

# CẢI CÁCH TÀI KHÓA XANH NHẪM GẮN KẾT CÁC MỤC TIÊU KINH TẾ VÀ BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG VÌ PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

## GREEN FISCAL REFORM FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN VIETNAM: INITIAL STEPS AND PROSPECTS

*Lê Thị Kim Oanh<sup>1</sup>*

<sup>1</sup>*Trường Đại học Bách khoa, Đại học Đà Nẵng; Email:ltkaoanh@dut.udn.vn*

**Tóm tắt** - “Cải cách tài khóa xanh” - Green Fiscal Reform (GFR) là một quan điểm mới được các nhà hoạch định chính sách và các học giả kinh tế ở nhiều nước phát triển trên thế giới quan tâm trong nhiều năm gần đây. Các số liệu ngân sách sẽ không đơn thuần là phân chia tiền thu từ thuế cho các chương trình khác nhau, mà các khoản mục của ngân sách còn có tác động tới môi trường tự nhiên và xác lập trạng thái hoạt động của các tổ chức trong nền kinh tế theo hướng bền vững. Bài báo này làm rõ về cơ sở lý luận của “cải cách tài khóa xanh” và khái quát về những thay đổi trong cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước theo hướng “xanh hóa” ở Việt Nam những năm gần đây với mục tiêu tăng cường nguồn tài chính đầu tư cho bảo vệ môi trường. Trên cơ sở đó, đề xuất một chu trình và các biện pháp góp phần hoạch định một ngân sách nhà nước “xanh” vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

**Từ khóa** – cải cách tài khóa xanh; cải cách thuế môi trường; ngân sách nhà nước xanh; cơ chế tài khóa môi trường; phát triển bền vững.

### 1. Đặt vấn đề

“Cải cách tài khóa xanh” - Green Fiscal Reform (GFR) là một quan điểm mới được các nhà hoạch định chính sách và các học giả kinh tế ở nhiều nước phát triển trên thế giới quan tâm trong nhiều năm gần đây [8] và được xem như là một trong những tiêu chí đánh giá về chiến lược phát triển bền vững của các quốc gia và sự cam kết của các chính phủ về đảm bảo sự gắn kết các mục tiêu bảo vệ môi trường với các chính sách phát triển kinh tế. Theo đó, ngân sách nhà nước không phải chỉ là một bảng các con số khô khan, mà nó thể hiện trong đó rất rõ ràng các quyết định về phân bổ một cách phù hợp nguồn lực của nhà nước. Với một khoản thu ngân sách nhất định từ thuế, phần chi tiêu cho các chương trình xã hội vì vậy sẽ phải cạnh tranh với các hạng mục chi tiêu khác như phát triển hạ tầng, an ninh quốc phòng, trả nợ công và các ưu tiên tài chính khác. Các số liệu ngân sách sẽ không đơn thuần là phân chia tiền thu từ thuế cho các chương trình khác nhau, mà rõ ràng các khoản mục của ngân sách còn có tác động tới môi trường tự nhiên. Bên cạnh đó, ngân sách nhà nước sẽ xác lập trạng thái hoạt động của các tổ chức trong nền kinh tế. Chính sách về thuế, trợ cấp và những đổi mới về ngân sách sẽ tạo nên các ràng buộc, khuyến khích từ đó định hướng dẫn dắt các hành vi kinh tế mà trong đó không ít các chính sách có thể trở thành đối lập hoặc không gắn kết với mục tiêu lớn hơn là phát triển bền vững trong dài hạn. Chính vì vậy, quan điểm “cải cách tài khóa xanh” là ý tưởng nhằm thay đổi ngân sách nhà nước theo hướng “xanh hóa”. Bản thân ngân sách nhà nước cũng phải đạt được yêu cầu cân đối bền

**Abstract** - Green fiscal reform (GFR) is a new concept which has greatly attracted concern and acceptance among policy makers and economic researchers in industrialized countries in Europe and Japan recently. According to this viewpoint, state budget and its items are not simply an allocation of the tax revenues for different public programs but also imposing considerable impacts on the environmental status and on the operation of economic sectors towards sustainable development. This paper thus has introduced the concept of Green fiscal reform and its theoretical bases, and reviewed recent “green” changes in the State budget structure in Vietnam in order to increase financial investment in environmental protection. The paper then also recommends a green budgeting life cycle and practical considerations to effective implementation for planning annual green State budget towards sustainable socio-economic development.

**Key words** – green fiscal reform; environmental tax reform; green state budget; environmental fiscal mechanism; sustainable development.

vững và đồng thời trở thành cơ chế có hiệu lực hơn cho mục tiêu phát triển bền vững. Các mối quan tâm kinh tế phải được tích hợp cùng với các mối quan tâm xã hội và môi trường, tạo nên sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững đảm bảo công bằng cho các thế hệ tương lai.

Ở Việt Nam, khái niệm “cải cách tài khóa xanh” cho đến nay vẫn còn khá mới mẻ mặc dù trong những năm qua, nhà nước đã chú trọng tăng cường sử dụng các công cụ thị trường, đặc biệt là thuế và phí môi trường để kiểm soát các hoạt động gây tác động có hại đến môi trường, đồng thời tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Mục đích của bài báo này là làm rõ về cơ sở lý luận của “tài khóa xanh” và “cải cách tài khóa xanh” và khái quát về những chuyển biến bước đầu trong cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước hàng năm theo hướng “xanh hóa” ở Việt Nam những năm gần đây với mục tiêu tăng cường nguồn tài chính đầu tư cho bảo vệ môi trường. Trên cơ sở đó, đề xuất một chu trình và các biện pháp góp phần hoạch định một ngân sách nhà nước “xanh” vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội bền vững.

### 2. Cơ sở lý thuyết và các quan niệm về “cải cách tài khóa xanh”

Trên thực tế, quan điểm “cải cách tài khóa xanh” – green fiscal reform (GFR) hay environmental fiscal reform – đã xuất hiện từ hơn 25 năm qua, và được xem như một hình thức đặc biệt của công cụ chính sách công, không những đã được phân tích bởi nhiều học giả và cơ quan nghiên cứu kinh tế mà còn được thực hiện ở nhiều quốc gia trên thế giới. GFR đã được đề cập trong các tài liệu nghiên cứu với nhiều cách quan niệm, từ “cải cách

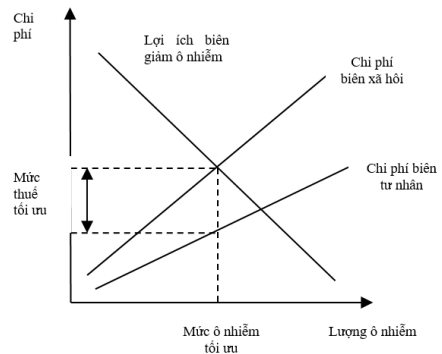
thuế môi trường” (Environmental Tax Reform - ETR), “cải cách tài khóa môi trường” (Environmental Fiscal Reform - EFR), đến việc hình thành “cơ chế tài khóa môi trường” (Environmental Fiscal Mechanism - EFM).

### 2.1. Cơ sở lý thuyết của GFR

Về cơ sở, “cải cách tài khóa xanh” - GFR được xây dựng dựa trên nền tảng lý thuyết kinh tế học môi trường, xuất phát từ một trong những luận điểm căn bản được chỉ ra trong lý thuyết kinh tế học môi trường là các thất bại của thị trường về mặt môi trường chính là nguyên nhân dẫn tới ô nhiễm và sự hủy hoại môi trường quá mức, và vấn đề này có thể điều chỉnh được bằng sự can thiệp của nhà nước thông qua các chính sách môi trường. Trong số các công cụ chính sách môi trường thì công cụ thuế môi trường được cho là có hiệu quả hơn so với các quy định pháp luật, và có hiệu lực hơn so với các thỏa thuận tự nguyện hoặc các biện pháp tuyên truyền giáo dục.

Từ những năm 20 của thế kỷ trước, Pigou đã đưa ra lý thuyết về áp dụng thuế môi trường với lý do là thuế môi trường có thể sử dụng để điều chỉnh được các ngoại tác tiêu cực bằng thị trường [6]. Theo lý thuyết kinh tế học, ngoại tác tiêu cực khiến cho giá của hàng hóa và dịch vụ tiêu dùng nhỏ hơn chi phí của hàng hóa dịch vụ đó đối với xã hội, Pigou đã chứng minh rằng thuế sẽ là công cụ nội hóa các ngoại tác này như minh họa trong đồ thị Hình 1. [6], [7]

Mức thuế tối ưu sẽ có tác dụng điều chỉnh lượng ô nhiễm đến điểm hiệu quả, đó là giao điểm giữa đường lợi ích biên của giảm ô nhiễm và đường chi phí biên của xã hội. Nếu không có sự can thiệp này thì thị trường sẽ cân bằng tại giao điểm giữa lợi ích biên của giảm thiểu ô nhiễm và chi phí biên tư nhân, nói một cách khác đó là mức ô nhiễm chưa tối ưu [7]. Nhưng việc xác định mức tối ưu của ô nhiễm lại không hề đơn giản, điều này cũng có nghĩa là việc áp dụng thuế Pigou sẽ rất khó khăn trong thực tế. Chính vì vậy, Baumol và Oates (1971) đã chứng minh và đề xuất một cách tiếp cận khác để có thể áp dụng được thuế môi trường mà không nhất thiết phải xác định được mức thuế tối ưu. Trong lý thuyết, cách tiếp cận này gọi là tiếp cận theo tiêu chuẩn và định giá, theo đó việc đầu tiên là chọn mức tiêu chuẩn môi trường cần đạt và sử dụng thuế môi trường để điều chỉnh mức ô nhiễm đạt tới mức tiêu chuẩn mong muốn [2]. Hầu hết chính sách áp dụng hiện tại đều theo cách tiếp cận này, bằng cách đưa ra các loại thuế môi trường hoặc tăng mức thuế để đạt được các mục tiêu lợi ích môi trường, cụ thể là giảm ô nhiễm môi trường và tiêu thụ tài nguyên.



Hình 1. Sự phân bổ hiệu quả lượng ô nhiễm [6], [7]

Khái niệm ETR không chỉ tập trung vào việc áp dụng thuế môi trường mà còn bao gồm cả việc quay vòng đưa trở lại các nguồn thu này vào nền kinh tế, trong đó hình thức được thừa nhận rộng rãi nhất là dùng các nguồn thu này để giảm bớt tác động bóp méo của các loại thuế khác như thuế đánh vào lao động nhằm tăng việc làm và phúc lợi xã hội, theo Oates (1995), đó là khả năng đạt được sự “phân phối kép”. Giả thuyết phân phối kép (double dividend hypothesis) của Oates chỉ ra rằng việc tăng thuế đánh vào các hoạt động gây ô nhiễm có thể mang lại cùng lúc hai lợi ích. Thứ nhất là cải thiện chất lượng môi trường và thứ hai là cải thiện hiệu quả của nền kinh tế từ việc sử dụng nguồn thu từ thuế môi trường để giảm các loại thuế khác (như thuế thu nhập) đang có xu hướng làm sai lệch cung về lao động và các quyết định tiết kiệm [4].

Tác động phân phối và tiềm năng làm mất đi lợi thế cạnh tranh của các doanh nghiệp cũng thường được đề cập như là những cản trở cho việc áp dụng rộng rãi ETRs. Tuy nhiên trong thực tế xây dựng chính sách, những quan ngại về tác động phân phối được giải quyết bằng các biện pháp thích hợp khi sử dụng nguồn thu từ thuế. Còn ảnh hưởng tới lợi thế cạnh tranh đã được một số nhà nghiên cứu chứng minh rằng chính các quy định môi trường bao gồm thuế môi trường có thể làm tăng hiệu quả và thúc đẩy nỗ lực đổi mới sáng tạo của doanh nghiệp nhờ vậy mà lợi thế cạnh tranh của các ngành công nghiệp chịu ảnh hưởng của thuế sẽ được cải thiện liên tục qua thời gian, và hiệu quả đạt được sẽ bù đắp lại các chi phí doanh nghiệp đã phải chi ra nhằm tuân thủ các quy định môi trường.

### 2.2. Khái niệm “cải cách tài khóa xanh”- từ ETR đến GFR

Cho đến hiện tại, mặc dù khái niệm và các nguyên tắc căn bản của GFR hay ETR/EFR được áp dụng khá rộng rãi ở nhiều quốc gia, tuy nhiên lại chưa có một định nghĩa chung thống nhất cho các thuật ngữ này trong lý thuyết và thực tiễn. Cơ quan Môi trường Cộng đồng Châu Âu (EEA) định nghĩa ETR là “một sự cải cách hệ thống thuế quốc gia trong đó có sự dịch chuyển các đối tượng chịu thuế từ các hình thức thuế truyền thống như lao động (thuế thu nhập) sang các hoạt động gây hại cho môi trường như khai thác tài nguyên hoặc gây ra ô nhiễm” [3]. Vì vậy, ETR thực chất là một chính sách chuyển dịch thuế trong đó việc đánh thuế sẽ chuyển từ các đối tượng “tốt” như lao động (như thuế thu nhập) hay vốn (thuế doanh nghiệp) sang các đối tượng “xấu” (ô nhiễm, hủy hoại tài

nguyên) nhờ vậy đảm bảo rằng các tín hiệu giá cả sẽ tạo ra khuyến khích để người tiêu dùng và nhà sản xuất thay đổi hành vi. Cơ sở cho việc áp dụng thuế môi trường trong khuôn khổ của ETR là một lập luận được thừa nhận chung rằng thuế là một công cụ để đạt tới mục tiêu chính trị một cách hiệu lực và ít tốn chi phí.

Một số các định nghĩa rộng hơn áp dụng với mô hình cải cách tài khóa môi trường (EFR). Ví dụ, Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD) mô tả khái niệm EFR là “một loạt các biện pháp thuế và giá cả để nhằm tăng thu ngân sách đồng thời thúc đẩy các mục tiêu môi trường” [5]. Khác nhau cơ bản trong các cách phân loại này là ETR tập trung nhấn mạnh vào việc thay đổi hệ thống thuế quốc gia, nghĩa là một chương trình chính sách dịch chuyển thuế, so với EFR lại bao hàm ở phạm vi rộng hơn đó là các biện pháp kinh tế có tiềm năng được thực hiện, bên cạnh các biện pháp thuế còn bao hàm các chính sách giá cả trong lĩnh vực nước và chất thải, cũng như các chính sách nhằm cải cách các khoản trợ cấp.

Từ đó có thể thấy rằng cũng không có gì là ngạc nhiên khi các quốc gia với bối cảnh và tình huống khác nhau sẽ nhìn nhận về ETR và EFR khác nhau cả về mục tiêu và cách thức thực hiện, vì thế việc chỉ ra một khái niệm chung cho tất cả các trường hợp là không thể. Tuy vậy hầu như ý định đằng sau các chương trình ETR/EFR đều có một điểm chung về mục tiêu chính sách là tạo ra các lợi ích môi trường bằng việc giảm ô nhiễm và sử dụng tài nguyên. Việc đạt được mục tiêu này chủ yếu phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế, tài chính, thể chế, pháp luật và môi trường tại mỗi quốc gia và những điều kiện này ảnh hưởng tới quyết định lựa chọn công cụ kinh tế được sử dụng.

Trên thực tế, phạm trù “cải cách tài khóa xanh” - GFR bao quát rộng hơn “cải cách thuế môi trường”. ETR có thể khuyến khích một sự dịch chuyển trong cấu trúc đánh thuế từ lao động hay vốn sang các tác động xấu về môi trường, và nhờ vậy góp phần làm “xanh” nguồn thu của ngân sách nhà nước. Với GFR, trong đó không chỉ bao gồm việc xác định tỷ trọng chi ngân sách nhà nước cho hoạt động bảo vệ môi trường mà còn có thể gồm cả việc xóa bỏ các khoản chi trợ cấp về sử dụng năng lượng, nước và các loại phân bón hóa học và thuốc bảo vệ thực vật, từ đó góp phần làm “xanh” đối với các khoản chi từ ngân sách nhà nước. GFR là nền tảng để xây dựng “cơ chế tài khóa môi trường” – environmental fiscal mechanism hay “ngân sách nhà nước xanh” (green state budget) trong đó bao hàm cả việc xây dựng các thể chế nhằm quản lý một cách hiệu quả và hiệu lực các khoản thu chi về môi trường của ngân sách nhà nước. Những cơ chế như vậy vẫn còn khiếm khuyết ở các nước đang phát triển, bao gồm các nước ở Đông Nam Á trong đó có Việt Nam, nhưng lại hết sức cần thiết cho việc thực hiện cải cách thuế môi trường lẫn cải cách tài khóa môi trường một cách hiệu lực.

### 3. Những chuyển biến theo hướng “xanh” trong cấu trúc tài khóa tại Việt Nam

Mặc dù các quan điểm về ETR và GFR còn chưa phổ biến ở Việt Nam nhất là trong thực tiễn xây dựng chính

sách và chiến lược phát triển kinh tế xã hội, nhưng trước những áp lực từ vấn đề ô nhiễm môi trường và nhu cầu tài chính đầu tư cho bảo vệ môi trường, trong thời gian qua chính phủ đã có rất nhiều nỗ lực để cải cách chính sách tài khóa nhằm phục vụ cho các nhiệm vụ bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

#### 3.1. “Xanh hóa” nguồn thu: ban hành các loại thuế và phí môi trường

Dựa trên cơ sở pháp lý được quy định trong Luật Bảo vệ Môi trường 2005, thuế môi trường và các cơ chế giá cả như phí và lệ phí môi trường đã được đưa vào áp dụng, tạo thêm nguồn thu cho ngân sách nhà nước, cùng với một số các công cụ kinh tế khác như ký quỹ môi trường, xây dựng quỹ môi trường các cấp từ trung ương đến địa phương nhằm hỗ trợ tài chính cho các hoạt động xử lý ô nhiễm, bảo vệ môi trường.

Đến thời điểm hiện tại có 4 loại thuế và phí trực tiếp liên quan tới mục tiêu bảo vệ môi trường đã được ban hành, gồm: thuế bảo vệ môi trường, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải, phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn, và phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản.

**Bảng 1: Các loại thuế và phí môi trường**

| Năm áp dụng | Nội dung                                           |
|-------------|----------------------------------------------------|
| 2005        | Phí bảo vệ môi trường đối với nước thải            |
| 2007        | Phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn        |
| 2008        | Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản |
| 2012        | Thuế bảo vệ môi trường                             |

Như vậy, bắt đầu từ năm 2005, nguồn thu ngân sách nhà nước có thêm các khoản thu từ thuế/phí “xanh”. Các khoản thu từ phí hầu hết được đưa vào ngân sách địa phương. Tuy nhiên, số tiền thu từ phí hết sức khiêm tốn do việc triển khai còn nhiều bất cập. Cụ thể là phí bảo vệ môi trường đối với nước thải có mức thu thấp hơn nhiều so với chi phí xử lý ô nhiễm, vì vậy, tính khuyến khích chưa đủ mạnh, chưa thúc đẩy các doanh nghiệp áp dụng các biện pháp giảm thiểu; thuế và phí chưa thực hiện được chức năng thúc đẩy giảm thiểu ô nhiễm theo nguyên tắc “người gây ô nhiễm phải trả”. Phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn đến nay hầu như chưa triển khai. Phí bảo vệ môi trường đối với khai thác khoáng sản đang được giao cho các địa phương triển khai nên cũng rơi vào tình trạng “quản yếu” và “thu thiếu” ở khá nhiều nơi. Chế tài xử phạt và đền bù thiệt hại đối với những vi phạm pháp luật về bảo vệ môi trường còn nhiều lỗ hổng.

Hơn nữa, trong báo cáo cân đối thu cân đối ngân sách nhà nước chưa có khoản mục thể hiện nguồn thu từ thuế “xanh” cho đến năm 2012. Năm 2012 là năm đầu tiên triển khai thực hiện Luật Thuế bảo vệ môi trường (thu trên 5 nhóm sản phẩm: xăng dầu, than đá, dung dịch HCFC, túi nylon, và một số loại thuốc diệt cỏ, bảo quản lâm sản, khử trùng thuộc nhóm hạn chế sử dụng), và cũng là năm đầu tiên trong hạng mục thu cân đối ngân sách nhà nước có mục ghi riêng cho khoản thu từ thuế bảo vệ môi

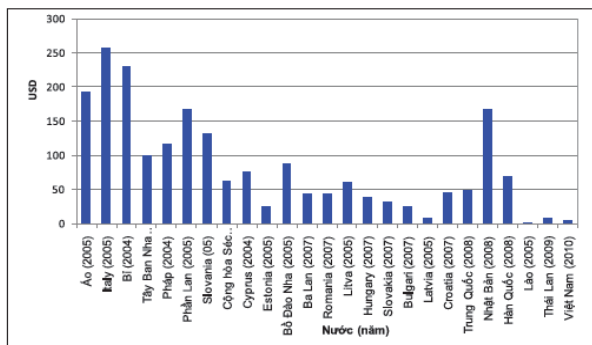
trường. Theo đó, năm 2012 và 2013, mỗi năm dự toán nguồn thu từ thuế bảo vệ môi trường ước đạt lần lượt là 13.200 và 14.925 tỷ đồng (chiếm khoảng 1,6 – 1,7% tổng dự toán thu ngân sách)

### 3.2. Đưa ưu tiên bảo vệ môi trường vào khoản mục chi tiêu của ngân sách nhà nước

Thời kỳ trước năm 2006, ngân sách hàng năm cho bảo vệ môi trường được xem là một mục trong chi tiêu thường xuyên của khoa học và công nghệ trong ngân sách nhà nước. Một số nguồn cho các hoạt động liên quan tới bảo vệ môi trường được phân bổ trong chi tiêu phát triển kinh tế. Trong danh mục các khoản chi ngân sách nhà nước, chưa có mục chi dành riêng cho hoạt động bảo vệ môi trường. Trong giai đoạn này, tổng chi ngân sách cho sự nghiệp môi trường chỉ khoảng 150 – 200 tỷ đồng mỗi năm, trong đó 75% dành cho điều tra cơ bản, cải thiện cơ sở hạ tầng và công tác bảo vệ môi trường; 25% còn lại dành cho đầu tư phát triển các dự án xây dựng các trạm quan trắc và phân tích môi trường của các Bộ và tỉnh thành [1].

Đến năm 2006, thực hiện Nghị quyết 41-NQ/TƯ của TƯ Đảng về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước và chiến lược bảo vệ môi trường quốc gia đến năm 2010, Quốc hội đã phê chuẩn đồng ý dành tối thiểu 1% ngân sách nhà nước hàng năm chỉ cho các hoạt động bảo vệ môi trường bắt đầu từ năm 2007. Kết quả là đến nay, đầu tư cho công tác BVMT từ ngân sách nhà nước đã tăng hơn nhiều lần so với trước đó. Theo Bộ Tài chính, năm 2009, tổng chi ngân sách nhà nước cho công tác BVMT khoảng 5.264 tỷ đồng, trong đó chi ngân sách trung ương là khoảng 850 tỷ, chi ngân sách địa phương là 4.414 tỷ đồng. Đến năm 2010, con số này là 6.590 tỷ đồng (trung ương 980 tỷ, địa phương 5.610 tỷ). Mức chi ngân sách hàng năm này được thực hiện theo đúng tỷ lệ đã phê duyệt (1% tổng chi ngân sách kể từ năm 2007) và duy trì cho đến hiện tại.

So với GDP, tỷ lệ chi ngân sách cho môi trường hàng năm ở Việt Nam hiện mới chỉ đạt xấp xỉ 0,3- 0,4% GDP. Trong khi đó ở Trung Quốc và các nước ASEAN đầu tư cho môi trường trung bình hàng năm chiếm khoảng 1% GDP, Ở các nước phát triển thường chiếm 2-3% GDP. So sánh bình quân đầu người, tỷ lệ chi cho môi trường từ nguồn ngân sách chỉ đạt 4.5 USD/người năm 2010. Tỷ lệ này thấp hơn nhiều so với mức trung bình của các nước trên thế giới (bằng khoảng 5% so với mức trung bình).



Hình 2: Chi cho môi trường từ ngân sách Nhà nước bình

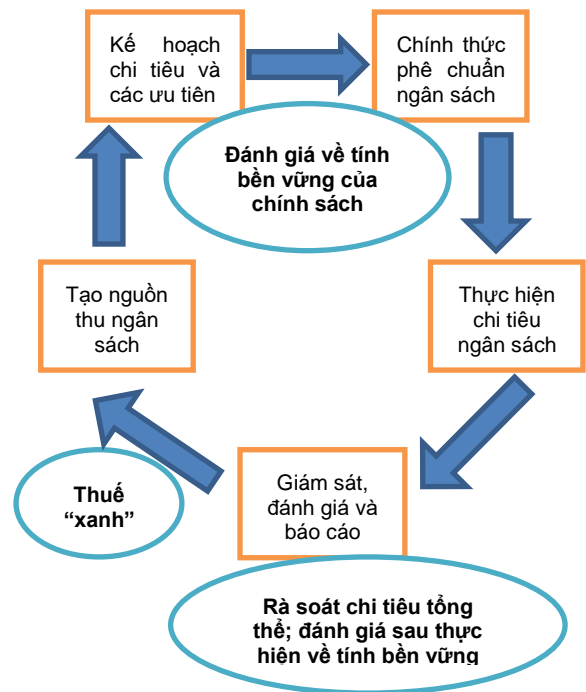
quân đầu người ở một số nước[1]

Bên cạnh đó, các báo cáo giám sát cho thấy, việc sử dụng nguồn kinh phí 1% ngân sách cho sự nghiệp môi trường còn dàn trải, kém hiệu quả, có một số địa phương còn sử dụng nguồn kinh phí này vào mục đích khác thậm chí sử dụng sai mục đích. Hầu hết nguồn kinh phí sự nghiệp môi trường của địa phương được sử dụng cho thu gom chất thải đô thị nên các nội dung chi khác bị hạn chế, không đạt được hiệu quả mong muốn. Do tính chất là nguồn chi thường xuyên nên kinh phí từ nguồn này không thể bố trí để đầu tư giải quyết triệt để các vấn đề môi trường bức xúc đang ngày càng gia tăng.

Việc phân bổ, thực hiện nguồn chi ở nhiều địa phương chưa có sự tham gia của cơ quan chuyên môn (Sở Tài nguyên và Môi trường), chưa có sự giám sát chặt chẽ của Hội đồng nhân dân các cấp.

### 3.3. Hướng tới “cải cách tài khóa xanh” phục vụ mục tiêu phát triển bền vững ở Việt Nam

Để GFR trở nên có hiệu lực thực sự và tạo động lực cho sự phát triển bền vững, một chu trình lập dự toán và chi tiêu ngân sách nhà nước “xanh” được đề xuất thể hiện trong Hình 3.



Hình 3: Chu trình xây dựng ngân sách nhà nước “xanh”

Để thực hiện chu trình này, trước hết, khi lập kế hoạch chi tiêu và phê chuẩn ngân sách, cần phải tiến hành một bước đánh giá xác định trước các khoản mục chi tiêu ngân sách nhà nước trên quan điểm phát triển bền vững. Việc giám sát và đánh giá sau khi thực hiện cũng hết sức cần thiết để cung cấp thông tin phản hồi phục vụ cho việc xây dựng kế hoạch ngân sách kỳ kế tiếp. Và các khoản thuế xanh sẽ góp phần quan trọng việc tạo nguồn thu cho ngân sách nhà nước. Các biện pháp này cho phép chính phủ thiết lập và thực hiện chu trình xây dựng ngân sách nhà nước “xanh” đối với cả nguồn thu lẫn các khoản mục chi

tiêu.

Đến nay, tuy cấu trúc ngân sách nhà nước hiện đã có những chuyển biến bước đầu theo hướng “xanh” như phân tích ở trên. Nhưng để tạo điều kiện thuận lợi cho việc thực hiện chu trình trên, từ đó tiến tới xây dựng một cơ cấu ngân sách “xanh” thực sự, trong thời gian tới cũng cần xem xét ra soát và điều chỉnh để đảm bảo hiệu quả và hiệu lực của các nguồn thu từ thuế và phí môi trường. Cụ thể, các loại phí môi trường đang áp dụng đều có mức thu còn thấp, với phạm vi tương đối hẹp. Thuế bảo vệ môi trường cũng đã được triển khai. Tuy nhiên các loại thuế và phí cũng chưa thực sự có một thiết kế tốt và vẫn còn thiếu tính khuyến khích về môi trường, vì vậy cần phải tiếp tục được điều chỉnh bổ sung về đối tượng thu, mức thu và phương thức quản lý thu thuế/phi trong thời gian tới.

Nhà nước cũng đã khẳng định việc dành 1% tổng chi ngân sách nhà nước cho công tác bảo vệ môi trường, tuy nhiên mục đích, phạm vi và nguyên tắc chi tiêu đối với các hoạt động bảo vệ môi trường cần được chính quyền các cấp xác lập cụ thể, đặc biệt là ở cấp địa phương. Điều này nhằm đảm bảo hiệu quả và hiệu lực về mặt môi trường của các khoản chi từ ngân sách. Đặc biệt, nên chú trọng vào việc giải quyết các điểm nóng về ô nhiễm môi trường, quản lý chất thải, xử lý và ngăn ngừa ô nhiễm và suy thoái môi trường.

#### 4. Kết luận

Việt Nam đang trong thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa, Đảng và nhà nước rất quan tâm gắn kết chặt chẽ giữa phát triển kinh tế và bảo vệ môi trường để đất nước phát triển bền vững, Nghị quyết Đại hội lần thứ XI của Đảng chỉ rõ: "Chú trọng phát triển kinh tế xanh, thân thiện với môi trường; từng bước phát triển năng lượng

sạch, sản xuất sạch, tiêu dùng sạch". Chính phủ cũng đã đề ra chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020 và tầm nhìn đến 2050 tập trung vào ba mục tiêu: giảm khí thải nhà kính, xanh hóa sản xuất và xanh hóa tiêu dùng. Ngân sách nhà nước vì vậy cũng cần được đổi mới, được “xanh hóa” bằng các công cụ tài chính, chính sách thuế theo định hướng hỗ trợ cho hoạt động bảo vệ môi trường. Con đường “cải cách tài khóa xanh” để hướng tới xây dựng ngân sách “xanh” cho phép kết hợp các mục tiêu môi trường vào trong quá trình xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế, nhờ vậy hỗ trợ hiệu quả cho việc thực thi các chiến lược và chính sách phát triển bền vững.

#### TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1] Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2010, “Báo cáo Môi trường quốc gia năm 2010: Tổng quan Môi Trường Việt Nam”, Hà Nội.
- [2] Baumol W. và Oates W. ,1971, “The use of standards and prices for the protection of the environment”, Swedish Journal of Economics, 73(1), trang 42-54.
- [3] European Environment Agency (EEA), 2005, “Market base instruments in environmental policy in Europe”, EEA Technical Report No. 8/2005, Copenhagen.
- [4] Oates W. E. , 1995, “Green taxes: can we protect the environment and improve the tax system at the same time?., Southern Economic Journal, 61 (4), trang 914-922.
- [5] Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2005, “Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction”, DAC Guidelines and Reference Series, OECD: Paris
- [6] Pigou A.C., 1920, “The Economics of Welfare”, Macmillan, London.
- [7] Speck S. Summerton P., Lee D., Wiebe K.S., 2011, “Environmental taxes and ETRs in Europe: the current situation and a review of the modelling literature”, Oxford University Press, Oxford, trang 99 – 130.
- [8] World Bank, 2005, “Environmental Fiscal Reform: What should be done and How to achieve it”, World Bank: Washington DC.

(BBT nhận bài: 30/4/2014, phản biện xong: 07/5/2014)