

# TÀI CHÍNH CHO CÁC HOẠT ĐỘNG GIẢM NHẸ KHÍ NHÀ KÍNH PHÙ HỢP VỚI ĐIỀU KIỆN QUỐC GIA

PGS. TS. **Huỳnh Thị Lan Hương** - Viện Khoa học Khí tượng Thủy văn và Môi trường

**C**ác hoạt động giảm nhẹ khí nhà kính (KNK) phù hợp với điều kiện quốc gia (NAMA) đã bắt đầu được các nước đang phát triển quan tâm đến để đạt mục tiêu giảm phát thải KNK trong điều kiện phát triển bền vững quốc gia. Do NAMA có tiềm năng nhận được hỗ trợ tài chính quốc tế, do đó, việc xây dựng một NAMA đòi hỏi phải tích hợp các hành động chính sách khí hậu, mục tiêu phát triển bền vững, và các cơ chế tài chính. Bài báo này cung cấp một cái nhìn tổng quan về một số cơ chế tài chính và các tiêu chí để có thể huy động nguồn vốn đầu tư vào các dự án giảm nhẹ biến đổi khí hậu.

## Mở đầu

Tại Hội nghị các bên của Công ước khung của Liên Hiệp Quốc về biến đổi khí hậu (UNFCCC) lần thứ 16, các nước phát triển đã cam kết hỗ trợ cho các nước đang phát triển cho các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ biến đổi khí hậu (BĐKH) và được chia thành hai giai đoạn: 30 tỷ USD trong giai đoạn 2010-2012, được gọi là "fast start finance" và sẽ tăng lên thành 100 tỷ đô la đến năm 2020. Tuy nhiên, hiện chưa có cơ chế tài chính nào chính thức cho NAMA, bởi vậy, để chuyển những ý tưởng về NAMA thành chương trình hành động, rất cần một cơ chế tài chính rõ ràng để các nước đang phát triển có thể sớm nhận được tài trợ để thực thi các dự án NAMA.

## 1. Các nguồn tài chính cho NAMA

Theo cơ chế tài chính, NAMA có thể phân thành 3 loại NAMA: loại thứ nhất là NAMA đơn phương, thứ hai là NAMA được hỗ trợ, và loại thứ ba là NAMA tạo tín chỉ. Mỗi loại NAMA sẽ có một cơ chế tài chính và những kênh tài chính riêng. NAMA đơn phương là các NAMA nhận được hỗ trợ về tài chính từ chính quốc gia thực hiện NAMA và không có các hỗ trợ khác từ quốc tế. Nguồn tài chính của NAMA đơn phương thường từ ngân sách quốc gia. NAMA được hỗ trợ là NAMA được hỗ trợ về tài chính từ quốc tế (các tổ chức quốc tế, các quỹ, các ngân hàng quốc tế và từ chính phủ của các nước phát triển...). NAMA tạo tín chỉ hoạt động dựa trên cơ chế của thị trường các-bon, tuy nhiên hiện nay, loại NAMA này vẫn đang được tranh luận và chưa đi đến quyết định, hay sẽ có một cơ chế khác thay thế.

Để triển khai thực hiện NAMA ở Việt Nam có thể tiếp cận các nguồn tài chính sau đây:

### a. Nguồn ngân sách chính phủ

Chính phủ Việt Nam đã cam kết nguồn tài chính cho các hoạt động ứng phó với BĐKH tới năm 2015 là gần 1.800 tỷ VND. Trong đó, 850 tỷ là nguồn vốn quốc tế và số còn lại là từ ngân sách trung ương, các địa phương và các nguồn khác. Số tiền này sẽ được dùng để hỗ trợ cho các hoạt động về thích ứng và giảm nhẹ BĐKH (giảm nhẹ phát thải KNK). Các lĩnh vực được ưu tiên trong chương trình giảm nhẹ là: lĩnh vực năng lượng, lĩnh vực nông nghiệp và thay đổi sử dụng đất và lĩnh vực xử lý chất thải.

### b. Các nguồn vốn song phương và đa phương về giảm nhẹ phát thải KNK ở Việt Nam

Tại thời điểm hiện tại, các quỹ song phương và đa phương đang là nguồn tài chính chủ yếu cho các NAMA được hỗ trợ (hình 1).

#### 1) Quỹ đầu tư (nguồn tài chính) song phương ở Việt Nam

Các quỹ đầu tư song phương đến từ nguồn vốn trực tiếp của một nước khác. Các quỹ này có thể kể đến từ các tổ chức như: JICA, AUSAID.... Hiện tại chưa có quỹ nào có chương trình riêng để hỗ trợ NAMA. Song một số quỹ có hỗ trợ kinh phí cho các hoạt động giảm nhẹ phát thải KNK. Các dự án NAMA có thể sẽ được phân bổ nguồn tài chính thông qua các chương trình của các quỹ này.

#### 2) Quỹ đầu tư (nguồn tài chính) đa phương ở Việt Nam

- Quỹ Đầu tư khí hậu (Climate Investment Fund - CIF): CIF được thành lập trên cơ sở liên kết với các ngân hàng phát triển vùng để thúc đẩy các hoạt động hợp tác quốc tế về BĐKH và hỗ trợ cho tiến

trình hướng đến mục tiêu ổn định hệ thống khí hậu toàn cầu.

- Quỹ công nghệ sạch (Clean Technology Fund - CTF) do các nước công nghiệp phát triển thành lập, nhằm trợ giúp các nước kém và đang phát triển bị ảnh hưởng nặng nề do BĐKH gây ra.

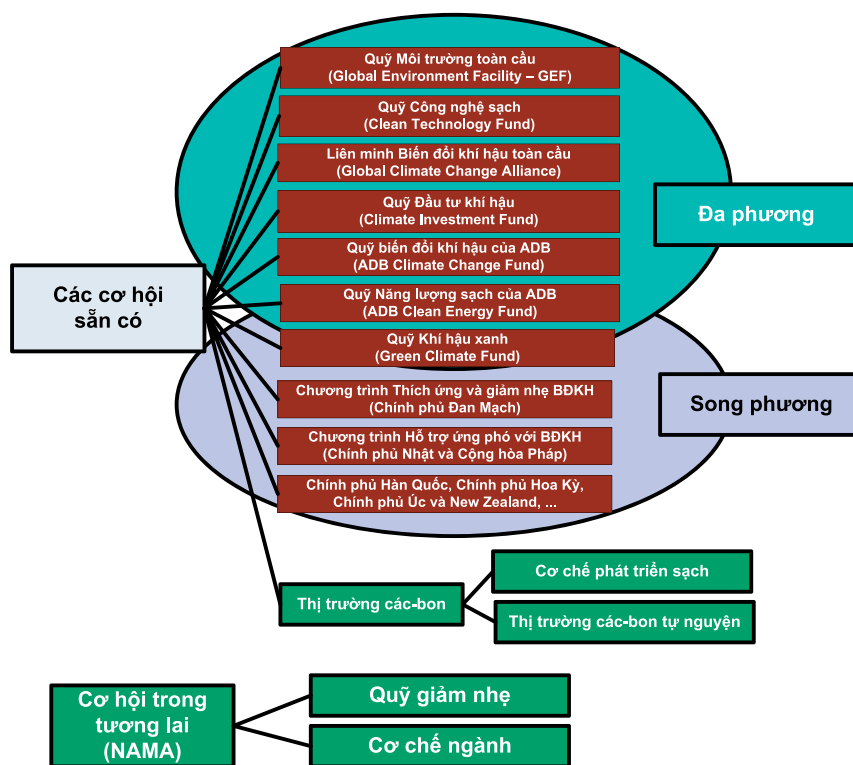
- Quỹ Môi trường toàn cầu (Global Environment Facility - GEF): hỗ trợ hoạt động thực hiện UNFCCC; Công ước về đa dạng sinh học; Công ước Stockholm về các chất ô nhiễm hữu cơ khó phân hủy; Các công ước môi trường toàn cầu.

- Quỹ Khí hậu xanh (Green Climate Fund - GCF): quỹ này được kì vọng là quỹ lớn nhất thế giới dành

cho các hoạt động thích ứng và giảm nhẹ BĐKH dành cho các nước đang phát triển.

### c. Nguồn tài chính tư nhân

Nguồn tài chính công đóng vai trò rất quan trọng của các nguồn vốn BĐKH. Tuy nhiên, để đạt mục tiêu đề ra là giữ nhiệt độ trái đất tăng dưới 2°C, thì chỉ nguồn tài chính công là chưa đủ. Bởi vậy, sự tham gia của các nguồn vốn khác như vốn của tư nhân là rất cần thiết. Để các nguồn vốn tư nhân có thể tham gia vào việc giảm nhẹ BĐKH nói riêng và các hoạt động ứng phó với BĐKH nói chung ở các nước đang phát triển, cần phải tạo ra các động lực để thu hút các nguồn vốn tư nhân và đồng thời xóa bỏ các rào cản trong quá trình đầu tư.



Hình 1. Các nguồn tài chính cho NAMA

## 2. Các rào cản và rủi ro trong thu hút vốn và hỗ trợ cho NAMA

Đầu tư cho bất kỳ dự án nào, bao gồm cả NAMA, cũng không thể tránh khỏi các rào cản và rủi ro. Để có thể thu hút vốn hoặc đầu tư và triển khai một cách hiệu quả cho các dự án NAMA, cần thiết phải hiểu rõ các rào cản và rủi ro khi đầu tư dự án NAMA.

Các rào cản và rủi ro trong thu hút vốn và hỗ trợ cho NAMA có thể được tóm tắt và liệt kê như sau:

### a. Rào cản về tài chính

- Dự án NAMA có thể không sinh lời hoặc thu hồi được vốn: bởi vì NAMA bao gồm cả việc hoạch định chính sách, chiến lược và các hành động không nằm trong phạm vi sản xuất để có thể sinh lời được. Bởi vậy, sẽ rất khó khăn cho các NAMA này trong việc xin hỗ trợ.

- Đầu tư ban đầu cao và quy mô dự án lớn: Thường NAMA nằm ngoài phạm vi của một dự án,

bởi vì những ảnh hưởng và tác động của NAMA có thể đến nhiều năm sau. Bởi vậy, kể cả một quy mô dự án nhỏ của NAMA, đặc biệt các dự án dùng công nghệ các-bon thấp trong ngành năng lượng, có thể đòi hỏi vốn đầu tư ban đầu rất cao. Đây là một trong những cản trở lớn để thu hút vốn đầu tư từ các nhà đầu tư và cấp vốn.

**b. Các rào cản về thể chế**

- Độ rủi ro ở các nước đang phát triển về tiền tệ là lớn.
- Rủi ro về thị trường do nhận thức và văn hóa sử dụng của người tiêu dùng.
- Rủi ro về các luật định chính sách.

**c. Các rủi ro về kỹ thuật**

- Các dự án NAMA tập trung vào giảm phát thải KNK bằng công nghệ các-bon thấp thường được coi là độ tin cậy chưa được cao bởi vì trình độ khoa học kỹ thuật hiện nay chưa đảm bảo được độ tin cậy đó.
- Các dự án sử dụng công nghệ các-bon thấp cũng đòi hỏi nhận thức về lợi ích của việc sử dụng công nghệ các-bon thấp của người tiếp nhận công nghệ.

Các rào cản và rủi ro này phải được các nhà lập kế hoạch NAMA. Lưu ý, mỗi NAMA sẽ có những rủi ro và rào cản khác nhau bởi vậy tùy từng hoàn cảnh và điều kiện để xác định chính xác các rào cản và rủi ro cho từng NAMA.

Có nhiều cách để có thể vượt qua các rào cản này như tạo các cơ chế tài chính công hợp lý, thiết lập các công cụ, chính sách để hỗ trợ việc thực hiện thành công NAMA.

Ngoài ra, việc xây dựng một cơ chế có thể đo đạc, báo cáo và thẩm định (Measurable, Reportable and Verifiable - MRV) cho NAMA cũng là một cách để có thể vượt qua được các rào cản và thu hút đầu tư.

**3. Cơ chế tài chính cho việc thực hiện NAMA**

Cơ chế tài chính cho NAMA cần được xây dựng sao cho có thể huy động và tận dụng các khoản đầu tư. Có rất nhiều cơ chế tài chính và các chương trình có thể được sử dụng để đạt được mục tiêu này. Tuy nhiên, những cơ chế tài chính, nên phù hợp với điều kiện thị trường ở nước sở tại. Do đó, việc đánh giá toàn diện các điều kiện thị trường tài

chính hiện tại là một bước đầu tiên rất quan trọng trong quá trình xây dựng cơ chế tài chính cho NAMA.

Dưới đây sẽ trình bày một số cơ chế tài chính có thể được kết hợp trong quá trình xây dựng NAMA. Tất cả các cơ chế tài chính này đều nhằm cải thiện tín dụng khu vực tư nhân nhằm tài trợ cho các dự án NAMA. Vấn đề quan trọng trong xây dựng cơ chế tài chính là để giảm thiểu hoặc loại bỏ những rủi ro nhất định cho các nhà đầu tư/người cho vay nhằm thúc đẩy đầu tư trong các dự án NAMA.

**a. Bảo lãnh rủi ro tín dụng từng phần**

Các nhà tài trợ hoặc cho vay vốn sẽ lập một tài khoản và kí gửi một số tiền khoảng 50% giá trị của dự án vào trong ngân hàng. Dự án NAMA muốn vay vốn cần phải đáp ứng được các yêu cầu về tín dụng của ngân hàng. Nếu dự án không thành công thì ngân hàng sẽ là bên chịu thiệt hại. Với hình thức này sẽ có thể giảm được rủi ro cho các nhà đầu tư hoặc cho vay vốn.

**b. Các tài khoản dự trữ chi trả nợ**

Các nhà tài trợ sẽ thiết lập một tài khoản trong ngân hàng và gửi vào đó một số tiền tương ứng để có thể trả được nợ cần thanh toán của dự án. Trong trường hợp dự án không tạo ra đủ doanh thu để có thể trả được khoản tiền nợ hàng tháng, thì tài khoản này sẽ được sử dụng. Việc này sẽ giúp cho các dự án khi gặp phải những khó khăn ngắn hạn trong quá trình hoạt động.

**c. Gia hạn kì hạn cho vay**

Các ngân hàng ở hầu hết các quốc gia hầu như không bao giờ cho các khoản vay lớn hơn kì hạn 7-10 năm. Trong khi đó, một số các dự án NAMA, đặc biệt là các dự án về năng lượng tái tạo thường có thời gian thực hiện vào khoảng 15-30 năm. Việc vay ngắn hạn là không khả thi đối với các dự án này bởi dịch vụ thanh toán hàng năm thường quá cao. Bởi vậy, việc gia hạn cho các khoảng vay là rất cần thiết để giúp cho các dự án NAMA khả thi về mặt tài chính.

**d. Đồng tài trợ với ngân hàng**

Đối với những dự án NAMA không thể tạo ra lợi nhuận đủ để trả các chi phí nợ cho ngân hàng, thì việc kết hợp với ngân hàng cho việc trang trải nợ là rất cần thiết.

**e. Tập hợp nhiều dự án nhỏ cùng mục đích**

Rất nhiều dự án NAMA có thể có quy mô nhỏ, bởi vậy việc đầu tư vào từng dự án sẽ không thu hút được các nhà đầu tư hoặc ngân hàng. Việc tập hợp nhiều các dự án nhỏ thành một tập hợp các dự án sẽ thu hút được sự chú ý của các nhà đầu tư hoặc ngân hàng hơn. Ngoài ra, việc làm như vậy cũng có thể giảm được chi phí đầu tư vào từng dự án.

**f. Đầu tư cho chi phí chuyển đổi để thực hiện NAMA**

Các chi phí chuyển đổi để thực hiện NAMA được UNFCCC định nghĩa là sự chênh lệch về chi phí cho đường cơ sở của công nghệ đang sử dụng và các lựa chọn cho NAMA. Việc xác định được chi phí này rất quan trọng để các nước đang phát triển có thể biết chính xác là cần các nước phát triển hỗ trợ vốn là bao nhiêu. Bên cạnh đó, việc xác định chi phí này cũng rất quan trọng đối với các nhà đầu tư hoặc nhà cấp vốn vì họ cần biết rõ phải đầu tư bao nhiêu để có thể bảo đảm việc chi tiêu một cách hợp lý và hiệu quả.

Theo UNFCCC, việc xác định chi phí chuyển đổi này được sử dụng để xác định lượng vốn cần thiết để các nước phát triển hỗ trợ cho các nước đang phát triển. Bởi vậy, khi lập kế hoạch cho NAMA, việc xác định rõ chi phí này là rất quan trọng để dự án có thể được hỗ trợ tài chính.

Trong một vài trường hợp chi phí chuyển đổi cho các dự án NAMA là có thể tính được trực tiếp. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp rất khó tính chi phí chuyển đổi bởi nó phụ thuộc vào nhiều yếu tố. Trong các trường hợp này, chi phí chuyển đổi được xem như là một chỉ định hữu dụng cho việc xác định kinh phí cung cấp cho các nước đang phát triển hoặc cụ thể hơn là cho các dự án NAMA.

**4. Các tiêu chí để NAMA có thể được hỗ trợ tài chính**

Để một NAMA có thể được hỗ trợ tài chính, NAMA đó nhất thiết phải đạt được một số tiêu chuẩn nhất định như sau (Cơ quan phát triển Đức - GIZ):

**a. Các tiêu chuẩn về hiệu quả**

• Mức độ giảm phát thải KNK - Mức độ cắt giảm KNK dự kiến sẽ là một yếu tố quan trọng trong việc xác định tính hấp dẫn của NAMA đối với tài trợ.

• Các lợi ích khác - Các quốc gia phát triển và các quốc gia đang phát triển đều nhận thức rằng “đồng lợi ích” sẽ là mục tiêu hàng đầu của một NAMA thành công. Những NAMA không chỉ nhằm lợi ích chủ yếu về KNK mà còn thúc đẩy các lợi ích khác sẽ dễ dàng thu hút hỗ trợ quốc tế hơn.

• Tính bền vững, Khả năng nhân rộng - NAMA sẽ được đánh giá về tính bền vững và khả năng nhân rộng kết quả. Tính bền vững có thể bao gồm, khả năng góp phần giảm nhẹ phát thải mà không bị ảnh hưởng bởi những thay đổi trong chính sách của chính phủ. Nó cũng có thể liên quan đến tính bền vững của các lợi ích của NAMA trong tương lai. Một NAMA hiệu quả là ban đầu sẽ sử dụng sự hỗ trợ quốc tế, sau đó thu hút đầu tư của khu vực tư nhân, đó gọi là tài chính bền vững. Khả năng nhân rộng của một NAMA chính là để xây dựng hỗ trợ cho các hoạt động mở rộng trong phạm vi cả nước hoặc xuyên biên giới.

• Kế hoạch thực hiện MRV về KNK và các chỉ tiêu khác - Trong đề xuất NAMA cần xây dựng kế hoạch MRV thích hợp với các mốc thời gian và chỉ tiêu định lượng hiệu quả rõ ràng. Chỉ tiêu về KNK và các chỉ tiêu khác cần được định lượng một cách đáng tin cậy và cung cấp rõ ràng, đầy đủ cho các nhà tài trợ.

**b. Kế hoạch thực hiện**

Kế hoạch thực hiện phải đạt các tiêu chuẩn sau:

• Mô tả phạm vi thực hiện NAMA rõ ràng, đề xuất kế hoạch cụ thể - Một đề xuất NAMA thành công cần được mô tả rõ ràng phạm vi thực hiện của NAMA, bên cạnh đó, phải đề xuất kế hoạch thực hiện rõ ràng và cụ thể cho NAMA (bao gồm cơ quan thực hiện, khung thời gian, rủi ro dự kiến, khả năng khắc phục các rào cản, vv ...).

• Tích hợp vào kế hoạch phát triển quốc gia và của ngành - Đề xuất NAMA phải phù hợp với kế hoạch phát triển của các ngành và các ưu tiên quốc gia. Như vậy sẽ giảm thiểu rủi ro đến tính bền vững của NAMA trước những thay đổi về chính sách của chính phủ. Mối liên hệ với chiến lược phát triển phát thải thấp (LEDs), nếu có, cũng sẽ là rất quan trọng.

• Năng lực thực hiện - Đề xuất NAMA phải chứng tỏ khả năng của quốc gia và các cơ quan có liên quan trong việc thực hiện thành công NAMA và có



thể vượt qua rào cản.

- Hỗ trợ cấp cao về chính trị và sự đồng lòng của các bên liên quan – Với sự hỗ trợ cao nhất về chính trị, khả năng và cơ hội để thực hiện thành công các NAMA sẽ cao hơn. Mặt khác, sự tham gia của các bên liên quan (UBND các cấp, đại diện Bộ, các hiệp hội thương mại, các tổ chức công đoàn, xã hội, vv...) cũng là một tiêu chí lựa chọn NAMA của các nhà tài trợ.

### c. Kế hoạch tài chính

- Xác định rõ ngân sách (với sự đóng góp của quốc gia) - Đề xuất NAMA phải bao gồm một ngân sách hợp lý và đảm bảo rằng tài chính sẽ được quản lý và sử dụng hiệu quả. Mặt khác, đóng góp của quốc gia tiếp nhận tài trợ cũng cần được đề cập trong đề xuất.

- Ảnh hưởng của nguồn tài trợ quốc tế - Kinh phí cho NAMA có thể được hiểu là chìa khóa để thúc đẩy khắc phục chính sách, thị trường, rào cản về tài chính, công nghệ. Thông tin đầy đủ về nguồn kinh phí cho NAMA, cùng với kết quả về khả năng cắt giảm phát thải dự kiến và các lợi ích khác, sẽ cung cấp cho các nhà tài trợ nhận thức về hiệu quả chi phí đầu tư của họ để họ có thể so sánh với các cơ hội đầu tư khác.

- Kế hoạch đòn bẩy thúc đẩy đầu tư tư nhân - NAMA có khả năng sẽ nhận được hỗ trợ tài chính từ khu vực tư nhân. Do đó, trong bản đề xuất NAMA cần nêu rõ hiệu quả đầu tư của khu vực tư nhân bằng cách loại bỏ các rào cản và khuyến khích đầu tư tư nhân.

- Tránh trùng lặp với các dự án khác và không tranh thủ các nguồn tài chính từ các dự án CDM - Trong đề xuất NAMA phải chứng minh rằng kinh phí cho dự án là không trùng lặp với các nguồn kinh phí cho các hành động tương tự, bao gồm cả những hoạt động được hỗ trợ từ các dự án CDM.

- Giảm thiểu rủi ro - Các quốc gia hỗ trợ tài chính sẽ ưu tiên hỗ trợ cho NAMA được xây dựng trên cơ sở ít rủi ro nhất mà họ phải đối mặt.

### 5. Kết luận

Để một NAMA có thể nhận được hỗ trợ thì NAMA đó phải đạt được các tiêu chí về hiệu quả, kế hoạch thực hiện và kế hoạch tài chính. Ngoài ra, phải chứng minh được việc sử dụng hiệu quả nguồn tài chính và có kế hoạch thu hút đầu tư, có sự ủng hộ và nhất quán theo kế hoạch phát triển của quốc gia.

Cần lưu ý rằng có sự khác biệt lớn giữa cơ chế tài chính cho NAMA và tín dụng các bon. Trong khi các khoản tín dụng các bon là các dự án cụ thể, cơ chế tài chính cho NAMA là một chương trình và quy mô thực hiện cho một lĩnh vực hoặc một ngành. Về vấn đề này, cơ chế tài chính NAMA tương tự như các dự án thuộc Quỹ môi trường toàn cầu (GEF), nhưng mức độ tích hợp các hành động chính sách và các ưu đãi tài chính là cao hơn.

Trong giai đoạn hiện nay, việc xây dựng NAMA sẽ là cơ hội cho các quốc gia đang phát triển trong việc hợp tác với các quốc gia phát triển để tận dụng lợi thế của các chương trình tài chính khí hậu.

## Tài liệu tham khảo

1. CCAP, 2012, *Overview of NAMA Financial Mechanisms*.
2. *Chiến lược quốc gia về BĐKH, 2011*.
3. *Chương trình mục tiêu quốc gia ứng phó với BĐKH, giai đoạn 2012 – 2015, 2012*.
4. *Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng xanh, 2012*.
5. GIZ, 2012, *Matching financing with NAMA proposals*.
6. GIZ, 2012, *National Appropriate Mitigation Actions - A Technical Assistance Source Book For Practitioners*.
7. *Kế hoạch hành động quốc gia về BĐKH giai đoạn 2012-2020, 2012*.
8. Michael, C., Stacey, D., Tomas, W., 2012, *Discussion Draft: Criteria for Evaluating Supported NAMAs - A Straw proposal of Conceptual Criteria for Selecting NAMAs to receive International Support, Center for Clean Air Policy*.
9. Trần Thục (2011), *NAMA - Một cơ hội cho chuyển đổi công nghệ ở Việt Nam, Tạp chí Khí tượng Thủy văn, số 610, 10/2011 tr 1-4*.