



CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM VÀ VẤN ĐỀ ĐẶT RA

ThS. LÊ THỊ MAI LIÊN

Biến đổi khí hậu là mối đe dọa chủ yếu tới phát triển bền vững ở mọi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Chính sách tài khóa được cho là một trong những công cụ quan trọng nhằm góp phần huy động, sử dụng các nguồn lực cho ứng phó với biến đổi khí hậu. Bài viết phân tích, đánh giá chính sách tài khóa ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam trong thời gian qua và đề xuất giải pháp.

Từ khóa: Chính sách tài khóa, tài chính, biến đổi khí hậu, thiên tai

Climate change is a primary threat toward sustainable development of all countries. Fiscal policy has been considered the most important instrument to mobilize and utilize the resources to tackle climate change. This paper aims at analyzing and evaluating fiscal policy to tackle climate change in Vietnam, it also attempts to recommend solutions to the arisen problems.

Keywords: Fiscal policy, finance, climate change, calamity

Ngày nhận bài: 8/8/2017

Ngày hoàn thiện biên tập: 28/8/2017

Ngày duyệt đăng: 30/8/2017

Chính sách tài khóa ứng phó với biến đổi khí hậu

Trong vòng 30 năm qua, bên cạnh những thành tựu đạt được của quá trình đổi mới và phát triển đất nước thì vấn đề môi trường, thiên tai, biến đổi khí hậu (BĐKH) đang trở thành vấn đề “nóng” của Việt Nam đòi hỏi cần phải được giải quyết. Các vấn đề về môi trường, BĐKH diễn biến ngày càng phức tạp. Hàng năm, thiên tai đã khiến 500 người chết và mất tích. Thiệt hại về kinh tế trung bình khoảng 1% - 1,5% GDP. Trong số 21 loại hình thiên tai được xác định trên thế giới, Việt Nam đang phải hứng chịu tới 20 loại hình (chỉ trừ sóng thần). Theo Chỉ số rủi ro về khí hậu dài hạn (CRI), Việt Nam là 1 trong 10 nước bị ảnh hưởng nặng bởi thiên tai.

Thời gian qua, Chính phủ Việt Nam luôn tích

cực trong thực hiện ứng phó với BĐKH bằng việc tham gia các công ước quốc tế về bảo vệ môi trường (BVMT) như tham gia Công ước của Liên Hợp quốc về sự biến đổi môi trường vào năm 1980; tham gia Nghị định thư Montreal về các chất làm suy giảm tầng ôzôn năm 1984; Công ước Ramsar về các vùng đất ngập nước có tầm quan trọng quốc tế; Công ước Marpol về ngăn ngừa ô nhiễm do tàu biển năm 1991... Trên cơ sở các cam kết mà Việt Nam đã tham gia, Chính phủ Việt Nam đã xây dựng và hình thành được một hệ thống các chiến lược, kế hoạch quốc gia về BĐKH (Quyết định 2139/QĐ-TTg ngày 5/12/2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về BĐKH; Quyết định số 1474/QĐ-TTg ngày 05/10/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH giai đoạn 2012 – 2020). Theo đó, nhiều bộ, ngành và địa phương cũng đã ban hành các kế hoạch hành động ứng phó với BĐKH.

Thông qua các kế hoạch hành động, các chính sách tài khóa cũng được triển khai thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu của Chiến lược, Kế hoạch đề ra. Cụ thể:

Thứ nhất, chủ động thực hiện các chính sách thu NSNN nhằm khuyến khích sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường, giảm thiểu BĐKH và hạn chế sản xuất, tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ gây nguy hại đến môi trường, BĐKH.

Các chính sách thuế (như thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) và thuế sử dụng đất nông nghiệp...) đã quy định các mức ưu đãi khác nhau về thuế suất hay cho phép miễn, giảm thuế nhằm khuyến khích các tổ chức, cá nhân, doanh



ngiệp (DN) tham gia hoạt động vào lĩnh vực bảo vệ môi trường (BVMT), khuyến khích sử dụng công nghệ xanh, sản xuất năng lượng sạch, năng lượng tái tạo. Trong khi một số chính sách thuế khác (như thuế tài nguyên, thuế BVMT) quy định mức thu thuế cao vào các hoạt động khai thác tài nguyên thiên nhiên gây ô nhiễm môi trường và các sản phẩm hàng hóa gây tác động xấu đến môi trường.

Các chính sách về phí, giá dịch vụ liên quan tới môi trường, có ảnh hưởng tới BDKH hiện nay gồm phí đối với nước thải, phí đối với khai thác khoáng sản; giá dịch vụ cho hoạt động thu gom, vận chuyển, xử lý chất thải; phí vệ sinh...

Bên cạnh các chính sách thu trên hiện còn có các chính sách khác nhằm khuyến khích tổ chức, cá nhân thực hiện các dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch (CDM) và khuyến khích xã hội hóa trong lĩnh vực BVMT trên cơ sở thực hiện miễn, giảm và ưu đãi thuế thu nhập DN, thuế giá trị gia tăng và thuế xuất nhập khẩu. Ngoài ra, bên cạnh các cơ chế khuyến khích, còn có các chế tài xử phạt, cưỡng chế các đối tượng vi phạm pháp luật về BVMT.

Như vậy, để khuyến khích sản xuất và tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ thân thiện với môi trường, giảm thiểu BDKH và hạn chế sản xuất, tiêu dùng các sản phẩm, dịch vụ gây nguy hại đến môi trường, Việt Nam đã có những chính sách thu ngân sách nhà nước (NSNN) nhằm khuyến khích các nhà đầu tư tham gia trực tiếp vào hoạt động xử lý ô nhiễm môi trường, sử dụng tiết kiệm và có hiệu quả các nguồn tài nguyên, huy động một phần đóng góp của đối tượng xả thải vào việc khôi phục môi trường. Các biện pháp này đã được thực hiện thông qua các loại thuế và phí. Theo đó các chính sách thu NSNN liên quan đến BVMT được chia làm 2 loại: (i) Thu nhằm hạn chế khai thác tài nguyên gây ô nhiễm môi trường và hạn chế sản xuất sản phẩm gây ô nhiễm khi sử dụng hoặc hạn chế tiêu dùng các sản phẩm gây ô nhiễm thông qua cơ chế thuế; (ii) Thu từ chủ thể xả chất thải gây ô nhiễm môi trường để bồi hoàn một phần chi phí khắc phục hậu quả môi trường do chất thải phát sinh trong quá trình sản xuất và sinh hoạt thải ra dưới hình thức các khoản phí, giá dịch vụ.

Việc quy định ưu đãi thuế đối với lĩnh vực môi trường nhằm khuyến khích DN áp dụng các biện pháp hạn chế tác động bất lợi do hoạt động sản xuất gây ra đối với môi trường; đồng thời thúc đẩy DN nghiên cứu, ứng dụng công nghệ sạch vào sản xuất cũng như sử dụng nguyên liệu thay thế

nguyên liệu hóa thạch để sản xuất các sản phẩm thân thiện với môi trường, thay thế các sản phẩm gây ô nhiễm môi trường. Các khoản thu phí BVMT và các quy định xử phạt vi phạm môi trường đã tạo thêm nguồn thu, góp một phần chi đầu tư giải quyết các vấn đề về môi trường, đồng thời góp phần thay đổi nhận thức và hành vi của tổ chức, cá nhân trong việc giữ gìn môi trường, nâng cao nhận thức về BVMT trong cộng đồng.

Thứ hai, chính sách thu nhằm khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả.

Cùng với các chính sách thuế và thu NSNN nhằm BVMT, chính sách thu NSNN còn khuyến khích sử dụng năng lượng tiết kiệm, hiệu quả; khuyến khích sản xuất năng lượng tái tạo, năng lượng sạch, năng lượng từ việc tiêu hủy chất thải và bảo tồn năng lượng chủ yếu thông qua các ưu đãi về thuế, quy định chế tài xử phạt khi nhập khẩu các trang thiết bị, phương tiện sử dụng năng lượng có đặc tính kỹ thuật lạc hậu hoặc thuộc diện loại thải.

Thứ ba, chính sách thu nhằm giảm bớt các tác động bất lợi của thiên tai.

Nhóm các chính sách thu NSNN nhằm giảm bớt tác hại của thiên tai chủ yếu là các chính sách về miễn, giảm thuế hoặc thuộc đối tượng không chịu thuế đối với các tổ chức, DN và cá nhân khi gặp thiên tai. Các chính sách này thể hiện mức độ chia sẻ của Nhà nước đối với những thiệt hại khi các tổ chức, DN và cá nhân không may gặp phải. Chính sách thu NSNN hiện hành liên quan đến giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai được quy định trong các văn bản pháp lý đối với từng loại thuế (như thuế thu nhập DN; thuế xuất nhập khẩu; thuế TTĐB, thuế sử dụng đất nông nghiệp).

Thứ tư, thực hiện chính sách chi NSNN cho BVMT, chống BDKH và ứng phó với thiên tai.

Hiện nay các chính sách chi NSNN liên quan đến BDKH có thể được chia thành 2 nhóm là chi NSNN nhằm BVMT, chống BDKH và chi NSNN nhằm giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai. Trong đó, NSNN phải đảm bảo chi cho BVMT không thấp hơn 1% tổng chi NSNN. Bên cạnh khoản chi NSNN cho BVMT còn có chi NSNN thực hiện hỗ trợ đầu tư bảo vệ và phát triển rừng, phát triển lâm nghiệp ứng dụng công nghệ cao, một số chương trình, dự án, đề án về BVMT như chương trình mục tiêu phát triển lâm nghiệp bền vững, chương trình mục tiêu xử lý triệt để các cơ sở gây ô nhiễm môi trường nghiêm trọng thuộc đối tượng công ích, chương trình mục tiêu ứng phó với BDKH và tăng trưởng xanh...

Đối với chi NSNN cho giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai, NSNN được cấp hàng năm cho



nhệm vụ quy hoạch, xây dựng, sửa chữa, nâng cấp, tu bổ đề điều và công trình phòng chống lụt bão; trang bị kỹ thuật cho dự báo, cảnh báo, chi phí cho công tác chỉ huy, chỉ đạo điều hành phòng chống lụt bão và các hoạt động phòng chống các loại thiên tai khác... và các khoản NSNN cấp đột xuất trích từ nguồn kinh phí dự trữ quốc gia, dự trữ tài chính, nguồn dự phòng...cho giảm thiểu và khắc phục hậu quả thiên tai. Ngoài ra, còn có chương trình mục tiêu tái cơ cấu kinh tế nông nghiệp và phòng chống giảm nhẹ thiên tai, ổn định đời sống dân cư,...

Thứ năm, áp dụng chính sách tín dụng nhà nước nhằm khuyến khích BVMT, ứng phó với thiên tai.

Chính sách tín dụng liên quan tới BDKH hiện nay ở nước ta chủ yếu tập trung vào các chính sách tín dụng nhằm khuyến khích BVMT (như các dự án sản xuất ứng dụng sáng chế BVMT được Nhà nước bảo hộ; Dự án đầu tư đổi mới công nghệ theo hướng sử dụng công nghệ sạch; Dự án đầu tư phương tiện xe buýt sử dụng nhiên liệu thân thiện với môi trường,...) và chính sách tín dụng đối với trường hợp bị thiên tai, dịch họa. Trong đó, chính sách tín dụng trong trường hợp bị thiên tai được quy định đối với các tổ chức, cá nhân vay vốn từ ngân hàng chính sách xã hội bị rủi ro do nguyên nhân khách quan như thiên tai... làm thiệt hại trực tiếp đến vốn, tài sản sẽ được xem xét xử lý nợ thông qua các biện pháp gia hạn nợ, khoan nợ, xóa nợ tùy từng trường hợp.

Thứ sáu, thí điểm áp dụng bảo hiểm trong nông nghiệp và thực hiện hỗ trợ kinh phí mua bảo hiểm tai nạn thuyền viên, bảo hiểm thân tàu, trang thiết bị, ngư lưới cụ trên mỗi tàu.

Việt Nam đã có chính sách bảo hiểm nông nghiệp nhằm hỗ trợ cho người sản xuất nông nghiệp chủ động khắc phục và bù đắp thiệt hại tài chính do hậu quả của thiên tai, dịch bệnh gây ra. Trong đó, Nhà nước cũng hỗ trợ phí bảo hiểm cho một số đối tượng tham gia sản xuất nông nghiệp như: (i) Hộ nông dân, cá nhân nghèo; (ii) Hộ nông dân, cá nhân cận nghèo; (iii) Hộ nông dân, cá nhân không thuộc đối tượng nghèo và cận nghèo nhưng tham gia thí điểm bảo hiểm nông nghiệp; (iv) Và tổ chức sản xuất nông nghiệp. Hiện nay, NSNN đang hỗ trợ kinh phí mua bảo hiểm cho các tàu khai thác hải sản xa bờ, tàu dịch vụ hậu cần khai thác hải sản xa bờ là thành viên tổ đội, hợp tác xã khai thác hải sản và có tổng công suất máy chính từ 90CV trở lên theo Nghị định 67/2014/NĐ-CP.

Bên cạnh chính sách bảo hiểm trong lĩnh vực nông nghiệp, phát triển thủy sản nêu trên, hiện

nay, ở nước ta còn có một số chính sách bảo hiểm liên quan gián tiếp tới vấn đề BDKH như bảo hiểm tai nạn học sinh; bảo hiểm dân sự xe gắn máy; bảo hiểm nhân thọ... Các đối tượng tham gia các loại bảo hiểm trên không may gặp tai nạn do thiên tai như đang đi trên xe khách gặp bão, lũ... bị chết sẽ được bảo hiểm chi trả. Tuy nhiên, bảo hiểm thiên tai ở nước ta chưa có và đối tượng cũng như phạm vi thực hiện thí điểm bảo hiểm trong lĩnh vực nông nghiệp, phát triển thủy sản hiện nay còn bị giới hạn.

Vấn đề đặt ra đối với chính sách tài khóa ứng phó với biến đổi khí hậu

Từ thực tế trên, có thể kể đến một số vấn đề đặt ra đối với chính sách tài khóa ứng phó với BDKH gồm:

Thứ nhất, mức độ ưu đãi nhằm khuyến khích đầu tư sản xuất sản phẩm thân thiện với môi trường, khuyến khích đầu tư vào các dự án làm sạch môi trường, khuyến khích sử dụng các sản phẩm, thiết bị thân thiện với môi trường, khuyến khích xã hội hóa trong các lĩnh vực BVMT hiện nay còn chưa cao. Các mức thuế suất và phí đánh vào hoạt động gây ô nhiễm môi trường cũng như các chế tài xử phạt đối với các hành vi gây ô nhiễm môi trường mặc dù đã được sửa đổi nhưng chưa đủ mạnh, chưa quyết liệt nên tác động thay đổi hành vi đối với môi trường còn khoảng cách lớn so với yêu cầu đặt ra. Các loại phí có tính pháp lý thấp, mức thu thấp nên các loại phí BVMT hiện hành mới đạt mục tiêu huy động đóng góp một phần của những đối tượng xả thải vào môi trường mà chưa khuyến khích xử lý chất thải; hỗ trợ thêm chi phí làm sạch môi trường. Nguồn thu từ các loại phí này còn rất hạn chế.

Thứ hai, Luật Thuế BVMT hiện nay mới thu vào 09 nhóm đối tượng trong khi có nhiều đối tượng gây ô nhiễm môi trường khác lại chưa được đưa vào (như máy tính, điện thoại, ổ cứng, laptop, xe, hóa chất tẩy rửa, sản xuất giấy, chế biến thực phẩm, phân bón hóa học,...).

Thứ ba, chưa có thuế hoặc phí đánh vào khí thải gây ô nhiễm môi trường.

Thứ tư, hiện còn có sự trùng lặp về nội dung chi trong chi NSNN cho BVMT và chi từ Quỹ BVMT. Hoạt động của các Quỹ BVMT ở nhiều địa phương không hiệu quả do nguồn kinh phí hoạt động của Quỹ chủ yếu từ NSNN, nguồn huy động từ bên ngoài bị hạn chế. Đối với chi NSNN cho giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai được lấy từ nhiều mục chi khác nhau như chi sự nghiệp kinh tế, chi dự phòng ngân sách, chi dự trữ tài chính, chi dự



trữ nhà nước, chi đảm bảo xã hội, chi chương trình mục tiêu... nhưng chưa có một dòng ngân sách về chi NSNN cho phòng ngừa, ứng phó và khắc phục hậu quả thiên tai liên quan đến BĐKH. Hệ quả là việc thực hiện và phân biệt chi NSNN cho công tác phòng ngừa, ứng phó hay khắc phục hậu quả thiên tai trở nên khó khăn, kéo theo đó là khó khăn trong việc theo dõi chi NSNN cho giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai trong các mục chi...

Một số giải pháp đề xuất

Để góp phần thực hiện thành công Chiến lược, Kế hoạch quốc gia về BĐKH, cần tập trung thực hiện một số giải pháp sau:

Một là, rà soát, đánh giá lại hệ thống các chính sách tài khóa ứng phó với BĐKH hiện nay để lồng ghép các chính sách đảm bảo tính phù hợp, hiệu quả, tránh dàn trải. Việc rà soát chính sách cũng cần được thực hiện đồng thời gắn với việc cơ cấu lại các khoản thu, chi NSNN để xác định thứ tự ưu tiên.

Hai là, sửa đổi, hoàn thiện Luật Thuế BVMT nhằm phát huy hiệu quả của Luật Thuế BVMT. Trong đó, cần mở rộng diện/đối tượng chịu thuế để bao quát hết các sản phẩm, hàng hóa khi sử dụng gây tác động xấu tới môi trường như sản phẩm phân bón hóa học, chất tẩy rửa, chất kích thích tăng trưởng... Ngoài ra, hiện nay Việt Nam chưa có thuế hoặc phí đánh vào khí thải gây ô nhiễm môi trường. Vì vậy, cần nghiên cứu xây dựng chính sách thu đối với khí gây ô nhiễm môi trường. Theo đó, thuế các bon là một dạng khái quát hóa của thuế khí, đánh vào tất cả các hoạt động tạo ra các bon, bao gồm cả than đá và khí tự nhiên. Thuế các bon có thể giúp bảo vệ khí quyển, đồng thời ngăn chặn các hoạt động khai thác năng lượng độc hại và rủi ro nhất bằng cách hạn chế và giảm thiểu khả năng sinh lời của các hoạt động đó. Hiện nay, một số nước trên thế giới đã áp dụng thuế các bon và được kỳ vọng là một trong những giải pháp quan trọng để BVMT.

Ba là, nghiên cứu rà soát các chính sách chi, nội dung chi liên quan đến BĐKH nhằm cơ cấu lại NSNN. Trong đó, cần đảm bảo việc tăng tỷ lệ chi ngân sách cho BVMT trong tổng chi NSNN hàng năm, và cân nhắc, xem xét tăng tỷ lệ dự phòng ngân sách cho giảm nhẹ và khắc phục hậu quả thiên tai hoặc bổ sung mục chi cho phòng chống và khắc phục hậu quả thiên tai hoặc chi ứng phó với BĐKH trong ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, đồng thời cho phép chuyển nguồn khoản chi này để tạo nguồn ngân sách thực hiện ứng phó với BĐKH.

Bốn là, nghiên cứu xây dựng chính sách bảo hiểm

thiên tai nhằm tạo nguồn lực tài chính kịp thời cho việc ứng cứu đối với những thiệt hại do thiên tai gây ra. Bảo hiểm là yếu tố tạo nên sự thay đổi và mang lại một cơ chế quan trọng, qua đó các thị trường báo hiệu những biến đổi của rủi ro. Bằng cách định giá rủi ro, thị trường tạo ra động cơ cho các cá nhân, công ty và chính phủ thực hiện các biện pháp giảm thiểu rủi ro, bao gồm cả các biện pháp giảm nhẹ và thích ứng.

Năm là, mở rộng sự tham gia của khu vực tư nhân vào hoạt động ứng phó với BĐKH. Hiện nay, mặc dù Chiến lược quốc gia phòng chống và giảm nhẹ thiên tai đến năm 2020 đã kêu gọi, khuyến khích các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước tham gia vào việc cung cấp tài chính cho sự nghiệp phòng, chống và giảm nhẹ thiên tai nhưng vẫn chưa có một cơ chế cụ thể kêu gọi sự chia sẻ và tham gia đầu tư của khu vực tư. Sự tham gia của khu vực tư hiện nay chủ yếu là khắc phục hậu quả và tái thiết hơn là chủ động phòng tránh thông qua các hoạt động nhân đạo và từ thiện đối với vùng bị thiệt hại sau thiên tai. Do đó, để khuyến khích sự tham gia của khu vực tư nhân đối với việc ứng phó với BĐKH, cần xây dựng các cơ chế, chính sách về thuế, chi tiêu ngân sách, chính sách tín dụng ưu đãi để khu vực tư tích cực tham gia vào hoạt động ứng phó với BĐKH.

Ngoài ra, cần nghiên cứu thành lập Quỹ Tự lực tài chính địa phương. Nguồn lực của quỹ này không chỉ có NSNN mà còn có cả các nguồn lực khác như đóng góp bắt buộc và tự nguyện của người dân, DN trên địa bàn. Việc hình thành quỹ này sẽ đảm bảo nguồn lực tài chính được tập trung và duy trì ở mức cần thiết và có tính ổn định cao hơn, đồng thời quỹ này có thể dùng những đóng góp của người không chịu rủi ro thiên tai để chi cho những người bị rủi ro. Tuy nhiên, cũng cần có một cơ chế quản lý và sử dụng quỹ một cách chặt chẽ, đảm bảo việc sử dụng hiệu quả.

Tài liệu tham khảo

1. Tài liệu Hội thảo "Biến đổi khí hậu ở Việt Nam và Đông Á: Tác động tài khóa, thách thức chính sách và giải pháp ứng phó" do Viện Chiến lược và Chính sách Tài chính, Vụ Hợp tác Quốc tế (Bộ Tài chính) và Dự án Hỗ trợ phân tích chính sách tài chính phối hợp tổ chức tại Vinh Phúc, tháng 9/2010;
2. UNDP (2015), Báo cáo đặc biệt của Việt Nam về quản lý rủi ro thiên tai và các hiện tượng cực đoan nhằm thúc đẩy thích ứng với biến đổi khí hậu;
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), Ngân sách cho ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam: Đầu tư thông minh vì tương lai bền vững;
4. UNDP (2007), Báo cáo phát triển con người 2007/2008: Cuộc chiến chống biến đổi khí hậu;
5. Nguyễn Mạnh Hải (2015), Chính sách tài chính cho phát triển nền kinh tế xanh ở Việt Nam: Thực trạng và giải pháp.