

AN NINH NĂNG LƯỢNG Ở VIỆT NAM:

NHỮNG RÀO CẢN VÀ ĐỊNH HƯỚNG CHÍNH SÁCH

Nguyễn Minh Quang

Viện Nghiên cứu quốc tế khoa học xã hội (ISS), Hà Lan

Đứng trước yêu cầu của công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, nhu cầu sử dụng năng lượng của Việt Nam không ngừng gia tăng, trong khi nguồn cung năng lượng ngày càng cạn kiệt. Do vậy, chúng ta cần có lộ trình cụ thể trong xây dựng mô hình năng lượng sạch và ưu tiên xem xét các tham vấn chính sách về năng lượng của các chuyên gia trong lĩnh vực này.

Một số vấn đề về năng lượng hiện nay

Nhu cầu tiêu thụ than ngày càng lớn

Vào năm 2015, Việt Nam đã chuyển từ một quốc gia xuất khẩu năng lượng ròng sang nhập khẩu ròng do nhu cầu than trong nước tăng vọt. Với việc duy trì hiệu quả tốc độ tăng trưởng kinh tế ở mức khá cao (trung bình 6-6,7%/năm), tiêu thụ điện của Việt Nam hiện đang tăng 10-12% mỗi năm và được dự tính sẽ tiếp tục tăng khoảng 7-10% cho đến năm 2030. Trong bối cảnh đó, ngoài nỗ lực đầu tư vào 14 nhà máy nhiệt điện mới ở vùng Đồng bằng sông Cửu Long (ĐBSCL), Việt Nam cũng xúc tiến nhập khẩu nguồn điện từ bên ngoài, nhất là từ Lào, để đảm bảo nguồn cung năng lượng quốc gia.

Xây mới các nhà máy nhiệt điện than và đầu tư nhập khẩu điện từ Lào đang là hướng giải quyết sự thiếu hụt năng lượng trong vài thập kỷ tới. Tuy nhiên, chính sách phát triển năng lượng

hiện nay được đánh giá chứa đựng nhiều rủi ro cho mục tiêu phát triển bền vững. Cụ thể, trong kế hoạch phát triển năng lượng đến 2030, Việt Nam sẽ phải sản xuất khoảng 55 GW (55 tỷ kW) điện từ các nhà máy nhiệt điện. Điều này có nghĩa là ít nhất trong 20 năm tới, nhiệt điện vẫn là nguồn cung năng lượng trọng yếu của đất nước. Vì vậy, sự lệ thuộc vào nguồn than nhập khẩu (chủ yếu từ Trung Quốc) và gánh nặng tài chính cho nhập khẩu là rất lớn. Với mức trung bình 10 triệu tấn than phải nhập khẩu mỗi năm, những rủi ro về môi trường, thất thoát nguồn ngoại tệ và lệ thuộc an ninh năng lượng sẽ nguy hiểm hơn những gì mà những số liệu thống kê cơ học đang phản ánh.

Việt Nam hiện nay đang là nước tiêu thụ than đá cho sản xuất điện lớn thứ 20 trên thế giới. Nhưng với kế hoạch đạt 55 GW cùng với hàng loạt dự án xây mới nhà máy nhiệt điện đến 2030, Việt Nam sẽ trở thành nước tiêu thụ than lớn thứ 8, bằng tổng mức

tiêu thụ của Nga và Indonesia cộng lại, mặc dù dân số Việt Nam lúc đó dự tính chỉ bằng 2/3 của Nga và 1/3 của Indonesia.

Những tồn tại trong chính sách

Nhóm chuyên gia tham vấn về phát triển năng lượng của Hiệp hội Thương mại Hoa Kỳ tại Việt Nam (AMCHAM) nhận xét rằng, Chính phủ Việt Nam đã không ưu tiên thiết thực cho phát triển năng lượng sạch và bỏ lỡ làn sóng đầu tư năng lượng tái tạo từ Mỹ và châu Âu suốt 1 thập kỷ qua. Vì vậy, hệ quả là trong khi nhiều nước đã xây dựng được nền tảng cần thiết cho mô hình năng lượng sạch (cơ sở sản xuất, nhân lực lành nghề, chính sách...), Việt Nam vẫn loay hoay và lệ thuộc vào nhiệt điện, trong khi phải đầu tư xử lý các hệ lụy môi trường do nó gây ra. Hơn nữa, do xuất phát chậm hơn nên Việt Nam phải chấp nhận tổn kém nhiều hơn để nhập công nghệ và thiết bị. Điều này trở thành rào cản chính khiến cho công nghiệp điện tái tạo trở

nên khó phát triển. Thêm vào đó, Chính phủ hiện chưa có chính sách tổng thể và rõ ràng cho phát triển năng lượng sạch. Đây là rào cản dẫn đến thiếu hụt quyết tâm chính trị và thu hẹp cơ hội cho các nhà đầu tư muốn dẫn thân vào lĩnh vực này. Vì vậy, Chính phủ cần xây dựng một “roadmap” (lộ trình tiếp cận) cụ thể và minh bạch để làm thước đo và cơ sở cho phát triển nguồn năng lượng này.

Một vấn đề phức tạp hơn, đó là “sự độc quyền” của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) trong quản lý và điều hành giá điện quốc gia. Chính thực tế này khiến Nhà nước không nắm được giá sản xuất thực của dự án, trong khi việc quyết định giá bán đến người tiêu dùng của EVN lại thiếu minh bạch. Từ đó chính sách Nhà nước đưa ra không có lợi cho cả nhà đầu tư lẫn người dân. Vì EVN cần mua điện với mức giá thấp nhất có thể để đảm bảo lợi nhuận trung gian khi bán lại cho người tiêu dùng nên khiến mức giá Nhà nước cho phép hiện nay thấp hơn rất nhiều so với giá kỳ vọng của nhà đầu tư (Nhà nước đề xuất mức 7,8 cent/kW, trong khi mức có thể hấp dẫn được nhà đầu tư phải từ 9,8 cent/kW trên đất liền và 11,8 cent/kW trên biển).

Một trở ngại nữa là Việt Nam phải sử dụng ngoại tệ (USD) để đầu tư, mua sắm trang thiết bị cho công nghiệp năng lượng tái tạo nhưng sản phẩm được bán bằng Việt Nam đồng. Điều này là hệ quả cho xuất phát điểm thụ động của Việt Nam và nó đòi hỏi phải có chiến lược “made in Vietnam” trong công nghiệp năng lượng để thu hút các nhà đầu tư,

nhất là từ Mỹ và châu Âu.

Phát triển năng lượng tái tạo và nhập khẩu điện từ nước ngoài

Trong tương lai không xa, Việt Nam sẽ buộc phải đẩy cao tỷ trọng năng lượng tái tạo trong cơ cấu công nghiệp năng lượng quốc gia, bởi mức độ ô nhiễm ngày càng lớn từ nhiệt điện và quan trọng hơn là nguồn dầu khí khai thác ngoài khơi ngày một khó khăn. Khi đó, nguồn năng lượng ưu tiên vẫn là từ thủy điện. Trong khi năng lực khai thác thủy điện trong nước đã bước vào giai đoạn bão hòa (do hầu hết các bậc thang tiềm năng đã được khai thác đầy đủ), nguồn nhập khẩu từ Lào vẫn là lựa chọn không tránh khỏi. Trong bối cảnh này, Việt Nam vẫn được xem là có nhiều cơ hội để vừa “có điện”, vừa bảo vệ được lợi ích môi trường và xã hội.

Thái Lan hiện là quốc gia hàng đầu nhập khẩu điện từ Lào. Tuy nhiên, nước này đã điều chỉnh dự đoán năng lượng quốc gia và bắt đầu tích cực theo đuổi mục tiêu gia tăng hiệu suất sử dụng năng lượng nên nhu cầu đối với điện từ Lào sẽ giảm đáng kể trong những năm tới. Campuchia và Myanmar đang phải đối mặt với tình trạng thiếu hụt đáng kể về điện nội địa, nhưng mối quan tâm chính về an ninh năng lượng đều đặt ưu tiên vào phát triển các nguồn nội địa để tránh sự phụ thuộc vào nhập khẩu trong tương lai. Myanmar hiện đã phát triển dựa trên tiềm năng về khí ga tự nhiên, thủy điện và điện mặt trời. Điều này được dự báo sẽ giúp khả năng cung cấp điện của họ nhanh chóng vượt xa nhu cầu trong nước. Do đó, Myanmar có lẽ sẽ trở thành

một trong các quốc gia xuất khẩu năng lượng ròng và là một đối thủ cạnh tranh của Lào. Do vậy, Việt Nam là quốc gia duy nhất có nhiều cơ sở để là thị trường lớn trong tương lai cho công nghiệp thủy điện của Lào.

Từ đây, các thỏa thuận mua bán điện sẽ quyết định dự án thủy điện nào sẽ được đầu tư và khi đó, tiếng nói của Việt Nam trong các đàm phán quốc tế về năng lượng sẽ có trọng lượng hơn. Ví dụ, Lào đang lên kế hoạch xây dựng 5 đập thủy điện trên sông Sekong và con đập ở vị trí thấp nhất có chủ đầu tư là Tập đoàn Hoàng Anh Gia Lai. Việc xây dựng đập này sẽ chia cắt dòng sông thành hai nửa trong khi sông Sekong cung cấp khoảng 20% lượng phù sa chảy về ĐBSCL. Việt Nam cũng đang thúc đẩy các hoạt động hợp tác ngoại giao với Lào và Campuchia cũng như quan hệ đối tác chiến lược với các quốc gia khác như Mỹ và châu Âu. Vì thế, Việt Nam hoàn toàn có khả năng đứng ra điều phối các hoạt động để cải thiện đối thoại ở cấp khu vực.

Những đề xuất Việt Nam cần ưu tiên xem xét

Các tham vấn chính sách về năng lượng của các chuyên gia độc lập từ Trung tâm Nghiên cứu Stimson (Hoa Kỳ) và AMCHAM đều khuyến nghị:

Một là, Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm thành công ở nhiều nước đang phát triển khác trong chiến lược phát triển năng lượng sạch. Cụ thể là chống độc quyền và minh bạch hóa trong quản lý đầu tư, tiếp cận hạ tầng và điều hành giá, quy hoạch chính sách

liên quan đến năng lượng quốc gia. Cho phép và khuyến khích sự tham gia từ nhiều bên, đặc biệt là kêu gọi các nhà tài trợ, các nhà đầu tư quốc tế, các chuyên gia độc lập tham gia vào quá trình xây dựng chính sách và phát triển năng lượng tái tạo. Đa dạng hóa nguồn cung - chống độc quyền là chìa khóa mang lại lợi ích cho người dân và đất nước.

Hai là, cần ưu tiên tối đa cho việc xây dựng khung chính sách hoàn chỉnh với mục tiêu đảm bảo một tương lai năng lượng bền vững, ít rủi ro và giá thành hợp lý.

Ba là, giảm đến mức thấp nhất các dự án xây mới nhà máy nhiệt điện than trong 10 năm tới (2030) bằng cách thay đổi danh mục đầu tư năng lượng trong nước để giảm thiểu các tác động về môi trường, xã hội và chính trị. Cụ thể gồm: *Thứ nhất*, chính sách năng lượng hiện hành của Việt Nam cần phải thay đổi bởi việc độc quyền của EVN khiến việc phát triển năng lượng bền vững bị trì hoãn hơn khi tạo ra nút thắt về cách tính giá điện - rào cản quyết định sự có mặt của các nhà đầu tư ngoại. Điều này là bởi các tập đoàn của Mỹ như Google, Nike, Apple, Coca Cola và các tập đoàn đa quốc gia khác đã hiện thực hóa cam kết toàn cầu của họ về việc ưu tiên sử dụng năng lượng từ các nhà máy điện mặt trời, điện gió trong tương lai gần. Trong khi đó, thực tế quản lý năng lượng ở Việt Nam lại cản trở sự hình thành mối quan hệ cung - cầu trực tiếp giữa bên sản xuất và khách hàng sử dụng điện do việc bán điện đến người tiêu dùng phải qua “trung gian EVN” nên đã đẩy giá điện tái tạo trở nên cao hơn rất nhiều. Vì

vậy, nếu giải quyết được nút thắt này sẽ mở cánh cửa thu hút các nhà đầu tư năng lượng sạch vào Việt Nam. *Thứ hai*, trong khi chờ công nghiệp năng lượng tái tạo cất cánh, Việt Nam cần quan tâm lựa chọn đầu tư phát triển năng lượng từ khí thiên nhiên. Nguồn khí tự nhiên ở vùng biển Việt Nam khá dồi dào, cần được khai thác để thay thế các nhà máy nhiệt điện than hiện nay. Điều này sẽ vừa tạo ra nguồn điện năng giá rẻ hơn so với việc nhập khẩu than để sản xuất điện, đồng thời giảm đáng kể lượng khí CO₂ phát thải gây ô nhiễm môi trường do khí tự nhiên chỉ sản sinh ra lượng CO₂ bằng 1/5 so với than đá và cũng không tạo ra phế thải khác như khi đốt than. *Thứ ba*, Chính phủ cần khuyến khích các tập đoàn tư nhân trong phát triển hạ tầng quản lý và khai thác nguồn khí gas ngoài khơi, đồng thời khuyến khích xây dựng chiến lược thu hút đầu tư trong việc khai thác và đưa nguồn khí gas này vào sản xuất điện càng sớm càng tốt. Ở Việt Nam hiện có rất nhiều mỏ khí gas được phát hiện với trữ lượng rất lớn, nhiều mỏ được phát hiện từ cách đây gần 20 năm, nhưng vẫn chưa được khai thác để sản xuất điện trong khi Nhà nước phải nhập khẩu than một cách tốn kém. Điều này khiến Nhà nước bị thất thoát hàng chục tỷ USD. *Thứ tư*, Nhà nước cần phối hợp với các chuyên gia năng lượng tái tạo và các nhóm đầu tư tư nhân độc lập chỉnh sửa và công bố chính sách về năng lượng tái tạo để tạo thuận lợi cho việc thu hút có hiệu quả nguồn vốn tư nhân. *Thứ năm*, Nhà nước cần mau chóng giải phóng sức ép lên an ninh năng lượng quốc gia hiện nay

bằng cách ban hành chính sách ưu đãi về thuế và cải thiện thủ tục để khuyến khích các hộ gia đình và các công ty sản xuất quy mô nhỏ mua sắm và lắp đặt thiết bị năng lượng mặt trời, gió hoặc các nguồn năng lượng tái tạo, ít gây ô nhiễm khác... để giảm sự lệ thuộc và áp lực lên nguồn điện quốc gia. Đồng thời, cần quyết tâm và quyết liệt hơn trong việc áp dụng các quy chuẩn bắt buộc về “sử dụng hiệu quả năng lượng” đối với các ngành sản xuất và các sản phẩm tiêu thụ năng lượng có nguy cơ lãng phí cao như các nước phương Tây đã thực hiện. *Thứ sáu*, đối với việc nhập khẩu thủy điện từ Lào, Việt Nam cần thúc đẩy việc mua bán điện có điều kiện giữa Việt Nam và Lào để mở rộng năng lực truyền tải điện giữa hai nước, đồng thời phát huy vị thế của Việt Nam trong các đàm phán về năng lượng để đảm bảo phát triển năng lượng bền vững; thúc đẩy việc đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam vào năng lượng tái tạo tại Lào và Campuchia, tối đa hóa đầu tư vào điện gió, điện mặt trời, sinh khối và giảm (nhưng không loại bỏ) thủy điện, thúc đẩy “sự phụ thuộc lẫn nhau về năng lượng cấp khu vực” - một hình thức đảm bảo an ninh năng lượng cho Việt Nam và ở cấp khu vực trong khi vẫn đảm bảo được các lợi ích môi trường và xã hội ☞