

**Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương**  
**Trung tâm Thông tin – Tư liệu**

---

**Chuyên đề Số 12:**

**Cải cách độc quyền  
trong ngành điện ở Việt Nam**

Hà Nội - 2018

## MỤC LỤC

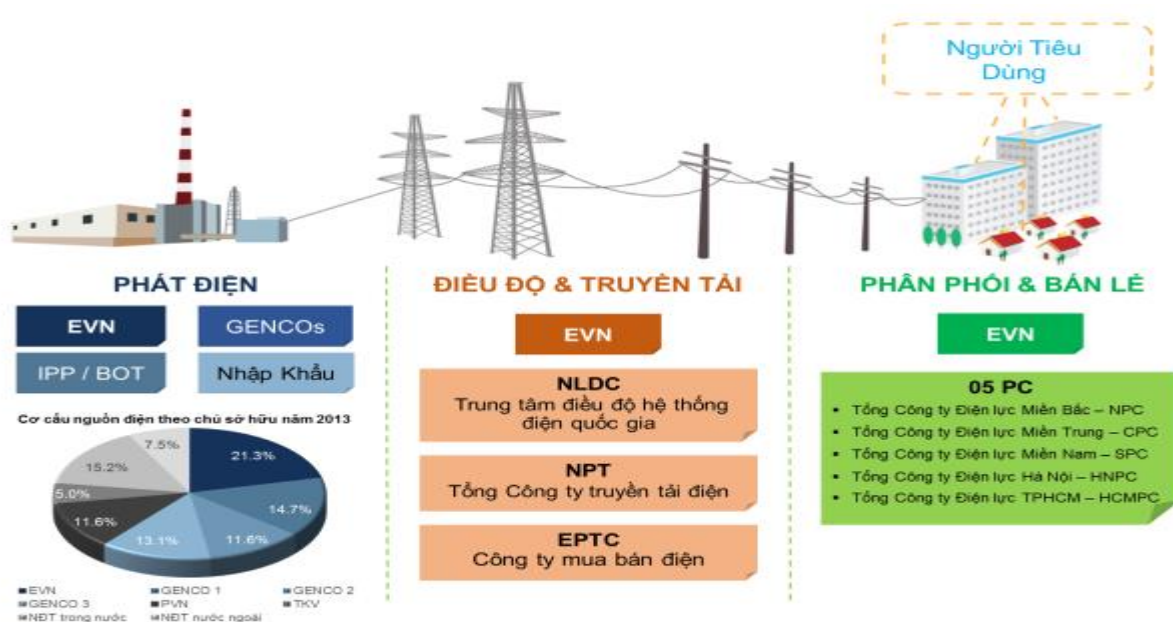
1. Sơ lược về ngành điện ở Việt Nam.....	2
2. Tiến trình cải cách độc quyền trong ngành điện .....	6
3. Những vấn đề đặt ra và gợi ý định hướng tiếp tục cải cách .....	10

Trải qua hơn 30 năm đổi mới, kinh tế Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, đặt nền tảng cho một nền kinh tế thị trường cạnh tranh và năng động. Cùng với sự phát triển mạnh mẽ của khu vực kinh tế tư nhân là việc thu hẹp quy mô, phạm vi tham gia của nhà nước vào các hoạt động kinh tế, tạo không gian cho các thành phần kinh tế tham gia hoạt động, sáng tạo và cạnh tranh. Lĩnh vực độc quyền nhà nước cũng được thu hẹp theo hướng tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực có tính độc quyền tự nhiên, đảm bảo lợi ích công cộng, v.v... Ngành điện cũng không phải là ngoại lệ. Tuy nhiên, mặc dù đã đạt được nhiều kết quả quan trọng nhưng vấn đề cải cách độc quyền trong ngành điện ở Việt Nam vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra, cần tiếp tục cải cách trong thời gian tới. Sau khi sơ lược về ngành điện hiện nay, bài viết sẽ tập trung làm rõ tiến trình cải cách độc quyền trong ngành điện, những vấn đề còn đặt ra và định hướng cải cách trong thời gian tới.

## 1. Sơ lược về ngành điện ở Việt Nam

Giống như các nước khác, ngành điện gồm 3 khâu liên hoàn: sản xuất điện (phát điện) - truyền tải điện - phân phối và bán lẻ điện, xảy ra đồng thời. Điện năng được sản xuất tại các nhà máy điện rồi được truyền dẫn thông qua hệ thống mạng lưới truyền tải điện và phân phối để bán cho khách hàng (hộ) tiêu thụ điện.

**Hình 1: Mô hình ngành điện Việt Nam**



Nguồn: FPT Securities (2015), Báo cáo ngành điện, 7/2015.

Về khâu sản xuất điện (phát điện), tại thời điểm đầu năm 2018, cả nước có 81 nhà máy điện trực tiếp tham gia thị trường điện và 25 nhà máy điện gián tiếp tham gia thị trường điện.

Theo Báo cáo của Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN)<sup>1</sup>, tại thời điểm 31/12/2016, ngành sản xuất điện Việt Nam có tổng công suất lắp đặt là 42.135 MW, trong đó EVN là 25.884 MW, chiếm 61,4%; Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) 4.435 MW, chiếm 10,5%; Tập đoàn Than Khoáng sản Việt Nam (TKV) 1.785 MW, chiếm 4,2%; còn lại là các máy phát điện và nhà đầu tư khác. So với năm 2013, tỷ trọng nguồn

<sup>1</sup> EVN (2017),

điện do EVN và các công ty có cổ phần, vốn góp của EVN và nguồn điện do các nhà đầu tư trong và ngoài nước có xu hướng tăng.

**Bảng 1. Cơ cấu nguồn điện theo chủ sở hữu**

Chủ sở hữu	Năm 2013		Năm 2016	
	Công suất	%	Công suất	%
Tập đoàn Điện lực Việt Nam	18.569	60,69	25.884	61,4
Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	3.560	11,64	4.435	10,5
Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng	1.545	5,05	1.785	4,2
BOT & các nhà đầu tư khác	6.923	22,62	10.031	23,9
<b>Tổng</b>	<b>30.597</b>	<b>100</b>	<b>42.135</b>	<b>100</b>

Nguồn: EVN (2013, 2017)

Các nhà máy sản xuất điện ở Việt Nam tập trung vào ba nhóm chính: thủy điện, nhiệt điện than và nhiệt điện khí. Theo EVN (2017), tính tới thời điểm 31/12/2016, tổng công suất lắp đặt của nhóm thủy điện là 15.857 MW (chiếm 37,6%), của nhiệt điện than là 14.448 MW (chiếm 34,4%) và của nhiệt điện khí là 7.502 MW (chiếm 17,8%). Ngoài ra còn có các nguồn điện khác như nhiệt điện chạy dầu và các loại hình sản xuất điện khác như năng lượng chạy dầu, thủy điện nhỏ, năng lượng tái tạo.

**Bảng 2. Cơ cấu phát điện theo nguồn tại thời điểm 31/12/2016**

Loại nguồn	Năm 2013		Năm 2016	
	Công suất	%	Công suất	%
Thủy điện	14.925	48,78	15.857	37,6
Nhiệt điện than	7.058	23,07	14.448	34,3
Nhiệt điện dầu	1.050	3,43	1.370	3,3
Nhiệt điện khí	7.564	24,72	7.502	17,8
Diesel, thủy điện nhỏ và tái tạo			2.418	5,8
Nhập khẩu	-	-	540	1,2
<b>Tổng cộng</b>			<b>42.135</b>	<b>100</b>

Nguồn: EVN (2013, 2017)

*Về truyền tải điện:* Việc truyền tải điện do Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia (NPT) đảm nhiệm. Đến ngày 31/12/2016, Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia quản lý và vận hành tổng cộng 23.517 km đường dây (gồm 7.446 km đường dây 500 kV và 16.071 km đường dây 220 kV); 126 trạm biến áp (gồm 26 trạm biến áp 500 kV và 100 trạm biến áp 220 kV) với tổng dung lượng máy biến áp là 67.638 MVA (EVN, 2017).

**Về mạng phân phối điện:** Việc phân phối điện được thực hiện bởi 5 Tổng công ty, gồm: Tổng công ty Điện lực miền Bắc; Tổng công ty Điện lực miền Trung; Tổng công ty Điện lực miền Nam; Tổng công ty Điện lực Hà Nội; Tổng công ty Điện lực thành phố Hồ Chí Minh. Dưới các Tổng công ty là hệ thống các công ty con thực hiện bán điện tới người tiêu dùng cuối cùng (bao gồm cả tổ chức, cá nhân).

**Bảng 3. Mạng phân phối điện tính đến thời điểm 31/12/2016**

Hạng mục	Đơn vị	Số lượng
Đường dây 220 kV	km	108
Đường dây 110 kV	km	19.335
Đường dây điện áp trung và thấp	km	495.688
Các máy biến áp 220 kV	MVA	3.250
Các máy biến áp 110 kV	MVA	52.360
Các máy biến áp điện áp trung và thấp	MVA	89.609

*Nguồn: EVN (2017)*

Các chủ thể quản lý ngành điện gồm Thủ tướng Chính phủ, các Bộ: Công thương, Kế hoạch và Đầu tư, Tài chính, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương với những nhiệm vụ tương ứng, cụ thể:

**Thủ tướng Chính phủ** chịu trách nhiệm phê duyệt thông qua các chính sách, quy định đối với ngành điện.

**Bộ Công thương** chịu trách nhiệm quản lý ngành điện. Bộ Công thương xây dựng các sáng kiến đổi mới và các kế hoạch phát triển điện quốc gia (theo phê duyệt của Thủ tướng Chính phủ) và giám sát việc thực hiện. Bộ Công thương đánh giá, thông qua và công khai các hạng mục đầu tư mới trong ngành điện và các vấn đề cấp phép cho các chủ thể tham gia thị trường bán buôn, bán lẻ và cho các chủ thể tham gia vào hoạt động sản xuất điện, các hoạt động truyền tải và phân phối liên quan đến hệ thống điện quốc gia. Bộ Công thương quản lý các chương trình hiệu quả năng lượng. Bộ Công thương cũng đánh giá và xác nhận điều chỉnh giá bán lẻ để Thủ tướng Chính phủ thông qua.

**Cục Điện lực và năng lượng tái tạo** (thuộc Bộ Công thương) chịu trách nhiệm về chính sách và kế hoạch năng lượng tổng thể, đề xuất và đánh giá các kế hoạch phát triển năng lượng và điện; kế hoạch phát triển năng lượng theo địa phương và vùng, báo cáo Bộ Công thương; quản lý các dự án BOT.

**Cục Điều tiết điện lực** (thuộc Bộ Công thương) giúp Bộ Công thương trong xây dựng các quy định về vận hành thị trường điện cạnh tranh và hướng dẫn thực hiện các quy định, và trong đánh giá biểu giá điện cũng như phí truyền tải và phân phối. Cục Điều tiết điện lực cũng ban hành các hướng dẫn về điều kiện và trình tự thủ tục cắt điện. Cục Điều tiết điện lực giám sát mức cung và cầu điện, nghiên cứu và đề xuất các giải pháp để đạt được cân đối cung - cầu. Cục Điều tiết điện lực thiết lập các nguyên tắc định giá; xây dựng các biểu giá cho các hoạt động có điều tiết và các cam kết mua đối với Công ty mua bán điện; kiểm tra chi phí sản xuất kinh doanh

điện, kiểm tra việc thực hiện điều chỉnh giá điện của Tập đoàn Điện lực Việt Nam và các đơn vị điện lực; thực hiện việc công khai minh bạch giá điện; giám sát việc thực hiện các kế hoạch và các dự án đầu tư trong phát triển các nguồn điện và lưới truyền tải và phân phối, tuân thủ theo các kế hoạch tổng thể, v.v.

**UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương** chịu trách nhiệm xây dựng các kế hoạch phát triển điện tại địa phương và trình lên Hội đồng nhân dân và Bộ Công thương để phê duyệt. UBND tỉnh cũng giám sát việc thực hiện các kế hoạch phát triển điện tại địa phương đã được phê duyệt. Trong phạm vi quyền hạn được giao, UBND tỉnh xây dựng và thực hiện các kế hoạch giải phóng mặt bằng, tái định cư cho người dân, bồi thường cho người dân bị thu hồi đất và tài sản trên đất, bảo vệ đất cho các dự án phát triển điện. UBND tỉnh cũng cấp phép cho các tổ chức, cá nhân tham gia các hoạt động sản xuất điện quy mô nhỏ trong giới hạn thẩm quyền quy định. Cùng với Bộ Công thương, các cơ quan ngang Bộ và các cơ quan thuộc chính phủ khác, UBND tỉnh tham gia vào xây dựng chương trình, dự án khuyến khích sử dụng hiệu quả năng lượng.

**Bộ Kế hoạch và Đầu tư** là cơ quan phối hợp và phân bổ nguồn lực cho các dự án năng lượng mà các bộ chuyên ngành, cơ quan trình để Thủ tướng Chính phủ xem xét, thông qua.

**Bộ Tài chính** có thẩm quyền trong việc đánh thuế đối với các hoạt động năng lượng. Cùng với Bộ Công thương, Bộ Tài chính ban hành hướng dẫn chi tiêu trong xây dựng, đánh giá, công khai và sửa đổi các kế hoạch phát triển điện.

**Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN)** chịu trách nhiệm đáp ứng nhu cầu điện cơ bản cho phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo tiến độ thực hiện các dự án phát điện và truyền tải điện được giao theo Kế hoạch tổng thể và cải thiện năng lực quản trị kinh doanh, hiệu quả vận hành và văn hóa doanh nghiệp. Các đơn vị thuộc EVN gồm:

- *Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia* là đơn vị vận hành truyền tải được hình thành trên cơ sở 4 công ty truyền tải trước đây. Là công ty truyền tải duy nhất, trách nhiệm của Tổng công ty truyền tải điện quốc gia gồm vận hành các thiết bị truyền tải, điều phối và duy tu, bảo dưỡng các tài sản; bảo đảm tuân thủ các chất lượng tiêu chuẩn dịch vụ, tuân thủ các nguyên tắc cho thị trường do đơn vị vận hành hệ thống truyền tải xây dựng và được Cục Điều tiết điện lực thông qua.

- *Trung tâm điều độ hệ thống điện quốc gia* với ba trung tâm điều độ hệ thống điện khu vực, là đơn vị vận hành hệ thống và thị trường. Trách nhiệm của trung tâm là xác định hạn mức tối đa và công suất sẵn có của hệ thống truyền tải; tối ưu các yêu cầu dịch vụ phụ trợ; thiết lập tiêu chuẩn kỹ thuật cho thiết kế các công trình truyền tải; phát triển các chương trình phối hợp bảo vệ; giám sát việc tuân thủ và đề xuất cập nhật các tiêu chí hiệu suất tối thiểu của hệ thống truyền tải; điều phối mọi vấn đề với các tổ chức có trách nhiệm trong và ngoài nước đối với tất cả các vấn đề liên quan đến chức năng của mình; chuẩn bị dự báo nhu cầu điện hàng năm; xác định số lượng hợp đồng hàng năm từ các công ty phát điện trực tiếp và phân bổ cho từng tháng trong năm; chuẩn bị và công khai kế hoạch hoạt động hàng năm và hàng tháng; công khai giá trị nước hàng tuần, lịch sản xuất, giá cận biên của hệ thống và các thông tin khác; và ban hành báo cáo quyết toán.

- Công ty mua bán điện là người mua duy nhất hoạt động như một đơn vị riêng biệt trong EVN trong thị trường phát điện cạnh tranh. Công ty là người bán buôn đặc biệt và tham gia các cam kết mua điện với các nhà máy phát điện phù hợp với các quy định và quy định có liên quan.

## 2. Tiến trình cải cách độc quyền trong ngành điện

Trước năm 1990, hầu hết tất cả các ngành điện trên thế giới đều là ngành công nghiệp độc quyền bởi một tập đoàn nhà nước (đa số) hoặc tư nhân được tổ chức dưới dạng tích hợp dọc, nghĩa là tất cả khâu phát điện, truyền tải, phân phối và bán lẻ đều do một đơn vị duy nhất độc quyền thực hiện. Ở Việt Nam, ngành điện cũng xuất phát từ mô hình công ty điện lực độc quyền nhà nước liên kết dọc truyền thống. Năm 1994, đường dây truyền tải điện Bắc - Nam đi vào hoạt động đã kết nối hệ thống điện các miền của cả nước thành một hệ thống điện thống nhất trên toàn quốc. Cùng với đó là việc thành lập Tổng công ty Điện lực Việt Nam (nay là Tập đoàn Điện lực Việt Nam) thực hiện tất cả các chức năng sản xuất, truyền tải, phân phối và bán lẻ điện, nghĩa là một doanh nghiệp độc quyền thực hiện tất cả các khâu, công đoạn của ngành điện (Lê Đồng Hải, 2017). Hay nói cách khác, vị thế độc quyền nhà nước trong ngành điện được trao cho một DNNN (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) thực hiện.

Mô hình này được hình thành và phát triển dựa trên những đặc trưng riêng của sản phẩm điện năng và lý thuyết hiệu quả kinh tế theo quy mô của tổ chức, lý thuyết về chi phí giao dịch áp dụng vào ngành điện. Về lý thuyết, mô hình này giảm thiểu được các chi phí cố định, chi phí giao dịch, phối hợp tốt nhất giữa đầu tư, vận hành, khai thác, từ đó dẫn đến chi phí đầu tư phát triển là tối ưu nhất; công tác quản lý kỹ thuật, công tác điều độ, vận hành, sửa chữa, bảo dưỡng hệ thống điện là ưu việt bởi cùng chịu sự điều hành, chi phối của một tổ chức. Hơn nữa, các công ty điện lực có nghĩa vụ cung ứng điện đến mọi khách hàng trên địa bàn phục vụ kể cả các phụ tải ở xa như: khu dân cư, miền núi, hải đảo hoặc vùng nông thôn. Tuy nhiên, khách hàng không có cơ hội về quyền lựa chọn người bán điện cho mình mà chỉ mua điện từ một công ty độc quyền. Trong cơ chế này, các công ty điện lực cũng chủ trì tham mưu, đề xuất về cơ chế chính sách quản lý nhà nước về các hoạt động điện lực (Nguyễn Hữu Khoa, 2012).

Tuy nhiên, mô hình công ty điện lực truyền thống đã bộc lộ nhiều khiếm khuyết như: (i) Giá bán điện bao gồm chi phí giá thành và chi phí đầu tư hệ thống điện đã làm cho khách hàng dùng điện phải trả giá cho những công trình đầu tư không hiệu quả, hay sự lạc hậu của thiết bị và công nghệ; (ii) Cơ chế độc quyền đã không tạo động lực để các công ty điện lực giảm giá thành, tăng lợi nhuận và nhất là không phải xây dựng các chiến lược cạnh tranh thị trường; (iii) Việc được điều chỉnh theo truyền thống thường dẫn đến giá cao; (iv) Trợ giá chéo giữa các loại khách hàng tạo nên sự hoạt động kém hiệu quả. Kết quả là ngành điện lực có hiệu quả sản xuất kinh doanh và hiệu quả đầu tư không cao.

Hơn nữa, xu hướng cấu trúc lại ngành công nghiệp điện ở nhiều nước trên thế giới diễn ra mạnh mẽ, chuyển dần về hướng cạnh tranh và thị trường với mục đích giảm giá điện, nâng cao chất lượng thông qua cạnh tranh thị trường. Quá trình này



diễn ra dưới tác động của tiến bộ công nghệ, sự thay đổi quan điểm chính trị, luật điện lực, điều kiện tài chính và chất lượng điện năng, v.v.

Ngoài ra, xem xét từ quy luật cung - cầu trên một thị trường có thể thấy: Nếu vì lý do gì đó, một loại hàng hoá chỉ có một nhà cung ứng, người tiêu dùng không có cơ hội lựa chọn; theo đó, nguyên nhân và động lực cạnh tranh không có, giá thành hàng hoá sẽ không giảm, chất lượng sẽ khó có thể cải thiện. Trên thị trường điện, cầu là sản lượng điện năng cần thiết cung cấp cho các nhà truyền tải (cấp 1) - phân phối (cấp 2) và các nhà tiêu thụ; cung là tổng năng lượng điện mà nhà sản xuất cung ứng cho thị trường. Xuất phát từ đặc trưng của từng khâu trong ngành điện có thể thấy ngành điện có tiềm năng cạnh tranh trong các khâu sản xuất điện (phát điện) và kinh doanh điện (bán buôn và bán lẻ điện); còn khâu truyền tải và phân phối điện là khâu có tính chất độc quyền tự nhiên<sup>2</sup> nên khó có tính khả thi để thực hiện cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ truyền tải và phân phối điện. Như vậy, khâu sản xuất điện năng cần thực hiện thị trường cạnh tranh; theo đó, các nhà máy điện phải thuộc sở hữu nhiều công ty khác nhau thay vì trực thuộc một công ty duy nhất quản lý và điều hành. Tương tự như vậy, khâu kinh doanh điện năng muốn có cạnh tranh thì phải tạo cơ chế để có nhiều nhà cung ứng cùng tham gia thị trường.

Nhu cầu điện ngày càng tăng mạnh trong khi đó nguồn cung điện hạn chế. Đến năm 1995, vẫn có đến gần 50% dân số Việt Nam chưa được tiếp cận điện năng. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đã đặt ra các mục tiêu cụ thể cho những năm tiếp theo. Theo đó, nguồn cung điện đã tăng với việc tiếp cận điện năng tăng lên 93% dân số vào năm 2004 (ADB, 2015). Tuy nhiên, để đạt mục tiêu điện khí hóa, EVN đã đối mặt với nhiều khó khăn về tài chính và quản lý. Điều này cũng tạo áp lực tài chính đáng kể cho chính phủ bởi vì doanh thu của EVN không bù đắp đủ nhu cầu vốn đầu tư và bảo trì hoạt động của hệ thống điện. Để giải quyết vấn đề này, Chính phủ đã cho phép sự tham gia của các nhà sản xuất điện độc lập vào năm 2000. Chính phủ cũng bắt đầu thực hiện cơ cấu lại EVN năm 2003.

Xuất phát từ đòi hỏi thực tế trên, để thúc đẩy cải cách, Luật Điện lực được Quốc hội Việt Nam thông qua năm 2004 (sau đó được sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2012) chính thức đặt ra quy định và lộ trình xây dựng phát triển thị trường điện cạnh tranh tại Việt Nam. Điều 4 Luật Điện lực năm 2004 và Luật Điện lực (sửa đổi) năm 2012 quy định “Xây dựng và phát triển thị trường điện lực theo nguyên tắc công khai, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh, có sự điều tiết của Nhà nước để nâng cao hiệu quả trong hoạt động điện lực; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các đơn vị điện lực và khách hàng sử dụng điện; thu hút mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động phát điện, phân phối điện, bán buôn điện, bán lẻ điện và tư vấn chuyên ngành điện lực. *Nhà nước độc quyền trong hoạt động truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia, xây dựng và vận hành các nhà máy điện lớn, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh*”. Đây là bước ngoặt thay đổi định hướng và tính chất phát triển của ngành điện Việt Nam. Cạnh tranh trong ngành điện chính thức được chấp nhận và thúc đẩy.

Theo đó, các cơ chế, chính sách đã định hướng phát triển thị trường điện cạnh tranh, xác định rõ khâu, công đoạn duy trì độc quyền nhà nước; khâu, công đoạn

<sup>2</sup> Trên một mặt bằng địa lý không thể để nhiều công ty cùng xây dựng nhiều lưới điện truyền tải và phân phối

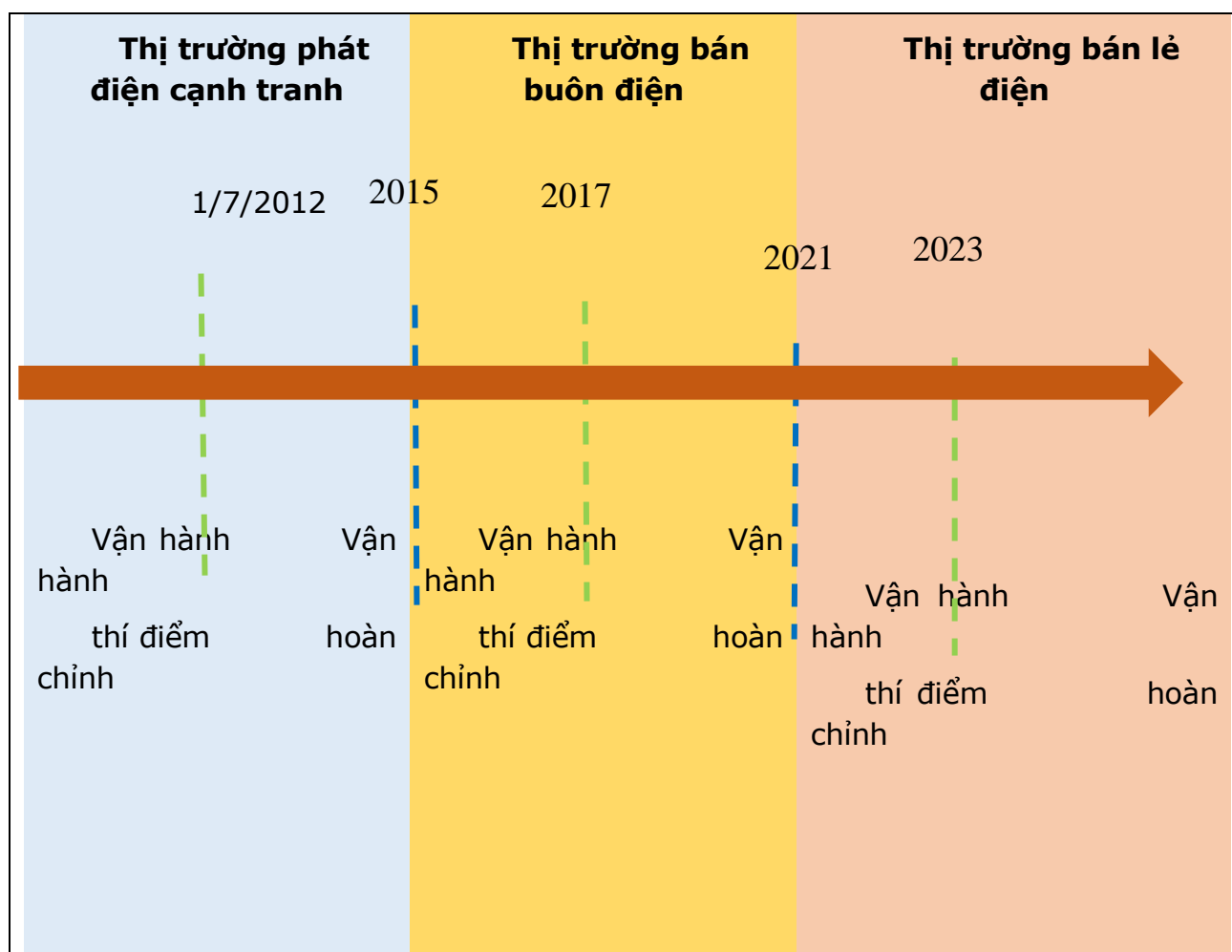


thực hiện thị trường cạnh tranh. Điều này đòi hỏi phải phá vỡ thế độc quyền của Tập đoàn Điện lực Việt Nam, hình thành một thị trường bán buôn điện cạnh tranh và cuối cùng là thị trường bán lẻ điện cạnh tranh. Như vậy, khung pháp luật đã xác định chủ trương Nhà nước không giữ độc quyền toàn bộ ngành điện và muốn tạo lập một thị trường điện cạnh tranh trong các khâu phát điện, phân phối điện, bán buôn bán lẻ điện.

Quy định này đã được cụ thể hóa bằng Quyết định số 26/2006/QĐ-TTg ngày 26/1/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt lộ trình, các điều kiện hình thành và phát triển các cấp độ thị trường điện lực tại Việt Nam, sau đó được thay thế bằng Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg ngày 08/1/2013 quy định về lộ trình, các điều kiện và cơ cấu ngành điện để hình thành và phát triển các cấp độ thị trường điện lực tại Việt Nam. Theo đó, lộ trình cải cách ngành điện đã được xác định khá cụ thể.

Các quyết định này cũng chỉ rõ để thực hiện thị trường phát điện cạnh tranh, yêu cầu trước tiên là các nhà máy điện tham gia thị trường phải bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các nhà máy. Trừ các nhà máy điện lớn, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng được quy định tại Điều 4 Luật Điện lực, các Tổng công ty phát điện, các nhà máy điện thuộc Tập đoàn Điện lực Việt Nam phải tách thành đơn vị phát điện độc lập, không có chung lợi ích với đơn vị bán buôn điện, đơn vị truyền tải điện, đơn vị điều độ hệ thống điện quốc gia và đơn vị điều hành giao dịch thị trường điện lực.

**Hình 2. Lộ trình cải cách ngành điện theo Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg**



- Thị trường phát điện cạnh tranh (cấp độ 1): Tiếp tục thực hiện thị trường phát điện cạnh tranh đến hết năm 2014.

- Thị trường bán buôn điện cạnh tranh (cấp độ 2):

+ 2015-2016: Thực hiện thị trường bán buôn điện cạnh tranh thí điểm

+ 2017-2021: Thực hiện thị trường bán buôn điện cạnh tranh hoàn chỉnh

- Thị trường bán lẻ điện cạnh tranh (cấp độ 3):

+ 2021-2023: Thực hiện thị trường bán lẻ điện cạnh tranh thí điểm

+ Sau 2023: Thực hiện thị trường bán lẻ điện cạnh tranh hoàn chỉnh

Trong giai đoạn 3, để hình thành thị trường bán lẻ điện cạnh tranh hoàn chỉnh, bộ phận bán lẻ điện thuộc công ty điện lực được tách thành đơn vị bán lẻ điện hạch toán độc lập và người sử dụng cuối cùng được quyền lựa chọn nhà cung cấp.

Nguồn: ADB (2015), <http://www.aseanenergy.org>

Bên cạnh đó, các cơ chế, chính sách về sắp xếp, cơ cấu lại khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung và sắp xếp, cơ cấu lại ngành điện, Tập đoàn Điện lực Việt Nam nói riêng cũng tạo cơ sở pháp lý cho cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện. Căn cứ Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1782/QĐ-TTg ngày 23/11/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu Tập đoàn Điện lực Việt Nam giai đoạn 2012-2015, trong đó xác định rõ mục tiêu cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước, vốn của Tập đoàn tại các công ty con, doanh nghiệp thành viên. Gần đây, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 168/QĐ-TTg ngày 7/2/2017 phê duyệt Đề án tái cơ cấu ngành điện giai đoạn 2016-2020, định hướng đến năm 2025 xác định rõ mục tiêu chuyển đổi hoạt động của ngành điện theo cơ chế thị trường, tăng cường tính công khai, minh bạch, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh. Căn cứ Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 852/QĐ-TTg ngày 14/6/2017 phê duyệt Đề án tổng thể sắp xếp, tái cơ cấu doanh nghiệp thuộc Tập đoàn Điện lực Việt Nam giai đoạn 2017-2020

Ngoài ra, hàng loạt các văn bản hướng dẫn thực hiện Luật Điện lực cũng được ban hành làm cơ sở pháp lý cho việc cải cách ngành điện nói chung, cải cách độc quyền trong ngành điện nói riêng.

Theo đó, cải cách độc quyền trong ngành điện đã đạt được những kết quả nhất định, thể hiện:

- Trước Luật Điện lực năm 2004, EVN độc quyền toàn bộ quy trình sản xuất kinh doanh điện. Năm 2008, EVN đã thực hiện tách và hình thành các đơn vị truyền tải và phân phối điện riêng (Công ty truyền tải điện quốc gia; các công ty điện lực). Năm 2012, EVN thực hiện tách hoạt động phát điện và hình thành 3 tổng công ty phát điện (GENCO).

- Khâu phát điện đã có những chuyển biến tích cực. Quy mô của thị trường phát điện cạnh tranh không ngừng được mở rộng. Từ năm 2000, các đơn vị sản xuất điện độc lập (ngoài EVN) bắt đầu tham gia đầu tư sản xuất điện. Theo đó, chủ thể tham gia thị trường phát điện đã có những thay đổi, EVN không còn là đơn vị duy nhất

tham gia sản xuất điện. Ngoài EVN và các Tổng công ty phát điện (GENCO), đã có sự tham gia của nhà máy điện độc lập (IPP) (trong đó Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và Tập đoàn Công nghiệp Than Khoáng sản Việt Nam (TKV) là hai nhà đầu tư IPP lớn nhất) và các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Số lượng các nhà máy tham gia giao dịch trên thị trường điện tăng đáng kể (từ 31 đơn vị phát điện trực tiếp tham gia thị trường phát điện cạnh tranh tại thời điểm tháng 7/2012 lên 80 đơn vị vào tháng 7/2017). Theo Quyết định số 95/QĐ-ĐTĐL ngày 27/12/2017 của Cục Điều tiết điện lực ban hành danh sách nhà máy điện tham gia thị trường điện cạnh tranh trong năm 2018, đã có 81 nhà máy điện trực tiếp tham gia thị trường điện và 25 nhà máy điện gián tiếp tham gia thị trường điện. Như vậy, số lượng đơn vị cung cấp nguồn điện đã phát triển.

- Thông tin về vận hành thị trường điện được công bố khá đầy đủ, nâng cao tính minh bạch, công bằng trong việc huy động nguồn điện; tạo môi trường cạnh tranh công khai, bình đẳng, lành mạnh giữa các đơn vị tham gia; tạo động lực cho các nhà máy phát điện chủ động trong vận hành, rút ngắn thời gian sửa chữa bảo dưỡng, giảm chi phí vận hành, chủ động chào giá, góp phần nâng cao hiệu quả sản xuất và giảm chi phí phát điện, nâng cao hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống.

### **3. Những vấn đề đặt ra và gợi ý định hướng tiếp tục cải cách**

Mặc dù đạt được những kết quả trên nhưng vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra, thể hiện:

- Độc quyền nhà nước được trao cho DNNN và ngành điện vẫn là ngành độc quyền cao khi EVN vừa là người mua vừa là người bán duy nhất trên thị trường. Mặc dù EVN không còn là đơn vị duy nhất tham gia sản xuất điện nhưng EVN (bao gồm các GENCO) vẫn chiếm tỷ trọng chi phối trên thị trường phát điện, đồng thời vẫn là đơn vị mua buôn duy nhất mua từ các nguồn phát điện và là đơn vị duy nhất bán buôn điện cho các Tổng công ty điện lực và các đơn vị bán lẻ điện. EVN giữ vai trò chính trong việc đảm bảo cung cấp điện cho nền kinh tế. EVN có nhiệm vụ quyết định chiến lược, định hướng chiến lược phát triển ngành điện, phát triển các dự án điện, cân đối nguồn cung và nhu cầu tiêu thụ trong nước. Với vai trò tuyệt đối trong ngành điện, EVN có quyền quyết định gần như tất cả các vấn đề trong ngành như việc mua điện từ đâu, giá mua điện...

- Tại khâu phát điện, mặc dù EVN không còn độc quyền phát điện nhưng EVN và các đơn vị thuộc EVN vẫn đang chi phối thị trường phát điện. Tính đến hết năm 2016, tổng công suất đặt của hệ thống điện Việt Nam là 42.135 MW, trong đó, công suất nguồn điện do EVN và các tổng công ty phát điện trực thuộc sở hữu là 25.884 MW (chiếm tỷ lệ 61,4% toàn hệ thống), công suất các nguồn ngoài EVN là 16.251 MW (chiếm 38,6%). Do đó trong thị trường phát điện, EVN có thể coi là đơn vị có sức mạnh thị trường đáng kể.

Bên cạnh EVN, PVN và Vinacomin-Power thuộc TKV là 2 nhà đầu tư độc lập (IPP) lớn nhất tại Việt Nam, góp phần cùng EVN tạo thành 3 trụ cột của ngành điện với trên 76% tổng công suất. Đây đều là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước nên vấn đề chi phối của sở hữu nhà nước còn khá lớn, việc tạo lập thị trường cạnh tranh, bình đẳng cho các nhà đầu tư nhỏ là vấn đề cần quan tâm.

Hơn nữa, tuy số lượng các nhà máy trực tiếp tham gia thị trường điện tăng nhanh nhưng thị phần các nhà máy điện gián tiếp tham gia thị trường điện vẫn còn khá cao. Hiện nay, có khoảng 51% công suất đặt tham gia thị trường điện theo hình thức gián tiếp và không tham gia xác định giá thị trường. Do vậy, giá thị trường chưa thực sự phản ánh chính xác chi phí biên của cả hệ thống điện<sup>3</sup>.

- Tại khâu truyền tải, phân phối và bán lẻ, hiện nay, EVN đang nắm độc quyền các phân khúc từ mua buôn điện, truyền tải, phân phối/ bán lẻ điện.

+ Trung gian mua bán điện: Công ty mua bán điện (EPTC) được thành lập năm 2008, trực thuộc EVN là đơn vị duy nhất được phép mua buôn điện từ tất cả các đơn vị phát điện trên thị trường và bán buôn cho các công ty phân phối điện. Theo đó, Công ty mua bán điện có trách nhiệm: lập kế hoạch, đàm phán và thực hiện hợp đồng mua bán điện; thu mua toàn bộ điện năng trong thị trường điện; và phối hợp với Trung tâm điều độ hệ thống điện quốc gia (cũng thuộc EVN) trong công tác lập kế hoạch vận hành thị trường điện trong tháng tới, năm tới và các nhiệm vụ khác theo quy định của thị trường điện.

+ Truyền tải điện là khâu trung gian để mang vận chuyển điện năng đến khâu phân phối và bán lẻ. Tổng công ty Truyền tải điện Quốc gia (EVNNPT) đang thực hiện vai trò của đơn vị truyền tải điện, quản lý vận hành hệ thống lưới điện truyền tải cấp điện. EVNNPT hiện là công ty con do EVN nắm 100% vốn điều lệ<sup>4</sup>. Như vậy, có thể nói EVN vẫn đang độc quyền khâu truyền tải điện.

+ Khâu phân phối, bán lẻ đến người sử dụng là một mắt xích mà EVN nắm độc quyền (EVN nắm giữ 100% các Tổng công ty Điện lực - PC)<sup>5</sup>.

Như vậy, EVN (trực tiếp hoặc thông qua các công ty con do EVN nắm giữ 100% vốn điều lệ) đang quản lý toàn bộ hạ tầng cốt lõi của ngành điện, gồm hệ thống lưới điện (truyền tải và phân phối), các hệ thống đo đếm điện năng (công tơ đo đếm, thu thập, lưu trữ và quản lý số liệu đo đếm) và hệ thống công nghệ thông tin phục vụ công tác vận hành hệ thống điện và thị trường điện. Lưới điện truyền tải và phân phối do Tổng công ty truyền tải điện quốc gia và 5 Tổng công ty điện lực gồm Tổng công ty Điện lực miền Bắc (EVNNPC), Tổng công ty Điện lực miền Trung (EVNCPC), Tổng công ty Điện lực miền Nam (EVNSPC), Tổng công ty Điện lực thành phố Hà Nội (EVNHANOI) và Tổng công ty Điện lực thành phố Hồ Chí Minh (EVNHCMC) quản lý; hạ tầng đo điện năng do Trung tâm Điều độ hệ thống điện quốc gia (A0) trực thuộc EVN quản lý, v.v.

Như vậy, mặc dù đã có những chuyển đổi nhưng có thể nói ngành điện Việt Nam vẫn tồn tại mô hình độc quyền theo chiều dọc khi EVN vừa là một đơn vị phát điện chi phối (trên 61%), lại vừa sở hữu vận hành đơn vị mua bán điện duy nhất (Công ty mua bán điện), đơn vị truyền tải, đơn vị vận hành hệ thống điện và điều hành giao

<sup>3</sup> Xem <http://www.erav.vn/d4/news/Nhin-lai-5-nam-van-hanh-thi-truong-dien-Viet-Nam-1-609.aspx>. Truy cập ngày 10/6/2018

<sup>4</sup> Trước đây, lưới điện cao thế 220-500kV thuộc sự quản lý của 4 Công ty truyền tải điện (PTC 1,2,3,4) là các đơn vị trực thuộc của EVN. Sau năm 2008, Tổng công ty truyền tải điện (NPT) được thành lập, các Công ty truyền tải điện trở thành thành viên của Tổng công ty truyền tải điện.

<sup>5</sup> Trước đây phân khúc này chịu sự quản lý của 11 Công ty điện lực, trong đó 10 đơn vị hạch toán độc lập và một đơn vị đã cổ phần hóa là Công ty cổ phần điện lực Khánh Hòa (KHP). Sau năm 2010, tái cơ cấu lại thành 05 Tổng Công ty điện lực (PC) nhằm chuyên môn hóa cho từng khu vực và chuẩn bị cho thị trường bán buôn điện cạnh tranh.

dịch thị trường. Theo đó, mỗi liên kết theo chiều dọc giữa các đơn vị của EVN trong tất cả các khâu của ngành điện (phát điện, truyền tải, phân phối, bán lẻ) có thể tạo lợi thế cạnh tranh cho các công ty trực thuộc EVN, đặc biệt là khi thị trường phát triển lên cao hơn, có nhiều nhà đầu tư tư nhân tham gia vào hơn. Hay nói cách khác, cho đến nay vẫn thiếu nền tảng của thị trường cạnh tranh do chưa đảm bảo tính độc lập của các doanh nghiệp trong các khâu sản xuất - truyền tải - phân phối và bán lẻ. Chính vì vậy, hệ lụy có thể xảy ra: (i) Đàm phán, ký kết các hợp đồng mua bán điện từ các nguồn điện mới ngoài EVN có thể khó khăn hơn, thiếu minh bạch và thường kéo dài; (ii) Giá bán điện phụ thuộc vào quyết định của EVN; (iii) Việc độc quyền của EVN có thể gây cản trở đáng kể cho việc thu hút nguồn đầu tư tư nhân, đầu tư trực tiếp từ nước ngoài, do đó gây cản trở rất lớn cho việc phát triển ngành điện, vốn là ngành có chi phí đầu tư rất lớn.

Để khắc phục những vấn đề trên, trong thời gian tới, cần tiếp tục cải cách theo các hướng sau:

*Một là*, thực hiện cơ cấu lại ngành điện, đặc biệt tiếp tục tái cơ cấu EVN.

- Tiếp tục tổ chức lại các nhà máy điện thuộc EVN thành các đơn vị phát điện độc lập. Yêu cầu trước tiên để thực hiện thị trường phát điện cạnh tranh là các nhà máy điện tham gia thị trường phải bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các nhà máy điện thuộc EVN và các nhà máy điện thuộc các ngành khác ngoài EVN như PVN, TKV...

- Tổ chức lại Công ty mua bán điện, sớm phá bỏ thế độc quyền hay vị trí người mua duy nhất của EVN. EVN cần chuyển giao và phân bổ dần các hợp đồng mua bán điện hiện nay EVN đã ký cho 5 Tổng công ty Điện lực.

- Tổ chức lại đơn vị điều độ hệ thống điện quốc gia hay đơn vị vận hành hệ thống điện và thị trường điện (SMO), phải là đơn vị hoạt động phi lợi nhuận, tách biệt độc lập hoàn toàn với EVN, hoặc ít nhất là một công ty TNHH một thành viên tách biệt riêng trong EVN. Đơn vị này cũng cần phải độc lập với cả bên mua điện và bên bán điện. Mức độ độc lập cần phải tuyệt đối, từ cơ sở vật chất, nhân sự, chức năng cũng tách biệt với các bộ phận khác của EVN.

- Tách đơn vị truyền tải độc lập để đảm bảo sự cạnh tranh bình đẳng.

- Việc thực hiện cấp độ thị trường bán buôn, bán lẻ điện cạnh tranh sẽ mở rộng sự tham gia đối với các đơn vị trong và ngoài EVN. Hiện EVN đang nắm giữ hầu như toàn bộ bán buôn và bán lẻ. Thực hiện cấp độ này liên quan chặt chẽ tới nội dung tái cấu trúc của EVN và cả ngành điện.

- Các nhà máy điện có trên lãnh thổ Việt Nam không nhất thiết phải đấu nối với lưới điện quốc gia (hoặc nối chỉ để trao đổi) và bán cho Công ty mua bán điện thuộc EVN; có quyền bán trực tiếp cho các khách hàng theo quy định của Chính phủ và Luật Điện lực. Khách hàng tiêu thụ điện ở mọi quy mô đều có quyền lựa chọn, thay đổi đơn vị bán điện cho mình.

*Hai là*, thực hiện hiệu quả lộ trình hình thành và phát triển thị trường điện cạnh tranh tại Việt Nam quy định tại Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg ngày 08/11/2013 của Thủ tướng chính phủ.

*Ba là*, tăng cường các chính sách khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư ứng dụng công nghệ hiện đại, hiệu quả về kinh tế và môi trường; phát triển năng lượng tái tạo; khuyến khích các mô hình mới (như các cụm năng lượng tái tạo nhỏ, tận dụng tài nguyên và sự tham gia của doanh nghiệp và người dân, giảm gánh nặng cho nhà nước trong đầu tư phát triển điện).

*Bốn là*, chú trọng chính sách khuyến khích sử dụng điện tiết kiệm và hiệu quả; chính sách giá mua-giá bán tính đủ chi phí ngoại biên cho mọi loại hình doanh nghiệp, hướng tới hình thành hệ chính sách phát triển điện cạnh tranh, xóa bỏ độc quyền.

*Năm là*, đảm bảo tiếp cận công bằng tới hệ thống cốt lõi trong ngành điện (khâu có tính chất độc quyền tự nhiên), gồm hệ thống lưới điện (truyền tải và phân phối), các hệ thống đo đếm điện năng (công tơ đo đếm, thu thập, lưu trữ và quản lý số liệu đo đếm) và hệ thống công nghệ thông tin phục vụ công tác vận hành hệ thống điện và thị trường điện. Nguyên tắc cơ bản nhất trong việc tiếp cận các hạ tầng cốt lõi để thúc đẩy cạnh tranh trong ngành điện đó là tiếp cận mở (Open Access) (World Bank, 2013), gồm: Không biệt đối xử (bình đẳng); Minh bạch; Chi phí hợp lý.

*Sáu là*, tăng cường vai trò thực chất của cơ quan điều tiết; đảm bảo tính độc lập và năng lực của cơ quan điều tiết (Cục Điều tiết điện lực) và cơ quan quản lý cạnh tranh, đảm bảo tất cả các người dùng mạng có thể truy cập và sử dụng mạng lưới cung cấp năng lượng trên cơ sở không phân biệt đối xử nhằm thúc đẩy cạnh tranh trong khâu sản xuất, thương mại và bán lẻ. Cơ quan điều tiết thực hiện công khai báo cáo hàng năm về tổng kết, đánh giá tình hình hoạt động điều tiết và vận hành của thị trường điện.

*Bảy là*, thực hiện công khai cơ cấu giá điện; ban hành và thực hiện cơ chế giám sát hoạt động cung cấp sản phẩm, dịch vụ của các doanh nghiệp ngành điện, đặc biệt đối với EVN với sự tham gia của các Hiệp hội ngành và chuyên gia độc lập nhằm đảm bảo chất lượng hoạt động của các doanh nghiệp và lợi ích của người tiêu dùng và nền kinh tế.



## TÀI LIỆU THAM KHẢO

- ADB (2015), Assessment of power sector reforms in Vietnam, Country Report, (Xem <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/173769/vie-power-sector-reforms.pdf>).
- Aloysius Damar Pranadi (2018), The History and Roadmap of Power Sector Reform in Vietnam (Xem <http://www.aseanenergy.org/blog/the-history-and-roadmap-of-power-sector-reform-in-vietnam/>).
- CIEM (2018), Báo cáo cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam.
- EVN (2013), Báo cáo thường niên của EVN năm 2013 (EVN Annual Report 2013).
- EVN (2017), Báo cáo thường niên của EVN năm 2017 (EVN Annual Report 2017).
- FPT Securities (2015), Báo cáo ngành điện, 7/2015.
- Lê Đồng Hải (2017), Việc tiếp cận hạ tầng cốt lõi thúc đẩy cạnh tranh trong một số ngành công nghiệp mạng lưới - trường hợp ngành điện, Diễn đàn Chính sách cạnh tranh quốc gia do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức tháng 10 năm 2017.
- Nguyễn Hữu Khoa (2012), Thị trường điện: Định hình hiện trạng ngành điện Việt Nam (Kỳ 1) (Xem [http://nanqluongvietnam.vn/news/vn/dien-luc-viet-nam/thi-truong-dien-dinh-hinh-hien-trang-nganh-dien-viet-nam-\(ky-1\).html](http://nanqluongvietnam.vn/news/vn/dien-luc-viet-nam/thi-truong-dien-dinh-hinh-hien-trang-nganh-dien-viet-nam-(ky-1).html), Truy cập ngày 10/6/2018).
- World Bank (2013), International Experience with Open Access to Power Grids (Synthesis Report) (<http://documents.worldbank.org/curated/en/687851468147866316/pdf/789770REVISED000Power0Grids0KS16013.pdf>)