

# ĐỔI MỚI CHÍNH PHỦ HƯỚNG TỚI SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG

Nguyễn Quốc Sứ\*

\* PGS. TS. Học viện Hành chính quốc gia.

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa.* Chính phủ; chính sách; cải cách; quản trị quốc gia; phát triển bền vững.

## *Lịch sử bài viết:*

Nhận bài : 05/08/2019  
Biên tập : 18/08/2019  
Duyệt bài : 22/08/2019

## Article Information:

*Keywords:* Government; policies; reform; national governance; sustainable development.

## *Article History.*

Received : 05 Aug. 2019  
Edited : 18 Aug. 2019  
Approved : 22 Aug. 2019

## Đặt vấn đề:

Phát triển bền vững là một khái niệm tương đối hẹp lúc ra đời<sup>1</sup>. Ngày nay, phát triển bền vững đã trở thành mục tiêu của mọi chính sách phát triển, logic này cho thấy sự tác động qua lại giữa chủ thể kiến tạo, phát triển (chính phủ) với phát triển bền vững có

## Tóm tắt:

Bài viết này sẽ tập trung giải quyết một số vấn đề sau: 1) Nhận thức của Đảng, Chính phủ Việt Nam về phát triển bền vững; 2) Xác định vai trò của Chính phủ đối với sự phát triển bền vững ở Việt Nam, 3) Những thành tựu đạt được, những hạn chế, bất cập trong thực hiện chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam.

## Abstract

This article is to focus on addressing the following matters: 1) awareness of the Party and Government of Vietnam on sustainable development; 2) determination of the role of the Government for sustainable development in Vietnam; 3) achievements, shortcomings in the implementation of the strategy for sustainable development in Vietnam.

lẽ sẽ ngày càng gần gũi, sâu sắc trên nhiều phương diện. Chính phủ Việt Nam bên cạnh ưu tiên phát triển kinh tế cũng đồng thời khẳng định sẽ theo đuổi mục tiêu phát triển bền vững<sup>2</sup>. Do đó, mọi khởi xướng cải cách của Chính phủ Việt Nam trong thời gian tới cần được gắn với mục tiêu phát triển bền

- 1 Thuật ngữ “phát triển bền vững” xuất hiện lần đầu tiên vào năm 1980 trong ấn phẩm Chiến lược bảo tồn thế giới (công bố bởi Hiệp hội Bảo tồn Thiên nhiên và Tài nguyên thiên nhiên quốc tế - IUCN) với nội dung rất đơn giản: “Sự phát triển của nhân loại không thể chỉ chú trọng tới phát triển kinh tế mà còn phải tôn trọng những nhu cầu tất yếu của xã hội và sự tác động đến môi trường sinh thái học”.
- 2 Thủ tướng Chính phủ cho biết sẽ ban hành chỉ thị về phát triển bền vững, xem: <http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Thu-tuong-se-ban-hanh-chi-thi-ve-phat-trien-ben-vung/20187/28440.vgp> (truy cập ngày 29/8/2018).

vững như một chiến lược quốc gia về hành động. Điều này đòi hỏi phải xác định được một cách thuyết phục các mục tiêu của phát triển bền vững, kèm theo đó là hệ thống các công cụ quản lý phù hợp (thể chế), năng lực chủ thể đủ để vận hành hệ thống nhằm đạt được các mục tiêu quản lý nhà nước trong phát triển bền vững.

## 1. Nhận thức của Đảng, Chính phủ Việt Nam về phát triển bền vững

Phát triển bền vững (PTBV) đã được Đảng Cộng sản Việt Nam và Chính phủ Việt Nam xác định là một mục tiêu chiến lược, lâu dài.

Ở Việt Nam, khái niệm “phát triển bền vững” được biết đến, được triển khai nghiên cứu lý luận bởi các nhà khoa học vào khoảng cuối thập kỷ 80 - đầu thập kỷ 90 của thế kỷ XX. Cùng với các nước trên thế giới, phát triển bền vững đã trở thành nhu cầu cấp bách và xu thế tất yếu trong tiến trình xây dựng, phát triển đất nước Việt Nam theo đường lối công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nhận thức rõ ý nghĩa, tầm quan trọng của phát triển bền vững, Bộ Chính trị đã ban hành Chỉ thị số 36-CT/TW ngày 25/6/1998 về tăng cường công tác bảo vệ môi trường trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Chỉ thị nhấn mạnh: “Bảo vệ môi trường là một nội dung cơ bản không thể tách rời trong đường lối, chủ trương và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tất cả các cấp, các ngành, là cơ sở quan trọng, bảo đảm phát triển bền vững, thực hiện thắng lợi sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước”. Theo tinh thần đó, quan điểm phát triển của Đảng được nêu trong *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010* là: “Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường”<sup>3</sup>. Đây là lần đầu tiên trực tam giác *tăng trưởng kinh tế - thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội - bảo vệ môi trường* với tư cách là những thành tố nằm

trong mối liên hệ gắn kết chặt chẽ với nhau tạo nên sự phát triển bền vững được Đảng ta đề cập một cách cụ thể, rõ ràng và trở thành một *quan điểm phát triển chính thức* của Đảng. “Phát triển kinh tế - xã hội gắn chặt với bảo vệ và cải thiện môi trường, bảo đảm sự hài hòa giữa môi trường nhân tạo với môi trường thiên nhiên, giữ gìn đa dạng sinh học”<sup>4</sup>.

Quan điểm của Đảng về phát triển bền vững là cơ sở lý luận để Chính phủ ban hành “*Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*” (Ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ). Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam gồm 5 phần: phần 1: Phát triển bền vững - con đường tất yếu của Việt Nam; phần 2: Những lĩnh vực kinh tế cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững; phần 3: Những lĩnh vực xã hội cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững; phần 4: Những lĩnh vực sử dụng tài nguyên thiên nhiên, bảo vệ môi trường và kiểm soát ô nhiễm cần ưu tiên nhằm phát triển bền vững; phần 5: Tổ chức thực hiện phát triển bền vững. *Mục tiêu tổng quát của phát triển bền vững* là đạt được sự đầy đủ về vật chất, sự giàu có về tinh thần và văn hóa, sự bình đẳng của các công dân và sự đồng thuận của xã hội, sự hài hòa giữa con người và tự nhiên; phát triển phải kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa được ba mặt là phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Từ mục tiêu tổng quát, trong “*Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*” cũng đã xác định các mục tiêu cụ thể phát triển bền vững về kinh tế, phát triển bền vững về xã hội và phát triển bền vững về môi trường. Để bảo đảm thực hiện thành công mục tiêu tổng quát cũng như các mục tiêu cụ thể về phát triển bền vững, Chính phủ Việt Nam cũng đã đề ra các nhóm giải pháp tổ chức thực hiện định hướng phát triển bền vững, gồm: 1) Hoàn thiện vai trò

3 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.162.

4 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.163-164.

của Nhà nước trong việc tổ chức thực hiện phát triển bền vững; 2) Huy động toàn dân tham gia thực hiện phát triển bền vững; 3) Hợp tác quốc tế để phát triển bền vững.

Quan điểm phát triển bền vững tiếp tục được Đảng ta đề cập một cách cụ thể, sâu sắc hơn trên từng lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X. Trên lĩnh vực *kinh tế*: “Phấn đấu tăng trưởng kinh tế với nhịp độ nhanh, chất lượng cao và bền vững hơn, gắn với phát triển con người”<sup>5</sup>. Về mặt *xã hội*, “Thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển; tăng trưởng kinh tế đi đôi với phát triển văn hóa, y tế, giáo dục..., giải quyết tốt các vấn đề xã hội vì mục tiêu phát triển con người”<sup>6</sup>. Trong lĩnh vực *môi trường*, Đảng ta nhấn mạnh: “Phát triển nhanh phải đi đôi với nâng cao tính bền vững, bài trừ tác động lẫn nhau, được thể hiện ở cả tầm vĩ mô và vi mô, ở cả tầm ngắn hạn và dài hạn... Phải rất coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường ngay trong từng bước phát triển”<sup>7</sup>.

Nếu như trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX và Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Đảng ta chủ yếu đưa ra những quan điểm có tính chất định hướng cho sự phát triển bền vững đất nước thì quan điểm phát triển bền vững được thể hiện tập trung, xuyên suốt trong văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, từ *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (Bổ sung, phát triển năm 2011)*, *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020* cho đến *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng*; biểu hiện trên hầu hết các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hóa, xã

hội, bảo vệ môi trường...

Trước tiên, trong *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020*, quan điểm phát triển bền vững được Đảng ta đặt ở vị trí hàng đầu trong số các quan điểm phát triển, thể hiện thành một mệnh đề: “1. Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược”<sup>8</sup>. Để có thể hoàn thành mục tiêu chiến lược *phấn đấu sớm đưa nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại* theo tinh thần Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII thì phát triển nhanh đang là yêu cầu đặt ra một cách cấp thiết; song phải bảo đảm và dựa trên nền tảng phát triển bền vững. Giữa phát triển nhanh và phát triển bền vững có mối quan hệ mật thiết với nhau: “Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế - xã hội”<sup>9</sup>.

Quan điểm của Đảng về phát triển bền vững đặt ra yêu cầu là phát triển bền vững phải được biểu hiện cụ thể ở từng lĩnh vực của đời sống xã hội mà trước hết là trong lĩnh vực kinh tế; bởi lẽ, *phát triển kinh tế là đầu tàu, động lực thúc đẩy phát triển các lĩnh vực khác*. Kinh tế tăng trưởng, phát triển lại là điều kiện quan trọng để Nhà nước, xã hội chăm lo phát triển văn hóa, giáo dục, bảo đảm an sinh xã hội, thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và tăng cường mạnh mẽ công tác bảo vệ môi trường. “Phải phát triển bền vững về kinh tế, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh kinh tế. Đây mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là ưu tiên

5 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 76.

6 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 77.

7 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 178-179.

8 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2001, tr. 98.

9 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 99.

hàng đầu, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát triển kinh tế tri thức. Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hòa với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Phát triển kinh tế - xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu<sup>10</sup>. Tuy nhiên, để đất nước có thể phát triển bền vững thì điều kiện tiên quyết là môi trường chính trị phải ổn định, an ninh, quốc phòng phải được tăng cường, độc lập, chủ quyền quốc gia phải được bảo vệ vững chắc. Vì lẽ đó, Đảng nhấn mạnh: “Phải đặc biệt coi trọng giữ vững ổn định chính trị - xã hội, tăng cường quốc phòng, an ninh, bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ để bảo đảm cho đất nước phát triển nhanh và bền vững”<sup>11</sup>.

### 2. Vai trò của Chính phủ trong việc bảo đảm phát triển bền vững ở Việt Nam

Ngày nay, nói đến phát triển bền vững người ta thường đề cập một cách ngắn gọn, rằng đó là sự phát triển hướng tới nền kinh tế xanh, xã hội xanh và môi trường xanh. Chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, tăng trưởng xanh gắn với xã hội xanh và môi trường xanh là cả một tiến trình mà ở đó đòi hỏi sự hội tụ, tác động của rất nhiều yếu tố theo cách tiếp cận tư duy hệ thống. Trong tiến trình đó, về cơ bản, nổi lên vai trò kiến tạo của Chính phủ vừa với tư cách là người tạo lập thể chế, chính sách định hướng chuyển đổi sang nền kinh tế xanh; vừa với tư cách là nhà đầu tư, tập trung mọi nỗ lực đầu tư để dẫn dắt doanh nghiệp và người dân hướng tới nền kinh tế xanh, tiêu dùng xanh, đầu tư cho nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ xanh. Cách tiếp cận tư duy hệ thống đòi hỏi bên cạnh việc phân tích vai trò của từng yếu tố phải chú ý đến việc đánh giá sự tương tác, mối quan hệ nhân quả, cộng hưởng hay triệt tiêu nhau của các yếu tố đó. Đồng thời, trong hệ thống, tương quan giữa các yếu tố

không chỉ có các hậu quả trực tiếp mà còn có cả hệ lụy gián tiếp nữa. Như vậy, cách tiếp cận tư duy hệ thống sẽ cung cấp bức tranh chính xác hơn về thực tế để từ đó có thể tìm ra các giải pháp phù hợp. Để có thể chuyển đổi thành công sang nền kinh tế xanh gắn với xã hội xanh và môi trường xanh thì vai trò đặc biệt quan trọng thuộc về Chính phủ, thể hiện trên những điểm cụ thể sau:

**Thứ nhất, Chính phủ thiết lập những khuôn khổ pháp lý phù hợp nhằm định hướng phát triển nền kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh.** Chính phủ bằng việc ban hành thể chế, cơ chế, chính sách phù hợp sẽ đóng vai trò tạo dựng môi trường khuyến khích xanh hóa nền kinh tế. Khuôn khổ pháp lý được thiết kế phù hợp có thể xác định quyền và tạo động lực định hướng hoạt động kinh tế xanh, cũng như loại bỏ rào cản đối với các khoản đầu tư xanh và điều tiết những hành vi thiếu bền vững gây phương hại tới môi trường, bằng cách tạo ra các tiêu chuẩn tối thiểu hoặc ngăn cấm hoàn toàn một số hoạt động. Hơn nữa, khuôn khổ pháp lý đầy đủ, phù hợp giúp giảm thiểu nguy cơ rủi ro trong kinh doanh cũng như gia tăng độ tin cậy của nhà đầu tư vào hoạt động sản xuất, phát triển thị trường. Hoạt động của doanh nghiệp sẽ thụ lợi hơn khi những tiêu chuẩn, nhất là những tiêu chuẩn liên quan đến bảo vệ môi trường, trở nên rõ ràng, cụ thể và được thực thi một cách hiệu quả; khi đó, các doanh nghiệp sẽ có chung một mặt bằng/môi trường cạnh tranh để cạnh tranh, tránh được tình trạng cạnh tranh không lành mạnh từ những doanh nghiệp không tuân thủ. Cùng với việc hoàn thiện thể chế, Chính phủ cần xây dựng, ban hành hệ thống các văn bản quy phạm kinh tế - kỹ thuật, các tiêu chí, tiêu chuẩn xanh, thân thiện với môi trường cho từng ngành, từng lĩnh vực của nền kinh tế; xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thông nhất về tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu theo những tiêu chuẩn quốc tế;

10 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.98-99.

11 Đảng Cộng sản Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr.99.

đồng thời, có cơ chế phù hợp để khai thác, chia sẻ thông tin, sử dụng có hiệu quả nguồn cơ sở dữ liệu. Đây là những định hướng cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, người dân.

**Thứ hai, Chính phủ ưu tiên đầu tư và chi tiêu cho những lĩnh vực/hoạt động kích thích xanh hóa nền kinh tế.** Đó là các khoản ưu tiên đầu tư để thúc đẩy phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo, các nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới thay thế các nguồn nguyên liệu, nhiên liệu, tài nguyên truyền thống. Trong cơ cấu tài chính - ngân sách hàng năm, Chính phủ cần ưu tiên đầu tư cho việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng năng lượng của nền kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo trong tổng yêu cầu sử dụng năng lượng của quốc gia; khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển năng lượng mới, năng lượng tái tạo. Những khoản trợ cấp xanh như biện pháp hỗ trợ giá, ưu đãi thuế, trợ cấp trực tiếp và hỗ trợ vay vốn có thể là đòn bẩy mạnh mẽ để chuyển đổi sang nền kinh tế xanh. Bên cạnh những khoản trợ cấp xanh, cần hạn chế đầu tư, chi tiêu trong những lĩnh vực có nguy cơ cao gây ô nhiễm môi trường, làm cạn kiệt nguồn lực tự nhiên. Nhiều quốc gia đã phải trả những khoản chi phí đáng kể về kinh tế và môi trường vì các khoản đầu tư, chi tiêu, trợ cấp không hợp lý; bởi lẽ, nếu có ý giảm giá hàng hóa thông qua trợ cấp sẽ khuyến khích sự tiêu dùng không hiệu quả, lãng phí, quá nhu cầu, từ đó dẫn đến khan hiếm các nguồn tài nguyên hữu hạn, có giá trị hoặc làm suy thoái các tài nguyên tái tạo và suy thoái hệ sinh thái sớm hơn dự tính.

**Thứ ba, Chính phủ sử dụng chính sách thuế, các công cụ dựa vào thị trường để thay đổi ưu tiên của người tiêu dùng, thúc đẩy đầu tư xanh và cải tiến công nghệ.** Thuế và các công cụ dựa vào thị trường là một phương thức hiệu quả nhằm kích thích đầu tư. Hiện tượng giá cả bị sai lệch thường làm nản lòng các nỗ lực đầu tư xanh hoặc không khuyến khích việc mở rộng quy mô đầu tư xanh. Trong một số lĩnh vực kinh tế, ví dụ ngành giao thông vận tải, các tác

động ngoại biên tiêu cực như ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe hoặc giảm năng suất lao động... thường không được chủ trọng phản ánh trong chi phí hoạt động; do đó, không khuyến khích việc chuyển đổi sang sử dụng các loại hàng hóa và dịch vụ có tính chất bền vững hơn. Vì vậy, cần tính toán đầy đủ cả các chi phí do tác động ngoại biên vào giá cả hàng hóa/dịch vụ thông qua công cụ thuế, phí hoặc sử dụng các công cụ thị trường khác.

**Thứ tư, Chính phủ cần chú trọng đầu tư vào việc nâng cao năng lực quản trị của các cơ quan chức năng.** Sự thành bại trong mọi lĩnh vực hoạt động kinh tế - xã hội, suy cho cùng, đều xuất phát từ năng lực quản trị của cơ quan hữu quan, trong đó, nhân tố con người giữ vai trò quyết định. Sự chuyển đổi sang nền kinh tế xanh đặt ra yêu cầu phải tăng cường năng lực của các cơ quan chức năng về các kỹ năng phân tích thách thức, xác định cơ hội và ưu tiên cho các hoạt động, huy động nguồn lực, thực hiện chính sách và đánh giá tiến độ. Để duy trì động lực của giai đoạn chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, Chính phủ cần phải lượng hóa, đo lường được những tiến bộ đạt được. Điều này đòi hỏi phải xây dựng được bộ chỉ số, thu thập dữ liệu, phân tích và diễn giải kết quả để định hướng phát triển, hoàn thiện chính sách. Những yêu cầu nêu trên đòi hỏi bộ máy nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức phải có năng lực, trình độ, đáp ứng yêu cầu hoạch định và ban hành chính sách; tổ chức thực hiện chính sách; thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm... Muốn vậy, đội ngũ cán bộ, công chức phải thường xuyên được đào tạo, bồi dưỡng, cập nhật kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, tiếp thu kinh nghiệm quốc tế.

**Thứ năm, tăng cường hợp tác quốc tế trong thúc đẩy phát triển kinh tế xanh.** Các thỏa thuận quốc tế về môi trường đã và đang tạo điều kiện và kích thích quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh. Chẳng hạn, các thỏa thuận đa phương về môi trường (Multilateral environmental agreements - MEAs) đã thiết lập các khuôn khổ pháp luật và thể chế mang tính quốc tế để giải quyết những thách thức về môi trường toàn cầu,

giữ vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy các lĩnh vực hoạt động kinh tế xanh. Ví dụ, Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn được công nhận rộng rãi là một trong những thỏa thuận đa phương về bảo vệ môi trường thành công nhất. Công ước chung của Liên hợp quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) đã kích thích một lĩnh vực kinh tế tăng trưởng như công nghệ sản xuất năng lượng tái tạo và sử dụng năng lượng hiệu quả để giải quyết vấn đề phát thải khí nhà kính... Trong khuôn khổ các thỏa thuận đa phương đó, Chính phủ Việt Nam cần tăng cường hơn nữa hợp tác quốc tế nhằm thúc đẩy, phục vụ phát triển kinh tế xanh.

**Thứ sáu, Chính phủ duy trì, bảo đảm tài chính cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh.** Quy mô tài chính cần thiết cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh là rất lớn, có thể buy động nguồn vốn cho quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh bằng các chính sách tài chính công thông minh và cơ chế tài chính sáng tạo. Tốc độ tăng trưởng của thị trường vốn, các định hướng phát triển xanh của thị trường này, sự phát triển của các công cụ thị trường mới nổi như tài chính cacbon, tài chính vi mô và các quỹ kích thích xanh ứng phó với suy thoái kinh tế những năm gần đây đã và đang mở ra không gian rộng cho nguồn tài chính phục vụ quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế xanh ở quy mô toàn cầu. Tuy nhiên, những nguồn vốn này vẫn còn khiêm tốn so với tổng khối lượng yêu cầu nên cần được tiếp tục phát triển, nhân rộng.

### **3. Những thành tựu đạt được, những hạn chế, bất cập trong thực hiện Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam**

Thực hiện quan điểm của Đảng, căn cứ vào Chương trình hành động thế kỷ XXI của Liên hợp quốc, Thủ tướng Chính phủ Việt Nam đã ban hành “*Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam*” (Chương trình nghị sự 21 của Việt Nam; Ban hành kèm theo Quyết định số 153/2004/QĐ-TTg ngày 17/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ). Định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam nêu bật những vấn đề đang đặt ra trong ba lĩnh vực kinh tế, xã hội và môi trường,

những thách thức mà Việt Nam đang phải đối phó. Chiến lược đã tạo lập mối quan hệ tương hỗ giữa các lĩnh vực kinh tế, xã hội, môi trường; đã xác định khung thời gian để thực hiện và gắn trách nhiệm của các ngành, các địa phương, các tổ chức và các nhóm xã hội; đã tính tới việc sử dụng các nguồn lực tổng hợp để thực hiện chiến lược. Chính phủ cũng đã thành lập Hội đồng phát triển bền vững quốc gia để chỉ đạo, giám sát việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra. Ngày 12/4/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 432/2012/QĐ-TTg về phê duyệt Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 với nhiều điều chỉnh, bổ sung quan trọng về nội dung cũng như quản lý nhà nước về phát triển bền vững.

Trên phương diện thực hiện vai trò tổ chức thực hiện phát triển bền vững ở nước ta trong những năm qua, Chính phủ đã có những thay đổi và đạt được những thành tựu nhất định, nhất là trong vai trò phát triển thể chế và tăng cường năng lực quản lý sự phát triển bền vững.

**Về phát triển thể chế:** Việt Nam đạt được một số kết quả khả quan về xây dựng khuôn khổ thể chế, luật pháp có liên quan đến phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường, bao gồm: (i) Hệ thống cơ quan quản lý nhà nước về phát triển kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường ở Trung ương và địa phương được thành lập đồng bộ, có chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức rõ ràng, đang hoạt động có hiệu quả; (ii) Đã ban hành được hệ thống các chính sách và văn bản pháp luật quan trọng về công tác kế hoạch hoá và quản lý phát triển trên các mặt kinh tế, xã hội và bảo vệ môi trường.

**Về tăng cường năng lực quản lý sự phát triển bền vững:** Tăng cường năng lực cho các cơ quan quản lý nhà nước về môi trường ở tất cả các cấp quản lý là một trong những công tác trọng điểm nhằm thực hiện thắng lợi định hướng chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam. Công tác này ở nước ta thời gian qua đã đạt được nhiều kết quả trên các nội dung chính như: (i) Đào tạo, nâng cao năng lực chuyên môn và nghiệp vụ cho các tổ chức và đội ngũ cán bộ có liên quan đến công

tác quản lý môi trường ở các cấp; (ii) Thành lập tổ chức quản lý môi trường tại các bộ, ngành để thực hiện chức năng quản lý môi trường của ngành; (iii) Tăng cường năng lực cho các cơ quan nghiên cứu và quan trắc môi trường; (iv) Tăng cường hệ thống thông tin môi trường quốc gia, ngành và địa phương; (v) Xây dựng hệ thống hạch toán kinh tế môi trường; sử dụng các công cụ kinh tế để thúc đẩy công tác bảo vệ môi trường.

Bên cạnh đó, trong cơ cấu tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ vẫn còn những hạn chế, thiếu đồng bộ, thiếu nhất quán trong các quy định về tổ chức bộ máy của Chính phủ, ảnh hưởng không nhỏ tới việc thực hiện phát triển bền vững như:

- Cơ quan thuộc Chính phủ chịu sự quản lý nhà nước của bộ quản lý ngành, lĩnh vực và thực hiện chế độ báo cáo với Thủ tướng Chính phủ hoặc Bộ trưởng (khoản 2 Điều 2 và khoản 5 Điều 3 Nghị định số 10/2016/NĐ-CP); trong khi đó, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cơ quan thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về nhiệm vụ, quyền hạn được giao, phân công (Điều 42 Luật Tổ chức Chính phủ 2015).

Các bộ, cơ quan ngang bộ trong khuôn khổ, phạm vi ngành, lĩnh vực quản lý không thể trực tiếp giải quyết những vấn đề quy phạm pháp luật có sai phạm, thiếu sót từ các cơ quan thuộc Chính phủ (chịu sự quản lý của bộ ngành theo Nghị định số 10/2016/NĐ-CP) mà phải trình lên Thủ tướng Chính phủ<sup>12</sup>.

- Về quản lý tài chính, tài sản của cơ quan thuộc Chính phủ: Lập dự toán ngân sách hằng năm, kế hoạch tài chính - ngân sách nhà nước 3 năm của cơ quan để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của pháp luật<sup>13</sup>... Thời gian dự toán ngân sách của cơ quan thuộc Chính phủ là không hợp lý khi phân tích về nhiệm kỳ của Chính phủ được quy định tại Hiến pháp năm 2013 và Nghị định số 10/2016/NĐ-CP.

- Nghị quyết số 18/NQ-TW năm 2017 về sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị tinh gọn, hoạt động hiệu quả đã rút ra được tình hình và nhiều vấn đề như:

Tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị vẫn còn công kênh, nhiều tầng nấc, nhiều đầu mối; hiệu lực, hiệu quả hoạt động chưa đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ. Chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy, mối quan hệ của một số cơ quan, tổ chức chưa thật rõ, còn chồng chéo, trùng lặp; việc phân công, phân cấp, phân quyền giữa các ngành, các cấp và trong từng cơ quan, tổ chức có nơi chưa hợp lý, mạnh mẽ và đồng bộ; giữa các vụ và các đơn vị sự nghiệp công lập đều có chức năng nghiên cứu chiến lược, chính sách về ngành, lĩnh vực; vẫn còn tình trạng bao biện, làm thay hoặc bỏ sót nhiệm vụ; trong phạm vi ngành, giữa vụ và thanh tra thuộc Bộ đều có phạm vi, đối tượng quản lý theo chiều dọc... dễ dẫn đến tình trạng thiếu dứt khoát khi xử lý; cơ chế kiểm soát quyền lực hiệu quả chưa cao; việc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình còn hạn chế; cải cách hành chính, nhất là cải cách thủ tục hành chính chuyển biến chậm, không đồng bộ, chưa đáp ứng yêu cầu.

#### **4. Định hướng đổi mới tổ chức bộ máy, hoạt động của Chính phủ hướng tới phát triển bền vững**

Từ thực tế nêu trên, việc đổi mới tổ chức, hoạt động của Chính phủ hướng tới phát triển bền vững là cấp thiết và cần triển khai theo các định hướng sau:

##### **4.1. Về tổ chức**

- Tiếp tục cải cách tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng đa ngành, đa lĩnh vực; nên sáp nhập một số bộ có cùng nhóm chức năng với nhau, cụ thể: Bộ Giao thông vận tải sáp nhập với Bộ Xây dựng; Bộ Giáo dục và Đào tạo sáp nhập với Bộ Khoa học và Công nghệ; Bộ Tài chính sáp nhập với Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

12 Điều 25 Nghị định số 123/2016/NĐ-CP của Chính phủ quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ.

13 Khoản a, Điều 7 Nghị định số 10/2016/NĐ-CP của Chính phủ.

- Xác định lại vị trí, vai trò của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ theo hướng trao thêm quyền cho Bộ trưởng, khẳng định chỉ có thành viên Chính phủ mới có quyền đàm phán, tham gia quyết định chính sách do Chính phủ xây dựng, ban hành.

- Tổ chức thanh tra phải mạnh, có thiết chế độc lập đủ để kiểm soát hiệu quả hoạt động quản lý nhà nước.

### 4.2. Về chức năng, nhiệm vụ

- Chính phủ cần đặc biệt coi trọng hoạt động xây dựng chính sách quốc gia gắn liền với xây dựng, ban hành các loại văn bản quy phạm pháp luật phù hợp để quản lý xã hội theo mục tiêu phát triển bền vững.

- Chính sách gồm hai loại: chính sách dài hạn và chính sách trung, ngắn hạn. Thứ nhất, chính sách dài hạn tồn tại trong dự án luật, nên Chính phủ cần chú trọng tới chất lượng dự án luật. Chính sách trung và ngắn hạn, thường tập trung ở Nghị định. Loại chính sách này rất quan trọng, vì thủ tục nhanh, gọn hơn, đáp ứng được kịp thời sự thay đổi của xã hội.

### 4.3. Về vấn đề sáp nhập bộ

Việc sáp nhập các bộ có cùng nhóm chức năng với nhau sẽ giúp giảm đầu mối, tăng cường tính tập trung và khả năng quản lý các vấn đề có tính liên ngành, đa ngành trong các mục tiêu phát triển bền vững.

- Bộ Giao thông vận tải sáp nhập với Bộ Xây dựng, nhóm chủ thể này sẽ xây dựng, đề xuất và chủ trì thực hiện các chiến lược quốc gia về cơ sở hạ tầng cho phát triển bền vững.

- Bộ Giáo dục và Đào tạo sáp nhập với Bộ Khoa học và Công nghệ; đây sẽ là chủ thể chủ trì thực hiện các chiến lược, kế hoạch để phát triển giáo dục, đào tạo nguồn nhân lực phục vụ mục tiêu phát triển bền vững; đưa các thành tựu khoa học và công nghệ mới, thân thiện với môi trường, đáp ứng các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội - môi trường một cách bền vững.

- Bộ Tài chính sáp nhập với Bộ Kế hoạch và Đầu tư: Bộ Kế hoạch và Đầu tư hiện có vai trò chủ trì, phối hợp với các Bộ,

ngành, địa phương và các cơ quan liên quan tổ chức thực hiện Chiến lược phát triển bền vững, tập trung vào các nội dung: Xây dựng Chương trình/Kế hoạch hành động quốc gia về phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2015 và 2016 - 2020, phân công nhiệm vụ cụ thể cho các Bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, tổ chức liên quan; đảm bảo nguồn lực thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu trong Chiến lược; xây dựng các cơ chế, chính sách quản lý, hướng dẫn, hỗ trợ thực hiện Chiến lược; phối hợp và hỗ trợ các Bộ, ngành, địa phương, các địa phương liên quan xây dựng và thực hiện chương trình/kế hoạch hành động các ngành, các cấp; xây dựng hệ thống thông tin, cơ sở dữ liệu để phát triển bền vững; bổ sung, điều chỉnh bộ chỉ tiêu phát triển bền vững quốc gia phù hợp với từng giai đoạn phát triển; xây dựng bộ chỉ tiêu phát triển bền vững cấp địa phương để thực hiện thông nhất trong cả nước; giám sát, đánh giá việc thực hiện Chiến lược theo các mục tiêu, chỉ tiêu đã ban hành; lồng ghép đưa các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững trong hướng dẫn xây dựng và thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của các Bộ, ngành và địa phương; khăn trương nghiên cứu, thành lập Quỹ Hỗ trợ phát triển bền vững; định kỳ hàng năm đánh giá, sơ kết kết quả thực hiện Chiến lược, báo cáo Thủ tướng Chính phủ và đề xuất việc điều chỉnh, bổ sung các cơ chế, chính sách cần thiết.

Bộ Tài chính thực hiện các nhiệm vụ chung: Xây dựng chương trình/kế hoạch hành động của ngành; thành lập Ban chỉ đạo phát triển bền vững ngành; bố trí nguồn lực để tổ chức thực hiện có hiệu quả Chiến lược; chủ động tham gia các hoạt động phối hợp chung theo chỉ đạo của Chính phủ; lồng ghép các nội dung của Chiến lược trong quá trình hoạch định chính sách; xây dựng và thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển của ngành mình; chủ trì, phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng các chỉ tiêu phát triển bền vững ngành phù hợp với điều kiện, đặc thù phát triển của ngành mình trên cơ sở yêu cầu phát triển bền vững và các chỉ tiêu giám sát, đánh giá phát triển bền vững quốc gia; tổ chức giám sát,



đánh giá các mục tiêu, chỉ tiêu phát triển bền vững thuộc lĩnh vực quản lý; tổ chức tuyên truyền sâu rộng trong cán bộ, công chức về tinh thần và nội dung của Chiến lược; định kỳ hàng năm xây dựng báo cáo kết quả thực hiện Chiến lược, tình hình thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu thuộc lĩnh vực quản lý, gửi Bộ Kế hoạch và Đầu tư để tổng hợp báo cáo Thủ tướng Chính phủ.

Bên cạnh đó, Bộ Tài chính còn có vai trò vô cùng quan trọng trong việc quản lý tài chính cho việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững: Bộ Tài chính quy định cụ thể nguồn chi thường xuyên cho các nội dung của Chiến lược, hướng dẫn xây dựng dự toán và sử dụng kinh phí theo các quy định của pháp luật. Kinh phí thực hiện Chiến lược phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020 được bố trí trong dự toán chi ngân sách hàng năm của các Bộ, các cơ quan, các tổ chức liên quan và các địa phương theo phân cấp ngân sách nhà nước hiện hành. Các Bộ, các cơ quan, tổ chức liên quan và các địa phương chủ động huy động sự tài trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật để thực hiện Chiến lược.

Hai Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch và Đầu tư có nhiệm vụ chung là: căn đối, bố trí kinh phí hàng năm theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước để thực hiện có hiệu quả Chiến lược; hướng dẫn các Bộ, ban ngành, địa phương sử dụng kinh phí đúng mục đích và hiệu quả. Với những chức năng, nhiệm vụ chung trong mục tiêu phát triển bền vững, việc sáp nhập Bộ Tài chính với Bộ Kế hoạch và Đầu tư là hết sức cần thiết, khả thi, tốt cho việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

#### **4.4. Về hoàn thiện thể chế, chính sách phát triển bền vững**

Hệ thống thể chế, chính sách phát triển bền vững có tính hệ thống và liên ngành, đa ngành rõ nét. Chính phủ với mô hình bộ quản lý đa ngành có nhiều điều kiện thuận lợi hơn để xây dựng, hoàn thiện hệ thống thể chế phát triển bền vững, nâng cao chất lượng quản trị quốc gia đối với phát triển bền vững đất nước. Các nhóm thể chế, chính

sách cần tập trung xây dựng là:

- Tiếp tục hoàn thiện hệ thống luật pháp, cơ chế, chính sách theo hướng điều chỉnh, bổ sung và ban hành mới nhằm đảm bảo khung pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện Chiến lược phát triển bền vững ở Việt Nam giai đoạn 2011 - 2020; ưu tiên tập trung hoàn chỉnh hệ thống chính sách, pháp luật về bảo vệ môi trường.

- Tăng cường hiệu quả quản lý nhà nước theo hướng đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao tinh minh bạch trong quản trị quốc gia và phòng, chống tham nhũng; tăng cường phối hợp giữa các bên liên quan trong tổ chức thực hiện; kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy các cấp để đảm nhiệm công tác quản lý phát triển bền vững.

- Lồng ghép các quan điểm, nguyên tắc phát triển bền vững trong các chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển; đảm bảo việc xây dựng và tổ chức thực hiện các chương trình mục tiêu quốc gia phải gắn với Chiến lược đã được Chính phủ thông qua và phải được kiểm tra, đánh giá theo các tiêu chí, chỉ tiêu phát triển bền vững một cách thường xuyên, chặt chẽ.

- Xây dựng các chương trình/kế hoạch hành động các cấp để thực hiện Chiến lược phát triển bền vững.

- Tiếp tục nghiên cứu, bổ sung, cập nhật đề hoàn thiện bộ chỉ tiêu giám sát, đánh giá phát triển bền vững cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển.

#### **4.5. Về mối quan hệ trung ương - địa phương, chính quyền địa phương**

- Phân quyền mạnh cho địa phương theo hướng Chính phủ không can thiệp vào công việc của địa phương; Chính phủ giữ lại quyền "tinh" - quyền làm chính sách chung và giám sát việc thực hiện chính sách, pháp luật ở các địa phương bằng những cơ chế, biện pháp có hiệu lực mạnh; đồng thời, Chính phủ phải tích cực thúc đẩy liên kết vùng.

- Ở địa phương, cần tiếp tục cải cách bộ máy hành chính địa phương theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực tương thích với Chính phủ ở Trung ương ■