

## **Hoàn thiện cơ chế chính sách phát triển Trung tâm năng lượng tái tạo Ninh Thuận - Cơ sở lý luận và thực tiễn thực hiện Nghị quyết 55 của Bộ Chính trị**

*(Bài báo gửi đăng ở Tạp chí Cộng sản)*

*TS. Đoàn Văn Bình, Viện trưởng Viện Khoa học năng lượng;  
PGS. TS Bùi Văn Huyền, Học Viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh*

Nghị quyết số 55/NQ-TW ngày 11/2/2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045 (Nghị quyết 55) đặt ra mục tiêu về phát triển năng lượng tái tạo là tỉ lệ các nguồn năng lượng tái tạo trong tổng cung năng lượng sơ cấp đạt khoảng 15 - 20% vào năm 2030; 25 - 30% vào năm 2045. Để đạt được mục tiêu này, Nghị quyết 55 đã định hướng nhiều nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu, đồng bộ, trong đó sẽ “hình thành và phát triển một số trung tâm năng lượng tái tạo tại các vùng và các địa phương có lợi thế”. Đây là giải pháp có tính đột phá để có thể khai thác triệt để và hiệu quả nguồn năng lượng tái tạo ở những khu vực giàu tài nguyên năng lượng tái tạo (gió, mặt trời) và có quỹ đất phù hợp để khai thác mà ít cạnh tranh với các nhu cầu sử dụng đất khác.

Thực tiễn phát triển trung tâm năng lượng tái tạo (TTNLTT) đầu tiên của cả nước ở Ninh Thuận theo Nghị quyết 115 của Chính phủ<sup>1</sup> đã cho thấy các kết quả tích cực. Trong thời gian 2 năm, trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận đã lắp đặt và đưa vào vận hành 25 dự án điện gió, điện mặt trời, tổng công suất 1.561 MW so với toàn quốc là 6.025 MW, chiếm 25,9%. Dự kiến đến cuối năm 2020, Ninh Thuận sẽ có 37 dự án đi vào vận hành với tổng công suất 2.473,6 MW trong khi nhu cầu điện của tỉnh về công suất dao động 100-115MW, còn lại là đóng góp cho điện lực quốc gia. Hầu hết các dự án năng lượng tái tạo (NLTT) trên địa bàn Ninh Thuận là đầu tư của các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Các dự án NLTT trên địa bàn Ninh Thuận đã có đóng góp tích cực trong việc đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, và cũng là một trong ba trụ cột kinh tế (cùng với du lịch và nông nghiệp) đưa Ninh Thuận vào nhóm 5 địa phương có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao nhất cả nước trong 5 năm qua. Ninh Thuận cũng là địa bàn đầu tiên thực hiện đầu tư tư nhân cho đường dây siêu cao áp 500kV để truyền tải điện tái tạo lên lưới điện quốc gia. Đến nay, Ninh Thuận đã kêu gọi đầu tư được 50 dự án điện mặt trời, với tổng công suất 3.120 MW trên diện tích đất 4.349 ha, tổng vốn đầu tư 76.089 tỷ đồng và 20 dự án

---

<sup>1</sup> Nghị quyết số 115/NQ-CP ngày 31/8/2018 của Chính Phủ về việc thực hiện một số cơ chế, chính sách đặc thù hỗ trợ tỉnh Ninh Thuận phát triển kinh tế - xã hội, ổn định sản xuất, đời sống nhân dân giai đoạn 2018 - 2023

điện gió, tổng công suất 1.510 MW trên diện tích đất 286,67 ha, tổng vốn đầu tư 36.185 tỷ đồng. Kế hoạch của Tỉnh ủy Ninh Thuận là đến năm 2030, tổng công suất của các nguồn điện tại Ninh Thuận đạt khoảng 13.717 MW<sup>2</sup>, sản lượng điện sản xuất có khả năng đạt khoảng 34,8 tỷ kWh. Riêng điện mặt trời, tỉnh đã dự kiến phát triển 8.442 MW<sup>3</sup>, khi thực hiện thành công, sẽ chiếm 42% trong tổng số 20.050 MW<sup>4</sup> tổng công suất lắp đặt điện mặt trời toàn quốc năm 2030 theo kịch bản cơ sở. Những con số trên cũng khẳng định ý nghĩa và tầm quan trọng mang tính đột phá của giải pháp “hình thành và phát triển một số trung tâm năng lượng tái tạo tại các vùng và các địa phương có lợi thế” trong Nghị quyết 55.

Tuy vậy, quá trình hình thành và phát triển TTNLTT của Ninh Thuận gặp không ít khó khăn, thách thức. Một trong những thách thức lớn nhất là sự thiếu đồng bộ giữa phát triển các dự án nguồn điện tái tạo (điện gió và điện mặt trời) với phát triển lưới điện truyền tải. Các nhà máy điện mặt trời được đầu tư trong thời gian ngắn (6-12 tháng) trong khi thông thường, thời gian đầu tư các dự án lưới điện truyền tải theo quy định mất khoảng 2-3 năm đối với đường dây và trạm 110 kV, khoảng 5-6 năm đối với đường dây và trạm 500 kV. Lưới truyền tải điện không theo kịp sự phát triển của nguồn phát gây ra hiện tượng nghẽn mạch, khiến các dự án NLTT được đầu tư thời gian vừa qua không có cơ hội phát hết công suất lắp đặt. Có hơn một nửa số dự án NLTT trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận nhiều thời điểm trong năm 2019 phải giảm công suất phát điện đến hơn 60%, gây thiệt hại cho các nhà đầu tư nói riêng và cho kinh tế - xã hội nói chung. Hiện nay Tập đoàn điện lực Việt Nam đang rất nỗ lực đầu tư lưới truyền tải để cố gắng đến cuối năm 2020 sẽ giải tỏa được hết công suất phát của các dự án NLTT trên địa bàn tỉnh Ninh Thuận. Tuy vậy, đây mới chỉ là giải pháp tình thế đối với khoảng 2.000 MW điện NLTT đầu tiên tại Ninh Thuận. Đến nay vẫn chưa có giải pháp tổng thể phù hợp để có thể giải phóng hết được lượng công suất có thể sản xuất theo kế hoạch của Ninh Thuận đến năm 2030. Thách thức trên đây không chỉ ở Ninh Thuận mà nó là vấn đề phổ biến ở các quốc gia khi phát triển TTNLTT. Vấn đề nghẽn mạch trên lưới truyền tải nói trên là một vấn đề kỹ thuật, liên quan đến cơ sở hạ tầng lưới điện truyền tải, nhưng để giải quyết nó thì lại liên quan đến nhiều vấn đề trong đó có cơ chế, chính sách để sao cho sử dụng triệt để và hiệu quả các nguồn năng lượng tái tạo.

---

<sup>2</sup> Kế hoạch số 239/KH-TU ngày 26/5/2020 của Tỉnh ủy Ninh Thuận thực hiện Nghị quyết số 55/NQ-TW ngày 11/02/2020 của Bộ Chính trị về định hướng Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045

<sup>3</sup> Tờ trình phê duyệt Quy hoạch điện mặt trời tỉnh Ninh Thuận – Sở Công Thương

<sup>4</sup> Công văn số 2491/BCT-ĐL ngày 09/4/2020 gửi Thủ tướng Chính phủ về việc kiến nghị, đề xuất kéo dài cơ chế giá điện gió cố định tại Quyết định 39.

Để có thể phát triển Ninh Thuận trở thành TTNLTT của cả nước, chúng ta cần phải tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện một số giải pháp về cơ chế, chính sách, cụ thể như:

***Thứ nhất, quy hoạch phát triển Trung tâm năng lượng tái tạo Ninh Thuận.***

TTNLTT là một vùng địa lý mà ở đó sẽ xây dựng các dự án phát điện NLTT và hệ thống lưới điện để thu gom và truyền tải điện đến lưới điện quốc gia. Theo Luật Quy hoạch hiện hành, các dự án phát điện và truyền tải điện được thực hiện theo quy hoạch phát triển điện lực quốc gia. Quy hoạch tỉnh sẽ có nội dung về phương án phát triển mạng lưới cấp điện, bao gồm các công trình cấp điện và mạng lưới truyền tải điện đã được xác định trong quy hoạch cấp quốc gia, quy hoạch vùng trên địa bàn, mạng lưới truyền tải và lưới điện phân phối<sup>5</sup>. Ở Ninh Thuận, NLTT là ngành kinh tế quan trọng trên địa bàn, là nội dung được coi trọng trong quy hoạch tỉnh. Theo kế hoạch hành động thực hiện Nghị quyết 55 của Tỉnh ủy Ninh Thuận và dự báo nhu cầu công suất cực đại của tỉnh, đến năm 2030 sẽ có khoảng 13.000 MW điện sản xuất tại Ninh Thuận với sản lượng trên 30 tỷ kWh bán lên lưới truyền tải quốc gia. Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia sẽ cân đối cung – cầu điện trong từng giai đoạn, xác định cơ cấu nguồn điện để huy động các nguồn phát theo cơ chế cạnh tranh và xây dựng lưới truyền tải phù hợp. Việc đồng bộ giữa phát triển các dự án nguồn điện tái tạo tại Ninh Thuận với nhu cầu huy động công suất, điện năng của thị trường điện và phát triển lưới truyền tải trong quy hoạch phát triển điện lực quốc gia là yêu cầu cấp thiết để hiện thực hóa Nghị quyết 115 của Chính phủ, đồng thời cũng là giải pháp được nêu trong Nghị quyết 55 của Bộ Chính trị. Để giải quyết vấn đề này, cần có một quy hoạch chi tiết có tính chất kỹ thuật, chuyên ngành để tích hợp vào quy hoạch phát triển điện lực quốc gia theo Luật Quy hoạch<sup>6</sup>, đó là “Quy hoạch phát triển Trung tâm năng lượng tái tạo Ninh Thuận”. Quy hoạch TTNLTT Ninh Thuận sẽ đặt mục tiêu khai thác triệt để và hiệu quả nguồn NLTT tại Ninh Thuận theo quan điểm chỉ đạo tại Nghị quyết 55 và kế hoạch hành động của Tỉnh ủy Ninh Thuận. Đồng thời sẽ tích hợp phương án phát triển lưới truyền tải thu gom công suất các nguồn điện NLTT với nội dung về phương án phát triển mạng lưới cấp điện trong quy hoạch tỉnh. Tiến độ xây dựng và đưa vào vận hành các dự án phù hợp với yêu cầu huy động nguồn của điện lực quốc gia thông qua các đợt đấu thầu cạnh tranh. Về phía Quy hoạch điện VIII do

---

<sup>5</sup> Luật Quy hoạch 2017

<sup>6</sup> Theo mục 39, Phụ lục 2 của Luật Quy hoạch 2017

Bộ Công Thương chủ trì, cần thiết phải ưu tiên huy động nguồn điện được sản xuất tại TTNLTT Ninh Thuận theo quan điểm khai thác triệt để và hiệu quả nguồn NLTT và chỉ định được các nút nhận công suất của TTNLTT Ninh Thuận. Quy hoạch TTNLTT sẽ đồng bộ cơ sở hạ tầng lưới điện truyền tải với các dự án phát điện, đồng thời tối ưu hóa lưới điện trên địa bàn tỉnh để giảm chi phí đầu tư và tiết kiệm đất. Nó sẽ xác định rõ gianh giới, phạm vi của TTNLTT để quy hoạch không gian và các thông số kỹ thuật bố trí các nhà máy điện và các tuyến đường dây tải điện, và cũng từ đó đề xuất cơ chế đặc thù trong phạm vi TTNLTT (về đền bù giải phóng mặt bằng, về tiếp cận các nguồn vốn, về rút gọn quy trình, thủ tục đầu tư v.v...). Thực hiện quy hoạch TTNLTT là phù hợp với quy định tại Luật Quy hoạch<sup>7</sup> và Nghị quyết 55.

***Thứ hai, cơ chế thiết lập khu vực hạ tầng lưới điện dùng chung tại Trung tâm NLTT Ninh Thuận theo Nghị quyết 55 của Bộ Chính trị<sup>8</sup>.***

Thực tế, những nhà phát triển dự án phát điện NLTT chỉ có thể xây dựng đường dây đầu nối từ nhà máy của mình đến “điểm gần nhất” của lưới điện sẵn có ở cùng cấp điện áp để bán điện lên lưới. Tuy nhiên, “điểm gần nhất” đó chưa phải là điểm nút (220kV, 500kV) nhận điện của lưới điện truyền tải quốc gia để đưa đến những nơi có nhu cầu tiêu thụ. Mỗi nhà máy điện phải tự xây dựng đường dây đầu nối đến nút nhận điện của lưới truyền tải quốc gia là không khả thi về kinh tế - tài chính và chiếm dụng rất nhiều đất trên địa bàn. Điều đó dẫn đến sự cần thiết phải thiết lập khu vực hạ tầng lưới điện dùng chung để kết nối từ “điểm gần nhất” đến điểm nút nhận điện của lưới truyền tải quốc gia. Lưới điện dùng chung này sẽ được phát triển, mở rộng dựa trên lưới điện có sẵn của ngành điện để kết hợp hai chức năng: mạng lưới cấp điện cho nhu cầu tiêu thụ của tỉnh; và nhận công suất phát từ “điểm gần nhất” của các nhà máy điện NLTT đưa đến nút nhận điện quốc gia.

Thực trạng phát triển TTNLTT tại Ninh Thuận những năm qua và kinh nghiệm phát triển lưới điện truyền tải trong các TTNLTT đã thành công ở các nước trên

---

<sup>7</sup> Luật Quy hoạch 2017

<sup>8</sup> Nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu được nêu trong Nghị quyết 55: “Xác định danh mục hạ tầng năng lượng có thể dùng chung và xây dựng cơ chế dùng chung phù hợp với cơ chế thị trường. Xoá bỏ mọi độc quyền, rào cản bất hợp lý trong sử dụng cơ sở vật chất và dịch vụ hạ tầng năng lượng”

thế giới như Mỹ<sup>9</sup>, Úc<sup>10</sup> cho thấy cần phải có các cơ chế mới để đáp ứng đủ nguồn lực đầu tư hạ tầng lưới điện dùng chung này.

Ninh Thuận đã thực hiện thành công bước đầu cơ chế huy động đầu tư tư nhân vào khu vực hạ tầng lưới điện truyền tải dựa trên việc phân định rõ phạm vi các công trình hạ tầng lưới điện do Nhà nước mà đại diện là các đơn vị quản lý – vận hành của Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN) và các công trình do nhà phát triển dự án nguồn điện tự thực hiện đầu tư - xây dựng. Kinh nghiệm quốc tế tại bang Texas (Mỹ) và tại Úc cho thấy các nhà phát triển dự án nguồn điện có thể chia sẻ chi phí hạ tầng lưới điện bằng cách đệ trình, được phê duyệt và thiết lập khu vực hạ tầng lưới điện dùng chung để cùng sử dụng phục vụ phát điện vào lưới. Về nguyên tắc, các nhà phát triển nguồn điện sẽ phụ trách đầu tư phần lưới điện từ nhà máy của mình (hoặc từ cụm nhà máy điện) đến điểm đầu gần nhất của lưới điện dùng chung. Đầu tư phát triển, mở rộng lưới điện dùng chung sẽ là chia sẻ trách nhiệm của các đơn vị sử dụng (các máy điện và các đơn vị của EVN) và có thể có thêm các nhà đầu tư độc lập. Như vậy sẽ giảm gánh nặng đầu tư của EVN, đồng thời đảm bảo tiến độ huy động nguồn điện kịp thời. Đề xuất này dựa trên nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu thực hiện Nghị quyết 55 và nó cần đạt được sự đồng thuận của tất cả các bên tham gia, cần đạt được tính phổ quát, công khai và công bằng.

### ***Thứ ba, xây dựng cơ chế dùng chung phù hợp với cơ chế thị trường***

Để khu vực tư nhân mà điển hình là các nhà phát triển nguồn điện thu hồi chi phí đầu tư vào hạ tầng lưới điện dùng chung, cần tạo hành lang pháp lý và cơ chế, chính sách mang tính khuyến khích để bảo đảm khả năng thu hồi chi phí và tính thanh khoản của tài sản – là các khoản đầu tư vào hạ tầng lưới điện. Nhà nước, trực tiếp hoặc thông qua đơn vị quản lý - vận hành lưới điện truyền tải có thể cung cấp cho họ lựa chọn hình thức nhận thanh toán khoản đầu tư vào hạ tầng truyền tải theo khung giá nhà nước quy định hoặc một hình thức thanh toán khác. Việc thanh toán khoản đầu tư phải được đảm bảo và trong trường hợp lý tưởng nhất, có tính thanh khoản cao, để các nhà đầu tư không gặp khó khăn khi muốn duy trì sự linh hoạt của tài sản với các thương vụ, tối thiểu là bảo toàn được vốn và các chỉ tiêu kinh tế

---

<sup>9</sup> Hurlbut, supra note 60, at 690, 693. A revision in 2005 to the Texas Utility Code “directed the Texas [Public Utilities Commission] to ‘designate competitive renewable energy zones’ and to ‘develop a plan to construct transmission.’” Id. at 695.

<sup>10</sup> AEMO, 2018 Integrated System Plan, tr. 50; The Asian Renewable Energy Hub: <https://asianrehub.com/>

- tài chính đối với hoạt động đầu tư, phát triển nguồn điện. Một lựa chọn thực tế là cho phép quyền nhận khoản thu hồi đầu tư của các nhà đầu tư hoặc nhà phát triển nguồn điện được giao dịch trên thị trường chứng khoán hoặc các nền tảng tài chính hợp pháp như một tài sản. Mặc dù sẽ phải có các quy định cụ thể, chi tiết để điều chỉnh mối quan hệ giữa nhà đầu tư hạ tầng lưới điện và đơn vị tiếp nhận và quản lý vận hành, nhóm tác giả nhận định đây là một lựa chọn khả thi, có tiềm năng giúp ngành điện có thể thực hiện được các mục tiêu phát triển đã đề ra trong trung và dài hạn. Thực tế phát triển NLTT gần đây cho thấy một số nhà đầu tư tư nhân đã chủ động nguồn lực để tự xây dựng và vận hành – quản lý các công trình trạm biến áp và đường dây đến cấp điện áp 500kV. Mô hình này được nhân rộng với cơ sở pháp lý rõ ràng và đầy đủ sẽ tạo điều kiện và triển vọng phát triển lớn hơn đối với lĩnh vực NLTT tại Việt Nam.

### ***Thứ tư, tạo động lực thu hút đầu tư vào TTNLTT***

Cần luật hóa tiêu chuẩn tỷ lệ NLTT đã nêu trong Chiến lược phát triển NLTT Việt Nam<sup>11</sup> và tạo điều kiện để các đơn vị có trách nhiệm thực hiện tiêu chuẩn tỷ lệ NLTT được thuận lợi. Có thể xây dựng cơ chế cấp chứng chỉ phát điện NLTT cho các đơn vị phát điện tái tạo mới thành lập và hình thành thị trường giao dịch chứng chỉ này. Các đơn vị có trách nhiệm thực hiện tiêu chuẩn tỷ lệ NLTT có thể mua chứng chỉ mà không nhất thiết phải là chủ sở hữu hoặc mua điện trực tiếp từ nhà máy điện NLTT. Thị trường giao dịch chứng chỉ về tiêu chuẩn tỷ lệ NLTT sẽ tạo ra động cơ khuyến khích các nhà phát triển đầu tư xây dựng các nhà máy phát điện tái tạo có tính khả thi về hiệu quả đầu tư thông qua việc sử dụng các nguồn lực trên thị trường và đầu tư vào TTNLTT là nơi có tiềm năng NLTT tốt nhất. Đồng thời cũng không khuyến khích xây dựng, phát triển các nhà máy điện NLTT kém hiệu quả kinh tế ở những nơi có tài nguyên NLTT không đủ tốt. Đây cũng là kinh nghiệm thành công tại Texas, Hoa Kỳ khi thu hút đầu tư vào TTNLTT mà chúng ta có thể áp dụng .

Phát triển Ninh Thuận trở thành trung tâm năng lượng tái tạo của cả nước theo Nghị quyết 115 của Chính phủ cũng là bước đi đầu tiên đóng góp vào cơ sở lý luận và thực tiễn để thực hiện Nghị quyết 55 của Bộ Chính trị về nội dung hình thành và phát triển TTNLTT. Trong quá trình phát triển đã gặp những khó khăn cần được

---

<sup>11</sup> Quyết định số : 2068/QĐ-TTg ngày ngày 25 tháng 11 năm 2015 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050

tháo gỡ. Một số cơ chế, chính sách đã thực hiện thí điểm tại TTNLTT Ninh Thuận và những kinh nghiệm quốc tế ở những quốc gia phát triển thành công các TTNLTT cho phép chúng ta, trên cơ sở Nghị quyết 55 của Bộ Chính trị và hệ thống pháp luật hiện có, bổ sung một số cơ chế chính sách cụ thể và trực tiếp để tạo hành lang pháp lý đầy đủ hơn, thúc đẩy phát triển TTNLTT Ninh Thuận nói riêng và các TTNLTT khác ở những nơi có lợi thế./.