

QUẢN LÝ TÀI NGUYÊN, MÔI TRƯỜNG VÀ BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU HƯỚNG TỚI SỰ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG TẠI VIỆT NAM TỪ GÓC NHÌN KINH TẾ

Trần Thọ Đạt

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: tranthodat@neu.edu.vn

Đinh Đức Trường

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: truongdd@neu.edu.vn

Ngày nhận: 26/6/2020

Ngày nhận bản sửa: 20/7/2020

Ngày duyệt đăng: 05/8/2020

Tóm tắt

Bài viết phân tích các vấn đề quản lý tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu tại Việt Nam với những gợi ý chính sách để hướng tới phát triển bền vững. Trong những năm qua, Việt Nam liên tục chịu những thiệt hại kinh tế lớn do tác động của biến đổi khí hậu. Từ góc nhìn kinh tế, phân tích một số nguyên nhân của vấn đề trên gồm mô hình tăng trưởng phụ thuộc vào tài nguyên và gây ô nhiễm môi trường, sự chuyển dịch dòng đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) bản và công nghệ lạc hậu cũng như những tác động môi trường do chiếm lĩnh những thứ bậc thấp trong chuỗi giá trị toàn cầu. Bài viết cũng đưa ra một số đề xuất để quản lý để cải thiện chất lượng môi trường hướng tới phát triển bền vững tại Việt Nam, đặc biệt là nhìn nhận tính kinh tế của các vấn đề tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu cũng như lồng ghép những yếu tố này trong các quyết định phát triển.

Từ khóa: tài nguyên thiên nhiên; quản lý tài nguyên và môi trường; biến đổi khí hậu; đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Mã JEL: Q54, P28, Q01, O44

Management of natural resources, environment and climate change towards sustainable development in Vietnam from an economic view

Abstract:

This paper analyzes the issues of natural resource, environment and climate change management in Vietnam with policy suggestions towards sustainable development. Over the past years, Vietnam has continuously declined in the rankings of the world environmental quality, at the same time suffering great economic losses due to the impacts of climate change. From an economic perspective, the study analyzes some main causes of the above problems, including the growth pattern of dependence on natural resources and environmental pollution, the shift of dirty FDI flows and outdated technology and the environmental impacts resulting from low position of Vietnam in global value chain during integration process. In addition to some forecasts about environmental trends in the coming time, we also offer some suggestions for management to improve environmental quality towards sustainable development in Vietnam, especially the perception of economics of natural resources and climate change issues as well as integrating these factors into development decisions.

Keywords: Natural resource, resource and environment management, climate change, foreign direct investment.

JEL code: Q54, P28, Q01, Q44

1. Giới thiệu

Sau 30 năm đổi mới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng trong công cuộc công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Từ một nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu với 90% dân số làm nông nghiệp, Việt Nam đã xây dựng được cơ sở vật chất - kỹ thuật, hạ tầng kinh tế - xã hội từng bước đáp ứng cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tạo môi trường thu hút nguồn lực xã hội cho phát triển.

Tuy nhiên, mặt trái của sự phát triển là ô nhiễm môi trường ngày càng trở nên trầm trọng hơn. Việt Nam cũng là một trong 5 quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu (World Bank 2010). Thiệt hại kinh tế do ô nhiễm môi trường được ước tính khoảng 5% tổng sản phẩm quốc nội (GDP) (và do biến đổi khí hậu khoảng 1.5-1.8% GDP (Trần Thọ Đạt & cộng sự, 2013). Ngoài ra, tài nguyên thiên nhiên cũng đang bị cạn kiệt nhanh chóng do quá trình khai thác 'vô tội vạ' phục vụ cho tăng trưởng kinh tế. Những vấn đề tài nguyên và môi trường và biến đổi khí hậu đã trở thành mối đe dọa lớn với sự phát triển bền vững của đất nước trong thế kỷ 21.

Bài viết này sẽ phân tích và đánh giá các vấn đề tài nguyên và môi trường và biến đổi khí hậu tại Việt Nam dưới góc nhìn kinh tế, đồng thời đưa ra một số hàm ý và khuyến nghị cho quá trình quản lý để hướng tới sự phát triển bền vững.

2. Thực trạng một số vấn đề tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu tại Việt Nam

Hiện nay để đánh giá và so sánh tính bền vững về môi trường giữa các quốc gia, thế giới sử dụng Bộ chỉ số Hiệu quả môi trường (Environmental Performance Index - EPI) được Trung tâm Chính sách và Luật Môi trường Yale - Mỹ xây dựng (YCELP, 2018). EPI được tính toán dựa trên 10 nhóm chỉ thị với 22 chỉ tiêu cụ thể cho 2 nhóm đối tượng: Sức khỏe môi trường (Environmental Health) gồm 3 nhóm chỉ thị và Tính bền vững hệ sinh thái (Ecosystem Vitality) gồm 7 nhóm chỉ thị (YCELP, 2012).

Theo báo cáo xếp hạng của YCELP (2012), Việt Nam có EPI xếp thứ 79/132 quốc gia được xếp hạng, nằm ở dưới mức trung bình của thế giới. Tuy nhiên, điểm số và xếp hạng EPI của Việt Nam ngày càng đi xuống: điểm EPI giảm liên tục từ 0.59 xuống 0.47, xếp hạng giảm từ thứ 79/132 xuống thứ 132/180 quốc gia trong giai đoạn 2013-2018. Trong khu vực

ASEAN, EPI Việt Nam hiện chỉ xếp thứ 7 trên 11 quốc gia.

Theo YCELP (2018), sự bền vững môi trường Việt Nam có một số vấn đề đáng lưu ý, trong đó nghiêm trọng nhất là các chỉ số về chất lượng không khí, mức độ bao phủ rừng, xử lý nước thải, tiêu hao năng lượng và biến đổi khí hậu, trong khi tích cực nhất là các chỉ số về đa dạng sinh học.

Cụ thể các vấn đề tài nguyên và môi trường của Việt Nam theo các khía cạnh của EPI như sau:

2.1. Sự suy giảm các yếu tố môi trường liên quan đến sức khỏe con người

Khi xét đến các chỉ số thành phần của EPI, nhóm chỉ số sức khỏe môi trường của Việt Nam đứng thứ 129, trong đó riêng chỉ số chất lượng không khí Việt Nam xếp thứ 159 trên tổng số 180 quốc gia, thể hiện chất lượng môi trường sống của người dân Việt Nam đang bị đe dọa nghiêm trọng.

Ô nhiễm môi trường không chỉ gây tổn thất kinh tế mà còn tác động trực tiếp và tiêu cực đến sức khỏe con người. Thiệt hại ô nhiễm không khí được ước tính là 12 tỷ USD năm 2018 chiếm 5,64% GDP cả nước. Tỷ lệ chi trả cho bảo vệ và chăm sóc sức khỏe do tác động của ô nhiễm môi trường năm 2010 chiếm khoảng 0,3% GDP và dự kiến sẽ tăng lên 1,2% GDP vào năm 2020. Theo ước tính của Bộ Tài nguyên và Môi trường, nếu GDP Việt Nam trong 10 năm tới tăng gấp đôi mà không quan tâm đúng mức tới bảo vệ môi trường thì ô nhiễm môi trường sẽ tăng gấp 3 lần và đến năm 2025 có thể tăng gấp 4 lần so với mức độ ô nhiễm môi trường hiện tại (Trần Thọ Đạt & cộng sự, 2013).

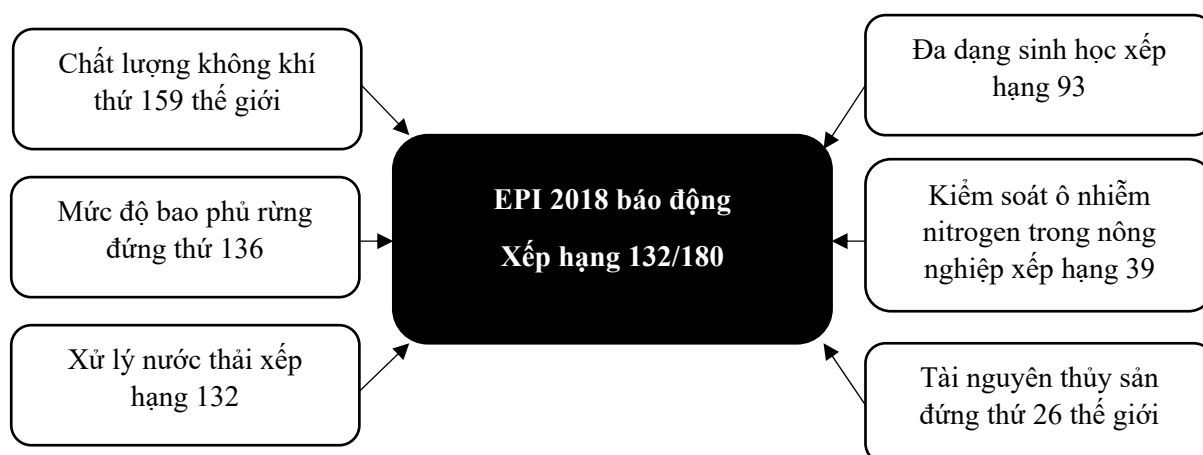
2.2. Sự suy thoái của các yếu tố môi trường liên quan đến tính bền vững của hệ sinh thái

Khi xét đến các chỉ số thành phần của EPI 2018, nhóm chỉ số về tính bền vững của hệ sinh thái cho thấy Việt Nam đang đứng ở nửa cuối bảng xếp hạng (124/180), với một số chỉ tiêu nghiêm trọng nhất là chất lượng không khí, tài nguyên nước, tài nguyên rừng, năng lượng và phát thải khí nhà kính.

2.2.1. Suy thoái tài nguyên các hoạt động khai thác và sản xuất

Thói quen sử dụng quá nhiều phân bón, thuốc trừ sâu và hóa chất khác trong sản xuất nông nghiệp đã và đang gây ô nhiễm và suy thoái môi trường đất và nước ở Việt Nam. Lượng sử dụng các loại phân bón trên cây trồng ở Việt Nam cao gấp nhiều

Hình 1: Một số chỉ tiêu nổi bật trong EPI 2018 của Việt Nam



Nguồn: YCELP (2018).

lần so với mức khuyến cáo, khiến dư lượng làm ô nhiễm nguồn nước, gây phú dưỡng hoá, gây tác hại tới thủy sinh, nguồn lợi thủy sản và làm thoái hóa đất. Khối lượng thuốc bảo vệ thực vật sử dụng hàng năm (70.000-100.000 tấn) cũng dẫn tới ô nhiễm môi trường do nước thải từ kho chứa thuốc và lượng thuốc dư thừa trong quá trình sử dụng quá liều lượng ngấm vào đất và mạch nước ngầm. Trong sản xuất công nghiệp, 3 vấn đề môi trường lớn là ô nhiễm nước thải, ô nhiễm không khí và chất thải rắn. Các hệ thống xử lý nước thải chỉ xử lý được khoảng 60% lượng nước thải phát sinh, còn 40% do các cơ sở tự xử lý và một phần bị xả trực tiếp ra môi trường. Tại các vùng ven các nhà máy sản xuất (xi măng, luyện kim, khai khoáng, vật liệu xây dựng...), lượng bụi và khí thải thường vượt nhiều lần quy chuẩn cho phép. Tỷ lệ thu gom và xử lý chất thải rắn nguy hại mới đạt khoảng 40% tổng lượng trên toàn quốc.

Theo OECD (2015), một phần đóng góp đáng kể trong tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong các thập kỷ qua là kết quả của việc khai thác tài nguyên thiên nhiên, bao gồm chặt phá rừng để lấy đất sản xuất nông nghiệp và lấy gỗ. Trung bình mỗi năm Việt Nam mất đi 200 nghìn héc-ta rừng do nạn khai thác rừng, trong khi diện tích rừng trồng mới chỉ đạt từ 50-100 nghìn héc-ta/năm. Hiện trạng này khiến Việt Nam chỉ xếp thứ 136 trên 180 quốc gia về chỉ số tài nguyên rừng. Việt Nam đang đối mặt với nguy cơ không còn rừng trong những thập niên sắp tới.

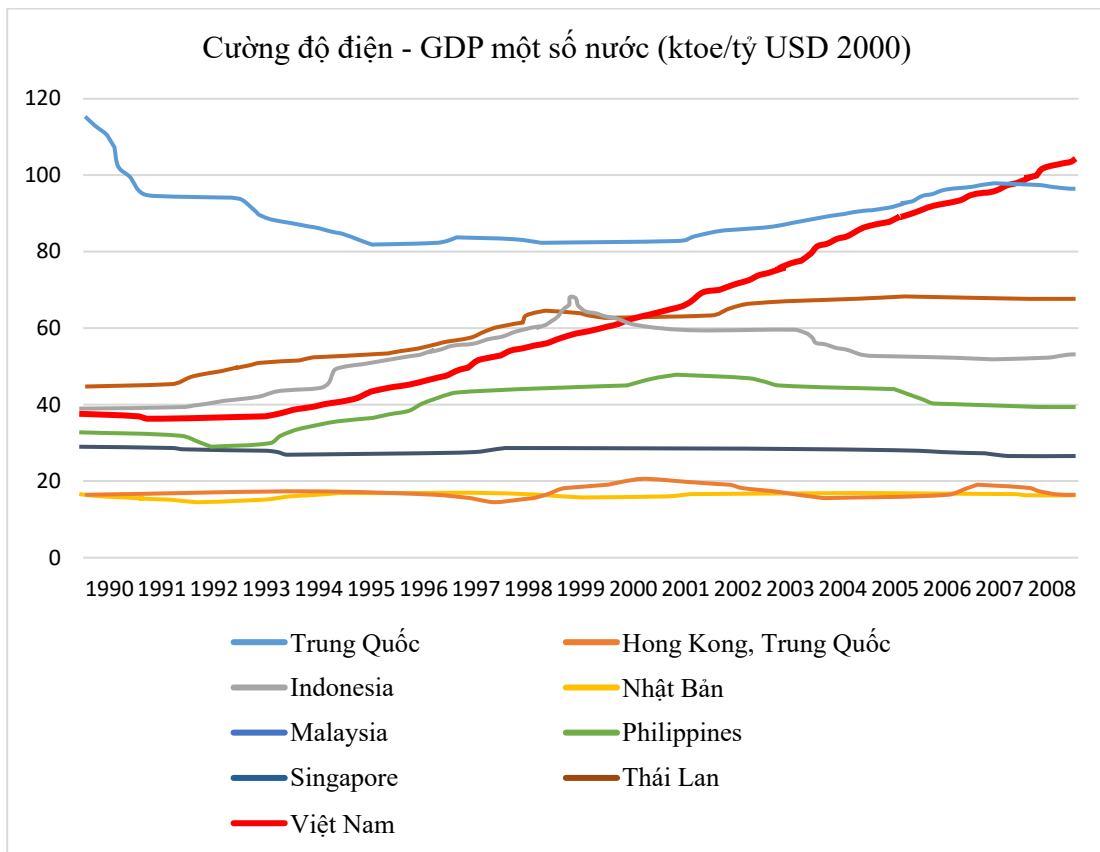
2.2.2. *Mức độ tiêu hao năng lượng, phát thải khí nhà kính và biến đổi khí hậu*

Định mức tiêu hao tài nguyên thiên nhiên trong sản xuất ở Việt Nam vào loại cao nhất trên thế giới (UNEP, 2013). Mức tiêu hao năng lượng để tạo ra một đơn vị GDP của Việt Nam gấp 1,6 lần so với Malaysia, 2,6 lần so với Hàn Quốc, 4 lần so với Mỹ, 6 lần so với Nhật Bản. Điều này cho thấy khoảng cách kém xa về trình độ khoa học công nghệ của Việt Nam so với các nước, khiến cho việc sản xuất hàng hóa cần tiêu thụ nhiều nguyên liệu và năng lượng hơn, đồng thời cũng tạo ra nhiều chất thải gây ô nhiễm môi trường hơn. Trong giai đoạn 1994-2013, tổng lượng khí nhà kính tại Việt Nam tăng gần 2,5 lần, lên mức 259 triệu tấn CO₂e, trong đó phát thải khí nhà kính từ ngành năng lượng tăng nhanh nhất (gấp 6 lần) do nhu cầu năng lượng tăng nhanh.

Hậu quả của tình trạng này là xếp hạng chỉ số năng lượng và phát thải khí nhà kính của Việt Nam hiện đứng thứ 123/180 quốc gia trên thế giới. Điều này góp phần làm nghiêm trọng hơn tác động của biến đổi khí hậu đối với Việt Nam. Do đặc điểm địa lý và địa hình, Việt Nam đang phải gánh chịu những tác động rõ rệt của biến đổi khí hậu và được xếp vào nhóm 5 quốc gia chịu ảnh hưởng nặng nề nhất của biến đổi khí hậu. Nhiệt độ trung bình năm ở Việt Nam đã tăng khoảng 2-3 độ C trong 60 năm (1958-2017), mực nước biển dâng khoảng 15 cm, các hiện tượng thời tiết cực đoan gia tăng, đặc biệt là bão có cường độ mạnh xuất hiện nhiều hơn và mùa bão kết thúc muộn hơn, các đợt không khí lạnh gây rét đậm, rét hại có xu hướng kéo dài.

2.2.3. *Tác động kinh tế của biến đổi khí hậu*

Hình 2: Cường độ tiêu thụ điện - GDP một số quốc gia



Nguồn: UNESCAP (2013).

Ở Việt Nam, thiên tai đang ngày càng gia tăng cả về quy mô cũng như chu kỳ lặp lại, từ đó làm mất đi nhiều thành quả của quá trình phát triển kinh tế-xã hội của cả nước. Trong giai đoạn 2002-2010, thiệt hại do thiên tai gây ra trên phạm vi cả nước thấp nhất là 0,14% GDP (năm 2004) và cao nhất là 2% GDP (năm 2006). Tính bình quân trong 15 năm qua, thiên tai đã gây tổn hại khoảng 1,5% GDP hàng năm.

Báo cáo kết quả nghiên cứu về tính dễ bị tổn thương do biến đổi khí hậu của tổ chức DARA International (năm 2012) chỉ ra rằng, biến đổi khí hậu có thể làm Việt Nam thiệt hại khoảng 15 tỉ USD mỗi năm, tương đương khoảng 5% GDP. Nếu Việt Nam không có giải pháp ứng phó kịp thời, thiệt hại do biến đổi khí hậu ước tính có thể lên đến 11% GDP vào năm 2030.

Nếu kinh tế Việt Nam tiếp tục tăng trưởng với tốc độ 5,4%/năm trong giai đoạn 2007-2050 thì tốc độ tăng trưởng bị tác động bởi biến đổi khí hậu có thể ở mức 5,32% đến 5,39% – tức là tốc độ tăng trưởng có giảm nhưng không đáng kể. Nếu GDP vào năm 2050 của Việt Nam đạt trên 500 tỷ USD thì thiệt

hại do biến đổi khí hậu có thể lên đến khoảng 40 tỷ USD – một thiệt hại tương đối lớn về giá trị tuyệt đối và có thể giảm xuống nếu Việt Nam có chính sách ứng phó với biến đổi khí hậu phù hợp và hiệu quả.

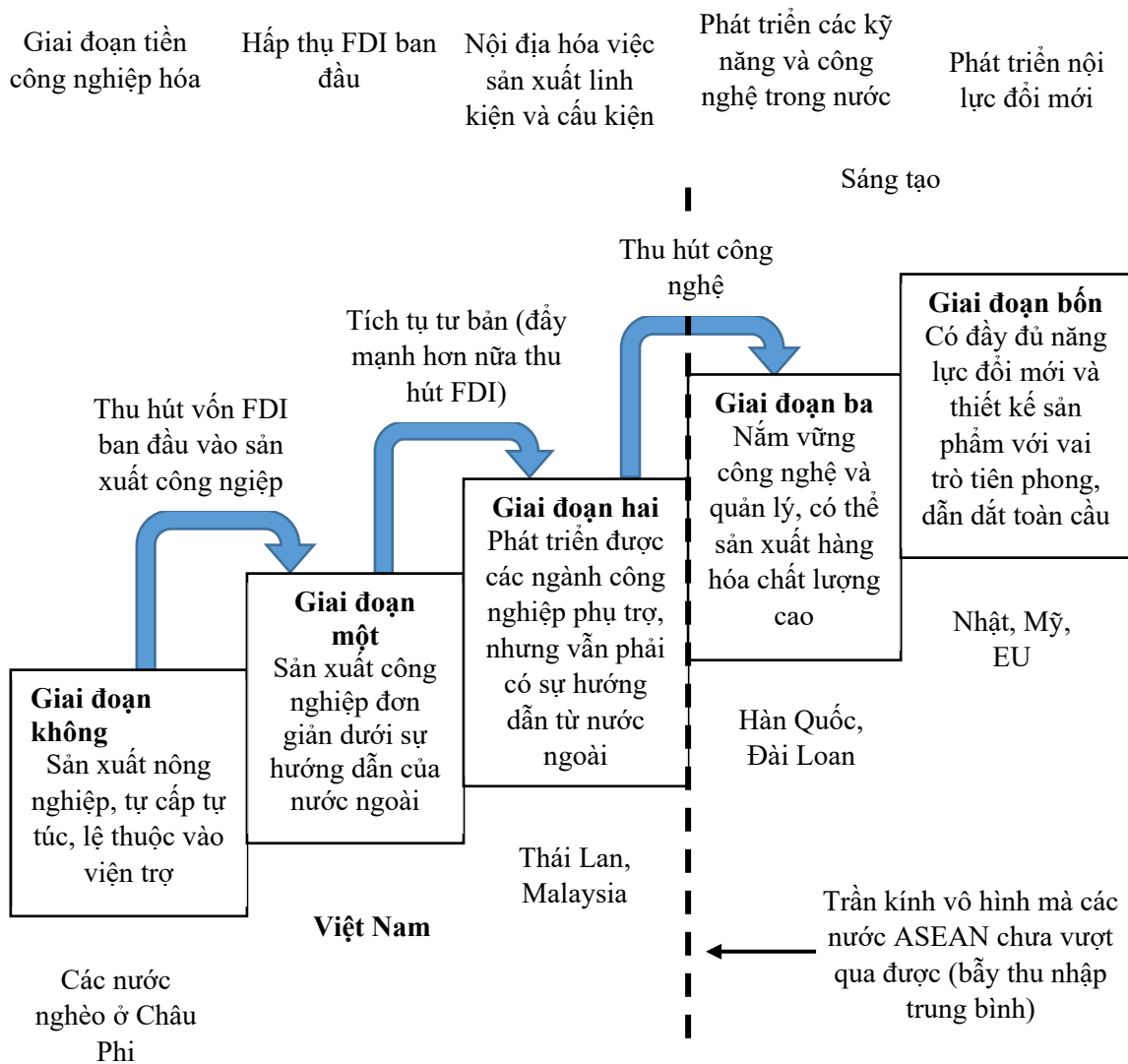
3. Những vấn đề tài nguyên và môi trường liên quan đến mô hình tăng trưởng tại Việt Nam

3.1. Mô hình tăng trưởng phụ thuộc vào tài nguyên và gây ô nhiễm môi trường

Lý thuyết cho thấy có 4 nhân tố căn bản thúc đẩy sự tăng trưởng kinh tế gồm vốn vật chất, vốn con người, tài nguyên thiên nhiên và khoa học công nghệ. Các quốc gia sẽ có sự lựa chọn chiến lược khác nhau việc sử dụng các nhóm nhân tố này để thúc đẩy tăng trưởng.

Việt Nam đang trong quá trình công nghiệp hóa, tuy nhiên mới chỉ ở giai đoạn gây dựng và phát triển nền tảng công nghiệp, sản xuất còn giản đơn dưới sự hướng dẫn của nước ngoài. Trong một thời gian dài, việc thác tài nguyên chiếm một tỷ trọng rất lớn trong nguồn thu ngân sách và góp phần tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam. Nói cách khác, nền kinh tế Việt Nam thâm dụng tài nguyên thiên nhiên

Hình 3: Các giai đoạn công nghiệp hóa của các quốc gia



Nguồn: Ohno (2009).

(natural resource intensive economy). Thực ra, việc khai thác tài nguyên để tăng trưởng không có gì lạ; nhiều quốc gia đã dựa vào tài nguyên để tạo ra đòn bẩy tăng trưởng trong những giai đoạn đầu của công nghiệp hóa, tài nguyên thiên nhiên là nguồn lực tạo ra sự kích thích tăng trưởng ban đầu và tích lũy vốn để tái đầu tư cho những nguồn lực tăng trưởng khác (công nghệ, vốn con người). Tuy nhiên, Việt Nam lại coi khai thác tài nguyên là một phương thức để tăng trưởng chủ đạo trong khi quá chậm trong chuyển sang các bước cao hơn trong các giai đoạn của quá trình công nghiệp hóa.

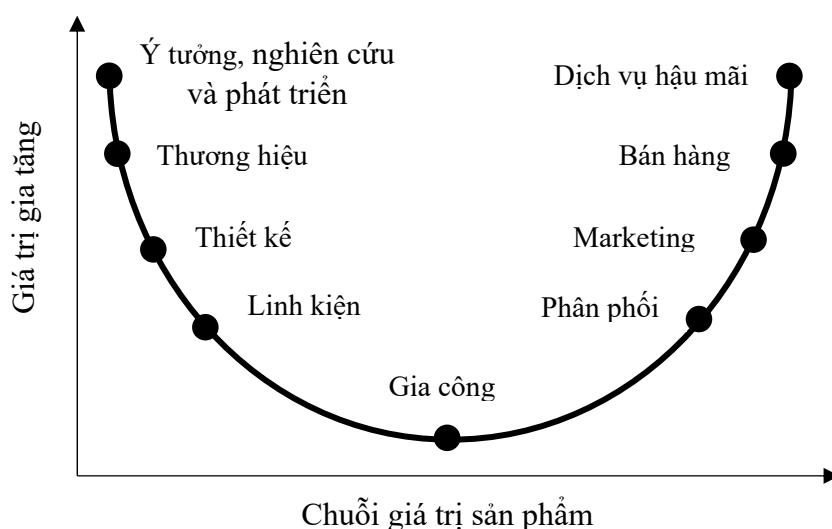
Nhìn vào cấu trúc kinh tế, có thể thấy việc thác tài nguyên chiếm một tỷ trọng rất lớn trong nguồn thu ngân sách và góp phần tăng trưởng kinh tế. Từ nhiều năm nay, Việt Nam vẫn loay hoay với chiến lược

tăng trưởng dựa vào xuất khẩu các sản phẩm thô khi mà tổng giá trị xuất khẩu của các sản phẩm dựa vào khai thác tài nguyên thiên nhiên (nông lâm sản, thủy sản, dầu thô và than đá) chiếm khoảng 25% tổng giá trị các mặt hàng xuất khẩu của Việt Nam trong giai đoạn 2010-2017. Bên cạnh đó, bình quân trong giai đoạn 2010-2018, ngành công nghiệp khai khoáng đóng góp khoảng 37,8% vào tổng giá trị sản xuất công nghiệp và đóng góp khoảng 10,4% vào GDP.

3.2. Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và ô nhiễm môi trường sinh thái

FDI là một trụ cột tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong 3 thập niên vừa qua. Tuy nhiên, mặt trái của FDI là ô nhiễm và suy thoái môi trường. Mối quan hệ giữa FDI và môi trường được thể hiện qua

Hình 4: Giá trị gia tăng của trong các công đoạn của chuỗi giá trị



Nguồn: Nguyễn Tuân (2016).

“Định đề thiên đường ô nhiễm” (Pollution Haven Hypothesis) được phát triển từ thập niên 1980. Theo đó, các quốc gia công nghiệp hóa sẽ thành lập các công ty, nhà máy, tại các nước đang phát triển để tận dụng nguồn tài nguyên thiên nhiên giá rẻ cùng các qui định kém chặt chẽ hơn về môi trường để cắt giảm chi phí so với chi phí tương ứng tại nước mẹ. Từ đó, dòng đầu tư có xu hướng chuyển dịch từ các quốc gia có tiêu chuẩn môi trường khắt khe sang các quốc gia có tiêu chuẩn và hệ thống giám sát lỏng lẻo hơn (enforcement).

Các bằng chứng thực nghiệm cho thấy định đề này đúng tại Việt Nam, khi FDI tăng lên thì chất lượng môi trường giảm xuống. Nghiên cứu của Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2016) đã chỉ ra tại Việt Nam khi FDI tăng lên 1% thì lượng khí thải ô nhiễm tăng 2,7%, nước thải tăng 1.6% và năng lượng tiêu thụ tăng 1,5%. Trong đó, có tới 70% doanh nghiệp FDI cho biết đầu tư vào Việt Nam sẽ tiết kiệm chi phí về môi trường so với chính quốc. Thông thường, tại các nước này chi phí xử lý nước thải các ngành dệt nhuộm, sắt thép, giấy, bột ngọt... là rất lớn, việc quản lý, giám sát xả thải rất khó, đòi hỏi trình độ kỹ thuật cao. Vì thế, khi đầu tư tại Việt Nam sẽ tiết kiệm chi phí 30-50% so với tại nước mẹ. Nhiều địa phương do chạy theo thành tích thu hút FDI nhưng hiệu quả kinh tế thấp, gây ô nhiễm nghiêm trọng, không bền vững. Hiện có đến 80% khu công nghiệp vi phạm các quy định về môi trường; 70% doanh nghiệp FDI xả thải vượt quy chuẩn.

Điển hình năm 2008, Công ty Vedan Việt Nam xả thải, gây ô nhiễm trên sông Thị Vải (Đồng Nai). Với việc xả chui 100.000m³ nước thải độc ra sông mỗi tháng, bán kính ô nhiễm rộng tới 10km dọc bờ sông Thị Vải, Vedan đã làm thiệt hại gần 2.700ha nuôi trồng thủy sản của Đồng Nai, thành phố Hồ Chí Minh và Bà Rịa - Vũng Tàu. Năm 2016, Công ty Gang thép Formosa thuộc Đài Loan đã xả thải hủy hoại nghiêm trọng môi trường biển 4 tỉnh miền Trung (Hà Tĩnh, Quảng Bình, Quảng Trị và Thừa Thiên - Huế). Bên cạnh đó, còn nhiều doanh nghiệp FDI liệt kê vào danh sách đen các cơ sở gây ô nhiễm môi trường như: công ty trách nhiệm hữu hạn Hyundai-Vinasin (Khánh Hòa); công ty trách nhiệm hữu hạn Miwon Việt Nam; công ty Tung Kuang; công ty trách nhiệm hữu hạn Mei SHeng Textiles Việt Nam (Trung Quốc), Công ty Chia Chen (Ninh Bình).

3.3. Tham gia chuỗi giá trị sản xuất toàn cầu và tác động môi trường

Một trong những nguyên nhân ô nhiễm môi trường của Việt Nam xuất phát từ đặc trưng tham gia công đoạn gia công trong chuỗi giá trị toàn cầu. Gia công là công đoạn có giá trị gia tăng thấp nhất, chiếm dụng lao động trình độ thấp và tiêu tốn nhiều tài nguyên, năng lượng, gây ô nhiễm môi trường. Thực tế cho thấy, nền kinh tế nước ta được duy trì quá lâu trong đẳng cấp “giá trị gia tăng thấp”. Hội nhập kinh tế không chỉ là những con số xuất khẩu hay nhập khẩu tính bằng tiền. Điều quan trọng hơn

là phải tham gia được vào chuỗi giá trị gia tăng toàn cầu để mở rộng thị trường. Và điều quan trọng nhất là từ vị trí ban đầu, chúng ta phải vươn lên được những vị trí có giá trị gia tăng cao hơn. Khi nhảy lên các bước cao hơn trong chuỗi giá trị (thiết kế, marketing, phân phối, hậu mãi, nghiên cứu và phát triển), chúng ta vừa bảo vệ được môi trường do những mắt xích này thâm dụng tri thức, năng lực khoa học công nghệ chứ không tiêu thụ tài nguyên như mắt xích gia công, chế tạo hiện tại của Việt Nam, đồng thời góp phần gia tăng phần giá trị kinh tế cho đất nước.

Hiện tại, trình độ công nghệ của nền kinh tế, trong đó có ngành công nghiệp ở Việt Nam còn rất thấp. Ví dụ, trong ngành cơ khí, thiết bị lạc hậu tới 4 thập kỷ so với mặt bằng thế giới. Công nghệ trong ngành sử dụng để sản xuất công cụ, hàng tiêu dùng, máy động học... hầu hết đều ra đời từ trước những năm 1980 và 30% có tuổi thọ hơn nửa thế kỷ. Tỷ trọng doanh nghiệp có công nghệ cao của Việt Nam mới đạt khoảng 20,6%, thấp xa so với mức 29,1% của Philippines, 29,7% của Indonesia, 30,8% của Thái lan, 51,1% của Malaysia, 73% của Singapore. Với mô hình này, rất khó có thể tạo ra tác động lan tỏa tích cực từ khu vực FDI.

4. Dự báo diễn biến tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu và mục tiêu cải thiện môi trường của Việt Nam

Diễn biến môi trường ở Việt Nam sẽ có xu hướng ngày càng đi xuống kéo theo sự suy giảm của EPI, với một số nguyên nhân chủ đạo sau:

Thứ nhất, mặt trái của hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam sẽ tiếp tục hấp dẫn FDI nhưng dòng FDI vẫn có xu hướng “bắn” rơi vào các ngành thâm dụng tài nguyên và tạo ra nhiều chất thải, đặc biệt là những ngành khai khoáng, sắt thép, xi măng, dệt nhuộm, phân bón, hóa chất. Bản thân những ngành có giá trị xuất khẩu cao theo hướng hội nhập hơn như linh kiện điện tử cũng gây ra ô nhiễm lớn (kim loại nặng, khí thải, nước thải).

Thứ hai, tận khai tài nguyên vẫn là nhân tố góp phần quan trọng trong tăng trưởng và thu ngân sách, trong những năm tới, các nhóm ngành khai thác và xuất khẩu tài nguyên như dầu khí, than đá, lâm sản, thủy sản vẫn giữ vai trò quan trọng trong cấu trúc kinh tế.

Thứ ba, trong chuỗi giá trị toàn cầu, Việt Nam vẫn loanh quanh trong mắt xích thấp nhất là chế tạo, gia

công mà chưa chuyển sang các mắt xích “sạch” và có giá trị gia tăng cao hơn. Gia công, chế tạo sẽ đi kèm với ô nhiễm.

Thứ tư, tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu tới nền kinh tế ngày càng mạnh mẽ hơn. Trong bối cảnh biến đổi khí hậu, thời tiết ở Việt Nam những năm gần đây ngày càng bất thường. Hạn hán, ngập lụt, sạt lở, bão lũ có diễn biến phức tạp, ảnh hưởng nghiêm trọng đến nền kinh tế phụ thuộc nhiều vào sản xuất nông nghiệp của nước ta. Đặc biệt, Việt Nam được đánh giá là một trong những quốc gia bị ảnh hưởng nặng nề của biến đổi khí hậu do có bờ biển dài. Nếu nước biển dâng 1 mét, 40% diện tích Đồng bằng sông Cửu Long, 10% diện tích Đồng bằng sông Hồng sẽ bị ngập, ảnh hưởng trực tiếp đến 20-30 triệu người dân. Nghiên cứu của trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2016) cho thấy, những hiện tượng khí hậu cực đoan có thể gây ra thiệt hại tới gần 3% GDP trong năm và gây xói mòn các hoạt động kinh tế trong trung và dài hạn.

5. Mục tiêu về môi trường tại Việt Nam

Hiện nay, các quốc gia trên thế giới được xếp hạng EPI theo 4 nhóm chính là những nước có EPI ở mức cao (top 50), các nước có EPI ở mức trung bình (từ 50-100), các nước có EPI thấp (100-150) và các nước yếu kém về EPI (từ 150 tới 180). Năm 2018, Việt Nam xếp hạng 132 về EPI tức là nhóm thấp và gần với yếu kém của thế giới, với xu hướng ngày càng tụt hậu trong bảng xếp hạng.

Trong trung và dài hạn, dù cải thiện chất lượng môi trường, rất khó để Việt Nam chen chân vào nhóm top 50 EPI vì nhóm này chủ yếu là những quốc gia có nền kinh tế rất phát triển, có nguồn lực xã hội để đầu tư bảo vệ môi trường. Vì vậy, mục tiêu thực tế của Việt Nam là đạt EPI ở mức trung bình khá như các nước công nghiệp mới (NICs). Đó là Brazil (hạng 69), Mexico (hạng 72) và Malaysia (hạng 75) của EPI. Đặc điểm chung của các quốc gia này là có mức GDP/người tính theo cơ chế hợp tác công tư (Public Private Partnership - PPP) trong khoảng từ 15-28 ngàn USD/năm hiện tại. Đây là mức Việt Nam có thể phấn đấu đạt được. Nếu duy trì được tốc độ tăng trưởng trung bình 6% trong 20 năm tới thì Việt Nam sẽ đạt thu nhập đầu người theo PPP là 18 ngàn USD năm 2036. Mức này tương đương các quốc gia NICs tiên tiến ở hiện tại. Như vậy, nếu thực thi các giải pháp quản lý kinh tế - môi trường thỏa đáng, Việt Nam có thể đạt được mức EPI trung bình

khả của thế giới vào năm 2035-2040.

6. Một số hàm ý chính sách cho quản lý tài nguyên và môi trường tại Việt Nam trong bối cảnh biến đổi khí hậu

6.1. Thay đổi mô hình phát triển kinh tế theo hướng bền vững

Mô hình phát triển kinh tế của Việt Nam như đã bàn luận hiện mang tính thâm dụng tài nguyên thiên nhiên, gây ô nhiễm môi trường, chiếm giữ những mắt xích thấp nhất trong chuỗi giá trị sản phẩm toàn cầu. Đây là mô hình lạc hậu, không hiệu quả và không bền vững. Thực tế cho thấy nhiều quốc gia đã gặp phải ‘Lời nguyền tài nguyên’ và không thoát khỏi sự lạc hậu sau khi tài nguyên thiên nhiên dần cạn kiệt, ô nhiễm gia tăng và không có những nguồn lực tăng trưởng thay thế.

Vì vậy, sự lựa chọn của Việt Nam là từ bỏ mô hình tăng trưởng dựa vào tận khai tài nguyên mà chuyển sang mô hình tăng trưởng xanh, phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao và trình độ khoa học công nghệ. Đầu tư vào con người và công nghệ là chiến lược được nhiều quốc gia đã và đang phát triển sử dụng. Nó vừa xây dựng nền tảng và nguồn lực tăng trưởng bền vững lâu dài cho các quốc gia, vừa góp phần thay đổi cấu trúc nền kinh tế sang hướng hiện đại, giảm bớt sự phụ thuộc vào tài nguyên thiên nhiên, cải thiện chất lượng của môi trường, giảm ô nhiễm và gia tăng phúc lợi xã hội.

6.2. Thu hút FDI sạch và chuyển dịch vị trí của Việt Nam trong chuỗi giá trị theo hướng bảo vệ môi trường

FDI là một trụ cột của tăng trưởng kinh tế nhưng lại gây ô nhiễm môi trường tại nước ta. Trong những năm tới đây, FDI vẫn sẽ tiếp tục tăng lên cùng quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Tuy nhiên, vấn đề là làm sao để dòng FDI mang lại sự phát triển bền vững, tăng hiệu quả kinh tế nhưng không gây ra những tác động tiêu cực tới môi trường. Vấn đề hiện nay của Việt Nam là khó thu hút được dòng FDI sạch. Thái Lan, Malaysia và Trung Quốc hiện đã thu hút được nhiều dự án FDI trong các lĩnh vực sạch như năng lượng tái tạo, Information Communication Technology (ICT), giáo dục, công nghệ sinh học, dịch vụ. Vấn đề mấu chốt là Việt Nam chưa phát triển những ngành công nghiệp hỗ trợ vốn là nền tảng của các ngành công nghiệp sạch.

Vì vậy, muốn thay đổi cấu trúc FDI theo hướng thu hút các ngành sạch hơn, phải phát triển công nghiệp

phụ trợ, song song với việc loại trừ dần những ngành FDI ‘bẩn’ như sắt thép, hóa chất, khai khoáng, dệt nhuộm... Bên cạnh việc lồng ghép những yêu cầu về qui trình và tiêu chuẩn quản lý môi trường trong việc xét duyệt và lựa chọn dự án FDI.

6.3. Tận dụng quá trình hội nhập thương mại quốc tế để bảo vệ môi trường

Tuân thủ các qui định về môi trường trong thương mại là một thách thức nhưng cũng mang lại cơ hội cho Việt Nam để cải thiện chất lượng môi trường. Hiện nay, các tiêu chuẩn môi trường đối với hàng hóa nhập khẩu tại các nước phát triển là bắt buộc và rất chặt chẽ. Những quốc gia này có đủ phương tiện và chế tài để giám sát và xử lý các hàng hóa nhập khẩu không tuân thủ các tiêu chuẩn. Áp lực của thị trường tiêu thụ, thị hiếu lựa chọn tiêu dùng các sản phẩm xanh và rủi ro kinh tế từ việc không tuân thủ các qui định môi trường buộc các doanh nghiệp xuất khẩu Việt Nam phải chuyển mình theo hướng thân thiện môi trường hơn, để đáp ứng các đòi hỏi của thị trường nhập khẩu.

Điều này mang lại cơ hội cho Việt Nam để cải thiện chất lượng môi trường thông qua thương mại. Các mặt hàng xuất khẩu chủ lực như thủy sản, dệt may, đồ gỗ đang thay đổi theo hướng thân thiện hơn. Và quá trình này cần đẩy mạnh, để tạo ra sự lan tỏa sang những ngành khác. Trong đó cần thiết phải có sự hỗ trợ của các cơ quan quản lý trong các khâu cung cấp thông tin, hỗ trợ đầu tư bảo vệ môi trường ban đầu cho doanh nghiệp, nâng dần tiêu chuẩn môi trường theo hướng hội nhập với quốc tế, giám sát và xử lý các hành vi không tuân thủ.

6.4. Tăng cường những khía cạnh kinh tế trong quản lý tài nguyên và môi trường

Trong công tác quản lý sử dụng tài nguyên và môi trường, cần lồng ghép một số nguyên tắc quản lý từ góc độ kinh tế.

Thứ nhất, phải xem môi trường là một loại tài sản của nền kinh tế, tài sản môi trường cung cấp hàng hóa dịch vụ cho tăng trưởng kinh tế (cung cấp không gian, tài nguyên, chứa đựng chất thải), đồng thời cũng bị khấu hao nếu không biết quản lý khai thác sử dụng hợp lý. Với góc nhìn kinh tế, tài sản môi trường là có hạn nên phải sử dụng tối ưu (mang lại lợi ích lớn nhất cho cộng đồng và xã hội).

Thứ hai, do môi trường là tài sản nên phải lượng giá được giá trị của tài sản môi trường phục vụ cho các phương án quản lý sử dụng. Do tính chi phí cơ

hội của việc tiêu dùng tài nguyên và môi trường nên việc lượng giá là cơ sở của việc tính toán lợi ích – chi phí của các phương án sử dụng khác nhau. Từ đó lựa chọn được phương án tối ưu nhất. Lượng giá cũng cho phép lựa chọn các giải pháp phát triển kinh tế, có lồng ghép tính toán đến những chi phí môi trường. Vì vậy quyết định phát triển đưa ra sẽ toàn diện hơn.

Thứ ba, cần nhìn nhận giá trị và đóng góp của tài nguyên và môi trường trong sự phát triển kinh tế của quốc gia, cụ thể là hạch toán tài nguyên và môi trường trong hệ thống tài khoản quốc gia. Nền kinh tế sử dụng nước, khí, khoáng sản, rừng để sản xuất, đồng thời thải ra chất ô nhiễm. Kinh nghiệm thế giới cho thấy chỉ có cách đưa môi trường vào hệ thống hạch toán kinh tế thì mới biết được tác động của hoạt động sản xuất kinh doanh tới môi trường, và biết được tính bền vững của nền kinh tế.

Thứ tư, chất lượng môi trường trong nền kinh tế thị trường là một loại hàng hóa, có tính chất công cộng, mang lại lợi ích cho nhiều người. Hàng hóa chất lượng môi trường là một quá trình đòi hỏi sự đầu tư nguồn lực của xã hội (nhân lực, con người, tài chính). Vì vậy, cần phải huy động được nguồn lực của xã hội cho bảo vệ môi trường, đặc biệt là nguồn tài chính. Bên cạnh việc gia tăng tỷ lệ chi tiêu ngân sách cho môi trường, cũng cần xây dựng các cơ chế khuyến khích sự tham gia của khối tư nhân, doanh nghiệp, đặc biệt là cơ chế hợp tác công tư (PPP) để thu hút thêm nguồn lực xã hội cho bảo vệ môi trường.

7. Kết luận

Phát triển bền vững là một trong những mục tiêu cao nhất mà các quốc gia muốn hướng tới. Năm 1987, trong Báo cáo “Tương lai chung của chúng ta”, Ủy ban Thế giới về Môi trường và Phát triển (WCED-World Commission on Environment and Development) của Liên Hợp Quốc, định nghĩa phát triển bền vững là “Sự phát triển đáp ứng được nhu cầu của hiện tại mà không làm tổn thương khả năng cho việc đáp ứng nhu cầu của các thế hệ tương lai”.

Nội hàm về phát triển bền vững được tái khẳng định ở Hội nghị Thượng đỉnh Trái đất về Môi trường và Phát triển ở Rio de Janeiro (Brazil) năm 1992: phát triển bền vững là quá trình phát triển có sự kết hợp chặt chẽ, hợp lý và hài hòa giữa 3 mặt của sự phát triển, gồm: phát triển kinh tế, phát triển xã hội và bảo vệ môi trường.

Quản lý tài nguyên và môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu không phải là vấn đề kỹ thuật mà là vấn đề quản lý, gắn với mô hình tăng trưởng, chuyển đổi cấu trúc nền kinh tế, liên quan đến các khía cạnh quan trọng của nền kinh tế như thương mại, đầu tư, chuỗi giá trị, đô thị hóa và công nghiệp hóa.

Trong những năm qua, Việt Nam có xu hướng tụt hạng trên bảng tổng sắp thứ hạng hiệu quả môi trường của thế giới, điều này thể hiện sự đi xuống trong hiệu quả quản lý môi trường. Sâu xa hơn, nó xuất phát từ sự kém bền vững của mô hình tăng trưởng kinh tế, thâm dụng tài nguyên, gây ô nhiễm môi trường. Mô hình này cũng mang nặng tính gia công, xuất khẩu thô là những mắt xích thấp nhất trong chuỗi phân công lao động quốc tế. Mặc dù công nghiệp hóa ở Việt Nam diễn ra khá nhanh trong suốt 2 thập niên qua nhưng quá trình này không bền vững trên góp độ môi trường, về lâu dài làm giảm hiệu quả của phát triển kinh tế. Việt Nam cũng chưa thu hút được dòng FDI sạch mà vẫn là nơi trú ẩn của ô nhiễm từ các nước phát triển.

Nếu không mạo dạn từ bỏ mô hình tăng trưởng thâm dụng tài nguyên, gia công và gây ô nhiễm môi trường, Việt Nam không chỉ có nguy cơ ngày càng tụt hậu trong bảng xếp hạng EPI mà còn không thể thoát ra khỏi bẫy trình độ kém trong các công đoạn công nghiệp hóa.

Cải thiện EPI là nhu cầu tất yếu để hướng tới sự phát triển bền vững, hài hòa cân đối giữa kinh tế, xã hội và môi trường. Mấu chốt là việc chuyển đổi mô hình phát triển kinh tế lạc hậu của đất nước, tận dụng ưu thế của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 để bước lên các mắt xích cao hơn trong chuỗi giá trị, xây dựng một cấu trúc kinh tế chuyển đổi từ tài nguyên sang thâm dụng nguồn nhân lực chất lượng cao, dựa trên khoa học và công nghệ. Ngoài ra, cũng cần tận dụng quá trình hội nhập kinh tế quốc tế để làm xanh hóa các dòng FDI, xanh hóa sản xuất và tiêu dùng theo qui chuẩn môi trường của thế giới, thay đổi lối sống của người dân theo hướng thân thiện môi trường. Đó là sự lựa chọn của Việt Nam chứ không phải bất khả thi. Và điều này cần tầm nhìn, định hướng phát triển, hệ thống chính sách mạnh mẽ, sáng tạo cũng như phát huy sự tham gia của toàn xã hội để hướng tới sự phát triển bền vững.

Tài liệu tham khảo

- DARA International (2012), *Climate Vulnerability Monitor: Findings and Observations*, Climate Vulnerable Forum, Spain.
- Nguyễn Tuấn (2016), *Nếu không có Doanh nghiệp FDI, ngành công nghiệp phụ trợ của Việt Nam rất khó phát triển*, truy cập lần cuối ngày 1 tháng 7 năm 2020, từ <<https://infonet.vn/neu-khong-co-dn-fdi-nganh-cong-nghiep-phu-tro-cua-viet-nam-rat-kho-phat-trien-post202350.info>>.
- Ohno, Kenichi (2009), 'Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam', presentation at *Avoiding the Middle Income Trap*, Hanoi, Vietnam, August 11th.
- Trần Thọ Đạt, Đinh Đức Trường & Vũ Thị Hoài Thu (2013), 'Tác động của biến đổi khí hậu đến kinh tế Việt Nam', Báo cáo nghiên cứu, Trường Đại học Kinh tế quốc dân.
- Trường Đại học Kinh tế Quốc dân (2016), 'Ảnh hưởng của Đầu tư trực tiếp nước ngoài tới môi trường sinh thái tại Việt Nam', Đề tài Khoa học Công nghệ cấp Bộ, Bộ Giáo dục và Đào tạo, Hà Nội.
- World Bank (2010), *Vietnam - Weathering the storm: options for disaster risk financing in Vietnam*, World Bank, Washington DC, USA.
- Yale Center for Environmental Law & Policy (YCELP) (2018), *Environmental Performance Index Report 2018 (1950-2018)*, New York, USA. Retrieved on December 20th 2019, from <<https://doi.org/10.7927/H4X928CF>>.
- Yale Center for Environmental Law & Policy (YCELP) (2012), *Environmental Performance Index Report 2012 (2000-2010)*, New York, USA, DOI: <<https://doi.org/10.7927/H48913SG>>.
- OECD (2015), *Agricultural Policies in Viet Nam 2015*, OECD Food and Agricultural Reviews, OECD Publishing, Paris, DOI: <<https://doi.org/10.1787/9789264235151-en>>.
- UNEP (2013), *Annual Report 2013*, Nairobi, Kenya.
- UNESCAP (2013), *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2013*, Bangkok, Thailand.