27/07/2007

NGUYỄN XUÂN THÀNH

CÔNG TY CỔ PHẦN MUA BÁN ĐIỆN

Thời gian qua, ngành điện lực Việt Nam đã thu hút sự chú ý đặc biệt của mọi tầng lớp trong xã hội khi những đợt cắt điện diễn ra liên tiếp ở khắp mọi nơi, rồi hàng loạt các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế tiến hành xây dựng nhà máy điện. Gần đây nhất, Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) đã đưa ra đề án thành lập Công ty Cổ phần Mua bán Điện trong nỗ lực phát triển thị trường điện quốc gia.

EVN cho rằng việc triển khai mô hình Công ty Cổ phần Mua bán Điện là đi đúng với lộ trình phát triển thị trường điện cạnh tranh tại Việt Nam, vốn được vạch ra theo như tinh thần của Luật Điện lực năm 2005 và kế hoạch phát triển điện lực giai đoạn 2006-2010 của Chính phủ. Tuy nhiên, đề xuất của EVN gần như ngay lập tức nhận được sự phản đối của Ngân hàng Thế giới, tổ chức đã tài trợ vốn ODA cho EVN với số lượng đáng kể trong vài thập niên qua. Trong lá thư chính thức gửi Bộ Công nghiệp và Bộ Kế hoạch – Đầu tư, Văn phòng Ngân hàng Thế giới tại Hà Nội đã cảnh báo rằng mô hình công ty cổ phần hoạt động vì lợi nhuận này sẽ tạo ra xung đột về lợi ích khi chính bên bán điện, tức là các nhà máy, lại là cổ đông của bên mua điện. Ngay cả Bộ Công nghiệp cũng bày tỏ quan ngại đối với cấu trúc công ty mua bán điện mà EVN đưa ra.

Ngành điện lực Việt Nam

Bộ Công nghiệp là cơ quan chịu trách nhiệm quản lý toàn diện hệ thống điện lực ở Việt Nam, từ việc soạn thảo quy hoạch và kế hoạch phát triển, điều tiết thị trường, triển khai đấu thầu và ký kết hợp đồng liên quan tới việc đầu tư xây dựng các nhà máy điện. Giá điện bán lẻ do Bộ Công nghiệp đề xuất và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Nắm giữ vai trò trung tâm trong hoạt động sản xuất, truyền tải và kinh doanh điện năng là Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), một doanh nghiệp nhà nước. EVN được tổ chức theo mô hình công ty điện hợp nhất theo chiều dọc, kiểm soát từ hoạt động phát, truyền tải đến phân phối điện. Với vai trò là một tổng công ty, EVN sở hữu và vận hành các nhà máy điện thuộc 100% sở hữu nhà nước và nắm giữ cổ phần của một số nhà máy điện độc lập. Bốn công ty truyền tải điện và Trung tâm Điều độ Quốc gia, tất cả đều trực thuộc EVN, sở hữu và vận hành hệ thống truyền tải, trong đó có trên 3.500 km đường dây 500 KV. Sau cùng, EVN có 7 công ty điện lực với chức năng kinh doanh điện trực tiếp đến khách hàng, trong đó có ba công ty điện lực vùng (1, 2, 3) và bốn công ty điện lực thành phố (Hà Nội, Hải Phòng, TP.HCM, Đồng Nai).

Tình huống này do Nguyễn Xuân Thành, giảng viên Chính sách Công tại Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright biên soạn dựa trên những nghiên cứu của FETP và nguồn thông tin đã được công bố rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng. Các nghiên cứu tình huống của Chương trình Giảng dạy Fulbright được sử dụng làm tài liệu cho thảo luận trên lớp học, chứ không phải để đưa ra khuyến nghị chính sách.

Bản quyền © 2007 Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Vào năm 2006, tổng công suất lắp đặt của toàn hệ thống điện của Việt Nam là 12.200 MW, tăng gấp gần 3 lần công suất cách đây 10 năm là 4.435 MW.[1] Bên cạnh hệ thống phát điện trực thuộc EVN, các nhà máy điện độc lập đã được phát triển từ năm 2002 để bán điện cho EVN theo các hợp đồng mua bán điện dài hạn.[2] Đây là những dự án đầu tư theo hình thức Xây dựng-Sở hữu-Vận hành (BOO) như Hiệp Phước hay Xây dựng-Vận hành-Chuyển giao (BOT) như Phú Mỹ 2.2 và 3. Tính đến năm 2004, công suất lắp đặt của các nhà máy điện độc lập đã lên tới 2.400 MW, chiếm 22% tổng công suất của hệ thống.[3]

Sau nhiều năm chiếm tỷ trọng lớn nhất về nguồn, thủy điện đã nhường chỗ cho nhiệt điện khí và dầu từ năm 2003. Hiện nay, nhiệt điện khí và dầu, tất cả tập trung ở miền Nam (nổi bật là Phú Mỹ tại Bà Rịa - Vũng Tàu), chiếm khoảng 49% tổng công suất lắp đặt. Thủy điện, với các nhà máy lớn là Hòa Bình ở miền Bắc, Yali ở miền Trung và Trị An ở miền Nam, chiếm 38% tổng công suất. Nhiệt điện than, tập trung ở miền Bắc, chiếm phần còn lại 13%.

Sản xuất điện năng ở Việt Nam đã tăng lên nhanh chóng trong những năm gần đây. Sản lượng điện tăng bình quân 14,2%/năm trong giai đoạn 2001-2006, trong khi GDP tăng bình quân 7,6%/năm. (Xem Phụ lục 1 và 2). Tuy nhiên, với tổng sản lượng điện cả nước vào năm 2006 là 59,1 triệu kWh và tỷ lệ thất thoát 12%, thì mức tiêu thụ điện bình quân đầu người ở Việt Nam mới chỉ là 610 kWh/năm. Năm 2002, mức tiêu thụ điện bình quân đầu người ở Trung Quốc và Thái Lan đã lần lượt là 987 và 1.626 kWh/năm.[4]

Mặc dù công suất phát điện đã được mở rộng, nhưng nhu cầu tiềm năng về điện sinh hoạt và điện công nghiệp còn tăng nhanh hơn. Hơn thế nữa, do đặc điểm thủy điện ở Việt Nam chiếm 38%, sự bất cân đối về cung cầu điện xảy ra đảo chiều nhau trong mùa mưa và mùa khô. Vào mùa mưa, nguồn điện tương đối đủ và có khi thừa khi các nhà máy thủy điện chạy hết công suất. Vào mùa khô, khi các nhà máy thủy điện phải chạy cầm chừng thì tình trạng thiếu điện trở nên nghiêm trọng.

Quy hoạch Phát triển Điện lực Việt Nam giai đoạn 1996-2000 có xét triển vọng đến 2010 (Tổng sơ đồ V), được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tháng 9 năm 1997, đã dự báo được tình trạng thiếu điện có thể xảy ra và vì vậy đưa ra các tính toán về yêu cầu công suất tăng thêm trong giai đoạn 1996-2010 là 15.261 MW để đạt tổng công suất 19.000 MW vào năm 2010. Dựa vào tổng sơ đồ này, Báo điện tử VietnamNet đã nhận xét rằng trong vòng 10 năm (1996-2006) mà ngành điện mới thêm gần 8.000 MW là quá thấp so với quy hoạch đề ra.[5]

Gần đây nhất, Quy hoạch Phát triển Điện lực Quốc gia giai đoạn 2006-2015 có xét đến 2025 (Tổng sơ đồ VI), được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tháng 7 năm 2007, đã dự báo nhu cầu điện ở Việt Nam sẽ tăng 17%/năm theo phương án cơ sở. Để đáp ứng nhu cầu tăng lên nhanh chóng, tổng công suất lắp đặt mới giai đoạn 2006-2010 được dự kiến là 14.581 MW và giai đoạn 2011-2015 là 34.163 MW.[6]

[1] VietnamNet, "10 năm phát triển, tổng công suất điện chỉ tăng... 8.000MW", http://vietnamnet.vn/kinhte/2007/07/719075/.
[2] Nhà máy điện Hiệp Phước do Đài Loan đầu tư. Phú Mỹ 2.2 do tổ hợp EDF (Pháp), TEPCO và Sumitomo (Nhật Bản) đầu tư. Phú Mỹ 3 do BP đầu tư. Hiện nay, hàng loạt nhà máy thủy điện và nhiệt điện than độc lập đang được các doanh nghiệp trong nước (bao gồm các tập đoàn nhà nước như Sông Đà, Than và Khoáng sản, Dầu khí và các công ty tư nhân) đầu tư.
[3] Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam, Chiến lược Phát triển ngành Điện: Quản lý Tăng trưởng và Cải cách, 2006, trang 14.
[4] Ngân hàng Thế giới, Chỉ báo Phát triển Thế giới, 2005.
[5] VietnamNet, "10 năm phát triển, tổng công suất điện chỉ tăng... 8.000MW".
[6] Thủ tướng Chính phủ, Quyết định Phê duyệt Quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2006-2015 có xét đến năm 2025, 110/2007/QĐ-TTg,18/7/2007.

Đẩy mạnh cải cách ngành điện lực ở Việt Nam để tiếp tục mở rộng các kênh huy động vốn đầu tư và nâng cao hiệu qua thông qua việc tăng cường cạnh tranh trở thành ưu tiên hàng đầu.

Phát triển thị trường điện ở Việt Nam: Lộ trình với ba giai đoạn

Cuối năm 2004, Luật Điện lực được thông qua để tạo khung pháp lý cho chương trình cải cách toàn diện ngành điện lực mà trọng tâm là việc phát triển một thị trường điện cạnh tranh.

Theo Luật Điện lực, lộ trình phát triển thị trường điện ở Việt Nam được chia thành ba giai đoạn. Giai đoạn thứ nhất là tạo cạnh tranh trong hoạt động phát điện. Các nhà máy điện sẽ phải cạnh tranh để bán điện cho một công ty mua điện duy nhất. Công ty này sau đó sẽ độc quyền bán điện cho các đơn vị phân phối và doanh nghiệp có lượng tiêu thụ điện lớn. Như vậy, ở giai đoạn này, không có cạnh tranh trong hoạt động mua điện của các công ty phân phối cũng như không có cạnh tranh trong việc người sử dụng cuối cùng mua điện từ bên bán lẻ. Giai đoạn thứ nhất này dự kiến sẽ diễn ra từ năm 2009 đến 2014.

Trong giai đoạn thứ hai, mô hình công ty mua điện bán điện duy nhất sẽ được thay thế bằng thì trường bán buôn (bán sỉ). Nhiều công ty phân phối điện sẽ cạnh tranh mua điện từ nhiều nhà máy phát điện theo cơ chế mở, trong đó mọi nhà máy phát điện có thể chào bán điện lên lưới quốc gia và mọi công ty phân phối có thể chào mua điện từ lưới. Như vậy, tính cạnh tranh sẽ được thiết lập trong thị trường điện bán buôn, trong khi các công ty phân phối vẫn duy trì vị thế độc quyền trong thị trường bán lẻ. Năm 2015 đến 2022 là thời gian dự kiến triển khai thị trường bán buôn cạnh tranh.

Đến giai đoạn thứ ba, dự kiến là từ 2023 trở đi, các nhà máy điện có thể cạnh tranh bán điện cho khách hàng sử dụng cuối cùng một cách trực tiếp hay gián tiếp qua công ty phân phối theo sự lựa chọn của mình. Khi đó, cạnh tranh sẽ được thiết lập ở cả hoạt động sản xuất, bán buôn và bán lẻ điện năng. Hệ thống truyền tải và điều độ, với đặc tính độc quyền tự nhiên, sẽ được vận hành dưới hình thức một công ty độc lập thuộc sở hữu nhà nước.

Xây dựng thị trường điện: tương đồng và khác biệt giữa các nước trên thế giới

Ngoại trừ Hoa Kỳ, Nhật Bản, Đức và Tây Ban Nha, tất cả các quốc gia khác trên thế giới, kể cả những nước đã phát triển cũng như đang phát triển, đều xây dựng ngành điện lực của mình trong giai đoạn đầu theo mô hình hợp nhất chiều dọc từ phát điện đến truyền tải và phân phối dưới hình thức độc quyền nhà nước.[7] Trong vòng hai thập niên trở lại đây, hàng loạt các nước đã tiến hành cải cách hệ thống điện lực trên nguyên tắc tăng tính cạnh tranh theo hướng thị trường. Đường lối cải cách tiêu chuẩn là tách biệt các hoạt động sản xuất, truyền tải và phân phối điện, thiết lập thị trường cho các hoạt động có tiềm năng cạnh tranh và thiết lập cơ quan điều tiết độc lập với chức năng giám sát cạnh tranh và định giá điện.

Cho đến nay, mới chỉ có Anh Quốc (và sau đó là Chi-lê) là đã triển khai tất cả các bước trên trong một thời gian ngắn và đạt được thành công. Công ty điện lực nhà nước trước đây được chia nhỏ thành các công ty sản xuất điện cạnh tranh với nhau. Các công ty phân phối điện được thành lập với đặc quyền bán điện tại những vùng riêng rẽ. Hệ thống truyền tải được điều hành bởi một công ty thuộc sở hữu nhà nước. Các nhà sản xuất và phân phối điện phải mua bán điện theo hình thức đấu giá trên một "bể" điện chung hay thông qua hợp đồng dài hạn trực tiếp. Những đối tượng sử dụng điện ở quy mô

7 Ngân hàng Thế giới, Cải cách Cơ sở Hạ tầng: Tư nhân hóa, Điều tiết Nhà nước và Cạnh tranh, 2004, trang 134.

lớn cũng có thể mua điện trực tiếp từ nhà sản xuất thông qua "bể" điện chung này. Cục Điều tiết Điện lực được thành lập theo cơ chế độc lập và có chức năng giám sát hành vi cấu kết của các công ty sản xuất và phân phối điện, đồng thời định giá điện trong trường hợp hoạt động kinh doanh vẫn bị chi phối bởi các đơn vị còn có vị thế độc quyền tự nhiên.

Thước đo thành công của việc xây dựng thị trường điện theo mô hình chuẩn này là mức độ giảm giá điện, một kết quả chính yếu của việc tăng cường cạnh tranh. Mặc dù có nhiều tác động từ bên ngoài như chi phí nhiên liệu (than và khí) giảm, nhưng các nhà nghiên cứu đều đồng ý rằng việc giá điện giảm đáng kể ở Anh xảy ra trong thập niên 80 là do những cải cách theo hướng thị trường.

Kinh nghiệm của Anh Quốc cũng cho thấy sự thành công của cải cách phụ thuộc rất lớn vào việc xây dựng được khung pháp lý và các thể chế mới, đặc biệt là cơ quan điều tiết độc lập và có năng lực. Khủng hoảng điện xảy ra sau khi tiến hành cải cách ở Bang California Hoa Kỳ vào năm 2000-01 và ở châu Âu vào năm 2004 cho thấy ngay cả các nước phát triển cũng khó có thể hội đủ được những điều kiện này.[8]

Việc xem xét lại thực tiễn cải cách ở các nước khác nhau cũng cho thấy rằng điều kiện cũng như áp lực đối với hệ thống điện ở các nước đang phát triển so với các nước đã phát triển là khác nhau. Hiện trạng ngành điện ở các nước công nghiệp phát triển là sự thừa công suất trong khi nhu cầu chỉ tăng lên một cách đều đặn. Mục tiêu của việc phát triển thị trường điện là đảm bảo giá điện được định ở mức cạnh tranh.

Ở các nước đang phát triển, năng lực thế chế thường không đáp ứng được yêu cầu điều tiết thị trường điện lực. Hơn nữa, điều kiện của những nước ngày cũng khá khác nhau. Đối với các nền kinh tế tăng trưởng nhanh như Trung Quốc và Việt Nam, hệ thống điện lực luôn chịu sự quá tải do quá trình công nghiệp hóa cao độ và thu nhập của người dân được nâng lên. Ở nhiều nước khác, như Ấn Độ và Brazil, giá điện được nhà được quy định ở mức thấp hơn hẳn so với mức đủ để bù đắp cho chi phí phát triển điện trong dài hạn. Cải cách ở các nước đang phát triển, vì vậy, phải được tiến hành theo một trình tự tùy thuộc vào điểu kiện cụ thể của ngành điện thay vì làm tất cả một lúc.

Đối với những nước nơi ngành điện được trợ giá một cách quá mức và do vậy cần phải điều chỉnh giá điện lên mức đủ để bù đắp cho chi phí đầu tư dài hạn thì trình tự cải cách thường được bắt đầu từ việc tư nhân hóa các công ty phân phối để phá bỏ độc quyền và tạo áp lực tăng hiệu quả hoạt động trong lĩnh vực này. Ngược lại, đối với các nước nơi cầu vượt xa cung về điện thì tạo sự cạnh tranh trong hoạt động phát điện trước lại cần được ưu tiên.

Công ty mua bán điện: mô hình "người mua duy nhất" để thúc đẩy cạnh tranh nguồn

Theo EVN, mô hình Công ty Cổ phần Mua Bán Điện mà EVN đề xuất chính là bước đi đầu tiên trong giai đoạn 1 của lộ trình phát triển thị trường điện. Công ty này sẽ đóng vai trò mà thuật ngữ cải cách gọi là "người mua duy nhất" để mua điện từ các nhà máy và bán cho các công ty phân phối. Khi đứng ra ký kết các hợp đồng mua điện dài hạn với các nhà máy điện, công ty mua bán điện sẽ giúp các nhà đầu tư phát triển nguồn điện giảm bớt rủi ro thị trường cũng như rủi ro bị điều tiết giá không hợp lý. Mô hình này có thể được triển khai một cách nhanh chóng mà không phải tiến hành những điều chỉnh khó khăn về mặt thể chế hay hoạt động của hệ thống điện. Quan trọng hơn cả, thời gian

8 Như trên.

qua ở Việt Nam đã chứng kiến sự đi vào hoạt động của các nhà máy điện độc lập do nước ngoài đầu tư theo hình thức BOT và BOO. Gần đây, EVN cũng đẩy mạnh tiến trình cổ phần hóa các nhà máy điện, trong khi nhiều nhà máy điện mới được các nhà đầu tư trong nước phát triển. Sự tham gia của nhiều nhà máy độc lập trong lĩnh vực sản xuất điện vừa tạo ra yêu cầu và vừa là nền tảng quan trọng cho việc phát triển thị trường cạnh tranh nguồn bằng mô hình công ty mua bán điện.

Trong đề án ban đầu, EVN muốn thành lập Công ty Cổ phần Mua Bán Điện (EPTC) vì mục tiêu lợi nhuận. Bên cạnh EVN nắm giữ 51% vốn điều lệ, các cổ đồng khác bao gồm Tập đoàn Dầu khí, Tập đoàn Công nghiệp Than Khoáng sản, Tổng Công ty Sông Đà, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông, Tổng Công ty Lắp máy, Tổng Công ty Xi măng VN và Tổng Công ty Thép.

Như vậy, EVN, đằng sau đó là nhiều nhà máy phát điện, không những chỉ nắm cổ phần mà còn nắm cổ phần chi phối đối với EPTC. Người mua điện sẽ đồng thời là người bán điện. EPTC sẽ có động cơ ưu ái mua điện của những nhà máy điện mà cổ đông chính của mình sở hữu thay vì thực sự mua điện một cách cạnh tranh trên thị trường. Hậu quả không chỉ là việc các nhà máy điện độc lập hiện hữu nằm ngoài EVN sẽ bị đối xử không bình đẳng mà về lâu dài cấu trúc này sẽ làm nản lòng các nhà đầu tư tiềm năng. Đó chính là lý do một công ty mới phải tách biệt khỏi EVN và các nhà máy sản xuất điện. (Xem Phụ lục 4).

Hơn thế nữa, mô hình công ty cổ phần thường chỉ đảm bảo được tính cạnh tranh của thị trường và đồng thời duy trì được sự ổn định về tài chính của người mua duy nhất khi công suất phát điện là có dư và nhu cầu chỉ tăng lên từ từ ở các quốc gia có thu nhập cao (Ý và Các Tiểu vương quốc Ả rập Thống nhất mà EVN đã sử dụng để làm minh họa cho đề xuất của mình rơi vào trường hợp này). Ở những nước nằm trong tình trạng thiếu điện trầm trọng thì công ty cổ phần mua bán điện ở vào vị thế rất yếu để đàm phán giá điện với các nhà máy, đặc biệt là khi thỏa thuận các hợp đồng mua bán điện dài hạn. Ngay cả Bang Carlifornia ở Mỹ, nơi vào đầu những năm 2000 có nhu cầu về điện tăng đột biến, cũng đã rơi vào tình trạng giá điện leo thang trong khi điện bị cắt liên tục sau một thời gian tiến hành phát triển thị trường cạnh tranh.

Trong cuộc họp do Cục Điều tiết Điện lực, Bộ Công nghiệp tổ chức vào trung tuần tháng 7 để lấy ý kiến của các bộ ngành trung ương về đề án thành lập công ty mua bán điện (EPTC), EVN đã đưa ra một phương án khác. Theo đó, để tránh xung đột về quyền lợi, ETPC, mặc dù vẫn là công ty cổ phần, sẽ không có sự góp vốn của EVN.

Mô hình điều chỉnh này sẽ giúp tách biệt người mua khỏi người bán. Tuy nhiên, nguy cơ tiềm ẩn của mô hình công ty cổ phần là rủi ro tài chính khi công ty này phải đứng ra ký cam kết mua điện từ các nhà máy phát điện. Cần phải nhớ rằng một trong những mục tiêu chính của việc xây dựng thị trường là khuyến khích các nhà đầu tư phát triển công suất mới. Một công ty mua bán điện cổ phần sẽ khó có thể có uy tín và sức mạnh tài chính như EVN để các nhà đầu tư nhà máy điện có thể tin cậy ký hợp đồng bán điện dài hạn.

Hơn thế nữa, Luật Điện lực đã quy định Nhà nước duy trì sự độc quyền trong truyền tải và điều độ quốc gia. Sự ra đời của công ty cổ phần mua bán điện sẽ dẫn tới sự trùng lắp về chức năng điều phối và cân đối hệ thống. Liệu các nhà máy điện có động cơ đàm phán thực sự với EPTC không hay là sẽ bỏ qua công ty này và thỏa thuận với trực tiếp với EVN, đơn vị vẫn kiểm soát cả hệ thống truyền tải, điều độ và các công ty phân phối? EVN, không nắm giữ cổ phần trong EPTC, có muốn giúp EPTC tăng cường năng lực không hay sẽ biến nó trở thành một tổ chức trung gian hữu danh vô thực?

Khác với EVN, cấu trúc công ty mua bán điện mà Ngân hàng Thế giới đề xuất là doanh nghiệp nhà nước hoạt động phi lợi nhuận, kiểm soát cả hệ thống truyền tải và điều độ quốc gia. Cấu trúc này sẽ cho phép EPTC có đủ sức mạnh để đứng ra thỏa thuận mua điện từ các nhà sản xuất và tránh được sự trùng lắp về chức năng điều phối và cân đối hệ thống. Những quan ngại về hệ thống văn bản pháp luật, cơ chế chính sách, đào tạo nhân lực và cơ sở hạ tầng chưa đủ để vận hạnh mô hình công ty cổ phần mà Bộ Công nghiệp nêu lên cũng được khắc phục.

Nhưng mô hình doanh nghiệp nhà nước hoạt động phi lợi nhuận thì sẽ có tiến bộ gì đáng kể so với cấu trúc hiện hữu? Trên thực tế thì EVN hiện chính là người mua duy nhất. Nhìn lại kinh nghiệm của các nước khác, lý do cần phải thành lập một công ty mua bán điện mới là công ty điện lực quốc gia hoạt động theo mô hình hợp nhất trước đây sẽ được chia tách hoàn toàn theo lộ trình phát triển thị trường điện.

Các nhà máy điện được tách hoàn toàn khỏi công ty mẹ để bán điện một cách cạnh tranh trên thị trường. Rồi các công ty phân phối cũng được tách biệt theo đúng như lộ trình cải cách. Tổ chức mua điện duy nhất cũng sẽ chỉ là bước chuẩn bị cho việc phát triển một thị trường bán buôn điện cạnh tranh khi các công ty phân phối có đủ năng lực để giao dịch trực tiếp với bên sản xuất. Khi đó, công ty mẹ không còn lý do tồn tại. Chức năng quản lý vốn nhà nước trong các công ty đã phân tách sẽ thuộc về một công ty quản lý vốn nhà nước, còn chức năng quản lý nhà nước sẽ thuộc về Cục Điều tiết Điện lực.

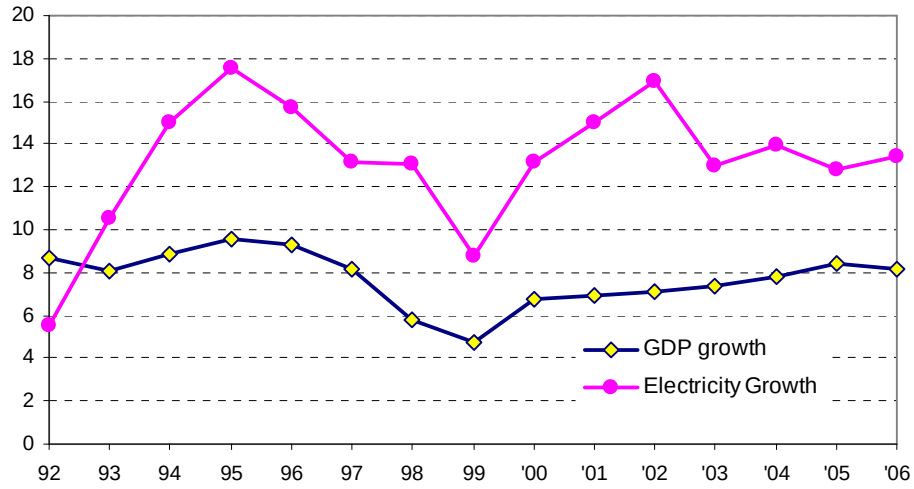
Đây là điều mà Trung Quốc đã làm vào năm 2002 với việc giải thể Công ty Điện lực Nhà nước (SPC) và thành lập các công ty sản xuất điện và công ty truyền tải, phân phối đặt dưới sự kiểm soát của Ủy ban Quản lý và Giám sát Tài sản thuộc Hội đồng Nhà nước. Ở Ba Lan, quốc gia mà EVN cũng đưa ra để minh họa cho đề án của mình, tổ chức mua điện duy nhất, Polskie Sieci Elektroenergetyczne, được thành lập chính từ công ty điện hợp nhất của nhà nước sau khi các nhà máy điện và công ty phân phối được tách biệt và tư nhân hóa.

Như để tăng thêm tính phức tạp của vấn đề, ý kiến của các cơ quan quản lý nhà nước còn trái ngược nhau về số lượng công ty mua bán điện. Nhiều bộ ngành và dư luận đưa ra đề xuất thành lập nhiều công ty mua bán điện để như thế thì mới có cạnh tranh thực sự. Một giải pháp khác là thành lập một công ty mua bán điện tồn tại song song với EVN, và cả hai đều có quyền mua bán điện. Việc điều tiết đầu ra và giá bán cho các công ty phân phối địa phương do Cục điều tiết điện lực chịu trách nhiệm.

Về phần mình, EVN cho rằng chỉ nên thành lập một công ty mua bán điện để công ty này có đủ sức mạnh tài chính. Thành lập nhiều công ty mua bán điện như dư luận yêu cầu đòi hỏi phải có những điều kiện tiên quyết về hệ thống văn bản pháp luật, cơ chế chính sách, đào tạo nhân lực, cơ sở hạ tầng... Nếu thành lập nhiều công ty mua bán điện sẽ dẫn đến tranh mua, tranh bán. Theo EVN, điều này chỉ thực hiện được sau năm 2014, khi Việt Nam thực hiện thị trường điện cạnh tranh bán buôn.

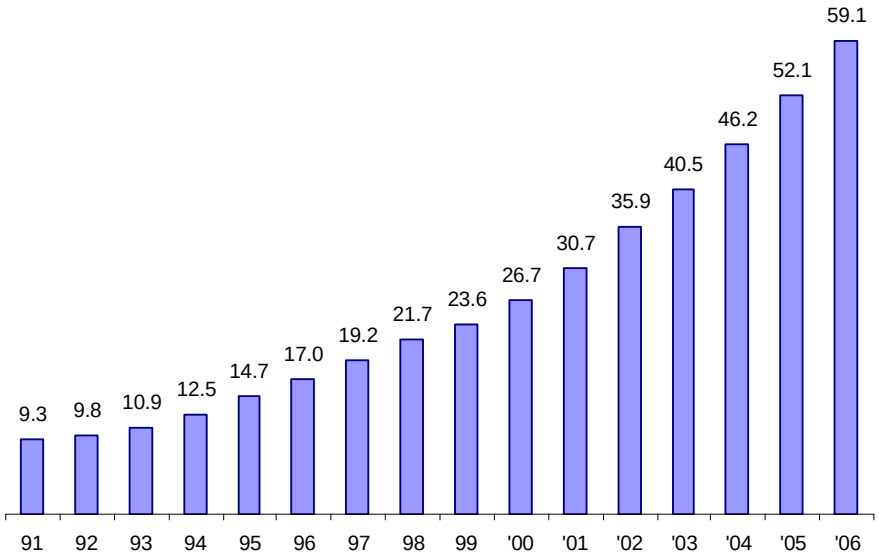
Trước những ý kiến ngược chiều nhau, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu Bộ Công nghiệp chủ trì, phối hợp với các bộ ngành, cơ quan hữu quan nghiên cứu, xem xét lại đề án thành lập công ty mua bán điện để trình Thủ tướng quyết định vào cuối tháng 7 năm 2007.

Phụ lục 1: Tốc độ tăng trưởng sản lượng điện và GDP (%)



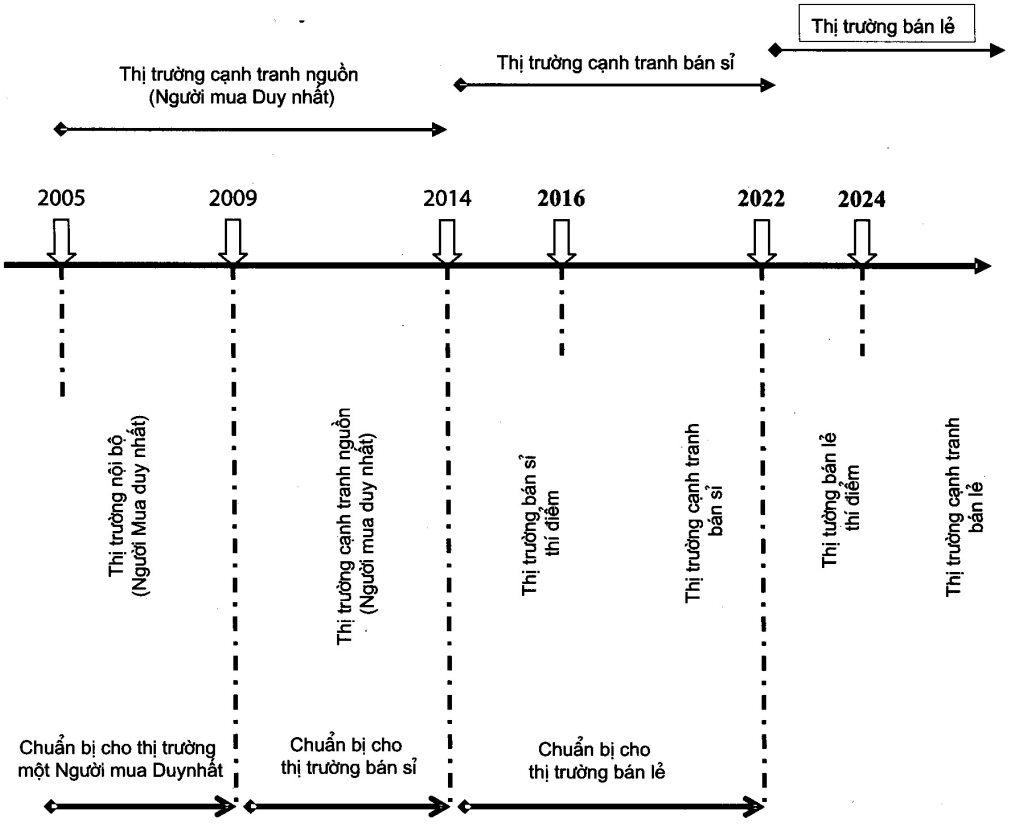
Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê Việt Nam, các năm.

Phụ lục 2: Sản lượng điện sản xuất (triệu kWh/năm)



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám Thống kê Việt Nam, các năm.

Phụ lục 3: Lộ trình cho phát triển thị trường điện Việt Nam



Nguồn: Đề xuất lộ trình cải cách của Bộ Công nghiệp, tháng 4 năm 2005. Trích từ Ngân hàng Thế giới, Chiến lược Phát triển ngành Điện: Quản lý Tăng trưởng và Cải cách, 2006, trang 40.

Phụ lục 4: Trích thư của ông Martin Rama, Quyền Đại diện Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam gửi Bộ Công nghiệp và Bộ Kế hoạch – Đầu tư

Chúng tôi muốn trình bày những quan điểm thận trọng về đề xuất mới đây của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN), cùng với một vài doanh nghiệp nhà nước khác, nhằm thành lập một đơn vị mua điện duy nhất dưới hình thức công ty cổ phần hoạt động vì lợi nhuận.

Vào thời điểm này, điều quan trọng là không đi chệch mục tiêu cải cách đằng sau việc thành lập tổ chức mua điện duy nhất. Đó là việc phát triển một thị trường điện, bảo đảm nguồn cung, thu hút đầu tư sản xuất điện, tạo áp lực giảm giá điện và giảm gánh nặng ngân sách nhà nước trong việc tài trợ cho ngành điện. Một mô hình tổ chức mua điện duy nhất là trọng tâm để đạt được các mục tiêu này.

Tổ chức mua điện duy nhất là đơn vị mua điện tập trung, hoạt động đại diện cho nhà nước. Họ mua điện từ các nhà máy phát điện để bán chủ yếu cho các công ty phân phối và người tiêu dùng lớn. Mô hình tổ chức mua điện duy nhất được chọn cho thị trường Việt Nam vì người ta cho rằng các công ty phân phối không có đủ năng lực hay kinh nghiệm để tham gia thị trường bán buôn trong những thời kỳ đầu phát triển thị trường. Các tổ chức mua điện duy nhất cũng nhằm mục đích giúp các nhà máy

phát điện yên tâm rằng họ sẽ nhận được tiền thanh toán cho điện mà họ cung ứng vì các công ty phân phối có thể không có uy tín đối với họ. Đây là một giai đoạn chuyển đổi, dự kiến kéo dài nhiều nhất là 8 năm từ 2009 đến 2017 trước khi hoạt động cạnh tranh bán buôn được kiện toàn trên thị trường.

Có hai lý do để ta tin rằng một tổ chức mua điện duy nhất hoạt động vì lợi nhuận thuộc sở hữu của những công ty mà đồng thời cũng sở hữu hay điều hành các nhà máy phát điện là một mô hình không đáng mong đợi. Thứ nhất, nó tạo ra sự mâu thuẫn quyền lợi đáng kể. Chính những công ty này sẽ hưởng quyền lợi trong việc bán điện thông qua sở hữu nhà máy phát điện, đồng thời lại có quyền lợi trong việc mua điện thông qua sở hữu tổ chức mua điện duy nhất. Hậu quả thứ nhất của sự mâu thuẫn quyền lợi này có thể là nó sẽ làm nản lòng những nhà đầu tư mới tham gia vào hoạt động sản xuất điện ở Việt Nam vì họ có thể nhận thấy tổ chức mua điện duy nhất sẽ dành sự đối xử ưu đãi cho các nhà máy phát điện có cùng chủ sở hữu. Công ty nào quyết định đầu tư vào hoạt động sản xuất điện chắc sẽ phải yêu cầu một hợp đồng mua điện dài hạn để giảm nhẹ ảnh hưởng của sự mâu thuẫn quyền lợi này.

Một hệ quả tiếp theo là các nhà máy phát điện hiện hữu không sở hữu tổ chức mua điện duy nhất sẽ có nguy cơ bị phân biệt đối xử so với những nhà máy có nắm cổ phần sở hữu. Hệ quả thứ ba của sự mâu thuẫn quyền lợi là các chủ sở hữu của một tổ chức mua điện duy nhất có thể câu kết với nhau trong việc bỏ thầu xây dựng nhà máy điện mới, đặc biệt nếu các nhà đầu tư tiềm năng không dự thầu. Chúng tôi tin rằng kết quả sẽ là giá điện đối với người tiêu dùng bị đẩy lên cao trong khi ngành điện không thể huy động được mức đầu tư cần thiết.

Nguyên nhân thứ hai khiến ta quan ngại về đề xuất của EVN là tổ chức mua điện duy nhất được thiết kế dưới hình thức một đơn vị hoạt động vì lợi nhuận, độc lập với các dịch vụ khác như dịch vụ truyền tải, vận hành hệ thống và thị trường. Điều này có thể dẫn đến sự trùng lặp một số chức năng, như điều động. Vì vậy, chi phí sẽ tăng, trong khi tổ chức mua điện duy nhất lẽ ra phải là cơ chế giúp tối thiểu hóa chi phí. Ngoài ra, khi tìm kiếm lợi nhuận cho các chủ sở hữu, tổ chức mua điện tư nhân duy nhất sẽ chuyển chi phí phát sinh thêm sang cho người tiêu dùng và động cơ tối đa hóa lợi nhuận sẽ vượt qua mức đề xuất 5%.

Cuối cùng, một công ty cổ phần với trách nhiệm hữu hạn không chắc sẽ giúp các nhà máy phát điện đủ yên tâm về khả năng thanh toán và họ phải tìm kiếm sự bảo đảm từ nhà nước, từ đó cũng làm phát sinh thêm chi phí. Cân nhắc tất cả các yếu tố này, ta thấy rằng triển vọng giảm giá điện đối với người tiêu dùng sẽ không thể đạt được.