

Về nguồn lực tài chính ứng phó với biến đổi khí hậu của Việt Nam

TRẦN THANH TÙNG*

Hiện nay, việc huy động nguồn vốn cho việc ứng phó với biến đổi khí hậu (BĐKH) một cách hiệu quả đang là bài toán nan giải đối với mỗi quốc gia, trong đó có Việt Nam. Do vậy, việc tìm kiếm và quản lý các nguồn tài chính đang trở thành một đòi hỏi khách quan trong lĩnh vực phòng, chống, giảm nhẹ tác hại do BĐKH gây nên.

NHU CẦU LỚN

Theo Ngân hàng Thế giới (WB), lượng vốn cần thiết cho việc giảm nhẹ thích ứng và công nghệ là rất lớn, có thể lên tới 140-175 tỷ USD mỗi năm trong vòng 20 năm tới. Trong giai đoạn từ năm 2010-2050, đầu tư toàn cầu cho ứng phó với BĐKH có thể lên tới 30-100 tỷ USD. Thế nhưng, những nỗ lực nhằm huy động vốn cho việc giảm nhẹ và thích ứng là chưa đủ, hiện mới chỉ đáp ứng 5% nhu cầu tính toán trong tương lai.

Tại Việt Nam, kết quả của một số nghiên cứu gần đây đã cho thấy, tác động đáng kể của BĐKH lên kinh tế vĩ mô của Việt Nam, ước tính thiệt hại khoảng 2%-4% GDP hàng năm vào năm 2050 và có thể lên đến trên 6,5%. Để ứng phó hiệu quả, mỗi năm cần đầu tư cần ít nhất khoảng 0,5% GDP cho công tác này¹.

Tại Hội thảo “Tiếp cận tài chính cho tăng trưởng xanh ở Đông Nam Á”, TS. Phạm Hoàng Mai, Vụ trưởng Vụ Khoa học, giáo dục, tài nguyên và môi trường, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết, để giảm phát thải khí CO₂ trong những lĩnh vực cụ thể như xây dựng, xi măng, sắt thép, giao thông vận tải, giấy và bột giấy... từ nay đến năm 2020, Việt Nam cần hơn 30 tỷ USD.

Hơn thập kỷ qua, BĐKH hàng năm đã gây thiệt hại khoảng 2%-6% GDP của Việt Nam. Hiện nay, tỷ lệ gia tăng khí thải của Việt Nam đã lớn hơn tỷ lệ tăng trưởng GDP. Do đó, Việt Nam đặt mục tiêu giảm cường độ phát thải khí nhà kính từ 8%-10% so với mức năm 2010 và giảm lượng tiêu thụ năng lượng trên một đơn vị GDP từ 1%-1,5% mỗi năm giai đoạn 2011-2020.

THỰC TẾ TẠI VIỆT NAM

Hiện, những hình thức tiếp cận tài chính cho ứng phó với BĐKH ở Việt Nam đã xuất hiện để đáp ứng nhu cầu ngày càng gia tăng và đa dạng, nhưng chủ yếu là từ đầu tư công của Chính phủ, nguồn vốn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA) và các tổ chức, các quỹ quốc tế, mà chưa có sự tham gia mạnh mẽ của khu vực tư nhân.

Cụ thể, đầu tư công của Chính phủ hàng năm dành khoảng 1 tỷ USD cho các chương trình và dự án BĐKH, thông qua các chương trình mục tiêu quốc gia, các dự án, chương trình liên quan trực tiếp đến BĐKH và tăng trưởng xanh, nghiên cứu, nâng cao năng lực. Tính chung từ năm 1993 đến nay, Việt Nam cũng đã dành khoảng 2 tỷ USD hỗ trợ cho các dự án, chương trình liên quan đến BĐKH và tăng trưởng xanh.

Còn về nguồn vốn ODA, theo Thứ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường Trần Hồng Hà, Chương trình Hỗ trợ Ứng phó với BĐKH SP-RCC được thông qua vào tháng 12/2008. Chương trình này được thành lập nhằm bảo đảm cho việc thực hiện Chiến lược Quốc gia về BĐKH, Chiến lược Tăng trưởng xanh. Chương trình đã cho phép tạo dựng một khung đối thoại giữa các đối tác phát triển và Chính phủ Việt Nam xoay quanh chủ đề ứng phó với BĐKH.

Chương trình được đề xuất ban đầu bởi hai tổ chức, Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) và Cơ quan Hợp tác phát triển Nhật Bản (JICA). Sau đó, nhiều đối tác phát triển khác đã tham gia, như: WB, CIDA (Cơ quan phát triển quốc tế Canada), K-Eximbank (Ngân hàng Xuất - Nhập khẩu Hàn Quốc), DFAT (Cơ quan Phát triển Quốc tế Australia). Thời gian thực hiện các dự án của Chương trình bắt đầu từ năm 2010 và kết thúc năm 2015. Trong đó, AFD là trụ cột trong chính sách hỗ trợ phát triển chính thức của Pháp. AFD đã có mặt tại Việt Nam từ năm 1994 và kỷ niệm 20 năm hoạt động tại Việt Nam vào tháng 11/2014. Tổng cam kết hỗ trợ phát triển chính thức của

* ThS., Học viện Chính trị Khu vực I | Email: tungkt10@yahoo.com

AFD dành cho Việt Nam đạt mức 1,5 tỷ Euro, cho toàn bộ 70 dự án.

Riêng trong giai đoạn đầu 2006-2013, AFD đã dành cho Việt Nam các khoản tài trợ với tổng số tiền 382 triệu Euro cho 14 dự án nhằm góp phần ứng phó với BĐKH trong các lĩnh vực giao thông công cộng, năng lượng... và nhằm thích ứng với những tác động của BĐKH, như: chống lũ lụt, thủy lợi, nông nghiệp bảo tồn.

Ngày 30/09/2014, tại Hà Nội, ông Jean-Noël Poirier, Đại sứ Pháp tại Việt Nam đã cùng với ông Trương Chí Trung, Thứ trưởng Bộ Tài chính Việt Nam và ông Rémi Genevey, Giám đốc Văn phòng AFD tại Việt Nam đã ký kết thỏa ước tín dụng cho khoản vay trị khoản tiền 20 triệu Euro dành cho kỳ thứ 4 của "Chương trình Hỗ trợ ứng phó với biến đổi khí hậu SP-RCC".

Văn phòng Chính phủ ngày 28/9/2014 còn cho biết, tại cuộc họp Thường trực Chính phủ về bố trí vốn cho các dự án ứng phó với BĐKH, Chính phủ cho phép sử dụng 3.000 tỷ đồng vốn vay ODA thông qua Chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH SP-RCC để đầu tư các dự án ứng phó với BĐKH trong năm 2015.

Theo đó, nguồn vốn này sẽ được đầu tư cho 16 dự án chuyển tiếp đã được bố trí vốn Chương trình SP-RCC từ các năm trước, tập trung cho các dự án trồng rừng ngập mặn ven biển, rừng phòng hộ đầu nguồn (trong đó, bao gồm cả các hạng mục trồng rừng của các dự án thuộc danh mục Chương trình SP-RCC). Chính phủ lưu ý, cần ưu tiên cho các dự án trồng rừng ngập mặn ven biển; các dự án đê biển xung yếu ứng phó với BĐKH, có tác động trực tiếp đến khu vực dân cư.

CẦN SỬ DỤNG HIỆU QUẢ CÁC NGUỒN VỐN

Trong bối cảnh nguồn ngân sách đang ngày càng thu hẹp hiện nay, không còn cách nào khác là Chính phủ phải trân trọng và sử dụng thật hiệu quả từng đồng vốn dành cho ứng phó với BĐKH. Cụ thể theo chúng tôi, cần thực hiện các giải pháp sau:

Thứ nhất, cơ cấu lại và phát huy tối đa hiệu quả nguồn vốn các dự án của vốn vay ODA. Đây là nguồn vốn có tiềm năng rất lớn, mà quốc tế hỗ trợ Việt Nam. Tuy nhiên, nguồn vốn này

vẫn do Nhà nước quản lý và chịu trách nhiệm phải trả bằng ngân sách nhà nước sau một thời gian nhất định. Điều đó cũng đã được Chính phủ Việt Nam tính đến và đã có những quyết sách cụ thể. Song, việc giải ngân chỉ được thực hiện khi các dự án bảo đảm đầy đủ các thủ tục theo quy định của pháp luật. Điều lưu tâm nhất là việc xây dựng cơ chế để giám sát chặt chẽ, bảo đảm nguồn vốn hỗ trợ được sử dụng một cách có hiệu quả, tránh lãng phí và hướng vào những dự án trọng điểm, dài hạn có tính chất chiến lược mới thực sự mang lại hiệu quả, bảo đảm sự phát triển mang tính bền vững.

Thứ hai, tăng quy mô huy động tài chính cho việc ứng phó với BĐKH thông qua việc lựa chọn công cụ giảm nhẹ, bảo đảm sự trung lập về tài khóa, sự đơn giản và giảm thiểu các chi phí hành chính, các tác động về phân phối và sự nhất quán về chính sách. Tạo ra các nguồn tài chính mới cho thích ứng và giảm nhẹ, như: các loại thuế đánh vào chi phí các-bon; thuế đánh vào phát thải từ hoạt động vận tải; bán đấu giá các đơn vị phát thải được phân bổ, nguồn thu đấu giá trong nước, xây dựng cơ chế chính sách hoàn thiện hơn trong quá trình thực hiện Chiến lược Quốc gia về BĐKH, Chiến lược Tăng trưởng xanh cho giai đoạn 2016-2020.

Dự kiến, khuôn khổ pháp lý toàn cầu mới về ứng phó với BĐKH sẽ được thông qua vào năm 2015 và cần được các nước phê chuẩn để có hiệu lực từ năm 2020. Nhiều yêu cầu mới chắc chắn sẽ được đưa ra đối với Việt Nam, đòi hỏi chúng ta cần điều chỉnh, xây dựng các chính sách, quy định của Việt Nam. Tuy nhiên, để phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020 và các năm tiếp theo, phù hợp với tình hình hiện tại và trên cơ sở các bài học kinh nghiệm rút ra trong giai đoạn vừa qua, Việt Nam cần thảo luận để xác định những nội dung chính cần tập trung thực hiện; đồng thời, cải tiến phương pháp để chương trình hỗ trợ ứng phó với BĐKH giai đoạn sau năm 2015 thiết thực hơn, hiệu quả hơn.

Thứ ba, minh bạch hóa nguồn chi cho việc ứng phó với BĐKH từ ngân sách. Hiện tại nguồn vốn chi cho công tác này hỗ trợ ngân sách trực tiếp, nguồn vốn giải ngân từ các nhà tài trợ được hòa vào ngân sách nhà nước, sử dụng hệ thống ngân sách để bố trí cho các nhiệm vụ chi, trong đó có nhiệm vụ chi cho việc ứng phó với BĐKH được Quốc hội phê duyệt hàng năm. Đối với phần vốn phân bổ cho các bộ, ngành, địa phương thực hiện nhiệm vụ ứng phó với BĐKH (thích ứng, giảm thiểu), sử dụng quy trình quản lý theo quy định của Luật Đầu tư công, Luật Ngân sách nhà nước.

Thực tế hiện nay, ngân sách nhà nước bố trí chi đầu tư, chi thường xuyên cho các hoạt động trực tiếp hoặc gián tiếp liên quan đến ứng phó với BĐKH của các lĩnh vực, các bộ, ngành, địa phương thực hiện khó có thể bóc tách được số liệu chính xác. Vì vậy, việc hình thành một dòng ngân sách riêng cho các hoạt động ứng phó với BĐKH là khó khả thi.

Theo Bộ Tài chính, các nguồn tài trợ cho ứng phó

với BDKH ở Việt Nam phần lớn là các nguồn vốn vay nước ngoài, ngoài ra có một phần là nguồn viện trợ không hoàn lại. Hình thức chủ yếu là tài trợ theo dự án và hỗ trợ ngân sách trực tiếp. Số vốn tài trợ qua hỗ trợ ngân sách trực tiếp là không nhiều so với vốn tài trợ nước ngoài qua dự án, như: trồng rừng, bảo vệ rừng, thủy lợi, đê điều... Việc chi ngân sách nhà nước lồng ghép vào các chương trình như vậy sẽ gây ra sự chồng chéo về quản lý, dẫn đến thất thoát nguồn lực tài chính.

Thứ tư, tăng đầu tư cho việc ứng phó với BDKH và tăng trưởng xanh. Muốn có nguồn tài chính đầu tư chống BDKH, tăng trưởng xanh, phải đẩy mạnh cơ chế tăng nguồn thu lấy từ những nguồn vốn của tự nhiên thông qua hệ thống thuế, phí, phạt vi phạm... Chính vì vậy, cần đánh giá, rà soát lại các cơ chế chính sách, hệ thống luật pháp liên quan đến tăng nguồn thu hiện hành từ đó có những bổ sung phù hợp.

Hiện tại, Chính phủ đã ban hành các nghị định: Thu phí nước thải; Chi trả dịch vụ môi trường; Bồi hoàn thiệt hại môi trường..., nhưng còn nhiều bất cập, nhất là thuế môi trường và thuế tài nguyên cần phải xem lại. So với các nước khác, thuế suất tài nguyên của nước ta còn thấp, nhất là các kim loại quý hiếm, cần phải điều chỉnh tăng.

Bên cạnh đó, cần phân cấp rõ nguồn vốn tài chính trung ương và địa phương đầu tư cho chống BDKH và tăng trưởng xanh, phát huy nội lực và thế mạnh tài chính của địa phương. Cần có sự cân đối lại tỷ lệ đóng góp giữa Trung ương và địa phương, có cơ chế khuyến khích và hình thức khen thưởng rõ ràng đối với những địa phương thực hiện tốt đầu tư tài chính cho chống BDKH.

Thứ năm, đa dạng hóa nguồn đầu tư tài chính cho chống BDKH. Xu hướng đầu tư tài chính hiện nay sẽ có sự gia tăng của xã hội và giảm ngân sách nhà nước. Vì vậy, chính sách đầu tư tài chính nên hướng vào xã hội, phát huy tiềm lực tài chính doanh nghiệp, trong dân và nước ngoài sẽ hiệu quả, phù hợp hơn với xu thế

phát triển. Muốn vậy, cần rà soát và tạo lập thị trường tốt hơn cho khuyến khích tài chính đầu tư hình thành thị trường vốn tài chính đầu tư cho chống BDKH.

Tận dụng các nguồn tài chính tư nhân cho việc thích ứng nhằm khuyến khích khu vực tư nhân, như chia sẻ chi phí thích ứng với các công trình đầu tư kết cấu hạ tầng và tận dụng nguồn vốn tư nhân cho một số dự án cụ thể. Đối với doanh nghiệp, thông qua chính sách ưu đãi, nhất là ưu đãi về thuế, phí, cho vay tài chính nhằm khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào đổi mới công nghệ theo hướng công nghệ xanh, việc làm xanh để tạo ra thế mạnh trong cạnh tranh của doanh nghiệp trên thị trường. Đây thực sự là giải pháp “kép”, vì khi các doanh nghiệp đầu tư vào công nghệ sạch, xanh đã góp phần giảm thiểu tác động của quá trình sản xuất đến môi trường, đồng thời hình thành nên thị trường vốn cho nguồn đầu tư chống BDKH.

Thứ sáu, đẩy mạnh phát triển mô hình đối tác công - tư (PPP) trong chống BDKH. Trong điều kiện nguồn lực của khối công là hạn hữu, thì những sáng kiến trong lĩnh vực này đã tỏ ra rất hiệu quả trong tăng cường khả năng chống chịu thiên tai của cộng đồng và của doanh nghiệp.

Nếu mô hình này được thực hiện thành công sẽ góp phần rất lớn trong hiện thực hoá các chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Đảng, Nhà nước; đồng thời, tạo ra xung lực mới và biến thách thức thành cơ hội để chuyển đổi mô hình phát triển theo hướng xanh và bền vững. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương (2004). *Nghị quyết số 41-NQ/TW, ngày 15/11/2004 của Bộ Chính trị về bảo vệ môi trường trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước*
2. Thủ tướng Chính phủ (2011). *Chiến lược Quốc gia về BDKH ban hành kèm theo Quyết định số 2139/QĐ-TTg, ngày 05/12/2011*
3. Thủ tướng Chính phủ (2012). *Quyết định số 1393/QĐ-TTg, ngày 25/09/2012 phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh*
4. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011). *Huy động nguồn tài chính ứng phó với BDKH*, Báo cáo nghiên cứu đề xuất cơ chế chính sách huy động và sử dụng vốn ODA và các nguồn tài chính bên ngoài cho ứng phó với BDKH ở Việt Nam, tháng 7/2011
5. UNEP, ISPONRE, Hanns Seidel Foundation (2011). *Hướng tới nền kinh tế xanh: Lộ trình cho phát triển bền vững và xóa đói giảm nghèo*, Báo cáo tổng hợp phục vụ các Nhà hoạch định Chính sách, Nxb Nông nghiệp, Hà Nội

¹ <http://oda.mpi.gov.vn/odavn/Trangch%E1%BB%A7/Khoah%E1%BB%8Dc%C3%B4ngngh%E1%BB%87v%C3%A0M%C3%B4it%C6%B0%E1%BB%9Dng/tabid/162/articleType/ArticleView/articleId/1056/Ti-chnh-cho-bn-i-kh-hu-Thch-thc-v-c-hi.aspx>