

Vướng mắc trong quy định pháp luật về tín dụng xanh, ngân hàng xanh và một số kiến nghị hoàn thiện

Bài viết khái quát các vấn đề lý luận về hoạt động tín dụng xanh và ngân hàng xanh; phân tích một số vấn đề còn vướng mắc, bất cập trong quy định pháp luật về cũng như hiệu quả thực thi pháp luật và đưa ra một số kiến nghị hoàn thiện thể chế về vấn đề này.

1. Thực trạng chính sách, pháp luật về tín dụng xanh, ngân hàng xanh

Ngân hàng xanh, tín dụng xanh là một xu hướng tất yếu của nền kinh tế, tài chính thế giới và trong khu vực. Khi những hoạt động của con người gây ra những tác động ngày càng to lớn đối với thiên nhiên thì chính tự nhiên cũng đang có những chuyển biến xấu, ảnh hưởng trực tiếp đến nhân loại. Vì vậy, sự xanh hóa nền kinh tế được đặt ra nhằm hạn chế và khắc phục những tác động tiêu cực đó. Trong những năm vừa qua, Việt Nam đã đối mặt với nhiều vấn đề về môi trường, do đó, nước ta cũng không nằm ngoài xu thế này. Để xác định cụ thể mục tiêu, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản như: Quyết định số 1393/QĐ-TTg ngày 25/9/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh; Quyết định số 403/QĐ-TTg ngày 20/3/2014 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng xanh giai đoạn 2014 - 2020; Quyết định số 986/QĐ-TTg ngày 08/8/2018 của Thủ tướng Chính phủ về phê duyệt Chiến lược phát triển Ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030...

Tháng 11/2021, tại Hội nghị Liên Hợp quốc về biến đổi khí hậu năm 2021 (COP26), Việt Nam đã đưa ra cam kết sẽ xây dựng và triển khai các biện pháp giảm phát thải khí nhà kính mạnh mẽ hơn nữa để đạt mức phát thải ròng bằng “0” vào năm 2050. Với cam kết trên, trong tương lai, vốn đầu tư dành cho các lĩnh vực xanh sẽ tiếp tục tăng trưởng; hoạt động tín dụng xanh, ngân hàng xanh sẽ ngày càng phát triển.

Trên cơ sở định hướng chỉ đạo của Đảng và Nhà nước, các cơ quan đã ban hành nhiều văn bản, chính sách, pháp luật về tín dụng xanh, ngân hàng xanh. Ngày 24/3/2015, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ban hành Chỉ thị số 03/CT-NHNN về thúc đẩy tăng trưởng tín dụng xanh và quản lý rủi ro môi trường và xã hội trong hoạt động cấp tín dụng. Ngày 06/8/2015, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ký Quyết định số 1552/QĐ-NHNN ban hành Kế hoạch hành động của Ngành Ngân hàng thực hiện Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh đến năm 2020. Đây là quy

định có tính chất định hướng cho toàn bộ quá trình phát triển ngân hàng xanh tại Việt Nam, bảo đảm phù hợp và hỗ trợ tích cực cho quá trình tăng trưởng xanh của toàn bộ nền kinh tế, trong đó, các phương pháp để thực hiện xanh hóa Ngành Ngân hàng đã được đưa ra khá đầy đủ. Tiếp đến, ngày 07/8/2018, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam ban hành Quyết định số 1604/QĐ-NHNN phê duyệt “Đề án phát triển ngân hàng xanh tại Việt Nam”. Quyết định số 34/QĐ-NHNN về việc ban hành Chương trình hành động của Ngành Ngân hàng thực hiện Chiến lược phát triển Ngành Ngân hàng Việt Nam đến năm 2025, định hướng đến năm 2030 được Ngân hàng Nhà nước thông qua ngày 07/01/2019. Ngày 04/7/2022, Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam đã ký Quyết định số 1124/QĐ-NHNN ban hành Kế hoạch hành động của Ngân hàng Nhà nước triển khai thực hiện Nghị quyết số 54/NQ-CP ngày 12/4/2022 của Chính phủ; trong đó, có quy định về tín dụng xanh, ngân hàng xanh nhằm thúc đẩy vốn tín dụng ngân hàng vào các ngành sản xuất và tiêu dùng ít các-bon...

Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 cũng đã bổ sung những quy định rõ ràng hơn về tín dụng xanh. Theo đó, Điều 149 Luật Bảo vệ môi trường năm 2020 đã ghi nhận về 07 dự án đầu tư được cấp tín dụng xanh; hoạt động cho vay của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam; thẩm quyền hướng dẫn quản lý rủi ro về môi trường. Bên cạnh đó, Điều 155, Điều 156 Nghị định số 08/2022/NĐ-CP ngày 10/01/2022 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Bảo vệ môi trường cũng đã quy định về cơ chế khuyến khích cấp tín dụng xanh và lộ trình thực hiện tín dụng xanh.

Do có khung pháp lý vững chắc, hoạt động tín dụng xanh, ngân hàng xanh đã đạt được nhiều kết quả đáng ghi nhận trong thời gian qua. Trong năm 2020, tổng dư nợ tín dụng xanh (bao gồm 12 lĩnh vực xanh) đạt 290 nghìn tỷ đồng và chiếm tỷ trọng 3,15% trong tổng dư nợ của nền kinh tế[1]. Sự hiểu biết của các tổ chức tín dụng đã được cải thiện đáng kể. Nhiều tổ chức tín dụng đã xây dựng chiến lược quản lý rủi ro môi trường và xã hội; tích hợp nội dung quản lý rủi ro môi trường và xã hội trong quy trình thẩm định tín dụng xanh; xây dựng các sản phẩm tín dụng, dịch vụ ngân hàng cho các lĩnh vực xanh và đã quan tâm dành nguồn vốn huy động của ngân hàng để cấp tín dụng cho các lĩnh vực này với kỳ hạn chủ yếu là trung, dài hạn và có sự ưu đãi về lãi suất cho các dự án xanh... Trong hệ thống ngân hàng thương mại, hai ngân hàng thương mại có hệ thống quản lý rủi ro môi trường và xã hội sớm nhất là Techcombank và Sacombank; Techcombank sử dụng bộ tiêu chuẩn về môi trường xã hội của Tập đoàn Tài chính quốc tế (IFC) còn Sacombank tự xây dựng chính sách quản lý của riêng mình dựa trên bộ tiêu chuẩn của IFC. Ngân hàng HDBank cũng dành nhiều nguồn vốn để đầu tư phát triển ngân hàng xanh, Ngân hàng Thương mại

cổ phần Nam Á (Nam Á Bank) cũng đã ký kết với Quỹ hợp tác khí hậu toàn cầu (GCPF) về việc triển khai chương trình tín dụng xanh tại Việt Nam[2].

2. Một số vướng mắc, bất cập trong quy định pháp luật về tín dụng xanh, ngân hàng xanh

Tuy đạt được những thành công bước đầu nhưng hoạt động tín dụng xanh, ngân hàng xanh ở nước ta vẫn chưa thực sự đạt được hiệu quả như kỳ vọng. Một trong những nguyên nhân khiến cho hoạt động tín dụng xanh, ngân hàng xanh vẫn chưa đạt được hiệu quả như mong muốn là do một số hạn chế trong quy định pháp luật hiện hành, cụ thể ở những khía cạnh sau:

Một là, hệ thống văn bản về tài chính - ngân hàng vẫn còn thiếu những văn bản quy phạm pháp luật quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành về các vấn đề như cơ cấu tổ chức và hoạt động, chế độ ưu đãi đối với ngân hàng xanh, tín dụng xanh. Đây là một hạn chế làm cho các tổ chức tín dụng “e dè” trong việc xây dựng và phát triển ngân hàng xanh.

Hai là, chưa có quy định cụ thể xác định hoạt động xây dựng và phát triển ngân hàng xanh có phải là nghĩa vụ bắt buộc hay không. Việc không quy định rõ ràng sẽ khiến các tổ chức tín dụng xem đây như hoạt động tùy nghi, chậm trễ, “thờ ơ” trong việc phát triển ngân hàng xanh.

Ba là, pháp luật hiện hành chưa có tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá cụ thể công cụ đo lường tác động đến môi trường để hỗ trợ xây dựng chính sách phát triển tín dụng xanh. Mặt khác, pháp luật hiện hành cũng chưa có hướng dẫn chi tiết về quy trình thẩm định tín dụng xanh nên ngân hàng chưa định hướng được cách thức xây dựng hệ thống quản lý rủi ro môi trường và xã hội, chưa thể đánh giá đúng chất lượng các dự án đầu tư. Các quy định hướng dẫn về danh mục ngành nghề, lĩnh vực xanh vẫn còn chung chung, chưa có tiêu chí cụ thể để các tổ chức tín dụng có căn cứ lựa chọn, thẩm định, đánh giá và giám sát khi thực hiện cấp tín dụng.

Bốn là, tiêu chí “xanh” chưa được đề cập đầy đủ trong các quy định pháp luật về hoạt động cấp tín dụng. Khoản 1 Điều 4 Thông tư số 39/2016/TT-NHNN ngày 30/12/2016 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về hoạt động cho vay của tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài đối với khách hàng (Thông tư số 39/2016/TT-NHNN) quy định một trong những nguyên tắc cho vay, vay vốn là “hoạt động cho vay của tổ chức tín dụng đối với khách hàng được thực hiện theo thỏa thuận giữa tổ chức tín dụng và khách hàng, phù hợp với quy định tại Thông tư này và các quy định của pháp luật có liên quan bao gồm cả pháp luật về bảo vệ môi trường”. Khái niệm “pháp luật về bảo vệ môi trường” cũng rất rộng, vì Luật Bảo vệ môi

trường năm 2020 quy định về nhiều vấn đề khác nhau như hoạt động bảo vệ môi trường; quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của cơ quan, tổ chức, cộng đồng dân cư, hộ gia đình và cá nhân trong hoạt động bảo vệ môi trường. Thông tư số 07/2015/TT-NHNN ngày 25/6/2015 của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam quy định về bảo lãnh ngân hàng (Thông tư số 07/2015/TT-NHNN) cũng không đề cập đến yêu cầu về bảo lãnh ngân hàng phục vụ cho phát triển kinh tế xanh trong điều kiện để được cấp bảo lãnh.

Năm là, cơ quan có thẩm quyền vẫn chưa ban hành quy định pháp luật về hướng dẫn quản lý rủi ro môi trường và xã hội. Do chưa có quy định chính thức về hệ thống quản lý rủi ro môi trường và xã hội nên đa phần các nhân viên trong ngân hàng chỉ kiểm tra trong hồ sơ xin vay vốn xem có bản đánh giá tác động môi trường đã được phê duyệt hay chưa, một số sẽ kiểm tra công nghệ xả thải và kế hoạch di dân (nếu có) của công trình/dự án nhưng hầu hết đều dựa vào kinh nghiệm của người thẩm định chứ chưa có những quy định cụ thể của ngân hàng về vấn đề này[3]. Cụ thể như, khi xem xét các khoản tín dụng cho các dự án năng lượng, do thiếu kinh nghiệm về các công nghệ mới, một số ngân hàng thường đánh giá rủi ro các dự án này còn cao dẫn đến việc vốn hỗ trợ bị cắt giảm đáng kể so với các dự án thông thường.

3. Một số kiến nghị hoàn thiện thể chế

Một là, cơ quan có thẩm quyền cần ban hành các văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng hướng dẫn cụ thể, chi tiết về tổ chức, cơ cấu, quy trình hoạt động của ngân hàng xanh. Bên cạnh đó, các văn bản pháp luật có liên quan cũng cần sửa đổi, bổ sung để bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống văn bản quy phạm pháp luật.

Hai là, bổ sung quy định xác định cụ thể hoạt động xây dựng và phát triển ngân hàng xanh, tín dụng xanh có phải là nghĩa vụ bắt buộc hay không nhằm tạo cơ sở pháp lý để các chủ thể có trách nhiệm liên quan phải tuân thủ quy định pháp luật. Việc xác định đây có phải là nghĩa vụ bắt buộc hay không cần bảo đảm cân bằng lợi ích cộng đồng và quyền tự do của cá nhân, tổ chức; đồng thời, cũng cần xem xét ý kiến của các chuyên gia để có đánh giá đa chiều.

Ba là, nghiên cứu và hoàn thiện Sổ tay hướng dẫn đánh giá rủi ro môi trường và xã hội cho các ngành kinh tế; ban hành hướng dẫn bộ công cụ đánh giá rủi ro môi trường và xã hội để các ngân hàng thương mại có thể áp dụng; hướng dẫn chi tiết về quy trình thẩm định tín dụng xanh; hướng dẫn về danh mục các ngành nghề, lĩnh vực xanh. Đây sẽ là căn cứ để các chủ thể tuân theo và thực hiện, từ đó, hoạt động xây

dựng ngân hàng xanh sẽ được triển khai ngay từ cá nhân, tổ chức cho đến các ngân hàng thương mại, tổ chức tín dụng.

Bốn là, cần bổ sung chính sách ưu đãi đối với các ngân hàng thực hiện tín dụng xanh như giảm tỷ lệ dự trữ bắt buộc; các khoản vay này được ưu tiên về thời hạn và nguồn vốn cho vay so với các lĩnh vực khác. Việc đầu tư vào các ngành, lĩnh vực xanh thường đòi hỏi thời gian hoàn vốn dài, chi phí đầu tư lớn, rủi ro thị trường cao nên rất cần các ưu đãi về thời hạn và chi phí vốn vay. Tiến sỹ Bùi Thị Hoàng Lan (Bộ môn Kinh tế và Quản lý đô thị, Đại học Kinh tế quốc dân) nhận định: “Nguồn vốn huy động của các tổ chức tín dụng thường là ngắn hạn, huy động theo chi phí vốn thương mại trên thị trường nên có chi phí cao. Để có thể cung cấp các khoản tín dụng với thời hạn dài và lãi suất ưu đãi cho các ngành, lĩnh vực xanh, các tổ chức tín dụng cần được hỗ trợ tiếp cận các nguồn vốn dài hạn, ưu đãi, hoặc có cơ chế chia sẻ lãi suất cho vay giữa các tổ chức tín dụng”[4].

Năm là, bổ sung tiêu chí “xanh” vào các quy định pháp luật về hoạt động cấp tín dụng như Thông tư số 39/2016/TT-NHNN, Thông tư số 07/2015/TT-NHNN nhằm bảo đảm sự thống nhất giữa pháp luật về bảo vệ môi trường và pháp luật về tài chính - ngân hàng. Mặt khác, các cơ quan có thẩm quyền cũng cần đẩy nhanh việc ban hành quy định pháp luật về hướng dẫn quản lý rủi ro môi trường và xã hội. Đặc biệt, văn bản này cần có điều khoản quy định theo hướng khuyến khích về tỷ lệ dư nợ, huy động vốn; điều chỉnh tỷ lệ quy đổi của khoản dư nợ tín dụng xanh xuống mức thấp hơn khoản tín dụng khác; tăng tỷ lệ nợ xấu nhằm cho phép của ngân hàng cho vay xanh nhiều hơn để khuyến khích.

Sáu là, các ngân hàng thương mại cần xây dựng và ban hành về “Khung tín dụng xanh” phù hợp bám sát 04 tiêu chí của Nguyên tắc Tín dụng xanh 2018 (GLP 2018) với các nội dung cơ bản như mục đích sử dụng vốn vay; quy trình đánh giá và lựa chọn dự án; quản lý sử dụng vốn vay; chế độ báo cáo. Sau khi đã xây dựng được “Khung tín dụng xanh”, các ngân hàng cần một bên thứ ba độc lập đánh giá, xác nhận sự tuân thủ, nhất quán của khung tín dụng vừa xây dựng. Các tổ chức tín dụng cần chủ động nghiên cứu, xây dựng, hoàn thiện hệ thống đánh giá rủi ro môi trường và xã hội trong quy trình thẩm định cấp tín dụng hoặc hoạt động đầu tư, mở rộng sản phẩm dịch vụ nhằm giúp việc đánh giá, đo lường và phân loại các mức độ rủi ro được chính xác, đầy đủ, từ đó, sẽ hạn chế hoặc từ chối các dự án có rủi ro cao, tác động xấu đến môi trường.

Bảy là, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cần tiếp tục nghiên cứu và ban hành quy định về quản lý rủi ro môi trường và xã hội trong hoạt động cấp tín dụng của các tổ chức tín dụng để chi tiết hóa các thông tin về cấp tín dụng xanh, thể chế hóa việc quản lý

rủi ro môi trường và xã hội trong hoạt động cấp tín dụng tại các văn bản pháp lý chuyên ngành. Ngoài ra, Ngân hàng Nhà nước Việt Nam cũng cần nghiên cứu, xây dựng các hướng dẫn thực hiện nguyên tắc ngân hàng xanh của Việt Nam dựa trên cơ sở cam kết của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tại Hội đồng Thống đốc và Bộ trưởng Bộ Tài chính các quốc gia ASEAN (tháng 3/2021) khi ban hành “Nguyên tắc ngân hàng bền vững khu vực ASEAN”./.

ThS. Lê Thị Khánh Hòa

Học viện Hàng không Việt Nam

[1]. Lê Thị Anh Quyên, “Thực trạng tín dụng xanh tại các ngân hàng thương mại Việt Nam”, <https://thitruongtaichinhliente.vn/thuc-trang-tin-dung-xanh-tai-cac-ngan-hang-thuong-mai-viet-nam-40481.html>, truy cập ngày 15/4/2024.

[2]. Trần Linh Huân, Phát triển ngân hàng xanh - Thực trạng và định hướng hoàn thiện chính sách, pháp luật Việt Nam, Tạp chí Luật học, số 7/2019, tr. 44.

[3]. Trần Trọng Phong, Thiều Thùy Hương, “Phát triển dòng tín dụng xanh trong bối cảnh hệ thống ngân hàng đang được “xanh hóa””, [https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/rm/apph/tcnh/tcnh_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV244172&rightWidth=0%25&erWidth=80%25&_afrLoop=](https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/rm/apph/tcnh/tcnh_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV244172&rightWidth=0%25&erWidth=80%25&_afrLoop=65447548278233234#%40%3F_afrLoop%3D65447548278233234%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV244172%26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1d7e04uir7_9)

[65447548278233234#%40%3F_afrLoop%3D65447548278233234%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV244172%](https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/rm/apph/tcnh/tcnh_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV244172&rightWidth=0%25&erWidth=80%25&_afrLoop=65447548278233234#%40%3F_afrLoop%3D65447548278233234%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV244172%26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1d7e04uir7_9)

[26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1d7e04uir7_9](https://www.sbv.gov.vn/webcenter/portal/vi/menu/rm/apph/tcnh/tcnh_chitiet?leftWidth=20%25&showFooter=false&showHeader=false&dDocName=SBV244172&rightWidth=0%25&erWidth=80%25&_afrLoop=65447548278233234#%40%3F_afrLoop%3D65447548278233234%26centerWidth%3D80%2525%26dDocName%3DSBV244172%26leftWidth%3D20%2525%26rightWidth%3D0%2525%26showFooter%3Dfalse%26showHeader%3Dfalse%26_adf.ctrl-state%3D1d7e04uir7_9), truy cập ngày 15/4/2024.

[4]. Diễm Ngọc, “Giải pháp thúc đẩy tín dụng xanh, phát triển kinh tế xanh bền vững”, <https://diendandoanhnghiep.vn/giai-phap-thuc-day-tin-dung-xanh-phat-trien-kinh-te-xanh-ben-vung-213316.html>, truy cập ngày 15/4/2024.

(Nguồn: Tạp chí Dân chủ và Pháp luật Kỳ 1 (Số 404), tháng 5/2024)

Tác giả: