa đội ngũ cán bộ công chức được thực hiện mạnh mẽ và có hiệu quả. Cùng với đó, hoạt động thanh tra, kiểm tra thực thi các quy định pháp luật đã từng bước được tăng cường, đổi mới góp phần tích cực trong việc phòng ngừa, kiểm soát các hành vi vi phạm pháp luật trong các lĩnh vực TNMT và BĐKH¹⁹.

Cùng với sự phát triển của khoa học và công nghệ, sự quan tâm và hỗ trợ từ phía Chính phủ, các tổ chức quốc tế, hệ thống thông tin dữ liệu về TNMT và BĐKH đã được hoàn thiện theo hướng hiện đại và đồng bộ. Chế độ báo cáo

¹⁹ Riêng giai đoạn 2012 – 2017, Bộ Tài nguyên và Môi trường đã thực hiện 12 cuộc thanh tra trong lĩnh vực khí tượng thủy văn và BĐKH; 1585 cuộc thanh tra về đất đai; 341 cuộc thanh tra, kiểm tra về tài nguyên nước; 1204 cuộc thanh tra về khoáng sản; 1971 cuộc thanh tra, kiểm tra về BVMT đối với 2.565 tổ chức, cá nhân. Riêng trong năm 2017, các đơn vị, địa phương trên cả nước đã phát hiện 18.723 vụ vi phạm pháp luật về môi trường đối với 14166 tổ chức, 3318 cá nhân (tăng 17,3% vụ so với cùng kỳ năm 2016). Công an các cấp đã khởi tố 175 vụ, 229 đối tượng; các cơ quan có thẩm quyền đã xử phạt vi phạm hành chính 700 tổ chức, cá nhân với số tiền là 82 tỷ 80 triệu đồng, truy thu 239 triệu đồng.

thống kê về TNMT và BĐKH đã được quy định ngày càng rõ, góp phần hỗ trợ Chính phủ, các Bộ, ngành và địa phương trong việc theo dõi, giám sát và ra các quyết định đảm bảo tính bền vững trong khai thác, sử dụng hiệu quả tài nguyên, giảm thiểu các áp lực và nguy cơ về môi trường, phòng chống thiên tai và thích ứng với BĐKH. Đặc biệt, ứng dụng công nghệ thông tin trong ngành TNMT từ Trung ương đến địa phương được coi trọng phát triển, đáp ứng mục tiêu xây dựng Chính phủ điện tử, tăng cường cải cách hành chính. Thực trạng hệ thống thông tin, dữ liệu về TNMT hiện nay cho thấy công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đã tiếp cận xu hướng phát triển của cuộc Cách mạng công nghiệp lần thứ 4 và Kỷ nguyên kinh tế số.

2.5. Vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp bước đầu được khẳng định, phát huy và đã có những đóng góp cho công tác quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

Vị trí, vai trò và tầm quan trọng của các tổ chức này đã được nhìn nhận khẳng định trong các Nghị quyết của Đảng, hệ thống pháp luật của Việt Nam nói chung và trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH nói riêng. Thực tiễn đã chứng minh, nhiều hoạt động tuyên truyền, nâng cao nhận thức của người dân, doanh nghiệp trong việc thực thi pháp luật về TNMT và BĐKH được các Tổ chức triển khai thông qua các hoạt động mít tinh; hoạt động phong trào tại các cụm dân cư, tổ dân phố đã tạo ra được hiệu ứng tích cực. Chức năng phản biện, giám sát thực thi chính sách, pháp luật của các Tổ chức đã được phát huy theo hướng chủ động hơn thông qua việc góp ý cho các dự thảo Luật, Nghị định và các văn bản pháp luật liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến lĩnh vực TNMT và BĐKH.

Như vậy, có thể khẳng định thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đã được áp dụng và từng bước hoàn thiện, phù hợp với quan điểm KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam qua các giai đoạn lịch sử. Vai trò của Nhà nước trong phân bổ nguồn lực quốc gia về tài nguyên đã được hoàn thiện trên cả hệ thống khung khổ pháp luật và thực tiễn triển khai. Vai trò của Nhà nước trong việc giải quyết các khiếm khuyết của thị trường đối các với lĩnh vực TNMT cũng đã được dần được hoàn thiện và phát huy. Những kết quả đó đã góp phần làm cho tài nguyên được khai thác, sử dụng hiệu quả và bền vững hơn; vị thế và đóng góp của tài nguyên cho tăng trưởng và phát triển kinh tế được nâng lên; công tác BVMT và ứng phó với BĐKH đã được cải thiện hơn đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới, góp phần thực hiện thành công các mục tiêu phát triển bền vững và giữ vững an ninh quốc gia.

3. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu theo quan điểm của thể chế kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế

3.1. Những hạn chế, bất cập

Bên cạnh những kết quả đạt được ở trên, thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH ở Việt Nam vẫn còn nhiều hạn chế, bất cập chưa đáp ứng được các quan điểm, mục tiêu và nhiệm vụ đã được đề ra trong Nghị quyết của Đảng về phát triển nền KTTT định hướng XHCN mà nước ta xây dựng²⁰, cụ thể:

Thứ nhất, Hệ thống pháp luật về TNMT và ứng phó với BĐKH nhìn chung chưa đầy đủ, chưa đồng bộ, thiếu ổn định, chưa minh bạch, còn chồng chéo và có những mâu thuẫn, thể hiện như sau:

- Chức năng quản lý Nhà nước trong hệ thống các pháp luật về đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT và ứng phó với BĐKH chưa được phân định rõ, thiếu thống nhất. Trong đó, đáng chú ý là thiếu sự thống nhất giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; thiếu sự phân định rõ ràng về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các cơ quan Trung ương và địa phương trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong khi cơ chế phối hợp, thực thi còn yếu.

- Các vấn đề về quyền tài sản cá nhân, quyền của công dân trong hệ thống sở hữu toàn dân về tài nguyên còn chưa thống nhất, rõ ràng gây ra cản trở cho quá trình phát triển.

- Thiếu các chế tài cụ thể để ràng buộc các quyền và trách nhiệm của các chủ thể, bao gồm cả các cơ quan Nhà nước, trong hệ thống pháp luật về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT dẫn đến tình trạng chấp hành các quy định pháp luật chưa nghiêm. Các vi phạm pháp luật về đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, BVMT... diễn ra phổ biến.

- Những chế tài để giải quyết các tranh chấp, xung đột về quyền về tài sản giữa Nhà nước, tổ chức, cộng đồng và người dân, trong phân phối lợi ích từ tài nguyên; các xung đột giữa cộng đồng, người dân và địa phương với các tổ chức, cá nhân hưởng lợi từ tài nguyên, gây ô nhiễm môi trường... còn những khiếm khuyết, chưa rõ ràng.

- Hệ thống các Luật, văn bản hướng dẫn Luật trong lĩnh vực TNMT trong những năm vừa qua thay đổi quá nhiều, điển hình như: Luật Đất đai, Luật BVMT, mức thuế suất thuế tài nguyên và thuế xuất khẩu đối với khoáng sản, các loại phí và lệ phí... gây ra tâm lý bất an cho nhà đầu tư. Một số quy định thiếu thống nhất giữa các Luật về TNMT và các Luật khác, điển hình như Luật Đất đai, Luật Khoáng sản với Luật Dân sự về quyền tài sản. Nhiều quy định trong các Luật và Nghị định hướng dẫn bị chồng chéo, chưa được làm rõ bản chất dẫn đến chồng lấn.

²⁰ Là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của KTTT, đồng thời bảo đảm định hướng XHCN phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước; là nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế; có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền XHCN, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, nhằm mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh”.

Thứ hai, các yếu tố thị trường chưa được thiết lập đồng bộ; hoạt động của các dạng thị trường còn rất sơ khai, tính cạnh tranh thấp, chưa minh bạch và không hiệu quả. So sánh với các nền kinh tế trong khu vực và trên thế giới, thì nền kinh tế thị trường định hướng XHCN của Việt Nam còn tồn tại rất nhiều hạn chế, bất cập như: quyền sở hữu tài sản và bảo hộ sở hữu tài sản còn rất yếu kém²¹, trình độ phát triển của các loại thị trường còn thấp, cải thiện chậm²², giá cả của các yếu tố sản xuất bao gồm vốn, đất đai, lao động, tài nguyên thiên nhiên vẫn chưa định hướng đúng theo quy luật thị trường²³, vị trí, vai trò và chức năng của kinh tế tư nhân và doanh nghiệp nhà nước chưa phù hợp với thông lệ của nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế. Biểu hiện cụ thể của những hạn chế, bất cập đó trong các lĩnh vực tài nguyên, môi trường và ứng phó với BĐKH như sau:

- Các yếu tố thị trường chưa được thiết lập đồng bộ, các loại thị trường về đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển và BVMT chưa phát triển hoặc hoạt động chưa thông suốt, chưa minh bạch và không hiệu quả... Thị trường quyền sử dụng đất, thị trường các quyền điều tra, thăm dò và khai thác tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước còn hết sức sơ khai và kém phát triển. Các quyền sử dụng đất đã được coi là tài sản của người sử dụng đất, được pháp luật bảo hộ; các quyền của các tổ chức, cá nhân trong các hoạt động về tài nguyên khoáng sản nước, tài nguyên nước có thể chuyển nhượng và được quy định trong pháp luật tạo cơ sở cho hình thành thị trường chuyển nhượng các quyền này. Tuy nhiên, việc hiện thực hóa các thay đổi tích cực nói trên mới ở bước đầu.

- Khung giá đất được quy định ổn định, các mức giá tối thiểu, tối đa của khung giá đất vẫn chủ yếu được xác định theo kiểu hành chính và ở mức thấp hơn nhiều so với thị trường, đặc biệt là giá đất nông nghiệp. Tư duy về giá đất chưa được thay đổi theo hướng coi Nhà nước cũng là một chủ thể tham gia thị trường mua bán, chứ không chỉ là một chủ thể độc quyền quyết định giá đất; người có đất (quyền sử dụng đất - được pháp luật giao và quyền ấy được mua bán trên thị trường) cũng là một chủ thể tham gia thị trường mua, bán chưa được bình đẳng trong việc xác định mức giá đất (thông qua các tổ chức tư vấn về giá đất). Việc giao và cho thuê đất chưa tính toán hết các giá trị kinh tế của đất, việc áp dụng các cơ

²¹ Theo Liên minh quốc tế về quyền tài sản thì chỉ số quyền sở hữu tài sản hữu hình của nước ta năm 2016 đạt 5,2/10 điểm, đứng thứ 93; trong khi đó tương ứng là Singapore là 8,2 điểm và đứng thứ 2; Malaysia 7,7 điểm và đứng ở vị trí thứ 8; Philippine là 6,1 điểm đứng thứ 47; Thái Lan là 6,5 điểm đứng thứ 38; Indonesia là 6,5 điểm tương tự như Thái Lan.

²² Theo đánh giá xếp hạng chỉ số tự do kinh tế (đo lường sự phát triển của thị trường các nền kinh tế), chỉ số tự do kinh tế của nước ta chỉ ở mức từ 51 – 52/100 điểm, chỉ số cao không đáng kể so với Lào và Campuchia; thấp hơn đáng kể so với Thái Lan, Malaysia và Singapore.

²³ Giá của tài nguyên thiên nhiên, đặc biệt là đất đai đều được định theo quyết định hành chính của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền; thị trường đất và các tài nguyên khác gần như chưa phát triển, hoặc còn rất sơ khai, nên chưa có vai trò trong việc quyết định giá đất và giá các loại tài nguyên thiên nhiên. Về cơ bản các cơ quan quản lý nhà nước vẫn đóng vai trò quyết định trong phân bổ đất đai và các tài nguyên thiên nhiên, cơ chế xin – cho vẫn phổ biến.

chế độ đất lấy hạ tầng chưa tính toán hết được các giá trị tương lai của đất. Hạn chế này làm cho tiềm năng đất đai chưa được khai thác và sử dụng hiệu quả, dẫn đến tồn tại cùng lúc hai loại giá đất trong thực tiễn (giá do Nhà nước ban hành và giá giao dịch trên thị trường). Đây là một trong những nguyên nhân gây ra tình trạng khiến nài về giá đất trong bồi thường, giải phóng mặt bằng (đặc biệt đối với những dự án do Nhà nước thu hồi đất).

- Giá các dạng tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, đặc biệt là giá tính thuế tài nguyên vẫn chủ yếu được sử dụng khung giá, bảng giá do UBND cấp tỉnh ban hành, chưa căn cứ vào giá giao dịch trên thị trường. Giá của các dịch vụ về TNMT chưa phản ánh đúng các lợi ích nhận được từ việc sử dụng nguồn tài nguyên hay dịch vụ môi trường. Việc chuyển từ phí sang giá đối với dịch vụ thu gom, vận chuyển và xử lý rác thải sinh hoạt là chủ trương đúng, phản ánh tính thị trường nhưng cách tính giá dịch vụ hiện nay chưa phản ánh được sự khác biệt giữa các chủ thể khác nhau, chưa đảm bảo nguyên tắc công bằng, nguyên tắc người gây ô nhiễm phải trả phí khắc phục. Ngoài ra, phí BVMT đối với nước thải chưa được chuyển thành giá, cách thu phí hiện nay còn tồn tại nhiều bất cập²⁴, không phù hợp với thực tiễn và năng lực giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước.

- Công tác BVMT và ứng phó với BĐKH vẫn chủ yếu dựa trên cơ chế mệnh lệnh hành chính là chủ yếu, chưa xem trọng các biện pháp dựa vào thị trường và chưa cân nhắc đến việc hình thành các yếu tố thị trường để tạo ra động lực cho việc thay đổi các hành vi của cả người sản xuất và người tiêu dùng trong BVMT và ứng phó với BĐKH. Các tổ chức, cá nhân sản xuất và cá nhân sản xuất - kinh doanh trong nền kinh tế vẫn lấy mục tiêu ngắn hạn về lợi nhuận mà chưa cân nhắc đến các lợi ích lâu dài, bền vững trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng²⁵. Chính vì vậy, nhiều tổ chức cá nhân bất chấp các quy định về BVMT để giảm thiểu chi phí ngắn hạn, tình trạng vi phạm pháp luật về môi trường gia tăng.

- Công tác quản lý nhà nước và cách thức điều tiết thị trường các giao dịch về đất đai, tài nguyên; thị trường các dịch vụ về TNMT còn yếu, thiếu thông tin về các giao dịch chính thức, đặc biệt là trong lĩnh vực đất đai, tài nguyên... dẫn đến tình trạng thiếu cơ sở để xác định giá theo nguyên tắc thị trường; thất thu ngân sách, đầu cơ về đất đai, tài nguyên²⁶. Thị trường các lĩnh vực hàng hóa và dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường; thị trường buôn bán tín chỉ các bon, cơ chế phát triển sạch (CDM) chưa thực sự được quan tâm, hỗ trợ để vận hành đồng bộ với xu hướng của thế giới.

²⁴ Phí nước thải hiện nay chưa phản ánh đúng vấn đề người gây ô nhiễm phải trả do cách tính phí cố định và phí biến đổi, tải lượng nước thải tính phí, thông số ô nhiễm tính phí

²⁵ Các quy định về xuất sứ sản phẩm, trách nhiệm thực thi các tiêu chuẩn môi trường trong xuất – nhập khẩu ngày càng chặt

²⁶ Vấn đề đặt ra trong việc theo dõi giá trị trường về đất đai gặp khó khăn do có yếu tố đầu cơ, có giá nên giá đất trên thị trường không phản ánh đúng bản chất và thực chất

Nhìn chung, thị trường trong các lĩnh vực TNMT và BDKH còn rất sơ khai, chưa phát huy được tiềm năng. Tính cạnh tranh, minh bạch trong các thị trường còn rất hạn chế, đặc biệt là giữa các doanh nghiệp Nhà nước với khu vực ngoài Nhà nước, đã tạo ra các rào cản cho việc huy động và phân bổ hiệu quả các nguồn lực từ tài nguyên cho phát triển kinh tế, không công bằng trong tiếp cận nguồn lực đầu vào về tài nguyên của các thành phần kinh tế (đặc biệt là kinh tế tư nhân); định hướng của Đảng và Nhà nước về huy động các nguồn lực từ khu vực ngoài Nhà nước cho công tác BVMT và ứng phó với BDKH còn hạn chế.

Thứ ba, vai trò của Nhà nước trong phân bổ, sử dụng nguồn lực từ tài nguyên thiên nhiên cho phát triển kinh tế; huy động nguồn lực, đặc biệt là khu vực ngoài Nhà nước, cho công tác BVMT và ứng phó với BDKH; vai trò điều tiết các hành vi của các chủ thể thị trường trong khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó với BDKH; vai trò giải quyết các khiếm khuyết của KTTT còn yếu, chưa rõ ràng.

- Cách thức Nhà nước quản lý và phân bổ nguồn lực quốc gia về đất đai, khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển... thời gian qua vẫn còn mang nhiều dấu ấn của cơ chế kế hoạch hoá tập trung quan liêu, bao cấp, quan hệ xin - cho, cấp - phát còn phổ biến, tạo điều kiện hình thành các nhóm lợi ích trong xã hội, tài nguyên bị sử dụng lãng phí, không hiệu quả, làm ô nhiễm môi trường nặng nề gây ra những tổn thất lâu dài cho xã hội. Cách thức phân bổ nguồn lực đất đai, tài nguyên hiện nay vẫn mang tính cơ học mà chưa cân nhắc đầy đủ đến nhu cầu và những rủi ro, bất định của KTTT dẫn đến tình trạng thiếu ổn định. Công tác BVMT vẫn mang tính mệnh lệnh, chỉ huy nhưng lại bị động, chưa tính toán và cân nhắc đầy đủ các mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với BVMT và ngược lại.

- Vai trò của Nhà nước trong tạo dựng, hỗ trợ phát triển, giám sát, điều tiết thị trường còn yếu, chưa rõ ràng. Đặc biệt, vai trò trong giải quyết những khiếm khuyết của thị trường trong lĩnh vực đất đai, TNMT và ứng phó với BDKH còn hạn chế. Những biểu hiện của thất bại thị trường như ngoại ứng ngày càng rõ như: xuất hiện những dấu hiệu của độc quyền, cạnh tranh không lành mạnh trong các lĩnh vực đất đai, khoáng sản, nước, cung ứng các hàng hóa và dịch vụ môi trường, ứng phó với BDKH; các ngoại ứng bao gồm cả tác động tiêu cực và tác động tích cực chưa được quan tâm dẫn đến tình trạng thiếu công bằng, thậm chí dẫn đến tình trạng khiếu kiện, xung đột giữa các vùng, địa phương và các nhóm trong xã hội²⁷; vấn đề xác định hàng hóa và dịch vụ công cộng chưa được xác định rõ ràng trong lĩnh vực TNMT. Nhiều dịch vụ trong lĩnh vực QLTN, BVMT và ứng phó với BDKH mà thị trường có thể làm được nhưng vẫn đang được thực hiện bởi các đơn vị sự nghiệp thuộc Nhà nước hoặc

²⁷ Những tác động tiêu cực của phát triển kinh tế đến ô nhiễm môi trường và những tác động tích cực của môi trường tự nhiên, giá trị đất đai, tài nguyên tăng lên mà không phải do đầu tư của người sử dụng đất, tổ chức, cá nhân khai thác tài nguyên... đã mang đến các khoản siêu lợi nhuận cho một bộ phận các tổ chức, cá nhân hưởng lợi.

các doanh nghiệp Nhà nước. Bên cạnh đó, một số loại dịch vụ trong lĩnh vực TNMT đã được chuyển giao cho thị trường đảm nhận nhưng lại thiếu cơ chế và các chế tài cụ thể để quản lý, giám sát.

Thứ tư, vai trò của các cơ quan dân cử, các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong quá trình hoạch định chính sách, thực hiện và giám sát thực thi các chính sách và bảo vệ quyền lợi của doanh nghiệp, người dân trong các vấn đề liên quan đến QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH còn khá mờ nhạt, hạn chế. Thể hiện qua các điểm sau: (1) sự phối hợp giữa các cấp ủy đảng, chính quyền với Mặt trận Tổ quốc và các đơn vị thành viên trong việc giám sát chưa được đồng bộ, nhiều nơi còn mang tính chất giao khoán công việc, nhiều hoạt động còn mang tính chất phong trào; (2) vai trò giám sát, phản biện xã hội đối với các chính sách và bảo vệ quyền lợi của người dân, cộng đồng dân cư trong các vấn đề về TNMT và ứng phó với BĐKH chưa cao; (3) vai trò bảo vệ quyền lợi chính đáng của người dân trong các tranh chấp, khiếu kiện về đất đai, khoáng sản, tài nguyên nước, môi trường chưa được phát huy đầy đủ, hoạt động còn yếu.

3.2. Các nguyên nhân của những hạn chế, bất cập

Những nguyên nhân dẫn đến các hạn chế, bất cập ở trên bao gồm cả những nguyên nhân khách quan, nguyên nhân chủ quan và có mối liên hệ hữu cơ với nhau. Trong đó, những nhóm nguyên nhân thuộc về thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH cần phải được nhìn nhận dưới đây:

Thứ nhất, nhận thức của cấp ủy đảng và chính quyền các cấp, các ngành về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT ở Việt Nam còn khá hạn chế, thiếu sự tập trung. Đặc biệt, nhận thức chưa đầy đủ về mục tiêu và phương tiện của sở hữu toàn dân về tài nguyên thiên nhiên đối với sự phát triển và thịnh vượng của quốc gia; nhận thức chưa đầy đủ về vị trí, vai trò và cách thức Nhà nước QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT và hội nhập quốc tế, dẫn đến thể chế hóa chưa toàn diện đầy đủ cả hai phương diện này trong hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Bên cạnh đó, nhiều nơi vẫn coi trọng các mục tiêu về phát triển kinh tế mà chưa cân nhắc đầy đủ về vị trí, vai trò và các giá trị của TNMT đối với phát triển bền vững. Cùng với đó, ý thức trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp, người dân trong việc chấp hành pháp luật về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH còn thiếu, chưa có sự chuyển biến thực sự thành các hành động cụ thể.

Thứ hai, hệ thống lý luận về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam chưa được hoàn thiện, thiếu hụt, chấp vá, cụ thể: (1) nhận thức chung về nền KTTT định hướng XHCN chưa đủ rõ; (2) thiếu một khung lý luận đầy đủ về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế; (3) nhiều luận cứ,

phương pháp quản lý mới về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đã được vận dụng thành công ở nhiều quốc gia, đặc biệt là các quốc gia phát triển có nền KTTT hiện đại nhưng chưa được tổng kết, thử nghiệm và nhân rộng vào Việt Nam; (4) nhiều vấn đề quốc tế mới về tài nguyên, môi trường và BĐKH trong tiến trình hội nhập quốc tế chưa được nghiên cứu và đề ra giải pháp phù hợp.

Thứ ba, chưa thể chế hóa hoặc thể chế hóa chưa đầy đủ, toàn diện các quan điểm, định hướng của Đảng và Nhà nước về hoàn thiện thể chế KTTT trong các lĩnh vực QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Trong thời gian qua, có nhiều quan điểm, định hướng (trực tiếp, gián tiếp hoặc cụ thể cho từng lĩnh vực quan trọng) của Đảng và Nhà nước đề cập đến các vấn đề liên quan hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH nhưng chưa được thể chế hóa trong các Luật; một số đã được thể chế hóa nhưng các văn bản hướng dẫn thực thi không đúng bản chất, không phù hợp với thực tiễn dẫn đến triển khai không hiệu quả; một số lĩnh vực đã có quy định trong các văn bản Luật nhưng lại chưa có hướng dẫn thực thi. Đặc biệt, các chủ trương về: chuyển giao quyền sử dụng đất, khai thác khoáng sản sang hình thức đấu giá; định giá đất phù hợp với thị trường; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia vào các hoạt động điều tra cơ bản, khai thác, sử dụng hiệu quả và bền vững tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH chậm được thể chế hoặc đã thể chế nhưng triển khai thực hiện chưa hiệu quả, chưa phù hợp.

Thứ tư, chưa hoàn thiện về các công cụ có vai trò hỗ trợ Nhà nước trong thực hiện vai trò định hướng, phân bổ nguồn lực từ tài nguyên; huy động sự tham gia của toàn hệ thống chính trị cho công tác BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT hiện đại và hội nhập. Các công cụ chiến lược, quy hoạch và kế hoạch trong lĩnh vực TNMT và ứng phó với BĐKH rất nhiều nhưng lại chưa phát huy được vai trò trong việc hỗ trợ Nhà nước phân bổ hợp lý, hiệu quả và bền vững nguồn vốn tự nhiên cho phát triển kinh tế trong nền KTTT. Tư duy và cách thức lập và triển khai các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch vẫn mang bản chất của “nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung” mà chưa chú ý đến vấn đề thị trường trong quá trình lập quy hoạch. Đặc biệt, các chiến lược, quy hoạch và kế hoạch được lập hiện nay chưa tính toán đến sự tương tác giữa phát triển kinh tế với nhu cầu và khả năng đáp ứng về TNMT của quốc gia, vùng và địa phương; thiếu tính dự báo chiến lược trong quá trình xây dựng; chưa cân nhắc đầy đủ các rủi ro, biến động của thị trường dẫn đến tình trạng tính khả thi thấp, việc điều chỉnh các quy hoạch, kế hoạch diễn ra thường xuyên.

Thứ năm, chưa có hệ thống công cụ kinh tế đồng bộ, thống nhất để điều tiết hiệu quả hành vi của các chủ thể thị trường trong các hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên theo hướng công bằng, tiết kiệm, hiệu quả và bền vững; tạo ra các áp lực tài chính và lợi ích kinh tế để thúc đẩy đổi mới công nghệ, nâng cao trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, người tiêu dùng trong BVMT và ứng phó

với BDKH. Mặc dù, thời gian qua, các công cụ kinh tế như thuế, phí, lệ phí đang áp dụng trong các lĩnh vực đất đai, nước, khoáng sản, BVMT và ứng phó với BDKH đã được chú trọng hoàn thiện phù hợp với xu hướng chung của thế giới. Các chính sách ưu đãi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân tham gia vào các hoạt động BVMT và ứng phó với BDKH vẫn chưa rõ ràng, thiếu cụ thể và chưa có những đột phá để huy động sự tham gia của khu vực ngoài Nhà nước, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân, cho BVMT và ứng phó với BDKH. Hiện nay, mục đích sử dụng các công cụ kinh tế và cơ chế tài chính mới chủ yếu tập trung vào gia tăng nguồn thu cho ngân sách Nhà nước mà chưa hướng đến vai trò là phương tiện để hỗ trợ Nhà nước trong định hướng thị trường, điều tiết hành vi của các chủ thể tham gia vào hoạt động khai thác, sử dụng tài nguyên, BVMT và ứng phó với BDKH.

Thứ sáu, hệ thống tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực, hệ thống thông tin, dữ liệu và cơ chế kiểm tra, giám sát về TNMT và BDKH chưa đáp ứng yêu cầu của nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế:

- Hệ thống tổ chức Bộ máy trong QLTN, BVMT và ứng phó với BDKH chưa phù hợp và chưa đáp ứng được yêu cầu của nền KTTT định hướng XHCN và hội nhập kinh tế quốc tế. Các cải cách thời gian qua chủ yếu vẫn mang tính cơ cấu lại tổ chức và biên chế nhân sự của bộ máy, chưa phải cải cách thể chế đúng với yêu cầu của thể chế KTTT. Một số điểm đáng lưu ý thuộc về thể chế KTTT như: (1) nhiều chức năng chưa được chuyển giao cho thị trường đảm nhận như định giá đất, tài nguyên thiên nhiên; cung cấp các dịch vụ về điều tra, đánh giá, môi trường... ; (2) một số lĩnh vực đã bước đầu được chuyển giao cho thị trường hoặc khuyến khích sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước như khai thác, xử lý và cung cấp nước; thu gom và xử lý chất thải; cung cấp các dịch vụ môi trường... nhưng cạnh tranh còn chưa lành mạnh, thiếu chế tài để điều tiết về đạo đức, hành vi của các khu vực ngoài Nhà nước; (3) một số chức năng thuộc về các cơ quan quản lý Nhà nước ở Trung ương sẽ hiệu quả hơn nhưng lại được giao cho chính quyền địa phương trong điều kiện thiếu các quy định ràng buộc rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của đại diện Chính quyền địa phương trong QLTN, BVMT và ứng phó với BDKH; (4) chức năng quản lý nhà nước về đất đai, nước, khoáng sản, biển, đa dạng sinh học, phòng chống thiên tai, thích ứng với BDKH và giảm phát thải khí nhà kính bị phân tán giữa các Bộ, ngành và địa phương dẫn đến trở ngại vì thiếu cơ chế điều hành phối hợp chặt chẽ.

- Nguồn nhân lực cho QLTN, BVMT và ứng phó với BDKH còn hạn chế, chưa đáp ứng được yêu cầu. Đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về tài nguyên môi trường vẫn còn thiếu về số lượng, chưa đáp ứng về chất lượng, cơ cấu đội ngũ cán bộ chưa phù hợp. Ngoài ra, phần lớn số công chức, viên chức được đào tạo về các chuyên ngành kỹ thuật, các kỹ năng về quản lý và kiến thức về kinh tế, nhất là kinh tế TNMT còn thiếu.

- Công tác thanh tra, kiểm tra và giám sát việc thực thi pháp luật về QLTN, BVMT còn yếu. Trong thời gian qua, hoạt động thanh tra, kiểm tra thực thi các quy định pháp luật về tài nguyên, môi trường ngày càng được nâng cao, góp phần tích cực trong việc phòng ngừa, kiểm soát các hành vi vi phạm pháp luật trong các lĩnh vực. Tuy nhiên, hoạt động thanh tra, kiểm tra và giám sát còn bị chông chéo giữa các cấp, các ngành; nhiều quy định thiếu sự ổn định, nặng về thủ tục hành chính và thiếu khả thi gây khó khăn cho doanh nghiệp; sự phân tán và thiếu sự phối hợp và cơ chế trách nhiệm quản lý nhà nước giữa các cơ quan, các cấp còn chưa rõ ràng.

- Hệ thống thông tin, dữ liệu liên quan đến khai thác, sử dụng và QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH còn hạn chế, thiếu thống nhất và chưa đủ độ tin cậy. Hạn chế này, đã gây ra không ít những khó khăn cho công tác nghiên cứu, quản lý và hoạch định chính sách đảm bảo tính đồng bộ, chính xác giữa các mục tiêu quản lý nhà nước về tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH với các mục tiêu về phát triển kinh tế - xã hội ở mỗi cấp, mỗi ngành. Chưa có cơ sở đầy đủ để cân nhắc, đánh giá các mối quan hệ giữa khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên, BVMT và ứng phó với BĐKH trong quá trình lập các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch về phát triển kinh tế - xã hội và ngược lại. Chính sự bất bình đẳng và thiếu minh bạch về thông tin vẫn là những trở ngại, rào cản lớn trong quá trình thực hiện các chính sách về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đối với các địa phương, doanh nghiệp, cộng đồng dân cư.

Thứ bảy, nhận thức và thể chế hóa chưa đúng, chưa đầy đủ về vị trí, vai trò và chức năng của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong việc phản biện, hỗ trợ và giám sát thực thi chính sách, pháp luật; bảo vệ quyền lợi chính đáng của các tổ chức, người dân trong lĩnh vực TNMT và BĐKH. Hiện nay, hệ thống pháp luật về BVMT đã đề cập đến vai trò của các tổ chức này nhưng thiếu những quy định cụ thể. Tuy nhiên, pháp luật về đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển... lại chưa có những quy định cụ thể về vai trò, trách nhiệm và quyền hạn của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong các hoạt động có liên quan. Trên thực tiễn, cơ quan quản lý nhà nước về TNMT đã có sự phối hợp với các tổ chức này trong việc giám sát, tuyên truyền nâng cao nhận thức, tổ chức các diễn đàn chia sẻ kinh nghiệm, kiến thức trong lĩnh vực TNMT và ứng phó với BĐKH nhưng các hoạt động đó chưa thường xuyên, chưa phát huy được vai trò là những tổ chức độc lập trong bảo vệ các quyền lợi chính đáng của cộng đồng, người dân và doanh nghiệp.

Tóm lại: những nguyên nhân tồn tại, bất cập ở trên không phải độc lập mà có sự liên hệ hữu cơ với nhau, kết quả cho thấy trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH còn lúng túng trong xác định rõ vị trí, vai trò, phạm vi và mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường trong các lĩnh vực có liên

quan; chưa phát huy được vai trò của Nhà nước trong quản lý, phân bổ, huy động nguồn lực tài nguyên thiên nhiên cho phát triển nhanh và bền vững đất nước; hệ thống các công cụ kinh tế và các cơ chế tài chính chưa phát huy hết tác dụng để hỗ trợ Nhà nước điều tiết hoặc khuyến khích các hành vi của các tổ chức, cá nhân tham gia vào thị trường theo hướng khai thác, sử dụng tiết kiệm, hiệu quả và bền vững tài nguyên, giảm thiểu các rủi ro môi trường và sinh thái, thích ứng với BĐKH và giảm phát thải khí nhà kính. Những yếu tố nội tại thuộc khu vực Nhà nước như: tổ chức bộ máy; chất lượng nguồn nhân lực; cơ chế tổ chức thực thi, thanh tra, giám sát và hệ thống thông tin, dữ liệu còn hạn chế. Bên cạnh đó, vai trò của các tổ chức dân cử, tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp chưa được phát huy. Những hạn chế, bất cập và nguyên nhân ở trên làm cho các định hướng, mục tiêu và nhiệm vụ đề ra về QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH của Đảng và Nhà nước chưa đạt được; tài nguyên thiên nhiên chưa thực sự trở thành động lực cho phát triển kinh tế đất nước; trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp, người dân trong BVMT và ứng phó với BĐKH chưa được thay đổi trong khi các áp lực từ các cam kết quốc tế về môi trường, BĐKH, đặc biệt trong các hoạt động thương mại quốc tế, ngày càng chặt chẽ.

Phần thứ hai: QUAN ĐIỂM, MỤC TIÊU, NHIỆM VỤ VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TRONG QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÀ ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU

1. Quan điểm

a) Hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trên là yêu cầu khách quan và nhiệm vụ quan trọng để tạo ra các động lực mới đưa đất nước phát triển nhanh, bền vững; nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác BVMT và chủ động ứng phó với BĐKH.

b) Hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH theo hướng từng bước loại bỏ các rào cản của hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách; hệ thống tổ chức bộ máy, nguồn nhân lực để đáp ứng yêu cầu phát triển KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế của đất nước.

c) Người dân, doanh nghiệp là trọng tâm hướng đến của quá trình hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Nhà nước đóng vai trò kiến tạo phát triển, định hướng, tổ chức thực hiện, điều tiết, kiểm tra, giám sát và giải quyết các khiếu nại của KTTT.

d) Hoạt động chỉ đạo, điều hành trong công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH phải dựa trên cơ sở nhận thức đầy đủ, tôn trọng và vận dụng đúng đắn các nguyên tắc của KTTT. Đặc biệt, cần vận dụng thống nhất cả hai phương diện “mục đích” và “phương tiện” của sở hữu toàn dân về tài nguyên, coi tài nguyên là nguồn lực đầu vào ngày càng khan hiếm và nền tảng để phát huy sức mạnh tổng hợp của tất cả các thành phần kinh tế.

e) Trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ, giải pháp về hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH phải đặc biệt chú ý đến sự ổn định, bền vững trong nước, đoàn kết, phát huy sức mạnh tổng hợp dân tộc, bình đẳng trên cơ sở giữ vững độc lập dân tộc, an ninh quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ.

2. Mục tiêu

2.1. Mục tiêu chung

Hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật, tổ chức bộ máy, cách thức tiến hành để nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH phù hợp với quan điểm, định hướng của Đảng và điều kiện thực tiễn của Việt Nam về hoàn thiện thể chế KTTT và bối cảnh hội nhập quốc tế, góp phần tạo ra những động lực mới đưa đất nước ta phát triển nhanh, bền vững.

2.2. Mục tiêu cụ thể

a) Nhận thức rõ vị trí, vai trò, chức năng và cách thức Nhà nước QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế ở Việt Nam.

b) Hoàn thiện hệ thống pháp luật, tổ chức bộ máy, hạ tầng thông tin kỹ thuật, các công cụ hỗ trợ QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH đồng bộ với đặc trưng của KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế của Việt Nam.

c) Từng bước tạo lập các điều kiện để hình thành, vận hành và phát triển thị trường trong lĩnh vực tài nguyên; thị trường các dịch vụ BVMT và ứng phó với BĐKH trên cơ sở vận dụng và tôn trọng các nguyên tắc, quy luật của KTTT.

d) Tạo ra những động lực mới trên cơ sở vận dụng các nguyên tắc, quy luật của KTTT để huy động sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp vào QLTN, BVMT, ứng phó với BĐKH.

3. Nhiệm vụ, giải pháp

3.1. Tăng cường nghiên cứu, quán triệt và thống nhất nhận thức về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

1. Tổng kết về lý luận, kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn ở Việt Nam về quản lý đất đai, các nguồn tài nguyên thiên nhiên, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT định hướng XHCN và hội nhập quốc tế ở Việt Nam để xác định rõ vị trí, vai trò, chức năng và các cách thức nhà nước vận dụng các quy luật, nguyên tắc của KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Nghiên cứu rà soát chức năng, nhiệm vụ trong quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, đề xuất các giải pháp loại bỏ các chồng chéo, mâu thuẫn, bất bình đẳng giữa các chủ thể trong sử dụng đất, tài nguyên nhằm xây dựng Chính phủ kiến tạo, thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững nền kinh tế.

- Nghiên cứu xác định vị trí, vai trò, chức năng và cách thức Nhà nước vận dụng các quy luật, nguyên tắc của KTTT trong BVMT và ứng phó với BĐKH nhằm đề xuất các giải pháp, hoàn thiện các công cụ dựa vào thị trường để tăng cường BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế.

2. Tuyên truyền, nâng cao nhận thức về sự cần thiết, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH ở các cấp ủy đảng, chính quyền, đoàn thể, đảng viên, cán bộ, công chức, viên chức và người lao động.

3.2. Hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để đảm bảo phát triển đồng bộ, minh bạch các yếu tố thị trường, các dạng thị trường trong các lĩnh vực tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu

1. Rà soát, đánh giá, hoàn thiện pháp luật về đất đai, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển; BVMT và ứng phó với BĐKH nhằm loại bỏ các rào cản, đảm bảo phát triển đồng bộ các yếu tố của thị trường trên cơ sở nhận thức, tôn trọng và tuân thủ đúng các nguyên lý, quy luật của KTTT:

- Nhận thức đầy đủ hơn, vận dụng toàn diện hơn cả hai phương diện mục tiêu và phương tiện của quan điểm sở hữu toàn dân trong quá trình thể chế hóa các quy định pháp luật về đất đai, tài nguyên.

- Chế định rõ hơn, phân định rõ hơn nội dung về quyền lợi, nghĩa vụ và trách nhiệm giải trình của Nhà nước đối với các chức năng cơ bản của Nhà nước về với các dạng tài nguyên, bao gồm: chức năng quản lý Nhà nước, chức năng đại diện sở hữu toàn dân của Nhà nước, phân định rõ giữa các nhánh quyền lực của bộ máy nhà nước (lập pháp, hành pháp và tư pháp), đặc biệt cần làm rõ chức năng của chính quyền cấp địa phương đối với từng loại đất, từng dạng tài nguyên.

- Quy định rõ các quyền của người sử dụng đất theo hướng công nhận là quyền tài sản, được pháp luật bảo hộ.

- Quy định rõ về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các cấp, các ngành trong quản lý, sử dụng đất, sự vận động của đất đai trong nền KTTT như về quy hoạch, kế hoạch, thu hồi đất, giao đất, cho thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất, bồi thường, hỗ trợ tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất, giá đất, lịch sử đất đai; mở rộng thời hạn giao đất nông nghiệp cho hộ gia đình, cá nhân sản xuất nông nghiệp, mở rộng hạn mức nhận chuyển quyền sử dụng đất của hộ gia đình, cá nhân đáp ứng yêu cầu tập trung đất đai phục vụ sản xuất nông nghiệp theo hướng hiện đại phù hợp với đường lối phát triển nông nghiệp, nông thôn.

- Quy định rõ hơn về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân và cộng đồng dân cư trong các hoạt động về khoáng sản, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT và đa dạng sinh học.

- Quy định rõ hơn đối với các tổ chức, cá nhân đầu tư kinh doanh trong các lĩnh vực TNMT như: hoạt động quan trắc môi trường, thăm dò khoáng sản, thực hiện đánh giá ĐMC, ĐTM...).

- Quy định rõ về đại diện quyền sở hữu về tài nguyên biển, quyền sử dụng công cộng tại các bãi biển và các khu vực biển quan trọng để đảm bảo quyền tiếp cận của người dân với biển và tính liên tục của các hệ sinh thái từ dưới biển lên bờ.

- Quy định rõ về thích ứng với BĐKH và giảm nhẹ khí nhà kính vào các nguyên tắc, yêu cầu lập chiến lược, quy hoạch, kế hoạch trong các luật về đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên biển, BVMT và đa dạng sinh học.

- Quy định rõ hơn về vai trò, trách nhiệm của người dân, cộng đồng dân cư, các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội - nghề nghiệp trong việc phản biện, giám sát, bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân và thực thi các chính sách, pháp luật về tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Hoàn thiện các quy định về hòa giải, trọng tài trong giải quyết tranh chấp, xung đột về TNMT.

- Giảm sự chồng chéo giữa các Luật về tài nguyên, BVMT với hệ thống pháp luật có liên quan.

2. Nghiên cứu, hoàn thiện các cơ chế, chính sách huy động sự tham gia của các thành phần kinh tế, đặc biệt là khu vực kinh tế ngoài nhà nước trong công tác điều tra cơ bản, đánh giá tiềm năng đối với từng dạng tài nguyên; BVMT và thích ứng với BĐKH, giảm phát thải khí nhà kính:

- Điều tra, đánh giá, nghiên cứu đề xuất xây dựng các cơ chế hợp tác công tư trong các hoạt động điều tra, đánh giá đất đai; điều tra cơ bản về địa chất khoáng sản, điều tra đánh giá tài nguyên nước; khai thác, sử dụng bền vững các công viên địa chất quốc gia; hoạt động thu gom, phân loại, vận chuyển, xử lý hoặc tái chế chất thải rắn.

- Nghiên cứu, xây dựng, ban hành bộ tiêu chí và các điều kiện tham gia thị trường của từng loại đất gắn liền với các quyền của người sử dụng đất và từng chủ thể sử dụng đất.

- Rà soát, thí điểm, đánh giá và đề xuất lộ trình và các điều kiện quản lý phù hợp để xã hội hóa các dịch vụ công trong lĩnh vực TNMT và BĐKH.

- Sửa đổi, bổ sung quy định về cơ quan xây dựng, cơ quan thẩm định giá đất, vị trí của tư vấn giá đất trong việc xác định, thẩm định giá đất và thuê tư vấn để xác định giá đất.

- Xây dựng khung chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư công nghệ để thu hồi tối đa khoáng sản, khoáng sản có hàm lượng nghèo, điều kiện khai thác khó khăn.

- Xây dựng cơ chế, chính đề hình thành, vận hành thị trường chuyển nhượng các quyền khai thác, sử dụng tài sản tài nguyên nước, quyền xả thải vào nguồn nước.

- Điều tra, đánh giá thực trạng năng lực sản xuất và phát triển thị trường các ngành công nghiệp cung ứng hàng hóa và dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường, ứng phó với BĐKH, xây dựng chương trình hỗ trợ doanh nghiệp.

- Xây dựng khung chính sách và thúc đẩy phát triển các doanh nghiệp khởi nghiệp trong lĩnh vực sản xuất và cung ứng các hàng hóa và dịch vụ môi trường, ứng phó với BĐKH, sản phẩm thân thiện với môi trường.

- Điều tra, đánh giá xây dựng chính sách đẩy mạnh thương mại hóa các hoạt động khoa học công nghệ trong lĩnh vực phát triển công nghệ thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH.

3. Đẩy mạnh các hoạt động cung cấp thông tin cho doanh nghiệp, các hiệp hội ngành hàng về các cam kết, tiêu chuẩn quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết, hệ thống các hàng rào phi thuế quan về TNMT trong các hoạt động xuất - nhập khẩu; thông tin về thị trường của hàng hóa và dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường.

- Điều tra, đánh giá thực trạng và xây dựng chương trình hỗ trợ xúc tiến thương mại, tiếp cận thị trường đối với các hàng hóa và dịch vụ môi trường; sản phẩm thân thiện với môi trường của Việt Nam.

3.3. Phát huy vai trò của Nhà nước trong định hướng, phân bổ hiệu quả các nguồn lực tài nguyên, tăng cường bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong nền kinh tế thị trường

1. Tăng cường vai trò của các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch có vai trò định hướng, phân bổ và sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn lực tài nguyên, tăng cường BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT.

- Tổng kết, sơ kết tình hình thực hiện, xác định các hạn chế và nguyên nhân nhằm đề xuất hoàn thiện hoặc xây dựng mới các chiến lược quốc gia về khoáng sản, tài nguyên nước, BVMT, ứng phó với BĐKH... trên nguyên tắc cân nhắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp phù hợp với nhu cầu thị trường và mục tiêu phát triển lâu dài của đất nước.

- Nghiên cứu, xây dựng và phê duyệt Chiến lược quốc gia về sử dụng đất, Chiến lược phát triển ngành TNMT phù hợp với định hướng và bối cảnh phát triển nền KTTT ở Việt Nam.

- Nghiên cứu, đánh giá và đề xuất chuẩn hóa các công cụ kỹ thuật dự báo nhu cầu của thị trường; công cụ và kỹ thuật hỗ trợ cho phân tích chi phí - lợi ích, phân tích đánh đổi giữa khai thác, sử dụng các dạng TNMT với các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển để làm cơ sở cho việc ra các quyết định chính sách đảm bảo tính bền vững.

2. Hoàn thiện hệ thống thông tin, dữ liệu, hệ thống chỉ tiêu thống kê phản ánh mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với TNMT trong nền KTTT để hỗ trợ cho việc xây dựng, theo dõi và giám sát của các cấp, các ngành.

- Xây dựng hệ thống chỉ tiêu thống kê về TNMT và BĐKH thống nhất, đồng bộ và phù hợp với hệ thống phân ngành kinh tế, phân ngành sản phẩm của nền kinh tế để áp dụng trong các cuộc tổng điều tra, kiểm kê và trong hệ thống chỉ tiêu thống kê của các Bộ, ngành.

- Thực hiện tổng kiểm kê tài nguyên trên phạm vi cả nước để làm cơ sở cho việc áp dụng phương pháp hạch toán tích hợp kinh tế - môi trường (SEEA) đối với đất đai, tài nguyên khoáng sản và năng lượng, tài nguyên nước và các dạng tài nguyên sinh thái khác, tài nguyên biển.

3. Xây dựng và thực hiện định hướng chiến lược hợp tác quốc tế trong lĩnh vực TNMT và BĐKH trong bối cảnh mới, cải thiện, khắc phục các bất cập, tồn tại để huy động nguồn lực từ các đối tác phát triển, các định chế tài chính toàn cầu.

3.4. Tăng cường vai trò của các công cụ kinh tế, cơ chế tài chính để điều tiết, thúc đẩy việc khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; giải quyết các khiếm khuyết của kinh tế thị trường

1. Hoàn thiện các phương pháp, quy trình xác định giá đất, giá các loại tài nguyên, dịch vụ BVMT theo nguyên tắc phản ánh quan hệ cung cầu trong cơ chế thị trường cạnh tranh, đảm bảo tính công bằng và là công cụ để Nhà nước quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế.

- Rà soát, sửa đổi phương pháp cập nhật, tổng hợp, lưu trữ và công bố giá đất hàng năm cho từng địa bàn, khu vực để làm cơ sở truy thu thuế của các chủ thể khai báo chưa đầy đủ, chưa chính xác.

- Thí điểm, nhân rộng bản đồ vùng giá trị đất trên cơ sở tính toán đầy đủ các yếu tố ảnh hưởng đến giá trị của đất trong nền KTTT để cung cấp cơ sở cho việc xác định giá trị quyền sử dụng đất và phục vụ điều hành vĩ mô nền kinh tế.

- Điều tra, đánh giá, nghiên cứu xây dựng lộ trình và chuẩn bị các điều kiện cần thiết để từng bước chuyển từ áp dụng giá đất do Nhà nước ban hành sang giá thị trường.

- Nghiên cứu, đề xuất đổi mới phương thức thu giá dịch vụ thu gom, vận chuyển, xử lý rác thải theo hướng thu đúng, thu đủ và phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

- Điều tra, đánh giá và đề xuất lộ trình và các điều kiện cần thiết để chuyển đổi từ phí BVMT đối với nước thải sang giá dịch vụ thu gom, xử lý nước thải.

2. Nghiên cứu tái cấu trúc hệ thống các công cụ kinh tế như thuế, phí và lệ phí về đất đai, tài nguyên; BVMT và ứng phó với BĐKH; chỉ tiêu ngân sách gắn với chủ trương về cơ cấu lại ngân sách Nhà nước theo hướng đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, đồng thời phát huy vai trò của các công cụ này trong điều tiết hành vi của các tổ chức, cá nhân sản xuất kinh doanh; người dân để nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, tăng cường BVMT và ứng phó với BĐKH, góp phần thực hiện thành công các mục tiêu tăng trưởng xanh, phát triển bền vững và phù hợp với tiến trình hội nhập quốc tế:

- Nghiên cứu xây dựng và hoàn thiện chính sách pháp luật về thuế tài sản, bất động sản; các chính sách tài chính về đất đai theo hướng ổn định, công khai, minh bạch và công bằng.

- Tổng kết, đánh giá sửa đổi hệ thống pháp luật về thuế, phí, lệ phí về đất đai, tài nguyên, thuế xuất khẩu khoáng sản, thuế BVMT.

- Nghiên cứu xây dựng Luật thuế Các bon phù hợp với thể chế KTTT.

- Nghiên cứu, xây dựng và ban hành quy chế và hướng dẫn về mua sắm công xanh khi thực hiện dự án đầu tư, mua sắm công.

- Nghiên cứu, xây dựng cơ chế phân bổ, sử dụng và giám sát việc sử dụng nguồn thu từ tài nguyên theo hướng tiết kiệm, hiệu quả, công bằng và tránh bẫy “lời nguyên tài nguyên”.

- Nghiên cứu, thí điểm và nhân rộng các cơ chế khuyến khích dựa vào lợi kinh tế để huy động sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức trong các hoạt động BVMT, ứng phó với BĐKH.

- Nghiên cứu xây dựng, thí điểm cơ chế tạo nguồn thu từ hoạt động trên biển để tăng đóng góp cho ngân sách và tái đầu tư tăng cường năng lực quản lý tổng hợp biển và hải đảo phù hợp với cơ chế thị trường.

3. Hoàn thiện mô hình hoạt động, cơ cấu tổ chức bộ máy và lĩnh vực hoạt động của các tổ chức tín dụng hoạt động trong lĩnh vực tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH theo hướng tinh, gọn và hiệu quả:

- Điều tra, đánh giá và đề xuất lộ trình, giải pháp cấu trúc lại hệ thống quỹ BVMT ở Việt Nam theo hướng tập trung, hiệu lực và hiệu quả.

- Xây dựng và triển khai các gói tài chính cho các doanh nghiệp, tổ chức hoạt động trong lĩnh vực điều tra, đánh giá tiềm năng đất đai; điều tra cơ bản về địa chất và khoáng sản, tài nguyên nước; các doanh nghiệp tham gia sản xuất và cung ứng hàng hóa và dịch vụ các-bon thấp, thiết bị tiết kiệm năng lượng, tiết kiệm nước, khai thác sử dụng năng lượng tái tạo, vật liệu mới, tái chế trong hoạt động sản xuất và dịch vụ, sản xuất và cung ứng các hàng hóa và dịch vụ môi trường, sản phẩm thân thiện với môi trường.

3.5. Hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; cơ chế thực thi, giám sát để đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở Việt Nam

1. Hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực quản lý nhà nước về TNMT và BĐKH.

- Rà soát chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của các Bộ, ngành để đề xuất giải pháp sắp xếp lại cơ cấu tổ chức cho phù hợp đảm bảo tập trung, tinh gọn, hiệu quả phù hợp với sự vận hành của thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Nghiên cứu sắp xếp, tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập trong lĩnh vực QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Trong đó, thực hiện chuyển các trung tâm phát triển quỹ đất về trực thuộc Ủy ban nhân dân cấp huyện quản lý đã được nêu tại Nghị quyết số 08/2017/NQ-CP.

- Tiến hành rà soát, nghiên cứu xây dựng lộ trình và các điều kiện cần thiết để thực hiện cổ phần hóa hoặc chuyển thành doanh nghiệp đối các đơn vị sự nghiệp lĩnh vực TNMT có đủ điều kiện.

- Xây dựng khung chương trình và tổ chức đào tạo về kinh tế, kỹ năng phân tích kinh tế cho đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về TNMT và BĐKH ở các cấp, các ngành.

2. Tăng cường cơ chế phối hợp, thực thi; hoạt động thanh tra, giám sát thực thi chính sách, pháp luật về tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Nghiên cứu xây dựng cơ chế phối hợp, thực thi các chính sách, pháp luật về TNMT và ứng phó với BĐKH giữa các cấp, các ngành trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Nâng cao năng lực kiểm tra, giám sát và trách nhiệm của chính quyền địa phương, cơ sở. Khắc phục tình trạng buông lỏng quản lý, chậm trễ trong việc xử lý các vi phạm về quản lý đất đai, khoáng sản, tài nguyên nước, môi trường và BĐKH.

- Tăng cường kiểm tra, giám sát việc chấp hành các quy định pháp luật, đạo đức nghề nghiệp của các văn phòng công chứng về đất đai, hệ thống các doanh nghiệp hoạt động cung ứng các dịch vụ môi trường như xử lý môi trường, quan trắc môi trường, tư vấn và đánh giá tác động môi trường (ĐTM), đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC).

3. Tiếp tục thực hiện rà soát, đánh giá hệ thống các thủ tục hành chính trong ngành TNMT, cắt giảm các thủ tục không cần thiết; tăng cường ứng dụng công nghệ thông tin trong giải quyết các thủ tục hành chính trong toàn ngành TNMT.

3.6. Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế

- Nghiên cứu, xác định vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT và hội nhập quốc tế.

- Nghiên cứu và đề xuất cơ chế phối hợp giữa các cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về TNMT và BĐKH với các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

- Định kỳ hàng năm phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp tổ chức các Hội nghị tổng kết, đánh giá và chia sẻ kinh nghiệm, kiến thức trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.

Phần thứ ba: TỔ CHỨC THỰC HIỆN VÀ DỰ KIẾN HIỆU QUẢ

1. Tổ chức thực hiện Đề án

1.1. Phân công nhiệm vụ triển khai

1. Triển khai đồng bộ, có hiệu quả các nhiệm vụ, dự án ưu tiên của Đề án; thực hiện lồng ghép các nhiệm vụ chủ yếu của Đề án vào các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, địa phương.

(Chi tiết Danh mục các Chương trình, Dự án và Nhiệm vụ ưu tiên, phân công và phân kỳ thời gian thực hiện được trình bày tại Phụ lục 1)

2. Bộ Tài nguyên và Môi trường chủ trì phối hợp với các Bộ, ngành, các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương triển khai đồng bộ các nhiệm vụ và dự án ưu tiên của Đề án.

- Điều phối việc tổ chức thực hiện Đề án, tổng hợp tình hình thực hiện các nội dung, nhiệm vụ của Đề án, định kỳ hàng năm báo cáo Thủ tướng Chính phủ; chủ trì thực hiện các nội dung, nhiệm vụ được phân công tại Phụ lục kèm theo Đề án.

- Tổng hợp, cân đối nhu cầu kinh phí thực hiện các nội dung, nhiệm vụ của Đề án và phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính trong quá trình tổng hợp dự toán ngân sách nhà nước, phương án phân bổ ngân sách để thực hiện Đề án.

3) Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Tổng hợp và cân đối nhu cầu thực hiện Đề án theo quy định hiện hành; phối hợp với Bộ Tài chính, Bộ Tài nguyên và Môi trường xây dựng kế hoạch huy động nguồn lực, bảo đảm kinh phí đầu tư thực hiện Đề án theo quy định hiện hành.

4) Bộ Tài chính

Phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài nguyên và Môi trường và các bộ, ngành liên quan xây dựng cơ chế, chính sách bảo đảm nguồn kinh phí và hướng dẫn sử dụng ngân sách thực hiện Đề án đúng quy định và tiến độ kế hoạch của Đề án.

5) Các Bộ, ngành liên quan, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương căn cứ theo chức năng nhiệm vụ của mình phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường đơn đốc thực hiện nhiệm vụ theo Đề án này.

1.2. Kinh phí thực hiện Đề án

a) Nguồn kinh phí thực hiện Đề án bao gồm nguồn ngân sách nhà nước, vốn viện trợ, tài trợ, các nguồn nguồn đầu tư của doanh nghiệp và kinh phí huy động từ các nguồn vốn hợp pháp khác.

b) Kinh phí từ ngân sách nhà nước để thực hiện Đề án được bố trí trong dự toán chi ngân sách cho sự nghiệp BVMT; sự nghiệp khoa học - công nghệ; và chi đầu tư phát triển hàng năm của các bộ, ngành, địa phương.

c) Các bộ, cơ quan ngang bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương theo nội dung, nhiệm vụ được phân công lập dự toán kinh phí gửi Bộ Tài chính cân đối, phân bổ theo quy định.

2. Dự kiến hiệu quả của Đề án

2.1. Hiệu quả về kinh tế

Kết quả thực hiện Đề án với các nội dung công việc, nhiệm vụ cụ thể đã được đề ra ở trên sẽ góp phần giải quyết các bất cập hiện nay, nâng cao hiệu quả công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH, đưa tài nguyên và môi trường trở thành động lực cho phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế, nguồn lực cho thích ứng với BĐKH được huy động tốt hơn, khuyến khích được sự tham gia của toàn xã hội trong công tác giảm phát thải khí nhà kính. Về phía nền kinh tế, sau khi các giải pháp, nhiệm vụ trong đề án sau khi hoàn thành và đi vào thực thi sẽ tạo ra những động lực mới và là bước chuyển biến đột phá trong tăng trưởng và phát triển nền kinh tế theo hướng nhanh và bền vững, cụ thể:

Trong giai đoạn 2018 - 2020, khi hệ thống Pháp luật, cơ chế chính sách; hệ thống bộ máy tổ chức và nguồn nhân lực và các công cụ hỗ trợ Nhà nước phân bổ nguồn lực, điều tiết các hoạt động khai thác, sử dụng theo hướng hiệu quả, bền vững về tài nguyên, môi trường và ứng phó với BĐKH phù hợp với thể chế KTTT được hoàn thiện sẽ tạo nền tảng cho việc hình thành nên các yếu tố thị trường, các dạng thị trường trong các lĩnh vực này với sự đa dạng hơn về chủng loại, thành phần kinh tế, tính cạnh tranh sẽ tốt hơn, tiếp cận tài nguyên được bình đẳng hơn dựa trên cơ chế điều tiết cả về cung - cầu và giá cả cạnh tranh lành mạnh, sẽ xuất hiện một làn sóng đầu tư mới, đặc biệt từ khu vực kinh tế ngoài Nhà nước.

Giai đoạn từ 2021 – 2030 và định hướng đến 2050, nền kinh tế sẽ được phục hồi, đóng góp vào ngân sách từ kinh tế tư nhân giúp cho kinh tế phát triển, tăng khả năng trả nợ và do sử dụng hiệu quả tài nguyên. Vị thế của tài nguyên trong nền kinh tế sẽ được thay đổi, khi đó tài nguyên không chỉ là nguồn lực đầu vào của nền sản xuất mà còn là nguồn vốn tạo tiền đề cho phát triển kinh tế tư nhân, cho phép tài nguyên phát huy hiệu quả kinh tế cao nhất do chính các cơ chế của thị trường xác lập, đúng với lợi thế so sánh về tài nguyên của đất nước trong cạnh tranh, hợp tác phát triển với khu vực và thế giới. Đây cũng là động lực quan trọng thúc đẩy tái cơ cấu mạnh mẽ các ngành có sử dụng tài nguyên trong nền kinh tế. Đồng thời, việc thực hiện đồng bộ các giải pháp hoàn thiện thể chế trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH sẽ thúc đẩy các tổ chức, cá nhân sử dụng tài nguyên trong nền kinh tế thực hiện các biện pháp đầu tư, cải tiến, hiện đại trang thiết bị và tăng cường ứng dụng khoa học công nghệ nhằm sử dụng hiệu quả, tiết kiệm và bền vững tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH.

2.2. Hiệu quả về mặt xã hội

Kết quả của Đề án sẽ tạo ra niềm tin của các nhà đầu tư trong và ngoài nước tích cực tham gia, mở rộng đầu tư, huy động được các nguồn lực ngoài ngân sách nhà nước từ đó tạo ra những động lực mới cho xã hội, giúp cho đời sống của đại đa số người dân đang sử dụng tài nguyên được cải thiện, lòng tin của nhân dân, của nhà đầu tư đối với sự lãnh đạo của Đảng, Nhà nước tăng lên, góp phần đảm bảo công bằng, ổn định xã hội; đảm bảo ổn định an ninh quốc gia do xu hướng gia tăng các tranh chấp, xung đột về TNMT và đồng thời góp phần quan trọng cho việc đảm bảo toàn vẹn lãnh thổ.

2.3. Hiệu quả về mặt môi trường

Các nhiệm vụ được đề xuất khi được triển khai thực hiện sẽ, tạo ra sự chuyển biến cả nhận thức và thực tiễn về ý thức trách nhiệm trong vấn đề BVMT ở tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội. Các kết quả của Đề án vừa tạo hành lang pháp lý ngăn chặn các hoạt động gây tổn thương đến môi trường, tạo ra cơ chế tự động phải có các giải pháp phù hợp nhằm hạn chế, khắc phục các tổn hại đến môi trường trong hoạt động sản xuất của các chủ thể trong nền kinh tế. Các chủ thể tham gia thị trường và người dân sẽ tự điều tiết hành vi nhằm tiết kiệm chi phí, đảm bảo thực thi các tiêu chuẩn về môi trường trong hoạt động sản xuất, kinh doanh. Đề án cũng tạo ra cơ hội, là điều kiện quan trọng để Việt Nam xây dựng các tiêu chuẩn về môi trường phù hợp với các cam kết quốc tế và các Hiệp định thương mại mà Việt nam tham gia. Bên cạnh đó, Đề án được thực hiện sẽ hướng đến BVMT và ứng phó với BĐKH hiệu quả hơn trong việc góp phần vào các nỗ lực phục hồi và duy trì các hệ sinh thái tự nhiên - nguồn vốn tự nhiên của nền kinh tế.

2.4. Hiệu quả về quản lý

Đề án được thực hiện sẽ góp phần làm thay đổi rất lớn cách thức quản lý hiện nay về đất đai, tài nguyên thiên nhiên, môi trường sang một cách thức mới. Trong đó, dựa trên cách tiếp cận thị trường để điều tiết hành vi của cả khu vực sản xuất và tiêu dùng trong nền kinh tế, cách thức quản lý mệnh lệnh hành chính sẽ dần được thay thế bằng chính những động lực từ lợi ích kinh tế để huy động người dân, doanh nghiệp và các tổ chức tham gia vào công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH. Như vậy bộ máy quản lý sẽ được hoàn thiện hơn và phù hợp hơn, phương thức quản lý sẽ có tính mềm dẻo, linh hoạt và hiệu quả hơn.

3. Thuận lợi, khó khăn khi thực hiện Đề án

Bối cảnh trong nước, quốc tế cho thấy, hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH ở Việt Nam sẽ có nhiều thuận lợi, nhưng cũng không ít khó khăn cần phải nhìn nhận trước, cụ thể:

3.1. Những thuận lợi

- Sự quyết tâm của Đảng và Chính phủ trong việc hoàn thiện thể chế KTTT để Việt Nam có cùng sân chơi chung với thế giới, được các quốc gia, nhất là châu Âu và Bắc Mỹ thừa nhận Việt Nam là quốc gia có nền kinh tế thị trường, trong đó có lĩnh vực TNMT.

- Kinh tế vĩ mô tiếp tục ổn định và đã có những lộ trình và giải pháp khả quan về tái cấu trúc nền kinh tế, cổ phần hóa các doanh nghiệp Nhà nước có lộ trình rõ ràng và đang được đẩy nhanh, nguồn lực cho phát triển (trong đó có tài nguyên) được phân phối sử dụng theo hướng minh bạch hơn và đã chú ý tiếp cận nguồn lực tài nguyên cho khu vực kinh tế tư nhân.

- Sự đổi mới trong đường lối đối ngoại theo hướng làm bạn với tất cả các nước, tăng cường hợp tác đầu tư nước ngoài của Đảng và Nhà nước là cơ hội để công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH học hỏi, chia sẻ kiến thức, kinh nghiệm và thu hút các dòng đầu tư nước ngoài.

- Công tác điều hành của Chính phủ đã có nhiều tín hiệu tích cực theo hướng giảm các thủ tục hành chính, thúc đẩy kinh tế tư nhân và tạo điều kiện cho đầu tư nước ngoài, nền kinh tế tiếp tục có mức tăng trưởng cao.

- Tổ chức sản xuất ở tầm quốc gia được chú trọng, trong đó tổ chức liên kết ngành, lĩnh vực và liên kết các địa phương, các vùng trong quản lý, sử dụng tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH đã có những sự quan tâm đúng mức của cả nhà nước và xã hội.

- Đầu tư cho hiện đại hệ thống cơ sở hạ tầng kỹ thuật, hệ thống cơ sở dữ liệu phục vụ công tác QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH tiếp tục được tăng cường ở tất cả các cấp, các ngành.

- Tham gia ngày càng sâu rộng với kinh tế thế giới, nhất là các tổ chức quốc tế, các quốc gia có nền KTTT phát triển và có thể chế KTTT tốt trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH là điều kiện tốt để học hỏi kinh nghiệm và hoàn thiện dần theo hướng tiếp cận thị trường phù hợp với thực tiễn của nước ta.

- Xu thế toàn cầu hóa và tự do thương mại vẫn đang có ưu thế, tạo ra một số điều kiện để Việt Nam phát triển kinh tế dựa trên nền kinh tế tri thức và tiếp cận trào lưu của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 và kỷ nguyên kinh tế số, là cơ hội để thay thế cho thực trạng phát triển dựa trên khai thác tài nguyên, nhân công giá rẻ và tiềm ẩn nguy cơ ô nhiễm môi trường.

3.2. Những khó khăn

- Tiến trình chuyển đổi mô hình quản lý nền kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang KTTT còn mang đậm tính chất mệnh lệnh hành chính, cơ chế xin - cho dẫn đến khó khăn trong chuyển đổi nhận thức, cách thức quản lý sang hướng tiếp cận thị trường.

- Tài nguyên nói chung, đặc biệt là tài nguyên đất, nước, khoáng sản và các hệ sinh thái tự nhiên sẽ tiếp tục suy giảm nghiêm trọng cả về số lượng và chất lượng. Nguy cơ ô nhiễm môi trường vẫn đang tồn tại do lịch sử và nội tại của nền kinh tế, đặc biệt là công nghệ sản xuất còn lạc hậu trong khi năng lực để chuyển đổi công nghệ của các doanh nghiệp còn thấp.

- Diễn biến của các hiện tượng thời tiết cực đoan, BĐKH ngày càng phức tạp, khó lường, thậm chí nhanh hơn dự kiến trong khi năng lực ứng phó trong nước chưa đáp ứng cả về kiến thức, kinh nghiệm, công nghệ và tài chính.

- Tiến trình hội nhập quốc tế của Việt Nam ngày càng sâu, rộng với nhiều Điều ước, Nghị định thư và các Thỏa thuận quốc tế được ký kết; các Hiệp định thương mại tự do (FTA) mà Việt Nam đã ký kết hoặc đang trong quá trình đàm phán với mức độ ràng buộc về các vấn đề TNMT và BĐKH ngày càng chặt chẽ, có thể ảnh hưởng trực tiếp đến vị thế quốc gia, kết quả của các hoạt động xuất khẩu, nhập khẩu của các ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế.

- Diễn biến phức tạp của tình hình thế giới, sự thay đổi so sánh lực lượng, sự tính toán của các nước có liên quan, sự nổi lên của chủ nghĩa đơn phương. Các cơ chế kiểm soát bất đồng, khủng hoảng trong khu vực chưa phát huy hiệu lực, hiệu quả; các thể chế đa phương khó đạt được lập trường chung đủ mạnh.

PHỤ LỤC 1

Danh mục các Chương trình, Dự án, Nhiệm vụ thực hiện Đề án hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
I	Tăng cường nghiên cứu, quán triệt, thống nhất nhận thức về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu.						
1	Chương trình	Tuyên truyền, nâng cao nhận thức về sự cần thiết, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp hoàn thiện thể chế KTTT trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.	Bộ TNMT	Các đơn vị liên quan	Lồng ghép vào các nhiệm vụ thường xuyên của các Bộ, ngành, địa phương		
2	Dự án	Điều tra, đánh giá các chức năng, nhiệm vụ trong quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, đề xuất các giải pháp loại bỏ các chông chéo, mâu thuẫn, bất bình đẳng giữa các chủ thể trong sử dụng đất, tài nguyên nhằm xây dựng Chính phủ kiến tạo, thúc đẩy phát triển nhanh, bền vững nền kinh tế.	Bộ TNMT	Các đơn vị có liên quan	2021	Chính phủ	Báo cáo kiến nghị, đề xuất
3	Dự án	Điều tra, nghiên cứu xác định vị trí, vai trò, chức năng và cách thức Nhà nước vận dụng các quy luật, nguyên tắc của KTTT trong BVMT và ứng phó với BĐKH nhằm đề xuất các giải pháp, hoàn thiện các công cụ dựa vào thị trường để tăng cường BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế.	Bộ TNMT	Các đơn vị liên quan	2021	Chính phủ	Báo cáo kiến nghị, đề xuất

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
II	Hoàn thiện hệ thống Luật pháp, cơ chế, chính sách để đảm bảo phát triển đồng bộ, minh bạch các yếu tố và các dạng thị trường trong lĩnh vực TNMT và BDKH.						
4	Chương trình	Rà soát, hoàn thiện pháp luật về tài nguyên; BVMT và ứng phó với BDKH để loại bỏ các rào cản, đảm bảo phát triển đồng bộ các yếu tố thị trường trên cơ sở nhận thức, tôn trọng và tuân thủ đúng các nguyên lý, quy luật của KTTT.	Bộ TNMT	Các đơn vị liên quan	2020	Quốc hội Chính phủ	Dự thảo các Luật sửa đổi;
5	Dự án	Điều tra, đánh giá, nghiên cứu đề xuất xây dựng các cơ chế hợp tác công tư trong các hoạt động điều tra, đánh giá đất đai; điều tra cơ bản về địa chất khoáng sản, điều tra đánh giá tài nguyên nước; khai thác, sử dụng bền vững các công viên địa chất quốc gia; hoạt động thu gom, phân loại, vận chuyển, xử lý hoặc tái chế chất thải rắn.	Bộ TNMT	Các đơn vị liên quan	2021	Chính phủ; Bộ TNMT	Dự thảo Quyết định
6	Dự án	Điều tra, xây dựng và ban hành bộ tiêu chí và các điều kiện tham gia thị trường của từng loại đất gắn với các quyền của người sử dụng đất và từng chủ thể sử dụng đất.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành có liên quan	2021	Chính phủ	Dự thảo Quyết định
7	Dự án	Rà soát, thí điểm, đánh giá và đề xuất lộ trình và các điều kiện quản lý phù hợp để xã hội hóa các dịch vụ công trong lĩnh vực tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành có liên quan	2021	Chính phủ	Dự thảo Quyết định
8	Dự án	Sửa đổi, bổ sung quy định về cơ quan xây dựng, cơ quan thẩm định giá đất, vị trí của tư vấn giá đất trong việc xác định, thẩm định giá đất và thuê tư vấn để xác định giá đất.	Bộ TNMT	Bộ Tài chính	2021	Chính phủ	Dự thảo Nghị định

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
9	Dự án	Xây dựng khung chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư công nghệ để thu hồi tối đa khoáng sản, khoáng sản có hàm lượng nghèo, điều kiện khai thác khó khăn.	Bộ KHCN	Bộ TNMT	2019	Chính phủ	Dự thảo Quyết định của TTg
10	Dự án	Xây dựng cơ chế, chính sách để hình thành, vận hành thị trường chuyển nhượng các quyền khai thác, sử dụng tài sản tài nguyên nước và quyền xả thải vào nguồn nước.	Bộ TNMT	Bộ Công Thương, Bộ xây dựng	2021	Chính phủ	Dự thảo Quyết định của TTg
11	Chương trình	Điều tra, đánh giá thực trạng và xây dựng chương trình hỗ trợ xúc tiến thương mại, tiếp cận thị trường đối với các hàng hóa và dịch vụ môi trường; sản phẩm thân thiện với môi trường của Việt Nam.	Bộ Công thương	Bộ TNMT	Lồng ghép vào các nhiệm vụ thường xuyên của các Bộ, ngành, địa phương		
12	Dự án	Xây dựng cơ chế khuyến khích các doanh nghiệp khởi nghiệp trong lĩnh vực sản xuất và cung ứng các hàng hóa và dịch vụ môi trường, ứng phó với BĐKH, các sản phẩm thân thiện với môi trường.	Bộ KH&ĐT	Bộ TNMT; Bộ Công Thương	2021	Bộ trưởng Bộ KH&ĐT	Dự thảo Thông tư
13	Dự án	Điều tra, đánh giá xây dựng chính sách đẩy mạnh thương mại hóa các hoạt động khoa học công nghệ trong lĩnh vực thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng hiệu quả tài nguyên, BVMT và ứng phó với BĐKH.	Bộ KH&CN	Bộ TN&MT	2021	Bộ trưởng Bộ KHCN	Dự thảo Thông tư

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
14	Dự án	Xây dựng kênh thông tin hướng dẫn, hỗ trợ kỹ thuật đối với doanh nghiệp áp dụng các hệ thống tiêu chuẩn quốc tế, tiêu chuẩn của nhà nhập khẩu về môi trường và phát triển bền vững.	Bộ TNMT	Bộ Công Thương	2019	Bộ trưởng Bộ TNMT	Tài liệu hướng dẫn; Trang thông tin điện tử của Bộ
III	Phát huy vai trò của Nhà nước trong việc định hướng, phân bổ hiệu quả các nguồn lực tài nguyên, tăng cường bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong nền kinh tế thị trường.						
a	<i>Tăng cường vai trò của các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch có vai trò định hướng, phân bổ và sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn lực tài nguyên, tăng cường BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT.</i>						
15	Chương trình	Tổng kết kết quả thực hiện các Chiến lược quốc gia về khoáng sản, tài nguyên nước, BVMT, ứng phó với BĐKH, bảo tồn đa dạng sinh học để đề xuất xây dựng các Chiến lược quốc gia mới phù hợp với quan điểm, mục tiêu và giải pháp của hoàn thiện thể chế KTTT.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành có liên quan	2021	Chính phủ	Các báo cáo sơ kết, tổng kết; Dự thảo Quyết định TTg
16	Dự án	Điều tra, đánh giá, xây dựng và phê duyệt Chiến lược quốc gia về sử dụng đất.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành có liên quan	2022	Chính phủ	Dự thảo Quyết định TTg
17	Dự án	Điều tra, đánh giá, xây dựng và phê duyệt Chiến lược phát triển ngành tài nguyên và môi trường phù hợp với vận hành của KTTT.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành có liên quan	2020	Đang thực hiện	

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
18	Dự án	Xây dựng hướng dẫn kỹ thuật về dự báo nhu cầu của thị trường, phân tích chi phí - lợi ích, phân tích đánh đổi giữa khai thác, sử dụng các dạng tài nguyên, ô nhiễm và suy thoái môi trường trong quá trình lập các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển.	Bộ TNMT	Các đơn vị liên quan	2023	Bộ trưởng Bộ TNMT	Dự thảo bộ tài liệu hướng dẫn; Dự thảo Thông tư
b	<i>Hoàn thiện hệ thống thông tin, dữ liệu, hệ thống chỉ tiêu thống kê phản ánh mối quan hệ giữa phát triển kinh tế với TNMT trong nền KTTT để hỗ trợ cho việc xây dựng, theo dõi và giám sát của các cấp, các ngành.</i>						
19	Dự án	Rà soát, đánh giá đề xuất hệ thống chỉ tiêu thống kê về tài nguyên, môi trường và BĐKH thống nhất, đồng bộ và phù hợp với hệ thống phân ngành kinh tế, phân ngành sản phẩm của nền kinh tế.	Bộ KH&ĐT	Bộ TNMT, Các Bộ, ngành có liên quan	2022	Chính phủ	Dự thảo Quyết định
20	Dự án	Tổng kiểm kê tài nguyên trên phạm vi cả nước và xây dựng hệ thống tài khoản vệ tinh về tài nguyên và môi trường, áp dụng phương pháp hạch toán tích hợp kinh tế - môi trường trong nền kinh tế (SEEA).	Bộ KH&ĐT	Bộ TNMT Các đơn vị có liên quan	2025	Chính phủ	Dự thảo Quyết định của Thủ tướng
IV	Tăng cường vai trò của các công cụ kinh tế, cơ chế tài chính để điều tiết, thúc đẩy việc khai thác, sử dụng hợp lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu; giải quyết các khiếm khuyết của kinh tế thị trường						
21	Dự án	Rà soát, sửa đổi phương pháp cập nhật, tổng hợp, lưu trữ và công bố giá đất hàng năm cho từng địa bàn, khu vực để làm cơ sở truy thu thuế của các chủ thể khai báo chưa đầy đủ, chưa chính xác.	Bộ TNMT	UBND các tỉnh/thành phố	2019	Bộ trưởng Bộ TNMT	Dự thảo Quyết định của Bộ trưởng

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
22	Dự án	Thí điểm, nhân rộng bản đồ vùng giá trị đất trên cơ sở tính toán đầy đủ các yếu tố ảnh hưởng đến giá trị của đất trong nền KTTT để hỗ trợ cho việc điều hành vĩ mô.	Bộ TNMT	UBND tỉnh/thành phố	2020	Bộ trưởng Bộ TNMT	Dự thảo thông tư
23	Dự án	Điều tra, đánh giá, nghiên cứu xây dựng lộ trình và chuẩn bị các điều kiện cần thiết để từng bước chuyển từ áp dụng giá đất do Nhà nước ban hành sang giá thị trường.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành	2024	Chính phủ	Báo cáo trình Chính phủ
24	Dự án	Xây dựng phương thức thu giá dịch vụ thu gom, vận chuyển rác thải theo hướng thu đúng, thu đủ và phù hợp với điều kiện của Việt Nam.	Bộ TNMT	UBND tỉnh/thành phố	2020	Bộ trưởng Bộ TNMT	Dự thảo thông tư
25	Dự án	Điều tra, đánh giá và xây dựng lộ trình và các điều kiện cần thiết để chuyển đổi từ phí BVMT đối với nước thải sang giá dịch vụ thu gom, xử lý nước thải.	Bộ Tài Chính	Bộ TNMT	2022	Bộ trưởng bộ Tài chính	Dự thảo thông tư
26	Chương trình	Tổng kết, đánh giá sửa đổi hệ thống pháp luật về thuế, phí, lệ phí về tài nguyên, thuế xuất khẩu khoáng sản, thuế bảo vệ môi trường.	Bộ Tài Chính	Bộ TNMT	2021	Quốc hội	Dự thảo sửa đổi các Luật
27	Dự án	Nghiên cứu xây dựng Luật thuế Các bon phù hợp với thể chế KTTT.	Bộ Tài Chính	Bộ TNMT	2024	Quốc hội	Dự thảo Luật
28	Dự án	Xây dựng và ban hành quy chế và hướng dẫn về mua sắm công xanh khi thực hiện dự án đầu tư, mua sắm công.	Bộ Tài chính	Bộ TNMT	2020	Chính phủ	Dự thảo Quyết định

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
27	Dự án	Điều tra, đánh giá và đề xuất lộ trình, giải pháp cấu trúc lại hệ thống quỹ BVMT ở Việt Nam theo hướng tập trung, hiệu lực và hiệu quả.	Bộ TNMT	Bộ Tài chính	2021	Chính phủ	Dự thảo Quyết định
28	Chương trình	Tổng kết, đánh giá và đề xuất nhân rộng các mô hình QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH dựa vào cộng đồng, hệ sinh thái; các mô hình kinh tế tuần hoàn, kinh tế xanh ở nông thôn, đô thị, hải đảo, nông nghiệp, du lịch và công nghiệp.	UBND các tỉnh/thành phố	Bộ TNMT	2020	Chính phủ	Báo cáo tổng kết, đề xuất các chính sách
13	Dự án	Điều tra, nghiên cứu xây dựng, thí điểm cơ chế tạo nguồn thu từ hoạt động trên biển để tăng đóng góp cho ngân sách và tái đầu tư tăng cường năng lực quản lý tổng hợp biển và hải đảo phù hợp với cơ chế thị trường.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành có liên quan	2020	Chính phủ	Dự thảo Quyết định của Thủ tướng
29	Dự án	Thí điểm và nhân rộng các cơ chế dựa khuyến khích dựa vào lợi ích kinh tế để huy động sự tham gia của người dân, doanh nghiệp và các tổ chức trong các hoạt động BVMT, ứng phó với BĐKH trên cơ sở lợi ích kinh tế.	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành UBND các tỉnh/thành phố	2020	Chính phủ	Dự thảo Quyết định của Thủ tướng
30	Dự án	Xây dựng các cơ chế phân bổ, sử dụng và giám sát sử dụng nguồn thu từ tài nguyên, môi trường theo hướng tiết kiệm, hiệu quả, công bằng và tránh bẫy “lời nguyền tài nguyên”.	Bộ Tài chính	Các Bộ, ngành	2021	Chính phủ	Dự thảo Nghị định

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
31	Dự án	Điều tra, đánh giá và đề xuất lộ trình, giải pháp cấu trúc lại hệ thống quỹ BVMT ở Việt Nam theo hướng tập trung, hiệu lực và hiệu quả	Bộ TNMT	Các Bộ, ngành	2022	Chính phủ	Dự thảo Quyết định
32	Chương trình	Xây dựng và triển khai các gói tài chính hỗ trợ cho doanh nghiệp, các tổ chức hoạt động trong lĩnh vực TNMT	Ngân hàng Nhà nước	Các Bộ, ngành	Lồng ghép vào các nhiệm vụ		
V	Hoàn thiện hệ thống tổ chức bộ máy, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực; cơ chế thực thi, giám sát để đáp ứng yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế ở Việt Nam						
33	Dự án	Rà soát, nghiên cứu xây dựng lộ trình và các điều kiện cần thiết để thực hiện cổ phần hóa hoặc chuyển thành doanh nghiệp đối các đơn vị sự nghiệp có đủ điều kiện.	Bộ TNMT	Bộ Nội vụ	2024	Chính phủ	Dự thảo Nghị định
34	Dự án	Xây dựng khung chương trình và tổ chức đào tạo về kinh tế, kỹ năng phân tích kinh tế cho đội ngũ cán bộ làm công tác quản lý nhà nước về tài nguyên, môi trường và BĐKH ở các cấp, các ngành.	Bộ TNMT	Bộ Nội vụ	2025	Bộ trưởng Bộ TNMT	Khung Chương trình
35	Nhiệm vụ	Tăng cường hoạt động thanh tra, giám sát thực thi chính sách, pháp luật về đất đai, tài nguyên, môi trường.	Bộ TNMT	Các tổ chức có liên quan	Lồng ghép vào các nhiệm vụ thường xuyên của các Bộ, ngành, địa phương		
V	Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong quản lý tài nguyên, bảo vệ môi trường và ứng phó						

TT	Loại hình	Tên Chương trình, dự án, nhiệm vụ	Cơ quan chủ trì	Cơ quan phối hợp	Thời gian trình	Cấp trình	Sản phẩm
	với biến đổi khí hậu phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế						
36	Dự án	Nghiên cứu, xác định vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội nghề nghiệp trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH trong nền KTTT và hội nhập quốc tế.	Bộ TNMT	Các tổ chức có liên quan	Hàng năm	Chính phủ	Báo cáo đánh giá hàng năm Báo cáo kiến nghị
37	Nhiệm vụ	Nghiên cứu và đề xuất cơ chế phối hợp giữa các cơ chế phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước về TNMT và BĐKH với các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.	Bộ TNMT	Các tổ chức có liên quan	2019	Chính phủ	Báo cáo đề xuất các cơ chế phối hợp
38	Nhiệm vụ	Phối hợp với các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội – nghề nghiệp tổ chức các Hội nghị tổng kết, đánh giá và chia sẻ kinh nghiệm, kiến thức trong QLTN, BVMT và ứng phó với BĐKH.	Bộ TNMT	Các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội – nghề nghiệp	Hàng năm		Báo cáo đánh giá hàng năm Báo cáo kiến nghị