

THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH CHO BIẾN ĐỔI KHÍ HẬU Ở MỘT SỐ QUỐC GIA VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

Hà Huy Ngọc

Tóm tắt: Biến đổi khí hậu là một trong những thách thức lớn nhất đối với nhân loại trong thế kỷ XXI, biến đổi khí hậu tác động nghiêm trọng đến kinh tế - xã hội, sinh kế và an ninh môi trường thế giới. Do đó, việc huy động và sử dụng nguồn lực tài chính cho hoạt động thích ứng và giảm nhẹ có vai trò quan trọng trong việc ứng phó với ảnh hưởng của biến đổi khí hậu. Hiện nay, các định chế tài chính toàn cầu, hay các quốc gia đều luôn có các cơ chế để tạo ra kênh huy động tài chính bền vững cho biến đổi khí hậu và đồng thời phải sử dụng nguồn lực này một cách có hiệu quả tốt nhất. Bài viết này sẽ tập trung nghiên cứu, phân tích sâu kinh nghiệm về thực hiện chính sách tài chính của một số quốc gia có nhiều tiềm năng đóng và đang hỗ trợ Việt Nam thích ứng với biến đổi khí hậu, như: Hàn Quốc, Thái Lan và Hà Lan. Trên cơ sở đó rút ra một số bài học kinh nghiệm về việc thiết kế các cơ chế, chính sách nhằm huy động, quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính cho hoạt động này.

Từ khóa: Chính sách; thực hiện chính sách tài chính; biến đổi khí hậu.

Mở đầu

Chính sách tài chính công là chính sách của Nhà nước về sử dụng các công cụ tài chính bao gồm hệ thống các quan điểm, mục tiêu, chủ trương và giải pháp về tài chính tiền tệ của Nhà nước phù hợp với bối cảnh của đất nước trong từng giai đoạn nhằm bồi dưỡng, khai thác, huy động và sử dụng các nguồn tài chính đa dạng phục vụ có hiệu quả cho việc thực hiện kế hoạch và chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia trong từng thời kỳ. Xuất phát từ các khái niệm trên, có thể hiểu, chính sách tài chính ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) là những quyết định, quy định của Nhà nước được cụ thể hoá trong việc huy động, phân bổ và sử dụng các nguồn lực tài chính nhằm thực hiện phục vụ có hiệu quả mục tiêu ứng phó với BĐKH của quốc gia trong từng giai đoạn nhất định.

Chính sách tài chính ứng phó với BĐKH thể hiện chủ trương của cơ quan/tổ chức xây dựng chính sách trong việc huy động, phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính ứng phó với BĐKH thực

hiện các mục tiêu thích ứng và giảm thiểu nhằm phát triển bền vững. Trong đó, (i) Chính sách huy động nguồn tài chính được hiểu là việc nghiên cứu, xây dựng chính sách nhằm phát hiện, khai thác và huy động được mọi nguồn lực tài chính cả trong nước và quốc tế phục vụ cho ứng phó với BĐKH; (ii) Chính sách quản lý nguồn lực tài chính được hiểu là việc sử dụng các công cụ để giám sát, quản trị, điều tiết, cân đối, kiểm tra, thanh tra, đánh giá,... tất cả, toàn diện các công việc, các quy trình, các khâu của quy trình từ xây dựng kế hoạch tìm kiếm nguồn lực tài chính, khai thác, huy động cho đến việc giải ngân sử dụng nguồn lực tài chính, cũng như chi phí cho mọi công việc, mọi hoạt động liên quan đến hạn chế, giảm thiểu, hoặc thích ứng với BĐKH; (iii) Chính sách tài chính sử dụng nguồn tài chính, được hiểu là việc nghiên cứu, xây dựng chính sách nhằm tập trung nguồn lực tài chính đã huy động được để thực hiện việc phân phối, giải ngân, chi tiêu cho mục đích ứng phó với BĐKH (thích ứng hoặc giảm nhẹ);

Chính sách tài chính ứng phó với BĐKH là một thành tố quan trọng của chính sách ứng phó với BĐKH. Vì vậy, trong quá trình ban hành chính sách tài chính nhằm huy động, quản lý và sử dụng nguồn lực tài chính ứng phó BĐKH thì đòi hỏi phải có sự phối hợp đồng bộ giữa các bộ, ban ngành trong việc hoạch định, thực thi chính sách ứng phó với BĐKH

1. Kinh nghiệm thực hiện chính sách tài chính cho ứng phó với biến đổi khí hậu của một số quốc gia

1.1. Kinh nghiệm Hàn Quốc

1.1.1. Cơ chế, chính sách huy động vốn cho ứng phó biến đổi khí hậu

Thực hiện huy động vốn thông qua chính sách chi ngân sách hỗ trợ tăng trưởng xanh

Hướng đến mục tiêu tăng trưởng xanh, ứng phó với BĐKH, Chính phủ Hàn Quốc đã tăng chi ngân sách nhà nước cho môi trường và tăng trưởng xanh. Trong đó, chính sách tăng chi ngân sách nhà nước cho đầu tư nghiên cứu và triển khai cũng như phát triển công nghệ xanh hướng đến việc khuyến khích tiết kiệm năng lượng và bảo vệ môi trường có thể được coi là một phần trọng điểm trong chiến lược tăng trưởng xanh của Hàn Quốc. Theo Kế hoạch 5 năm về tăng trưởng xanh (2009 - 2013), tổng ngân sách dành cho tăng trưởng xanh của Hàn Quốc trong 5 năm là 90 tỷ USD (tương đương 2% GDP mỗi năm), trong đó năm 2009 là 14 tỷ USD và năm 2010 là 17 tỷ USD. Chính phủ cũng tăng cường chi đầu tư và phát triển xanh từ mức 1,2 tỷ USD (năm 2008) lên 1,8 tỷ USD trong năm 2010, chủ yếu, tập trung vào các công nghệ xanh cơ bản như pin, hạt nhân, lưu trữ các-bon, lưới điện thông minh, pin năng lượng mặt trời... (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015). Kế hoạch này nhằm đạt được những mục tiêu cơ bản của Chiến lược tăng trưởng xanh. Bên cạnh đó, Chính phủ Hàn Quốc thực hiện các chương trình quốc gia về tăng trưởng xanh bằng cách ưu tiên cho các chương trình liên quan đến giáo dục và đào tạo thay vì trợ cấp trong các khu vực tư nhân hay tạo việc làm trực tiếp trong khu vực công.

Chính phủ Hàn Quốc cũng có chính sách hỗ trợ tài chính khuyến khích các công ty đầu tư phát triển công nghệ mới hiệu quả làm giảm lượng phát thải CO₂, cung cấp hỗ trợ lớn cho các công ty đã xây dựng mục tiêu phát thải thông qua các gói tài chính như công ty dịch vụ năng lượng sẽ được mở rộng quỹ gấp 3 lần từ 125 triệu USD lên 360 triệu đô chi cho hoạt động thiết lập cơ sở hạ tầng sử dụng năng lượng hiệu quả và thực hiện các bon thấp, trong đó Chính phủ trợ cấp lên tới 50%, 90% chi phí kiểm toán năng lượng là hỗ trợ cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

Thực hiện huy động vốn cho ứng phó với BĐKH thông qua chính sách thuế xanh

Hàn Quốc đã thiết lập một hệ thống thuế xanh bao gồm: (i) Chính sách thuế các-bon để chuẩn bị cho xu hướng tương lai của thị trường các-bon, thuế các bon sẽ tạo áp lực cho các công ty Hàn Quốc đang sử dụng các công nghệ phát thải nhiều CO₂; (ii) Chính sách thuế đối với nhiên liệu hóa thạch với phương thức thu theo mức thu tuyệt đối (tính trên khối lượng, thể tích của sản phẩm), trong đó: xăng và dầu thay thế tương tự: 0,32 USD/lit; dầu diesel và dầu thay thế tương tự: 0,9 USD/lit;

Chính phủ Hàn Quốc thực hiện chính sách ưu đãi thuế cho các doanh nghiệp có hoạt động khoa học và công nghệ; hoặc ưu đãi thuế đối với doanh nghiệp công nghệ cao, doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao; ưu đãi thuế đặc biệt hỗ trợ cho hoạt động lắp cơ sở vật chất phát triển các bon thấp, sử dụng hiệu quả năng lượng, hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoạt động trong ngành công nghiệp và công nghệ xanh nhằm thúc đẩy việc phát triển những ngành công nghiệp và công nghệ xanh. Thực hiện cắt giảm thuế thu nhập và thuế doanh nghiệp, cụ thể: thuế thu nhập được giảm 2% (Kim, 2013).

Huy động nguồn lực tài chính cho BĐKH từ cộng đồng xã hội

Thông qua việc thực hiện nhiều chính sách ưu đãi đối với các sản phẩm thân thiện với môi trường, giúp các doanh nghiệp giảm thiểu chi phí sản xuất; khuyến khích chuyên sang phương thức mua sắm công thân thiện với môi trường; phát

triển hệ thống thẻ xanh để khuyến khích các hộ gia đình và các công ty giảm sử dụng điện, nước và khí đốt nhằm giảm gánh nặng chi phí cho việc cải thiện môi trường, và giảm phát thải khí nhà kính. Đồng thời, sử dụng loại thẻ tích điểm cho những người tiêu dùng tiết kiệm sử dụng năng lượng. Điểm tích lũy sẽ được quy ra thành tiền mặt đối với doanh nghiệp.

Việc hình thành Quỹ khí hậu xanh đã tạo nên động lực thúc đẩy tăng trưởng xanh ở Hàn Quốc. Căn cứ vào tầm nhìn quốc gia và nền tảng luật pháp cho tăng trưởng xanh, Hàn Quốc đã đưa ra các giải pháp thúc đẩy các tiềm năng phát triển năng lượng mới và năng lượng tái tạo (Jung và cộng sự, 2012).

1.1.2. Cơ chế phân bổ, sử dụng và quản lý giám sát vốn cho ứng phó với biến đổi khí hậu

Phân bổ vốn cho thực hiện các chương trình dự án

Chính phủ Hàn Quốc đã thiết lập “nguyên tắc 2% ngân sách” và thực hiện phân bổ 2% ngân sách cho việc thực hiện các chiến lược tăng trưởng xanh. Lượng đầu tư này chiếm khoảng 7-8% tổng chi tiêu hàng năm và vượt đề xuất định mức đầu tư cho tăng trưởng xanh của UNEP là 1% GDP (UNEP, 2011).

Chiến lược quốc gia về “tăng trưởng xanh, cacbon thấp” của Hàn Quốc đã xác định tỷ lệ NLTT trong tổng cung năng lượng là 2,7% (năm 2009), 3,78% (năm 2013) và 6,08% (năm 2020). Trong giai đoạn 2009 - 2013, Hàn Quốc tiếp tục đầu tư 141,1 tỷ USD cho công nghệ xanh. Chính phủ đầu tư 2% GDP cho chiến lược tăng trưởng xanh trong kế hoạch 5 năm 2009 - 2013 và giai đoạn đến 2050. Chính phủ cam kết tầm nhìn tăng trưởng xanh, đồng thời một kế hoạch hành động quan trọng cho ngắn hạn, trung hạn và dài hạn đã được vạch ra (Kang và Kim, 2012).

Thực hiện quản lý giám sát vốn cho ứng phó với BĐKH

Để giám sát nguồn lực tài chính cho BĐKH, tháng 2/2009, Chính phủ Hàn Quốc thiết lập Ủy ban điều hành về tăng trưởng xanh (PCGG) với tư

cách là cơ quan liên Bộ cao nhất nhằm giám sát và khuyến khích việc thực hiện các kết quả đã định trong việc lập kế hoạch và thực hiện các sáng kiến tăng trưởng xanh. Ủy ban gồm 47 thành viên là các Bộ trưởng hữu quan, các chuyên gia và những người tham gia trong lĩnh vực tư nhân.

Năm 2010, Chính phủ Hàn Quốc ban hành Đạo Luật khung về ít phát thải các bon và Tăng trưởng xanh, một đạo luật cơ bản và toàn diện, nhằm hỗ trợ việc ứng phó với BĐKH trong các lĩnh vực chính như vận chuyển hàng hóa bền vững, lưới điện thông minh và các tòa nhà xanh.

Đồng thời, Hàn Quốc đã thực hiện một số nội dung để thúc đẩy sự chủ động của cơ quan lập kế hoạch và tài chính cấp trung ương trong việc chủ trì hỗ trợ tài khóa cho các chương trình tăng trưởng xanh (Kang và Kim, 2012)

1.2. Kinh nghiệm của Thái Lan

1.2.1. Chính sách huy động vốn cho ứng phó với biến đổi khí hậu

- *Huy động vốn cho ứng phó với BĐKH từ Ngân sách quốc gia*: hàng năm Chính phủ Thái Lan dành ra một khoản chi tiêu công, khoảng 2,7% tổng ngân sách của chính phủ để cho ứng phó với BĐKH. Trong giai đoạn 2009 - 2011 chi tiêu công ứng phó với BĐKH của Thái Lan khoảng 52,2 triệu USD.

- *Thành lập quỹ Xúc tiến bảo tồn năng lượng (ENCON)*: Quỹ ENCON được điều hành bởi: (i) Hội đồng Chính sách Năng lượng Quốc gia (NEPC) do Thủ tướng Chính phủ chủ trì; (ii) quản lý quỹ; (iii) một tiểu ban quỹ, với Bộ Năng lượng là chủ tịch và EPPO là ban thư ký; và (iv) một tiểu ban đánh giá Chương trình. Chu kỳ dự án của quỹ ENCON tương tự như quy trình ngân sách Nhà nước, thường mất khoảng 4 tháng làm thủ tục. Quá trình này được thực hiện bởi EPPO và chủ trì bởi Bộ trưởng Bộ Năng lượng. Ngân sách hàng năm của Quỹ là khoảng 232.481,09 USD, Quỹ ENCON chỉ hỗ trợ cho các hành động giảm thiểu khí nhà kính (World Bank, 2009).

- *Thành lập Quỹ môi trường*: Quỹ môi trường thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường hỗ trợ cho các hành động thích ứng với BĐKH. Quỹ môi trường bắt đầu với số vốn ban đầu là 166.057.924,40 USD được chính phủ phê duyệt, bao gồm 16.605.792,44 USD từ Quỹ quay vòng phát triển môi trường và chất lượng cuộc sống và 149.452.131,96 USD từ Quỹ dầu nhiên liệu. Quỹ Môi trường có thể cung cấp các khoản vay và cung cấp các khoản tài trợ để giải quyết các vấn đề môi trường, BĐKH.

- *Thành lập Quỹ các bon Thái Lan (TGO)*

Quỹ TGO được chuẩn bị và nhằm mục đích hỗ trợ nhiều dự án CDM (Cơ chế phát triển sạch - Clean Development Mechanism) có quy mô nhỏ và trung bình, để thu hút các nhà đầu tư tổ chức hiện tại. Quỹ sẽ đóng vai trò tích cực trong việc thu thập các khoản tín dụng, cho phép các ngành công nghiệp ở các nước phát triển tiếp cận thị trường các bon ở Thái Lan dễ dàng hơn. Theo kế hoạch, quỹ sẽ được mở cho các nhà đầu tư tổ chức theo hai mô hình: (i) là một quỹ tín dụng các bon hỗ trợ các công ty trong nước điều hành một doanh nghiệp liên quan đến việc giảm phát thải khí nhà kính; (ii) sẽ phân bổ các đơn vị, cho cộng đồng, những người sẽ nhận được tiền lãi bằng tiền mặt hàng tháng/quý/năm.

Quỹ TGO dự kiến sẽ khuyến khích phát triển dự án vừa và nhỏ không có đủ nguồn lực để phát triển các dự án CDM của riêng họ. Quỹ sẽ thúc đẩy đầu tư vào các dự án quy mô nhỏ với khả năng tạo ra ít hơn 25.000 tín dụng các bon mỗi năm. Các nhà đầu tư dự kiến sẽ đến từ các quốc gia phát triển đang tìm cách mua hạn ngạch giảm phát thải được chứng nhận (CER) để tuân thủ các quy định phát thải trong nước hoặc quốc tế.

- *Thái Lan định hướng tiếp cận tài chính từ các Quỹ Khí hậu trên thế giới cho các dự án ứng phó với BĐKH như*: Quỹ thích ứng (Adaptation Fund), Quỹ công nghệ sạch (Clean Technology Fund - CTF), năm 2009 Thái Lan đã huy động được từ Quỹ này nguồn kinh phí 300 triệu USD để thực hiện kế hoạch tổng thể về BĐKH đến năm 2012 nhằm giảm khoảng 15% khí phát thải nhà kính; Quỹ ủy thác GEF - Khu vực trọng tâm BĐKH

GEF-5 (GEF Trust Fund - Climate Change focal area GEF-5 - Theo GEF-4, trong giai đoạn 2008 - 2010, bổn dự án của Thái Lan đã nhận được khoản tài trợ 11 triệu USD)... (World Bank, 2009).

Thực hiện chính sách thuế để ứng phó với BĐKH

Tại Thái Lan, thuế các-bon có thể được áp dụng như một biện pháp trừng phạt theo các hoạt động cường độ các-bon. Tương tự, nó có thể được thiết kế như một trợ cấp. Trong chế độ thuế các-bon chi phí giảm phát thải tự nguyện có thể được khấu trừ từ thu nhập chịu thuế của doanh nghiệp và bất kỳ pháp nhân nào (World Bank, 2009).

Để khuyến khích sử dụng nhiên liệu sạch, Thái Lan áp dụng thuế tiêu thụ đặc biệt (TTĐB) đối với sản phẩm xăng sinh học (bao gồm sản phẩm từ E10 đến E85) ở mức 6,3 - 1.050 THB/lít (sản phẩm cùng loại không có nguồn gốc sinh học là 7 THB/lít) và được giảm tiền thu vào Quỹ xăng dầu theo các tỷ lệ khác nhau.

Bên cạnh đó, Thái Lan đã áp dụng ưu đãi thuế cho doanh nghiệp, cá nhân hoạt động khoa học và công nghệ để nghiên cứu và phát triển, thay đổi phương thức sản xuất sạch, tạo ra sản phẩm thân thiện môi trường, giảm thiểu lượng khí CO₂, giảm thiểu khí nhà kính. Cụ thể, Thái Lan thực hiện miễn thuế thu nhập doanh nghiệp đối với thu nhập từ chuyển nhượng chứng chỉ giảm phát thải, khấu trừ bổ sung chi phí dành cho nghiên cứu và phát triển công nghệ sinh học với tỷ lệ cao. Cùng với đó, chính sách xoá bỏ trợ cấp cho nhiên liệu hoá thạch, trợ giá cho năng lượng tái tạo cũng được Thái Lan áp dụng (World Bank, 2009).

1.2.2. Chính sách phân bổ, quản lý và sử dụng vốn cho ứng phó với biến đổi khí hậu

Phân bổ tài chính cho hoạt động thích ứng là thành phần lớn nhất của ngân sách khí hậu quốc gia (ở mức 68%) do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và hợp tác xã chủ trì.

Chi cho các hoạt động hỗ trợ giảm giảm nhẹ BĐKH bao gồm 21% ngân sách khí hậu. Các biện pháp giảm nhẹ đang được thực hiện chủ yếu thông qua các cơ chế thị trường các-bon mà không cần

mức độ can thiệp của Chính phủ như đối với các hoạt động thích ứng với BĐKH. Chính phủ Thái Lan đã thành lập Tổ chức quản lý khí nhà kính Thái Lan (TGO), đóng vai trò là Cơ quan quốc gia được chỉ định của Thái Lan cho CDM, cấp Thư phê duyệt (LoA) cho các dự án giảm thiểu GHG. Giám phát thải được chứng nhận theo CDM, nếu được chấp thuận bởi Ban điều hành của CDM, có thể giao dịch trên thị trường các-bon. Các hoạt động nhằm giảm thiểu BĐKH có thể không cần nhiều nguồn lực tài chính công trực tiếp từ ngân sách Nhà nước, vì có thể huy động nguồn lực chủ thể tư nhân đáp ứng các cơ hội để tham gia thị trường để giảm thiểu khí nhà kính (Thomas và Paul, 2011).

Có khoảng 1/5 ngân sách khí hậu được phân bổ cho các hoạt động liên quan đến đổi mới công nghệ, giảm phát thải khí nhà kính, phục hồi sau ảnh hưởng của BĐKH, nâng cao năng lực của cộng đồng trong ứng phó với BĐKH (chiếm khoảng 0,5% ngân sách chính phủ).

Chính phủ Thái Lan thực hiện các chính sách chi tiêu cho BĐKH thông qua hai kênh quản lý tài chính công: chi ngân sách và chi ngoài ngân sách.

Đối với ngân sách Chính phủ, có ba bước trong quy trình lập ngân sách như được quy định trong Đạo luật chi tiêu ngân sách hàng năm. Điều này chủ yếu liên quan đến quá trình phê duyệt hàng năm của chi tiêu theo kế hoạch và phân bổ vốn mới hoặc có sẵn, thay vì quá trình kết hợp ngân sách với chính sách.

Các quỹ ngoài ngân sách nằm dưới sự quản lý của từng Bộ và kết quả là hoạt động của mỗi quỹ độc lập với nhau. Sự gắn kết chính sách thông qua các quỹ như vậy là khá hạn chế. Hai Bộ chính liên quan đến hoạt động khí hậu là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, hợp tác xã và Bộ Tài nguyên và Môi trường, lần lượt chiếm 55% và 29% ngân sách khí hậu.

Về mặt chi tiêu, việc hợp nhất các tài khoản của các quỹ phi ngân sách có liên quan như Quỹ bảo tồn và phát triển năng lượng được quản lý bởi Bộ năng lượng và Quỹ môi trường được quản lý

bởi Bộ Tài nguyên và Môi trường, sẽ cần được giám sát bởi Bộ Tài chính. Việc hợp nhất nguồn và giải ngân sau đó sẽ cần phải được báo cáo cho Ủy ban BĐKH Quốc gia hàng năm để đảm bảo rằng tài chính khí hậu phù hợp với chính sách BĐKH quốc gia. Ủy ban Quốc gia về BĐKH (NCCC), được thành lập năm 2007, do Thủ tướng chủ trì có quyền giám sát các bộ ngành thực hiện các hoạt động liên quan đến BĐKH, bao gồm cả việc phân bổ ngân sách khí hậu cho các bộ chủ quản.

Văn phòng Chính sách và Quy hoạch Tài nguyên và Môi trường (ONEP) thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường, là cơ quan cốt lõi chịu trách nhiệm giám sát các hoạt động và hoạt động BĐKH quốc gia, cũng như hợp tác quốc tế theo các hiệp định môi trường đa phương. ONEP có thể phải hợp tác với Văn phòng chính sách tài khóa (FPO), Bộ Tài chính (MOF) để thiết kế một hệ thống tài chính công (bao gồm thuế và trợ cấp, các quỹ trong nước và quốc tế) để phát triển chính sách tài chính khí hậu cho Thái Lan.

MOF chịu trách nhiệm về các chính sách tài khóa của đất nước, bao gồm cả các công cụ thuế và tài trợ phi ngân sách từ các nguồn trong nước và quốc tế. Vai trò của FPO là điều phối tài chính cho chính sách BĐKH.

Văn phòng Thủ tướng Chính phủ và Cục Ngân sách (BoB) chịu trách nhiệm chuẩn bị ngân sách trung hạn cho các dự án đầu tư liên quan đến giảm thiểu và thích ứng khí hậu. Về nguyên tắc, tài chính khí hậu theo phân bổ ngân sách quốc gia phải phù hợp với kế hoạch đầu tư dài hạn. Tuy nhiên, cho đến nay, không có một thiết kế chính thức nào về mã ngân sách và các mặt bằng cho tài chính khí hậu đi qua hệ thống ngân sách quốc gia hoặc địa phương (Thomas và Paul, 2011).

1.3. Kinh nghiệm của Hà Lan

Là quốc gia có phần rất lớn diện tích lãnh thổ thấp hơn mực nước biển, Hà Lan phải chịu tác động rất lớn của BĐKH, đặc biệt là những thách thức về quản lý nguồn nước và thích ứng với BĐKH. Để ứng phó với BĐKH, chính sách của chính phủ Hà Lan là tập trung vào thích ứng với

BĐKH (bằng cách thực hiện các biện pháp ngăn ngừa lũ lụt và bảo vệ nguồn cung cấp nước ngọt, sản xuất nông nghiệp, môi trường và sức khoẻ...); Giảm phát thải KNK (bằng cách chuyển đổi từ nhiên liệu hóa thạch sang các nguồn NLTT, như năng lượng mặt trời và năng lượng gió, sinh khối) (Klein và Lenderink, 2009).

1.3.1. Chính sách huy động các nguồn lực tài chính

Chính phủ Hà Lan đã thực thi các chính sách tài chính cho BĐKH, như sau:

- Huy động vốn thông qua chính sách đầu tư cho xây dựng hạ tầng cơ sở kỹ thuật và ứng dụng công nghệ cao

Chính phủ Hà Lan đã dành riêng 1 tỷ euro/năm từ các quỹ bổ sung để triển khai thực hiện chiến lược ứng phó với BĐKH. Cơ chế tài chính riêng là một công cụ mạnh đảm bảo cho chương trình được thực hiện đúng tiến độ. Bên cạnh nguồn vốn dành riêng từ ngân sách trung ương, chương trình cũng nhận được đóng góp tài chính riêng từ các cấp chính quyền địa phương.

Nguồn lực tài chính được Chính phủ Hà Lan đầu tư xây dựng hệ thống thủy lợi và phòng chống lũ có tiêu chuẩn an toàn cao. Năm 1995, Chính phủ Hà Lan quyết định đầu tư 500 triệu Euro xây dựng công trình chính trị dòng sông, hoàn thành vào năm 2015.

Bắt đầu từ năm 2006, Chính phủ Hà Lan đã triển khai dự án với ngân sách 2,3 tỷ euro nhằm “tạo không gian cho dòng sông” tại các điểm ít quan trọng để giảm lưu lượng, tốc độ và mực nước của sông vào mùa lũ, giúp bảo vệ các khu vực trọng yếu, bao gồm đảo sâu hơn lòng sông, di chuyển đê và các công trình vào sâu hơn trong đất liền, xây thêm hồ chứa hoặc hệ thống kênh tiêu... đã giúp đảm bảo an toàn cho 4 triệu dân.

Tháng 9/2008, Hà Lan xây dựng chiến lược PTBV dành riêng cho khu vực đồng bằng có tên gọi Chương trình phát triển Đồng bằng (Delta Programme). Chương trình này tập trung vào xử lý các vấn đề: (i) an toàn nước, (ii) nước ngọt, và (iii) sử dụng không gian nước. Hai công cụ quan trọng đã được sử dụng để đạt được mục tiêu này: một

chương trình khích lệ và một kế hoạch giám sát. Kết quả là ô nhiễm nước, an toàn nước và hạn hán đã được cải thiện, tuy nhiên vấn đề chống nhiệt ở các thành phố cần sự quan tâm nhiều hơn. Chính phủ đảm bảo rằng các chức năng quan trọng của quốc gia và để bị tổn thương (như các nhà máy điện), có khả năng kháng lũ lụt tốt hơn (Delta Programme, 2017). Chương trình đồng bằng đã đề xuất kế hoạch tổng hợp cho đến năm 2100 với 12 kiến nghị liên quan đến nâng cấp độ phòng chống lũ. Việc thực thi Chương trình Đồng bằng của Hà Lan 2008-2050 sẽ cần từ 1,2 tỷ tới 1,6 tỷ euro mỗi năm. Chính phủ Hà Lan đã chi khoảng 70 triệu euro để xây dựng công trình “động cơ cát” (the sand engine) với mục tiêu tạo ra vịnh cát và bờ biển tự nhiên cũng như hệ sinh thái mới rộng 35 ha, cao 5 m so với mực nước biển, phục vụ công tác bảo tồn và giải trí. Công trình có thể tồn tại 20 năm trước khi tiến hành bơm đọt cát mới, giúp tiết kiệm 50% công sức và chi phí bảo vệ bờ biển theo cách truyền thống. Hiện tại, bán đảo nhân tạo “động cơ cát” trên bờ biển Hà Lan đã di chuyển 2,5 triệu m³ cát. “Động cơ cát” đã phân bổ cát cho khoảng 5 km bờ biển và đường bộ Hà Lan đã vươn ra biển hơn 2,5 km. Số lượng các loại thực vật và động vật trong khu “Động cơ cát” đang gia tăng, chủ yếu là thảm thực vật và các loại thực vật bậc thấp; ngoài ra, có rất nhiều loại chim và rất nhiều loại động vật đáy - nguồn cung cấp thực phẩm quan trọng cho chim; sự gia tăng trong hoạt động giải trí cũng tăng lên. Tại các bãi biển “Động cơ cát” có thể dễ dàng thu lợi 1.000 USD từ 1 USD đầu tư. Thành công của dự án là tiền đề để Hà Lan triển khai áp dụng rộng rãi hơn và là công nghệ áp dụng đầu tiên trên thế giới được nhiều nước quan tâm, học tập. Chính phủ Hà Lan cũng đang cần nhắc đầu tư nhiều “động cơ cát” dọc bờ biển Hà Lan. Hiện tại, có ít nhất hai địa điểm đã được lựa chọn, một thuộc tỉnh Zuid Holland và một thuộc tỉnh Noord Holland (NAS, 2016).

Huy động vốn tư nhân cho ứng phó với BĐKH thông qua phương thức hợp tác công - tư

Chính phủ Hà Lan đã giao tất cả các công trình liên quan đến ứng phó với BĐKH cho các doanh nghiệp tư nhân thực hiện theo phương thức đầu tư

công - tư. Các công trình này được đầu tư hoàn toàn bằng nguồn vốn đầu tư tư nhân nên được đảm bảo về mặt chất lượng công trình cũng như giảm thiểu tối đa chi phí bảo trì, sửa chữa sau khi công trình được đưa vào khai thác.

- Cài cách thuế xanh và các loại thuế, phí liên quan đến môi trường

Thuế và phí môi trường là những biện pháp kinh tế thường được Chính phủ Hà Lan sử dụng nhằm tạo nguồn thu trực tiếp cho ngân sách Nhà nước.

Kể từ đầu những năm 1990, Hà Lan thực hiện cài cách thuế xanh một cách toàn diện. Trong bối cảnh gánh nặng thuế không đổi, những khoản thuế mới liên quan đến môi trường đã bù đắp lượng giảm thuế biện hành.

Hà Lan áp dụng thuế nhiên liệu chung đối với các sản phẩm gây hại tới môi trường vào năm 1988 như thuế đối với phương tiện giao thông, thuế đối với nhiên liệu hóa thạch (xăng dầu, than). Thuế phương tiện giao thông được xác định căn cứ vào lượng khí CO₂ thải ra và dung lượng của xe. Mức thuế được xác định gồm mức thu cố định (căn cứ dung tích xi lanh xe) và mức thu tính trên lượng CO₂ khí thải khi sử dụng xe. Thuế đối với nhiên liệu hoá thạch (xăng dầu, than) ở Hà Lan gọi là thuế TTĐB và được thu theo tỷ lệ %/giá bán lên tới 40% (Gunnar và Eskeland, 2015).

2.3.2. Quản lý và phân bổ nguồn lực tài chính cho biến đổi khí hậu

- Để quản lý nguồn lực tài chính cho BĐKH Chính phủ Hà Lan có một thỏa thuận đặc biệt về phân bổ tài chính cho ngành nước, trong đó quy định rõ vai trò cũng như trách nhiệm đóng góp từ Trung ương và chính quyền địa phương.

- Các công cụ chính sách: Áp dụng nguyên tắc tự điều chỉnh trong khuôn khổ đã cung cấp thúc đẩy các nhóm mục tiêu thực hiện các biện pháp thích ứng với BĐKH ở Hà Lan. Theo đó, các địa phương, các lĩnh vực, các doanh nghiệp, tổ chức và

cá nhân tự điều chỉnh biện pháp phù hợp với khuôn khổ chung của quốc gia nhằm đạt được sự năng động và đồng thuận trong thích ứng với BĐKH. Những thỏa thuận thương lượng được tạo điều kiện bởi những công cụ định hướng thị trường như: thuế năng lượng, ưu đãi tài chính và được hỗ trợ theo các quy định của Luật Quản lý môi trường. Các công cụ chính sách được thay đổi theo các nhóm mục tiêu nhằm đáp ứng nhu cầu và tối đa hóa khả năng thích ứng của các nhóm mục tiêu. Hiện có hơn 25 công cụ thị trường chính sách BĐKH khác nhau.

2. Một số bài học kinh nghiệm

Việt Nam có thể tham khảo rất nhiều từ kinh nghiệm Hàn Quốc, Thái Lan và Hà Lan trong việc huy động, quản lý và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính cho ứng phó với BĐKH, cụ thể:

2.1. Về chính sách huy động vốn cho ứng phó với biến đổi khí hậu

Có thể thấy xu hướng chung của các quốc gia trên thế giới về huy động nguồn lực tài chính cho ứng phó với BĐKH đều coi trọng thị trường các bon và thúc đẩy cơ chế phát triển sạch. Tuy nhiên, mỗi quốc gia do đặc thù riêng sẽ có những cách thực hiện khác nhau như: Dựa vào các quỹ quốc tế; bằng nguồn nội lực trong nước; ban hành các đạo luật về môi trường, thành lập các cơ quan chuyên trách ứng phó với BĐKH.

Từ kinh nghiệm của Hàn Quốc, Thái Lan và Hà Lan trong việc huy động vốn cho ứng phó với BĐKH, Việt Nam có thể áp dụng các chính sách huy động vốn cho ứng phó với BĐKH sau đây:

- Hình thành quỹ khí hậu quốc gia (NCFs) và NCFs sẽ đóng vai trò là trung gian tài chính cho ứng phó với BĐKH

Hiện nay, đã phần các quốc gia đều đã xây dựng và phát triển các NCFs cho mình. Đây là kinh nghiệm Việt Nam có thể học hỏi từ các quốc gia Thái Lan, Hàn Quốc. NCFs cần phải thiết lập

một chuẩn mực cao cho tác động và giúp các quốc gia xác định cơ hội đầu tư làm thay đổi cấu trúc của nền kinh tế. Cần làm sâu sắc thêm các số liệu về tính thích ứng, và hệ thống hóa phương pháp tiếp cận trong kiến trúc tài chính cho BDKH toàn cầu.

- Gọi vốn ngân hàng vào tăng trưởng xanh, ứng phó với BDKH và phát triển bền vững

Theo Tổ chức Hợp tác Phát triển Đức, tăng trưởng của Việt Nam chủ yếu dựa trên mô hình phát thải các bon cao, tạo nhiều áp lực cho môi trường. Để tài trợ cho Chiến lược tăng trưởng xanh, Việt Nam cần ít nhất 30,7 tỷ USD đến năm 2020, tức 15% GDP của Việt Nam năm 2015. GIZ cũng dự báo Việt Nam đến năm 2020 có thể giảm thiểu được 85,12 triệu tấn CO₂ và 197,9 triệu tấn CO₂ (tức là 25% tổng phát thải CO₂) vào năm 2030 khi thực hiện được kế hoạch đến năm 2020 và các cam kết. Là một kênh dẫn vốn quan trọng nhất cho nền kinh tế, hệ thống Ngân hàng Việt Nam được đánh giá là đóng vai trò then chốt trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế quốc gia sang mô hình phát triển theo hướng tăng trưởng xanh, giảm phát thải các-bon và bền vững, thông qua việc hướng các dòng vốn vào hỗ trợ các mục tiêu ứng phó với BDKH và phát triển bền vững; áp dụng các nguyên tắc quản trị rủi ro môi trường và xã hội chặt chẽ hơn trong các hoạt động cấp tín dụng.

- Khai thác tiềm năng tài chính khi hậu quốc tế

Những vấn đề như BDKH không nằm ở một quốc gia và một quốc gia không thể giải quyết được vấn đề này. Vì vậy, cần có sự huy động nguồn lực từ các đối tác khác nhau ở nước ngoài, chia sẻ kiến thức giữa các quốc gia láng giềng và nhà lãnh đạo toàn cầu và phổ biến những bài học kinh nghiệm tốt tới nhiều quốc gia. Do đó, Việt Nam và các nước đang phát triển khác cần tìm cách huy động nguồn lực tài chính này, hỗ trợ các doanh nghiệp tư nhân tiếp cận với các nguồn vốn đầu tư BDKH từ các quỹ hỗ trợ đối với lĩnh vực BDKH và tín dụng xanh như: Quỹ Ủy thác tín

dụng xanh, Quỹ Đầu tư xanh, Chương trình Tín dụng tiết kiệm và sử dụng năng lượng hiệu quả...

- Cải cách chính sách thuế để hướng tới tăng trưởng xanh

Việt Nam đã thiết kế chính sách thuế hướng đến mục tiêu tăng trưởng xanh như miễn thuế TNDN đối với thu nhập từ chuyển nhượng chứng chỉ giảm phát thải; áp dụng thuế suất 10% đối với thu nhập của DN từ thực hiện hoạt động xã hội hóa lĩnh vực môi trường, ưu đãi thuế cho các nhà sản xuất sản phẩm tiêu dùng xanh... Tuy nhiên, các chính sách thuế này chưa đủ mạnh để khuyến khích sản xuất sạch, tiêu dùng xanh; chính sách thuế nhằm hạn chế sản xuất, tiêu thụ sản phẩm nguy hại đối với môi trường chưa phù hợp thực tiễn, số thu từ các sắc thuế này chưa tương xứng với những tổn hại mà các hoạt động liên quan gây ra.

- Xây dựng cơ chế, chính sách huy động nguồn lực từ xã hội

Để đầu tư các công trình thích ứng BDKH tại địa phương theo hình thức đối tác công - tư như chính phủ Hà Lan đã thực hiện để giảm áp lực cho nguồn vốn từ ngân sách nhà nước và nguồn vốn vay ODA.

2.2. Về chính sách phân bổ, quản lý và sử dụng vốn cho ứng phó với biến đổi khí hậu

Trong quá trình thực thi các chính sách tài chính, kinh nghiệm từ Hàn Quốc, Thái Lan, và Hà Lan cho thấy hiệu quả của các chính sách tài chính phụ thuộc chính vào quá trình tổ chức thực thi chúng. Đa phần các nước đều thành lập các cơ chế tài chính quốc gia có hiệu quả nhằm xác định các chương trình, dự án, giám sát và thẩm định các dự án này. Các nước đều thiết lập ủy ban kỹ thuật nhiều bên liên quan và các ban chỉ đạo (chứ không phải là một cơ quan quốc gia) để đảm bảo rằng các nhóm dễ bị tổn thương và các cơ quan chính phủ có đại diện trong quyết định đầu tư và phân bổ tài chính, đây là kinh nghiệm mà Việt Nam cần tham khảo để áp dụng.

Một xu hướng chung hiện nay là phần lớn tài chính cho BDKH ở cấp độ quốc tế, quốc gia thực hiện quản lý tốt thì nguồn lực tài chính này sẽ có tỷ lệ tăng lên. Ở quy mô quốc gia, Bộ Tài chính, các tổ chức tài chính, NDBs và NCFs có vai trò lớn hơn trong các quyết định liên quan đến việc quản lý và phân bổ tài chính cho BDKH. Ngoài ra, các Bộ, ngành, các chính quyền địa phương, các tổ chức NGO quốc tế được tham gia ngày càng rộng rãi vào việc lập kế hoạch và thực hiện các chương trình ứng phó với BDKH.

Chính phủ cần theo dõi các dòng vốn và những khoảng thiếu hụt, sau đó xác định cách thức huy động tài chính để đáp ứng nhu cầu. Hàn Quốc đã sử dụng khuôn khổ tài chính cho BDKH (CCFF) cho phép phân bổ ngân sách và ưu tiên ngân sách cho BDKH. Một mã ngân sách BDKH có thể giúp để tích hợp khí hậu có liên quan vào một danh mục đầu tư rộng lớn hơn của khoản đầu tư.

Việt Nam có thể tham khảo rất nhiều từ kinh nghiệm Hàn Quốc, Thái Lan và Hà Lan trong việc xác lập các mục tiêu ưu tiên phù hợp. Đầu tiên, cần có sự can thiệp chủ động của Chính phủ để xây dựng khung thể chế pháp lý bền vững cho ứng phó với BDKH, ban hành những chính sách, kế hoạch điều tiết thống nhất, thúc đẩy sự thay đổi trong thực tế. Ngoài ra, sự can thiệp của Chính phủ có thể tối đa hóa sức mạnh và sự ảnh hưởng của thị trường đối với tăng trưởng xanh, cũng như một hệ thống khuyến khích phù hợp với sự tham gia của khu vực tư nhân.

Tài liệu tham khảo

1. 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*. Báo cáo chính sách, Hà Nội.
2. Delta Programme (2017). *Chương trình đồng bằng, Chiến lược của chính phủ Hà Lan*. <<https://www.government.nl/topics/delta-programme>>.
3. Gunnar, S. E., and Haakon, L. (2015). *Environmental Taxation in Transport*. Green Growth Knowledge Platform (GGKP).

Tiếp đó, BDKH cũng có thể cần được lồng ghép trong ngành và các Bộ điều hành. Việc này có thể thông qua việc tạo ra NCFs với nhiều đại diện hoặc thông qua các ủy ban kỹ thuật và bộ ngành có trách nhiệm trong Chính phủ.

Cuối cùng, phải có sự phối kết hợp đồng bộ của nhiều cơ chế, chính sách, áp dụng luật pháp, chế tài, công cụ kinh tế, khuyến khích, khen thưởng... đặc biệt là chính sách tài chính với các doanh nghiệp để huy động được nguồn lực tài chính tối ưu từ chính các doanh nghiệp này.

Kết luận

Qua các phân tích ở trên cho thấy, chính sách tài chính có vai trò hết sức quan trọng trong việc thích ứng và giảm nhẹ tác động của BDKH ở các quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới và Việt Nam. Qua thực tiễn các nước Hàn Quốc, Thái Lan, Hà Lan cho thấy, mỗi quốc gia tùy thuộc vào thể chế chính trị có thể sử dụng các giải pháp chính sách khác nhau để huy động, phân bổ và quản lý nguồn lực tài chính cho các dự án, nhiệm vụ BDKH. Theo đó, bên cạnh nguồn lực từ đầu tư công thì việc huy động nguồn lực tài chính từ các kênh: cộng đồng, doanh nghiệp nhóm gây phát thải khí nhà kính sẽ đóng vai trò chủ đạo. Thông qua việc sử dụng công cụ dựa vào các nguyên tắc của thị trường: thuế các bon, thuế xanh, thuế nhiên liệu hóa thạch... Từ phân tích các thông lệ về chính sách tài chính cho BDKH tốt trên thế giới, sẽ mang lại nhiều bài học tham khảo hữu ích cho việc hoàn thiện chính sách tài chính cho BDKH ở Việt Nam.

4. Jung, H., Sungwoo, J., and Dong, K. L. (2012). *Climate Change and Local Adaptation in Korea*. paper presented at the 18th AIM International Workshop held on 2012-12-15 at Ohyama Memorial Hall, NIES, Japan.
5. Kang, S, J. O., and Kim, H. (2012). *Korea's low carbon and green growth*. OECD Development Centre Working Papers, 21/03, <http://www.oecd-ilibrary.org/development/korea-s-low-carbon-green-growth->
6. Kim, J. J. (2013). *Climate Change and Adaptation Strategies in the Republic of Korea's Agricultural Sector*. Asian Development Bank Institute.
7. Klein T. A. M. G., and Lenderink, G. (eds) (2009). *Climate change in the Netherlands*, Supplements to the KNMI'06 scenarios, KNMI, De Bilt, The Netherlands.
8. Netherlands's Minister for the Environment (NAS) (2016). *National Climate Adaptation Strategy*.
9. Thomas, B., and Paul, S. (2011). *Thailand Climate Public Expenditure and Institutional Review*, UNDP Asia Pacific Regional Office in Bangkok.
10. UNEP (2011). *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication - A Synthesis for Policy Market*
11. World Bank (2009). *Thailand Climate Public Expenditure and Institutional Review, State and trends of the Carbon Market*.

Thông tin tác giả:

Hà Huy Ngọc, Th.S

- Đơn vị công tác: Viện Địa lý nhân văn,
Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
- Địa chỉ email: huynogc47ql@yahoo.com

Ngày nhận bài: 15/6/2019

Ngày nhận bản sửa: 12/7/2019

Ngày duyệt đăng: 22/8/2019