

ĐỀ XUẤT MỘT SỐ KIẾN NGHỊ VỀ THỂ CHẾ NGÀNH NĂNG LƯỢNG VIỆT NAM

PGS.TS. NGUYỄN CẢNH NAM
Hiệp hội Năng lượng Việt Nam

1. Cần xây dựng và ban hành một luật khung chung về năng lượng

Theo quy định của Luật sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả số 50/2010/QH12:

❖ Năng lượng bao gồm nhiên liệu, điện năng, nhiệt năng thu được trực tiếp hoặc thông qua chế biến từ các nguồn tài nguyên năng lượng không tái tạo và tái tạo;

❖ Tài nguyên năng lượng không tái tạo gồm than đá, khí than, dầu mỏ, khí thiên nhiên, quặng urani và các tài nguyên năng lượng khác không có khả năng tái tạo;

❖ Tài nguyên năng lượng tái tạo gồm sức nước, sức gió, ánh sáng mặt trời, địa nhiệt, nhiên liệu sinh học và các tài nguyên năng lượng khác có khả năng tái tạo;

❖ Nhiên liệu là các dạng vật chất được sử dụng trực tiếp hoặc qua chế biến để làm chất đốt.

Hiện nay mới chỉ có luật chung về sử dụng năng lượng mà chưa có luật chung về khai thác, chế biến, sản xuất năng lượng với các dạng khác nhau và từ các nguồn tài nguyên năng lượng khác nhau như đã nêu trên. Việc khai thác, chế biến, sản xuất mỗi dạng năng lượng và tài nguyên năng lượng đang được điều chỉnh theo mỗi luật riêng khác nhau, ví dụ điện năng theo Luật Điện lực, dầu khí theo Luật Dầu khí, than theo Luật Khoáng sản, khoáng sản độc hại có chứa chất phóng xạ vừa theo Luật Khoáng sản vừa theo Luật Năng lượng nguyên tử, còn các loại năng lượng tái tạo chưa có luật nào quy định.

Tình trạng nêu trên là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến sự không đồng bộ, không thống nhất trong việc xây dựng chiến lược, quy hoạch cũng như trong phát triển các dạng năng lượng nói riêng và toàn ngành năng lượng nói chung. Ví dụ như:

Toàn ngành năng lượng thì theo “Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050” được phê duyệt theo Quyết định số 1855/2007/QĐ-TTg.

Ngành điện thì theo “Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030” được phê duyệt theo Quyết định số 1208/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và nay là “Đề án Điều chỉnh Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030” được phê duyệt theo Quyết định số 428/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng.

Ngành dầu khí thì theo “Chiến lược phát triển ngành dầu khí Việt Nam đến năm 2015 và định hướng đến năm 2025” được phê duyệt theo Quyết định số 386/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và nay là “Chiến lược phát triển ngành dầu khí Việt Nam đến năm 2025 và định hướng đến năm 2035” được phê duyệt theo Quyết định số 1748/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Ngành than thì theo “Chiến lược khoáng sản đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030” được phê duyệt tại Quyết định số 2427/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ; “Chiến lược phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2015, định hướng đến năm 2025” được phê duyệt tại Quyết định số 89/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ; “Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030” được phê duyệt theo Quyết định số 60/2012/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ và nay là Quyết định số 403/2016/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ “Về việc phê duyệt điều chỉnh Quy hoạch phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2020, có xét triển vọng đến năm 2030” và Quyết định số 12750/2015/QĐ-BCT của Bộ trưởng Bộ Công Thương phê duyệt “Đề án Tái cơ cấu ngành Than Việt Nam phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa và phát triển bền vững giai đoạn đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030”.

Các loại năng lượng tái tạo thì theo “Chiến lược phát triển năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050” được phê duyệt theo Quyết định số 2068/2015/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.

Theo “Quy hoạch phân vùng thăm dò, khai thác, chế biến và sử dụng quặng đá quý, đất hiếm và urani giai đoạn đến 2015, có xét đến năm 2025”, quặng urani được phê duyệt theo Quyết định số 1652/2012/QĐ-BCT ngày 04/4/2012 của Bộ Công Thương. Qua các loại chiến lược, quy hoạch của từng loại năng lượng hoặc tài nguyên năng lượng nêu trên cho thấy:

- ❖ Ngành năng lượng có chiến lược chung nhưng từng phân ngành năng lượng không tuân theo chiến lược chung của ngành năng lượng mà theo chiến lược riêng hoặc quy hoạch riêng của từng phân ngành được xây dựng theo quy định của các luật chuyên ngành;

- ❖ Có phân ngành có cả chiến lược và quy hoạch (than), nhưng có phân ngành chỉ có chiến lược (dầu khí, năng lượng tái tạo), hoặc có phân ngành chỉ có quy hoạch (điện lực, urani);

- ❖ Kỳ chiến lược của toàn ngành năng lượng khác với kỳ chiến lược của từng phân ngành năng lượng;

- ❖ Kỳ quy hoạch của từng phân ngành năng lượng cũng khác nhau, thậm chí kỳ chiến lược của ngành than ngắn hơn kỳ quy hoạch của ngành này.

Có thể nói việc xây dựng chiến lược và quy hoạch của toàn ngành năng lượng và của từng phân ngành năng lượng chưa tuân theo một thể chế thống nhất, cho nên trong thực tế chiến lược chưa thực sự đóng vai trò là cơ sở định hướng cho việc xây dựng quy hoạch và các quy hoạch của các phân ngành năng lượng chưa có quan hệ mật thiết với nhau vì mục tiêu phát triển ngành năng lượng đồng bộ, thống nhất và hiệu quả trên cơ sở khai thác, phát triển tối ưu các nguồn tài nguyên năng lượng trong nước. Thậm chí có thể nói không ngoa rằng chiến lược, quy hoạch xây dựng ra chủ yếu là để cho có, để nói tại các diễn đàn, để trích dẫn tại các báo cáo hoặc để mà “hành” về thủ tục chứ không phải để thực hiện. Chính vì vậy thay vì chiến lược, quy hoạch làm cơ sở cho việc định hướng, lập kế hoạch và tổ chức thực hiện trong thực tế nhưng ngược lại thường xuyên chạy theo thực tế, hợp lý hóa thực tế đã thực hiện. Có trường hợp, chiến lược, quy hoạch mới phê duyệt xong đã lỗi thời so với thực tế.

Do đó, kiến nghị Nhà nước cần phải xây dựng, ban hành một luật khung chung về ngành năng lượng, trong đó quy định về việc xây dựng chiến lược, quy hoạch khai thác, chế biến, sản xuất và phát triển các dạng năng lượng nhằm mục tiêu xây dựng và phát triển một ngành năng lượng quốc gia đồng bộ, thống nhất và hiệu quả đáp ứng nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội và đảm bảo an ninh năng lượng của đất nước một cách bền vững.

2. Cần đổi mới cách tiếp cận và phương pháp xây dựng chiến lược phát triển ngành năng lượng nói chung và quy hoạch phát triển các phân ngành năng lượng nói riêng (điện, than, dầu khí và năng lượng tái tạo)

Trước hết, việc xây dựng chiến lược, quy hoạch của ngành năng lượng nói chung và của từng phân ngành năng lượng nói riêng cần phải tuân theo nguyên tắc và trình tự sau:

- ❖ Thứ nhất, tuân thủ quy trình kế hoạch hóa theo trình tự gồm các bước: Chiến lược => Quy hoạch => Kế hoạch 5 năm => Kế hoạch hàng năm => Kế hoạch tác nghiệp (quý, tháng, tuần, ngày);

- ❖ Thứ hai, theo trình tự trên chỉ xây dựng, ban hành một chiến lược năng lượng quốc gia chung theo hướng xây dựng, phát triển một ngành năng lượng đồng bộ, thống nhất, hiệu quả trên cơ sở khai thác hợp lý, có hiệu quả các nguồn tài nguyên năng lượng trong nước kết hợp với việc nhập khẩu năng lượng một cách hợp lý phù hợp với từng thời kỳ tùy theo nhu cầu của nền kinh tế quốc dân;

- ❖ Thứ ba, các phân ngành năng lượng chỉ xây dựng quy hoạch của từng phân ngành căn cứ vào chiến lược năng lượng quốc gia chung;

- ❖ Thứ tư, kỳ chiến lược (CL) và kỳ quy hoạch (QH): kỳ chiến lược 15 năm, tầm nhìn 15 năm tiếp theo (tổng cộng là 30 năm); kỳ quy hoạch 10 năm, định hướng hay tầm nhìn 10 năm tiếp theo (tổng cộng là 20 năm). Định kỳ 2 năm sơ kết thực hiện chiến lược và quy hoạch, sau 5 năm tổng kết, đánh giá kết quả thực hiện CL và QH và cập nhật cho 5 năm tiếp theo, tức là sau 5 năm thực hiện sẽ bổ sung CL, QH thêm 5 năm tiếp theo (theo kiểu cuốn chiếu).

Ví dụ, chiến lược xây dựng cho giai đoạn 2016-2030, tầm nhìn đến 2045; đến năm 2020 tổng kết, đánh giá thực hiện chiến lược và cập nhật, bổ sung chiến lược giai đoạn 2021-2035, tầm nhìn đến 2050. Đối với quy hoạch cũng tổng kết, đánh giá và cập nhật, bổ sung tương tự như vậy.

Về phương pháp xây dựng chiến lược và quy hoạch: ngoài nguyên nhân đã nêu trên, một nguyên nhân quan trọng nữa làm cho chiến lược, quy hoạch mau chóng lỗi thời, không phát huy được vai trò là công cụ định hướng “vạch lối, chỉ đường” là do phương pháp xây dựng chiến lược, quy hoạch không phù hợp với đặc điểm của nền kinh tế thị trường, nhất là trong thời kỳ hội nhập sâu rộng và toàn cầu hóa. Phương pháp xây dựng chiến lược, quy hoạch hiện hành đang theo kiểu phương pháp xây dựng kế hoạch (hàng năm, 5 năm) với các chỉ tiêu sản lượng mang tính “pháp lệnh”.

Ta biết rằng, đặc trưng của nền kinh tế thị trường là luôn có sự biến động do tác động của nhiều yếu tố thị trường và phi thị trường. Ngay trong 1 năm việc xây dựng kế hoạch hàng năm đã không thể chính xác mà phải điều chỉnh từ 1 đến 2 lần, thậm chí hơn. Việc xây dựng chiến lược cho 30 năm, quy hoạch cho 20 năm lại càng chịu nhiều biến động hơn và với biên độ lớn hơn. Cho nên không thể xây dựng CL, QH theo kiểu lập 3 hoặc 2 phương án cứng với các chỉ tiêu sản lượng mang tính "pháp lệnh" như hiện nay (P/a cao, thấp và trung bình hay cơ sở hoặc P/a cao và P/a cơ sở).

Đề xuất phương pháp xây dựng CL, QH theo nguyên tắc chung là: (1) Xác định miền min-max, tức là xác định giới hạn mức thấp nhất và giới hạn mức cao nhất có thể xảy ra trong tương lai (dạng hình cánh quạt: càng xa trong tương lai thì miền biến động càng rộng hơn); (2) Xây dựng 3 phương án gồm: P/a cơ sở (thường là bằng P/a trung bình giữa min và max hoặc P/a có khả năng xảy ra nhất), P/a max và P/a min, tính toán cụ thể cho 3 P/a này; (3) Dự kiến các tình huống biến động so với P/a cơ sở (tăng lên theo hướng P/a max hay giảm xuống theo hướng P/a min), theo đó xây dựng các kịch bản điều chỉnh thích hợp tương ứng với từng tình huống biến động, như đình hoãn, giảm hoặc đẩy nhanh tiến độ các dự án liên quan,...

Sau này, khi thực hiện nếu mọi sự biến động nằm trong miền giới hạn min-max đã xác định thì Ban chỉ đạo tổ chức thực hiện CL, QH được quyền điều chỉnh theo các kịch bản đã lường trước; chỉ khi nào có sự biến động vượt ra ngoài miền giới hạn min-max đã xác định thì khi đó mới kiến nghị xây dựng lại CL, QH.

3. Cần xây dựng lại chiến lược năng lượng quốc gia năm 2007

"Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050" phê duyệt theo Quyết định số 1855/2007/QĐ-TTg đã ban hành gần 10 năm và trên thực tế đến nay nhiều mục tiêu và nội dung của Chiến lược không còn phù hợp với tình hình mới.

Ví dụ, Chiến lược đã đề ra mục tiêu: năng lượng sơ cấp đến năm 2020 đạt khoảng 100÷110 triệu TOE, đến năm 2025 khoảng 110÷120 triệu TOE và đến năm 2050 khoảng 310÷320 triệu TOE; đưa tổng công suất các nhà máy lọc dầu lên khoảng 25 đến 30 triệu tấn dầu thô vào năm 2020; phấn đấu tăng tỷ lệ các nguồn năng lượng mới và tái tạo lên khoảng 5 % năng lượng thương mại sơ

cấp vào năm 2020 và khoảng 11 % vào năm 2050; tích cực chuẩn bị các điều kiện cần thiết và đồng bộ để đưa tổ máy điện hạt nhân đầu tiên vận hành vào năm 2020, sau đó tăng nhanh tỷ trọng điện hạt nhân trong cơ cấu năng lượng quốc gia,...

Hơn nữa, trên thực tế Chiến lược này chưa thực sự đóng vai trò là chiến lược khung hay chiến lược tổng thể của toàn ngành năng lượng để làm cơ sở cho việc lập quy hoạch của các phân ngành năng lượng (điện, than, dầu khí, năng lượng tái tạo).

Ngoài ra, bối cảnh kinh tế-xã hội và tình hình ngành năng lượng trong nước, bối cảnh hội nhập quốc tế, bối cảnh cuộc chiến chống biến đổi khí hậu cũng như tình hình ngành năng lượng thế giới, nhất là ngành dầu khí, ngành than có nhiều biến động lớn so với 10 năm trước.

Với những tình hình nêu trên cho thấy cần phải sớm xây dựng lại chiến lược năng lượng quốc gia cho phù hợp với bối cảnh mới nhằm tạo tiền đề và góp phần xây dựng, phát triển ngành năng lượng Việt Nam "cung cấp đầy đủ năng lượng với chất lượng cao cho phát triển kinh tế-xã hội; khai thác và sử dụng hợp lý, có hiệu quả nguồn tài nguyên năng lượng trong nước" [1], thân thiện với môi trường, thích ứng với biến đổi khí hậu và phù hợp với bối cảnh hội nhập sâu rộng. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. "Chiến lược phát triển năng lượng quốc gia của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050" phê duyệt theo Quyết định số 1855/2007/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ.
2. Các CL, QH ngành điện, than, dầu khí, năng lượng tái tạo đã được phê duyệt.
3. Các luật: Luật Điện lực, Luật Dầu khí, Luật Khoáng sản, Luật Năng lượng nguyên tử.

Người biên tập: Võ Trọng Hùng

Từ khóa: chiến lược năng lượng; luật khung chung về năng lượng; thể chế năng lượng

Ngày nhận bài: 15-7-2016

Ngày duyệt đăng bài: 22-10-2016

SUMMARY

Based on the studies of a current state of management energy industry, the article proposes some institutional recommendations for Vietnam's energy sector.