

# QUẢN LÝ QUỸ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VIỆT NAM: THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

Trịnh Thị Yến\*

## ABSTRACT

*Non-state budget funds are established by the Government to perform a number of specific tasks, operate independently of the state budget and are regulated by separate legal documents. Besides the Social Insurance Fund and the Investment and Development Fund in the locality, the Environmental Protection Fund also needs to be closely managed and improve its effectiveness. The article “Management of the Vietnam Environmental Protection Fund - current situation and solutions” will discuss some content around this issue.*

**Keywords:** *Management, Vietnam Environmental Protection Fund, state budget.*

*Received: 08/04/2022; Accepted: 15/05/2022; Published: 10/06/2022*

## 1. Đặt vấn đề

Quản lý tài chính công là một phạm trù kinh tế gắn với các hoạt động thu và chi bằng tiền của Nhà nước, phản ánh hệ thống các quan hệ kinh tế dưới hình thức giá trị trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của nhà nước nhằm phục vụ việc thực hiện những chức năng vốn có của nhà nước đối với xã hội. Vì vậy, Chính phủ hàng năm phải đưa ra các quyết định thu, chi và quản lý các hoạt động này nhằm đáp ứng nhu cầu người dân về hàng hóa công cộng, thực hiện công bằng xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô trong giới hạn nguồn lực mà họ có thể chi trả. Các quỹ ngoài ngân sách Nhà nước được Chính phủ thành lập để thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể, hoạt động độc lập với ngân sách nhà nước và được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật riêng. Bên cạnh quản lý ngân sách Nhà nước, Chính phủ cũng cần quản lý cả ngân sách ngoài Nhà nước. Các quỹ ngoài ngân sách Nhà nước được Chính phủ thành lập để thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể, hoạt động độc lập với ngân sách Nhà nước và được điều chỉnh bởi các văn bản quy phạm pháp luật riêng. Cũng giống như các quỹ ngoài ngân sách khác (Quỹ Bảo hiểm xã hội, Quỹ Đầu tư phát triển ở địa phương), Quỹ Bảo vệ môi trường cũng cần được quản lý chặt chẽ

và nâng cao hiệu quả của Quỹ. Bài viết “Quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam - thực trạng và giải pháp” sẽ bàn thảo một số nội dung xoay quanh vấn đề này.

## 2. Nội dung nghiên cứu

### 2.1. Thực trạng quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường ở Việt Nam thời gian qua

#### 2.1.1. Thành tựu trong quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường ở Việt Nam

- Tổ chức Quỹ Bảo vệ môi trường ở Việt Nam được tổ chức chặt chẽ với nguyên tắc hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường là hoạt động không vì mục đích lợi nhuận.

Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam (VEPF) được thành lập ngày 26/6/2002 theo Quyết định số 82/2002/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Quỹ Bảo vệ môi trường là hoạt động không vì mục đích lợi nhuận nhưng phải bảo toàn vốn điều lệ và tự bù đắp chi phí quản lý hoặc tự đảm bảo một phần chi phí hoạt động thường xuyên; bảo đảm công khai, minh bạch và bình đẳng. Quỹ Bảo vệ môi trường là tổ chức tài chính của Nhà nước, có tư cách pháp nhân, có vốn điều lệ, con dấu và bảng cân đối kế toán riêng, được mở tài khoản tại Kho bạc Nhà nước và các tổ chức tín dụng. Để đánh giá tính hiệu quả về kinh tế của các Quỹ Bảo vệ môi trường tại Việt Nam cần đánh giá thông qua hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam - trực thuộc

\* ThS. Khoa Nhà nước Pháp luật, Trường Chính trị tỉnh Thanh Hóa

Bộ Tài nguyên và Môi trường. Thực hiện theo tiêu chí “hoạt động không vì mục đích lợi nhuận”, các nguồn lực của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam đều hướng tới mục tiêu cải thiện môi trường, nhằm góp phần tạo nên một môi trường xanh - sạch - đẹp và phát triển bền vững đất nước.

- Vốn điều lệ của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam ngày càng tăng.

Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam được thành lập với số vốn điều lệ 200 tỷ đồng, hiện được tổ chức hoạt động theo Quyết định số 78/2014/QĐ-TTg ngày 26/12/2014 của Thủ tướng Chính phủ. Năm 2008, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định quy định lại tổ chức và hoạt động của Quỹ với số vốn điều lệ là 500 tỷ đồng và một số nhiệm vụ được bổ sung..

- Số tiền hỗ trợ của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam khá lớn.

Năm 2020, Quỹ đã thực hiện cho vay 338.519 triệu đồng, đạt 98% chỉ tiêu kế hoạch; thu hồi vốn cho vay đạt 224.946 triệu đồng, đạt 104% chỉ tiêu kế hoạch; thu lãi cho vay đạt 101% chỉ tiêu kế hoạch. Trong đó, nợ xấu của Quỹ được kiểm soát, an toàn. Tại thời điểm 31/12/2020, tỷ lệ nợ xấu là 2,49% - thấp hơn cùng kỳ năm trước (2,92%). Đảm bảo mức dưới 3,0% theo quy định của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam.

- Các lĩnh vực cho vay của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam đa dạng.

Từ năm 2016 đến nay, Quỹ đã mở rộng lĩnh vực ưu tiên cho vay từ 5 lên 8 lĩnh vực ưu tiên nhằm đáp ứng nhu cầu vốn đầu tư bảo vệ môi trường cho nhiều đối tượng khách hàng, đồng thời mở rộng phạm vi hỗ trợ tài chính. Xử lý nước thải sinh hoạt tập trung có công suất thiết kế từ 2.500 m<sup>3</sup> nước thải trở lên trong một ngày đêm đối với khu vực đô thị từ loại IV trở lên; xây dựng hạ tầng kỹ thuật bảo vệ môi trường các khu công nghiệp, cụm công nghiệp, làng nghề; thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải rắn thông thường tập trung; xử lý chất thải nguy hại, đồng xử lý chất thải nguy hại; xử lý, cải tạo các khu vực môi trường bị ô nhiễm tại các khu vực công cộng; sản xuất, nhập khẩu máy móc, thiết bị, phương tiện chuyên dùng sử dụng trực tiếp trong việc thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải; quan trắc và phân tích môi trường; sản xuất năng lượng tái tạo; xử lý ô nhiễm môi trường;

ứng phó, xử lý sự cố môi trường; Quan trắc môi trường; Các lĩnh vực khác quy định tại Phụ lục III Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 và Phụ lục III Nghị định số 40/2019/NĐ-CP ngày 13/5/2019 (có hiệu lực từ ngày 01/7/2019).

- Hoạt động đăng ký ký Quỹ Cải tạo phục hồi môi trường và thu phí lệ phí được thực hiện khá tốt.

Một trong những kết quả nổi bật, có ý nghĩa đối với lĩnh vực môi trường và khai thác khoáng sản đó là hoạt động đăng ký ký Quỹ Cải tạo phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản. Tổng số tiền ký Quỹ thời gian qua mà Quỹ thu nhận là hơn 130 tỷ đồng. Thông qua Quỹ, các tổ chức cá nhân thực hiện được trách nhiệm cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản. Tính đến năm 2019, công tác ký quỹ phục hồi trong khai thác khoáng sản đạt 24.785 triệu đồng, đạt 124% kế hoạch năm.

Bên cạnh đó, một mảng hoạt động khác cũng được Quỹ hỗ trợ thực hiện có hiệu quả liên quan đến biến đổi đổi khí hậu - đối với các dự án đầu tư theo Cơ chế phát triển sạch (CDM), từ việc thu phí lệ phí bán/chuyển chứng chỉ giảm phát thải khí nhà kính được chứng nhận (CERs). Các chứng nhận này do Ban chấp hành quốc tế về CDM cấp cho dự án CDM; thuộc sở hữu của nhà đầu tư xây dựng và thực hiện dự án CDM, được theo dõi và quản lý thông qua Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam. Đến nay, đã có 37 dự án được thu lệ phí bán/chuyển CERs với số tiền hơn 13 tỷ đồng.

- Hiệu quả kinh tế của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam tương đối cao.

Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam là một trong những công cụ của Chính phủ trong chỉ đạo, điều hành và triển khai các hoạt động bảo vệ môi trường, thực hiện mục tiêu phát triển bền vững đất nước, tăng trưởng kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường. Theo quy định hiện hành, vốn điều lệ của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam là 1.000 tỷ đồng từ nguồn ngân sách nhà nước cấp.

Thông qua hoạt động chủ yếu là cho vay quay vòng vốn, nguồn vốn do ngân sách nhà nước cấp cho Quỹ Bảo vệ môi trường đã hỗ trợ được cho nhiều dự án, hoạt động bảo vệ môi trường, đồng thời có nguồn thu tự trang trải chi phí hoạt động, từ đó giảm bớt áp lực, gánh nặng ngân sách nhà nước

chi cho hoạt động này.

Quỹ Bảo vệ môi trường đã góp phần tích cực vào quá trình đồng bộ hóa các công cụ tài chính, chính sách của Nhà nước, hiện thực hóa các cam kết của Chính phủ Việt Nam với cộng đồng quốc tế trong lĩnh vực bảo vệ môi trường.

### *2.1.2. Hạn chế trong quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường ở Việt Nam*

- Người muốn vay thì không đáp ứng đủ điều kiện, ngược lại người đủ điều kiện thì không muốn vay.

Nguồn vốn của Quỹ Bảo vệ môi trường hiện nay rất hạn chế. Theo quy định của Luật Bảo vệ môi trường 2014, vốn hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường được hình thành từ các nguồn: Ngân sách Nhà nước; Phí bảo vệ môi trường; Các khoản bồi thường cho Nhà nước về thiệt hại môi trường; Các khoản hỗ trợ, đóng góp, ủy thác đầu tư của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước. Mặc dù kết quả về tăng trưởng tín dụng của Quỹ trong giai đoạn 2004 - 2018 đều tăng nhanh qua các năm, nhưng lại đang có một nghịch lý xảy ra trong hoạt động cho vay của Quỹ Bảo vệ môi trường trong giai đoạn hơn 10 năm qua, đó là người muốn vay thì không đáp ứng đủ điều kiện, ngược lại người đủ điều kiện thì không muốn vay.

Thực trạng chung hiện nay, các doanh nghiệp đầu tư trong lĩnh vực môi trường có chi phí đầu tư ban đầu lớn, thời gian hoàn vốn dài, chính sách tín dụng phức tạp... Vì vậy, các doanh nghiệp có đủ tiềm lực sẽ tự mình đầu tư hoặc tìm đến những cơ chế tín dụng khác với nhiều thuận lợi và ưu đãi hơn cơ chế vay vốn từ Quỹ Bảo vệ môi trường. Còn đối với các doanh nghiệp thiếu tiềm lực, cần vốn vay, thường không đáp ứng được các tiêu chí cho vay mà Quỹ đặt ra.

- Việc xét duyệt hồ sơ đối tượng cho vay của Quỹ vẫn còn tiêu cực.

Kết quả thanh tra của Thanh tra Bộ Tài chính trong việc thanh tra công tác quản lý thu và sử dụng Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam và Quỹ Bảo vệ môi trường của 4 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, gồm: Thành phố Hồ Chí Minh, Hà Nội, Đồng Nai và Bình Dương cho thấy, công tác cho vay của Quỹ vẫn còn các tồn tại, bất cập về cơ chế, chính sách. Cụ thể như:

Việc cho vay vốn với lãi suất ưu đãi các dự án

bảo vệ môi trường chưa phù hợp về đối tượng cho quy định tại Khoản 1, Điều 38 và Khoản 1, phụ lục III ban hành kèm theo Nghị định số 19/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Bảo vệ môi trường đối với các dự án xây dựng hệ thống xử lý nước thải; Việc tính toán và xác định tiền lãi ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản tại một số Quỹ Bảo vệ môi trường chưa đúng quy định; Việc thực hiện kê khai và nộp thuế tại các Quỹ không đồng nhất.

Việc xác định đối tượng được nhận hỗ trợ từ Quỹ tại các địa phương trên đều “rộng rãi” giống nhau. Đó là mọi tổ chức, cá nhân có hoạt động bảo vệ môi trường như đầu tư xử lý nước thải, tái chế chất thải, khắc phục ô nhiễm đều có thể được vay tiền từ Quỹ. Các Quỹ đều xác định ưu đãi là hình thức quan trọng nhất, với lãi suất tối đa ở mức “không quá 50% lãi suất thương mại” (Bình Dương, Đồng Nai), hoặc “không thấp hơn 1/3 lãi suất thương mại” (Hà Nội), với quy mô không quá 70% giá trị dự án, trong khoảng thời gian từ 3 năm (Hà Nội), tới 5 năm (Bình Dương), thậm chí là 7 năm (TP. Hồ Chí Minh). Các Quỹ cũng xác định sẽ “tài trợ không hoàn lại” cho các dự án, nhưng không nói rõ đối tượng cụ thể và quy mô cho vay, ngoại trừ Hà Nội khẳng định “không quá 50% giá trị dự án”.

Việc thực hiện kê khai và nộp thuế của Quỹ chưa đúng quy định.

Có 2/5 Quỹ Bảo vệ môi trường chưa thực hiện kê khai và nộp thuế thu nhập doanh nghiệp đối với khoản lãi tiền gửi ngân hàng phát sinh tại các quỹ. Qua thanh tra, đã xác định và kiến nghị thu nộp ngân sách nhà nước gần 4 tỷ đồng tiền thuế thu nhập doanh nghiệp từ các Quỹ Bảo vệ môi trường.

Những hạn chế này khiến cho hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường gặp nhiều trở ngại như: quyền lợi và chế độ của người lao động trong Quỹ không được đảm bảo ổn định; Quỹ không được hưởng chế độ miễn thuế thu nhập từ các hoạt động có thu do thực hiện nhiệm vụ tài chính như các đơn vị tài chính Nhà nước khác.

## **2.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam trong thời gian tới**

### *2.2.1. Sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách về quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam*

Sửa đổi, bổ sung các quy định về việc ban hành danh mục các đối tượng dự án được vay ưu đãi quy định tại khoản 1, Điều 38 và khoản 1, Phụ lục III ban hành kèm theo Nghị định số 19/2015/NĐ-CP cho phù hợp với tình hình thực tế tại các địa phương; các quy định về việc ký Quỹ nhập khẩu phế liệu tại các Quỹ Bảo vệ môi trường địa phương; cơ chế về hoàn trả tiền lãi ký Quỹ cải tạo phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản theo mức lãi suất tiền gửi không kỳ hạn; các quy định hướng dẫn việc xác định, tính toán tiền ký Quỹ cho sát với thực tế hơn để khi xảy ra tình trạng các tổ chức, cá nhân không có khả năng phục hồi được môi trường sau hoạt động thì có thể sử dụng số tiền này để thực hiện.

**2.2.2. Ban hành hệ thống văn bản pháp lý về quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam**

Bộ Tài nguyên và Môi trường đã trình Chính phủ ban hành Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/1/2022 hướng dẫn thực hiện một số điều của Luật, trong đó có quy định các nội dung liên quan đến nguồn vốn hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam và Quỹ Bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Tuy nhiên, cần sớm ban hành quy định về mô hình tổ chức hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường cấp tỉnh (do UBND cấp tỉnh xem xét, ban hành theo quy định tại Khoản 2, Điều 151 của Luật) để thống nhất hoạt động của các Quỹ Bảo vệ môi trường cấp tỉnh. Do đó, thời gian tới cần phải: Ban hành hệ thống văn bản pháp lý nhằm thống nhất mô hình, tổ chức hoạt động, cơ chế tài chính của Quỹ từ Trung ương đến địa phương. Bổ sung thêm các quy định hướng dẫn về thời điểm và cách xác định, tính toán tiền lãi ký quỹ cải tạo, phục hồi môi trường đối với hoạt động khai thác khoáng sản để các Quỹ áp dụng được thuận tiện và chính xác. Ban hành cơ chế tài chính thống nhất cho Quỹ các địa phương, thống nhất các khoản nghĩa vụ phải nộp và không phải nộp ngân sách nhà nước. Làm tốt công tác kiểm tra, kiểm toán, tránh tình trạng thực hiện không thống nhất giữa các địa phương như hiện nay.

**2.2.3. Nâng cao nhận thức, trách nhiệm, phẩm chất, năng lực, sự chủ động của các lực lượng trong quản lý Quỹ Bảo vệ môi trường**

Các lực lượng trong quản lý Quỹ cần tiếp tục mở rộng các hoạt động tuyên truyền, tìm kiếm,

thuyết phục, khuyến khích các doanh nghiệp đáp ứng đủ tiêu chuẩn tham gia vay vốn. Chủ động nghiên cứu, xem xét mở rộng đối tượng vay vốn để, giải quyết hợp lý bài toán cung - cầu, có giải pháp ký kết các thỏa thuận ràng buộc đối với các doanh nghiệp đã vay vốn, áp dụng các biện pháp ngăn chặn, buộc thi hành nghĩa vụ đối với các doanh nghiệp khó trả nợ... Nâng cao nhận thức, trách nhiệm, phẩm chất, năng lực, đạo đức nghề nghiệp.

**3. Kết luận**

Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam được thành lập để huy động các nguồn tài chính trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật Việt Nam để tạo nguồn vốn đầu tư bảo vệ môi trường; hỗ trợ tài chính cho các chương trình, dự án, thuộc phạm vi hoạt động của Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam theo quy định của Chính phủ; tài trợ, đồng tài trợ cho các hoạt động bảo vệ môi trường theo quy định của Chính phủ; nhận ký quỹ phục hồi môi trường trong khai thác khoáng sản với các tổ chức, cá nhân được phép khai thác khoáng sản; thực hiện một số cơ chế, chính sách tài chính đối với dự án đầu tư theo Cơ chế phát triển sạch; thực hiện các chương trình, đề án, dự án và nhiệm vụ khác do Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường giao. Trong thời gian qua, Quỹ Bảo vệ môi trường đã trở thành một công cụ quan trọng của Nhà nước ta trong hoạt động bảo vệ môi trường khi đã giải ngân được nhiều dự án môi trường, góp phần hiệu quả trong công tác bảo vệ môi trường tại Việt Nam.

**Tài liệu tham khảo**

1. Bộ Tài nguyên và Môi trường (2018), *Báo cáo kết quả hoạt động Quỹ Bảo vệ môi trường Việt Nam năm 2018*, Hà Nội.
2. Nguyễn Thế Chinh (2015), *Giáo trình Kinh tế và quản lý môi trường*, NXB Thống kê, Hà Nội.
3. Chính phủ Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2019), *Quyết định số 78/2014/QĐ-Ttg của Thủ tướng Chính phủ*, Hà Nội.
4. Học viện Tài chính (2010), *Giáo trình lý thuyết quản lý tài chính công*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
5. Quốc hội Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam (2014), *Luật số 55/2014/QH13, Luật Bảo vệ môi trường 2014*, Hà Nội.