



AUS4REFORM PROGRAM

BÁO CÁO
NGHIÊN CỨU CẢI CÁCH ĐỘ QUYỀN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC
NGÀNH CÔNG NGHIỆP MẠNG LƯỚI Ở VIỆT NAM

Hà Nội, 2018

LỜI NÓI ĐẦU

Trải qua hơn 30 năm đổi mới, kinh tế Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, đặt nền tảng cho một nền kinh tế thị trường cạnh tranh và năng động. Cùng với sự phát triển mạnh mẽ của khu vực kinh tế tư nhân là việc thu hẹp quy mô, phạm vi tham gia của nhà nước vào các hoạt động kinh tế, tạo không gian cho các thành phần kinh tế tham gia hoạt động, sáng tạo và cạnh tranh. Lĩnh vực độc quyền nhà nước cũng được thu hẹp theo hướng tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực có tính độc quyền tự nhiên, đảm bảo lợi ích công cộng, v.v...

Trước đây, nhà nước độc quyền hoàn toàn các ngành công nghiệp mạng lưới và trao cho doanh nghiệp nhà nước thực hiện. Cùng với quá trình đổi mới nền kinh tế, cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới cũng được thực hiện, trong một số ngành, sự tham gia của khu vực kinh tế ngoài nhà nước đã tăng đáng kể, mức độ cạnh tranh thị trường ngành đã được cải thiện như viễn thông, hàng không. Tuy nhiên, đối với một số ngành, mặc dù đã có nhiều cơ chế, chính sách được ban hành song cải cách độc quyền mới đi những bước đầu và còn nhiều vấn đề đặt ra, đặc biệt trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế và cuộc cách mạng công nghiệp 4.0.

Báo cáo này nghiên cứu cải cách độc quyền nhà nước trong một số ngành công nghiệp mạng lưới (điện, đường sắt, hàng không và viễn thông) nhằm cung cấp những bằng chứng cho thấy nhu cầu cải cách hơn nữa các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam để giảm độc quyền, thúc đẩy cạnh tranh thị trường; đóng góp vào những thảo luận về độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới và đề xuất các kiến nghị chính sách cải cách, thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng, tăng cường minh bạch trong độc quyền nhà nước, giám sát, hạn chế và xóa bỏ độc quyền kinh doanh.

Nhân dịp này, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương xin trân trọng cảm ơn Chương trình Australia Hỗ trợ cải cách

kinh tế (Aus4Reform) đã tài trợ cho Báo cáo. Chúng tôi cũng chân thành cảm ơn ông Raymond Mallon, Cố vấn của Chương trình Aus4Reform, đã đóng góp những bình luận, ý kiến quý báu và thiết thực để hoàn thiện Báo cáo.

Báo cáo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương và nhóm tư vấn của Chương trình Aus4Reform thực hiện. Nhóm soạn thảo do Tiến sĩ Nguyễn Đình Cung chủ trì, với sự tham gia của Tiến sĩ Nguyễn Thị Luyến, Tiến sĩ Trần Thị Thu Hương, Thạc sĩ Trần Trung Hiếu, Thạc sĩ Lê Minh Ngọc, Lê Phương Nam, Đỗ Thị Lê Mai, Ngô Bảo Ngọc, Thạc sĩ Đỗ Trọng Hưng. Các tư vấn đóng góp báo cáo chuyên đề gồm Trần Xuân Lịch, Vũ Quốc Bình và Trần Hữu Hân.

Mọi thiếu sót cũng như quan điểm, ý kiến trình bày trong Báo cáo là của nhóm soạn thảo, không phải của cơ quan tài trợ hay của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương.

Viện trưởng Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
Giám đốc Quốc gia Chương trình Aus4Reform

TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG

MỤC LỤC

DANH MỤC CÁC HỘP, HÌNH, BẢNG	6
DANH MỤC CÁC TỪ VIẾT TẮT	8
NỘI DUNG TÓM TẮT	9
DẪN NHẬP	14
PHẦN 1. KHUNG CẢI CÁCH ĐỘC QUYỀN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC NGÀNH CÔNG NGHIỆP MẠNG LƯỚI VIỆT NAM	17
1.1. Những vấn đề cơ bản về độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp mạng lưới và nhu cầu cải cách	17
1.2. Tổng quan cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới Việt Nam	27
PHẦN 2: NGHIÊN CỨU NGÀNH ĐIỆN	39
2.1. Tổng quan ngành công nghiệp điện	39
2.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp điện	47
2.3. Một số đề xuất tiếp tục cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện	62
PHẦN 3. NGHIÊN CỨU NGÀNH ĐƯỜNG SẮT	67
3.1. Tổng quan ngành đường sắt	67
3.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt	72
3.4. Đề xuất tiếp tục cải cách độc quyền trong ngành đường sắt	80
PHẦN 4. NGHIÊN CỨU NGÀNH HÀNG KHÔNG	82
4.1. Tổng quan về ngành hàng không	82
4.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành hàng không	86
4.3. Đề xuất tiếp tục cải cách độc quyền trong ngành hàng không	93
PHẦN 5. NGHIÊN CỨU NGÀNH VIỄN THÔNG	95
5.1. Tổng quan ngành viễn thông	95
5.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành viễn thông	96

5.3. Một số đề xuất cải cách độc quyền nhà nước trong thời gian tới	105
PHẦN 6. MỘT SỐ NHẬN XÉT VÀ KIẾN NGHỊ CHUNG	107
6.1. Một số nhận xét chung	107
6.2. Một số kiến nghị chung	108
TÀI LIỆU THAM KHẢO	111

DANH MỤC CÁC HỘP, HÌNH, BẢNG

DANH MỤC CÁC HỘP

Hộp 1: Cơ cấu tổ chức ngành điện	44
Hộp 2: Xu hướng cải cách ngành công nghiệp điện	48
Hộp 3: Chia tách các khâu trong ngành điện ở Cộng hòa Liên bang Đức	49

DANH MỤC CÁC HÌNH

Hình 1: Các nguyên tắc quản trị của cơ quan điều tiết	25
Hình 2: Mô hình Ngành điện Việt Nam	39
Hình 3: Cơ cấu tổ chức ngành điện	43
Hình 4: Khả năng cạnh tranh của ngành điện	51
Hình 5: Lộ trình cải cách ngành điện theo Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg	53
Hình 6: Cơ cấu phát điện theo sở hữu tính đến 31/12/2016	58
Hình 7: Cơ cấu ngành điện	61
Hình 8: Giá bán lẻ điện bình quân (đồng/kWh)	62
Hình 9: Cơ cấu vận tải hành khách theo ngành vận tải (1995-2016)	86
Hình 10: Thị phần nội địa các hãng hàng không tại Việt Nam	90
Hình 11: Thị trường nội địa các hãng hàng không Việt Nam	92
Hình 12: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ điện thoại cố định mặt đất	103
Hình 13: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ điện thoại di động mặt đất	103
Hình 14: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng cố định mặt đất	103
Hình 15: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng di động mặt đất phát sinh lưu lượng thoại, tin nhắn, dữ liệu (3G)	104
Hình 16: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ di động mặt đất phát sinh lưu lượng thoại, tin nhắn, dữ liệu (2G và 3G)	104
Hình 17: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp	

dịch vụ băng rộng cố định và di động mặt đất	104
--	-----

DANH MỤC CÁC BẢNG

Bảng 1: Quy định về tỷ lệ vốn điều lệ nhà nước trong doanh nghiệp hoạt động trong các ngành công nghiệp mạng	30
Bảng 2: Danh mục doanh nghiệp duy trì vốn nhà nước đến 2020 theo Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg (liên quan đến các ngành công nghiệp mạng lưới)	34
Bảng 3: Cơ cấu nguồn điện theo chủ sở hữu	40
Bảng 4: Cơ cấu phát điện theo nguồn tại thời điểm 31/12/2016	41
Bảng 5: Mạng phân phối điện tính đến thời điểm 31/12/2016	42
Bảng 6: Cơ cấu doanh nghiệp trong Tập đoàn Điện lực Việt Nam	60
Bảng 7: Doanh nghiệp trong Tổng công ty Đường sắt Việt Nam	69
Bảng 8: Thị phần vận tải đường sắt	73
Bảng 9: Doanh thu đường sắt (2010-2017)	73
Bảng 10: Sản lượng và lượng luân chuyển đường sắt	74
Bảng 11: Tỷ lệ vốn điều lệ của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam tại doanh nghiệp	78
Bảng 12: Sản lượng và lượng luân chuyển hàng không	85
Bảng 13: Số lượng doanh nghiệp viễn thông, internet	96

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Từ viết tắt	Từ đầy đủ
ACV	Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam
ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
BGTVT	Bộ Giao thông Vận tải
CP	Chính phủ
CR	Chỉ số tập trung
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
EPTC	Công ty mua bán điện
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam
EVNNPT	Tổng công ty Truyền tải Điện quốc gia
FTA	Hiệp định thương mại tự do
ICT	Công nghệ thông tin và truyền thông
IPP	Nhà máy điện độc lập
Mobifone	Tổng công ty Viễn thông Mobifone
NSNN	Ngân sách nhà nước
OECD	Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế
PVN	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam
QĐ	Quyết định
TKV	Tập đoàn Công nghiệp Than Khoáng sản
Việt Nam	
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TTg	Thủ tướng Chính phủ
TW	Trung ương
Viettel	Tập đoàn Viễn thông quân đội
VNPT	Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam

NỘI DUNG TÓM TẮT

1. Các ngành công nghiệp mạng lưới ("*network industries*") là những ngành chuyên chở, truyền tải con người, hàng hóa hoặc thông tin từ một điểm tới các điểm khác thông qua một mạng vật chất nhất định. Các mạng này gồm mạng giao thông, mạng thông tin và các mạng sản phẩm thiết yếu. Về cơ bản, các ngành công nghiệp mạng lưới gồm các hoạt động thượng nguồn ("*upstream activities*"), các hoạt động hạ tầng mạng (gồm các hoạt động xây dựng, duy trì và vận hành mạng vật chất); và các hoạt động hạ nguồn ("*downstream activities*") liên quan đến việc phân phối các sản phẩm, dịch vụ của ngành công nghiệp mạng lưới tới người tiêu dùng cuối cùng.

2. Nhìn từ khía cạnh kinh tế, các ngành công nghiệp mạng lưới có những đặc trưng cơ bản, đó là: (i) các ngoại ứng mạng (nghĩa là lợi ích mà người sử dụng có được từ sử dụng mạng không chỉ được xác định bởi việc sử dụng mạng mà còn bởi tổng số người sử dụng); (ii) tồn tại độc quyền tự nhiên trong hạ tầng mạng (nghĩa là việc có nhiều hơn một mạng là không hiệu quả, tạo điều kiện cho mạng duy nhất có vị trí độc quyền); (iii) các dịch vụ của ngành công nghiệp mạng lưới có tính lợi ích công cộng. Tuy nhiên, nhìn từ góc độ xã hội, nhiều dịch vụ của ngành công nghiệp mạng lưới là dịch vụ thiết yếu mà tất cả mọi người phải có quyền tiếp cận dễ dàng và đầy đủ.

3. Các ngành công nghiệp mạng lưới có vai trò quan trọng trong nền kinh tế, không chỉ bản thân các ngành này mà thông qua các ngành khác (đầu vào quan trọng cho các ngành khác). Các ngành công nghiệp mạng lưới hoạt động hiệu quả sẽ góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của các ngành khác, theo đó thúc đẩy nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Chính vì vậy, cần phải có những cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho các ngành công nghiệp mạng lưới hoạt động hiệu quả. Tuy nhiên, những điều kiện này bị tác động bởi các đặc trưng kinh tế và xã hội của ngành, đặc biệt là vấn đề độc quyền tự nhiên và lợi ích công cộng.

4. Do tính chất độc quyền tự nhiên, nếu thiếu sự can thiệp của nhà nước thì các lợi ích công cộng khó có thể được đảm bảo. Chính vì vậy, nhà nước thường quan tâm đặc biệt tới các ngành công nghiệp mạng lưới. Trước đây, sự quan tâm đặc biệt của nhà nước đối với các ngành công nghiệp mạng lưới có tính độc quyền tự nhiên được thể hiện thông qua độc quyền nhà nước ở tất cả các khâu, công đoạn của ngành. Trong thời gian dài, các ngành công nghiệp mạng lưới thuộc độc quyền nhà nước (ở tầm quốc gia) và được bảo vệ khỏi sự cạnh tranh cả trong nước lẫn nước ngoài. Độc quyền nhà nước thường được trao cho các doanh nghiệp nhà nước thực hiện.

5. Độc quyền nhà nước toàn ngành hay độc quyền theo ngành dọc đã không tạo động lực phát triển, không tạo ra thị trường cạnh tranh lành mạnh, hạn chế sự tham gia của các thành phần kinh tế vào các khâu, công đoạn không có tính chất độc quyền tự nhiên. Ở hầu hết các nước, cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới đã được triển khai thực hiện, mức độ cải cách mỗi ngành khác nhau tùy thuộc vào điều kiện và bối cảnh của từng nước.

6. Mặc dù khác nhau giữa các ngành nhưng về cơ bản cải cách độc quyền các ngành công nghiệp mạng lưới thường tập trung vào các khía cạnh sau: (i) tách bạch các hoạt động hạ tầng mạng ra khỏi các hoạt động hạ nguồn; (ii) đảm bảo sự tiếp cận bình đẳng của các nhà cung cấp dịch vụ hoạt động hạ nguồn và thượng nguồn tới hạ tầng mạng; (iii) kiểm soát việc định giá tiếp cận và đấu nối; (iv) đảm bảo các chương trình đầu tư đầy đủ; (v) có lộ trình cải cách rõ ràng; (vi) đảm bảo lợi ích công cộng.

7. Báo cáo này tập trung xem xét cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành: điện, đường sắt, hàng không và viễn thông. Đây là những ngành có vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Tầm quan trọng của các ngành này không chỉ thể hiện ở những đóng góp của bản thân các ngành này mà là sự lan tỏa ra toàn nền kinh tế khi sản phẩm của các ngành công nghiệp mạng lưới này là đầu vào quan trọng của các ngành khác và ngược lại. Chính vì vậy, việc cải cách, nâng cao hiệu quả hoạt

động của các ngành công nghiệp mạng lưới này sẽ có tác động lớn đến nền kinh tế.

8. Xem xét việc tách bạch vận hành hạ tầng với các hoạt động hạ nguồn. Với đặc trưng của các ngành công nghiệp mạng lưới là tính chất độc quyền tự nhiên, việc tách bạch này phù hợp với cả ngành điện, đường sắt và hàng không. Tuy nhiên, thực tế, việc tách bạch chưa thực sự thực hiện được ngành điện và đường sắt. Hiện nay đã có khung pháp luật quy định việc tách bạch nhưng việc triển khai trong thực tế còn hạn chế. Những công ty hiện hữu (Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam) vẫn là chi phối toàn bộ hoạt động vận hành hạ tầng mạng và các hoạt động hạ nguồn, thậm chí cả hoạt động thượng nguồn (hoạt động sản xuất/ phát điện). Trong ngành đường sắt, việc tách bạch chủ yếu thể hiện ở tách bạch hạch toán, việc tách bạch về tổ chức còn mang tính hình thức.

9. Về lộ trình cải cách hay quá trình mở cửa thị trường, thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế khác. Ngành viễn thông gần như đã mở cửa thị trường hoàn toàn cho sự tham gia của các thành phần kinh tế khác. Trong khi đó ngành điện mới mở cửa một phần; ngành vận tải đường sắt mới đi những bước đầu. Về mức độ cạnh tranh, cạnh tranh hầu như mới tồn tại ở viễn thông di động, vận tải hàng không. Trên các mảng thị trường còn lại, mặc dù đã mở cửa (điện, vận tải đường sắt), các công ty hiện hữu (đã tồn tại từ trước, cụ thể là các doanh nghiệp nhà nước) vẫn duy trì vị trí thống lĩnh thị trường.

10. Về kết quả của quá trình cải cách tác động đến giá và chất lượng, theo đó tác động đến người sử dụng (tổ chức, cá nhân) và tác động đến năng lực cạnh tranh cho thấy, ngành viễn thông là minh chứng rõ nhất là cải cách độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp mạng lưới, góp phần giảm giá và nâng cao chất lượng dịch vụ. Tương tự là lĩnh vực vận tải hàng không.

11. Vấn đề quan trọng khi thực hiện cải cách độc quyền nhà nước (mở cửa thị trường) trong các ngành công nghiệp mạng

lưới mà các nhà hoạch định chính sách cần lưu tâm đó là vị trí, vai trò của các doanh nghiệp đã tồn tại từ trước (đặc biệt là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước). Ví dụ, trong ngành viễn thông, tổng thị phần của VNPT, Mobifone và Viettel (3 doanh nghiệp nhà nước) vẫn duy trì vị trí thống lĩnh thị trường, có sức mạnh thị trường rất lớn. Cục Viễn thông có vai trò quan trọng trong việc theo dõi, giám sát việc thực hiện các cam kết của các doanh nghiệp viễn thông, tránh các hành vi độc quyền, “bắt tay” gây hạn chế cạnh tranh.

12. Trong ngành điện, Tập đoàn Điện lực Việt Nam đang có vị trí thống lĩnh thị trường. Tập đoàn Điện lực Việt Nam chi phối hoạt động phát điện, độc quyền trong quản lý hạ tầng mạng truyền tải điện và phân phối điện. Hơn nữa, tất cả người tiêu dùng đều có hợp đồng dài hạn với Tập đoàn Điện lực Việt Nam (thông qua hệ thống các công ty con). Đây là vấn đề đòi hỏi phải quan tâm khi tiếp tục thực hiện cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện, tạo điều kiện cho thiết lập một thị trường cạnh tranh.

13. Trong ngành đường sắt, chưa có sự độc lập, tách bạch giữa hạ tầng đường sắt với các hoạt động hạ nguồn (kinh doanh vận tải đường sắt) bởi vì thực tế Tổng công ty Đường sắt Việt Nam vẫn quản lý thống nhất. Hơn nữa, hạ tầng mạng đường sắt Việt Nam thiếu khả năng kết nối, tương tác với mạng đường sắt quốc tế; cũng như thiếu kết nối với hạ tầng các lĩnh vực giao thông khác (như cảng biển, sân bay, v.v...).

14. Trong ngành hàng không, việc tách bạch đã được thực hiện. Các hãng hàng không đã phát triển tạo ra một thị trường cạnh tranh mạnh mẽ, góp phần nâng cao chất lượng nhưng giá lại rẻ hơn. Tuy nhiên, mức độ, phạm vi độc quyền vẫn diễn ra, đặc biệt trong lĩnh vực quản lý, khai thác cảng hàng không khi trao cho một đơn vị quản lý và độc quyền khai thác toàn bộ 22 sân bay thương mại.

15. Trong bối cảnh đẩy mạnh tái cơ cấu kinh tế, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia, hội nhập kinh tế quốc tế ngày

càng sâu rộng và những tác động mạnh mẽ của tiến bộ khoa học công nghệ, đặc biệt cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, đòi hỏi các ngành công nghiệp mạng lưới tiếp tục cải cách, đặc biệt cần xác định rõ những khâu, công đoạn cần sự can thiệp của nhà nước, hình thức can thiệp hợp lý, tránh tình trạng chuyển từ độc quyền nhà nước sang độc quyền doanh nghiệp.

16. Đối với ngành điện, tiếp tục cải cách ngành điện theo đúng lộ trình, đảm bảo thị trường điện cạnh tranh theo đúng nghĩa. Đảm bảo sự độc lập giữa các khâu sản xuất điện, truyền tải và phân phối điện; tự do thỏa thuận giá cả với khách hàng; cần có những quy định để đảm bảo giá tiếp cận hạ tầng cốt lõi ngành điện một cách công bằng.

17. Đối với ngành đường sắt, thực hiện tách bạch giữa hạ tầng đường sắt và kinh doanh vận tải đường sắt; thành lập cơ quan độc lập quản lý hạ tầng đường sắt và có cơ chế tiếp cận, kết nối hạ tầng mạng đường sắt công bằng đảm bảo cho các chủ thể mới tham gia thị trường kinh doanh vận tải đường sắt cạnh tranh.

18. Đối với ngành hàng không, đảm bảo việc tiếp cận tới hạ tầng cảng hàng không công bằng, bình đẳng giữa các hãng hàng không; thực hiện giám sát giá tiếp cận các dịch vụ cảng hàng không; ban hành cơ chế tránh đơn vị quản lý các cảng hàng không lạm dụng vị thế độc quyền.

19. Đối với ngành viễn thông, tiếp tục thực hiện tái cơ cấu ngành, thực hiện quyết liệt việc cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước (đặc biệt là VNPT và Mobifone); cơ quan điều tiết ngành thực hiện giám sát, ngăn chặn tình trạng liên kết độc quyền.

20. Phải có các cơ quan điều tiết ngành độc lập, có đủ quyền lực và năng lực để thực hiện quản lý, giám sát độc quyền tự nhiên một cách hiệu quả.

DẪN NHẬP

1. Trải qua hơn 30 năm đổi mới, kinh tế Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng, đặt nền tảng cho một nền kinh tế thị trường cạnh tranh và năng động. Đó là sự tăng nhanh về số lượng doanh nghiệp tư nhân đi cùng với quá trình thu hẹp quy mô, phạm vi tham gia của nhà nước vào các hoạt động kinh tế. Số lượng các ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước đã giảm đáng kể. Trong các ngành công nghiệp mạng lưới (“*network industries*”), quy mô, phạm vi độc quyền nhà nước đã được thu hẹp đáng kể. Tuy nhiên, dường như Việt Nam còn nhiều điểm khác biệt so với thông lệ, kinh nghiệm quốc tế tốt.

2. Trong quá khứ, ở hầu hết các nước, nhà nước duy trì độc quyền trong hầu hết các ngành công nghiệp mạng lưới. Tuy nhiên, cùng với xu hướng phát triển, nhiều chính sách cải cách đã được áp dụng trong các ngành này. Thông điệp chính của chính sách cải cách là khi hạ tầng mạng đã được xây dựng, để đảm bảo hiệu quả kinh tế đòi hỏi phải giảm vai trò của nhà nước và tăng dư địa cho cạnh tranh trong các thị trường hạ nguồn (“*downstream markets*”). Hay nói cách khác, thị trường tham gia nhiều hơn trong các ngành công nghiệp mạng lưới. Thực tế, có hai hình thức cải cách chính: Một là, thực hiện cạnh tranh trên thị trường hạ nguồn bằng cách thực hiện tiếp cận cạnh tranh tới các hạ tầng thiết yếu (“*hạ tầng mạng*”). Hai là, áp dụng cạnh tranh thị trường để lựa chọn một đơn vị duy nhất quản lý hạ tầng mạng. Có nghĩa là, nhà nước có thể trực tiếp hoặc gián tiếp quản lý hạ tầng mạng. Lý do để nhà nước giám sát và quản lý hạ tầng mạng để đảm bảo tính hiệu quả quy mô kinh tế và cơ sở hạ tầng mạng rất khó, thậm chí không thể làm hai hay nhiều hạ tầng mạng cùng lúc. Mục tiêu của độc quyền nhà nước trong quản lý hạ tầng mạng là để đảm bảo tiếp cận bình đẳng của các bên có liên quan đến các hạ tầng thiết yếu và giảm thiểu việc lạm dụng vị trí độc quyền của các doanh nghiệp (sở hữu nhà nước).

3. So với kinh nghiệm quốc tế, ở Việt Nam, nhà nước vẫn

tham gia vào hầu hết các ngành công nghiệp mạng lưới thông qua các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) nhưng việc giám sát DNNN chưa thực sự hiệu quả, còn mang tính hình thức. Vẫn còn nhiều vấn đề trong thực hiện độc quyền nhà nước của các DNNN làm hạn chế cạnh tranh trong các ngành công nghiệp mạng lưới.

4. Để thúc đẩy phát triển thị trường, tăng cường tính minh bạch trong thực hiện độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới, nghiên cứu về cải cách độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp mạng lưới được triển khai thực hiện. Nghiên cứu này được đặt trong bối cảnh cải cách thể chế kinh tế thị trường, đòi hỏi hội nhập kinh tế quốc tế hiệu quả, tận dụng thành tựu của Cách mạng công nghiệp 4.0, yêu cầu tái cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

5. Mục tiêu nghiên cứu nhằm cung cấp những bằng chứng cho thấy nhu cầu cải cách hơn nữa trong các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam để thúc đẩy cạnh tranh thị trường; đóng góp vào những thảo luận về độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới và đề xuất được các kiến nghị chính sách về cải cách độc quyền nhà nước thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng, tăng cường minh bạch trong độc quyền nhà nước, giám sát, hạn chế và xóa bỏ độc quyền kinh doanh.

6. Phạm vi nghiên cứu tập trung vào các ngành: điện, đường sắt, hàng không và viễn thông. Đây là những ngành có tác động lớn đến năng suất, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nói riêng, đến phát triển kinh tế và nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia nói chung.

7. Báo cáo nghiên cứu gồm 6 phần:

- Phần 1 là phần tổng quan chung về khung cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam. Phần này sẽ đưa ra khung phân tích, gồm làm rõ những vấn đề cơ bản về ngành công nghiệp mạng lưới, độc quyền

nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới, nhu cầu cải cách, cơ chế chính sách và tiến độ cải cách, mở cửa thị trường.

- Phần 2 - 5 tương ứng đi sâu phân tích từng ngành (điện, đường sắt, hàng không và viễn thông) dựa trên khung phân tích đề ra tại Phần 1 và đề xuất chương trình cải cách tổng thể cho các ngành công nghiệp mạng trong thời gian tới.

- Phần 6 đưa ra một số kiến nghị và kết luận.

PHẦN 1. KHUNG CẢI CÁCH ĐỘC QUYỀN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC NGÀNH CÔNG NGHIỆP MẠNG LƯỚI VIỆT NAM

1.1. Những vấn đề cơ bản về độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp mạng lưới và nhu cầu cải cách

1.1.1. Khái niệm và một số đặc trưng của ngành công nghiệp mạng lưới

8. Các ngành công nghiệp mạng lưới ("*network industries*") là những ngành chuyên chở, truyền tải con người, hàng hóa, hoặc thông tin từ một điểm tới các điểm khác thông qua một mạng vật chất nhất định. Mạng này có thể gồm mạng giao thông (đường bộ, đường sắt, hàng không, v.v...), mạng thông tin (thư tín, điện thoại) và các mạng thiết yếu (điện, khí đốt, nước)¹.

9. Về cơ bản, các ngành công nghiệp mạng lưới gồm hạ tầng mạng lưới ("*a network infrastructure*"), kết nối cung cấp thượng nguồn ("*upstream supply*") tới những người tiêu dùng hạ nguồn ("*downstream customers*")². Trong đó, hạ tầng mạng lưới là cấu trúc gồm hệ thống các điểm đầu nối và các đường dẫn với công suất giới hạn xác định hướng (một hoặc hai chiều). Các điểm đầu nối được phân thành điểm vào/ra và điểm chuyển. Tại điểm vào/ra, dòng người, hàng hóa, thông tin vào hoặc ra khỏi hạ tầng mạng. Tại điểm chuyển, các dòng người, hàng hóa, thông tin sẽ được chuyển theo hướng mong muốn. Các đường dẫn nối giữa các điểm đầu nối và có thể dưới các hình thức như đường ống, cáp, đường ray, vị trí cất/hạ cánh tại sân bay, v.v... Tuy nhiên, việc phân định giữa các hoạt động hạ tầng mạng và hoạt động hạ nguồn không hoàn toàn giống nhau giữa các

¹ D. Gusbin, C. Kegels, P. Vandenhove, J. van der Linden và M. van Overbeke (2003), *Network industries in Belgium, Economic significance and reform, Working Paper 1-03, Federal Planning Bureau, January 2003.*

² European Commission (1999), *Liberalisation of network industries: Economic implications and main policy issues, European Economy, European Communities, No. 4 (Printed in Belgium).*

ngành công nghiệp mạng lưới. Ví dụ, truyền tải điện là một phần trong vận hành mạng lưới điện, trong khi đó, các hoạt động hạ nguồn lại giới hạn với các hoạt động mua và bán điện. Đối với ngành đường sắt, chạy tàu là một phần trong cung cấp dịch vụ vận tải đường sắt, trong khi đó, các hoạt động hạ tầng mạng lại giới hạn ở việc duy trì, duy tu và kiểm soát giao thông³.

10. Các ngành công nghiệp mạng lưới có một số đặc trưng cơ bản nhất sau:

Một là, các ngoại ứng mạng (“network externalities”): Một số tác động ngoại ứng có thể xuất hiện trong các ngành công nghiệp mạng lưới. Tuy nhiên, tác động ngoại ứng đặc trưng đối với các ngành công nghiệp mạng lưới chính là tác động ngoại ứng nhóm và nghẽn, tính hữu dụng của dịch vụ cho một người tiêu dùng phụ thuộc vào tổng số người tiêu dùng. Các ngoại ứng nhóm có tác động tích cực, ví dụ trong tiếp cận mạng viễn thông. Các ngoại ứng nghẽn mang tác động tiêu cực như đường bộ hay tàu đông đúc.

Hai là, tính chất độc quyền tự nhiên: Việc xây dựng, thiết lập hạ tầng mạng thường đòi hỏi vốn đầu tư rất lớn, trong khi đó các hoạt động ở hạ nguồn trong nhiều trường hợp có chi phí tương đối thấp. Hay nói cách khác, hạ tầng mạng thường có chi phí cố định cao và chi phí cận biên thấp. Việc lắp đặt thêm hạ tầng mạng tương tự hay tách các mạng thường không hiệu quả và không đảm bảo tính quy mô kinh tế. Sẽ là tổn kém cho xã hội nếu đầu tư hình thành một số mạng lưới tương tự hoạt động song song và cạnh tranh với nhau⁴. Chính điều này làm cho hạ tầng mạng có tính độc quyền tự nhiên.

Tuy nhiên, mức độ và phạm vi các yếu tố độc quyền tự nhiên (hạ tầng/thiết bị cốt lõi) tùy thuộc từng ngành công nghiệp mạng

lưới. Ví dụ, trong các dịch vụ bưu chính, kết cấu hạ tầng logistic có thể dễ dàng được bỏ qua, trong khi đó, trong lĩnh vực cung cấp điện thì không thể không sử dụng mạng lưới điện. Mức độ của các yếu tố độc quyền tự nhiên cũng phụ thuộc vào cơ sở kỹ thuật, công nghệ. Khi công nghệ thay đổi thì mức độ và phạm vi độc quyền tự nhiên cũng thay đổi. Sự thay đổi này không chỉ do tác động của công nghệ trong từng lĩnh vực mà còn do sự phát triển của công nghệ trong các lĩnh vực khác.

Ba là, các dịch vụ mang lợi ích công cộng: Các ngành công nghiệp mạng lưới thường nhằm phục vụ lợi ích công cộng, nhìn trên cả khía cạnh kinh tế lẫn xã hội. Trên giác độ kinh tế, để sản xuất và tiêu thụ hàng hóa, dịch vụ, cần phải chuyên chở người, hàng hóa, thông tin; chính vì vậy, vận hành hiệu quả các ngành công nghiệp mạng lưới sẽ đóng góp quan trọng trong nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Trên giác độ xã hội, dịch vụ của các ngành công nghiệp mạng lưới nhằm đáp ứng các nhu cầu cơ bản như giao thông, điện, điện thoại, v.v...

Bốn là, ngành công nghiệp mạng lưới phụ thuộc vào độ co giãn của cầu. Các ngành công nghiệp mạng lưới phải đối mặt với sự co giãn của cầu ngày càng tăng cao theo thời gian và các sản phẩm của ngành có xu hướng trở thành bổ sung hoặc thay thế nhau mặc dù mức độ đồng nhất khác nhau. Ví dụ, khí đốt (gas) và điện phụ thuộc lẫn nhau khi khí đốt có thể được sử dụng như một đầu vào trong sản xuất điện nhưng cũng có thể thay thế nhau trong hoạt động đun nấu và sưởi ấm. Trong lĩnh vực vận tải, đường bộ và đường sắt có thể cạnh tranh nhau trên các quãng đường ngắn và dài nhưng các phương thức vận tải khác nhau (cảng và đường bộ/ đường sắt) cũng bổ sung cho nhau. Hay nói cách khác, hiệu quả hoạt động của thị trường này có thể ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của thị trường khác⁵.

³ D. Gusbin, C. Kegels, P. Vandenhove, J. van der Linden và M. van Overbeke (2003), *Network industries in Belgium, Economic significance and reform, Working Paper 1-03, Federal Planning Bureau, January 2003.*

⁴ Michael Klein (1996), *Competition in Network Industries, Private Sector Development Department, The World Bank.*

⁵ Roller và cộng sự (2006) (Trích theo European Commission (2013), *Market Functioning in Network Industries – Electronic Communications, Energy and Transport, European Economy, Occasional Papers 129, February 2013*

1.1.2. Độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp mạng lưới và nhu cầu cải cách

11. Với những đặc trưng trên, đặc biệt với những đặc trưng về ngoại ứng mạng và độc quyền tự nhiên dễ dẫn đến các thất bại thị trường (“*market failures*”), đòi hỏi sự can thiệp của nhà nước. Chính vì vậy, trong thời gian dài, ở hầu hết các nước, các ngành công nghiệp mạng lưới đều được tổ chức dưới dạng độc quyền nhà nước, được nhà nước bảo vệ (thông qua duy trì sở hữu nhà nước). Tuy nhiên, từ cuối những năm 1980, đầu 1990, cơ cấu tổ chức kinh tế của các ngành công nghiệp mạng lưới đã có sự thay đổi.

12. Có ba nguyên nhân chính dẫn đến sự thay đổi cơ cấu các ngành công nghiệp mạng lưới, đó là: *Thứ nhất*, cấu trúc độc quyền thường thiếu các động lực cạnh tranh, đổi mới, sáng tạo, dẫn đến tình trạng kém hiệu quả trong sản xuất và việc sử dụng quá mức nguồn lực của nhà nước; *Thứ hai*, các tiến bộ khoa học công nghệ đã tác động tới những đặc trưng của các ngành công nghiệp mạng lưới, đặc biệt là tính chất độc quyền tự nhiên nên vấn đề về độc quyền tự nhiên được đặt ra để xem xét lại. Ví dụ, tiến bộ khoa học công nghệ có thể cho phép việc hình thành một mạng song song hiệu quả, làm cho độc quyền tự nhiên không còn tồn tại như mạng viễn thông; *Thứ ba*, việc duy trì độc quyền nhà nước (thông qua DNNN) không những không thúc đẩy mà thậm chí có thể hạn chế nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Sở hữu nhà nước có thể hạn chế sự tham gia của doanh nghiệp tư nhân đầu tư vào các ngành công nghiệp mạng lưới. Việc duy trì sở hữu nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới có thể tạo ra sân chơi thiếu bình đẳng (thường do hạn chế ngân sách mềm của DNNN); lẫn lộn giữa vai trò nhà nước với tư cách cơ quan điều tiết/cơ quan quản lý nhà nước và vai trò của chủ sở hữu; sở hữu nhà nước có thể là một rào cản thực tế đối với đầu tư trực tiếp nước ngoài (mặc dù không chính thức). Chính vì vậy, cải cách, cơ cấu lại các ngành công nghiệp mạng lưới đã được đặt ra ở hầu hết các nước. Mục tiêu của cải cách, cơ cấu lại là nhằm mở cửa, áp dụng nguyên tắc cạnh tranh tại các khâu, công đoạn có tính

khả thi. Quá trình cải cách cũng đảm bảo phải điều tiết các phân đoạn thị trường có tính độc quyền tự nhiên và đảm bảo lợi ích cộng đồng⁶.

1.1.3. Nội dung cải cách độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp mạng lưới

13. Thực hiện cải cách, cơ cấu lại các ngành công nghiệp mạng lưới đòi hỏi áp dụng được nguyên tắc cạnh tranh trong khi vẫn đảm bảo được lợi ích công cộng và tránh được các hành vi độc quyền. Về nguyên tắc, Nhà nước chỉ can thiệp vào thị trường khi thị trường đó có đầy đủ hai điều kiện sau: (i) Tồn tại tính hiệu quả kinh tế của quy mô (chỉ cần một đơn vị cung cấp và sẽ hiệu quả hơn so với việc có nhiều đơn vị cung ứng); (ii) Tính không thể đảo ngược của chi phí đầu tư (khó thu hồi vốn đầu tư). Đây chính là độc quyền tự nhiên. Thực tế, cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới phụ thuộc vào tình hình kinh tế, khả năng đáp ứng và tiến bộ khoa học - công nghệ, v.v... của mỗi nước, mỗi ngành. Tuy nhiên, cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới có một số nội dung chính sau:

Một là, tách hạ tầng mạng với các hoạt động hạ nguồn đối với các ngành công nghiệp mạng lưới có độc quyền tự nhiên. Theo đó, các hoạt động hạ nguồn có thể có thị trường cạnh tranh. Tuy nhiên, trong ngành công nghiệp mạng lưới có chủ thể độc quyền tích hợp theo chiều dọc, các hoạt động hạ nguồn của doanh nghiệp hiện hữu (đã tồn tại từ trước) có thể truy cập mạng thuận lợi hơn so với các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường. Do đó, trong nhiều trường hợp, cải cách, cơ cấu lại phải nhằm hình thành một đơn vị vận hành mạng độc lập thông qua việc tách doanh nghiệp hiện có thành hoạt động hạ tầng

⁶ D. Gusbin, C. Kegels, P. Vandenhove, J. van der Linden và M. van Overbeke (2003), *Network industries in Belgium, Economic significance and reform, Working Paper 1-03, Federal Planning Bureau, January 2003.*

mạng và hoạt động hạ nguồn. Việc chia tách có thể trên cơ sở hạch toán, pháp lý hoặc sở hữu, trong đó chia tách về mặt sở hữu thường đảm bảo tính độc lập mạnh nhất.

Hai là, vấn đề truy cập hạ tầng mạng. Các đơn vị vận hành mạng độc quyền tự nhiên có quyền lực độc quyền lớn so với các đơn vị cung cấp hạ nguồn. Để truy cập mạng với các dịch vụ của họ, các đơn vị cung cấp dịch vụ hạ nguồn phải trả phí truy cập và có quyền sử dụng hạ tầng mạng với những điều kiện nhất định. Tuy nhiên, với quyền lực độc quyền, phí truy cập có thể quá cao và các điều kiện đưa ra có thể thuận lợi hơn cho đơn vị cung cấp dịch vụ này so với các đơn vị cung cấp khác, đặc biệt khi đơn vị vận hành mạng cũng là đơn vị cung cấp dịch vụ hạ nguồn. Điều này thường xảy ra đối với các đơn vị trước đây là độc quyền nhà nước

Ba là, vấn đề kết nối mạng. Vấn đề kết nối mạng áp dụng đối với các trường hợp không còn độc quyền tự nhiên khi có một số hạ tầng mạng cùng tồn tại và cạnh tranh với nhau như mạng viễn thông. Một đơn vị khai thác mạng viễn thông phải cạnh tranh để thu hút được người sử dụng cuối cùng. Một khi đơn vị khai thác mạng này hấp dẫn được người tiêu dùng thì đơn vị này sẽ có quyền lực độc quyền hơn so với các đơn vị khai thác khác. Trong trường hợp này, đơn vị khai thác mạng khác phải có quyền tiếp cận, kết nối đến mạng và phát huy được sức mạnh thị trường. Đây chính là vấn đề kết nối mạng.

Bốn là, việc đầu tư và duy tu, bảo trì hạ tầng mạng đặt ra nhiều vấn đề đối với các cơ quan hoạch định chính sách và quản lý thị trường. Cần có mức đầu tư tối ưu để tránh xảy ra tình trạng đầu tư quá mức hoặc đầu tư quá thấp. Phân tích chi phí - lợi ích xã hội cho thấy lợi ích xã hội có vượt quá khoản đầu tư. Mức giá truy cập tối ưu rất quan trọng đối với phát triển tối ưu hạ tầng mạng, xem xét đến phân tích chi phí - lợi ích xã hội.

Năm là, lộ trình cải cách. Quá trình cải cách thường chia thành từng giai đoạn qua nhiều năm. Bergman và cộng sự (1998) đã

chia quá trình này thành ba giai đoạn, trong đó, giai đoạn một là tình trạng độc quyền ban đầu; giai đoạn hai là giai đoạn chuyển dần dần tình trạng độc quyền sang cạnh tranh; và giai đoạn ba là cạnh tranh tối đa. Theo đó, trong giai đoạn hai, thị trường dần dần được mở để thu hút những chủ thể thị trường tiềm năng. Bergan và cộng sự (1998) cho rằng không phải tất cả các ngành công nghiệp mạng lưới đều chuyển hoàn toàn sang giai đoạn ba.

Sáu là, đảm bảo lợi ích công cộng được thực hiện bằng việc đặt ra các nghĩa vụ dịch vụ phổ cập (USO)⁷ và nghĩa vụ dịch vụ công (PSO)⁸. Nghĩa vụ dịch vụ phổ cập và nghĩa vụ dịch vụ công có thể được ấn định và tài trợ theo một số cách thức. Đối với các ngành công nghiệp mạng lưới, nghĩa vụ dịch vụ phổ cập và nghĩa vụ dịch vụ công được ấn định đối với một số công ty nhất định, bằng luật pháp hoặc bằng các hợp đồng. Tuy nhiên, các nghĩa vụ này cũng có thể được đấu thầu với sự tham gia của các bên có quan tâm. Việc cấp vốn có thể được thực hiện bằng việc chính phủ chuyển trực tiếp hoặc thông qua các quỹ từ đóng góp của người sử dụng.

Bảy là, vai trò quan trọng của các cơ chế/quy định thị trường. Khi đơn vị khai thác, vận hành mạng có sức mạnh thị trường, điều kiện về giá và các điều kiện truy cập phải được giám sát về định hướng chi phí và xử lý công bằng. Điều này đặc biệt phải quan tâm khi đơn vị khai thác, vận hành mạng cũng là đơn vị cung cấp dịch vụ hạ nguồn; hay nói cách khác, khi không có sự phân tách hoàn toàn các hoạt động hạ tầng mạng và các hoạt động hạ nguồn. Cần lưu ý rằng, khi mở cửa thị trường đòi hỏi phải có sự đánh đổi giữa các quy định thị trường ngành cụ thể và chính sách chống độc quyền chung.

⁷ Nghĩa vụ dịch vụ phổ cập (Universal service obligations) được xác định và liên quan tới chuẩn chất lượng dịch vụ tối thiểu, có sẵn cho tất cả người dân và ở mức giá phải chăng.

⁸ Nghĩa vụ dịch vụ công (public service obligations) có phạm vi rộng hơn so với nghĩa vụ dịch vụ phổ cập. Dịch vụ công tham chiếu tới tất cả các trường hợp mà chính phủ phải xem xét đến thất bại thị trường nếu chỉ để khu vực tư nhân thì hiệu quả thị trường khó có thể đảm bảo.

14. Kinh nghiệm nhiều nước cũng chỉ ra rằng, trong tất cả các ngành công nghiệp mạng lưới theo chiều dọc, cần phải có một cơ quan điều tiết (regulator) có các nhiệm vụ tương ứng với từng ngành và với từng giai đoạn mở cửa thị trường của ngành đó. Vai trò của cơ quan điều tiết này rất quan trọng trong thiết lập các điều kiện tối ưu cho thị trường vận hành. Để thực hiện được vai trò này một cách hiệu quả, cơ quan điều tiết phải đáp ứng các điều kiện nhất định. Cơ quan điều tiết phải có năng lực kỹ thuật về vận hành mạng, phải có đủ phương tiện để thực hiện nhiệm vụ. Công cụ điển hình của cơ quan điều tiết là kiểm soát, cấp phép, phán xử và phân công năng lực. Những công cụ này được sử dụng để đảm bảo cạnh tranh đầy đủ và quyền truy cập công bằng và đảm bảo lợi ích công cộng.

15. OECD⁹ nghiên cứu và đưa ra 4 yếu tố cần thiết của công tác điều tiết tốt và 7 nguyên tắc quản trị cơ bản để cơ quan điều tiết hoạt động hiệu quả. Trong đó, 4 yếu tố, gồm: (i) các quy tắc và quy định phải được thiết kế đảm bảo hiệu lực và hiệu quả; (ii) khung thể chế phù hợp và sắp xếp quản trị có liên quan; (iii) các quy trình và thực hành hiệu quả, nhất quán và không chính xác; (iv) nâng cao năng lực thể chế và nguồn lực chất lượng cao, đặc biệt đội ngũ lãnh đạo.

16. Bảy nguyên tắc quản trị cơ bản để cơ quan điều tiết hoạt động hiệu quả gồm:

Hình 1: Các nguyên tắc quản trị của cơ quan điều tiết



Nguồn: OECD, Network of Economic Regulators: The First Five Years

- Nguyên tắc 1: Vai trò rõ ràng: Để cơ quan điều tiết thực hiện vai trò hiệu quả đòi hỏi mục tiêu và chức năng của cơ quan này phải được xác định rõ ràng ngay trong văn bản (quyết định) thành lập. Cơ quan điều tiết không phải thực hiện các nhiệm vụ xung đột với mục tiêu hoạt động của cơ quan này. Các quy định phải rõ ràng và đảm bảo cơ quan điều tiết có đủ quyền lực để thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ; phải được trao quyền để hợp tác và phối hợp với các cơ quan có liên quan một cách minh bạch, rõ ràng.

- Nguyên tắc 2: Ngăn chặn sự ảnh hưởng quá mức và duy trì lòng tin: Quy định đảm bảo cơ quan điều tiết độc lập với cơ quan quản lý nhà nước, với cơ quan quản lý ngành. Điều này giúp các cơ quan điều tiết đưa ra được những quyết định công bằng, vô tư và theo định đúng quy định pháp luật; theo đó, kết quả điều tiết sẽ được cải thiện, khuyến khích đầu tư và

⁹ OECD, *The Governance of Regulators: OECD Best Practice Principles on Regulatory Policy* (Xem <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Flyer-Governance-of-regulators.pdf>)

đảm bảo môi trường thuận lợi, đáng tin cậy cho tăng trưởng bao trùm.

- Nguyên tắc 3: Cơ cấu bộ máy ra quyết định và điều hành đối với các cơ quan điều tiết độc lập: Các cơ quan điều tiết đòi hỏi phải có bộ máy quản trị để đảm bảo việc thực hiện các chức năng hiệu quả, duy trì tính toàn vẹn của quy định và thực hiện các mục tiêu pháp lý. Cấu trúc bộ máy quản lý của cơ quan điều tiết được xác định bởi bản chất của các hoạt động điều tiết và động lực của các cơ quan này. Thành viên của bộ máy quản lý cũng phải bảo đảm các xung đột lợi ích tiềm tàng hay những tác động của quy trình chính trị cuối cùng cũng vì lợi ích chung.

- Nguyên tắc 4: Trách nhiệm giải trình và tính minh bạch: Các doanh nghiệp và người dân mong đợi các kết quả điều tiết từ các cơ quan chính phủ và cơ quan điều tiết và việc sử dụng hợp lý các nguồn lực công để đạt được các kết quả đó. Các cơ quan điều tiết phải chịu trách nhiệm trước: (i) các bộ trưởng và cơ quan lập pháp; (ii) đơn vị bị điều tiết; (iii) công chúng. Những kỳ vọng đối với cơ quan điều tiết cần được công bố và các cơ quan điều tiết phải báo cáo định kỳ về việc thực hiện các mục tiêu, thông qua các chỉ số đánh giá hiệu quả.

- Nguyên tắc 5: Sự tham gia: Các cơ quan điều tiết hiệu quả đã hình thành các cơ chế cho sự tham gia của các chủ thể có liên quan để đạt được các mục tiêu đề ra. Các cơ quan điều tiết phải tham gia một cách thường xuyên và có mục đích với các đơn vị bị điều tiết và các chủ thể khác để nâng cao niềm tin của công chúng và các bên liên quan đối với cơ quan điều tiết và để nâng cao hiệu quả điều tiết.

- Nguyên tắc 6: Kinh phí: Số lượng và nguồn kinh phí cho một cơ quan điều tiết sẽ quyết định tổ chức và vận hành của cơ quan này; nhưng không ảnh hưởng tới các quyết định điều tiết. Cơ quan điều tiết cần công tâm và hiệu quả để được mục tiêu. Mức kinh phí cần đảm bảo đủ và quá trình cấp kinh phí phải minh bạch, hiệu quả và đơn giản.

- Nguyên tắc 7: Đánh giá hiệu quả hoạt động: Điều quan trọng là các cơ quan điều tiết phải nhận thức được những tác động của các hành động và quyết định điều tiết của mình; như vậy mới giúp thúc đẩy cải tiến và tăng cường hệ thống và quy trình nội bộ. Hiệu quả hoạt động của cơ quan điều tiết góp phần xây dựng lòng tin vào hệ thống điều tiết. Các quyết định, hành động và sự can thiệp của các cơ quan điều tiết cần được đánh giá thông qua các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả.

17. Như vậy, các ngành công nghiệp mạng lưới có những đặc trưng cơ bản đòi hỏi phải có sự can thiệp của nhà nước. Trước đây, hầu hết các nước đều hình thành các đơn vị độc quyền nhà nước để thực hiện cung ứng các dịch vụ ngành công nghiệp mạng lưới. Tuy nhiên, xuất phát từ thực trạng kém hiệu quả khi duy trì độc quyền nhà nước, tiến bộ khoa học công nghệ và quá trình hội nhập quốc tế, việc cải cách, cơ cấu lại các ngành công nghiệp mạng lưới đã được thực hiện theo hướng giảm độc quyền nhà nước, mở cửa thị trường cho các thành phần kinh tế tham gia. Để giám sát độc quyền và nâng cao mức độ cạnh tranh trên các thị trường còn lại của các ngành công nghiệp mạng lưới đòi hỏi phải có cơ quan điều tiết độc lập, hiệu quả.

1.2. Tổng quan cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới Việt Nam

1.2.1. Cơ chế, chính sách cải cách độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng lưới

18. Theo khung ba giai đoạn mà Bergman và cộng sự (1998) đề ra như trình bày ở trên, hầu hết các ngành công nghiệp mạng lưới của Việt Nam đang chuyển sang giai đoạn hai, đó là quá trình mở cửa thị trường từ từ, chuyển dần từ giai đoạn độc quyền nhà nước hoàn toàn sang giai đoạn có cạnh tranh. Giai đoạn này được đặc trưng bởi sự kết hợp giữa độc quyền và cạnh tranh. Tuy nhiên, mỗi ngành công nghiệp mạng lưới có hiện trạng độc quyền nhà nước khác nhau và có những cơ chế, chính sách cải cách tương ứng. Các phần tiếp theo sẽ trình

bày cụ thể cho từng ngành. Phần này chỉ tập trung vào những quy định chung đối với các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam, gồm các quy định về cải cách khu vực DNNN, trách nhiệm cung cấp các dịch vụ công cộng và xu hướng mở cửa thị trường chung.

19. Thực tế, vấn đề độc quyền nhà nước ở Việt Nam gắn liền với việc xác định vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế và có tác động quan trọng đến cách thức can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế. Trong các ngành công nghiệp mạng lưới, độc quyền nhà nước được trao do các DNNN và các DNNN được tạo điều kiện nắm giữ vị trí này; các tổ chức độc quyền đều được hình thành thông qua các quyết định hành chính của nhà nước, không phải thông qua quá trình tự do cạnh tranh bằng thực lực kinh tế, khoa học công nghệ, v.v... Việc duy trì độc quyền nhà nước được luận giải là cần thiết để thực hiện vai trò điều tiết nền kinh tế, vì lý do an ninh quốc gia hay thực hiện các nhiệm vụ công ích, v.v... Thời gian qua, vấn đề “độc quyền tự nhiên” chưa được nghiên cứu kỹ lưỡng, phù hợp với tiến bộ khoa học công nghệ làm cho quan niệm về độc quyền tự nhiên ít được thay đổi, trải ra ở phạm vi rộng, bao gồm tất cả các khâu, công đoạn của các ngành công nghiệp mạng lưới. Chính vì vậy, độc quyền nhà nước ở tất cả các khâu, công đoạn và được trao do DNNN thực hiện.

20. Tuy nhiên, quá trình cải cách các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam đã diễn ra cùng với quá trình đổi mới, cơ cấu lại nền kinh tế nói chung, quá trình cải cách khu vực DNNN nói riêng. Sau hơn 30 năm đổi mới, chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế đã giảm dần, tạo không gian cho thị trường hoạt động nhiều hơn. Từ chỗ không thừa nhận tự do kinh doanh đến được pháp luật ghi nhận và từng bước mở rộng quyền tự do kinh doanh của công dân khi bắt đầu đổi mới và được thừa nhận trong Hiến pháp. Từ doanh nghiệp được kinh doanh những gì nhà nước cho phép¹⁰ chuyển sang doanh

¹⁰ Điều 6 Luật Doanh nghiệp 1999 quy định doanh nghiệp được tự chủ đăng ký và thực hiện kinh doanh các ngành, nghề không thuộc đối tượng cấm kinh doanh hay hạn chế kinh doanh.

nh nghiệp được kinh doanh những gì pháp luật không cấm¹¹. Theo đó, phạm vi can thiệp hay mức độ độc quyền nhà nước cũng giảm dần. Chủ trương, định hướng thu hẹp, giảm thiểu quy mô, phạm vi độc quyền nhà nước đã được xác định khá rõ từ các nghị quyết của Đảng đến các văn bản quy phạm pháp luật, cơ chế chính sách của Quốc hội, Chính phủ, v.v... Ngay từ Đại hội VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam đã đưa ra nhiệm vụ “Tạo môi trường hợp tác và cạnh tranh lành mạnh trong sản xuất, kinh doanh. Thực hiện độc quyền nhà nước trong một số ngành, một số lĩnh vực nhất định vì lợi ích của đất nước, hạn chế độc quyền kinh doanh, không để lợi dụng địa vị độc quyền để duy trì đặc quyền, đặc lợi, lũng đoạn thị trường”¹². Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khóa IX khẳng định quan điểm chỉ đạo “Thực hiện độc quyền nhà nước trong lĩnh vực cần thiết, nhưng không biến độc quyền nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp”¹³. Kết luận 50-KL/TW Hội nghị Trung ương 6 khóa XI đã định hướng “Kiên quyết điều chỉnh để doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý, ... Tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: an ninh quốc phòng; độc quyền tự nhiên; cung cấp hàng hóa dịch vụ thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sự lan tỏa”¹⁴. Gần đây nhất, Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII xác định “Doanh nghiệp nhà nước tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư”¹⁵.

21. Thể chế hóa các chủ trương, định hướng trên, Thủ tướng Chính phủ đã 6 lần ban hành Quyết định về tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước¹⁶, trong đó xác định cụ thể ngành, lĩnh vực Nhà nước cần duy trì 100% vốn điều lệ, trên 50% vốn điều lệ.

¹¹ Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Doanh nghiệp 2014 và Luật Đầu tư 2014.

¹² Báo cáo chính trị tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng Cộng sản Việt Nam.

¹³ Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 24/9/2001, Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.

¹⁴ Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về Đề án “tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước”.

¹⁵ Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.

¹⁶ Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg, Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg, Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg, Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg, Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg và Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg.

Bảng 1: Quy định về tỷ lệ vốn điều lệ nhà nước trong doanh nghiệp hoạt động trong các ngành công nghiệp mạng lưới

	Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ	Nhà nước duy trì trên 50% vốn điều lệ
Quyết định 58/2002/QĐ-TTg	<p>1. Doanh nghiệp kinh doanh</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước + Hệ thống truyền tải điện quốc gia + Mạng trực thông tin quốc gia và quốc tế - Doanh nghiệp trong các lĩnh vực: + Đóng và sửa chữa phương tiện vận tải đường biển, đường sắt, hàng không + Công nghệ thông tin + Khai thác, lọc và cung cấp nước sạch ở thành phố + Vận tải hàng không, đường sắt, đường biển + Dịch vụ viễn thông cơ bản <p>2. Doanh nghiệp công ích</p> <ul style="list-style-type: none"> - Điều hành bay - Bảo đảm hàng hải - Kiểm soát và phân phối tần số vô tuyến điện - Kiểm định kỹ thuật phương tiện giao thông cơ giới lớn - Quản lý, bảo trì hệ thống đường sắt quốc gia, cảng hàng không - Quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy và bến cảng quan trọng 	<p>1. Doanh nghiệp kinh doanh</p> <p>Những doanh nghiệp có vốn nhà nước từ 10 tỷ đồng trở lên, mức thu nộp NSNN bình quân của 3 năm trước liền kề từ 1 tỷ đồng trở lên, hoạt động trong các ngành:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Đóng và sửa chữa phương tiện vận tải đường biển, đường sắt, hàng không - Công nghệ thông tin - Khai thác, lọc và cung cấp nước sạch ở thành phố - Vận tải hàng không, đường sắt, đường biển - Dịch vụ viễn thông cơ bản <p>2. Doanh nghiệp công ích:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kiểm định kỹ thuật phương tiện giao thông cơ giới - Quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy - Quản lý, bảo trì bến tàu, bến xe quan trọng.
Quyết định 155/2004/QĐ-TTg	<ul style="list-style-type: none"> - Hệ thống truyền tải điện quốc gia - Mạng trực thông tin quốc gia và quốc tế - Điều hành bay - Bảo đảm hàng hải 	

	<ul style="list-style-type: none"> - Quản lý, bảo trì hệ thống đường sắt quốc gia, cảng hàng không và cảng biển có quy mô lớn, vị trí quan trọng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; - Những công ty đáp ứng đủ các điều kiện sau: vốn nhà nước từ 30 tỷ đồng trở lên; mức thu nộp ngân sách nhà nước bình quân 3 năm liền kề từ 3 tỷ đồng trở lên; đi đầu trong việc ứng dụng công nghệ mũi nhọn, công nghệ cao; góp phần quan trọng ổn định kinh tế vĩ mô và hoạt động trong ngành, lĩnh vực: đóng và sửa chữa phương tiện vận tải đường không; vận tải đường không, đường sắt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Những công ty có vốn nhà nước từ 20 tỷ đồng trở lên; mức thu nộp ngân sách nhà nước bình quân 3 năm liền kề từ 2 tỷ đồng trở lên; hoạt động trong các ngành, lĩnh vực: + Đóng và sửa chữa phương tiện vận tải đường không + Vận tải đường không, đường sắt + Sản xuất điện + Khai thác, lọc và cung cấp nước sạch ở các thành phố lớn + Vận tải đường biển - Quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy quan trọng.
Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg	<ul style="list-style-type: none"> - Truyền tải hệ thống điện quốc gia; sản xuất điện quy mô lớn có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh - Quản lý, khai thác đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển có quy mô lớn - Điều hành bay; điều hành vận tải đường sắt quốc gia, đô thị - Bảo đảm an toàn hàng hải - Bưu chính công ích 	<ul style="list-style-type: none"> - Những doanh nghiệp tham gia sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích: + Bảo trì hệ thống đường sắt quốc gia + Quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy nội địa; quản lý, khai thác cảng biển (trừ các cảng có quy mô lớn) - Những doanh nghiệp có vai trò đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế, bình ổn thị trường hoạt động trong các ngành, lĩnh vực: + Sản xuất điện có công suất từ 100 MW trở lên - Đóng mới và sửa chữa phương tiện vận tải đường không + Cung cấp hạ tầng mạng thông tin truyền thông + Khai thác, lọc và cung cấp nước sạch mạng cấp I, cấp II + Vận tải đường biển quốc tế; vận tải đường sắt, đường không.

<p>Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Truyền tải hệ thống điện quốc gia; sản xuất, phân phối điện quy mô lớn đa mục tiêu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh - Quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển loại I (cảng biển đặc biệt quan trọng, có quy mô lớn phục vụ cho phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc liên vùng) - Điều hành bay; điều hành vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị - Bảo đảm an toàn hàng hải - Bưu chính công ích 	<ul style="list-style-type: none"> - Những doanh nghiệp tham gia sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích: + Bảo trì hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia + Quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy nội địa; quản lý, khai thác cảng biển (trừ các cảng loại I) - Những doanh nghiệp có vai trò đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế, bình ổn thị trường hoạt động trong các ngành, lĩnh vực: + Sản xuất điện quy mô lớn từ 500 MW trở lên + Đóng mới và sửa chữa phương tiện vận tải đường không + Cung cấp hạ tầng mạng thông tin truyền thông + Khai thác, lọc và cung cấp nước sạch mạng cấp I, cấp II + Vận tải đường biển quốc tế; vận tải đường sắt và đường không
<p>Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia; thủy điện đa mục tiêu và điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh. - Quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đô thị. - Quản lý khai thác các cảng hàng không, sân bay có vai trò, vị trí quan trọng đối với quốc phòng, an ninh; dịch vụ bảo đảm hoạt động bay. - Bảo đảm hàng hải. - Cung ứng dịch vụ bưu chính công ích. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nhà nước nắm giữ trên 75% vốn điều lệ <ul style="list-style-type: none"> - Quản lý, khai thác, bảo trì cảng hàng không, sân bay (trừ các cảng hàng không, sân bay có vai trò, vị trí quan trọng đối với quốc phòng, an ninh). - Quản lý, khai thác cảng biển tổng hợp quốc gia, cửa ngõ quốc tế. - Quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy nội địa. - Bảo trì hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia. - Cung cấp cơ sở hạ tầng viễn thông. 2. Nhà nước nắm giữ trên 65% vốn điều lệ <ul style="list-style-type: none"> - Vận chuyển hàng không. - Phân phối điện.

		<ol style="list-style-type: none"> 3. Nhà nước nắm giữ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ <ul style="list-style-type: none"> - Khai thác, sản xuất và cung cấp nước sạch đô thị. - Vận tải đường biển quốc tế; vận tải đường sắt.
<p>Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu, điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh. - Quản lý hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư. - Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn. - Bảo đảm hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng). - Bưu chính công ích. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nhà nước nắm giữ trên 65% vốn điều lệ <ul style="list-style-type: none"> - Quản lý khai thác các cảng hàng không, sân bay; dịch vụ khai thác khu bay. - Dịch vụ thông tin dẫn đường, giám sát, dịch vụ khí tượng hàng không. 2. Nhà nước nắm giữ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ <ul style="list-style-type: none"> - Vận chuyển hàng không. - Cung cấp dịch vụ viễn thông có hạ tầng mạng.

Bảng 2. Danh mục doanh nghiệp duy trì vốn nhà nước đến 2020 theo Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg (liên quan đến các ngành công nghiệp mạng lưới)

<p>1. Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Truyền tải, điều độ hệ thống điện; thủy điện đa mục tiêu: <ul style="list-style-type: none"> + Tập đoàn Điện lực Việt Nam - Công ty mẹ + Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) - Quản lý hệ thống kết cấu đường sắt quốc gia, đô thị: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Đường sắt Việt Nam + Công ty TNHH một thành viên đường sắt Hà Nội - Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm cứu nạn: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam (Bộ Giao thông vận tải) - Bảo đảm hàng hải: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Bảo đảm an toàn hàng hải miền Nam (Bộ Giao thông vận tải) + Tổng công ty Bảo đảm an toàn hàng hải miền Bắc (Bộ Giao thông vận tải) + Công ty TNHH một thành viên Thông tin điện tử hàng hải Việt Nam (Bộ Giao thông vận tải) - Bưu chính công ích: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Bưu điện Việt Nam (Bộ Thông tin Truyền thông)
<p>2. Cổ phần hóa, nhà nước nắm giữ từ 50% đến dưới 65% vốn điều lệ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cung cấp dịch vụ viễn thông có hạ tầng mạng: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Viễn thông MobiFone (Bộ Thông tin và Truyền thông) + Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam - Công ty mẹ (Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam) - Kinh doanh bán lẻ điện: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Điện lực miền Bắc (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) + Tổng công ty Điện lực miền Nam (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) + Tổng công ty Điện lực miền Trung (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) + Tổng công ty Điện lực TP Hà Nội (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) + Tổng công ty Điện lực TP Hồ Chí Minh (Tập đoàn Điện lực Việt Nam)
<p>3. Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sản xuất điện: <ul style="list-style-type: none"> + Tổng công ty Điện lực Dầu khí Việt Nam (Tập đoàn Dầu khí Việt Nam) + Tổng công ty Phát điện 1 (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) + Tổng công ty Phát điện 2 (Tập đoàn Điện lực Việt Nam) + Tổng công ty Phát điện 3 (Tập đoàn Điện lực Việt Nam)

22. Bên cạnh đó, Thủ tướng Chính phủ cũng ban hành Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015; Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017 phê duyệt Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016-2020. Một trong những mục tiêu của các quyết định này đó là “Thực hiện sắp xếp, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước để doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt; cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; quốc phòng, an ninh; lĩnh vực độc quyền tự nhiên; ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư”.

23. Để xác định rõ hàng hóa, dịch vụ, địa bàn thực hiện độc quyền nhà nước trong hoạt động thương mại, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 94/2017/NĐ-CP ngày 10/8/2017. Theo đó, đối với các ngành công nghiệp mạng lưới thuộc phạm vi nghiên cứu của Báo cáo này, độc quyền nhà nước còn duy trì trong các khâu, công đoạn sau: (i) Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia; xây dựng và vận hành thủy điện đa mục tiêu và điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội; (ii) Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm cứu nạn; (iii) Quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt (không bao gồm bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt).

24. Như vậy, khung pháp luật hiện hành đã tạo cơ sở pháp lý rõ ràng cho sự tham gia của các thành phần kinh tế vào các khâu, công đoạn không có tính độc quyền tự nhiên của các ngành công nghiệp mạng lưới.

25. Quy định hiện hành cũng xác định độc quyền nhà nước là các hoạt động chỉ do cơ quan nhà nước có quyền thực hiện hoặc các tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao thực hiện. Cơ quan nhà nước có quyền thực hiện độc quyền nhà nước thông qua hình thức trực tiếp hoặc chỉ định cho tổ chức, cá nhân thực hiện. Việc chỉ định phải do Thủ trưởng cơ quan nhà nước có

thẩm quyền quyết định bằng văn bản. Hoạt động độc quyền nhà nước phải được thực hiện dưới sự giám sát của cơ quan quản lý nhà nước theo quy định của pháp luật.

26. Luật Cạnh tranh năm 2004 (Khoản 1, Điều 15) quy định việc kiểm soát doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước bằng các biện pháp: (i) Quyết định giá mua, giá bán hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước; (ii) Quyết định số lượng, khối lượng, phạm vi thị trường của hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước. Luật Cạnh tranh năm 2018 (Khoản 1, Điều 28) bổ sung thêm biện pháp định hướng, tổ chức các thị trường liên quan đến hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước theo quy định của Luật Cạnh tranh và quy định khác của pháp luật có liên quan.

27. Luật Giá (năm 2012) xác định rõ Nhà nước định giá đối với hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước sản xuất, kinh doanh. Liên quan đến dịch vụ thuộc các ngành công nghiệp mạng lưới, Khoản 3 Điều 19 Luật Giá quy định:

- Nhà nước định mức giá cụ thể đối với:

o Các dịch vụ hàng không, bao gồm: dịch vụ cất cánh, hạ cánh; điều hành bay đi, đến; hỗ trợ bảo đảm hoạt động bay, soi chiếu an ninh;

o Các dịch vụ kết nối viễn thông;

o Điện: giá truyền tải điện, giá dịch vụ phụ trợ hệ thống điện.

- Nhà nước định khung giá đối với giá phát điện, giá bán buôn điện; mức giá bán lẻ điện bình quân, dịch vụ vận chuyển hàng không nội địa tuyến độc quyền.

28. Nguyên tắc định giá của Nhà nước: Bảo đảm bù đắp chi phí sản xuất, kinh doanh thực tế hợp lý, có lợi nhuận phù hợp với mặt bằng giá thị trường và chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ; kịp thời điều chỉnh giá khi các yếu tố hình thành giá thay đổi.

1.2.2. Tiến độ thực hiện mở cửa thị trường và hiện trạng độc quyền nhà nước trong các ngành công nghiệp mạng

29. Trước khi quá trình mở cửa thị trường bắt đầu, các ngành công nghiệp mạng lưới của Việt Nam là độc quyền nhà nước hoàn toàn và vị trí độc quyền này được trao cho các DNNN thực hiện trong tất cả các khâu, công đoạn. Mỗi ngành công nghiệp mạng lưới có những đặc trưng khác nhau và khả năng mở cửa thị trường áp dụng cơ chế cạnh tranh cũng khác nhau.

30. Đối với ngành điện, trước đây nhà nước (thông qua Tổng công ty Điện lực Việt Nam, nay là Tập đoàn Điện lực Việt Nam - EVN) thực hiện độc quyền theo ngành dọc ở tất cả các khâu, công đoạn của ngành điện. Tuy nhiên, với sự phát triển của khoa học - công nghệ, sự phát triển của các thành phần kinh tế, khâu sản xuất điện đã được mở cho khu vực ngoài nhà nước tham gia. Tuy nhiên, mức độ mở còn hạn chế, Tập đoàn Điện lực Việt Nam vẫn chi phối các khâu, công đoạn của ngành điện, trong khi Tập đoàn lại độc quyền trong hệ thống hạ tầng cốt lõi của ngành điện (chi tiết sẽ được phân tích tại Phần 2).

31. Đối với ngành đường sắt, độc quyền nhà nước trong lĩnh vực đường sắt được giao cho Tổng công ty Đường sắt Việt Nam (VNR) thực hiện. Luật Đường sắt năm 2005 đã quy định mở cho phép sự tham gia của khu vực ngoài nhà nước. Tuy nhiên, mặc dù đang trong quá trình tái cơ cấu nhưng thế độc quyền vẫn thuộc Tổng công ty Đường sắt Việt Nam, việc kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt và kinh doanh vận tải đường sắt thực chất vẫn do một doanh nghiệp - Tổng công ty Đường sắt Việt Nam - thực hiện (chi tiết sẽ được phân tích tại Phần 3).

32. Đối với ngành hàng không, trước đây, nhà nước độc quyền hoàn toàn và trao vị thế độc quyền cho Hãng hàng không quốc gia Việt Nam (Tổng công ty Hàng không Việt Nam - Vietnam Airlines). Cùng với quá trình cải cách, mở cửa nền kinh tế, sự phát triển mạnh mẽ của khu vực tư nhân, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2006 đã quy định doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều được tham gia vào kinh doanh hàng không dân dụng. Tuy nhiên, vấn đề độc quyền vẫn tồn tại, đặc biệt trong quản lý các cảng hàng không (chi tiết sẽ được phân tích tại Phần 4).

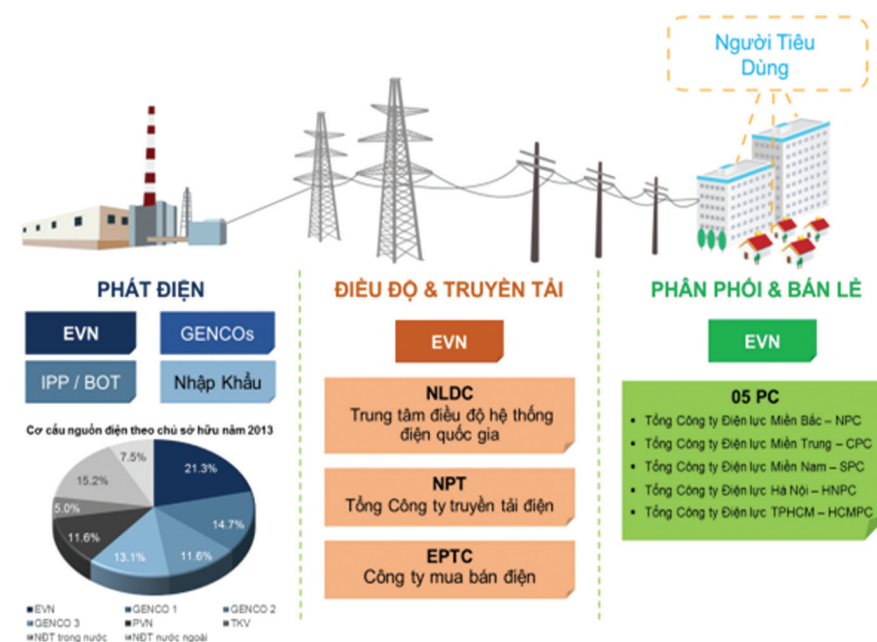
33. Đối với ngành viễn thông, trước đây, nhà nước độc quyền hoàn toàn và trao cho Tổng công ty Bưu chính - Viễn thông Việt Nam (nay là Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam - VNPT) thực hiện. Tuy nhiên, thế độc quyền này đã được xóa bỏ bằng việc cho phép các doanh nghiệp khác cùng tham gia kinh doanh viễn thông (đặc biệt Tổng công ty Viễn thông Quân đội (nay là Tập đoàn Công nghiệp Viễn thông Quân đội - Viettel), Công ty cổ phần Bưu chính Viễn thông Sài Gòn, v.v...). Theo đó, chất lượng dịch vụ ngày càng được cải thiện trong khi giá cước dịch vụ viễn thông có xu hướng giảm. Luật Viễn thông đã quy định doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được thành lập theo pháp luật Việt Nam đều được tham gia cung cấp dịch vụ viễn thông cũng như thiết lập hạ tầng mạng viễn thông. Cùng với sự phát triển của khoa học - công nghệ, sự mở cửa nền kinh tế, có thể nói, viễn thông là ngành mở cửa thị trường sớm nhất và nhanh nhất trong các ngành công nghiệp mạng lưới ở Việt Nam (chi tiết sẽ được phân tích tại Phần 5).

PHẦN 2: NGHIÊN CỨU NGÀNH ĐIỆN

2.1. Tổng quan ngành công nghiệp điện

34. Điện năng là một loại hàng hóa đặc biệt. Giống như ngành công nghiệp điện ở các nước khác, để đến được khách hàng, quá trình kinh doanh điện Việt Nam cũng gồm 3 khâu liên hoàn: sản xuất điện (phát điện) - truyền tải điện - phân phối và bán lẻ điện, xảy ra đồng thời. Điện năng được sản xuất tại các nhà máy điện rồi được truyền dẫn thông qua hệ thống mạng lưới truyền tải điện và phân phối để bán cho khách hàng (hộ tiêu thụ điện). Điện năng được sản xuất ra khi đủ khả năng tiêu thụ vì đặc điểm của hệ thống điện là ở bất kỳ thời điểm nào cũng cần có sự cân bằng giữa công suất phát ra và công suất tiêu thụ.

Hình 2: Mô hình Ngành điện Việt Nam



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

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

36. Theo EVN (2017), tại thời điểm 31/12/2016, ngành sản xuất điện Việt Nam có tổng công suất lắp đặt là 42.135 MW, trong đó EVN là 25.884 MW, chiếm 61,4%; Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) 4.435 MW, chiếm 10,5%; Tập đoàn Than Khoáng sản Việt Nam (TKV) 1.785 MW, chiếm 4,2%; còn lại là các máy phát điện và nhà đầu tư khác. So với năm 2013, tỷ trọng nguồn điện do EVN và các công ty có cổ phần, vốn góp của EVN và nguồn điện do các nhà đầu tư trong và ngoài nước có xu hướng tăng.

Bảng 3: Cơ cấu nguồn điện theo chủ sở hữu

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

Nguồn: EVN (2013, 2017)

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

Bảng 4: Cơ cấu phát điện theo nguồn tại thời điểm 31/12/2016

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

Nguồn: EVN (2013, 2017)

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

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

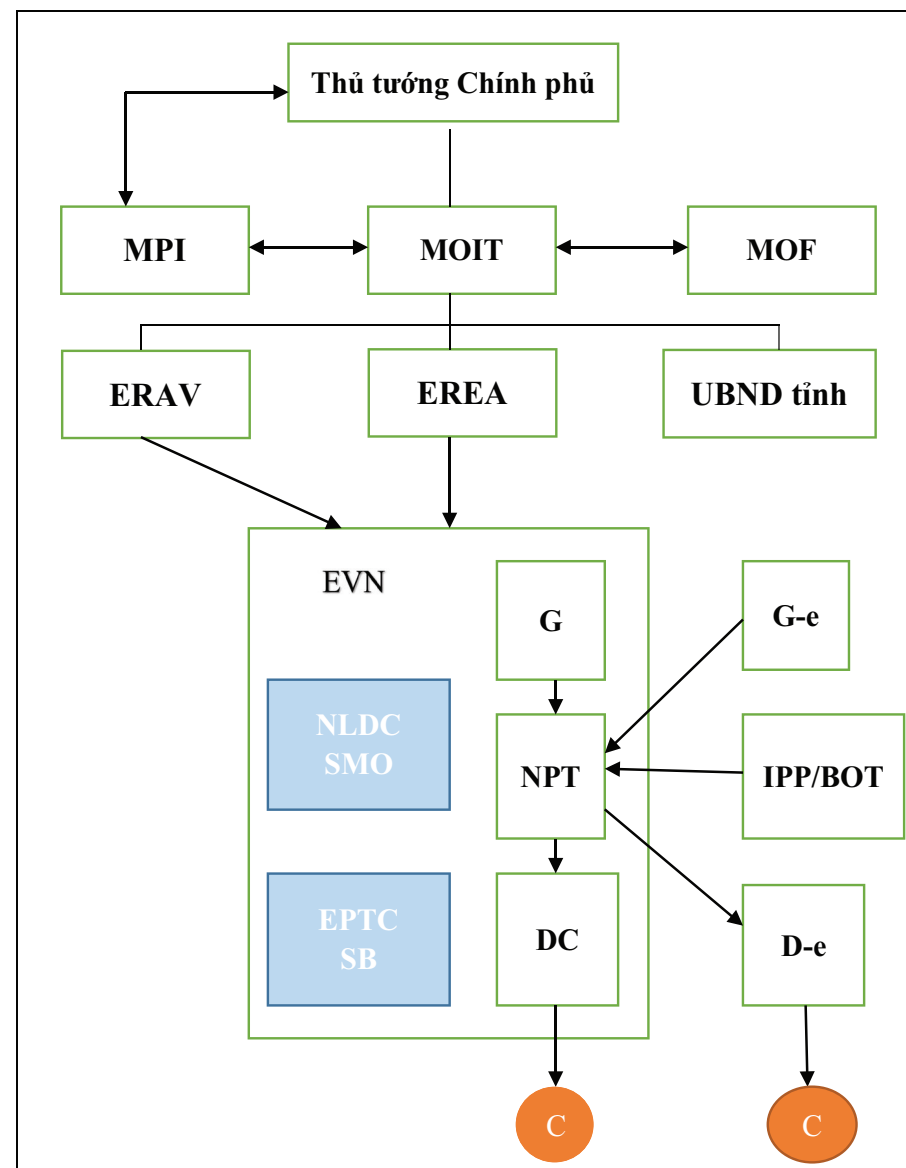
Bảng 5: Mạng phân phối điện tính đến thời điểm 31/12/2016

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

Nguồn: EVN (2017)

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

Hình 3: Cơ cấu tổ chức ngành điện



Nguồn: ADB (2015) và cập nhật của nhóm tác giả

Ghi chú: C = người tiêu dùng; DC = các công ty phân phối; D-e = các công ty phân phối đã cổ phần hóa; ERAV = Cục Điều tiết điện lực; EREA= Cục Điện lực và năng lượng tái tạo; EVN = Tập đoàn Điện lực Việt Nam; MPI = Bộ Kế hoạch và Đầu tư; MOIT = Bộ Công thương; MOF = Bộ Tài chính; MONRE = Bộ Tài nguyên và Môi trường; NLDC = Trung tâm Điều độ hệ thống điện quốc gia; EPTC = Công ty mua bán điện; SB = Đơn vị mua duy nhất; SMO = Đơn vị vận hành hệ thống và thị trường; IPP = Nhà máy điện độc lập; BOT = Xây dựng, vận hành và chuyển giao.

Hộp 1: Cơ cấu tổ chức ngành điện

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nguồn ADB (2015) và cập nhật của nhóm tác giả.

2.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành công nghiệp điện

2.2.1. Cơ sở cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện

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

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

lực (Nguyễn Hữu Khoa, 2012)¹⁷.

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

44. Hơn nữa, xu hướng cấu trúc lại ngành công nghiệp điện ở nhiều nước trên thế giới diễn ra mạnh mẽ, chuyển dần về hướng cạnh tranh và thị trường với mục đích giảm giá điện, nâng cao chất lượng thông qua cạnh tranh thị trường. Quá trình này diễn ra dưới tác động của tiến bộ công nghệ, sự thay đổi quan điểm chính trị, luật điện lực, điều kiện tài chính và chất lượng điện năng, v.v...

Hộp 2: Xu hướng cải cách ngành công nghiệp điện

Từ đầu những năm 1980, cải cách ngành công nghiệp điện diễn ra mạnh mẽ ở nhiều nước. Tuy nhiên, nhìn tổng thể, cải cách ngành công nghiệp điện dựa trên các bước sau:

(i) Áp dụng nguyên tắc cạnh tranh vào ngành điện để cải thiện hiệu quả, đáp ứng nhu cầu người tiêu dùng và đổi mới sáng tạo.

¹⁷ Xem [http://nangluongvietnam.vn/news/vn/dien-luc-viet-nam/thi-truong-dien-dinh-hinh-hien-trang-nganh-dien-viet-nam-\(ky-1\).html](http://nangluongvietnam.vn/news/vn/dien-luc-viet-nam/thi-truong-dien-dinh-hinh-hien-trang-nganh-dien-viet-nam-(ky-1).html), Truy cập ngày 10/6/2018

(ii) Cơ cấu lại ngành điện để áp dụng nguyên tắc cạnh tranh thông qua việc chia tách các đơn vị độc quyền hiện hữu thành các đơn vị riêng rẽ như phát điện, truyền tải điện, phân phối điện và cung cấp dịch vụ.

(iii) Thu hút vốn tư nhân vào hoạt động phát điện và cung cấp đã được tách, với kỳ vọng các nhà đầu tư và các nhà vận hành tư nhân sẽ mang không chỉ nguồn vốn mà cả kinh nghiệm quản lý.

(iv) Xây dựng, ban hành khung pháp luật điều tiết để hạn chế tình trạng ngăn cản sự tham gia của các nhà đầu tư mới thông qua sử dụng sức mạnh thị trường nhờ các quy định của các cơ quan điều tiết độc lập hoặc bán độc lập.

Nguồn: ADB (2015)

Hộp 3: Chia tách các khâu trong ngành điện ở Cộng hòa Liên bang Đức

Trước năm 1998, các doanh nghiệp điện của CHLB Đức thực hiện tất cả các khâu, từ sản xuất đến truyền tải và phân phối, doanh nghiệp sản xuất cũng sở hữu truyền tải. Các doanh nghiệp này phân bố và độc quyền hoạt động theo vùng lãnh thổ. Tuy nhiên, độc quyền không tạo điều kiện cho những chủ thể mới tham gia thị trường sản xuất và phân phối điện. Các doanh nghiệp độc quyền theo lãnh thổ đã thực hiện điều tiết giá (nâng giá nhưng không đi kèm với nâng cao chất lượng), ảnh hưởng đến quyền lợi của người tiêu dùng. Trước thực trạng đó, Chính phủ Đức đã thực hiện tự do hóa thị trường năng lượng.

- Xác định khâu Nhà nước cần điều tiết trong trường hợp thị trường điện năng/khí đốt:

Khâu sản xuất, khâu phân phối và bán lẻ điện: Có thể sản xuất điện bằng sử dụng điện hạt nhân, khí đốt, ga, dầu hoặc than hoặc năng lượng tái tạo (gió, thủy năng, v.v...). Do đó, trong sản xuất điện, thuộc tính không thể thu hồi vốn đầu tư thể hiện không rõ nét do có thể tháo và lắp đặt chỗ khác hoặc khi thất bại trong đầu tư thì hoàn toàn có thể kiểm soát được. Bên cạnh đó,

để đáp ứng nhu cầu điện năng, có thể xây dựng thêm nhiều nhà sản xuất, không xuất hiện thuộc tính hiệu quả của quy mô. Do đó, không xuất hiện độc quyền tự nhiên trong sản xuất điện; có thể có nhiều nhà sản xuất điện tham gia. Nhà nước không nên điều tiết lĩnh vực sản xuất điện, nên để cho các doanh nghiệp tư nhân, nhà đầu tư tư nhân tham gia sản xuất điện trên thị trường. Nhà nước quản lý những doanh nghiệp này thông qua chính sách cạnh tranh cũng để đảm bảo cho các doanh nghiệp này cạnh tranh với nhau. Tại CHLB Đức và EU, sản xuất điện là đối tượng của chính sách quản lý cạnh tranh nhưng không chịu sự điều tiết của Nhà nước. Điều này cũng tương tự đối với mạng phân phối điện và khí đốt đến người tiêu dùng. Ở CHLB Đức, việc mua điện thông qua sàn giao dịch, người tiêu dùng cuối cùng có thể mua điện của 50-60 đơn vị cung cấp điện và khâu phân phối điện cũng không chịu sự điều tiết của Nhà nước.

Khâu truyền tải điện và khí đốt: Công đoạn này tồn tại hai thuộc tính (hiệu quả kinh tế quy mô và không thu hồi vốn đầu tư). Ví dụ: mạng truyền tải điện. Chỉ một nhà cung ứng thì sẽ tiết kiệm chi phí hơn nhiều nếu có nhiều nhà cung ứng tham gia. Đây là lĩnh vực độc quyền tự nhiên (xét dưới góc độ chi phí và kỹ thuật nên để một đơn vị triển khai). Do đó, Nhà nước cần điều tiết và kiểm soát.

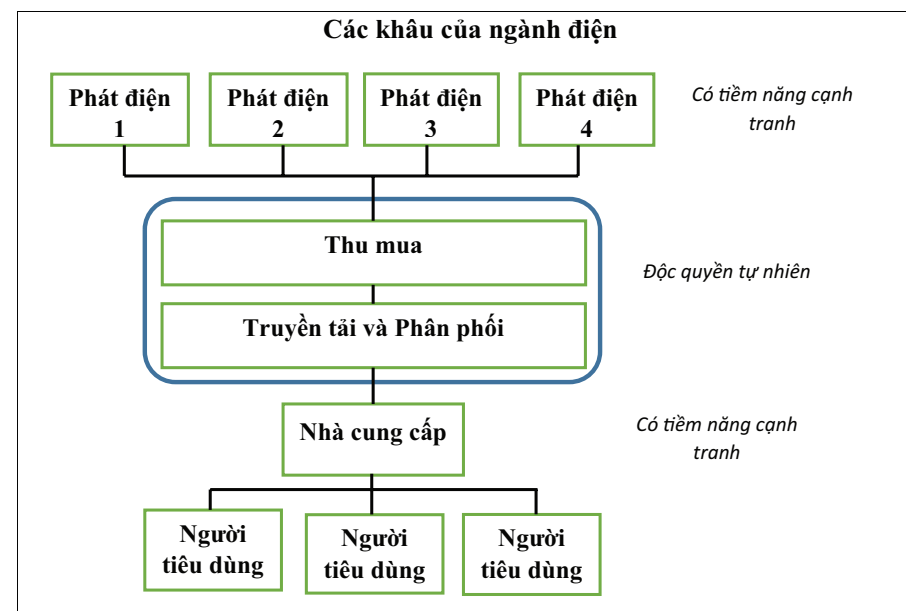
- Việc tách bạch khâu sản xuất và khâu truyền tải điện:

Xuất phát từ đòi hỏi bình đẳng trong truy nhập mạng của các chủ thể thị trường mới và nâng cao tính cạnh tranh của thị trường năng lượng, CHLB Đức đã thực hiện tách bạch giữa khâu sản xuất và khâu truyền tải điện và phần lớn doanh nghiệp sản xuất điện đã bán mạng truyền tải điện. Một số doanh nghiệp sản xuất điện (quy mô nhỏ) vẫn giữ mạng truyền tải thì phải hạch toán riêng chi phí phát sinh giữa đơn vị mạng và sản xuất nhằm tránh việc bù trừ, bao cấp chéo giữa các hoạt động trong doanh nghiệp và phải đảm bảo việc truy nhập mạng bình đẳng của các chủ thể thị trường khác.

Nguồn: CIEM (2014)

45. Ngoài ra, xem xét từ quy luật cung - cầu trên một thị trường có thể thấy: Nếu vì lý do gì đó, một loại hàng hoá chỉ có một nhà cung ứng, người tiêu dùng không có cơ hội lựa chọn; theo đó, nguyên nhân và động lực cạnh tranh không có, giá thành hàng hoá sẽ không giảm, chất lượng sẽ khó có thể cải thiện. Trên thị trường điện, cầu là sản lượng điện năng cần thiết cung cấp cho các nhà truyền tải (cấp 1) - phân phối (cấp 2) và các nhà tiêu thụ; cung là tổng năng lượng điện mà nhà sản xuất cung ứng cho thị trường. Xuất phát từ đặc trưng của từng khâu trong ngành điện có thể thấy ngành điện có tiềm năng cạnh tranh trong các khâu sản xuất điện (phát điện) và kinh doanh điện (bán buôn và bán lẻ điện); còn khâu truyền tải và phân phối điện là khâu có tính chất độc quyền tự nhiên¹⁸ nên khó có tính khả thi để thực hiện cạnh tranh trong việc cung cấp dịch vụ truyền tải và phân phối điện. Như vậy, khâu sản xuất điện năng cần thực hiện thị trường cạnh tranh; theo đó, các nhà máy điện phải thuộc sở hữu nhiều công ty khác nhau thay vì trực thuộc một công ty duy nhất quản lý và điều hành. Tương tự như vậy, khâu kinh doanh điện năng muốn có cạnh tranh thì phải tạo cơ chế để có nhiều nhà cung ứng cùng tham gia thị trường.

Hình 4: Khả năng cạnh tranh của ngành điện



¹⁸ Trên một mặt bằng địa lý không thể để nhiều công ty cùng xây dựng nhiều lưới điện truyền tải và phân phối

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

47. Xuất phát từ đòi hỏi thực tế trên, để thúc đẩy cải cách, Luật Điện lực được Quốc hội Việt Nam thông qua năm 2004 (sửa đổi, bổ sung một số điều năm 2012) chính thức đặt ra quy định và lộ trình xây dựng phát triển thị trường điện cạnh tranh tại Việt Nam là bước ngoặt thay đổi định hướng và tính chất phát triển của ngành điện Việt Nam. Cạnh tranh trong ngành điện chính thức được chấp nhận và thúc đẩy.

2.2.2. Cơ chế, chính sách cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện

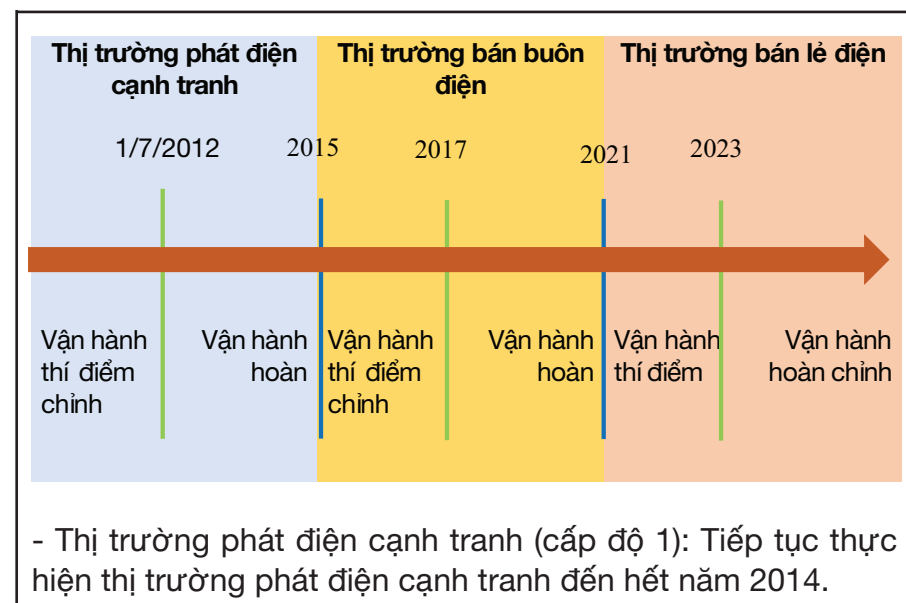
48. Cơ chế, chính sách hiện hành đã định hướng phát triển thị trường điện cạnh tranh, xác định rõ khâu, công đoạn duy trì độc quyền nhà nước; khâu, công đoạn thực hiện thị trường cạnh tranh.

49. Theo Luật Điện lực năm 2004 và Luật Điện lực (sửa đổi) năm 2012, Điều 4 quy định “Xây dựng và phát triển thị trường điện lực theo nguyên tắc công khai, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh, có sự điều tiết của Nhà nước để nâng cao hiệu quả trong hoạt động điện lực; bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của các đơn vị điện lực và khách hàng sử dụng điện; thu hút mọi thành phần kinh tế tham gia hoạt động phát điện, phân phối điện, bán buôn điện, bán lẻ điện và tư vấn chuyên ngành điện lực. “Nhà

nước độc quyền trong hoạt động truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia, xây dựng và vận hành các nhà máy điện lớn, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh”. Luật Điện lực cũng quy định định hướng phát triển một thị trường điện cạnh tranh. Điều này đòi hỏi phải phá vỡ thế độc quyền của Tập đoàn Điện lực Việt Nam, hình thành một thị trường bán buôn điện cạnh tranh và cuối cùng là thị trường bán lẻ điện cạnh tranh. Như vậy, khung pháp luật đã xác định chủ trương Nhà nước không giữ độc quyền toàn bộ ngành điện và muốn tạo lập một thị trường điện cạnh tranh trong các khâu phát điện, phân phối điện, bán buôn bán lẻ điện.

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

Hình 5: Lộ trình cải cách ngành điện theo Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg



- Thị trường bán buôn điện cạnh tranh (cấp độ 2):
- + 2015-2016: Thực hiện thị trường bán buôn điện cạnh tranh thí điểm
- + 2017-2021: Thực hiện thị trường bán buôn điện cạnh tranh hoàn chỉnh
- Thị trường bán lẻ điện cạnh tranh (cấp độ 3):
- + 2021-2023: Thực hiện thị trường bán lẻ điện cạnh tranh thí điểm
- + Sau 2023: Thực hiện thị trường bán lẻ điện cạnh tranh hoàn chỉnh

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

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

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

52. Bên cạnh đó, các cơ chế, chính sách về sắp xếp, cơ cấu lại khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung (như trình bày ở phần trên) và sắp xếp, cơ cấu lại ngành điện, Tập đoàn Điện lực Việt Nam nói riêng cũng tạo cơ sở pháp lý cho cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện.

53. Căn cứ Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1782/QĐ-TTg ngày 23/11/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu Tập đoàn Điện lực

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

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

2.2.3. Kết quả cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện và vấn đề đặt ra

55. Trước năm 1995, ngành điện Việt Nam thuộc sở hữu nhà nước hoàn toàn, với 3 công ty điện lực ở 3 vùng do Bộ Năng lượng quản lý. Các công ty này thực hiện tất cả các khâu từ sản xuất điện, truyền tải và phân phối trong phạm vi từng vùng. Năm 1995, các công ty điện lực vùng được hợp nhất thành một công ty điện lực độc quyền duy nhất, Tổng công ty Điện lực Việt Nam¹⁹ (nay là Tập đoàn Điện lực Việt Nam - EVN). Tổng công ty Điện lực Việt Nam là đơn vị độc quyền dưới dạng tích hợp dọc, độc quyền trong toàn bộ quy trình sản xuất kinh doanh điện, từ khâu sản xuất điện (phát điện), truyền tải đến phân phối, bán lẻ. Hay nói cách khác, Tổng công ty Điện lực Việt Nam là doanh nghiệp thực hiện toàn bộ độc quyền nhà nước trong ngành điện.

¹⁹ Được thành lập ngày 27/11/1995 theo Nghị định số 14/NĐ-CP, Tổng công ty Điện lực Việt Nam là đơn vị điều hành toàn bộ công việc của ngành điện.

56. Tuy nhiên, với những cơ chế, chính sách cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện nêu trên cùng với việc thực hiện tái cơ cấu ngành điện, tái cơ cấu Tập đoàn điện lực Việt Nam, việc mở cửa thị trường điện đã đạt được những kết quả nhất định, thể hiện:

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

- Khâu phát điện đã có những chuyển biến. Quy mô của thị trường phát điện cạnh tranh không ngừng được mở rộng. Từ năm 2000, các đơn vị sản xuất điện độc lập (ngoài EVN) bắt đầu tham gia đầu tư sản xuất điện. Theo đó, chủ thể tham gia thị trường phát điện đã có những thay đổi, EVN không còn là đơn vị duy nhất tham gia sản xuất điện. Ngoài EVN và các Tổng công ty phát điện (GENCO), đã có sự tham gia của nhà máy điện độc lập (IPP) (trong đó Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) và Tập đoàn Công nghiệp Than Khoáng sản Việt Nam (TKV) là hai nhà đầu tư IPP lớn nhất) và các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài. Số lượng các nhà máy tham gia giao dịch trên thị trường điện tăng đáng kể (từ 31 đơn vị phát điện trực tiếp tham gia thị trường phát điện cạnh tranh tại thời điểm tháng 7/2012 lên 80 đơn vị vào tháng 7/2017). Theo Quyết định số 95/QĐ-ĐTĐL ngày 27/12/2017 của Cục Điều tiết điện lực ban hành danh sách nhà máy điện tham gia thị trường điện cạnh tranh trong năm 2018, đã có 81 nhà máy điện trực tiếp tham gia thị trường điện và 25 nhà máy điện gián tiếp tham gia thị trường điện. Như vậy, số lượng đơn vị cung cấp nguồn điện đã phát triển.

- Thông tin về vận hành thị trường điện được công bố khá đầy đủ, nâng cao tính minh bạch, công bằng trong việc huy động nguồn điện; tạo môi trường cạnh tranh công khai, bình đẳng, lành mạnh giữa các đơn vị tham gia; tạo động lực cho các nhà máy phát điện chủ động trong vận hành, rút ngắn thời

gian sửa chữa bảo dưỡng, giảm chi phí vận hành, chủ động chào giá, góp phần nâng cao hiệu quả sản xuất và giảm chi phí phát điện, nâng cao hiệu quả hoạt động của toàn hệ thống.

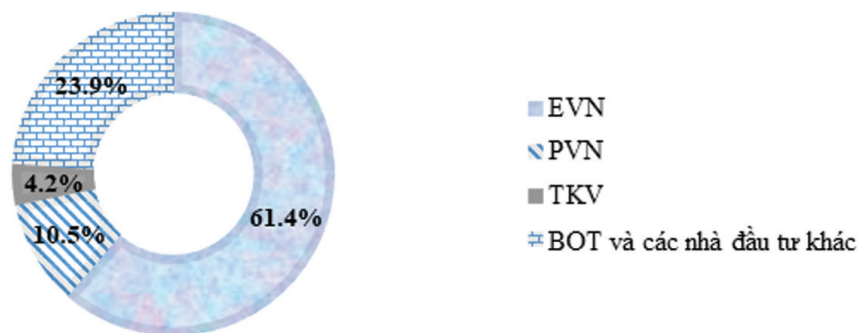
57. Mặc dù đạt được những kết quả trên nhưng vẫn còn nhiều vấn đề đặt ra, độc quyền nhà nước thông qua độc quyền doanh nghiệp còn thể hiện khá rõ:

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

a. Tại khâu phát điện:

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

Hình 6: Cơ cấu phát điện theo sở hữu tính đến 31/12/2016



Nguồn: EVN (2017), Vietnam Electricity Annual Report

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

- Hơn nữa, tuy số lượng các nhà máy trực tiếp tham gia thị trường điện tăng nhanh nhưng thị phần các nhà máy điện gián tiếp tham gia thị trường điện vẫn còn khá cao. Hiện nay, có khoảng 51% công suất đặt tham gia thị trường điện theo hình thức gián tiếp và không tham gia xác định giá thị trường. Do vậy, giá thị trường chưa thực sự phản ánh chính xác chi phí biên của cả hệ thống điện²⁰.

²⁰ Xem <http://www.erav.vn/d4/news/Nhin-lai-5-nam-van-hanh-thi-truong-dien-Viet-Nam-1-609.aspx>. Truy cập ngày 10/6/2018.

b. Tại khâu truyền tải, phân phối và bán lẻ:

- Hiện nay, EVN đang nắm độc quyền các phân khúc từ mua buôn điện, truyền tải, phân phối/ bán lẻ điện, thể hiện:

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

* Truyền tải điện là khâu trung gian để mang vận chuyển điện năng đến khâu phân phối và bán lẻ. Tổng công ty Truyền tải điện Quốc gia (EVNNPT) đang thực hiện vai trò của đơn vị truyền tải điện, quản lý vận hành hệ thống lưới điện truyền tải cấp điện. EVNNPT hiện là công ty con do EVN nắm 100% vốn điều lệ²¹. Như vậy, có thể nói EVN vẫn đang độc quyền khâu truyền tải điện.

* Khâu phân phối, bán lẻ đến người sử dụng là một mắt xích mà EVN nắm độc quyền (EVN nắm giữ 100% các Tổng công ty Điện lực - PC)²².

²¹ Trước đây, lưới điện cao thế 220-500kV thuộc sự quản lý của 4 Công ty truyền tải điện (PTC 1,2,3,4) là các đơn vị trực thuộc của EVN. Sau năm 2008, Tổng công ty truyền tải điện (NPT) được thành lập, các Công ty truyền tải điện trở thành thành viên của Tổng công ty truyền tải điện.

²² Trước đây phân khúc này chịu sự quản lý của 11 Công ty điện lực, trong đó 10 đơn vị hạch toán độc lập và một đơn vị đã cổ phần hóa là Công ty cổ phần điện lực Khánh Hòa (KHP). Sau năm 2010, tái cơ cấu lại thành 05 Tổng Công ty điện lực (PC) nhằm chuyên môn hóa cho từng khu vực và chuẩn bị cho thị trường bán buôn điện cạnh tranh.

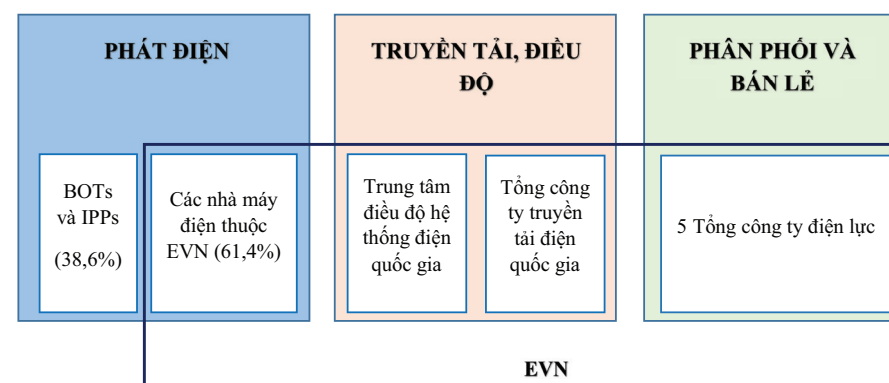
Bảng 6: Cơ cấu doanh nghiệp trong Tập đoàn Điện lực Việt Nam

Công ty mẹ - EVN	
Đơn vị trực thuộc công ty mẹ	
<ol style="list-style-type: none"> Công ty Thủy điện Hòa Bình Công ty Thủy điện Ialy Công ty Thủy điện Trị An Công ty Thủy điện Tuyên Quang Công ty Phát triển Thủy điện Sê San Công ty Nhiệt điện Nghi Sơn 1 Công ty Thủy điện Sơn La Công ty Thủy điện Huội Quảng-Bản Chất Ban Quản lý dự án Thủy điện 1 Ban Quản lý dự án Thủy điện 4 Ban Quản lý dự án Thủy điện 5 Ban Quản lý dự án Thủy điện 6 	<ol style="list-style-type: none"> Ban Quản lý dự án Nhà máy Thủy điện Sơn La Ban Quản lý dự án Điện hạt nhân Ninh Thuận Công ty mua bán điện Trung tâm điều độ hệ thống điện quốc gia Trung tâm thông tin Điện lực Trung tâm viễn thông và công nghệ thông tin Ban Quản lý đầu tư xây dựng và công nghệ EVN Ban Quản lý dự án Nhiệt điện 2
Công ty con do EVN giữ 100% vốn điều lệ (công ty TNHH MTV) <ol style="list-style-type: none"> Tổng công ty Phát điện 1 Tổng công ty Phát điện 2 Tổng công ty Phát điện 3 Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia Tổng công ty Điện lực miền Bắc Tổng công ty Điện lực miền Trung Tổng công ty Điện lực miền Nam Tổng công ty Điện lực thành phố Hà Nội Tổng công ty Điện lực thành phố Hồ Chí Minh 	Công ty do EVN giữ trên 50% vốn điều lệ hoặc nắm quyền chi phối khác <ol style="list-style-type: none"> CTCP cơ điện Thủ Đức Tổng công ty Thiết bị điện Đông Anh - Công ty cổ phần CTCP tư vấn xây dựng điện 1 CTCP tư vấn xây dựng điện 2 CTCP tư vấn xây dựng điện 3 CTCP tư vấn xây dựng điện 4
Công ty do EVN nắm dưới 50% vốn điều lệ <ol style="list-style-type: none"> Công ty cổ phần Năng lượng Vĩnh Tân 3 Công ty cổ phần Phong điện Thuận Bình Công ty Tài chính cổ phần Điện lực 	

Nguồn: <http://www.evn.com.vn/c3/gioi-thieu-c/To-Chuc-2-11.aspx>

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

Hình 7: Cơ cấu ngành điện

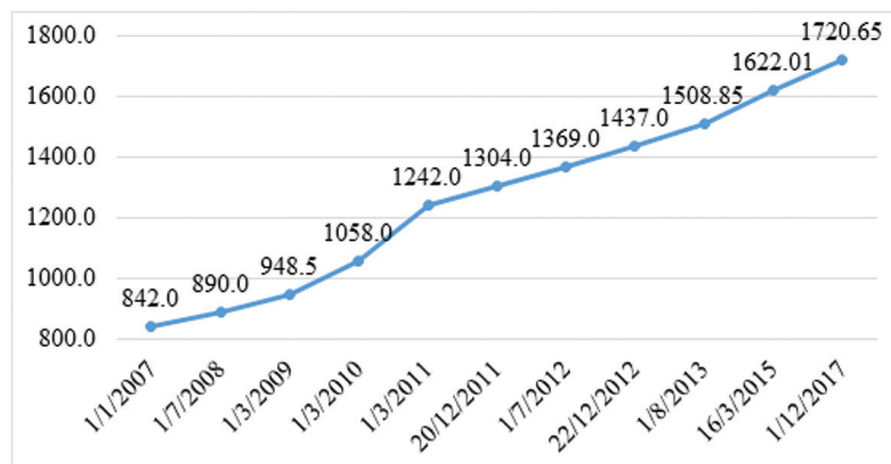


Nguồn: Huu (2014), trích theo ADB (2015) và cập nhật của nhóm tác giả

59. Như vậy, mặc dù đã có những chuyển đổi nhưng có thể nói ngành điện Việt Nam vẫn tồn tại mô hình độc quyền theo chiều dọc khi EVN vừa là một đơn vị phát điện chi phối (trên 61%), lại vừa sở hữu vận hành đơn vị mua bán điện duy nhất (Công ty mua bán điện), đơn vị truyền tải, đơn vị vận hành hệ thống điện và điều hành giao dịch thị trường. Theo đó, mối liên kết theo chiều dọc giữa các đơn vị của EVN trong tất cả các khâu của ngành điện (phát điện, truyền tải, phân phối, bán lẻ) có thể tạo lợi thế cạnh tranh cho các công ty trực thuộc EVN, đặc

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

Hình 8: Giá bán lẻ điện bình quân (đồng/kWh)



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả

2.3. Một số đề xuất tiếp tục cải cách độc quyền nhà nước trong ngành điện

60. Để tiếp tục cải cách độc quyền nhà nước, giải quyết những hạn chế của mô hình hiện tại và tạo điều kiện phát triển thị trường điện cạnh tranh, một số đề xuất sau:

Một là, thực hiện cơ cấu lại ngành điện, đặc biệt tiếp tục tái cơ cấu EVN, trong đó:

- Tiếp tục tổ chức lại các nhà máy điện thuộc EVN thành các

đơn vị phát điện độc lập với EVN. Yêu cầu trước tiên để thực hiện thị trường phát điện cạnh tranh là các nhà máy điện tham gia thị trường phải bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các nhà máy điện thuộc EVN và các nhà máy điện thuộc các ngành khác ngoài EVN như PVN, TKV... Muốn vậy, ngoài một số nhà máy điện lớn, có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội và quốc phòng, an ninh, Nhà nước tiếp tục nắm giữ; phải tổ chức lại các nhà máy điện thuộc EVN thành một số Tổng công ty phát điện (GENCO) độc lập với EVN.

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

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

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

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

Các nhà máy điện có trên lãnh thổ Việt Nam không nhất thiết phải đấu nối với lưới điện quốc gia (hoặc nối chỉ để trao đổi) và bán cho Công ty mua bán điện thuộc EVN; có quyền bán trực tiếp cho các khách hàng theo quy định của Chính phủ và Luật

Điện lực. Khách hàng tiêu thụ điện ở mọi quy mô đều có quyền lựa chọn, thay đổi đơn vị bán điện cho mình.

Hai là, thực hiện hiệu quả lộ trình hình thành và phát triển thị trường điện cạnh tranh tại Việt Nam quy định tại Quyết định số 63/2013/QĐ-TTg ngày 08 tháng 11 năm 2013 của Thủ tướng chính phủ với các nguyên tắc: (i) Đơn vị bán lẻ điện (hiện có và các đơn vị bán lẻ điện mới) mua điện từ đơn vị phát điện, đơn vị bán buôn điện qua hợp đồng song phương và từ thị trường điện giao ngay để bán điện cho khách hàng sử dụng điện; (ii) Khách hàng sử dụng điện đáp ứng đủ các điều kiện theo quy định được mua điện từ đơn vị phát điện, đơn vị bán buôn điện, đơn vị bán lẻ điện qua hợp đồng song phương và từ thị trường điện giao ngay; (iii) Đơn vị truyền tải điện, đơn vị phân phối điện cung cấp dịch vụ truyền tải điện, phân phối điện.

Ba là, tăng cường các chính sách khuyến khích sự tham gia của các nhà đầu tư ứng dụng công nghệ hiện đại, hiệu quả về kinh tế và môi trường; phát triển năng lượng tái tạo; khuyến khích các mô hình mới (như các cụm năng lượng tái tạo nhỏ, tận dụng tài nguyên và sự tham gia của doanh nghiệp và người dân, giảm gánh nặng cho nhà nước trong đầu tư phát triển điện). Kiểm soát chặt các dự án đầu tư, không chấp nhận các dự án kém hiệu quả kinh tế và gây tổn hại môi trường của bất cứ doanh nghiệp/nhà đầu tư nào.

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

Năm là, đảm bảo tiếp cận công bằng tới hệ thống cốt lõi trong ngành điện (khâu có tính chất độc quyền tự nhiên), gồm hệ thống lưới điện (truyền tải và phân phối), các hệ thống đo đếm điện năng (công tơ đo đếm, thu thập, lưu trữ và quản lý số liệu đo đếm) và hệ thống công nghệ thông tin phục vụ công tác vận hành hệ thống điện và thị trường điện. Nguyên tắc cơ

bản nhất trong việc tiếp cận các hạ tầng cốt lõi để thúc đẩy cạnh tranh trong ngành điện đó là tiếp cận mở (Open Access)²³ (World Bank, 2013), gồm:

- Không biệt đối xử (bình đẳng): Các bên tham gia thị trường điện được đảm bảo bởi quy định của pháp luật trong việc tiếp cận các hạ tầng cốt lõi, đặc biệt là lưới truyền tải điện và phân phối điện một cách bình đẳng, không có sự phân biệt đối xử, thiên vị của các đơn vị sở hữu và vận hành các hạ tầng cốt lõi này.

- Minh bạch: các cơ chế, quy định thị trường cũng như việc cung cấp thông tin thị trường, các thông tin chung của các hạ tầng cốt lõi phải đảm bảo minh bạch, cung cấp thông tin tối đa cho các đơn vị tham gia cạnh tranh nhằm loại bỏ sự bất đối xứng thông tin.

- Chi phí hợp lý: Chi phí tiếp cận và sử dụng các hạ tầng cốt lõi dùng chung của các đơn vị tham gia thị trường phải được điều tiết ở mức hợp lý vừa đảm bảo sự vận hành hiệu quả của các hạ tầng này nhưng đồng thời đảm bảo sự công bằng (miễn phí hoặc có cơ chế giá công bằng). Tính hợp lý về chi phí sử dụng các dịch vụ này cũng cần phù hợp với các thiết kế, trình độ phát triển của thị trường điện trong từng cấp độ, đặc biệt là các cơ chế về giá truyền tải điện và giá phân phối điện.

Sáu là, tăng cường vai trò thực chất của cơ quan điều tiết; đảm bảo tính độc lập và năng lực của cơ quan điều tiết (Cục Điều tiết điện lực) và cơ quan quản lý cạnh tranh, không để cho đơn vị truyền tải sử dụng vị trí độc quyền của mình để ưu ái hoặc phân biệt đối xử với đơn vị sản xuất và người tiêu dùng; đảm bảo tất cả các người dùng mạng có thể truy cập và sử dụng mạng lưới cung cấp năng lượng trên cơ sở không phân biệt đối xử nhằm thúc đẩy cạnh tranh trong khâu sản xuất, thương mại

²³ Tiếp cận mở (Open access) có thể được hiểu chính là việc tạo cơ hội và quyền tiếp cận các hạ tầng cốt lõi chung cho các bên bán và bên mua trong thị trường điện trên cơ sở không phân biệt đối xử (bình đẳng), minh bạch và chi phí hợp lý.

và bán lẻ. Cơ quan điều tiết thực hiện công khai báo cáo hàng năm về tổng kết, đánh giá tình hình hoạt động điều tiết và vận hành của thị trường điện.

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

PHẦN 3. NGHIÊN CỨU NGÀNH ĐƯỜNG SẮT

3.1. Tổng quan ngành đường sắt

61. Từ những tuyến đường sắt được người Pháp xây dựng trên 100 năm, đến nay mạng lưới đường sắt có nhiều thay đổi thăng trầm theo lịch sử với những đoạn đường mới được xây dựng thêm trong những năm 70 của thế kỷ trước (đường 1.435 mm), cũng có nhiều đoạn đường, tuyến đường đã bị tháo dỡ.

62. *Về quy mô mạng lưới đường sắt:* Hiện nay, mạng lưới đường sắt Việt Nam có tổng chiều dài 3.143 km, trong đó 2.531 chính tuyến, 612 km đường ga và đường nhánh, bao gồm 3 loại khổ đường: 1000 mm chiếm 85%, khổ đường 1435 mm chiếm 6% và khổ đường lồng (1435 mm và 1000 mm) chiếm 9%. Mật độ đường sắt đạt 9,5 km/1000 km².

63. Mạng lưới đường sắt quốc gia phân bố theo 7 tuyến chính: Bắc Nam (Hà Nội - thành phố Hồ Chí Minh), Hà Nội - Hải Phòng, Hà Nội - Đồng Đăng, Hà Nội - Lào Cai, Hà Nội - Quán Triều, Kép - Lư Xá, Kép - Hạ Long và một số tuyến nhánh như: Bắc Hồng - Văn Điển, Cầu Giát - Nghĩa Đàn, Đà Lạt - Trại Mát. Bên cạnh đó, có 2 tuyến đường sắt quốc tế nối với Trung Quốc tại Đồng Đăng và Lào Cai.

64. *Về tiêu chuẩn kỹ thuật:* Mặc dù hạ tầng đường sắt Việt Nam đã hoạt động trên 100 năm nhưng hầu như không được cải tạo, nâng cấp. Tiêu chuẩn kỹ thuật, kết cấu hạ tầng đường sắt của Việt Nam còn ở mức thấp và lạc hậu: Bình trắc diện còn nhiều đường cong bán kính quá nhỏ (cá biệt có đoạn đường cong có bán kính 97 m), độ dốc lớn (tuyến Thống Nhất $i_{max} = 17\%$); cầu cống đã qua gần 100 năm khai thác, tải trọng nhỏ ($P=14$ tấn trục); hầm bị phong hóa rò rỉ nước; tà vẹt nhiều chủng loại; thông tin tín hiệu, điều độ chạy tàu còn lạc hậu, phù hợp với đường sắt đơn, tốc độ chạy tàu thấp, năng lực thông qua hạn chế; hành lang an toàn giao thông đường sắt nhiều đoạn bị xâm hại nghiêm trọng, đường sắt giao cắt mặt bằng với đường bộ và đường dân sinh có mật độ rất cao (tổng số có 1.464 đường

ngang hợp pháp, trên 4.000 đường dân sinh tự mở, trung bình 2,15 km/đường ngang), ảnh hưởng đến tốc độ chạy tàu và đe dọa an toàn giao thông đường sắt²⁴.

65. *Về ga đường sắt:* Có 259 ga, trong đó hầu hết các ga đủ điều kiện phục vụ hành khách ở mức trung bình trở lên, riêng hệ thống kho, ke, bãi hàng (trừ một số ít ga mới được đầu tư nâng cấp) đều xuống cấp, nhỏ lẻ, không đáp ứng nhu cầu xếp dỡ cơ giới đặc biệt là xếp dỡ container.

66. *Về đường đón gửi:* có 35 ga chỉ có 2 đường đón gửi tàu, trong đó tuyến đường Bắc - Nam có 15 ga. Chiều dài đường đón gửi hạn chế trên các tuyến đường sắt: Tuyến Thống nhất ga Sông Lũy chiều dài đường đón gửi dài nhất là 304 m (tương đương 19 xe hàng hoặc 13 xe khách).

67. *Về phương tiện vận tải:* Hiện nay, trên đường sắt quốc gia đang quản lý sử dụng và khai thác như sau:

- Về đầu máy: Tổng số có 296 đầu máy có thời hạn sử dụng đã lâu, do nhiều nước sản xuất (Trung Quốc, Ấn Độ, Đức, Tiệp, Mỹ, Bỉ...). Cụ thể như sau: 44 chiếc sử dụng trên 40 năm (chiếm 14,8%); 86 chiếc sử dụng từ 30-40 năm (chiếm 29%); 48 chiếc sử dụng từ 20-30 năm (chiếm 16,2%); 118 chiếc sử dụng dưới 20 năm (chiếm 39,9%). Sức kéo đầu máy với nhiều chủng loại, công suất khác nhau trong đó loại đầu máy có công suất thấp, cũ, lạc hậu vẫn còn nhiều (chiếm gần 60%), hạn chế tốc độ và tiêu hao nhiều nhiên liệu, cũng như khó khăn trở ngại trong vận dụng, bảo trì, sửa chữa.

- Về toa xe: Tổng số có 5.957 toa xe các loại (1.010 toa xe khách, 4.947 toa xe hàng) có thời gian sử dụng đã lâu, được sản xuất ở nhiều nước khác nhau (Việt Nam, Trung Quốc, Ấn Độ...)

cụ thể: 1.523 chiếc có thời hạn sử dụng trên 40 năm (chiếm 25,6%); 1.987 chiếc có thời hạn sử dụng từ 30-40 năm (chiếm 33,3%); 303 chiếc có thời hạn sử dụng từ 20-30 năm (chiếm 5%); 2.144 chiếc có thời hạn sử dụng dưới 20 năm (chiếm 36%).

68. *Về chủ thể vận hành ngành đường sắt:* Chủ thể vận hành trong ngành đường sắt chính là Tổng công ty Đường sắt Việt Nam với hệ thống các đơn vị trực thuộc, các công ty cổ phần có vốn chi phối của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam, các công ty liên kết, v.v...

Bảng 7: Doanh nghiệp trong Tổng công ty Đường sắt Việt Nam

1. Các đơn vị trực thuộc	
- Đơn vị hạch toán phụ thuộc:	- Trung tâm Điều hành vận tải đường sắt
- 17 chi nhánh:	- Chi nhánh Khai thác ĐS Lào Cai - Chi nhánh Khai thác ĐS Hà Lào - Chi nhánh Khai thác ĐS Hà Lạng - Chi nhánh Khai thác ĐS Hà Thái Hải - Chi nhánh Khai thác ĐS Hà Thanh - Chi nhánh Khai thác ĐS Nghệ Tĩnh - Chi nhánh Khai thác ĐS Thừa Thiên - Huế - Chi nhánh Khai thác ĐS Nghĩa Bình - Chi nhánh Khai thác ĐS Phú Khánh - Chi nhánh Khai thác ĐS Sài Gòn - Chi nhánh Khai thác ĐS Hà Nội - Chi nhánh Ga Đồng Đăng - Chi nhánh - Xí nghiệp Đầu máy Yên Viên - Chi nhánh - Xí nghiệp Đầu máy Hà Nội - Chi nhánh - Xí nghiệp Đầu máy Vinh - Chi nhánh - Xí nghiệp Đầu máy Đà Nẵng - Chi nhánh - Xí nghiệp Đầu máy Sài Gòn

²⁴ Cục Đường sắt Việt Nam (2015), Báo cáo Đề án tái cơ cấu vận tải đường sắt trên đường sắt quốc gia (Bản tháng 3/2015)

- 5 đơn vị sự nghiệp trực thuộc:	<ul style="list-style-type: none"> - Trường Cao đẳng Nghề đường sắt - Trung tâm Y tế đường sắt - Ban Quản lý dự án ĐS khu vực I - Ban Quản lý dự án ĐS khu vực II - Ban Quản lý dự án ĐS khu vực III
2. Các công ty cổ phần	
- 24 công ty cổ phần	<ul style="list-style-type: none"> - Công ty cổ phần Vận tải Đường sắt Hà Nội - Công ty cổ phần Vận tải Đường sắt Sài Gòn - Công ty cổ phần Xe lửa Gia Lâm - Công ty cổ phần Xe lửa Dĩ An - Công ty cổ phần Đường sắt Hà Hải - Công ty cổ phần Đường sắt Hà Thái - Công ty cổ phần Đường sắt Yên Lào - Công ty cổ phần Đường sắt Hà Lạng - Công ty cổ phần Đường sắt Vĩnh Phú - Công ty cổ phần Đường sắt Hà Ninh - Công ty cổ phần Đường sắt Thanh Hóa - Công ty cổ phần Đường sắt Nghệ Tĩnh - Công ty cổ phần Đường sắt Quảng Bình - Công ty cổ phần Đường sắt Bình Trị Thiên - Công ty cổ phần Đường sắt Quảng Nam - Đà Nẵng - Công ty cổ phần Đường sắt Nghĩa Bình - Công ty cổ phần Đường sắt Phú Khánh - Công ty cổ phần Đường sắt Thuận Hải - Công ty cổ phần Đường sắt Sài Gòn - Công ty cổ phần Thông tin Tín hiệu Đường sắt Hà Nội - Công ty cổ phần Thông tin Tín hiệu Đường sắt Bắc Giang - Công ty cổ phần Thông tin tín hiệu Đường sắt Vinh - Công ty cổ phần Thông tin tín hiệu Đường sắt Đà Nẵng - Công ty cổ phần Thông tin tín hiệu Đường sắt Sài Gòn

3. Các công ty là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên	
- 2 công ty	<ul style="list-style-type: none"> - Công ty CP Xuất nhập khẩu vật tư thiết bị ĐS - Công ty CP Đá Đồng Mỏ
4. Các công ty liên kết	
- 17 công ty	<ul style="list-style-type: none"> - Công ty TNHH 2 TV Khách sạn Thương mại Sài Gòn. - Công ty CP Đầu tư và Xây dựng GTVT; - Công ty CP Vận tải và thương mại ĐS; - Công ty CP Tư vấn đầu tư và xây dựng GTVT; - Công ty CP Tư vấn đầu tư và xây dựng ĐS; - Công ty CP Tổng công ty Công trình ĐS; - Công ty CP Công trình 6; - Công ty CP Đầu tư và xây dựng công trình 3; - Công ty CP Tư vấn đầu tư xây dựng công trình 1; - Công ty CP Xây dựng công trình Đà Nẵng; - Công ty CP Vinh Nguyên; - Công ty CP Viễn thông tín hiệu ĐS; - Công ty CP Đá Mỹ Trang; - Công ty CP Dịch vụ du lịch ĐS Hà Nội; - Công ty CP Dịch vụ vận tải ĐS khu vực 1; - Công ty CP Khách sạn Hải Vân Nam; - Công ty CP Đầu tư và phát triển hạ tầng đường sắt và đô thị.

Nguồn: <http://www.vr.com.vn/cac-don-vi-trong-dsvn.html>

3.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt

3.2.1. Cơ sở cải cách độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt

69. Cũng như các ngành công nghiệp mạng khác, độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt được trao cho DNNN thực hiện. Năm 1955, Tổng cục Đường sắt được thành lập. Với Quyết định số 575/QĐ/TCCB-LĐ ngày 10/4/1990 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải, Tổng cục Đường sắt được chuyển đổi thành Liên hiệp Đường sắt Việt Nam theo. Ngày 04/3/2003, Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam được thành lập trên cơ sở Liên hiệp Đường sắt Việt Nam theo quyết định số 34/2003/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ. Năm 2005, Quốc hội thông qua Luật Đường sắt, tạo cơ sở pháp lý cao nhất đối với sự phát triển bền vững của Đường sắt Việt Nam. Năm 2010, với Quyết định số 973/QĐ-TTg ngày 25/6/2010 của Thủ tướng Chính phủ, Công ty mẹ - Tổng công ty Đường sắt Việt Nam được chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. Nhà nước đầu tư kết cấu hạ tầng đường sắt và doanh nghiệp Nhà nước là Tổng Công ty đường sắt Việt Nam độc quyền kinh doanh vận tải đường sắt cũng như khai thác sử dụng hạ tầng đường sắt. Hay nói cách khác, vị thế độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt được trao cho Tổng công ty Đường sắt Việt Nam.

70. Với vị thế độc quyền toàn ngành đã không tạo động lực cho Tổng Công ty Đường sắt Việt Nam đầu tư, nâng cao chất lượng, giảm giá thành. Xem xét trong ngành vận tải nói chung, có nhiều phương thức vận tải khác nhau, như vận tải đường bộ, vận tải đường thủy nội địa, vận tải hàng không, vận tải đường biển. Các phương thức vận tải vừa có tính bổ sung nhưng cũng vừa cạnh tranh nhau. Nhìn trong ngắn hạn, độ co giãn của cầu ở mức trung bình, có nghĩa là vận tải đường sắt phải cạnh tranh với vận tải đường bộ, đường không; nhưng về dài hạn, độ co giãn của cầu cao hơn, vận tải đường sắt phải cạnh tranh với các phương thức vận tải khác. Thực tế, cạnh tranh với các phương

thức vận tải khác, vận tải đường sắt ngày càng kém, thị phần của ngành vận tải đường sắt rất nhỏ và có chiều hướng giảm sút qua từng năm, cả vận tải hành khách lẫn vận tải hàng hóa²⁵.

Bảng 8: Thị phần vận tải đường sắt

Năm	Vận tải hành khách (%)		Vận tải hàng hóa (%)		Ghi chú
	Hành khách	HK. km	Hàng hóa	HH. km	
2010	0,48	4,47	0,97	1,79	
2011	0,48	4,2	0,81	1,9	
2012	0,46	3,93	0,72	1,84	
2013	0,43	3,55	0,63	1,71	
2014	0,39	3,06	0,67	1,93	
2015	0,34	2,68	0,58	1,79	
2016	0,27	2,03	0,41	1,34	
2017	0,23	-	0,39	-	

Nguồn: Ban Cán sự Đảng Bộ Giao thông vận tải (2018)

71. Doanh thu, sản lượng và lượng luân chuyển của ngành đường sắt có xu hướng giảm mạnh trong giai đoạn 2010-2017.

Bảng 9: Doanh thu đường sắt (2010-2017)

Đơn vị tính: Triệu đồng

Năm	Vận tải hành khách	Vận tải hàng hóa	Tổng doanh thu
2010	1.860.482	1.163.146	3.023.628
2011	2.360.291	1.566.217	3.926.508
2012	2.682.723	1.602.651	4.285.374
2013	2.921.801	1.589.547	4.511.348
2014	2.904.195	2.010.344	4.914.539
2015	2.631.272	1.869.527	4.500.799
2016	2.258.415	1.282.879	3.541.294
2017	2.494.174	1.326.992	3.821.166

Nguồn: Ban Cán sự Đảng Bộ Giao thông vận tải (2018)

²⁵ Trên thế giới, đường sắt vẫn là một trong những phương thức vận chuyển hàng hóa được đầu tư cao vì tính kinh tế. Trong 20 năm cuối của thế kỷ 20, thị phần vận tải hàng hóa của đường sắt Mỹ tăng tới 43% và hiện nay mỗi năm đều đặn phục vụ hơn 2.000 tỷ T.Km, là xương sống của ngành vận tải Mỹ.

Bảng 10: Sản lượng và lượng luân chuyển đường sắt

Năm	Vận tải hành khách		Vận tải hàng hóa		Ghi chú
	Lượt hành khách (triệu HK)	Triệu HK. km	Tấn xếp (nghìn tấn)	Triệu tấn. km	
2010	11,2	4.377.860	7.800	3.900.669	
2011	11,98	4.571.080	7.200	4.100.546	
2012	12,21	4.558.960	6.900	3.959.000	
2013	12,13	4.416.567	6.400	3.732.973	
2014	11,85	4.252.580	7.200	4.311.500	
2015	11,17	4.149.585	6.560	4.125.401	
2016	9,8	3.421.363	5.147	3.198.180	
2017	9,5	3.657.308	5.559	3.574.704	

Nguồn: Ban Cán sự Đảng Bộ Giao thông vận tải (2018)

72. Thực tế, giao thông vận tải đường sắt được xác định là một bộ phận quan trọng trong hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, là loại hình vận tải chủ yếu đảm nhận vận tải hàng hóa khối lượng lớn tuyến đường dài và trung bình, vận tải hành khách đường dài, liên tỉnh, vận tải hành khách công cộng tại các thành phố lớn; đóng vai trò chủ đạo trong vận tải hành khách trên trục Bắc - Nam và hàng hóa, hành khách trên trục Đông - Tây. Tuy nhiên, hạ tầng vận tải đường sắt Việt Nam khá biệt lập, lạc hậu, thiếu kết nối với các phương thức vận tải khác, đặc biệt kết nối với các cảng quốc tế để thúc đẩy lưu thông hàng hóa, phát triển các dịch vụ logistics; thiếu kết nối với các bến xe làm vận chuyển hàng hóa, hành khách kém hấp dẫn, chi phí cao, v.v...

73. Hơn nữa, xu hướng cấu trúc lại ngành công nghiệp đường sắt trên thế giới diễn ra mạnh mẽ, chuyển dần về hướng cạnh tranh và thị trường với mục đích giảm giá, nâng cao chất lượng thông qua cạnh tranh thị trường. Quá trình này diễn ra dưới tác động của tiến bộ công nghệ, luật đường sắt, điều kiện tài chính và chất lượng dịch vụ vận tải đường sắt, v.v...

74. Xuất phát từ thực tiễn trên, cải cách độc quyền trong ngành đường sắt đã được đặt ra, đặc biệt trong thời gian gần đây.

3.2.2. Cơ chế, chính sách cải cách độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt

75. Cơ chế, chính sách cải cách, cơ cấu lại ngành đường sắt đã thể hiện khá rõ xu hướng giảm thiểu độc quyền nhà nước, khuyến khích, thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế trong đầu tư phát triển ngành đường sắt.

76. Khung pháp lý trong lĩnh vực đường sắt được hoàn thiện tạo điều kiện thu hút các nguồn lực đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, kinh doanh vận tải đường sắt: Luật Đường sắt năm 2005 đã thể hiện đổi mới tư duy trong quản lý nhà nước đối với lĩnh vực đường sắt, trong đó yêu cầu phân định rõ giữa công tác quản lý nhà nước của cơ quan nhà nước với quản lý kinh doanh của doanh nghiệp, giữa kinh doanh kết cấu hạ tầng với kinh doanh vận tải trên đường sắt do Nhà nước đầu tư. Luật Đường sắt năm 2005 (Điều 5) đưa ra nguyên tắc khuyến khích các tổ chức cá nhân trong và ngoài nước đầu tư kinh doanh vận tải đường sắt; nhà nước đảm bảo môi trường cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt đối xử, bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân tham gia đầu tư và kinh doanh đường sắt. Điều này tiếp tục được khẳng định lại và cụ thể hóa hơn tại Luật Đường sắt năm 2017 để thúc đẩy phát triển giao thông vận tải đường sắt theo cơ chế thị trường, tạo cơ chế mở để thu hút các nguồn lực ngoài xã hội đầu tư kinh doanh đường sắt, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước, phát triển hệ thống đường sắt theo hướng hiện đại, hiệu quả và khắc phục những hạn chế của Luật Đường sắt năm 2005.

77. Hệ thống quy hoạch, đề án được ban hành nhằm thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế, thu hẹp dần mức độ chi phối của nhà nước: Quy hoạch tổng thể phát triển giao thông vận tải đường sắt Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn năm 2030 xác định rõ xu hướng khuyến khích sự tham gia của mọi thành phần kinh tế vào đầu tư kết cấu hạ tầng đường sắt thông qua

hình thức nhượng quyền kinh doanh khai thác kết cấu hạ tầng đường sắt, đối tác công - tư (PPP); đẩy mạnh xã hội hóa trong kinh doanh vận tải đường sắt, dịch vụ hỗ trợ vận tải đường sắt; thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phương tiện vận tải, các công trình hỗ trợ cho hoạt động vận tải (ke ga, kho, bãi hàng, phương tiện xếp dỡ...).

78. Bên cạnh đó, các đề án như Đề án huy động vốn xã hội hóa để đầu tư kết cấu hạ tầng lĩnh vực đường sắt (tại Quyết định số 4907/QĐ-BGTVT ngày 24/12/2014 của Bộ Giao thông vận tải); Đề án tái cơ cấu vận tải đường sắt đến năm 2020 (tại Quyết định số 1512/QĐ-BGTVT ngày 27/4/2015 của Bộ Giao thông vận tải, v.v... đều đề ra các nhóm giải pháp nhằm tạo không gian cũng như cơ chế, chính sách cho sự tham gia của các thành phần kinh tế, trong đó chú trọng đến việc nghiên cứu xây dựng các hành lang pháp lý liên quan đến xã hội hóa đầu tư ngành đường sắt giúp các tổ chức, cá nhân có căn cứ để thực hiện khi có nhu cầu tham gia đầu tư; thực hiện xã hội hóa về kinh doanh vận tải đường sắt; xây dựng cơ chế thị trường kinh doanh tự do lành mạnh, bình đẳng, không phân biệt đối xử, đúng pháp luật giữa các doanh nghiệp kinh doanh vận tải đường sắt; nghiên cứu xây dựng cơ chế về phí, giá cước vận tải vừa tạo quyền chủ động cho doanh nghiệp, vừa quản lý chặt chẽ được phí, giá cước vận tải đường sắt phù hợp với quy định của pháp luật trong từng thời kỳ nhất định; nghiên cứu xây dựng các quy định về hoạt động kinh doanh vận tải đường sắt trên hệ thống đường sắt quốc gia, trong đó quy định cụ thể nội dung kinh doanh dịch vụ điều hành giao thông vận tải đường sắt và kinh doanh dịch vụ hỗ trợ vận tải đường sắt, đảm bảo bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp;

79. Cơ chế, chính sách về tái cơ cấu, đổi mới doanh nghiệp cũng tạo không gian để thu hút sự tham gia của các thành phần kinh tế: Thực hiện chủ trương cổ phần hóa, thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào kinh doanh vận tải đường sắt theo Kết luận số 27-KL/TW ngày 17/9/2008 của Bộ Chính trị về Chiến lược phát triển giao thông vận tải đường sắt Việt Nam đến năm

2020 và tầm nhìn đến năm 2050, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 198/QĐ-TTg ngày 21/1/2013 về việc phê duyệt Đề án tái cơ cấu Tổng công ty Đường sắt Việt Nam giai đoạn 2012-2015.

3.2.3. Kết quả cải cách độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt và vấn đề đặt ra

80. Quá trình cải cách độc quyền nhà nước trong ngành đường sắt đã đạt được những kết quả bước đầu, từ độc quyền toàn bộ, đến tách hạch toán, tách về mặt tổ chức.

81. Tổng công ty Đường sắt Việt Nam là DNNN được thành lập theo Quyết định số 34/2003/QĐ-TTg ngày 4/3/2003 của Thủ tướng Chính phủ. Tổng công ty Đường sắt Việt Nam được giao hoạt động kinh doanh và thực hiện nhiệm vụ quản lý, khai thác, bảo trì hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước giao. Tổng công ty Đường sắt Việt Nam là đơn vị duy nhất nắm giữ sức kéo, xây dựng, công bố biểu đồ chạy tàu, công lệnh tốc độ, công lệnh tải trọng và trực tiếp điều hành giao thông vận tải đường sắt trên toàn mạng đường sắt quốc gia. Đến trước năm 2014, vẫn còn tình trạng chùng chéo giữa nhiệm vụ quản lý nhà nước và hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khi Tổng công ty Đường sắt Việt Nam vẫn thực hiện một số nhiệm vụ quản lý nhà nước như cấp phép xây dựng, quản lý vốn sự nghiệp kinh doanh, quản lý đất dành cho đường sắt, v.v...

82. Từ khi có Luật Đường sắt năm 2005 đến năm 2014, hoạt động kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt và kinh doanh vận tải đường sắt vẫn do một doanh nghiệp (Tổng công ty Đường sắt Việt Nam) thực hiện. Sau khi Chính phủ ban hành Quyết định số 198/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu Tổng công ty Đường sắt Việt Nam giai đoạn 2012-2015, đến năm 2014, đã thực hiện tách hạch toán và đến năm 2015 thực hiện tách về tổ chức. Việc kinh doanh vận tải đường sắt trên đường sắt quốc gia và quản lý kết cấu hạ tầng đường sắt chủ yếu vẫn được đảm nhận bởi các doanh nghiệp do Tổng công ty Đường sắt Việt Nam nắm giữ phần vốn chi phối:

- Về khối kinh doanh vận tải đường sắt: Tổng công ty Đường sắt Việt Nam hiện đang chiếm giữ tỷ lệ chi phối tại Công ty cổ phần vận tải đường sắt Sài Gòn (78,44%); Công ty cổ phần vận tải đường sắt Hà Nội (91,62%);

- Về khối quản lý bảo trì kết cấu hạ tầng đường sắt: Tổng công ty Đường sắt Việt Nam hiện đang chiếm giữ tỷ lệ chi phối ($\geq 51\%$) tại 20 công ty cổ phần quản lý đường sắt.

Bảng 11: Tỷ lệ vốn điều lệ của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam tại doanh nghiệp

Tên đơn vị	Tỷ lệ vốn điều lệ (%)	Tên đơn vị	Tỷ lệ vốn điều lệ (%)
1. Công ty CP Vận tải ĐS Hà Nội	91,62	13. Công ty CP Đường sắt Quảng Bình	51,00
2. Công ty CP Vận tải ĐS Sài Gòn	78,44	14. Công ty CP Đường sắt Bình Trị Thiên	51,00
3. Công ty CP Xe lửa Gia Lâm	77,37	15. Công ty CP Đường sắt Quảng Nam - Đà Nẵng	51,00
4. Công ty CP Xe lửa Dĩ An	86,85	16. Công ty CP Đường sắt Nghĩa Bình	51,00
5. Công ty CP Đường sắt Yên Lào	51,00	17. Công ty CP Đường sắt Phú Khánh	51,00
6. Công ty CP Đường sắt Vĩnh Phú	51,00	18. Công ty CP Đường sắt Thuận Hải	64,50
7. Công ty CP Đường sắt Hà Lạng	51,00	19. Công ty CP Đường sắt Sài Gòn	51,00
8. Công ty CP Đường sắt Hà Thái	51,63	20. Công ty CP TTHH ĐS Bắc Giang	51,00
9. Công ty CP Đường sắt Hà Hải	51,00	21. Công ty CP TTHH ĐS Hà Nội	51,00
10. Công ty CP Đường sắt Hà Ninh	51,00	22. Công ty CP TTHH ĐS Vinh	51,00
11. Công ty CP Đường sắt Thanh Hóa	51,00	23. Công ty CP TTHH ĐS Đà Nẵng	51,00
12. Công ty CP Đường sắt Nghệ Tĩnh	51,00	24. Công ty CP TTHH ĐS Sài Gòn	75,77

Nguồn: Chính phủ (2016)

83. Như vậy, công tác tái cơ cấu, cổ phần hóa doanh nghiệp trong ngành đường sắt đã được triển khai thực hiện, từng

bước tách bạch vai trò quản lý nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước với hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, giữa doanh nghiệp kinh doanh kết cấu hạ tầng với kinh doanh vận tải trên đường sắt do nhà nước đầu tư, tạo tiền đề thu hút các thành phần kinh tế tham gia vào kinh doanh vận tải đường sắt theo quy hoạch.

84. Tuy nhiên, độc quyền trong ngành đường sắt còn thể hiện khá rõ khi:

- Ngành đường sắt mới bước đầu chuyển từ mô hình đường sắt khép kín¹⁶ sang mô hình nửa tách bạch với việc chức năng quản lý nhà nước đã được tách ra và đưa về cơ quan nhà nước (Cục Đường sắt Việt Nam) quản lý. Tuy nhiên, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam vẫn gần như độc quyền toàn bộ ngành đường sắt.

- Các doanh nghiệp kinh doanh vận tải đường sắt chưa hoạt động độc lập (theo đúng nghĩa) với Tổng công ty Đường sắt Việt Nam. Thực tế, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam vẫn có chức năng kinh doanh vận tải đường sắt thông qua hai doanh nghiệp là Công ty vận tải đường sắt Hà Nội và Công ty vận tải đường sắt Sài Gòn. Trong khi đó, Tổng công ty Đường sắt Việt Nam lại được giao quản lý, kinh doanh kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia. Như vậy, hiện nay vẫn tồn tại việc doanh nghiệp vừa kinh doanh kết cấu hạ tầng, điều hành giao thông vận tải đường sắt lại vừa kinh doanh vận tải nên có vị thế chi phối rất lớn, chưa tạo ra được môi trường cạnh tranh lành mạnh, không phân biệt đối xử đối với doanh nghiệp tham gia kinh doanh đường sắt; chính vì vậy, không khuyến khích tư nhân đầu tư vào kinh doanh vận tải đường sắt.

¹⁶ Mô hình đường sắt khép kín là chỉ ngành đường sắt mà chức năng quản lý kết cấu hạ tầng và chức năng khai thác vận tải đường sắt do cùng một cơ quan nắm giữ. Thậm chí ở nhiều nước, mọi hoạt động đường sắt, từ lập chiến lược, qui hoạch; ban hành luật lệ, tiêu chuẩn an toàn kỹ thuật; tổ chức đào tạo nguồn nhân lực; đầu tư xây dựng và quản lý, bảo trì; tổ chức kinh doanh vận tải và dịch vụ hỗ trợ; tổ chức sản xuất công nghiệp đường sắt v.v... đều trực thuộc một cơ quan, hình thức phổ biến là Bộ Đường sắt hoặc (Tập đoàn) Đường sắt Quốc gia.

85. Tóm lại, việc duy trì độc quyền quá lớn, quá lâu nên ngành đường sắt trở thành lạc hậu, phát triển chậm, vai trò và đóng góp giảm đáng kể so với các ngành giao thông vận tải khác như đường bộ, hàng không, vận tải biển. Muốn hiện đại hóa đường sắt thì trước hết phải giảm mạnh sự độc quyền, tạo cạnh tranh trong lĩnh vực đường sắt.

3.4. Đề xuất tiếp tục cải cách độc quyền trong ngành đường sắt

86. Cần nhận diện lại vai trò của ngành đường sắt với nền kinh tế, đặc biệt trong thời kỳ cách mạng công nghiệp 4.0. Phải có tư duy, chiến lược 4.0 trong cải cách ngành đường sắt. Bên cạnh việc dành nguồn vốn tương xứng để đầu tư cơ sở hạ tầng đường sắt, nâng cấp hạ tầng đường sắt; cần có chính sách đồng bộ, bao gồm cả việc đào tạo nhân viên theo tiêu chuẩn 4.0.

87. Tiếp tục thực hiện tái cơ cấu Tổng công ty đường sắt Việt Nam theo hướng:

- Thực hiện tách bạch rõ ràng, thực chất giữa hạ tầng đường sắt và kinh doanh vận tải đường sắt nhằm tạo nên một ngành giao thông đường sắt có định hướng thị trường; tạo ra sự cạnh tranh bình đẳng giữa các đơn vị vận tải đường sắt sử dụng hệ thống cơ sở hạ tầng đường sắt quốc gia (cạnh tranh trong nội bộ ngành); thu hút các nhà đầu tư tư nhân trong nước và nước ngoài tham gia vào kinh doanh vận tải đường sắt nhằm giảm bớt gánh nặng của nhà nước; sử dụng hệ thống phí cơ sở hạ tầng đường sắt để đầu tư cho bảo trì, nâng cấp mạng đường sắt hiện có.

- Chức năng cấp phép, phân bổ hạ tầng, điều hành chạy tàu không được giao cho đơn vị kinh doanh vận tải đường sắt.

88. Cần có cơ quan quản lý hạ tầng độc lập (cơ quan nhà nước quản lý), trong đó cơ quan quản lý hạ tầng thực hiện: Quản lý, bảo trì hạ tầng (duy trì an toàn kỹ thuật của mạng lưới

đường ray); Phân bổ năng lực hạ tầng (phân bổ biểu đồ chạy tàu, điều hành chạy tàu và kinh doanh cho thuê hạ tầng).

89. Phân biệt rõ và có chính sách phát triển riêng giữa hạ tầng đường sắt (Nhà nước quản lý và độc quyền) và vận tải đường sắt (nhiều hãng tàu cạnh tranh). Đảm bảo sự kết nối của các chủ thể tham gia kinh doanh dịch vụ vận tải đường sắt vào hạ tầng đường sắt.

Các chủ thể tham gia kinh doanh dịch vụ vận tải đường sắt phải trả phí kết nối vào hạ tầng đường sắt. Mức phí này không phân biệt đối xử giữa các chủ tàu và phải dựa trên nguyên tắc chi phí cận biên. Khoản thu từ phí được sử dụng để duy tu, sửa chữa hạ tầng đường sắt.

Việc tiếp cận vào hạ tầng đường sắt đòi hỏi phải có sự phân bổ giờ, vị trí cho các doanh nghiệp hiện hữu và các đối thủ cạnh tranh và không được phân biệt đối xử. Phải có hệ thống thông tin công khai cho mọi thành viên được tiếp cận thị trường (hạ tầng đường sắt).

90. Cần phát triển hệ thống đường sắt khổ 1.435mm thay cho hệ thống đường cũ khổ hẹp; phát triển sự kết nối giữa đường sắt và đường bộ, cảng biển, sân bay, v.v... nhằm tăng hiệu quả cho đường sắt. Thúc đẩy kết nối đường sắt quốc tế.

PHẦN 4. NGHIÊN CỨU NGÀNH HÀNG KHÔNG

4.1. Tổng quan về ngành hàng không

91. Tháng 1/1956, Cục Hàng không dân dụng Việt Nam được thành lập đánh dấu sự ra đời của ngành hàng không dân dụng Việt Nam. Vào thời điểm đó, đội bay còn rất nhỏ, với 5 chiếc máy bay cánh quạt IL 14, AN 2, Aero 45, v.v... Chuyến bay nội địa đầu tiên được khai trương vào tháng 9/1956.

92. Ngày 29/8/1989, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành Nghị định số 112/HĐBT quy định chức năng, nhiệm vụ và bộ máy tổ chức của Tổng cục Hàng không dân dụng Việt Nam, thực hiện chức năng là cơ quan quản lý nhà nước về hàng không dân dụng và Quyết định số 225/CT về việc thành lập Tổng công ty Hàng không dân dụng Việt Nam (trên cơ sở tài sản của Tổng cục Hàng không dân dụng Việt Nam) – là đơn vị hạch toán toàn ngành về vận tải hàng không và các dịch vụ đồng bộ. Quyết định số 112/HĐBT và Quyết định số 225/CT là bước ngoặt lịch sử của ngành hàng không dân dụng Việt Nam. Ngày 30/7/1992, Hội đồng Bộ trưởng ra Quyết định số 242/HĐBT thành lập Cục Hàng không dân dụng Việt Nam thuộc Bộ Giao thông vận tải và Bưu điện. Cục Hàng không dân dụng Việt Nam là cơ quan quản lý nhà nước đối với mọi doanh nghiệp hàng không. Vì thế, tách chức năng quản lý nhà nước của Cục Hàng không dân dụng Việt Nam với các hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp hàng không khác. Tháng 4/1993, Hãng hàng không quốc gia Việt Nam (Vietnam Airlines) chính thức hình thành với tư cách là một đơn vị kinh doanh vận tải hàng không quy mô lớn của Nhà nước. Ngày 27/5/1995, Tổng công ty Hàng không Việt Nam được thành lập trên cơ sở liên kết 20 doanh nghiệp hoạt động kinh doanh dịch vụ hàng không, lấy Vietnam Airlines làm nòng cốt.

93. Mặc dù xuất phát điểm thấp nhưng từ 1995 đến nay, vận tải hàng không Việt Nam đã có sự phát triển nhanh chóng: phương tiện vận tải được đổi mới, năng lực vận tải được nâng

cao, năng lực cạnh tranh quốc tế được củng cố và từng bước phát triển vững chắc; vận tải hàng không chiếm ưu thế trong vận tải hành khách quốc tế và là phương thức vận tải nội địa quan trọng và hội nhập với các nước trong khu vực và trên thế giới. Trong giai đoạn 2010-2017, thị trường vận tải hàng không Việt Nam đạt 16,64%/năm về hành khách và 14%/năm về hàng hóa. Tổng sản lượng thông qua các cảng hàng không đạt 16,91%/năm về hành khách và 13%/năm về hàng hóa. Sản lượng vận chuyển của các hãng hàng không Việt Nam đạt 17,3%/năm về hàng hành khách và 8%/năm về hàng hóa. Sản lượng điều hành bay đạt 12%/năm²⁷.

94. Ngành hàng không dân dụng Việt Nam được cấu thành bởi 3 lĩnh vực trọng tâm là vận tải hành khách, khai thác cảng hàng không và quản lý, bảo đảm hoạt động bay. Tương ứng với mỗi lĩnh vực trên đều có doanh nghiệp chuyên ngành đảm bảo. Hệ thống doanh nghiệp hàng không được chia thành ba nhóm cơ bản:

- *Lĩnh vực quản lý, bảo đảm hoạt động bay:* Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam được Nhà nước đầu tư và giao cho quản lý, khai thác gần như toàn bộ hệ thống cơ sở hạ tầng phục vụ hoạt động quản lý, bảo đảm hoạt động bay (các đài trạm, các trung tâm, cơ sở chỉ huy - điều hành bay đường dài, tiếp cận...).

- *Lĩnh vực vận tải hàng không:* Hàng không dân dụng Việt Nam có 4 doanh nghiệp vận tải hàng không, gồm: Hãng hàng không quốc gia Việt Nam (Vietnam Airlines) thành lập năm 1993; Công ty cổ phần hàng không Pacific Airlines thành lập năm 1995 (nay là Jetstar Pacific Airlines); Công ty Bay dịch vụ Việt Nam (VASCO) thành lập năm 1995 và Công ty cổ phần hàng không Vietjet Air thành lập năm 2011 (Cục Hàng không Việt Nam, 2016).

²⁷ Xem <http://www.caa.gov.vn/hoat-dong-nganh/quy-hoach-phan-trien-nganh-hang-khong-20180305143015692.htm> Truy cập ngày 12/6/2018.

- *Lĩnh vực khai thác cảng hàng không và cung cấp dịch vụ hàng không*: Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV)²⁸ đang quản lý và khai thác hệ thống hạ tầng cảng hàng không với 22 cảng hàng không trên toàn quốc (trong đó 21 Cảng hàng không đang khai thác), gồm 03 cảng cấp I, 8 cảng cấp II và 11 cảng cấp III; phân thành hai nhóm cảng loại A và B, trong đó có 11 cảng nhóm A, 11 cảng nhóm B; 07 cảng hàng không quốc tế và 15 cảng hàng không quốc nội; hệ thống tài sản đảm bảo hoạt động bay gồm hệ thống kết cấu hạ tầng trong cảng hàng không, sân bay và nằm ngoài ranh giới cảng hàng không, sân bay nhưng phục vụ hoạt động bay. Hệ thống hạ tầng hàng không mang tính đặc thù về kết cấu tài sản và phương thức vận hành, cụ thể: (i) là một tổng thể phức hợp bao gồm các hệ thống hạ tầng, gồm hệ thống nhà ga hành khách; hệ thống đường băng, đường lăn; hạ tầng cấp thoát nước; hạ tầng cấp điện; hạ tầng thông tin liên lạc; hạ tầng an ninh hàng không... (ii) vận hành với nguyên tắc quản lý bởi một chủ thể thống nhất, liên hoàn gắn với an ninh, an toàn hàng không; hệ thống hạ tầng hàng không nếu không có sự quản lý thống nhất sẽ dẫn đến những bất cập trong hoạt động hàng không dẫn đến nguy cơ mất an ninh, an toàn.

Các doanh nghiệp khác tham gia cung ứng dịch vụ hàng không đồng bộ tại các cảng hàng không, sân bay.

95. Về đóng góp của ngành hàng không, cho thấy sản lượng và lượng luân chuyển hàng không (cả hành khách và hàng hóa) đều tăng mạnh qua các năm.

²⁸ Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam được thành lập theo Quyết định số 238/QĐ-BGTVT ngày 8/2/2018 của Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải trên cơ sở hợp nhất ba Tổng công ty: Tổng công ty Cảng Hàng không miền Bắc, Tổng công ty Cảng Hàng không miền Nam, Tổng công ty Cảng Hàng không miền Trung.

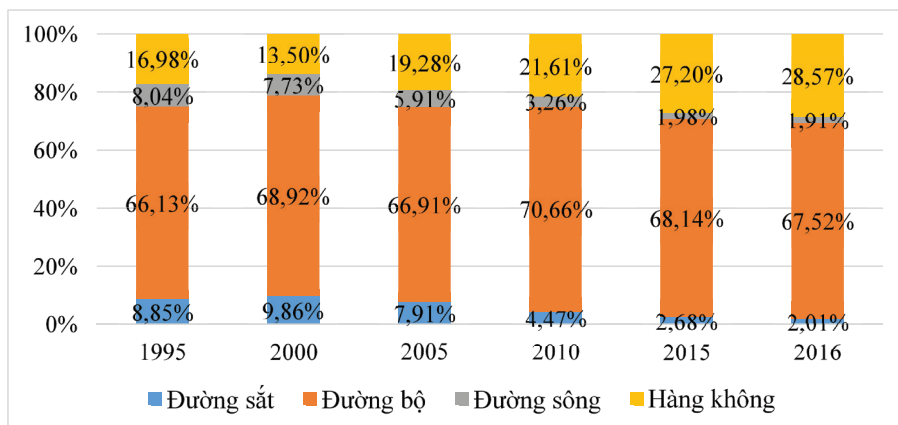
Bảng 12: Sản lượng và lượng luân chuyển hàng không

	2005	2010	2013	2014	2015
Vận chuyển hành khách - Nghìn lượt người	6.495,0	14.195,4	16.891,0	24.431,4	31.150,0
Vận chuyển hành khách trong nước- Nghìn lượt người	3.680,0	9.927,2	10.956,6	17.513,5	22.475,6
Vận chuyển hành khách quốc tế - Nghìn lượt người	2.815,0	4.268,2	5.934,4	6.917,9	8.674,4
Luân chuyển hành khách - Triệu lượt người.km	11.124,2	21.162,0	26.877,7	34.707,5	42.068,4
Luân chuyển hành khách trong nước - Triệu lượt người.km	2.985,7	8.412,3	8.686,5	11.022,9	14.271,1
Luân chuyển hành khách quốc tế - Triệu lượt người.km	8.138,5	12.749,7	18.191,2	23.684,6	27.797,3
Vận chuyển hàng hóa - Nghìn tấn	111,0	190,1	183,7	202,0	229,6
Vận chuyển hàng hóa trong nước - Nghìn tấn	65,0	121,6	101,3	111,8	130,2
Vận chuyển hàng hóa quốc tế - Nghìn tấn	46,0	68,5	82,4	90,2	99,4
Luân chuyển hàng hóa - Triệu tấn.km	239,3	426,8	469,8	534,4	599,5
Luân chuyển hàng hóa trong nước - Triệu tấn.km	71,4	121,2	106,4	109,4	125,1
Luân chuyển hàng hóa quốc tế - Triệu tấn.km	167,9	305,6	363,4	425,0	474,4

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2017)

96. Thị phần của vận tải hàng không trong các phương thức vận tải tăng đáng kể qua các năm, số lượt hành khách luân chuyển theo đường hàng không tăng từ 16,98% năm 1995 lên 28,57% năm 2016.

Hình 9: Cơ cấu số lượt hành khách luân chuyển theo ngành vận tải (1995-2016)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2017)

4.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành hàng không

4.2.1. Cơ sở cải cách độc quyền nhà nước trong ngành hàng không

97. Như trên đã trình bày, ngành hàng không được chia thành ba nhóm hoạt động chính: vận tải hàng không; hệ thống kết cấu hạ tầng và cảng hàng không, sân bay; quản lý, điều hành bay.

98. Các lĩnh vực hoạt động của ngành hàng không được trao cho các DNNN thực hiện độc quyền như Tổng công ty Hàng không Việt Nam độc quyền trong lĩnh vực vận tải hàng không và các dịch vụ đồng bộ; các Tổng công ty Cảng hàng không miền Bắc, miền Trung, miền Nam (sau này được hợp nhất thành Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam) độc quyền trong quản lý, khai thác cảng hàng không tại các miền; Tổng công ty quản lý bay thực hiện dịch vụ quản lý, điều hành bay.

99. Tuy nhiên, thực hiện chủ trương đổi mới và cải cách DNNN, cùng với quá trình hội nhập quốc tế (tham gia WTO), mở cửa thị trường giao lưu quốc tế, độc quyền nhà nước trong lĩnh vực ngành hàng không đã thu dần thu hẹp với sự tham gia của

hiều hãng hàng không vào lĩnh vực vận tải hàng không.

4.2.2. Cơ chế, chính sách cải cách độc quyền nhà nước trong ngành hàng không

100. Khung pháp luật hiện hành đã ngày càng hoàn thiện, tạo cơ sở pháp lý cho việc cải cách hành chính, tái cơ cấu ngành, tạo điều kiện cho sự phát triển mạnh mẽ của các lĩnh vực hàng không dân dụng, tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng hoạt động sản xuất, kinh doanh; tách độc lập các doanh nghiệp quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng cảng hàng không, sân bay, quản lý điều hành bay và kinh doanh vận tải.

101. Thực tế, ngay từ năm 1991, Luật Hàng không dân dụng đã có quy định “*Tổ chức, cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế được pháp luật kinh doanh hàng không đều bình đẳng trước pháp luật. Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài hợp tác, đầu tư trong lĩnh vực hàng không dân dụng tại Việt Nam trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và pháp luật của Việt Nam*”. Đối với việc khai thác cảng hàng không sân bay, Luật cũng nêu rõ điều 26 “*Tổ chức, cá nhân xin cấp giấy phép khai thác cảng hàng không, sân bay phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện về chuyên môn, tổ chức khai thác, trang bị, thiết bị và các yếu tố cần thiết khác để bảo đảm an toàn hàng không*”. Như vậy, có thể thấy, ngay từ Luật Hàng không dân dụng năm 1991 đã tạo cơ sở pháp lý cho khu vực ngoài nhà nước tham gia hoạt động kinh doanh hàng không và khai thác cảng hàng không sân bay nếu đảm bảo các điều kiện của pháp luật.

102. Luật Hàng không dân dụng 1995 vẫn theo tinh thần mở cửa cho tư nhân tham gia vào hàng không dân dụng. Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2006 và Luật sửa đổi năm 2014 cho phép tư nhân tham gia hợp tác, đầu tư trong lĩnh vực hàng không dân dụng (Điều 6) và không có điều khoản hạn chế. Nghị định số 76/2007/NĐ-CP ngày 9/5/2007 về kinh doanh vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung đã cho phép nước ngoài đầu tư vào doanh nghiệp hàng không Việt

Nam lên tới 49%.

103. Luật Đầu tư 2014, các hoạt động đầu tư, kinh doanh liên quan đến hàng không đều không phải là ngành nghề bị cấm. Chính vì vậy, với tinh thần người dân được làm những gì Nhà nước không cấm thì quy định hiện nay cho phép tư nhân tham gia vào tất cả các hoạt động đầu tư, kinh doanh liên quan đến ngành hàng không. Một số mảng của hàng không bao gồm kinh doanh vận tải hàng không, kinh doanh cảng hàng không, sân bay, kinh doanh dịch vụ thiết kế, sản xuất, bảo dưỡng hoặc thử nghiệm tàu bay, động cơ tàu bay, cánh quạt tàu bay và trang bị, thiết bị tàu bay tại Việt Nam, kinh doanh dịch vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay, kinh doanh dịch vụ cung cấp bảo đảm hoạt động bay, kinh doanh dịch vụ đào tạo, huấn luyện nghiệp vụ nhân viên hàng không (Phụ lục 4 Luật Đầu tư 2014) là những ngành kinh doanh có điều kiện. Do vậy, nếu doanh nghiệp tư nhân đáp ứng được những điều kiện của những ngành này theo quy định của các văn bản quy phạm pháp luật liên quan thì có thể tham gia.

104. Gần đây, năm 2016, Chính phủ ban hành Nghị định số 92/2016/NĐ-CP quy định về các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện trong lĩnh vực hàng không dân dụng với nhiều quy định mang tính đột phá lớn, cởi bỏ các nút thắt, tạo điều kiện để các tổ chức, cá nhân tham gia vào hoạt động này, trong đó gồm gỡ bỏ những rào cản về vốn Nhà nước và tỷ lệ vốn góp của hãng hàng không trong doanh nghiệp kinh doanh cảng hàng không; Bỏ quy định tỷ lệ vốn tham gia của hãng hàng không trong doanh nghiệp cảng; Đơn giản hóa thủ tục cấp phép kinh doanh vận chuyển hàng không.

105. Điều kiện tiếp cận công bằng các dịch vụ hạ tầng hàng không, dịch vụ quản lý bay đối với các hãng hàng không nội địa cũng được chú ý thông qua việc tổ chức lại các cụm cảng hàng không, có chức năng kinh doanh đơn thuần, tách khỏi nhiệm vụ quản lý nhà nước theo quy định của Luật Hàng không dân dụng; trong khi đó, phần lớn các dịch vụ hàng không tại cảng vẫn được nhà nước quản lý theo Luật Giá.

4.2.3. Kết quả cải cách độc quyền nhà nước trong ngành hàng không và vấn đề đặt ra

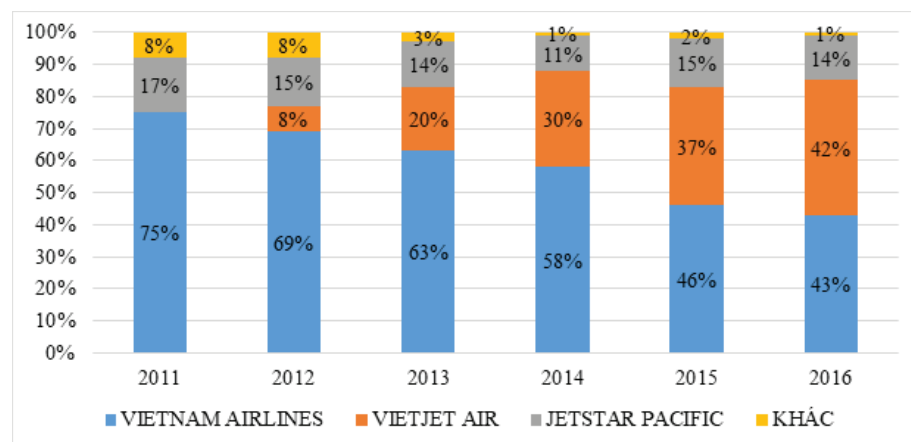
106. Do thực tế khách quan của nền kinh tế Việt Nam, các doanh nghiệp hoạt động trong ngành hàng không trước đây đều thuộc sở hữu nhà nước, do đó nhận được lợi thế rất lớn từ các chính sách của nhà nước, thậm chí một số lĩnh vực còn là sự độc quyền của một vài doanh nghiệp.

107. Thời gian qua, cùng với quá trình tái cơ cấu, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, cơ cấu đã thay đổi. Độc quyền nhà nước chỉ còn duy trì trong lĩnh vực quản lý bay và trao cho Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam; còn lại tất cả các doanh nghiệp hàng không Việt Nam đã được cổ phần hóa (Tổng công ty hàng không Việt Nam chính thức hoạt động theo mô hình công ty cổ phần do Nhà nước nắm cổ phần chi phối từ năm 2015; Tổng công ty cảng hàng không Việt Nam động theo mô hình công ty cổ phần do Nhà nước nắm cổ phần chi phối từ tháng 4 năm 2016).

108. Ngành hàng không đã mở cửa mạnh mẽ cho sự tham gia sâu của khu vực tư nhân vào các hoạt động hàng không, đặc biệt trong lĩnh vực vận tải hàng không, thể hiện:

- Về thị trường hàng không nội địa: Tính đến ngày 31/12/2015, thị trường hàng không nội địa có 4 hãng hàng không Việt Nam khai thác với 48 đường bay nội địa. Tại thị trường nội địa, thị phần vận chuyển hành khách nội địa cộng dồn đến cuối năm 2016 lần lượt khoảng 43% (Vietnam Airlines), 42% (Vietjet Air), 14% (Jetstar Pacific) và khoảng 1% (VASCO). Vietjet (VJ) mới bắt đầu khai thác từ năm 2011, sau 5 năm, thị phần vận chuyển nội địa của VJ đã tăng nhanh chóng từ 8% (năm 2012) lên khoảng 43% (năm 2017).

Hình 10: Thị phần nội địa các hãng hàng không tại Việt Nam



Nguồn: BVSC

Như vậy, thị phần hàng không nội địa không còn tình trạng một hãng hàng không giữ vai trò chi phối trên thị trường, đảm bảo một thị trường hàng không thực sự mang tính cạnh tranh với môi trường cạnh tranh về giá, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng và tạo điều kiện cho các hãng hàng không tổ chức và mở rộng khai thác mạng đường bay của mình.

Các mạng đường bay nội địa đã dần phủ kín các vùng miền của đất nước. Nhiều đường bay liên vùng đều có từ 2 hãng hàng không khai thác trở lên, tăng sức cạnh tranh trên thị trường, tạo cơ hội tiếp cận dịch vụ hàng không cho mọi đối tượng khách hàng.

- Về thị trường vận tải hàng không quốc tế: Tính đến ngày 31/12/2015, trên mạng đường bay quốc tế có 52 hãng hàng không quốc tế và 3 hãng hàng không trong nước đang khai thác 95 đường bay quốc tế kết nối với 6 cảng hàng không quốc tế của Việt Nam tới 28 quốc gia, vùng lãnh thổ. Thị phần hành khách quốc tế của các hãng hàng không Việt Nam tăng từ 39% năm 2011 (chỉ có Vietnam Airlines khai thác) thành 48,1% năm 2015 (với sự có mặt của Vietnam Airlines, Jetstar Pacific và Vietjet Air).

109. Hệ thống cung ứng dịch vụ hàng không đồng bộ tại các cảng hàng không, sân bay đã phát triển mạnh. Một số lĩnh vực đã tạo lập được cạnh tranh như dịch vụ phục vụ kỹ thuật thương mại mặt đất tại Nội Bài, Tân Sơn Nhất; cung ứng xăng dầu hàng không tại Nội Bài, Đà Nẵng, Tân Sơn Nhất, Cam Ranh. Tổng công ty Hàng không Việt Nam không còn độc quyền (hoặc thông qua công ty con) độc quyền trong cung ứng một số dịch vụ hàng không. Lợi thế độc quyền về dịch vụ của Vietnam Airline đã dần được dỡ bỏ.

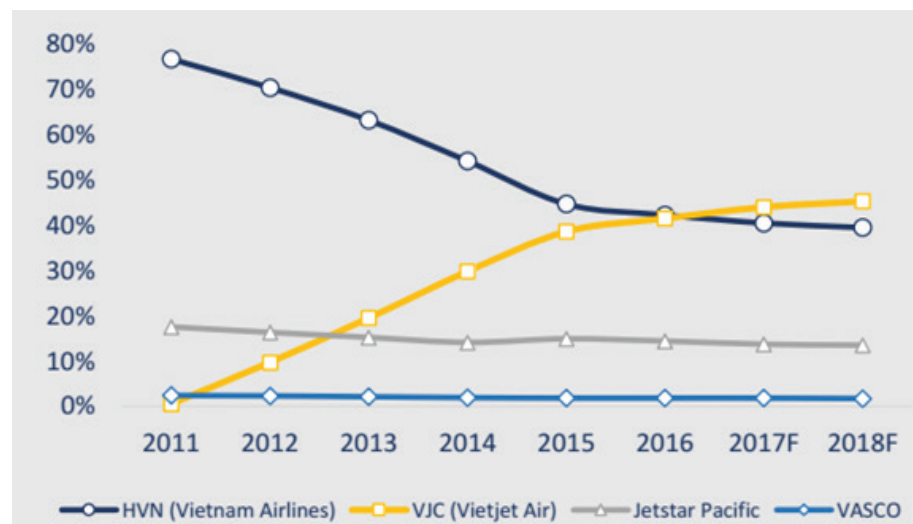
110. Về giá cước vận chuyển: Giá cước vận chuyển hành khách nội địa tại Việt Nam thực hiện theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước (theo Luật Giá, Nhà nước xác định khung giá dịch vụ vận chuyển hàng không nội địa tuyến độc quyền) nhằm đảm bảo hiệu quả kinh doanh của các hãng hàng không; đồng thời tạo môi trường cạnh tranh về giá, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng và tạo điều kiện cho các hãng hàng không tổ chức và mở rộng khai thác mạng đường bay. Giá cước vận chuyển khách quốc tế theo các Hiệp định vận tải hàng không mà Việt Nam đã ký với các nước và vùng lãnh thổ. Luật Hàng không dân dụng Việt Nam, về cơ bản, bảo đảm tự do cạnh tranh, các hãng hàng không tự quyết định theo thị trường và chính sách của hãng.

111. Đối với giá dịch vụ hàng không, Luật Giá quy định Nhà nước định mức cụ thể đối với giá dịch vụ cất cánh, hạ cánh; điều hành bay đi, đến; hỗ trợ bảo đảm hoạt động bay; soi chiếu an ninh. Các văn bản hướng dẫn của Bộ Giao thông vận tải đã ban hành biểu giá, khung giá đối với một số dịch vụ chuyên ngành hàng không tại cảng hàng không, sân bay Việt Nam như Thông tư số 36/2015/TT-BGTVT ngày 24/7/2015 về quản lý giá dịch vụ vận chuyển hàng không nội địa và giá dịch vụ chuyên ngành hàng không; Quyết định số 2345/QĐ-BGTVT ngày 8/8/2017 ban hành mức giá, khung giá một số dịch vụ chuyên ngành hàng không tại cảng hàng không, sân bay Việt Nam.

112. Tuy nhiên, thị trường vận tải hàng không nội địa Việt Nam có mức độ tập trung kinh tế cao. Mặc dù Luật Hàng không

dân dụng năm 2006 đã thể hiện rõ chính sách bình đẳng giữa các hãng hàng không Việt Nam, giữa các thành phần kinh tế tham gia kinh doanh vận chuyển hàng không, song thị trường vận chuyển hàng không trong nước vẫn có mức độ tập trung kinh tế cao (2 hãng hàng không lớn nhất thị trường Việt Nam là Vietnam Airlines và Vietjet Air đã chiếm gần như toàn bộ thị trường nội địa đã chiếm 99% thị phần).

Hình 11: Thị trường nội địa các hãng hàng không Việt Nam



Nguồn: Bao Viet Securities (2018)

113. Vị thế độc quyền của Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (ACV) thể hiện khá rõ. ACV là đơn vị độc quyền quản lý và khai thác 22 cảng hàng không dân dụng trên lãnh thổ Việt Nam (9 cảng hàng không quốc tế và 13 cảng hàng không nội địa); theo đó, ACV hoạt động rộng khắp trên mọi lĩnh vực liên quan đến hàng không và đầu tư một số ngành nghề khác. Tại các cảng hàng không, ACV đầu tư và quản lý sân bay; đầu tư kết cấu hạ tầng, trang, thiết bị hàng không; cung cấp các dịch vụ an ninh, bảo dưỡng, xây dựng, tư vấn, sửa chữa, bảo trì, lắp đặt các công trình, trang thiết bị; các dịch vụ thương mại tại cảng hàng không. Với các hãng hàng không, ACV là đại lý cung cấp các dịch vụ vận tải, kho bãi, giao nhận, v.v... Với vị thế độc quyền, ACV đã thực hiện nhiều hoạt động không đúng quy định.

Theo Thanh tra Chính phủ (2018)²⁹, tại thời điểm tháng 4/2016, ACV đang quản lý, vận hành, khai thác 22 cảng hàng không với doanh thu luôn tăng trưởng; tuy nhiên, từ năm 2012 đến 2015, ACV không tổ chức đấu thầu mà chỉ định thầu cho các tổ chức, cá nhân thuê mặt bằng nhà ga để kinh doanh (chỉ tính riêng năm 2014, 2015, ACV đã ký 803 hợp đồng với số tiền gần 702 tỷ đồng). Đặc biệt, 21 chi nhánh cảng hàng không đang thu tiền sử dụng sân đường dẫn vào nhà ga hàng không đối với ô tô đưa, đón trả khách không đúng quy định về đất đai do không phải nộp tiền sử dụng đất (từ 1/1/2012 đến 31/12/2015, 19/21 cảng hàng không đã thu số tiền dịch vụ sân đường gần 551 tỷ đồng).

114. ACV là đơn vị duy nhất cung cấp dịch vụ, bản thân ACV đã được hưởng những ưu đãi do độc quyền tự nhiên mang lại, được khai thác phần lớn dịch vụ quan trọng tại tất cả các sân bay trong cả nước. Thực tế, vẫn còn khá nhiều rào cản và vướng mắc trong cơ chế độc quyền tự nhiên trong ngành hàng không. Việc quy hoạch lĩnh vực khai thác cảng hàng không, sân bay xác định rõ vai trò chủ đạo của ACV trong lĩnh vực khai thác cảng hàng không cũng có thể gây cản trở sự tham gia của các doanh nghiệp khác.

4.3. Đề xuất tiếp tục cải cách độc quyền trong ngành hàng không

115. Đảm bảo các hãng hàng không được tiếp cận công bằng với các dịch vụ được cung cấp tại sân bay; được tiếp cận, sử dụng kết cấu hạ tầng, đất đai cảng hàng không với chi phí hợp lý.

116. Đẩy mạnh xã hội hóa, thực hiện đầu tư theo hình thức PPP; đấu thầu lựa chọn nhà đầu tư tạo sự cạnh tranh, minh bạch, giảm bớt vị thế độc quyền của ACV tại các sân bay, cần tạo sự so sánh về chất lượng giữa hai đơn vị cung cấp dịch vụ

²⁹ Thông báo số 27/TB-TTCP ngày 5/1/2018 của Thanh tra Chính phủ kết luận thanh tra việc chấp hành chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản, cổ phần hóa, thoái vốn và tài cơ cấu Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam.

tại sân bay. Chấm dứt tình trạng mặc nhiên chỉ định ACV đầu tư cho các dự án hạ tầng hàng không vì như vậy sẽ tước đi cơ hội tham gia của nhiều doanh nghiệp, nhà đầu tư khác.

117. Tiếp tục đầu tư, nâng cấp, hiện đại hóa hạ tầng cảng hàng không trong cả nước theo hướng hiện đại, đạt tiêu chuẩn quốc tế; đảm bảo an ninh an toàn, phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững; mở rộng hợp tác đầu tư, thực hiện tốt chủ trương xã hội hóa thu hút vốn đầu tư phát triển hạ tầng cảng hàng không; đẩy mạnh hoạt động thương mại, phát triển các loại hình dịch vụ hàng không và phi hàng không chất lượng cao; nâng cao chất lượng phục vụ hành khách; đáp ứng nhu cầu tăng trưởng của ngành Hàng không, góp phần quan trọng vào việc thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng của đất nước.

118. Cần có sự phối hợp đồng bộ giữa các cơ quan như: Cảng vụ, Sân bay, Hải quan, An ninh, các hãng hàng không... để mang lại hiệu quả khai thác tối đa các cảng hàng không của Việt Nam.

119. Tăng cường giám sát giá và chất lượng các dịch vụ tại các cảng hàng không, ngăn chặn tình trạng các cảng hàng không lạm dụng sức mạnh thị trường trong việc đặt giá các dịch vụ cũng như tiếp cận hạ tầng cảng hàng không, bao gồm cả việc tiếp cận sân đường dẫn xe đưa, đón tại sân bay, v.v...

PHẦN 5. NGHIÊN CỨU NGÀNH VIỄN THÔNG

5.1. Tổng quan ngành viễn thông

120. Viễn thông là một ngành kinh tế kỹ thuật, hạ tầng cơ sở, đóng vai trò vừa là dịch vụ liên lạc, vừa là một phương tiện, nền tảng để chuyển tải nhiều loại hình dịch vụ khác về thông tin truyền thông. Đây là một ngành quan trọng trong nền kinh tế, có liên quan đến tất cả các ngành trong quá trình sản xuất, thương mại và đầu tư... cũng như liên quan đến đời sống nhân dân và giữ vững an ninh quốc phòng³⁰.

121. Việt Nam là một trong những thị trường viễn thông có tốc độ tăng trưởng nhanh nhất trong khu vực và trên thế giới trong suốt 10 năm qua. Viễn thông, hạ tầng mạng lưới viễn thông, Internet của Việt Nam được đánh giá là phát triển hiện đại, bao trùm rộng khắp, băng rộng tốc độ cao, hoạt động ổn định.

122. Theo báo cáo của Bộ Thông tin và Truyền thông, tính đến cuối năm 2017, tỷ lệ thuê bao di động đạt khoảng 116 thuê bao/100 dân, phủ sóng di động đạt 95% diện tích cả nước. Tỷ lệ thuê bao Internet băng rộng cố định đạt 11,90 thuê bao/100 dân; Tỷ lệ thuê bao băng rộng di động đạt 52,8 thuê bao/100 dân; Tỷ lệ người sử dụng Internet là 54,19 % dân số. Cả nước có 77 doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông và 52 doanh nghiệp cung cấp dịch vụ Internet đang hoạt động; 32.602 giấy phép tần số đã được cấp. Tính đến tháng 11/2017, đã có 180 giấy phép viễn thông được cấp cho các doanh nghiệp. Ước tính hết năm 2017, tổng số trạm BTS/Node B trên toàn quốc là 227.250 trạm; tổng băng thông kết nối Internet quốc tế đang sử dụng là 5.370.096 Mbps³¹.

³⁰ Trung tâm phân tích và dữ liệu thông tin kinh tế (2018), Báo cáo ngành viễn thông, http://vibiz.vn/upload/17604/20180118/BaO_CaO_NGaNH_VieN_THoNG__1_.pdf

³¹ Xem <http://xahoithongtin.com.vn/vien-thong-cntt/201712/thi-truong-vien-thong-nam-2017-tiep-tuc-tang-truong-manh-me-589971/> Truy cập ngày 12/6/2018

123. Hiện nay, thị trường viễn thông Việt Nam vẫn được đánh giá là “mảnh đất màu mỡ” cho các doanh nghiệp phát triển bởi những bước tiến vượt trội, đặc biệt là ứng dụng công nghệ hiện đại nhằm đáp ứng khả năng tiếp cận, sử dụng các dịch vụ công nghệ thông tin cho cộng đồng.

Bảng 13: Số lượng doanh nghiệp viễn thông, internet

Đơn vị tính: Doanh nghiệp

TT	Chỉ tiêu	2015	2016
2.1	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ cố định mặt đất	87	104
2.2	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ cố định mặt đất	80	74
2.3	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ cố định vệ tinh	2	2
2.4	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ cố định vệ tinh	1	1
2.5	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ di động mặt đất	5	5
2.6	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ di động mặt đất	5	5
2.7	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ di động vệ tinh	1	3
2.8	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ di động vệ tinh	1	3
2.9	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ di động hàng hải	1	1
2.10	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ di động hàng hải	1	1
2.11	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ di động hàng không	1	2
2.12	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ di động hàng không	0	0
2.13	Số doanh nghiệp được cấp giấy phép cung cấp dịch vụ Internet	57	65
2.14	Số doanh nghiệp đang cung cấp dịch vụ Internet	52	51

Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

5.2. Thực trạng cải cách độc quyền nhà nước trong ngành viễn thông

5.2.1. Cơ sở cải cách độc quyền nhà nước trong ngành viễn thông

124. Xuất phát từ đặc trưng của ngành viễn thông đã dẫn đến việc hình thành cấu trúc thị trường độc quyền trong ngành viễn thông ở hầu hết các nước. Cũng như nhiều hạ tầng mạng thiết yếu khác, hình thái độc quyền tự nhiên của ngành viễn thông xuất phát từ việc để thiết lập một mạng lưới quốc gia cần

một khoản đầu tư rất lớn. Hơn nữa, ngoại ứng mạng tích cực đóng vai trò quan trọng. Chính vì vậy, những lĩnh vực độc quyền này do nhà nước quản lý hay là lĩnh vực độc quyền nhà nước và được trao cho doanh nghiệp nhà nước thực hiện.

125. Tuy nhiên, xu hướng chính sách trên thế giới đã dịch chuyển từ lĩnh vực độc quyền nhà nước thành lĩnh vực cạnh tranh có sự điều tiết chặt chẽ, từ doanh nghiệp do nhà nước sở hữu sang tư nhân hóa từng phần, hoặc cơ quan điều tiết hoặc khung quản lý mới. Xu hướng thay đổi chính sách này xuất phát từ các yếu tố như: (i) hệ tư tưởng tân bảo thủ đòi hỏi hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước; (ii) những ý tưởng mới về dịch vụ phổ cập không cần thiết kết nối ý tưởng tiếp cận bình đẳng tới hạ tầng thông tin với các đơn vị độc quyền do nhà nước sở hữu; (iii) sự phát triển công nghệ như hội tụ mạng và công nghệ truyền thông mới khiến cho rất khó kiểm soát được độc quyền về mặt kỹ thuật và duy trì trong các lý thuyết kinh tế giả định về độc quyền tự nhiên; (iv) những áp lực chính trị và lo ngại về mất khả năng cạnh tranh quốc tế. Những tác động của các yếu tố trên làm cho độc quyền truyền thống không còn bền vững và cơ chế, chính sách viễn thông đã thay đổi nhanh chóng trên phạm vi toàn cầu.

126. Ở Việt Nam, chính sách tự do hóa thị trường viễn thông và việc thực hiện Hiệp định Thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ và các quy định của WTO về thương mại dịch vụ cũng đặt ra yêu cầu phải thực hiện cải cách độc quyền nhà nước trong ngành viễn thông Việt Nam.

5.2.2. Cơ chế, chính sách cải cách độc quyền nhà nước trong ngành viễn thông

127. Nghị định số 109/1997/NĐ-CP ngày 12/11/1997 của Chính phủ về bưu chính và viễn thông quy định lĩnh vực bưu chính viễn thông là độc quyền nhà nước (chỉ có doanh nghiệp Nhà nước mới được phép kinh doanh). Tuy nhiên, nhiều chính sách cải cách độc quyền nhà nước đã được ban hành và triển khai thực hiện.

128. Thực hiện tự do hóa thị trường viễn thông, chấm dứt thế độc quyền một doanh nghiệp.

Ngay từ Pháp lệnh Bưu chính, viễn thông năm 2002 đã quy định “Khuyến khích, tạo điều kiện để các thành phần kinh tế tham gia kinh doanh bưu chính, viễn thông trong môi trường cạnh tranh công bằng, minh bạch do Nhà nước quản lý với đầy đủ các loại hình dịch vụ, bảo đảm chất lượng và giá cước hợp lý” (Điều 5 Khoản 3). Năm 2003, Bộ Bưu chính Viễn thông (nay là Bộ Thông tin Truyền thông) đã cấp phép các loại giấy phép kinh doanh viễn thông: viễn thông quốc tế, đường dài, di động, Internet... cho 6 doanh nghiệp viễn thông: VNPT, Viettel, SPT, EVN Telecom, Vietshipel, Hanoi Telecom đã mở ra giai đoạn phát triển mới cho lĩnh vực viễn thông Việt Nam, đồng thời khép lại giai đoạn phát triển viễn thông theo mô hình một doanh nghiệp nhà nước.

Để tạo lập môi trường kinh doanh có tính cạnh tranh trong lĩnh vực viễn thông, một loạt văn bản thực thi Pháp lệnh Bưu chính Viễn thông được ban hành, chế độ cấp phép và quản lý viễn thông được xác lập; cơ chế nối mạng viễn thông, hợp tác giữa các doanh nghiệp viễn thông từng bước được điều chỉnh. Thị trường viễn thông đã trở thành một thị trường cạnh tranh. Hay nói cách khác, Việt Nam đã cơ bản thành công trong việc chuyển đổi thị trường viễn thông từ vị thế độc quyền một doanh nghiệp sang thị trường cạnh tranh tương đối cởi mở.

Tuy nhiên, chất lượng và giá cước một số dịch vụ còn chưa đảm bảo và đáp ứng được nhu cầu của xã hội. Để phát triển mạng viễn thông rộng khắp cả nước Việt Nam vẫn cần những nguồn đầu tư rất lớn để phát triển mạng viễn thông quốc gia. Vì vậy, việc huy động, khuyến khích mọi nguồn lực của xã hội, kể cả thành phần kinh tế tư nhân tham gia phát triển hạ tầng là hết sức cần thiết. Bên cạnh đó việc chỉ cho các doanh nghiệp Nhà nước tham gia xây dựng hạ tầng mạng, một mặt sẽ làm giảm hiệu quả đầu tư và tăng rủi ro kinh doanh vốn nhà nước trong lĩnh vực này do cạnh tranh giữa các doanh nghiệp Nhà nước với nhau, mặt khác việc mở rộng cho các thành phần kinh tế

khác tham gia cung cấp hạ tầng mạng cũng là yêu cầu tất yếu của quá trình hội nhập, nhất là khi Việt Nam đã chính thức trở thành thành viên của WTO với cam kết đảm bảo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các thành phần kinh tế trong việc gia nhập thị trường viễn thông.

Chính vì vậy, Luật Viễn thông đã quy định các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được thành lập theo pháp luật Việt Nam đều được tham gia cung cấp dịch vụ viễn thông cũng như thiết lập hạ tầng mạng viễn thông.

129. Thực hiện chính sách đối xử không đồng đều trong thời gian đầu theo hướng ưu tiên hỗ trợ doanh nghiệp mới nhằm đẩy nhanh việc hình thành thị trường cạnh tranh

Để tạo điều kiện cho doanh nghiệp viễn thông mới trong thời gian đầu, Bộ Bưu chính Viễn thông đã áp dụng chính sách đối xử không đồng đều giữa doanh nghiệp viễn thông chủ đạo VNPT và các doanh nghiệp viễn thông mới để điều tiết thị trường viễn thông Việt Nam. Theo đó, VNPT bị hạn chế nhiều hơn trong kinh doanh, để nhường quyền chủ động cho doanh nghiệp mới thâm nhập thị trường và khẳng định vị thế của mình. Các biện pháp hạn chế hay thực hiện ưu đãi cho doanh nghiệp viễn thông thường theo hướng mệnh lệnh hành chính do Bộ Bưu chính Viễn thông ban hành. Qua đó đã tạo ra sự thuận lợi tối đa cho các doanh nghiệp viễn thông mới. Chính sách đối xử không đồng đều được thể hiện trên rất nhiều lĩnh vực, chẳng hạn như:

Một là, về chính sách giá cước: Luật Cạnh tranh và Pháp lệnh Bưu chính - Viễn thông đều có quy định về bảo vệ thị trường cạnh tranh bằng cách Nhà nước sẽ khống chế các doanh nghiệp chiếm 30% thị phần trên thị trường. Với quy định trên, mọi hoạt động của VNPT đều thuộc quyền quản lý và giám sát chặt chẽ của Bộ Bưu chính Viễn thông. Về lĩnh vực giá cước viễn thông, Thủ tướng Chính phủ có Quyết định số 217/2003/QĐ-TTg, theo đó các doanh nghiệp không sở hữu thị phần chi phối (doanh nghiệp mới) sẽ được phép tự quyết định giá cước các dịch

vụ viễn thông. Trong khi đó, hầu hết các dịch vụ viễn thông do VNPT cung cấp lại thuộc thẩm quyền quyết định giá của Bộ Bưu chính Viễn thông. Quy định này đã tạo ra sự linh hoạt tối đa trong kinh doanh của các doanh nghiệp mới. Công cụ giá thành là biện pháp có hiệu quả nhất để tăng nhanh số lượng khách hàng và thị phần của mình. Bên cạnh việc tự quyết định giá cước dịch vụ, các doanh nghiệp mới được lựa chọn phương thức tính cước có lợi hơn rất nhiều. Ví dụ: về di động, các doanh nghiệp mới được áp dụng phương thức tính cước 6 giây +1, trong khi VNPT phải duy trì cách thức 30 giây + 30 trong thời gian tương đối dài. Tuy nhiên, sau đó, đã có những quy định chung về giá cước như Nghị định 25/2011/NĐ-CP, Thông tư số 14/2012/TT-BTTTT quy định giá cước dịch vụ thông tin di động mặt đất.

Hai là, về chính sách kết nối: Kết nối mạng luôn là vấn đề nóng khi mở cửa thị trường viễn thông của mọi quốc gia, trong đó luôn chứa đựng mâu thuẫn về lợi ích kinh tế giữa doanh nghiệp chủ mạng và doanh nghiệp yêu cầu kết nối. Việc điều tiết kết nối mạng thành công đã mang đến sự thành công của chính sách tự do hoá thị trường viễn thông. Thời gian đầu, phương thức áp dụng thông qua biện pháp hành chính. Việc điều hành kết nối mạng bằng mệnh lệnh hành chính góp phần giải quyết nhanh các yêu cầu kết nối của doanh nghiệp mới. Tuy nhiên, để đảm bảo hài hòa lợi ích kinh tế và phù hợp hơn với các quy luật thị trường, Bộ Bưu chính Viễn thông đã ban hành Quyết định số 12/2006/QĐ-BBCVT ban hành Quy định về thực hiện kết nối giữa các mạng viễn thông công cộng, sau đó là Thông tư số 07/2015/TT-BTTTT quy định về kết nối viễn thông; Thông tư 48/2017/TT-BTTTT ngày 29/12/2017 quy định giá cước kết nối đối với cuộc gọi thoại từ mạng viễn thông cố định mặt đất nội hạt vào mạng thông tin di động mặt đất toàn quốc và giá cước kết nối đối với cuộc gọi thoại giữa hai mạng thông tin di động mặt đất toàn quốc.

Nguyên tắc kết nối viễn thông, các quy định về giá cước kết nối giữa các mạng đã được thực hiện, đáp ứng nhu cầu phát triển thị trường và gia nhập thị trường của các doanh nghiệp

mới. Hàng chục doanh nghiệp mới ra đời đã góp phần làm thị trường viễn thông cạnh tranh hơn và đa dạng thêm các dịch vụ viễn thông.

Các quy định về phương tiện thiết yếu cũng được xem xét quản lý để đảm bảo sự cạnh tranh công bằng trong việc tiếp cận khách hàng cung cấp dịch vụ viễn thông.

Ba là, về chính sách phổ cập dịch vụ: Về nguyên tắc, để cân bằng lợi ích của các doanh nghiệp viễn thông trên thị trường, nghĩa vụ phổ cập dịch vụ công ích cũng cần được phân bổ đồng đều cho doanh nghiệp tham gia. Các doanh nghiệp mới thường tập trung ngay vào các dịch vụ có lãi (dịch vụ di động, dịch vụ ADSL...) tại các vùng có tiềm năng như các đô thị, thành phố, khu công nghiệp, v.v... Việc thực hiện nghĩa vụ công ích chủ yếu do các đơn vị và bộ phận của VNPT thực hiện.

130. Cơ chế, chính sách đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của các doanh nghiệp nhà nước cũng được ban hành và thực hiện, điển hình là việc thực hiện chia tách hai lĩnh vực bưu chính và viễn thông của Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam (VNPT) đã giúp doanh nghiệp có thể tập trung và nâng cao hiệu quả hoạt động kinh doanh trong từng lĩnh vực; tách Mobifone ra khỏi VNPT.

5.2.3. Kết quả cải cách độc quyền nhà nước trong ngành viễn thông và vấn đề đặt ra

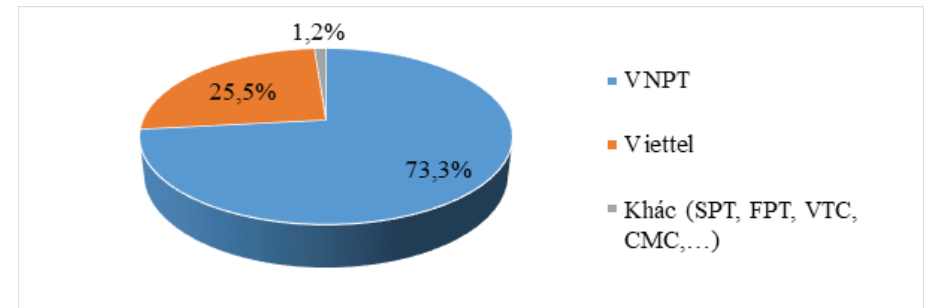
131. Trước đây, lĩnh vực bưu chính viễn thông là độc quyền nhà nước (chỉ có DNNN mới được phép kinh doanh). Sau đó, Nhà nước bắt đầu xoá bỏ độc quyền doanh nghiệp bằng việc cấp phép cho các doanh nghiệp khác kinh doanh viễn thông như: Tổng Công ty Viễn thông Quân đội (Viettel); Công ty Cổ phần Dịch vụ Bưu chính Viễn thông Sài Gòn (SPT), v.v... Tuy nhiên, trước năm 2000 thị trường viễn thông Việt Nam về cơ bản vẫn là thị trường độc quyền doanh nghiệp. Thị trường viễn thông Việt Nam chính thức chuyển mạnh từ độc quyền sang cạnh tranh khi năm 2004 Viettel chính thức kinh doanh dịch vụ di động, rồi internet và sự xuất hiện của một số doanh nghiệp viễn thông khác như EVN Telecom, Hanoi Telecom, Vietshiptel).

132. Tình trạng “độc quyền tự nhiên” trong ngành viễn thông ngày càng thu hẹp và biểu hiện không còn rõ ràng khi nhiều nhà mạng đã tự đầu tư hạ tầng mạng viễn thông. số lượng các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia thiết lập cơ sở hạ tầng viễn thông và cung cấp dịch vụ viễn thông công cộng ngày càng nhiều. Tính đến năm 2015, tổng số doanh nghiệp đã được cấp giấy phép thiết lập hạ tầng mạng viễn thông công cộng có 26 doanh nghiệp (trong đó phạm vi toàn quốc có 15 doanh nghiệp; phạm vi khu vực có 06 doanh nghiệp; phạm vi 1 tỉnh/thành phố có 05 doanh nghiệp) và tổng số doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông có 72 doanh nghiệp (Cục Viễn thông, 2016).

133. Tuy nhiên, nếu nhìn vào thị phần (thuê bao) của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ viễn thông cho thấy, thị phần chủ yếu tập trung vào 3 doanh nghiệp viễn thông lớn 100% vốn nhà nước (VNPT, Viettel và Mobifone), sự tham gia của các doanh nghiệp khác còn hạn chế, cụ thể: (i) Về thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ điện thoại cố định mặt đất, VNPT chiếm đến 73,3% thị phần và Viettel chiếm 25,5%; (ii) Về thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ điện thoại di động mặt đất, Viettel chiếm 42,5%, Mobifone chiếm 30,0% và VNPT chiếm 21,5%; (iii) Về thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng cố định mặt đất, VNPT chiếm 46,1% và Viettel chiếm 26,1%; (iv) Về thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng di động mặt đất phát sinh lưu lượng thoại, tin nhắn, dữ liệu (3G), Viettel chiếm 57,7%, VNPT 23,9%, Mobifone 16,1%; (v) Về thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ di động mặt đất phát sinh lưu lượng thoại, tin nhắn, dữ liệu (2G và 3G), Viettel chiếm 46,7%, VNPT chiếm 22,2% và Mobifone 26,1%; (vi) Về thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng cố định và di động mặt đất, Viettel chiếm 51,5%, VNPT 28,4% và Mobifone 12,7%³².

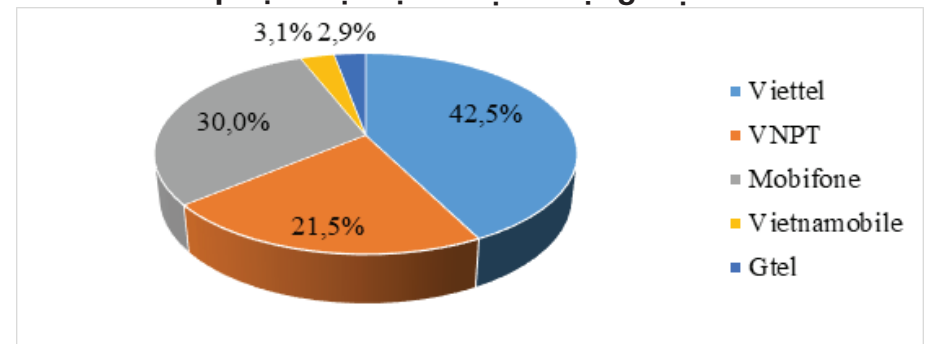
³² Bộ Thông tin và Truyền thông (2018), Sách trắng công nghệ thông tin và truyền thông Việt Nam 2017

Hình 12: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ điện thoại cố định mặt đất



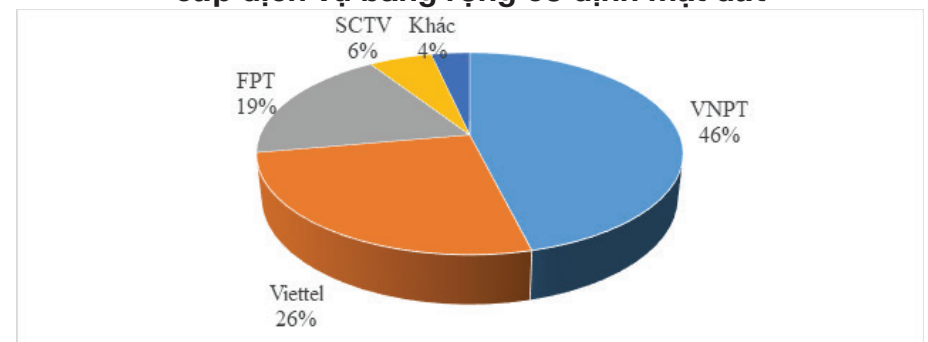
Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

Hình 13: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ điện thoại di động mặt đất



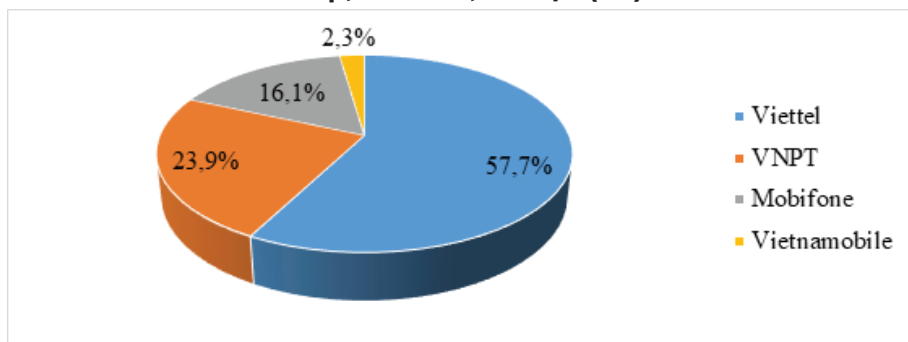
Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

Hình 14: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng cố định mặt đất



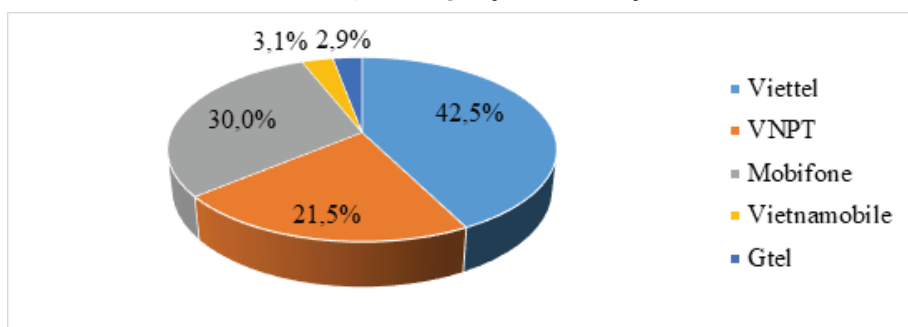
Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

Hình 15: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng di động mặt đất phát sinh lưu lượng thoại, tin nhắn, dữ liệu (3G)



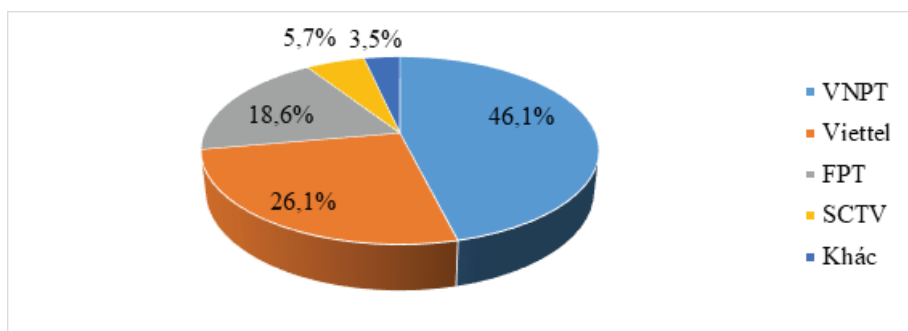
Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

Hình 16: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ di động mặt đất phát sinh lưu lượng thoại, tin nhắn, dữ liệu (2G và 3G)



Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

Hình 17: Thị phần (thuê bao) các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ băng rộng cố định và di động mặt đất



Nguồn: Bộ Thông tin và Truyền thông

134. Với những số liệu về thị phần trên cho thấy thị trường viễn thông đang thống lĩnh thị trường bởi các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (CR3 trên các khía cạnh của thị trường viễn thông đều trên 90%). Hay nói cách khác, mức độ tập trung trên thị trường viễn thông đang ở mức độ rất cao. Việc gia nhập thị trường của các doanh nghiệp tư nhân rất khó khi các doanh nghiệp nhà nước vốn đã có thương hiệu, kinh nghiệm, tiềm lực mạnh, cơ sở hạ tầng tốt.

5.3. Một số đề xuất cải cách độc quyền nhà nước trong thời gian tới

135. Viễn thông là một thị trường dịch vụ tương đối đặc thù về số lượng người tiêu dùng, về tính kỹ thuật cũng như về cấu trúc thị trường. Trong một xã hội phát triển, nhu cầu về thông tin liên lạc của con người ngày càng cao và trở thành một nhu cầu thiết yếu của đời sống đại bộ phận công chúng. Do thị trường viễn thông có số lượng người tiêu dùng lớn nên việc quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp cung cấp, đặc biệt là giá và chất lượng dịch vụ là hết sức cần thiết. Bên cạnh đặc điểm về số lượng người sử dụng lớn, thị trường viễn thông còn có đặc điểm về tính phức tạp và phát triển nhanh về mặt công nghệ.

136. Xu thế phát triển hội tụ công nghệ ngày càng sâu rộng nên các đặc thù của công nghệ thông tin, truyền thông, phát thanh truyền hình, viễn thông, Internet ngày càng xóa đi các ranh giới cụ thể. Chính vì vậy, cần đảm bảo tính đồng bộ trong việc ban hành các văn bản giữa các lĩnh vực quản lý.

137. Xu thế phát triển công nghệ hiện nay rất nhanh, thời gian tồn tại một công nghệ ngày càng ngắn và nhanh chóng được thay đổi bởi công nghệ mới cập nhật hơn. Môi trường kết nối Internet băng rộng toàn cầu cho phép tạo ra môi trường sinh thái tự do giữa các doanh nghiệp, người sử dụng, dịch vụ ứng dụng ICT trên phạm vi toàn cầu nên các quy định khung pháp lý cần phải xem xét, thay đổi, bổ sung để phù hợp với xu thế phát triển.

138. Các doanh nghiệp có vốn nhà nước đang thống lĩnh thị trường viễn thông, cần tiếp tục tái cơ cấu ngành viễn thông, tập trung cổ phần hóa Mobifone và VNPT để tạo lập môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng, đem lại lợi ích cho xã hội.

139. Ban hành văn bản pháp luật chống liên kết độc quyền, liên kết tăng giá.

PHẦN 6. MỘT SỐ NHẬN XÉT VÀ KIẾN NGHỊ CHUNG

6.1. Một số nhận xét chung

140. Trong các ngành công nghiệp mạng lưới, nhiều hoạt động liên quan đến hạ tầng mạng, như hạ tầng đường sắt, mạng truyền tải và phân phối điện, hạ tầng cốt lõi, mạng truyền dẫn viễn thông, hệ thống cảng hàng không, v.v... Những hạ tầng mạng này có tính chất độc quyền tự nhiên, đòi hỏi phải có sự quản lý, giám sát chặt chẽ của nhà nước nhằm đảm bảo tiếp cận bình đẳng của các chủ thể có liên quan trên thị trường, đảm bảo mức chi phí phù hợp và có chất lượng, bảo vệ lợi ích công đồng, v.v...

141. Cũng giống như nhiều nước trên thế giới, xuất phát từ điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam, trước đây, các ngành công nghiệp mạng lưới đều do nhà nước độc quyền hoàn toàn và trao cho DNNN thực hiện tất cả các khâu, công đoạn. Hay nói cách khác, các ngành công nghiệp mạng lưới áp dụng theo mô hình độc quyền nhà nước tích hợp dọc truyền thống.

142. Ngay từ khi thực hiện “Đổi mới”, Đảng và Nhà nước Việt Nam đã có nhiều chủ trương, chính sách cải cách, mở cửa thị trường đối với các ngành công nghiệp mạng lưới mặc dù mức độ mở khác nhau giữa các ngành. Hệ thống cơ chế, chính sách được ban hành khá đầy đủ làm cơ sở cho việc thu hẹp khâu, công đoạn thực hiện độc quyền nhà nước, tạo không gian cho sự tham gia của các thành phần kinh tế vào thực hiện những khâu, công đoạn không có tính chất độc quyền tự nhiên.

143. Giữa chủ trương, chính sách và việc thực thi còn có khoảng cách khá lớn. Độc quyền nhà nước đã được thu hẹp về mặt chủ trương, chính sách nhưng vị thế độc quyền, thống lĩnh/chi phối thị trường của các DNNN còn khá lớn, hạn chế sự tham gia của các thành phần kinh tế khác, đặc biệt với vị thế, nguồn lực, quy mô sẵn có của các DNNN, rất khó cho các chủ thể mới tham gia thị trường có thể cạnh tranh.

144. Thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát độc quyền tự nhiên. Luật Cạnh tranh cũng như các văn bản của Chính phủ chưa đề cập đến yêu cầu kiểm soát và giám sát độc quyền tự nhiên. Chính sự thiếu vắng cơ chế giám sát có hiệu lực, công khai, minh bạch đã dẫn đến tình trạng trì trệ, kém hiệu quả trong một số ngành công nghiệp mạng lưới, đặc biệt ngành đường sắt.

145. Thiếu cơ chế công khai, minh bạch. Việc định giá của nhà nước đối với các dịch vụ độc quyền được quy định theo Luật Giá nhưng các quy định về giá là không có quy định về công khai, minh bạch, thiếu sự tham gia của các Hiệp hội nghề nghiệp, chuyên gia độc lập.

146. Chưa tách bạch nhiệm vụ có tính xã hội với các nhiệm vụ kinh doanh. Ngành điện vẫn thường viện dẫn phải đầu tư cho vùng sâu, vùng xa, bị lỗ để tăng chi phí cho điện kinh doanh. Nếu tách bạch được các nhiệm vụ này thì có thể giảm được vị thế độc quyền nhà nước đối với ngành điện.

147. Vai trò của các cơ quan điều tiết (regulators) chưa được thể hiện. Năng lực của các cơ quan điều tiết còn hạn chế, vị thế của các cơ quan điều tiết chưa đảm bảo tính độc lập.

6.2. Một số kiến nghị chung

148. Ứng dụng tối đa các công nghệ hiện đại trong quản trị và phát triển các ngành công nghiệp mạng lưới, nhằm nâng cao tính hiệu quả và năng lực cạnh tranh của các ngành này, góp phần giảm chi phí, tăng sức cạnh tranh của các ngành sử dụng sản phẩm, dịch vụ của công nghiệp mạng lưới và của cả nền kinh tế.

149. Đẩy nhanh cải cách chống độc quyền nhà nước, cải cách DNNN độc quyền hoặc chi phối thị trường, đặc biệt trong các lĩnh vực Việt Nam đã cam kết tại các FTA và thỏa thuận quốc tế khác. Thực hiện đúng mức độ và tiến độ cam kết. Nhà nước chỉ nắm giữ độc quyền ở những khâu, công đoạn có tính độc quyền tự nhiên để đảm bảo quyền tiếp cận bình đẳng cho

tất cả các doanh nghiệp tới các hàng hóa, dịch vụ đặc biệt này. Nếu trao vị thế độc quyền này cho doanh nghiệp, Nhà nước phải quản lý chặt chẽ để đảm bảo tạo lập môi trường kinh doanh cạnh tranh công bằng, bình đẳng. Nhiệm vụ pháp lý quan trọng trong cải cách các ngành công nghiệp mạng lưới chính là điều tiết độc quyền tự nhiên với hai nhân tố quan trọng là quy định về cơ chế về tiếp cận và giá tiếp cận và việc vận hành hạ tầng mạng lưới.

150. Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu các ngành công nghiệp mạng lưới. Nhà nước chỉ duy trì độc quyền tại khâu, công đoạn có tính chất độc quyền tự nhiên; tách bạch các công đoạn khác, đảm bảo cạnh tranh ở hạ nguồn và thượng nguồn. Ví dụ, trong ngành điện, đảm bảo có thị trường phát điện cạnh tranh, thị trường bán buôn, bán lẻ điện cạnh tranh; trong ngành hàng không, đường sắt, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng tại khâu kinh doanh vận tải hàng không, vận tải đường sắt.

151. Thay đổi cách tiếp cận về độc quyền nhà nước trong thực hiện các khâu, công đoạn có tính chất độc quyền tự nhiên. Không nhất thiết mọi khâu, công đoạn có tính độc quyền tự nhiên đều phải do DNNN thực hiện, độc quyền nhà nước nên duy trì ở việc điều tiết ngành thông qua giám sát việc đặt giá tiếp cận mạng (access pricing) và đảm bảo tiếp cận mạng bình đẳng. Xác định giá tiếp cận mạng góp phần sử dụng hiệu quả hơn các hạ tầng hiện có thông qua việc cho phép tất cả các doanh nghiệp sử dụng hạ tầng hiện có và trả chi phí cho doanh nghiệp sở hữu, duy tu, bảo trì hạ tầng mạng.

152. Phải có cơ quan điều tiết, giám sát việc thực hiện độc quyền tự nhiên hiệu quả với quyền lực đủ lớn, đảm bảo tính độc lập với các chủ thể có liên quan, có đủ nguồn lực để tổ chức thực hiện quản lý, giám sát và điều tiết hiệu quả.

153. Thiết lập một cơ chế tiếp cận quốc gia (National Access Regime) áp dụng cho các ngành công nghiệp mạng với mục đích nâng cao hiệu quả vận hành, sử dụng và đầu tư vào kết cấu hạ tầng (hiệu quả kinh tế); theo đó thúc đẩy cạnh tranh hiệu

quả ở thị trường thượng nguồn và hạ nguồn. Cơ chế tiếp cận quốc gia thiết lập khung và các nguyên tắc hướng dẫn để xây dựng quy định tiếp cận hạ tầng cho từng ngành.

154. Kiểm tra, giám sát và xử lý liên kết độc quyền và liên kết tăng giá khi thị trường ngành tập trung vào một vài doanh nghiệp, nguy cơ lạm dụng sức mạnh thị trường, bắt tay thao túng thị trường giữa các doanh nghiệp lớn hoàn toàn có thể xảy ra.

155. Ban hành quy định về công khai, minh bạch, đặc biệt công khai minh bạch về chi phí sản xuất trong các ngành công nghiệp mạng lưới, cơ cấu giá; tách bạch các hoạt động có tính xã hội với các nhiệm vụ kinh doanh.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

ADB (2015), Assessment of power sector reforms in Vietnam, Country Report, (Xem <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/173769/vie-power-sector-reforms.pdf>).

Aloysius Damar Pranadi (2018), The History and Roadmap of Power Sector Reform in Vietnam (Xem <http://www.aseanenergy.org/blog/the-history-and-roadmap-of-power-sector-reform-in-vietnam/>).

Ban Cán sự đảng Bộ Giao thông vận tải (2018), Báo cáo tổng kết 10 năm thực hiện Chiến lược phát triển giao thông vận tải đường sắt Việt Nam (Kèm theo văn bản số 250-CV/BCSD ngày 17/5/2018 của Ban Cán sự đảng Bộ Giao thông vận tải).

Báo cáo thường niên của EVN năm 2017 (EVN Annual Report 2017).

BaoViet Securities (2018), Ngành hàng không 2018 - Bầu trời bay rộng mở, BVSC Research Team, Tháng 1/2018.

Bộ Thông tin và Truyền thông (2018), Sách trắng công nghệ thông tin và truyền thông Việt Nam 2017.

Chính phủ (2016), Báo cáo tổng kết mười năm thực hiện Luật Đường sắt 2005 (Kèm theo Tờ trình số 283/TTr-CP ngày 30/8/2016 của Chính phủ).

Cục Đường sắt Việt Nam (2015), Báo cáo Đề án tái cơ cấu vận tải đường sắt (Bản ngày 16/3/2015).

Cục Hàng không Việt Nam (2016), Quy hoạch phát triển giao thông vận tải hàng không giai đoạn đến năm 2020, định hướng đến năm 2030 (Bản tháng 6/2016).

Cục Quản lý cạnh tranh (2010), Báo cáo đánh giá cạnh tranh trong 10 lĩnh vực của nền kinh tế.

Cục Viễn thông (2016), Báo cáo sơ kết đánh giá thi hành Luật Viễn thông.

D. Gusbin, C. Kegels, P. Vandenhove, J. van der Linden và M. van Overbeke (2003), Network industries in Belgium, Economic significance and reform, Working Paper 1-03, Federal Planning Bureau, January 2003.

Directorate- General for Economic and Financial Affairs, European Commission (1999), Liberalisation of network industries: Economic implications and main policy issues,

European Economy, European Communities, No.4 (Printed in Belgium).

European Commission (2013), Market Functioning in Network Industries – Electronic Communications, Energy and Transport, European Economy, Occasional Papers 129, February 2013.

Lê Đồng Hải (2017), Việc tiếp cận hạ tầng cốt lõi thúc đẩy cạnh tranh trong một số ngành công nghiệp mạng lưới - trường hợp ngành điện, Diễn đàn Chính sách cạnh tranh quốc gia do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức tháng 10 năm 2017.

Michael Klein (1996), Competition in Network Industries, Private Sector Development Department, The World Bank.

Nguyễn Hữu Khoa (2012), Thị trường điện: Định hình hiện trạng ngành điện Việt Nam (Kỳ 1) (Xem [http://nangluongvietnam.vn/news/vn/dien-luc-viet-nam/thi-truong-dien-dinh-hinh-hien-trang-nganh-dien-viet-nam-\(ky-1\).html](http://nangluongvietnam.vn/news/vn/dien-luc-viet-nam/thi-truong-dien-dinh-hinh-hien-trang-nganh-dien-viet-nam-(ky-1).html), Truy cập ngày 10/6/2018).

OECD, The Governance of Regulators: OECD Best Practice Principles on Regulatory Policy (Xem <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Flyer-Governance-of-regulators.pdf>).

Trung tâm phân tích và dữ liệu thông tin kinh tế (2018), Những thương hiệu ngành viễn thông uy tín đạt được sự hài lòng của khách hàng (Xem http://vibiz.vn/upload/17604/20180118/BaO_CaO_NGanh_Vien_Thong_1.pdf) (Truy cập ngày 12/6/2018).

Tuệ Minh (2017), Thị trường viễn thông năm 2017 tiếp tục tăng trưởng mạnh mẽ (Xem <http://xahoithongtin.com.vn/vien-thong-cntt/201712/thi-truong-vien-thong-nam-2017-tiep-tuc-tang-truong-manh-me-589971/> Truy cập ngày 12/6/2018).

World Bank (2013), International Experience with Open Access to Power Grids (Synthesis Report) (Xem <http://documents.worldbank.org/curated/en/687851468147866316/pdf/789770REVISED000Power0Grids0KS16013.pdf>).

NHÀ XUẤT BẢN THANH NIÊN

64 Bà Triệu, Hà Nội – ĐT: 024.3943.4044/024.6263.1715

Fax: 024.3943.6024. Website: nxbthanhnien.vn;

Email: nxbthanhnieninfo@gmail.com

Chi nhánh: 27B Nguyễn Đình Chiểu, phường Đa Kao, Quận 1, TP. Hồ Chí Minh.

ĐT: 028.3930.5243

BÁO CÁO

NGHIÊN CỨU CẢI CÁCH ĐỘ QUYỀN NHÀ NƯỚC TRONG CÁC NGÀNH CÔNG NGHIỆP MẠNG LƯỚI Ở VIỆT NAM

*Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG*

Chịu trách nhiệm xuất bản:

Giám đốc - Tổng Biên tập: NGUYỄN XUÂN TRƯỜNG

Biên tập: NGUYỄN ĐỨC GIA

Trình bày: TRẦN PHƯƠNG ANH

Sửa bản in thử: TRẦN PHƯƠNG ANH

In và gia công 100 cuốn, khổ 14.5x20.5cm, tại Công ty Cổ phần Quảng cáo In ấn Thiên Trà

Địa chỉ: Tầng 1, Tòa nhà Báo Biên Phòng, 40A Hàng Bài, Hoàn Kiếm, Hà Nội.

Số xác nhận ĐKXB: 3346-2018/CXBIPH/23-151/TN

QĐXB số 1165/QĐ-NXBTN

ISBN: 978-604-973-299-1

In xong và nộp lưu chiểu năm 2018.