

# Tài chính và Quản trị cho một Việt Nam Chuyển dịch Năng lượng Công bằng

Ramla Khalidi

Trưởng Đại diện Thường trú UNDP tại Việt Nam

Tại Hội nghị Thượng đỉnh về Biến đổi khí hậu của Liên hợp quốc (COP26) ở Glasgow, Chính phủ Việt Nam đã có một cam kết mang tính lịch sử nhằm đạt mục tiêu không phát thải ròng khí các bon vào năm 2050 và loại bỏ dần các nhà máy nhiệt điện than trước thời hạn này. Cam kết này và những cam kết liên quan đến khí hậu là một bước ngoặt trong hành trình chuyển đổi năng lượng và phát triển bền vững của đất nước. Việc công bố mục tiêu phát thải ròng bằng không đã xác định Việt Nam là nước đi đầu trong các nước đang phát triển về giảm phát thải các bon và hạn chế tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu. Điều này cũng có ý nghĩa quan trọng đối với hoạch định chính sách và thị trường tài chính trong nước.

Trong khi thực hiện những cam kết này đồng thời phải tiếp tục đáp ứng các nhu cầu về năng lượng ngày một tăng của Việt Nam sẽ là một thách thức lớn. Riêng trong ngành điện lực, Chính phủ ước tính công suất phát điện lắp đặt sẽ cần tăng gấp 5 lần vào năm 2050. Với những hạn chế về thủy điện có quy mô lớn, công suất điện bổ sung chủ yếu đến từ năng lượng mặt trời, năng lượng gió trên bờ và ngoài khơi và các công nghệ mới nổi như khí hydro xanh.

Giống như tất cả các quá trình chuyển đổi kinh tế, việc chuyển đổi từ than đá sang năng lượng tái tạo sẽ tạo ra người thắng kẻ thua. Các quốc gia có thể sản xuất năng lượng gió và năng lượng mặt trời dồi dào với giá rẻ sẽ là người chiến thắng. Trong khi các nhà sản xuất than cuối cùng sẽ mất nguồn thu từ xuất khẩu. Các nước tiên tiến đã công nghiệp hóa việc đốt nhiên liệu hóa thạch giá rẻ sẽ có lợi thế hơn các nước đang phát triển vốn phải đối mặt với giá năng lượng cao trong quá trình công nghiệp hóa. Người dân sẽ phải chi tiêu nhiều hơn cho năng lượng; người nộp thuế sẽ thấy hóa đơn thuế tăng lên khi chính phủ áp đặt các loại thuế các bon và các loại thuế khác để khuyến khích sử dụng nhiên liệu hóa thạch hiệu quả hơn cũng như chi phí cho giảm thiểu và thích ứng với biến đổi khí hậu. Các doanh nghiệp sử dụng nhiều năng lượng như sản xuất thép có thể thấy tỷ suất lợi nhuận của họ giảm. Người lao động trong các ngành sản xuất hoặc phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch bị mất việc làm, phải chuyển việc và đào tạo lại.

Chuyển đổi Năng lượng Công bằng chia sẻ chi phí và lợi ích của quá trình chuyển đổi một cách công bằng giữa các quốc gia, giữa các khu vực, giữa các ngành công nghiệp, giữa cộng đồng và giữa các cá nhân. Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi công bằng sẽ có nhiều thách thức. Bởi vì mọi người và mỗi tổ chức sẽ hành động theo cách tư lợi, tìm cách duy trì các lợi thế của mình và chuyển chi phí của quá trình chuyển đổi sang các bên khác. Vì vậy, các quốc gia và khu vực sản xuất than phản đối các chính sách thúc đẩy quá trình chuyển đổi. Trong khi những quốc gia không có trữ lượng nhiên liệu hóa thạch lại ủng hộ. Chủ sở hữu ô tô chạy bằng động cơ đốt trong phản đối thuế các bon. Trong khi người mua xe điện ủng hộ gia tăng thuế khi mua ô tô mới. Việc duy trì những lợi ích xung đột này ở cấp độ quốc tế, quốc gia và địa phương liên quan đến một hành động cân bằng phức tạp và không có gì đảm bảo rằng các lợi ích sẽ đồng nhất. Cuối cùng chỉ có công nghệ (phụ thuộc vào lời mòn) có thể mang lại kết quả nếu những kẻ thua cuộc trong quá trình chuyển đổi từ chối thay đổi và những người chiến thắng thiếu sự ảnh hưởng chính trị cần thiết để tạo ra sự thay đổi.

Thế giới đã trải qua nhiều quá trình chuyển đổi kinh tế. Một số nước đã có nhiều hơn những nước khác. Cần thiết phải tổ chức tham vấn rộng rãi giữa các bên để đạt được sự phân bổ

công bằng giữa được và mất của quá trình chuyển đổi từ nhiên liệu hóa thạch sang năng lượng tái tạo. Đồng thời cần có các cuộc đối thoại sâu rộng giữa các quốc gia, đặc biệt với các nước như Việt Nam - là một trong những quốc gia dễ bị ảnh hưởng nhất bởi các tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, mặc dù không phải là tác nhân gây ra điều đó. Các chính phủ phải thông tin đầy đủ cho nhân dân mình về các chi phí của quá trình chuyển đổi và sẵn sàng mời họ tham gia vào các cuộc thảo luận cởi mở và dựa trên minh chứng về các chi phí và lợi ích trong ngắn, trung và dài hạn của quá trình chuyển đổi. Cần phân tích cẩn thận để nhấn mạnh vào những lợi ích lớn nhất của quá trình chuyển đổi trong khi giảm thiểu chi phí.

### **Tài chính cho quá trình Chuyển đổi Năng lượng Công bằng**

Tài chính là một cấu phần quan trọng của Chuyển dịch Năng lượng Công bằng. Tại Việt Nam, việc phát triển các nguồn năng lượng tái tạo đòi hỏi một nỗ lực đầu tư lớn, có thể thu hút tới 60 tỷ USD mỗi năm tính đến 2050. Đối với quốc gia có thu nhập trung bình như Việt Nam, điều này thể hiện một cam kết đáng kể về ngân sách. Nhiều nhà bình luận đã tập trung vào quy mô của thách thức tài chính và kết luận rằng Việt Nam sẽ gặp khó khăn trong huy động vốn với quy mô lớn như vậy để thực hiện tham vọng năng lượng sạch của mình.

Tuy nhiên, phần lớn những gì đã được khẳng định về những hạn chế tài chính đối với một quá trình chuyển đổi chính đáng là bị quan quá mức. Tài chính không phải là một trò chơi có tổng bằng không. Tăng dòng nguồn lực sẵn có để đầu tư vào quá trình chuyển đổi năng lượng công bằng không nhất thiết có nghĩa là giảm đầu tư vào những nơi khác. Yếu tố quyết định chính của nguồn cung tài chính không phải là sự tồn tại của các kho dự trữ quốc gia đã có từ trước, mà là *khả năng sinh lời đã được điều chỉnh theo rủi ro của các dự án đầu tư*. Các nhà đầu tư ước tính, tiềm năng nằm ở đầu tư và thu thập càng nhiều thông tin càng tốt về giá cả, sản xuất, quy định và các rủi ro khác liên quan đến từng dự án năng lượng. Nếu lợi nhuận đủ cao và rủi ro có thể được quản lý hoặc phòng ngừa, thì số vốn cần thiết để đầu tư sẽ đến.

Sự bùng nổ điện mặt trời ở Việt Nam bắt đầu từ năm 2019 và tiếp tục cho đến năm ngoài, là một bài học quan trọng trong đầu tư cho năng lượng tái tạo. Các mức thuế nhập khẩu cố định, được đặt ở mức tương đối cao, đã thúc đẩy lợi nhuận và các dự án năng lượng mặt trời, cũng như loại bỏ rủi ro về giá cho các nhà đầu tư một cách hiệu quả. Ngay từ đầu, các nhà đầu tư đã lấp đặt 16,6 GW công suất vào cuối năm 2021. Phần lớn vốn đầu tư của các dự án này đến từ các ngân hàng trong nước.

Từ góc độ lợi nhuận và quản lý rủi ro, các biểu giá nhập khẩu cố định đã phát huy tác dụng. Không có tình trạng thiếu vốn mà kìm hãm đầu tư vào năng lượng mặt trời. Tuy nhiên, các mức thuế cố định là một giải pháp tốn kém vì chúng không điều chỉnh giá để tính đến:

- Thay đổi mức độ hiệu quả giữa các nhà sản xuất điện;
- Những thay đổi trong chi phí sản xuất năng lượng tái tạo theo thời gian.

Trong một hệ thống quản lý hiệu quả, điện được mua từ các nhà cung cấp hiệu quả, trong khi các nhà sản xuất kém hiệu quả hơn chỉ có thể bán điện ở mức giới hạn (hoặc trong thời kỳ cao điểm khi giá cao). Tuy nhiên, biểu giá cấp điện cố định không phân biệt giữa các nhà sản xuất hiệu quả và kém hiệu quả. Do đó, mạng lưới điện bị quá tải. Hơn nữa, khi công nghệ ngày càng phát triển, chi phí sản xuất năng lượng tái tạo sẽ giảm xuống. Mức thuế cố định cho phép các nhà sản xuất thu được tất cả lợi ích từ thay đổi công nghệ - những lợi ích này không được chuyển cho người mua điện.

Trong thời kỳ bùng nổ năng lượng mặt trời, các dự án mới xuất hiện nhanh chóng đến mức vượt xa khả năng tích hợp và phân phối điện năng của lưới điện quốc gia. Do thiếu khả năng tiếp nhận năng lượng tái tạo từ các nhà cung cấp mới đã làm tăng rủi ro liên quan đến sản xuất năng lượng. Do đó làm giảm nguồn lực tài chính dành cho quá trình chuyển đổi năng lượng cân bằng.

## Quản trị và Chuyển đổi Năng lượng Cân bằng

Từ góc độ này, đầu tư tài chính cho quá trình chuyển đổi chủ yếu phụ thuộc vào vấn đề quản trị. Trong hệ thống được quản lý tốt, các nhà sản xuất điện cạnh tranh để bán năng lượng cho lưới điện và cho người tiêu dùng với giá thấp nhất. Luật chơi rõ ràng và tuân thủ luật chơi một cách minh bạch sẽ giảm rủi ro về sản xuất và khung khổ pháp lý. Một hệ thống đấu giá thông minh mua điện từ nhà sản xuất rẻ nhất vào bất kỳ thời điểm nào sẽ bảo đảm các nhà phân phối và người tiêu dùng không phải trả giá cao mua điện, đồng thời cũng khuyến khích các nhà sản xuất hạ giá điện.

Trong một hệ thống được quản lý tốt, các quyết định đầu tư tài chính sẽ ưu tiên cho công nghệ và công ty hiệu quả. Các công ty có thành tích sản xuất với chi phí thấp sẽ thu hút được nguồn đầu tư tài chính. Ngược lại, các công ty sử dụng công nghệ cũ hoặc kém hơn thì không. Khi công nghệ thay đổi, chi phí cho mỗi đơn vị công nghệ rẻ nhất sẽ giảm. Điều này sẽ tác động đến các loại dự án thu hút đầu tư tài chính. Năng lượng mặt trời và gió đã thay thế than và khí đốt như những nguồn điện rẻ nhất, mặc dù phụ tải cao điểm vẫn là một vấn đề do chi phí lưu trữ. Giá thành của máy điện phân hy đơ rô cũng đang giảm nhanh chóng. Điều này có thể mang lại một lựa chọn hấp dẫn cho ngành công nghiệp và giao thông vận tải. Khi giá pin giảm và công nghệ lưu trữ mới đi vào hoạt động, nhu cầu duy trì các nhà máy nhiệt điện than và khí đốt để phục vụ lúc cao điểm sẽ giảm.

Giá dầu, khí đốt, than đá cao và dễ biến động, giống như những gì mà chúng ta đã thấy trong cuộc chiến ở Ukraine, khiến năng lượng tái tạo trở nên cạnh tranh hơn. Sự phụ thuộc nhiều vào năng lượng tái tạo sẽ củng cố an ninh năng lượng quốc gia của Việt Nam khi nguồn cung khí đốt trong nước giảm.

Yêu cầu cấp thiết nhất về cơ sở hạ tầng là hiện đại hóa lưới điện để phân phối lại điện từ vùng thừa sang vùng thiếu và cung cấp điện hiệu quả trong các vùng. Công nghệ lưới điện thông minh sử dụng trí tuệ nhân tạo để mua điện với giá thấp nhất và cân bằng cung cầu năng lượng giữa các địa điểm và theo thời gian, sẽ thay thế các biểu giá cố định.

Chính phủ có thể chi trả cho các khoản đầu tư thông qua các kênh thông thường là thuế, phát hành trái phiếu trong nước và nguồn viện trợ phát triển nước ngoài. Quan hệ đối tác năng lượng của Việt Nam với các nước G7, được công bố vào tháng 5, là một nguồn hỗ trợ tiềm năng khác. UNDP đang phối hợp chặt chẽ với Chính phủ để lồng ghép các chiến lược quốc gia với các ưu tiên của COP26, gồm Chiến lược quốc gia về biến đổi khí hậu, Kế hoạch phát triển điện 8, Đóng góp do quốc gia tự quyết định (NDC) và Kế hoạch thích ứng quốc gia, đồng thời hiện thực hóa các lợi ích của Quan hệ đối tác Năng lượng Công bằng. Thu thuế các bon là cần thiết vì chúng nâng cao nguồn thu cho đầu tư công, đồng thời hạn chế sử dụng nhiên liệu hóa thạch không hiệu quả.

Trái phiếu xanh là một nguồn tài chính bằng đô la tiềm năng khác cho các dự án đầu tư công cần nhập khẩu tư liệu sản xuất và công nghệ. Về nguyên tắc chung, không nên sử dụng vốn vay nước ngoài để đầu tư cho hàng hóa và dịch vụ sản xuất trong nước. Tuy nhiên, nếu sự quan tâm của các nhà đầu tư đối với trái phiếu xanh đủ cao, họ có thể cung cấp một giải pháp thay thế hiệu quả về tài chính cho các nguồn vay nước ngoài khác.

Chính phủ có thể giảm bớt gánh nặng cho lưới điện quốc gia bằng cách tạo điều kiện cho các thỏa thuận mua bán điện trực tiếp. Nhiều nhà sản xuất hàng xuất khẩu, đặc biệt là các công ty có vốn đầu tư nước ngoài, đang mong muốn quảng bá các thông tin thân thiện với môi trường của họ. Họ muốn khẳng định rằng các cơ sở sản xuất của họ được cung cấp một phần hoặc thậm chí toàn bộ bằng năng lượng tái tạo. Điều này chưa thể thực hiện được thông qua lưới điện quốc gia ở Việt Nam nhưng có thể điều chỉnh dưới hình thức hợp đồng mua bán điện trực tiếp từ các nhà máy

phát điện mặt trời và điện gió với các cơ sở sản xuất. Có khả năng một số công ty sẽ quan tâm đến việc phát triển hệ thống năng lượng tái tạo riêng để cung cấp năng lượng cho các nhà máy của họ. Điều này sẽ làm tăng tỷ trọng năng lượng tái tạo trong sản xuất trong nước, qua đó giúp Việt Nam đạt được các cam kết quốc tế và cũng giảm áp lực lên lưới điện quốc gia.

### **Ngân hàng Năng lượng Quốc gia**

Một số dự án phức tạp sẽ không thu hút được nguồn tài chính thương mại từ các ngân hàng hoặc thị trường trái phiếu vì chúng quá lớn hoặc thời gian triển khai chậm, mất nhiều năm để thiết kế và xây dựng. Các ngân hàng có dư nợ ngắn hạn gặp khó khăn cho vay các dự án mất từ 5 năm trở lên để tạo ra dòng tiền. Nhiều dự án trong số này cũng cần nhiều vốn và thâm dụng nhập khẩu, đòi hỏi nguồn vốn tài trợ quy mô lớn bằng tiền đô la. Các ngân hàng thương mại trong nước có thể không có đủ khả năng tiếp cận nguồn vốn bằng đô la (nợ phải trả) cho vay các khoản vay bằng đô la lớn.

Để giải quyết vấn đề này, các nước đang phát triển và tiên tiến đã thành lập các Ngân hàng Phát triển Quốc gia để tăng cường cung cấp tài chính dài hạn cho các dự án lớn. Các ngân hàng như KfW ở Đức, BDNES ở Brazil, và Ngân hàng Phát triển Hàn Quốc vay với giá rẻ trên thị trường vốn trong nước và quốc tế và sử dụng sức mạnh tài chính của mình để kích thích cho vay trong nước của các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác. Họ sử dụng các công cụ khác nhau để đạt được mục tiêu này, ví dụ:

- Cho vay trực tiếp với lãi suất ưu đãi;
- Đồng cho vay với các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác;
- Cơ cấu tài chính để giảm rủi ro liên quan đến trái phiếu và các công cụ tài chính khác;
- Chứng khoán hóa các khoản vay dài hạn ngân hàng;
- Cho phép bình đẳng tham gia sở hữu trực tiếp các dự án có tỷ suất sinh lợi xã hội cao;
- Hỗ trợ kỹ thuật cho người vay và người cho vay.

Các ngân hàng phát triển quốc gia nói chung thuộc sở hữu công, mặc dù nhiều ngân hàng mời tư nhân tham gia để áp dụng nguyên tắc thị trường trong hoạt động và nâng cao chất lượng quản lý. Hầu hết các ngân hàng phát triển quốc gia đều tạo ra lợi nhuận tích cực cho các nhà đầu tư của họ do chi phí cho vay của họ thấp. Vì họ có thể cho vay trái quy luật (nghĩa là tăng cho vay trong thời điểm xấu và giảm cho vay trong thời kỳ bùng nổ). Các ngân hàng công là một công cụ quan trọng của chính sách tài khóa. Do hậu quả của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu, ngân hàng KfW của Đức đã mở rộng cho vay khi các ngân hàng thương mại đang giảm quy mô bằng cân đối kế toán để đối phó với những hạn chế về nguồn vốn.

Các quốc gia trên khắp thế giới hiện đang thành lập các ngân hàng năng lượng chuyên biệt và các tổ chức tài chính phi ngân hàng để mở rộng tài chính năng lượng bằng cách cung cấp bảo lãnh cho các khoản vay ngân hàng thương mại, cấu trúc tài chính cho các dự án phức tạp, chậm tiến độ và nhận cổ phần trong các dự án mang lại những lợi ích xã hội quan trọng. Đến cuối năm 2018, Ngân hàng Phát triển Trung Quốc đã tích lũy được 1,9 nghìn tỷ USD tài sản xanh. Tập đoàn Tài chính Năng lượng Sạch của Úc (<https://www.cefc.com.au/>) đã cung cấp khoản vay 10 tỷ đô la Úc trong suốt 10 năm tồn tại. Có rất nhiều ví dụ khác. Và các tổ chức này không chỉ cho vay các dự án năng lượng tái tạo; họ còn cung cấp tài chính cho công nghệ nông nghiệp nhằm giảm lượng khí thải carbon, cơ sở hạ tầng giao thông xanh và mua sắm phương tiện, cách nhiệt nhà để đạt hiệu quả cao và các công nghệ sản xuất tiết kiệm năng lượng hơn.

Việt Nam sẽ được hưởng lợi từ việc thành lập Ngân hàng Năng lượng Quốc gia để cấp vốn cho quá trình chuyển đổi năng lượng công bằng và đảm bảo rằng lợi ích của quá trình chuyển đổi

được chia sẻ rộng rãi và chính phủ đóng vai trò bảo đảm người nghèo và cận nghèo không phải gánh chịu các thiệt hại. Ngân hàng Năng lượng Quốc gia sẽ cấp vốn cho vào sản xuất điện mặt trời và năng lượng gió và cho các công ty Việt Nam sản xuất thiết bị và bảo trì cho các hệ thống năng lượng mặt trời và năng lượng gió. Nó sẽ hỗ trợ hiện đại hóa nông nghiệp, nhà ở thích ứng với biến đổi khí hậu, giao thông xanh và công nghiệp xanh. Đầu tư quy mô lớn vào năng lượng tái tạo sẽ tạo ra một thị trường nội địa rộng lớn cho các công ty trong nước, kích thích tăng trưởng và tạo việc làm. Chính phủ có thể hỗ trợ thêm cho nghiên cứu và phát triển và xây dựng mối liên kết giữa các công ty trong và ngoài nước với các trường đại học và viện nghiên cứu quốc gia.

### **Kết luận**

Thực hiện quá trình chuyển đổi công bằng từ nhiên liệu hóa thạch sang năng lượng tái tạo là thách thức phát triển của thế hệ chúng ta. Với các chính sách nhạy bén hướng tới tương lai, thúc đẩy phát triển bao trùm và bền vững, cùng với các cam kết và hợp tác chặt chẽ giữa các đối tác phát triển, Việt Nam sẽ giảm phụ thuộc vào nhiên liệu hóa thạch nhập khẩu, tiến tới độc lập về năng lượng, không khí sạch và đóng góp vào nỗ lực toàn cầu nhằm hạn chế tác động của biến đổi khí hậu.

Tiếp cận tài chính thường được coi là trở ngại lớn trong quá trình chuyển đổi công bằng. Chúng ta thường nghĩ rằng vốn là một khoản tiết kiệm phải được phân bổ cho các ưu tiên đầu tư cạnh tranh. Nhưng điều này là không chính xác. Đúng hơn khi nói rằng chính đầu tư là động lực thúc đẩy tiết kiệm, chứ không phải ngược lại. Lãi đầu tư được điều chỉnh theo mức rủi ro đầu tư. Nếu đầu tư vào năng lượng tái tạo có lãi, nguồn tài chính sẽ tự tìm đến.

Tuy nhiên, đầu tư có lãi vào năng lượng tái tạo đòi hỏi phải có quản trị tốt. Và vì lý do này, vấn đề trong cấp vốn cho quá trình chuyển đổi năng lượng công bằng là vấn đề quản trị. Các quy định rõ ràng, khả thi, minh bạch sẽ khuyến khích các nhà sản xuất hiệu quả và giảm giá cho người tiêu dùng. Chúng tôi thấy đã có nhiều quốc gia triển khai các ngân hàng phát triển quốc gia để tăng lợi nhuận điều chỉnh theo rủi ro để đầu tư cho năng lượng và các khoản đầu tư xanh khác. Chiến lược này có thể được áp dụng ở Việt Nam để đẩy nhanh quá trình chuyển đổi năng lượng. Các đối tác phát triển có thể đóng góp vào quá trình này bằng cách chia sẻ các bài học về sử dụng chức năng của các cơ quan nhà nước thúc đẩy tài chính xanh tại thị trường nội địa và hỗ trợ Việt Nam thành lập Ngân hàng Năng lượng để tài trợ cho quá trình Chuyển đổi Năng lượng Công bằng.