HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN HOÀI NAM

PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG ĐIỆN LỰC TẠI VIỆT NAM

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

CHUYÊN NGÀNH: KINH TẾ PHÁT TRIỂN

Hà Nội - 2018

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

NGUYỄN HOÀI NAM

PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG ĐIỆN LỰC TẠI VIỆT NAM

CHUYÊN NGÀNH : KINH TẾ PHÁT TRIỂN
MÃ SỐ : 62 31 01 05

LUẬN ÁN TIẾN SĨ

***Người hướng dẫn khoa học*: PGS,TS BÙI VĂN HUYỀN**
TS NGUYỄN NGỌC TOÀN

Hà Nội - 2018

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định.

Tác giả

Nguyễn Hoài Nam

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU 1
Chương 1: TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU 13
1.1. Các nghiên cứu quốc tế về phát triển thị trường điện lực 13
1.2. Các nghiên cứu trong nước về xây dựng và phát triển thị trường điện lực 17
1.3. Kết luận rút ra từ những nghiên cứu về phát triển thị trường điện lực và hướng nghiên cứu của luận án 26
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG ĐIỆN LỰC 30
2.1. Khái niệm, vai trò và đặc điểm của thị trường điện lực 30
2.2. Khái niệm và nội dung phát triển thị trường điện lực 48
2.3. Kinh nghiệm phát triển thị trường điện lực và bài học đối với Việt Nam 59
Chương 3: THỰC TRẠNG PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG ĐIỆN LỰC TẠI VIỆT NAM 77
3.1. Khái quát về ngành điện tại Việt Nam 77
3.2. Thực trạng phát triển thị trường điện lực tại Việt Nam giai đoạn 2006 - 2015 83
3.3. Đánh giá chung về thị trường điện lực tại Việt Nam 100
Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG ĐIỆN LỰC TẠI VIỆT NAM 118
4.1. Triển vọng phát triển thị trường điện lực Việt Nam 118
4.2. Quan điểm, mục tiêu và phương hướng phát triển thị trường điện lực giai đoạn đến 2030 128
4.3. Các giải pháp phát triển thị trường điện lực tại Việt Nam 140
KẾT LUẬN 149
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC ĐÃ ĐƯỢC CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ CÓ LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI LUẬN ÁN 151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO 152
PHỤ LỤC 1 159
PHỤ LỤC 2 160
PHỤ LỤC 3 172
PHỤ LỤC 4 174

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

AEEGSI:	Cơ quan điều tiết Khí, Điện và Nước Italia
ADB:	Ngân hàng Phát triển châu Á
BCT:	Bộ Công Thương
BOT:	Xây dựng - vận hành - chuyển giao
CĐTĐL:	Cục Điều tiết điện lực
CSHT&NT:	Cơ sở hạ tầng và nền tảng
DN:	Doanh nghiệp
ESCO:	Công ty dịch vụ năng lượng
EVN:	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
EVNGENCO:	Tổng Công ty phát điện (thuộc EVN)
EVNPC:	Công ty điện lực (thuộc EVN)
EU:	Liên minh châu Âu
GIZ:	Cơ quan Hợp tác phát triển Đức
GDP:	Tổng sản phẩm quốc nội
HĐMBĐ:	Hợp đồng mua bán điện
KNK:	Khí nhà kính
MVA	Mega-volt ampere (đơn vị đo dung lượng máy biến áp)
NCS:	Nghiên cứu sinh
NLTT:	Năng lượng tái tạo
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
ODA:	Hỗ trợ phát triển chính thức
PV Power:	Tổng công ty điện lực dầu khí Việt Nam
TTĐ:	Thị trường điện lực
Vinacomin Power:	Tổng công ty điện lực Than - Khoáng sản Việt Nam
UNDP:	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
World Bank:	Ngân hàng Thế giới

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 2.1. Đặc điểm của các cấp độ cạnh tranh thị trường điện lực..... 44
Bảng 2.2. Các tiêu chí đánh giá sự phát triển thị trường điện lực..... 55
Bảng 3.1: Cơ cấu nhu cầu tiêu thụ điện theo các ngành, lĩnh vực 84
Bảng 3.2: Khối lượng đường dây và trạm biến áp các năm 2011-2016 92
Bảng 3.3: Tổng hợp các chính sách hỗ trợ phát triển nguồn điện NLTT tại Việt Nam 104
Bảng 3.4: Tổng hợp đánh giá về thị trường điện lực tại Việt Nam giai đoạn 2006 - 2017 107
Bảng 3.5. Thẩm quyền thực hiện các chức năng quản lý – điều tiết chủ yếu đối với thị trường điện lực 116
Bảng 4.1: Dự báo tăng trưởng GDP toàn quốc 118
Bảng 4.2: Kết quả dự báo nhu cầu điện đến năm 2030 127
Bảng 4.3: Kết quả tính toán cân bằng cung - cầu điện năng đến năm 2030 130

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 0.1. Các khối chức năng của phần mềm Corrective mô-đun 1 11
Hình 2.1. Chuỗi sản xuất - cung ứng điện năng của ngành công nghiệp điện lực.... 30
Hình 2.2. Cung - cầu điện năng..... 35
Hình 2.3. Mô hình thị trường điện độc quyền..... 40
Hình 2.4. Mô hình thị trường cạnh tranh sản xuất điện 41
Hình 2.5. Mô hình thị trường điện cạnh tranh bán buôn..... 42
Hình 2.7. Cấu trúc TTĐ Italia 61
Hình 2.8. Mô hình quản lý thị trường điện tại Italia 62
Hình 2.9. Quá trình cải cách ngành điện và TTĐ của Trung Quốc 69
Hình 3.1: Tổ chức ngành điện Việt Nam sau cải cách và tổ chức lại EVN..... 78
Hình 3.2: Tương quan giữa tăng trưởng kinh tế và diễn biến nhu cầu điện Việt Nam.....80
Hình 3.3: Cấu trúc bộ máy quản lý - điều tiết thị trường điện Việt Nam 82
Hình 3.5: Cơ cấu công suất nguồn điện tại Việt Nam năm 2016 86
Hình 3.6: Thị phần của các doanh nghiệp tham gia sản xuất điện tại Việt Nam..... 88
Hình 3.7: Sản lượng điện nhập khẩu của Việt Nam 90
Hình 3.8: Các cấp độ xây dựng thị trường điện lực tại Việt Nam 94
Hình 3.9: Cấu trúc và cơ chế hoạt động thị trường phát điện cạnh tranh Việt Nam.....95
Hình 3.10: Các bên tham gia Thị trường bán buôn điện cạnh tranh..... 96
Hình 3.11: Diễn biến giá điện bán lẻ tại Việt Nam giai đoạn 2005 – 2017..... 98
Hình 3.12: Diễn biến sự tham gia của các nhà máy điện vào giao dịch tại thị trường phát điện cạnh tranh..... 99
Hình 3.13: Cơ cấu nguồn điện tham gia giao dịch trên thị trường điện Việt Nam.....100
Hình 3.14: So sánh tiêu thụ điện năng Việt Nam và quốc tế..... 101
Hình 3.15: Giá điện một số nước trong khu vực châu Á (2015-2017) 111
Hình 4.1: Cơ cấu tiêu thụ điện của thị trường điện lực Việt Nam theo dự báo đến 2030 128
Hình 4.2: Cấu trúc bộ máy quản lý - điều tiết thị trường điện lực Việt Nam theo Đề xuất mô hình 2 134
Hình 4.3: Cấu trúc bộ máy quản lý - điều tiết thị trường điện lực Việt Nam theo Đề xuất mô hình 3. 138

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Sự phát triển ổn định và bền vững của nền kinh tế và nâng cao sự thịnh vượng cho cuộc sống của con người cần đến dịch vụ điện năng được cung cấp một cách hiệu quả và tin cậy. Điện năng là đầu vào cho phần lớn các hoạt động sản xuất kinh doanh và tiêu dùng. Ngành điện cũng là ngành công nghiệp hạ tầng chủ chốt của hầu hết các nền kinh tế trên thế giới.

Trong quá khứ, ngành điện trên khắp các quốc gia đều vận hành theo mô hình "độc quyền tự nhiên". Với mô hình này, việc sản xuất điện năng trên quy mô công nghiệp được thực hiện theo chuỗi cung ứng do các nhà cung cấp "độc quyền" đảm nhiệm, có sự điều tiết của nhà nước đối với giá cả, điều kiện gia nhập thị trường, quản lý đầu tư và kiểm soát chất lượng dịch vụ. Quá trình sản xuất - cung ứng điện được tích hợp theo chiều dọc, tập trung vào một hoặc một số nhà cung cấp độc quyền theo sự điều tiết của Nhà nước. Mô hình này cũng phù hợp khi năng lực sản xuất điện (công suất phát) chưa đủ để đáp ứng nhu cầu tiêu thụ điện. Nói cách khác, khi sản xuất không đủ để đáp ứng nhu cầu, vấn đề ưu tiên của ngành công nghiệp điện là gia tăng sản lượng và bảo đảm an ninh cung cấp điện.

Khi ngành điện bước vào giai đoạn có năng lực sản xuất cao hơn đáp ứng được khả năng tiêu thụ của khách hàng, ưu tiên của ngành sẽ là sản xuất kinh tế và hiệu quả hơn, đi đôi với mô hình kinh doanh, tổ chức thị trường tiên tiến hơn. Lúc này nhu cầu của khách hàng là dịch vụ điện năng với giá thành hợp lý hơn, chất lượng và độ tin cậy cao hơn và bước đầu hình thành cơ sở cho cạnh tranh. Từ đây quá trình chọn lọc tự nhiên bắt đầu. Các nhà máy có công nghệ lạc hậu, sản xuất kém hiệu quả sẽ dần bị thay thế bởi các nhà máy mới có công nghệ hiện đại và chi phí thấp hơn. Những khu vực, hoạt động trong ngành công nghiệp điện lực vốn kém hiệu quả sẽ dần chuyển đổi và hình thành các mô hình, cách thức vận hành tối ưu hơn, ít chi phí hơn. Kết quả là các yếu tố sản xuất có hiệu quả kinh tế cao nhất được tồn tại trong ngành. Quá trình chọn lọc này được diễn ra khi ngành điện có sự tự do hóa và xây dựng thị trường điện lực (TTĐ) có cạnh tranh. Kinh nghiệm quốc tế từ cuối thập niên 1980 cho đến đầu những năm 2000 cho thấy, nhiều quốc gia đã thành công trong việc phát triển TTĐ theo hướng tự do hóa và cải thiện cơ chế cạnh tranh, chuyển

đổi ngành công nghiệp điện năng lên một giai đoạn mới hiệu quả hơn, chất lượng cao hơn và nâng cao mức độ hài lòng của khách hàng.

Ở nước ta, ngành điện có lịch sử phát triển lâu dài và đã đóng góp nhiều thành tựu đáng kể cho phát triển kinh tế xã hội. Chính phủ đã sớm có lộ trình hoàn thiện tổ chức, tự do hóa và cải thiện cơ chế cạnh tranh TTĐ ở khâu sản xuất điện (năm 2014), bán buôn điện (năm 2021) và bán lẻ điện (sau năm 2021) thông qua Quyết định số 26/QĐ-TTg năm 2006. Đây là quyết định cho thấy sách lược dài hạn và tầm nhìn phù hợp cho ngành công nghiệp điện năng. Các mục đích cơ bản được đặt ra đối với việc phát triển TTĐ, định hướng tự do hóa và cải thiện cơ chế cạnh tranh là:

Thứ nhất, từng bước phát triển TTĐ cạnh tranh một cách ổn định, xóa bỏ bao cấp trong ngành điện, tăng quyền lựa chọn nhà cung cấp điện cho khách hàng sử dụng điện;

Thứ hai, thu hút vốn đầu tư từ mọi thành phần kinh tế trong và ngoài nước tham gia hoạt động điện lực, giảm dần đầu tư của Nhà nước cho ngành điện;

Thứ ba, tăng cường hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của ngành điện, giảm áp lực tăng giá điện; đảm bảo cung cấp điện ổn định, tin cậy và chất lượng ngày càng cao; và đảm bảo phát triển ngành điện bền vững.

Cho đến nay, thị trường phát điện cạnh tranh hoàn chỉnh (cấp độ 1) đã được vận hành chính thức từ ngày 01 tháng 7 năm 2012, đánh dấu một bước phát triển mới của ngành điện Việt Nam. Thị trường bán buôn điện cạnh tranh thuộc cấp độ 2 trong Lộ trình hình thành và phát triển TTĐ tại Việt Nam, được thực hiện từ năm 2015 đến năm 2021 theo 02 giai đoạn trải qua giai đoạn vận hành thí điểm (đến 2019) và vận hành hoàn chỉnh từ sau 2019.

Việc phát triển TTĐ nói chung đã thu được những kết quả khả quan như nâng cao năng lực vận hành, độ tin cậy của hệ thống, cơ bản cung cấp đủ điện cho phát triển kinh tế xã hội. Bên cạnh đó, việc vận hành thị trường phát điện cạnh tranh đã tăng minh bạch, công bằng trong việc huy động các nguồn điện. Các nhà máy phát điện tham gia thị trường cũng bước đầu nâng cao được hiệu quả sản xuất, kinh doanh.

Tuy nhiên, TTĐ vẫn tồn tại một số hạn chế như sau:

Thứ nhất, Cơ chế giá điện chưa hợp lý, không phản ánh đúng bản chất giá cả thị trường và quan hệ cung - cầu, chịu sự điều tiết mạnh mẽ của Nhà nước trong khi tình trạng bao cấp trong ngành điện chưa được xóa bỏ hoàn toàn. Biểu giá điện hiện

được duy trì ở mức thấp trong khi chi phí sản xuất đang ngày một tăng cao. Không chỉ các hộ tiêu thụ có thu nhập thấp mà các lĩnh vực công nghiệp tiêu thụ nhiều năng lượng cũng đang được gián tiếp trợ giá thông qua giá điện thấp. Đây là gánh nặng không chỉ đối với ngành điện mà còn đối với ngân sách quốc gia khi quan hệ kinh tế bị bóp méo và nhà nước phải thực hiện việc trợ giá.

Thứ hai, TTĐ vẫn bị chi phối chủ yếu bởi các công ty trực thuộc hoặc có sở hữu của Tập đoàn điện lực Việt Nam - vốn là công ty độc quyền trong ngành. Việc thu hút vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế trong và ngoài nước, đặc biệt là kinh tế tư nhân tham gia hoạt động điện lực còn gặp nhiều khó khăn. Hệ quả là sản xuất và cung ứng điện chưa đảm bảo ổn định, đặc biệt là trong các thời điểm mùa khô hàng năm, xuất hiện tình trạng quá tải trên lưới điện truyền tải do mất cân đối về nguồn điện giữa các vùng miền.

Thứ ba, Khách hàng sử dụng điện vẫn chưa có quyền lựa chọn nhà cung cấp dịch vụ, và do đó chưa được đảm bảo đầy đủ về quyền lợi. Điều này tạo ra nghịch lý trong quan hệ mua bán khi quan hệ khách hàng và nhà cung cấp dịch vụ là không cân xứng một cách tương đối. Khi khách hàng không có sự lựa chọn nào khác đồng nghĩa với việc nhà cung cấp dịch vụ có ít động lực để cải thiện hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh. Các cải thiện về hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của ngành điện là chưa rõ ràng và chưa bền vững, gây áp lực tăng giá điện. Khi đó quyền lợi của khách hàng sẽ bị ảnh hưởng.

Xuất phát từ những hạn chế trong thực tế phát triển TTĐ tại Việt Nam hiện nay, nghiên cứu sinh đã lựa chọn vấn đề "Phát triển thị trường điện lực Việt Nam" làm đề tài nghiên cứu cho Luận án Tiến sĩ Kinh tế, chuyên ngành Kinh tế phát triển. Đây là nghiên cứu cần thiết để góp phần hình thành một số giải pháp hoàn thiện và phát triển TTĐ, hướng đến một thị trường vận hành hiệu quả, cung cấp điện năng tới khách hàng một cách an toàn, tin cậy và chất lượng dịch vụ cao hơn, góp phần bảo đảm an ninh năng lượng quốc gia.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1.Mục đích

Mục đích nghiên cứu của luận án là nhằm đề xuất những giải pháp để phát triển TTĐ tại Việt Nam. Các giải pháp này được đề xuất dựa trên cơ sở phân tích và