

Chính sách và giải pháp thúc đẩy phát triển NLTT ở Việt Nam

TS NGUYỄN ANH TUẤN

Viện Năng lượng
Bộ Công thương

Mặc dù là quốc gia giàu tiềm năng về năng lượng tái tạo (NLTT) nhưng cho đến nay việc đầu tư cho phát triển NLTT ở Việt Nam vẫn chưa tương xứng với tiềm năng và thế mạnh sẵn có. Nguyên nhân của tình trạng này chủ yếu là tính kinh tế của nguồn NLTT chưa thực sự hấp dẫn, cùng với đó là các rào cản liên quan tới cơ chế chính sách, tổ chức thực hiện, trình độ áp dụng công nghệ... đã làm hạn chế việc triển khai các dự án NLTT.

NLTT bao gồm các dạng: gió, mặt trời, thủy điện, địa nhiệt, sinh khối (củi, trấu, phụ phẩm nông - lâm nghiệp), khí sinh học, nhiên liệu sinh học, và năng lượng thủy triều/đại dương/sóng.

Việc sử dụng NLTT chủ yếu phục vụ cho đun nấu, cấp nước nóng và điện thấp sáng đã có từ rất lâu. Tuy nhiên, sự phát triển của công nghệ NLTT phục vụ phát điện và nhiên liệu trong giao thông mới được triển khai trong thời gian gần đây, chủ yếu là thủy điện, pin mặt trời, gió, địa nhiệt và nhiên liệu sinh học. Sự cải tiến công nghệ và kiến thức về vật liệu, việc giảm giá thành kết hợp với chính sách hỗ trợ của nhà nước đã góp phần thúc đẩy sự phát triển mạnh mẽ của NLTT.

Trên thế giới, động lực chính đối với việc phát triển NLTT là do các cuộc khủng hoảng dầu mỏ năm 1973 và 1979-1980, sau



đó là các yếu tố môi trường, an ninh năng lượng, đa dạng hoá nguồn năng lượng... Đối với Việt Nam, việc phát triển NLTT là rất cần thiết để đảm bảo an ninh năng lượng, góp phần cải thiện sức khỏe cộng đồng, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí

hậu, tạo việc làm... Để làm được điều đó, Việt Nam cần có các chính sách phối hợp, bền vững ở cấp quốc gia và vùng lãnh thổ để mở rộng thị trường NLTT; thúc đẩy và triển khai công nghệ mới; cung cấp các cơ hội thích hợp khuyến khích sử dụng NLTT ở tất

cả các lĩnh vực quan trọng trên thị trường năng lượng.

Hiện trạng sử dụng NLTT ở Việt Nam

Mặc dù NLTT (trừ thủy điện) là một phần nhỏ của tổng năng lượng cung cấp trên toàn thế giới cũng như ở Việt Nam, nhưng các dự án sản xuất điện từ NLTT ở Việt Nam đã tăng gấp đôi trong khoảng thời gian từ năm 2000 đến 2010, mặc dù giá mua điện hiện nay từ các dự án NLTT chưa thực sự hấp dẫn các nhà đầu tư. Tính đến hết 2010, NLTT chiếm khoảng 3,5% tổng công suất lắp đặt của hệ thống điện, tuy nhiên, theo đánh giá của các chuyên gia thì rất nhiều nhà máy thủy điện nhỏ và cực nhỏ là không hoạt động, còn các nhà máy điện sinh khối hoạt động cầm chừng hoặc theo thời vụ. Không kể thủy điện nhỏ thì năm 2010, công suất lắp đặt của điện NLTT khoảng 790 MW, chủ yếu là từ sinh khối, gió và mặt trời. Tốc độ tăng trưởng trong ngành điện sinh khối đã làm chuyển dịch mạnh mẽ cơ cấu nguồn. Tổng công suất lắp đặt của điện sinh khối là 150 MW và hiện đã có một số nhà máy bán điện lên lưới và có kế hoạch mở rộng (xem bảng 1).

Bảng 1: công suất lắp đặt các nhà máy điện NLTT tính đến hết 2010 (MW)

Thủy điện vừa và nhỏ	Năng lượng sinh khối	Khí sinh học	Điện mặt trời	Điện gió
600	150	0,5	2	37,5

Rào cản đối với phát triển NLTT

Rào cản chính đối với sự phát triển NLTT là chi phí sản xuất. Nhiều công nghệ mới của NLTT gồm gió, mặt trời và nhiên liệu sinh học đã và sẽ sớm có tính cạnh tranh kinh tế với các nhiên

liệu hóa thạch và có thể đáp ứng một phần nhu cầu năng lượng của Việt Nam. Các công nghệ có chi phí tương đối cạnh tranh là thủy điện, gió, sinh khối và địa nhiệt. Mặc dù pin mặt trời có chi phí cao nhưng chi phí này giảm đều đặn do tiến bộ trong công nghệ. Tại Việt Nam, qua các nghiên cứu trong Dự án Tổng sơ đồ phát triển NLTT của Viện Năng lượng, chi phí cho sản xuất điện từ NLTT như sau (xem bảng 2).

Bảng 2: chi phí cho sản xuất điện từ NLTT

Giá thành	Thủy điện nhỏ	Gió	Trấu	Bã mía	Khí từ rác thải	Đốt rác thải	Pin mặt trời	Địa nhiệt
VNĐ/kWh	300-1.000	1.200-1.800	900-1.600	700-1.200	700-800	1.600-1.800	3.600-6.000	1.100-1.600

Ngoài yếu tố giá thành sản xuất cao, một số rào cản khác đối với sự phát triển NLTT có thể kể đến như: thiếu các chính sách và tổ chức hỗ trợ cho phát triển NLTT; thiếu thông tin và cơ sở dữ liệu phục vụ công tác quy hoạch và hoạch định chính sách; công nghệ và dịch vụ phụ trợ cho NLTT chưa phát triển; khó tiếp cận nguồn vốn để phát triển các dự án NLTT.

Một số giải pháp

Đặc thù của NLTT là sự phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện tự nhiên (nước, nắng, gió, vị trí địa lý...), công nghệ và giá thành sản xuất. Do đó, để thúc đẩy phát triển NLTT, Việt Nam cần có các

chính sách hỗ trợ như cơ chế hạn ngạch, cơ chế giá cố định, cơ chế đấu thầu và cơ chế cấp chứng chỉ.

Cơ chế hạn ngạch (định mức chỉ tiêu): Chính phủ quy định bắt buộc các đơn vị sản xuất (hoặc tiêu thụ) phải đảm bảo một phần lượng điện sản xuất/tiêu thụ từ nguồn NLTT, nếu không sẽ phải chịu phạt theo định mức đặt ra theo tỷ lệ. Cơ chế này có ưu điểm là sẽ tạo ra một thị trường cạnh

tranh giữa các công nghệ NLTT, nhờ đó làm giảm giá thành sản xuất NLTT. Cơ chế này giúp Chính phủ chỉ quy định hạn ngạch nhằm đạt mục tiêu định ra cho NLTT, còn giá thành sẽ do thị trường cạnh tranh tự quyết định. Giá phạt được tính toán và đưa ra như giới hạn trần cho tổng chi phí ảnh hưởng tới người tiêu dùng. Nhược điểm của cơ chế này là đơn vị sản xuất sẽ phải chịu những rủi ro và chi phí lớn ngoài khả năng kiểm soát. Hơn nữa, cơ chế này sẽ ưu tiên phát triển các công nghệ có chi phí thấp nhất, do đó sẽ không thúc đẩy phát triển các dạng công nghệ kém cạnh tranh hơn.

Cơ chế giá cố định: Chính phủ định mức giá cho mỗi kWh sản xuất ra từ NLTT, định mức giá có thể khác nhau cho từng công nghệ NLTT khác nhau. Thông thường là định mức giá này cao hơn giá điện sản xuất từ các dạng năng lượng hoá thạch, do đó sẽ khuyến khích và đảm bảo lợi ích kinh tế cho NLTT. Chính phủ tài trợ cho cơ chế giá



Phát triển điện gió ở Bình Thuận

cố định từ nguồn vốn nhà nước hoặc buộc các đơn vị sản xuất, truyền tải phải mua hết điện từ nguồn NLTT. Cơ chế này giảm thiểu những rủi ro cho các nhà đầu tư vào NLTT. Với giá cố định đặt ra khác nhau cho các dạng NLTT, Chính phủ có thể khuyến khích đầu tư vào các công nghệ NLTT cần phát triển với các mục tiêu khác nhau. Tuy nhiên, cơ chế này có hạn chế là với giá cố định cho một thời gian dài sẽ khó kiểm soát được lợi nhuận của các nhà đầu tư. Giảm dần giá cố định có thể được áp dụng, tuy nhiên, cần phải được công bố rõ ràng để giảm thiểu rủi ro cho nhà đầu tư. Áp dụng cơ chế này, Chính phủ không thể biết trước sẽ có bao nhiêu dự án NLTT được đầu tư, do đó không biết trước được tổng chi phí cho cơ chế này trong ngắn hạn cũng như dài hạn. Một hạn chế nữa là tăng chi phí cho việc điều độ và nảy sinh các vấn đề kỹ thuật cho hệ thống điện do các nhà quản lý lưới buộc phải tiếp nhận nguồn điện NLTT.

Cơ chế đấu thầu: Chính phủ sẽ đề ra các tiêu chí đấu thầu cạnh tranh, có thể riêng cho từng loại công nghệ NLTT. Danh sách các dự án NLTT sẽ được lựa chọn từ thấp đến cao cho

đến khi thoả mãn mục tiêu phát triển đặt ra cho từng loại NLTT và được công bố. Sau đó Chính phủ hoặc cơ quan quản lý được uỷ quyền sẽ buộc các đơn vị sản xuất điện bao tiêu sản lượng từ các dự án trúng thầu (có hỗ trợ bù giá). Ưu thế của cơ chế này là sự cạnh tranh làm giảm chi phí bù giá tối thiểu. Chính phủ hoàn toàn có thể kiểm soát số lượng dự án được lựa chọn, có nghĩa là kiểm soát được chi phí bù lỗ. Ngoài ra, việc cố định giá cho các dự án trúng thầu cũng là một đảm bảo cho nhà đầu tư lâu dài. Song cơ chế này cũng bộc lộ một số nhược điểm là khi trúng thầu, nhà đầu tư có thể sẽ trì hoãn việc triển khai dự án do nhiều lý do: chờ đợi thời cơ để giảm giá thành đầu tư, chấp nhận đấu thầu lỗ chỉ nhằm mục đích găm dự án không cho đơn vị khác cạnh tranh và sẽ không triển khai các dự án lỗ... Chính phủ có thể đưa ra các chế tài xử phạt để hạn chế các nhược điểm này.

Cơ chế cấp chứng chỉ: với cơ chế này có thể là chứng chỉ sản xuất, hoặc chứng chỉ đầu tư, hoạt động theo nguyên tắc cho phép các đơn vị đầu tư vào NLTT được miễn thuế sản xuất cho mỗi kWh, hoặc khấu trừ vào các dự án đầu

tư khác. Cơ chế này có ưu điểm là đảm bảo sự ổn định cao, đặc biệt khi cơ chế này được dùng kết hợp với các cơ chế khác để tăng hiệu quả. Tuy nhiên, sự ổn định này phải được ghi rõ trên văn bản về thời hạn cấp chứng chỉ. Hạn chế nữa là cơ chế này thiên về ủng hộ các đơn vị lớn, có tiềm năng và nhiều dự án đầu tư để dễ dàng khấu trừ thuế vào đó.

Hiện tại, Việt Nam chưa có cơ chế hỗ trợ phát triển NLTT một cách tổng thể, ngoài cơ chế hỗ trợ giá riêng cho cho điện gió được thông qua năm 2011. Trong một số dự án nghiên cứu do Viện Năng lượng tiến hành trong thời gian qua, một số cơ chế khác như cơ chế đấu thầu hoặc cơ chế hạn ngạch cũng đã cho thấy có khả năng thích hợp, cùng với việc đề xuất một số thể chế nhằm thúc đẩy sự phát triển NLTT. Ngoài ra, để hỗ trợ các dự án NLTT nhỏ và độc lập (không nối lưới), các nghiên cứu trên cũng cho thấy một “cơ chế cấp tín dụng trực tiếp cho người dùng” là thích hợp trong điều kiện của Việt Nam. Tuy nhiên, việc áp dụng bất cứ cơ chế nào cũng nên áp dụng bổ sung các chế tài hoặc các cơ chế hỗ trợ khác để phát huy hiệu quả tối đa sự hỗ trợ phát triển NLTT.

Theo dự kiến kinh bản phát triển NLTT, Việt Nam có thể khai thác 3.000-5.000 MW công suất, với sản lượng hơn 10 tỷ kWh từ NLTT vào năm 2025. Nếu có chính sách hỗ trợ hợp lý thì đây sẽ là đóng góp lớn cho nhu cầu của quốc gia về sản lượng điện. Theo nghiên cứu và đánh giá sơ bộ về tiềm năng phát triển NLTT dài hạn tới 2050, khả năng phát triển NLTT còn có thể lớn hơn nữa, đặc biệt là năng lượng gió, địa nhiệt và nhiên liệu sinh khối ■