

# SỬ DỤNG CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA NHẪM BẢO VỆ MÔI TRƯỜNG

## BÀI HỌC TỪ TRƯỜNG HỢP CỦA THỤY ĐIỂN

ThS. PHAN MINH ĐỨC<sup>(\*)</sup>  
ThS. DƯƠNG NGỌC ANH<sup>(\*\*)</sup>

**Tóm tắt:** Việc sử dụng các chính sách kinh tế vĩ mô (chính sách tài khóa hay chính sách tiền tệ) để thực hiện các mục tiêu về bảo vệ môi trường là một trong những biện pháp gián tiếp mà các quốc gia đang lựa chọn sử dụng hiện nay. Các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế luôn là những điển hình trong việc thực thi chính sách tiên bộ vì mục tiêu kinh tế - xã hội. Trong đó, Thụy Điển là quốc gia Bắc Âu với dân số ít, nhưng lại rất thành công về công tác bảo vệ môi trường. Những khía cạnh của chính sách tài khóa được áp dụng ở Thụy Điển sẽ là những bài học quý cho các quốc gia đi sau về phát triển kinh tế, đặc biệt là đối với Việt Nam.

**Từ khóa:** chính sách kinh tế; chính sách tài khóa; bảo vệ môi trường; Thụy Điển; OECD

### 1. Bảo vệ môi trường thông qua chính sách vĩ mô

#### - Chính sách kinh tế vĩ mô

Yêu cầu với một chính phủ trong bảo đảm mục tiêu kinh tế vĩ mô là phải thực hiện được tối thiểu 4 điều sau: đạt được tốc độ tăng trưởng tiềm năng, duy trì các yếu tố phát triển bền vững, ngăn chặn sự không ổn định của lạm phát và giảm thiểu đói nghèo. Để làm được những điều này, các chính phủ phải thông qua hệ thống chính sách kinh tế vĩ mô để quản lý một cách có định hướng nền kinh tế của quốc gia. Một chính sách kinh tế vĩ mô đang có hiệu lực thường có những mục tiêu tác động ngắn hạn, trung và dài hạn tới nền kinh tế. Những mục tiêu ngắn hạn thường đạt được dựa trên các biện pháp liên quan tới ngân sách tài chính hiện tại của quốc gia, các công cụ thuế, tiền tệ và các phương pháp tỉ giá hối đoái, với sự can thiệp nghịch chu kì của chính phủ các nước phát triển và thuận chu kì của các nước đang phát triển. Những mục tiêu trung và dài hạn liên quan đến việc nâng cao khả năng sản xuất tiềm ẩn của nền kinh tế và kích thích đầu

tư tư nhân<sup>1</sup>, thường đạt được thông qua cải cách thể chế và các chính sách cho đầu tư.

Tuy nhiên, khi nhắc tới các chính sách kinh tế vĩ mô, chúng ta thường nghe tới hai dạng chính sách chủ yếu, mà các nhà nước thường sử dụng là chính sách tiền tệ (monetary policy) và chính sách tài khóa (fiscal policy) bên cạnh các chính sách khác<sup>2</sup>. Điều này là do, khi thực hiện các chính sách trên, các quốc gia nhận thấy sự chuyển biến của nền kinh tế trong ngắn hạn một cách nhanh nhất, làm cơ sở cho việc tiếp tục phối hợp với các loại chính sách khác để điều hành nền kinh tế của mình. Theo đó, chính sách tài khóa liên quan đến việc chính phủ một quốc gia sử dụng các công cụ (chi tiêu công, thuế và các khoản trợ cấp), nhằm đạt được các mục tiêu vĩ mô của nền kinh tế (tăng trưởng, việc làm, ổn định giá cả; chính sách tiền tệ liên quan đến việc ngân hàng trung ương của một quốc gia đưa ra những quyết sách đối với yêu cầu về tỉ lệ dự trữ bắt buộc, lãi suất và nghiệp vụ thị trường mở, nhằm điều chỉnh cung, cầu về tiền tệ trong nền kinh tế. Các loại chính sách kinh tế vĩ mô khác cũng thường được nhắc tới là: chính sách về tỉ giá hối đoái, chính sách thương mại, chính sách giá cả, cải cách

(\*) và (\*\*) Học viện Báo chí và Tuyên truyền, Học viện CTQG Hồ Chí Minh

thể chế và các loại chính sách về đầu tư.

**- Chính sách kinh tế vĩ mô liên quan đến bảo vệ môi trường**

Điều kiện sống của con người ngày càng thay đổi kéo theo sự gia tăng của dân số, sự phát sinh đa dạng của các loại hình hoạt động kinh tế và các cách thức tiêu dùng mới. Điều này gây ra ảnh hưởng và áp lực với hệ thống môi trường. Do đó, các quốc gia đều nỗ lực tạo ra những rào cản cần thiết để hạn chế những tác động tiêu cực đến môi trường thông qua công cụ chính sách. Hiệu quả của những chính sách này liên quan đến các mối quan tâm cụ thể của người hoạch định chính sách: phạm vi ảnh hưởng của vấn đề môi trường, số lượng các nguồn ô nhiễm được điều chỉnh, kiểm soát có dễ dàng hay không và tầm quan trọng của các chi phí liên quan. Nhìn chung, các lựa chọn chính sách cần được xem xét dưới khía cạnh phân tích chi phí - lợi ích.

Những công cụ mà chính sách kinh tế vĩ mô của các quốc gia thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) thường hay áp dụng liên quan đến việc định nghĩa lại quyền sở hữu với giấy phép môi trường, hệ thống các loại thuế phí, các khoản trợ cấp của chính phủ, hệ thống đặt cọc và hoàn trả môi trường và các hình thức kích lệ thực thi như phạt không tuân thủ<sup>3</sup>. Đi kèm với các biện pháp về kinh tế này, là các quy định chặt chẽ về tiêu chuẩn môi trường, hạn mức (quota) sử dụng tài nguyên và các quy tắc đàm phán trong từng ngành cụ thể. Tuy nhiên, có thể dễ dàng nhận ra các chính sách về môi trường và việc hoạch định chúng có sự xung đột về lợi ích với quá trình phát triển về kinh tế của các quốc gia cũng như toàn cầu. Sự gia tăng của các hoạt động kinh doanh được coi là có tác động tiêu cực, và ngược lại, chính sách về môi trường ở một chừng mực nào đó lại đặt những rào cản tác động đến sự phát triển về kinh tế.

Đối với các quốc gia trong khối OECD, báo cáo Đánh giá Hiệu quả Môi trường

(EPRs) xuất hiện từ năm 1992 đến nay, được OECD tiến hành thu thập và phân tích dưới góc độ kinh tế học dựa trên các số liệu quốc gia và quốc tế. EPRs cho thấy một đánh giá chuyên sâu về các chính sách môi trường và các chương trình liên quan của các quốc gia thuộc khối và các quốc gia đối tác. Trong đó, Thụy Điển được đánh giá 3 lần trong lịch sử, vào các năm 1996, 2004 và năm 2014<sup>4</sup>.

**2. Thực trạng chính sách kinh tế vĩ mô trong bảo vệ môi trường ở Thụy Điển**

Các vấn đề về môi trường và phát triển bền vững được đặt ra với nền kinh tế Thụy Điển và các nhà hoạch định chính sách của quốc gia này từ những năm 70 - 80 của thế kỉ XX trong bối cảnh dân số ít và tốc độ phát triển chỉ ở mức trung bình<sup>5</sup>. Ngày nay, Thụy Điển đã trở thành một trong những quốc gia dẫn đầu về nhiều mặt trong các chính sách về môi trường trên thế giới. Thụy Điển được biết đến như là quốc gia sáng tạo nhất của khối OECD trong việc áp dụng các công nghệ tiên tiến phục vụ môi trường và đi tiên phong trong nhiều công cụ chính sách về môi trường, dựa trên nguyên tắc chính là "ra giá" cho các hoạt động gây hại tới môi trường.

Các chính sách về môi trường của Thụy Điển có chung những đặc điểm<sup>6</sup> sau:

- Nền tảng kiến thức, học thuật chắc chắn về khoa học tự nhiên và kĩ thuật;

- Các quy định đều minh bạch dưới hệ thống luật pháp độc lập, không có tham nhũng và cơ chế vận hành, thực thi và kiểm soát đáng tin cậy;

- Sự đồng thuận của toàn xã hội về tầm quan trọng của việc bảo vệ sức khỏe con người và môi trường tự nhiên;

- Tầm nhìn chung về sự cần thiết cho một quốc gia nhỏ có một nền kinh tế mở, đi đầu trong quá trình hiện đại hóa nền kinh tế;

- Những chính sách kinh tế hướng về bảo vệ môi trường mà Thụy Điển ban hành cho đến nay, tập trung vào những nội dung chính sau: biến đổi khí hậu, thủng tầng Ozone, Axit hóa tầng Ozone và Ozone ở

Bảng 1. Khoản thu từ thuế môi trường của Thụy Điển giai đoạn 2009 – 2014\*

DVT: Triệu USD

Năm	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tổng	10.375,76	10.742,42	10.345,23	10.417,28	10.477,04	10.211,07
Thuế năng lượng	8.289,15	8.660,17	8.343,96	8.445,25	8.414,43	8.099,28
Thuế ô nhiễm (đất, nước, không khí)	140,45	135,04	133,75	117,04	104,22	118,59
Thuế tài nguyên thiên nhiên	19,52	17,99	18,17	18,64	17,17	16,23
Thuế giao thông	1.926,52	1.929,21	1.849,33	1.835,34	1.941,21	1.976,85
GDP của Thụy Điển	386.843,76		430.126,76	433.441,87	444.192	459.958,1
Phần trăm trên GDP của Thụy Điển	2,7	2,6	2,4	2,4	2,4	2,2

\* Lượng tiền USD được quy đổi theo tỷ giá hiện hành: 1 SEK = 0,117635 USD

Nguồn: Statistics Sweden (2016)

tăng đối lưu, chất lượng môi trường đô thị, phủ dưỡng nước, hợp chất kim loại và hợp chất hữu cơ khó phân hủy, quản lý đất và nguồn nước, bảo vệ tự nhiên, quản lý chu kỳ sinh thái và chất thải, an toàn hóa chất và an toàn hạt nhân<sup>7</sup>. Thụy Điển đã đề ra chiến lược kiểm soát hiệu quả và hiệu lực dựa trên những mục tiêu được lượng hóa chính xác và sự theo sát, giám sát định kỳ về hiệu quả hoạt động môi trường của các hoạt động kinh tế. Dựa vào đó mà Nghị viện nước này có thể giám sát chặt chẽ với các phương pháp đo lường khác nhau và đưa ra các định hướng chính sách hợp lý.

Ở Thụy Điển, trong những năm gần đây, việc sử dụng công cụ thuế và các khoản trợ cấp trở thành những đặc trưng về chính sách kinh tế về bảo vệ môi trường. Những khoản thuế môi trường đó nhằm giảm mức độ sử dụng hàng hóa và dịch vụ gây nguy hại cho môi trường, nhưng đôi khi cũng tồn tại các khoản trợ cấp, khuyến khích các cơ chế tiêu dùng không đem lại hiệu ứng tốt cho môi trường xung quanh.

Công cụ thuế môi trường ở Thụy Điển được chia thành 4 loại dựa trên phương pháp được phát triển bởi Cơ quan thống kê của Cộng đồng châu Âu (Eurostat), OECD và Tổ chức Năng lượng quốc tế (IEA). Bốn loại thuế là: thuế năng lượng, thuế ô nhiễm, thuế giao thông và thuế tài nguyên. Trong đó, thuế đối với hoạt động phát thải CO<sub>2</sub>

(thuế cacbon) được Eurostat liệt vào loại thuế năng lượng, vì thuế cacbon là một phần trong các quy định của luật thuế năng lượng ở nhiều quốc gia châu Âu nên khó có thể đo lường riêng lẻ. Thuế cacbon bắt đầu được áp dụng ở Thụy Điển từ năm 1991. Theo Bảng 1, chúng ta có thể nhận thấy, thuế năng lượng chiếm tỉ trọng lớn nhất trong các loại thuế liên quan đến môi trường của Thụy Điển. Thuế năng lượng ở đây bao gồm phí đối với quỹ nhiên liệu nguyên tử, thuế nhiên liệu, thuế điện, thuế cacbon, thuế vé tác động nhiệt của điện nguyên tử, thuế lưu huỳnh. Năm 2014, Thụy Điển bắt đầu đưa thêm khoản thu từ đầu giá quyền xả thải vào nhóm các thuế về năng lượng này, tuy giá trị thêm vào chưa cao. Đặc biệt, trong bảng các khoản thu về thuế đó, thuế vé tài nguyên thiên nhiên của Thụy Điển chỉ bao gồm thành phần duy nhất là khoản thuế vé khai thác đá sỏi tự nhiên. Đây vốn là điều khoản thuế được đưa ra vào năm 1996 để giúp Thụy Điển khuyến khích việc tìm nguồn nguyên liệu thay thế nhằm bảo tồn đá, sỏi trong tự nhiên, do sự khan hiếm của chúng và tầm quan trọng của đá, sỏi trong việc làm sạch nguồn nước<sup>8</sup>. Nguồn thu thuế thứ hai sau thuế năng lượng là thuế giao thông, với cốt lõi là thuế phương tiện. Tuy chiếm tỉ lệ cao trong tổng thu về thuế môi trường của Thụy Điển, nhưng thuế phương tiện ở quốc gia này lại đóng vai trò không thực sự

Bảng 2. Khoản trợ cấp liên quan tới môi trường của Thụy Điển, 2009 – 2015\*

DVT: Triệu USD

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Trợ cấp liên quan tới sử dụng nguồn tài nguyên	962,12	906,02	995,83	893,60	962,10	905,97	858,88
Hỗ trợ khác liên quan tới môi trường	244,45	223,51	358,32	360,90	409,96	380,31	373,94
<b>Bên hưởng lợi</b>							
Doanh nghiệp	384,27	415,45	450,80	395,48	397,49	371,58	292,77
Phần còn lại của thế giới	254,16	235,26	340,24	338,29	386,54	358,60	370,31
Khác *	323,70	255,36	204,78	160,07	178,01	177,76	205,78
<b>% môn GDP của Thụy Điển</b>	0,25%	0,22%	0,22%	0,21%	0,22%	0,20%	0,18%

\* Lượng tiền USD được quy đổi theo tỷ giá hiện hành: 1 SEK = 0,117635 USD

quan trọng như ở các quốc gia thuộc OECD khác<sup>9</sup>, vì Thụy Điển là một trong những quốc gia hiếm hoi trong khu vực châu Âu không đánh thuế đến việc mua sắm hoặc đăng kí phương tiện, mà thay vào đó là một loại thuế phương tiện thường niên khác được áp dụng. Thụy Điển quan niệm rằng, thuế đánh vào việc sở hữu phương tiện sẽ kém hiệu quả hơn thuế lên nhiên liệu và phát thải phí sử dụng đường bộ trong việc giảm các khí nhà kính (GHG) và các phát thải gây ô nhiễm không khí khác. Bởi vì, việc này liên quan trực tiếp đến việc sử dụng chứ không phải sở hữu phương tiện đó. Nguồn thu thuế thứ ba trong các thuế về môi trường của Thụy Điển đến từ thuế ô nhiễm, với tỉ trọng lớn nhất tới từ thuế, phí xả các Nitơ Oxit (NO<sub>x</sub>) trong các phản ứng hóa học của các thiết bị có buồng đốt và lưu huỳnh (SO<sub>x</sub>) từ việc đốt dầu, than và than bùn. Khi môi trường ngày càng trong sạch thì những năm gần đây, nguồn thu từ thuế ô nhiễm có xu hướng giảm.

Tuy nhiên, giống như một số quốc gia khác, chính sách của Thụy Điển cũng đem lại một số hình thức trợ cấp dưới dạng hỗ trợ trực tiếp hoặc đối xử ưu đãi về thuế cho các hoạt động liên quan tới môi trường. Trong đó, ưu đãi về thuế có thể được xác định là các ngoại lệ về đánh thuế mà luật thuế quy định nằm ngoài mức thuế thông thường được áp dụng. Những đối tượng

được hưởng ưu đãi này chỉ phải chi trả mức thuế thực tế thấp hơn mức thuế mà bình thường được áp cho cùng một hành vi<sup>10</sup>. Các hình thức trợ cấp trực tiếp được trao thẳng cho bên hưởng lợi. *Bảng 2* cho thấy độ lớn của các hình thức trợ cấp của Chính phủ Thụy Điển trong giai đoạn 2009 - 2015 đối với các hoạt động kinh tế liên quan tới môi trường, tính trên chi phí của ngân sách. Tuy nhiên, các khoản trợ cấp đang có xu hướng giảm trong 3 năm trở lại đây, với tỉ trọng trên GDP ngày càng ít: 0,22% (năm 2013), 0,20% (năm 2014) và 0,18% (năm 2015). Thêm vào đó, ý nghĩa của các khoản trợ cấp liên quan tới môi trường cũng thể hiện rõ trong cơ cấu bên hưởng lợi từ các hỗ trợ đó của Chính phủ Thụy Điển, khi doanh nghiệp trong nước và các quốc gia nhận hỗ trợ trên thế giới được đối xử tương đối ngang bằng nhau trong giai đoạn nghiên cứu. Điều này thể hiện rõ chính sách cân bằng trong việc giải ngân các gói trợ cấp của Chính phủ Thụy Điển với mục tiêu môi trường của quốc gia và quốc tế. Tuy nhiên, xét trên cơ cấu chi tiết về tỉ trọng các khoản trợ cấp nêu trong *Bảng 2*, danh mục những khoản trợ cấp đã dần trở nên thân thiện hơn với môi trường trong những năm gần đây. Sở dĩ có điều đó, vì trong khoảng thời gian những năm 1990, các hình thức trợ cấp trực tiếp còn bao gồm trợ cấp cho đường mô-tô

trong phạm vi rừng, hỗ trợ cho giao thông, hỗ trợ lãi suất cho xây dựng các công trình của Chính phủ Thụy Điển được coi là gây tác động tiêu cực tới môi trường. Hiện tại, những trợ cấp kiểu như vậy đã được loại bỏ khỏi danh mục trợ cấp, hỗ trợ liên quan tới mục tiêu bảo vệ môi trường của Thụy Điển.

### 3. Bài học về bảo vệ môi trường của Thụy Điển đối với Việt Nam

Từ thực trạng áp dụng các công cụ chính sách kinh tế vĩ mô tới hoạt động bảo vệ môi trường của Thụy Điển, có thể rút ra một số nhận xét. Đây là cơ sở cho các nhà hoạch định chính sách kinh tế - môi trường ở Việt Nam tham khảo:

- Thụy Điển là quốc gia phát triển với số lượng dân thưa thớt trên một lãnh thổ rộng lớn, (lớn hơn cả diện tích của Việt Nam). Chính vì vậy, có thể nhận thấy áp lực của hiệu quả chính sách kinh tế vĩ mô về vấn đề bảo vệ môi trường đối với Thụy Điển là rất lớn. Tuy nhiên, xét trên nhiều dạng thức chính sách kinh tế vĩ mô, Thụy Điển phần lớn dựa vào chính sách tài khóa với các công cụ thuế, phí và trợ cấp để duy trì sự đáp ứng của quản lý vĩ mô về công tác bảo vệ môi trường. Nguyên tắc chính được nhận thấy trong chính sách của Thụy Điển là để những đối tượng gây ô nhiễm hoặc những người hưởng lợi từ dịch vụ của tự nhiên chi trả những chi phí để bảo vệ chính môi trường tự nhiên đó.

- Trong các loại thuế được áp dụng nhằm bảo vệ môi trường, thuế năng lượng và thuế giao thông không có chiều hướng giảm, mà còn có xu hướng tăng trong những thời kỳ nhất định. Điều này có thể lý giải chung cho trường hợp Thụy Điển và các quốc gia khác, bao gồm cả Việt Nam, đó là do sự khan hiếm của nguồn lực môi trường về năng lượng và sự gia tăng áp lực môi trường liên quan đến xả thải khi dân số tăng và việc sử dụng các động cơ đốt phát thải. Do đó, chừng nào những nguyên nhân đó chưa được giải quyết thì việc áp dụng hai loại thuế này là điều rất cần thiết trong chính sách kinh tế vĩ mô

của các quốc gia, trong đó có Việt Nam.

- Như đã đề cập, với nguyên tắc để đối tượng gây ô nhiễm và người hưởng lợi từ dịch vụ tự nhiên của môi trường chi trả cho hoạt động bảo vệ môi trường, các chính sách kinh tế về trợ cấp cho các hoạt động môi trường cần được giảm dần theo thời gian. Đây cũng là xu hướng hiện đại của các quốc gia phát triển khi tình trạng môi trường ngày càng được cải thiện. Tuy vậy, điều quan trọng đối với các hình thức trợ cấp, hỗ trợ về tài chính này không phải là việc chúng có tồn tại hay không mà cần gọn lọc, xem xét để hoạch định những danh mục được hưởng trợ cấp theo hướng thực sự thân thiện với môi trường trong những mục tiêu dài hạn □

<sup>1</sup> Đinh Vũ Trang Ngân (2011): *Ghi chú bài giảng 8: Tiến và chính sách tiền tệ*, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, niên khóa 2011-2013

<sup>2</sup> Đỗ Thiên Anh Tuấn (2014): *Ghi chú bài giảng 4: Chính sách tài khóa*, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright, niên khóa 2014-2015

<sup>3</sup> UN (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Địa chỉ: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>

<sup>4</sup> MAnSLonnroTH (2010): *The organisation of environmental policy in Sweden – A historical perspective*, Naturvordsverket, The Swedish Environmental Protection Agency, Report 6404

<sup>5</sup> Statistics Sweden (2016): *Total environmental taxes in Sweden 2004-2014*, Địa chỉ: [http://www.scb.se/en/\\_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Environment/](http://www.scb.se/en/_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Environment/)

<sup>6</sup> Degol Hailu, John Weeks (2011): *Macroeconomic Policy for Growth and Poverty Reduction: An Application to Post-Conflict and Resource-Rich Countries*, DESA Working Paper No. 108, ST/ESA/2011/DWP/108

<sup>7</sup> Tim Everett et al. (2010): *Economic Growth and the Environment*, Defra Evidence and Analysis Series, Paper 2

<sup>8</sup> và <sup>9</sup> OECD (2014): *Environmental Performance Reviews - Sweden Highlights*, OECD

<sup>10</sup> Raimund Bleischwitz, Peter Hennicke (2004): *Eco-efficiency, regulation and sustainable business: Towards a governance structure for sustainable development*, ESRI Studies Series on the Environment