

Bảng các chữ viết tắt

BOO	Xây dựng-Sở hữu-Vận Hành
BLT	Xây dựng-Cho thuê-Chuyển giao
BOOT	Xây dựng-sở hữu-vận hành-chuyển giao
BOT	Xây dựng-vận hành-chuyển giao
BTO	Xây dựng-chuyển giao-vận hành
Disco	Công ty phân phối
GDP	Tổng sản phẩm quốc nội
Genco	Công ty phát điện
GW	Gigawatt
IDA	Hiệp hội phát triển quốc tế
IEA	Cơ quan năng lượng quốc tế
IPP	Nhà sản xuất điện độc lập
ISO	Nhà vận hành hệ thống độc lập
kW	Kilowatt
kWh	Kilowatt-giờ
MW	Megawatt
NGO	Tổ chức phi chính phủ
OBA (Output-based aid)	Hỗ trợ dựa trên kết quả đầu ra
OECD	Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế
OGN	Tài liệu hướng dẫn vận hành về vai trò công và tư trong cung ứng dịch vụ điện
PPI	Tham gia tư nhân vào cơ sở hạ tầng
SME	Doanh nghiệp vừa và nhỏ
SOT	Cung ứng-vận hành-chuyển giao
TOOR	Chuyển giao quyền vận hành
TPA	Tiếp cận bên thứ ba
Transco	Công ty truyền tải

Giới thiệu

Xu thế về cải cách thị trường điện lực trên thế giới đã gia tăng mạnh kể từ lúc bắt đầu vào những năm 1980. Các nước đang phát triển và các nền kinh tế trong giai đoạn chuyển tiếp đã tham gia rộng rãi vào xu thế này, mặc dù có những thách thức to lớn đặt ra đối với việc thực hiện những thay đổi phức tạp trong các điều kiện kinh tế của các nước này. Cho đến nay, có khoảng 70 quốc gia đang phát triển và các nền kinh tế chuyển tiếp đã bắt tay vào thực hiện cải tổ thị trường điện, một số nước đã tiến đến một quy mô cải tổ rộng, trong khi số khác vẫn còn trong giai đoạn thăm dò. Các chương trình cải cách tại các nước này thể hiện rất đa dạng và có nhiều đổi mới phù hợp hơn với đặc điểm tự nhiên và kinh tế của đất nước. Tất cả các nước đang và dự định thực hiện cải cách thị trường điện đều phải đối mặt với những thách thức đáng kể để hoàn thành và duy trì các chương trình cải cách của mình.

Nhiều bài học kinh nghiệm rút ra từ cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển tiếp đã được tổng hợp và công bố rộng rãi. Dựa trên các tài liệu công bố của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới (WB), Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA), Tổ chức Hợp tác Phát triển Quốc tế (SIDA) Thụy Điển, và một số tài liệu phản ánh kinh nghiệm cải cách thị trường điện của các nước, Cục Thông tin KH&CN Quốc gia biên soạn tổng quan mang tên "**XU THẾ CẢI CÁCH THỊ TRƯỜNG ĐIỆN TẠI CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN**" giới thiệu những phân tích về hiệu quả và năng suất của các công ty điện lực, phân tích mô hình cải cách ngành công nghiệp điện lực, những đánh giá các phương án thích hợp về vai trò của khu vực nhà nước và tư nhân trong việc cung cấp tài chính và cung cấp điện năng tại các nước đang phát triển. Hy vọng tổng quan này sẽ là một tài liệu tham khảo hữu ích đóng góp cho chương trình cải cách toàn diện ngành điện lực mà trọng tâm là phát triển một thị trường điện cạnh tranh tại Việt Nam.

Xin trân trọng giới thiệu cùng độc giả.

CỤC THÔNG TIN KH&CN QUỐC GIA

I. CẢI CÁCH THỊ TRƯỜNG ĐIỆN: CÁC THÀNH PHẦN CƠ BẢN VÀ CÁC YẾU TỐ CHIẾN LƯỢC

1. Xu thế cải cách thị trường điện trên thế giới

Về phương diện lịch sử, ngành công nghiệp điện lực (CNĐL) đã được tổ chức và vận hành tuân theo một trong hai cấu trúc cơ bản, đó là: mô hình các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước (SHNN) tuân theo sự chỉ đạo của chính phủ và mô hình các công ty độc quyền bị kiểm soát thuộc sở hữu tư nhân. Cơ cấu tổ chức như vậy bị tác động mạnh bởi sự tin tưởng rằng:

- CNĐL được đặc trưng mạnh mẽ bằng hiệu quả kinh tế nhờ quy mô và phạm vi sản xuất, mà chỉ có các công ty hợp nhất dọc (vertically-integrated company) thuộc sở hữu nhà nước hay tư nhân mới có thể đáp ứng và khai thác;
- Các phân đoạn truyền tải và phân phối là những độc quyền tự nhiên cũng thiên về tổ chức và sở hữu tập trung;
- Hiệu quả kinh tế nhờ quy mô được coi là đặc biệt rõ rệt trong lĩnh vực phát điện, và một lần nữa lại thiên về các DN thuộc SHNN hay các công ty độc quyền bị kiểm soát;
- Các phân đoạn khác nhau của ngành công nghiệp này là không thể chia cắt, điều đó lại thiên về các tổ chức lớn với kế hoạch hóa và điều phối tập trung;
- Khu vực tư nhân sẽ không sẵn sàng hoặc không thể đầu tư vào ngành CNĐL trừ khi được bảo đảm bằng các hợp đồng dài hạn, điều làm giảm rủi ro của các khoản đầu tư lớn, dài hạn và kém khả thi.

Vào thế kỷ trước, một số lượng lớn các công ty điện lực hợp nhất dọc, cho dù thuộc sở hữu nhà nước hay tư nhân đã được hình thành theo cả hai mô hình trên và phổ biến trên toàn thế giới, chiếm địa vị thống trị trong kinh doanh điện năng. Ví dụ như tại Mỹ, có gần 100 công ty cổ phần lớn chiếm gần 80% thu nhập trong ngành điện. Đức cũng có một số các công ty lớn chiếm vị trí nổi trội. Tại Nhật Bản, 10 công ty độc quyền tư nhân kiểm soát gần như 100% thị trường điện. Tại Hồng Kông, có hai công ty tư nhân chiếm 100% thị phần. Cho đến gần đây, tại Hàn Quốc và Pháp, vẫn có một công ty duy nhất sở hữu và vận hành hầu như toàn bộ ngành điện lực. Tại các nước như Nam Phi, một công ty độc quyền duy nhất thuộc sở hữu nhà nước chiếm đến 90% thị phần phát và phân phối điện và các tài khoản khách hàng.

Do các DN thuộc SHNN vẫn chiếm vị trí nổi trội tại các nước đang phát triển, nên cũng chính bộ máy này của chính phủ phải chịu trách nhiệm về hoạt động và quản lý các nhà máy điện, cung cấp tài chính, lập kế hoạch và xây dựng cơ sở hạ tầng tương lai, và thực hiện cả việc định giá thu phí bán lẻ. Điểm đặc trưng là ở đây không có nhà điều tiết độc lập, một công cụ khác của chính phủ (ví dụ như Bộ tài chính) để cung cấp một thước đo chuẩn về giám sát ngân sách và lập kế hoạch.

Trong khi mô hình DN thuộc SHNN có ý nghĩa đối với một đất nước nhỏ với khu vực tư nhân còn yếu, nó vẫn mang nhiều thiếu sót rõ rệt. Ví dụ như những người đóng thuế phải chịu tất cả các rủi ro đầu tư và theo mô hình này trách nhiệm giải trình có thể nói là thiếu hoặc yếu kém. Tại một số nước, các công ty độc quyền thuộc sở hữu nhà nước trong ngành điện đã phát triển gần như thành một chính thể thực sự, gần như không phải chịu trách nhiệm trước bất cứ ai. Các DN thuộc SHNN thường có xu hướng không nhạy cảm với các nhu cầu của khách hàng và ít phải chịu áp lực cải tiến dịch vụ khách hàng hay tham gia vào đổi mới công nghệ. Trong một số trường hợp các DN thuộc SHNN hoạt động không hiệu quả và bộ máy công kênh, dư thừa nhân viên. Theo khảo sát về tài chính, các DN thuộc SHNN thường hoạt động không sinh lãi. Một vấn đề đang ảnh hưởng đến nhiều nước đang

phát triển đó là chính quyền trung ương không có đủ nguồn lực để đầu tư một cách tương xứng vào cơ sở hạ tầng, điều này dẫn đến sự thiếu hụt điện thường xuyên và độ tin cậy dịch vụ kém. Ấn Độ, Trung Quốc và Philipin là những ví dụ điển hình.

Việc sử dụng nguồn tài chính nhà nước còn được ủng hộ bởi quan điểm cho rằng nhà nước cần duy trì một mức độ độc quyền đáng kể nhằm đảm bảo phúc lợi cho người tiêu dùng từ các dịch vụ đó. Các chính phủ cũng coi ngành này có tính quan trọng đối với an ninh kinh tế quốc gia cũng như là phương tiện để theo đuổi các mục tiêu phân bổ kinh tế và xã hội. Dưới sự hỗ trợ tài chính nhà nước, trên phạm vi thế giới công suất lắp đặt cung ứng điện nói chung đã tăng mạnh trong ba thập kỷ tiếp theo sau Chiến tranh thế giới lần thứ II, tuân theo sự cung cấp tài chính tập trung hóa ở cấp nhà nước để hỗ trợ cho phát triển kinh tế và đưa điện đến với mọi người dân.

Mặc dù một số các DN thuộc SHNN hay do chính quyền điều hành thực hiện tốt, nhưng trong những năm 1980 có một nhận thức ngày càng tăng rằng, một giai đoạn sở hữu nhà nước kéo dài và thiếu áp lực cạnh tranh hay sự thúc đẩy của động cơ lợi nhuận để nâng cao hiệu quả cuối cùng sẽ dẫn đến chi phí quá cao, chất lượng dịch vụ thấp, các quyết định đầu tư nghèo nàn, và thiếu đổi mới trong cung ứng khách hàng.

Tại hầu hết các nước đang phát triển, nguồn cung cấp điện mở rộng quy mô đến mức độ các nhu cầu về tài chính và quản lý của ngành đã vượt quá khả năng của các tổ chức nhà nước. Vì vậy ngành công nghiệp điện lực đã trải qua một sự thay đổi đáng kể trong các chính sách chính phủ, quan điểm của công chúng và trong môi trường thể chế kể từ những năm 1980. Làn sóng hiện nay hướng tới phá vỡ độc quyền và với sự tham gia của khu vực tư nhân có thể coi như phần nào quay lại cơ cấu cũ (của những năm 1940 và 1950), nhưng giờ đây có một sự khác biệt quan trọng, đó là các công cụ điều tiết và cạnh tranh cũng hoàn thiện hơn.

Kể từ đầu những năm 1990, một số lượng lớn các quốc gia phát triển, đang phát triển và các nền kinh tế trong giai đoạn chuyển tiếp trên phạm vi toàn thế giới đã bắt đầu cải cách ngành điện lực. Tốc độ và quy mô của xu thế này là đáng kể, và đến cuối những năm 1990, đa số các nước thuộc OECD và trên 70 các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển tiếp đã thực hiện được một số bước hướng tới cải cách ngành điện lực của mình. Xu thế này diễn ra tuân theo một sự chuyển biến rộng về mô hình từ chỗ sở hữu nhà nước và tổ chức tập trung các ngành công nghiệp hạ tầng nay chuyển sang sở hữu tư nhân, có sự điều tiết nhà nước và cơ cấu mang định hướng thị trường. Sự tiến bộ về công nghệ và sự cải cách bởi một số nước đi tiên phong đã thúc đẩy các nước khác noi theo.

Xu thế này chủ yếu phản ánh sự không hài lòng với hiệu quả của các mô hình tổ chức truyền thống và sự mong muốn nâng cao hiệu suất và làm giảm sự thất thoát về tài chính trong khu vực nhà nước. Cùng với đó là vấn đề ngày càng tăng cả về lý thuyết lẫn thực hành liên quan đến việc cải tổ các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, sự phát triển các mô hình cạnh tranh trong các tổ chức tiện ích mạng lưới và các lý thuyết về các quy định khuyến khích các tổ chức độc quyền tư nhân tự nhiên.

Mô hình tổ chức tập trung được áp dụng đối với ngành cung cấp điện kể từ Chiến tranh thế giới thứ II đã dẫn đến việc sử dụng các công nghệ sản xuất tốn kém, không coi trọng các dịch vụ khách hàng và thiếu hiệu quả về kinh tế. Kết hợp với sự gián đoạn về tăng cầu sau cuộc khủng hoảng dầu mỏ những năm 1970, cách tiếp cận truyền thống đối với ngành công nghiệp điện đã dẫn đến sự dư thừa về công suất. Ngoài ra, các biện pháp khuyến khích của quy định định giá dịch vụ dựa trên chi phí (cost-of-service) đã bị chỉ trích nghiêm trọng. Tuy nhiên, việc đánh giá sự thiếu hiệu quả và

ảnh hưởng của các quy định cho thấy là điều khó khăn. Sau này, phần lớn các tranh cãi xung quanh các vấn đề về điều tiết các công ty độc quyền đã nhằm sự chú trọng vào các vấn đề mất cân xứng về thông tin và động cơ kích lệ.

Lập luận về hợp nhất các hệ thống phát và truyền tải đã bị suy yếu hơn do sự nổi lên của các công nghệ mới: tuabin khí chu trình hỗn hợp đã làm giảm tầm quan trọng của yếu tố hiệu quả kinh tế nhờ quy mô, công nghệ thông tin đã cải thiện đáng kể việc giám sát từ xa và điều khiển các dòng điện (như định mức mạch nhiệt động - DTCR và Hệ thống đo lường điện rộng - WAMS).

Tuy nhiên các động lực chi phối cải cách ngành điện lực khác nhau đáng kể giữa các nước phát triển và đang phát triển. Tại các nước phát triển, mục tiêu chính đó là nâng cao hiệu quả kinh tế và tài chính của các hệ thống tin cậy về kỹ thuật. Một sự kết hợp các tình huống cũng góp phần làm tăng áp lực cải cách. Tại các nước đang phát triển và chuyển tiếp, gánh nặng trợ cấp, chất lượng dịch vụ thấp, tỷ lệ không hoàn vốn, những thất thoát mạng lưới cao và điện cung cấp dịch vụ nghèo nàn, điều đó có nghĩa là nhiều chính phủ không còn muốn hay không thể hỗ trợ cho những cơ chế hiện tại được nữa. Các điều kiện kinh tế vĩ mô đóng một vai trò cơ bản hơn tại các nước đang phát triển. Ví dụ như ở châu Mỹ Latinh, khủng hoảng nợ trong những năm 1980 đã làm ngưng trệ các luồng vốn đổ vào ngành điện và khu vực nhà nước gặp khó khăn ngày càng tăng trong việc đáp ứng yêu cầu tài chính cho đầu tư cơ sở hạ tầng. Sở hữu tư nhân có thể gánh được những áp lực ngân sách khó khăn, đảm bảo có thể thu hồi được cước phí và tăng thu nhập. Tư nhân hóa có thể giúp giải quyết các vấn đề về đầu tư tài chính và sự kiệt quệ về ngân sách, ngoài ra còn có thể giúp giải quyết khủng hoảng tài chính do phải trả dần các khoản nợ và tái cơ cấu các khoản nợ công.

Các tổ chức tài chính và phát triển quốc tế tán thành sự cải cách định hướng thị trường tại các nền kinh tế đang phát triển và chuyển tiếp. Điều cơ bản này giải thích cho sự kêu gọi tư nhân hóa và cải cách theo định hướng thị trường tại các nền kinh tế đang phát triển, nơi mà cùng lúc đang tiến hành các biện pháp cải tổ căn thiết khác. Quá trình tư nhân hóa tại khu vực Trung và Đông Âu đã xúc tiến việc thành lập các thiết chế điều tiết có hiệu quả và tư nhân hóa tại nhiều nước Mỹ Latinh được tiến hành theo mô hình thị trường cạnh tranh để đáp ứng nhu cầu gia tăng thêm thu nhập từ tư nhân hóa.

Trong khi nhiều nước thuộc OECD, các nền kinh tế chuyển tiếp và một số nước đang phát triển thực hiện được những bước tiến rõ rệt theo hướng tự do hóa, thì cải cách lại mới chỉ diễn ra ở giai đoạn ban đầu tại đa số các nước đang phát triển. Tại khu vực Nam Á và châu Phi cận Sahara, chỉ có khoảng 20% các nước thực hiện được những bước cải cách then chốt, đặc biệt có Trung Quốc và Ấn Độ là hai quốc gia đang tiến hành những giai đoạn đầu cải cách ngành công nghiệp điện lực của mình.

Tại nhiều nước, công cuộc cải cách gặp phải những khó khăn đáng kể và các nhà hoạch định chính sách nhận thấy con đường cải cách phức tạp hơn nhiều so với dự đoán (World Bank, 2003). Điều này một phần là do các thị trường điện còn được đặc trưng bởi yêu cầu phải cân đối cung cầu ngay trong thời gian thực (do thiếu dự trữ) và vì thế yêu cầu phải thiết kế và điều hành tốt hơn so với hầu hết các ngành đã giải điều tiết khác. Một điều rõ ràng nữa là các nhà cải cách đã đánh giá thấp sự khó khăn về mặt chính trị trong việc chuyển biểu thuế sang mức hoàn trả chi phí, và các vấn đề về tham nhũng, bảo trợ, phản đối của người lao động đối với việc giảm lương phí, thu cước nghèo nàn và các rò rỉ tài chính khác. Những cải cách đơn giản hơn, như khuyến khích các nhà sản xuất điện độc lập (Independent Power Producer - IPP) để tham gia vào các Thỏa thuận mua bán điện (Power

Purchase Agreements) dài hạn với các đối tác yếu ớt vẫn còn chứa đựng nhiều khó khăn do sự phá giá hay các cú sốc vĩ mô khác. Các cải cách quan trọng về cơ chế định giá đối với biểu thuế áp dụng cho cư dân, kết hợp với quy định hợp lý về kinh tế, cả hai đều là trọng tâm đối với việc có được mức thu nhập hợp lý, đã bị chậm hoặc không được nhận thức là quan trọng, hoặc bị ảnh hưởng bởi những quy định không khoan nhượng về giá.

Nhiều nước đang phát triển, từ những nước rất lớn như Trung Quốc đến nước rất nhỏ như Bolivia đều áp dụng các mô hình cải cách phù hợp với các nhu cầu và hoàn cảnh riêng của nước mình (APEC 2000). Trên thực tế, trong những năm 1980, Chi Lê đã trở thành quốc gia đầu tiên trên thế giới phá vỡ các độc quyền về điện, nhà nước đã rút khỏi việc quản lý, nhưng vẫn điều tiết ngành cung cấp điện và sở hữu nhà nước đã được chuyển phần lớn sang các nhà đầu tư tư nhân.

Bài học kinh nghiệm rút ra từ cải cách ngành điện lực của các nước:

Cải cách tại Chi Lê và Anh quốc cho thấy có thể cung cấp các dịch vụ một cách đáng tin cậy khi một dây chuyền cung cấp điện hợp nhất bị phá vỡ. Những cải cách này trải rộng theo cả hai hướng: tách biệt theo chiều dọc gồm phát, truyền tải và phân phối, và chia nhỏ theo chiều ngang với nhiều công ty phát điện cạnh tranh và nhiều công ty phân phối điện với các chi nhánh địa phương. Kinh nghiệm này đối ngược với mối quan tâm rộng lớn về tính khả thi kỹ thuật của việc phi tập trung hóa quyền kiểm soát doanh nghiệp (nhưng không phải là kiểm soát sự vận hành hệ thống điện) trên các thị trường điện.

Tuy nhiên, kinh nghiệm cũng cho thấy cải cách các thị trường điện tại các nước đang phát triển nói chung vẫn còn chưa dứt khoát và vẫn đang trong tiến trình. Trước những khó khăn mà nói chung các nước này phải đối mặt khi thực hiện cải cách do thiếu các nguồn lực kinh tế và năng lực thể chế, các nước có thể cân nhắc mô hình cải cách bao gồm việc làm thay đổi lề thói "mọi việc vẫn diễn ra như bình thường" (business as usual) trong ngành này bằng cách tái cơ cấu các khuôn khổ thể chế và thị trường, mà không vội phê phán hình thức, phạm vi hay tốc độ cải cách.

Mức độ quy mô của các nguồn lực về kinh tế và thể chế của các nước đang phát triển loại trừ các giải pháp có sẵn theo kiểu "sách dạy nấu ăn" (công thức có sẵn) trong cải cách ngành điện lực. Bài học này có thể áp dụng, bất kể những lựa chọn nào được thực hiện đối với vai trò của khu vực nhà nước và tư nhân trong việc cung cấp điện (World Bank 2004). Các chiến lược cải cách cần phù hợp với các điều kiện của từng nước. Nhưng những lựa chọn đó cần giải quyết một tập hợp chung gồm các thách thức có liên quan lẫn nhau, đó là: làm thay đổi cung cách mà theo đó đầu tư mới được tài trợ, làm tăng hiệu quả và hiệu lực phát triển của những đầu tư đó, và làm tăng hiệu suất vận hành trong khi giải quyết các mối quan tâm liên quan đến tính công bằng trong cơ hội được cung cấp điện và mở rộng thị trường điện.

2. Các động cơ dẫn đến thay đổi và các thành phần cải cách trọng tâm

Việc áp dụng cải cách thị trường điện tại Chilê năm 1987 và Anh quốc năm 1989 đã có ảnh hưởng mạnh mẽ và sâu rộng trên phạm vi thế giới, khiến cho các nước khác bắt đầu quan tâm đến cải cách thị trường điện. Các nước thực hiện cải cách rất khác nhau về quy mô và mục đích và được gọi bằng những thuật ngữ khác nhau. Trong số 62 quốc gia tiến hành cải cách được nghiên cứu, có đa số các nước (51 nước) được nhiều tài liệu gọi là tự do hóa, có nhiều nước được coi là tư nhân hóa và một số nước được gọi là phân tách dọc. Có một số thuật ngữ được dùng để mô tả các cách tiếp cận khác nhau trong cải cách thị trường điện như sau:

Tái cấu trúc là một thuật ngữ rộng, ám chỉ đến các nỗ lực tổ chức lại vai trò của các thành phần tham gia thị trường, tổ chức điều hành và/hoặc xác định lại các quy

luật của trò chơi, nhưng không nhất thiết phải tiến hành "giải điều tiết" (deregulate) thị trường.

Tự do hóa không đồng nghĩa với tái cấu trúc. Thuật ngữ này ám chỉ các nỗ lực để áp dụng sự cạnh tranh ở một số hoặc tất cả các phân đoạn của thị trường, và gỡ bỏ các rào cản đối với buôn bán và bán lẻ. Ví dụ điển hình là Liên minh châu Âu đã gỡ bỏ các nỗ lực của mình bằng thuật ngữ này.

Tư nhân hóa thường được dùng để phản ánh việc bán các tài sản thuộc sở hữu của chính phủ cho khu vực tư nhân, như đã được thực hiện tại hầu hết các nước đã bắt tay vào thực hiện cải cách thị trường.

Công ty hóa (corporatization) thường ám chỉ các nỗ lực chuyển đổi cơ chế hoạt động của các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước (DN thuộc SHNN) theo hướng kinh doanh vì lợi nhuận, giống như các thực thể tư nhân. Trong trường hợp này, một DN thuộc SHNN được chuyển đổi thành một công ty với công khố (bộ tài chính) chính phủ như một cổ đông duy nhất. Ví dụ như các DN thuộc SHNN trước đây tại New South Wales, Australia đã được công ty hóa. Các công ty này đã cạnh tranh mạnh mẽ với nhau, trong khi tất cả đều cùng thuộc về một cổ đông duy nhất, đó là Kho bạc Chính phủ của New South Wales.

Giải điều tiết ám chỉ việc gỡ bỏ hoặc làm giảm những quy định cụ thể trong ngành và đưa ngành công nghiệp điện lực trở thành đối tượng nằm trong sự giám sát bởi cơ quan chức năng chống cacten. Tuy nhiên trên thực tế không có thị trường điện nào có thể hoàn toàn bãi bỏ điều tiết. Hiện nay có một sự nhất trí chung rằng, những bế tắc độc quyền của thị trường trong truyền tải và phân phối cần đến có sự điều tiết đặc thù bổ sung cho các chính sách chống cacten chung.

Có một số động cơ dưới đây thúc đẩy các nhà hoạch định chính sách tại các nước tiến hành cải cách thị trường, bất chấp những rủi ro cố hữu, các chi phí và kết quả là không chắc chắn:

- Sự thiếu hiệu quả của các tổ chức thống trị lớn là một chủ đề phổ biến trong nhiều xúc tiến cải cách thị trường.
- Ý thức hệ và chính trị được cho rằng có đóng một vai trò trong một số trường hợp. Các công ty công ty niêm yết tư nhân được hy vọng có thể cắt giảm mức nhân viên, cắt bỏ những hợp đồng phi kinh tế, buộc phải tiết lộ thông tin về thu nhập, và không tính gộp các chi phí của mình.
- Nợ công có vẻ như là một yếu tố thúc đẩy trong một vài trường hợp, như tại bang Victoria, Australia, nơi mà việc bán các tài sản thuộc sở hữu nhà nước đã làm giảm nhẹ gánh nặng nợ công của chính quyền.
- Mức độ phức tạp trong điều tiết đóng một vai trò quan trọng quyết định trong một số các trường hợp cải cách, là nơi có các nhà điều hành đã không thể quản lý lâu hơn được nữa tải trọng công việc. Ví dụ như vào đầu những năm 1990, các cơ quan chức năng bang California đã đi đến kết luận rằng, mặc dù được huy động với những nỗ lực cao nhất, giá điện tại bang California vẫn cao hơn 50% so với mức trung bình quốc gia. Trong trường hợp đó, các nhà quản trị đã phải thừa nhận rằng họ không thể điều hành một cách thích hợp các tổ chức tiện ích nữa, điều này dẫn đến quyết định "cải tổ" ngành điện và để cho "nguyên tắc thị trường" chỉ đạo ngành công nghiệp này. Các nhà lãnh đạo bang California đã thừa nhận mình ở vào vị trí không thể bảo vệ cho khách hàng để buộc các nhà cung cấp phải hạ thấp giá điện của họ.

- Đầu tư không tương xứng vào cơ sở hạ tầng là một trong những nguyên nhân chính đối với nhiều nền kinh tế đang phát triển tiến hành tư nhân hóa và/hay tự do hóa ngành công nghiệp điện của mình nhằm thu hút đầu tư nước ngoài.
- Phân quyền (phi tập trung hóa) trong việc ra quyết định là một động cơ trong một số trường hợp, nơi mà chính quyền trung ương không thể đương đầu lâu hơn được nữa với những mức độ phức tạp ngày càng tăng liên quan đến việc dự báo, cung cấp tài chính, xây dựng, vận hành và bảo quản mạng lưới. Tại các nước như Trung Quốc, Ấn Độ và Iran, sự phi tập trung được coi như phương pháp chữa bệnh khả thi đối với sự thiếu hiệu quả và chậm trễ trong chỉ đạo và điều hành từ chính quyền trung ương. Trong một số trường hợp, tình hình còn trở nên phức tạp vượt ra ngoài các khả năng của các nhà hoạch định trung ương để họ có thể giải quyết một cách có hiệu quả.

Phụ thuộc vào các vấn đề thực chất được lĩnh hội, và cách thức giải quyết vấn đề như thế nào mà các nước có thể tuân theo các cách tiếp cận khác nhau. Đương nhiên, sự kỳ vọng của các nhà lãnh đạo và các nhà hoạch định chính sách rất khác nhau phụ thuộc vào bản chất và tính nghiêm trọng của vấn đề và vào động cơ chủ yếu để thay đổi. Điều cần chú ý là điểm khởi đầu trong cải cách thị trường đóng một vai trò có tính quyết định ở kết quả cuối cùng. Tại một số nước đang phát triển, sự kỳ vọng chủ yếu có thể là một thị trường cạnh tranh được thiết kế phù hợp để thu hút đầu tư nước ngoài, khắc phục sự thiếu hụt về điện và cung cấp không thỏa đáng. Tại các nền kinh tế phát triển, mong muốn chủ yếu có thể là để nâng cao hiệu suất vận hành, khuyến khích thương mại trong khu vực và qua biên giới, chuyển các rủi ro đầu tư sang khu vực tư nhân và cung cấp sự lựa chọn khách hàng.

Trong hầu hết các trường hợp, sự chuyên hướng trong mô hình điều tiết bao gồm cả mong muốn khuyến khích các thể lực của thị trường cạnh tranh để bổ sung cho những quy định kiểm soát và mệnh lệnh, hay sự quản lý vi mô quan liêu và thiếu hiệu quả từ trên xuống. Do một số phân đoạn trong ngành công nghiệp điện mang đặc trưng độc quyền tự nhiên và không thể cho cạnh tranh, sự chú trọng tập trung vào sự thay đổi chủ yếu ở các chức năng phát điện và cung cấp, các phân đoạn này có thể để cho cạnh tranh. Câu hỏi trọng tâm là làm thế nào để làm cho toàn bộ hệ thống hoạt động một cách có hiệu quả, trong khi có những bộ phận vẫn còn chịu điều tiết. Câu hỏi thứ hai đó là mức độ điều tiết như thế nào là phù hợp, và điều quan trọng hơn là vai trò đích thực của cơ quan điều tiết trong một thị trường cạnh tranh.

Trước khi nghiên cứu cải cách thị trường, cần xác định một số các điều kiện cơ bản được cho là cần thiết để có được một thị trường cạnh tranh vận hành tốt, Joskow (2006) đã đưa ra một danh sách gồm 10 điều kiện đối với một thị trường cạnh tranh "hoàn hảo". Các thành phần trọng tâm bao gồm:

- Gỡ bỏ rào cản quyền tiếp cận lĩnh vực phát điện
- Tư nhân hóa các đối tác cạnh tranh để họ có cùng chỗ đứng như nhau
- Phân tách các công ty dịch vụ hợp nhất dọc để xóa bỏ trợ cấp chéo và kinh doanh vụ lợi.
- Cơ hội tiếp cận không phân biệt đối xử đến mạng lưới truyền tải tuân theo giá cả minh bạch.
- Thành lập các thị trường bán buôn mở và minh bạch.
- Thành lập nhà vận hành mạng lưới độc lập, thực hiện các chức năng duy trì độ tin cậy, quản trị tắc nghẽn đường truyền và vận hành các thị trường khác nhau.

- Hình thành các thị trường tương lai và chuyển tiếp để khuyến khích thương mại, tạo nên khả năng thanh khoản và quản lý rủi ro.
- Phân tách giá cả để tạo nên sự minh bạch và hạn chế trợ cấp chéo.
- Đẩy mạnh cạnh tranh trong lĩnh vực cung ứng.

Hầu hết các thị trường tái cấu trúc đều áp dụng một trong các phương án trên, với mức độ tự chủ và chức năng đối với cơ quan điều tiết là khác nhau. Các điều kiện như vậy sẽ tự nhiên dẫn đến sự nổi lên của một số các công ty tham gia vào các phân đoạn khác nhau của thị trường điện.

3. Các yếu tố then chốt trong cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển

Cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển cần được đánh giá theo ba kết quả phản ánh động lực cải cách. Đó là chất lượng dịch vụ tốt hơn phục vụ cho người tiêu dùng điện, hỗ trợ cho tăng trưởng kinh tế và phúc lợi; cải thiện tình hình tài chính của chính phủ; và tạo cơ hội được cung cấp điện đối với người nghèo. Các kết quả này phản ánh các động cơ chủ yếu để tiến hành cải cách. Các yếu tố cải cách chính, gồm cải tổ các tổ chức tiện ích và thị trường, các quy định, cạnh tranh, và vai trò của các bên tham gia nhà nước và tư nhân, là những phương tiện để đạt được các kết quả đó.

Bài học quan trọng nhất từ việc cải cách các thị trường điện đối với các nước đang phát triển đó là hoàn toàn không có sẵn các giải pháp theo kiểu "giáo trình" về cải cách thị trường điện, do quy mô rộng của các nguồn lực sẵn có về kinh tế và năng lực thể chế của các nước. Bài học này nhấn mạnh đến tầm quan trọng của các điều kiện bắt đầu cải cách của một đất nước và thị trường điện, bởi vì những điều kiện này quyết định quy mô và thành phần ban đầu, và thường là cả tiếp sau đó của cải cách. Các nước được thừa hưởng các nguồn lực tốt hơn có thể đạt được các kết quả to lớn hơn từ cải cách thị trường điện so với các nước có điều kiện về nguồn lực yếu hơn. Ví dụ như tiến hành cải cách dựa trên cơ sở tái cấu trúc thị trường có thể thực hiện tại các nước lớn có mức thu nhập trung bình, nhưng sẽ là điều kém khả thi đối với các nước nhỏ có thu nhập thấp. Ngược lại, những bước cải cách vừa phải được thiết kế cho phù hợp với khả năng kinh tế và năng lực thể chế còn hạn hẹp tại các nước có thu nhập thấp sẽ mang lại những kết quả thấp một cách không thể chấp nhận đối với các nước có thu nhập trung bình. Cải cách thị trường điện năng cần được thiết kế cho phù hợp với các điều kiện cụ thể của hai nhóm nước này.

Kinh nghiệm thu được từ việc tiến hành cải cách thị trường cũng quan trọng không kém so với những kinh nghiệm trong việc thiết kế lộ trình cải cách thị trường điện, trong phần dưới đây của tài liệu nhấn mạnh đến bốn yếu tố chiến lược đối với việc thực hiện cải cách thị trường điện như sau:

- (1) Cải cách thị trường điện mang nhiều phương diện.
- (2) Cải cách thị trường điện cần phù hợp với các điều kiện bắt đầu.
- (3) Cải cách thị trường điện là cả một quá trình, không phải là một sự kiện.
- (4) Cải cách thị trường là một cơ hội để giúp người nghèo.

Yếu tố 1: Cải cách thị trường điện mang nhiều phương diện.

Nhiều phương diện của cải cách thị trường điện có tầm quan trọng tại các nước đang phát triển. Theo kinh nghiệm của các nước đi tiên phong cho thấy, trong khi xác định phương diện cải cách về kinh tế - kỹ thuật, cần chú trọng đến các khía cạnh cải cách về mặt xã hội, luật pháp, và chính trị. Điều này phản ánh hiện thực rằng, cải cách

cần phải đối diện với sự kém phát triển của các thị trường năng lượng và tài chính, sự yếu kém trong các hệ thống luật pháp và điều hành, bất ổn định về kinh tế vĩ mô, và những mối quan tâm chủ yếu về khả năng tiếp cận và tính hợp lý về giá cả của các dịch vụ điện ở mức thu nhập thấp hiện hành. Chỉ có ít nước đang phát triển có thể dự tính trước những cải cách thị trường điện tinh xảo về mặt kỹ thuật, như căn bản tái cơ cấu thị trường và rủi ro đầu tư tư nhân với cạnh tranh trên cả hai thị trường bán buôn và bán lẻ về điện, điều này có thể khả thi với các nguồn lực kinh tế và thể chế cao hơn nhiều như của các nước OECD.

Chuyển sang kiểu điều hành theo định hướng thương mại là điều cơ bản để đạt được sự cải cách bền vững thị trường điện. Cải cách thị trường điện theo nghĩa rộng có thể coi như một phương tiện để cải thiện sự điều hành thị trường điện và các bên tham gia. Mô hình quản trị truyền thống tuân theo sự sở hữu nhà nước là không bền vững tại hầu hết các nước đang phát triển. Điều hành theo định hướng thương mại sẽ không tránh khỏi việc tách biệt quản lý và phát triển cung ứng điện ra khỏi tầm kiểm soát chính trị và quan liêu để áp dụng các tiêu chuẩn thương mại trong thực tiễn quản lý, đánh giá hiệu quả tài chính, và định giá sản phẩm và dịch vụ. Việc làm thay đổi những quan điểm thâm căn cố đế này là một thách thức lớn đối với cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển.

Các yếu tố chính trị và xã hội đều quan trọng đối với tất cả các chương trình cải cách thị trường điện. Chính phủ cần tạo nên được sự chấp nhận của công chúng và sự đồng thuận của các bên liên quan về các chương trình này. Cải cách thị trường điện dựa trên tái cơ cấu thị trường và với sự tham gia của khu vực tư nhân có liên quan đến các vấn đề xã hội và chính trị phức tạp đối với các nhà đầu tư thị trường, người làm công trong ngành dịch vụ công cộng và người tiêu dùng điện. Ngay cả bước cải cách cơ bản ban đầu về tách biệt các công đoạn phát, truyền tải và phân phối điện của một tổ chức dịch vụ điện công ích cũng có thể gây ra những vấn đề xã hội và chính trị lớn liên quan đến người làm công và những người hỗ trợ tổ chức đó về chính trị. Tính phức tạp của các vấn đề này đôi khi có thể tương đương với tính phức tạp của những vấn đề kỹ thuật liên quan trong cải cách các thị trường điện.

Vấn đề phân phối luôn nằm ở trọng tâm trong việc thiết kế các chương trình cải cách ngành điện. Công việc cải cách cần không chỉ mang lại lợi ích có giá trị hơn nhiều so với các chi phí cải cách, mà nó còn phải cung cấp các phương tiện để đền bù cho những người bị thiệt hại hay làm giảm nhẹ tác động của cải cách để có thể vượt qua sự phản đối hay bồi thường cho những bất công bằng mà người dân có thể phải gánh chịu. Mặc dù cải cách thị trường điện mang lại những ích lợi rõ rệt cho xã hội về tổng thể thông qua việc nâng cao hiệu quả, phần lớn các lợi ích đó được chia sẻ bởi các nhà sản xuất điện, nhà cung cấp dịch vụ, người tiêu dùng thu nhập cao hơn và các doanh nghiệp thương mại, nhưng có thể không với tới các bộ phận xã hội khác, trong đó có người nghèo.

Tác động của cải cách thị trường điện lên người nghèo là một vấn đề phân phối quan trọng. Người nghèo có được một phần lợi ích thấp từ cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển, và một số thậm chí còn có thể phải chịu mất mát về phúc lợi. Một số người nghèo có thể bị thiệt thòi từ cải cách, do trước khi cải cách bằng cách nào đó họ có thể có được dịch vụ cung cấp điện, mặc dù là bất hợp pháp hay kém chất lượng, nhưng sau cải cách họ có thể bị cắt điện hoặc phải thanh toán cho khoản tiêu dùng điện của họ. Các nhóm dân nghèo khác có thể vẫn tiếp tục được nhận dịch vụ hợp pháp, nhưng với giá cước cao hơn, do tiền trợ cấp và các trợ cấp chéo bị chấm dứt,

tuân theo những áp lực thương mại áp dụng đối với các nhà cung cấp dịch vụ trong tiến trình cải cách.

Các chính phủ cần bảo đảm sự cam kết chính trị của mình khi đối mặt với những nguy cơ chính trị nảy sinh do tiến hành cải cách thị trường điện. Việc duy trì xung lượng để cải cách liên quan đến các phí tổn chính trị và như vậy nó đòi hỏi sự cam kết chính trị trong suốt các giai đoạn kế tiếp nhau của tiến trình cải cách. Cải cách có thể mang lại những ích lợi còn không chắc chắn trong thời gian dài do những biến cố không lường trước có thể gây cản trở các chương trình cải cách, và cải cách cũng có thể dẫn đến những chi phí lớn không thể tránh khỏi trong ngắn hạn. Các chính phủ sẽ thường phải giải quyết với sự phản đối từ phía những người bị tổn hại do cải cách (người tiêu dùng được trợ cấp, người làm công trong các tổ chức dịch vụ tiện ích, hay các bên được lợi từ mua chuộc hối lộ) và bởi cả xã hội nói chung đối với việc tự do hóa dịch vụ công cộng thiết yếu này, đặc biệt là khi các nhà cung cấp dịch vụ mới là các đối tác nước ngoài. Những gia tăng ở giá điện bị cho là hậu quả của công cuộc cải cách thường dễ bị công kích từ sự phản ứng của công chúng. Những người khởi xướng cải cách thường đánh giá thấp tầm quan trọng của những rủi ro này khi cân nhắc các vấn đề kinh tế kỹ thuật.

Yếu tố 2: Cải cách thị trường điện cần thích ứng với các điều kiện khởi đầu

Các điều kiện khởi đầu trên thị trường điện rất quan trọng đối với việc thiết kế các chương trình cải cách. Các điều kiện này bao gồm quy mô của đất nước cùng với hệ thống và thị trường điện của nước đó, vị trí của nước này đối với các thị trường điện khác, mức thu nhập và điều kiện kinh tế vĩ mô, hiện trạng chính trị, và khả năng của các thị trường và thể chế tài chính trong nước. Các điều kiện này phản ánh nhiều khía cạnh của cải cách thị trường điện và có ảnh hưởng quan trọng đến tính khả thi của các chương trình cải cách và qua đó ảnh hưởng đến các kết quả có thể đạt được trong các giai đoạn ngắn và trung hạn. Sự khác biệt ở các điều kiện khởi đầu giữa các nước đang phát triển giải thích một phần cho sự đa dạng của các chương trình cải cách thị trường điện và sự phát triển thị trường điện đổi mới, cơ cấu ngành công nghiệp và những quy định luật pháp.

Sự đa dạng của các cấu trúc thị trường là một chỉ tiêu về quy mô cải cách thị trường điện. Từ cơ cấu trước cải tổ với một tổ chức độc quyền, các cấu trúc thị trường có thể phân hạng theo sự gia tăng mức độ cạnh tranh, bắt đầu từ chỗ chỉ có một tổ chức mua bán điện, được gọi là người mua duy nhất (single buyer) cho đến tất cả hay hầu hết các giai đoạn phát triển thị trường bán buôn và đến giai đoạn quản lý cạnh tranh thị phần giữa các nhà phát điện và sản xuất điện độc lập. Tại các nước đang phát triển cơ cấu cạnh tranh được dựa trên những thỏa thuận thương mại trên thị trường điện bán buôn, cho phép các công ty phân phối và người sử dụng điện với khối lượng lớn có thể mua điện trực tiếp từ các nhà phát điện hoặc là theo hình thức trao đổi hay song phương.

Việc phân tách một tổ chức tiện ích hợp nhất theo chiều dọc dựa vào nhiều yếu tố khác nhau. Những cái đạt được từ việc phá vỡ (hay "chia nhỏ") một tổ chức công ích theo cách tách riêng bộ phận phát điện ra khỏi bộ phận phân phối là điều có lợi khi chi phí giao dịch vượt cao hơn chi phí giữa các phân đoạn tách rời được áp dụng bằng cách chia nhỏ. Các yếu tố liên quan gồm có quy mô hệ thống điện lực và các năng lực thể chế của một đất nước trong việc điều hành các cơ chế thương mại phức tạp. Lý lẽ biện hộ cho phương án chia nhỏ là mạnh nhất trong các hệ thống điện lớn tại các nước

có một hệ thống thể chế mạnh. Lập luận chia nhỏ yếu trong trường hợp các hệ thống điện nhỏ thuộc các nước có năng lực thể chế còn kém phát triển và các điều kiện kinh tế yếu.

Những nước có các hệ thống điện còn quá nhỏ để áp dụng một thị trường điện cạnh tranh có những phương án cải cách trung gian. Việc tách rời các phân đoạn phát điện và phân phối trong chuỗi cung cấp điện thành nhiều thực thể nhỏ sẽ không có tác dụng trong các hệ thống này, bởi vì hiệu quả kinh tế nhờ quy mô và phạm vi sẽ bị mất trong khi không đạt được những lợi ích nhờ cạnh tranh. Việc hình thành các khu thương mại điện với các nước láng giềng có thể gặp thuận lợi nhờ việc phân tách các bộ phận phát điện, truyền tải và phân phối trong chuỗi cung ứng thậm chí là cả trong các hệ thống tương đối nhỏ. Xu thế này khá phổ biến tại một số khu vực thuộc thế giới đang phát triển. Tuy nhiên, ngay cả đối với các hệ thống điện nhỏ, việc tách rời các bộ phận cũng giúp điều tiết các nhà cung cấp dịch vụ điện thông qua công bố công khai thông tin về chi phí của họ, làm gia tăng sự minh bạch của việc định giá, và giúp thiết lập quy định chuẩn về chi phí và các tiêu chuẩn dịch vụ. Các hệ thống này có thể thu được lợi ích từ sự chia nhỏ hơn nữa đây chuyên cung ứng.

Tính đa dạng của các cách thức để khu vực tư nhân tham gia vào việc cung cấp và phân phối dịch vụ điện là một chỉ tiêu khác cho thấy mức độ cải cách. Vai trò của những người tham gia tư nhân cần tương ứng với khả năng của họ trong việc gánh chịu những rủi ro đầu tư tùy thuộc vào những điều kiện đặc trưng riêng của đất nước. Vai trò của họ có thể có nhiều kiểu, từ chỗ gần như không gặp rủi ro đầu tư tuân theo các hợp đồng quản lý hay phải chịu một số rủi ro đầu tư tuân theo những chuyển nhượng dài hạn đến mức chấp nhận tất cả các rủi ro đầu tư tuân theo sự gạt bỏ quyền sở hữu đối với khu vực tư nhân. Các vấn đề khó khăn, thậm chí là cả sự thất bại cũng như sự thành công đều liên quan đến các hình thức với sự tham gia của khu vực tư nhân trên các thị trường điện lực. Do có nhiều rủi ro và trách nhiệm hơn được chuyển giao sang những người tham gia tư nhân, các biện pháp khuyến khích trở nên có tác dụng hơn đối với những người tham gia này, buộc họ phải cải tiến các dịch vụ, điều có thể dẫn đến những ích lợi lớn hơn cho đất nước và cho những người tiêu dùng điện và tránh được những đổ vỡ kinh tế nặng nề.

Trường hợp đưa khu vực tư nhân tham gia vào các chức năng cung ứng điện phụ thuộc vào việc các kết quả cải cách mong muốn đạt được đến mức độ nào tuân theo những điều kiện hiện hành. Kinh nghiệm của các nước thuộc khu vực Mỹ Latinh cho thấy tư nhân hóa các tài sản trên thị trường điện có thể cải thiện các dịch vụ với mức chi phí thấp và mang lại những ích lợi về tài chính, với các điều kiện kinh tế vĩ mô ổn định. Tuy nhiên nhiều nước đang phát triển không thể đưa ra được những điều kiện cần thiết để thu hút những khối lượng lớn đầu tư tư nhân đổ vào thị trường điện theo cách này. Nhiều nước trong số này thu hút được những đầu tư đáng kể đổ vào các nhà sản xuất điện độc lập, nhưng chỉ bằng cách cung cấp sự bảo vệ theo hợp đồng để chống lại những rủi ro phi thương mại đối với các nhà sản xuất này. Mô hình hợp tác nhà nước - tư nhân có thể mang đến cung cách quản lý tư nhân và sự thành thạo chuyên môn đến với các nước có môi trường đầu tư nghèo nàn.

Khu vực nhà nước sẽ vẫn là nguồn lực quan trọng và là nguồn lực chính về trung hạn trong đầu tư cho một thị trường điện, những nơi có các rủi ro của đất nước và thị trường gây nản lòng các nhà đầu tư tư nhân. Khu vực công sẽ vẫn là nguồn lực đầu tư chính đối với các phân đoạn mạng lưới truyền tải của hệ thống điện lực và các loại

hình tài sản cố định trong sản xuất điện, ví dụ như đập thủy điện, những tài sản này được duy trì dưới dạng sở hữu nhà nước và được coi là vấn đề chính sách. Tại nhiều nước, một số đầu tư công là cần thiết để tái thiết các tổ chức sản xuất và phân phối như một điều kiện để thu hút đầu tư tư nhân vào đó, hoặc cần thiết trong những năm đầu tiên hành chuyển nhượng đối với các doanh nghiệp phân phối điện. Khu vực nhà nước có thể đóng vai trò cung cấp tài chính hay gánh chịu rủi ro thông qua công cụ cấp tiền đầu tư, hay thông qua trợ cấp và bảo lãnh tuân theo sự hợp tác nhà nước - tư nhân thông qua các hợp đồng quản lý, hợp đồng cho thuê và chuyển nhượng. Cuối cùng, nguồn vốn của nhà nước cũng cần thiết để tái cơ cấu các khoản nợ còn chưa thanh toán trong ngành điện trước khi tiến hành tư nhân hóa nhiều thực thể cung ứng điện.

Phạm vi của các cách tiếp cận nhằm tạo nên độ tin cậy của các thiết chế ngành điện là một chỉ tiêu thứ ba về mức độ cải cách đối với các thị trường điện. Độ tin cậy của các quy định là cần thiết để thu hút đầu tư tư nhân dài hạn có khả năng gặp rủi ro vào các dịch vụ điện. Các quy định bao hàm quyền tự chủ trong việc thực hiện các nhiệm vụ, sự minh bạch trong các quy trình và thủ tục, và trách nhiệm giải trình đối với chính phủ và người tiêu dùng. Phương tiện chủ yếu để nâng cao độ tin cậy đó là bổ nhiệm một cơ quan điều tiết thực hiện các nhiệm vụ của mình theo cách trung lập và phi chính trị. Một cơ quan điều tiết cần có vị thế hợp pháp cho phép nó có quyền tự chủ đáng kể, không bị ảnh hưởng bởi các tác động chính trị và thị trường, cơ quan này sẽ thiết lập các thông số hợp đồng và giám sát việc thực hiện chúng, và có quyền tự chủ trong việc phản ứng với các điều kiện thị trường thay đổi nhanh chóng, nhưng cần kiểm chế đối với các hành động chuyên quyền.

Các quy định hợp đồng cụ thể có thể là cần thiết để mang lại sự ổn định và độ tin cậy đối với các nhà đầu tư tư nhân tuân theo hệ thống các quy định mới. Các nhà đầu tư tư nhân đề cao tầm quan trọng của tính ổn định và tính hiệu lực của luật pháp và hợp đồng, và họ cho rằng một hệ thống pháp luật đáng tin cậy cần có nhiều hơn một thực thể điều tiết mới thành lập. Đó là bởi vì nhiều cơ quan điều tiết mới bắt đầu thực hiện các chức năng của mình với bất lợi là quyền tự chủ và năng lực bị hạn chế.

Sự phân tích thực nghiệm trong các tài liệu chỉ ra rằng có tồn tại một ngưỡng rõ rệt về độ lớn và mức thu nhập của các nước đang phát triển trong sự hợp thành cải cách thị trường điện. Cái ngưỡng này được hình thành dựa trên sự phối hợp giữa quy mô hệ thống lớn hơn 1000 MW và mức thu nhập bình quân đầu người cao hơn 900 USD. Một nhóm lớn các nước có thu nhập trung bình đã được hình thành bởi một sự kết hợp giữa quy mô và mức thu nhập cao hơn các giá trị ngưỡng nêu trên, và một nhóm nhỏ các nước có thu nhập thấp được hình thành theo một sự kết hợp giữa độ lớn và mức thu nhập thấp hơn giá trị ngưỡng. Có khoảng hai phần ba các nước đang phát triển rơi vào hai nhóm nước này. Mặc dù hai chỉ số biên thiên (độ lớn và mức thu nhập) có ảnh hưởng đến tất cả các cấu phần của cải cách thị trường điện, chúng có ảnh hưởng tương đối mạnh hơn đến các thành phần khác nhau. So với quy mô của hệ thống điện, mức thu nhập của một nước có ảnh hưởng tương đối mạnh hơn đến các vai trò của khu vực nhà nước và tư nhân và đến khả năng tiếp cận và tính hợp lý về giá cả của các dịch vụ điện. Nó cũng có ảnh hưởng mạnh mẽ hơn đến sự điều tiết thị trường điện dựa trên cơ sở cho rằng năng lực thể chế gia tăng cùng với sự gia tăng mức thu nhập. Quy mô hệ thống điện lực có một ảnh hưởng tương đối mạnh hơn đến cấu trúc thị trường. Bảng 1 dưới đây cho thấy, đặc điểm này của các nước đang phát triển ảnh hưởng như thế nào đến việc thiết kế các chương trình cải cách phù hợp trong ngành điện lực tương ứng

với các điều kiện của một nước và thị trường điện đặc trưng cho hai nhóm nước nêu trên (xem bảng 1).

Bảng 1: Các hình thức cải cách thị trường điện với các điều kiện bắt đầu khác nhau

NHÓM NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN		
Các điều kiện bắt đầu của đất nước	Các nước nhỏ có thu nhập thấp	Các nước lớn thu nhập trung bình
Quy mô của hệ thống điện	Rất nhỏ	Nhỏ đến lớn
Khả năng tiếp cận dịch vụ điện	Thấp	Cao
Môi trường đầu tư	Quá nghèo nàn để đánh giá	Thấp đến trung bình
Năng lực thể chế	Rất yếu	Thấp đến tốt
Đánh giá sự điều hành	Nghèo nàn	Kém đến tốt
ĐẶC ĐIỂM CẢI CÁCH BAN ĐẦU		
Cấu trúc thị trường	Phân tách hạn chế theo chiều dọc. Người mua độc nhất bằng hình thức thương mại song phương đơn giản trong bán buôn điện.	Chia nhỏ đáng kể theo chiều dọc và chiều ngang. Thương mại song phương hay giao dịch trung tâm trong bán buôn điện.
Điều tiết	Cơ quan điều tiết bán tự trị, chủ yếu chịu trách nhiệm giám sát các chuyển nhượng	Cơ quan điều tiết tự chủ, có quyền cấp giấy phép và phê chuẩn biểu thuế bán lẻ và các quy định thương mại.
Vai trò của khu vực tư nhân	Chủ yếu là các nhà sản xuất điện độc lập (IPP); sự nhượng quyền được thực hiện trong phân đoạn phân phối tuân theo sự hợp tác công-tư.	Các nhà phát điện và IPP tự do hóa. Sở hữu và phân bổ tài chính tư nhân tuân theo các giấy phép dài hạn.
Vai trò của khu vực nhà nước	Tiếp tục sở hữu hầu hết các cơ sở cung cấp điện. Chịu trách nhiệm chính trong việc cung cấp tài chính cho phát triển ngành.	Sở hữu nhà nước trong các lĩnh vực nhạy cảm (thủy điện, hạt nhân), truyền tải và các lĩnh vực dịch vụ phân phối khó trụ vững (nonviable).
Vai trò của cạnh tranh	Giới hạn ở việc đấu thầu các hợp đồng dài hạn với các IPP và các nhà vận hành tư nhân về chuyển nhượng quyền phân phối.	Đấu thầu cạnh tranh đối với các hợp đồng bán buôn điện tuân theo thương mại song phương hoặc đấu thầu một giao dịch bán điện.

Yếu tố 3: Cải cách thị trường điện là một quá trình - không phải là một sự kiện

Các áp lực yêu cầu kết quả nhanh chóng không nên che khuất đi đặc điểm quan trọng rằng việc cải cách các thị trường điện là một quá trình lâu dài, nó yêu cầu sự bền chí để đạt được các kết quả mong muốn. Đó là bởi vì các kết quả mong muốn, như cải thiện chất lượng dịch vụ đối với người tiêu dùng điện, đẩy mạnh vị thế tài chính của chính phủ, và tạo ra khả năng cho người nghèo có thể có được cơ hội dùng điện tất cả đều mất thời gian để có thể đạt được. Hiện trạng này đặc biệt phù hợp với các nước bắt đầu cải cách với các cơ cấu điều hành yếu kém liên quan đến các tổ chức công ích và môi trường đầu tư nghèo nàn.

Công cuộc cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển nhìn chung không dứt khoát và chưa hoàn thiện, và vẫn còn nhiều công việc đang trong quá trình tiến hành. Cho đến nay, hầu hết các chương trình cải cách đã đạt đến thời điểm quá độ, như mô hình một người mua độc nhất trong thương mại điện, và vẫn còn cần tìm ra các cách thức để thu hút đầu tư tư nhân và để phát triển năng lực điều hành. Thành tích đã đạt được không thể coi là bền vững về dài hạn nếu không có những cải cách sâu hơn, bởi vì các giai đoạn quá độ vẫn chưa làm thay đổi được mô hình điều hành truyền thống với sự sở hữu nhà nước.

Giai đoạn chuyển tiếp ban đầu có tầm quan trọng quyết định đối sự thành công trong cải cách thị trường điện và là giai đoạn dễ bị trật bánh nhất trong quá trình cải cách tại nhiều nước đang phát triển. Về cơ cấu thị trường, giai đoạn chuyển tiếp liên quan đến việc phân tách ngành điện thành những bộ phận chính và áp dụng một người mua duy nhất trong trao đổi bán buôn điện. Về sự tham gia của khu vực tư nhân, giai đoạn chuyển tiếp chú trọng đến vai trò của khu vực tư nhân vẫn chưa có thể gánh chịu hoàn toàn rủi ro, thông qua hợp đồng quản lý và các hình thức tham gia tư nhân khác, với các cơ chế giảm nhẹ rủi ro tạm thời, như bằng cách lập nên các giới hạn về rủi ro tài chính ban đầu mà các nhà vận hành tư nhân có thể đối mặt trong việc phân phối và vận hành các thiết bị phát điện. Các quy định trong giai đoạn chuyển tiếp tạo nên sự ổn định và sự tin tưởng vào một hệ thống quản trị mới liên quan đến các quy định về hợp đồng, theo đó các quy định và các thủ tục điều hành được hợp nhất vào trong các hợp đồng chuyên nhượng.

Tiến trình cải cách thị trường cần tuân theo một chiến lược sáng suốt:

- Khuôn khổ luật pháp và điều tiết là cần thiết để tạo nên cơ cấu thị trường mới và đề ra các quy định thương mại trước khi tư nhân hóa các tổ chức cung ứng điện và thiết lập nên các quy định thương mại trên thị trường mới.
- Việc tái cơ cấu thị trường điện tiến triển từ giai đoạn hợp nhất đến cấu trúc phân chia từng phần và cuối cùng tiến đến, đối với một số nước là cơ cấu chia nhỏ hoàn toàn.
- Việc rà soát lại các quy định thương mại bán buôn điện tiến triển từ chỗ chỉ có các giao dịch nội bộ bên trong một tổ chức điện lực hợp nhất tiến đến có sự tham gia của các IPP bán sản phẩm của họ cho một người mua độc nhất, tiếp đến mở ra cơ hội cho những người sử dụng khối lượng lớn tiếp cận đến các mạng lưới điện, và cuối cùng tiến đến trao đổi song phương giữa các nhà phát điện và nhà phân phối hay tiến đến một thị trường điện giao dịch trung tâm tuân theo mô hình kinh doanh cạnh tranh.
- Trong việc tái cơ cấu tổ chức và tài chính, điều quan trọng là phải thành lập quyền sở hữu tư nhân trước để tránh các vấn đề liên quan đến chi phí chìm (stranded cost).

Một số nước đã bỏ qua các giai đoạn ban đầu của trình tự này, và các nước khác có thể thực hiện như vậy trong tương lai. Tuy nhiên, một quy trình theo trình tự ít gặp rủi ro hơn và bền vững hơn so với quy trình một giai đoạn ("big bang") đối với việc cải tổ thị trường điện trong điều kiện của các nước đang phát triển. Tuy nhiên, trình tự cải cách cũng không nên tuân theo một cách tiếp cận quá thận trọng có thể dẫn đến làm chậm những ích lợi từ cải cách và làm mất xung lượng cải cách.

Việc lập lộ trình cải cách thị trường điện cũng làm nảy sinh các vấn đề có tính sách lược. Một cách tiếp cận chung sẽ không thể áp dụng trong trường hợp nảy sinh các vấn đề về chiến thuật, do sự đa dạng ở các điều kiện bắt đầu để cải cách thị trường điện ở các nước đang phát triển. Chiến thuật cần được thiết kế một cách cụ thể phù hợp với tập hợp các điều kiện địa phương để giải đáp các vấn đề như được nêu dưới đây:

- Nên tăng biểu thuế trước hay sau đầu tư để cải thiện chất lượng dịch vụ đối với người sử dụng điện.
- Có nên cố gắng nâng cao thành tích thương mại của các tổ chức tiện ích bị thua lỗ và các công ty phân phối trước khi áp dụng sự tham gia của khu vực tư nhân hay không.
- Dựa trên cơ sở nào để tiến hành cải cách các công ty phân phối điện nhằm đạt được một sự phân bổ khả thi giữa các vùng đô thị có thể phát triển với các vùng nông thôn khó phát triển hơn, cũng như lập trình tự tư nhân hóa trong một hay nhiều vòng giao dịch.
- Có nên bắt đầu quá trình tư nhân hóa đối với thị trường phân phối điện hoạt động kém hiệu quả trước khi tiến hành tư nhân hóa các thực thể phát điện.
- Có nên coi việc đầu tư vào công suất phát điện mới được ưu tiên thấp hơn so với việc đầu tư vào phân phối, đặc biệt là trong trường hợp thiếu lượng công suất lớn.

Lợi ích có được từ cải cách mất nhiều thời gian hơn so với mong đợi. Người tiêu dùng thường mong đợi các dịch vụ tốt hơn từ các công ty tư nhân hơn là từ các doanh nghiệp nhà nước. Điều dễ hiểu là người tiêu dùng có thể mất kiên nhẫn và đổ lỗi cho các nhà quản trị nếu biểu thuế tăng ngay lập tức trong khi sự cải thiện các dịch vụ vẫn còn chậm trễ. Vì vậy, sẽ không có gì đáng ngạc nhiên khi hầu hết các nhà quản trị khi phải đối mặt với tình thế này sẽ cố tìm ra các cách thức để không tăng biểu thuế. Việc duy trì một số khía cạnh bảo vệ như áp dụng các mức trợ cấp (lifeline rate) có thể là điều cần thiết, thậm chí là cả trợ cấp kéo dài đối với các nhóm thu nhập, cũng như từ ngành công nghiệp đến người tiêu dùng dân cư.

Yếu tố 4: Cải cách thị trường điện là một cơ hội giúp người nghèo

Các nước đang phát triển phải đối mặt với các thách thức lớn để cải thiện khả năng tiếp cận và tính hợp lý về giá cả đối với các dịch vụ điện cung cấp cho các hộ gia đình nghèo. Các nước có thể đáp ứng các thách thức theo các cách khác nhau tùy thuộc vào mức thu nhập của mình. Một số nước đang phát triển đã giải quyết thành công các thách thức này kể từ những năm 1990 một phần bằng cách thu hút đầu tư tư nhân. Các nước này có một cơ sở hạ tầng năng lượng quy mô rộng và có mức độ bao phủ cơ bản các dịch vụ điện. Các nước kém phát triển như tại khu vực châu Phi cận Sahara vẫn chưa đáp ứng được các thách thức đặc biệt khó khăn, bởi ở đây chỉ có chưa đến 10% dân số được kết nối với lưới điện.

Việc mở rộng khả năng tiếp cận một cách hợp lý đến các dịch vụ năng lượng hiện đại, trong đó có dịch vụ điện, đối với các hộ gia đình nghèo là một trong những cách thức thực tiễn nhất để cải thiện phúc lợi của họ. Bởi vì việc mở rộng cơ hội tiếp cận

đến các dịch vụ này từ một mức độ thấp đã được thực hiện tại nhiều nước đang phát triển, điều này giúp tăng thu nhập của các hộ gia đình và đáp ứng các nhu cầu cơ bản, cải thiện sức khỏe và giáo dục tiêu học, cũng như hỗ trợ quyền làm chủ xã hội và bền vững môi trường. Chi phí cho những dịch vụ này đối với người sử dụng thường thấp hơn đáng kể so với các loại hình năng lượng truyền thống thay thế được các hộ gia đình nghèo sử dụng thay thế khi không có cơ hội tiếp cận đến các dịch vụ hiện đại.

Nguyên nhân của khả năng tiếp cận kém và dịch vụ nghèo nàn đối với các hộ gia đình có thu nhập thấp bắt nguồn từ các hạn chế về mặt chính sách và luật pháp. Các chính sách trao sự độc quyền hợp pháp cho một tổ chức tiện ích cung cấp điện trong các lĩnh vực dịch vụ thu nhập thấp có thể gây cản trở dòng tài chính tư nhân đổ vào ngành điện và không khuyến khích đổi mới trong các phương thức cung cấp dịch vụ. Các khuôn khổ luật pháp thường gây nên những rào cản lớn hơn đối với các phương án phi tập trung hóa việc cung ứng điện năng, bao gồm cả những rào cản đối với các công nghệ điện thay thế ở những địa phương không được phục vụ bằng mạng lưới phân phối điện năng và nhiên liệu. Các biểu thuế và mức trợ cấp được đề ra một cách bất hợp lý thường gây xói mòn các thị trường dịch vụ điện theo cách thiên vị một loại nhiên liệu nào đó so với loại khác, mang đến cho người tiêu dùng những tín hiệu bị bóp méo về giá cả và không khuyến khích các giải pháp kinh doanh đối với việc cung ứng điện. Cuối cùng, các biện pháp cải cách thị trường điện được thiết kế và thực hiện bởi các nhóm kỹ thuật ở tầm cỡ quốc gia, nếu không xét đến ý kiến từ phía người sử dụng đối với thiết kế và cung cấp các dịch vụ điện, thì công việc cải cách cuối cùng có thể gây tổn hại mà không mang lại lợi ích cho người nghèo.

Cơ hội tiếp cận và sự tiêu thụ điện theo cách có thể chấp nhận được đối với các hộ gia đình nghèo có thể được thúc đẩy bằng các công cụ chính sách khác nhau. Các công cụ thúc đẩy khả năng tiếp cận dịch vụ điện đòi hỏi các nhà cung cấp dịch vụ cần mở rộng các cơ hội, làm giảm các chi phí kết nối, và tăng cường các phương án cung ứng. Việc mở rộng dịch vụ điện đến các hộ gia đình đô thị có thu nhập thấp yêu cầu sự cải tiến đối với hệ thống điện hiện tại. Việc mở rộng cơ hội tiếp cận dịch vụ điện đối với các hộ gia đình nông thôn thường kéo theo việc hình thành trọn vẹn một mạng lưới cơ sở hạ tầng năng lượng và phát triển các nhà cung cấp dịch vụ điện mới có khả năng trụ vững. Các công cụ dùng để thúc đẩy tính hợp lý về giá cả có thể được sử dụng để bảo vệ các hộ gia đình thu nhập thấp trước những gia tăng chung về mức thuế và chi phí dịch vụ và tạo điều kiện cho thanh toán cước phí. Chúng khuyến khích dịch vụ thông qua các cơ chế cung cấp dịch vụ phi tiêu chuẩn, các loại hình dịch vụ, biểu giá và các cơ chế thanh toán thích hợp với các hộ gia đình thu nhập thấp.

Ngay cả với những cải cách thị trường điện thành công, thì các hộ gia đình nghèo vẫn cần giúp đỡ về tài chính cho những chi phí kết nối nơi ở của họ với mạng lưới và lắp đặt đồng hồ đo tại nơi tiêu thụ. Các hình thức trợ cấp được thiết kế phù hợp có thể tạo nên các động cơ khuyến khích đối với các nhà cung cấp dịch vụ, phục vụ đối với cả hai lĩnh vực người dùng thu nhập thấp và người dùng nói chung, và còn có thể thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân thông qua các chuyên nhượng và bán tài sản. Tuy nhiên, nhiều chứng cứ thực nghiệm đặt sự nghi ngờ về tính hiệu quả của nhiều mô hình tài trợ hiện nay như một phương tiện để giúp người tiêu dùng điện thu nhập thấp. Một số cách tiếp cận đã được phát triển để cải tiến việc xác định mục tiêu và nâng cao chi phí hiệu quả của việc áp dụng trợ cấp để mở rộng cơ hội tiếp cận đến dịch vụ điện cho các hộ gia đình thu nhập thấp. Chúng bao gồm các cách tiếp cận, như phương thức

hỗ trợ dựa trên kết quả đầu ra (output-based aid - OBA) và các cách cạnh tranh khác, cũng như các cách tiếp cận dựa trên đầu vào mang tính truyền thống hơn. Các cách tiếp cận cạnh tranh có ưu điểm là cho phép đổi mới tư nhân trong việc tìm ra các giải pháp để phát triển các dịch vụ điện.

II. CẤU TRÚC THỊ TRƯỜNG ĐIỆN VÀ CÁC MÔ HÌNH CẢI CÁCH

1. Cấu trúc thị trường - 6 mô hình cơ bản

Cung ứng điện nói chung được chia thành ba hoặc bốn chức năng riêng biệt, đó là:

- Phát điện (Generation - G) sử dụng thác nước, các động cơ đốt trong, tua bin hơi nước hoạt động bằng hơi sản sinh ra từ quá trình đốt nhiên liệu hóa thạch, nhiên liệu hạt nhân, và các dạng nhiên liệu tái tạo khác nhau, gió làm quay các tuabin, và bằng các công nghệ quang điện. Tại hầu hết các nước đang phát triển đều mang một đặc trưng là có nhiều nhà máy điện hoạt động phân tán trên một diện tích địa lý rộng lớn.
- Phân phối điện năng (Distribution - D) đến các hộ gia đình và các doanh nghiệp ở điện thế tương đối thấp sử dụng dây dẫn và các máy biến thế đặt dọc theo hoặc đặt dưới các tuyến đường, phố.
- Liên quan đến phân phối có một tập hợp các chức năng mua điện và bán lẻ (ký hiệu là R - Retailing). Chúng bao gồm việc thực hiện các hợp đồng cung cấp điện từ các nhà phát điện, đo lường, tính cước, và các dịch vụ quản lý cầu khác nhau. Ranh giới phân chia giữa phân phối và bán lẻ vẫn còn mập mờ và gây tranh cãi.
- Truyền tải điện (Transmission - T) liên quan đến việc "vận chuyển" điện từ nơi phát đến các trung tâm phân phối, liên kết và hợp nhất các phương tiện phát điện phân tán thành một mạng lưới đồng bộ ổn định, lập chương trình và điều độ các phương tiện phát điện kết nối vào mạng lưới tải điện để làm cân bằng cung và cầu ngay trong thời gian thực, và quản trị những hư hỏng thiết bị, hạn chế hệ thống và các mối quan hệ với các mạng lưới liên kết khác.

Ngành điện có một số đặc thù ảnh hưởng đến quá trình cải cách như sau:

Điện năng thường không thể bảo quản hay tích trữ trong các kho hàng và nhu cầu khác nhau khá lớn giữa các giờ trong ngày và từ ngày này so với ngày khác trong năm. Độ co giãn tổng thể của cầu trong giai đoạn ngắn là rất nhỏ. Hơn nữa, nói chung ở đây không có mối quan hệ thực chất trực tiếp giữa một nhà phát điện cụ thể với một khách hàng nào đó, và cũng không có cách nào để rút đi sự tiêu thụ của một khách hàng cá thể nào khi các nhà sản xuất nào đó không thể đáp ứng đủ lượng điện. Điện năng được tiêu thụ tại một thời điểm cụ thể nào đó, cần được sản xuất ra tại một nhà máy phát điện gần như cùng thời với lúc tiêu thụ. Do khách hàng liên tục tiêu thụ điện chừng nào mà mạch điện còn đóng và họ được kết nối vào mạng lưới, nên sản lượng và tiêu thụ điện tổng thể cần liên tục cân bằng đối với toàn bộ mạng lưới để đáp ứng những hạn chế nhất định trên thực tế (như tần số, điện áp, độ ổn định) trong vận hành mạng lưới.

Các mạng lưới điện không phải là các hệ thống chuyên mạch giống như các mạng lưới đường sắt hay điện thoại, nơi mà một nhà cung ứng thực hiện việc cung cấp hữu hình một sản phẩm tại một điểm A để sau đó vận chuyển thực đến một khách hàng cụ thể tại một điểm B chẳng hạn. Một mạng dòng điện xoay chiều chảy tự do là một guồng máy hợp nhất vật lý tuân theo các quy luật (Luật Kirchoff), chứ không tuân theo

các quy luật của hợp đồng tài chính. Điện được sản xuất ra bởi tất cả các nhà phát điện được đổ vào một bể chứa điện năng chung và người tiêu dùng có nhu cầu rút điện năng ra từ bể chứa chung đó. Nhà vận hành mạng lưới cần đảm bảo rằng bể chứa đó luôn được đổ đầy đến một mức cố định, cân bằng giữa luồng vào và luồng ra. Điện năng được sản xuất ra bởi nhà phát điện cụ thể về mặt vật lý không liên quan đến điện năng được tiêu thụ bởi một người dùng cụ thể nào đó. Khi một máy phát điện chạy và ngừng, điều đó ảnh hưởng đến các điều kiện hệ thống trong toàn bộ mạng lưới kết nối. Những dao động lớn ở trọng tải tại một nút mạng sẽ ảnh hưởng đến các điều kiện hệ thống tại các nút khác. Một trục trặc thiết bị ở một bộ phận của mạng lưới có thể gây phá vỡ sự ổn định của toàn bộ hệ thống nếu nhà vận hành mạng lưới không có sẵn các nguồn lực để phản ứng nhanh chóng trước những bất trắc này. Ngoài ra, việc điều chỉnh hiệu suất và hiệu dụng trước những hư hỏng thiết bị có thể dẫn đến những phản ứng phối hợp của nhiều máy phát đặt ở xa nơi xảy ra sự cố. Những thuộc tính này tạo nên những tác ngoại tiềm năng đối với mạng lưới và các vấn đề phổ biến.

Các mạng truyền tải và phân phối về cơ bản là độc quyền một cách tự nhiên (bởi sẽ không thực tế khi để một số công ty cùng kéo dây cho những người tiêu dùng ở gần nhau), trong khi các nhà máy phát điện có thể "cạnh tranh". Theo truyền thống, thì quy mô phát điện ảnh hưởng đáng kể đến hiệu quả kinh tế, mặc dù công nghệ mới (đặc biệt là các tua bin khí chu trình hỗn hợp) đã loại bỏ được phần lớn ảnh hưởng này. Việc xây dựng các phương tiện truyền tải mới cần được phối hợp với việc lắp đặt các công suất phát điện mới và sự tăng trưởng nhu cầu ở cấp độ hệ thống phân phối. Điều này có nghĩa là hiệu quả kinh tế nhờ quy mô có thể đạt được thông qua hợp nhất dọc (tức là có một đơn vị chịu trách nhiệm phát, truyền tải và phân phối trên toàn quốc hoặc tỉnh).

Về ngắn hạn, những dấu hiệu giá cả không thể đạt được sự cân bằng cung và cầu. Hầu hết người tiêu dùng nhận được thông tin về giá cả quá muộn để điều chỉnh nhu cầu của họ để đáp ứng với các giá tính theo giờ. Nhu cầu điện từ lưới điện mang tính không công nghiệp giảm cao do hầu hết người tiêu dùng không có sẵn nguồn điện thay thế. Hơn nữa, khi công suất phát điện dự phòng giảm đi, đường cung càng trở nên dốc đứng cho đến khi phát điện đạt đến công suất khả dụng, tại đó điểm cung cấp điện là hoàn toàn không co giãn.

Quá trình cải cách trong lĩnh vực năng lượng điện hình thành từ một số đặc thù như trên, bao gồm 3 thành phần tách bạch nhưng tương quan với nhau: thay đổi cấu trúc của ngành để nâng cao triển vọng cạnh tranh, thay đổi các mô hình sở hữu và /hoặc tạo ra các hình thức quan hệ đối tác công-tư khác nhau để đưa ra các ưu đãi mạnh mẽ hơn cho hiệu quả và tăng trưởng, và thiết lập một khung pháp lý minh bạch để cân bằng các lợi ích công và tư.

Các sắp xếp tổ chức và phương thức tương tác khác nhau giữa các thực thể trong ngành điện có thể được phân loại theo sáu mô hình cơ bản. Những mô hình này độc lập với nguồn phát điện.

- *Độc quyền hợp nhất theo chiều dọc (Vertically Integrated Monopoly)*: Cho đến gần đây, hầu như tất cả các ngành công nghiệp điện ở các nước đang phát triển là những tổ chức độc quyền hợp nhất dọc (tức là nắm giữ toàn bộ các phân đoạn phát điện, truyền tải và phân phối) thuộc sở hữu nhà nước. Những sự hỗ trợ giữa phát điện, truyền tải và phân phối dẫn đến thu được hiệu quả kinh tế nhờ quy mô và phạm vi, là lý do chính để ngành công nghiệp điện phát triển theo hướng này (cũng như ở Mỹ, nơi các đơn vị điện lực chủ yếu là của tư nhân). Có một số biến thể theo cấu trúc hợp nhất ngành dọc này, ví dụ như phân phối có thể được kiểm soát bởi các công ty phân phối địa phương. Những cơ sở hợp nhất dọc thường nắm toàn bộ sự độc quyền trong phạm vi dịch vụ của họ và chỉ chịu sự giám sát lỏng lẻo,

ngoại trừ những gì liên quan đến mức giá do chính phủ đặt ra. Khoảng 40% các nước đang phát triển vẫn theo mô hình này.

- *Một người mua hợp nhất dọc (Vertically Integrated Single Buyer)*: Hình thức phổ biến nhất áp dụng cho đầu tư tư nhân vào ngành điện là một tổ chức tiện ích hợp nhất dọc thuộc sở hữu nhà nước mua điện từ những công ty sản xuất điện độc lập (independent power producers - IPP). Việc này được thực hiện theo các thỏa thuận mua điện (ppa) dài hạn (thường là 20-30 năm). Trong đầu những năm 1990, rất nhiều hợp đồng kiểu này được đàm phán với các mức rõ ràng khác nhau. Thực tế phổ biến hiện nay là các công ty sản xuất điện độc lập được lựa chọn thông qua đấu thầu cạnh tranh với tiêu chí đánh giá chính là đơn giá cho mỗi kWh mà các nhà thầu đề xuất.

- *Người mua duy nhất trong hệ thống chia nhỏ (Single Buyer in Unbundled System)*: Mục tiêu phổ biến nhất của cải cách ngành điện là để tạo ra một cơ cấu công nghiệp gia tăng tính minh bạch và cạnh tranh. Điều này thường đòi hỏi tổ chức tiện ích tập trung thuộc sở hữu nhà nước phải được phân chia thành các bộ phận, một quá trình thường được gọi là "chia nhỏ" (Unbundling). Trong phát điện, điều này liên quan đến việc thành lập một số nhà sản xuất độc lập ("Genco") được điều độ dựa trên giá cả/chi phí. Đơn vị phân phối điện lực được chia thành một số công ty khu vực ("Disco") trong khi mạng truyền tải thường được giữ nguyên thuộc một chủ thể ("Transco"). Công ty điều độ trung tâm (có thể là Transco hay một đơn vị riêng biệt) mua tất cả điện bán buôn từ các Genco theo thỏa thuận mua điện lâu dài, và bán lại cho các công ty phân phối theo một giá chuẩn.

- *Bán buôn cạnh tranh dựa trên chi phí (Cost-based Wholesale Competition)*: Bước tiếp theo là việc tạo ra thị trường điện cạnh tranh nhiều người mua, nhiều người bán. Điều kiện tiên quyết là ngành điện phải trải qua quá trình "chia nhỏ" các hoạt động phát điện, truyền tải và phân phối, và có cơ quan điều tiết. Cạnh tranh diễn ra ở cấp thị trường điện bán buôn thông qua các hợp đồng song phương và thị trường giao ngay. Trong các hệ thống nhỏ hơn, khó có thể ngăn chặn một số nhà phát điện lớn kiểm soát thị trường và có thể sử dụng một cách tiếp cận bán buôn cải tiến, đó là nhà vận hành hệ thống điều phối các nhà máy dựa trên việc xác định chi phí cận biên cho đơn vị cuối cùng cần thiết để đáp ứng nhu cầu. Đây là mô hình phổ biến ở Mỹ Latinh (trừ Colombia). Do sự điều độ dựa trên chi phí biên, nên cần có những dàn xếp đặc biệt để đảm bảo rằng các nhà phát điện có thể thu hồi được chi phí đầu tư của họ. Điều này được thực hiện bằng cách hoặc thông qua hợp đồng theo công suất hoặc thông qua một số công thức điều chỉnh thanh toán đối với các nhà phát điện để phản ánh rõ các chi phí cố định, cũng như biến thiên của họ.

- *Bán buôn cạnh tranh dựa trên đấu thầu (Bid-based Wholesale Competition)*. Trong hệ thống dựa vào thầu, các nhà phát điện đưa ra các đường cung cho thấy lượng điện họ sẵn sàng cung cấp theo các mức giá khác nhau. Những người tiêu dùng chính và các công ty phân phối đưa ra các hồ sơ dự thầu cho thấy lượng điện năng họ muốn mua ở mức giá khác nhau. Đây là một mô hình cạnh tranh thuần túy khi giá cả được xác định dựa trên các quy luật thị trường không phân biệt chi phí cận biên của điện cung cấp.

- *Mô hình bán lẻ cạnh tranh (Retail Competition Model)*. Mô hình này liên quan đến việc chuyển đổi không chỉ công ty truyền tải mà cả các công ty phân phối điện khu vực thành "các hãng chuyên chở công cộng" đưa điện (với một khoản phí theo quy định) từ các nhà máy đến những người tiêu dùng. Trong trường hợp này, các công ty

tiếp thị mua điện theo giá bán buôn và bán điện cho những người tiêu dùng đồng thời cung cấp các dịch vụ giá trị gia tăng khác nhau cho khách hàng của họ. Để một thị trường bán lẻ hoạt động đòi hỏi phải có thị trường bán buôn cạnh tranh.

2. Các hình thức hợp tác công - tư chính

Điện, giống như hầu hết các dịch vụ cơ sở hạ tầng khác, có các tác động bên ngoài cả tích cực lẫn tiêu cực. Các tác động bên ngoài tiêu cực thường có thể là sự "chủ quan hóa" trong việc lập kế hoạch. Các tác động ngoại lai tích cực về cơ bản là làm cho điện năng trở thành một "mặt hàng khuyến dụng". Điều đó có ý nghĩa là nếu chỉ dựa vào động cơ lợi nhuận tư nhân sẽ không đảm bảo cho ngành điện phát triển theo cách mong muốn.

Thu nhập và chi phí là những bộ phận cân cân nhắc duy nhất trong các quyết định đầu tư của các công ty tư nhân trong ngành điện, trong khi các dạng rủi ro khác nhau thường là các yếu tố quyết định. Vì vậy, tùy theo hoàn cảnh, các mô hình khác nhau đã được phát triển để chia sẻ rủi ro và lợi nhuận giữa chính phủ, người tiêu dùng và khu vực tư nhân (Bảng 2). Các hình thức hợp tác công-tư chính trong ngành điện bao gồm:

- *Hợp đồng dịch vụ.* Doanh nghiệp công sử dụng một nhà thầu tư nhân để thực hiện các chức năng nhất định như sửa chữa đường dây hoặc tính hóa đơn và thu tiền. Các hợp đồng có thể được thực hiện hoặc là để giảm thiểu chi phí (sửa chữa) hoặc đưa ra những khuyến khích nâng cao hiệu quả (đối với thu phí).

- *Hợp đồng quản lý.* Một nhà thầu tư nhân hoàn toàn chịu trách nhiệm vận hành hàng ngày và bảo trì thường xuyên. Doanh nghiệp công sở hữu các tài sản và cung cấp tài chính đối với mọi đầu tư mới. Nhà thầu quản lý thông thường chỉ chịu trách nhiệm tính hóa đơn và thu phí, còn chủ sở hữu kiểm soát doanh thu theo giá cước. Mức độ sử dụng nhân viên của các nhà thầu thay đổi tùy từng trường hợp (phụ thuộc vào các yếu tố như thời gian của hợp đồng và các quy định lao động). Thông thường, mô hình hợp tác này có khuyến lệ hiệu suất, nhưng hầu hết rủi ro thương mại vẫn thuộc về chủ sở hữu.

- *Hợp đồng khai thác (Affermage).* Công ty nhà nước vẫn sở hữu tài sản và chịu trách nhiệm đầu tư vốn, nhưng hệ thống được điều hành bởi một công ty tư nhân. Các nhân viên của nhà điều hành vận hành và bảo trì cơ sở và thực hiện mọi việc làm hóa đơn và thu tiền. Tuy nhiên, lợi nhuận sẽ được chia - theo công thức - giữa chủ sở hữu (tức là đơn vị nhà nước) và nhà vận hành.

- *Hợp đồng cho thuê.* Công ty nhà nước vẫn sở hữu tài sản và chịu trách nhiệm đầu tư vốn nhưng cho nhà thầu tư nhân thuê lại cơ sở. Bên thuê trả một khoản phí thường xuyên để có quyền vận hành cơ sở đó. Các nhà khai thác có nhân viên vận hành và bảo trì cơ sở và thực hiện mọi thanh toán và thu tiền. Nhà vận hành phải trả phí thuê xác định trước. (Nếu doanh nghiệp thua lỗ, tiền thuê có thể được thay thế bằng một khoản thanh toán của nhà nước cho nhà vận hành). Nói chung, hợp đồng thuê đặt nhiều rủi ro về doanh thu lên nhà vận hành hơn là một hợp đồng khai thác, còn lại thì chúng rất giống nhau.

- *Hợp đồng Thiết kế-Xây dựng-Vận hành (DBO).* Nếu không có vốn tư nhân, một hợp đồng thiết kế-xây dựng-vận hành có thể mang lại sự đảm bảo rằng các chi phí vòng đời (chi phí cho chu kỳ sản phẩm) được giảm thiểu và các kỹ năng chuyên môn của tư nhân cũng được áp dụng trong giai đoạn vận hành thiết bị. Chủ sở hữu huy động các nguồn tài chính và thanh toán một khoản phí hàng năm cho nhà thầu.

- *Nhượng quyền (Concessions).* Nhà nước vẫn là chủ sở hữu tài sản, nhưng chuyển giao trách nhiệm - thông qua thỏa thuận nhượng quyền - về cả việc cấp tài chính cho các thiết bị mới, vận hành và bảo trì hàng ngày cho đơn vị tư nhân. Bên được nhượng

quyền thu phí của người tiêu dùng để trang trải các chi phí đầu tư và vận hành. Hết thời gian nhượng quyền (thường 20-30 năm), bên được nhượng quyền tư nhân phải trả lại tài sản và trao lại trách nhiệm vận hành cho đơn vị nhà nước, hoặc tiếp tục gia hạn hợp đồng nhượng quyền. "*Tư nhân hóa*" các mạng phân phối thường được thực hiện thông qua các dần xếp nhượng quyền. Sự thay đổi khái niệm nhượng quyền (dưới dạng hợp đồng sửa chữa-vận hành-chuyển giao) thường được sử dụng để thu hút vốn tư nhân cho phục hồi và vận hành các nhà máy điện.

- *Hợp đồng Xây dựng-Sở hữu-Vận hành-Chuyển giao (BOT)*. Theo loại hình này, một tổ chức chính phủ tham gia vào một hợp đồng bao tiêu (off-take contract) dài hạn với đối tác tư nhân, người xây dựng và vận hành nhà máy trong một số năm nhất định. Hết thời hạn hợp đồng, quyền sở hữu tài sản được chuyển giao cho chính phủ. Những dự án như vậy được cấp vốn thông qua phương pháp truy đòi hạn chế hoặc không hạn chế, theo đó người cho vay, trong trường hợp không thực hiện nghĩa vụ, có quyền truy đòi tài sản và các nguồn thu nhập của dự án và không có quyền truy đòi ngược lại bảng kết toán tài sản của nhà tài trợ gốc. Việc tài trợ cho dự án được xác lập với thỏa thuận về sự an toàn, xác định các quyền hạn và nghĩa vụ của tất cả các bên gồm: bên tổ chức tiện ích nhận bao tiêu (off-taker), nhà cung cấp nhiên liệu, nhà đầu tư, bên cho vay, các nhà vận hành, các công ty xây dựng công trình, v.v... Còn có những phương thức khác nhau theo dạng hợp đồng này, như Xây dựng - vận hành - Sở hữu (BOO) (nếu tài sản không được chuyển giao cho chính phủ) và Xây dựng - Cho thuê - Chuyển giao (BLT). Mô hình BOT thích hợp nhất đối với các trang thiết bị lớn như các nhà máy điện và nhà máy xử lý nước hoặc nhà máy lọc dầu. Thông thường, bên sở hữu chịu mọi rủi ro thương mại trừ khi bên nhận bao tiêu nhận gánh chịu một phần hoặc tất cả rủi ro thị trường.

- *Bỏ quyền hoàn toàn (Divestitures)*. Thông qua bỏ quyền hoàn toàn, toàn bộ quyền sở hữu tài sản được chuyển giao cho công ty tư nhân, công ty này chịu hoàn toàn trách nhiệm về vốn đầu tư, vận hành và bảo trì. Các tài sản này thuộc sở hữu vĩnh viễn của người mua. Theo mô hình này, các nhà đầu tư chấp nhận mức rủi ro tối đa liên quan đến thị trường, pháp luật/quy định và vận hành. Do đó, các nhà đầu tư thường tìm kiếm những đảm bảo khác nhau từ Chính phủ như được thể hiện qua các hợp đồng mua và bán, hay trong các thỏa thuận liên quan khác như các phương pháp tính giá.

Điều chỉnh quy định pháp lý

Một số bộ và cơ quan chính phủ có ảnh hưởng đến việc định hình và quy mô của các đầu tư công và tư nhân trong lĩnh vực năng lượng. Một cơ quan bảo vệ môi trường có thể kiểm soát địa điểm xây dựng dự án, công nghệ sử dụng, chi phí và độ tin cậy của dịch vụ (ví dụ giới hạn kích thước của hồ chứa trong một dự án thủy điện). Việc phê duyệt những đầu tư mới và lớn có thể phải thông qua Bộ Kế hoạch. Ngân hàng Trung ương có thể cần phải phê chuẩn các khoản thanh toán dịch vụ nợ từ các khoản vay nước ngoài và chuyển lợi nhuận ra nước ngoài. Bộ Lao động - có thể đặt ra các yêu cầu về sức khỏe và an toàn. Cơ quan tư pháp đưa ra các công cụ để giải quyết các tranh chấp pháp lý, v.v... (*xem bảng 2*).

Bảng 2: Những đặc trưng chính của các hình thức tham gia của tư nhân

Hình thức	Sở hữu tài sản	Trách nhiệm vận hành và bảo trì	Đầu tư vốn	Rủi ro thương mại	Thời hạn thông thường	Áp dụng chính	Chủng loại phurong tiện
HĐ dịch vụ	Công	Nhà nước & tư nhân	Công	Công	1-2 năm	Vận hành	Bất kỳ
HĐ quản lý	Công	Tư nhân	Công	Công	3-5 năm	Vận hành	Bất kỳ
Khai thác	Công	Tư nhân	Công	Chung	5-15 năm	Vận hành	Mạng
Cho thuê	Công	Tư nhân	Công	Chung	5-15 năm	Vận hành	Mạng
Thiết kế-xây dựng-vận hành	Công	Tư nhân	Công	Chung	1-10 năm	Xây mới	Phát, truyền tải
Nhượng quyền	Công	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	20-30 năm	Vận hành và xây mới	Mạng (ROT đối với phát)
BOT	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	20-30 năm	Xây mới	Phát, truyền tải
Bỏ quyền (Divestiture)	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Tư nhân	Không giới hạn	Tất cả	Bất kỳ

Bổ sung vào khung pháp lý rộng lớn này, cần có các công cụ và thể chế pháp lý riêng để quản lý ngành điện. Bản chất của các thể chế và công cụ được sử dụng sẽ phụ thuộc vào các truyền thống pháp lý và hành chính trong nước, cũng như vào cơ cấu thị trường và các hình thức tham gia của tư nhân trong lĩnh vực này.

Về nguyên tắc, các chế định phụ thuộc vào cấu trúc của thị trường chứ không phụ thuộc vào sự sở hữu tài sản. Tuy nhiên, trong thực tế chỉ có ít công ty nhà nước hưởng các khuyến khích tài chính, như Ngân hàng Thế giới (2004a, trang 9) đã từng đề cập đến:

“...không có bằng chứng thuyết phục ở các nước đang phát triển rằng những quy định độc lập của các công ty độc quyền của nhà nước đã thành công trong cải thiện hoạt động thương mại. Tuy nhiên, quy định đó có thể cho chúng ta biết rõ hơn thiếu sót trong hoạt động của đơn vị nhà nước, và nâng cao tính minh bạch và giải trình đơn giản bằng hoạt động báo cáo và so sánh chuẩn và từ đó gia tăng áp lực để thay đổi.”

Như vậy, trong khi các tổ chức dịch vụ công cộng nhà nước vẫn hợp nhất theo chiều dọc và vai trò của khu vực tư nhân bị hạn chế, việc điều tiết các công ty tư nhân thường có thể đạt được thông qua các hợp đồng chứ không phải bằng bộ máy quy chế phức tạp. Điều này hoàn toàn đúng trong trường hợp các mô hình hợp đồng dịch vụ và quản lý. Đó cũng là quy tắc đối với các dự án điện độc lập dựa trên các thỏa thuận theo loại hình mô hình BOO/BOT (xây dựng-vận hành-sở hữu (boo) / xây dựng-vận hành-chuyển giao (bot)). Phương án BOO/BOT liên quan đến việc thực hiện một số lượng lớn hợp đồng (đôi khi hơn một trăm) giữa tất cả các bên tham gia.

Các tài liệu chủ chốt là thỏa thuận mua bán điện (PPA) giữa đơn vị nhà nước và công ty dự án, và thỏa thuận thực hiện (IA) giữa chính phủ và nhà sản xuất điện. Thỏa thuận mua bán điện quy định các đơn giá và độ tin cậy/khả năng cung cấp và các yêu cầu kỹ thuật khác. Nó cũng gồm tất cả các điều kiện thương mại khác như lập hóa đơn và thanh toán cũng như các thủ tục giải quyết mâu thuẫn. Thỏa thuận thực hiện quy định quyền và nghĩa vụ của công ty điện lực tư nhân và chính phủ. Các điều khoản như quyền chuyển lợi nhuận ra nước ngoài và khả năng tiếp cận ngoại hối đối với dịch vụ nợ thường bao hàm trong thỏa thuận thực hiện.

Thông thường, còn có một hợp đồng bảo đảm giữa chính phủ và công ty thực hiện dự án. Thỏa thuận này thường cam kết chính phủ sẽ bồi thường cho công ty dự án nếu các đơn vị nhà nước không thực hiện đúng các nghĩa vụ tài chính, chẳng hạn như thanh toán kịp thời theo mức giá đã thống nhất trong thỏa thuận mua bán điện.

Nếu tổ chức dịch vụ công cộng đã được "chia nhỏ" (phân tách thành các bộ phận) và khu vực tư nhân tham gia nhiều hơn vào ngành điện, thì cần có những quy định tỉ mỉ hơn.

Truyền tải và phân phối điện có tính chất độc quyền tự nhiên phải được điều tiết để đảm bảo rằng các lợi ích của công chúng về chất lượng dịch vụ, sự tiếp cận và đơn giá được phản ánh đúng và các nhà phát điện được tiếp cận một cách công bằng vào mạng lưới điện và người tiêu dùng. Các hoạt động phát điện cần phải được giám sát và điều phối để đảm bảo thực sự cạnh tranh và đảm bảo đạt được các lợi ích công do chi phí sản xuất thấp hơn. Trong giai đoạn đầu của cải cách khu vực năng lượng, cần tập trung vào các vấn đề liên quan đến việc hợp nhất theo chiều dọc (và những khó khăn mà các cơ sở phát điện độc lập có thể gặp phải trong việc tiếp cận mạng lưới điện và khách hàng). Trong những năm gần đây, sự chú ý được tập trung hơn vào các vấn đề liên quan với cấu trúc độc quyền nhóm bán (nhóm cấu kết) của phân khúc phát điện và khả năng một số công ty nhất định có thể kiểm soát thị trường điện và lũng đoạn giá. Việc sử dụng cạnh tranh bán buôn dựa trên chi phí chứ không dựa vào thầu là một phần nỗ lực để hạn chế lũng đoạn thị trường.

Điều tiết độc lập có thể là một thách thức lớn ở nhiều nước đang phát triển. Vấn đề đầu tiên liên quan đến khả năng có được các nhân viên được đào tạo có năng lực và kinh nghiệm thích hợp để thực hiện những quy định phức tạp. Việc xác định biểu giá thường mang tính nhạy cảm chính trị và ngay cả khi cơ quan quản lý có trách nhiệm hợp pháp về giá, Chính phủ và bộ ngành vẫn giữ quyền phê chuẩn sự tăng giá. Vấn đề thứ ba liên quan đến quyền hạn tương đối và ảnh hưởng của người quản lý và các doanh nghiệp chịu điều tiết. Ví dụ, khi Cơ quan điều tiết điện lực quốc gia của Pakistan (NEPRA) được thành lập năm 1995, người đứng đầu mới (chưa có kinh nghiệm) của nó phải đối phó với Chủ tịch WAPDA, một trong những quan chức quyền lực nhất của đất nước với khoảng 180.000 nhân viên. Kết quả là có nguy cơ người quản lý bị khống chế bởi các lợi ích mang lại, có thể hoàn toàn bằng tham nhũng.

3. Các mô hình cải cách

Động lực, trình tự và tốc độ cải cách là khác nhau đáng kể giữa các nước. Như có thể thấy trong Bảng 3 dưới đây, hầu hết các quốc gia đã khá thận trọng trong cải cách cấu trúc ngành điện của họ. Việc chia nhỏ (ví dụ: tách phát điện, truyền tải và phân phối thành các công ty khác nhau) chỉ được thực hiện ở 1/3 số nước. Trong 2/3 còn lại vẫn duy trì tổ chức tiện ích duy nhất liên kết theo chiều dọc, mặc dù một số ít quốc gia

hoặc đã từ bỏ quyền đối với các cơ sở tiện ích này hoặc chuyển giao việc quản lý cho tổ chức tư nhân. Chỉ có khoảng 15% số nước đã vượt ra khỏi mô hình người mua duy nhất và thực hiện cạnh tranh bán buôn. Hầu hết các nước này thuộc châu Mỹ Latinh và đã sử dụng cạnh tranh dựa trên chi phí ở mức hạn chế hơn. Một vài nước cải cách tích cực hơn ở Đông Âu cũng đã thực hiện cạnh tranh bán buôn. (Xem bảng 3).

Bảng 3: Cấu trúc ngành điện lực theo khu vực (2005)

Khu vực	Độc quyền	Người mua duy nhất nguyên khối	Người mua duy nhất bị chia nhỏ	Cạnh tranh bán buôn
Đông Á và Thái Bình Dương	33.3%	41.7%	25.0%	0.0%
Đông Âu và Trung Á	25.9%	7.4%	37.0%	29.6%
Mỹ Latinh và Caribê	9.1%	31.8%	13.6%	45.5%
Trung Đông và Bắc Phi	46.2%	38.5%	15.4%	0.0%
Nam Á	16.7%	50.0%	33.3%	0.0%
Châu Phi cận Sahara	64.3%	31.0%	4.8%	0.0%
122 nước đang phát triển	38.5%	28.7%	18.0%	14.8%

Hình thức tham gia của tư nhân trong lĩnh vực năng lượng là một chức năng không chỉ liên quan đến mục tiêu và phương thức cải cách, mà còn là mặt hạn chế mà các nước phải đối mặt trong việc thu hút đầu tư tư nhân trong lĩnh vực này. Cơ sở dữ liệu của Ngân hàng Thế giới về sự tham gia tư nhân vào cơ sở hạ tầng (PPI) cho biết những lựa chọn đã được các chính phủ thực hiện. Bảng dựa trên sự phân tích đặc biệt cơ sở dữ liệu PPI và giới thiệu tổng quát các dự án cơ sở hạ tầng tư nhân ở mỗi quốc gia đang phát triển với dân số ít nhất là 1 triệu người.

Từ bỏ quyền. Mỹ La tinh (dẫn đầu bởi Chilê) đi tiên phong trong tái cấu trúc và tư nhân hóa ngành điện trong thế giới đang phát triển. Phong trào này được thúc đẩy bởi lo ngại về sự kém hiệu quả của các đơn vị nhà nước, cùng với mong muốn huy động vốn nước ngoài để giảm gánh nặng nợ của khu vực này. (Đáng tiếc là một phần đáng kể khoản thu từ tư nhân hóa lại được sử dụng để duy trì các chi tiêu của chính phủ hơn là để giảm nợ.)

Là một phần trong giai đoạn chuyển tiếp các nền kinh tế Đông Âu và Trung Á, các chính phủ đã tìm cách để từ bỏ quyền sở hữu các tổ chức điện lực của họ. Hầu hết các nước này cũng phải đối mặt với vấn đề sử dụng không hiệu quả và lãng phí điện và việc áp đặt nguyên tắc thị trường thông qua sở hữu tư nhân được xem là một giải pháp quan trọng. Do đó trong khu vực này, bốn phần năm số thỏa thuận liên quan đến khu vực tư nhân được thực hiện theo hình thức từ bỏ quyền (divestiture). Tuy nhiên, đáng chú ý là số tiền thu được từ tư nhân hóa khá hạn chế, đặc biệt là khi so sánh với Mỹ La tinh. Điều này chủ yếu phản ánh tình hình tài chính nghèo nàn của hầu hết các cơ sở bị bán (và trong một số trường hợp là quá trình bán ít minh bạch hơn).

Hoạt động của các tổ chức tiện ích hiện tại thuộc sở hữu nhà nước ở khu vực Đông Á được cho là đơn giản hơn so với việc huy động các nguồn tài chính bổ sung cho mở rộng hệ thống (để đáp ứng nhu cầu điện tăng với tốc độ chưa từng thấy). Do đó, sự tập trung của Đông Á là thu hút các nhà đầu tư nước ngoài và những khoản cho vay để xây dựng và vận hành các dự án phát điện mới. Hình thức “từ bỏ quyền” chủ yếu được thực hiện tại Trung Quốc, nơi mà các công ty điện lực tỉnh được niêm yết trên thị trường chứng khoán và bán một số cổ phần ra công chúng. Giao dịch tư nhân hóa lớn nhất trong khu vực là việc bán một phần vốn cổ phần trong Tenaga, cơ sở điện ở Malaysia với giá 1,2 tỷ USD năm 1992.

Là một phần cải cách cấp nhà nước, Ấn Độ cũng đã tiến hành một số giao dịch “từ bỏ quyền”. Chính quyền trung ương đã bán 10,5% cổ phần trong Công ty Nhiệt điện quốc gia thông qua chào bán ra công chúng. Nhà máy điện Kot Addu ở Pakistan cũng được bán ra ngoài một phần trong những năm 1990. Tương tự như vậy là Công ty Cung cấp Điện Karachi năm 2004. (Xem bảng 4)

Bảng 4: Các hình thức tham gia tư nhân theo khu vực (1984-2005)

Khu vực	Hợp đồng quản lý và cho thuê	Nhượng quyền	Dự án mới BOO/BOT	Từ bỏ quyền một phần	Từ bỏ quyền hoàn toàn	Tổng số các giao dịch tư nhân
Số các dự án hay giao dịch						
Đông Á và Thái Bình Dương	3	14	222	52	7	298
Đông Âu và Trung Á	6	7	26	135	20	194
Mỹ Latinh và Caribê	2	5	231	96	68	402
Trung Đông và Bắc Phi	0	6	16	0	1	23
Nam Á	0	0	100	11	0	111
Châu Phi cận Sahara	15	16	29	4	1	65
122 nước đang phát triển	26	48	624	298	97	1,093

Dự án mới. Hình thức phổ biến nhất của đầu tư tư nhân trong ngành điện là xây dựng các dự án mới, thường được gọi là "dự án hoàn toàn mới" (Greenfield projects)." Phần lớn các dự án này là phát điện và theo mô hình BOO/BOT. Chỉ có một số ít được xây dựng như các nhà máy "thương mại" mà không có các thỏa thuận mua điện dài hạn (và hình thức này chủ yếu phổ biến ở Mỹ Latinh). Mô hình boo/bot là hình thức được ưa chuộng với sự tham gia của khu vực tư nhân ở châu Á, Trung Đông và Bắc Phi, những nơi mà sự phản đối chính trị vẫn mạnh đối với tái cơ cấu và tư nhân hóa.

Các mô hình boo/bot cũng là phương tiện chính để thu hút tài chính tư nhân cho ngành điện ở châu Phi cận Sahara.

Nhượng quyền. Phần lớn các thoả thuận nhượng quyền gồm việc sửa chữa và mở rộng các nhà máy phát điện do chính phủ sở hữu. Tuy nhiên, sự nhượng quyền vận hành mạng lưới phân phối đã được thực hiện ở Azerbaijan, Morocco, Nam Phi và Uganda. Các công ty tư nhân cơ bản tiếp nhận toàn bộ (hoặc ít nhất là phần chính) hệ thống điện ở Cameroon, Bờ Biển Ngà, Gabon, Mali và Togo. Ở một vài nước, các thoả thuận nhượng quyền đã bị hủy bỏ (Comoros và Senegal), hoặc hết hạn mà không được gia hạn (Guinea). Ở Tanzania và Uganda, các chính phủ thực hiện các nhượng quyền mới cho những khu vực nông thôn trước đó chưa có điện.

Hợp đồng quản lý và cho thuê. Loại hợp đồng này đã được sử dụng cho cả các đơn vị phát điện và phân phối ở Ghana và Kazakhstan và cho các đơn vị hợp nhất ở Guinea-Bissau, Haiti, Lesotho, Sao Tome và Tanzania. Tại Chad và Namibia, hệ thống phân phối hoạt động theo các hợp đồng quản lý.

Phụ lục 1 thể hiện sự phân tích các bước cải cách được thực hiện ở 122 nước đang phát triển, tất cả đều có dân số trên 1 triệu người.

4. Các phương án cấu trúc thị trường

Bán lẻ cạnh tranh

Nghiên cứu lý thuyết chỉ ra rằng thực hiện cạnh tranh trong tất cả các phân khúc thị trường không có tính độc quyền tự nhiên sẽ mang lại lợi ích lớn nhất cho xã hội. Điều này ám chỉ rằng bán lẻ cạnh tranh cần là một lựa chọn được ưa chuộng, tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có một nước đang phát triển nào áp dụng mô hình này. Tuy nhiên, giá trị đầy đủ của bán lẻ cạnh tranh (bao gồm cả hộ gia đình và các doanh nghiệp nhỏ), vẫn còn gây tranh cãi. Joskow (2000) lập luận rằng hiệu quả lợi ích có vẻ nhỏ và còn phải chịu những gia tăng chi phí cho tiếp thị, quảng cáo và tổ chức thực hiện. Giá cả sẽ thay đổi nhanh theo thời gian trong các hệ thống cạnh tranh và sự lựa chọn chủ yếu cho người tiêu dùng có thể không phải là nhà cung cấp mà là biểu tính giá (về giá bán lẻ điều chỉnh bao nhiêu và mức độ thường xuyên như thế nào)

Hơn nữa, ở Thụy Điển (một trong số ít quốc gia thực hiện cạnh tranh bán lẻ với số người tiêu dùng hiểu biết tốt nhất trên thế giới) Cục Quản lý Cạnh tranh Thụy Điển (Konkurrensverket, 2002, tr 123) lưu ý rằng: "Các hóa đơn tiền điện ngày nay được xem là rất khó giải thích cho phần lớn người tiêu dùng". Một câu hỏi logic là nếu người tiêu dùng gặp khó khăn để hiểu rõ các hóa đơn thanh toán của mình, thì liệu họ có thể có các quyết định với đầy đủ thông tin về việc chọn nhà cung cấp nào và biểu tính giá nào hay không? Một kết luận nhạy cảm sẽ là như vậy ở hầu hết các nước đang phát triển, cạnh tranh bán lẻ không phải là một lựa chọn khả thi.

Bán buôn cạnh tranh dựa trên đấu thầu

Bán buôn cạnh tranh dựa trên đấu thầu đòi hỏi một thị trường giao ngay, nơi người mua và người bán "gặp nhau" để thống nhất các điều khoản cung cấp vào ngày hôm sau. Do giá cả phản ánh "cung và cầu" như vậy nên thị trường cạnh tranh hy vọng giảm được các chi phí xây dựng và vận hành và mang lại các động cơ khích lệ đóng cửa các nhà máy không hiệu quả. Caramanis (1982) cho thấy rằng trong các điều kiện lý tưởng, thị trường điện giao ngay có hiệu quả trong cả ngắn và dài hạn. Tuy nhiên, để một thị trường như vậy mang lại hiệu quả về lâu dài trong tình huống mà nhu cầu điện gia tăng, cần phải cho các nhà máy điện mới tự do tham gia. Các nhà kinh tế có

xu hướng nhấn mạnh vai trò của “bàn tay vô hình” trong các hệ thống dựa trên đấu thầu. Tuy nhiên, điều này đôi khi không chính xác, đối với người tiêu dùng, quyết định chủ yếu dựa trên phỏng đoán của họ về những thay đổi mức giá trong tương lai. Nhu cầu điện cứng nhắc và, khi phát điện đạt công suất thiết kế, cung cấp điện không linh hoạt sẽ có nghĩa rằng giá cả có thể tăng mạnh trong các giai đoạn nhu cầu đỉnh điểm hoặc việc cấp điện bị gián đoạn.

Ngay như ở Bắc Âu, giá tức thời trung bình tháng biến động từ mức thấp 6,35 euro/mwh (6/2000) đến mức cao 74,43 euro/mwh (12/2002). Những dao động trên thị trường California năm 2000-2001 còn ghê gớm hơn, lên trên 400 đôla/mwh vào tháng 1/2001. Tổng giá thành điện bán buôn ở California là 7,4 tỷ đôla năm 1999 và khoảng 27 tỷ đôla ở cả 2 năm 2000 và 2001. Sự biến thiên trong chu kỳ ngắn còn lớn hơn, ví dụ giá điện bán buôn ở Anh có dao động từ 11 Bảng/mwh lên 1.100 Bảng/mwh trong một chu kỳ 24 giờ.

Một vấn đề trong các thị trường dựa trên cạnh tranh là dưới các điều kiện cung/cầu bình thường, giá điện sẽ tương đương với chi phí cận biên ngắn hạn để vận hành nhà máy theo chế độ “biên”. Điều này có nghĩa là nhà máy vận hành “biên” sẽ không có lãi để bù đắp cho các chi phí cố định của nó (gồm nợ và lãi cổ phần). Kết quả là nhà máy vận hành “biên” sẽ chỉ thu hồi được chi phí cố định của mình trong thời gian thiếu điện. Ford (2002) lập luận rằng việc xây dựng nhà máy điện trong các thị trường bán buôn cạnh tranh có tính chu kỳ cao. Do các giai đoạn kế hoạch và xây dựng nhà máy điện thường kéo dài, các chu kỳ này cũng có xu hướng khá dài (trên 5 năm). Giá cả tăng vọt và sự thiếu điện cũng tuân theo mẫu hình tương tự (với sự trễ). Trên cơ sở phân tích thị trường điện ở Mỹ, ông cảnh báo “Nếu chúng ta tiếp tục theo cấu trúc thị trường hiện tại, chúng ta có nguy cơ đẩy các thị trường điện vào tình trạng báo động và đột biến giá cả”.

Bán buôn cạnh tranh dựa trên đấu thầu đòi hỏi có đủ nguồn phát điện dự trữ, mạng lưới truyền tải tin cậy không có những nút thắt cổ chai lớn và một chế độ điều tiết tinh vi, không chỉ đối với các khu vực độc quyền mà còn tránh lạm dụng quyền lực trong phát điện. Những điều kiện này chưa có được ở hầu hết các nước thu nhập thấp và trung bình thấp.

Bán buôn cạnh tranh dựa trên chi phí

Các vấn đề chính liên quan đến thị trường dựa trên thầu là giá cả có thể tăng quá cao so với chi phí sản xuất và các nhà đầu tư ít được đảm bảo rằng có thể thu hồi chi phí đầu tư xây dựng nhà máy. Các mô hình cạnh tranh dựa trên chi phí được triển khai chủ yếu ở Mỹ La tinh phần nào khắc phục được những vấn đề này.

Điều độ điện dựa trên chi phí biên nhằm ngăn chặn giá vượt khỏi tầm kiểm soát khi thiếu điện. Cần thực hiện những điều chỉnh cụ thể để đảm bảo rằng các công ty phát điện có thể thu hồi chi phí đầu tư, hoặc thông qua hợp đồng công suất hoặc thông qua một số công thức điều chỉnh các khoản thanh toán cho các công ty phát điện phản ánh các chi phí cố định cũng như chi phí vận hành của họ. Tuy nhiên, đặc biệt là trong các hệ thống có công suất thủy điện chiếm phần đáng kể, giá cả có thể khá mong manh.

Về tổng thể, cạnh tranh dựa trên chi phí đảm bảo điều độ điện có hiệu quả kinh tế (nếu chi phí sản xuất được báo cáo chính xác) và sẽ gây khó khăn hơn cho các công ty phát điện muốn thao túng thị trường. Việc thực hiện tương đối dễ dàng vì nó tương tự với các hệ thống điều độ đã có sẵn. Tuy nhiên, nó đòi hỏi các thủ tục hành chính (kiểm toán) các thủ tục để xác minh các cách tính chi phí của nhà cung cấp. Trong các hệ

thống điện lực có thủy điện chiếm phần lớn thì vẫn chưa rõ mô hình nào trong số bán buôn cạnh tranh dựa trên thầu hay dựa trên giá thành hoạt động tốt hơn.

Cạnh tranh dựa trên chi phí đòi hỏi một mạng lưới truyền tải đáng tin cậy không có các tắc nghẽn lớn, các công ty phân phối có khả năng tài chính tốt và một cơ quan điều tiết có năng lực. Ngoài ra, cần có khuôn khổ điều hành rộng được xây dựng tương đối tốt.

Ngân hàng Thế giới đã tạo ra một bộ toàn diện các chỉ tiêu phản ánh sáu phạm vi điều hành gồm: ngôn luận và trách nhiệm, ổn định chính trị và không có bạo lực, hiệu quả của chính phủ, chất lượng quy chế, thực thi của pháp luật và kiểm soát tham nhũng.

Một vấn đề chính trong cả 2 hệ thống cạnh tranh dựa trên thầu và dựa trên giá thành là ai sẽ chấp nhận rủi ro thị trường liên quan đến các giá giao ngay mong manh. Ở California, giá điện cho người tiêu dùng cơ bản cố định và các công ty phân phối phải chấp nhận phần lớn rủi ro thị trường, mà họ không thể đưa vào các bảng kết toán. Kết quả dẫn đến một vài vụ phá sản, trong đó có một trong số hai công ty phân phối lớn nhất. Trường hợp đầy rủi ro thị trường cho người tiêu dùng sẽ nảy sinh một số vấn đề chính trị nhạy cảm: liệu có hợp lý khi yêu cầu người tiêu dùng có thu nhập thấp (những người có thể phải chi hơn 5% thu nhập của họ cho sử dụng điện) đối mặt với sự biến động lớn, ví dụ như do hạn hán ảnh hưởng đến sản xuất thủy điện hoặc rủi ro tại nhà máy phát điện làm giảm nguồn cung cấp điện? Việc tăng giá sẽ có tác động gì lên cảm nhận về sự tham gia của khu vực tư nhân vào lĩnh vực điện (và các lĩnh vực khác)?

Những vấn đề liên quan đến biến động giá giao ngay, về nguyên lý, có thể giảm nhẹ thông qua những hợp đồng dài hạn giữa người mua và người bán hoặc thông qua các thị trường có bảo hiểm. Tuy nhiên, dường như các thị trường có bảo hiểm khó có thể được thành lập ở hầu hết các nước thu nhập thấp và trung bình thấp có các thị trường tài chính kém phát triển.

Việc sử dụng các hợp đồng dài hạn giữa những đơn vị phát điện và người tiêu dùng lớn hay các công ty phân phối lại sinh ra các vấn đề khác liên quan đến quyền lực thị trường và sự lộn xộn của các đầu tư cho phát điện. Quy mô sử dụng các hợp đồng dài hạn song phương lớn hơn rất nhiều ở Braxin với sản lượng điện vượt quá 300.000 gwh năm 2001 so với Tanzania với sản lượng chưa đến 3.000 gwh. Ở các hệ thống nhỏ, những nhà phân phối tập hợp lại với nhau để trở thành một bên mua điện duy nhất theo các hợp đồng dài hạn.

Các mô hình người mua điện duy nhất

Mô hình người mua duy nhất thay thế "cạnh tranh trên thị trường" bằng "cạnh tranh vì (để) gia nhập) thị trường". Nó cho phép các nhà phát điện tính giá để thu hồi không chỉ các chi phí khả biến mà cả chi phí vốn đầu tư của mình. Kinh nghiệm cho thấy rõ rằng các nhà cho vay không thích rủi ro thường muốn tìm kiếm một sự đảm bảo an toàn bằng Thỏa thuận mua điện (PPA) lâu dài, nhất là ở các nước thu nhập thấp có mức độ rủi ro tổng thể của đất nước cao.

Ngân hàng Thế giới, cũng như một số nhà quan sát khác, nhìn nhận mô hình người mua điện duy nhất với một sự hoài nghi nhất định. Lý do chính có thể được nêu trong các trích dẫn của Kessides (2004, p. 152):

“Dựa theo hình thức chuẩn của mô hình người mua duy nhất tích cực, mô hình này tập trung mọi rủi ro tài chính vào một đơn vị. Nếu đơn vị thuộc sở hữu nhà nước này không thể đáp ứng nghĩa vụ của mình đối với các đơn vị phát điện, chính phủ dự kiến sẽ vào cuộc (một thỏa thuận bảo lãnh). Như vậy các hợp đồng mua điện theo mô hình

người mua duy nhất bất ngờ tạo ra trách nhiệm đối với chính phủ có thể ảnh hưởng đến uy tín tín dụng của chính phủ. Kết quả là, người nộp thuế hoặc khách hàng – chứ không phải là nhà đầu tư - chịu mọi rủi ro.”

“...đầu tư vào công suất phát điện không được chi phối bởi các khuyến khích thị trường mà bằng sự thiên vị quan liêu. Các quyết định mở rộng công suất do các quan chức chính phủ thực hiện, là những người không phải chịu những hậu quả tài chính cho hành động của họ. Thực tế, các chính phủ thường gạt bỏ những dự án mở rộng giá thấp nhất do những lý do chính trị, động cơ cá nhân và tham nhũng.”

“...mô hình một người mua duy nhất làm suy yếu những động cơ khích lệ các nhà phân phối dự báo cầu và mua sắm một cách hiệu quả, và thu phí từ người tiêu dùng. Người mua duy nhất thuộc sở hữu nhà nước thường bị sức ép chính trị và miễn cưỡng hành động với các công ty phân phối nợ quá hạn. Vì vậy, việc không có các hợp đồng trực tiếp giữa các công ty phát điện và các nhà phân phối chắc chắn sẽ làm suy yếu sự nghiêm túc thanh toán. Một khi các nhà phân phối đã thanh toán và không thanh toán đều được đối xử như nhau, những ưu đãi khuyến khích cho hoạt động hiệu quả rõ ràng bị yếu đi. Những ưu đãi méo mó này không dễ khắc phục”.

Chia nhỏ

Các công ty điện lực hợp nhất dọc có những ưu điểm nhất định. Sự bổ sung cho nhau giữa phát điện, truyền tải và phân phối mang lại hiệu quả kinh tế nhờ quy mô và phạm vi. Những công nghệ phát điện mới (đặc biệt là các tuabin khí chu trình hỗn hợp) đã phân nào loại bỏ được ưu thế kinh tế nhờ quy mô trong phát điện và tạo ra phạm vi cạnh tranh lớn hơn trong thị trường phát điện. Sự chia nhỏ (nghĩa là tách riêng phát điện, truyền tải và phân phối) có ý nghĩa quan trọng trong giảm phạm vi chi phối thị trường của các công ty phát điện trên các thị trường bán buôn cạnh tranh. Với mục đích cuối cùng có được các thị trường như vậy, các cơ quan như Ngân hàng Thế giới đã thường lập luận rằng việc chia nhỏ là một bước cần thiết trong quá trình cải cách.

Bacon and Besant-Jones (2002, p. 4) nhấn mạnh các bước cải cách như sau:

"Tiến trình của một chương trình cải cách trọn vẹn bao gồm 4 giai đoạn chính sau đây: (a) Chính phủ xây dựng và thông qua chính sách điện lực đưa ra những hướng dẫn chung cho chương trình cải cách và cam kết chính trị mạnh mẽ để duy trì tiến trình cải cách, tiếp theo là ban hành các quy định pháp luật cần thiết để thực thi chính sách này; (b) phát triển một khung pháp lý minh bạch cho thị trường điện lực; (c) chia nhỏ cấu trúc hợp nhất trong cung cấp điện và thiết lập một thị trường trong đó điện năng được giao dịch vô tư (arm's length transaction - có nghĩa là giao dịch theo giá hiện hành trên thị trường và không có khoản ưu tiên nào); và (d) từ bỏ quyền sở hữu nhà nước ít nhất ở phần lớn phân khúc phát và phân phối điện của thị trường”.

Điều này làm nảy sinh câu hỏi liệu có lý do gì để chia nhỏ hệ thống một người mua duy nhất không? Tranh luận chính ở đây là sự chia nhỏ làm tăng sự minh bạch và cho phép các nhà quản lý sử dụng cạnh tranh theo mẫu chuẩn (hay “cạnh tranh theo tiêu chuẩn so sánh”) để cải thiện hiệu quả, nhất là của các đơn vị phân phối. Tuy nhiên, dường như có một số hiệu quả kinh tế nhờ quy mô trong phân phối - ít nhất là trong một chừng mực nào đó. Những yếu tố kinh tế này không liên quan nhiều đến các chi phí vận hành và quản lý: ví dụ như khi tăng gấp đôi số khách hàng không có nghĩa chi phí hệ thống máy tính làm hóa đơn cũng tăng gấp đôi, và việc tăng quy mô của hệ thống sẽ làm giảm các chi phí liên quan đến dự trữ các phụ tùng quan trọng và duy trì

đội ngũ nhân viên chuyên môn cao. Do vậy, có nhiều trường hợp sáp nhập theo chiều ngang đã xảy ra trong phân phối. Thí dụ, khi hệ thống phân phối ở El Salvador được tư nhân hóa năm 1988, nó được chia thành 5 xí nghiệp. 2 năm sau, AES (công ty điện lực) đã kiểm soát 4 trong số 5 xí nghiệp đó.

Tương tự, hợp nhất ngành dọc có những lợi ích rõ ràng là hỗ trợ việc lập kế hoạch, vận hành hệ thống và giảm rủi ro. Hợp nhất ngành dọc sẽ nội bộ hóa nhiều rủi ro, đặc biệt là rủi ro về giá. Điều này được minh họa rõ nét nhất trong trường hợp của California: năm 2000 và 2001, các công ty phát điện đạt lợi nhuận vượt trội trong khi các công ty phân phối về cơ bản lâm vào phá sản. Trong một hệ thống hợp nhất thì các khoản lỗ trong phân phối sẽ được bù đắp bằng lãi trong phát điện. Tuy nhiên, chia nhỏ sẽ có thể làm cho các chi phí giao dịch tương đối cao trong các hệ thống nhỏ hơn. Do vậy, thường các quốc gia có các hệ thống lớn mới lựa chọn mô hình chia nhỏ.

Những cấu trúc thị trường khác nhau mang đến những rủi ro cho các bên liên quan theo các cách khác nhau. Tác động của các rủi ro có thể khó khắc phục, nhất là trong thị trường bán buôn dựa trên đấu thầu có thể phải đối mặt với những hạn chế công suất. Thí dụ, nếu việc triển khai một dự án mới bị chậm trễ, những người chủ dự án hiển nhiên phải chịu phí tổn do thất thu. Tuy nhiên, như đã thấy ở trên, kết quả của sự thiếu hụt sẽ đẩy giá tăng đáng kể đối với người tiêu dùng (có thể tăng nhiều lần) trong khi các công ty phát điện khác bất ngờ được hưởng lợi rất lớn. Vấn đề này sẽ đặc biệt nghiêm trọng ở những hệ thống nhỏ.

5. Vai trò của cạnh tranh trên thị trường điện

Cạnh tranh được áp dụng đối với các thị trường điện nhằm đạt được sự giảm giá điện và cải tiến các dịch vụ. Các thị trường điện cạnh tranh buộc các nhà cung cấp dịch vụ và nhà cung cấp điện cần phải năng động, đây là điều cần thiết để đạt được những lợi ích trên cho người tiêu dùng điện và cả nền kinh tế. Nhờ có sự năng động này các nhà sản xuất có năng lực có thể dễ dàng gia nhập thị trường điện hơn và các nhà cung cấp điện độc lập cũng có thể kiểm soát được việc lạm dụng quyền lực thị trường và ngăn chặn sự cấu kết của các đơn vị đang tham gia thị trường. Kinh nghiệm cho thấy các dàn xếp cạnh tranh phát huy hiệu quả tại các thị trường điện đã trưởng thành của các nước OECD. Cạnh tranh trên thị trường điện và cải cách cần áp dụng điều đó, như việc chia nhỏ dây chuyền cung cấp hợp nhất, sở hữu tư nhân và các cơ chế trao đổi điện là các biện pháp để đạt được các mục tiêu cải cách rộng lớn.

Bài học kinh nghiệm từ các nước đã áp dụng cạnh tranh thành công vào các thị trường điện có thể phù hợp với một số nước đang phát triển theo hai khía cạnh. Thứ nhất, cạnh tranh tạo nên viễn cảnh về kết quả thành công cuối cùng, ngay cả khi các điều kiện để đạt được đến hiện trạng đó không thể đáp ứng từ các nỗ lực cải cách tức thời. Thứ hai, các bài học này có tác dụng như những cảnh báo nỗ lực thực hiện cải cách quá tham vọng trong các điều kiện không phù hợp ở hầu hết các nước đang phát triển.

Đặc điểm của cạnh tranh trên thị trường điện

Khái niệm cạnh tranh có quản lý hay còn gọi là cạnh tranh có điều tiết phù hợp với thị trường điện hơn là ý tưởng kinh tế về sự cạnh tranh hoàn hảo không có sự điều tiết. Cạnh tranh có thể phát triển trong các phân đoạn sản xuất điện và dịch vụ cung cấp, nhưng thường không khả thi trong các phân đoạn mạng lưới (truyền tải, phân phối và kiểm soát hệ thống) mang tính độc quyền tự nhiên. Cạnh tranh khó áp dụng hơn trong

các ngành công nghiệp nối mạng so với các ngành công nghiệp khác, và đối với lưới điện cũng khó khăn hơn so với các mạng lưới khác.

Khi cạnh tranh phát triển, trọng tâm của điều tiết bao hàm từ việc kiểm soát giá cả và đảm bảo cung cấp hiệu quả các dịch vụ đến giám sát việc lạm dụng quyền lực thị trường và đảm bảo sự tiếp cận tự do và công bằng đến hệ thống truyền tải điện. Để đạt được mô hình tiếp cận này cần có sự can thiệp về mặt pháp lý cũng như các can thiệp cấu trúc thị trường nhằm duy trì sự phân tách nghiêm ngặt giữa các hoạt động truyền tải, sản xuất và phân phối. Chất lượng các dịch vụ được cung cấp bởi các công ty bán lẻ (như giá cả, các tiêu chuẩn dịch vụ và khả năng tiếp cận) cần được điều tiết để giúp cho người tiêu dùng hưởng lợi từ sự cạnh tranh giữa các nhà cung cấp.

Cung ứng điện cho người sử dụng điện lớn là một phân khúc cạnh tranh thực sự vì chi phí cạnh tranh trong kinh doanh nhỏ hơn so với các lợi nhuận tiềm năng. Cung cấp điện cho người tiêu dùng nói chung, không bao hàm người sử dụng điện lớn, ít có khả năng thu hút cạnh tranh vì lợi nhuận bình quân mỗi khách hàng là quá nhỏ, trừ phi thị trường mang tính có thể cạnh tranh cao và các nhà cung ứng cần phải duy trì được thị phần. Bộ phận dịch vụ cung ứng này thường do công ty phân phối điện cho người sử dụng điện lớn thực hiện, bởi vì cả hai chức năng này đều phục vụ cho các phân khúc thị trường giống nhau. Giấy phép kinh doanh nên cấp riêng biệt cho hai hoạt động: phân phối điện (nổi bật đến các hộ gia đình) - có đặc tính độc quyền tự nhiên và hoạt động cung cấp điện, điều này có thể tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều tiết hoạt động kinh doanh phân phối và kiểm soát sự cạnh tranh trong hoạt động cung cấp điện. Vì thế, khái niệm nhà cung ứng thường được dùng để chỉ một nhà phân phối chỉ có một giấy phép cung ứng, trừ phi nó được áp dụng cho một nhà cung cấp điện độc lập.

Hình thức cạnh tranh được gọi là "có thể cạnh tranh được" (contestable competition) hiếm khi đủ mạnh để buộc các nhà cung ứng không chế điện bán buôn phải chịu nhường lợi ích hiệu quả của mình bằng cách giảm giá cho người tiêu dùng. Dưới áp lực cạnh tranh yếu, các cơ quan quản lý có trách nhiệm gây áp lực buộc các nhà cung cấp phải làm điều này (Newbery 2004). Khả năng có thể cạnh tranh được ở hình thức thị trường này bị hạn chế do chi phí ngậm là khá cao để nhà máy sản xuất điện có thể gia nhập thị trường và còn do thiếu vắng các thị trường mua lại (second-hand market) đối với nhà máy điện muốn rút ra khỏi thị trường.

Các chi phí xã hội cho quyền sở hữu tư nhân có thể vượt quá lợi ích đem lại do các điều kiện cạnh tranh yếu. Ví dụ, tình trạng này có thể xảy ra nếu cạnh tranh quá yếu để có thể buộc các nhà sản xuất tiến hành giảm giá cho người tiêu dùng, và cũng như vậy khi nhu cầu điện tăng nhanh. Điều này cũng có thể diễn ra nếu người tiêu dùng không chịu thay đổi (tính ì người tiêu dùng) làm nhụt hiệu lực cạnh tranh, theo cách là cứ để cho các nhà sản xuất và nhà cung cấp thu được biên lợi nhuận quá cao để chi cho tiền lãi cổ phần, hay sử dụng lợi nhuận hiệu quả để thanh toán cho chi phí tiếp thị, tiền lương và tiền thù lao cho nhà quản lý cao hơn.

Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước có thể làm suy yếu cạnh tranh trên thị trường điện theo cách đánh bật các đối thủ cạnh tranh tư nhân nhưng hoạt động có hiệu quả hơn. Vì các doanh nghiệp này có thể vay tiền với lãi suất thấp hơn nhiều so với các nhà đầu tư tư nhân và thậm chí họ có thể vay tiền bằng trái phiếu không có rủi ro. Tuy nhiên, việc được bảo vệ khỏi nguy cơ bị thôn tính hoặc phá sản do thuộc sở hữu nhà nước đã làm cho họ thiếu các động cơ khuyến khích về hiệu quả và như vậy

có thể gây phung phí chi phí đầu tư. Trong tình huống này, cạnh tranh giữa các nhà cung cấp dịch vụ thuộc sở hữu nhà nước trở nên yếu kém hoặc không tồn tại. Sự tiến hành thí điểm của Trung Quốc về cạnh tranh trong thị trường bán buôn điện minh họa xu thế này:

Tiến hành thí điểm của Trung Quốc về cạnh tranh trên thị trường điện bán buôn

Khởi đầu bằng công cuộc cải cách kinh tế bắt đầu năm 1978, thị trường và cạnh tranh dần dần được áp dụng trong nền kinh tế quốc dân. Việc chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường là một tiến trình lâu dài vì Trung Quốc đã thông qua cách tiếp cận cải cách từng bước. Cạnh tranh trong ngành công nghiệp điện đặc biệt chậm vì đây được coi là ngành công nghiệp quan trọng cần có sự kiểm soát của nhà nước. Ngoài ra còn do thiếu công suất để đáp ứng nhu cầu gia tăng.

Cạnh tranh trong ngành công nghiệp điện của Trung Quốc được thực hiện lần đầu tiên vào năm 1999 trên cơ sở tiến hành thí điểm quy mô hạn chế. Nguyên nhân trực tiếp là do biến động đột ngột của thị trường điện, từ chỗ thiếu thường xuyên cho đến dư thừa trên quy mô lớn. Sáu tỉnh ở nước này được lựa chọn để thực hiện thí điểm. Thị trường cạnh tranh được thử nghiệm tuân theo mô hình hệ thống điện cũ của Anh và xứ Wales. Mỗi tỉnh đã lựa chọn 12 nhà sản xuất điện độc lập lớn nhất để cạnh tranh đáp ứng một phần nhu cầu của tỉnh. Phần lớn nhu cầu điện tiếp tục được đáp ứng bằng điều độ phân phối điện theo các kế hoạch trung ương. Mỗi ngày, các nhà sản xuất được tự do quyết định có tham gia cạnh tranh hay không. Cạnh tranh theo mô hình hóa đã được bắt đầu vào tháng 7 năm 2000 trong khi không có sự chuyển nhượng tài chính thực sự nào.

Việc thực hiện thí điểm chỉ diễn ra trong thời gian ngắn tại tất cả 6 tỉnh vì hai lý do chính. Thứ nhất là do sự tiêu dùng hết công suất dư thừa khi nhu cầu điện tăng vọt trong năm 2001 do tăng trưởng kinh tế ngoài dự kiến. Thứ hai là do ảnh hưởng của chính quyền trung ương đến các đối tượng cạnh tranh, thiên về ưu tiên cho các công ty điện lực hợp nhất truyền thống.

Sở hữu tư nhân phát huy tác dụng cao nhất khi trở thành đối tượng của các áp lực cạnh tranh. Sở hữu tư nhân mang lại sự đa dạng về quyền sở hữu rất cần thiết cho cuộc cạnh tranh thực sự, trong đó có cả đầu tư cho năng lực mới, vì các chủ sở hữu tư nhân phản ứng tốt hơn các nhà quản lý của khu vực công trước các động cơ thương mại thúc đẩy hành vi cạnh tranh. Vì thế, tư nhân hóa và cạnh tranh là các yếu tố liên quan đến nhau trong cải cách thị trường điện. Trong chiến lược cải cách, một trong hai yếu tố này thường được cân nhắc lựa chọn ưu tiên hơn so với yếu tố kia do cần thiết phải điều hòa giữa việc nới lỏng tư nhân hóa với việc áp dụng cạnh tranh.

Nếu cạnh tranh được ưu tiên, thì tư nhân hóa có thể trở nên khó khăn hơn. Sự thận trọng sau tư nhân hóa là cần thiết để ngăn chặn các tổ chức đã tư nhân hóa có hành vi chống cạnh tranh thông qua nắm quyền kiểm soát bằng cổ phiếu và sát nhập. Sở hữu chéo (cross-ownership) giữa các công ty phát điện và phân phối (đặc biệt là khi bộ phận mắc điện và cung ứng kết hợp với nhau) cần nghiêm khắc hạn chế ngay từ đầu và đề phòng giai đoạn sau tư nhân hóa, để sao cho các nhà phát điện không thể ngăn cản nhau trong việc tiếp cận với người sử dụng điện thông qua các mạng lưới phân phối. Khi hoạt động phân phối được phân tách thành các bộ phận cung ứng và mắc điện, thì quyền sở hữu chéo giữa các doanh nghiệp sản xuất và cung ứng sẽ có thể chấp nhận được. Trong mô hình cạnh tranh loại này, các nhà máy sản xuất điện phải gánh toàn bộ

rủi ro thị trường và các đơn vị phân phối phải đối mặt với sự bất ổn các điều kiện về nguồn cung cấp điện. Theo các điều kiện này, các nhà đầu tư sẽ gặp khó khăn khi tiếp cận với khoản vay dài hạn với chi phí hợp lý, điều này khiến cho tư nhân hóa trở nên có phần khó khăn hơn.

Một khi nói lỏng tư nhân hóa là ưu tiên ở nhiều nước đang phát triển, việc tái cơ cấu phân khúc cung cấp điện nên tập trung vào quản lý rủi ro đầu tư cho các nhà đầu tư tư nhân. Cạnh tranh trên thị trường điện là điều không khả thi đối với các điều kiện ngành và quốc gia tại những nước này. Mô hình người mua duy nhất, trong đó ít hoặc không tiến hành tái cấu trúc được áp dụng phổ biến để thu hút đầu tư tư nhân vào lĩnh vực phát điện, vì mô hình này loại bỏ hầu hết rủi ro thị trường cho các nhà đầu tư. Tuy nhiên, kinh nghiệm cho thấy những rủi ro đáng kể liên quan đến các quy định luật pháp và chính trị cũng làm nản lòng các nhà đầu tư. Một nước muốn thu hút đầu tư tư nhân trong bối cảnh cạnh tranh hạn chế trên thị trường điện có thể phân tách cơ cấu cung cấp điện của nước mình, nhưng cho phép sự sở hữu chéo hạn chế giữa các nhà sản xuất và nhà cung ứng để giúp các nhà đầu tư quản lý rủi ro. Việc không làm rõ hình thức lựa chọn này đã dẫn tới khó khăn ở Georgia và Kazakhstan, là những nơi mà mặc dù đã tuyên bố cạnh tranh công khai, nhưng một số nhà đầu tư vẫn được phép sở hữu các phương tiện sản xuất và phân phối trong cùng một vùng.

Một khi hầu hết lĩnh vực kinh doanh cung ứng đã chuyển sang sở hữu tư nhân và chịu áp lực cạnh tranh, việc giám sát thị trường trở nên có tính quyết định đối với tính bền vững của cải cách. Tuy nhiên, khi các điều kiện tồn tại làm cho cạnh tranh có thể dừng hoặc tỏ ra không phù hợp, thì các can thiệp thị trường là điều hoàn toàn chính đáng tuân theo quy định của khuôn khổ luật pháp mới. Đây là quy luật hơn là ngoại lệ trong các thị trường điện cạnh tranh trên toàn thế giới.

- Sự tham gia của tư nhân sẽ không tự động kích thích hành vi cạnh tranh trong lĩnh vực mạng lưới, như cung cấp điện chẳng hạn, bởi nó đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa các nhà sản xuất khiến cho những người tham gia thường thiên về hợp tác và câu kết với nhau. Do đó, cần có sự điều tiết tốt và thực thi chống độc quyền để hỗ trợ hình thức cạnh tranh này.

- Các chủ sở hữu tư nhân có thể thực hiện tái cơ cấu hơn nữa để giảm rủi ro thị trường bằng việc tổ hợp lại một số chức năng sản xuất với chức năng phân phối như ở một số nước OECD hoặc họ có thể bán cổ phần của họ cho các chủ sở hữu tư nhân khác thông qua việc điều chỉnh lại chiến lược đầu tư của mình, như ở Brazil. Các xu thế này đòi hỏi phải có sự điều tiết thận trọng chống độc quyền để duy trì áp lực cạnh tranh lên các nhà sản xuất và nhà cung ứng.

- Các khoản lợi nhuận lớn một cách bất ngờ mà các nhà sản xuất và nhà cung cấp tư nhân mới thu được có thể làm nảy sinh sự phản đối của công chúng đối với cải cách, điều này có thể khiến các nhà quản lý tiến hành rà soát đột xuất lại mức giá hay chính phủ cũng có thể cân nhắc việc áp dụng một khoản thuế bất ngờ (hay còn gọi là thuế lợi nhuận trời cho) để đánh vào những lợi nhuận này (như đã xảy ra ở Anh và xứ Wales).

- Áp lực mạnh mẽ đối với việc gia tăng biểu giá bán lẻ do nguyên nhân phá giá tiền tệ không dự kiến trước có thể dẫn đến việc các tổ chức tiện ích yêu cầu giảm giá bán ra (giá cuối cùng) thông qua các PPA với các IPP, như trường hợp tại một số nước châu Á sau cuộc khủng hoảng tài chính tại các quốc gia này vào năm 1998, cũng như vậy ở Argentina và Brazil.

Kinh doanh điện bán buôn

Thương mại song phương và buôn bán điện có tổ chức là những dự kiến thị trường chủ yếu đối với cạnh tranh thương mại trong kinh doanh bán buôn điện. Theo mô hình thị trường bán buôn điện toàn phần (Gross power pool), các nhà phát điện phải bán toàn bộ nguồn điện năng của mình cho một trung tâm giao dịch có tổ chức. Trong mô hình thị trường bán buôn điện một phần (Net power pool) - thường chiếm hơn 90% - hầu hết các giao dịch đều mang tính chất song phương, theo đó các nhà phát điện bán điện cho các nhà bán lẻ (bao gồm cả các công ty phân phối) là những tổ chức bán điện cho người tiêu dùng cuối, các tổ chức mua bán điện trung gian (những người giao dịch với các tổ chức trung gian và bán lẻ khác), và cho những người sử dụng điện lớn. Thị trường bán buôn điện một phần còn có một trung tâm giao dịch điện có tổ chức nhằm loại trừ những mất cân đối giữa cung và cầu ở vùng cận biên của hệ thống. Theo một mô hình đơn giản hơn, nhà điều hành hệ thống sẽ chỉ định một nhà phát điện phải tăng hoặc giảm sản lượng điện năng của họ nếu cần thiết, để nhằm giữ cân bằng cung và cầu trong hệ thống.

Thương mại song phương là hình thức kế thừa phổ biến nhất đối với người mua duy nhất một khi những yêu cầu cơ bản về cạnh tranh trên thị trường đđc đáp ứng. Các nhà phân phối, các nhà cung cấp điện độc lập, và người tiêu dùng lớn có thể mua điện từ các nhà phát điện tuân theo một tập hợp quy tắc thị trường về chi phí sản xuất, là đối tượng để được nhà điều tiết thị trường phê chuẩn điều kiện hợp đồng.

Các nhà kinh doanh phải chịu những nguy cơ khác nhau khi lựa chọn thương mại song phương trong thị trường bán buôn điện một phần nếu so với thị trường bán buôn toàn phần. Tuân theo thương mại song phương, thỏa thuận cung cấp điện được thực hiện song phương, mỗi nhà phân phối phải chịu trách nhiệm về mặt tài chính đối với hợp đồng riêng của mình. Chỉ có giá điện được bán ra để làm cân bằng bể điện chung có thể tiến hành thông qua các thủ tục thỏa thuận trên thị trường bán buôn. Điều này có nghĩa là tuân theo hợp đồng thương mại song phương, các nhà phát điện có thể chịu rủi ro không được nhà phân phối thanh toán, vì vậy các nhà phát điện thường rất quan ngại về khả năng thanh toán của nhà phân phối mua điện của mình. Trong khi trên thị trường bán buôn điện toàn phần, nhà cung cấp ít khi bị rơi vào tình trạng này hơn do sự tập trung rủi ro, mặc dù điều này làm tăng các nhà phân phối quit nợ (hay còn gọi là "hường không").

Một thị trường điện bán buôn dựa trên chào giá điện cạnh tranh với các cơ chế phòng ngừa rủi ro (risk-hedging) về trung và dài hạn là mục đích gần nhất tiến đến cạnh tranh thuần túy trên thị trường điện. Hầu hết các thị trường đều sử dụng hệ thống đấu giá để định giá bán dựa trên sự chào giá của người mua và người bán trên thị trường, sau đó họ làm việc với nhà điều hành hệ thống để đảm bảo độ tin cậy của việc cung cấp điện trên thực tế. Các thị trường điện cung cấp một phạm vi dịch vụ rộng hơn, ví dụ như dịch vụ thanh toán bù trừ, giúp đảm bảo tài chính trong các giao dịch, và các dịch vụ phụ trợ cần thiết để quản lý hệ thống điện, giúp nâng cao dần tính cạnh tranh trên thị trường. Thị trường điện dựa trên chào giá phổ biến ở các quốc gia Australia, Scandinavia, Tây Ban Nha và một số bang của Mỹ. Kinh nghiệm về thị trường điện chào giá của California là bài học hữu ích đối với những quốc gia nào muốn xây dựng hình thức thị trường này. Cách tiếp cận chào giá dựa trên chi phí được sử dụng bởi các quốc gia Nam Mỹ cho phép cạnh tranh các thị phần dựa trên các chi phí được kiểm

toán của các nhà phát điện, điều đó khuyến khích nhà sản xuất giảm thiểu chi phí của mình.

Một mối quan tâm chủ yếu liên quan đến thị trường bán buôn điện đó là liệu có cần áp dụng một số hình thức can thiệp luật pháp hay không để tránh những thiếu hụt công suất phát điện nghiêm trọng. Tình trạng đầu tư dưới mức cho công suất phát điện có thể nảy sinh do sự không chắc chắn về mức cầu tương lai trên thị trường điện, cũng như do những rủi ro có thể phát sinh do những thâm hụt trong môi trường đầu tư của một quốc gia. Có thể sử dụng hợp đồng công suất (giống như trường hợp của Guatemala), tuy nhiên loại hình thị trường này muốn hoạt động hiệu quả cần được thiết kế một cách thận trọng. Các biện pháp điều tiết can thiệp bao gồm cơ chế thanh toán công suất và được hỗ trợ thêm bằng các biện pháp cơ cấu nhằm làm giảm thiểu rủi ro đầu tư, ví dụ như thương mại song phương và tự bảo hiểm, hạn chế sở hữu chéo giữa các phân khúc phát điện và phân phối để kiểm soát việc lạm dụng quyền lực thị trường. Các cơ quan điều tiết phải đương đầu với những khó khăn trong việc thiết lập mức giá thanh toán công suất để đạt được hiệu quả đầu tư vào công suất phát điện.

Ngành cung ứng điện lực rất nhạy cảm với hình thức quyền lực đơn phương trên thị trường vì thị trường này mang các đặc trưng sản phẩm có thể dẫn đến khả năng các nhà cung cấp nắm được quyền lực này. Đặc điểm chính là khó làm cân bằng giữa cung và cầu điện tại mọi thời điểm và mọi nơi trong mạng lưới do nhiều yếu tố khác nhau. Một trong những yếu tố đó là nhà cung cấp không có khả năng dự trữ điện. Một yếu tố khác là hạn chế về kỹ thuật đối với công suất phát điện để có thể gia tăng tạm thời sản lượng. Ngoài ra, tình trạng quá tải trong hệ thống truyền tải cũng do hạn chế về mặt kỹ thuật. Một yếu tố nữa là tính không co giãn của cầu đối với giá bán buôn điện, do cách thức tiêu dùng điện là dùng đồng hồ đo và tính phí. Bên cạnh đó, các nhà cung cấp điện thường nắm quyền lực thị trường điện địa phương bất kể các định chuẩn quản lý quá tải được sử dụng trên thị trường điện về tổng thể, bởi họ không phải chịu những ràng buộc về truyền tải từ cạnh tranh đầy đủ để phải chịu vì hành vi chào giá của mình trên thị trường. Những hạn chế này rất phổ biến trên những thị trường điện cạnh tranh mới thành lập vì mạng lưới truyền tải điện vốn được thiết kế để phù hợp với một mẫu hình lưu lượng điện khác tuân theo cơ cấu hợp nhất trước đó của ngành công nghiệp.

Cạnh tranh hay chính sách chống độc quyền đã được áp dụng với các ngành công nghiệp khác có thể không đủ để bảo vệ người sử dụng điện. Kinh nghiệm quốc tế từ các thị trường điện bán buôn trong hai thập kỷ qua đã cho thấy những thiệt hại đáng kể về phía người tiêu dùng do các công ty có hành vi tối đa hóa lợi nhuận đơn phương. Không giống những thị trường sản phẩm khác, hành động điều phối giữa các nhà cung cấp hay sự tập trung năng lực sản xuất vào một số ít công ty là điều không cần thiết đối với các nhà cung ứng điện để nâng mức giá lên cao hơn đáng kể so với mức cạnh tranh.

Trong một thị trường điện có cạnh tranh, việc kết hợp giám sát điều hành với luật cạnh tranh là cần thiết để giúp bảo vệ người tiêu dùng trên thị trường điện giống như luật cạnh tranh áp dụng trên các thị trường sản phẩm khác. Trong trường hợp sản phẩm là năng lượng điện, một cơ quan điều tiết đặc trưng riêng của ngành với một tập hợp các trách nhiệm theo quy định là cần thiết để phản ứng trước những sự cố không lường trước vì những vấn đề về độc quyền đơn phương là khó dự báo. Thậm chí cả

những sai sót nhỏ khi thiết kế thị trường cũng có thể gây ra những thiệt hại đáng kể cho người tiêu dùng khi mà tải trọng hệ thống đạt đến giới hạn công suất cung cấp của hệ thống. Các biện pháp bảo vệ được quy định một cách rõ ràng và được thiết kế theo kiểu may đo cho ngành công nghiệp điện là cần thiết để phòng ngừa những tác động có hại từ độc quyền thị trường (unilateral market power) trwoacs khi chúng xảy ra.

Tái cơ cấu lĩnh vực phát điện đối với một thị trường cạnh tranh bán buôn cần chú trọng vào việc kiểm soát thị trường điện, trong khi cho phép các nhà đầu tư quản lý rủi ro một cách hiệu quả, chẳng hạn như bằng cách tự bảo hiểm rủi ro của hợp đồng trên thị trường. Cơ cấu lựa chọn tạo nên quyền lực thị trường đáng kể ngay cả ở một số quốc gia công nghiệp phát triển (như Tây Ban Nha), là nơi đã hình thành một số các nhà phát điện tư nhân với độ lớn xấp xỉ nhau. Kinh nghiệm từ những năm đầu xây dựng thị trường điện cạnh tranh của Anh và xứ Wales cho thấy, không nên để cho bất cứ một công ty nào nắm quyền kiểm soát 20 - 25% tổng công suất phát điện trên thị trường. Do vậy, quy mô của hệ thống điện cần đủ để dung nạp được ít nhất từ bốn đến năm công ty phát điện, cũng như cần có các đặc điểm kinh tế phù hợp. Những đặc điểm này là: (a) tổ hợp công nghệ sử dụng trong phát điện (sản lượng điện sẽ khả thi hơn khi điện hạt nhân hoặc thủy điện không chiếm một tỷ lệ lớn), và (b) quy mô kết nối của hệ thống điện, sự cải cách cạnh tranh sẽ khả thi hơn khi các trung tâm truyền tải tương kết với nhau (bao gồm cả khả năng kết nối với các mạng lưới điện của các nước láng giềng).

Một số quốc gia ở khu vực Mỹ Latinh đã thông qua các biện pháp kiểm soát thị trường điện cạnh tranh. Argentina đã điều chỉnh thiết kế cải cách để sao cho không một công ty nào chiếm hơn 15% thị phần, còn Brazil và Colombia cũng làm giảm mật độ tập trung sở hữu. Chilê (quốc gia có một công ty nắm giữ đến 60% thị trường điện) có mật độ tập trung sở hữu thị trường rất cao. Bolivia và Peru là những quốc gia nhỏ với tương đối ít các nhà máy điện, đã thực hiện các biện pháp quản lý nhằm ngăn chặn sự hình thành mức độ quyền lực thị trường cao.

Mục tiêu chính của tiến trình điều tiết thị trường điện cạnh tranh phải là cần phải ngăn chặn hành vi của người tham gia thị trường có thể dẫn đến sự suy giảm tính tin cậy của hệ thống và tính hiệu quả của thị trường. Quá trình điều tiết phải đảm bảo được những điều kiện cần thiết để nâng cao sức cạnh tranh và hạn chế những tổn hại về kinh tế liên quan đến việc nắm quyền đơn phương trên thị trường. Mặc dù, các cơ quan điều tiết không thể ngăn cản các công ty nắm quyền đơn phương trên thị trường. Các cơ chế điều tiết nhằm ngăn chặn hành vi nắm quyền đơn phương trên thị trường có thể dẫn đến tính vô hiệu thị trường, điều này còn gây tổn hại kinh tế hơn so với quyền lực thị trường mà họ muốn ngăn chặn.

Nhà điều tiết cần tiếp cận với tất cả các thông tin cần thiết để phân tích hành vi của các bên tham gia thị trường. Nhà điều tiết cần có năng lực để thiết lập lại giá cân bằng (mức giá trên thị trường lúc lượng cầu bằng đúng lượng cung) và số lượng, căn cứ vào tổng cầu và đặt giá của các bên tham gia thị trường, cùng với những thông tin khác về điều kiện thị trường. Đối với cơ quan điều tiết, điều này là rất cần thiết để giúp kiểm chứng xem thị trường có vận hành theo đúng những quy tắc thị trường hay không. Ngoài ra, tất cả các dữ liệu cung cấp cho thị trường theo thời gian thực (real-time market) và được nhà vận hành hệ thống cung cấp phải công bố công khai ngay lập tức nhằm tạo độ tin cậy cho hệ thống. Trong hệ thống thương mại song phương (thị trường

điện bán buôn rỗng), thị trường theo thời gian thực nên thực hiện ít các giao dịch buôn bán điện bởi vì thị trường này hoạt động chủ yếu là vì những lý do về độ tin cậy, trong khi đó tất cả các bên tham gia thị trường đều có cùng mối quan tâm chung là độ tin cậy của mạng lưới truyền tải. Không nên hạn chế khả năng tiếp cận của cơ quan điều tiết đến các dữ liệu do các bên tham gia thị trường hay nhà vận hành hệ thống cung cấp. Nhà điều tiết cũng cần có thẩm quyền để yêu cầu được cung cấp thông tin từ các bên tham gia thị trường với mức độ tin cậy để có thể thực hiện các phân tích chuyên sâu.

Những quy định về thể chế trong hoạt động thị trường là rất quan trọng để phát triển một thị trường bán buôn cạnh tranh. Các công cụ điều tiết thích hợp - bao gồm các lưới điện, quy tắc tiếp cận, và các công cụ thương mại áp dụng cho vận hành hệ thống truyền tải - phải được thiết lập trước khi thực thi những quy định về kinh doanh cạnh tranh. Trách nhiệm giám sát điều độ hệ thống và thực thi những quy định về kinh doanh điện phải được trao cho một tổ chức không bị điều khiển bởi các bên cạnh tranh mua và bán điện. Trách nhiệm này có thể giao cho công ty truyền tải, đặc biệt là khi công ty này thuộc sở hữu nhà nước và không nằm trong tầm kiểm soát của các công ty thương mại tư nhân trên thị trường. Quy định này mang lại một giải pháp thực tiễn có thể áp dụng cho các môi trường thể chế và tài chính yếu kém ở nhiều quốc gia đang phát triển. Nên cấp giấy phép riêng biệt cho các hoạt động hệ thống truyền tải và vận hành thị trường, để bộ phận vận hành thị trường có thể phát triển thành một thực thể riêng biệt nếu như sau này chính phủ quyết định cho phép cổ đông tư nhân nắm giữ cổ phần của công ty truyền tải, hoặc khi cơ quan điều tiết quan tâm đến phương thức quản lý hoạt động thị trường của nhà điều hành hệ thống truyền tải.

Công việc quản trị một nhà vận hành hệ thống điện riêng biệt phải độc lập với các bên tham gia thị trường. Điều này được minh chứng thông qua kinh nghiệm của California. Sự độc lập này có thể đạt được bằng cách ngăn cản các bên tham gia thị trường nắm bất cứ quyền sở hữu nào trong công ty vận hành hệ thống và đưa ra yêu cầu thành viên ban quản trị công ty vận hành hệ thống không phải là người của các bên tham gia thị trường. Nếu ban quản trị có thành viên thuộc bên tham gia thị trường thì số lượng những thành viên này không được quá lớn hoặc bị chi phối bởi một hoặc nhiều cấp tham gia thị trường. Tổ chức vận hành hệ thống cần giám sát thị trường một cách cẩn trọng và liên tục để kịp thời phát hiện những vấn đề nảy sinh - ví dụ như biến động bất thường về giá cả có thể là dấu hiệu của việc lạm dụng quyền lực thị trường - và báo cho nhà chức trách xử phạt những bên vi phạm quy tắc thị trường.

6. Mức độ cải cách thị trường điện hiện nay tại các nước đang phát triển

Kể từ đầu những năm 1990 đến nay, có khoảng 70 nước trong số 150 nước đang phát triển đã thực hiện cải cách thị trường điện của nước mình để ứng phó với tình trạng chất lượng kỹ thuật và hiệu quả tài chính kém và thiếu các nguồn tài chính công cần để phát triển nguồn cung cấp điện. Tuy nhiên, cho đến nay tại các nước đang phát triển, cải cách thị trường điện chủ yếu vẫn còn mang tính thăm dò và chưa hoàn thiện và vẫn đang trong tiến trình.

Các nước còn lại vẫn duy trì cấu trúc truyền thống một tổ chức độc quyền hợp nhất dọc, trong một số trường hợp nguyên nhân là do họ nhận thấy không có khả năng hoặc không muốn thực hiện bất cứ chiến lược cải cách nào đòi hỏi phải mở rộng sản xuất hoặc bán điện cho các đối tượng tham gia là tư nhân.

Ngân hàng Thế giới (WB) đã hỗ trợ cho các chương trình cải cách tại các nước đang phát triển và đã đóng góp nhiều tài liệu mang tính phương pháp luận về cải cách thị trường điện lực. Năm 2004, sau khi xem xét tính hiệu quả của sự hỗ trợ này, WB đã xuất bản Tài liệu hướng dẫn thực hiện chức năng vai trò của khu vực nhà nước và tư nhân trong việc cung ứng các dịch vụ điện năng (Viết tắt là OGN - Operational Guidance Note). Tài liệu này được coi là hướng dẫn của WB về việc đánh giá vai trò của khu vực nhà nước và tư nhân trong việc cung cấp tài chính và cung ứng điện năng tại các nước đang phát triển. Hướng dẫn này được soạn thảo dựa trên bài học kinh nghiệm trong cải cách thị trường điện và có chú trọng đến các điều kiện khác nhau trong số các nước đang phát triển.

Dưới đây là hướng dẫn của OGN về quy mô và kết quả cải cách thị trường điện hiện nay tại các nước đang phát triển:

- Các dịch vụ cơ sở hạ tầng là cần thiết cho tăng trưởng kinh tế, giảm nghèo đói và thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Tuy nhiên, để có khả năng cung cấp các dịch vụ này thì cần có những khoản đầu tư lớn.

- Cải cách thị trường điện là cần thiết để tăng cường khả năng tài chính của các nhà cung cấp dịch vụ điện và nhờ đó có thể thu hút được các nguồn tài chính công và tư trên một cơ sở bền vững để mở rộng dịch vụ.

- Trọng tâm của hầu hết những nỗ lực cải cách thị trường điện là những thách thức có liên quan với nhau như: thay đổi cung cách cấp các khoản đầu tư mới, làm tăng hiệu suất và hiệu quả phát triển của các khoản đầu tư đó, đồng thời nâng cao hiệu suất vận hành và giải quyết được những vấn đề quan tâm về tính công bằng khi thị trường mở rộng.

- Khu vực tư nhân đã chứng tỏ có khả năng cung cấp các khoản đầu tư hiệu quả và các dịch vụ cải tiến cho khách hàng của thị trường điện, nếu như các biện pháp khuyến khích kinh doanh phù hợp được áp dụng để thu hút đầu tư, nhưng việc đưa vào áp dụng khuôn khổ này ở nhiều quốc gia có thể gặp khó khăn.

- Các nhu cầu đầu tư lớn của ngành điện cũng có nghĩa là tăng đầu tư từ khu vực tư nhân là cần thiết. Quan trọng là phải có các giải pháp cụ thể của ngành để giải quyết vấn đề này.

Kể từ khi bắt đầu phong trào cải cách thị trường điện vào đầu những năm 1990, các nước đang phát triển thực hiện cải cách thị trường điện cho đến nay đã trải qua nhiều giai đoạn, có thể được phân loại theo phạm vi cải cách tăng dần như sau:

- Một tổ chức độc quyền hợp nhất dọc mua điện từ các nhà sản xuất điện độc lập (IPP).

- Một công ty điện quốc gia phát, truyền tải hoặc phân phối điện, một công ty tổ hợp quốc gia phát và truyền tải điện, hay một công ty tổ hợp truyền tải và phân phối điện đóng vai trò như một công ty kinh doanh bán buôn điện duy nhất (người mua duy nhất) mua điện từ các IPP và bán điện cho các đơn vị phân phối cấp vùng đã tách ra khỏi công ty độc quyền.

- Nhiều công ty phân phối điện, nhiều nhà máy phát điện và một công ty truyền tải được hình thành từ sự chia nhỏ công ty độc quyền, trong đó công ty truyền tải đóng vai trò là người mua điện duy nhất từ các nhà phát điện và các IPP và bán điện cho các đơn vị phân phối và người sử dụng điện lớn.

- Một thị trường có tổ chức bao gồm các đơn vị sản xuất, đơn vị phân phối và người sử dụng lớn, trong đó điện được thương mại theo mô hình cạnh tranh có sự hỗ trợ của một công ty truyền tải, một nhà vận hành hệ thống và một cơ quan quản lý thị trường điện.

Phân loại nhóm các nước đang phát triển theo cấu trúc cung cấp điện hiện hành

Các nước đang phát triển được phân loại theo các nhóm dưới đây dựa vào cơ cấu nguồn cung cấp điện hiện nay:

Nhà độc quyền hợp nhất độc (79 nước)

Angola, Antigua và Barbuda, Azerbaijan, Barbados, Belarus, Benin, Bhutan, Botswana, Burundi, Cape Verde, Cộng hòa Trung Phi, Chad, Comoros, Cộng hòa Congo, nước cộng hòa Congo, Djibouti, Dominica, Guinea xích đạo, Eritrea, Ethiopia, Fiji, Gabon, the Gambia, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, nước cộng hòa Hồi giáo Iran, Iraq, Kiribati, Cộng hòa dân chủ nhân dân Triều Tiên, Cộng hòa Kyrgyz, Lebanon, Lesotho, Liberia, Libya, Madagascar, Malawi, Maldives, Mali, Marshall Islands, Mauritania, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nicaragua, Niger, Paraguay, Rwanda, Samoa, São Tomé and Príncipe, Saudi Arabia, Seychelles, Sierra Leone, Solomon Islands, Somalia, Nam Phi, St. Kitts và Nevis, St. Lucia, St. Vincent and Grenada, Sudan, Suriname, Swaziland, Cộng hòa Ả rập Syri, Tajikistan, Timor-Leste, Togo, Tonga, Turkmenistan, Uruguay, Uzbekistan, Vanuatu, Venezuela, Cộng hòa Yemen, Zambia, Zimbabwe.

Nhà độc quyền hợp nhất độc + các IPP (36 nước)

Bangladesh, Belize, Burkina Faso, Cambodia, Cameroon, China (most provinces), Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croatia, Cuba, Cộng hòa Séc, Cộng hòa Dominica, Cộng hòa Ả rập Ai cập, Ghana, Honduras, Ấn Độ (hầu hết các bang), Indonesia, Jamaica, Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào, Malaysia, Mauritius, Mexico, Morocco, Nepal, Nigeria, Oman, Pakistan, Papua New Guinea, Senegal, Sri Lanka, Tanzania, Thái Lan, Trinidad và Tobago, Tunisia, Việt Nam, Bờ tây và Dải Gaza.

Người mua duy nhất là một công ty sản xuất, truyền tải hoặc phân phối điện quốc gia hoặc một công ty tổ hợp quốc gia sản xuất - truyền tải hoặc truyền tải-phân phối + các IPP (16 nước)

Albania, Algeria, Armenia, Bosnia và Herzegovina, Estonia, Georgia, India (Andhra Pradesh, Karnataka, New Delhi, Orissa, Rajasthan, Uttar Pradesh), Jordan, Kenya, Latvia, Lithuania, Cộng hòa Macedonia, Philippines, Serbia và Montenegro, Cộng hòa Slovak, Uganda.

Nhiều đơn vị phân phối và sản xuất điện bao gồm cả các IPP, công ty truyền tải là người mua duy nhất được tiếp cận với bên thứ 3 (6 nước)

Bulgaria, Ecuador, Hungary, Moldova, Poland, Liên bang Nga

Thị trường điện gồm các nhà sản xuất, nhà phân phối và người sử dụng lớn, công ty truyền tải và ISO (Independent System Operator - Nhà vận hành hệ thống độc lập) (13 nước)

Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Kazakhstan, Panama, Peru, Romania, Thổ Nhĩ Kỳ, Ukraine.

Các giai đoạn phác thảo ở trên có thể được xem là các giai đoạn tiến triển mà các nước phải trải qua trên con đường cải cách từng phần. Các chương trình cải cách thị

trường điện tại các nước đang phát triển hiện nay thể hiện sự đa dạng ở tiến triển cải cách, đặc biệt là về cấu trúc thị trường, mức độ tham gia của tư nhân và sự phát triển của khung pháp lý. Sự đa dạng này thể hiện trong danh sách phân loại các nước nêu trên tương ứng với mỗi giai đoạn cải cách.

Các nước tiến hành cải cách thị trường điện có phạm vi rộng về các điều kiện tự nhiên, kinh tế và thể chế. Cải cách được thực hiện không đồng đều giữa các vùng. Các nước ở châu Mỹ Latinh, vùng Caribê, châu Âu và Trung Á nằm trong số các nước đã tiến tới 2 giai đoạn tiến bộ nhất. Ở châu Phi, châu Á và Trung Đông, sự tiến triển cho đến nay thường giới hạn ở 2 giai đoạn đầu tiên với các hợp đồng dài hạn của các IPP cung cấp điện cho các đơn vị đang hoạt động. Ví dụ, một số nước ở Đông Á đã tiến hành các bước thăm dò để đẩy mạnh công cuộc cải cách của mình như trường hợp của Trung Quốc và Philippin. Nhiều nước ở Đông Á đã thông báo các kế hoạch thực hiện cải cách ở các giai đoạn cao hơn, trong khi nhiều nước khác đã công bố các kế hoạch hoặc các can thiệp để bắt đầu quá trình cải cách.

Một số nước châu Mỹ Latinh đã đẩy mạnh cải cách thị trường điện nhờ có sự tham gia của khu vực tư nhân và sự cạnh tranh trong thị trường điện. Kinh nghiệm của các nước cải cách trước cung cấp những bài học vô giá cho các nước đi sau, đặc biệt là kinh nghiệm của Chilê trong suốt những năm 1980. Tiến độ cải cách tuân theo qui trình này đó là dẫn tới giảm điều tiết hoặc áp dụng cạnh tranh ở các phân đoạn đang chịu điều tiết (như phát điện và dịch vụ cung cấp năng lượng), và điều tiết các thị trường phi cạnh tranh (truyền tải và dịch vụ mạng lưới phân phối) kết hợp với sự phân tách các phân đoạn cạnh tranh và phi cạnh tranh trong ngành công nghiệp điện lực. Tuy nhiên, ngay cả ở các nước này, cải cách vẫn không chưa hoàn thiện và trong một số trường hợp có thể không bền vững, đặc biệt là từ khi có những phản ứng chống lại các cuộc cải cách xuất hiện ở một số nước Mỹ Latinh.

Cải cách đạt được sự tiến bộ chủ yếu ở các nước đang phát triển tiến hành cải cách với các hệ thống điện tương đối lớn. Việc tái cơ cấu trong lĩnh vực cung cấp điện thông qua việc phân tách một cấu trúc hợp nhất là một chỉ số đáng tin cậy phản ánh một nước đã bắt đầu cải cách triệt để thị trường điện trong nước hay chưa. Tuy nhiên, cho đến nay, việc phân tách vẫn còn là điểm đặc trưng của các hệ thống điện lớn hơn và chưa xuất hiện trong các hệ thống nhỏ hơn. Có 13 nước trong số 71 nước có các hệ thống điện nhỏ hơn 1.000 MW cho đến nay đã lựa chọn phương thức ký hợp đồng cung cấp điện từ các IPP mà không cần đến bất cứ sự chia nhỏ nào. Mặt khác, 15 trong số 39 nước có hệ thống điện dao động từ 1.000 MW-5.000 MW đã tiến hành chia nhỏ, 28 trong số các hệ thống này có các IPP. Hơn nữa, phân đoạn cung cấp điện đã được phân tách tại 17 trong số 40 quốc gia có nguồn cung cấp điện công suất hơn 5.000 MW. Hầu hết các nước đã phân tách dây chuyền cung cấp điện của họ (đặc biệt là tách phát điện ra khỏi phân phối, với truyền tải là một công ty riêng biệt hoặc kết hợp với một trong số các tổ chức khác - gọi là “phân tách theo chiều dọc”) tiếp đến lại chia nhỏ hơn nữa các lĩnh vực phát và phân phối thành nhiều đơn vị (“phân tách theo chiều ngang”).

Các nước đang phát triển có thu nhập quốc gia bình quân đầu người ở mức tương đối cao hơn cũng đã đạt được nhiều tiến bộ trong cải cách thị trường điện. Đặc điểm này thể hiện mối quan hệ giữa giai đoạn cải cách thị trường điện tại một quốc gia với xếp loại thu nhập quốc gia. Chỉ có 4 trong số 62 nước thuộc nhóm các nước thu nhập

thấp đã thực hiện sự phân tách dây chuyền cung cấp điện của nước họ, trái lại 20 trong số 55 nước có mức thu nhập thuộc loại trung bình thấp và 9 trong số 33 nước có mức thu nhập thuộc loại trung bình cao hoặc là đã xúc tiến chia nhỏ hoặc phân tách phạm vi rộng.

Xu hướng các nước có nền tảng kinh tế, pháp lý và chính trị tương đồng thực hiện các cải cách thị trường điện giống nhau thể hiện tầm quan trọng của các đặc trưng cơ bản trong việc thiết kế các cải cách thị trường. Xu hướng này cho thấy các phân nhóm theo vùng rõ rệt với châu Mỹ Latinh tái cơ cấu mạnh mẽ nhất, châu Á và châu Phi là thấp nhất và mức độ tái cơ cấu ở Đông Âu đạt mức trung bình.

Nhiều nước châu Mỹ Latinh đã áp dụng cạnh tranh trên thị trường bán buôn điện. Các nước này đã kết hợp hai phương án của cấu trúc này (thiết kế hệ thống điện theo mô hình của Chi lê, điều độ hệ thống và truyền tải độc lập theo mô hình của Anh và xứ Wales) và đã tư nhân hóa hầu hết các tài sản thuộc sở hữu nhà nước kết hợp với cải cách cấu trúc và đầu tư mới của khu vực tư nhân (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia và Peru). Mô hình này dẫn tới sự gia tăng đầu tư và nâng cao hiệu quả cho ngành điện tại các nước châu Mỹ Latinh. Mô hình còn truyền tác động của những chấn động gây sốc đến các bên tham gia trong khu vực, qua đó làm tăng độ trụ vững (mặc dù mô hình này không thể chịu được cú sốc kinh tế vĩ mô quy mô lớn vào năm 2001 ở Argentina). Các nước ở Đông Âu và Trung Á cũng đã áp dụng những phương án cải tiến từ mô hình này, đặc biệt là sử dụng các hợp đồng song phương giữa nhà sản xuất và phân phối điện.

Nhiều nước Đông Á và Nam Á đã lựa chọn thu hút đầu tư tư nhân vào công suất phát điện thông qua các IPP phát triển và vận hành các nhà máy điện mới. Các nước này gồm có Bangladesh, Trung Quốc, Ấn Độ, Indônêxia, Malaixia, Nepal, Pakistan, Philipin, Thái Lan và Việt Nam. Hầu hết các nước này không thực hiện cải cách về cấu trúc mặc dù một số nước đã lập kế hoạch xúc tiến một vài biện pháp tái cơ cấu thị trường (một số tỉnh thuộc Trung Quốc, một số bang ở Ấn Độ, Philipin). Mô hình này cũng đã tăng đầu tư cho ngành điện, nhưng không cải thiện được hiệu suất tổng thể của ngành. Theo mô hình này, tác động của các cú sốc kinh tế vĩ mô do cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997 đã tập trung vào người mua duy nhất.

Thị trường điện cạnh tranh ở các nước đang phát triển

Các thị trường điện cạnh tranh đã phát triển thành công ở một số quốc gia châu Mỹ Latinh, nhưng có một số nước khác chưa thành công. Một số nước thuộc nhóm sau chưa sẵn sàng để thực hiện sự đối xử không phân biệt hoặc cho phép bên thứ ba bị điều tiết tiếp cận đến các dịch vụ kết nối điện (mắc điện) của mình, thậm chí cả đối với người tiêu dùng lớn. Tại Balan, khả năng tiếp cận như vậy là không có đối với việc nhập khẩu điện từ nước ngoài. Hungary chỉ cho phép tiếp cận khi bên mua phải mua ít nhất 50% lượng cầu hàng năm của mình từ các nhà phát điện trong nước. Tại Ukraina, một thị trường điện bán buôn cạnh tranh vẫn chưa hoạt động theo đúng chức năng như dự kiến, bởi vì nó được áp dụng quá sớm trong bối cảnh ngưng thanh toán phổ biến và chính phủ phải miễn cưỡng để cho giá bán lẻ tăng hoặc giảm theo giá thị trường bán buôn.

Sự thiếu vắng các nhà cạnh tranh thực sự là một trở ngại lớn cho việc phát triển cạnh tranh trên thị trường điện ở hầu hết các nước đang phát triển. Điều này có nguyên nhân do quy mô nhỏ của thị trường và phạm vi thương mại quốc tế hạn chế. Ngoài ra,

nguyên nhân còn do sự khó khăn trong việc thu hút các bên tham gia mới vào ngành công nghiệp điện được đặc trưng bằng chi phí chìm trong đầu tư cao, không có phương án lựa chọn kinh tế và ở các quốc gia có khu vực tài chính kém hiệu quả, nguyên nhân còn do thiếu độ tin nhiệm của các thể chế, và thực thi luật pháp lỏng lẻo. Một vấn đề then chốt đối với chính sách cạnh tranh đó là suất lợi nhuận để thu hút được mức đầu tư tối ưu. Tại hầu hết các quốc gia đang phát triển, vấn đề này có thể giải quyết dễ dàng bằng các hợp đồng nhượng quyền với giá đã được điều tiết thay vì cạnh tranh trên thị trường điện.

Tự do hóa thị trường nhiên liệu là một yêu cầu thiết yếu để phát triển cạnh tranh giữa các nhà phát điện. Yêu cầu này thường không được chú ý đến, trong khi chi phí cho nhiên liệu là một lĩnh vực có tính quyết định đối với sự cạnh tranh giữa các nhà phát điện, do khối lượng chi phí này chiếm ít nhất 60% tổng chi phí của một nhà máy nhiệt điện. Chi phí nhiên liệu và khả năng sẵn có của các loại nhiên liệu (than đá, khí tự nhiên, nhiên liệu lỏng) và các thông số đối với từng loại (về hàm lượng năng lượng và các chất gây ô nhiễm) không chỉ tác động trực tiếp đến chi phí hoạt động, mà còn ảnh hưởng đến sự lựa chọn loại hình nhà máy của nhà đầu tư. Càng nhiều phương án lựa chọn về nhiên liệu, tiềm năng cạnh tranh giữa các nhà đầu tư trên thị trường sản xuất điện càng lớn. Ở nhiều quốc gia đang phát triển, thị trường nhiên liệu bị kiểm soát chặt chẽ bởi các công ty độc quyền thuộc sở hữu nhà nước, những công ty này chỉ sản xuất một phạm vi hạn chế các sản phẩm nhiên liệu với giá cả bị kiểm soát nghiêm ngặt, và họ thường phải vật lộn để đáp ứng cho đủ mức cầu hiện tại trong nước. Trước tình hình đó, các công ty này thường ưu tiên những hợp đồng cung ứng cho các nhà phát điện thuộc sở hữu nhà nước. Các chính phủ cần phải lựa chọn giữa bảo hộ các công ty độc quyền này hay cho phép cạnh tranh để phát triển các thị trường điện bán buôn.

Tóm lại, chỉ có cạnh tranh hạn chế mới có thể phát huy hiệu quả trên thị trường điện ở hầu hết các nước đang phát triển vì những lý do sau:

- Công suất sản xuất điện không đủ đáp ứng nhu cầu ngày một tăng nhanh - trong đó bao gồm cả nhu cầu tiếp cận nguồn cung cấp điện từ những hộ gia đình hiện vẫn chưa kết nối, bởi vì sự phát triển cạnh tranh đòi hỏi một công suất cung cấp phù hợp để đáp ứng tất cả các phân đoạn tải trọng (cơ bản, cao điểm và thời điểm bão hòa) của hệ thống.
- Nhiều thị trường hiện tại quá nhỏ, không thể đáp ứng cho số lượng người bán và người mua cần thiết để tạo nên sự cạnh tranh đầy đủ trên thị trường.
- Thiếu sự đa dạng ở các thị trường cung cấp nhiên liệu, điều cần thiết cho cạnh tranh giữa các nhà phát điện.
- Sự phát triển hệ thống truyền tải và hệ thống điều khiển vẫn chưa tương xứng để có thể quản lý mẫu hình lưu lượng điện phức tạp trên thị trường cạnh tranh.
- Tình trạng không trả được nợ của hầu hết các công ty điện lực không cho phép họ thanh toán đầy đủ cho các nhà cung ứng và điều đó gây nhụt chí các IPP muốn phát triển các dự án điện lớn.
- Thị trường vốn trong nước kém phát triển, không đủ hỗ trợ tài chính về cả quy mô và điều kiện cần thiết cho đầu tư vào công suất cung cấp điện.
- Khó khăn trong việc kiểm soát lạm dụng quyền lực thị trường trong trường hợp các nhà phát điện và các nhà cung ứng được phép định giá theo thị trường. Quyền lực thị trường trong một hệ thống kết hợp thủy và nhiệt điện thường khó kiểm soát hơn so với hệ thống nhiệt điện toàn phần.

- Các nhà hoạch định chính sách giới hạn độ sai số cho phép đối với biến động giá có thể xảy ra do cạnh tranh trên thị trường.
- Thiếu tôn trọng quyền sở hữu và các nghĩa vụ tuân theo hợp đồng, đáng chú ý là việc tuân theo trật tự ưu tiên (merit order - trật tự ưu tiên từ mức giá thấp nhất đến cao nhất) trong điều độ công suất phát điện và các thỏa thuận hiệu chỉnh biểu giá.
- Thiếu cơ sở hạ tầng luật pháp giải quyết tranh chấp một cách nhanh chóng, công bằng và có hiệu lực, và các cơ chế thực thi phán quyết của tòa án và quyền sở hữu thông qua tòa án và trọng tài.

III. ĐIỀU TIẾT VÀ THỰC HIỆN CẢI CÁCH THỊ TRƯỜNG ĐIỆN

Hướng dẫn của OGN về Điều tiết thị trường điện như sau:

Phát triển năng lực và xây dựng thể chế để điều tiết thị trường điện là một hoạt động quan trọng của quá trình cải cách. Tuy nhiên, sẽ là không thực tế khi hy vọng rằng một hệ thống điều tiết mới hình thành có thể hoạt động ngay với đầy đủ chức năng và độ tin cậy.

Kinh nghiệm cho thấy việc phát triển một khuôn khổ pháp lý vững chắc và xây dựng các thể chế mạnh để quản lý có thể bị cản trở do thiếu kinh phí đầu tư và sự miễn cưỡng của một bộ phận chính quyền trong việc chuyển giao chức năng độc lập thực sự trong quá trình ra quyết định cho các cơ quan quản lý ngay cả khi điều đó đã được pháp luật quy định.

Các nhà đầu tư tư nhân cho rằng, một hệ thống điều tiết đáng tin cậy cần có nhiều yếu tố hơn ngoài việc có một cơ quan điều tiết độc lập, đặc biệt trong những năm quan trọng ban đầu sau khi cơ quan này được thành lập.

Vì nhiều cơ quan điều tiết bắt đầu thực hiện các chức năng của mình nhưng lại thiếu sự độc lập và năng lực hạn chế, nên những quy định khác trong giai đoạn chuyển tiếp có thể là cần thiết để tạo nên sự ổn định và tính có thể dự đoán cho một hệ thống quản trị mới. Những quy định chuyển tiếp này có thể bao gồm việc hạn chế bớt quyền tự ý định đoạt của các cơ quan quản lý trong việc thiết lập giá và các thông số quan trọng, đặc biệt là trong những năm đầu xây dựng sự hợp tác nhà nước-tư nhân, khi khu vực tư nhân sẽ đầu tư một lượng vốn đáng kể.

Mục tiêu này có thể đạt được bằng cách xác định chi tiết các điều kiện then chốt, như kiểm soát giá ban đầu bằng các công cụ điều tiết quan trọng (giấy phép hoặc hợp đồng), hoặc bằng cách thiết lập nguyên tắc thiết lập biểu giá rõ ràng trong hệ thống luật pháp của đất nước.

Phần này của tài liệu đề cập đến việc điều tiết thị trường điện với các loại hình cơ cấu thị trường. Những cơ cấu này có thể có các hình thức, từ một đơn vị cung cấp điện tích hợp nhất duy nhất chịu trách nhiệm cho toàn bộ mạng cung cấp điện công cộng cho đến thị trường bán buôn điện phi tập trung cạnh tranh với nhiều đối tượng tham gia. Cơ cấu của hệ thống điều tiết liên quan đến cấu trúc thị trường, do việc điều tiết là một thành phần quan trọng trong điều hành thị trường điện. Đặc biệt cần thiết có một cơ quan tiết riêng biệt, có quyền tự chủ, hoạt động tuân theo các quy trình minh bạch, và cần thực sự mạnh trong bối cảnh có các đối tác tư nhân tham gia thị trường điện, sự

cần thiết này cấp bách hơn so với khi toàn bộ hệ thống cung cấp điện công cộng đều thuộc sở hữu nhà nước. Ngay tại các nước lớn có mức thu nhập trung bình, các hình thức thỏa thuận hợp đồng khác nhau và sự bảo lãnh của bên thứ ba để tránh rủi ro về pháp lý là điều cần thiết để nhằm thu hút những khối lượng đầu tư tư nhân lớn vào các hệ thống điện trong khi một cơ quan điều tiết mới thành lập chưa có đủ thời gian để tạo dựng sự tín nhiệm. Tại các nước nhỏ, thu nhập thấp, việc ký hợp đồng với bên ngoài để thực hiện các nhiệm vụ điều tiết là một phương án lựa chọn do năng lực thể chế còn yếu.

1. Sự cần thiết của điều tiết nhà nước đối với thị trường điện

Điều tiết các nhà cung cấp dịch vụ điện và người tiêu dùng chính là cách áp dụng quản lý thị trường điện, bổ sung thêm sự cạnh tranh khi có thể. Điều tiết kinh tế đối với thị trường điện là sức mạnh chính thức của quản lý nhà nước, nhằm làm cân bằng các lợi ích của tất cả các bên tham gia thị trường điện gồm: nhà sản xuất, nhà cung cấp, nhà cung cấp mạng lưới và dịch vụ thị trường, và người sử dụng. Cần phải xem xét lợi ích của những người mong muốn tham gia vào thị trường, là những đối tượng mới tham gia, bất kể là nhà cung cấp điện mong muốn bán sản phẩm của mình hay người sử dụng điện mong muốn tiếp cận với hệ thống điện công cộng. Sự điều tiết được áp dụng như đối với một loại hàng hóa công để bảo vệ lợi ích công cộng thông qua một cơ quan nhà nước, hoặc cũng có thể như một loại hàng hóa tư nhân đối với các thành viên tham gia thị trường thông qua một tổ chức tư nhân.

Điều tiết công là hình thức quản lý chính đáng của nhà nước đối với các tổ chức cung cấp dịch vụ điện. Nó trở thành một bộ phận trong khung điều tiết rộng lớn hơn, bao gồm an toàn công cộng, điều kiện làm việc, các biện pháp bảo vệ môi trường và rộng hơn nữa là một khuôn khổ pháp lý cho thị trường điện hoạt động. Các đặc điểm sau đây của ngành cung cấp điện khiến cho sự điều tiết của nhà nước là vừa cần thiết và cũng vừa khó khăn:

- Tài sản của ngành công nghiệp điện cần nhiều vốn và tài sản đó trở thành chi phí chìm khi đã được đầu tư, do các tài sản này không thể sử dụng lại cho các mục đích khác để sinh lợi, vì vậy các nhà đầu tư cần được bảo vệ để không bị sung công.
- Ngành cung cấp điện có thể đạt được hiệu quả kinh tế đáng kể nhờ quy mô và phạm vi, đặc biệt là trong các phân đoạn mạng lưới, vì vậy nó hạn chế số lượng các công ty có thể hỗ trợ thị trường điện một cách khả thi. Điều này có nghĩa là các chính phủ không thể dựa vào việc phát triển cạnh tranh trên thị trường để bảo vệ người tiêu dùng trước việc lạm dụng quyền lực thị trường của các công ty này.
- Giá dịch vụ điện chịu ảnh hưởng chính trị cao bởi vì các dịch vụ này có ý nghĩa quan trọng đối với phúc lợi của các hộ gia đình.
- Chất lượng dịch vụ điện có ý nghĩa quan trọng đối với tăng trưởng kinh tế do những dịch vụ quan trọng này là đầu vào trung gian cho các lĩnh vực công nghiệp và dịch vụ.

Việc điều tiết nhà nước sẽ được thực hiện tốt hơn nếu theo một quy trình điều tiết rõ ràng theo đúng trình tự quy định, chứ không phải là sự giám sát phi chính thức và các mục tiêu phi thương mại thường được áp đặt lên các tổ chức công ích thuộc sở hữu nhà nước. Một khi chính phủ quyết định thu hút đáng kể đầu tư tư nhân cho ngành điện, thì họ phải đối mặt với việc phải áp đặt sự điều tiết một cách bình đẳng và độc lập với các cơ quan điều hành. Các yêu cầu chủ yếu đối với điều tiết thị trường điện

bao gồm: vai trò và mục tiêu rõ ràng, tính độc lập và trách nhiệm giải trình, sự tham gia của các bên liên quan, tính minh bạch và khả năng dự báo. Những đặc điểm này thúc đẩy tính hợp pháp cho cải cách thị trường và quá trình điều tiết, tăng uy tín và danh tiếng của cơ quan điều tiết. Nếu chính phủ không thể hoặc không sẵn sàng thực hiện các điều chỉnh trên thì sở hữu nhà nước và việc cung cấp tài chính của ngành điện lực sẽ là giải pháp có hiệu ứng ngược.

Các quy định về tính giá điện tuân theo sở hữu nhà nước thường dẫn đến "bóp méo" nghiêm trọng về giá điện, đặc biệt thấp đối với các hộ gia đình và các nhóm người tiêu dùng có thể lực (như các chủ trại canh tác ở Ấn Độ-Monari 2002). Trong điều kiện sở hữu nhà nước, việc điều tiết thị trường điện thường được thực hiện ngầm trong đó chính phủ kết hợp nhiều vai trò khác nhau. Việc thiết lập giá có xu hướng là một quá trình đàm phán giữa các Bộ của chính phủ, các tổ chức cung cấp dịch vụ điện và người tiêu dùng có thể lực, trong đó những cân nhắc về chính trị cũng có sức mạnh như các yêu cầu về tài chính. Chức năng điều tiết thường được Bộ quản lý chịu trách nhiệm về ngành điện thực hiện theo cách tiếp cận mệnh lệnh và kiểm soát. Xu hướng này có thể thấy ở nhiều quốc gia châu Á và châu Phi.

Các quy định môi trường là một thành phần quan trọng điều tiết thị trường điện và trong quá trình điều tiết, các tiêu chuẩn môi trường cần được coi là những chỉ dẫn, không nên ngăn trở các hoạt động và sự phát triển thị trường điện. Các quá trình này cần giải quyết các khía cạnh quan trọng, bao gồm các mức khí thải được phép, đặc biệt là trong thời gian khi hệ thống điện, cũng như môi trường địa phương, đặc biệt bị 'căng thẳng' như đã xảy ra ở California. Các quá trình này phải đưa ra các giải pháp xử lý vấn đề môi trường bởi chính các nhóm cộng đồng và các tổ chức phi chính phủ trong việc chọn địa điểm xây dựng nhà máy điện, lựa chọn loại nhiên liệu và phát triển thủy điện để phát điện. Cũng không nên vì quyền lợi được đảm bảo mà né tránh các quy định về môi trường hoặc ở một thái cực khác đó là ngăn chặn việc lựa chọn địa điểm và hoạt động của các nhà máy điện mới.

2. Các tiếp cận thể chế đối với điều tiết thị trường điện

Phát triển năng lực và thể chế để điều tiết thị trường điện là một phần quan trọng của hoạt động cải cách thị trường điện. Công việc này bao gồm quy định về điều tiết nhà nước (ai thực hiện, thực hiện việc gì và theo những luật lệ, quy tắc và thủ tục nào) và nội dung điều tiết (mức giá như thế nào và các cơ cấu nào được thành lập và chấp thuận, và cơ chế điều phối giá và trợ cấp, cũng như xây dựng các tiêu chuẩn về chất lượng dịch vụ). Các nền kinh tế đang phát triển cần phải tìm cách thích hợp để cân bằng chi phí và lợi ích của việc điều tiết trong hoàn cảnh của mình. Việc thiết kế các cơ cấu điều tiết mới phải cân nhắc đến các điều chỉnh về chính trị, luật pháp và hiến pháp để chúng thực hiện các chức năng của nó. Cơ cấu phải phù hợp với khả năng của quốc gia, chuyên môn kỹ thuật, thẩm quyền kiểm toán, và các nguồn lực tài chính, cũng như các đặc điểm kinh tế của thị trường điện (Kessides 2004).

Các hệ thống điều tiết của các nền kinh tế đang phát triển có xu hướng hoạt động trong khuôn khổ pháp lý được mô hình hóa theo một trong ba khuôn khổ được sử dụng ở các nước OECD như sau:

- Mô hình điều tiết của Hoa Kỳ, hoạt động tuân theo hiến pháp có hiệu lực mạnh và chặt chẽ, với một bộ luật về hành chính và truyền thống sử dụng hệ thống pháp luật để giải quyết các vấn đề.

- Mô hình điều tiết của Anh dựa vào việc đạt được thỏa hiệp giữa các bên, chứ không phải viện tới tòa án, không có hiến pháp bằng văn bản và các bộ luật chính thức về hành chính.

- Ở nhiều nước châu Âu, hệ thống điều tiết hoạt động theo các bộ luật từ thời Napoleon với truyền thống nghĩa vụ đối với dịch vụ công.

Các nước Mỹ La tinh nói chung theo khuôn khổ châu Âu, châu Á tuân theo khuôn khổ của Hoa Kỳ hoặc Anh, và châu Phi theo một trong hai khuôn khổ của Anh hoặc châu Âu. Mặc dù nhiều nước đang phát triển tuân theo cấu trúc gồm các ủy ban điều tiết độc lập của Mỹ, nhưng các nước này thiếu nền tảng pháp lý và nguồn lực đáng kể cần thiết để có thể sao chép các quá trình điều tiết tuân theo quy định chi phí dịch vụ (Cost-of-service) mang phong cách Mỹ được phát triển để áp dụng đối với các công ty điện lực hợp nhất độc thuộc sở hữu của các nhà đầu tư.

Vấn đề cốt lõi để thiết kế một cơ cấu điều tiết mới là làm thế nào để quản lý sự cân bằng giữa tính linh hoạt và quyền tự ý định đoạt. Tính linh hoạt trong việc áp dụng các quy định trong điều kiện thị trường thay đổi cần phải cân bằng với các quy tắc và thủ tục bằng cách hạn chế quyền tùy nghi của cơ quan điều tiết trong việc áp dụng chúng. Việc đạt được một sự cân bằng phụ thuộc vào các nguy cơ dẫn đến thiếu hiệu quả kinh tế tuân theo khuôn khổ thể chế hiện hành. Tính linh hoạt có ý nghĩa quan trọng hơn trong điều kiện công nghệ thay đổi nhanh chóng, như viễn thông chẳng hạn, tuy nhiên cam kết lại có ý nghĩa quan trọng hơn tuân theo các nhu cầu xã hội lớn, như cấp nước chẳng hạn. Ngành điện nằm đâu đó giữa hai lĩnh vực này. Tính linh hoạt và cam kết có thể xung đột. Việc một quốc gia giải quyết xung đột này như thế nào phụ thuộc vào môi trường thể chế cụ thể của nước đó.

Các nước có thể lựa chọn từ hai cách tiếp cận thể chế khác nhau để đạt được tính linh hoạt và cam kết cho điều tiết:

Cách tiếp cận lựa chọn nên phù hợp với bối cảnh quốc gia theo cách đáng tin cậy và hợp lý nhất để một hệ thống có thể hoạt động. Một số quốc gia đã có nền tảng thể chế hiệu quả và linh hoạt, trong khi việc có được sự cam kết cần thiết để hệ thống có thể hoạt động và để thu hút đầu tư tư nhân là việc tiến hành tiếp theo. Các quốc gia khác có thể phải chấp nhận một vài thỏa hiệp về mục tiêu hiệu quả để đưa ra được các cam kết kích thích sự tham gia của khu vực tư nhân.

Cách tiếp cận chú trọng đến tính linh hoạt điều tiết, tập trung vào việc tạo quyền tự chủ cho cơ quan điều tiết trong một môi trường cho phép quyền tự ý định đoạt, nhưng hạn chế các hành động chuyên quyền, bất ngờ và không mong muốn của cơ quan đó. Các hành động này bao gồm khả năng chi phối và ảnh hưởng quá mức đến hệ thống điều tiết của các nhà đầu tư vì lợi ích riêng của họ, và sự sung công tài sản của các nhà đầu tư bởi cơ quan chính quyền chịu trách nhiệm về hệ thống điều tiết. Cách tiếp cận này nói chung phù hợp với các điều kiện ở các nước OECD. Nhiều nước đang phát triển hạn chế quyền tự do điều tiết theo nhiều cách khác nhau, theo cách chính thức thông qua đưa các thủ tục và quy định điều tiết vào trong hợp đồng chuyển nhượng và theo cách không chính thức thông qua việc gây áp lực ngầm lên các cơ quan điều tiết và các tổ chức bị điều tiết.

Cách tiếp cận chú trọng đến cam kết điều tiết trong điều kiện hạn chế quyền tự do định đoạt gắn với các quy định về đặt và định đoạt nhiệm vụ mang tính cụ thể cao trong các giấy phép cấp cho các nhà vận hành hoặc trong lập pháp (quy định bằng hợp

đồng). Tuy nhiên, cách tiếp cận theo hợp đồng này lại làm mất đi đáng kể tính linh hoạt. Hệ thống của Chile là một ví dụ điển hình về phương pháp này, vì nó bao gồm các quy định chuẩn rất chính xác và để chừa rất ít “khoảng trống” cho hành động tự do định đoạt của cơ quan điều tiết. Một hệ thống như vậy dựa vào tập hợp các thể chế để giải quyết các xung đột, trong đó ngành tư pháp có vai trò quan trọng nhất và một bộ máy hành chính. Mô hình điều tiết này đòi hỏi một khuôn khổ thể chế mạnh, do các bên tham gia phải hiểu được tính logic cơ bản của các mô hình định giá tài sản vốn (ví dụ, tỷ lệ hồi vốn và định giá chi phí biên), sự cần thiết phải thay đổi công nghệ và như thế nào là sự điều hành có hiệu quả.

Một hệ thống pháp luật được thiết kế tốt sẽ giảm được chi phí của nguồn vốn tư nhân cho ngành điện. Một hệ thống như vậy đảm bảo rằng trách nhiệm điều tiết đối với các quyết định tài chính quan trọng đối với các nhà đầu tư, như cấp phép và xác định biểu giá được dựa trên các yếu tố kỹ thuật, chứ không phải là chính trị. Nếu không, vốn tư nhân sẽ chỉ được thu hút dựa trên các điều khoản tốn kém cho đất nước.

Bảo lãnh quốc tế trước các rủi ro pháp lý có thể hỗ trợ cho các cách tiếp cận này đối với các quốc gia nơi mà các thể chế trong nước không tạo ra được căn cứ cho các cam kết đáng tin cậy đối với bất kỳ tập hợp quy định nào. Có thể thoát ra khỏi tình trạng này nếu các thể chế được thiết lập gần đây có các thành tích tốt. Nếu không có sự bảo đảm đầy đủ của một khuôn khổ luật pháp hiệu quả (một cơ quan điều tiết có hiệu quả) và các quy định (ví dụ, khả năng có thể dự đoán trong định giá và tiêu chuẩn chất lượng), các nhà đầu tư tư nhân sẽ miễn cưỡng cam kết đầu tư nguồn vốn của mình cho ngành điện.

3. Sự tín nhiệm điều tiết đối với đầu tư tư nhân

Cần có sự tín nhiệm trong điều tiết để thu hút lâu dài đầu tư tư nhân vào các dịch vụ điện, đó là quyền tự chủ, tính minh bạch và trách nhiệm giải trình. Nhu cầu đầu tư cấp thiết này thúc đẩy các chính phủ gia tăng độ tín nhiệm của việc điều tiết thị trường điện.

Biện pháp cơ bản tạo sự tín nhiệm là bổ nhiệm một cơ quan điều tiết, thực hiện các nhiệm vụ của mình một cách trung lập và không bị chi phối bởi yếu tố chính trị. Cơ quan này là một giải pháp về thể chế để buộc các cơ quan có trách nhiệm xây dựng chính sách tách biệt khỏi các cơ quan chịu trách nhiệm cung cấp dịch vụ. Từ đầu những năm 1980 cho đến nay, đã có 134 quốc gia trên thế giới, đó là các nước thuộc OECD và các nước đang phát triển, thành lập các cơ quan điều tiết riêng biệt cho thị trường cơ sở hạ tầng của nước mình như một bước đi ban đầu để xúc tiến việc chia tách ngành điện lực và thu hút sự tham gia của tư nhân. Ở các nước đang phát triển, châu Mỹ Latinh đạt tiến hành cải cách mạnh nhất, Trung và Đông Âu ở mức độ vừa phải, châu Á đang triển khai và châu Phi đang bắt đầu thực hiện.

Việc thành lập một cơ quan điều tiết mang đến một số thuận lợi về thể chế. Cơ quan này có thể thu hút và phát triển kỹ năng chuyên môn cao cần thiết cho một lĩnh vực phức tạp để giảm gánh nặng cho các cơ quan chính phủ hiện đang quá căng thẳng và thiếu nguồn lực. Cơ quan này có thể sử dụng quyền trọng tài của mình để giảm tải cho hệ thống tư pháp với quá nhiều những phát sinh do tranh chấp và làm minh bạch các quy định về điện lực, nhờ vậy có thể cung cấp dịch vụ nhanh hơn và linh hoạt hơn so với các thủ tục hình thức, rườm rà, tốn kém và thường quá tải tại các tòa án ở các nước đang phát triển. Một cơ quan như vậy cũng có thể tránh được các vấn đề liên quan đến

việc tự điều chỉnh trong ngành kết hợp với luật chống độc quyền như trong trường hợp hệ thống điện, ngay cả khi các luật này được xây dựng và thực thi.

Trong thực tế, các cơ quan điều tiết ở nhiều nước đang phát triển đã không được phép thực hiện đúng các chức năng của mình. Ngay cả ở một số nước nơi mà pháp luật đã quy định rõ ràng về một khuôn khổ thích đáng, các bộ thuộc chính phủ và các công ty điện lực thường gây hạn chế hoạt động của các cơ quan này. Ví dụ, các nhà điều tiết đã không có quyền giám sát đầu tư mới của tư nhân trong ngành điện, chẳng hạn như việc phê duyệt các PPA với các công ty sản xuất điện độc lập. Họ cũng không thể xem xét lại các biểu giá nếu như không có áp lực về chính trị, hoặc không được tham gia vào các quyết định về giá. Họ không có đủ quyền để buộc các nhà quản lý nâng cao hiệu quả của các công ty điện lực. Và họ cũng khó có khả năng để giúp mở rộng cơ hội tiếp cận tới các dịch vụ điện với giá cả hợp lý. Các vấn đề như vậy phổ biến ở các bang thuộc Ấn Độ, cũng như ở châu Phi. Những vấn đề này dẫn đến mối quan tâm thay đổi mô hình quản lý, đặc biệt là ký hợp đồng thuê bên ngoài thực hiện chức năng điều tiết và các quy định theo hợp đồng.

Cơ quan điều tiết cần phải có quyền tự chủ thực hiện nhiệm vụ của mình. Quyền tự chủ được cần áp dụng đối với cơ cấu tổ chức của cơ quan, các thủ tục, quy trình và tài chính, độc lập với những can thiệp chính trị độc đoán và sự quan liêu tùy tiện cho đến ảnh hưởng quá mức từ phía các công ty bị điều tiết và lợi ích của người tiêu dùng. Quyền tự chủ này là cần thiết để tạo sự ổn định và tính thực thi pháp luật và các hợp đồng vốn có ý nghĩa quan trọng đối với các nhà đầu tư tư nhân. Các cơ quan điều tiết cần thể hiện quyền tự chủ để có một bề dày thành tích nhằm tạo dựng uy tín.

Quyền tự chủ mà chính phủ có thể trao cho các cơ quan điều tiết không bao giờ được coi là tuyệt đối. Bởi vì chính phủ là người chịu trách nhiệm cuối cùng trong việc điều tiết, và do đó các cơ quan điều tiết có trách nhiệm làm cho các hoạt động của mình phù hợp với các chính sách của chính phủ. Hầu hết các dự luật tạo nên một khung pháp lý cho phép các chính phủ thực hiện các chỉ đạo chính sách đối với các cơ quan điều tiết tuân theo phạm vi quyền hạn của họ. Ví dụ như một chỉ thị chính sách về biểu giá không nên gây giới hạn ủy ban điều tiết, khiến cho họ chỉ có thể hoạt động như một cỗ máy tính toán. Và cũng không nên loại trừ quyền tự ý định đoạt của các nhà điều tiết trong việc quyết định về tỷ lệ thu hồi lợi tức, đánh giá rủi ro, tỷ lệ khấu hao, các biện pháp khuyến khích và các quy định về tính giá. Tuy nhiên, chính phủ có thể chỉ đạo về việc trợ cấp cho một bộ phận người tiêu dùng đặc biệt trong một thời gian nhất định ở các mức độ cụ thể, đề xuất một khoản chi phí phát triển đối với các đầu tư mới, khuyến khích đầu tư thủy điện thông qua ưu đãi và yêu cầu biểu giá kéo dài nhiều năm.

Một cơ quan điều tiết cần được pháp luật công nhận quyền tự chủ trước các ảnh hưởng chính trị và thị trường, cũng như có quyền đưa ra các thông số và giám sát việc thực hiện hợp đồng. Điều này có thể đạt được thông qua các biện pháp chính sau đây:

- Cơ quan điều tiết phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan lập pháp đã trao cho họ tư cách pháp lý của mình, không phải là Bộ chủ quản.
- Nguồn kinh phí cấp cho cơ quan độc lập với phân bổ ngân sách của chính phủ, ví dụ như thông qua một khoản thu phụ nhỏ từ cước phí của người tiêu dùng hoặc một khoản thuế đánh vào doanh thu của công ty điện lực theo một quy trình độc lập với chính phủ.

- Bổ nhiệm các ủy viên hội đồng với các điều khoản cố định, xen kẽ, hạn chế ảnh hưởng của chính phủ có thể giải tán hội đồng.

- Hạn chế khả năng của chính phủ trong việc trì hoãn hoặc bãi bỏ các quyết định của hội đồng, bằng cách làm cho những quyết định chỉ là đối tượng kháng án trước tòa án hoặc các tổ chức không thiên vị khác.

Quyền tự chủ của cơ quan điều tiết cần được bảo vệ theo nguyên tắc: việc bổ nhiệm nhân sự của cơ quan này phải được dựa trên cơ sở năng lực về kỹ thuật. Cho đến nay, nguyên tắc này đã không được tuân thủ ở nhiều nước, bao gồm cả Trung Quốc và Ấn Độ. Tại Ấn Độ, việc lựa chọn các ủy viên hội đồng điều tiết được thiên về các công chức chính phủ đã nghỉ hưu, thường là từ người đã làm trong ngành đang chịu điều tiết. Chính sách này khiến cho tư duy và quan điểm về dịch vụ công tồn tại mãi mãi, và điều này dẫn đến các hành động điều tiết không thúc đẩy các thực tiễn thương mại cần thiết trong thị trường điện được cải cách. Tương tự như vậy ở Trung Quốc, các ủy ban quốc gia điều tiết được thiết lập với một ít nhân viên là các kỹ sư không được đào tạo về kinh tế, làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến năng lực của ủy ban trong việc hoàn thành nhiệm vụ điều tiết thị trường phức tạp, hay ngăn chặn thao túng quyền lực trên thị trường và phân xử tranh chấp trong ngành điện lực.

Minh bạch trong thủ tục và quy trình của cơ quan điều tiết có ý nghĩa cốt yếu đối với sự tín nhiệm của công chúng, nhất là trong việc xác định biểu giá cũng như thu hút các nhà đầu tư. Quá trình rà soát lại biểu giá một cách minh bạch ít ra cũng giúp phát hiện các dữ liệu đã được che giấu. Nó cũng giúp nâng cao sự hiểu biết của công chúng về các vấn đề có liên quan, bao gồm cả bản chất, triệu chứng và nguồn gốc của các vấn đề. Minh bạch hỗ trợ lợi ích công trong việc kiểm soát các tác động môi trường và xã hội của việc phát triển hệ thống điện. Điều này tạo niềm tin vào sự công bằng và làm tăng khả năng dự đoán về việc áp dụng các quy định đối với các nhà đầu tư, cũng như cho phép họ nhìn thấy những rủi ro pháp lý rõ ràng hơn và thực hiện các điều khoản quản lý rủi ro. Tính minh bạch có thể có được đảm bảo thông qua (a) các quy định cam giao dịch không chính thức (off-the-record) giữa các bên liên quan trong quá trình điều tiết, (b) nghĩa vụ đối với cơ quan điều tiết là phải công bố quyết định hợp lý của mình, và (c) tất cả các tài liệu được trích dẫn và sử dụng trong các quy trình cần được cung cấp tới tất cả các thành viên tham gia và công chúng (trừ các dữ liệu thương mại nhạy cảm).

Quyền hạn của cơ quan điều tiết phụ thuộc vào quyền tự chủ mà họ có. Việc thành lập một cơ quan điều tiết có quyền tự chủ để điều tiết ngành điện phù hợp với các nước đang có ý định thu hút đầu tư tư nhân và cả những nước có hệ thống chính trị và tư pháp đủ mạnh để hạn chế rủi ro thất bại điều tiết. Các quốc gia có cam kết chính trị và pháp luật ở mức thấp về tính minh bạch và tiến hành điều tiết ở mức độ vừa phải, nhưng vẫn có ý định mở cửa ngành điện cho đầu tư tư nhân nên chú trọng vào các phương án ký hợp đồng để tăng hiệu suất của ngành. Ở châu Phi và châu Á, các cơ quan điều tiết mới thành lập có ít quyền ra quyết định và quyền tự chủ hơn so với ở Mỹ Latinh, và Trung và Đông Âu.

Ký hợp đồng thuê ngoài thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể có thể giúp các cơ quan điều tiết cải thiện năng lực, quyền tự chủ và tính hợp pháp, và qua đó cả sự tín nhiệm của họ theo những cách sau đây:

- Năng lực có thể được tăng lên bằng cách tiếp cận các kỹ năng chuyên môn bên ngoài và tạo dựng các kỹ năng cốt lõi trong nội bộ thông qua đào tạo.
- Tăng quyền tự chủ bằng cách cho phép cơ quan điều tiết hưởng lợi từ danh tiếng của một đại diện bên ngoài, và cho phép cơ quan điều tiết có quyền kiểm soát ở mức độ cao hơn đối với những người thực hiện nhiệm vụ, đặc biệt là ở các nước bị ràng buộc bởi các quy định về dịch vụ dân sự.
- Tính hợp pháp có thể được thiết lập ở các quốc gia có năng lực thể chế kém hoặc còn non trẻ, nơi mà các nghiên cứu ở bên ngoài có thể thấy là đáng tin cậy hơn và có thể tăng tính minh bạch của quá trình điều tiết.

Ký hợp đồng với bên ngoài đặc biệt hữu ích đối với cho các cơ quan điều tiết mới được thành lập cần sự hỗ trợ bên ngoài ở giai đoạn ban đầu. Các nhiệm vụ thích hợp để ký hợp đồng bao gồm thu thập và phân tích thông tin, giám sát việc tuân thủ quy định hiện hành, quyết định các quy định mới, và thực thi các quy định.

Ký kết hợp đồng với bên ngoài thực hiện các nhiệm vụ điều tiết đặc biệt phổ biến trong các ngành cung cấp nước và viễn thông ở châu Phi và châu Mỹ La tinh, nhưng ít phổ biến trong lĩnh vực điện và năng lượng ở các nước đang phát triển (Bertolini 2004; Environmental Resources Management 2004). Các chức năng được ký kết bao gồm giám sát tuân thủ các mục tiêu hữu hình và chất lượng, giám sát tuân thủ các thông số chất lượng và các ý kiến về mặt pháp lý. Hầu hết các cơ quan điều tiết ký hợp đồng bên ngoài các nhiệm vụ tư vấn hoặc không mang tính bắt buộc về bản chất, và một số ít cơ quan dùng cách ký hợp đồng bên ngoài để tạo ra những đầu vào ràng buộc trong quá trình ra quyết định vì các cơ quan này chịu trách nhiệm trước pháp luật về quyết định của mình.

4. Vai trò và trách nhiệm của chính phủ

Chính phủ có vai trò và trách nhiệm quan trọng trong cải cách thị trường điện. Họ phải quyết định về các vấn đề như: vai trò tương quan giữa khu vực công và tư nhân trong cung cấp các dịch vụ điện, sự cai quản và cải cách các doanh nghiệp nhà nước hoạt động trên thị trường, một cơ cấu mới bao gồm các quy định điều chỉnh về cung cấp điện để áp dụng cạnh tranh ở nơi có thể, trong đó có việc phân tách và phát triển thị trường điện; và cải cách các quy định pháp lý về điều hành và điều tiết để cải thiện việc giám sát thị trường điện và áp dụng các biện pháp khuyến khích đối với các nhà cung cấp dịch vụ theo cách hiệu quả và đáp ứng được các nhu cầu của người tiêu dùng. Họ cũng cần đưa các ưu tiên về khả năng tiếp cận, tính công bằng, và môi trường vào trong khuôn khổ chính sách.

Chính phủ cần tập trung vào giải quyết những thách thức trong cải cách thị trường điện theo các thể hiện sự cam kết mạnh mẽ đối với chiến lược cải cách. Sự nhấn mạnh vào chính sách và cam kết thừa nhận rằng, những hạn chế về chính sách và việc thiếu cam kết chính trị không thể khắc phục và duy trì chỉ bằng các hợp đồng và quy định. Chính phủ tạo sự tín nhiệm bằng cách duy trì sự cam kết của mình tuân thủ theo các quy định của pháp luật và hợp đồng. Việc duy trì động lực cải cách liên quan đến các phí tổn chính trị, vì vậy nó đòi hỏi phải có sự cam kết chính trị thông qua các giai đoạn nối tiếp nhau của quá trình cải cách qua một hoặc nhiều nhiệm kỳ bầu cử. Chính phủ

phải tin tưởng rằng những thay đổi về pháp lý cần thiết cho cải cách là hoàn toàn khả thi về chính trị. Ở đây, ảnh hưởng của quốc hội sẽ tác động đến tính sẵn sàng và khả năng của chính phủ để tạo nên những thay đổi cần thiết.

Một chỉ tiêu cụ thể phản ánh sự cam kết chính trị của chính phủ đó là sự hỗ trợ hàng ngày cho các công ty phân phối và các nhà quản lý. Hỗ trợ của Chính phủ là cần thiết để giảm hành vi trộm cắp điện và vật tư và tình trạng không thanh toán cước phí của những người sử dụng điện, trợ cấp cho giai đoạn chuyển tiếp, và đảm bảo rằng các cơ quan trong chính phủ thường xuyên thanh toán tiền điện đầy đủ. Việc chậm thanh toán có thể được giải quyết thông qua tái cơ cấu tài chính, nhưng các nhà vận hành tư nhân thường bất lực trong việc thi hành các chính sách cắt điện đối với những người chậm thanh toán thuộc khu vực công, đặc biệt đối với các dịch vụ thiết yếu, như cấp nước, bệnh viện, quân đội và cảnh sát. Ở một số nước, chính phủ và các cơ quan chiếm hơn 50% doanh số của các công ty điện lực, do đó việc không thanh toán tiền điện của họ sẽ trở thành một trở ngại thực sự cho cải cách. Một chính phủ có thể chứng minh cam kết của mình một cách công khai bằng cách thông qua và thực thi luật chống trộm cắp điện, cho phép cắt điện và truy tố những người ăn cắp điện, kể cả những người có các mối quan hệ chính trị có thể lực lấy cắp điện.

Chiến lược triển khai của Chính phủ cần bao gồm các yếu tố sau đây:

- Cách thức bồi thường hoặc bảo hiểm cho những người bị thua thiệt trong cải cách ngành điện, thông qua mạng lưới an sinh xã hội thích hợp.
- Xây dựng niềm tin giữa các doanh nghiệp tư nhân và các bên khác, có thể đạt được bằng cách thu hút sự tham gia tư nhân với mức độ khiêm tốn để vượt qua sự nghi ngờ lẫn nhau.
- Huy động sự ủng hộ của công chúng đối với quá trình cải cách bằng sự tham gia của các nhóm lợi ích chính trong giai đoạn lập kế hoạch.
- Các bước ban đầu để thiết lập cam kết của chính phủ cải cách quản lý các rủi ro chính trị liên quan đến tái cơ cấu cấu trúc cung cấp điện, thiết lập khuôn khổ pháp lý mới và thực hiện sự tham gia của tư nhân.
- Quá trình chuyển tiếp sẽ tính đến những thực tế chính trị phải đối mặt với cải cách.

Các chính phủ cần phải thay đổi triệt để vai trò của mình để hỗ trợ các chiến lược cải cách dựa trên sự tham gia của khu vực tư nhân. Vai trò của khu vực này hiện tại rất đa dạng, bởi vì họ đồng thời là các nhà hoạch định chính sách, các nhà lập pháp; vừa là nhà sản xuất và cung cấp điện với tư cách là chủ sở hữu, nhà vận hành hệ thống, và là nhà đầu tư chính hay duy nhất trong ngành điện, họ cũng là người sử dụng các dịch vụ điện thông qua vô số cơ quan và là người sử dụng lao động khi người làm công trong ngành điện là đối tượng tuyển dụng việc làm trong lĩnh vực dịch vụ dân sự. Phạm vi xung đột giữa những vai trò này thường là quá lớn để có thể đạt được sự cân bằng tốt nhất. Trong cải cách thị trường điện, chính phủ nên giữ các vai trò có chọn lọc hơn, chủ yếu tập trung vào hoạch định chính sách, lập pháp, kiến tạo môi trường thuận lợi và giảm rủi ro cho các nhà đầu tư tư nhân, và là người cung cấp tài chính cho các trợ cấp đối với người tiêu dùng thu nhập thấp. Thậm chí vai trò của chính phủ như những người tiêu dùng sẽ giảm bớt tuân theo các chương trình tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước.

Một trong những vai trò quan trọng của chính phủ là tạo điều kiện thuận lợi cho sự phát triển của thị trường điện. Vai trò này có các trách nhiệm sau đây:

- Đảm bảo rằng sự điều tiết thị trường điện đạt được một sự cân bằng hợp lý giữa bảo vệ lợi ích của người tiêu dùng điện và thu hút đầu tư cần thiết để đáp ứng nhu cầu về điện.

- Huy động các nguồn tài chính cho các chi phí tiếp cận đến các dịch vụ năng lượng hiện đại đối với người nghèo điện chính sách xã hội.

- Cung cấp hay dàn xếp các bảo lãnh để giảm thiểu rủi ro chính trị có thể gây cản trở các nhà cung cấp các dịch vụ điện lực tư nhân .

- Chính phủ đứng ra thay mặt cho các doanh nghiệp nhà nước cam kết thực thi các nghĩa vụ của mình trước các nhà đầu tư, điều này giúp huy động đầu tư tư nhân và thực hiện các chuyển nhượng trong các môi trường kinh doanh khó khăn.

- Giảm các rào cản thâm nhập thị trường đối với các nhà cung cấp dịch vụ năng lượng và đối với các công nghệ mới có triển vọng (bao gồm cả một số loại năng lượng tái tạo).

- Xây dựng hồ sơ thành tích về thanh toán trợ cấp để hỗ trợ các chính sách phát triển xã hội giúp giảm thiểu rủi ro cho khả năng tồn tại của các khoản đầu tư phụ thuộc vào những khoản thanh toán này.

Các quyết định về mức hỗ trợ tài chính của chính phủ phải nhất quán với các quyết định về phát triển thị trường điện và giá điện. Yêu cầu này phản ánh thực tế rằng điện phải được trả tiền hoặc bởi người tiêu dùng hoặc bởi những người đóng thuế (tiền ngân sách). Những thâm hụt về thu nhập rất tai hại, do chúng dẫn đến suy giảm chất lượng cấp điện và tài sản, cũng như việc thiếu khả năng đáp ứng nhu cầu, như được chứng kiến ở nhiều nước. Các chiến lược cải cách mạnh mẽ, bất kể vai trò nào của khu vực công và tư nhân được lựa chọn, phải đối mặt với những vấn đề này, thường trong tình huống mà giá điện thấp hơn sự thu hồi đầy đủ chi phí. Nếu không có bước tiến đáng tin cậy để cải thiện hiệu quả hoạt động và kinh doanh của các nhà cung cấp và cân đối doanh thu với chi phí, các chiến lược cải cách khó có thể thành công trong nâng cao hiệu suất của ngành và đóng góp vào tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo.

Trách nhiệm của Chính phủ không dừng lại ở tư nhân hóa. Thay vào đó, vai trò giám sát của chính phủ thường trở nên phức tạp hơn, một phần vì cần có sự hỗ trợ của chính phủ để duy trì đầu tư tư nhân. Chính phủ phải duy trì các chính sách ngành ổn định và cam kết tuân thủ các hợp đồng tư nhân hóa, tránh những hành động đi ngược lại những thỏa thuận này. Chính phủ phải cùng với các nhà đầu tư giải quyết vấn đề cục bộ phát sinh và duy trì các cơ chế giải quyết tranh chấp công bằng và minh bạch, nhanh chóng thích ứng với các khái niệm về hoạt động tự chủ của các cơ quan điều tiết.

5. Trình tự cải cách thị trường điện

Việc lập trình tự cải cách thị trường điện nảy sinh cả các vấn đề chiến lược lẫn chiến thuật. Các vấn đề chiến lược liên quan đến việc thiết kế cấu trúc mới cho thị trường điện và các điều chỉnh quy định liên quan đến kinh doanh điện bán buôn với những cải cách kèm theo để điều tiết thị trường và vai trò của các bên tham gia công và tư. Các trình tự hợp lý để giải quyết các vấn đề mang tính chiến lược như sau:

- Khung pháp lý và điều tiết để tạo ra cấu trúc thị trường mới và các quy định đối với kinh doanh cần phải có trước khi tái cơ cấu các trật tự cung cấp điện, tư nhân hóa các nhà cung cấp điện, và xây dựng các điều lệ thị trường giao dịch mới.

- Tái cấu trúc các thị trường điện tiến triển từ chỗ một cấu trúc hợp nhất - trong đó tổ chức tiện ích công cộng điện lực thậm chí không chuyển đổi thành công ty độc lập - sang cấu trúc phân tách một phần các công ty, và cuối cùng một số quốc gia đã tiến đến cấu trúc chia nhỏ hoàn toàn.

- Cơ cấu lại các quy định kinh doanh điện bán buôn, tiến triển từ các giao dịch nội bộ bên trong một công ty điện lực hợp nhất đến chỗ có sự tham gia của các nhà sản xuất điện độc lập bán sản lượng điện của mình cho một người mua duy nhất, sau đó mở rộng khả năng tiếp cận vào mạng lưới điện cho những người sử dụng điện lớn, và cuối cùng là mua bán song phương giữa công ty phát điện và các nhà phân phối, hoặc tiến đến một "bê" điện tập trung tuân theo hình thức mua bán cạnh tranh.

- Tái cấu trúc tài chính và tổ chức chủ yếu bắt đầu từ việc tạo ra các quyền sở hữu tư nhân để tránh các vấn đề về chi phí chìm. (Xem bảng 5)

Bảng 5. Trình tự cải cách thị trường điện ở 20 nước đang phát triển

Số quốc gia ở mỗi bước tiến hành cải cách						
<i>Biện pháp cải cách</i>	<i>Bước thứ nhất</i>	<i>Bước thứ hai</i>	<i>Bước thứ ba</i>	<i>Bước thứ tư</i>	<i>Các bước tiếp theo</i>	<i>Tổng số các quốc gia</i>
Cổ phần hóa	7	2	5	2	1	17
Luật điện lực	7	6	3	2	2	20
Thiết lập điều tiết	3	5	5	5	2	20
Các nhà sản xuất điện độc lập (IPP)	3	-	3	3	11	20
Tái cơ cấu	-	3	3	5	4	15
Tư nhân hóa	-	3	1	3	13	20
Cạnh tranh bán buôn	-	-	-	-	9	9

Ghi chú: 20 nước đang phát triển gồm Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Trung Quốc, Colombia, Cộng hòa Séc, El Salvador, Hungary, Ấn Độ - Orissa, IndonCNĐLa, Jamaica, Malaysia, Morocco, Pakistan, Panama, Peru, Philippines, Ba Lan và Thái Lan.

Nguồn: Jamasb 2006.

Các cải cách thị trường điện ở hầu hết các nước đang phát triển phần lớn diễn ra theo một trình tự logic. Các trình tự ở 20 nước được tóm tắt trong bảng 14. Tất cả các quốc gia này đều đã thông qua luật cơ bản cải cách thị trường điện, thiết lập điều tiết ngành, tiến hành giao dịch với các nhà sản xuất điện độc lập, và tư nhân hóa một số công ty cung cấp điện. Mười bốn trong số các nước này đã thực hiện cổ phần hóa hoặc thông qua luật cơ bản về cải cách, đây được coi như những bước đi ban đầu của họ. Tuy nhiên, không có nước nào bắt đầu bằng tái cơ cấu, tư nhân hóa, hoặc áp dụng cạnh tranh bán buôn đối với thị trường điện. Các công ty sản xuất điện độc lập (IPP) tham gia vào chuỗi cung ứng điện ở các giai đoạn khác nhau trong trình tự cải tổ, cho thấy khả năng thích ứng của hình thức giao dịch này. Chín trong số các nước trên áp dụng cạnh tranh bán buôn đã thực hiện các bước cải cách chủ yếu cần thiết trước đó.

Các vấn đề chiến thuật liên quan đến việc triển khai chương trình cải cách. Các vấn đề này bao gồm số các giai đoạn trong một chương trình cải cách, sự cải thiện hiệu quả

của các đơn vị được dự kiến sẽ chuyển sang sở hữu tư nhân hoặc cho chuyển nhượng nên thực hiện đến mức độ nào trước khi bàn giao cho khu vực tư nhân, thời điểm tăng mức giá liên quan đến cải tiến dịch vụ, và trình tự tư nhân hóa các công ty phân phối và phát điện. Mặc dù các trình tự chung có thể đặt ra các vấn đề về lập trình tự chiến lược, nhưng một cách tiếp cận như vậy sẽ không phù hợp với các vấn đề trình tự chiến thuật, với sự đa dạng ở điều kiện khởi điểm cải cách trong số các nước đang phát triển. Các chiến thuật cần được thiết kế một cách cụ thể tương ứng với mỗi nhóm điều kiện địa phương

Chính phủ nên hợp nhất các quyết định chiến thuật và chiến lược của mình vào trong một chính sách rõ ràng về cải cách ngành điện. Bước đi này nên được thực hiện ngay từ khi bắt đầu tiến trình cải cách để đảm bảo rằng tất cả các bên tham gia cải cách đều cùng hiểu rõ kế hoạch cải cách, và thực hiện các cuộc tham vấn cần thiết để phát triển sự đồng thuận hỗ trợ cải cách và phát triển một lộ trình thực hiện cải cách. Chính sách cải cách cần được xây dựng theo hướng dẫn của một thành viên cao cấp của chính phủ để đảm bảo sự hợp tác giữa các Bộ và các cơ quan chính phủ liên quan đến cải cách. Chính sách này cần được soạn thảo và trình bày với cơ quan lập pháp để thảo luận và nhận được hỗ trợ chính trị. Sau đó, chính sách nên được công bố chính thức. Văn bản chính sách này sau đó có thể được sử dụng làm cơ sở để soạn thảo các văn bản pháp luật cần thiết để áp dụng một số cải cách triệt để, chẳng hạn như việc bãi bỏ sự độc quyền hợp pháp của các công ty điện lực thuộc sở hữu nhà nước, thiết lập các quy định điều tiết mới, và áp dụng các nhà cung cấp dịch vụ tư nhân

Một số quốc gia ở Đông Âu và Liên Xô cũ đã thu hút được sự quan tâm của các nhà đầu tư lớn nhờ tuân theo một trình cải cách hợp lý. Tại Hungary, Ba Lan, và ở mức độ nào đó là Moldova, tư nhân hóa đã dẫn đến sự cải thiện đáng kể trong hoạt động kinh doanh của ngành trên cơ sở một cơ cấu thị trường thích hợp và các thủ tục cạnh tranh minh bạch. Hungary, Ba Lan, và Thổ Nhĩ Kỳ (cũng như Lithuania và Moldova) đã tập trung vào các bước: (a) cải tiến quy định luật pháp về cung cấp điện và tề nạn trộm cắp, (b) thành lập các cơ quan điều tiết có năng lực và chuyên môn để cải thiện mức và cơ cấu giá để trang trải các chi phí cung ứng, và (c) thương mại hóa toàn diện hoạt động của các công ty dịch vụ. Với những bước cải cách như vậy, các nước này đã đạt được những thành công nhất định trong việc tái cơ cấu ngành điện, thu hút các nhà đầu tư tư nhân và hướng tới thị trường cạnh tranh.

Lộ trình tăng biểu giá cùng với đầu tư để cải thiện chất lượng dịch vụ luôn là vấn đề. Có lẽ vấn đề cải cách gây tranh cãi nhất là nâng mức giá chung để bù đắp cho các chi phí cung cấp, kể cả các chi phí thực tế phát sinh để đạt được hiệu quả - và loại bỏ hầu hết gánh nặng trợ cấp chéo cho các hộ gia đình và các nhóm tiêu dùng hưởng trợ cấp khác (như các chú trang trại ở Ấn Độ) khỏi những đơn vị tiêu dùng sản xuất và kinh doanh. Từ quan điểm của người tiêu dùng, việc tương hợp giữa tăng giá với cải thiện dịch vụ thực sự có giá trị kinh tế, nhưng nó khiến cho các nhà đầu tư đối mặt với khó khăn trong việc tăng kinh phí cần thiết cho đầu tư nâng cấp chất lượng dịch vụ trong khi mức giá vẫn thấp hơn giá thành.

Trình tự đầu tư tư nhân trong lĩnh vực năng lượng phụ thuộc vào điều kiện trong thị trường điện. Trong điều kiện của nhiều nước đang phát triển, chỉ riêng đầu tư vào công suất phát điện mới là không đủ trong trường hợp không có năng lực thể chế cần thiết để quản lý hoạt động bán lẻ, và việc nâng cao hiệu quả dịch vụ khách hàng thường đòi hỏi lượng đầu tư đáng kể để nâng cấp khả năng cung cấp. Tuy nhiên, những nhu cầu

có liên quan này chỉ ra cơ sở cho việc lập trình tự áp dụng sự tham gia của tư nhân, như sau:

- Sự tham gia của tư nhân trước tiên được hướng vào đầu tư phát điện nếu công suất thực chất là ưu tiên hàng đầu, thường là để đáp ứng nhu cầu điện đang tăng nhanh, như ở khu vực Đông Á, bởi phần khúc này trong chuỗi cung ứng điện chiếm khoảng 60-70% tổng đầu tư vào ngành điện lực.

- Sự tham gia của tư nhân trước tiên nên định hướng vào các lĩnh vực phân phối trong chuỗi cung ứng điện nếu việc tăng hiệu quả là ưu tiên hàng đầu, vì những thất thoát rất lớn - liên quan đến cả về kỹ thuật và phi kỹ thuật - như ở Mỹ La tinh.

Trình tự tư nhân hóa đối với các ngành điện hoạt động kém hiệu quả nên bắt đầu từ các đơn vị phân phối. Một điều kiện tiên quyết để thực hiện cải cách trong các lĩnh vực này là để đẩy lùi tình trạng các khoản thua lỗ chồng chất trong vận hành và cho phép ngành có thu nhập cao hơn các chi phí vận hành. Nhà đầu tư sẽ chi nhiều hơn cho các thiết bị phát điện khi họ thấy triển vọng tốt trong việc bán sản lượng điện của mình cho những người mua có khả năng thanh toán, điều này thường xảy ra khi các đơn vị phân phối được chuyển giao cho quản lý tư nhân. Các nước Mỹ Latinh tiến hành tư nhân hóa các công ty phát điện sau khi tư nhân hóa các đơn vị phân phối đã nhận được số thu cao hơn so với các nước Mỹ Latinh thực hiện theo trình tự ngược lại. Ví dụ, tại Brazil, tư nhân hóa được bắt đầu bằng các đơn vị phân phối để đạt được sự gia tăng năng suất một cách nhanh nhất ngay tại nơi mà hệ thống điện bị lạm dụng chính trị lớn nhất, và để tạo nên những người mua điện đáng tin cậy đối với các máy phát điện trong quá trình chuẩn bị tư nhân hóa.

Đối với ngành điện có các công ty điện lực công ích hay các đơn vị phân phối thua lỗ, trình tự lựa chọn liên quan đến việc liệu có nên cải thiện hiệu quả kinh doanh của các đơn vị này trước khi đem ra tư nhân hóa. Nếu khó cải thiện hiệu quả kinh doanh của các đơn vị phân phối tuân theo sự quản lý hiện tại, phương án khả dĩ là để tư nhân tham gia thông qua các thỏa thuận cho thuê hoặc nhượng quyền. Tuy nhiên, nếu việc thu hút sự tham gia của tư nhân dưới mọi hình thức đều không khả thi, chiến lược cải cách cần phải tập trung giải quyết làm thế nào để cải thiện hiệu suất của các đơn vị này trước khi cố gắng thu hút sự tham gia của tư nhân, như đã xảy ra trong trường hợp của bang Andhra Pradesh ở Ấn Độ.

Chính phủ phải thực hiện sự thỏa hiệp trong việc lựa chọn trình tự cải cách đối với các doanh nghiệp phân phối đang cung cấp dịch vụ cho các vùng đô thị và nông thôn. Phương án lựa chọn phụ thuộc chủ yếu vào khả năng gnahs vác được các chi phí chính trị và tài chính để tạo nên các điều kiện thu hút sự tham gia tư nhân, những rủi ro mà họ sẽ phải chấp nhận trong giai đoạn chuyển tiếp, và mối quan tâm hiện hành của các nhà đầu tư vào các tài sản đó. Mức độ của thách thức trong việc đáp ứng những điều kiện này được minh họa bằng tiến bộ chậm chạp của nhiều quốc gia trong việc cải cách các doanh nghiệp phân phối của họ, ngay cả với các lựa chọn liên quan với việc các nhà đầu tư lo ngại về rủi ro. Trong tình huống này, chính phủ có thể chọn từ các phương án sau đây để phân chia giai đoạn cải cách các đơn vị phân phối:

- Tư nhân hóa đồng thời tất cả các công ty phân phối ở cả đô thị và nông thôn càng sớm càng tốt. Đây là cách tiếp cận trực tiếp nhất để đáp ứng mục tiêu cải cách, nhưng nó có nguy cơ không bán được các công ty phân phối yếu kém. Nên giảm bớt số lượng đáng kể các rủi ro về thương mại và pháp lý đối với các nhà đầu tư trong giai đoạn chuyển tiếp này.

- Tư nhân hóa theo trình tự thời gian các công ty phân phối ở cả đô thị và nông thôn. Cách tiếp cận này có thể phù hợp để nhanh chóng tư nhân hóa được một số công ty phân phối, nêu như không phải tất cả đều hoạt động có hiệu quả, và tránh cho chính phủ phải hứng quá nhiều rủi ro trong thời kỳ quá độ.

- Tư nhân hóa theo trình tự các công ty phân phối riêng biệt giữa các vùng đô thị và nông thôn. Cách tiếp cận này có thể bán đến khi các phương án lựa chọn khác không khả thi. Một quá trình chuyển tiếp khả dĩ sẽ là (a) hợp đồng quản lý, (b) nhượng quyền (có thể là hợp đồng quản lý đầu tư), và cuối cùng (c) từ bỏ quyền sở hữu tài sản. Các vùng nông thôn nhỏ hơn có thể dùng hình thức nhượng quyền cho các doanh nghiệp nông thôn hoặc các tổ chức cộng đồng. Mặc dù lợi nhuận dựa trên kết quả cần được tính đến trong các hợp đồng này, các biện pháp đổi mới sáng tạo để mang lại nguồn vốn cần thiết cũng phải được đề cập.

- Tư nhân hóa toàn bộ có thể thử nghiệm muộn hơn. Cách tiếp cận này mang lại thời gian để đáp ứng các điều kiện thu hút sự tham gia của tư nhân và chỉ khi chính phủ mong muốn tư nhân hóa tất cả các đơn vị phân phối cùng một lúc. Nó đòi hỏi chính phủ duy trì cam kết chính trị mạnh mẽ cho cải cách. Cách tiếp cận này có tác dụng nếu các đơn vị phân phối có thể tiếp cận các thị trường nợ dựa vào khả năng cân đối tài chính của họ, một khi các công ty phân phối đã được thương mại hóa đáng kể với chế độ biểu giá thích hợp (bao gồm cả các biện pháp bảo vệ phúc lợi xã hội).

Giai đoạn chuyển tiếp cho cải cách thị trường điện

Giai đoạn chuyển tiếp từ thị trường điện cũ sang thị trường mới là một giai đoạn dễ bị tổn thương khi sự chệch hướng khỏi quá trình cải cách là điều có thể xảy ra. Đối với các điều kiện khởi đầu của các thị trường điện ở hầu hết các nước đang phát triển, giai đoạn chuyển tiếp thường bao gồm các giai đoạn cải cách trung gian. Về cơ cấu thị trường, giai đoạn chuyển tiếp ít liên quan đến việc phân tách hoàn toàn cấu trúc ngành và việc thông qua một người mua duy nhất đối với điện bán buôn. Đối với sự tham gia của khu vực tư nhân, quá trình chuyển tiếp tập trung vào vai trò của khu vực tư nhân chưa phải gánh chịu hoàn toàn các rủi ro, chẳng hạn như có thể áp dụng các hình thức hợp đồng quản lý và các hình thức tham gia tư nhân khác, với cơ chế giảm thiểu rủi ro tạm thời, như rào kén, hợp đồng trao quyền, và bảo lãnh rủi ro chính trị. Những điều chỉnh quy định trong giai đoạn chuyển tiếp nhằm đem lại độ tin cậy cho một cơ chế điều tiết mới được tập trung xung quanh các quy định theo hợp đồng.

Tầm quan trọng của các điều kiện ban đầu

Các điều kiện ban đầu trên thị trường điện rất quan trọng để thiết kế các chiến lược cải cách. Chúng ảnh hưởng mạnh mẽ đến các thông số chính của cải cách, chẳng hạn như vai trò của các khu vực công và tư nhân, các thị trường mới và cấu trúc ngành, và xây dựng khung pháp lý. Với các điều kiện khởi đầu rất khác nhau giữa các nước đang phát triển, các cải cách thị trường điện cũng sẽ khác nhau. Những điều kiện này bao gồm độ lớn của một nước cùng với hệ thống và thị trường điện của nước đó, vị trí địa lý tương quan với các thị trường năng lượng khác, mức thu nhập và điều kiện kinh tế vĩ mô, tình hình chính trị, và năng lực của các thị trường và thể chế tài chính trong nước. (Xem bảng 6)

Bảng 6. Các dạng cải cách thị trường điện với các điều kiện ban đầu khác nhau

NHÓM CÁC NƯỚC ĐANG PHÁT TRIỂN		
	Các nước nhỏ có thu nhập thấp	Các nước lớn có thu nhập trung bình
ĐIỀU KIỆN BAN ĐẦU CỦA CÁC NƯỚC		
Quy mô hệ thống điện	Rất nhỏ	Từ nhỏ đến lớn
Tiếp cận với mạng lưới điện	Thấp	Cao
Môi trường đầu tư	Quá thấp để đánh giá	Từ thấp đến trung bình
Năng lực thể chế	Rất yếu kém	Từ thấp đến tốt
Đánh giá về quản trị	Yếu kém	Từ yếu kém đến tốt
ĐẶC ĐIỂM CẢI CÁCH BAN ĐẦU		
Cơ cấu thị trường	Chia nhỏ giới hạn theo ngành dọc. Người mua duy nhất với một số thương mại song phương đơn giản cho điện bán buôn.	Chia nhỏ đáng kể theo ngành dọc và ngành ngang. Thương mại song phương hay trao đổi tập trung cho điện bán buôn.
Điều tiết	Cơ quan điều tiết bán tự chủ chủ yếu chịu trách nhiệm giám sát các nhượng bộ.	Cơ quan điều tiết tự chủ có quyền cấp giấy phép và phê duyệt mức thuế bán lẻ và dàn xếp kinh doanh.
Vai trò của khu vực tư nhân	Chủ yếu là các nhà máy điện độc lập sản xuất điện; nhượng bộ phân phối theo quan hệ đối tác công-tư.	Các nhà máy sản xuất điện và các nhà máy điện độc lập được tư nhân hóa. Các nhà phân phối tư nhân được tài trợ theo giấy phép dài hạn.
Vai trò của khu vực nhà nước	Tiếp tục quyền sở hữu của hầu hết các cơ sở cung cấp điện. Trách nhiệm chính cho phát triển khu vực tài chính.	Quyền sở hữu nhà nước trong các khu vực phát điện nhạy cảm (thủy điện, hạt nhân), truyền tải, và các khu vực phân phối dịch vụ không có khả năng tồn tại.
Vai trò của cạnh tranh	Hạn chế các công ty sản xuất điện độc lập đấu thầu cho các thỏa thuận mua điện và các nhà khai thác tư nhân đấu thầu cho nhượng bộ phân phối.	Đấu thầu cạnh tranh đối với các hợp đồng điện bán buôn theo hình thức thương mại song phương hoặc đấu thầu dưới hình thức trao đổi điện.

Sự đa dạng về các nguồn lực kinh tế và thể chế giữa các nước đang phát triển khiến cho các giải pháp thiết kế sẵn theo kiểu "sách dạy nấu ăn" là không phù hợp đối với cải cách ngành điện tại các nước này. Bài học này áp dụng cho bất kể khu vực công và tư nhân được lựa chọn có vai trò trong các thỏa thuận cung cấp điện. Những cải cách dựa trên tái cấu trúc thị trường mạnh có thể phù hợp với các nước lớn có thu nhập

trung bình nhưng không khả thi đối với các nước nhỏ có thu nhập thấp. Ngược lại, những cải cách vừa phải được thiết kế cho các năng lực kinh tế và thể chế yếu kém của các nước nhỏ thu nhập thấp sẽ đem lại các kết quả cải cách thấp không thể chấp nhận được ở các nước lớn có thu nhập trung bình.

Các nước trong nhóm có thu nhập thấp hơn với hệ thống điện nhỏ thường có điều kiện khởi đầu yếu nhất cho cải cách thị trường điện của họ. Giá điện thấp hơn chi phí ở các quốc gia này, nhưng chúng ở gần mức thu hồi được chi phí ở những nước khác, làm phát sinh mối quan tâm chính trị nhạy cảm về khả năng chi trả điện của các hộ gia đình có thu nhập thấp. Tỷ lệ người dân được cấp điện thấp, chất lượng kém và thiếu hụt nguồn cung ứng điện công cộng khiến cho nhiều người tiêu dùng phải lắp máy phát điện riêng. Sự quản lý kém cỏi của các công ty điện lực nhà nước dẫn đến hiệu quả kỹ thuật và tài chính kém, sự cần thiết phải hỗ trợ tín dụng, hiệu quả vận hành rất thấp làm tăng đơn vị chi phí cung cấp, tệ nạn trộm cắp điện và tài sản tiện ích bao gồm cả tiền mặt, thiếu hiệu quả trong thu lợi nhuận từ các công ty điện lực tiện ích, và thiếu đầu tư do các công ty tiện ích (và chính phủ) không có khả năng huy động tài chính. Những nước này có xếp hạng rất thấp về tham nhũng và khả năng thanh toán nợ quốc gia.

Thiết kế giai đoạn chuyển tiếp không nên bỏ qua những lý do tài chính của việc tiến hành cải cách, bởi vì một cách tiếp cận thận trọng quá mức có nguy cơ làm chậm những lợi ích thực sự của cải cách và mất đi động lực chính trị cho cải cách. Người tiêu dùng mong đợi ở các công ty tư nhân nhiều hơn là từ doanh nghiệp nhà nước. Người tiêu dùng có thể mất kiên nhẫn nếu giá tăng ngay lập tức trong khi chất lượng dịch vụ không được cải thiện kịp thời. Khi điều này xảy ra, các cơ quan điều hành sẽ bị chỉ trích. Vì vậy, không có gì đáng ngạc nhiên khi hầu hết các nhà điều tiết, trước tình huống này, sẽ cố tìm cách để không tăng giá, đặc biệt là khi trách nhiệm theo luật định của họ không có gì khác ngoài các nguyên tắc, mục tiêu, và mục đích (Bakovic, Tenenbaum, Woolf 2003). Việc duy trì một số đặc điểm bảo hộ, chẳng hạn như các mức giá "căn bản" (lifeline rate) có thể cần thiết, mặc dù điều này có nghĩa tiếp tục trợ cấp cho các nhóm thu nhập, cũng như từ ngành công nghiệp cho người tiêu dùng cư dân.

Cách tiếp cận cải cách gia tăng dần có thể thành công bằng cách giúp các nhà cải cách tạo dựng được sự hỗ trợ cần thiết, ít nhất là về mặt lý thuyết. Cách tiếp cận này giúp các nhà cải cách tạo ra nhóm người ủng hộ ban đầu từ "những người sớm thành công", họ nhận thức được lợi ích thực sự từ cải cách tiếp theo, trong khi có thể thuyết phục những người "thua thiệt" tin rằng họ có thể đạt được một thỏa hiệp có lợi. Những người được thành công ban đầu sẽ phát triển thành một nhóm hưởng lợi từ cải cách, và cung cấp cho các chính trị gia sự tin tưởng để tiếp tục cải cách hơn nữa. Phía những người "thua thiệt" sẽ phải bắt đầu nhường lại trận địa, và mất dần những thành viên của mình cho phía thắng. Những thuận lợi về mặt lý thuyết đối với quá trình này đó là, nó cho phép chính phủ lên kế hoạch và lập trình tự tiến hành cải cách theo cách nhất quán, đảm bảo dân chủ cho việc mua vào, ngăn chặn đảo lộn chính sách, và quy tụ sự ủng hộ chính trị đối với tiến trình cải cách.

Những ưu điểm được nêu trong cách tiếp cận từng bước có thể là kém hoa mỹ hơn trên thực tế và không phù hợp với các lý thuyết về điều hành tốt, minh bạch, dân chủ và có tham vấn. Những ưu điểm này cho phép các nhà cải cách sử dụng kỹ năng và

mạng lưới để duy trì các biện pháp khuyến khích riêng của mình trong quá trình, cho phép họ có thể thiết kế các quy định và kế sách để làm tăng các nguồn lực và còn có thể thưởng công cho những người ủng hộ hay cộng tác. Hơn nữa, chúng cũng mang lại cho các chính trị gia thời gian để thuyết phục, trấn an những người phản đối cải cách; tránh hoặc trì hoãn, hoặc giải quyết các xung đột, đạt được sự thỏa hiệp trong tiến trình cải cách. Điều này cho thấy rằng, phần lớn cuộc cải cách về mặt chính trị là không thể tiếp thị bởi nó đi ngược lại lợi ích của nhóm quyền lợi, hoặc không trùng hợp với thời kỳ nắm quyền của chính trị gia, hay không giải quyết được những mối quan tâm hợp pháp. Vì vậy, việc thực hiện cải cách đôi khi phụ thuộc vào sự mập mờ, vô hình, và tuân theo con đường ít đối kháng nhất.

Giá trị tương đối của các cách tiếp cận nhanh so với cách tiếp cận từng bước trong cải cách thị trường điện vẫn chưa được xác định. Đó là do các kết quả của các phương án lựa chọn này vẫn đang được tiến hành ở các nước đang phát triển. Trong cải cách ngành điện ở các nước thuộc Mỹ Latinh, cách tiếp cận nhanh đã phát huy hiệu quả trong cải cách cơ cấu thị trường điện, nhưng hầu hết các quốc gia này sau đó đã phải xem xét lại một số khía cạnh để giải quyết những mối lo ngại về các quá trình điều tiết thị trường và các vấn đề xã hội tuân theo các thể chế yếu hoặc còn non kém. Phương pháp tiếp cận dần từng bước được áp dụng ở châu Á cho phép có thời gian để phát triển năng lực thể chế và tham vấn công khai về các đề xuất cải cách và tác động xã hội của chúng, cũng như lồng ghép các vấn đề môi trường vào các chính sách cho một thị trường điện mới. Tuy nhiên, cách tiếp cận này có thể kéo dài quá trình cải cách và duy trì văn hóa điều hành kém, cuối cùng dẫn tới sự sụp đổ do sự vận động chính trị và thái độ hoài nghi của công chúng, như kinh nghiệm cải cách ban đầu của Ấn Độ cho thấy.

Sự so sánh các phương pháp tiếp cận cải cách nhanh so với cải cách từng bước phản ánh các quan điểm về sự lãnh đạo quá trình cải cách và sự cần thiết của đồng thuận xã hội. Cách tiếp cận nhanh phản ánh quan điểm rằng, những cải cách kinh tế phải được thực hiện bằng quyền hành pháp mạnh mẽ, không bị cản trở bởi yêu cầu tham vấn hay tìm kiếm sự đồng thuận, với mục đích để chấm dứt những quyền lợi cá nhân cản trở tiến trình cải cách. Từ quan điểm này, mặc dù cải cách có thể là phù hợp đối với xã hội về tổng thể, thế nhưng sự thiên cận của một bộ phận công chúng và tính bất hợp lý tập thể có thể cản trở cải cách. Tuy nhiên, cách tiếp cận độc đoán này, ngay cả khi phù hợp với kinh tế học, vẫn có thể gây ra hoàn cảnh chính trị không mong muốn bằng cách làm xói mòn các thể chế dân chủ. Cách tiếp cận dần từng bước phản ánh quan điểm ngược lại về tầm quan trọng trung tâm của việc xây dựng một sự đồng thuận xã hội xung quanh cải cách. Sự đồng thuận này đòi hỏi phải tham vấn để cải thiện chính sách và hướng vào những mối quan tâm của người dân nói chung, để tăng khả năng tiếp tục hỗ trợ của công chúng cho chương trình cải cách và hỗ trợ các thể chế dân chủ. Sự khác biệt giữa hai cách tiếp cận này bị lu mờ phần nào bởi nhận định rằng, khi khởi xướng một cải cách có thể cần đến một công ty và một tổ chức điều hành độc lập, tương đối tự do toàn quyền, còn giai đoạn củng cố cải cách có thể dựa vào việc tạo dựng sự đồng thuận.

Lộ trình cải cách

Lộ trình là một thành phần quan trọng của quá trình cải cách. Nó cho thấy các vấn đề cải cách chiến lược và chiến thuật quan trọng sẽ được xử lý ra sao theo chiến lược cải cách mạch lạc. Nó cho thấy môi trường kinh doanh theo định hướng thương mại sẽ

được phát triển như thế nào và các mục tiêu cải cách sẽ đạt được như thế nào. Lộ trình đặt ra trình tự cải cách và chỉ ra quá trình thay đổi trong điều hành, bằng tái cấu trúc thể chế, luật pháp, ngành công nghiệp và những quy định thị trường trong cung cấp điện. Lộ trình cũng phản ánh cải cách cái gì, khi nào và thực hiện như thế nào; ai sẽ thực hiện những nhiệm vụ gì và các chi phí đáng kể của cải cách sẽ được đảm bảo như thế nào. Dĩ nhiên, mỗi cải cách có một lộ trình riêng. Nó có thể có nhiều hình thức tùy thuộc vào những quy định thể chế đối với cải cách.

Lộ trình cần được điều chỉnh trong quá trình thực hiện cải cách để đáp ứng với những diễn biến bất thường. Các ví dụ về diễn biến như vậy sau đây cần được tính đến:

- Sự phản đối mạnh và dai dẳng không được lường trước từ phía bộ phận lao động thuộc các công ty điện lực liên quan đến các điều kiện việc làm mới khiến họ phải chịu trách nhiệm về hiệu quả công việc.

- Thất bại trong quá trình điều tiết để đạt được các kết quả như kỳ vọng, do sự can thiệp chính trị vào sắp xếp biểu giá, các cơ quan điều tiết phải chịu sự can thiệp chính trị, hoặc chính phủ huỷ bỏ các quyết định điều tiết bằng cách cung cấp các khoản trợ cấp bổ sung thay cho tăng giá, có hiệu lực trong việc trì hoãn các quyết định khó khăn vốn cần thiết đối với sự tham gia của khu vực tư nhân và thương mại hóa.

- Không thực hiện nguyên tắc ngân sách ở cấp công ty điện lực, điều này làm xói mòn các khuyến khích thương mại hóa.

- Khó khăn trong việc thu hồi lại các chi phí do vận hành kém hiệu quả (thường là những thất thoát lớn về kỹ thuật và thương mại) kết quả của các mệnh lệnh áp đặt biểu giá.

- Những gián đoạn nghiêm trọng không lường trước trong cung cấp điện, chẳng hạn như hạn hán trong một hệ thống mà thủy điện chiếm ưu thế (như ở Cameroon ba năm sau khi tư nhân hóa các cơ sở điện) hoặc bão lớn làm tàn phá mạng lưới (như trong trường hợp của Orissa ngay sau khi tư nhân hóa các công ty phân phối).

- Sự thay đổi trong chính phủ có thể gây trì hoãn các giai đoạn cải cách quan trọng hoặc thậm chí có thể yêu cầu những thay đổi đáng kể đối với thành tố cải cách quan trọng.

Kết luận

Tại nhiều nước đang phát triển, đặc biệt là các nước thuộc châu Á, Trung Đông, và châu Phi, cải cách ngành điện được bắt đầu bằng tái cấu trúc thị trường, mà trước đó bị chi phối bởi một công ty điện lực quốc gia thuộc sở hữu nhà nước với một dây chuyền cung ứng độc quyền, hợp nhất dọc bao gồm các phân khúc từ phát điện, truyền tải đến phân phối và dịch vụ khách hàng. Lý do căn bản để duy trì cấu trúc này đó là nhằm giảm thiểu các chi phí điều phối các chức năng cung ứng và huy động tài chính cho phát triển hệ thống. Tuy nhiên, nguồn cung cấp điện đã mở rộng quy mô đến mức các nhu cầu về tài chính và quản lý ngành đã vượt quá khả năng của các tổ chức nhà nước. Vì vậy kể từ những năm 1980, ngành công nghiệp điện lực trên thế giới đã trải qua một sự thay đổi đáng kể trong các chính sách công, quan điểm của công chúng và cả môi trường thể chế. Làn sóng hiện nay hướng tới phá vỡ độc quyền và thu hút sự tham gia của khu vực tư nhân, và điều quan trọng kèm theo đó là hoàn thiện các công cụ điều tiết và cạnh tranh.

Cải cách ngành điện được thiết kế theo kiểu áp dụng cạnh tranh ở những nơi được cho khả thi, đó là ở phân khúc sản xuất ngược hướng (upstream) và các chức năng cung ứng xuôi hướng (downstream) trong cơ cấu của ngành điện, và sử dụng điều tiết kinh tế trên các thị trường điện bán buôn và bán lẻ để thúc đẩy cạnh tranh và bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng. Cạnh tranh được áp dụng đối với các thị trường điện nhằm đạt được sự giảm giá điện và cải tiến các dịch vụ. Thị trường điện cạnh tranh buộc các nhà cung cấp dịch vụ và nhà cung cấp điện cần phải năng động, đây là điều cần thiết để đạt được những lợi ích cho người tiêu dùng điện và cho cả nền kinh tế.

Từ kinh nghiệm thực hiện cải cách thị trường điện tại các nước đang phát triển, một số bài học sau đây có thể được dùng làm chỉ dẫn cho các nước đang phát triển quyết định áp dụng cạnh tranh trên thị trường điện trong nước mình:

- Các thị trường giao ngay chào giá theo quy luật cung cầu (price-based) là quá rủi ro đối với những hệ thống điện quy mô vừa và nhỏ, bởi vì những hệ thống này thiếu các nhà thầu đủ mạnh để duy trì cạnh tranh hiệu quả.
- Các thị trường giao ngay chào giá theo chi phí (cost-based), như đã được phát triển tại châu Mỹ Latinh, là phương án lựa chọn đơn giản và ít rủi ro hơn, có thể mang lại lợi ích cạnh tranh cho các hệ thống điện cỡ vừa.
- Hầu hết các quốc gia đang phát triển nên bắt đầu bằng những hình thức cạnh tranh hạn chế để tiến dần đến cạnh tranh bán buôn, khi ngành điện có đủ năng lực để quản lý cạnh tranh mà không dẫn đến hình thành quyền lực thị trường không thể kiểm soát. Việc thành lập các thị trường giao ngay theo giá hỏi mua (bid-based) thường không phải là ưu tiên hàng đầu.
- Buôn bán song phương giữa nhiều người bán và nhiều người mua thay thế cho thị trường điện bán buôn toàn phần, nhưng chỉ nên áp dụng khi các nhà phân phối là những người mua đáng tin cậy.
- Có thể cân nhắc mô hình tạm thời một người mua duy nhất - nhưng không phải là công ty được độc quyền hợp pháp - để áp dụng trong các tình huống khi thương mại song phương hay các thị trường giao ngay cần có một khoảng thời gian đáng kể để phát triển các công ty mua và bán điện độc lập có khả năng trụ vững.
- Cạnh tranh bán lẻ toàn phần nên thực hiện sau cùng. Những quốc gia nào chưa hoàn thành điện khí hóa đến các hộ gia đình nên tập trung vào khuyến khích cạnh tranh để phục vụ những hộ chưa có cơ hội tiếp cận, thay vì tập trung vào cạnh tranh bán lẻ để phục vụ cho những người đã được kết nối.

Cải cách thể chế là thành phần then chốt trong chính sách cải cách thị trường điện. Những điều chỉnh quy định thể chế có tác động mạnh đến chất lượng và tính hiệu lực của luật pháp, và đặc biệt có tác động trong việc hình thành các động cơ khích lệ và kỳ vọng của các công ty, nhà đầu tư và người tiêu dùng. Cải cách thị trường điện yêu cầu thành lập các cơ quan điều tiết độc lập, thực hiện các chức năng và nhiệm vụ mới như đảm bảo sự tiếp cận mở, công bằng tới mạng lưới cung cấp điện, bảo vệ quyền của người tiêu dùng có thể lựa chọn các nhà cung ứng của mình, và thực thi luật chống độc quyền. Kinh nghiệm chuyên môn và các phương tiện để thực hiện các nhiệm vụ này nói chung đã thay đổi so với trước đây. Các thị trường điện cải cách yêu cầu các cơ quan điều tiết cần thực hiện các nhiệm vụ của mình một cách công bằng, không có sự phân biệt đối xử giữa các bên tham gia thị trường. Các nhà điều tiết cần độc lập với các bên tham gia và các hoạt động điều tiết được thực hiện càng minh bạch càng tốt.

Khung thể chế đối với ngành công nghiệp điện cần thay đổi để đáp ứng các thách thức nảy sinh. Tại hầu hết các nước OECD có nhiều tổ chức cùng chia sẻ chức năng quản lý đối với ngành điện. Có ba tổ chức thường đảm nhiệm đó là các bộ chủ quản, cơ quan điều tiết độc lập (trong một chừng mực nào đó) với bộ chủ quản, và cơ quan quản lý cạnh tranh. Tại các nước liên bang, các tổ chức này có thể tồn tại cả ở cấp liên bang và cấp bang. Trong thập kỷ gần đây, nhiều quốc gia trên thế giới đã thành lập các cơ quan điều tiết mới để giám sát các ngành công nghiệp mạng lưới như điện năng, cung cấp khí đốt và viễn thông theo cách độc lập hoặc cùng phối hợp với nhau. Bộ chủ quản có thể chuyên sâu vào các vấn đề năng lượng, hoặc có thể chịu trách nhiệm rộng hơn về chính sách công nghiệp tổng thể hay chính sách kinh tế tổng thể. Việc cùng tồn tại các cơ quan điều tiết và cơ quan có thẩm quyền quản lý ngành điện làm nảy sinh một số vấn đề như:

- Quyền tự chủ và tính độc lập của mỗi tổ chức;
- Sự phân công trách nhiệm (có khả năng chồng chéo) cho mỗi tổ chức;
- Hình thành các cơ chế phối hợp giữa các tổ chức;
- Sự điều hành và quản lý trong từng tổ chức (vấn đề đặt ra về trách nhiệm và quyền hạn được trao cho các đồng sự trong một tổ chức so với tổ chức điều tiết chỉ có một người duy nhất).

Có ba cách tiếp cận thể chế chủ yếu trong điều tiết ngành điện lực, đó là:

- Các cơ quan điều tiết độc lập tách biệt khỏi bộ chủ quản, như đã được thực hiện ở các nước Australia, Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Pháp, Aixolen, Italia, Bồ Đào Nha, Thụy Điển, Anh, và Mỹ. Các cơ quan này thường bao quát cả điện và khí đốt, chịu trách nhiệm điều tiết mạng lưới, chịu sự chỉ đạo bởi một ban điều hành, và hoạt động dựa trên cơ sở tham vấn công khai và các thủ tục khác nhằm củng cố tính minh bạch.
- Tại một nhóm nước khác, các bộ chủ quản chịu trách nhiệm điều tiết một cách trực tiếp. Đó là cách tiếp cận được thực hiện ở các nước Áo, Bỉ, Cộng hòa Sec, Hy Lạp, Nhật Bản, Luxembourg, Niu Zilan, Tây Ban Nha, Thụy Sĩ, Tây Ban Nha và Thổ Nhĩ Kỳ. Vai trò quản lý thực sự của các bộ phụ thuộc chủ yếu vào khuôn khổ điều tiết.
- Cách tiếp cận thứ ba đó là thành lập các cơ quan điều tiết thuộc bộ. Các cơ quan này trực thuộc bộ chủ quản, nhưng được thiết kế để hoạt động theo cách tự chủ trong điều hành sự vụ hàng ngày. Phạm vi hoạt động của họ tương tự như của các tổ chức độc lập. Cách tiếp cận này được áp dụng tại các nước như Hungary, Hà Lan, Na-uy.

Những thay đổi ở các tổ chức điều tiết ngành điện lực đang mang lại sự minh bạch và tính độc lập gia tăng nhưng cũng tạo nên tính phức tạp. Các chính phủ cần bảo đảm rằng chính sách của các cơ quan điều tiết khác nhau cần nhất quán với nhau và phản ánh cách tiếp cận tổng thể của chính phủ nhằm làm giảm thiểu chi phí điều chỉnh cho các bên liên quan.

Các yêu cầu điều tiết thay đổi nhanh chóng khi cạnh tranh phát triển trên thị trường điện. Cung ứng điện ngày càng trở nên mang tính xuyên biên giới quốc gia và khung thể chế cần được rà soát theo định kỳ để phản ánh những xu thế thay đổi đó. Nên theo sát kinh nghiệm của các nước khác và khi có thể nên thiết lập chuẩn mực về các cơ quan điều tiết, điều này có ý nghĩa quan trọng trong việc giải quyết các vấn đề vẫn còn đề ngỏ. Đó là các vấn đề về sự cần thiết độc lập chính trị của các cơ quan điều tiết, xác định quyền lực pháp lý và các chức năng của các cơ quan điều tiết, và thúc đẩy sự phối hợp giữa các cơ quan này với các tổ chức khác.

Trình tự cải cách có ý nghĩa quyết định đối với tính bền vững dài hạn của cải cách. Thứ nhất, khung pháp lý và thể chế cần được thiết lập trước khi tiến hành tư nhân hóa các công ty cung cấp điện tái cơ cấu. Thứ hai, tái cấu trúc cơ bản cần thực hiện trước khi thiết lập quyền sở hữu tư nhân nhằm tránh các vấn đề tài sản bị đìu giá. Thứ ba, quy mô áp dụng cạnh tranh đối với thị trường điện bán buôn cần kết hợp với cải cách cơ cấu ban đầu đối với thị trường điện, không nên chỉ dựa vào các can thiệp luật pháp sau này để nhằm làm giảm quyền lực thị trường của các công ty phát điện lớn nhất. Thứ tư, các công ty tiện ích đương nhiệm (incumbent utility) không nên ký kết nhiều hợp đồng bao tiêu dài hạn với các IPP trước khi tái cấu trúc và khung pháp lý về thị trường điện tự do hóa được thiết lập. Thứ năm, ở những nơi mà việc thu cước từ người tiêu dùng điện không đạt bằng mức thu nhập mà một công ty tiện ích đương nhiệm có thể thực hiện, tình trạng đang tồn tại ở nhiều nước đang phát triển, thì ưu tiên của chiến lược tư nhân hóa sẽ là nâng cao hiệu quả này bằng cách tư nhân hóa các chức năng phân phối và cung ứng trước tiên. Điều này sẽ giúp thu hút các công ty tham gia đấu thầu tiềm năng đầu tư vào các phương tiện phát điện, bằng cách đảm bảo rằng các nhà phân phối và cung ứng sẽ trở thành những người mua đáng tin cậy, có khả năng chi trả cho các nhà phát điện.

Điều tiết kinh tế đối với thị trường điện được áp dụng một cách minh bạch bởi một cơ quan hoạt động độc lập, không chịu tác động bởi chính phủ, các nhà cung ứng hay người tiêu dùng. Trên thị trường bán buôn, sự chú trọng của điều tiết nên tập trung vào việc ngăn chặn lạm dụng quyền lực thị trường chống cạnh tranh. Trên thị trường điện bán lẻ sự chú trọng nên tập trung vào các quy định nhằm làm cân đối lợi ích của các nhà cung ứng với lợi ích của các khách hàng bắt buộc của họ.

Tại các nước đang phát triển, các nhà đầu tư và vận hành tư nhân được kỳ vọng sẽ mang đến các nguồn lực tài chính và các kinh nghiệm quản lý và kỹ thuật chuyên môn cần thiết, có tác dụng chỉnh đốn lại trình độ vẫn còn thấp trong cung ứng điện năng bởi các công ty điện lực thuộc sở hữu nhà nước.

Một chương trình cải cách thị trường điện trọn vẹn trải qua bốn giai đoạn chính gồm: (a) chính phủ thành lập và thông qua chính sách cải cách ngành điện, cung cấp những hướng dẫn rõ ràng về chương trình cải cách và một sự cam kết mạnh mẽ về chính trị nhằm duy trì tiến trình cải cách, tiếp theo ban hành luật pháp cần thiết để thực hiện chính sách này; (b) phát triển một khuôn khổ pháp lý minh bạch về thị trường điện; (c) phân tách cấu trúc hợp nhất trong cung ứng điện và thành lập một thị trường trong đó điện năng được trao đổi theo cách ngang bằng và vô tư; (d) khước từ quyền sở hữu nhà nước ít nhất là ở hầu hết các phân khúc thị trường phát điện và phân phối.

Trung tâm Xử lý và Phân tích Thông tin

Phụ lục 1: Hiện trạng cải cách ngành công nghiệp điện tại các quốc gia trên thế giới

Tên khu vực/nước	Cấu trúc thị trường					Sở hữu/tham gia tư nhân			Luật pháp/điều tiết	
	Độc quyền	Một người mua chưa phân tách	Một người mua đã phân tách	Cạnh tranh bán buôn	Cạnh tranh bán lẻ	Phát điện	Truyền tải	Phân phối	Sự tương hợp của luật pháp	Cơ quan điều tiết độc lập
<i>Đông Á và Thái Bình Dương</i>										
Campuchia		x				Prt	Pub	Prt	No	Yes
Trung Quốc		x				Prt	Pub	Pub	Yes	No
IndonCNDLa						Prt	Pub	Pub	No	No
Hàn Quốc	x					Pub	Pub	Pub	No	No
Lào		x				Prt	Pub	Pub	Yes	No
Malaysia			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
Mongolia	x					Pub	Pub	Pub	No	Yes
Myanmar	x					Pub	Pub	Pub	No	No
Papua New Guinea	x					Prt	Pub	Pub	No	No
Philippines			x			Prt	Pub	Prt	Yes	Yes
Thái Lan		x				Prt	Pub	Pub	No	Yes
Việt Nam		x				Prt	Pub	Pub	No	No
<i>Đông Âu và Trung Á</i>										
Albania			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
Armenia		x				Prt	Pub	Priv	Yes	Yes
Azerbaijan	x					Pub	Pub	Priv	No	Yes
Belarus	x					Pub	Pub	Pub	No	No
BosniaandHerzegovina		x				Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
Bulgaria			x			Prt	Pub	Priv	Yes	Yes
Croatia			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
CzechRepublic				x		Prt	Prt	Prt	Yes	Yes
Estonia				x		Prt	Prt	Prt	Yes	Yes
Georgia				x		Prt	Pub	Prt	Yes	Yes
Hungary			x			Priv	Pub	Priv	Yes	Yes
Kazakhstan				x		Priv	Pub	Prt	Yes	Yes
KyrgyzRepublic	x					Pub	Pub	Pub	No	Yes
Latvia			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
Lithuania			x			Prt	Prt	Prt	No	Yes
Macedonia,FYR	x					Pub	Pub	Pub		Yes
Moldova			x			Pub	Pub	Prt	No	Yes
Poland				x		Priv	Pub	Prt	Yes	Yes
Romania				x		Prt	Pub	Prt	Yes	Yes
RussianFederation				x		Prt	Prt	Prt	Yes	Yes
Serbia and Montenegro			x			Pub	Pub	Pub		Yes
SlovakRepublic			x			Pub	Pub	Prt	Yes	Yes
Tajikistan	x					Pub	Pub	Pub	No	No
Turkey			x			Prt	Pub	Prt	Yes	Yes
Turkmenistan	x					Pub	Pub	Pub	No	No
Ukraine				x		Prt	Pub	Priv	Yes	Yes

Uzbekistan	x					Pub	Pub	Pub	No	No
<i>Mỹ La tinh và vùng Caribê</i>										
Argentina				x		Priv	Priv	Priv	Yes	Yes
Bolivia				x		Prt	Prt	Prt	Yes	Yes
Brazil				x		Priv	Priv	Priv	No	Yes
Chile				x		Priv	Priv	Priv	Yes	Yes
Colombia				x		Prt	Prt	Prt	Yes	Yes
CostaRica		x				Prt	Pub	Pub	No	Yes
Cuba		x				Prt	Pub	Pub	Yes	No
DominicanRepublic			x			Prt	Pub	Prt	No	Yes
Ecuador			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
ElSalvador				x		Prt	Pub	Priv	Yes	Yes
Guatemala				x		Priv	Pub	Priv	Yes	Yes
Haiti	x					Mgmt	Mgmt	Mgmt		No
Honduras			x			Prt	Pub	Pub	Yes	No
Jamaica		x				Priv	Priv	Priv	Yes	Yes
Mexico		x				Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
Nicaragua				x		Prt	Pub	Prt	Yes	Yes
Panama				x		Priv	Pub	Priv	Yes	Yes
Paraguay	x					Pub	Pub	Pub	No	No
Peru				x		Priv	Priv	Priv	Yes	Yes
Trinidad and Tobago		x				Priv	Pub	Pub		Yes
Uruguay		x				Prt	Pub	Pub		Yes
Venezuela		x				Prt	Pub	Prt		Yes
<i>Trung Đông và Bắc Phi</i>										
Algeria		x				Prt	Pub	Pub	No	Yes
Egypt, ArabRep.			x			Prt	Pub	Pub	No	No
Iran, IslamicRep.		x				Prt	Pub	Pub		No
Iraq	x					Pub	Pub	Pub		No
Jordan	x					Pub	Pub	Prt		Yes
Lebanon	x					Pub	Pub	Pub		No
Libya	x					Pub	Pub	Pub		No
Morocco		x				Prt	Pub	Prt	No	No
Oman			x			Prt	Prt	Prt	No	No
Saudi Arabia		x				Prt	Prt	Prt		
Syrian Arab Republic	x					Pub	Pub	Pub		No
Tunisia		x				Prt	Pub	Pub	No	No
Yemen, Rep.	x					Prt	Pub	Pub		No
<i>Nam Á</i>										
Afghanistan	x					Pub	Pub	Pub		No
Bangladesh			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
India		x				Prt	Pub	Prt	~Yes	~Yes
Nepal		x				Prt	Pub	Pub	No	No
Pakistan			x			Prt	Pub	Prt	Yes	Yes
Sri Lanka		x				Prt	Pub	Pub	No	No
<i>Châu Phi cận Sahara</i>										
Angola		x				Prt	Pub	Prt		No
Benin	x					Pub	Pub	Pub		No
Botswana	x					Pub	Pub	Pub		
Burkina Faso		x				Prt	Pub	Pub	No	No
Burundi	x					Pub	Pub	Pub		No

Cameroon	x					Priv	Priv	Priv	No	Yes
Central African Republic	x					Pub	Pub	Pub		No
Chad	x					Mgmt	Mgmt	Mgmt	No	No
Congo, Dem. Rep.	x					Pub	Pub	Pub		
Congo, Rep.	x					Pub	Pub	Pub		No
Coted'Ivoire		x				Priv	Priv	Priv	No	Yes
Eritrea	x					Pub	Pub	Pub		No
Ethiopia		x				Prt	Pub	Pub		
Gabon	x					Priv	Priv	Priv	Yes	No
Gambia, The	x					Pub	Pub	Pub		No
Ghana		x				Prt	Pub	Pub	No	No
Guinea	x					Pub	Prt	Prt	No	No
Guinea-Bissau	x					Pub	Pub	Pub	No	No
Kenya			x			Prt	Pub	Pub	Yes	Yes
Lesotho	x					Mgmt	Mgmt	Mgmt	No	No
Liberia	x					Pub	Pub	Pub		No
Madagascar	x					Mgmt	Mgmt	Mgmt		No
Malawi	x					Pub	Pub	Pub		No
Mali	x					Prt	Prt	Prt	Yes	Yes
Mauritania	x					Pub	Pub	Pub	Yes	
Mauritius		x				Prt	Pub	Pub	No	No
Mozambique		x				Prt	Pub	Prt		Yes
Namibia		x				Pub	Pub	Mgmt		Yes
Niger	x					Prt	Prt	Prt		Yes
Nigeria		x				Prt	Pub	Pub	No	Yes
Rwanda	x					Mgmt	Mgmt	Mgmt		
Senegal		x				Pub	Pub	Pub	Yes	Yes
Sierra Leone	x					Pub	Pub	Pub		No
Somalia	x					Pub	Pub	Pub		
South Africa		x				Prt	Pub	Pub		Yes
Sudan	x					Pub	Pub	Pub		No
Swaziland	x					Pub	Pub	Pub		No
Tanzania		x				Prt	Mgmt	Mgmt	Yes	Yes
Togo	x					Priv	Priv	Priv		
Uganda			x			Priv	Pub	Priv	Yes	Yes
Zambia	x					Pub	Prt	Prt	No	Yes
Zimbabwe		x				Prt	Pub	Pub	No	No

Nguồn: ABS (2006), Estache & Goicoecia (2005).

Ghi chú:

- (x) - Chỉ dạng cấu trúc thị trường
- (Pub) - Sở hữu nhà nước
- (Prt) - Sở hữu tư nhân một phần
- (Priv) - Sở hữu tư nhân chiếm ưu thế
- (Mgmt) - Quản lý tư nhân/ Sở hữu nhà nước
- (Yes) - Có luật pháp/điều tiết
- (No) - Không có luật pháp/điều tiết

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. R. W. Bacon and J. Besant-Jones. **GLOBAL ELECTRIC POWER REFORM, PRIVATIZATION AND LIBERALIZATION OF THE ELECTRIC POWER INDUSTRY IN DEVELOPING COUNTRIES.** Annual. Rev. Energy Environ. 2001. 26:331-359
2. John E. Besant-Jones. **Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?** ENE RGY AND MINING SECTOR BOARD DISCUSSION PAPER. PAPER NO.19, 9/2006.
3. Per Ljung. **Energy sector reform: strategies for growth, equity and sustainability.** Sida Studies No. 20. Published by Sida, 2007.
4. IEA. **ENERGY MARKET REFORM: REGULATORY INSTITUTIONS IN LIBERALISED ELECTRICITY MARKETS.** OECD/IEA, 2001.
5. Dr M S R Murty. **Restructuring of Electrical Power Systems.** 11/1999.
6. **WILLIAM W. HOGAN. A COMPETITIVE ELECTRICITY MARKET MODEL.** Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts 02138. 9/1993
7. John E. Besant-Jones. **Infrastructure in East Asia and the Pacific - The Way Forward: Lessons from Experience of Power Sector Reform.** Background Paper. 11/2004.
8. Eric Martinot. **Power sector restructuring and environment: Trends, policies, and GEF experience.** Global Environment Facility, Washington, DC. 5/2002.
9. Paul L. Joskow. **DEREGULATION AND REGULATORY REFORM IN THE U.S. ELECTRIC POWER SECTOR. REVISED DISCUSSION DRAFT.** MIT, 2/2000.
10. William W. Hogan. **Electricity Market Structure and Infrastructure.** Conference on Acting in Time on Energy Policy, Harvard University, September 18-19, 2008.
11. Njeri Wamukonya. **Electricity reform: social and environmental challenges.** UNEP, 2003
12. Navroz K. Dubash. **EarthTrends Featured Topic: The Power of Choice: Governance and Outcomes in Electricity Sector Reforms.** Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform. 6/2003.
13. Nguyễn Xuân Thành. **CÔNG TY CỔ PHẦN MUA BÁN ĐIỆN. CHƯƠNG TRÌNH GIẢNG DẠY KINH TẾ FULBRIGHT.** 7/2007.