

Quy hoạch điện 8: Cần thận trọng với kỳ vọng về nguồn vốn cho điện than

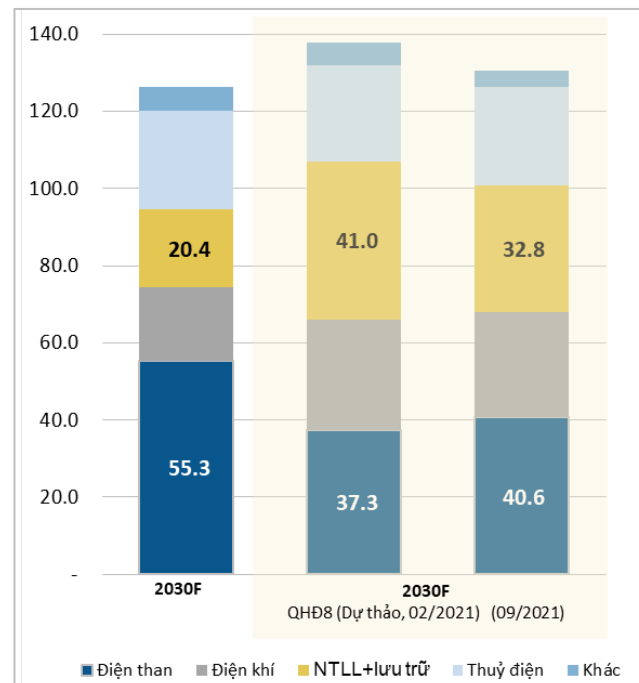
Các xu hướng tài chính toàn cầu đang định hình lại dòng vốn đầu tư vào ngành điện

Báo cáo tóm tắt

Một bản dự thảo mới đây của Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn tới năm 2045 (QHĐ8) đã đưa ra một số sửa đổi có khả năng làm gián đoạn tiến trình chuyển dịch năng lượng đang được thế giới quan tâm theo dõi sát sao tại Việt Nam. Trong một động thái gây nhiều bất ngờ, dự thảo đã tăng mức công suất lắp đặt mục tiêu vào năm 2030 cho nhiệt điện than thêm 3GW so với bản thảo trước đó, lên tổng cộng 40GW, và đến 2035 sẽ triển khai bổ sung thêm 10GW cuối cùng. Đối lại, các nhà quy hoạch đã loại bỏ ra khỏi dự thảo hơn 6GW điện gió dự kiến xây dựng đến năm 2030, trong đó, điện gió ngoài khơi đã hoàn toàn bị đưa ra khỏi kịch bản cơ sở của QHĐ8.

Động thái này là một bước ngoặt bất ngờ trong quá trình xây dựng QHĐ8 suốt năm vừa qua, đặc biệt là trong bối cảnh các chuyên gia quốc tế đều đồng thuận rằng Việt Nam hiện ở vị thế sẵn sàng hưởng lợi từ dòng vốn đầu tư có thể giúp giảm giá thành cho năng lượng tái tạo quy mô lớn. Tuy vậy, các nhà làm chính sách lại đang quay về với chiến lược bổ sung công suất nền dựa vào nhiệt điện than, bất chấp những rủi ro mới về huy động vốn và triển khai dự án. Trong giai đoạn 2016-2020, ngành nhiệt điện than chỉ hoàn thành xây mới 52% lượng công suất đề ra trong quy hoạch, qua đó làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến khả năng cung ứng điện cho nền kinh tế đang trên đà phát triển nhanh chóng của Việt Nam. Đối với các cán bộ quy hoạch ngành điện, bài học từ lần khủng hoảng trước đây vẫn còn đó. Câu hỏi đặt ra lúc này xoay quanh nhận định của các nhà hoạch định chính sách về các xu hướng công nghệ và tài chính đang định hình lại thị trường điện toàn cầu, đặc biệt là sau khi Trung Quốc tuyên bố sẽ ngừng tài trợ vốn cho

Hình 1: QHĐ8 tiếp tục chú trọng điện than
Công suất lắp đặt mục tiêu năm 2030 (đơn vị: GW)



các dự án nhà máy điện than ở nước ngoài.¹ Với lựa chọn bổ sung thêm công suất điện than, Việt Nam đang từ chối các nhà đầu tư vào năng lượng sạch, các doanh nghiệp có uy tín trên thế giới, và có khả năng hoàn thành các dự án điện với mức chi phí cạnh tranh.

Ở giai đoạn này của quá trình phát triển, Việt Nam có quyền lựa chọn cách tiếp cận ít tham vọng trong việc khử cacbon cho nền kinh tế. Tuy vậy, các nhà quy hoạch ngành điện có lẽ đã đánh giá thấp hệ lụy của việc ngành điện trong nước phụ thuộc rất nhiều vào nguồn vốn nước ngoài trong khi các xu hướng mới trên toàn cầu đang định hình lại dòng vốn đầu tư vào ngành này. Cụ thể, một kế hoạch xây dựng thêm một số lượng đáng kể các nhà máy điện than mới sẽ chịu tác động lớn từ các thay đổi chính sách đang siết lại dòng vốn chảy vào các dự án điện than mới mà trước đây từng trông chờ vào các nguồn tài trợ từ các chính phủ và các ngân hàng ở châu Á và Bắc Mỹ.

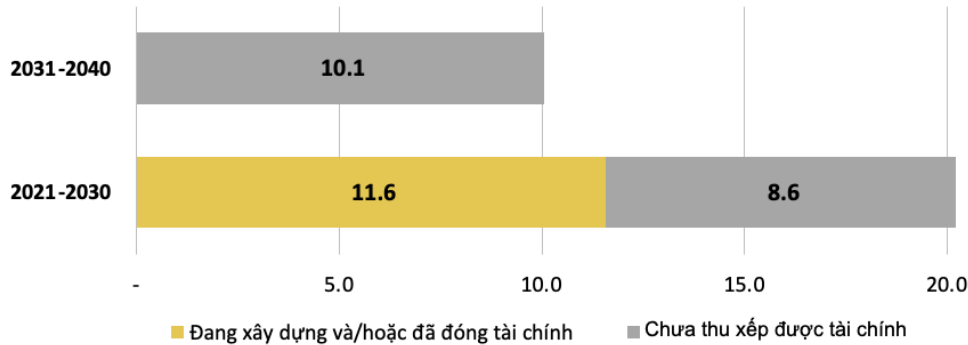
**Trong 30GW công suất
điện than mục tiêu đến
năm 2030, IEEFA ước tính
chưa đến 12GW là có thể
thực hiện được.**

Khi nhìn vào những thay đổi của dòng chảy thị trường vốn, lượng công suất nhiệt điện than dự kiến bổ sung trong thập kỷ tới theo QHĐ8 chắc chắn sẽ rất khó khả thi. Trong số 30GW công suất nhiệt điện than mới này, IEEFA ước tính chỉ có chưa đến 12GW là có thể thực hiện được do thuộc các dự án hiện đã trong quá trình thi công xây dựng hoặc đã đóng tài chính. Gần 19GW công suất còn lại sẽ phải đối mặt với phép thử của những nguyên tắc đầu tư chú trọng hơn đến tác động môi trường mà các nhà đầu tư quốc tế và chính phủ các nước mới ban hành trong thời gian gần đây. Việc các tổ chức tín dụng xuất khẩu của Nhật Bản và Hàn Quốc, cũng như các ngân hàng lớn tại đây, tuyên bố rút khỏi các hoạt động tài trợ dự án điện than ở nước ngoài là những thách thức rất rõ ràng với tham vọng của QHĐ8, nhất là khi điều này trực tiếp mâu thuẫn với những cam kết chính thức được công chúng các nước theo dõi sát sao.

¹ UN News. Trung Quốc hướng đến nền kinh tế cacbon ròng vào năm 2060; Chủ tịch Tập Cận Bình hứa dừng xây nhà máy điện than ở nước ngoài. Ngày 21 tháng 09 năm 2021.

Hình 2: Việt Nam còn 19GW công suất điện than chưa tìm được nguồn vốn tài trợ

Công suất điện than lắp đặt mục tiêu theo giai đoạn (đơn vị: GW)



Nguồn: Dự thảo QHĐ8 (Tháng 09/2021), Ước tính của IEEFA.

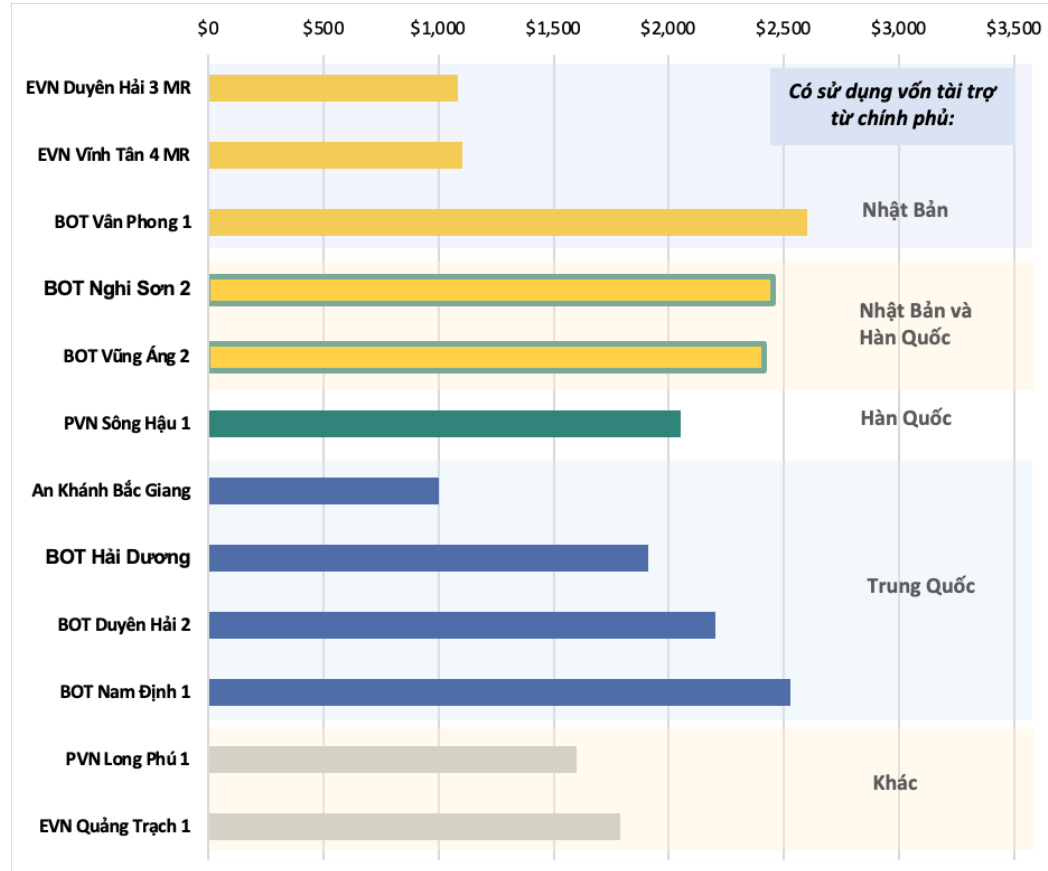
Điểm lại nguồn vốn tài trợ cho nhiệt điện than ở Việt Nam

Giống như nhiều quốc gia đang phát triển khác phụ thuộc nhiều vào nhiệt điện than, ngành điện than của Việt Nam trông cậy rất lớn vào một số nguồn tài chính chủ yếu. Thông qua các tổ chức tín dụng xuất khẩu và các ngân hàng chính sách, chính phủ Nhật Bản, Hàn Quốc, và Trung Quốc đã thực hiện cấp vốn tín dụng có kèm bảo lãnh chính phủ cho các dự án nhiệt điện than ở Việt Nam, thông qua đó hỗ trợ cho các nhà thầu và nhà cung cấp thiết bị của họ. Nguồn tài chính công này là công cụ quan trọng giúp giảm thiểu rủi ro đầu tư, qua đó, hỗ trợ thu hút nguồn vốn thương mại mà các dự án này thường khó tiếp cận một cách độc lập.

Trong số 12 dự án nhà máy nhiệt điện than đã hoàn thành ký kết thoả thuận vay vốn trong giai đoạn 2015-2021, có tới 10 dự án sử dụng nguồn vốn đầu tư công từ Nhật Bản, Hàn Quốc, và Trung Quốc, bất kể chủ đầu tư và cơ cấu sở hữu của các dự án này như thế nào.

Hình 3: Các nhà máy điện than ở Việt Nam phụ thuộc phần lớn vào nguồn vốn hỗ trợ song phương

Các dự án đã đóng tài chính trong giai đoạn 2015-2021, theo tổng vốn đầu tư (đơn vị: triệu USD)



Nguồn: IEEFA tổng hợp.

Ngân hàng Hợp tác Quốc tế Nhật Bản (JBIC) đã rót vốn vào ba dự án BOT (Nghi Sơn 2, Vân Phong 1, Vũng Áng 2) thuộc sở hữu hoặc đồng sở hữu của các doanh nghiệp Nhật Bản, đồng thời cũng đồng tài trợ cho dự án mở rộng nhà máy điện Duyên Hải 3 và Vĩnh Tân 4 của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). Tương tự, Ngân hàng Xuất nhập khẩu Hàn Quốc (KEXIM) cũng rót vốn cho hai dự án BOT là Nghi Sơn 2 và Vũng Áng 2 có chủ đầu tư là Tập đoàn Điện lực Hàn Quốc (KEPCO). Bên cạnh đó, KEXIM cũng cấp gói tín dụng cho dự án nhà máy điện Sông Hậu 1 của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam.

Mặc dù ít được nhắc đến hơn nhưng nguồn vốn từ phía Trung Quốc cũng giữ vai trò không kém quan trọng, đôi lúc là nguồn tài trợ cho các dự án không phải thuộc chủ đầu tư Trung Quốc. Ngân hàng Xuất nhập khẩu Trung Quốc và Ngân hàng Phát triển Trung Quốc đã hỗ trợ cho vay các dự án BOT Hải Dương, Duyên Hải 2 và Nam Định 1, và dự án nhà máy điện độc lập An Khánh Bắc Giang.

Việc phụ thuộc vào nguồn vốn nước ngoài cho thấy các ngân hàng trong nước đã đóng vai trò rất hạn chế trong việc xây dựng các nhà máy điện than ở Việt Nam.

Nguyên nhân đến từ việc các ngân hàng thường bị hạn chế về nguồn vốn dài hạn, lãi suất cho vay cao, và hạn mức cho vay thấp.² Trong một vài dự án có sự tham gia của ngân hàng trong nước, mà hầu hết là bốn ngân hàng quốc doanh, các tổ chức này thường phải hợp tác với nhau để đáp ứng các yêu cầu về hạn mức cho vay theo ngành và hạn mức cho vay doanh nghiệp đơn lẻ. Ví dụ, dự án mở rộng nhà máy Duyên Hải 3 công suất 660MW của EVN chỉ sử dụng 214 triệu USD nguồn vốn trong nước, bằng một phần năm tổng số vốn đầu tư dự án. Phần vốn còn lại được huy động từ JBIC và một liên danh các ngân hàng thương mại Nhật Bản. Dự án điện than gần đây nhất của EVN, dự án nhà máy Quang Trạch 1 công suất 1.200MW, đã đạt được thỏa thuận tài trợ vốn với Ngân hàng Cổ phần Thương mại Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank) chỉ sau khi được sự chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ về việc miễn hạn mức cho vay của ngân hàng với EVN và các đơn vị liên quan, hiện được giới hạn theo luật ở mức 25% vốn tự có của ngân hàng.

Trong thời gian tới, khi nguồn vốn trong nước tiếp tục hạn chế thì xu hướng dòng vốn cho nhiệt điện than toàn cầu cũng sẽ gây thêm trở ngại cho ngành điện Việt Nam. Chính phủ Nhật Bản, Hàn Quốc, và Trung Quốc nhiều năm qua đã phải hứng chịu những chỉ trích gay gắt từ các tổ chức tín dụng, các công ty quản lý tài sản quốc tế và các nhà hoạt động môi trường vì những thành tích nghèo nàn trong công cuộc bảo vệ khí hậu và hỗ trợ xây dựng các nhà máy điện than ô nhiễm tại các nước đang phát triển suốt thập kỷ qua, trong đó có Việt Nam.

Những áp lực nêu trên đã khiến các quan chức cấp cao như tổng thống Hàn Quốc Moon Jae-in, thống đốc JBIC Maeda Tadashi, hay gần đây nhất là chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình, đưa ra tuyên bố rằng họ sẽ ngừng tài trợ vốn cho các dự án điện than mới ở nước ngoài.^{3 4 5} Các ngân hàng thương mại lớn nhất Nhật Bản như Mitsubishi, Sumitomo Mitsui, Mizuho cũng đều đã công bố chính sách thoái vốn khỏi ngành than.

² Ngân hàng Thế giới. [Việt Nam – Huy động tối đa nguồn tài chính để phát triển ngành năng lượng](#). Tháng 12 năm 2018.

³ Reuters. [Tổng thống Moon của Hàn Quốc cam kết chấm dứt tài trợ cho các dự án điện than mới ở nước ngoài](#). Ngày 23 tháng 04 năm 2021.

⁴ Eco-Business. [JBIC trở thành ngân hàng thứ ba của Nhật Bản trong tháng này báo hiệu chuyển dịch khỏi điện than](#). Ngày 24 tháng 04 năm 2021.

⁵ UN News. [Trung Quốc hướng đến nền kinh tế carbon ròng vào năm 2060; Chủ tịch Tập Cận Bình hứa dừng xây nhà máy điện than ở nước ngoài](#). Ngày 21 tháng 09 năm 2021.

**Bảng 1: Danh sách một số tổ chức tín dụng và bảo hiểm châu Á
đã công bố chính sách thoái vốn khỏi ngành than**

Tên định chế tài chính	Loại hình	Quốc gia/Trụ sở chính	Chính sách hạn chế đầu tư vào ngành than/điện than	Cập nhật
Sumitomo Mitsui Banking Corporation (SMBC), công ty con của Sumitomo Mitsui Financial Group (SMFG)	Ngân hàng	Nhật Bản	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới, bất kể loại hình công nghệ nào, bao gồm cả công nghệ trên siêu tới hạn (USC).	05/2021
Mitsubishi UFJ Financial Group (MUFG)	Ngân hàng	Nhật Bản	Không tài trợ vốn cho dự án khai thác mỏ than hoặc nhà máy điện than mới hoặc hiện hành.	04/2021
The Norinchukin Bank	Ngân hàng	Nhật Bản	Siết chặt chính sách tài trợ vốn cho ngành nhiệt điện than.	07/2020
Toho Bank	Ngân hàng	Nhật Bản	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới.	05/2020
Mizuho Financial Group	Ngân hàng	Nhật Bản	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới, và sẽ thoái vốn khỏi tất cả các khoản vay cho ngành than đến năm 2050.	04/2020
Sumitomo Mitsui Trust Bank (SMTB)	Ngân hàng	Nhật Bản	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới.	07/2018
Resona Holdings	Ngân hàng	Nhật Bản	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới.	2019
RHB Bank Bhd	Ngân hàng	Malaysia	Sẽ ngừng tài trợ vốn cho các dự án nhà máy điện than mới từ năm 2022.	06/2021
Malayan Banking Berhad (Maybank)	Ngân hàng	Malaysia	Không tài trợ vốn cho dự án than mới.	05/2021
CIMB	Ngân hàng	Malaysia	Sẽ thoái vốn khỏi các khoản đầu tư vào ngành than trong danh mục vào năm 2040.	12/2020
DBS Bank	Ngân hàng	Singapore	Không tài trợ vốn cho dự án khai thác mỏ than hoặc nhà máy điện than mới.	04/2021
OCBC Bank	Ngân hàng	Singapore	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới.	04/2019
United Overseas Bank (UOB)	Ngân hàng	Singapore	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới.	04/2019
Korea Development Bank (KDB)	Ngân hàng	Hàn Quốc	Không tài trợ vốn cho các dự án nhà máy điện than mới ở nước ngoài, theo chính sách của chính phủ Hàn Quốc.	04/2021
Hana Financial Group	Ngân hàng	Hàn Quốc	Không tài trợ vốn cho các dự án xây dựng nhà máy điện than mới trong và ngoài nước.	03/2021
NongHyup Financial Group	Ngân hàng	Hàn Quốc	Ngừng các khoản đầu tư vào ngành than.	02/2021
Hanwha Group	Bảo hiểm/Tái bảo hiểm	Hàn Quốc	Sáu chi nhánh tài chính trong tập đoàn sẽ không tài trợ vốn cho việc xây dựng các nhà máy điện than, không bảo lãnh việc phát hành trái phiếu của các công ty phục vụ mục đích đặc biệt (SPC) được thành lập để xây dựng nhà máy điện than trong và ngoài nước, và không bảo lãnh việc phát hành trái phiếu đại trà sẽ được sử dụng để tài trợ việc xây dựng nhà máy điện than.	02/2021
Woori Bank	Ngân hàng	Hàn Quốc	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới, không đầu tư vào trái phiếu của các nhà máy điện than đang hoạt động, và rút vốn khỏi các khoản đầu tư vào các nhà máy điện sau khi đáo hạn.	12/2020
Samsung Life Insurance	Bảo hiểm/Tái bảo hiểm	Hàn Quốc	Ngừng các mảng kinh doanh vào ngành than bao gồm đầu tư, xây dựng, và thương mại. Các dự án hiện hành sẽ dần chấm dứt hoặc rút vốn đầu tư. Tuy nhiên, vẫn có thể đầu tư vào doanh nghiệp có <50% doanh thu đến từ các dự	10/2020
Shinhan Financial Group Co., Ltd	Ngân hàng	Hàn Quốc	Sẽ dần thoái vốn khỏi ngành than và cam kết tiến tới phát thải cacbon ròng trong tương lai.	10/2020
KB Financial Group	Ngân hàng	Hàn Quốc	Không tài trợ vốn cho dự án nhà máy điện than mới.	09/2020
DB Insurance	Bảo hiểm/Tái bảo hiểm	Hàn Quốc	Không tài trợ vốn cho các dự án nhà máy điện than mới. Ngừng bảo hiểm cho các nhà máy hiện hành.	06/2021
AIA	Bảo hiểm/Tái bảo hiểm	Châu Á - Thái Bình Dương	Sẽ thoái vốn khỏi vốn chủ sở hữu trực tiếp và lợi tức cố định liên quan đến ngành khai thác mỏ và nhiệt điện than từ cuối năm 2021 (đối với vốn chủ sở hữu) và 2028 (đối với lợi tức cố định); và sẽ không chấp thuận bất kỳ khoản đầu tư mới nào vào các doanh nghiệp liên quan trực tiếp đến khai thác mỏ hoặc phát điện từ than.	03/2021

Nguồn: IEEFA tổng hợp⁶

Ghi chú: Đây là danh sách rút gọn từ bảng tổng hợp của IEEFA gồm hơn 150 tổ chức tín dụng và bảo hiểm toàn cầu đã công bố chính sách thoái vốn khỏi ngành khai thác than đá và/hoặc nhiệt điện than. Dữ liệu tính đến tháng 09/2021.

⁶ IEEFA. Ngành tài chính toàn cầu đang rời bỏ nhiệt điện than. Dữ liệu cập nhật đến tháng 09/2021.

Giới đầu tư toàn cầu đang theo dõi rất sát sao việc chính phủ các nước và các định chế tài chính sẽ thực thi các cam kết rút lui khỏi ngành than như thế nào. Ví dụ, bất kể một dấu hiệu nào cho thấy các tổ chức tài chính của Nhật Bản hay Hàn Quốc đang xem xét miễn áp dụng chính sách trên trong trường hợp các nhà máy nhiệt điện mới được trang bị công nghệ thu hồi và lưu trữ cacbon, có thể dễ dàng trở thành chủ đề tranh cãi. Ngay cả khi điều này được cho phép, các nhà quản lý Việt Nam cũng nên lưu ý rằng các nhà máy điện than được trang bị công nghệ giúp giảm thiểu mức phát thải cacbon ra môi trường chắc chắn sẽ có chi phí và rủi ro vận hành cao, dẫn tới mức giá bán điện cao, ngoài khả năng chi trả của EVN và người tiêu dùng Việt Nam.

Trung Quốc liệu có là nguồn cho vay cuối cùng?

Cho tới gần đây, nhiều nhà phân tích trong nước vẫn mặc định rằng các ngân hàng Trung Quốc và các nhà thầu thiết bị của nước này có thể mang đến nguồn vốn đủ lớn để tài trợ cho các dự án nhiệt điện than ở Việt Nam trong thời gian tới, bù vào khoảng trống mà các đối tác từ Bắc Á để lại. Đây có thể coi là một sự đặt cược đầy rủi ro, và bài phát biểu của chủ tịch Trung Quốc Tập Cận Bình tại Liên Hợp Quốc vào ngày 21 tháng 09 đã đẩy mức độ rủi ro này lên cao hơn.

Tương tự như người đồng cấp Hàn Quốc, ông Tập đã tuyên bố chính thức trên diễn đàn quốc tế rằng Trung Quốc “sẽ không xây thêm nhà máy điện than mới ở nước ngoài” và sẽ tăng cường hỗ trợ các quốc gia đang phát triển xây dựng ngành năng lượng xanh và cacbon thấp.⁷

Mặc dù nội dung chi tiết còn chưa rõ ràng, đây vẫn là một cam kết chính sách có ý nghĩa quan trọng, có khả năng định hướng hoạt động đầu tư tại Trung Quốc và trên toàn cầu.⁸ Tuy vậy, tuyên bố này không hoàn toàn là bất ngờ đối với những nhà quan sát hoạt động đầu tư nước ngoài của Trung Quốc trong những năm gần đây.

**Trung Quốc đã tuyên bố
“sẽ không xây thêm nhà
máy điện than mới ở
nước ngoài”.**

Ngay từ trước phát biểu tại Liên Hợp Quốc, một số động thái gần đây từ phía chính phủ Trung Quốc cũng đã thể hiện sự thay đổi chính sách theo chiều hướng bớt chú trọng các dự án gây hại cho môi trường, thay vào đó quan tâm hơn tới các khoản đầu tư xanh và hài hòa hơn với các tiêu chuẩn quốc tế. Bản “*Hướng dẫn phát triển xanh cho đầu tư và hợp tác nước ngoài*” cập nhật do Bộ Thương mại và Bộ Sinh thái và Môi trường Trung Quốc ban hành tháng bảy vừa qua đã tạo ra kỳ vọng rằng các ngân

⁷ UN News. [Trung Quốc hướng đến nền kinh tế cacbon ròng vào năm 2060; Chủ tịch Tập Cận Bình hứa dừng xây nhà máy điện than ở nước ngoài](#). Ngày 21 tháng 09 năm 2021.

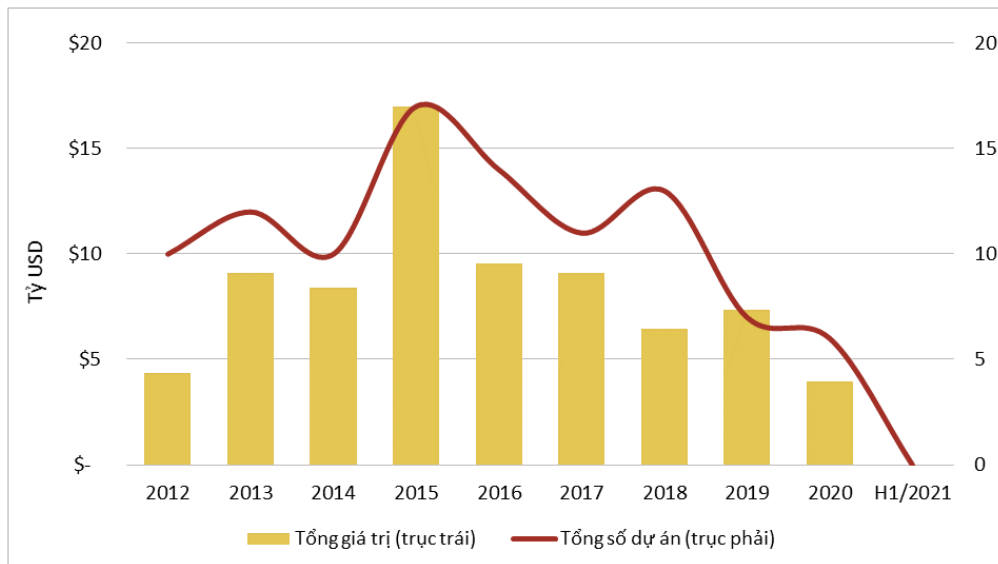
⁸ Chỉ vài ngày sau tuyên bố của ông Tập, Ngân hàng Trung Quốc (Bank of China) đã trở thành ngân hàng quốc doanh đầu tiên đưa ra cam kết ngừng tài trợ các dự án khai thác mỏ và điện than mới ở nước ngoài, với hiệu lực từ tháng 10 năm 2021. Nguồn: South China Morning Post. [Bank of China cam kết ngừng tài trợ cho dự án khai thác than đá và điện than ở nước ngoài](#), Ngày 25 tháng 09 năm 2021.

hàng chính sách và tổ chức tín dụng xuất khẩu của Trung Quốc sẽ có thêm động lực để dịch chuyển dòng vốn sang các dự án xanh hơn, hoặc ít nhất là chuẩn bị cho các quy định đầu tư chặt chẽ hơn trong tương lai.⁹

Các tuyên bố chính sách này đi kèm với các bằng chứng thực tế cho thấy các ngân hàng Trung Quốc đã bắt đầu chuyển hướng khỏi các dự án đầu tư vào ngành than có rủi ro cao, và chính quyền trung ương đang dồn sự tập trung vào các thị trường mới dành cho các nhà cung cấp thiết bị năng lượng tái tạo có giá thành rất cạnh tranh của Trung Quốc. Dữ liệu tổng hợp cho thấy các hoạt động đầu tư vào ngành than và nhiệt điện than nước ngoài của Trung Quốc đã liên tục giảm từ năm 2015, và đặc biệt không có một khoản đầu tư đáng kể nào được thực hiện trong nửa đầu năm 2021.¹⁰ Vào tháng bảy vừa qua, ngân hàng lớn nhất Trung Quốc là Ngân hàng Công Thương Trung Quốc (ICBC) đã tuyên bố rút khỏi dự án điện than trị giá 3 tỷ USD ở Zimbabwe, đánh dấu lần đầu tiên “một ngân hàng Trung Quốc chủ động rút lui khỏi một dự án điện than”.¹¹ Trong một tuyên bố trước công chúng, kinh tế trưởng của ngân hàng này cũng nói rằng ICBC sẽ “xây dựng một lộ trình và khung thời gian để dần thoái vốn khỏi các khoản đầu tư vào ngành than.”¹²

Hình 3: Các dự án đầu tư và xây dựng liên quan đến ngành than của Trung Quốc ở nước ngoài trên đà suy giảm

Tổng giá trị và số lượng của các dự án theo năm



Nguồn: American Enterprise Institute's *China Global Investment Tracker*.

⁹ China Dialogue. *Hướng dẫn mới của Trung Quốc về 'phát triển xanh' có ý nghĩa như thế nào đối với Vành đai và Con đường*. Ngày 18 tháng 08 năm 2021.

¹⁰ American Enterprise Institute. *China Global Investment Tracker*. Tháng 07 năm 2021.

¹¹ Bloomberg. *Ngân hàng lớn nhất Trung Quốc từ bỏ dự án điện than tại Zimbabwe trị giá 3 tỷ USD*. Ngày 30 tháng 06 năm 2021.

¹² South China Morning Post. *Ngân hàng ICBC rút khỏi tài trợ than có phải bước đi hướng tới một con đường và vành đai xanh hơn?* Ngày 13 tháng 06 năm 2021.

Một số dự án điện than lớn tại Việt Nam có thể sẽ bị ảnh hưởng từ các chính sách này của Trung Quốc, bao gồm dự án nhà máy điện Nam Định 1, Sông Hậu 2, An Khánh Bắc Giang, Công Thanh, và Vĩnh Tân 3. Đây là các dự án vẫn đang trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư nhưng có chủ đầu tư hoặc cam kết về vốn vay từ các ngân hàng Trung Quốc.

Cần thêm thời gian để biết thêm chi tiết của chiến lược rút khỏi các dự án điện than ở nước ngoài của Trung Quốc. Các nhà quan sát trên thế giới cũng như các quốc gia từng hưởng lợi từ nguồn vốn tài trợ của Trung Quốc chắc chắn sẽ chờ đợi thông tin chi tiết về các nội dung như ngày hiệu lực của chính sách, mức độ bao phủ và, đặc biệt hơn cả, các trường hợp loại trừ.

Tuy vậy, một điều chắc chắn là, xét từ góc độ địa chính trị, việc đặt kỳ vọng vào Trung Quốc hay bất kỳ một đối tác nào làm nguồn tài trợ cho các dự án gây tranh cãi nhằm đáp ứng mục tiêu an ninh năng lượng quốc gia có thể là một chiến lược có tính rủi ro cao. Với nguồn vốn bị siết chặt, các nhà quản lý cấp cao Việt Nam có thể đặt mình vào vị thế không mong muốn trên bàn đàm phán. Cũng cần phải đặt câu hỏi rằng liệu chính phủ và EVN có sẵn sàng chấp nhận các điều khoản nhượng bộ để đổi lấy việc triển khai các dự án điện than, đặc biệt là khi các chính sách về giảm thiểu phát thải cacbon có thể làm suy yếu các điều khoản tài trợ dự án thông thường.

Nói cách khác, liệu các nhà quản lý có đủ thẩm quyền để bảo vệ các chủ đầu tư dự án khỏi cơ chế trao đổi cacbon mà Việt Nam sẽ triển khai trong thời gian tới, qua đó, hạn chế mức độ hiệu quả của chính sách, hay sẽ chấp nhận trả mức giá điện cao hơn, tương ứng với mức phát thải cacbon của điện than?

Mọi dự định về việc tự triển khai xây dựng các nhà máy điện than cũng cần được xem xét cẩn trọng. Khác với các doanh nghiệp cùng ngành tại Indonesia hay Philippines, EVN không có điều kiện tiếp cận thị trường vốn quốc tế để vay vốn giá rẻ, do mức xếp hạng tín nhiệm quốc gia của Việt Nam còn thấp. Không kém phần quan trọng, các nhà đầu tư quốc tế có thể sẽ không mặn mà hỗ trợ EVN triển khai các dự án điện than khi các giải pháp năng lượng sạch với chi phí cạnh tranh đang sẵn có để khai thác ở Việt Nam.

Lựa chọn hướng đi đúng

Động thái quay trở lại ưu tiên điện than của chính phủ đặt ra câu hỏi: liệu rằng các nhà quy hoạch có nhận thức đúng về bài toán kinh tế mới của quá trình chuyển dịch năng lượng. Áp lực phải giữ được giá điện rẻ là vấn đề dễ hiểu, tuy vậy, có lẽ các nhà quy hoạch QHĐ8 đã lựa chọn cách tiếp cận phổ biến là tập trung vào một danh mục các loại hình nguồn điện hạn hẹp và không còn phù hợp, trong khi lại xem nhẹ các giải pháp ở tầm hệ thống có khả năng đem lại lợi ích kinh tế lâu dài cho người tiêu dùng. Cụ thể, các nhà quản lý đã lựa chọn điện than dựa

**Cần ưu tiên xây dựng
chính sách thúc đẩy thị
trường đem lại nguồn
điện tái tạo với giá thành
cạnh tranh hơn.**

trên giá trị bề nổi (chi phí phát điện thấp) mà bỏ qua các tác động ngoại lai, đồng thời đánh giá thấp các rủi ro đi kèm với việc phát triển và sử dụng nguồn điện có mức phát thải cao này.

Thay vì chú trọng phát triển nguồn điện chạy nền với các nhà máy điện than mới, Việt Nam cần ban hành các chính sách thúc đẩy các nhà đầu tư đem lại nguồn điện tái tạo với giá thành cạnh tranh hơn. Do chưa tiến hành thử nghiệm cơ chế đấu thầu đối với các dự án điện mặt trời, điện gió mới kèm pin lưu trữ, EVN đã chưa thể tiếp cận các phương án nguồn điện sạch, có giá thành cạnh tranh để phát triển hệ thống.

Là một nền kinh tế năng động có tương tác rất lớn với các nhà đầu tư và người tiêu dùng trên toàn cầu, Việt Nam có thể hưởng lợi rất nhiều nếu xây dựng được uy tín trong việc nỗ lực giảm phát thải cacbon. Nguồn tín dụng toàn cầu dành riêng cho phát triển bền vững ngày một dồi dào và có tiềm năng đem lại dòng vốn cần thiết để Việt Nam mở rộng phát triển năng lượng tái tạo và hạ tầng lưới điện để mang lại nguồn điện ổn định với chi phí hợp lý.

Trong năm vừa qua, Việt Nam đã trở thành cái tên được nhắc đến nhiều nhất tại Đông Nam Á, được đánh giá là quốc gia đã đạt được thành tựu vượt bậc trong việc phát triển năng lượng tái tạo. Nhận định chung cho rằng, nếu có những cải thiện trong việc cắt giảm huy động từ các nhà máy điện tái tạo hiện nay cùng những cải cách trong thị trường điện, Việt Nam sẽ có thể huy động được những khoản đầu tư lớn hơn với các điều khoản cạnh tranh hơn.

Với Hội nghị biến đổi khí hậu thứ 26 (COP26) đang đến gần, bản dự thảo lần này của QHĐ8 đặt ra câu hỏi nhức nhối về việc liệu các nhà hoạch định chính sách tại Việt Nam có đang đánh giá đúng đắn các xu thế chính trị và tài chính toàn cầu. Cho tới khi QHĐ8 được chính thức ban hành, vẫn còn một cửa sổ cơ hội để Việt Nam xóa bỏ những hoài nghi này.

Về IEEFA

Viện Kinh tế Năng lượng và Phân tích Tài chính (IEEFA) chuyên nghiên cứu các vấn đề liên quan đến các thị trường, xu hướng và chính sách năng lượng. Sứ mệnh của IEEFA là thúc đẩy quá trình chuyển dịch sang một nền kinh tế năng lượng đa dạng, bền vững và đem lại lợi nhuận. www.ieefa.org

Về tác giả

Thu Vũ

Chuyên viên Phân tích Tài chính Năng lượng Thu Vũ là chuyên gia phân tích chính sách công và rủi ro doanh nghiệp, trong đó tập trung nghiên cứu các thay đổi chính sách trong lĩnh vực năng lượng tái tạo và tiết kiệm điện tại Việt Nam. Bà từng làm việc cho báo Financial Times (Anh) và các công ty tư vấn doanh nghiệp tại châu Á. tvu@ieefa.org

Báo cáo này chỉ phục vụ mục đích thông tin và giáo dục. Viện Kinh tế Năng lượng và Phân tích Tài chính ("IEEFA") không cung cấp tư vấn liên quan đến thuế, pháp lý, đầu tư, sản phẩm tài chính hoặc kế toán. Báo cáo này không có ý định cung cấp, và không nên được sử dụng để phục vụ, các tư vấn về thuế, pháp lý, đầu tư, sản phẩm tài chính hoặc kế toán. Không nội dung nào trong báo cáo này được viết với mục đích tư vấn đầu tư hoặc sản phẩm tài chính, chào hàng hoặc mời gọi chào hàng để mua hoặc bán, hoặc khuyến cáo, ký hậu, hoặc bảo lãnh cho bất kỳ loại chứng khoán, công ty hoặc quỹ nào. IEEFA không chịu trách nhiệm cho bất kỳ quyết định đầu tư hay quyết định nào khác của quý vị. Người đọc hoàn toàn chịu trách nhiệm cho các quyết định đầu tư và nghiên cứu đầu tư của bản thân. Báo cáo này không nhằm trở thành hướng dẫn chung về đầu tư, cũng như không phải là một nguồn của bất kỳ khuyến nghị đầu tư phổ quát hay cụ thể nào. Trừ khi quy cho bên khác, bất kỳ ý kiến nào được đưa ra là ý kiến của chúng tôi ở thời điểm hiện tại. Một số thông tin được trình bày có thể đã được cung cấp bởi các bên thứ ba. IEEFA tin rằng thông tin của các bên thứ ba này là đáng tin cậy và đã kiểm chứng các thông tin này trên các nguồn đại chúng khi có thể, nhưng không đảm bảo tính chính xác, kịp thời hoặc đầy đủ của thông tin; và thông tin hoàn toàn có thể bị thay đổi mà không cần thông báo trước.