

Tài chính bền vững và thể chế thúc đẩy năng lượng sạch ở Việt Nam

Nguyễn Thị Thuỳ Hương
Học viện Tài chính

Các chính sách tài chính bền vững của Việt Nam ra đời dựa trên Kế hoạch Hành động Quốc gia về Tăng trưởng Xanh (2014- 2020) và Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng Xanh (2011-2020), trong đó kêu gọi lồng ghép các mục tiêu tăng trưởng xanh trong lĩnh vực tài chính và phát triển các sản phẩm tài chính xanh. Chiến lược này nêu rõ sự cần thiết phải xây dựng các cơ chế và chính sách nhằm khuyến khích các hoạt động xanh trong các tổ chức tài chính và các tập đoàn. Chiến lược cũng nhấn mạnh việc sử dụng tín dụng xanh, hỗ trợ phát triển của nước ngoài và hỗ trợ kỹ thuật để thúc đẩy thực hiện chiến lược tăng trưởng xanh của đất nước.

1. Kế hoạch hành động về ngân hàng xanh của Việt Nam

Ngân hàng Nhà nước Việt Nam (NHNN) đã ban hành một số quy định và chính sách tài chính bền vững nhằm thúc đẩy khả năng cung cấp tín dụng xanh và tích hợp các rủi ro về môi trường và xã hội trong hoạt động cho vay của các tổ chức tài chính. Các quy định bao gồm Chỉ thị số 3 từ năm 2015 khuyến khích ngành ngân hàng xem xét các vấn đề phát triển bền vững trong hoạt động cho vay như bảo vệ môi trường, hiệu quả năng lượng, sức khỏe con người và cải thiện chất lượng môi trường. Chỉ thị kêu gọi tăng cường cho vay đối với các hoạt động đóng góp vào mục tiêu tăng trưởng xanh và phát triển bền vững, bao gồm thiết kế các chính sách cho vay xanh đối với các lĩnh vực như hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo.

Quyết định số 1552 từ năm 2015 đã đặt ra kế hoạch hành động cho ngành ngân hàng thực hiện chiến lược tăng trưởng xanh của Việt Nam. Quyết định này đã giúp nâng cao nhận thức và xây dựng năng lực cho các tổ chức tài chính trong nước về phát triển tín dụng xanh và các sản phẩm ngân hàng. Quyết định số 1604 GD-NHNN được ban hành vào tháng 8/2018 của NHNN đã phê duyệt Đề án phát triển ngân hàng xanh tại Việt Nam. Đề án này nhằm nâng cao nhận thức và trách nhiệm của doanh nghiệp trong lĩnh vực ngân hàng nhằm tăng tín dụng cho các dự án bền vững về môi trường bao gồm hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo. Đồng thời đề án cũng hướng tới đảm bảo tất cả các ngân hàng sẽ xây dựng các quy trình nội bộ hỗ trợ ngân hàng xanh. Các quy trình này bao gồm xây dựng khung chiến lược cho ngân hàng xanh; thiết lập chiến lược quản lý rủi ro ESG toàn diện; và xây dựng kế hoạch hành động để mở rộng hoạt động ngân hàng xanh.

Chỉ thị số 3 của NHNN yêu cầu các tổ chức tín dụng cung cấp báo cáo hàng quý về các đợt cấp tín dụng xanh và thực hiện đánh giá rủi ro môi trường và xã hội. Còn Thông tư số 9050/NHNN-TD hướng dẫn triển khai rộng hơn. Khung báo cáo bao gồm 12 nội dung, trong đó có nội dung liên quan tới năng lượng sạch và năng lượng tái tạo. Tuy nhiên, dữ liệu được báo cáo cho toàn bộ ngành mà không có chi tiết ở cấp độ công nghệ hoặc phân ngành. Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nên xem xét xây dựng thêm các khung báo cáo để chi tiết hóa và làm việc với các ngân hàng để cải thiện việc gắn thẻ xanh. Điều này đặc biệt quan trọng đối với tín dụng dành cho dự án hiệu quả năng lượng, thường không được phân biệt với các khoản vay doanh nghiệp nói chung. Các định nghĩa về dự án xanh phù hợp với các tiêu chuẩn quốc tế và ASEAN cũng cần được nêu rõ hơn, do đó cần xem xét việc sửa đổi hình thức báo cáo tín dụng xanh hiện tại. Bộ Tài nguyên và Môi trường (Bộ TN & MT) cũng có nhiệm vụ chỉ đạo việc xây dựng phân loại tài chính xanh nhằm đưa ra định nghĩa rõ ràng hơn về các dự án xanh đủ tiêu chuẩn. Đồng thời Bộ cần phối hợp chặt chẽ với NHNN và Bộ CT để đảm bảo tính nhất quán với các kế hoạch và chính sách ngành.

Báo cáo của các tổ chức tài chính đệ trình lên NHNN cho thấy tổng dư nợ tín dụng cho các dự án năng lượng tái tạo là 46,6 nghìn tỷ đồng (2 tỷ USD), chỉ chiếm 0,5% danh mục cho vay trong số các ngân hàng nộp báo cáo. (ADB, 2021). Chỉ thị cũng yêu cầu tất cả các tổ chức tín dụng chính thức hóa việc quản lý rủi ro môi trường và xã hội (MT&XH) và khuyến khích triển khai các hệ thống quản lý rủi ro MT &XH đối với các hoạt động cho vay, bao gồm việc thường xuyên giám sát các quy trình quản lý rủi ro MT&XH của chính bên vay và công bố thông tin hàng quý.

Để nâng cao độ tin cậy và tạo điều kiện cho việc thẩm định các dự án năng lượng sạch của các tổ

chức tài chính, có thể phát triển các công cụ giám sát và đánh giá bổ sung nhằm hỗ trợ xây dựng cơ sở dữ liệu toàn diện về đầu tư và tài chính cho năng lượng sạch. Cơ sở dữ liệu này sẽ giúp giảm nhận thức rủi ro bằng cách cung cấp thông tin chi tiết về hiệu suất dự án, từ đó có thể giảm chi phí tài chính khi cho phép các tổ chức tài chính định giá rủi ro chính xác hơn. Cơ sở dữ liệu cũng sẽ giúp chính phủ và các đối tác phát triển xác định tốt hơn các biện pháp can thiệp để có thể huy động tài chính và đầu tư tư nhân vào các dự án công nghệ năng lượng sạch có thể đang cần hỗ trợ thêm. Trước hết, cơ sở dữ liệu có thể thu thập thông tin về khối lượng tài trợ, chi phí vốn và các bên tham gia để cải thiện tính minh bạch của thị trường.

Việt Nam cam kết hỗ trợ xây dựng các thông lệ tài chính bền vững trong nước và đã triển khai một bộ quy định toàn diện áp dụng cho các phương pháp quản lý rủi ro ESG. Là thành viên của Mạng lưới ngân hàng bền vững, Việt Nam đang tham gia với các cơ quan quản lý tài chính và hiệp hội ngân hàng ở các quốc gia khác để cải thiện các phương pháp đánh giá rủi ro ESG và chia sẻ những thông lệ quốc tế tốt về phát triển tài chính bền vững.

2. Thực trạng Ngân hàng Xanh tại Việt Nam

Việt Nam đã đạt được những bước tiến ấn tượng trong việc thiết lập khuôn khổ ngân hàng xanh, góp phần cải thiện cho vay trong nước đối với các dự án năng lượng sạch bằng cách nâng cao nhận thức của ngành ngân hàng và khuyến khích phát triển các sản phẩm cho vay xanh nhằm tạo điều kiện cho các dự án năng lượng sạch tiếp cận nguồn vốn trong nước. Cuối năm 2020, 36 tổ chức tín dụng trong nước có dư nợ cho các dự án xanh là 333 nghìn tỷ đồng (14,5 tỷ USD), chủ yếu trong lĩnh vực nông nghiệp và các dự án năng lượng tái tạo.

Dữ liệu từ cuối tháng 6/2019 cho thấy các dự án năng lượng sạch chiếm xấp xỉ 15% danh mục cho vay theo cơ chế ngân hàng xanh tại Việt Nam, chỉ đứng sau đề án nông nghiệp xanh chiếm gần một nửa tổng dư nợ tín dụng xanh. Mặc dù từ năm 2015 đến tháng 6/2019, số vốn cho các dự án xanh vay đã tăng hơn 4 lần, tín dụng xanh vẫn chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong tổng khả năng cung cấp tín dụng tại Việt Nam, chỉ đạt hơn 4% vào tháng 6/2019.

NHNN đã đạt được thành công ban đầu trong nỗ lực xanh hóa ngành ngân hàng, thể hiện ở sự phát triển ấn tượng của thị trường năng lượng mặt trời, trong đó chủ yếu là các đơn vị phát triển trong nước và nguồn tài trợ trong nước. Đồng thời các đơn vị phát triển trong khu vực và các tổ chức tài trợ cũng đóng một vai trò quan trọng. Để đảm bảo động lực bền vững cho đầu tư vào năng lượng tái tạo và tăng tốc triển khai biện pháp hiệu quả năng lượng, chính phủ cần nỗ lực không ngừng để thúc đẩy ngân hàng

xanh trong lĩnh vực tài chính và nâng cao nhận thức nhằm vượt qua các rào cản tiềm ẩn trong quá trình nỗ lực cải thiện và thực hiện các quy định thận trọng.

Lộ trình được nêu trong Thông tư 22 của NHNN cần lùi thời gian thực hiện các khoản vay tối đa từ ngắn hạn đến trung và dài hạn ở mức thấp hơn trong vòng một năm do nhu cầu nói lỏng khả năng cho vay để nâng cao khả năng cung cấp tín dụng cho các doanh nghiệp nhằm kiểm soát những thách thức trong kinh doanh liên quan đến COVID-19. Việc giảm dần từ mức 40% xuống 30% vào tháng 10/2023 nêu trong thông tư sẽ làm giảm đáng kể năng lực cung cấp tín dụng trung và dài hạn của các ngân hàng, cũng như làm giảm thanh khoản tín dụng của thị trường trong nước. Các quy định thận trọng này là bước cần thiết để đảm bảo tính bền vững tài chính của hệ thống ngân hàng, nhưng lại tạo thêm thách thức cho hoạt động tài trợ vốn cho các dự án năng lượng sạch và gây áp lực lên các ngân hàng trong việc huy động thêm nguồn vốn để có thể tăng vốn tài trợ.

Sự phát triển của các phương tiện thị trường vốn, như trái phiếu xanh, và tạo điều kiện cho chứng khoán hóa để tái cấp vốn cho các dự án đang hoạt động là một cách để giải quyết các vấn đề thanh khoản. Cần xây dựng quy định cho thị trường tài chính để tạo khung pháp lý toàn diện về trái phiếu xanh (việc phát triển trái phiếu xanh được thảo luận bên dưới) cũng như cho phép chứng khoán hóa các khoản vay hiện có. Đến nay, việc tái cấp vốn vẫn còn hạn chế và chủ yếu diễn ra thông qua các ngân hàng phát triển như việc tái cấp vốn năm 2021 cho dự án điện mặt trời 240 MW Dầu Tiếng 23 và thông qua các ngân hàng quốc doanh như Vietcombank, BIDV và Agribank đã tái cấp vốn cho các ngân hàng tham gia với lãi suất thấp hơn.

3. Trái phiếu xanh tạo ra kênh huy động vốn dài hạn

Thị trường trái phiếu xanh của Việt Nam hầu như chưa được khai thác, trong đó mới chỉ có lượng nhỏ hai trái phiếu xanh đô thị được Thành phố Hồ Chí Minh và Vũng Tàu phát hành vào năm 2016. Được niêm yết trên Sở Giao dịch Chứng khoán Hà Nội, hai đợt phát hành thí điểm này đã huy động được lần lượt 25 triệu USD và 4 triệu USD để tài trợ cho cơ sở hạ tầng cấp nước. Kể từ đó chưa có trái phiếu xanh nào khác được phát hành. Một cuộc khảo sát về các ngân hàng thương mại tại Việt Nam do Viện Tăng trưởng Xanh Toàn cầu (GGGI) thực hiện vào năm 2020 cho thấy việc thiếu khung pháp lý về trái phiếu xanh là thách thức chính trong việc thúc đẩy thị trường trái phiếu xanh tại Việt Nam. Cuộc khảo sát này cũng nhấn mạnh việc chưa có thủ tục nội bộ cho các khoản đầu tư trái phiếu xanh cũng như danh

mục dự án không đầy đủ (các tổ chức phát hành trái phiếu xanh) cũng là những trở ngại lớn.

Nghị định 163 do Chính phủ ban hành năm 2018 là khung pháp lý đầu tiên dành cho các đợt phát hành trái phiếu doanh nghiệp và hỗ trợ lộ trình phát triển thị trường trái phiếu của Việt Nam trong giai đoạn 2017-2020. Mặc dù nghị định này khuyến khích việc sử dụng trái phiếu doanh nghiệp cho các dự án xanh, nhưng vẫn chưa làm rõ các định nghĩa đã chuẩn hóa về dự án xanh. Công tác xây dựng khung pháp lý toàn diện cho trái phiếu xanh là cần thiết để thiết lập thị trường trái phiếu xanh tại Việt Nam. Đồng thời ngoài các định nghĩa chuẩn hóa, chính phủ cũng cần có hướng dẫn cho các đợt phát hành, khuôn khổ báo cáo và các tiêu chuẩn về công bố thông tin.

Diễn đàn Thị trường vốn ASEAN đã đưa ra Tiêu chuẩn về Trái phiếu Xanh, Xã hội và Bền vững dựa trên các Nguyên tắc Trái phiếu Xanh, Xã hội và Bền vững của ICMA. Với tư cách là thành viên của diễn đàn này, Việt Nam nên điều chỉnh các định nghĩa và chính sách về trái phiếu xanh trong tương lai cho phù hợp với tiêu chuẩn quốc tế này. Nhiều nền kinh tế thành viên ASEAN bao gồm Indonesia, Malaysia, Thái Lan và Philippines đã huy động được hàng tỷ USD vốn tài trợ quốc tế thông qua trái phiếu xanh. Việt Nam nên đánh giá tiềm năng này để đáp ứng các yêu cầu về vốn dài hạn của quốc gia thông qua trái phiếu xanh.

Việc phát hành trái phiếu xanh và khoản vay trên toàn cầu đạt 258 tỷ USD vào năm 2019, tăng hơn 50% so với năm 2018. Tại ASEAN, năm 2019 cũng chứng kiến sự gia tăng mạnh về phát hành trái phiếu xanh và khoản vay đạt 8,1 tỷ USD, tăng gần gấp đôi so với năm 2018 (Climate Bonds Initiative, 2020). Từ năm 2016 đến 2019, khu vực này đã thực hiện xong tổng cộng 39 đợt phát hành trái phiếu xanh/khoản vay/trái phiếu Sukuk với tổng giá trị tích lũy là 13,4 tỷ USD. Các lĩnh vực xây dựng và năng lượng chiếm 2/3 tổng số vốn huy động được từ các khoản vay và trái phiếu xanh tại ASEAN. Năm 2019, các đợt phát hành của công ty tài chính chiếm tỷ trọng lớn nhất là hơn 29% trong số tiền huy động được, tiếp theo là các công ty phi tài chính chiếm 27% và trái phiếu chính phủ chiếm 15% số vốn huy động được.

Cộng đồng tài chính phát triển có thể đóng vai trò quan trọng trong việc giúp Việt Nam tiếp cận nguồn vốn dài hạn thông qua thị trường trái phiếu xanh quốc tế. Điều này có thể đạt được thông qua gói hỗ trợ kỹ thuật để thiết lập khung pháp lý trái phiếu xanh phù hợp, chuẩn bị cho các đợt phát hành, nâng cao năng lực cho các tổ chức phát hành tiềm năng, xây dựng các công cụ giảm rủi ro (bảo lãnh hoặc điều chỉnh nợ) để tăng sức hút của các đợt phát hành đối với các nhà đầu tư quốc tế và thông qua

trực tiếp đầu tư vào trái phiếu xanh (OECD, 2021). Nhiều đối tác phát triển và ngân hàng phát triển đa phương như Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB), Ngân hàng Thế giới (WB), GGGI của Đức và Anh hiện đang cung cấp gói hỗ trợ kỹ thuật cho Việt Nam để hỗ trợ phát triển thị trường trái phiếu xanh. Gói hỗ trợ kỹ thuật của ADB có mục tiêu hỗ trợ Việt Nam phát triển thị trường trái phiếu xanh trong nước có tiềm năng tăng trưởng đáng kể và là nguồn tài chính nội tệ tốt.

Ở những thị trường khác, các tổ chức tài chính phát triển đóng vai trò then chốt trong việc khởi động thị trường trái phiếu xanh. Các nhà đầu tư tư nhân mới gia nhập thị trường quan tâm tới việc cùng đầu tư với các tổ chức tài chính phát triển (DFI) vì các tổ chức này thường có ảnh hưởng chính trị mạnh mẽ tại quốc gia phát hành, nhờ đó có thể giảm rủi ro. Để thu hút hàng nghìn tỷ từ các nhà đầu tư thuộc tổ chức quốc tế, quốc gia cần triển khai ở quy mô lớn (thường là các đợt phát hành từ 500 triệu USD trở lên) và trái phiếu có mệnh giá bằng ngoại tệ mạnh. Mặc dù lĩnh vực năng lượng sạch của Việt Nam là thị trường rất hấp dẫn đối với các nhà đầu tư quốc tế đang tìm kiếm cơ hội đầu tư xanh, song các yêu cầu về tính thanh khoản và ngoại tệ mạnh đang là thách thức đối với hầu hết các doanh nghiệp và tổ chức phát hành trái phiếu trong nước trong lĩnh vực năng lượng sạch của Việt Nam và có thể cần sự tham gia của chính phủ trung ương./

Tài liệu tham khảo

ADB (2021), Regional Technical Assistance Program on Green, Social and Sustainable Bond Market Development.

Climate Bonds Initiative (2020), ASEAN Green Finance: State of the Market, https://www.climatebonds.net/files/reports/cbi_asean_sotm_2019_fina.pdf (accessed on 6 April 2021).

OECD (2021), De-risking institutional investment in green infrastructure: 2021 progress update, <https://www.oecd.org/environment/de-risking-institutional-investment-in-green-infrastructure-357c027e-en.htm> (accessed on 5 July 2021).

OECD (2020), Multi-dimensional Review of Viet Nam: Towards an Integrated, Transparent and Sustainable Economy, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris

World Bank (2020), Vibrant Vietnam Forging the Foundation of a High-Income Economy Main Report, <https://www.mendeley.com/reference-manager/reader/6ed9f731-3ca4-3612-aa71-6e44bbfd64c8/62e8a610-2cba-9619-5bc4-e9e19d214633>