

Cơ chế tài chính nhằm phát triển ngành năng lượng sạch ở Việt Nam

Nguyễn Thị Thuỳ Hương
Học viện Tài chính

Các tổ chức tài chính phát triển đã tích cực hỗ trợ Việt Nam phát triển ngành năng lượng sạch cả về cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và tài trợ cho các dự án hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo. Các ngân hàng phát triển đa phương như Ngân hàng Thế giới và ADB đã và đang hợp tác chặt chẽ với chính phủ để cung cấp hỗ trợ kỹ thuật cho các nhà hoạch định chính sách, các nhà phát triển dự án và khu vực tài chính nhằm góp phần củng cố hệ sinh thái năng lượng sạch của Việt Nam. Nhiều ngân hàng phát triển song phương như KfW (Ngân hàng Tái thiết Đức), AFD (Cơ quan Phát triển Pháp) và JBIC (Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản) cùng nhiều ngân hàng khác cũng đang tài trợ cho các dự án năng lượng sạch ở Việt Nam.

1. Vai trò của tài chính phát triển

Năm 2017, Chính phủ Việt Nam và các đối tác phát triển quốc tế đã thành lập Nhóm Đối tác Năng lượng Việt Nam (VEPG) để tăng cường đồng- hợp tác cũng như trao đổi chuyên môn và kiến thức về lĩnh vực năng lượng. Mục tiêu của VEPG là tạo điều kiện hỗ trợ quốc tế hiệu quả hơn nhằm giúp Việt Nam đạt được các mục tiêu năng lượng bền vững. Điều này đạt được thông qua cung cấp một nền tảng cho các cuộc đối thoại chính sách cấp cao, một nền tảng để điều chỉnh vốn ODA với các mục tiêu về năng lượng và khí hậu của Việt Nam, một nền tảng để điều phối hỗ trợ kỹ thuật và thông qua chia sẻ thông tin với các đối tác. Các hoạt động của VEPG được thực hiện bởi 5 nhóm công tác kỹ thuật chuyên đề bao gồm năng lượng tái tạo, hiệu quả năng lượng, cải cách ngành năng lượng, tiếp cận năng lượng và dữ liệu và thống kê năng lượng. Mỗi nhóm công tác được điều hành bởi hai đồng chủ tịch đại diện cho Bộ Công Thương và một trong những đối tác phát triển, điều này tạo điều kiện cho việc phối hợp và hỗ trợ hiệu quả hơn giữa các đối tác nhằm đáp ứng các ưu tiên về năng lượng sạch thông qua hỗ trợ kỹ thuật và tài chính có mục tiêu.

Do nền kinh tế Việt Nam phát triển và đạt mức thu nhập trung bình thấp, hỗ trợ ODA cho năng lượng sạch đã chuyển từ viện trợ không hoàn lại và cho vay ưu đãi sang vốn vay không ưu đãi và hỗ trợ kỹ thuật. Việc mở rộng thị trường điện mặt trời mái nhà và quy mô lớn gần đây được hưởng lợi nhờ khả năng cấp tín dụng trong nước và khu vực, với sự can thiệp của các tổ chức tài chính phát triển đóng vai trò trong các dự án rất lớn như dự án điện mặt trời 275 MW ở tỉnh Phú Yên hoặc hỗ trợ triển khai các công nghệ mới như dự án điện mặt trời nổi 47,5 MW

tại tỉnh Bình Thuận. Cả hai dự án đều thu hút các ngân hàng quốc tế và cũng được hưởng lợi từ nguồn tài trợ của ADB và Quỹ Cơ sở hạ tầng Khu vực Tư nhân Châu Á, một quỹ đặc biệt do ADB thành lập để đồng tài trợ cho các dự án cơ sở hạ tầng không phải của chính phủ và được hỗ trợ bởi các đối tác phát triển như JICA.

Các chương trình hỗ trợ phát triển năng lượng sạch hiện nay tương đối tập trung vào các chương trình năng lượng tái tạo, trong đó giảm bớt chương trình hướng tới hiệu quả năng lượng và giảm tài trợ trực tiếp cho các dự án về hiệu quả năng lượng. Mặc dù các tổ chức tài chính phát triển đã tích cực hỗ trợ các dự án hiệu quả năng lượng, đặc biệt là hiệu quả năng lượng công nghiệp, tỷ lệ tài trợ tổng thể hiện tại và số lượng các dự án riêng lẻ ít hơn nhiều so với các dự án năng lượng tái tạo. Với đặc điểm quy mô nhỏ của dự án tiết kiệm năng lượng và sự đa dạng của các bên tham gia khiến việc tài trợ trở nên khó khăn hơn và yêu cầu có sự tham gia của chính phủ để tiếp cận nguồn vốn phát triển cũng tạo ra những hạn chế. Giải pháp để vượt qua những thách thức này là thiết lập các chương trình cho vay lại riêng thông qua các ngân hàng trong nước, cơ chế đấu thầu dự án hiệu quả năng lượng của chính phủ và hỗ trợ tài chính cho các công ty dịch vụ năng lượng.

Mặc dù cho đến nay các ngân hàng trong nước đã rất tích cực tài trợ cho các dự án điện mặt trời và điện gió, song nhiều người cho rằng việc thiếu nguồn vốn dài hạn là một trở ngại lớn. Quy định thận trọng về vốn ngắn hạn đến nợ trung và dài hạn hiện được thiết lập ở mức 30% sẽ cản trở ngành tiếp tục đáp ứng các nhu cầu vốn cho năng lượng sạch trong tương lai trừ khi ngành năng lượng có thể huy động vốn dài hạn. Một số FDI quan tâm hỗ trợ Việt Nam

trong phát triển năng lượng sạch và tận dụng nguồn vốn chi phí thấp để tài trợ cho các dự án thông qua các chương trình cho các ngân hàng trong nước vay lại. Tuy nhiên, việc giảm số lượng ban hành bảo lãnh chính phủ theo luật quản lý nợ công đã ngăn cản việc lan rộng hình thức cho các ngân hàng quốc doanh vay lại nợ ưu đãi, trong khi hình thức cho các ngân hàng thương mại tư nhân vay lại thường bị hạn chế ở mức lãi suất gần lãi suất thương mại. Điều này cho đến nay đã hạn chế việc sử dụng các chương trình cho vay lại như một cách để tăng vốn dài hạn cho các dự án năng lượng sạch.

2. Cơ chế tài chính hỗn hợp để thu hút vốn tư nhân

Các cơ chế tài chính hỗn hợp sử dụng quỹ phát triển để hỗ trợ thúc đẩy tài chính tư nhân thông qua các công cụ giảm rủi ro bao gồm bảo lãnh rủi ro lần đầu và rủi ro một phần, hợp tác đầu tư và kết hợp giữa các bên khác chưa được áp dụng rộng rãi trong lĩnh vực năng lượng sạch ở Việt Nam, mặc dù có kinh nghiệm hay về tài trợ cho cơ sở hạ tầng nước trong nước. Các cơ chế tài chính hỗn hợp khác bao gồm các khoản tài trợ để chuẩn bị dự án và xây dựng cấu trúc dự án. Các tổ chức tài chính phát triển có thể làm việc với chính phủ để xây dựng một nền tảng tài chính hỗn hợp nhiều nhà tài trợ.

Để các chương trình tài chính hỗn hợp thu về lợi ích tốt nhất, các dự án nên tập trung vào những cơ sở có tiềm năng xúc tác tốt có thể giúp tạo thị trường. Đặc biệt, khi có cơ hội nhân rộng và tiêu chuẩn hóa để chứng minh khả năng tồn tại trên thị trường và chứng minh các mô hình kinh doanh và tài chính mới cho năng lượng tái tạo hoặc các công nghệ tiết kiệm năng lượng chưa được thiết lập. Như được phản ánh trong các nguyên tắc tài chính hỗn hợp của OECD, chính phủ nên triển khai tài chính hỗn hợp để thoát khỏi tài chính ưu đãi và tài chính phát triển công nói chung (OECD, 2018).

Tại Việt Nam, các quỹ tài chính hỗn hợp có thể giúp hỗ trợ việc tạo ra các thị trường ban đầu cho công nghệ năng lượng sạch chưa phát triển như công nghệ phát điện từ chất thải rắn, công nghệ tích trữ năng lượng, công nghệ tiết kiệm năng lượng trong các tòa nhà thương mại, các dự án làm mát hiệu suất cao phát thải thấp, v.v. Đối với các dự án tiết kiệm năng lượng, các cơ chế cho vay lại đã hoạt động hiệu quả ở các quốc gia như Mông Cổ, trong đó Công ty Tài chính Xanh Mông Cổ (MGFC) được thành lập theo mô hình ngân hàng xanh với nguồn vốn từ Quỹ Khí hậu Xanh, Chính phủ Mông Cổ và liên minh của các ngân hàng thương mại. MGFC cung cấp vốn ưu đãi cho vay lại thông qua các ngân hàng và các tổ chức tài chính phi ngân hàng khác để kết hợp

với nguồn vốn thương mại nhằm tài trợ cho các dự án hiệu quả năng lượng trong khu vực dân cư và cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ (MGFC, 2020).

3. Các tổ chức tài chính chuyên trách

Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam (VEPF) trực thuộc Bộ Tài nguyên và Môi trường là một tổ chức tài chính nhà nước được thành lập để hỗ trợ tài chính cho các dự án hỗ trợ bảo vệ môi trường và đa dạng sinh học. Các hoạt động bao gồm triển khai - công nghệ thân thiện với môi trường, trong đó có các công nghệ về hiệu quả năng lượng và năng lượng tái tạo. VEPF được thành lập với số vốn 1 nghìn tỷ đồng (43 triệu USD), được tài trợ từ ngân sách nhà nước và thông qua thuế môi trường. Ngoài ra chính phủ đang tiến hành nhiều cuộc thảo luận để cho phép VEPF nhận tài trợ từ các tổ chức trong nước và quốc tế, đây có thể là một giải pháp cho việc thiết lập một cơ chế tài chính hỗn hợp chuyên trách như đã nêu ở trên.

VEPF cung cấp các khoản vay ưu đãi cho các dự án môi trường với thời hạn đến 10 năm và lãi suất cố định 2,6%/năm cho tối đa 70% tổng vốn đầu tư của dự án với hạn mức không vượt quá 50% vốn điều lệ của quỹ. Điều này tương đương với khoản vay tối đa khoảng 22 triệu USD cho bất kỳ dự án nào. VEPF cũng có thể đồng tài trợ cho các dự án, nhưng vẫn chưa thực hiện hình thức này. Khi mới thành lập, VEPF có thẩm quyền cấp bảo lãnh cho các dự án, mặc dù không có cơ cấu bảo lãnh nào được thực hiện và quyết định của Thủ tướng Chính phủ vạch ra nhiệm vụ hoạt động của quỹ đã loại bỏ phương án này. Nếu chính phủ và các nhà tài trợ quyết định thiết lập một cơ cấu tài chính hỗn hợp thông qua VEPF thì cần xem xét lại khả năng thực hiện các cơ chế bảo lãnh vì điều này đã được chứng minh là một trong những lợi thế chính của cơ chế tài chính hỗn hợp trong việc huy động vốn tư nhân.

Lĩnh vực năng lượng tái tạo, đặc biệt là các dự án điện mặt trời mái nhà, là một trong những lĩnh vực lớn nhất nhận được vốn tài trợ của VEPF với tổng số được cấp trong năm 2019 và 2020 là 210 tỷ đồng cho 14 dự án điện mặt trời mái nhà. Trong tương lai, VEPF có kế hoạch hỗ trợ các dự án điện mặt trời mái nhà, dự án điện từ chất thải và dự án điện gió. Mặc dù các dự án về hiệu quả năng lượng đủ điều kiện nhận tài trợ của VEPF, nhưng chưa có dự án nào được cấp vốn và cần được coi là ưu tiên trong tương lai. Giới hạn tài trợ hiện tại đối với các dự án riêng lẻ tạo thách thức cho việc đạt tới quy mô dựa trên mô hình tài trợ duy nhất hiện tại được VEPF áp dụng. Điều này cũng có nghĩa là cho đến nay nguồn tài trợ vẫn bị giới hạn ở các dự án năng lượng tái tạo phân tán quy mô nhỏ. Việc chuyển hướng sang đồng tài

trợ và dự phòng giảm thiểu rủi ro nhiều hơn có thể cho phép VEPF chủ động hơn trong tài trợ cho các dự án năng lượng tái tạo quy mô lớn.

Các tổ chức tài chính khác do nhà nước kiểm soát có hỗ trợ các dự án năng lượng sạch gồm Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB), Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV) và nhiều tổ chức khác. Trong đó có một số ngân hàng có chương trình cho vay lại và đã áp dụng với các khoản vay đủ điều kiện ODA của chính phủ (ví dụ 250 triệu EUR từ Ngân hàng Đầu tư Châu Âu trong năm 2009-2012) để tài trợ cho các dự án giảm thiểu biến đổi khí hậu, như các dự án thủy điện nhỏ. Tuy nhiên, ngay sau đó, Việt Nam đã ngừng các khoản vay từ chính phủ cho chương trình cho vay lại vì mong muốn khu vực tư nhân đóng góp vào hoạt động phát triển năng lượng tái tạo cũng như các hạng mục đầu tư vào hiệu quả năng lượng. Tuy nhiên, tiềm năng của khu vực tư nhân bị hạn chế do khả năng tiếp cận tài chính của khu vực này. Để đáp ứng nhu cầu của khu vực tư nhân cũng như các doanh nghiệp nhà nước thiếu vốn, một số ngân hàng đã phải vay trực tiếp từ các nguồn tài trợ nước ngoài. Ngày 26/5/2021, BIDV và Cơ quan Phát triển Pháp (AFD) đã ký thỏa thuận hỗ trợ tín dụng trị giá 100 triệu USD nhằm thúc đẩy đầu tư xanh, tập trung vào các dự án năng lượng tái tạo và hiệu quả năng lượng. Sau khi Liên minh châu Âu mới đây thông qua quy chế Công cụ Hợp tác Quốc tế, Phát triển và Vùng lân cận (NDICI) giai đoạn 2021-2027, Ngân hàng Đầu tư Châu Âu đang xem xét các phương án để hỗ trợ hơn nữa các dự án giảm thiểu biến đổi khí hậu ở cả khu vực công và tư tại Việt Nam.

Các ngân hàng xanh hoặc các cơ sở tài chính xanh thường thiết lập các sản phẩm để cấp vốn lặp lại cho thị trường mục tiêu và mục tiêu của họ là huy động tài chính từ các tổ chức tài chính trong nước. Các đơn vị này nên tập trung tài trợ cho các dự án thương mại hoặc gần thương mại (mặc dù một số hỗ trợ các công nghệ mới đầy hứa hẹn để vượt qua các ràng buộc “thung lũng chết” liên quan đến việc triển khai công nghệ và tiếp cận quy mô) có tác động minh chứng mạnh mẽ hoặc tiềm năng có thể nhân rộng để tạo sự tin tưởng cho nhà đầu tư, cũng như xây dựng kiến thức và chuyên môn cho các nhà tài chính địa phương. Tài chính nên tập trung vào bổ sung và thu hút tài trợ thương mại vốn không tài trợ cho một dự án.

Khi sử dụng các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc nguồn vốn ưu đãi, các dự án đó phải có tác động xã hội đáng kể và đơn vị phát triển dự án phải được hưởng lợi trực tiếp từ mức lãi suất thấp. Khi một lĩnh vực đã phát triển, cơ chế nên loại bỏ dần việc cấp vốn cho các dự án đó và chuyển sang tài trợ

cho các lĩnh vực triển vọng khác không có khả năng tiếp cận nguồn vốn thương mại. Cần tiến hành đánh giá chi tiết nhu cầu thị trường để đảm bảo rằng các cơ chế mới đều có mục tiêu cụ thể và có các biện pháp phù hợp để xử lý các rủi ro. Cơ chế như vậy không thể khắc phục những khó khăn về tài chính liên quan đến các rào cản về quy định hoặc chính sách (chẳng hạn như các điều khoản về cấp phép quyền sử dụng đất hoặc PPA) và các cơ chế này không nên được áp dụng trong những tình huống như vậy.

Nhiều ngân hàng trong nước tại Việt Nam hiện đang hoạt động tích cực trong thị trường điện mặt trời mái nhà và điện mặt trời quy mô lớn cũng như thị trường điện gió trên đất liền. Tuy nhiên, cơ chế tài chính xanh có thể giúp xây dựng kinh nghiệm và bồi dưỡng năng lực về công nghệ năng lượng sạch mới nổi như tích trữ năng lượng, phát điện từ chất thải rắn và các dự án điện gió ngoài khơi có chi phí dự án riêng lẻ cao đòi hỏi phải giảm thiểu rủi ro để có thể huy động đủ vốn, cũng như các dự án hiệu quả năng lượng trong đó việc tổng hợp và tiêu chuẩn hóa dự án có thể giúp tạo điều kiện cho huy động vốn./.

Tài liệu tham khảo

OECD (2018), Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals, OECD Publishing, Paris

MGFC (2020), Presentation by Bold Magvan, Mongolia Green Finance Corporation at OECD Focus Group Discussion on developing a green finance facility to catalyse private investment, https://www.slideshare.net/OECD_ENV/bold-magvan-mgfc-mongolia-green-finance-corporation

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

World Bank (2021), Green Climate Fund provide Vietnam with US\$86.3 million to spur energy efficiency investments, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/03/08/wb-gcf-provide-vietnam-with-us863-million-to-spur-energy-efficiency-investments>

Baker McKenzie (2021), Vietnam: Key highlights of new draft of national power development plan (Draft PDP8).