



Working Paper 2026.1.5.7

- Vol. 1, No. 5

MỘT SỐ THÁCH THỨC PHÁP LÝ ĐỐI VỚI CHI TIÊU CÔNG TRONG BỐI CẢNH CHUYỂN ĐỔI XANH Ở VIỆT NAM

Phan Duy Hoà¹

Sinh viên K62 CLC Kinh tế quốc tế

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Phạm Bùi Vi Thảo, Ngô Minh Hằng

Sinh viên K62 Luật Kinh doanh quốc tế

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Nguyễn Ngọc Hà

Viện trưởng Viện Nghiên cứu sáng tạo

Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Tóm tắt

Trong bối cảnh chuyển đổi xanh đang dần trở thành định hướng phát triển chủ đạo ở nhiều quốc gia, vai trò của chi tiêu công không còn chỉ được nhìn nhận dưới góc độ hoạt động tài chính – ngân sách thuần túy. Thay vào đó, chi tiêu công ngày càng được xem như một công cụ pháp lý và chính sách quan trọng, góp phần định hình định hướng phát triển, thúc đẩy thực hiện và bảo đảm các mục tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, khuôn khổ pháp luật điều chỉnh hoạt động chi tiêu công ở Việt Nam hiện nay vẫn chủ yếu được xây dựng trên nền tảng của mô hình quản lý ngân sách truyền thống, với

¹ Tác giả liên hệ, Email: phanduyhoa1506@gmail.com

trọng tâm là bảo đảm tính hợp pháp của các khoản chi, hiệu quả sử dụng ngân sách và duy trì kỷ luật tài khóa. Cách tiếp cận này phần nào chưa theo kịp những yêu cầu mới phát sinh từ tiến trình chuyển đổi xanh. Trên cơ sở đó, bài viết tập trung phân tích các thách thức pháp lý cơ bản đặt ra đối với chi tiêu công của Việt Nam trong bối cảnh chuyển đổi xanh, bao gồm: (i) sự thiếu vắng các chuẩn mực pháp lý cho phép lồng ghép mục tiêu môi trường vào các khâu của chu trình ngân sách, từ lập dự toán, phân bổ đến tổ chức thực hiện; (ii) những hạn chế trong cơ chế đánh giá và kiểm soát tác động môi trường của các khoản chi từ ngân sách nhà nước; và (iii) khoảng trống trong việc xác lập và thực thi trách nhiệm pháp lý của các chủ thể nhà nước nhằm bảo đảm định hướng phát triển bền vững thông qua hoạt động chi tiêu công. Từ những phân tích này, bài viết đồng thời làm rõ vai trò của pháp luật về chi tiêu công trong việc đáp ứng các yêu cầu của chuyển đổi xanh trong giai đoạn phát triển mới, qua đó đề xuất một số định hướng hoàn thiện khuôn khổ pháp lý nhằm tăng cường tính đồng bộ, hiệu lực và trách nhiệm thể chế trong lĩnh vực này.

Từ khóa: tài chính công, ngân sách nhà nước, chính sách môi trường, phát triển bền vững, quản trị nhà nước.

SOME LEGAL CHALLENGES TO PUBLIC EXPENDITURE IN VIETNAM IN THE CONTEXT OF THE GREEN TRANSITION

Abstract

In the context of the global shift toward green transition, public expenditure is no longer viewed merely as a matter of fiscal and budgetary management but increasingly recognized as an important legal and policy instrument for shaping development orientations and promoting sustainable development goals. In Vietnam, however, the legal framework governing public expenditure remains largely grounded in the traditional model of budget management, which primarily emphasizes the legality of expenditures, efficiency in budget utilization, and the maintenance of fiscal discipline. This approach has not fully kept pace with the emerging requirements associated with the green transition. Against this backdrop, this paper examines several fundamental legal challenges faced by Vietnam's public expenditure system in supporting green transition. In particular, the study analyzes three key issues: the absence of legal standards that allow environmental objectives to be integrated into different stages of the budget cycle, from budget formulation and allocation to implementation; the limitations of existing mechanisms for assessing and controlling the environmental impacts of state budget expenditures; and regulatory gaps in establishing and enforcing the legal responsibilities of public authorities in ensuring sustainable development through public spending. Based on these analyses, the paper proposes several directions for improving the legal framework in order to enhance institutional coherence, effectiveness, and accountability in aligning public expenditure with green transition objectives.

Keywords: public finance, state budget, environmental policy, sustainable development, public governance.

1. Đặt vấn đề

Trong những thập niên gần đây, những thách thức toàn cầu liên quan đến biến đổi khí hậu, suy thoái môi trường và cạn kiệt tài nguyên thiên nhiên đã đặt ra yêu cầu cấp thiết đối với việc điều chỉnh mô hình phát triển kinh tế theo hướng bền vững hơn. Trước bối cảnh đó, chuyển đổi xanh dần trở thành một định hướng phát triển quan trọng được nhiều quốc gia theo đuổi nhằm giảm thiểu phát thải khí nhà kính, nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thân thiện với môi trường. Quá trình chuyển đổi này không chỉ đòi hỏi sự thay đổi trong cấu trúc của các hoạt động kinh tế mà còn đặt ra yêu cầu cải cách sâu rộng đối với hệ thống thể chế và chính sách công, đặc biệt trong lĩnh vực tài chính công.

Trong hệ thống các công cụ chính sách của Nhà nước, chi tiêu công giữ vai trò đặc biệt quan trọng trong việc định hướng và hỗ trợ tiến trình chuyển đổi xanh. Thông qua cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước, Nhà nước có thể chủ động huy động và phân bổ nguồn lực tài chính cho các lĩnh vực ưu tiên như phát triển năng lượng tái tạo, xây dựng hạ tầng bền vững, bảo vệ môi trường và tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Theo nghĩa đó, chi tiêu công không chỉ đơn thuần là hoạt động tài chính nhằm bảo đảm vận hành của bộ máy nhà nước và cung cấp dịch vụ công, mà còn trở thành một công cụ pháp lý – chính sách quan trọng giúp định hình các ưu tiên phát triển và thúc đẩy quá trình chuyển dịch sang mô hình tăng trưởng xanh.

Tại Việt Nam, chuyển đổi xanh ngày càng được khẳng định như một định hướng phát triển dài hạn của quốc gia. Nhiều chiến lược và chương trình cấp quốc gia liên quan đến tăng trưởng xanh, phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu đã được ban hành trong những năm gần đây. Đặc biệt, việc Việt Nam cam kết đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 tại Hội nghị COP26 cho thấy quyết tâm chính trị mạnh mẽ của quốc gia trong việc tham gia vào nỗ lực toàn cầu nhằm ứng phó với biến đổi khí hậu. Trong bối cảnh đó, việc huy động và sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính công trở thành một trong những điều kiện quan trọng để hiện thực hóa các mục tiêu chuyển đổi xanh.

Tuy nhiên, từ góc độ pháp lý, khuôn khổ điều chỉnh hoạt động chi tiêu công ở Việt Nam hiện nay vẫn chủ yếu được xây dựng trên nền tảng của mô hình quản lý ngân sách truyền thống. Trọng tâm của các quy định pháp luật hiện hành chủ yếu hướng tới bảo đảm kỷ luật tài khóa, tính hợp pháp của các khoản chi, hiệu quả sử dụng ngân sách và mức độ minh bạch trong quản lý tài chính công. Mặc dù những nguyên tắc này đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì trật tự tài chính công, chúng vẫn chưa phản ánh đầy đủ yêu cầu lồng ghép các mục tiêu môi trường và phát triển bền vững vào quá trình phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách nhà nước. Điều này dẫn đến thực tế là các công cụ pháp lý hiện

hành chưa thực sự tạo ra cơ sở thể chế đầy đủ để chi tiêu công trở thành động lực hiệu quả thúc đẩy quá trình chuyển đổi xanh.

Bên cạnh đó, quá trình “xanh hóa” chi tiêu công cũng đặt ra nhiều vấn đề pháp lý mới liên quan đến việc tích hợp các tiêu chí môi trường vào chu trình ngân sách, thiết lập cơ chế đánh giá tác động môi trường của các khoản chi ngân sách, cũng như xác lập trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước trong việc định hướng và giám sát chi tiêu công. Những vấn đề này cho thấy việc tiếp cận chi tiêu công dưới góc độ pháp lý cần được mở rộng vượt ra ngoài khuôn khổ quản lý ngân sách truyền thống, theo hướng gắn kết chặt chẽ hơn với các yêu cầu của quản trị môi trường.

Xuất phát từ những yêu cầu đó, bài viết tập trung phân tích một số thách thức pháp lý cơ bản đối với hoạt động chi tiêu công của Việt Nam trong bối cảnh chuyển đổi xanh. Trên cơ sở làm rõ mối quan hệ giữa chi tiêu công và các mục tiêu phát triển bền vững, bài viết chỉ ra những khoảng trống và hạn chế của khuôn khổ pháp luật hiện hành, đồng thời thảo luận các định hướng hoàn thiện nhằm tăng cường vai trò của pháp luật về chi tiêu công như một công cụ thể chế quan trọng hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang mô hình phát triển xanh và bền vững trong giai đoạn tới.

2. Cơ sở lý luận về chuyển đổi xanh và chi tiêu công

2.1. Chuyển đổi xanh và yêu cầu thể chế hóa trong pháp luật

Trong những năm gần đây, khái niệm chuyển đổi xanh ngày càng được nhấn mạnh như một xu hướng phát triển quan trọng trong bối cảnh các vấn đề môi trường và khí hậu trở nên cấp bách trên phạm vi toàn cầu. Trọng tâm của quá trình này là sự điều chỉnh mô hình tăng trưởng kinh tế, theo đó các nền kinh tế từng phụ thuộc nhiều vào khai thác tài nguyên thiên nhiên và tạo ra mức phát thải lớn – thường được gọi là “kinh tế nâu” – đang từng bước chuyển sang các mô hình phát triển dựa trên kinh tế xanh và tăng trưởng xanh. Theo Nguyễn (2017), đặc điểm nổi bật của kinh tế nâu nằm ở cường độ sử dụng tài nguyên cao, lượng phát thải lớn cũng như việc các chi phí môi trường chưa được nội hóa đầy đủ trong hoạt động sản xuất và tiêu dùng. Trái lại, kinh tế xanh hướng tới việc duy trì tăng trưởng kinh tế đồng thời nâng cao hiệu quả sử dụng tài nguyên, giảm thiểu phát thải và bảo vệ hệ sinh thái tự nhiên, qua đó tạo nền tảng cho tăng trưởng xanh và việc thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững.

Đối với Việt Nam, chuyển đổi xanh hiện được xem là một nội dung quan trọng trong định hướng phát triển dài hạn của quốc gia. Trong thời gian qua, nhiều chiến lược và chương trình cấp quốc gia liên quan đến tăng trưởng xanh và ứng phó với biến đổi khí hậu cho giai đoạn 2021–2030, tầm nhìn đến năm 2050 đã được ban hành, qua đó khẳng định vai trò của định hướng phát triển xanh trong lộ trình phát triển bền vững. Đáng chú ý, việc Việt Nam tuyên bố mục tiêu đạt mức phát thải ròng bằng “0”

(Net Zero) vào năm 2050 tại COP26, cùng với việc xây dựng các kế hoạch và chương trình hành động nhằm hiện thực hóa cam kết này, cho thấy chuyển đổi xanh không còn chỉ là một định hướng chính sách mang tính khuyến khích mà đã trở thành yêu cầu mang tính cam kết ở cấp độ quốc gia.

2.2. Chi tiêu công và các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh

2.2.1. Khái niệm và bản chất pháp lý của chi tiêu công

Chi tiêu công là một bộ phận cấu thành của hệ thống tài chính công, phản ánh việc Nhà nước sử dụng nguồn lực ngân sách nhằm thực hiện các chức năng quản lý nhà nước, cung cấp dịch vụ công và định hướng phát triển kinh tế – xã hội. Theo Luật Ngân sách nhà nước 2025, ngân sách nhà nước bao gồm toàn bộ các khoản thu và chi của Nhà nước do cơ quan có thẩm quyền quyết định, dự toán và tổ chức thực hiện trong một giai đoạn nhất định nhằm bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước. Trên cơ sở đó, chi tiêu công có thể được hiểu là các khoản chi từ ngân sách nhà nước được thực hiện theo trình tự và thủ tục do pháp luật quy định nhằm thực hiện các mục tiêu công.

Xét về bản chất, chi tiêu công vừa thể hiện quyền lực công của Nhà nước – bởi các quyết định chi tiêu được ban hành bởi cơ quan có thẩm quyền và chịu sự giám sát của cơ quan dân cử – vừa là một công cụ quan trọng trong điều tiết vĩ mô, góp phần khắc phục những thất bại của thị trường và định hướng cơ cấu kinh tế. Trong bối cảnh chuyển đổi xanh, chi tiêu công còn có thể đóng vai trò như một công cụ pháp lý quan trọng để phân bổ nguồn lực cho các lĩnh vực ưu tiên như năng lượng tái tạo, hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu và quá trình chuyển đổi sang công nghệ sạch.

2.2.2. Các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh chi tiêu công

Hoạt động chi tiêu công được điều chỉnh bởi các nguyên tắc nền tảng của pháp luật tài chính công, trong đó bao gồm các yêu cầu về tính hợp pháp, công khai, minh bạch, tiết kiệm, hiệu quả và việc sử dụng ngân sách đúng mục đích theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2025. Trước hết, nguyên tắc hợp pháp đặt ra yêu cầu mọi khoản chi từ ngân sách nhà nước phải được thực hiện trong phạm vi thẩm quyền và theo đúng trình tự, thủ tục mà pháp luật quy định. Quy định này nhằm bảo đảm rằng việc quản lý và sử dụng nguồn lực công luôn dựa trên cơ sở pháp lý rõ ràng, đồng thời xác lập trách nhiệm của các chủ thể có liên quan trong quá trình quyết định và thực hiện chi tiêu ngân sách. Bên cạnh đó, nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình góp phần tăng cường khả năng giám sát của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng như của xã hội đối với việc phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách.

Ngoài ra, nguyên tắc tiết kiệm và hiệu quả nhấn mạnh yêu cầu sử dụng nguồn lực tài chính công một cách hợp lý nhằm hạn chế tình trạng lãng phí và bảo đảm đạt được kết quả tối ưu trong việc thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế – xã hội. Cùng với đó, nguyên tắc chi tiêu đúng mục đích yêu cầu

các khoản chi ngân sách phải gắn với những nhiệm vụ và mục tiêu đã được xác định trong kế hoạch ngân sách nhà nước. Trong thực tiễn, mức độ thực thi các nguyên tắc này phụ thuộc đáng kể vào sự hoàn thiện của hệ thống pháp luật cũng như hiệu quả hoạt động của các cơ chế kiểm soát tài chính công, bao gồm kiểm toán, giám sát và các công cụ quản lý ngân sách khác. Những cơ chế này đóng vai trò quan trọng trong việc duy trì kỷ luật ngân sách và nâng cao mức độ minh bạch trong quản lý tài chính nhà nước.

Bên cạnh các nguyên tắc cơ bản nêu trên, quản lý chi tiêu công còn phải giải quyết yêu cầu dung hòa giữa việc sử dụng nguồn lực một cách hiệu quả và thiết lập các cơ chế kiểm soát chặt chẽ nhằm hạn chế thất thoát, lãng phí. Yêu cầu này thường được thực hiện thông qua việc áp dụng hệ thống kiểm toán nội bộ, kiểm toán độc lập cũng như các phương thức quản trị công dựa trên kết quả nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả của hoạt động chi tiêu ngân sách. Đồng thời, các chuẩn mực hiến định và pháp lý cũng xác lập những tiêu chí cơ bản đối với chi tiêu công, bao gồm tính hợp pháp, tính kinh tế, tính hiệu quả và tính mục đích trong toàn bộ chu trình ngân sách, từ giai đoạn lập dự toán đến quá trình tổ chức thực hiện.

Việc bảo đảm các nguyên tắc này được thực hiện một cách hiệu quả phụ thuộc vào nhiều yếu tố, bao gồm sự rõ ràng của khuôn khổ pháp luật, sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý tài chính công cũng như sự tham gia giám sát của xã hội. Trong bối cảnh thúc đẩy chuyển đổi xanh, vai trò của các nguyên tắc quản lý chi tiêu công càng trở nên quan trọng, bởi chúng định hướng quá trình phân bổ nguồn lực ngân sách vào các lĩnh vực ưu tiên như phát triển năng lượng tái tạo, xây dựng hạ tầng thích ứng với biến đổi khí hậu và hỗ trợ các hoạt động kinh tế thân thiện với môi trường theo hướng minh bạch, hiệu quả và bền vững.

2.3. Mối quan hệ tương tác giữa chi tiêu công và chuyển đổi xanh dưới góc độ pháp lý

Mối liên hệ giữa chi tiêu công và tiến trình chuyển đổi xanh có thể được phân tích thông qua ba phương diện chính, qua đó làm rõ sự gắn kết giữa chính sách tài chính công và các mục tiêu phát triển bền vững. Trên thực tế, ngân sách nhà nước không chỉ là công cụ tài chính nhằm bảo đảm hoạt động của bộ máy nhà nước mà còn là phương tiện quan trọng để định hướng phát triển kinh tế – xã hội theo những ưu tiên chiến lược của quốc gia.

Trước hết, chi tiêu công cho phép Nhà nước chủ động huy động và phân bổ nguồn lực tài chính phục vụ các mục tiêu của quá trình chuyển đổi xanh. Thông qua cơ chế ngân sách, nguồn vốn công có thể được định hướng dành cho những lĩnh vực như phát triển năng lượng tái tạo, bảo vệ tài nguyên và môi trường, tăng cường khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu cũng như xây dựng hệ thống hạ tầng theo định hướng bền vững. Vai trò này được thể hiện trong hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động tài chính công, bao gồm các quy định về lập và phân bổ ngân sách nhà nước, pháp luật về đầu tư công và

các cơ chế mua sắm công. Trong bối cảnh hiện nay, các quy định này ngày càng chú trọng việc lồng ghép các tiêu chí môi trường và phát triển bền vững vào quá trình ra quyết định chi tiêu. Do đó, chi tiêu công không chỉ đơn thuần là hoạt động phân bổ nguồn lực tài chính mà còn trở thành một công cụ pháp lý quan trọng giúp Nhà nước định hướng các hoạt động kinh tế – xã hội phù hợp với mục tiêu chuyển đổi xanh.

Ở chiều ngược lại, chính quá trình chuyển đổi xanh cũng tạo ra những tác động đáng kể đối với cấu trúc và định hướng của chi tiêu công. Khi các mục tiêu như giảm phát thải khí nhà kính, thúc đẩy nền kinh tế carbon thấp và nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu được đặt ở vị trí ưu tiên trong chiến lược phát triển, Nhà nước cần điều chỉnh cơ cấu ngân sách theo hướng tăng cường đầu tư cho các lĩnh vực thân thiện với môi trường. Đồng thời, các khoản chi hỗ trợ cho những hoạt động gây tác động tiêu cực đến môi trường cũng cần được rà soát và từng bước cắt giảm hoặc loại bỏ. Quá trình điều chỉnh này không chỉ phản ánh sự thay đổi trong định hướng chính sách mà còn đặt ra yêu cầu hoàn thiện khuôn khổ pháp luật về tài chính công, nhằm bảo đảm rằng các mục tiêu môi trường và phát triển bền vững được tích hợp một cách nhất quán trong toàn bộ chu trình ngân sách, từ khâu lập kế hoạch và phân bổ nguồn lực cho đến giai đoạn thực hiện, giám sát và đánh giá chi tiêu. Theo nghĩa đó, chuyển đổi xanh có thể được xem như một động lực thúc đẩy quá trình cải cách và “xanh hóa” hệ thống pháp luật tài chính công.

Ngoài sự tác động qua lại giữa hai yếu tố nêu trên, mối quan hệ giữa chi tiêu công và chuyển đổi xanh còn thúc đẩy sự xuất hiện của các công cụ và cơ chế pháp lý mới trong quản lý tài chính công. Khi ngân sách nhà nước ngày càng được sử dụng để hỗ trợ thực hiện các mục tiêu về môi trường và khí hậu, nhiều quốc gia đã phát triển các công cụ quản lý như ngân sách xanh, đánh giá chi tiêu liên quan đến khí hậu hoặc kiểm toán môi trường. Những cơ chế này nhằm nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quá trình phân bổ và sử dụng nguồn lực tài chính công, đồng thời bảo đảm rằng các khoản chi ngân sách thực sự đóng góp vào việc đạt được các mục tiêu phát triển bền vững. Bên cạnh đó, việc áp dụng các công cụ này cũng giúp các cơ quan nhà nước và các chủ thể xã hội có thêm cơ sở để theo dõi và đánh giá mức độ đóng góp của chi tiêu công đối với tiến trình chuyển đổi xanh.

Từ những phân tích trên có thể thấy rằng mối quan hệ giữa chi tiêu công và chuyển đổi xanh mang tính tương hỗ và bổ trợ lẫn nhau. Một mặt, ngân sách nhà nước đóng vai trò là phương tiện quan trọng để hiện thực hóa các mục tiêu chuyển đổi xanh thông qua việc định hướng và phân bổ nguồn lực tài chính của Nhà nước. Mặt khác, chính yêu cầu của quá trình chuyển đổi xanh lại tác động trở lại, định hình các ưu tiên chính sách, cơ cấu chi tiêu và phương thức quản lý tài chính công. Sự tương tác này đồng thời góp phần thúc đẩy sự phát triển của hệ thống pháp luật tài chính công theo hướng ngày càng

gắn kết chặt chẽ hơn với các nguyên tắc phát triển bền vững và ứng phó với biến đổi khí hậu trong quản lý ngân sách nhà nước.

3. Thách thức pháp lý đối với chi tiêu công ở Việt Nam trong bối cảnh chuyển đổi xanh

3.1. Sự thiếu vắng nguyên tắc môi trường trong pháp luật ngân sách

Trong bối cảnh Việt Nam đã đưa ra cam kết mạnh mẽ đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050, đồng thời triển khai Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021–2030, chi tiêu công ngày càng được nhìn nhận như một công cụ điều tiết vĩ mô có vai trò định hướng phân bổ nguồn lực tài chính theo các mục tiêu phát triển bền vững. Tuy nhiên, xét từ góc độ khoa học pháp lý, việc định hướng và vận hành chi tiêu công theo mục tiêu xanh hiện nay vẫn gặp phải những rào cản mang tính nền tảng, trong đó đáng chú ý là sự thiếu vắng các nguyên tắc môi trường trong đạo luật cốt lõi điều chỉnh tài chính công – Luật Ngân sách nhà nước.

Thứ nhất, khuôn khổ pháp luật về ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay về cơ bản vẫn được kiến tạo trên nền tảng của mô hình quản trị tài khóa truyền thống, trong đó yêu cầu bảo vệ môi trường chưa được ghi nhận như một nguyên tắc pháp lý có tính chi phối đối với việc phân bổ nguồn lực công. Về cấu trúc điều chỉnh, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 chủ yếu tập trung vào các mục tiêu kinh điển của pháp luật tài khóa, bao gồm bảo đảm kỷ luật ngân sách, duy trì cân đối tài chính công và ổn định kinh tế vĩ mô; mặc dù đã xuất hiện một số điều chỉnh theo hướng ưu tiên bố trí nguồn lực cho khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo, đạo luật này vẫn chưa thiết lập nghĩa vụ pháp lý mang tính bắt buộc đối với cơ quan có thẩm quyền trong việc lồng ghép tiêu chí đánh giá tác động môi trường vào toàn bộ chu trình ngân sách, từ khâu lập dự toán, thẩm định đến quyết định phân bổ ngân sách hàng năm. Trên bình diện thể chế, khoảng trống quy phạm này cho thấy pháp luật ngân sách hiện hành chưa thực sự nội luật hóa các ngoại ứng môi trường vào quy trình ra quyết định tài khóa. Hệ quả là các mục tiêu bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu vẫn chưa có được nền tảng pháp lý đủ mạnh để được xác lập như một ưu tiên phân bổ ngân sách có khả năng cạnh tranh thực chất với các mục tiêu phát triển kinh tế ngắn hạn.

Thứ hai, cách tiếp cận tài chính công theo mô hình truyền thống cũng làm bộc lộ sự thiếu hụt các công cụ kỹ thuật pháp lý cần thiết để nhận diện và theo dõi chi tiêu công xanh trong hệ thống ngân sách. Pháp luật ngân sách hiện hành không chỉ chưa xác lập một định nghĩa pháp lý cụ thể về “chi tiêu công xanh”, mà còn chưa thiết kế cơ chế gắn thẻ ngân sách khí hậu hoặc hệ thống phân loại chi tiêu môi trường trong mục lục ngân sách nhà nước. Khoảng trống pháp lý này dẫn đến việc thiếu một khung khái niệm và bộ tiêu chí chuẩn hóa, qua đó làm hạn chế khả năng của các cơ quan quản lý trong việc

nhận diện, bóc tách và theo dõi các khoản chi ngân sách có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến môi trường.

3.2. Hạn chế của cơ chế đánh giá tác động môi trường đối với chi tiêu công

Trong quản trị tài chính công hiện đại, công cụ đánh giá tác động môi trường đóng vai trò, nhưng cơ chế hiện hành tại Việt Nam đang bộc lộ những giới hạn mang tính cơ cấu, làm suy giảm hiệu lực của các chính sách ngân sách xanh.

Hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay chủ yếu sử dụng hai công cụ truyền thống là Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) và Đánh giá tác động môi trường (ĐTM), trong đó ĐTM là quá trình phân tích, đánh giá, định dạng và dự báo tác động tới môi trường của dự án đầu tư và đưa ra các biện pháp còn ĐMC dựa vào hệ thống đánh giá các tác động tới môi trường của dự án để quyết định sự hiệu quả của chúng nhằm đảm bảo các vấn đề môi trường được xem xét kín kẽ, toàn diện. Tuy nhiên, trên thực tiễn quản lý, các công cụ này phần lớn vận hành như những thủ tục hành chính, phục vụ mục đích xem xét cấp phép đầu tư dựa trên các thông số kỹ thuật về quy mô, công suất và công nghệ, thay vì đóng vai trò là một biện pháp phân tích chi phí và lợi ích môi trường toàn diện đối với các dự án. Sự khó khăn nằm ở chỗ kết quả của ĐMC và ĐTM chưa được thiết kế để có thể tích hợp trực tiếp vào khuôn khổ đánh giá rủi ro tài khóa, do đó thiếu đi cơ sở dữ liệu định lượng cần thiết để lồng ghép vào quy trình lập dự toán ngân sách trung hạn theo các chuẩn mực quản lý tài chính công tiên tiến. Bên cạnh đó, việc thực thi ĐMC đối với các chiến lược, quy hoạch còn gặp nhiều rào cản do thiếu vắng các hướng dẫn kỹ thuật chuyên ngành và chưa có một cơ chế tài chính trọn vẹn, độc lập để bảo đảm chất lượng công tác lập và thẩm định, dẫn đến tình trạng các báo cáo đánh giá đôi khi chỉ mang tính hình thức. Thêm vào đó, sự bất cập còn bộc lộ qua hiện tượng xung đột pháp lý giữa Luật Bảo vệ môi trường và Luật Đầu tư công; cụ thể, thời điểm yêu cầu hoàn thành báo cáo ĐTM thường không đồng bộ với quy trình quyết định chủ trương đầu tư, gây lúng túng cho các cơ quan quản lý và làm chậm trễ tiến độ giải ngân ngân sách.

Trong bối cảnh hội nhập kinh tế sâu rộng, Đánh giá tác động bền vững (Sustainability Impact Assessment – SIA) được sử dụng như một công cụ nhằm đánh giá tích hợp các tác động kinh tế, xã hội và môi trường của các quyết định chính sách và đầu tư quy mô lớn. So với cách tiếp cận này, các công cụ hiện hành trong pháp luật Việt Nam như Đánh giá tác động môi trường (ĐTM) và Đánh giá môi trường chiến lược (ĐMC) vẫn chủ yếu tập trung vào khía cạnh môi trường sinh thái và chưa thiết lập được một khuôn khổ phân tích đầy đủ các tác động kinh tế – xã hội của chính sách. Hạn chế này càng rõ khi tỷ lệ doanh nghiệp niêm yết tại Việt Nam công bố báo cáo Môi trường, Xã hội và Quản trị (ESG) độc lập hiện chỉ khoảng 18%, phản ánh sự thiếu hụt dữ liệu cần thiết để lượng hóa các tác động bền vững trong quá trình hoạch định và triển khai chi tiêu công xanh.

3.3. Khoảng trống về trách nhiệm pháp lý của các chủ thể nhà nước

Ở phương diện lập pháp, trách nhiệm định hình khuôn khổ pháp lý cho quá trình “xanh hóa” chi tiêu công trước hết thuộc về Quốc hội với tư cách cơ quan lập pháp tối cao, cùng Chính phủ thông qua các cơ quan chủ trì soạn thảo như Bộ Tài nguyên và Môi trường hoặc Bộ Tư pháp. Một khoảng trống đáng chú ý là Việt Nam hiện chưa có thiết chế độc lập chuyên trách về biến đổi khí hậu để rà soát, phản biện và kiến nghị sửa đổi các quy định pháp luật chưa tương thích với mục tiêu giảm phát thải dài hạn. Hiện nay, chức năng rà soát văn bản pháp luật chủ yếu vẫn do các cơ quan hành chính thực hiện theo cơ chế kiêm nhiệm, như Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật thuộc Bộ Tư pháp. Điều này phần nào làm chậm quá trình tích hợp tiêu chí môi trường vào hệ thống pháp luật so với yêu cầu của lộ trình chuyển đổi xanh, đồng thời chưa tạo được hành lang pháp lý đủ mạnh để ngăn ngừa nguy cơ “tẩy xanh” (greenwashing) ngay từ giai đoạn hoạch định chính sách.

Ở phương diện hành pháp, trách nhiệm tổ chức thực thi chính sách chi tiêu công xanh thuộc về Chính phủ và các bộ, ngành quản lý chuyên ngành. Thời gian qua, Chính phủ đã từng bước xây dựng các công cụ chính sách nhằm định hướng dòng vốn theo hướng bền vững, tiêu biểu là Quyết định số 21/2025/QĐ-TTg về Danh mục phân loại xanh quốc gia. Tuy nhiên, do thiếu một cơ quan thẩm định chuyên biệt, việc đánh giá các dự án được gắn nhãn “xanh” phần lớn vẫn dựa vào cơ chế tự khai báo của chủ dự án hoặc quy trình thẩm định hành chính thông thường. Khoảng trống thể chế này làm gia tăng nguy cơ “tẩy xanh” trong khu vực công, khi các khoản chi ngân sách được phân bổ cho những dự án mang danh nghĩa môi trường nhưng chưa được kiểm chứng đầy đủ về hiệu quả sinh thái thực tế. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng chưa hình thành thiết chế có thẩm quyền giám sát và xử lý trách nhiệm đối với các cơ quan chậm ban hành hướng dẫn kỹ thuật hoặc định mức kinh tế - kỹ thuật xanh, khiến một số nguồn vốn dành cho bảo vệ môi trường vẫn giải ngân chậm so với kế hoạch.

Xét về chức năng kiểm soát và giám sát, trách nhiệm chủ đạo được đặt lên các thiết chế kiểm tra và kiểm toán nhà nước, trong đó Kiểm toán Nhà nước giữ vị trí nòng cốt trong việc đánh giá hiệu quả sử dụng nguồn lực công. Dù đã thành lập đơn vị kiểm toán môi trường từ năm 2015, song trên thực tế, hoạt động kiểm toán trong lĩnh vực này vẫn chủ yếu được triển khai dưới hình thức lồng ghép vào các cuộc kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ thông thường. Việc chưa có quy định cụ thể về chức năng, nhiệm vụ và thẩm quyền của đơn vị kiểm toán môi trường đã làm hạn chế đáng kể hiệu quả giám sát theo hướng tích hợp, từ đó làm gia tăng khoảng cách giữa yêu cầu của mục tiêu chuyển đổi xanh và thực tiễn tổ chức thực hiện.

3.4. Sự phân mảnh và thiếu nhất quán trong hệ thống pháp luật liên quan

Những bất cập trong tính thống nhất của hệ thống pháp luật chuyên ngành đang tạo ra rào cản đáng kể đối với quá trình hiện thực hóa chi tiêu công xanh, khi làm tăng gánh nặng tuân thủ và làm phức tạp hóa việc tổ chức thực thi chính sách. Trong phạm vi mua sắm công, mặc dù xu hướng ưu tiên mua sắm xanh đã được xác lập trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 và Luật Đấu thầu năm 2023, Điều 3 Nghị định số 151/2017/NĐ-CP về quản lý, sử dụng tài sản công vẫn bảo lưu nguyên tắc lập dự toán trên cơ sở giá thấp nhất, từ đó cản trở việc tích hợp phương pháp phân tích chi phí vòng đời vào quá trình ra quyết định chi tiêu. Sự lệch pha này khiến các tiêu chí môi trường chưa được phản ánh đầy đủ trong hệ thống định mức tài chính, dẫn đến thực trạng phần lớn công trình cao tầng sử dụng vốn công tại Việt Nam, ước khoảng 90%, phải loại bỏ các giải pháp tiết kiệm năng lượng vì thiếu cơ sở ngân sách để hạch toán các hạng mục như tư vấn chứng nhận xanh hoặc hệ thống quản lý năng lượng thông minh

Xét ở cấp độ vĩ mô, mặc dù định hướng xanh hóa đã được khẳng định qua cam kết Net Zero 2050 và Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh, Việt Nam đến nay vẫn chưa thiết lập đầy đủ cơ chế điều phối liên ngành đủ sức bảo đảm sự gắn kết và hỗ trợ lẫn nhau giữa các chính sách. Biểu hiện rõ của tình trạng này là việc các bộ, ngành vẫn chủ yếu vận hành trong khuôn khổ quản lý riêng biệt, trong khi thiếu một thiết chế có thẩm quyền tích hợp đồng bộ chính sách tài khóa, quy hoạch đầu tư và các tiêu chuẩn sinh thái. Sự thiếu hụt ba trụ cột pháp lý có tính liên kết bắt buộc, bao gồm danh mục phân loại xanh quốc gia thống nhất, cơ chế ưu đãi tài chính minh bạch và nghĩa vụ công bố thông tin ESG, đã trực tiếp hạn chế khả năng huy động và phân bổ nguồn lực cho chuyển đổi xanh. Điều này được phản ánh ở chỗ, dù nhu cầu đầu tư rất lớn, dư nợ tín dụng xanh vào giữa năm 2024 chỉ đạt khoảng 680.000 tỷ đồng, tương đương khoảng 4,5% tổng dư nợ của nền kinh tế [41]. Trong bối cảnh đó, việc thiếu một khuôn khổ pháp luật liên ngành đồng bộ và tiệm cận chuẩn mực quốc tế không chỉ làm giảm hiệu quả dẫn dắt của ngân sách nhà nước với tư cách “vốn môi”, mà còn khiến Việt Nam chậm trễ trong việc triển khai các công cụ tài chính xanh, như trái phiếu chính phủ xanh, nhằm tiếp cận các nguồn tài chính khí hậu toàn cầu.

4. Định hướng hoàn thiện pháp luật về chi tiêu công trong chuyển đổi xanh

4.1. Hoàn thiện nguyên tắc pháp lý về chi tiêu công bền vững

Trong bối cảnh chuyển đổi xanh đang trở thành xu hướng phát triển chủ đạo trên phạm vi toàn cầu, việc hoàn thiện pháp luật về chi tiêu công cần bắt đầu từ việc điều chỉnh các nguyên tắc nền tảng của quản lý ngân sách nhà nước. Hiện nay, hệ thống pháp luật ngân sách ở Việt Nam, đặc biệt là Luật Ngân sách nhà nước, chủ yếu nhấn mạnh các nguyên tắc truyền thống như tiết kiệm, hiệu quả, công khai và

minh bạch. Mặc dù các nguyên tắc này đóng vai trò quan trọng trong việc bảo đảm kỷ luật tài khóa và nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách, chúng vẫn chưa phản ánh đầy đủ yêu cầu lồng ghép các mục tiêu bảo vệ môi trường và phát triển bền vững trong quá trình phân bổ nguồn lực công. Điều này dẫn đến thực tế là nhiều quyết định chi tiêu ngân sách vẫn chủ yếu dựa trên các tiêu chí kinh tế – xã hội ngắn hạn mà chưa xem xét đầy đủ các tác động môi trường trong dài hạn.

Để khắc phục hạn chế này, pháp luật về chi tiêu công cần được hoàn thiện theo hướng ghi nhận nguyên tắc tích hợp môi trường trong quản lý ngân sách nhà nước. Theo nguyên tắc này, các quyết định liên quan đến lập dự toán, phân bổ và sử dụng ngân sách cần được xem xét trên cơ sở đánh giá tổng hợp các tác động kinh tế, xã hội và môi trường của việc sử dụng nguồn lực công. Việc lồng ghép các tiêu chí môi trường vào quá trình ra quyết định ngân sách không chỉ giúp bảo đảm sự phù hợp của chi tiêu công với các mục tiêu phát triển bền vững mà còn góp phần định hướng việc phân bổ nguồn lực tài chính của Nhà nước cho quá trình chuyển đổi sang mô hình tăng trưởng carbon thấp và thân thiện với môi trường.

Việc thể chế hóa nguyên tắc này cũng sẽ tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng các công cụ quản lý ngân sách phục vụ mục tiêu chuyển đổi xanh. Chẳng hạn, có thể xây dựng cơ chế phân loại chi tiêu ngân sách theo mức độ tác động đến môi trường, theo dõi các khoản chi liên quan đến khí hậu hoặc lồng ghép tiêu chí môi trường trong quá trình thẩm định các chương trình, dự án sử dụng ngân sách nhà nước. Những cơ chế này cho phép cơ quan quản lý tài chính công đánh giá rõ hơn mức độ đóng góp của chi tiêu công đối với các mục tiêu giảm phát thải, bảo vệ tài nguyên thiên nhiên và thích ứng với biến đổi khí hậu, đồng thời tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong quản lý ngân sách nhà nước.

Thực tiễn quốc tế cho thấy nhiều quốc gia đã triển khai mô hình “ngân sách xanh” như một công cụ quản trị tài khóa nhằm định hướng chi tiêu công phục vụ các mục tiêu môi trường và phát triển bền vững. Pháp là một trong những quốc gia tiên phong áp dụng mô hình này ở cấp quốc gia. Từ năm 2020, Chính phủ Pháp đã công bố báo cáo “ngân sách xanh” như một phụ lục của dự toán ngân sách nhà nước, trong đó các khoản chi được phân loại theo mức độ tác động đối với sáu mục tiêu môi trường, bao gồm giảm phát thải khí nhà kính, thích ứng với biến đổi khí hậu, bảo tồn đa dạng sinh học và quản lý tài nguyên thiên nhiên. Cách tiếp cận này giúp cơ quan lập pháp và công chúng đánh giá rõ hơn mức độ đóng góp của ngân sách nhà nước đối với các mục tiêu môi trường, đồng thời nâng cao mức độ minh bạch trong phân bổ chi tiêu công.

Bên cạnh việc lồng ghép mục tiêu môi trường trong quản lý ngân sách, pháp luật về chi tiêu công cũng cần ghi nhận rõ hơn nguyên tắc trách nhiệm liên thể hệ trong quá trình hoạch định chính sách tài khóa. Theo đó, các quyết định chi tiêu công không chỉ được đánh giá dựa trên hiệu quả kinh tế trong

ngắn hạn mà còn phải xem xét các tác động lâu dài đối với tài nguyên thiên nhiên, hệ sinh thái và chất lượng môi trường sống. Cách tiếp cận này phù hợp với quan điểm phát triển bền vững được khẳng định trong Chương trình nghị sự 2030 của Liên Hợp Quốc, trong đó nhấn mạnh yêu cầu cân bằng giữa phát triển kinh tế, bảo vệ môi trường và bảo đảm công bằng giữa các thế hệ.

Từ những cơ sở trên, việc hoàn thiện pháp luật về chi tiêu công ở Việt Nam cần bắt đầu từ việc bổ sung các nguyên tắc định hướng ngân sách theo mục tiêu phát triển bền vững. Cụ thể, cần nghiên cứu sửa đổi các quy định về nguyên tắc quản lý ngân sách trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 theo hướng ghi nhận yêu cầu lồng ghép mục tiêu bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu trong toàn bộ chu trình ngân sách.

Về kỹ thuật lập pháp, có thể xem xét sửa đổi hoặc bổ sung Điều 8 Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 theo hướng ghi nhận rõ yêu cầu lồng ghép các mục tiêu phát triển bền vững và bảo vệ môi trường trong quá trình quản lý, phân bổ và sử dụng ngân sách nhà nước. Theo đó, các quy định về nguyên tắc quản lý ngân sách cần xác lập nghĩa vụ xem xét các tác động kinh tế, xã hội và môi trường của việc sử dụng nguồn lực công trong quá trình lập, quyết định và thực hiện ngân sách.

Đồng thời, pháp luật ngân sách cũng cần tạo cơ sở pháp lý cho việc áp dụng các công cụ quản lý tài chính công phục vụ chuyển đổi xanh, như cơ chế phân loại chi tiêu ngân sách theo mức độ tác động đối với môi trường, hệ thống theo dõi các khoản chi liên quan đến khí hậu hoặc các phương thức đánh giá mức độ đóng góp của chi tiêu công đối với các mục tiêu giảm phát thải và thích ứng với biến đổi khí hậu. Việc thiết lập các công cụ này sẽ góp phần nâng cao tính minh bạch, hiệu quả và định hướng bền vững trong quản lý ngân sách nhà nước.

Bên cạnh đó, để bảo đảm tính khả thi của việc lồng ghép các mục tiêu môi trường vào quản lý ngân sách, cần thiết lập cơ chế phối hợp chặt chẽ giữa pháp luật ngân sách và pháp luật đầu tư công. Trong quá trình thẩm định và phê duyệt các dự án đầu tư công theo quy định của Luật Đầu tư công 2024, cần xem xét bổ sung các tiêu chí đánh giá liên quan đến mức độ phát thải khí nhà kính, hiệu quả sử dụng năng lượng và khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Việc tích hợp các tiêu chí này sẽ giúp bảo đảm rằng các khoản chi đầu tư công – vốn chiếm tỷ trọng lớn trong tổng chi ngân sách – phù hợp với định hướng chuyển đổi xanh của nền kinh tế.

Ngoài ra, để bảo đảm tính thống nhất của hệ thống pháp luật, các quy định về ngân sách cũng cần được thiết kế theo hướng liên kết chặt chẽ với cơ chế quản lý môi trường trong Luật Bảo vệ môi trường năm 2020, đặc biệt là các quy định liên quan đến đánh giá tác động môi trường và quản lý phát thải. Sự kết nối này sẽ góp phần hình thành một khuôn khổ pháp lý đồng bộ, qua đó nâng cao vai trò của chi tiêu công như một công cụ thúc đẩy chuyển đổi xanh và phát triển bền vững.

4.2. Cải cách quy trình lập và phân bổ ngân sách theo tiêu chí xanh

Bên cạnh việc hoàn thiện các nguyên tắc pháp lý, quá trình chuyển đổi xanh cũng đòi hỏi cải cách quy trình lập và phân bổ ngân sách theo hướng tích hợp các tiêu chí môi trường và khí hậu. Trong khuôn khổ pháp luật hiện hành, các quy định về lập dự toán và phân bổ ngân sách chủ yếu tập trung vào cân đối tài khóa và hiệu quả sử dụng nguồn lực, trong khi chưa đặt ra yêu cầu rõ ràng về việc xem xét tác động môi trường của chi tiêu công. Điều này dẫn đến việc các quyết định phân bổ ngân sách chưa phản ánh đầy đủ các mục tiêu bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu.

Để khắc phục hạn chế này, một định hướng cải cách quan trọng là thiết lập cơ chế “ngân sách xanh” (green budgeting) trong hệ thống quản lý tài chính công. Ngân sách xanh được hiểu là việc tích hợp các mục tiêu môi trường vào toàn bộ chu trình ngân sách, từ lập kế hoạch, phân bổ đến thực hiện và đánh giá ngân sách. Thông qua cách tiếp cận này, cơ quan nhà nước có thể xác định và giám sát mức độ đóng góp của chi tiêu công đối với các mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính, bảo vệ môi trường và nâng cao khả năng thích ứng với biến đổi khí hậu. Theo nhiều nghiên cứu của OECD, ngân sách xanh là công cụ quan trọng giúp chính phủ định hướng dòng vốn công vào các hoạt động kinh tế thân thiện với môi trường, đồng thời hạn chế hỗ trợ đối với các hoạt động gây ô nhiễm.

Đối với Việt Nam, việc từng bước xây dựng cơ chế ngân sách xanh cần được thể chế hóa trong khuôn khổ pháp luật ngân sách nhà nước. Trước hết, cần bổ sung yêu cầu đánh giá tác động môi trường khi lập dự toán ngân sách, theo đó các bộ, ngành và địa phương phải xem xét mức độ tác động môi trường của các chương trình, dự án sử dụng ngân sách nhà nước. Về mặt lập pháp, nội dung này có thể được tích hợp vào các quy định về căn cứ và yêu cầu lập dự toán ngân sách trong Luật Ngân sách nhà nước 2025.

Một nội dung cải cách quan trọng khác là việc từng bước áp dụng phương pháp “gắn nhãn chi tiêu khí hậu” (climate budget tagging) trong quá trình lập và quản lý ngân sách. Theo phương pháp này, các khoản chi ngân sách được phân loại và gắn nhãn theo mức độ đóng góp đối với các mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính hoặc thích ứng với biến đổi khí hậu. Việc áp dụng cơ chế này sẽ giúp cơ quan quản lý tài chính công xác định rõ tỷ trọng chi tiêu dành cho các mục tiêu khí hậu trong tổng chi ngân sách, đồng thời hỗ trợ quá trình xây dựng các báo cáo ngân sách xanh và tăng cường minh bạch tài khóa.

Bên cạnh đó, cần hoàn thiện quy trình thẩm định và quyết định phân bổ ngân sách theo hướng xem xét các yếu tố môi trường trong quá trình ra quyết định chi tiêu công. Việc tích hợp các chỉ tiêu về phát thải, sử dụng tài nguyên hoặc kết quả đánh giá tác động môi trường vào quá trình thẩm định sẽ giúp hạn chế các quyết định chi tiêu gây tác động tiêu cực đến môi trường trong dài hạn, đồng thời bảo đảm sự thống nhất giữa chính sách tài khóa và mục tiêu phát triển bền vững.

Ngoài ra, cần thiết lập cơ chế liên kết giữa quy trình ngân sách và các công cụ đánh giá môi trường theo Luật Bảo vệ môi trường 2020. Theo đó, đối với các chương trình hoặc dự án đầu tư công có quy mô lớn hoặc nguy cơ tác động đáng kể đến môi trường, kết quả đánh giá môi trường cần được xem xét như một căn cứ quan trọng trong quyết định bố trí ngân sách.

Xây dựng hệ thống phân loại và theo dõi chi tiêu xanh trong ngân sách nhà nước cũng là một điểm cải cách đáng lưu ý. Hệ thống này cho phép phân loại các khoản chi theo mức độ đóng góp đối với các mục tiêu môi trường, qua đó giúp cơ quan quản lý đánh giá tỷ lệ ngân sách dành cho các hoạt động bảo vệ môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và phát triển bền vững. Theo kinh nghiệm quốc tế, cơ chế “gắn nhãn xanh” cho ngân sách không chỉ hỗ trợ theo dõi chi tiêu mà còn tăng cường minh bạch và giám sát xã hội. Để triển khai cơ chế này, cần bổ sung cơ sở pháp lý cho việc phân loại và theo dõi chi tiêu xanh trong Luật Ngân sách nhà nước và các văn bản hướng dẫn. Đồng thời, có thể giao Bộ Tài chính chủ trì xây dựng hệ thống phân loại chi tiêu theo tiêu chí môi trường và khí hậu, cũng như hướng dẫn việc báo cáo và công khai thông tin liên quan đến chi tiêu xanh.

4.3. Tăng cường trách nhiệm giải trình và cơ chế giám sát

Việc hoàn thiện pháp luật về chi tiêu công phục vụ chuyển đổi xanh sẽ chỉ đạt hiệu quả khi đi kèm với cơ chế trách nhiệm giải trình và giám sát tài khóa phù hợp. Trong hệ thống pháp lý Việt Nam, các cơ quan dân cử giữ vai trò trung tâm trong giám sát tài chính công, đặc biệt đối với việc phân bổ và sử dụng ngân sách. Tuy nhiên, trên thực tế, hoạt động giám sát ngân sách hiện nay chủ yếu tập trung vào tính hợp pháp và hiệu quả tài chính của các khoản chi, trong khi việc đánh giá đóng góp của chi tiêu công đối với các mục tiêu môi trường vẫn còn hạn chế. Do đó, cần tăng cường vai trò giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân đối với các khoản chi ngân sách liên quan đến bảo vệ môi trường và ứng phó với biến đổi khí hậu. Theo đó, pháp luật cần được hoàn thiện theo hướng yêu cầu Chính phủ định kỳ báo cáo về tình hình phân bổ và sử dụng ngân sách cho các chương trình liên quan đến môi trường, giám phát thải và thích ứng với biến đổi khí hậu.

Bên cạnh đó, cần mở rộng vai trò của các thiết chế kiểm tra và kiểm toán trong giám sát chi tiêu công xanh. Kiểm toán Nhà nước có thể từng bước triển khai kiểm toán môi trường và kiểm toán chi tiêu xanh nhằm đánh giá mức độ tuân thủ các mục tiêu môi trường trong quá trình sử dụng ngân sách. Hoạt động kiểm toán này không chỉ xem xét tính hợp pháp và hiệu quả tài chính mà còn đánh giá tác động môi trường và xã hội của các chương trình, dự án đầu tư công. Để thực hiện mục tiêu này, cần hoàn thiện các quy định trong Luật Kiểm toán Nhà nước 2025 theo hướng bổ sung cơ sở pháp lý cho kiểm toán môi trường và kiểm toán chi tiêu xanh, đặc biệt đối với các chương trình và dự án có tác động đáng kể đến môi trường.

Cuối cùng, việc tăng cường minh bạch thông tin ngân sách cũng là điều kiện quan trọng để nâng cao trách nhiệm giải trình. Mặc dù Luật Ngân sách nhà nước 2025 đã quy định nghĩa vụ công khai ngân sách, các thông tin hiện nay chủ yếu phản ánh quy mô và cơ cấu chi tiêu, trong khi dữ liệu liên quan đến chi tiêu môi trường chưa được trình bày một cách hệ thống. Vì vậy, cần nghiên cứu xây dựng và công bố báo cáo “ngân sách xanh” định kỳ như một phụ lục của báo cáo ngân sách nhà nước. Báo cáo này sẽ phản ánh mức độ phân bổ chi tiêu công cho các mục tiêu môi trường và khí hậu, qua đó tạo điều kiện cho cơ quan giám sát, tổ chức xã hội và công chúng theo dõi và đánh giá quá trình thực hiện các mục tiêu chuyển đổi xanh.

KẾT LUẬN

Chuyển đổi xanh đang trở thành xu hướng phát triển mang tính tất yếu của nhiều quốc gia trong bối cảnh biến đổi khí hậu và suy thoái môi trường ngày càng gia tăng. Trong tiến trình này, việc hoàn thiện hệ thống pháp luật về chi tiêu công giữ vai trò quan trọng nhằm bảo đảm rằng quá trình phân bổ và sử dụng nguồn lực ngân sách nhà nước phù hợp với các mục tiêu phát triển bền vững. Một khuôn khổ pháp lý đầy đủ và hiệu quả không chỉ góp phần nâng cao chất lượng quản lý tài chính công mà còn tạo nền tảng thể chế cần thiết cho việc triển khai các chính sách thúc đẩy chuyển đổi xanh.

Theo đó, pháp luật về chi tiêu công cần được hoàn thiện theo hướng lồng ghép các mục tiêu môi trường và khí hậu vào toàn bộ chu trình ngân sách nhà nước, từ khâu lập dự toán, phân bổ đến giám sát và đánh giá việc sử dụng ngân sách. Các nguyên tắc pháp lý điều chỉnh quản lý ngân sách cần phản ánh rõ hơn yêu cầu phát triển bền vững và trách nhiệm đối với các thế hệ tương lai, đồng thời tạo cơ sở cho việc áp dụng các công cụ quản lý hiện đại như ngân sách xanh, cơ chế đánh giá tác động môi trường trong quy trình ngân sách và hệ thống theo dõi chi tiêu liên quan đến khí hậu. Bên cạnh đó, việc tăng cường minh bạch ngân sách, trách nhiệm giải trình và cơ chế giám sát của các cơ quan nhà nước cũng là điều kiện quan trọng nhằm bảo đảm hiệu quả và tính bền vững của chi tiêu công trong quá trình chuyển đổi xanh.

Trên cơ sở những phân tích trên, có thể thấy rằng chi tiêu công không chỉ là phương tiện tài chính của Nhà nước mà còn cần được nhìn nhận như một công cụ pháp lý có khả năng định hướng và thúc đẩy quá trình chuyển dịch mô hình phát triển theo hướng bền vững và thân thiện với môi trường. Vì vậy, việc tiếp tục hoàn thiện pháp luật về chi tiêu công trong bối cảnh chuyển đổi xanh có ý nghĩa quan trọng trong việc bảo đảm sự thống nhất và gắn kết giữa chính sách tài khóa, chính sách môi trường và các mục tiêu phát triển dài hạn của quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Báo Chính phủ (n.d.), “Công tác đánh giá môi trường chiến lược còn nhiều hạn chế”.

Báo điện tử Đắc Lắc (2025), “Kỳ họp thứ 10 Quốc hội khóa XV: Tháo gỡ điểm nghẽn nguồn lực xã hội trong xử lý nước thải”, Truy cập tại: <https://baodaklak.vn/chinh-tri/202510/ky-hop-thu-10-quoc-hoi-khoa-xv-thao-go-diem-nghen-khoi-thong-nguon-luc-xa-hoi-trong-xu-ly-nuoc-thai-sinh-hoat-4b70967/>.

Báo Kiểm toán (2023), “Trách nhiệm giải trình trong kiểm toán môi trường theo hàng ngang”, Truy cập tại: <http://baokiemtoan.vn/trach-nhiem-giai-trinh-trong-kiem-toan-moi-truong-25853.html>

Báo Nhân Dân (n.d.), “Chuyển đổi xanh và những thách thức trong thực hiện cam kết NetZero của Việt Nam”, Truy cập tại: https://special.nhandan.vn/chuyen_doi_xanh_va_nhung_thach_thuc_trong_thuc_hien_cam_ket_netzero_cua_Viet_Nam/index.html.

Bộ Nông nghiệp và Môi trường (2025), “Việt Nam triển khai các cam kết khí hậu tại COP26”, Truy cập tại: <https://mae.gov.vn/viet-nam-trien-khai-cac-cam-ket-khi-hau-tai-cop26-19890.htm>.

Cao, H., Zhang, L., Qi, Y., Yang, Z. & Li, X. (2022), “Government auditing and environmental governance: Evidence from China's auditing system reform”, *Environmental Impact Assessment Review*.

Chương trình Phát triển Liên hợp quốc (UNDP) (2025), “Viet Nam's Path to Integrated Climate Financing”, Truy cập tại: <https://www.undp.org/vietnam/blog/viet-nams-path-integrated-climate-financing-national-imperative>.

Chương trình Switch-Asia (EU) (n.d.), “Vietnam Green Public Procurement Assessment Report”, Truy cập tại: https://www.switch-asia.eu/site/assets/files/4038/vietnam_gpp_assessment_report.pdf.

Cổng thông tin điện tử Bộ Tư pháp (n.d.), “Tổng hợp vướng mắc pháp lý giữa Luật Đầu tư công và Luật BVMT”, Truy cập tại: <https://htpldn.moj.gov.vn/...>

Czudek, D., Kozieł, M., Lotko, E. & Tyniewicki, M. (2023), “Controlling Public Expenditure in the Light of Constitutional Standards in Poland and the Czech Republic: Selected Aspects”, *Białostockie Studia Prawnicze*, Vol. 28, pp. 135-155.

Do, T.N. & Ta, D.T. (2023), “Vietnam's Environmental Policy: A 30-year critical review”, Working Paper, Viện Biến đổi Khí hậu, Năng lượng và Thảm họa (Đại học Quốc gia Úc - ANU), Truy cập tại: <https://iced.s.anu.edu.au/files/GC%20Working%20Paper-Thang-cover-combined.pdf>.

Dwivedi, H.K. & Sinha, S.K. (2025), “Green Budgeting and Climate Change with Special Focus

on Subnational Governments in India”, *International Journal of Environment and Climate Change*.

European Commission (n.d.), “Green Budgeting Framework and best practices”.

Green Finance Platform/GIZ (n.d.), “Financial Instruments for Green Growth in Vietnam”, Truy cập tại: https://www.greenfinanceplatform.org/sites/default/files/downloads/resource//Financial%20Instruments%20for%20Green%20Growth%20in%20Vietnam_GIZ.pdf.

Hogan Lovells (2022), “Fundamental Reforms to Environmental Law in Vietnam 2022”, Truy cập tại: https://www.hoganlovells.com/en/publications/fundamental-reforms-to-environmental-law-in-vietnam_1.

Khang, N.T. (2025), “Towards a Sustainable Public Finance Model for the Green Transition in Vietnam”, Truy cập tại: https://www.researchgate.net/publication/392753311_Towards_a_Sustainable_Public_Finance_Model_for_the_Green_Transition_in_Vietnam.

Kiểm toán Nhà nước (2021), “Các SAI chú trọng áp dụng kiểm toán hoạt động trong lĩnh vực môi trường (INTOSAI)”, Truy cập tại: <https://www.sav.gov.vn...>

Kuang, L. (2025), “Rule of Law Principles and Practical Paths of Public Finance Construction”, *Lex localis - Journal of Local Self-Government*.

London School of Economics (LSE) / European Commission (n.d.), “SIA in support of the association agreement negotiations between the EU and Mercosur”.

Mai, T.D. và cộng sự (2019), “Lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường trong hệ thống pháp luật chuyên ngành ở Việt Nam - một số vấn đề lý luận”, *Tạp chí khí tượng thủy văn*.

Minh, A. (2024), “Ngân sách xanh cho tiến trình cải cách tài khóa xanh”, *Thời báo Tài chính Việt Nam*, 18 April, Truy cập tại: <https://thoibaotaichinhvietnam.vn/ngan-sach-xanh-cho-tien-trinh-cai-cach-tai-khoa-xanh-143855.html>.

Moś, S. (2019), “The Principle of Efficient Public Spending, as Proclaimed by the Public Finance Act”, *Financial Law Review*.

Nguyễn, L.N.N. và cộng sự (2022), “Những yếu tố dẫn đến sự thay đổi của Luật Bảo vệ môi trường tại Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*.

Nguyen, N. (2017), “Phân biệt khái niệm kinh tế nâu, kinh tế xanh, tăng trưởng xanh, kinh tế tuyến tính, kinh tế tuần hoàn và phát triển bền vững”, Truy cập tại: <https://www.researchgate.net/publication/326032706>.

Nguyễn, T., Nguyễn, C. & Trần, D. (2025), “Tổng quan về tài chính xanh và một số gợi ý chính sách cho phát triển bền vững nông nghiệp Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Nông nghiệp Việt Nam*.

Nguyen, T.T.T. (2025), “Improving the Legal Framework for Green Finance in Vietnam. A Comparison with Selected ASEAN Countries”, *Tạp chí Prawo i Wiąż.*

OECD (2020), *Green Budgeting in OECD Countries 2021*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021), *Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021), *OECD Economic Surveys: France 2021*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2024), *Green Budgeting in OECD Countries 2024*, OECD Publishing, Paris.

Phan, T. (2026), “Kiểm toán môi trường: Sứ mệnh mới của Kiểm toán nhà nước trong kỷ nguyên tăng trưởng xanh”, *Báo Kiểm toán*, Truy cập tại: <http://baokiemtoan.vn/kiem-toan-moi-truong-su-menh-moi-cua-kiem-toan-nha-nuoc-trong-ky-nguyen-tang-truong-xanh-46436.html>.

Pindiriri, C. & Kwaramba, M. (2024), “Climate finance in developing countries: green budget tagging and resource mobilization”, *Climate Policy*, Vol. 24, pp. 894-908.

Ponomarova, Y., Novyk, M. & Kobko, R. (2023), “Characteristics of Budget Law special principles”, *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*.

Prots, I. (2020), “Principles of budget law: legal nature, concept and system”, *Social Legal Studios*.

Quốc hội (2020), *Luật Bảo vệ môi trường*.

Quốc hội (2025), *Luật Ngân sách nhà nước*.

Rahmaningsih, A. & Satrya, G. (2025), “The Implementation of the Principle of Accountability in State Budget Management According to State Administrative Law”, *Istinbath: Jurnal Hukum*.

Schütze, F. & Stede, J. (2021), “The EU sustainable finance taxonomy and its contribution to climate neutrality”, *Journal of Sustainable Finance & Investment*, Vol. 14, pp. 128-160.

Shukhnin, A., Borovyk, L. & Monaienko, A. (2025), “Principles of the legal regime of budget funds in the context of sound public financial management”, *Baltic Journal of Economic Studies*.

Tạp chí Công Thương (n.d.), “Tài chính xanh tại Việt Nam: Cơ hội, thách thức và định hướng”, Truy cập tại: <https://tapchicongthuong.vn/tai-chinh-xanh-tai-viet-nam--co-hoi--thach-thuc-va-dinh-huong-131593.htm>.

Tạp chí Môi trường (n.d.), “Bầu cử đại biểu Quốc hội khoá XVI: Nền tảng chính trị cho phát triển

bền vững quốc gia”, Truy cập tại: <https://moitruong.net.vn/bau-cu-dai-bieu-quoc-hoi-khoa-xvi-hdnd-cac-cap-nhiem-ky-2016-2030-nen-tang-chinh-tri-cho-phat-trien-ben-vung-quoc-gia-94984.html>.

Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (n.d.), “Quốc hội khóa XV - Một nhiệm kỳ quản trị hiện đại, gắn với trách nhiệm giải trình”, Truy cập tại: <https://media.qdnd.vn/long-form/quoc-hoi-khoa-xv-mot-nhiem-ky-7-dam-3-quyet-bai-4-quan-tri-hien-dai-quoc-hoi-than-dan-63022>.

Tạp chí Nhà nước và Pháp luật (2026), “Quốc hội trước yêu cầu đưa thể chế, pháp luật trở thành lợi thế cạnh tranh”, Truy cập tại: <https://www.vietnam.vn/quoc-hoi-truoc-yeu-cau-dua-the-che-phap-luat-tro-thanh-loi-the-can-tranh>.

Thủ tướng Chính phủ (2021), *Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050*, Quyết định số 1658/QĐ-TTg ngày 1/10/2021.

Thủ tướng Chính phủ (n.d.), *Phê duyệt Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu giai đoạn đến năm 2050*, Quyết định số 896/QĐ-TTg.

Trịnh, X.B. & Ngô, X.D. (2022), “Đánh giá tác động tích lũy - Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học Tài nguyên và Môi trường*.

United Nations (2015), “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, Truy cập tại: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (n.d.), “Thu hút ODA ở Việt Nam trong bối cảnh mới”, Truy cập tại: https://gass.edu.vn/CMS/Lists/LuanVan_LuanAn/Attachments/20834/LA%20NguyenAnhDung.pdf.

Vietnam Law Magazine (2019), “Legislation on Environmental Protection Tax: Limitations and Solutions”, *Vietnam Law Magazine*.

Wang, H., Tang, Z., Zhang, Z. & Deng, W. (2024), “Can government environmental auditing and fiscal transparency promote the green development of heavy-polluting firms?”, *Environmental Research Letters*, Vol. 19.

World Bank (2015), *Financing Vietnam's Response to Climate Change*, World Bank Group, Washington D.C..

World Bank (n.d.), “Climate Change Budget Tagging: A Review of International Experience”, Truy cập tại: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/1a086761-7d47-599a-a837-55b5c1fed627>.