

Tóm tắt chính sách

Chuẩn bị cho triển khai

Đối tác chuyển dịch năng lượng công bằng tại Việt Nam

Khía cạnh tài chính

Báo cáo được thực hiện bởi Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu xanh (GreenCIC)

Ngày 10 tháng 4 năm 2023

Giới hạn trách nhiệm

Bản Tóm tắt chính sách này do Công ty TNHH Kiến tạo Khí hậu xanh (GreenCIC) chuẩn bị và được Perspectives Climate Group (PCG) rà soát dưới sự hỗ trợ tài chính của Đối tác về chuyển dịch năng lượng (ETP) nhằm đáp ứng yêu cầu của Cục Biến đổi Khí hậu Việt Nam (DCC) nhằm cung cấp thông tin cơ bản trong giai đoạn đầu chuẩn bị Đề cương của Kế hoạch Huy động Nguồn lực cho Hợp tác Chuyển dịch Năng lượng Công bằng (JETP RMP). Các ý kiến thể hiện trong ấn phẩm này hoàn toàn do tác giả đưa ra và không phản ánh ý kiến hoặc quan điểm của ETP hoặc DCC.

Thông điệp chính

Mục đích chính của Đối tác chuyển dịch năng lượng công bằng (JETP) tại Việt Nam là khai thác nguồn tài chính công và tư nhân quốc tế cho các hoạt động giúp thúc đẩy mở rộng sản xuất điện năng lượng tái tạo (NLTT). JETP còn giúp thay thế kế hoạch xây dựng các nhà máy điện than (NMĐT) bằng nhà máy điện NLTT và đẩy nhanh việc đóng cửa các NMĐT hiện có. Các hoạt động này cần phải phù hợp với các mục tiêu trong Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) (đến năm 2030) và mục tiêu phát thải ròng bằng “0” (đến năm 2050). Với cam kết của Nhóm Đối tác Quốc tế (IPG) về việc huy động 7,75 tỷ USD từ nguồn tài chính công và 7,75 tỷ USD từ nguồn tài chính tư nhân quốc tế nhằm giảm 6,8 GW công suất điện than vào năm 2030 và tăng sản lượng điện gió và điện mặt trời từ 36 % lên 47% tổng sản lượng điện, các bước quan trọng cần thực hiện như sau:

- 1. Tính toán chi phí đầu tư cho việc mở rộng sản xuất điện NLTT đủ để thay thế cho 6.8 GW điện than vào năm 2030, bao gồm cả nhu cầu mở rộng lưới điện, chi phí hỗ trợ thất nghiệp cho các công nhân ngành than và công nhân NMĐT bị mất việc cũng như chi phí đào tạo lại cho các đối tượng này.**

Giả định rằng các nhà máy điện NLTT đang chạy ở phụ tải cơ bản, việc thay thế 6,8 GW điện than cần sản xuất khoảng 50 TWh điện NLTT mỗi năm để bù vào. Giả sử hệ số tải của nhà máy hàng năm là 25% đối với năng lượng mặt trời và gió kết hợp, thì cần có thêm mới khoảng 22 GW công suất năng lượng mặt trời và gió. Chi phí cho mỗi MW điện gió và điện mặt trời trên bờ hiện nay vào khoảng 1,2 triệu USD/MW. Như vậy, tổng nhu cầu tài chính cho 22 GW điện mặt trời và điện gió lên tới khoảng 26 tỷ USD, cao hơn đáng kể so với mức 15,5 tỷ USD mà IPG cam kết.

Bên cạnh đó, tài trợ của JETP cũng cần dùng cho chi phí mở rộng lưới điện để kết nối các nhà máy điện NLTT mới, trợ cấp sinh kế cho công nhân khai thác than và công nhân NMĐT cho đến khi họ có thể tìm được việc làm mới cũng như đào tạo lại công nhân. Do đó nhu cầu về tài chính từ JETP là lớn hơn rất nhiều.

Vì vậy, chính phủ Việt Nam nên ưu tiên rà soát lại ước tính về nhu cầu đầu tư cho các loại hoạt động khác nhau cần thiết để đạt được mục tiêu của JETP về sản xuất điện NLTT và thay thế các NMĐT. Việc tính toán này cho phép xác định lượng tài chính thiếu hụt và sau đó có thể phân tích và tìm cách để tài trợ cho phần thiếu hụt này.

- 2. Đánh giá các loại hình tài trợ khả thi cho các hoạt động khác nhau trong khuôn khổ JETP.**

Các cấu trúc tài chính của các nhà máy điện NLTT mới sẽ khác nhau tùy thuộc vào quy mô dự án và các công ty liên quan. Đánh giá lượng vốn chủ sở hữu và các loại hình vay nợ cần thiết, và khả năng sẵn có của các khoản cho vay thương mại tùy thuộc vào đặc điểm của các dự án và các nhà đầu tư. Việc có nhiều nguồn tài chính sẵn có trong nước sẽ giúp giảm nhu cầu đối với các khoản vay ưu đãi từ JETP.

Mặt khác, việc mở rộng lưới điện thường không hấp dẫn về mặt thương mại và do đó phải được tài trợ từ các nguồn tài chính công. Tương tự, các khoản tài trợ cho trợ cấp thất nghiệp và đào tạo lại việc làm cho người lao động cũng cần được tài trợ từ các

nguồn tài chính công. Việc cho các NMĐT ngừng hoạt động trước khi kết thúc vòng đời kỹ thuật cũng cần phải tính đến chi phí để các chủ nhà máy bù đắp tổn thất doanh thu liên quan đến việc ngừng hoạt động sớm. Do đó, các loại hoạt động này sẽ phụ thuộc vào việc nhận được các khoản tài trợ không hoàn lại hoặc nguồn vốn có mức độ ưu đãi cao.

Chính phủ Việt Nam nên thực hiện các nghiên cứu cụ thể để xác định các cấu trúc tài chính cho tất cả các loại dự án trong khuôn khổ JETP. Các nghiên cứu nhằm đánh giá xem lượng tài chính từ các nhà tài trợ quốc tế được cam kết trong khuôn khổ JETP có đủ để đạt được mục tiêu thay thế các NMĐT hay cần có thêm các nguồn tài chính quốc tế khác. Các nghiên cứu cũng cần nêu rõ những nguồn tài chính công và tư nhân trong nước sẵn có và cần được khai thác với mức độ ưu tiên như thế nào.

3. Đánh giá các công cụ chính sách khả thi để huy động tài chính cho các hoạt động cần thiết để đạt được các mục tiêu của JETP và đưa ra ưu tiên đối với các công cụ này.

Chính phủ Việt Nam về cơ bản có thể sử dụng các công cụ khác nhau để huy động các nguồn tài chính trong nước và quốc tế, tài chính công và tư nhân bên cạnh các nguồn tài chính cam kết bởi IPG:

- Cung cấp các bảo lãnh chính phủ cho đầu tư tư nhân, từ đó giảm chi phí vay nợ và tăng tỷ lệ giữa nợ và vốn chủ sở hữu;
- Xây dựng hệ thống tín chỉ các-bon trong nước có thể giao dịch và cung cấp thêm nguồn thu cho các dự án NLTT, làm cho các dự án NLTT hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư;
- Xây dựng các quy định rõ ràng về việc tạo ra các tín chỉ giảm phát thải theo Điều 6.2 của Thỏa thuận Paris và đàm phán các thỏa thuận mua bán các kết quả giảm phát thải được chuyển nhượng quốc tế (ITMO) với các chính phủ thành viên của IPG. Nếu các chính phủ thành viên của IPG sẵn sàng mua ITMO từ các dự án điện NLTT thuộc JETP, nguồn thu này có thể giảm đáng kể nhu cầu vay vốn ưu đãi cho các dự án đó.

4. Đánh giá nhu cầu xây dựng các quy định pháp lý cụ thể để thúc đẩy các nguồn tài chính công và vốn vay ưu đãi: Chính phủ Việt Nam nên tiến hành các nghiên cứu nhằm đánh giá các rào cản pháp lý tiềm ẩn khi thực hiện các cấu trúc tài chính lý tưởng cho các dự án sản xuất điện NLTT, mở rộng lưới điện, chi phí trợ cấp thất nghiệp cho công nhân ngành than và NMĐT bị mất việc và đào tạo lại việc làm cho họ. Các nghiên cứu này cũng nên đưa ra các khuyến nghị về thay đổi về luật pháp và quy định để tạo ra những cấu trúc tài chính hiệu quả nhất.

5. Cải thiện môi trường và khả năng tiếp cận tài chính xanh: Chính phủ Việt Nam cần tăng tính thanh khoản của thị trường thứ cấp thông qua tăng cường tính minh bạch, cải thiện quản trị doanh nghiệp và cải thiện khung pháp lý cho tài chính xanh. Cần khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư thông qua việc giới thiệu các sản phẩm và công cụ tài chính mới, ví dụ: trái phiếu xanh, chỉ số xanh, chứng chỉ xanh, quỹ đầu tư xanh, tín dụng xanh, v.v. Các tiêu chí cụ thể và danh mục dự án xanh cho các lĩnh vực khác nhau cũng như nâng cao năng lực cho các tổ chức tài chính là cần thiết để tạo thuận lợi cho việc thẩm định các dự án xanh trong khuôn khổ JETP.

6. Xây dựng JETP RMP: Xác định danh mục đầu tư ưu tiên, các nguồn tài trợ và công cụ tài chính, và một lộ trình rõ ràng vạch ra các bước cụ thể và thời gian dự kiến để thực

hiện cũng như các kết quả dự kiến trong JETP-RMP. RMP nên phân biệt rõ ràng đối tác IPG/GFANZ nào cung cấp số tiền tài trợ nào vào thời điểm nào, phân biệt theo loại hình tài trợ (tài trợ không hoàn lại - cho dự án, hỗ trợ kỹ thuật, v.v. - bảo lãnh, khoản vay ưu đãi - đặc điểm của các khoản vay). Các điều kiện và điều khoản rõ ràng về các khoản vay ưu đãi được cung cấp bởi IPG cũng nên được thảo luận và cụ thể hóa để đảm bảo tuân thủ Luật ngân sách Nhà nước và Luật quản lý nợ công, không làm ảnh hưởng đến nguồn hỗ trợ phát triển chính thức (ODA), và đảm bảo tính hấp dẫn của nguồn tài chính từ JETP là cao hơn so với thị trường vốn "thông thường". JETP-RMP phải càng cụ thể càng tốt về các dự án thực tế sẽ được tài trợ và xác định các đề xuất dự án tiếp theo có nhu cầu tài trợ.

- 7. Đảm bảo phối hợp và tham vấn chặt chẽ với các bên liên quan:** Việc xây dựng JETP RMP cần có sự tham gia của các cơ quan chính phủ liên quan như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các bộ ngành phụ trách các lĩnh vực ưu tiên, các địa phương, các tổ chức tài chính công và tư nhân trong nước, và các đối tác quốc tế (IPG, Liên minh tài chính toàn cầu cho mục tiêu phát thải ròng bằng "0" (GFANZ), vv.). Đặc biệt liên quan đến các hợp phần dùng nguồn tài trợ không hoàn lại, cần có tiếng nói từ các cộng đồng sẽ bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển dịch. Sự tham gia toàn diện của các bên liên quan là một chiến lược quan trọng để đảm bảo quá trình chuyển dịch công bằng.

1. Các nội dung liên quan đến khía cạnh tài chính trong Tuyên bố chính trị về JETP

Trong Tuyên bố chính trị (Ủy ban Châu Âu, 2022), Việt Nam coi JETP là cơ hội để nhận được hỗ trợ cho quá trình chuyển dịch "công bằng, bình đẳng và bao trùm" nhằm đạt được mục tiêu NDC quốc gia trong giai đoạn 2021-2030 và mục tiêu phát thải ròng bằng "0" vào năm 2050 (đoạn 5 & 14). Theo đó, JETP cam kết "huy động một khoản tài chính ban đầu ít nhất là 15,5 tỷ USD trong vòng từ ba đến năm năm tới", trong đó có ít nhất 7,75 tỷ USD từ khu vực công và ít nhất 7,75 tỷ USD từ khu vực tư nhân, nhằm hỗ trợ quá trình này (đoạn 18). Khoản tài chính này sẽ được sử dụng để đẩy nhanh các hoạt động chuyển dịch năng lượng tại Việt Nam gồm:

- Đẩy nhanh quá trình khử các-bon trong hệ thống điện từ mức đỉnh hiện tại dự kiến đạt 240 MtCO₂đ vào năm 2035 về mức đỉnh không quá 170 MtCO₂đ vào năm 2030 (đoạn 24.b);
- Giảm công suất các dự án điện than từ mức công suất đỉnh theo kế hoạch hiện tại đạt 37 GW về mức đỉnh 30,2 GW và đưa ra một lộ trình giảm phát thải đáng tin cậy và tham vọng để loại bỏ hoàn toàn điện than sau đó (đoạn 24.c);
- Đẩy nhanh phát triển NLTT từ mức theo kế hoạch hiện tại là 36% lên ít nhất 47% sản lượng điện từ NLTT vào năm 2030 (đoạn 24.d).

Các yếu tố công bằng của quá trình chuyển dịch bao gồm:

- Đảm bảo "toàn bộ xã hội có thể hưởng lợi từ việc chuyển dịch xanh để tăng tiếp cận đến năng lượng với giá cả hợp lý" và "đáp ứng nhu cầu của những người bị ảnh hưởng nhất bởi chuyển dịch xanh, bao gồm công nhân và cộng đồng trong các ngành và khu vực bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển dịch" (đoạn 24.e);

- "Xây dựng và triển khai các chương trình đào tạo, đào tạo nghề và đào tạo lại kỹ năng để phát triển các kỹ năng và năng lực cần thiết và hỗ trợ tạo việc làm cho lao động trong các ngành và khu vực bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển dịch, và các hình thức hỗ trợ khác để đảm bảo điều kiện sống tốt hơn cho công nhân sau quá trình chuyển dịch" (đoạn 24.f).

Các yếu tố cần được xem xét về hỗ trợ tài chính cho JETP như đã nêu trong Tuyên bố Chính trị là (đoạn 18):

- Tài chính sẽ được huy động thông qua "việc kết hợp các công cụ tài chính thích hợp mà không làm chuyển hướng các nguồn hỗ trợ phát triển quan trọng khỏi các nguồn tài trợ phát triển hiện có" và nên "tuân thủ khuôn khổ quốc gia về quản lý nợ công và nợ nước ngoài";
- Huy động tài chính từ khu vực công "nên được thực hiện với các điều khoản hấp dẫn hơn so với trên thị trường vốn mà Việt Nam có thể huy động";
- Tài chính công huy động bởi các thành viên IPG cần có sự phối hợp chặt chẽ với Chính phủ Việt Nam;
- Tài chính từ khu vực tư nhân được huy động bởi các thành viên Nhóm làm việc GFANZ cần có sự phối hợp chặt chẽ với Chính phủ Việt Nam và IPG; tài chính khu vực tư nhân sẽ được huy động thông qua chất xúc tác là tài chính khu vực công như được đề cập ở trên.

Chính phủ Việt Nam sẽ xây dựng và thông qua Kế hoạch huy động nguồn lực JETP (JETP - RMP) để huy động các nguồn tài chính cho JETP, đây chỉ là "một phần của nhu cầu đầu tư lớn hơn của Việt Nam," (đoạn 19).

Các khía cạnh sau đây về việc huy động đầu tư từ khu vực tư nhân được đề cập trong Tuyên bố chính trị về JETP của Việt Nam:

- "xác định vai trò của khu vực tư nhân và tạo môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp tham gia tích cực vào quá trình chuyển dịch, bao gồm giảm rủi ro tín dụng, tạo điều kiện cho vốn chủ sở hữu và tín dụng ngân hàng, đấu thầu các giấy phép, đẩy nhanh quá trình cấp phép và tăng cường tính cạnh tranh" (đoạn 24.g));
- "tạo cơ hội cho đổi mới công nghệ và đầu tư tư nhân để thúc đẩy tạo ra việc làm xanh và bền vững như một phần của một nền kinh tế phát thải thấp và thịnh vượng; và thiết kế các cơ chế để hỗ trợ đảm bảo giá điện hợp lý cho những nhóm bị ảnh hưởng, dễ bị tổn thương và thu nhập thấp" (đoạn 24.h)).

2. Bối cảnh quốc gia

Phần này trình bày ngắn gọn bối cảnh hiện tại ở Việt Nam liên quan đến những cân nhắc nêu trên trong Tuyên bố chính trị về JETP của Việt Nam.

a) Hiện trạng đầu tư vào giảm nhẹ biến đổi khí hậu và đẩy nhanh quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng

- *Đầu tư vào giảm nhẹ biến đổi khí hậu*

Trong giai đoạn 2011-2020, Việt Nam đã đạt được tiến bộ đáng kể trong việc huy động đầu tư cho giảm nhẹ biến đổi khí hậu; tuy nhiên kết quả vẫn chưa thực sự đáp ứng được nhu cầu. Trong số 55,85 tỷ USD được Bộ KH&ĐT nhấn mạnh để thực hiện Chương trình mục tiêu ứng phó với biến đổi khí hậu và tăng trưởng xanh giai đoạn 2016-2020, kế hoạch đầu tư công chỉ cung cấp khoảng 24 tỷ USD (khoảng 43%), phần còn lại được huy động từ khu vực tư nhân.

Do đó, cần thu hẹp khoảng cách giữa nhu cầu đầu tư và dòng tài chính thực tế thông qua hoàn thiện chính sách, cơ chế thu hút đầu tư từ các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2022, tr. 31).

Các loại đầu tư cần thiết để giảm nhẹ biến đổi khí hậu bao gồm (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2022, tr. 32-34):

- Đầu tư công: bao gồm đầu tư cho việc xây dựng và tài trợ cho chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với biến đổi khí hậu bao gồm cả thích ứng và giảm nhẹ, chi thường xuyên cho hoạt động của các cơ quan, ban ngành bảo vệ môi trường, biến đổi khí hậu và phát triển bền vững ở trung ương và cấp tỉnh. Nhìn chung, ngân sách nhà nước cấp cho ứng phó với biến đổi khí hậu ở Việt Nam giai đoạn 2015-2020 là khoảng 166,2 nghìn tỷ đồng (khoảng 7 tỷ USD) hàng năm, chiếm 10,9% tổng ngân sách nhà nước và 3% GDP năm 2018, cao hơn tỷ trọng của các nước trong khu vực như Thái Lan hay Campuchia. Tuy nhiên, phần ngân sách được phân bổ cho giảm nhẹ phát thải KNK vẫn còn hạn chế, chiếm khoảng 6-10% tổng ngân sách khí hậu (Bộ KH&ĐT, 2022, tr. 48).
- Hỗ trợ Phát triển Chính thức (ODA): Trong giai đoạn 2012-2019, nguồn vốn ODA cho giảm nhẹ biến đổi khí hậu của Việt Nam mỗi năm đạt khoảng 2,26 tỷ USD; tuy nhiên, dòng vốn ODA vào Việt Nam đã giảm kể từ năm 2014 do mức độ ưu đãi của các khoản vay giảm dần sau khi Việt Nam trở thành nước có thu nhập trung bình.
- Đầu tư từ doanh nghiệp: bao gồm tín dụng xanh, trái phiếu xanh, Đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và Đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP).
 1. Tín dụng xanh phục vụ giảm nhẹ biến đổi khí hậu tại Việt Nam tập trung chủ yếu vào lĩnh vực nông nghiệp, NLTT và các lĩnh vực khác với mức tổng trung bình hàng năm vào khoảng 12,91 tỷ USD trong giai đoạn 2018-2020. Tín dụng cho lĩnh vực năng lượng sạch và NLTT chiếm 47% tổng tín dụng xanh (Kinh tế Việt Nam, 2022).
 2. Năm 2016, Bộ TC đã phê duyệt đề án thí điểm phát hành trái phiếu xanh, được sử dụng để huy động tài chính cho các dự án xanh như thủy lợi, bảo vệ môi trường, điện gió, v.v. Tính đến nay, Việt Nam đã phát hành được 564 triệu USD trái phiếu xanh. Khoảng 57% trái phiếu phát hành được sử dụng cho việc đầu tư vào NLTT (Bộ Tài chính, 2021).
 3. Việt Nam đã thành công trong việc thu hút FDI nhưng cũng cần cân nhắc để đảm bảo rằng dòng vốn FDI sẽ không làm tăng phát thải khí nhà kính (KNK) từ các ngành công nghiệp sử dụng nhiều năng lượng như xi măng, sắt thép, lọc hóa dầu và điện than.
 4. Luật PPP đã được phê duyệt và có hiệu lực từ ngày 1 tháng 1 năm 2021. Cho đến nay, Việt Nam đã có khoảng 146 dự án PPP lớn về các hoạt động ứng phó với biến đổi khí hậu được triển khai với giá trị ước tính khoảng 2,71 tỷ USD, trong đó 2,2 tỷ USD dành cho các dự án giảm nhẹ phát thải KNK. Khoảng 90% lượng đầu tư PPP là vào lĩnh vực năng lượng sạch và tái tạo, phần còn lại dành cho lĩnh vực quản lý chất thải rắn đô thị, giao thông và quản lý thoát nước.

- Thị trường các-bon quốc tế và trong nước: Việt Nam đã và đang tham gia tích cực vào thị trường các-bon quốc tế theo Nghị định thư Kyoto. Việt Nam đứng thứ tư toàn cầu về số lượng dự án đăng ký theo Cơ chế phát triển sạch (CDM), bao gồm 6.700 MW công suất phát điện NLTT. Việt Nam cũng có một số dự án đăng ký theo các tiêu chuẩn các-bon tự nguyện như Tiêu chuẩn vàng (GS) và Tiêu chuẩn các-bon được thẩm định (VCS) với tổng cộng 1.100 MW điện NLTT. Việt Nam cũng đã thiết lập Cơ chế tín chỉ chung (JCM) với Nhật Bản và sẵn sàng đàm phán về hợp tác với Singapore và Hàn Quốc về tiếp cận hợp tác theo Điều 6.2 của Thỏa thuận Paris.

Hiện tại chưa có đánh giá toàn diện về lợi ích tài chính từ thị trường các-bon ở Việt Nam. Tuy nhiên khi xét số lượng dự án đã đăng ký và tín chỉ đã cấp, hầu hết đều đến từ NLTT, đặc biệt là thủy điện, đã cho thấy tầm quan trọng của doanh thu từ thị trường các-bon quốc tế trong việc hỗ trợ quá trình chuyển dịch năng lượng và giảm phát thải KNK ở Việt Nam.

Việc phát triển thị trường các-bon trong nước ở Việt Nam đã được đề cập tới trong Luật Bảo vệ môi trường 2020 và lộ trình thực hiện đã được quy định tại Nghị định số 06/2022/NĐ-CP ngày 07 tháng 01 năm 2022 của Chính phủ về giảm nhẹ phát thải khí nhà kính và bảo vệ tầng ô-dôn. Theo đó, các cơ sở phát thải KNK có lượng phát thải KNK hàng năm từ 3.000 tấn CO₂ trở lên phải tiến hành kiểm kê KNK, xây dựng kế hoạch giảm nhẹ phát thải KNK và được phân bổ hạn ngạch để tham gia vào hệ thống trao đổi hạn ngạch và tín chỉ trong nước (ETS). Hệ thống này dự kiến sẽ thí điểm từ năm 2026 và chính thức vận hành từ năm 2028. Việc vận hành thị trường các-bon trong nước sẽ là một công cụ chính sách quan trọng để thúc đẩy đầu tư vào quá trình chuyển dịch các-bon thấp tại Việt Nam.

Do JETP đặt mục tiêu đẩy nhanh các hành động hướng tới chuyển dịch năng lượng công bằng và đáp ứng các mục tiêu đặt ra trong Thỏa thuận Paris, cơ cấu tài chính cho JETP nên xem xét tất cả các nguồn tài chính biến đổi khí hậu hiện có nêu trên để khai thác và bổ sung cho tài trợ JETP. Ngoài ra, khác với tài chính khí hậu chỉ tập trung vào các mục tiêu giảm phát thải khí nhà kính, JETP cũng xem xét đến các yếu tố công bằng, đây là các yếu tố quan trọng nhưng không hấp dẫn đối với các nhà đầu tư tài chính tư nhân.

- *Đầu tư vào chuyển dịch công bằng*

Các yếu tố công bằng được đề cập trong Tuyên bố Chính trị của JETP với Việt Nam (Ủy ban Châu Âu, 2022) bao gồm “tăng khả năng tiếp cận năng lượng với mức giá hợp lý”, “tham gia của các tổ chức và các bên liên quan để giúp đáp ứng nhu cầu của những người bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi quá trình chuyển dịch xanh” (đoạn 24.e), “xây dựng và thực hiện các chương trình giáo dục, đào tạo nghề và đào tạo lại kỹ năng, ... cũng như các hình thức hỗ trợ khác để đảm bảo điều kiện sống tốt hơn cho người lao động sau quá trình chuyển dịch” (đoạn 24.f).

Hiện nay nguồn hỗ trợ tăng cường tiếp cận điện cho các vùng khó khăn chủ yếu đến từ nguồn tài chính công (gồm ngân sách Nhà nước cấp tỉnh và trung ương), vốn ODA, vốn vay ưu đãi và vốn của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), trong đó nguồn vốn từ ODA và vốn vay ưu đãi được kỳ vọng sẽ đóng vai trò quan trọng. Đối với Chương trình mục tiêu Cấp điện nông thôn, miền núi và hải đảo giai đoạn 2016-2020, vốn công, vốn ODA và vốn vay ưu đãi và vốn của EVN dự kiến chiếm lần lượt 12%, 78% và 10% trong tổng nhu cầu đầu tư 30.116 tỷ đồng (khoảng 1,3 tỷ USD) (Thủ tướng Chính phủ, 2018). Tuy nhiên, việc huy động vốn ODA và vốn vay ưu đãi còn thiếu so với kỳ vọng trong Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, dẫn đến kết

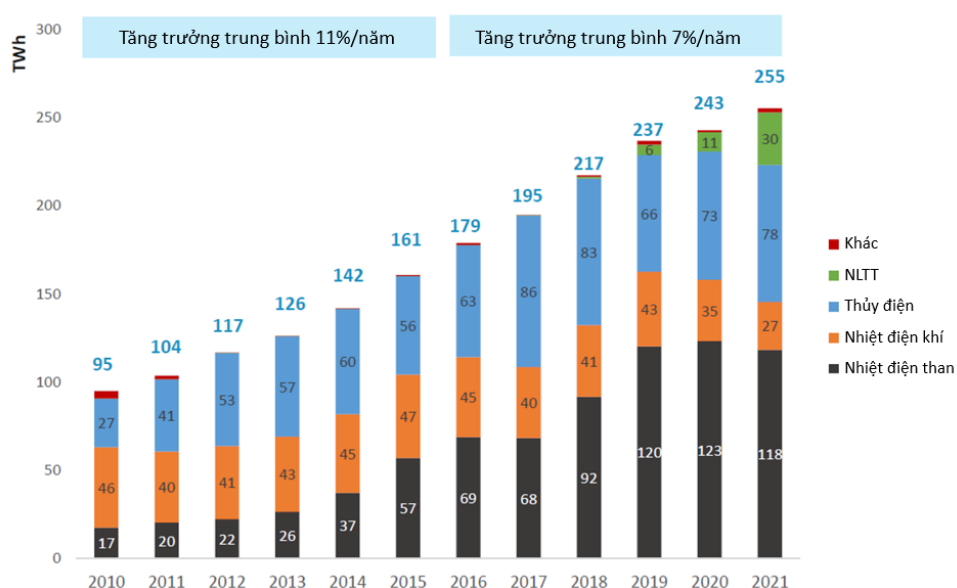
quả của Chương trình còn hạn chế. Theo rà soát của Kiểm toán Nhà nước, Chương trình giai đoạn 2016-2020 mới huy động được 18,5% tổng nhu cầu đầu tư. Nguyên nhân chính là do thiếu khả năng tiếp cận nguồn vốn ODA và vốn vay ưu đãi quốc tế, và chậm trễ trong quá trình thẩm định (Kiểm toán Nhà nước Việt Nam, 2023). Do đó, JETP cần phải giải quyết những thách thức này để khơi thông nguồn tài chính cho quá trình chuyển dịch công bằng ở Việt Nam.

Những nhóm người bị ảnh hưởng nhiều nhất bởi quá trình chuyển dịch xanh bao gồm công nhân và cộng đồng trong lĩnh vực khai thác than và sản xuất điện than. Theo Luật Việc làm (Quốc hội, 2013), nhà nước thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi từ Quỹ quốc gia về việc làm và các nguồn tín dụng khác để hỗ trợ tạo việc làm, duy trì và mở rộng việc làm cũng như hỗ trợ chuyển đổi việc làm cho người lao động ở khu vực nông thôn. Tuy nhiên, tổng nguồn vốn của Quỹ nhằm hỗ trợ tạo việc làm và duy trì và mở rộng việc làm tính đến ngày 31/5/2019 chỉ ở mức khoảng 17 tỷ đồng. Từ năm 2016 vẫn chưa có nguồn bổ sung vốn cho Quỹ từ ngân sách nhà nước. Phần lớn hỗ trợ từ Quỹ là dành cho lĩnh vực nông nghiệp (Tạp chí Giáo dục, 2019). Bên cạnh đó, Luật cũng thành lập bảo hiểm thất nghiệp để bù đắp một phần thu nhập cho người lao động bị mất việc làm nhằm hỗ trợ họ học nghề hoặc tìm kiếm cơ hội việc làm mới. Tuy nhiên, hỗ trợ từ bảo hiểm thất nghiệp sẽ không được quá 12 tháng, do đó để đảm bảo quá trình chuyển dịch công bằng, cần xem xét một cách tiếp cận toàn diện và dài hạn để có thể huy động hiệu quả các nguồn vốn, từ cả nguồn công và tư, cả trong và quốc tế.

- *Đầu tư vào NLTT*

Tổng sản lượng điện của Việt Nam đã không ngừng tăng lên kể từ năm 2010 để đáp ứng nhu cầu điện cho sự phát triển của đất nước. Các dạng NLTT mới (chủ yếu là năng lượng mặt trời và gió) đã tăng đáng kể từ năm 2019 nhờ việc ban hành Cơ chế giá FIT cho điện NLTT. Tuy nhiên, nhiệt điện và thủy điện lớn vẫn là những nguồn chính trong cơ cấu nguồn điện.

Hình 1: Phát điện theo nguồn 2010-2021



Đơn vị: TWh

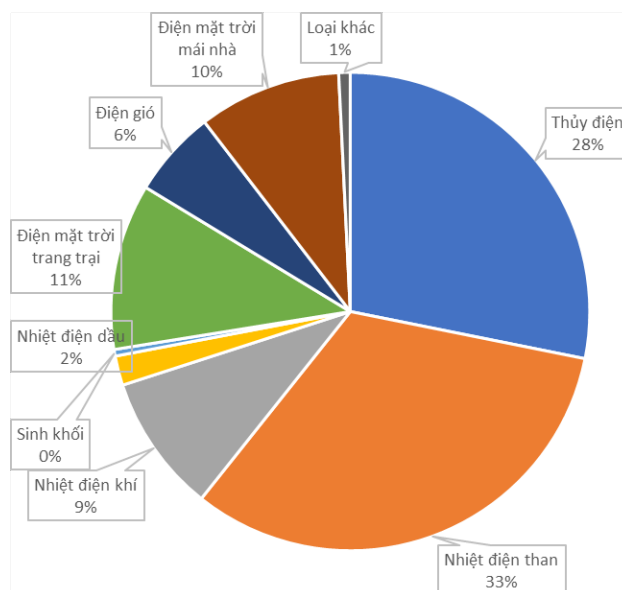
Nguồn: (VIET, 2022, t. 4)

Đến cuối năm 2022, tổng công suất lắp đặt toàn hệ thống đạt 79,35 GW, trong đó tổng công suất các nguồn năng lượng tái tạo (gió, mặt trời, sinh khối) đạt 21,59 GW chiếm 27% và nhiệt điện than đạt 25,82 GW, chiếm 33% hệ thống (Trung tâm điều độ hệ thống điện quốc gia, 2023). Quy mô hệ thống điện Việt Nam đã vươn lên dẫn đầu khu vực ASEAN về công suất điện. Bảng và hình dưới đây mô tả cơ cấu các nguồn điện khác nhau trong hệ thống điện xét theo công suất lắp đặt. Việc huy động được công suất lớn như vậy trong thời gian ngắn cho thấy sự thành công của chính sách giá FIT trong việc thúc đẩy đầu tư từ khu vực tư nhân cho phát triển điện NLTT ở Việt Nam giai đoạn 2019-2021.

Bảng 1: Công suất lắp đặt của các nguồn điện trong hệ thống điện Việt Nam

Nguồn điện	Công suất lắp đặt (MW)
Thủy điện	22.345
Nhiệt điện than	25.820
Nhiệt điện khí	7.398
Nhiệt điện dầu	1.579
Sinh khối	356
Điện mặt trời trang trại	8.907
Điện gió	4.667
Điện mặt trời áp mái	7.660
Loại khác	619
Tổng	79.351

Hình 2: Cơ cấu hệ thống điện theo công suất lắp đặt



Nguồn: Trung tâm điều độ hệ thống điện quốc gia, EVN, 2022

Việc ban hành chính sách giá FIT đã thúc đẩy đáng kể sự phát triển điện NLTT ở Việt Nam, đặc biệt là điện mặt trời và điện gió. Tuy nhiên, sự phát triển nhanh chóng của NLTT cũng làm nảy sinh các vấn đề liên quan đến hạn chế về lưới điện. Điều này đồng nghĩa với việc ở các tỉnh tập trung nhiều năng lượng mặt trời và gió, đường dây truyền tải thường hoạt động hết công suất và nhiều dự án bị cắt giảm. Do đó, mục tiêu đẩy nhanh phát triển NLTT tại ở Việt Nam của JETP cần xem xét đến nhu cầu tài chính để tái cấu trúc hệ thống điện nhằm tăng tính linh hoạt cũng như xác định các phương án lưu trữ điện để tăng tính bền vững và độ tin cậy của hệ thống.

Tuy nhiên Việt Nam vẫn còn thiếu chính sách hỗ trợ dài hạn cho các dự án điện mặt trời và điện gió. Các dự án điện mặt trời có ngày vận hành thương mại (COD) từ ngày 1 tháng 1 năm 2021 và các dự án điện gió có COD từ ngày 1 tháng 11 năm 2021 không còn được hưởng giá FIT. Tới ngày 3 tháng 10 năm 2022, Bộ Công Thương (Bộ CT) mới ban hành Thông tư 15/2022/TT-BCT quy định phương pháp xác định khung giá đối với nhà máy điện mặt trời và điện gió “chuyển tiếp”, tức là nhà máy đang được phát triển tại thời điểm hết hạn giá FIT. Vào ngày 7 tháng 1 năm 2023, Bộ CT ban hành Quyết định 21/QĐ-BCT xác định mức trần của khung giá cho các nhà máy này ở mức thấp hơn nhiều so với giá FIT trước đó. Khung giá mới khiến các nhà đầu tư đang tiếp tục phát triển điện NLTT tại Việt Nam quan ngại:

Bảng 2: Biểu giá FIT cho các nhà máy điện mặt trời và điện gió chuyển tiếp

STT	Loại hình dự án NLTT	Giá FIT cũ (USD cent/kWh)	Giá trần theo Quyết định 21/QĐ-BTC USD cent/kWh*	Tỷ lệ giảm so với giá FIT cũ (%)
1	Điện mặt trời mặt đất	7,09	5,1	29
2	Điện mặt trời nổi	7,69	6,4	16
3	Hệ thống điện mặt trời mái nhà	8,38	-	
4	Điện gió trên bờ	8,5	6,8	20
5	Điện gió ngoài khơi	9,8	7,7	21

* theo tỷ giá 1 USD = 23.452 VND

Nguồn: (Bộ Tài chính, 2023), (Thủ tướng Chính phủ, 2020) , (Thủ tướng Chính phủ, 2018)

Hầu hết các dự án điện NLTT ở Việt Nam cho đến nay đều được phát triển bởi các công ty trong nước. Theo Mekong Infrastructure Tracker, 58% số dự án được phát triển hoàn toàn bởi tài chính của các công ty Việt Nam, 27% bởi tài chính kết hợp của một công ty Việt Nam và một đối tác quốc tế và chỉ 12% là từ nguồn tài chính mà không có sự tham gia của đối tác Việt Nam (IUCN, 2022). Khởi thông nguồn tài chính quốc tế cho quá trình chuyển dịch năng lượng là rất quan trọng đối với JETP.

- *Đầu tư vào chuyển dịch than*

Ngành điện Việt Nam chủ yếu dựa vào than đá với công suất lắp đặt đã tăng gấp bốn lần trong một thập kỷ qua, từ 5 GW năm 2010 lên đến 20 GW năm 2020, khiến ngành điện trở thành nguồn phát thải KNK lớn nhất ở Việt Nam (Kiều Mai, 2022).

Những thách thức chính đối với việc đóng cửa điện than ở Việt Nam là vấn đề tài chính và các biện pháp thích hợp cho quá trình chuyển dịch. Do 67% các NMĐT hiện có ở Việt Nam có tuổi đời dưới 10 năm và chỉ 12% trên 30 năm, vì vậy tài chính sẽ là một vấn đề lớn đối với việc đóng cửa NMĐT sớm vì thường mất khoảng 30-40 năm để một NMĐT nghỉ hưu. Về các biện pháp chuyển dịch than, chuyển đổi nhiên liệu hiện là chiến lược chính được xác định trong dự thảo PDP8. Tuy nhiên, xu hướng này cần được đánh giá thêm về tính khả thi về mặt kỹ thuật và kinh tế, bao gồm cả khả năng cung cấp nhiên liệu thay thế (sinh khối/amoniac) để đồng đốt trong các NMĐT ở quy mô lớn. Do giá hydro và amoniác đều cao nên đồng đốt cũng không có sức hấp dẫn về mặt thương mại.

Quá trình chuyển dịch than là một sáng kiến mới và các biện pháp công nghệ thay thế chưa chín muồi vậy nên hỗ trợ hiện tại chủ yếu được cung cấp bởi các tổ chức tài chính đa phương hoặc các đối tác phát triển dưới hình thức hỗ trợ kỹ thuật. Một số nhà tài trợ quốc tế đã bắt đầu hỗ trợ Việt Nam đẩy nhanh quá trình chuyển dịch. Vào tháng 6 năm 2022, Quỹ ủy thác đối tác của Cơ chế chuyển dịch năng lượng (ETMPTF) được thành lập bởi Ngân hàng Phát triển Châu Á, đây là quỹ ủy thác đa phương nhằm huy động các nguồn lực để đẩy nhanh quá trình đóng cửa các NMĐT ở các quốc gia đang phát triển. Đối với giai đoạn thí điểm, trong hai năm đầu tiên, việc đóng cửa sớm các NMĐT sẽ được thực hiện ở Philippines, Indonesia và Việt Nam. Kể từ tháng 11 năm 2022, các hoạt động liên quan đã được triển khai ở Indonesia và Philippines (Ngân hàng Phát triển Châu Á, 2022).

Đối tác Chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á (ETP) cũng đang hỗ trợ Chính phủ Việt Nam xem xét các kịch bản cắt giảm lượng than để giảm mức sử dụng than dự kiến trong quy hoạch điện

và khuyến khích sử dụng các nguồn NLTT trong nước để giảm phát thải các-bon cho ngành năng lượng. ETP cũng hỗ trợ Việt Nam xây dựng một lộ trình minh bạch và bền vững để giảm dần than tại các NMĐT do các doanh nghiệp nhà nước quản lý trong lĩnh vực năng lượng nhằm hướng tới mức phát thải ròng bằng không vào năm 2050 (Đối tác Chuyển dịch năng lượng Đông Nam Á, 2022).

UNDP cũng đang hỗ trợ nghiên cứu đánh giá hiện trạng và kế hoạch hoạt động sản xuất điện than ở Việt Nam, đồng thời đánh giá các kịch bản giảm hoạt động sản xuất nhiệt điện than ở Việt Nam để đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 (UNDP, 2022).

Ngân hàng Phát triển Châu Á, Citi Bank, HSBC và Prudential đã đưa ra thông báo sẽ mua và cho các NMĐT hiện tại nghỉ hưu sớm (Liên Hoàng, 2021). Như đã đề cập ở trên, cần thực hiện những đánh giá thêm về sự đồng thuận của các bên liên quan và tính khả thi về mặt kỹ thuật lẫn kinh tế của các giải pháp đóng cửa sớm các NMĐT.

Quỹ Rockefeller và Liên minh Năng lượng Toàn cầu vì Con người và Hành tinh (GEAPP) cũng đang phát triển dự án Tín chỉ các-bon cho thúc đẩy Chuyển dịch Than (ACTCC) tại Việt Nam. Dự án nhằm mục đích thí điểm sử dụng tài chính khí hậu phù hợp để đẩy nhanh quá trình chuyển dịch than bằng cách xác định những thách thức và cơ hội sử dụng các nguồn tài chính khí hậu đổi mới để đẩy nhanh quá trình đóng cửa các NMĐT. Nói rộng hơn, dự án tìm cách chứng minh rằng thị trường các-bon có thể góp phần đưa đến việc ngừng hoạt động sớm của các NMĐT và hỗ trợ cung cấp thêm nguồn vốn để thực hiện quá trình chuyển dịch năng lượng sạch. Việc này cũng phù hợp với phương pháp mới mà GS đang lập kế hoạch phát triển để loại bỏ sớm các NMĐT và chuyển dịch công bằng sang sản xuất NLTT (Tiêu chuẩn vàng, 2023). Do đó, doanh thu từ thị trường các-bon có thể góp phần đẩy nhanh quá trình chuyển dịch than trong khuôn khổ JETP.

b) Nhu cầu tài chính để Việt Nam đạt được các mục tiêu của NDC và phát thải ròng bằng “0”

Nhu cầu tài chính để Việt Nam đạt được NDC và các mục tiêu phát thải ròng bằng “0” đã được nêu trong NDC cập nhật lần thứ hai vào năm 2022 và nghiên cứu kỹ thuật xây dựng Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu (NCCS) đến năm 2050 như sau:

Bảng 3: Nhu cầu tài chính của Việt Nam để đạt được NDC (2021-2030)

Lĩnh vực	Đóng góp không điều kiện về giảm phát thải			Giảm phát thải từ hỗ trợ thêm của quốc tế			Đóng góp có điều kiện về giảm phát thải		
	So với BAU quốc gia (%)	Lượng giảm (triệu tấn CO ₂ td)	Nhu cầu tài chính (triệu USD)	So với BAU quốc gia (%)	Lượng giảm (triệu tấn CO ₂ td)	Nhu cầu tài chính (triệu USD)	So với BAU quốc gia (%)	Lượng giảm (triệu tấn CO ₂ td)	Nhu cầu tài chính (triệu USD)
Năng lượng	7	64,8	14.464,40	17,5	162,2	46.097,00	24,4	227	60.561,40
Nông nghiệp	1,3	12,4	2.122,80	4,1	38,5	13.979,40	5,5	50,9	16.102,20
LULUCF*	3,5	32,5	3.927,40	1,5	14,1	1.567,40	5	46,6	5.494,90
Chất thải	1	8,7	916,6	2,2	20,7	1.809,50	3,2	29,4	2.726,10
IP	3	27,9	310	2,4	21,9	1.640,20	5,4	49,8	1.950,10
Tổng	15,8	146,3	21.741,20	27,7	257,4	65.093,40	43,5	403,7	86.834,70

Ghi chú (*): tăng hấp thụ KNK

Nguồn: (Chính phủ Việt Nam, 2022, tr. 10)

Bảng 4: Nhu cầu tài chính để Việt Nam đạt mức phát thải ròng bằng không vào năm 2050

Lĩnh vực	Mục tiêu 2030		Mục tiêu 2050		Nhu cầu tài chính (triệu USD)		
	So với BAU quốc gia (%)	Giảm phát thải tuyệt đối (MtCO ₂ eq)	So với BAU quốc gia (%)	Giảm phát thải tuyệt đối (MtCO ₂ eq)	2021-2030	2031-2050	2021-2050
Năng lượng	32,6	457	91,5	101	65.412,70	189.602,30	255.015,00
Nông nghiệp	43,0	64	63,1	56	15.313,80	7.487,80	22.801,60
LULUCF	70	-95	90	-185	3.477,00	22.869,00	26.346,00
LULUCF*	20		30				
Chất thải	60,7	18	90,7%	8	5.509,70	21.762,40	27.272,10
IP	38,3	86	84,8%	20	3.522,10	45.870,40	49.392,50
Tổng	43,5				93.235,30	287.591,90	380.827,20

Ghi chú (*): tăng hấp thụ KNK

Nguồn: (Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2022, tr. 231, 232)

Theo các bảng trên, nhu cầu tài chính ước tính để Việt Nam đạt được các mục tiêu trong lĩnh vực năng lượng của NDC cho giai đoạn 2021-2030 và phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050 sẽ lần lượt là 60,6 tỷ USD và 255,5 tỷ USD. Nếu huy động thành công khoản tài chính cam kết trong khuôn khổ JETP, khoản này có thể sẽ chiếm khoảng 26% nhu cầu tài chính để Việt Nam đạt được NDC trong lĩnh vực năng lượng và 6% nhu cầu tài chính để đạt được mục tiêu phát thải ròng bằng không trong lĩnh vực năng lượng của Việt Nam. Đó là chưa kể đến các mục tiêu về thúc đẩy và chuyển dịch công bằng. Do đó, nguồn tài chính từ JETP chỉ là một phần nhỏ trong nguồn tài chính mà Việt Nam cần.

Thông điệp này được củng cố bằng một phép tính sơ bộ về tỷ lệ giữa lượng tài chính đã cam kết của JETP và lượng tài chính cần thiết để sản xuất điện từ NLTT đủ để thay thế 6,8 GW công suất điện than (xem phần đánh giá khoảng trống bên dưới).

c) Khuôn khổ quốc gia về quản lý nợ công và nợ nước ngoài

Đối với các nước đang phát triển như Việt Nam, nợ công là cần thiết để huy động vốn, đáp ứng nhu cầu đầu tư và khuyến khích sản xuất. Tuy nhiên, cần phải thận trọng để đảm bảo nợ công sẽ không trở thành trở ngại hoặc đe dọa đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế.

Nợ công của Việt Nam bao gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương. Trong những năm qua, Việt Nam đã kiểm soát thành công nợ công nhờ cải thiện quản lý nhà nước trên khía cạnh này. Nợ công của Việt Nam đã giảm từ 61,4% GDP năm 2017 xuống còn 43,1% GDP năm 2021. So với GDP ở mức 368 tỷ USD năm 2021, nợ công năm 2021 của Việt Nam là 157 tỷ USD (Thông tấn xã Việt Nam, 2022) .

Ngày 28 tháng 7 năm 2021, Quốc hội đã thông qua Nghị quyết số 23/2021/QH15 về kế hoạch tài chính quốc gia và vay, trả nợ công 5 năm giai đoạn 2021 - 2025 và xác định mục tiêu kế hoạch tài chính quốc gia về vay, trả nợ công giai đoạn 2021 – 2025. Theo đó, trần nợ công hàng năm của quốc gia không quá 60% GDP, với ngưỡng cảnh báo là 55% GDP. Nợ nước ngoài của quốc gia hàng năm không quá 50% GDP, và ngưỡng cảnh báo là 45% GDP.

Việc triển khai JETP tại Việt Nam cần tuân thủ khuôn khổ quốc gia về quản lý nợ công và nợ công nước ngoài nêu trên thông qua các biện pháp sau:

- Đảm bảo tỷ lệ tương xứng của các khoản viện trợ không hoàn lại để xúc tác đầu tư tư nhân thông qua xây dựng/cải thiện môi trường thuận lợi và hỗ trợ các hoạt động chuyển dịch công bằng như đào tạo kỹ năng, đảm bảo thu nhập, hòa nhập xã hội, v.v.

- Đảm bảo các khoản vay ưu đãi có điều khoản ưu đãi hơn hẳn so với các khoản vay theo thị trường, chủ yếu thông qua lãi suất thấp hơn, thời gian ân hạn và trả nợ dài hơn, v.v. nhằm giảm thiểu các thách thức, rủi ro, giảm chi phí tài chính cho các công nghệ đổi mới hoặc đóng vai trò xúc tác cho việc thúc đẩy đầu tư bổ sung từ khu vực tư nhân để mở rộng quy mô các hành động chuyển dịch năng lượng công bằng.

Do đó, JETP-RMP của Việt Nam cần được xây dựng với định lượng cụ thể về nhu cầu đầu tư, các nguồn và công cụ tài trợ xác định cũng như các nguyên tắc, tiêu chí và điều kiện tài chính liên quan.

d) Tạo môi trường hỗ trợ tài chính cho quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng tại Việt Nam

Như đã đề cập ở phần trước, với chính sách FIT, đầu tư tư nhân đã đóng vai trò then chốt trong việc phát triển điện tái tạo, đặc biệt là điện mặt trời và điện gió cho Việt Nam trong giai đoạn 2019-2021. Tuy nhiên, cần phải huy động đầu tư lớn hơn nữa từ khu vực tư nhân để đáp ứng các mục tiêu của JETP. Một phương thức phổ biến để các nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư quốc tế, đầu tư gián tiếp vào Việt Nam là thông qua thị trường chứng khoán.

Chứng khoán hoặc thị trường vốn ở Việt Nam được chia thành hai loại: i) thị trường sơ cấp, nơi mua và bán các chứng khoán mới phát hành; và ii) thị trường thứ cấp, nơi chứng khoán được bán hoặc mua sau khi chứng khoán được bán ở thị trường sơ cấp. Thị trường thứ cấp ở Việt Nam bao gồm Sở giao dịch chứng khoán Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh và thị trường giao dịch OTC.

Thị trường thứ cấp phát triển và có tính thanh khoản cao sẽ tác động tích cực đáng kể đến việc đầu tư dài hạn của nhà đầu tư do họ có thể dễ dàng mua bán cổ phiếu, trái phiếu để giảm thiểu rủi ro đầu tư (kênh cấp vốn dài hạn thường đến từ thị trường trái phiếu). Tuy nhiên, thị trường thứ cấp tại Việt Nam vẫn còn có nguồn cung hạn chế và tính thanh khoản thấp do các nguyên nhân sau:

- *Quy mô thị trường nhỏ*: điều này cũng đồng nghĩa với cơ hội đầu tư nhỏ cho các nhà đầu tư. Các dự án năng lượng tái tạo phát hành trái phiếu, cổ phiếu ra thị trường còn ít nên giao dịch trên thị trường cũng hạn chế.
- *Thiếu niềm tin vào thị trường*: các nhà đầu tư còn do dự khi tham gia vào thị trường thứ cấp do lo lắng về những thăng trầm của thị trường, sự thiếu minh bạch và quản trị doanh nghiệp kém. Tình hình thậm chí còn tồi tệ hơn trong lĩnh vực năng lượng tái tạo do nguồn cung hạn chế, dẫn đến tính thanh khoản khó đoán và khó xác định giá cổ phiếu.
- *Rào cản pháp lý*: Khung pháp lý chung cho thị trường chứng khoán và thị trường trái phiếu ở Việt Nam được oil à đầy đủ. Tuy nhiên khung pháp lý này vẫn chưa theo sát thực tiễn. Thiếu hướng dẫn chi tiết và rõ ràng để thu hút các nhà đầu tư vào thị trường, đặc biệt là trong lĩnh vực năng lượng tái tạo. Đây là một hạn chế đối với sự phát triển của thị trường thứ cấp tại Việt Nam.

Một kênh khác để cấp vốn cho các dự án năng lượng tái tạo là thông qua hệ thống ngân hàng. Tuy nhiên, các ngân hàng thương mại gặp khó khăn do thiếu hụt tài chính dài hạn để cấp tín dụng cho các loại hình dự án này. Một thách thức khác là các ngân hàng còn thiếu chuyên

môn kỹ thuật nội bộ cần thiết để thẩm định tín dụng cho lĩnh vực năng lượng tái tạo, từ đó làm tăng rủi ro đối với loại hình dự án này (Lê Ngọc Đăng & Farhad Taghizadeh-Hesary, 2019). Thách thức này cũng là thách thức chung đối với tài chính xanh vì đòi hỏi các phương pháp thẩm định tín dụng khác nhau để có thể đảm bảo các lợi ích về môi trường/giảm thiểu biến đổi khí hậu/phát triển bền vững của dự án.

e) Kinh nghiệm thành công ở Việt Nam

- *Nghiên cứu điển hình: Thành công của cơ chế giá điện cố định (giá FIT) cho điện mặt trời*

Khung phối hợp của các bên liên quan thuộc khu vực công và tư của Việt Nam đã rất thành công trong việc thúc đẩy phát triển điện mặt trời từ năm 2019 đến năm 2021. Chính phủ đã đóng vai trò quan trọng trong việc đưa ra các chính sách, quy định và ưu đãi cần thiết để thu hút đầu tư từ khu vực tư nhân vào ngành công nghiệp điện mặt trời bằng cách đặt ra các mục tiêu đầy tham vọng về tỷ trọng NLTT.

Theo Chiến lược phát triển NLTT (Thủ tướng Chính phủ, 2015), mục tiêu tăng tỷ lệ NLTT trong tổng tiêu thụ năng lượng sơ cấp vào năm 2030 đạt khoảng 32,3% và tăng lên khoảng 44% vào năm 2050. Chiến lược đặt mục tiêu đưa tỷ lệ điện năng sản xuất từ điện mặt trời trong tổng điện năng sản xuất từ năm 2015 lên khoảng 6% vào năm 2030 và khoảng 20% vào năm 2050.

Để đạt được các mục tiêu trên, chính phủ đã thực hiện một loạt các biện pháp chính sách, bao gồm cơ chế giá cố định (giá FIT), ưu đãi thuế, hỗ trợ tín dụng, ưu đãi tiền thuê đất, v.v. Chương trình giá FIT cho điện mặt trời là một trong những động lực chính thúc đẩy sự phát triển của điện mặt trời tại Việt Nam.

Bảng 5: Cơ chế giá FIT cho điện mặt trời tại Việt Nam

Giá FIT cho điện mặt trời tại Việt Nam	Quy định	Năm	Ghi chú
9,35 US cents/kWh	Quyết định 11/2017/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ	2017	dẫn đến công suất lắp đặt tăng nhanh và mạnh với 4,7 GW điện mặt trời nối lưới vào năm 2019 Sửa đổi vào năm 2020
7,09 US cents/kWh cho các dự án điện mặt trời trên bờ và 7,69 US cents/kWh cho các dự án điện mặt trời ngoài khơi, 8,38 US cents/kWh cho các dự án điện mặt trời áp mái	Quyết định 13/2020/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ	2020	Có hiệu lực kể từ ngày 22 tháng 5 năm 2020 và áp dụng cho các dự án được chấp thuận chủ trương đầu tư trước ngày 23 tháng 11 năm 2019 và vận hành thương mại từ ngày 01 tháng 6 năm 2019 đến ngày 31 tháng 12 năm 2020

Bảng 6: Các ưu đãi đầu tư khác để thúc đẩy phát triển điện NLTT

Ưu đãi	Quy định	Năm	Chi tiết
Giảm thuế thu nhập doanh nghiệp	Luật thuế thu nhập doanh nghiệp (Luật số 32/2013/QH13)	2013	Các dự án đầu tư mới sẽ được hưởng mức thuế thu nhập doanh nghiệp là 10% trong 15 năm đầu tiên của dự án
Ưu đãi liên quan đến đất đai	Nghị định 46/2014/NĐ-CP	2014	- Miễn thuế sử dụng đất 11 năm hoặc 15 năm nếu dự án thuộc địa bàn “kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn” - Miễn thuế thuê đất, thuê mặt nước trong thời gian xây dựng cơ bản
Giảm thuế nhập khẩu	Thông tư 83/2016/TT-BTC	2016	Miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa được sử dụng để xây dựng hoặc hình thành tài sản cố định trong dự án NLTT

Các chính sách trên đã dẫn đến việc gia tăng đáng kể công suất lắp đặt điện mặt trời tại Việt Nam trong vài năm qua. Trước năm 2019, không có nhà máy điện mặt trời nào trên 110 kW. Tuy nhiên, trong 6 tháng đầu năm 2019, 89 nhà máy điện mặt trời với tổng công suất lắp đặt 4.550 MW đã được hòa lưới (Đông A, 2020), vượt xa mục tiêu tổng công suất lắp đặt điện mặt trời là 850 MW đến năm 2020 trong Quy hoạch điện VII điều chỉnh. Ngay trong NDC đầu tiên của Việt Nam đệ trình năm 2015, kịch bản giảm phát thải nhờ phát triển điện mặt trời chỉ nêu công suất điện mặt trời dự kiến chỉ là 2.000 MW vào năm 2030. Đến cuối năm 2022, tổng công suất lắp đặt điện mặt trời đạt 16.567 MW, chiếm 21 % tổng công suất đặt của lưới điện quốc gia.

Sự thành công của Chương trình giá FIT cho điện mặt trời có thể được giải thích bằng một số yếu tố: thứ nhất, chương trình giá FIT cung cấp một cơ chế định giá rõ ràng và minh bạch, giúp giảm bớt tính không chắc chắn cho các nhà đầu tư và khuyến khích họ đầu tư vào điện mặt trời. Thứ hai, chương trình giá FIT cung cấp nguồn doanh thu dài hạn cho các chủ dự án NLTT từ việc bán điện cho lưới, giúp giảm rủi ro liên quan đến giá điện biến động. Thứ ba, chương trình giá FIT được thiết kế tốt để đảm bảo tính bền vững về mặt tài chính, với các mức giá FIT được điều chỉnh định kỳ để phản ánh các thay đổi trong chi phí sản xuất điện cũng như sự hỗ trợ của Chính phủ. Thứ tư, giá FIT khác nhau áp dụng cho các công nghệ phát điện khác nhau tạo cơ hội phát triển cho nhiều loại hình dự án năng lượng mặt trời (điện mặt trời nổi, điện mặt trời trên mặt đất và điện mặt trời áp mái).

Nhìn chung, sự phối hợp của các bên liên quan thuộc khu vực công và khu vực tư nhân ở Việt Nam, cùng với việc triển khai thành công chương trình giá FIT cho điện mặt trời, đã tạo ra một môi trường thuận lợi cho việc phát triển điện mặt trời tại Việt Nam. Thành công của chương trình giá FIT cho điện mặt trời đã thu hút đầu tư đáng kể của khu vực tư nhân vào lĩnh vực này, giúp tạo việc làm, giảm phát thải khí nhà kính và tăng khả năng tiếp cận năng lượng sạch ở Việt Nam.

Tuy nhiên, cơ chế giá FIT cũng phải đối mặt với những thách thức về cơ bản liên quan đến tính hấp dẫn quá cao của nó: chính phủ không thể kiểm soát số lượng các dự án điện mặt trời mới, sắp hòa lưới để phù hợp với quy hoạch phát triển hệ thống điện, bao gồm cả việc mở

rộng lưới điện; giá FIT chưa được điều chỉnh giảm khi giá thành sản xuất điện mặt trời giảm mạnh dẫn đến lợi nhuận cho các nhà phát triển dự án tăng cao và chạy đua để lập dự án càng nhanh càng tốt. Vì vậy, chúng tôi khuyến nghị như sau:

- Để có những điều chỉnh phù hợp với yêu cầu thực tế và mục tiêu phát triển điện mặt trời, cần đánh giá kỹ giá FIT của các dự án mới có phù hợp với giá điện mặt trời hiện tại hay không và điều chỉnh giá FIT thường xuyên theo thời gian nhưng phải minh bạch. Giá FIT được cấp cho các dự án trước đây không được thay đổi hồi tố trong suốt thời gian tồn tại của chúng.
- Cần nâng cao công tác quản lý và thực hiện Quy hoạch phát triển điện bao gồm cả việc tính toán sản lượng thực tế của các dự án điện mặt trời đã và đang xây dựng. Đây là một trong những yếu tố giúp Chính phủ điều chỉnh chính sách thu hút hoặc cắt giảm đầu tư mới các dự án điện mặt trời, tránh lãng phí do cắt giảm công suất đáng kể.

Có một số ví dụ khác về các công cụ tài chính đã thành công ở Việt Nam, cụ thể là,

- ODA: bao gồm các khoản viện trợ không hoàn lại hoặc vay với điều kiện ưu đãi từ các chính phủ nước ngoài (như Nhật Bản, Hàn Quốc, Pháp, Anh...), các tổ chức tài chính quốc tế (Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển Châu Á...). Từ năm 1993, Việt Nam đã nhận ODA từ các nhà tài trợ quốc tế. Trong suốt 20 năm, nguồn hỗ trợ này đã góp phần quan trọng trong việc đưa Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình. Lợi ích của nguồn vốn này đặc biệt rõ ràng trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, nơi hệ thống đường giao thông, bệnh viện và trường học ở các vùng nông thôn và miền núi của đất nước đã được cải thiện đáng kể. Đầu tư quy mô lớn cũng cho phép phát triển cảng biển và sân bay. Nguồn vốn ODA đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và cải thiện mức sống của những người dân trong khi nguồn vốn trong nước còn hạn hẹp. Chính phủ đặc biệt chú trọng đầu tư cho các lĩnh vực như phòng chống rủi ro thiên tai, giảm thiểu tổn thất và thiệt hại, thích ứng với biến đổi khí hậu, bảo vệ môi trường, tăng trưởng kinh tế xanh, đổi mới công nghệ thông qua nguồn vốn ODA.
- Cấp bảo lãnh Chính phủ cho doanh nghiệp: đối với các ngành, lĩnh vực cần đầu tư quy mô lớn mà các ngân hàng trong nước không đáp ứng được nhu cầu vay hoặc doanh nghiệp đã hết hạn mức vay vốn từ ngân hàng. Nếu doanh nghiệp có dự án khả thi đáp ứng các tiêu chí nhất định, Bộ Tài chính có thể thay mặt cho Chính phủ cấp bảo lãnh chính phủ để doanh nghiệp vay vốn từ các ngân hàng thương mại trong và ngoài nước để thực hiện dự án. Trước đây, Bộ Tài chính đã cung cấp các bảo lãnh như vậy cho các doanh nghiệp như Vietnam Airlines để mua máy bay thông qua vay nước ngoài, và cho EVN để xây dựng các nhà máy điện quy mô lớn thông qua vay từ cả ngân hàng trong nước và nước ngoài. Cách tiếp cận này là một phương tiện có giá trị mà chính phủ có thể hỗ trợ các doanh nghiệp tham gia vào các dự án quan trọng góp phần vào sự phát triển kinh tế và xã hội của đất nước.
- Quan hệ đối tác công tư (PPP): là sự hợp tác giữa một cơ quan chính phủ và một công ty thuộc khu vực tư nhân thông qua một hợp đồng theo đó hai bên đồng ý tài trợ, xây dựng và vận hành các dự án chủ yếu về lĩnh vực phát triển cơ sở hạ tầng và dịch vụ công cộng. Hình thức này đã được áp dụng tại Việt Nam từ năm 2015. Nhu cầu đầu tư cơ sở hạ tầng ngày càng tăng của Việt Nam đã vượt quá khả năng tài trợ của ngân sách nhà nước, dẫn đến sự chuyển hướng sang tài trợ cho các dự án thông qua mô hình

PPP. Cách tiếp cận này đặc biệt quan trọng khi mà các nguồn tài trợ bên ngoài thay đổi khi Việt Nam trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình. Trong những năm gần đây, nhiều dự án đường cao tốc đã được phát triển theo hình thức PPP. Để tạo thuận lợi hơn nữa cho đầu tư của khu vực tư nhân, Quốc hội đã ban hành Luật đầu tư theo hình thức đối tác công tư vào năm 2020, quy định khung pháp lý rõ ràng cho loại hình tài chính này và có hiệu lực vào năm 2021.

Các cấu trúc tài chính thành công trước đây ở Việt Nam cho thấy cần thiết phải kết hợp các công cụ khác nhau để phù hợp với nhu cầu cụ thể của đất nước trong V-JETP-RMP. Ví dụ, các dự án cơ sở hạ tầng quy mô lớn có thể cần dựa vào sự kết hợp giữa tài chính công và tư nhân, trong khi các dự án quy mô nhỏ có thể được hỗ trợ bởi các khoản viện trợ không hoàn lại và các khoản vay ưu đãi do các đối tác phát triển hoặc thậm chí khu vực tư nhân cung cấp. Sự kết hợp này cũng sẽ liên quan đến việc tập trung vào xây dựng năng lực và hỗ trợ kỹ thuật để hỗ trợ quá trình chuyển đổi công bằng thông qua các khoản viện trợ.

3. Bài học kinh nghiệm từ Nam Phi về khía cạnh tài chính cho JETP

Trong số ba quốc gia đã tham gia JETP với IPG, chỉ có Nam Phi đã xây dựng xong Kế hoạch đầu tư (IP) nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng (JET). Ngay từ đầu, JET IP của Nam Phi đã nhấn mạnh rằng “thành công của JET IP sẽ phụ thuộc vào quy mô và khả năng cung cấp tài chính ưu đãi, bao gồm cả các khoản tài trợ không hoàn lại từ các nguồn có liên quan,” (Văn phòng Tổng thống Nam Phi, 2022, tr. 14).

JET IP của Nam Phi đã dự tính rằng sẽ cần tổng cộng 98,7 tỷ USD trong khoảng thời gian 5 năm (2023-2027) để hỗ trợ quá trình chuyển dịch của Nam Phi. Trong số này, theo Tuyên bố chính trị, IPG sẽ cung cấp 8,5 tỷ USD, bao gồm các lĩnh vực sau: cơ sở hạ tầng, năng lực lập kế hoạch và thực hiện, cũng như “các yếu tố công bằng” như xây dựng kỹ năng, đa dạng hóa và đổi mới kinh tế, đầu tư xã hội và hòa nhập (Văn phòng Tổng thống Nam Phi, 2022). “Các yếu tố công bằng” chỉ chiếm 0,58% trong số 8,5 tỷ USD, phần còn lại được phân bổ cho cơ sở hạ tầng, năng lực lập kế hoạch và thực hiện. Đây thường là những khoản tài trợ khó khăn nhất và không thể huy động vốn ở các thị trường thông thường, do đó cần được ưu tiên tài trợ không hoàn lại.

Các công cụ tài chính trong JET IP của Nam Phi gồm một loạt các công cụ, bao gồm các khoản tài trợ không hoàn lại, khoản vay ưu đãi và các khoản vay thương mại và các công cụ bảo lãnh. Hình ảnh bên dưới cung cấp tổng quan về các nguồn và công cụ tài chính hợp thành nên đề xuất của IPG.

Rõ ràng là một tỷ lệ đáng kể (63%) nguồn tài chính do IPG cam kết sẽ được giải ngân dưới hình thức các khoản vay ưu đãi. Tuy nhiên, các điều khoản và điều kiện của các thỏa thuận tài chính này vẫn chưa rõ ràng trong JET IP và không rõ liệu các điều khoản vay này có thuận lợi hơn so với các điều khoản của khoản vay do thị trường vốn cung cấp hay không.

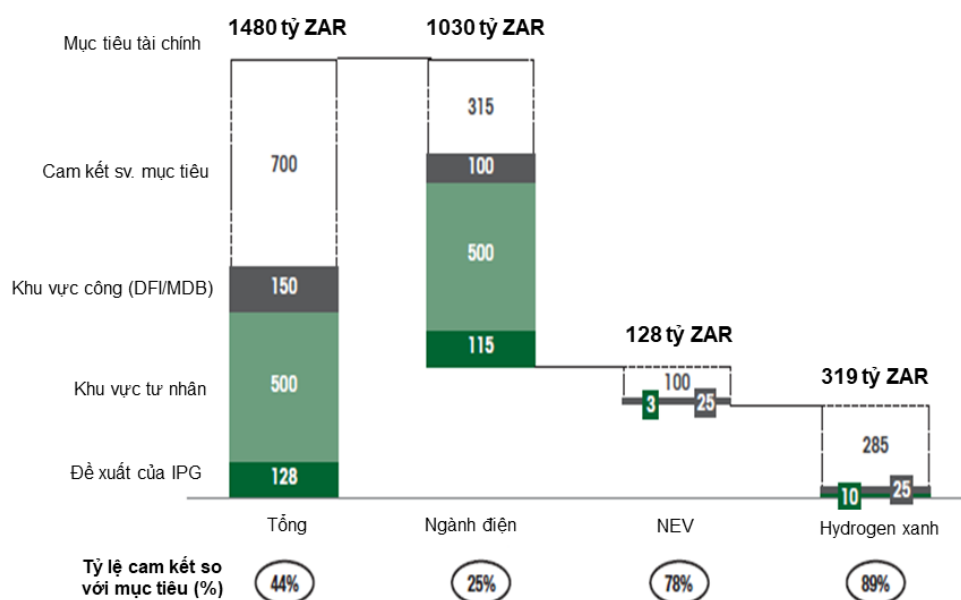
Bảng 7: Các nguồn và công cụ tài chính trong đề xuất của IPG

Triệu USD	Tài trợ không hoàn lại/ TA	Vốn vay ưu đãi	Vốn vay thương mại	Bảo lãnh	Tổng (các nguồn)
CIF/ACT (500 triệu USD để thu hút thêm 2,1 tỷ USD)	50	2 555	0	0	2 605
Liên minh châu Âu - EIB	35	1 000	0	0	1 035
Pháp	2.5	1 000	0	0	1 002.5
Đức	198	770	0	0	968
Vương quốc Anh	24	0	500	1 300	1 824
Mỹ	20.15	0	1 000	0	1 020.15
Tổng (đầu tư)	329.7	5 325	1 500	1 300	8 455

Nguồn: (Văn phòng Tổng thống Nam Phi, 2022, tr. 129)

JET IP cũng cung cấp một cái nhìn tổng quan chi tiết về các yêu cầu tài trợ cho mỗi ngành, lĩnh vực, bao gồm: ngành điện, lĩnh vực phương tiện giao thông sử dụng năng lượng mới (NEV), lĩnh vực hydro xanh, phát triển kỹ năng và năng lực quản lý. Hình dưới đây cung cấp một cái nhìn tổng quan về lượng tài trợ đã cam kết cho mỗi ngành/ lĩnh vực và nguồn so sánh với nhu cầu tài chính thực tế để đáp ứng các mục tiêu.

Hình 3: Nhu cầu tài chính dự kiến cho SA-JET và tính khả dụng ước tính, theo nguồn và theo lĩnh vực



Nguồn: (Văn phòng Tổng thống Nam Phi, 2022, tr. 124)

Nền tảng của SA-JET IP bao gồm:

- “Cơ chế quản trị mạnh mẽ để đảm bảo sự lãnh đạo, giám sát, minh bạch, bảo vệ và trách nhiệm giải trình;
- Cơ chế quản lý chặt chẽ để lập kế hoạch, thực hiện, báo cáo và truyền thông;
- Khung Giám sát, Đánh giá và Học tập để đo lường kết quả đạt được và cải tiến liên tục, và
- Khung quản lý rủi ro để xác định các rủi ro tiềm ẩn và thực hiện các biện pháp giảm thiểu nhằm giảm các rủi ro nghiêm trọng cho JET IP,” (Văn phòng Tổng thống Nam Phi, 2022, tr. 17)

Cần lưu ý rằng tài chính là một thành phần không thể thiếu trong một số nghiên cứu được thực hiện từ năm 2020 để tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình chuyển dịch công bằng của Nam Phi như một phần của quá trình chuẩn bị JETP. Những nghiên cứu này bao gồm:

- Bối cảnh Tài chính khí hậu Nam Phi 2020 (tháng 1 năm 2021),
- Khung chuyển dịch công bằng cho Nam Phi (tháng 12 năm 2021),
- Trái phiếu tác động xã hội ở Nam Phi: Rủi ro về lợi nhuận của Tài chính đổi mới nhằm thay đổi xã hội (tháng 4 năm 2021),
- Tài chính cho quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng của Nam Phi: Phát triển thị trường vốn để mở rộng quy mô huy động của khu vực tư nhân (tháng 11 năm 2022), và
- Tài trợ cho công bằng xã hội trong quá trình chuyển dịch năng lượng: Vai trò của tài chính tư nhân ở quy mô lớn?” (tháng 3 năm 2023).

Sự phối hợp để chuẩn bị JET IP và đàm phán với IPG của Nam Phi được lãnh đạo bởi một cơ quan cấp cao có tên là Ủy ban khí hậu của tổng thống (PCC). PCC bao gồm mười bộ trưởng của chính phủ, bao gồm Bộ trưởng Bộ Tài chính, Bộ trưởng Bộ Kế hoạch, Giám sát và Đánh giá, và các bộ trưởng chuyên ngành khác, Ủy ban cũng bao gồm đại diện của các nhóm công đoàn, giới học thuật, vận động chính sách, xã hội dân sự, tổ chức nghiên cứu, thanh niên, doanh nghiệp và lãnh đạo các cộng đồng truyền thống, tổng cộng gồm có 21 thành viên. Sự đa dạng về thành phần là rất quan trọng để đảm bảo đại diện cho các bên liên quan khác nhau tham gia vào quá trình chuyển dịch công bằng và nhu cầu của các bên này đã được xem xét đầy đủ trong quá trình xây dựng JET IP.

4. Đánh giá khoảng trống cho JETP của Việt Nam

Việc xem xét các khía cạnh tài chính được đề cập trong Tuyên bố chính trị của V-JETP và bối cảnh quốc gia hiện tại liên quan đến tài chính và đầu tư cũng như các bài học kinh nghiệm từ JET IP của Nam Phi cho thấy những khoảng trống sau đây đối với Việt Nam trong việc đạt được các mục tiêu của JETP :

- **Khoảng trống về nhu cầu tài chính và cam kết huy động cho JETP**

Ước tính sơ bộ cho thấy ngân sách hiện tại được cam kết huy động cho JETP của Việt Nam còn xa mới đáp ứng được nhu cầu tài chính của đất nước để đạt được các mục tiêu đặt ra trong Tuyên bố chính trị.

Ví dụ, lấy mục tiêu giảm hệ thống các dự án điện than từ công suất đỉnh theo kế hoạch là 37 GW xuống còn 30,2 GW với giả định rằng các điện NLTT đang chạy ở phụ tải cơ bản, việc thay thế 6,8 GW điện than cần sản xuất khoảng 50 TWh điện NLTT mỗi năm để bù vào. Giả sử hệ số tải của nhà máy hàng năm là 25% đối với năng lượng mặt trời và gió kết hợp, thì cần có thêm khoảng 22 GW công suất năng lượng mặt trời và gió mới. Chi phí cho mỗi MW điện gió và điện mặt trời trên bờ hiện nay vào khoảng 1,2 triệu USD/MW. Như vậy, tổng nhu cầu tài chính cho 22 GW điện mặt trời và điện gió lên tới khoảng 26 tỷ USD, cao hơn đáng kể so với mức 15,5 tỷ USD mà IPG cam kết.

Bên cạnh đó, tài trợ của JETP cũng cần dùng cho chi phí mở rộng lưới điện để kết nối các nhà máy điện NLTT mới, trợ cấp sinh kế cho công nhân khai thác than và công nhân NMĐT cho đến khi họ có thể tìm được việc làm mới cũng như đào tạo lại công nhân. Rõ ràng khoảng cách giữa tài chính cam kết và thực tế cho JETP là rất lớn.

- **Khoảng trống trong khả năng tiếp cận các nguồn tài chính khác nhau và đảm bảo các điều khoản và điều kiện có lợi**

Hạ tầng lưới điện hiện tại thiếu khả năng hấp thụ một lượng lớn điện năng phát ra từ các nguồn tái tạo tại một số tỉnh trọng điểm (Bình Thuận, Ninh Thuận, Lâm Đồng, Khánh Hòa, Phú Yên, Bình Định, Gia Lai), ảnh hưởng đến sự an toàn và ổn định vận hành lưới điện (Báo Chính phủ, 2023). Để tăng công suất điện NLTT theo JETP, không chỉ cần huy động tài chính để phát triển các dự án nhà máy điện NLTT mà còn cần cải thiện hệ thống lưới điện cho các nguồn năng lượng biến đổi cao này.

Các cấu trúc tài chính của các nhà máy điện NLTT mới sẽ khác nhau tùy thuộc vào quy mô dự án và các công ty liên quan. Đánh giá lượng vốn chủ sở hữu và các loại tài trợ nợ cần thiết, và khả năng thương mại của các khoản tài trợ nợ tùy thuộc vào đặc điểm của các dự án và các nhà đầu tư. Việc có nhiều nguồn tài chính sẵn có trong nước sẽ giúp giảm nhu cầu cho các khoản vay ưu đãi từ JETP.

Mặt khác, việc mở rộng lưới điện thường không hấp dẫn về mặt thương mại và do đó phải được tài trợ từ các nguồn tài chính công. Tương tự, các khoản tài trợ cho trợ cấp thất nghiệp và đào tạo lại việc làm cho người lao động cũng cần được tài trợ từ các nguồn tài chính công. Việc cho các NMĐT ngừng hoạt động trước khi kết thúc vòng đời kỹ thuật cũng cần phải tính đến chi phí để các chủ nhà máy bù đắp tổn thất doanh thu liên quan đến việc ngừng hoạt động sớm. Do đó, các loại hoạt động này sẽ phụ thuộc vào việc nhận được các khoản tài trợ không hoàn lại hoặc khoản vay có mức ưu đãi cao.

- **Khoảng trống trong các công cụ chính sách để huy động tài chính tư nhân cho các hoạt động của JETP**

Còn thiếu sự rõ ràng trong chính sách hiện tại dùng để xác định biểu giá cho NLTT sau khi chính sách giá FIT hết hạn. Giá trần cho các nhà máy điện gió và điện mặt trời chuyển tiếp còn chưa hấp dẫn nhà đầu tư, chưa nói đến rủi ro tỷ giá (biểu giá hiện hành quy định bằng VND thay vì USD như chính sách trước đây). Cần có thêm các biện pháp khuyến khích để tăng tỷ lệ hoàn vốn khi đầu tư vào sản xuất điện NLTT trong tương lai.

Thị trường các-bon quốc tế và trong nước có thể mang lại nguồn doanh thu bổ sung để thúc đẩy quá trình chuyển dịch khỏi than và phát triển điện NLTT ở Việt Nam, như đã thấy trong việc thực hiện CDM theo Nghị định thư Kyoto. Các quy định về tạo tín chỉ các-bon theo Điều

6 của Thỏa thuận Paris chưa được xây dựng ở Việt Nam. Quy định cho thị trường các-bon trong nước chỉ dự kiến ban hành từ năm 2025.

- **Khoảng trống trong việc xây dựng các quy định pháp luật để thúc đẩy tài chính công và tài chính ưu đãi**

Ngoài tỷ lệ phân chia 50%-50% giữa tài chính khu vực công và tư nhân, vẫn chưa có thông tin cụ thể về các nguồn và công cụ tài trợ của 15,5 tỷ USD cam kết cho Việt Nam trong khuôn khổ JETP. Chính phủ Việt Nam và IPG cần làm rõ thêm về những nội dung này. Bài học rút ra từ JET IP của Nam Phi cho thấy môi trường thuận lợi và các yếu tố công bằng cần được đặc biệt chú ý trong cấu trúc vốn, đặc biệt là đối với lượng hạn chế của các khoản tài trợ không hoàn lại. Hơn nữa, các điều khoản và điều kiện rõ ràng về các khoản vay ưu đãi do IPG cung cấp cũng cần được thảo luận và cụ thể hóa.

- **Khoảng trống trong tạo môi trường đầu tư thuận lợi cho chuyển dịch tài chính công bằng**

Ngay cả khi cung cấp đủ tài chính cho quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng ở Việt Nam thì vẫn cần phải tạo ra một môi trường thuận lợi để đảm bảo nguồn tài chính đó từ các nguồn khác nhau, đặc biệt là từ quốc tế và tư nhân, có thể dễ dàng chảy vào thị trường vốn trong nước.

Sự thiếu vắng của các thị trường thứ cấp sâu và thanh khoản làm gia tăng những hạn chế về khả năng cung cấp tài chính dài hạn cho các dự án chuyển dịch năng lượng.

Các tổ chức tài chính trong nước còn thiếu tiền gửi dài hạn cũng như thiếu chuyên môn kỹ thuật nội bộ cần thiết để thẩm định tín dụng cho các dự án xanh.

- **Khoảng trống trong quá trình xây dựng JETP RMP**

Việt Nam chưa thực hiện các nghiên cứu chuyên sâu có liên quan về khía cạnh tài chính của JETP. Kinh nghiệm từ Nam Phi cho thấy quá trình này mất khoảng ba năm kể từ khi áp dụng đến khi công bố chính thức JET IP. Việt Nam nên tiến hành các nghiên cứu chuyên sâu về một số khía cạnh của JETP, bao gồm cả tài chính, để có cái nhìn rõ ràng về bối cảnh tài chính và thị trường vốn hiện tại ở Việt Nam, các động lực thúc đẩy dòng vốn đầu tư, vai trò của khu vực tư nhân, cùng với các ưu tiên về ngành và phát triển danh mục đầu tư.

- **Khoảng trống trong việc phối hợp với các bên liên quan để xây dựng và thực hiện JETP**

Các cuộc thảo luận hiện tại về JETP chủ yếu được tiến hành ở cấp bộ. Do đó, cần phải thành lập một cơ quan cấp cao để điều phối và giám sát việc xây dựng JETP RMP. Đàm phán về khía cạnh tài chính của JETP cần có sự tham gia tích cực của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng như các Bộ liên quan phụ trách các lĩnh vực ưu tiên của JETP cùng với Bộ Tài nguyên và Môi trường và các địa phương. Hơn nữa, các bên liên quan, những đối tượng sẽ bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển dịch, bao gồm người lao động, doanh nghiệp, v.v. cần được tham gia và có cơ hội để bày tỏ các nhu cầu và quan ngại.

- **Những cân nhắc khác**

Các cuộc thảo luận hiện tại chưa đề cập đến khung giám sát và đánh giá cũng như quản lý rủi ro cho JETP. Việc giải quyết những khoảng trống này sẽ rất cần thiết để Việt Nam xây dựng nội dung tài chính toàn diện trong JETP RMP nhằm đạt được các mục tiêu của JETP.

5. Khuyến nghị xây dựng Kế hoạch huy động nguồn lực của JETP và các bước tiếp theo

a) Khuyến nghị

Nguồn tài chính cần thiết cho JETP nên được coi là một phần của nhu cầu tài chính lớn hơn cần thiết cho Việt Nam để đạt được NDC và các mục tiêu phát thải ròng bằng không và để tạo điều kiện cho quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng. Để phù hợp với các mục tiêu của JETP và các nhu cầu tài chính như đã nêu, các khuyến nghị sau đây đã được đưa ra để xử lý những khoảng trống, thiếu hụt được xác định trong phần trước:

Khoảng trống	Khuyến nghị
Nhu cầu tài chính và cam kết huy động cho JETP	Rà soát lại ước tính về nhu cầu đầu tư cho các loại hoạt động khác nhau cần thiết để đạt được mục tiêu của JETP về sản xuất điện NLTT và thay thế các NMĐT. Việc tính toán này cho phép xác định lượng tài chính thiếu hụt và sau đó có thể phân tích và tìm cách để thu hẹp khoảng cách tài chính này
Khả năng tiếp cận các nguồn tài chính khác nhau và đảm bảo các điều khoản và điều kiện thuận lợi	Thực hiện các nghiên cứu cụ thể để xác định các cấu trúc tài chính cho tất cả các loại dự án trong khuôn khổ JETP. Các nghiên cứu nhằm đánh giá xem lượng tài chính quốc tế được cam kết trong khuôn khổ JETP có đủ để đạt được mục tiêu thay thế các NMĐT hay cần có thêm các nguồn tài chính quốc tế khác. Các nghiên cứu cũng cần nêu rõ những nguồn tài chính công và tư trong nước sẵn có và cần được khai thác với mức độ ưu tiên như thế nào.
Công cụ chính sách để huy động tài chính khu vực tư nhân cho các hoạt động	- Cung cấp bảo lãnh chính phủ cho đầu tư tư nhân, từ đó giảm chi phí vay nợ và tăng tỷ lệ giữa nợ và vốn chủ sở hữu; - Xây dựng hệ thống tín chỉ các-bon trong nước có thể giao dịch và cung cấp thêm nguồn thu cho các dự án NLTT, làm cho các dự án NLTT hấp dẫn hơn đối với các nhà đầu tư; - Xây dựng các quy định rõ ràng về việc tạo ra các tín chỉ giảm phát thải theo Điều 6.2 của Thỏa thuận Paris và đàm phán các thỏa thuận mua bán các kết quả giảm phát thải được chuyển nhượng quốc tế (ITMO) với các chính phủ thành viên của IPG. Nếu các chính phủ thành viên của IPG sẵn sàng mua ITMO từ các dự án điện NLTT thuộc JETP, nguồn thu này có thể giảm đáng kể nhu cầu vay vốn ưu đãi cho các dự án đó
Xây dựng các quy định pháp luật để thúc đẩy tài chính công và các khoản vay ưu đãi	Tiến hành các nghiên cứu nhằm đánh giá các rào cản pháp lý tiềm ẩn khi thực hiện các cấu trúc tài chính lý tưởng cho các dự án sản xuất điện NLTT, mở rộng lưới điện, chi phí trợ cấp thất nghiệp cho công nhân ngành than và NMĐT bị mất việc và đào tạo lại việc làm cho họ. Các nghiên cứu này cũng nên đưa ra các khuyến nghị về thay đổi về

	luật pháp và quy định để tạo ra những cấu trúc tài chính hiệu quả nhất.
Cải thiện khả năng tiếp cận tài chính xanh	Thiết lập khung chính sách tài chính xanh tích hợp, bao gồm các chính sách tín dụng, tái cấp vốn, tài chính và tài trợ cho các dự án xanh. Giới thiệu các sản phẩm, công cụ tài chính mới như trái phiếu xanh, chỉ số xanh, chứng chỉ xanh, quỹ đầu tư xanh, tín dụng xanh...
Cải thiện thị trường thứ cấp	Tăng cường tính minh bạch của thị trường, nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp và tiếp tục hoàn thiện khuôn khổ pháp lý. Khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư để tăng tính thanh khoản của thị trường thông qua nâng cao nhận thức, chia sẻ thông tin. Khuyến khích đầu tư tư nhân thông qua việc phát hành trái phiếu xanh.
Tăng cường năng lực của các tổ chức tài chính trong nước	Xây dựng các tiêu chí cụ thể và danh mục các dự án xanh cho các lĩnh vực khác nhau để tạo thuận lợi cho quá trình thẩm định. Nâng cao năng lực cho các tổ chức tài chính để thẩm định các dự án xanh.
Xây dựng JETP RMP	Xác định danh mục đầu tư ưu tiên, các nguồn và công cụ tài chính, và một lộ trình rõ ràng vạch ra các bước cụ thể và thời gian dự kiến để thực hiện cũng như các kết quả dự kiến trong JETP-RMP. RMP nên phân biệt rõ ràng đối tác IPG/GFANZ nào cung cấp số tiền tài trợ nào vào thời điểm nào, phân biệt theo loại hình tài trợ (tài trợ không hoàn lại - cho dự án, hỗ trợ kỹ thuật, v.v. - bảo lãnh, khoản vay ưu đãi - đặc điểm của các khoản vay). Các điều kiện và điều khoản rõ ràng về các khoản vay ưu đãi được cung cấp bởi IPG cũng nên được thảo luận và cụ thể hóa để đảm bảo tuân thủ Luật ngân sách Nhà nước và Luật quản lý nợ công, không làm ảnh hưởng tới các khoản hỗ trợ phát triển chính thức(ODA), và đảm bảo tính hấp dẫn của nguồn tài chính từ JETP là cao hơn so với thị trường vốn "thông thường". JETP-RMP phải càng cụ thể càng tốt về các dự án thực tế sẽ được tài trợ và xác định những khoảng trống để xây dựng các đề xuất dự án tiếp theo.
Phối hợp với các bên liên quan	Cần huy động sự tham gia của các cơ quan chính phủ liên quan như Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính, các bộ , các địa phương phụ trách các lĩnh vực ưu tiên, các tổ chức tài chính công và tư nhân trong nước, và các đối tác quốc tế (IPG, Liên minh tài chính toàn cầu cho mục tiêu phát thải ròng bằng "0" (GFANZ), vv.). Đặc biệt liên quan đến các hợp phần dùng tài trợ không hoàn lại, cần có tiếng nói từ các cộng đồng sẽ bị ảnh hưởng bởi quá trình chuyển dịch. Sự tham gia toàn diện của các bên liên quan là một chiến lược quan trọng để đảm bảo quá trình chuyển dịch công bằng.

b) Các bước tiếp theo

Sau đây là đề cương trình tự các bước để xây dựng nội dung tài chính của JETP RMP:

1. Thực hiện các nghiên cứu về tổng quan tài chính khí hậu công trong nước và quốc tế, thị trường các-bon quốc tế và trong nước, thị trường vốn tại Việt Nam, vai trò của các bên liên quan, động lực của dòng vốn đầu tư.
2. Tiến hành các nghiên cứu về nhu cầu tài chính cho Việt Nam để đạt được chuyển dịch năng lượng công bằng và đề xuất các nguyên tắc tài chính, tiêu chí ưu tiên và xác định các lĩnh vực ưu tiên, phân biệt theo loại hình tài chính.
3. Nghiên cứu xây dựng danh mục đầu tư JETP và nhu cầu đầu tư vào từng lĩnh vực ưu tiên;
4. Tổ chức các hội thảo tham vấn các bên liên quan để xây dựng sự đồng thuận về tài trợ cho JETP;
5. Lập bản đồ các nhà tài trợ khác nhau trong hệ sinh thái để xác định ai có thể tài trợ cho hoạt động gì;
6. Thiết kế các công cụ đầu tư có thể khai thông được các khoản tài trợ với quy mô lớn;
7. Xây dựng khung giám sát, báo cáo và đánh giá, cũng như khung quản lý rủi ro cho JETP.

Danh sách các nghiên cứu chuyên sâu được đề xuất dưới đây sẽ được thực hiện trong giai đoạn từ nay cho đến khi JETP RMP được phê duyệt và trong quá trình triển khai JETP RMP.

Bảng 8: Đề xuất danh mục các nghiên cứu chuyên sâu

Chủ đề	Thời gian	Các bên liên quan
Tổng quan về bối cảnh tài chính khí hậu công trong nước và quốc tế tại Việt Nam	Tháng 9 năm 2023	MOF, MPI, MOIT, MONRE
Tổng quan về thị trường các-bon quốc tế và trong nước để tạo điều kiện cho quá trình chuyển dịch xanh ở Việt Nam và các nước khác	Tháng 9 năm 2023	MOF, MPI, MOIT, MONRE
Tổng quan về thị trường vốn tại Việt Nam, vai trò của các bên liên quan và động lực của dòng vốn đầu tư	Tháng 9 năm 2023	MOF, MPI, MOIT, MONRE
Xây dựng ma trận tài chính cho khu vực tư nhân, bao gồm nguồn thu từ Điều 6 và thị trường các-bon tự nguyện, đồng thời xác định vai trò của chính phủ và khu vực tư nhân tại Việt Nam trong khuôn khổ tài chính cho JETP	Tháng 11 năm 2023	MOF, MPI, MOIT, MONRE, khu vực tư nhân
Đánh giá nhu cầu tài chính để Việt Nam đạt được quá trình chuyển dịch năng lượng công bằng và đề xuất các nguyên tắc tài chính, tiêu chí ưu tiên và xác định các lĩnh vực ưu tiên, phân biệt theo loại tài chính	Tháng 11 năm 2023	MOIT, MONRE, MOF, MPI, MOLISA, MOET
Xây dựng danh mục đầu tư JETP và nhu cầu đầu tư trong từng lĩnh vực ưu tiên	Tháng 6 năm 2024	MOIT, MONRE, MOF, MPI, MOLISA, MOET

Chủ đề	Thời gian	Các bên liên quan
Phân tích những thách thức và cơ hội đối với đổi mới công nghệ và đầu tư tư nhân, đặc biệt là vốn được huy động thông qua thị trường các-bon quốc tế	Tháng 6 năm 2024	MONRE, MOIT, khu vực tư nhân
Đánh giá các tác động tiềm ẩn của quá trình chuyển dịch đối với sự phát triển kinh tế, xã hội của Việt Nam và xác định các nhóm bị ảnh hưởng, dễ bị tổn thương và có thu nhập thấp	Tháng 11 năm 2024	MOLISA, xã hội, các nhóm bị ảnh hưởng
Xác định các cơ chế tài chính để hỗ trợ các nhóm bị ảnh hưởng, dễ bị tổn thương và có thu nhập thấp	Tháng 11 năm 2024	MOF, MOLISA, MOIT, xã hội, các nhóm bị ảnh hưởng
Xây dựng cơ chế quản lý rủi ro	Tháng 11 năm 2024	MOIT, MONRE, MOF, MPI, MOLISA, MOET

* Ghi chú:

MOET: Bộ Giáo dục và Đào tạo;

MOF: Bộ Tài chính;

MOIT: Bộ Công Thương;

MOLISA: Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội;

MONRE: Bộ Tài nguyên và Môi trường;

MPI: Bộ Kế hoạch và Đầu tư;

Tài liệu tham khảo

- Ngân hàng phát triển châu Á. (2022). *Quỹ Ủy thác Đối tác Cơ chế Chuyển đổi Năng lượng*. <https://www.adb.org/what-we-do/funds/energy-transition-mechanism-partnership-trust-fund>
- Đông A. (2020). *Cuộc đua hai năm để biến “năng lượng mặt trời và gió” thành tiền: Các nhà đầu tư vẫn đang tìm kiếm các ưu đãi bổ sung cho năng lượng tái tạo* [NSN]. <https://nsn.vn/2020/12/31/2-nam-chay-dua-bien-nang-va-gio-thanh-tien-nha-dau-tu-van-muon-them-uu-dai-cho-nang-luong-tai-tao/>
- Đối tác Chuyển dịch Năng lượng. (2022). *Tiết giảm điện than*. <https://www.energytransitionpartnership.org/country/vietnam/>
- Ủy ban châu Âu. (2022). *Tuyên bố chính trị về việc thiết lập Đối tác chuyển dịch năng lượng công bằng với Việt Nam*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7724
- Tiêu chuẩn vàng. (24 tháng 3 năm 2023). *Cung cấp năng lượng cho tương lai: Khái niệm phương pháp luận mới để loại bỏ sớm các nhà máy điện than và chuyển đổi sang sản xuất năng lượng tái tạo*. <https://www.goldstandard.org/blog-item/powering-future-new-methodology-concept-early-phase-out-coal-plants-and-just-transition>
- Tin Tức Chính Phủ. (28 tháng 2 năm 2023). *Nỗ lực giải tỏa công suất năng lượng tái tạo tại Ninh Thuận*. <https://baochinhphu.vn/no-luc-giai-toa-cong-suat-nguon-nang-luong-tai-tao-tai-ninh-thuan-102230228115925878.htm>
- Chính phủ Việt Nam. (2022). *Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) (cập nhật năm 2022)*. <https://unfccc.int/NDCREG>
- IUCN. (23 tháng 5 năm 2023). *Mở khóa nguồn tài chính quốc tế cho quá trình chuyển đổi năng lượng tái tạo của Việt Nam*. <https://www.iucn.org/news/viet-nam/202205/unlocking-international-finance-vietnams-renewable-energy-transition>
- Kiều Mai. (30 tháng 7 năm 2022). *Đáp án cho bài toán thoát ly điện than*. <https://theleader.vn/dap-an-cho-bai-toan-thoat-ly-dien-than-1659149284713.htm>
- Liên Hoàng. (13 tháng 8 năm 2021). *Các nhà máy nhiệt điện than của Philippines và Việt Nam ngừng hoạt động trong kế hoạch do ADB chủ trì*. <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Environment/Climate-Change/Philippines-and-Vietnam-coal-fired-plants-to-retire-in-ADB-led-plan>
- Bộ Tài chính. (4 tháng 5 năm 2021). *Tiềm năng cho thị trường trái phiếu xanh tại Việt Nam*. https://mof.gov.vn/webcenter/portal/tttpen/pages_r/l/detail?dDocName=MOFUCM199960
- Bộ Tài nguyên và Môi trường. (2022). *Báo cáo kỹ thuật xây dựng Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu đến năm 2050*.
- Bộ Kế hoạch và Đầu tư. (2022). *Rà soát chỉ tiêu công và đầu tư công cho khí hậu của Việt Nam*.
- Bộ Tài chính. (2023). *Quyết định 21/QĐ-BCT ban hành khung giá bán điện chuyển tiếp của nhà máy điện mặt trời, điện gió*.
- Trung tâm Điều độ Hệ thống điện Quốc gia. (6 tháng 4 năm 2023). *Tổng công suất điện lắp đặt của Việt Nam*. <https://www.nldc.evn.vn/FullNewsg/200/Cong-suat-huy-dong/default.aspx>
- Văn phòng Tổng thống Nam Phi. (2022). *Kế hoạch đầu tư cho Chuyển dịch năng lượng công bằng (JET IP) của Nam Phi cho giai đoạn đầu 2023 - 2027*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2015). *Quyết định 2068/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2018). *Quyết định số 39/2018/QĐ-TTg sửa đổi một số điều của Quyết định số 37/2011/QĐ-TTg ngày 29 tháng 6 năm 2011 của Thủ tướng Chính phủ quy định hỗ trợ phát triển các dự án điện gió tại Việt Nam*.
- Thủ tướng Chính phủ. (2020). *Quyết định 13/2020/QĐ-TTg về ưu đãi phát triển năng lượng mặt trời tại Việt Nam*.

UNDP. (2022). *RfP đánh giá các kịch bản phát điện từ nhiệt điện than tại Việt Nam*.
https://procurement-notices.undp.org/view_notice.cfm?notice_id=96505

VIET. (2022). *Cập nhật Khung Chính sách và Vận hành Hệ thống Điện Việt Nam*.

Thông tấn xã Việt Nam. (6 Tháng 9 Năm 2022). *Tiến bộ đạt được trong quản lý nợ công*.
<https://vietnamnews.vn/economy/1312747/progress-made-on-public-debt-management-mof.html>

Tin tức Kinh tế Việt Nam. (26 tháng 12 năm 2022). *Tài chính xanh bén rễ tại Việt Nam*.
<https://ven.vn/green-finance-puts-down-roots-in-vietnam-46567.html>