

# CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH NHẪM HUY ĐỘNG, QUẢN LÝ VÀ SỬ DỤNG CÁC NGUỒN LỰC TÀI CHÍNH TRONG ỨNG PHÓ VỚI BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở VIỆT NAM

Hà Thị Thuận<sup>(1)</sup>, Phạm Thi Thu Hương<sup>(2)</sup>, Trần Hồng Thái<sup>(3)</sup> và Hoàng Văn Hoan<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup>Công ty cổ phần thiết bị Khí tượng Thủy văn và Môi trường Việt Nam;

<sup>(2)</sup>Cục Quản lý Tài nguyên nước;

<sup>(3)</sup>Trung tâm KTTV quốc gia; <sup>(4)</sup>Học viện Chính trị Khu vực 1

**T**rong thế kỉ XXI, biến đổi khí hậu (BĐKH) là một thách thức lớn của toàn nhân loại. Việt Nam được đánh giá là một trong 30 quốc gia bị tổn thất nặng nề do tác động của BĐKH. Việc ứng phó với BĐKH càng trở nên khó khăn khi điều kiện kinh tế Việt Nam còn thấp, ngân sách và kinh nghiệm quản lý tài chính còn nhiều hạn chế. Bên cạnh việc phân tích thực trạng cơ chế tài chính nhằm ứng phó với BĐKH, một số vấn đề tồn tại đối với cơ chế tài chính để ứng phó với BĐKH của Việt Nam, bài báo còn đề xuất một số giải pháp về cơ chế, chính sách tài chính huy động, quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính hiệu quả trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu ở nước ta.

*Từ khóa:* Biến đổi khí hậu; Nguồn lực tài chính; Cơ chế, chính sách tài chính; Ứng phó với biến đổi khí hậu.

## 1. Thực trạng cơ chế tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam

Là một quốc gia đang phát triển, với bờ biển dài trên 3000 km, Việt Nam là một trong 30 quốc gia có nguy cơ chịu tác động lớn nhất của BĐKH, đặc biệt là đối với khu vực Đồng bằng sông Cửu Long.

Nhận thức rõ những tác động nghiêm trọng của BĐKH đến sự phát triển bền vững, Việt Nam đã sớm có các chính sách ứng phó với BĐKH. Đặc biệt, Chính phủ đã quan tâm đến vấn đề nguồn lực tài chính đối với hoạt động ứng phó BĐKH và bước đầu hình thành cơ chế huy động nguồn lực tài chính trong nước và quốc tế để ứng phó với BĐKH.

Cơ chế, chính sách tài chính huy động, quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH là tổng thể các thể chế và thiết chế được cụ thể hoá thành các quyết định của Nhà nước, của các cấp, nhằm huy động, quản lý và sử dụng có hiệu quả nguồn lực tài chính để thực hiện các mục tiêu ứng phó với BĐKH. Cơ chế, chính sách này phản ánh các quan điểm, tư tưởng, các giải

pháp, công cụ, các nguyên tắc và phương thức hành động của Nhà nước trong lĩnh vực tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính thực hiện những mục tiêu ứng phó với BĐKH của đất nước. Theo đó, các nguồn lực tài chính cho ứng phó với BĐKH tại Việt Nam sẽ được thực hiện bằng ngân sách nhà nước, các dự án BĐKH, các quỹ toàn cầu cho ứng phó với BĐKH, từ các doanh nghiệp trong nước và các chương trình quốc tế ứng phó với BĐKH (hình 1).

Để có thể đánh giá đầy đủ về thực trạng cơ chế, chính sách tài chính trong huy động, quản lý và sử dụng nguồn tài chính nhằm ứng phó với BĐKH, cần xem xét từng nội dung cụ thể:

- Về cơ chế, chính sách huy động: Trong 4 năm qua (2010 - 2013), Việt Nam đã xây dựng và thực hiện được trên 200 hành động chính sách liên quan đến BĐKH. Trên cơ sở xây dựng và thực hiện các hành động chính sách theo đúng tiến độ cam kết với các nhà tài trợ, tính từ năm 2010 - 2015 Việt Nam tiếp nhận khoảng 1,3 tỷ USD (tương đương 26.000 tỷ đồng) thông qua Chương trình SP-RCC, trong đó bao gồm một phần vốn viện trợ không hoàn lại của Ca-na-đa,

Ôt-xtrây-li-a, và phần lớn là vốn vay ưu đãi của WB, JICA, AfD, Hàn Quốc.

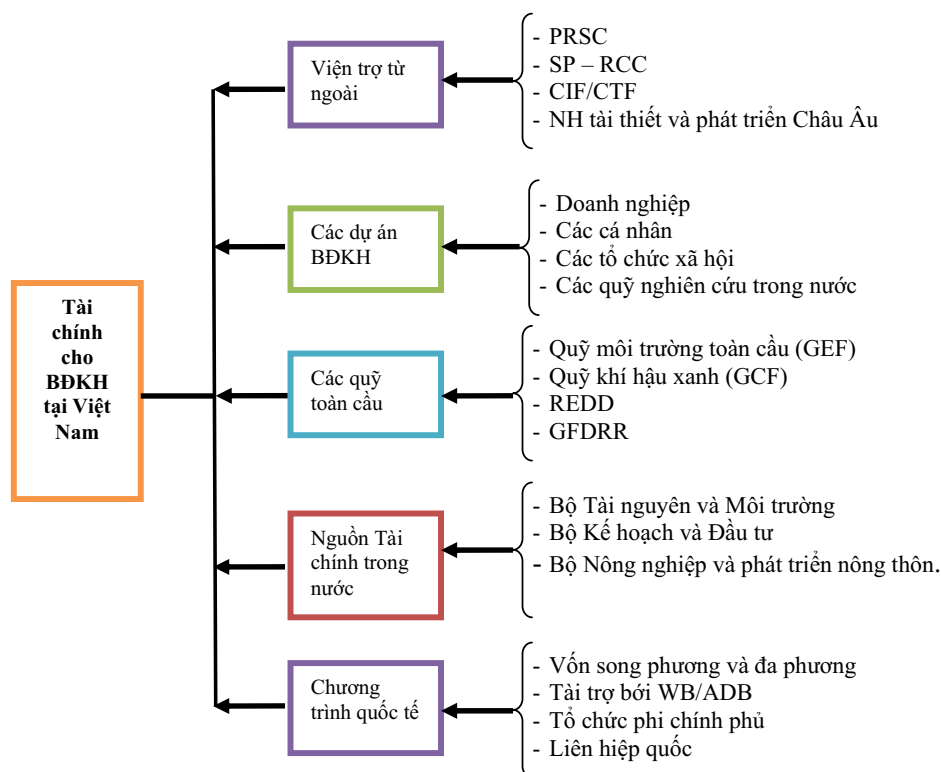
Với danh mục 62 dự án về BDKH đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, nhu cầu vốn khoảng 20.000 tỷ đồng. Nhìn chung, việc huy động nguồn lực tài chính cho ứng phó với BDKH ở Việt Nam cơ bản là đáp ứng nhu cầu (từ Chương trình SP-RCC khoảng 17.000 tỷ đồng, vốn từ các địa phương và các nguồn khác khoảng 3.000 tỷ đồng).

- Về cơ chế, chính sách quản lý nguồn lực tài chính ứng phó với BDKH:

+ Việc triển khai: Đã triển khai các kế hoạch hành động cấp quốc gia, địa phương, các dự án ứng phó với BDKH, bao gồm: Chương trình mục tiêu Quốc gia; Chương trình hỗ trợ ứng phó với BDKH; Chương trình khoa học và công nghệ quốc gia về BDKH; Chương trình Giảm phát thải khí nhà kính thông qua các nỗ lực hạn chế mất rừng và suy thoái rừng, quản lý rừng bền vững, bảo tồn và nâng cao trữ lượng các-bon từ

rừng (REDD+); Triển khai ứng phó với BDKH tại các bộ, ngành.

+ Công tác phân bổ nguồn: Các nguồn lực tài chính cho ứng phó với BDKH ở Việt Nam vẫn chủ yếu là ngân sách Nhà nước. Nguồn vốn giải ngân từ các nhà tài trợ sẽ được hòa vào ngân sách nhà nước, sử dụng hệ thống ngân sách để bố trí cho các nhiệm vụ, trong đó có nhiệm vụ BDKH. Việc chi này phải tuân thủ những quy định căn bản của Luật Ngân sách (PSIA-II, 2012); Các nguồn ODA cho các dự án BDKH được ưu tiên để thực hiện các hoạt động trong khuôn khổ của Chương trình mục tiêu quốc gia trước, sau đó mới đến các hoạt động trong khuôn khổ Chương trình hỗ trợ ứng phó. Việc quản lý ngân sách phân bổ cho Chương trình mục tiêu quốc gia về BDKH tuân theo các quy định về các Chương trình mục tiêu quốc gia theo Quyết định số 135/QĐ-TTg (2009) và Thông tư liên bộ số 7/2010/TTLT-TNMT-BTC-BKĐT (thay Thông tư liên bộ số 03/2013/TTLT-BTNMT-BTC-BKHĐT).



Hình 1. Nguồn tài chính cho BDKH tại Việt Nam

Quy trình xây dựng và xét duyệt dự án BDKH: Theo Quyết định số 1719/QĐ-TTg, Bộ Tài nguyên và Môi trường (MONRE) sẽ cung cấp hướng dẫn xây dựng hồ sơ dự án BDKH cho các bộ, ngành và các địa phương dựa trên các căn cứ xét duyệt dự án theo Công văn hướng dẫn 3939/BTNMT-KTTVBDKH (2011). Hồ sơ dự án BDKH phải được gửi cho MONRE để hội đồng liên ngành xét duyệt. Trên cơ sở đó, MONRE sẽ đưa ra danh sách các dự án và lấy ý kiến của Bộ Tài Chính (MOF) và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI). Sau đó, MONRE sẽ lên danh sách chính thức và trình Thủ tướng duyệt. Căn cứ trên danh sách được phê duyệt, MPI phối hợp với MOF để phân bổ vốn cho các dự án này (được tính vào ngân sách phân bổ hàng năm của các bộ ngành và địa phương). Các bộ, ngành và địa phương có dự án BDKH được phê duyệt và phân bổ nguồn vốn phải báo cáo tình hình thực hiện cho MPI, MOF và MONRE, sau đó, MPI sẽ báo cáo lại cho Thủ tướng và các nhà tài trợ.

+ Chủ thể xây dựng, thực hiện cơ chế, chính sách tài chính quản lý nguồn lực tài chính ứng phó với BDKH: Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về ứng phó với BDKH trong phạm vi cả nước; MONRE chịu trách nhiệm trước Chính phủ trong việc thống nhất quản lý nhà nước về ứng phó với BDKH; Ủy ban Quốc gia về BDKH (NCCC) chủ trì, điều phối, hài hòa và theo dõi các chương trình tăng trưởng xanh và BDKH; Tổ công tác về BDKH của MPI cập nhật thường xuyên tình hình tài chính dành cho BDKH; MONRE là cơ quan đi đầu trong việc xây dựng chính sách BDKH ở Việt Nam. Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn (MARD) là một trong những bộ chủ động ứng phó với BDKH; Bộ Công thương (MOIT) đóng vai trò quan trọng trong xây dựng các phương pháp về chiến lược tiết kiệm năng lượng và giảm nhẹ phát thải trong các doanh nghiệp; MPI tăng cường vai trò trong việc xây dựng và thực hiện chính sách tăng trưởng xanh và BDKH, phối hợp chặt chẽ với MONRE và MOF trong việc thúc đẩy chính sách và thực hiện chức năng là các cơ quan điều phối. Điều phối ở cấp tỉnh: Ủy ban nhân dân cấp

tỉnh/thành phố (PPC) đóng vai trò quan trọng trong việc xây dựng chiến lược BDKH và tăng trưởng xanh ở cấp địa phương.

+ Công tác giám sát và đánh giá: Do các dự án BDKH trong khuôn khổ Chương trình hỗ trợ ứng phó có nguồn từ ngân sách Nhà nước nên việc đánh giá và giám sát sẽ tuân theo Nghị định 113/NĐ-CP (2009) và Nghị định 29/NĐ-CP (2011). Trong hai năm 2013 và 2014, ngân sách Trung ương thông qua Chương trình SP-RCC mới bố trí khoảng 1.000 tỷ đồng để bước đầu triển khai 16 dự án trong danh mục. Trong quá trình bố trí và sử dụng vốn, một số dự án chưa bám sát mục tiêu ứng phó với BDKH, cũng như các khâu quy hoạch, thiết kế, kỹ thuật, công nghệ không được kiểm tra, giám sát đầy đủ;

- Về cơ chế, chính sách sử dụng nguồn lực tài chính ứng phó với BDKH: Xuất phát từ tình hình thực tế và khả năng cam kết vốn của các nhà tài trợ, các cơ quan liên quan tiến hành rà soát lại các dự án trong danh mục thuộc Chương trình SP-RCC. Trên cơ sở đó, sắp xếp thứ tự ưu tiên đầu tư, tập trung nguồn vốn đầu tư các dự án cấp bách, dựa trên các tiêu chí ưu tiên: Ưu tiên đầu tư các hạng mục/hợp phần của dự án có tính lồng ghép, đa mục tiêu, tác động trực tiếp đến sản xuất nông nghiệp; Ưu tiên đầu tư dự án của các địa phương có điều kiện khó khăn và chịu tác động trực tiếp của BDKH; Ưu tiên đầu tư dự án về trồng, phục hồi rừng ngập mặn ven biển.

Đánh giá chung, nguồn lực tài chính sử dụng cho BDKH là có hiệu quả, đáp ứng các mục tiêu đặt ra: (i) Các dự án đầu tư phù hợp với quy hoạch phát triển ngành, vùng và địa phương, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội bền vững; (ii) Là động lực huy động các nguồn vốn của địa phương, ODA, và khu vực tư nhân; Nâng cao nhận thức của toàn xã hội về BDKH; (iii) Góp phần cải cách thể chế theo hướng ứng phó có hiệu quả với biến đổi khí hậu; (iv) Xây dựng các luận cứ khoa học cho việc ứng phó có hiệu quả với BDKH; Xác định các giải pháp ứng phó với BDKH trong các lĩnh vực ưu tiên; (v) Cập nhật Kế hoạch hành động ứng phó với BDKH của từng địa phương.

## 2. Một số vấn đề đặt ra đối với cơ chế tài chính hiện nay cho ứng phó với BĐKH

- Các chính sách về tài chính nhằm huy động nguồn lực cho nâng cao hiệu quả ứng phó BĐKH chưa thực sự đầy đủ, đồng bộ, nhất là chưa có cơ chế để khuyến khích, huy động các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

- Còn thiếu các thông tin tổng quan về các thành phần của tài chính BĐKH và các chính sách để huy động các nguồn tài chính từ các quỹ khí hậu quốc tế. Do vậy, mặc dù hiện nay có rất nhiều quỹ hỗ trợ, nhưng các ý tưởng về chương trình/dự án khi trình lên lại bị coi là không hợp lệ.

- Việc đầu tư từ khu vực tư nhân còn thiếu sự hợp tác, đổi mới và hiệu quả từ khu vực công thông qua việc tạo ra môi trường thể chế và đầu tư lành mạnh.

- Cơ chế tăng nguồn thu lấy từ những nguồn vốn của tự nhiên thông qua hệ thống thuế, phí, phạt vi phạm,... còn nhiều hạn chế.

- Nhiều thỏa thuận dự án sử dụng tài chính BĐKH quốc tế không có sự tham vấn của địa phương.

## 3. Giải pháp hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng các nguồn lực tài chính cho BĐKH ở Việt Nam

Thứ nhất, về hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính huy động nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH:

- Tăng quy mô huy động tài chính cho ứng phó BĐKH thông qua việc lựa chọn công cụ giảm nhẹ, đảm bảo sự trung lập về tài khóa, như: đổi mới, hoàn thiện về thuế tài nguyên; Nghiên cứu, xây dựng thuế bảo vệ môi trường; Hoàn thiện chính sách cho thuê môi trường rừng kinh doanh; Hướng tới định giá tích lũy carbon; Xây dựng quy chế điện tái tạo để thu hút các nhà đầu tư điện tái tạo lên lưới; Định giá sản phẩm xăng dầu linh hoạt, phản ánh đủ chi phí; cải cách Quỹ Bình ổn giá xăng dầu,...

- Thúc đẩy hợp tác công tư trong ứng phó với

BĐKH. Để có thể triển khai được mô hình PPP: nhà nước giữ vai trò của rất quan trọng trong việc (i) Khởi xướng hợp tác công tư; (ii) Đối tác trong hợp đồng PPP; (iii) Hỗ trợ các nhà đầu tư tư nhân và (iv) Quản lý sự phát triển của PPP.

- Huy động nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH hậu thông qua các định chế trung gian (thị trường cac bon, trái phiếu xanh,...).

- Huy động nguồn lực tài chính từ nguồn vốn vay ưu đãi và viện trợ của nước ngoài ứng phó với BĐKH; tận dụng hỗ trợ của các Quỹ, nghiên cứu về khả năng, đối tượng, lĩnh vực ưu tiên, cơ chế tiếp cận của Quỹ thích ứng, Quỹ khí hậu xanh; các quy tắc tài chính đã được thống nhất cho hoạt động nâng cao trữ lượng cac-bon, bảo tồn, quản lý rừng bền vững (REDD+) (theo kết luận của COP 19), và các hỗ trợ khác tới năm 2020 đề xuất các dự án phù hợp tiếp cận các nguồn vốn này.

- Sớm thành lập quỹ BĐKH Việt Nam, với cơ chế tài chính có tính độc lập, việc hình thành quỹ này sẽ là địa chỉ thu hút các nguồn tài chính của Nhà nước và xã hội bổ sung cho đầu tư tài chính hỗ trợ cho thích ứng và giảm thiểu của BĐKH.

Thứ hai, hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính, nhằm quản lý nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH:

- Đổi mới công tác lập kế hoạch và dự toán ngân sách cho ứng phó với BĐKH theo hướng chuyển đổi từ việc tập trung vào mục tiêu kinh tế sang mục tiêu phát triển bền vững.

- Nâng cao vai trò của Ủy ban quốc gia về ứng phó với BĐKH; đồng thời tăng cường phối hợp giữa các cơ quan hoạch định chính sách về ứng phó với BĐKH, cũng như liên kết các chính sách với hoạt động ứng phó với BĐKH của các bộ, ngành và tỉnh thành;

- Phân tích ngân sách và chi tiêu liên quan đến BĐKH dựa trên cơ sở bằng chứng sẽ giúp phối hợp quản lý các nguồn lực tài chính hiệu quả hơn giữa đơn vị cấp và đơn vị sử dụng.

- Tăng cường hoạt động giám sát và đánh giá



cũng như cơ chế báo cáo trong năm. Đặc biệt, cần tăng cường tính tự chủ, tính minh bạch, trách nhiệm giải trình và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn để đảm bảo có một cơ chế tài chính vững chắc để chủ động ứng phó với BĐKH và tăng trưởng phát triển kinh tế, đưa đất nước phát triển bền vững.

Thứ ba, về hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính nhằm sử dụng nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH:

- Nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH cần được sử dụng vào những dự án đầu tư có chọn lựa. Nhà nước cần có chiến lược trung và dài hạn để đảm bảo nguồn tài chính bền vững đáp ứng được các hoạt động thích ứng với BĐKH.

- Tiếp tục lồng ghép và tăng cường việc thực hiện chương trình hành động quốc gia ứng phó với BĐKH theo kế hoạch thông qua việc áp dụng tích hợp vào kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và ngắn hạn. Đề xuất về lồng ghép BĐKH vào kế hoạch:

+ Cấp quốc gia: Tiếp cận liên ngành. Chính sách và luật pháp với một cách tiếp cận quốc gia bao gồm chính sách thuế, chính sách tài chính, chính sách thương mại và các quy định quản lý đầu tư khu vực tư nhân, bảo vệ và sử dụng tài nguyên thiên nhiên và quy hoạch không gian quy mô lớn.

+ Cấp ngành/tỉnh: Lồng ghép vào chính sách/kế hoạch ngành và tỉnh. Chính sách với cách tiếp cận theo ngành bao gồm, ví dụ như bộ tiêu chuẩn xây dựng và thiết kế cho phát triển cơ sở hạ tầng, các quy định khung giá cho các loại cây trồng và sử dụng các kỹ thuật nông nghiệp, và chương trình học.

+ Cấp dự án: Các cơ quan cấp dự án chịu trách nhiệm thực hiện một hoạt động hoặc một nhóm các hoạt động cụ thể mà các mục tiêu và các thông số cơ bản (cũng như phân bổ ngân sách) đã được thiết lập bởi cấp cao hơn (thường là một chương trình ngành).

### Tài liệu tham khảo

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014), *Hiệu quả đầu tư của các chương trình, dự án ứng phó với biến đổi khí hậu ở nước ta từ năm 2007 đến nay và ở Đồng bằng sông Cửu Long, đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả đầu tư và sử dụng nguồn vốn*, Báo cáo tham luận tại Hội thảo Việc thực hiện chính sách, pháp luật về ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam.
2. Bộ Tài Nguyên và Môi trường (2014), *Báo cáo liên quan đến bố trí nguồn vốn cho các dự án ứng phó với biến đổi khí hậu phục vụ phiên họp Thường trực Chính phủ ngày 17/9/2014*.
3. Học viện Chính trị Khu vực I (2015), *Hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính trong ứng phó với tác động của BĐKH tại Việt Nam*, Đề tài NCKH cấp Nhà nước, BĐKH-59.

## MECHANISMS AND FISCAL POLICY FOR MOBILIZATION, MANAGEMENT AND UTILIZATION OF FINANCIAL RESOURCES IN RESPONSE TO CLIMATE CHANGE IN VIETNAM

Ha Thi Thuan<sup>(1)</sup>, Pham Thi Thu Huong<sup>(2)</sup>, Tran Hong Thai<sup>(3)</sup>, Hoang Van Hoan<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup>Ministry of Natural Resources and Environment;

<sup>(2)</sup>Department of Water Resources Management;

<sup>(3)</sup>National Center for Hydro-Meteorological Forecasting; <sup>(4)</sup>Academy of Politics, Region I.

*In the XXI century, climate change is becoming major challenge to all humanity. Vietnam is considered as one of 30 countries with heavy losses due to climate change impacts. The response to climate change has become increasingly difficult due to undeveloped economic conditions, limited budget and financial management experience.*

*The paper analyzes the current status of financial mechanisms to respond to climate change, number of existing problems for financial mechanisms to respond to climate change in Vietnam, which proposed a number of solutions on the mechanism, fiscal policy in mobilization, effective management and utilization of financial resources. The proposed solutions have focused on completing mechanisms and policies to: Mobilize, Manage and Utilize financial resources to cope with climate change.*

*Key words: climate change; financial; mechanisms and financial policy; coping with climate change.*