

Các chính sách thúc đẩy phát triển điện mặt trời trong chuyển dịch ngành năng lượng ở Việt Nam¹

Trần Minh^(*)

Nguyễn Thị Đào^(**)

Tóm tắt: Trong xu thế chuyển dịch theo hướng phát triển các nguồn năng lượng tái tạo (NLTT) hiện nay, Chính phủ Việt Nam đã có nhiều nỗ lực nhằm thúc đẩy việc sản xuất và sử dụng năng lượng mới như điện gió, điện mặt trời ở tất cả các lĩnh vực công nghiệp, thương mại và sinh hoạt. Sự dịch chuyển từ các nguồn năng lượng hóa thạch sang NLTT đang diễn ra nhanh chóng trong một vài năm trở lại đây như một hướng đi tất yếu. Bài viết phân tích các chính sách đã và đang được triển khai nhằm định hướng sự phát triển điện mặt trời ở Việt Nam, qua đó chỉ ra những mặt làm được, những thách thức và động lực chính sách mới trong bối cảnh tăng cường tỷ phần NLTT để đáp ứng nhu cầu năng lượng trong nước, đồng thời điều tiết nguy cơ “phát triển nóng” ở địa hạt năng lượng mới này.

Từ khóa: Năng lượng tái tạo, Năng lượng mặt trời, Công cụ chính sách

Abstract: In the transition to renewable energy (RE), Vietnamese government has made great efforts to promote the production and consumption of non-conventional sources of energy including wind and solar power across a wide range of industrial, commercial and residential sectors. The fast shift from fossil fuels to RE in the last few years in Vietnam is deemed inevitable. The article attempts to review and analyse on-going policies for solar power in the country, thereby highlighting regulatory achievements, challenges and new dynamics in a new development context of higher proportion of RE to meet higher power demand while better regulating “socked development” in this new energy field.

Keywords: Renewable Energy, Solar Energy, Regulatory Instruments

¹ Bài viết là sản phẩm của Đề tài khoa học độc lập cấp Bộ: “Nghiên cứu các yếu tố ảnh hưởng đến việc sử dụng năng lượng mặt trời hộ gia đình ở Việt Nam” trong khuôn khổ dự án hợp tác TA4949 giữa Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) và Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

^(*) ThS., Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam; Email: tranminhvkt@gmail.com

^(**) ThS., Viện Nghiên cứu Phát triển bền vững Vùng, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.

1. Mở đầu

Việt Nam là quốc gia có nguồn NLTT dồi dào, bao gồm năng lượng mặt trời (NLMT), năng lượng gió, năng lượng sóng, năng lượng địa nhiệt. Tuy nhiên, việc khai thác và sử dụng NLTT hiện tại có nhiều hạn chế. Trong khi đó, các nguồn nhiên

liệu hóa thạch như than, dầu mỏ ngày càng trở nên khan hiếm, việc mở rộng ngành thủy điện đã ở mức tới hạn. Hơn nữa, việc khai thác các nguồn nhiên liệu này gây ảnh hưởng lớn đến môi trường trong cảnh báo nhu cầu năng lượng cho phát triển kinh tế không ngừng tăng. Do đó, việc tìm kiếm,

Bảng 1. Các định hướng chiến lược về phát triển điện mặt trời ở Việt Nam trong khoảng 15 năm trở lại đây

Năm	Văn bản	Nội dung cốt lõi liên quan	Mức độ cụ thể hóa mục tiêu NLMT
2004	Chiến lược phát triển ngành Điện Việt Nam giai đoạn 2004-2010 (Quyết định số 176/2004/QĐ-TTg ngày 05/10/2004)	- Đẩy mạnh nghiên cứu phát triển các dạng năng lượng mới và tái tạo để đáp ứng nhu cầu sử dụng điện, đặc biệt đối với các hải đảo, vùng sâu, vùng xa. - Phát triển các nhà máy sử dụng năng lượng mới và tái tạo. Tận dụng các nguồn năng lượng mới tại chỗ để phát triển cho các khu vực mà lưới điện quốc gia không thể cung cấp được hoặc cung cấp kém hiệu quả, đặc biệt đối với hải đảo, vùng sâu, vùng xa.	Thấp
2007	Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 1855/QĐ-TTg ngày 27/12/2007 của Thủ tướng Chính phủ)	- Đẩy mạnh phát triển nguồn năng lượng mới và tái tạo... để đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, nhất là vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo. - Phân đầu tăng tỷ lệ các nguồn năng lượng mới và tái tạo lên khoảng 3% tổng năng lượng thương mại sơ cấp vào năm 2010, khoảng 5% vào năm 2020, và khoảng 11% vào năm 2050.	Thấp
2011	Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030 (PDPVII) (Quyết định số 1208/QĐ-TTg ngày 21/7/2011 của Thủ tướng Chính phủ)	- Ưu tiên phát triển nguồn điện từ NLTT (điện gió, điện mặt trời, điện sinh khối...) phát triển nhanh, từng bước gia tăng tỷ trọng của điện năng sản xuất từ nguồn năng lượng tái.	Thấp - Không có mục tiêu cụ thể cho NLMT trung và dài hạn
2015	Chiến lược phát triển NLTT của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 (Quyết định 2068/QĐ-TTg ngày 25/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ)	- Phát triển điện mặt trời để cung cấp cho hệ thống điện quốc gia và khu vực biên giới, hải đảo, vùng sâu, vùng xa – những vùng chưa thể cấp điện từ nguồn điện lưới quốc gia, phân đầu mức điện năng sản xuất từ NLMT tăng từ 10 triệu kWh năm 2015 lên khoảng 1.4 tỷ kWh vào năm 2020, khoảng 35.4 tỷ kWh vào năm 2030 và khoảng 210 tỷ kWh năm 2050. - Phát triển các thiết bị sử dụng NLMT để cung cấp nhiệt cho các hộ gia đình; sản xuất công nghiệp, nông nghiệp và dịch vụ. Tổng NLMT cung cấp nhiệt tăng từ 1,1 triệu TOE năm 2020 lên khoảng 3,1 triệu TOE năm 2030 và 6,0 triệu TOE năm 2050.	Cao - Có mục tiêu cho các ngành - Phát triển NLMT hộ gia đình
2016	Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030 (PDPVII) điều chỉnh (Quyết định 428/QĐ-TTg ngày 18/3/2016 của Thủ tướng Chính phủ)	- Đưa tổng công suất nguồn điện mặt trời từ mức không đáng kể hiện nay lên khoảng 850 MW vào năm 2020, khoảng 4.000 MW vào năm 2025 và khoảng 12.000 MW vào năm 2030. - Điện năng sản xuất từ nguồn điện mặt trời chiếm tỷ trọng khoảng 0,5% năm 2020, khoảng 1,6% vào năm 2025 và khoảng 3,3% vào năm 2030.	Cao Cụ thể cho cả nguồn tập trung và nguồn phân tán (áp mái)

Nguồn: Tác giả tổng hợp.

khai thác và sử dụng NLTT ngày càng được quan tâm, đặc biệt là việc sản xuất điện năng từ NLTT. Điều này góp phần đảm bảo an ninh năng lượng, đồng thời giảm phát thải khí cacbonic (CO₂), không gây áp lực dẫn đến biến đổi khí hậu, đảm bảo phát triển bền vững.

Hiện nay, ở Việt Nam, xu hướng chuyển đổi sang NLTT ngày càng rõ nét hơn. Các chiến lược phát triển bền vững và tăng trưởng xanh quốc gia của Việt Nam đều nhấn mạnh yêu cầu xây dựng mô hình tiêu dùng mới thân thiện với môi trường hay một lối sống xanh như một trụ cột lớn. Trong đó, việc nâng cao sử dụng hiệu quả năng lượng truyền thống, phát triển NLTT sẽ là trọng tâm trong quá trình chuyển đổi xanh này.

Trước yêu cầu chuyển sang các nguồn điện bền vững hơn, Chính phủ đã chú trọng hơn đến phát triển NLTT và ban hành hàng loạt quy định, chính sách nhằm quản lý và thúc đẩy phát triển NLTT (Xem bảng 1). Chẳng hạn như Luật Điện lực khuyến khích đầu tư cho NLTT (2012), Chiến lược phát triển ngành điện tái tạo (2015), Điều chỉnh Quy hoạch Phát triển Điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030. Trong giai đoạn 2017 đến nửa đầu năm 2019, Việt Nam đã chứng kiến sự ra đời của hàng loạt chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển của NLTT, đặc biệt là NLMT. Thị trường sau đó đã phản ứng hết sức tích cực với những thay đổi chính sách đó. Bài viết phân tích và đánh giá các công cụ chính sách đã và đang được thực hiện tại Việt Nam ở nhiều cấp độ khác nhau (quy hoạch, chiến lược, quyết định...) và ở hai góc độ chính là kinh tế và thông tin tuyên truyền... để thúc đẩy phát triển NLTT nói chung và NLMT nói riêng.

2. Các định hướng chiến lược cho phát triển năng lượng tái tạo và năng lượng mặt trời

Trong những năm qua, Đảng và Nhà nước đã đặc biệt quan tâm đến việc phát triển NLTT, trong đó có chính sách phát triển NLMT. Nghị quyết Đại hội IX của Đảng xác định định hướng phát triển NLTT: “Ưu tiên phát triển các nguồn năng lượng mới và NLTT như: điện mặt trời, thủy điện”... “Nghiên cứu phát triển các dạng năng lượng mới và tái tạo để đáp ứng cho nhu cầu sử dụng năng lượng, đặc biệt đối với hải đảo, vùng sâu, vùng xa” (*Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX Đảng Cộng sản Việt Nam*, 2015).

Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách khuyến khích phát triển NLTT, đề ra mục tiêu sử dụng NLTT và hướng đến một thị trường điện cạnh tranh với nguồn đầu tư và mô hình kinh doanh đa dạng. Bên cạnh đó, Chính phủ cũng chủ trương phát triển năng lượng sạch, NLTT để tăng cường năng lượng quốc gia; đồng thời hợp tác quốc tế, huy động nguồn lực khai thác và sử dụng NLTT, lồng ghép chương trình phát triển NLTT với các chương trình phát triển kinh tế-xã hội khác. Hiến pháp năm 2013 nêu rõ: “Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, NLTT” (Khoản 2, Điều 63).

Liên quan đến phát triển nguồn điện sử dụng NLTT như điện mặt trời hay một số loại năng lượng khác, Quốc hội đã ban hành Luật Điện lực năm 2004 và Luật Điện lực năm 2012 bổ sung, sửa đổi một số điều của Luật Điện lực năm 2004. Điều 4, khoản 1 của Luật Điện lực năm 2012 quy định: “Phát triển bền vững trên cơ sở khai thác tối ưu mọi nguồn lực, đáp ứng nhu cầu điện năng phục vụ đời sống nhân dân và phát triển kinh tế-xã hội, góp phần bảo đảm an

ninh quốc phòng và an ninh năng lượng”, “Đẩy mạnh việc khai thác và sử dụng các nguồn NLTT để phát triển”. Điều 16, khoản 1, Luật Đầu tư năm 2014 quy định cơ chế chính sách ưu đãi để phát triển NLTT nói chung và điện mặt trời nói riêng. Theo đó, việc đầu tư sản xuất năng lượng mới, năng lượng sạch, NLTT thuộc ngành nghề ưu đãi đầu tư.

Nhằm hiện thực hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược phát triển NLTT quốc gia của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn 2050¹, khuyến khích việc phát triển và sử dụng năng lượng mới, có cơ chế hỗ trợ tài chính cho nghiên cứu sản xuất thử nghiệm và xây dựng mô hình thí điểm NLTT, miễn thuế nhập khẩu, thuế sản xuất và lưu thông máy móc, thiết bị, phụ tùng phục vụ phát triển NLTT. Chiến lược cũng nêu rõ quan điểm phát triển đồng bộ và hợp lý hệ thống năng lượng bao gồm điện, dầu, khí, than, năng lượng mới và tái tạo; trong đó quan tâm phát triển năng lượng sạch, năng lượng mới và tái tạo.

Các văn bản định hướng chiến lược lớn về NLTT, NLMT được tổng hợp ở bảng 1 cho thấy, mục tiêu phát triển điện mặt trời đã được điều chỉnh dần theo hướng ngày càng cao và cụ thể hơn cho từng ngành, từng khu vực ưu tiên. Đặc biệt là điện mặt trời phân tán (áp mái) đã được đưa vào như một mục tiêu phát triển chiến lược.

3. Các chính sách thi hành liên quan đến năng lượng mặt trời

Trong thời gian gần đây, Chính phủ Việt Nam đã tác động đến quá trình chuyển dịch năng lượng sạch theo các hướng chính sau: (i) Chính sách vĩ mô: hình thành thị

trường NLTT; (ii) Chính sách kinh tế: hỗ trợ, ưu đãi bằng giá, phí, thuế...; (iii) Chính sách nâng cao nhận thức, thông tin - tuyên truyền. Trong đó, dễ nhận biết và nổi bật nhất là nhóm chính sách thứ hai.

Năm 2017 là mốc thời gian quan trọng trong việc triển khai các chính sách thúc đẩy điện mặt trời ở Việt Nam với Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg ngày 11/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế khuyến khích phát triển các dự án điện mặt trời tại Việt Nam. Để cụ thể hóa quyết định này, Bộ Công Thương đã ban hành Thông tư số 16/2017/TT-BCT ngày 12/9/2017, hướng dẫn chi tiết các quy định về phát triển dự án và hợp đồng mua bán điện mẫu áp dụng cho các dự án điện mặt trời nổi lưới hoặc điện NLMT hòa lưới. Thông tư quy định cụ thể về: (i) Quy hoạch và phát triển dự án điện NLMT; (ii) Giá bán điện của các dự án điện NLMT nổi lưới và dự án điện mặt trời mái nhà; (iii) Hợp đồng mua bán điện mẫu áp dụng cho các dự án điện mặt trời nổi lưới và lắp trên mái nhà; (iv) Quy định trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan. Việc ban hành Thông tư đã giúp minh bạch thủ tục đầu tư phát triển điện mặt trời, thúc đẩy đầu tư điện mặt trời, bổ sung công suất điện cho hệ thống điện, tăng tỷ trọng NLTT trong tương lai, hạn chế phụ thuộc nguồn năng lượng hóa thạch, đảm bảo an ninh năng lượng, giảm phát thải khí nhà kính, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững.

Về cơ bản, các cơ chế hỗ trợ cụ thể cho NLTT tại Việt Nam là sự kết hợp giữa ưu đãi tài chính, ưu đãi thuế và hỗ trợ giá thị trường, bao gồm: i) Trợ cấp thông qua Quỹ bảo vệ môi trường Việt Nam (VEPF) và miễn phí bảo vệ môi trường; ii) Giá chi phí tránh được (ACT); iii) Giá mua điện ưu đãi (FIT); và iv) các ưu đãi khác về quyền sử

¹ Được ban hành theo Quyết định số 1855/QĐ-TTg ngày 27/12/2007 của Thủ tướng Chính phủ.

dụng đất, tiếp cận vốn ưu đãi, miễn thuế, cho vay và cung cấp tín dụng để đầu tư thông qua Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) và các quy định như hợp đồng mua bán điện (SPPA) (Tran Minh, Trinh Thi Tuyet Dung, 2017).

Nhóm công cụ chính sách kinh tế

Nhận thức được tầm quan trọng, lợi thế và lợi ích của các nguồn NLTT trước nhu cầu tiêu thụ điện ngày càng tăng phục vụ phát triển kinh tế (với sự gia tăng tiêu thụ điện hàng năm từ 10-15%), gần đây Chính

tài trợ giá hay trợ cấp. Trong các hình thức ưu đãi, nổi bật nhất là thông qua giá mua điện nổi lưới ưu đãi (FIT) với mức giá mua ưu đãi cao nhất trên 1kWh dành cho NLMT là 2.086 đồng/kWh (tương đương 9,35 US cent) và điện gió trên biển là 2.223 đồng/kWh (tương đương 9,8 US cent/kWh) (Xem bảng 2).

Về nguyên tắc, các tổ chức, cá nhân tham gia phát triển năng lượng sạch, tái tạo được hỗ trợ ưu đãi về thuế, vốn, đất đai để xây dựng cơ sở sản xuất sử dụng NLTT, năng lượng sạch thân thiện với môi trường là các ưu đãi ngoài giá. Chẳng hạn, các thành phần kinh tế khác nhau cũng được tạo điều kiện đầu tư phát triển sử dụng NLTT không gây ô nhiễm môi trường, đặc biệt ở khu vực nông thôn, miền núi, hải đảo và khuyến khích đầu tư xây dựng mạng lưới điện hoặc các trạm phát điện sử dụng NLTT.

Bảng 2. Tổng hợp các cơ chế ưu đãi dành cho NLTT ở Việt Nam (bao gồm NLMT)

Cơ chế ưu đãi	Thủy điện nhỏ	Điện gió	Điện mặt trời	Sinh khối	Điện rác
Trợ cấp từ VEPP	•	•	•	•	•
ACT	•				
FIT ⁽¹⁾		•	•	•	•
Các ưu đãi ngoài giá khác	•	•	•	•	•

Nguồn: Tran Minh, Trinh Thi Tuyet Dung, 2017.

phủ Việt Nam đã xem xét việc nghiên cứu, khảo sát, khuyến khích và hỗ trợ các nhà đầu tư cả trong và ngoài nước, đầu tư vào các dự án NLTT thông qua công cụ hỗ trợ,

Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg ngày 11/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế khuyến khích phát triển các dự án điện mặt trời tại Việt Nam² cho thấy quan điểm của Nhà nước về việc ưu đãi cho các nhà đầu tư kinh doanh, dự án sử dụng năng lượng điện mặt trời. Cụ thể, các nhà đầu tư được hưởng mức ưu đãi đầu tư trong các vấn đề liên quan như sau:

(i) Ưu đãi về vốn đầu tư và thuế, theo đó các tổ chức cá nhân tham gia đầu tư phát

¹ Giá điện nổi lưới ưu đãi (Feed-in-tariff - FIT) cho NLTT cụ thể được quy định trong các văn bản như sau: 1.928-2.233 đồng/kWh (tương đương 8,5-9,8 US cent/kWh) đối với năng lượng gió (Quyết định số 39/2018/QĐ-TTg ngày 10/9/2018 của Thủ tướng Chính phủ), 1.532-2.114 đồng/kWh (tương đương 7,28-10,05 US cent/kWh) đối với năng lượng từ xử lý chất thải rắn (Thông tư số 32/2015/TT-BCT ngày 08/10/2015 của Bộ Công thương), 1.220 đồng/kWh (tương đương 5,8 US cent/kWh) đối với năng lượng sinh khối (Quyết định số 24/2014/QĐ-TTg ngày 24/3/2014 của Thủ tướng Chính phủ) và 2.086 đồng/kWh (tương đương 9,35 US cent/kWh) cho năng lượng mặt trời (Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg ngày 11/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ).

² Năm 2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 02/2019/QĐ-TTg ngày 08/01 sửa đổi, bổ sung một số điều của Quyết định số 11/2017/QĐ-TTg ngày 11/4/2017 của Thủ tướng Chính phủ về cơ chế khuyến khích phát triển các dự án điện mặt trời tại Việt Nam.

triển các dự án điện mặt trời được huy động vốn hợp pháp từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật hiện hành; được miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu để tạo lập các tài sản cố định, thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành về thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu phục vụ sản xuất của dự án là nguyên liệu, vật tư, bán thành phẩm trong nước chưa sản xuất được.

(ii) Ưu đãi về đất đai: các dự án đầu nối lưới điện mặt trời được miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất đai, tiền thuê mặt nước theo quy định của pháp luật hiện hành áp dụng cho các dự án ưu đãi đầu tư; tạo điều kiện thuận lợi nhất trong việc thu xếp quỹ đất để các chủ đầu tư có thể thực hiện các dự án điện mặt trời, đồng thời các biện pháp bồi thường, hỗ trợ giải phóng mặt bằng được thực hiện theo quy định của pháp luật hiện hành về đất đai.

Quyết định số 130/2007/QĐ-TTg ngày 02/8/2007 của Thủ tướng Chính phủ về một số cơ chế, tài chính đối với dự án đầu tư theo cơ chế phát triển sạch xem xét các dự án NLMT và năng lượng gió như là các dự án theo cơ chế phát triển sạch. Do vậy, các dự án còn nhận được trợ cấp từ Nhà nước thông qua Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam cho sự chênh lệch giữa chi phí thực tế đầu vào và giá bán điện theo thỏa thuận trong hợp đồng để cung cấp năng lượng được tạo ra.

Thông tư số 16/2017/TT-BCT ngày 12/9/2017 của Bộ Công thương về cơ chế khuyến khích miễn thuế, trợ cấp cho việc sử dụng NLMT trong phát triển dự án điện NLMT cũng nêu cụ thể tại các phụ lục ban hành kèm theo những điểm như: (i) Nội dung đề án quy hoạch phát triển điện mặt trời cấp tỉnh; (ii) Hợp đồng mua bán điện

mẫu áp dụng cho các dự án điện mặt trời nối lưới; (iii) Hợp đồng mua bán điện mẫu áp dụng cho các dự án điện NLMT mái nhà. Ngoài ra, nhà đầu tư, nhà thầu xây lắp các dự án điện NLMT còn được hưởng các ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế nhập khẩu thiết bị điện mặt trời, miễn giảm tiền sử dụng đất, tiền thuê đất,... theo các quy định hiện hành về đầu tư.

Gần đây nhất, Bộ Công thương ban hành Quyết định số 2023/QĐ-BCT ngày 05/7/2019 về Chương trình thúc đẩy phát triển điện mặt trời áp mái tại Việt Nam giai đoạn 2019-2025 với kỳ vọng có thêm khoảng 100.000 hộ gia đình tham gia. Chương trình hướng đến mục tiêu hỗ trợ thực hiện Chiến lược quốc gia về phát triển NLTT thông qua giải pháp về phát triển thị trường công nghệ điện mặt trời trên mái nhà tại Việt Nam và khuyến khích các tổ chức cá nhân đầu tư vào lĩnh vực này. Với cơ chế trợ cấp, mỗi hộ gia đình có thể được hỗ trợ từ 3-10 triệu đồng khi lắp đặt hệ thống tại gia đình (Bộ Công thương, 2019).

Các công cụ chính sách phi kinh tế

Bên cạnh việc sử dụng các cơ chế ưu đãi về kinh tế, các công cụ về phổ biến kiến thức, nâng cao nhận thức, phổ biến tuyên truyền cũng được nhấn mạnh trong các định hướng chiến lược (Xem bảng 1), các chương trình nâng cao nhận thức, vận động tuyên truyền cũng được thực thi nhằm vào: i) khu vực có khó khăn về kết nối điện năng như ở vùng sâu, vùng xa, biên giới, hải đảo; ii) nhóm người sử dụng/nhà đầu tư NLMT phân tán; iii) lồng ghép sử dụng năng lượng mới và tái tạo vào chương trình tiết kiệm năng lượng và các chương trình mục tiêu quốc gia khác như chương trình điện khí hóa nông thôn, trồng rừng, xóa đói giảm nghèo, nước sạch, vườn ao chuồng (VAC). Mục tiêu là nhằm khuyến

khích người dân và các hộ gia đình đẩy mạnh tiết kiệm điện và sử dụng NLMT như một nguồn thay thế khả thi. Các công cụ này chủ yếu được thực hiện dưới dạng các chương trình, dự án ở cấp độ địa phương, ngoài Quyết định số 2023/QĐ-BCT ngày 05/7/2019 của Bộ Công thương áp dụng ở phạm vi toàn quốc.

Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) cũng triển khai nhiều hoạt động, chương trình tuyên truyền, quảng bá đến người dân, các hộ gia đình sử dụng NLMT, tiêu biểu là “Chương trình quảng bá bình đun nước nóng bằng NLMT”. Chương trình này được EVN triển khai thực hiện theo Chương trình Mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (do Bộ Công thương phát động) với mức hỗ trợ về kinh phí là 77 tỷ đồng, trong đó đối tượng và quy mô hỗ trợ bao gồm các hộ gia đình có quy mô nhỏ, dung tích 120-250 lít, được hỗ trợ 1 triệu đồng/bộ và các bệnh viện, nhà trẻ mẫu giáo, trường học, nhà hàng, khách sạn có quy mô công nghiệp, dung tích 500 lít trở lên, được hỗ trợ 1 triệu đồng/200 lít (<https://evn.com.vn/d6/news/Chuong-trinh-quang-ba-su-dung-binh-nuoc-nong-nang-luong-mat-troi-cua-EVN-Can-phoi-hop-thong-nhat-va-dong-bo-6-18-5120.aspx>).

Chương trình này đã có tác động đáng kể, mang lại nhiều hiệu quả thiết thực và có tác dụng kích cầu thị trường bình nước nóng NLMT ở Việt Nam. Khi kết thúc chương trình này cho giai đoạn 2011-2015, tính đến đầu năm 2016, cả nước đã có khoảng 700.000 bình nước nóng NLMT đang tiêu thụ trên thị trường, góp phần cắt giảm công suất đỉnh, tiết kiệm 1 tỷ kWh tương đương với 1600 tỷ đồng/năm (<http://tietskiemnangluong.vn/d6/news/Chuong-trinh-ho-tro-lap-dat-binh-nuoc-nong-NLMT-cua-EVN-Ich-nuoc-loi-nha>

-111-135-7545.aspx). Ngoài ra, Chương trình còn có ý nghĩa về bảo vệ môi trường và phát triển kinh tế-xã hội của đất nước, góp phần hoàn thành Chương trình Mục tiêu quốc gia về sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả của Chính phủ.

Các chính sách ưu đãi gần đây về điện mặt trời áp mái đã kích thích sự quan tâm của nhóm người tiêu dùng cuối cùng là các hộ gia đình/doanh nghiệp nhỏ đối với: i) nhận thức về hiệu quả năng lượng; ii) hiệu quả kinh tế từ việc đầu tư điện mặt trời; iii) chuyển đổi vai trò của người tiêu dùng thành người sản xuất trong lĩnh vực NLMT. Một số địa phương đi đầu như thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng... đã tích cực trong việc triển khai quảng bá, hỗ trợ người dân trong việc lắp đặt và sử dụng điện mặt trời áp mái¹. Đây là công cụ hỗ trợ hữu hiệu cho các chính sách ưu đãi kinh tế làm trụ cột.

4. Một số thách thức chính sách

Mặc dù các chính sách được đưa ra mang tính ưu đãi cao để phát triển điện mặt trời hay NLTT nói chung, tuy nhiên, vẫn còn tồn tại một số rào cản ở cả phía cung và phía cầu mà nhà đầu tư và người sử dụng điện phải đối mặt. Cụ thể là:

i) Hiện nay, Việt Nam chưa chính thức thực hiện điều tra toàn diện, nghiên cứu, hoặc đánh giá về tiềm năng của NLMT hay năng lượng gió tại Việt Nam làm căn cứ cho việc quy hoạch và dự án đầu tư (Nguyễn Cảnh Nam, 2018). Điều này gây khó khăn cho cả các nhà hoạch định chính sách và nhà đầu tư tiềm năng khi tìm kiếm

¹ Theo số liệu từ EVN thành phố Hồ Chí Minh, tính đến tháng 7/2019, toàn thành phố đã có hơn 3.100 khách hàng lắp điện mặt trời trên mái nhà, tổng công suất 37,61MWp. Trong số này, có hơn 2.800 khách hàng đã nối lưới đăng ký bán điện dư dùng cho ngành điện (Theo: Minh Thi, 2019).

cơ hội đầu tư. Các mục tiêu chiến lược phát triển cho NLTT cũng tính gộp các dạng năng lượng khác nhau như điện gió, điện mặt trời, sinh khối, thủy lợi nhỏ.

ii) Việt Nam chưa có một khuôn khổ pháp lý gắn kết các chính sách liên quan các dự án NLMT hay năng lượng gió; chưa có quy hoạch và chính sách thống nhất từ Trung ương đến địa phương¹. Điều này dẫn tới sự bất đồng về mục tiêu, cách thức thực hiện chiến lược, chẳng hạn, mục tiêu phát triển NLMT ở Quy hoạch điện VII điều chỉnh năm 2016 khác so với Chiến lược phát triển NLTT của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050 được phê duyệt theo Quyết định số 2068/2015/QĐ-TTg ngày 25/11/2015 của Thủ tướng Chính phủ (Xem bảng 1).

iii) Chưa có sự cân bằng giữa các công cụ chính sách đối với NLMT khi chỉ tập trung vào tăng trưởng bằng ưu đãi giá. Việc bùng nổ phát triển NLTT như điện gió và điện mặt trời trong thời gian qua cho thấy sự bị động về quy hoạch hạ tầng. Việc gấp rút phải đóng điện trước ngày 30/6/2019 để hưởng mức giá ưu đãi đối với điện mặt trời đã khiến số lượng nhà máy điện nổi lưới tăng lên đột biến², đồng thời xuất hiện các điểm nghẽn về khả năng nổi lưới, hay phát triển vội vã ở một số địa

phương. Phản ứng chính sách về giá mua điện, sửa đổi quy hoạch để cân đối cung cầu... hiện nay còn chậm, chưa đáp ứng kỳ vọng của nhà đầu tư. Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2021-2030, tầm nhìn đến 2050 đang được xây dựng cần khẳng định hơn nữa vai trò của NLTT, điện mặt trời khi các nguồn NLTT đã có thể cạnh tranh sòng phẳng với các nguồn năng lượng hóa thạch.

iv) Về vai trò vận động - tuyên truyền, có thể thấy các chương trình về NLTT ở nước ta thời gian vừa qua nhận được sự quan tâm từ nhiều phía như Chính phủ, khu vực tư nhân và hộ gia đình. Các giải pháp thông tin, truyền thông về điện mặt trời, đặc biệt để khuyến khích mặt cầu đã được triển khai nhưng còn độ trễ về hiệu quả. Sự tham gia của doanh nghiệp và dân cư như nhóm tiêu dùng cuối cùng còn chưa đáp ứng kỳ vọng. Việt Nam hiện chỉ có khoảng 10 tổ chức cung cấp các dịch vụ năng lượng ESCO (Energy Service Company). Ngoài ra, việc thiếu các thông tin về thiết bị, hiệu suất sử dụng, tiêu chuẩn, quy chuẩn về thiết bị điện mặt trời... cùng những rào cản cũng hạn chế hiệu quả của việc vận động, tuyên truyền.

5. Kết luận

Dự báo về mức tiêu thụ năng lượng trong tương lai cho thấy, Việt Nam sẽ cần phải đảm bảo nguồn năng lượng mới để duy trì tăng trưởng kinh tế. Nhà nước đã có những động thái tích cực cam kết cho sự phát triển năng lượng gió và mặt trời trong thời gian dài thông qua các định hướng chiến lược của Đảng và Nhà nước. Hàng loạt các văn bản chính sách của Chính phủ và các bộ ngành đã triển khai định hướng phát triển ngành năng lượng Việt Nam, trong đó có định hướng phát triển ngành NLTT. Những chính sách này đang dần dần

¹ Một số tỉnh (Thanh Hóa, Lào Cai) và vùng (vùng đồng bằng, trung du Bắc bộ, vùng Trung bộ) đã triển khai xây dựng quy hoạch NLTT. Tuy nhiên, các vướng mắc về việc thực hiện và triển khai Luật Quy hoạch 2017 và Nghị định hướng dẫn luật Quy hoạch 2019 cũng ảnh hưởng không nhỏ đến quy hoạch NLTT quốc gia.

² Theo EVN, trong nửa đầu năm 2019, đã có 89 nhà máy điện mặt trời được đưa vào vận hành so với con số 3 nhà máy của cả năm 2018 (<https://www.evn.com.vn/thu-vien-video/Hoi-nghi-van-hanh-cac-nha-may-dien-mat-troi-va-dien-gio-tai-Ninh-Thuan-Binh-Thuan-803.aspx>).

hoàn thiện hơn và giúp nguồn NLMT phát triển phổ biến hơn, trở thành nguồn năng lượng xanh và sạch cho tương lai.

Có thể thấy, những chính sách được thiết kế và xây dựng bởi Chính phủ có tác động mạnh mẽ đối với sự phát triển của ngành NLTT ở nước ta. Nhờ vậy, ngành công nghiệp điện mặt trời và điện gió đang có sự phát triển theo cấp số nhân. Trong tương lai, việc lựa chọn triển khai cụ thể các ưu đãi/không ưu đãi dựa vào giá hay không sẽ góp phần xác lập các điều kiện phát triển mới cho phát triển NLTT và nhất là điện mặt trời. Việc xây dựng các chiến lược và chính sách cũng cần tính đến chu kỳ phát triển của NLTT (từ trạng thái rất nóng chuyển sang nguội nhanh). Việc phối hợp các chính sách là rất cần thiết để hài hòa nhịp độ phát triển, cân đối giữa nhu cầu phát triển xanh và cân bằng cung cầu năng lượng đảm bảo an ninh năng lượng tại Việt Nam. Cuối cùng, những rào cản và thách thức cơ bản đã nêu cần được nghiên cứu kỹ lưỡng hơn nhằm xác định tốt hơn mục tiêu, công cụ phù hợp cho thị trường NLTT, như một sự chuyển dịch tất yếu theo hướng phát triển bền vững □

Tài liệu tham khảo

1. *Chương trình quảng bá sử dụng bình nước nóng năng lượng mặt trời của EVN: Cần phối hợp thống nhất và đồng bộ*, <https://evn.com.vn/d6/news/Chuong-trinh-quang-ba-su-dung-binh-nuoc-nong-nang-luong-mat-troi-cua-EVN-Can-phoi-hop-thong-nhat-va-dong-bo-6-18-5120.aspx>
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX*, Hà Nội.
3. Nguyễn Cảnh Nam (2018), “Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia: Rủi ro, thách thức và giải pháp”, Tạp chí *Năng lượng Việt Nam*, <http://nangluongvietnam.vn/news/vn/kien-giai-ton-tai/chien-luoc-phat-trien-nang-luong-quoc-gia-rui-ro-thach-thuc-va-giai-phap.html>
4. Tran Minh and Trinh Thi Tuyen Dung (2017), “Clean and Renewable energy in Vietnam: Status, Regulatory policies and Challenges”. Chapter in: *Environmental Sustainability in Asia: Progress, Challenges and Opportunities in the Implementation of the Sustainable Goals - Series I Vietnam*, Korean Environment Institute, 2017.
5. Minh Thi (2019), *Điện lực Thành phố Hồ Chí Minh giúp người dân “mặn mà” với điện mặt trời áp mái*, <http://baohinhphu.vn/Phat-trien-he-thong-dien-mat-troi/Dien-luc-TPHCM-giup-nguoi-dan-man-ma-voi-dien-mat-troi-ap-mai/372247.vgp>
6. <https://www.evn.com.vn/thu-vien-video/Hoi-nghe-van-hanh-cac-nha-may-dien-mat-troi-va-dien-gio-tai-Ninh-Thuan-Binh-Thuan-803.aspx>