

PHƯƠNG THỨC SỬ DỤNG NĂNG LỰC TÀI CHÍNH CỦA EU TRONG QUÁ TRÌNH CHUYỂN ĐỔI XANH TẠI CÁC QUỐC GIA KHU VỰC ĐÔNG VÀ TRUNG ÂU*

RINGA RAUDLA **, ANETA SPENDZHAROVA **, KAIJA VESKIOJA ****

Quá trình chuyển đổi xanh của Liên minh châu Âu (EU), với trọng tâm là Thỏa thuận Xanh (European Green Deal) là chiến lược toàn diện nhằm biến châu Âu thành châu lục trung hòa carbon vào năm 2050. Chiến lược này tách rời tăng trưởng kinh tế khỏi khai thác tài nguyên, đồng thời thúc đẩy công nghệ sạch, năng lượng tái tạo và kinh tế tuần hoàn. Để đạt được các mục tiêu này, các quốc gia thành viên của EU, đặc biệt là các quốc gia khu vực Đông và Trung Âu (CEE), cần vận dụng các cơ chế tài chính bền vững của EU để tài trợ cho các sáng kiến xanh. Tuy nhiên, việc sử dụng hiệu quả nguồn lực tài chính phụ thuộc lớn vào năng lực chính sách của từng quốc gia, cụ thể là năng lực chính trị, phân tích và điều hành. Các yếu tố này giúp bảo đảm sự bền vững, minh bạch trong phân bổ nguồn lực,

nâng cao chất lượng tăng trưởng kinh tế, đặc biệt trong bối cảnh rủi ro tài chính và biến đổi khí hậu gia tăng.

1. Vai trò của năng lực chính sách trong việc tài trợ cho quá trình chuyển đổi xanh

Chuyển đổi xanh là quá trình phức tạp, đòi hỏi thay đổi toàn diện từ tư duy, thể chế đến công nghệ, nhằm xây dựng nền kinh tế carbon thấp và bền vững, nhưng đang phải đối mặt với nhiều rủi ro về vốn, công nghệ lạc hậu và khung pháp lý chưa đồng bộ. Đây là chiến lược cạnh tranh quốc gia, mang lại cơ hội xuất khẩu và tăng trưởng mới, nhưng cũng tạo ra áp lực lớn về chi phí đầu tư và chuyển đổi quy trình cho doanh nghiệp. Hecló (năm 1974) cho rằng, để giải quyết các vấn đề chính sách phức tạp, chính phủ cần giải mã các vấn đề, tìm kiếm giải pháp và tạo ảnh hưởng, tăng cường quyền lực. Quá trình *giải mã vấn đề* (nhận thức, xác định thách thức) và *tăng cường quyền lực* (nguồn lực, chính sách) trong chuyển đổi xanh có mối quan hệ tương hỗ, chịu ảnh hưởng lớn từ tài chính, công nghệ, khung pháp lý, nhận thức cộng đồng và hợp tác quốc tế. Sự tương tác này tạo ra sức ép buộc doanh nghiệp đổi mới, đồng thời đòi hỏi sự chủ

*Nguồn: *How policy capacities shape the green transition: explaining the use of EU sustainable finance in the EU's Central and Eastern European member states*, *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2025.2502665

** Đại học Công nghệ Tallinn, Estonia

*** Đại học Maastricht, Hà Lan

**** Đại học Công nghệ Tallinn, Estonia

động từ chính phủ. Một yếu tố quan trọng của *giải mã vấn đề và tăng cường quyền lực* ảnh hưởng đến việc phân bổ tài chính cho chuyển đổi xanh là năng lực chính sách.

Năng lực chính sách quyết định chất lượng, hiệu lực và hiệu quả hoạt động của chính phủ trong việc hoạch định và thực hiện các chiến lược phát triển. Năng lực này bao gồm khả năng định hướng chiến lược, đánh giá lựa chọn và sử dụng tri thức khoa học để xây dựng chính sách khả thi, bám sát thực tiễn. Theo học giả McLaren & Kattel (năm 2022) và Kattel & Mazzucato (năm 2018) nhấn mạnh, năng lực chính sách quyết định hiệu quả của chính phủ trong việc huy động, phân bổ và quản lý các công cụ tài chính (thuế, phí, đầu tư công) cũng như danh mục dự án, đặc biệt trong bối cảnh chuyển đổi xanh và phát triển bền vững. Việc nâng cao năng lực này giúp chuyển đổi từ quản lý hành chính sang kiến tạo, tối ưu hóa nguồn lực và giảm thiểu rủi ro đầu tư. Do đó, có thể hiểu, *năng lực chính sách* là tổng hợp kiến thức, kỹ năng, thái độ và nguồn lực cần thiết của con người để thực hiện hiệu quả các chức năng như: Hoạch định, tổ chức thực hiện và đánh giá chính sách.

Năng lực chính sách được định nghĩa là khả năng cốt lõi của chính phủ trong việc thiết kế, triển khai và giám sát các chính sách công, nhằm hiện thực hóa mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập quốc tế. Ba loại năng lực chính của chính sách có ảnh hưởng lớn đến cách các quốc gia tiếp cận quá trình chuyển đổi xanh bao gồm:

Thứ nhất, năng lực chính trị, là khả năng của các chính phủ trong việc xây dựng cơ chế hỗ trợ

chính trị mạnh mẽ đối với các sáng kiến chuyển đổi xanh, tạo ra các khuôn khổ pháp lý và phân bổ nguồn tài trợ cho các dự án bền vững.

Thứ hai, năng lực phân tích, là khả năng của chính phủ trong việc thu thập, xử lý và sử dụng dữ liệu, cũng như tư vấn chuyên gia để ra quyết định dựa trên bằng chứng, đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng chiến lược chuyển đổi xanh. Những chính phủ có năng lực phân tích tốt có thể xây dựng các chiến lược chuyển đổi xanh dựa trên bằng chứng và dự báo chính xác.

Thứ ba, năng lực điều hành, là khả năng của chính phủ trong việc thực thi các chính sách và quản lý các dự án, bao gồm việc phân bổ tài trợ và phối hợp các bên liên quan. Chính phủ có năng lực điều hành tốt có thể triển khai các sáng kiến xanh một cách hiệu quả, theo dõi tiến độ và điều chỉnh khi cần thiết.

Việc tài trợ hiệu quả cho quá trình chuyển đổi xanh đòi hỏi sự phối hợp chiến lược giữa đầu tư công (vai trò dẫn dắt, tạo hành lang pháp lý) và sự tham gia tích cực của các khoản đầu tư tư nhân (nguồn vốn chính). Do đó, ngoài những nỗ lực phối hợp giữa các tổ chức chính phủ, năng lực vận hành tốt cũng đòi hỏi sự phối hợp theo mạng lưới chặt chẽ giữa khu vực công và tư thông qua các tương tác chính thức và không chính thức. Cơ chế phối hợp theo mạng lưới thúc đẩy hợp tác công - tư (PPP) hiệu quả hơn thông qua chia sẻ rủi ro, minh bạch dữ liệu và huy động vốn đa dạng cho chuyển đổi xanh, thay vì mô hình phân cấp dọc, tập trung vào nhà nước. Cách tiếp cận này tạo ra các đòn bẩy tài chính như: Tín dụng xanh, trái phiếu xanh và giảm thiểu rủi ro, khuyến khích tư nhân tham gia, tránh ưu tiên tiếp cận đặc quyền cho khu vực công.

2. Tìm kiếm giải pháp và tăng cường quyền lực về tài chính bền vững tại Estonia và Bulgaria qua lăng kính năng lực chính sách

Các yếu tố tìm kiếm giải pháp và tăng cường quyền lực có vai trò trung tâm trong việc giải thích cách thức các quốc gia này đã phân bổ và sử dụng tài chính bền vững trong khuôn khổ Quỹ Phục hồi và khả năng chống chịu (RRF). Nhóm tác giả lựa chọn phương pháp nghiên cứu trường hợp định tính so sánh để khảo sát cách mà năng lực chính sách đã ảnh hưởng đến việc phân bổ tài chính bền vững từ RRF của EU ở Bulgaria và Estonia. Estonia và Bulgaria đã đối mặt với những thách thức khác nhau trong quá trình chuyển đổi xanh và có những đặc điểm rất khác biệt về năng lực chính trị, năng lực phân tích và năng lực điều hành, từ đó ảnh hưởng đến quyết định tài trợ cho các sáng kiến xanh của EU.

Đáng chú ý Estonia và Bulgaria đã phân bổ tài chính RRF theo hai cách khác nhau. *Thứ nhất*, việc khởi xướng các tương tác mới giữa khu vực công và khu vực tư. Trong khi Chính phủ Estonia sử dụng Kế hoạch phục hồi và chống chịu (RRP) như một cơ hội để phát triển các hình thức quan hệ đối tác công - tư mới, thì Chính phủ Bulgaria chủ yếu phân bổ tài chính RRF cho các công ty nhà nước lớn và áp dụng các đấu thầu công truyền thống như cơ chế chính để thu hút khu vực tư nhân. *Thứ hai*, sự cân bằng giữa các khoản đầu tư “di sản” (bảo tồn văn hóa, lịch sử) và các dự án sáng tạo, định hướng tương lai. Các dự án đầu tư quy mô lớn mang tính “di sản” chiếm ưu thế trong danh sách các khoản đầu tư dự kiến tại Bulgaria, trong khi Chính phủ Estonia lại chủ động thử

thử nghiệm các dự án sáng tạo và định hướng tương lai. Sự khác biệt trong cấu trúc năng lực chính sách giữa hai quốc gia đã góp phần tạo ra những sự khác biệt quan trọng trong cách phân bổ RRF. Nhóm tác giả khẳng định, việc phân bổ tài chính RRF là để định hướng tài trợ cho các khoảng trống về hạ tầng cơ sở và các dự án đầu tư quy mô lớn, mà ngân sách quốc gia của các quốc gia này không đủ khả năng tài chính để đáp ứng.

Năng lực chính trị và quá trình chuyển đổi xanh

Năng lực chính trị được đặc trưng bởi sự ủng hộ mạnh mẽ về chính trị và thể chế đối với mục tiêu chính sách chính (chuyển đổi xanh), đã góp phần vào quá trình *tăng cường quyền lực* mà không làm thay đổi hướng đi tổng thể của tài trợ chuyển đổi xanh trong RRF.

Đối với Estonia

Quốc gia này khẳng định cam kết mạnh mẽ với chuyển đổi xanh thông qua việc thành lập Bộ Khí hậu (năm 2023). Các đảng phái chính như: Đảng Cải cách, Đảng Xã hội dân chủ, và Đảng Estonia 200 đã tích hợp mục tiêu môi trường vào chương trình nghị sự, nhấn mạnh sự đồng thuận chính trị cao. Sự đồng thuận chính trị rộng rãi này đã tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình *tăng cường quyền lực*, ưu tiên các dự án xanh trong RRF, bảo đảm sự phù hợp với các mục tiêu khí hậu của EU. Một trong những lý do chính khiến không có nhiều cuộc thảo luận chính trị gay gắt về các dự án chuyển đổi xanh trong RRF là vì các ưu tiên đã được thảo luận giữa các bộ, ngành chủ chốt trong quá trình chuẩn bị Chiến lược Estonia 2035, diễn ra ngay trước khi soạn thảo RRF. Các mục tiêu

và ưu tiên chính liên quan đến RRP đã được thống nhất trong quá trình tham vấn công khai về Chiến lược Estonia 2035 với sự tham gia của nhiều bên liên quan. Các cuộc thảo luận đã diễn ra trên toàn Estonia trong suốt 2 năm, với khoảng 17.000 người tham gia, và đã đặt ra các mục tiêu dài hạn cho quốc gia này. Quá trình *tim kiếm giải pháp* rộng rãi như vậy đã củng cố *năng lực chính trị* của Chính phủ để ưu tiên chuyển đổi xanh, bảo đảm sự ủng hộ của công chúng đối với tài trợ chuyển đổi xanh trong quá trình soạn thảo RRP; đồng thời, góp phần vào việc lựa chọn các dự án đổi mới có định hướng tương lai trong RRP. Các quyết định đối với RRP được đưa ra dựa trên sự đồng thuận trong liên minh cầm quyền. Tuy phe đối lập không tham gia vào quá trình này, nhưng các đảng đối lập đã tham gia vào các cuộc thảo luận trước đó về Chiến lược Estonia 2035. Điều này góp phần bảo đảm tính nhất quán và sự liên tục cho tài trợ chuyển đổi xanh, ngay cả khi Chính phủ thay đổi vào tháng 1/2021, tạo ra sự đồng thuận rộng rãi hơn. Việc tìm kiếm giải pháp rộng rãi về chuyển đổi xanh thông qua sự tham gia của Chính phủ, hiệp hội và doanh nghiệp giúp xây dựng đồng thuận và năng lực chính trị, tạo nền tảng ổn định cho các quyết định tài trợ dài hạn cho chuyển đổi xanh.

Đối với Bulgaria

Chuyển đổi xanh không phải là ưu tiên của Chính phủ Bulgaria, đặc biệt trong giai đoạn 2020-2021. Các đảng chính trị chính, kể cả các đảng trong Chính phủ đều chỉ chú trọng đến tăng trưởng kinh tế và đầu tư xã hội. Các công cụ tài chính xanh trong RRP của Bulgaria, như trái phiếu xanh và quỹ đầu tư, đóng vai trò then

chốt trong việc hiện thực hóa Thỏa thuận Xanh châu Âu (EGD). Được thông qua vào tháng 1/2020, Chiến lược quốc gia Bulgaria 2030 đặt nền móng cho chuyển đổi kinh tế bền vững, tập trung vào năng lượng tái tạo và giảm phát thải, bất chấp các thách thức về Covid-19 và khủng hoảng chính trị sau đó. Tuy nhiên, cả hành động khí hậu, chuyển đổi xanh và tài chính bền vững đều không được chú trọng nhiều trong Chiến lược quốc gia Bulgaria 2030. Chính phủ Bulgaria đã trình 5 bản dự thảo RRP lên Ủy ban châu Âu (EC) trong giai đoạn 2020-2021. Dự thảo RRP thứ tư (tháng 7/2021) mở rộng tham vấn với các bên liên quan. Song nhìn chung, quá trình chuẩn bị kéo dài và không tuân theo các phương pháp tốt nhất về thiết kế và quản lý chính sách; đồng thời, ưu tiên các dự án phục vụ lợi ích chính trị và “danh sách mong muốn” của các bộ và công ty nhà nước. Chính phủ hiện tại (chính phủ thứ bảy kể từ năm 2019) đang thực hiện các nghĩa vụ dự án RRP đã thỏa thuận với EC nhưng không thể đưa ra một tầm nhìn hay chiến lược dài hạn cho chuyển đổi xanh. Do đó, các ưu tiên chính yếu của RRP là các mục tiêu chính sách kinh tế phát triển quốc gia.

Dự án trọng điểm trong RRP của Bulgaria là đầu tư vào các nguồn năng lượng tái tạo, lưu trữ điện năng và năng lực kết nối điện (1,5 tỷ euro), với Công ty điện lực quốc gia (NEK) và Công ty Điều hành lưới điện quốc gia (ESO) là những bên thụ hưởng chính. Dự án này đại diện cho mô hình điển hình ở Bulgaria: 1) Chủ yếu là các công ty nhà nước tham gia; 2) Dự án có nhiều đặc điểm di sản (di sản văn hóa, thiên nhiên), bao gồm các yếu tố cốt lõi như: Giá trị lịch sử, văn hóa, khoa học hoặc thẩm mỹ, thường được

Tổ chức Giáo dục, Khoa học và Văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO) vinh danh); 3) Dự án tài trợ cho việc nâng cấp và mở rộng hạ tầng cơ sở năng lượng hiện có. Các tổ chức công đoàn và giới chuyên gia của Bulgaria đã đặt câu hỏi về tính khả thi của cam kết gây tranh cãi về chính trị trong RRP, đó là việc đóng cửa các nhà máy điện than Maritsa Iztok vào năm 2026. Thêm vào đó, RRP của Bulgaria có nhiều dự án giao thông mang tính kế thừa, vốn là một phần trong chiến lược đầu tư dài hạn của Chính phủ trước đại dịch Covid-19, chẳng hạn như việc mở rộng các tuyến tàu điện ngầm tại thủ đô Sofia để thúc đẩy khả năng di chuyển trong đô thị. Mặc dù tất cả các dự án hạ tầng năng lượng và giao thông này đều phù hợp với chương trình chuyển đổi xanh của châu Âu, nhưng chúng đồng thời cũng là một phần của chương trình hiện đại hóa hạ tầng cơ sở và phát triển kinh tế quốc gia, vốn có trước cả Thỏa thuận Xanh châu Âu và Chiến lược quốc gia Bulgaria 2030.

Vào năm 2021, Bulgaria đã đứng trước nguy cơ không nhận được tài trợ từ RRF sau khi Chính phủ trung hữu sụp đổ và các cuộc bầu cử sớm được lên kế hoạch. Theo thời gian, chuyển đổi xanh đã trở thành một ưu tiên trong chương trình chính sách của Chính phủ. Chương trình hằng năm của Chính phủ gần đây đã liệt kê việc “thực hiện các cải cách và dự án RRP” là ưu tiên thứ tư, nhưng các nhà phân tích đã chỉ ra rằng, RRP chỉ lấp đầy khoảng trống chiến lược chính sách vì không có chiến lược quốc gia dài hạn về giảm carbon. Nhìn chung, việc ưu tiên chuyển đổi xanh gần đây dường như được thúc đẩy bởi việc thực hiện RRP của quốc gia, được EC định kỳ xem xét.

Năng lực phân tích, kết hợp dữ liệu, chuyên môn sâu và ra quyết định chính sách

Năng lực phân tích - thể hiện qua việc sử dụng tham vấn rộng rãi - đã hình thành quá trình tìm kiếm giải pháp, giải mã vấn đề trong việc phân bổ tài chính cho chuyển đổi xanh.

Đối với Estonia

Quốc gia này có năng lực phân tích mạnh mẽ, thể hiện qua việc tiến hành tham vấn rộng rãi và tìm kiếm tư vấn từ các chuyên gia. Chính phủ Estonia đã sử dụng phân tích tác động kinh tế - xã hội để xác định các ưu tiên chuyển đổi xanh, bảo đảm các dự án được tài trợ qua tài chính bền vững của EU dựa trên cơ sở dữ liệu. Tuy nhiên, do thời gian hạn chế (chỉ một năm) để soạn thảo RRP, mặc dù quá trình này được điều phối bởi Bộ Tài chính, phần lớn các phân tích và lựa chọn ưu tiên các dự án (quá trình tìm kiếm giải pháp) đã được thực hiện bởi các bộ, ngành liên quan, dựa trên các phân tích và nghiên cứu trước đó cho các kế hoạch phát triển quốc gia trong các lĩnh vực và Chiến lược Estonia 2035. Bộ Tài chính Estonia đã tiến hành phân tích tác động kinh tế - xã hội toàn diện đối với RRP, đánh giá kỹ lưỡng các cải cách và đầu tư. Phân tích tập trung vào các ưu tiên như: Chuyển đổi số, hạ tầng số, và phát triển chính phủ điện tử, nhằm đảm bảo hiệu quả kinh tế và xã hội bền vững cho Estonia. Quá trình tham gia của các bộ trong xây dựng RRP có sự khác nhau tùy thuộc vào kiến thức, nghiên cứu và mạng lưới mà mỗi bộ đã có sẵn để phát triển các dự án cụ thể. Chẳng hạn, giới học thuật đã tham gia vào các cuộc thảo luận rộng rãi về các quỹ EU, nhưng đối với RRP, ý kiến chuyên gia phần lớn chỉ được lấy ở giai

đoạn khi nhiều quyết định quan trọng đã cơ bản được định hình. Trong điều kiện thời gian gấp rút, cơ sở thông tin cho RRP vẫn được đánh giá là “đủ” bởi các quyết định chuyển yếu dựa trên các phân tích đã được thực hiện trước đó cho các kế hoạch phát triển ngành, quy trình ngân sách nhà nước và Chiến lược Estonia 2035 đã được đề cập ở trên.

Đối với Bulgaria

Việc hạn chế thu thập và sử dụng tư vấn chuyên gia cùng các cuộc tham vấn không rộng rãi trong quá trình ra quyết định đã khiến một số dự án xanh thiếu căn cứ chiến lược và không được nghiên cứu kỹ lưỡng. Nhóm chuyên gia tham gia quy trình này bị hạn chế, gây ra các quyết định kém hiệu quả. Nhóm chuyên gia thuộc Đơn vị Điều phối Trung ương (Central Coordination Unit - CCU) của Bộ Tài chính Bulgaria đóng vai trò cốt lõi trong việc quản lý, tổ chức, giám sát và thực hiện các sửa đổi đối với RRP quốc gia. Đây là những đơn vị hỗ trợ tương tác giữa Chính phủ Bulgaria và EC về quản lý và thực hiện các quỹ nhận từ ngân sách EU (MFF) và giám sát các cam kết của Quy trình điều phối chính sách châu Âu (European Semester). Trong khi Chính phủ Estonia thực hiện tham vấn rộng rãi với các bên liên quan từ trước khi chuẩn bị RRP, thì Chính phủ Bulgaria chỉ thực hiện tham vấn hạn chế, kéo dài trong một khoảng thời gian ngắn, theo khuyến nghị mạnh mẽ của EC về việc tuân thủ các hướng dẫn. Cuối cùng, vẫn chưa rõ liệu ý kiến của các bên liên quan đã được đưa vào (hoặc không) trong quá trình soạn thảo RRP của Bulgaria.

Người đứng đầu Đơn vị Điều phối Trung ương của Bộ Tài chính Bulgaria Ivan Ivanov cảnh báo,

năng lực hành chính và chuyên môn yếu kém đang cản trở việc chuẩn bị, giám sát các dự án chuyển đổi xanh. Đây là thách thức lớn đối với Bulgaria khi thực hiện cam kết bền vững, do hệ thống quản lý còn nhiều hạn chế trong việc triển khai các dự án phức tạp. Quay lại với quá trình *tìm kiếm giải pháp* về tài chính bền vững, RRP ban đầu của Bulgaria chủ yếu được hình thành, cập nhật và hoàn thiện bởi một nhóm nhỏ các chuyên gia trong bộ máy nhà nước. Hệ quả là, các dự án đầu tư đã được hoạch định từ trước vừa phù hợp với mục tiêu chuyển đổi xanh, vừa đáp ứng nhu cầu hiện đại hóa hạ tầng được ưu tiên, tiêu biểu như: Nâng cấp hạ tầng cơ sở năng lượng quốc gia và mở rộng hệ thống tàu điện ngầm ở Sofia. Các cuộc đối thoại liên tục với EC đã góp phần thúc đẩy Chính phủ Bulgaria đặt chuyển đổi xanh ở vị trí ưu tiên hàng đầu, với trọng tâm năng lượng bền vững và công nghệ sạch. Tuy nhiên, EC lại tỏ ra chưa thực sự bị thuyết phục nhiều bởi cấu trúc danh mục dự án và loại hình đầu tư mà Bulgaria đề xuất. Vai trò của các cơ quan tư vấn trong nước về chính sách xanh tại Bulgaria hiện bị đánh giá thấp và hạn chế. Mặc dù Hội đồng Tư vấn về Thỏa thuận Xanh châu Âu có 45 thành viên, nhưng các ý kiến đề xuất ban đầu của hội đồng này mang lại tác động không đáng kể trong việc hoạch định chính sách.

Năng lực điều hành: Triển khai các dự án chuyển đổi xanh

Đối với Estonia

Quốc gia này đã kết hợp giữa điều phối theo thứ bậc và điều phối qua mạng lưới để thực thi các sáng kiến chuyển đổi xanh. Bộ Tài chính Estonia đóng vai trò chủ chốt trong việc quản lý RRP, đồng thời phối hợp chặt chẽ với các bộ,

ngành và các chuyên gia để triển khai các dự án xanh hiệu quả. Sự cân bằng trong cơ chế phối hợp là yếu tố then chốt giúp tối ưu hóa quá trình xây dựng RRP, tăng cường sự tham gia của các bên liên quan, bảo đảm sự đồng bộ giữa quản lý cấp cao và cấp thấp, đồng thời thúc đẩy các dự án hướng tới tương lai và hợp tác công - tư.

Dựa trên các quy định của RRF và sự tham gia của các nhà hoạch định chính sách, Văn phòng Chính phủ và các đối tác xã hội tập trung củng cố khả năng phục hồi kinh tế - xã hội thông qua các biện pháp cải thiện hạ tầng cơ sở, bảo trợ xã hội, phát triển kỹ năng và chuyển đổi xanh. Sự hợp tác này bảo đảm các biện pháp được thiết kế đúng, bao gồm cả việc thực hiện các cải cách quan trọng và đầu tư xanh/kỹ thuật số. Các bộ, ngành trực tiếp có trách nhiệm soạn thảo các đề xuất của mình và thực hiện các hoạt động tham gia và phân tích cần thiết. Bộ Tài chính cũng rà soát các nguồn quỹ và biện pháp đã có để bổ sung cho lĩnh vực có nhu cầu cao và tránh trùng lặp.

Trong giai đoạn đầu của quá trình phát triển RRP, các bộ, ngành đã xây dựng đề xuất cụ thể của mình cho RRP, và trong giai đoạn thứ hai, các tư vấn bổ sung đã được sử dụng để hợp nhất các dự án thuộc một chủ đề rộng hơn.

Đáng chú ý, với chương trình tăng tốc startup Greentech, do thiếu liên kết sẵn có với lĩnh vực này, bộ phụ trách đã tăng cường làm việc với đại diện ngành và phối hợp với các cơ quan có kinh nghiệm hơn, qua đó củng cố hợp tác với khu vực tư trong triển khai RRP. Việc Estonia tận dụng kinh nghiệm sẵn có với các quỹ nhà nước đã giúp tăng cường hợp tác công - tư trong thực hiện RRP, giúp quy trình đầu tư diễn ra thuận lợi. Sự

chủ động này không chỉ tối ưu hóa các tổ chức sẵn có mà còn củng cố niềm tin, thúc đẩy hiệu quả việc thực hiện các dự án đầu tư.

Đối với Bulgaria

Sự ủng hộ chính trị đối với chuyển đổi xanh tại Bulgaria thường thiếu ổn định và nhất quán, chủ yếu dựa trên phương pháp quản lý theo thứ bậc (top-down) với sự phối hợp yếu kém giữa các bộ, ngành và các bên liên quan. Điều này dẫn đến sự chậm trễ trong việc triển khai các chính sách bền vững và hạn chế sự tham gia hiệu quả của xã hội; giảm hiệu quả trong việc thực hiện các dự án, khi thiếu sự hợp tác giữa các bộ, ngành và các tổ chức ngoài chính phủ. Tại Bulgaria, các chính sách xanh giai đoạn đầu không được ưu tiên, cộng với sự bất ổn chính trị đã làm chậm tiến độ chuyển đổi năng lượng. Mặc dù phụ thuộc lớn vào năng lượng than (hơn 45%, năm 2022), Chính phủ chỉ bắt đầu đẩy mạnh các mục tiêu xanh sau khi có sự thay đổi lãnh đạo vào năm 2023. Xét qua lăng kính năng lực phân tích và năng lực điều hành, “quá trình tìm kiếm giải pháp” ở Bulgaria mang tính cô lập và được vận hành chủ yếu theo cơ chế điều phối thứ bậc từ trên xuống, với Bộ Tài chính Bulgaria giữ vai trò đầu mối. Việc chuyển giao trách nhiệm thực hiện các dự án RRP sang các bộ, ngành chuyên môn như: Bộ Đối mới và Tăng trưởng, Bộ Năng lượng, Bộ Kinh tế và Công nghiệp trong giai đoạn 2022-2023 đã tạo ra cách tiếp cận không đồng nhất. Điều này diễn ra sau giai đoạn chuẩn bị ban đầu khi vai trò của các cơ quan tư vấn bên ngoài mờ nhạt, thời gian họp ít và thiếu minh bạch trong việc xem xét các khuyến nghị.

Quá trình *tăng cường quyền lực* ở Bulgaria

thường diễn ra hỗn loạn và mang tính thứ bậc từ trên xuống. Quá trình *tìm kiếm giải pháp* chuyển đổi xanh hiện nay, đặc biệt trong bối cảnh các yêu cầu khắt khe từ EU, thường diễn ra trong các cộng đồng chuyên gia chuyên biệt. Nhóm này tập trung vào các năng lực phân tích để làm việc với EC về ngân sách và Quy trình điều phối chính sách châu Âu, nhằm tối ưu hóa các quy định. Quá trình *tìm kiếm giải pháp* cô lập này ngày càng nghiêm trọng do các năng lực vận hành phối hợp theo cấp bậc, đã dẫn đến một cơ chế ưu tiên lựa chọn các “dự án di sản”, và chủ yếu dành phần lớn cho các công ty nhà nước có tiếng, chẳng hạn như Công ty Điện lực quốc gia (NEK) cho RRP.

RRP của Bulgaria lần đầu được phê duyệt vào tháng 5/2022 và sau đó được sửa đổi vào tháng 12/2023, với tổng ngân sách 6,185 tỷ EUR, bao gồm 5,69 tỷ EUR từ các khoản tài trợ của RRF và 495 triệu EUR từ Kế hoạch chiến lược của EU (REPowerEU). Đồng thời, việc soạn thảo RRP gặp khó khăn do bối cảnh chính trị bất ổn, với 7 cuộc bầu cử quốc hội liên tiếp diễn ra trong giai đoạn 2019-2024, tạo ra sự gián đoạn trong việc định hình một chiến lược quốc gia nhất quán về chuyển đổi xanh.

3. Phân bổ tài chính bền vững của EU cho Estonia và Bulgaria

Các năng lực chính trị, phân tích và điều hành của chính phủ có tác động sâu sắc đến cách thức phân bổ và sử dụng tài chính bền vững của EU cho quá trình chuyển đổi xanh. Estonia, với sự hỗ trợ chính trị mạnh mẽ, năng lực phân tích và điều phối hiệu quả, đã có thể triển khai thành công các sáng kiến chuyển đổi xanh. Trong khi đó, Bulgaria, với sự thiếu ổn

định chính trị, năng lực phân tích hạn chế và điều phối yếu, đã gặp khó khăn trong việc sử dụng tài chính của EU một cách hiệu quả.

Sự khác biệt trong năng lực chính sách giữa Estonia và Bulgaria đã dẫn đến sự khác biệt trong cách thức phân bổ và sử dụng tài chính bền vững của EU. Bên cạnh đó, Estonia đã tận dụng hiệu quả RRF của EU để tài trợ cho các sáng kiến xanh sáng tạo, tập trung vào các dự án hướng đến tương lai, như: Đầu tư vào công nghệ xanh, năng lượng tái tạo và các quan hệ đối tác công - tư. Phương pháp cốt lõi này đã giúp Estonia khắc phục thiếu sót về hạ tầng cơ sở và thu hút đầu tư bền vững, xây dựng quốc gia số toàn diện (e-Estonia) dựa trên nền tảng công nghệ mở, quản trị điện tử hiện đại (e-Governance) và khung pháp lý tối giản, linh hoạt.

Ngược lại, Bulgaria chủ yếu phân bổ RRF cho các công ty nhà nước lớn và các dự án truyền thống, có ít sự đổi mới trong cách tiếp cận và chủ yếu sử dụng phương pháp đấu thầu công truyền thống. Điều này hạn chế khả năng tương tác sáng tạo giữa khu vực công và tư, làm giảm thiểu khả năng thu hút các sáng kiến xanh đột phá.

4. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Nghiên cứu này nhằm mục đích làm rõ lý thuyết và thực tiễn về cách các quá trình *tìm kiếm giải pháp* và *tăng cường quyền lực* thông qua các năng lực chính sách, có thể định hình các quyết định của chính phủ liên quan đến tài chính cho chuyển đổi xanh. Đồng thời, làm sáng tỏ cách thức các quá trình *tìm kiếm giải pháp* và *tăng cường quyền lực* vận hành thông qua các năng lực chính trị, phân tích và vận

hành để định hình việc phân bổ tài chính cho chuyển đổi xanh của chính phủ. Năng lực chính trị được kỳ vọng sẽ đóng vai trò quan trọng trong các quá trình tăng cường quyền lực đối với tài chính cho chuyển đổi xanh và ảnh hưởng đến các ưu tiên cũng như tính ổn định của nó. Về các quá trình *tìm kiếm giải pháp*, đầu vào phân tích từ các bên liên quan có thể góp phần lựa chọn các dự án chuyển đổi xanh có định hướng tương lai (thay vì chỉ tập trung vào các dự án di sản) và nhấn mạnh sự thay đổi hành vi (thay vì chỉ thay đổi công nghệ). Tương tự, trong năng lực vận hành, cơ chế phối hợp theo mạng lưới được cho là tạo điều kiện thúc đẩy hợp tác công - tư trong tài chính cho chuyển đổi xanh, so với cơ chế phối hợp theo thứ bậc thường ưu tiên khu vực công. Nhóm nghiên cứu đã kiểm tra tính khả thi của các giả thuyết này bằng cách phân tích cách các năng lực chính sách đã ảnh hưởng đến việc phân bổ tài chính bền vững từ RRF ở các quốc gia Trung và Đông Âu, với trọng tâm là Estonia và Bulgaria.

Về các quá trình *tìm kiếm giải pháp và tăng cường quyền lực*, năng lực chính trị là yếu tố quan trọng đã dẫn đến sự khác biệt giữa Estonia và Bulgaria. Do thời gian dành cho việc xây dựng các RRF hạn chế, các quá trình *tăng cường quyền lực* đã đóng vai trò quyết định trong việc định hình việc phân bổ tài chính. Ở Estonia, các mục tiêu chuyển đổi xanh đã được coi là ưu tiên chính sách của cả chính phủ đang cầm quyền và các đảng chính trị lớn ngay cả trước khi triển khai RRF. Ngược lại, ở Bulgaria, chuyển đổi xanh chỉ trở thành một trong những ưu tiên chính của Chính phủ vào năm 2023, khi giai

đoạn thực hiện RRF quốc gia đã đi vào giữa chừng và sau nhiều vòng tham vấn với EC. Sau đó, các quá trình *tìm kiếm giải pháp*, được nghiên cứu thông qua các năng lực phân tích và vận hành, đã đóng góp vào việc phân bổ tài chính bền vững khác biệt giữa hai quốc gia. Trong khi Chính phủ Estonia đã tận dụng RRF như một cơ hội để khởi động các hình thức hợp tác công - tư mới, ví dụ, thông qua việc tạo ra các quỹ đầu tư tập trung vào các nguyên tắc ESG (môi trường, xã hội và quản trị), Chính phủ Bulgaria chủ yếu phân bổ RRF cho các công ty nhà nước lớn và các dự án đầu tư hạ tầng cơ sở “di sản” quy mô lớn, chẳng hạn như mở rộng hệ thống tàu điện ngầm Sofia và nâng cấp, số hóa hệ thống lưới điện quốc gia của Bulgaria (ESO).

Phân tích giữa Estonia và Bulgaria đã cho thấy, các năng lực chính sách đóng vai trò quan trọng trong việc quyết định hiệu quả của các chương trình tài trợ chuyển đổi xanh. Các nghiên cứu trong tương lai có thể mở rộng phạm vi để tìm hiểu các quốc gia CEE khác, từ đó có cái nhìn sâu sắc hơn về mối quan hệ giữa năng lực chính sách và sự thành công của các chương trình tài chính bền vững, cũng như tác động của chúng đến chính sách khí hậu của EU. Việc tăng cường năng lực chính sách tại các quốc gia CEE sẽ giúp cải thiện việc sử dụng tài chính bền vững và thúc đẩy quá trình chuyển đổi xanh hiệu quả hơn, góp phần vào mục tiêu chung của EU trong việc ứng phó với biến đổi khí hậu và hướng tới một tương lai bền vững ■

NGUYỄN VĂN HUY *lược dịch*
AN THỊ THU HÀ *hiệu đính*