

ĐẦU TƯ TƯ NHÂN VÀO HẠ TẦNG TRUYỀN TẢI

BỐN MÔ HÌNH KINH DOANH CHO CÁC THỊ TRƯỜNG MỚI NỔI



HUNTON
ANDREWS KURTH



Bốn mô hình kinh doanh để tạo điều kiện thuận lợi cho Đầu tư tư nhân vào hạ tầng truyền tải

Nhu cầu đầu tư bổ sung đáng kể vào hạ tầng truyền tải ở các thị trường mới nổi ngày càng lớn. Nhu cầu này khó có thể được đáp ứng thông qua các nguồn vốn hiện có cho ngành.

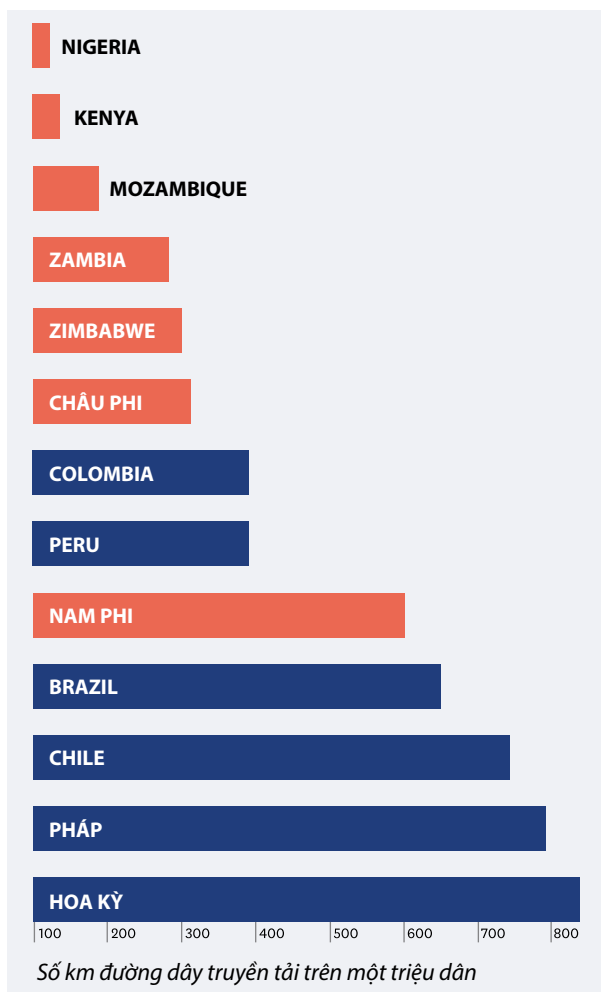
Ở các thị trường mới nổi, đầu tư vào sản xuất điện mới trong vài thập kỷ qua không tương xứng với đầu tư tương ứng vào mạng lưới điện và đây hiện là hạn chế lớn để tăng khả năng tiếp cận. Bên cạnh yêu cầu tiếp cận năng lượng đối với đầu tư truyền tải, hoạt động đầu tư cũng rất quan trọng đối với sự phát triển kinh tế. Nhiều nghiên cứu đã chứng minh giá trị kinh tế của việc tăng cường đầu tư vào hệ thống truyền tải điện.

Tiếp cận với nguồn điện đáng tin cậy và giá cả phải chăng đối với các doanh nghiệp là rất quan trọng trong quá trình công nghiệp hóa của các nước đang phát triển và năng lực phù hợp trên đường trục truyền tải điện áp cao được duy trì tốt là điều kiện tiên quyết nhưng còn thiếu ở nhiều quốc gia.

Cuối cùng, hạ tầng truyền tải là điều cần thiết để hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang các hệ thống năng lượng ít sử dụng các-bon hơn. Đầu tư vào ổn định lưới điện là cần thiết để hỗ trợ tăng tỷ lệ năng lượng

tái tạo không liên tục trong tổ hợp phát điện và một mạng lưới truyền tải lớn hơn sẽ cần thiết ở hầu hết các quốc gia nhằm kết nối các khu vực có tiềm năng phát điện tái tạo cao với các khu vực có nhu cầu. Ví dụ: các khoản đầu tư mà Ai Cập thực hiện từ năm 2014 đến năm 2020 cho thấy quy mô của các khoản đầu tư có thể cần thiết để tích hợp các nguồn năng lượng tái tạo. Từ năm 2014 đến năm 2020, Công ty Truyền tải điện Ai Cập đã đưa vào vận hành hơn 3.600 km đường dây truyền tải 500 KV. Vào cuối năm 2020, chiều dài của hệ thống truyền tải 500 KV của Ai Cập đã gấp 2,5 lần chiều dài vào năm 2014. Phần lớn khoản đầu tư này là cần thiết để kết nối các dự án năng lượng tái tạo mới ở miền nam với các trung tâm phụ tải ở miền bắc.

Cơ quan Năng lượng Quốc tế đã ước tính việc đạt được tham vọng điện khí hóa của SEAsia sẽ đòi hỏi “một nỗ lực lớn bổ sung để triển khai một loạt các công nghệ tái tạo.”¹



Trong lịch sử, phần lớn các khoản đầu tư vào hạ tầng truyền tải trên mặt đất đều do các công ty điện lực nhà nước thực hiện. Phần lớn các khoản đầu tư này do chính phủ tài trợ hoặc có sự hỗ trợ của chính phủ thông qua các khoản vay được chính phủ bảo lãnh từ các ngân hàng phát triển đa phương. Nguồn tài trợ cho ngành này không theo kịp nhu cầu về hạ tầng truyền tải và khó khăn do điều này tạo ra là một thách thức lớn về phát triển kinh tế và vấn đề khí hậu. Nếu không có các nguồn tài trợ bổ sung cho ngành, Mục tiêu Phát triển Bền vững 7 (tiếp cận nguồn năng lượng bền vững, đáng tin cậy và có khả năng chi trả cho tất cả mọi người), và các cam kết về khí hậu net zero vào năm 2050 do các chính phủ đặt ra sẽ không được đáp ứng. Áp lực ngày càng tăng đối với ngân sách của các chính phủ, đặc biệt là sau đại dịch vi-rút corona, đã làm trầm trọng thêm vấn đề này khi nhiều dự án ngắn hạn vốn cần sự hỗ trợ của chính phủ hiện đã bị đình trệ.

Cho đến những năm 1990, các công ty điện lực nhà nước chịu trách nhiệm đầu tư vào hạ tầng truyền tải ở hầu hết các thị trường mới nổi. Thập kỷ đó chứng kiến làn sóng tái cơ cấu khắp châu Mỹ Latinh, cùng

với nhiều thành viên của OECD, dẫn đến các mô hình kinh doanh mới để phát triển và cấp vốn cho hạ tầng truyền tải.² Ít nhất một trong số các mô hình này – mô hình dự án truyền tải độc lập – đã thành công giảm chi phí và giảm rủi ro khi thực hiện dự án mà sau đó được sử dụng ở Hoa Kỳ và Vương quốc Anh mặc dù hệ thống truyền tải của cả hai quốc gia là các mạng tư nhân. Tại Vương quốc Anh, Văn phòng Thị trường Điện và Khí đốt (Ofgem) ước tính việc sử dụng mô hình đó giúp giảm chi phí từ 23% đến 34% so với khoản đầu tư khoảng 3 tỷ GBP vào hạ tầng truyền tải liên quan đến các dự án điện gió ngoài khơi mới.³ Tại Hoa Kỳ, một báo cáo gần đây ước tính rằng các quy trình phát triển hạ tầng truyền tải cạnh tranh có thể giúp tiết kiệm chi phí trung bình từ 20% đến 30%, khi so sánh với sự phát triển không cạnh tranh của các chủ sở hữu hạ tầng truyền tải hiện có.

Đầu tư vào phát điện thường được xem là dễ cấu trúc và tổ chức hơn so với đầu tư vào hạ tầng truyền tải. Việc thống nhất vai trò và trách nhiệm giữa nhà đầu tư tư nhân và công ty điện lực nhà nước sẽ khó khăn hơn đối với các thiết bị truyền tải thường gắn liền với mạng lưới hiện có. Các mạng truyền tải thường được chính phủ hoặc các công ty điện lực nhà nước lên kế hoạch và tổ chức tập trung ở mức độ rất cao và có thể cảm thấy mất kiểm soát khi lần đầu tiên mở mạng và có sự tham gia của các bên thứ ba, đặc biệt là đối với các chính phủ vẫn thường xem hạ tầng truyền tải có ý nghĩa chiến lược. Tuy nhiên, trong môi trường kinh tế bị hạn chế về mặt tài chính hiện nay, rõ ràng chính phủ ở các thị trường mới nổi có thể mở ra các nguồn tài trợ mới cho ngành năng lượng sẽ là chính phủ có nhiều khả năng thành công nhất khi mở rộng khả năng tiếp cận điện năng, cải thiện nguồn cung cho ngành công nghiệp và tính bền vững của ngành.

Hiện tại có nhiều dự án truyền tải không có vốn nhưng có tiềm năng xây dựng cơ sở hạ tầng quan trọng với điều kiện tài chính phù hợp rõ ràng. Các kế hoạch phát triển quốc gia phụ thuộc vào cơ sở hạ tầng này đang được xây dựng và quá trình chuyển đổi năng lượng toàn cầu dựa vào cơ sở hạ tầng mạng phù hợp hiện có để khai thác các nguồn năng lượng tái tạo.

Có thể sử dụng ít nhất bốn mô hình kinh doanh khác nhau để tạo điều kiện thuận lợi cho đầu tư tư nhân vào hạ tầng truyền tải trên khắp các thị trường mới nổi. Bốn mô hình kinh doanh đó là:

- nhượng quyền toàn bộ mạng lưới,
- dự án truyền tải độc lập (ITP), còn được gọi là dự án truyền tải điện độc lập,
- tư nhân hóa (bán cổ phần của chính phủ tại công ty điện lực hoặc công ty truyền tải nhà nước), và
- đường dây thương mại.

Bốn mô hình này được mô tả, theo thuật ngữ chung nhất, dưới đây. Trong các bài viết tiếp theo, chúng ta sẽ xem xét chi tiết hơn một số mô hình này và các vấn đề phát sinh. Như trường hợp của các dự án điện độc lập và quan hệ đối tác công-tư nói chung, các mô hình này rất linh hoạt và có thể được điều chỉnh để giải quyết tốt hơn các nhu cầu, khó khăn và thách thức riêng. Theo đó, các mô hình được mô tả dưới đây nên được xem là các mô hình giống như nguyên mẫu, được sửa đổi để có thể triển khai trong nhiều tình huống khác nhau.

Nhượng quyền toàn bộ mạng lưới

Trong mô hình nhượng quyền toàn bộ mạng lưới thông thường, chủ sở hữu hệ thống truyền tải sẽ cấp nhượng quyền dài hạn đối với hệ thống truyền tải hiện có, thường là từ 20 đến 30 năm. Sau đó, nhà đầu tư tư nhân được nhượng quyền sẽ chịu trách nhiệm vận hành và bảo trì mạng lưới truyền tải hiện có, đồng thời chịu trách nhiệm cấp vốn và xây dựng các khoản đầu tư mới vào hạ tầng truyền tải tại

lĩnh thổ hoạt động trong thời hạn nhượng quyền. Mô hình này đã tạo ra nguồn đầu tư đáng kể của khu vực tư nhân, giảm tổn thất và cải thiện đáng kể các chỉ số hiệu suất chính ở một số thị trường mới nổi. Để có thể triển khai thành công, mô hình này cần vượt qua một số thách thức. Những thách thức này được xác định bên dưới.

1. Quy định

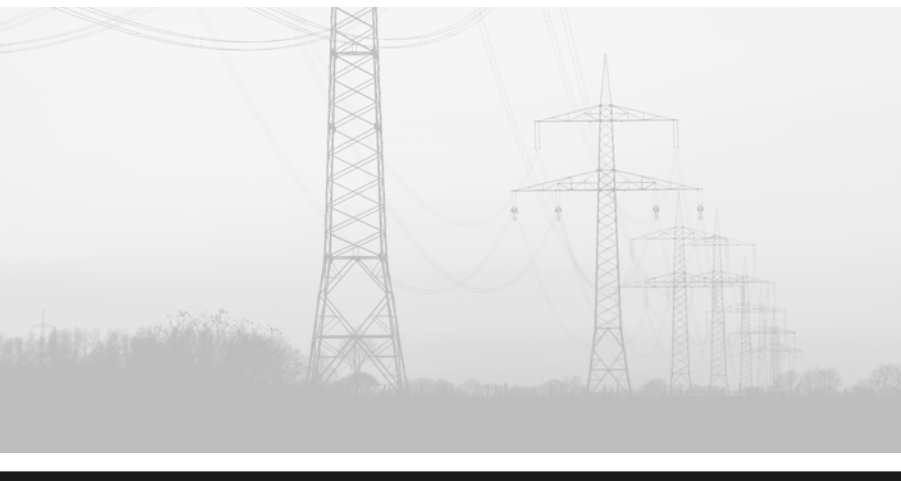
Các ngành công nghiệp mạng lưới đòi hỏi mức độ đầu tư liên tục đáng kể. Ngoài ra, chi phí vận hành và bảo trì có thể thay đổi nhiều trong thời hạn nhượng quyền thông thường khi mở rộng mạng và tăng cường kết nối. Do đó, các nhà đầu tư sẽ không thể đầu thầu một khoản thanh toán có sẵn hoặc sử dụng phí hệ thống trong thời hạn nhượng quyền. Thay vào đó, doanh nghiệp được điều chỉnh bằng cách sử dụng khái niệm chi phí dịch vụ hoặc tính giá dựa trên hiệu suất. Cả hai hình thức quy định này đều dựa trên các quyết định định kỳ về cơ sở tài sản điều tiết (số lượng khoản đầu tư từ công ty điện lực mà công ty đó có lãi và thu hồi bằng cách tính phí khấu hao vào yêu cầu doanh thu hàng năm của công ty đó), chi phí nợ, chi phí vốn chủ sở hữu, chi phí vận hành và bảo trì mà công ty có thể thu hồi được.

Theo nguyên tắc chung, các nhà đầu tư và bên cho vay không muốn dựa vào một cơ quan điều tiết độc lập để xây dựng khái niệm chi phí dịch vụ hoặc tính giá dựa trên hiệu suất trừ khi cơ quan điều tiết đó có khả năng cân bằng lợi ích của người tiêu dùng và nhà đầu tư. Rất ít cơ quan điều tiết tại các thị trường mới nổi có cơ hội thiết lập hồ sơ theo dõi như vậy. Thực tế là mức giá do người tiêu dùng trả không phản ánh chi phí ở phần lớn các thị trường mới nổi làm tăng đáng kể những rủi ro được nhận thức liên quan đến tính ổn định của khung pháp lý và khả năng thực tế của các cơ quan điều tiết khi cân bằng lợi ích của người tiêu dùng và nhà đầu tư.

2. Thanh toán cuối kỳ

Do các ngành công nghiệp mạng lưới đòi hỏi mức độ đầu tư liên tục đáng kể, nên các khoản đầu tư từ khu vực tư nhân sẽ không được khấu hao hết vào cuối thời hạn nhượng quyền, bất kể thời hạn đó kéo dài bao lâu.

Do đó, công ty điện lực nhà nước (hoặc nước sở tại) sẽ phải thanh toán một khoản tiền đáng kể cho bên nhận nhượng quyền khi kết thúc thời hạn (khoản thanh toán mua lại). Một công ty điện lực nhà nước hoặc chính phủ sở tại có thể huy động vốn cần thiết để thực hiện khoản thanh toán mua lại như vậy bằng



cách tham gia nhượng quyền khác khi hết thời hạn nhượng quyền đầu tiên và yêu cầu bên nhận nhượng quyền mới trả trước một khoản phí nhượng quyền tương ứng với quy mô của khoản thanh toán mua lại nợ bên nhận nhượng quyền đầu tiên. Công ty điện lực nhà nước hoặc nước sở tại cũng có thể tăng khoản thanh toán mua lại bằng cách phát hành trái phiếu hoặc vay từ các nguồn khác. Trong cả hai trường hợp, khả năng công ty điện lực nhà nước hoặc chính phủ sở tại không thể hoàn tất một giao dịch như vậy là khá cao, hoặc có thể được các nhà đầu tư và bên cho vay cho là khá cao, để gây khó khăn cho bên nhận nhượng quyền khi huy động vốn vay.

Tuy nhiên, điều đáng chú ý là các vấn đề tương tự đã được khắc phục thành công liên quan đến nhượng quyền trong phân ngành phân phối đã được trao ở một số thị trường mới nổi. Vì vậy, mặc dù rủi ro này có thể khó khắc phục, nhưng kinh nghiệm cho thấy có thể khắc phục được.

3. Rủi ro sung công và quốc hữu hóa

Ba mươi ba nhượng quyền toàn bộ mạng lưới trong lĩnh vực truyền tải và phân phối ở 16 quốc gia có thị trường mới nổi đã bị đảo ngược thông qua việc chấm dứt nhượng quyền, quốc hữu hóa và sung công.⁴ Mặc dù về lý thuyết, những loại sự kiện này có thể do chính sách thúc đẩy và hoàn thành theo một quy trình đã được thỏa thuận trước, một mặt bảo vệ lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư và mặt khác là chính phủ, điều này không phải lúc nào cũng đúng. Việc chấm dứt sớm thường không phải là kết quả của một thỏa thuận nhượng quyền thành công và mang lại rủi ro đáng kể cho cả nhà đầu tư và chính phủ. Những kinh nghiệm này đã khiến các nhà đầu tư xem xét cẩn thận nền kinh tế chính trị của một quốc gia, nhượng quyền toàn bộ mạng lưới có thể được nhìn nhận như thế nào trong nền kinh tế chính trị đó và mức độ cam kết lâu dài của một quốc gia đối với thỏa thuận như vậy.

Dự án truyền tải độc lập

Trái ngược với nhượng quyền toàn bộ mạng lưới, ITP liên quan đến xây dựng và bảo trì đường dây truyền tải hoặc một gói các đường dây truyền tải. Tại các thị trường mới nổi, các giao dịch này được thực hiện theo hợp đồng dài hạn, thường là giữa công ty điện lực nhà nước chịu trách nhiệm truyền tải và công ty dự án (tư nhân) được thành lập để thực hiện dự án. Hợp đồng như vậy có thể được gọi là thỏa thuận mua điện truyền tải hoặc thỏa thuận dịch vụ truyền tải.

Không giống như nhượng quyền toàn bộ mạng lưới, trong một ITP, công ty dự án không bắt buộc phải mở rộng (các) đường dây truyền tải mà công ty sẽ xây dựng, sở hữu và vận hành. Do đó, chính phủ sở tại, cơ quan điều tiết hoặc công ty điện lực nhà nước có thể tiến hành đấu giá để thiết lập yêu cầu doanh thu hàng năm hoặc thanh toán hàng tháng. Mặc dù một phần yêu cầu doanh thu hàng năm hoặc thanh toán hàng tháng tương ứng với chi phí vận hành và bảo trì mà công ty dự án sẽ phải chịu có thể được lập chỉ mục, nhưng phần lớn yêu cầu doanh thu hàng năm hoặc khoản thanh toán hàng tháng sẽ cố định trong thời hạn của dự án.

Để hỗ trợ công ty dự án huy động nợ dài hạn ở mức lãi suất hấp dẫn – điều cuối cùng mang lại lợi ích cho người tiêu dùng bằng cách giảm chi phí vốn cần thiết cho dự án và do đó làm giảm khả năng thanh toán cho công ty dự án – công ty dự án cần được thanh toán khi có đường dây truyền tải bất kể lượng điện năng chạy qua đường dây. Trong nhiều trường hợp, cơ quan điều tiết tiến hành đấu giá để lựa chọn nhà đầu tư, như trường hợp ở Brazil, nơi cơ quan quản lý điện lực (ANEEL) tiến hành đấu giá. Từ năm 1999 đến 2017, Brazil đã tiến hành 38 cuộc đấu thầu ITP, trao thầu cho 211 dự án với tổng chiều dài hơn 69.000 km.⁵



Tư nhân hóa

Tư nhân hóa thông qua bán cổ phần liên quan đến việc bán một phần hoặc toàn bộ cổ phần trong doanh nghiệp nhà nước cho các nhà đầu tư tư nhân. Trong bối cảnh tư nhân hóa một công ty điện lực trong lĩnh vực kinh doanh truyền tải, quá trình này sẽ liên quan đến việc bán cổ phần trong công ty điện lực đó cho các nhà đầu tư tư nhân.

Mô hình này đã được nhiều quốc gia có thu nhập cao áp dụng, bao gồm cả Vương quốc Anh, quốc gia đã tư nhân hóa tất cả các mạng lưới truyền tải của mình trong ba giao dịch riêng biệt vào năm 1990. Kinh nghiệm về mô hình này liên quan đến việc truyền tải ở các thị trường mới nổi còn hạn chế.⁶ Mặc dù có nhiều khuyến nghị về cách tiếp cận này, như trường hợp nhượng quyền toàn bộ mạng lưới, yêu cầu về quy định độc lập và rủi ro sung công hoặc quốc hữu hóa được nhận thấy có thể dẫn đến khó đạt được tùy chọn này trong thực tế ở nhiều thị trường mới nổi. Ngoài ra, các cuộc thảo luận với quan chức ở nhiều quốc gia có thị trường mới nổi đã cho thấy nhiều quốc gia miễn cưỡng thực hiện giao dịch mà theo suy nghĩ của họ, sẽ khiến chính phủ mất quyền kiểm soát đáng kể đối với các tài sản đóng vai trò trung tâm trong cung cấp dịch vụ thiết yếu.

Đường dây thương mại

Đường dây thương mại là đường dây truyền tải được các nhà đầu tư tư nhân xây dựng, những người tìm kiếm lợi nhuận bằng cách truyền tải điện từ các khu vực có chi phí điện năng thấp đến các khu vực có chi phí điện năng cao hơn. Nhiều đường dây trong số này là đường dây điện một chiều cao thế có thể điều độ.

Mặc dù đã có một số ví dụ thành công về đường dây thương mại, nhưng một số đường dây thương mại đã bị ảnh hưởng bất lợi bởi sự phát triển của các hệ thống truyền tải mà chúng kết nối, điều này làm giảm hoặc loại bỏ cơ hội kiếm lợi nhuận bằng chênh lệch giá. Ở nhiều thị trường mới nổi, rủi ro từ mở rộng tự nhiên hệ thống truyền tải hiện có làm giảm hoặc loại bỏ lợi nhuận mà đường dây thương mại có thể tạo ra là đặc biệt cao do các mạng lưới chưa được phát triển đầy đủ và có khả năng phát triển.

Ngoài ra, nước sở tại sẽ cần phải quyết định chọn cho phép chủ sở hữu của đường dây thương mại kiếm được lợi nhuận cao hơn đáng kể so với lợi nhuận thường kiếm của công ty điện lực theo quy định.

Vì những lý do này, chúng tôi nhận thấy đường dây thương mại mô hình kinh doanh thú vị, có thể hấp dẫn trong một số trường hợp đặc biệt nhưng không có khả năng hấp dẫn các nhà đầu tư hoặc nước sở tại trong hầu hết các trường hợp.

Những mô hình nào có nhiều khả năng thành công nhất?

Vì những lý do được mô tả ở trên, quan điểm của chúng tôi là sự tham gia rộng rãi của khu vực tư nhân vào phân ngành truyền tải ở hầu hết các quốc gia tại các thị trường mới nổi khó có thể xảy ra dưới hình thức tư nhân hóa các công ty truyền tải hoặc đường dây thương mại hiện có thuộc sở hữu nhà nước.

Nhượng quyền toàn bộ mạng lưới mang lại nhiều lợi ích. Mô hình này có thể đặc biệt hấp dẫn đối với các quốc gia cần tài trợ cho việc kéo dài, nâng cấp và mở rộng hệ thống truyền tải quốc gia và muốn khai thác các nguồn vốn tư nhân cho các phần kéo dài, nâng cấp và mở rộng đó.

Nhượng quyền toàn bộ mạng lưới cũng có thể hấp dẫn các chính phủ tin rằng bên nhận nhượng quyền tư nhân sẽ có khả năng tốt hơn để duy trì và vận hành mạng lưới truyền tải hiện có, điều này sẽ làm tăng khả năng sẵn sàng tổng thể của hệ thống, cải thiện hiệu quả và sử dụng của mạng lưới, do đó giảm chi phí cho người tiêu dùng trên cơ sở mỗi đơn vị.

Mặc dù nhượng quyền toàn bộ mạng lưới mang lại nhiều lợi ích, nhưng mô hình này cũng đòi hỏi các nước sở tại, nhà đầu tư và bên cho vay phải khắc phục những vấn đề có thể là nghiêm trọng trong bối cảnh nhiều quốc gia ở các thị trường mới nổi. Những vấn đề đó bao gồm ba vấn đề chúng tôi đã nêu ở trên và một số vấn đề khác mà chúng tôi sẽ trình bày trong bài viết tiếp theo.

Ngược lại, ITP mang lại một số lợi thế. Sau đây là một số ưu điểm chính.

- Hai rủi ro đầu tiên mà chúng tôi nhấn mạnh liên quan đến nhượng quyền toàn bộ mạng lưới (quy định kinh tế và khoản thanh toán mua lại) có thể tránh được hoàn toàn.
- Việc huy động vốn cho các ITP bằng cách sử dụng kỹ thuật tài chính dự án sẽ thực tế hơn là huy động vốn cho nhượng quyền toàn bộ mạng lưới sử dụng tài chính dự án. Về cơ bản, tài chính dự án tách dòng tiền và rủi ro liên quan đến khoản đầu tư cụ thể khỏi dòng tiền và rủi ro liên quan đến các khoản đầu tư khác. Đường dây truyền tải đơn lẻ hoặc các gói đường dây truyền tải mang lại nhiều cơ hội tốt hơn để tách dòng tiền và rủi ro so với nhượng quyền toàn bộ mạng lưới.
- Dự án truyền tải độc lập cho phép các quốc gia tiến hành đấu thầu cạnh tranh liên quan đến các dự án riêng biệt khi nhu cầu về các dự án đó phát sinh. Điều này có nghĩa là các quốc gia có thể có được kinh nghiệm quý báu trong việc xây dựng các dự án và tiến hành đấu thầu. Tương tự như vậy, các nhà đầu tư có được sự tin tưởng khi một quốc gia xây dựng hồ sơ theo dõi thực hiện đấu thầu có cấu trúc tốt và minh bạch, dẫn đến chi phí thấp hơn cho các dự án kế tiếp.

Một phần vì những lợi thế này, các khoản đầu tư đáng kể đã được tài trợ bằng cách sử dụng mô hình ITP. Hơn 50.000 km dự án truyền tải đã được xây dựng bằng mô hình ITP chỉ riêng ở Brazil. Peru, Ấn Độ, Chile và các quốc gia khác cũng đã thực hiện thành công các dự án này trên quy mô lớn. Đáng chú ý, kinh nghiệm ở các quốc gia này đã chứng minh các ITP thường được thực hiện với một phần chi phí dự kiến. Ví dụ: ở Peru, chi phí vốn của các ITP trung bình thấp hơn 36% so với chi phí dự kiến. Kinh nghiệm của Brazil với ITP giúp giảm chi phí tương tự.

Với những yếu tố này, chúng tôi coi ITP là con đường đầy hứa hẹn để đầu tư tư nhân vào hạ tầng truyền tải ở các thị trường mới nổi, tiếp theo là nhượng quyền toàn bộ mạng lưới. Trong các bài viết tiếp theo, chúng tôi sẽ xem xét một số cân nhắc liên quan đến cấu trúc của cả ITP và nhượng quyền toàn bộ mạng lưới. ■

1. *Triển vọng Năng lượng Đông Nam Á của IEA*, 2022, tr. 69.

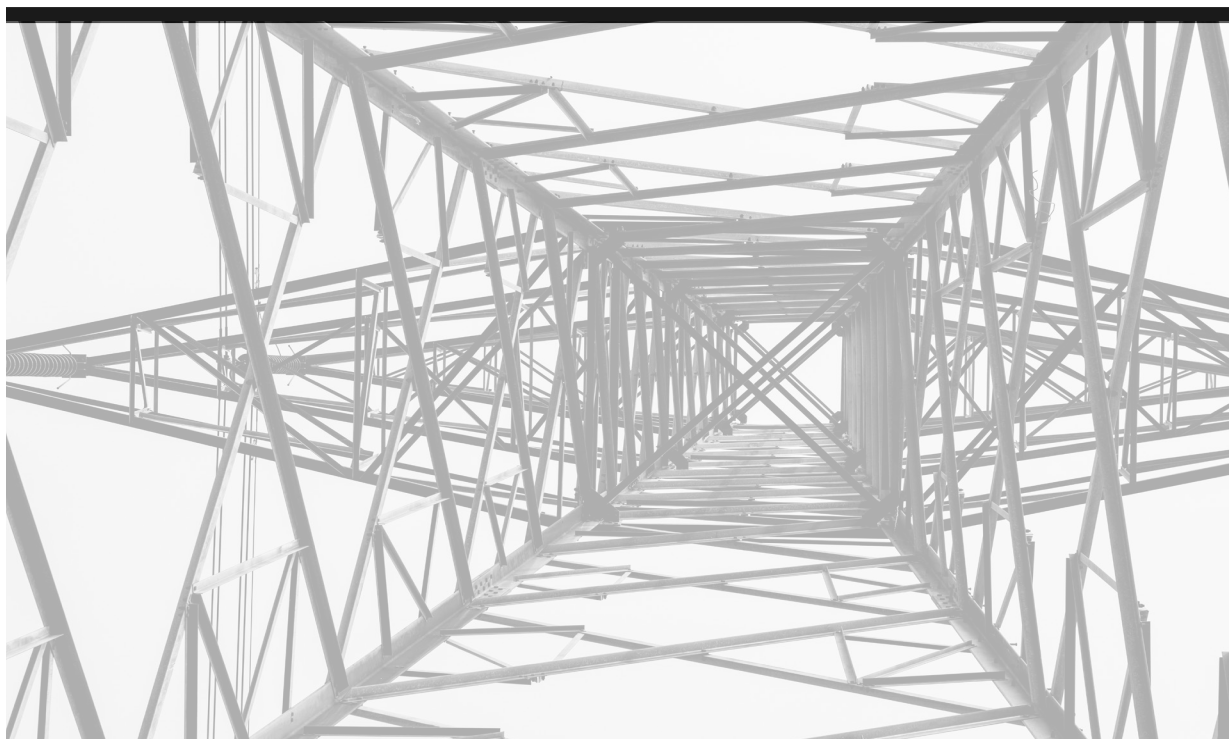
2. Xem *Liên kết lên: Quan hệ đối tác công tư trong Truyền tải điện ở châu Phi*, Ngân hàng Thế giới, 2017.

3. Xem *Mở rộng cạnh tranh trong lĩnh vực truyền tải điện: Đánh giá tác động*, 2016, bởi Ofgem.

4. Xem *Suy nghĩ lại về cải cách ngành điện ở các nước đang phát triển*, Vivien Foster và Anshul Rana, 2019, tr. 14.

5. *Liên kết lên*, tr. 39.

6. *Id.*





Giới thiệu về các Dự án truyền tải độc lập

Tổng quan

Mặc dù hầu như không có kinh nghiệm về ITP ở nhiều thị trường mới nổi, nhưng mô hình đã được sử dụng rộng rãi ở châu Mỹ Latinh, Ấn Độ, Hoa Kỳ và Vương quốc Anh. ITP là phương thức phù hợp để thu hút vốn vào lĩnh vực truyền tải nhằm tài trợ cho cơ sở hạ tầng quan trọng và chuyển rủi ro (chẳng hạn như rủi ro xây dựng) sang khu vực tư nhân. Để thực hiện ITP, nước sở tại trao cho công ty dự án do nhà đầu tư hoặc nhóm nhà đầu tư thành lập quyền và nghĩa vụ xây dựng, sở hữu và duy trì một phần hạ tầng truyền tải cụ thể. Đây thường là một đường dây truyền tải hoặc một nhóm các đường dây truyền tải, nhưng có thể áp dụng tương tự nguyên tắc này cho các trạm biến áp hoặc tài sản lưu trữ. Việc trao quyền (và nghĩa vụ) này có thể dưới nhiều hình thức nhưng thường được quy định trong thỏa thuận giữa doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm truyền tải ("công ty truyền tải nhà nước") và công ty dự án.

Các tên phổ biến nhất cho một thỏa thuận như vậy là Thỏa thuận Nhượng quyền hoặc Thỏa thuận Dịch vụ truyền tải. Đồng thời, bộ chịu trách nhiệm giám sát ngành điện, hoặc cơ quan điều tiết, cấp giấy phép cho công ty dự án thực hiện các hoạt động truyền tải.

Không giống nhượng quyền toàn bộ mạng lưới rộng lớn hơn, trong ITP, công ty dự án không bắt buộc phải mở rộng hạ tầng truyền tải mà họ sẽ xây dựng và sở hữu.

Điều này có nghĩa là ITP có thể là phương thức can thiệp tương đối hẹp trong ngành điện. Một dự án riêng biệt có thể được xác định phạm vi và phân bổ cho một nhà đầu tư hoặc nhà phát triển. Mặc dù mục tiêu của nhiều quốc gia là đạt đến điểm mà công ty truyền tải có thể tiến hành đấu giá các gói đường dây, nhằm giảm chi phí xây dựng và tài chính xuống mức thấp nhất có thể, nhưng có khả năng các ITP đầu tiên như vậy ở nhiều khu vực pháp lý sẽ có nguồn gốc song phương.

Ví dụ: nhiều công ty truyền tải ở châu Phi cận Sahara hiện đang tìm nguồn cung ứng song phương một phần hạ tầng truyền tải của họ theo EPC, cộng với tài trợ cho một mô hình để chuyển rủi ro phát triển cho khu vực tư nhân, vốn cũng chịu trách nhiệm thực hiện các nghiên cứu khả thi và xác định phạm vi dự án. Mô hình này có thể được áp dụng cho quá trình tài trợ các ITP và có những lợi thế chính sách tài chính hữu ích khi sử dụng các mô hình khu vực tư nhân hơn là các hình thức cấp vốn truyền thống

đòi hỏi phải có bảo lãnh của nhà nước.

Để hỗ trợ công ty dự án được tài trợ ở mức lãi suất hấp dẫn - điều cuối cùng mang lại lợi ích cho người tiêu dùng bằng cách giảm chi phí vốn cần thiết cho dự án, do đó làm giảm khoản thanh toán cho công ty dự án - công ty dự án thường được thanh toán cho đường dây truyền tải bất kể lượng điện năng chạy qua đường dây. Các khoản thanh toán cố định này có nghĩa là chỉ cần có quy định hạn chế sau khi dự án được thiết lập.

Các thỏa thuận bảo trì đường dây trong suốt thời gian của Thỏa thuận nhượng quyền hoặc Dịch vụ truyền tải sẽ được thống nhất khi thiết kế dự án và đây có thể là trách nhiệm của công ty dự án hoặc công ty truyền tải nhà nước. Nếu đó là trách nhiệm của công ty dự án, thì chi phí bảo trì sẽ được phản ánh trong các khoản thanh toán cho công ty dự án bởi cơ sở truyền tải nhà nước. Trong trường hợp này, các khoản thanh toán cũng có thể dựa trên "sự sẵn sàng" của đường dây trong suốt thời gian nhượng quyền để công ty dự án được thưởng vì đã duy trì đường dây và bị phạt nếu cơ sở hạ tầng không sẵn sàng để sử dụng theo mức thỏa thuận. Nếu công ty dự án không chịu trách nhiệm bảo trì thì các khoản thanh toán cho đường dây có nhiều khả năng được coi là khoản thanh toán tiền thuê hoặc niên kim.

Một tính năng độc đáo của ITP là được vận hành như một phần của hệ thống truyền tải tích hợp, không phải bởi công ty dự án. Công ty truyền tải hoặc bên vận hành hệ thống truyền tải thuộc sở hữu nhà nước (nếu các chức năng đó đã được tách biệt) vận hành đường dây truyền tải được phát triển như một phần của ITP bằng cách điều độ hệ thống phát điện và cân bằng hệ thống mà đường dây truyền tải là một phần giống như vận hành bất kỳ đường dây truyền tải nào khác. Tính năng này có thể đặc biệt hấp dẫn khi miễn cưỡng cho phép khu vực tư nhân kiểm soát điều độ các nguồn lực phát điện.

ITP có thể phù hợp nếu nước sở tại:

- nói chung là hài lòng với hiệu quả hoạt động của công ty truyền tải nhà nước và mong muốn thấy công ty truyền tải nhà nước tiếp tục hoạt động theo hình thức hiện tại;
- mong muốn xây dựng một dự án hoặc nhóm dự án truyền tải quan trọng mà không phải

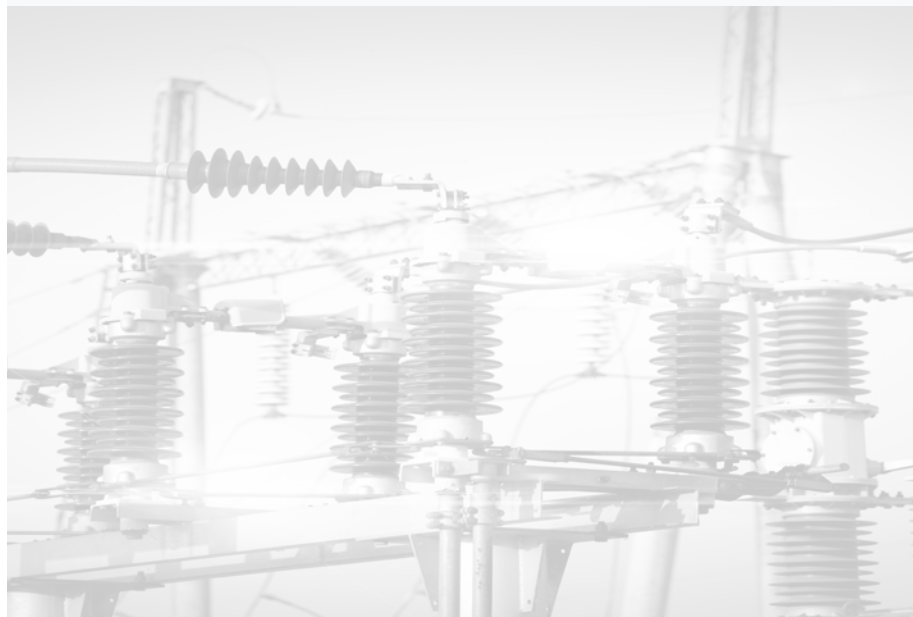
chịu rủi ro xây dựng đối với các dự án đó;

- muốn sử dụng vốn tư nhân để tài trợ cho (các) dự án truyền tải đó;
- muốn mở khóa các nguồn tài trợ nợ không có sẵn cho công ty truyền tải nhà nước; hoặc
- muốn tránh vay nợ trên bảng cân đối kế toán bằng cách cấu trúc các dự án để đạt được xử lý ngoại bảng.

ITP có thể kém hấp dẫn hơn đối với nước sở tại:

- có khả năng tiếp cận đủ nguồn vốn để đáp ứng nhu cầu tài chính của ngành theo các điều khoản phù hợp; hoặc
- đang tìm kiếm một mô hình hoạt động mới cho mạng rộng hơn vì bên vận hành hệ thống hiện tại của họ không thể đạt được các chỉ số hiệu suất, cấp độ dịch vụ hoặc các tiêu chuẩn hiệu suất thường được sử dụng khác.

Khi một quốc gia xem xét liệu ITP có phải là công cụ phù hợp để đạt được các mục tiêu của mình hay không, quốc gia đó cũng nên xem xét mức độ ảnh hưởng của những bên tham gia ngành điện và các bên liên quan khác cũng như cách thức tham gia với các bên liên quan đó để xây dựng hỗ trợ cho giao dịch.





Môi trường thuận lợi

Một trong những lợi ích của ITP, đặc biệt khi so sánh với nhượng quyền hoặc tư nhân hóa, là có thể được thực hiện trong môi trường thuận lợi, điều này sẽ tạo ra một số thách thức đối với nhượng quyền hoặc tư nhân hóa. Nói cách khác, các yêu cầu về môi trường thuận lợi để đáp ứng hơn đáng kể. Lý tưởng nhất là vị thế pháp lý trong nước và các khía cạnh khác của môi trường thuận lợi sẽ bao gồm chế độ cấp phép phù hợp và thẩm quyền rõ ràng từ chính phủ đến cơ quan điều tiết ngành hoặc công ty truyền tải nhà nước để trao ITP cho các công ty dự án.

Lưu ý rằng cơ quan điều tiết độc lập là không cần thiết. (Các) công ty điện lực của nước sở tại cũng không cần tách thành các công ty riêng biệt chịu trách nhiệm phát điện, truyền tải và phân phối.

Mặc dù hữu ích, nhưng không bắt buộc các mã được xác định rõ ràng chi phối hành vi của các bên tham gia ngành (chẳng hạn như mã lưới, mã phân phối hoặc mã điều độ). Do đó, mô hình dự án truyền tải độc lập vốn đã linh hoạt và có thể được triển khai ở các quốc gia gặp khó khăn hơn nhiều khi thực hiện nhượng quyền hoặc tư nhân hóa.

Cấu trúc hợp đồng

Có nhiều điểm tương đồng giữa ITP và dự án điện độc lập. Cả hai cấu trúc đều liên quan đến dự án đơn lẻ (nhà máy phát điện hoặc hạ tầng truyền tải) hoặc một nhóm nhỏ các dự án trong trường hợp ITP. Cả hai cấu trúc được thiết kế để tách biệt dòng tiền, quyền, nghĩa vụ và rủi ro nhằm tạo thuận lợi cho việc sử dụng các kỹ thuật tài trợ dự án. Với những điểm tương đồng này, không có gì ngạc nhiên khi có sự tương đồng giữa cấu trúc hợp đồng cho các ITP và dự án điện độc lập. Đối với các dự án điện độc lập, cấu trúc hợp đồng của

Thỏa thuận Nhượng quyền hoặc Thỏa thuận Dịch vụ truyền tải, trong số những điều khác, sẽ:

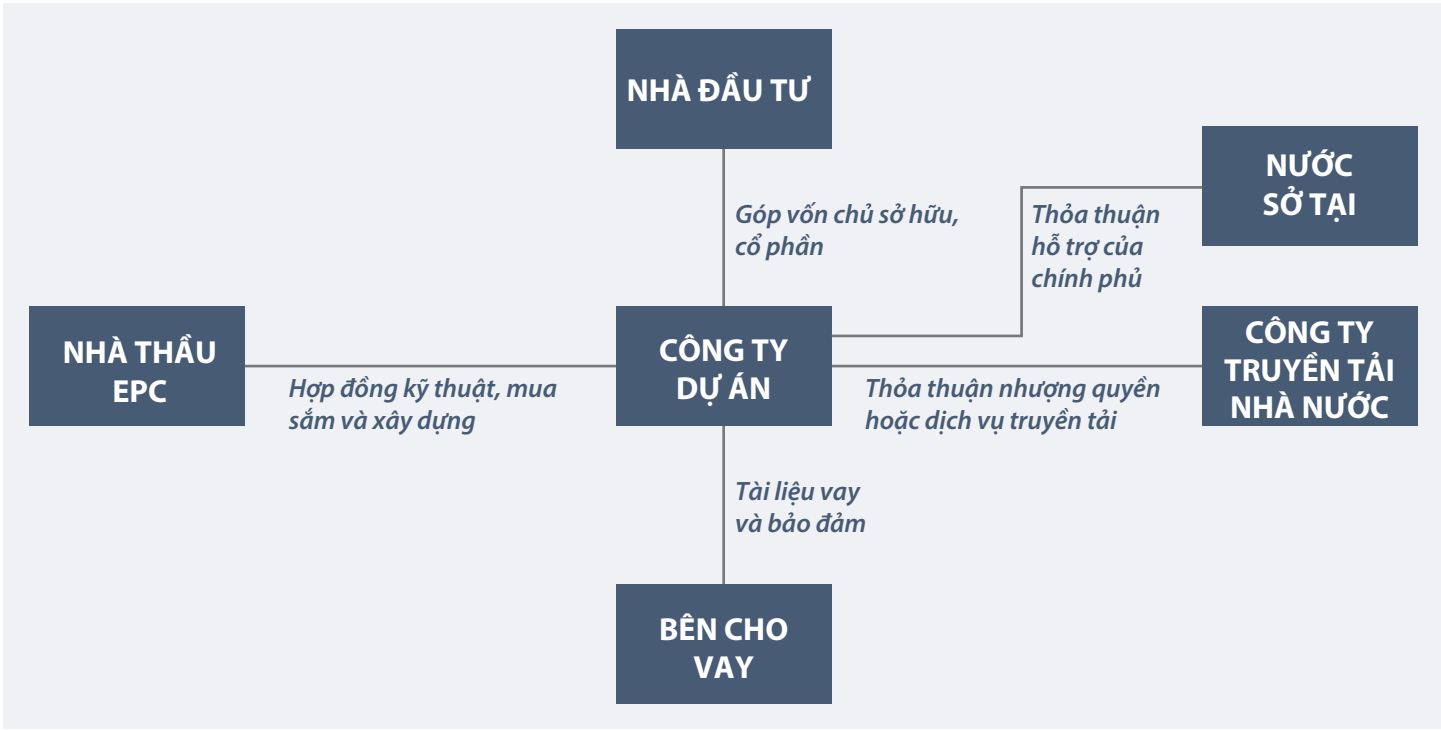
- bắt buộc công ty dự án thiết kế, kỹ thuật, mua sắm và xây dựng dự án;
- bắt buộc công ty dự án hoặc công ty truyền tải nhà nước phải bảo trì cơ sở hạ tầng;
- bắt buộc công ty dự án cung cấp năng lực của hạ tầng truyền tải cấu thành ITP cho công ty truyền tải nhà nước; và
- bắt buộc công ty truyền tải nhà nước phải mua công suất truyền tải và thực hiện các khoản thanh toán được quy định trong Thỏa thuận hoặc Nhượng quyền Dịch vụ Truyền tải.

Công ty truyền tải nhà nước sẽ có nghĩa vụ mua và trả tiền cho công suất truyền tải được cung cấp bất kể lượng năng lượng thực sự mà dự án truyền tải.

Nếu công ty dự án chịu trách nhiệm bảo trì, thì các khoản thanh toán mà công ty truyền tải nhà nước phải trả sẽ bị giảm xuống trong phạm vi khả năng truyền tải không có sẵn. Việc giảm các khoản thanh toán có sẵn sẽ được tính trọng số theo lượng thời gian (các) đường dây truyền tải không sẵn sàng và, trong trường hợp giảm xếp hạng một phần đường dây truyền tải, mức độ giảm xếp hạng. Loại cơ chế này sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các kỹ thuật tài trợ dự án và đảm bảo công ty dự án có động cơ vững chắc phù hợp để duy trì (các) đường dây truyền tải đúng cách và cung cấp công suất truyền tải cho công ty truyền tải nhà nước.

Thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ sẽ bao gồm các điều khoản tương tự như trong thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ được ký kết liên quan đến dự án phát điện. Thỏa thuận cũng sẽ bao gồm các khoản thanh toán chấm dứt thích hợp. Các khoản thanh toán chấm dứt đó có thể ở dạng quyền chọn mua và bán thuộc loại thường thấy trong thỏa thuận quyền chọn mua và bán. Để thảo luận về các thỏa thuận quyền chọn mua và bán cũng như cách tính các khoản thanh toán chấm dứt và giá mua, hãy tham khảo [Africa Projects resource center](#) của chúng tôi.

Giống như tất cả các dự án được tài trợ nhờ sử dụng kỹ thuật tài chính dự án, phân bổ rủi ro hợp lý – cho bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất và, trong phạm vi mà không bên nào có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất, cho bên có khả năng quản lý rủi ro tốt nhất chịu rủi ro – là điều cần thiết để thu hút tài trợ nợ theo các điều khoản sẽ mang lại giá trị đồng tiền tốt cho bên bao tiêu (trong trường hợp này là công ty truyền tải nhà nước). ■





Phân bổ rủi ro trong các Dự án truyền tải độc lập

Phân bổ rủi ro

Một trong những lợi ích của ITP là có thể được cấu trúc để tận dụng các kỹ thuật tài chính dự án.

Một số ưu điểm của các giao dịch được tài trợ dự án có cấu trúc phù hợp là (i) khả năng dự án được tài trợ với tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu cao hơn và (ii) khả năng công ty dự án đạt được các kỳ hạn vay dài hơn. Những lợi thế này có tác dụng làm giảm chi phí của các dịch vụ do dự án cung cấp (trong trường hợp này là công suất truyền tải). Một trong những chìa khóa để huy động nợ cho các giao dịch được tài trợ dự án là phân bổ rủi ro một cách hợp lý. Rủi ro nên được phân bổ cho bên có khả năng quản lý tốt nhất từng rủi ro và nếu không bên nào có khả năng quản lý tốt nhất rủi ro cụ thể, rủi ro đó nên được phân bổ cho bên thu được nhiều lợi ích nhất từ dự án. Khi một dự án được cấu trúc, tất cả các bên tham gia vào dự án nên tìm cách xác định và đánh giá các rủi ro có thể phát sinh. Trên thực tế, điều này có nghĩa là hầu hết các bên tham gia vào dự án sẽ thuê nhiều cố vấn - bao gồm cả cố vấn kỹ thuật, tài chính và pháp lý - để xác định và đánh giá những rủi ro đó.

Ma trận rủi ro mà bạn có thể tải xuống bên dưới minh họa cách thức phân bổ phạm vi rủi ro trong một giao dịch ITP điển hình khi các nguyên tắc tuân theo ở các thị trường khác được áp dụng cho thị trường mới nổi. Trong thực tế, sẽ có nhiều cách tiếp cận cho từng vấn đề này.

Có nhiều thị trường ITP đã thành công khi giảm đáng kể chi phí truyền tải. Khi các ITP được triển khai ở quy mô quốc gia, ma trận phân bổ rủi ro được sử dụng có thể do Chính phủ thiết lập và đấu thầu cho các nhà thầu theo quy trình đấu thầu được quản lý tập trung. Trong những ví dụ như vậy, Chính phủ sở tại sẽ cần đầu tư nguồn lực vào phát triển các dự án truyền tải riêng lẻ đến mức có khả năng được đấu thầu. Điều này thường sẽ mất ít nhất ba đến bốn năm để thực hiện các nghiên cứu khả thi chi tiết và chỉ định các cố vấn giao dịch để thiết kế và thực hiện quy trình đấu thầu minh bạch.

Vì những lý do này và cũng vì có nhiều dự án truyền tải khẩn cấp bị đình trệ do thiếu kinh phí, các tác giả tin rằng có khả năng các dự án truyền tải đầu tiên trên đất liền sẽ là các dự án ITP được đàm phán song phương để tạo tiền lệ đầu tư cho ngành trong tương lai. Những điều này có khả năng dẫn đến việc phân bổ rủi ro theo yêu cầu, phản ánh đặc điểm cụ thể của các dự án riêng lẻ và mong muốn hoặc khả năng quản lý rủi ro nhất định của nhà tài trợ so với tiện ích truyền tải của nước sở tại. Nhà tài trợ cũng có khả năng chuyển nhiều rủi ro và chi phí giai đoạn đầu cho các nhà phát triển hơn là có thể có đối với dự án được đấu thầu.

Bất kể quy trình được sử dụng để phát triển ITP ở các thị trường mới nổi, có khả năng ITP được sử dụng để cải thiện tính bền vững của ngành ở nhiều thị trường bằng cách đưa ra giải pháp linh hoạt và hiệu quả ở thị trường chưa nhận được mức đầu tư như sản xuất điện. Mở khóa các dự án tích lũy tài chính giúp cải thiện hiệu suất hệ thống và cho phép bán nhiều điện hơn là điều quan trọng đối với tài chính ngành.

Đầu tư đáng kể vào hệ thống truyền tải cũng cần thiết để hỗ trợ tăng cường năng lượng tái tạo trong hỗn hợp phát điện ở hầu hết các quốc gia như một phần của quá trình chuyển đổi sang năng lượng sạch. ITP có lẽ là mô hình ngắn hạn tốt nhất ở nhiều thị trường để đạt được mức đầu tư này vì chúng có thể được thực hiện tương đối nhanh chóng và thường không yêu cầu cải cách ngành vật liệu.

Rủi ro	Ai chịu rủi ro?	Bình luận
Tài chính		
Rủi ro nhu cầu	Công ty truyền tải nhà nước, Người tiêu dùng	Rủi ro nhu cầu được phân bổ một cách hiệu quả cho công ty truyền tải nhà nước thông qua sử dụng thanh toán khả dụng. Trong một lĩnh vực được quản lý tốt, rủi ro về nhu cầu sẽ được phân bổ lại cho người tiêu dùng bằng phương pháp biểu giá được sử dụng để điều chỉnh công ty truyền tải nhà nước hoặc để thiết lập mức giá do người tiêu dùng thanh toán.
Rủi ro tín dụng	Chính phủ sở tại	Trừ khi công ty truyền tải nhà nước có xếp hạng tín dụng cấp độ đầu tư - điều này rất bất thường ở các thị trường mới nổi - một số hình thức hỗ trợ tín dụng cho các nghĩa vụ thanh toán của công ty truyền tải nhà nước sẽ là cần thiết. Hình thức này có thể ở dạng bảo lãnh của nhà nước, bảo lãnh tín dụng một phần, bảo lãnh rủi ro một phần hoặc thỏa thuận quyền chọn mua và bán kết hợp với hỗ trợ thanh khoản. Mỗi hình thức hỗ trợ này có thể có cách đối xử tài chính khác nhau. Hình thức hỗ trợ sẵn có càng mạnh mẽ thì rủi ro tín dụng càng thấp và do đó có khả năng sẽ có chi phí vốn thấp hơn để tài trợ cho dự án. Ở nhiều quốc gia châu Phi, khả năng nợ nhà nước là yếu tố hạn chế đối với việc mở rộng mạng lưới truyền tải hiện nay và việc đưa ra thỏa thuận quyền chọn mua và bán với hỗ trợ thanh khoản để giảm thiểu rủi ro tín dụng có thể là giải pháp tốt để hỗ trợ đầu tư tư nhân.
Lạm phát	Người tiêu dùng	Lạm phát thường được phản ánh trong việc tăng chi phí điện cho người tiêu dùng theo thời gian. Mức độ lạm phát cần được phân bổ cụ thể cho một bên theo Hợp đồng dự án ITP sẽ phụ thuộc vào cơ cấu thanh toán. Ví dụ rõ ràng nhất về việc lạm phát có thể trở thành rủi ro là trong trường hợp một công ty dự án được yêu cầu thực hiện O&M hạ tầng truyền tải mà công ty đó sở hữu. Nếu trường hợp này xảy ra, thành phần O&M của khoản thanh toán khả dụng thường sẽ được cơ quan điều tiết điều chỉnh theo lạm phát trong thời hạn của hợp đồng.
Lãi suất	Công ty dự án	Trong hầu hết các trường hợp, mức thanh toán khả dụng sẽ không thay đổi tùy thuộc vào những thay đổi về lãi suất. Điều này có thể gây rủi ro tái cấp vốn cho công ty dự án nếu công ty dự án không thể vay với lãi suất cố định hoặc nếu kỳ hạn của khoản vay từ bên cho vay không khớp với thời hạn của Thỏa thuận Dịch vụ truyền tải. Biện pháp giảm thiểu rủi ro có thể bao gồm các sản phẩm phòng ngừa rủi ro nhưng tính sẵn có và giá cả của những sản phẩm này đối với đồng nội tệ dài hạn tại các thị trường châu Phi hiện tại khiến việc áp dụng các biện pháp đó trở nên khó khăn.
Tỷ giá hối đoái	Công ty truyền tải hữu nhà nước với rủi ro được chuyển sang Người tiêu dùng thông qua thay đổi biểu giá	Ở những thị trường có nhiều khoản nợ nội tệ dài hạn sẵn có, có thể xác định một phần khoản thanh toán khả dụng bằng đồng nội tệ.

Rủi ro	Ai chịu rủi ro?	Bình luận
Đất		
Thu hồi đất	Công ty truyền tải nhà nước	Chi phí mua quyền ưu tiên, quyền sử dụng đất và các quyền lợi khác đối với đất đai mà dự án yêu cầu có thể do công ty truyền tải nhà nước hoặc công ty dự án chịu, bất kể công ty nào trong số họ chịu trách nhiệm mua các quyền lợi đó. Việc mua lại tất cả các quyền lợi cần thiết đối với đất đai thường tạo thành điều kiện tiên quyết cho lần giải ngân đầu tiên các khoản vay của dự án.
Kỹ thuật		
Xây dựng và vận hành tài sản mới	Công ty dự án	Công ty dự án chịu trách nhiệm xây dựng và vận hành các tài sản mới.
Vận hành và bảo trì, hiệu suất kỹ thuật	Công ty truyền tải nhà nước hoặc công ty dự án	Công ty truyền tải nhà nước hoặc công ty dự án có thể chịu trách nhiệm bảo trì tài sản. Các yếu tố xác định phương pháp nào là tốt nhất có thể bao gồm (i) cách tài sản được tích hợp chặt chẽ trong mạng lưới truyền tải hiện có do công ty truyền tải nhà nước duy trì, (ii) mức độ hiệu quả của công ty truyền tải nhà nước với các hoạt động O&M hiện tại, (iii) quy mô tài sản và (iv) chính sách của Chính phủ trong khía cạnh này. Cách tính toán khoản thanh toán theo Thỏa thuận Dịch vụ truyền tải (và mức độ có thể thay đổi) thường sẽ phụ thuộc ở một mức độ nào đó xem công ty dự án có chịu trách nhiệm duy trì tài sản và đảm bảo tính khả dụng của chúng hay liệu trách nhiệm của công ty đó có hẹp hơn và chỉ liên quan đến phát triển, tài trợ và xây dựng tài sản. Sự thay đổi của các khoản thanh toán dựa trên tính khả dụng/hiệu suất là phương tiện chuyển rủi ro cho công ty dự án nếu công ty đó chịu trách nhiệm bảo trì. Có khả năng công ty dự án cũng sẽ chấp nhận rủi ro thay đổi của chi phí cung cấp các dịch vụ này trong thời hạn của Thỏa thuận Dịch vụ truyền tải, tùy thuộc vào các điều chỉnh định kỳ đối với lạm phát.
Giấy phép và cấp phép		
Ban hành giấy phép và cấp phép ban đầu	Chính phủ, công ty truyền tải nhà nước và công ty dự án	Công ty dự án phải nộp đơn xin và nỗ lực theo đuổi các đơn xin của mình cho tất cả các giấy phép và cấp phép. Các giấy phép quan trọng được cấp trước khi hoàn tất phê duyệt tài chính và thường có thời hạn giống với thời hạn của hợp đồng mua bán truyền tải. Nếu cơ quan có thẩm quyền không cấp giấy phép hoặc cho phép khi các yêu cầu hiện hành đã được đáp ứng, thì điều đó thường được xem là sự kiện bất khả kháng chính trị.
Gia hạn, sửa đổi	Chính phủ, công ty truyền tải nhà nước	Việc không gia hạn giấy phép hoặc sửa đổi các điều khoản của giấy phép ngăn cản công ty dự án thực hiện các nghĩa vụ của mình hoặc thực hiện các quyền của mình theo nhượng quyền sẽ cấu thành thay đổi luật và thông thường sẽ được xử lý như mô tả dưới đây.

Rủi ro	Ai chịu rủi ro?	Bình luận
Xã hội và môi trường		
Tác động xã hội và môi trường	Công ty dự án	Công ty dự án thường sẽ chịu trách nhiệm thực hiện các đánh giá tác động xã hội và môi trường, tuân thủ tham vấn các bên liên quan và luật môi trường của nước sở tại, và, nếu bên cho vay là thành viên của Nguyên tắc Xích đạo, thì công ty dự án phải tuân thủ các tiêu chuẩn hoạt động có liên quan do Tập đoàn Tài chính Quốc tế ban hành.
Sức khỏe và an toàn lao động	Công ty dự án	Công ty dự án chịu trách nhiệm tuân thủ luật an toàn và sức khỏe nghề nghiệp của nước sở tại, và, nếu bên cho vay là thành viên của Nguyên tắc Xích đạo, thì công ty dự án phải tuân thủ các tiêu chuẩn hoạt động có liên quan do Tập đoàn Tài chính Quốc tế ban hành.
Sự kiện bất thường		
Thay đổi luật	Người tiêu dùng, chính phủ	Những thay đổi luật làm tăng chi phí phát sinh của công ty dự án hoặc giảm doanh thu mà công ty dự án kiếm được nên được giải quyết thông qua những thay đổi đối với các khoản thanh toán khả dụng hoặc bằng các khoản thanh toán một lần, tùy thuộc vào tính chất của thay đổi luật. Trong trường hợp không phải như vậy, thay đổi nên được giải quyết thông qua điều khoản thay đổi luật trong thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ, thường sẽ đưa ra một số biện pháp khắc phục nhất định cho công ty dự án liên quan đến thay đổi luật. Những biện pháp khắc phục đó có thể bao gồm thanh toán khoản thanh toán chấm dứt hợp đồng và chuyển giao tài sản cho Chính phủ.
Thay đổi thuế	Người tiêu dùng, chính phủ	Thay đổi thuế làm tăng (hoặc giảm) nghĩa vụ thuế của công ty dự án nên được giải quyết thông qua những thay đổi đối với các khoản thanh toán khả dụng. Nếu không, nên giải quyết thông qua thay đổi điều khoản luật trong thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ.
Sự kiện bất khả kháng	Công ty dự án, người tiêu dùng	Công ty dự án phải giảm thiểu tác động của các sự kiện bất khả kháng đến mức có thể. Khi thực tế có thể làm như vậy, công ty dự án sẽ được yêu cầu bảo hiểm trước những rủi ro này.
Sự kiện bất khả kháng chính trị	Người tiêu dùng, chính phủ, công ty truyền tải nhà nước	Nếu công ty dự án bị ngăn cản thực hiện các nghĩa vụ hoặc quyền của mình theo các thỏa thuận dự án một cách nghiêm trọng do xảy ra sự kiện bất khả kháng chính trị và tác động của các sự kiện đó diễn ra trong một thời gian dài, sự kiện vi phạm có thể xảy ra theo thỏa thuận mua bán truyền tải và thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ.
Tranh chấp		
Giải quyết tranh chấp trong hợp đồng	không áp dụng	Các tranh chấp phát sinh theo các thỏa thuận dự án được giải quyết bằng trọng tài quốc tế trong phạm vi không được giải quyết theo cách không chính thức.



Nhượng quyền phần 1

Tổng quan

Nhượng quyền là quyền phát triển, xây dựng, vận hành và bảo trì một dự án cơ sở hạ tầng và được hưởng lợi nhuận từ một phần doanh thu do dự án tạo ra. Nhượng quyền thường do chính phủ, cơ quan có thẩm quyền hoặc doanh nghiệp nhà nước cấp. Có thể cấp nhượng quyền theo thỏa thuận nhượng quyền, hợp đồng cho thuê, hợp đồng cho thuê và chuyển nhượng, thỏa thuận phát triển dự án hoặc thỏa thuận tương tự. Ở hầu hết các quốc gia, tên của thỏa thuận cấp nhượng quyền không quan trọng. Thay vào đó, các quyền và nghĩa vụ được tạo ra là những đặc điểm xác định nhượng quyền. Mặc dù tên của thỏa thuận không quan trọng nhưng chúng tôi sẽ gọi là thỏa thuận nhượng quyền.

Nhượng quyền có thể phù hợp nếu nước sở tại mong muốn:

- tận dụng kinh nghiệm và bí quyết của khu vực tư nhân để cải thiện hiệu suất của một công ty truyền tải;
- tăng tính chắc chắn của ngân sách bằng cách chuyển trách nhiệm tài trợ chi phí vốn từ khu vực công sang khu vực tư nhân;
- giảm rủi ro do khu vực công gánh chịu bằng cách chuyển giao trách nhiệm phát triển, tài trợ và xây dựng các dự án cần thiết nhằm mở rộng, củng cố và nâng cấp hệ thống truyền tải; và
- sử dụng vốn tư nhân để tài trợ cho những cải tiến đáng kể hoặc mở rộng đáng kể hệ thống truyền

tải, trong khi vẫn giữ quyền sở hữu cuối cùng đối với hệ thống truyền tải và khả năng chấm dứt nhượng quyền nếu bên nhận nhượng quyền không thực hiện nghĩa vụ của mình theo thỏa thuận nhượng quyền.

Nhượng quyền có thể kém hấp dẫn đối với nước sở tại nếu:

- công ty truyền tải hiện tại có hiệu suất bằng hoặc vượt tiêu chuẩn quốc tế;
- có thể gây quỹ theo các điều khoản phù hợp (dựa trên bảng cân đối kế toán của công ty truyền tải hiện có hoặc thông qua các nguồn lực công cộng) để tài trợ cho bất kỳ khoản đầu tư mạng lưới cần thiết nào; hoặc
- chủ yếu quan tâm đến huy động tài chính cho dự án truyền tải rời rạc hoặc một gói các dự án truyền tải rời rạc (có thể đạt được mục tiêu nhanh hơn và hiệu quả hơn khi sử dụng các mô hình khác như mô hình IPT).

Mặc dù có một số nhượng quyền toàn bộ mạng lưới đối với các công ty phân phối điện tách rời ở nhiều thị trường mới nổi, các tác giả không biết về một công ty truyền tải đã từng là đối tượng của nhượng quyền trừ ở Cameroon, nơi đã cấp nhượng quyền truyền tải và phân phối kết hợp vào năm 2001 trước khi nhà nước kiểm soát lại hạ tầng truyền tải vào năm 2021. Với nguồn vốn rất lớn cần để mở rộng mạng lưới truyền tải ở nhiều quốc gia châu Phi nhằm đáp ứng các mục

tiêu tiếp cận năng lượng và chuyển đổi sang tỷ lệ năng lượng tái tạo ngày càng tăng khi kết hợp phát điện, có khả năng hình thức tham gia của khu vực tư nhân này sẽ được sử dụng ở một số thị trường trong tương lai gần.

Nhượng quyền toàn bộ mạng lưới sẽ là một thay đổi đáng kể đối với một lĩnh vực nếu được thực hiện ở hầu hết các quốc gia. Nếu một chính phủ cho rằng nhượng quyền là một công cụ phù hợp để đạt được các mục tiêu của mình, thì chính phủ cũng cần xem xét vai trò của những bên tham gia ngành điện sẽ bị thay đổi như thế nào bởi nhượng quyền, các bên liên quan sẽ bị ảnh hưởng như thế nào và làm thế nào để thu hút các bên liên quan hỗ trợ cho giao dịch.

Môi trường thuận lợi

Các ngành công nghiệp mạng lưới yêu cầu đầu tư liên tục. Do đó, ngay cả khi nhượng quyền đối với một hệ thống truyền tải không yêu cầu mở rộng đáng kể cũng sẽ yêu cầu bên nhận nhượng quyền phải chịu chi phí vốn để thay thế thiết bị cũ kỹ, khôi phục và tân trang thiết bị hiện có cũng như nâng cấp toàn bộ hệ thống truyền tải trong thời hạn nhượng quyền. Ở hầu hết các khu vực pháp lý của châu Phi, có khả năng bên nhận nhượng quyền sẽ phải cam kết tài trợ đáng kể để mở rộng mạng lưới truyền tải trong quá trình nhượng quyền nhằm đáp ứng các mục tiêu tiếp cận năng lượng. Do đó, mức giá mà bên nhận nhượng quyền tính cho dịch vụ truyền tải không thể được ấn định và cố định khi bắt đầu nhượng quyền.

Thay vì thiết lập mức giá cho thời hạn nhượng quyền ngay từ đầu, một trong hai cách tiếp cận thường được áp dụng. Phương pháp phổ biến nhất là bên nhận nhượng quyền phải chịu sự điều tiết về kinh tế và kỹ thuật từ cơ quan điều tiết độc lập.

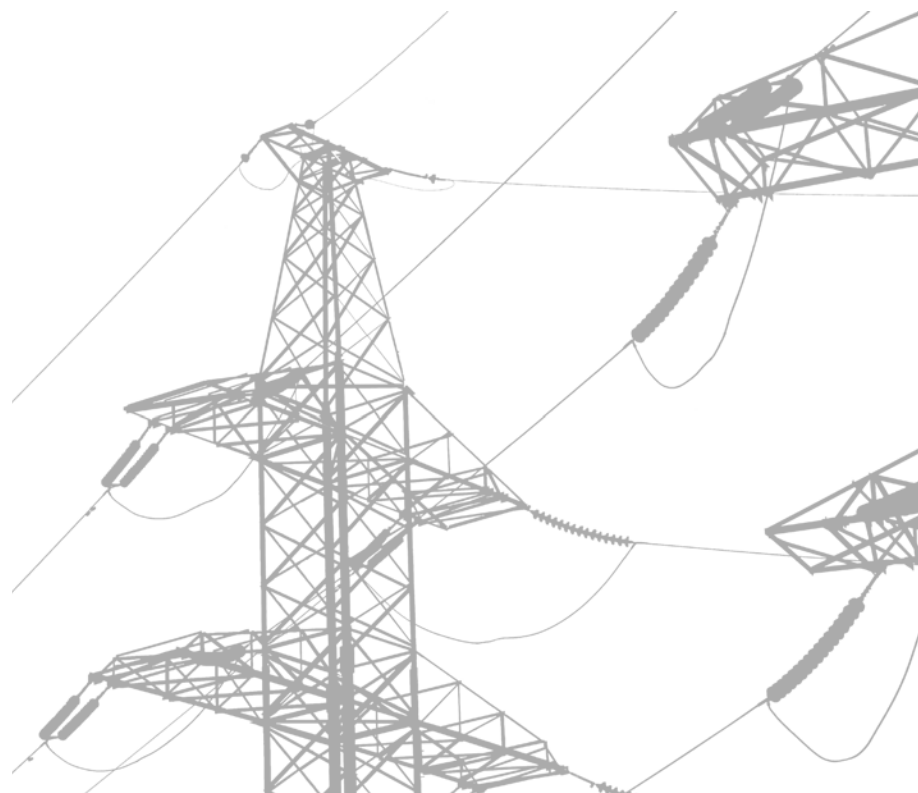
Các phương pháp điều tiết mà cơ quan điều tiết áp dụng cho các công ty điện lực nói chung và đặc biệt là nhượng quyền sẽ được đề cập trong bài viết riêng. Các phương pháp này đòi hỏi cơ quan điều tiết phải nêu rõ cách thức mà họ dự định sử dụng để điều chỉnh nhượng quyền trong một bộ hướng dẫn biểu giá hoặc phương pháp biểu giá.

Ngoài ra, một thỏa thuận hỗ trợ hoặc thỏa thuận nhượng quyền của chính phủ có thể bao gồm phụ lục mô tả một phương pháp điều tiết về cơ bản giống với các thuật ngữ mà bộ hướng dẫn biểu giá hoặc phương pháp biểu giá sẽ mô tả. Các bên tham gia thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ (nước sở tại và bên nhận nhượng

quyền) hoặc thỏa thuận nhượng quyền (công ty truyền tải nhà nước và bên nhận nhượng quyền) sau đó sẽ chịu trách nhiệm áp dụng phương pháp điều tiết theo các điều khoản của hợp đồng. Nếu và khi cơ quan điều tiết độc lập được thành lập, cơ quan điều tiết đó có thể đóng vai trò quan trọng trong việc áp dụng phương pháp điều tiết nếu thỏa thuận hỗ trợ và thỏa thuận nhượng quyền của chính phủ dự tính đến kết quả đó. Hệ thống này được gọi là quy định theo hợp đồng.¹

Quy định theo hợp đồng có nhiều khả năng được sử dụng trong thị trường không có đủ năng lực điều tiết tại thời điểm nhượng quyền. Rủi ro điều tiết (bao gồm thiếu hồ sơ theo dõi điều tiết) sẽ là yếu tố chính để các nhà đầu tư quyết định liệu họ có thể hỗ trợ nhượng quyền truyền tải hay không và mức lợi nhuận mà họ sẽ yêu cầu. Lợi nhuận mà nhà đầu tư yêu cầu (thường được mô tả là chi phí vốn) có tác động đến biểu giá của người dùng cuối và do đó, thông thường cả chính phủ và nhà đầu tư đều có lợi để giảm rủi ro dựa trên quy định và biểu giá càng nhiều càng tốt.

Khung pháp lý sẽ khác nhau giữa các quốc gia và như đã mô tả ở trên, có một số hình thức pháp lý mà nhượng quyền có thể thực hiện. Tuy nhiên, thường xảy ra trường hợp khung pháp lý và các khía cạnh khác của môi trường thuận lợi mà nhượng quyền được thực hiện sẽ bao gồm:



1. Đạo luật (chẳng hạn như Đạo luật về Quan hệ đối tác công tư) (i) thiết lập khung pháp lý theo đó quan hệ đối tác công tư được nghiên cứu, cấu trúc và phê duyệt, (và (ii) xác định rõ vai trò của các cơ quan ký kết hợp đồng và chính phủ trong việc cấu trúc và phê duyệt quan hệ đối tác công tư;
2. thẩm quyền rõ ràng cho chính phủ, cơ quan điều tiết của ngành hoặc công ty truyền tải nhà nước để trao nhượng quyền đối với tài sản truyền tải;
3. cơ quan điều tiết độc lập cấp giấy phép cho các công ty điện lực hoạt động trong ngành điện và quản lý các công ty điện lực đó;
4. các công ty điện lực đã được tách rời về mặt chức năng thành phát điện, truyền tải và phân phối (trái ngược với công ty điện lực kết hợp theo ngành dọc);
5. các dự án điện độc lập (sẽ mang lại cho nước sở tại, cơ quan điều tiết và các bên tham gia ngành khác kinh nghiệm với sự tham gia của khu vực tư nhân trong ngành điện); và
6. các vai trò được xác định rõ ràng về phát điện, truyền tải và phân phối, các mã được xác định rõ ràng chi phối hành vi và thiết lập các tiêu chuẩn kỹ thuật (chẳng hạn như mã lưới, mã phân phối và mã điều độ).

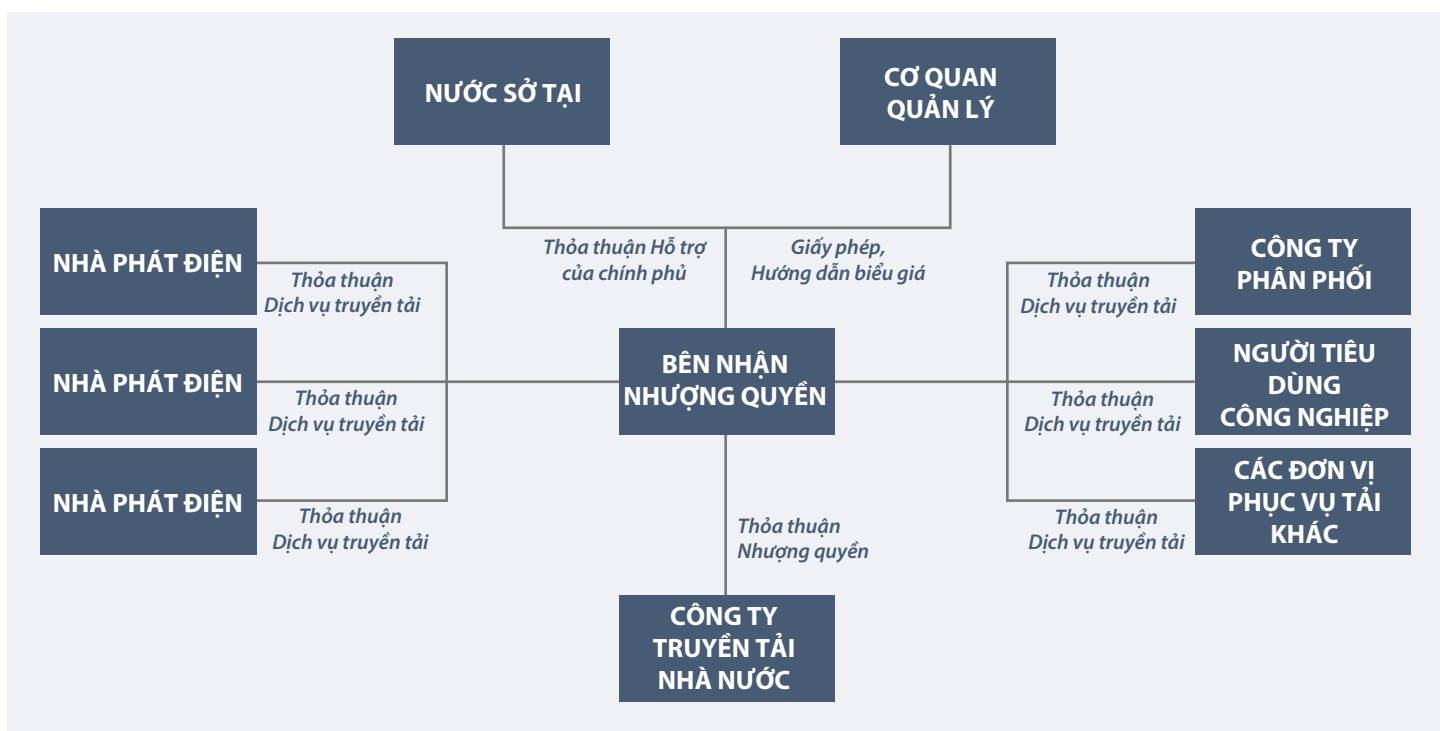
Tuy nhiên, như thảo luận ở trên về cách sử dụng quy định theo hợp đồng để đạt được nhiệm vụ đường như bất khả thi là triển khai quy định kinh tế ở quốc gia chưa thành lập cơ quan điều tiết độc lập cho thấy, với đủ khả năng sáng tạo, một ngành thiếu một số đặc điểm trên của môi trường thuận lợi vẫn có thể thực hiện mô hình nhượng quyền.

Cấu trúc hợp đồng

Trong thỏa thuận nhượng quyền truyền tải thông thường, công ty điện lực nhà nước sở hữu hệ thống truyền tải ("bên nhượng quyền") nhượng quyền đối với mạng lưới truyền tải của mình cho một công ty dự án do các nhà đầu tư thành lập để đóng vai trò là bên nhận nhượng quyền ("bên nhận nhượng quyền"). Đồng thời, bộ chịu trách nhiệm giám sát ngành điện, hoặc cơ quan quản lý, cấp giấy phép truyền tải cho bên nhận nhượng quyền. Ngoài ra, nước sở tại có thể ký kết một thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ, thỏa thuận thực hiện hoặc thỏa thuận tương tự ("thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ") với bên nhận nhượng quyền để cung cấp một số hình thức hỗ trợ nhất định cho giao dịch.

Nói chung, thỏa thuận nhượng quyền và giấy phép truyền tải thường quy định rằng:

- bên nhượng quyền sẽ giữ quyền sở hữu hệ thống truyền tải hiện có và cho bên nhận nhượng quyền thuê hệ thống truyền tải hiện có cũng như các tài sản liên quan;



- bên nhượng quyền sẽ cho thuê hoặc bán cho bên nhận nhượng quyền tất cả tài sản di động, thiết bị và kho phụ tùng thay thế của công ty truyền tải nhà nước;
- bên nhượng quyền sẽ chuyển giao một số hợp đồng mà họ là một bên tham gia - có thể bao gồm các hợp đồng dịch vụ đang thực hiện, hợp đồng cung cấp hàng hóa và thiết bị, hợp đồng xây dựng hoặc cung cấp tài sản mới sẽ trở thành một phần của hệ thống truyền tải - tới bên nhận nhượng quyền;
- bên nhận nhượng quyền sẽ trả phí nhượng quyền, có thể được cấu trúc dưới dạng thanh toán một lần, thanh toán liên tục hoặc kết hợp cả hai;
- bên nhận nhượng quyền sẽ sử dụng tài sản cho thuê và tài sản được chuyển giao để cung cấp dịch vụ truyền tải trong lãnh thổ dịch vụ được mô tả trên giấy phép truyền tải;
- bên nhận nhượng quyền sẽ cải tiến, sửa chữa, vận hành và bảo trì hệ thống truyền tải;
- bên nhận nhượng quyền sẽ mở rộng, củng cố và nâng cấp hệ thống truyền tải trong phạm vi cần thiết để cung cấp dịch vụ truyền tải trong lãnh thổ dịch vụ và trong phạm vi các dự án mở rộng được cơ quan quản lý phê duyệt theo hướng dẫn về biểu giá.

Các bên tham gia nhượng quyền và mối quan hệ hợp đồng giữa các bên được thể hiện trong sơ đồ ở trang 18.

Sơ đồ giả định rằng bên nhượng quyền không đóng vai trò là bên mua đơn lẻ (bên mua trong tất cả các hợp đồng mua bán điện) và nhà cung cấp cho các công ty phân phối, người tiêu dùng công nghiệp và các đơn vị phục vụ phụ tải khác. Nếu đúng như vậy, thì bên nhượng quyền có thể tiếp tục thực hiện chức năng đó hoặc bên nhận nhượng quyền có thể đảm nhận chức năng đó bằng cách ký kết (i) thỏa thuận cung cấp số lượng lớn với bên nhượng quyền (theo đó họ sẽ mua công suất được cung cấp và năng lượng được tạo ra bởi bên phát điện từ bên nhượng quyền) và (ii) các thỏa thuận cung cấp số lượng lớn riêng biệt với công ty phân phối, người tiêu dùng công nghiệp và các đơn vị phục vụ phụ tải khác mà bên nhượng quyền cung cấp năng lượng. Cả hai phương pháp đều liên quan đến một số nội dung phức tạp nằm ngoài phạm vi của bài viết này. Đối với mục đích của chúng

tôi, điểm quan trọng là những nội dung phức tạp này tồn tại nhưng có thể khắc phục được.

Khi bên nhận nhượng quyền xây dựng và lắp đặt các thiết bị và cơ sở vật chất mới, đồng thời những cơ sở vật chất đó trở thành một phần của hệ thống truyền tải, quyền sở hữu hợp pháp đối với thiết bị và cơ sở mới được trao cho bên nhận nhượng quyền để bên nhượng quyền vẫn là chủ sở hữu của toàn bộ hệ thống truyền tải trong thời hạn nhượng quyền. Ví dụ: nếu bên nhận nhượng quyền cần có thêm quyền ưu tiên, quyền sử dụng đất, quyền sở hữu hoặc quyền lợi cho thuê để mở rộng hệ thống truyền tải, thì bên nhận nhượng quyền sẽ có được những quyền lợi đó dưới danh nghĩa của bên nhượng quyền, và những quyền lợi đó trở thành đối tượng của quyền lợi cho thuê và quyền tiếp cận được tạo ra bởi nhượng quyền.

Bên nhận nhượng quyền sẽ chịu trách nhiệm vận hành và bảo trì hệ thống truyền tải. Nếu khung pháp lý quy định chủ sở hữu giấy phép truyền tải chịu trách nhiệm điều độ việc phát điện và cân bằng hệ thống, thì bên nhận nhượng quyền sẽ chịu trách nhiệm về các chức năng đó. Nếu khung pháp lý dự kiến các chức năng đó sẽ được bên vận hành hệ thống truyền tải riêng biệt thực hiện, thì các chức năng đó sẽ do tổ chức có giấy phép hoạt động với tư cách là bên vận hành hệ thống truyền tải thực hiện. Điều quan trọng là phải suy nghĩ về vai trò của bên vận hành hệ thống truyền tải có thể tách rời khỏi vai trò đầu tư và bảo trì mạng lưới, vì một số chính phủ coi vai trò TSO là nhạy cảm về mặt chiến lược.

Bên nhận nhượng quyền sẽ khôi phục các hoạt động liên tục và phí bảo trì từ việc sử dụng phí hệ thống tính cho hoạt động truyền tải. Bên nhận nhượng quyền sẽ tài trợ cho chi tiêu vốn để nâng cấp và mở rộng hệ thống truyền tải với sự kết hợp giữa nợ và vốn chủ sở hữu.

Vốn chủ sở hữu sẽ được các cổ đông đóng góp trong bên nhận nhượng quyền hoặc được tạo ra thông qua việc giữ lại thu nhập của bên nhận nhượng quyền. Bên nhận nhượng quyền sẽ huy động nợ bằng cách vay từ bên cho vay hoặc bằng cách phát hành trái phiếu hoặc cổ phiếu ưu đãi. Khả năng huy động vốn dưới hình thức vốn chủ sở hữu, nợ và cổ phiếu ưu đãi của bên nhận nhượng quyền phụ thuộc nhiều vào một số yếu tố. Trong số này, quan trọng nhất là:

- cách điều tiết bên nhận nhượng quyền;
- cách cấu trúc khoản thanh toán mua lại (khoản thanh toán mà bên nhượng quyền phải trả khi hết hạn hoặc chấm dứt nhượng quyền đối với phần đầu tư không được khấu hao của bên nhận nhượng quyền); và
- cách phân bổ rủi ro. ■

¹ Xem Tonci Bakovic, Bernard Tenenbaum và Fiona Woolf, *Quy định theo hợp đồng – Một phương pháp mới để tư nhân hóa phân phối điện?*, 2003.



Nhượng quyền phần 2

Điều tiết kinh tế: tổng quan ngắn gọn

Vấn đề trung tâm mà điều tiết kinh tế phải giải quyết là đảm bảo người tiêu dùng điện được bảo vệ khỏi khả năng độc quyền tính giá không hợp lý, đồng thời đảm bảo khoản đầu tư dài hạn của các nhà đầu tư sẽ được đền đáp xứng đáng cũng như bảo vệ họ khỏi chủ nghĩa dân túy, ép giảm giá xuống mức không cho phép.

Theo nguyên tắc chung, khung pháp lý điều chỉnh ngành điện thiết lập cơ quan điều tiết độc lập – một thực thể pháp lý riêng biệt và độc lập chịu trách nhiệm về quy định kỹ thuật và kinh tế. Mặc dù chính phủ có thể thiết lập các mục tiêu chính sách cho ngành, nhưng cơ quan điều tiết có trách nhiệm đảm bảo hiệu quả, minh bạch và công bằng trong quản lý ngành điện và hưởng lợi từ quyền quyết định cần thiết để đạt được các mục tiêu đó cũng như cân bằng lợi ích của các nhà đầu tư và người tiêu dùng.

Như đã thảo luận trong các bài viết trước của loạt bài này, vai trò của cơ quan điều tiết trong một Dự án ITP điển hình có thể chỉ giới hạn trong việc xem xét dự án trước khi hoàn tất phê duyệt tài chính, cấp phép cho dự án và đảm bảo tuân thủ mọi điều kiện cấp phép hoặc KPI. Ngược lại, vai trò của cơ quan điều tiết điện trong ngành với nhượng quyền truyền tải toàn bộ mạng lưới là quan trọng hơn nhiều. Nhượng quyền toàn bộ mạng lưới là mô hình kinh doanh phức tạp hơn. Bên nhận nhượng quyền sẽ chịu trách nhiệm vận hành, bảo trì và thường mở rộng mạng lưới để đáp ứng nhu cầu truyền tải của khách hàng tại khu vực được nhượng quyền trong thời gian dài. Các chi phí liên quan đến điều này (bao gồm chi phí vận hành, đầu tư vốn và chi phí tài trợ) luôn thay đổi trong khoảng thời gian đó và các biểu giá sẽ cần phải được điều chỉnh để nhận ra những thay đổi trong các chi phí này. Các hướng dẫn về biểu giá thường sẽ được áp dụng khi một công ty nhượng quyền đầu tư vào mạng và cơ quan điều tiết sẽ chịu trách nhiệm áp dụng các hướng dẫn đó, phê duyệt chi phí vận hành và kế hoạch đầu tư vốn, đồng thời giám sát hiệu suất của công ty truyền tải. Khái niệm về sự độc lập và quyền

quyết định điều tiết có nghĩa là pháp luật có thể cho phép cơ quan điều tiết sửa đổi các hướng dẫn về biểu giá của mình bất cứ lúc nào.

Rủi ro xung quanh quyền quyết định điều tiết cũng như hồ sơ theo dõi và kinh nghiệm của cơ quan điều tiết có liên quan là yếu tố chính để các nhà đầu tư quyết định có thể tài trợ cho nhượng quyền truyền tải hay không và nếu có thì phần bù rủi ro áp dụng để tính toán lợi nhuận của họ nên là bao nhiêu. Do đó, thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ thường được ký kết liên quan đến nhượng quyền toàn bộ mạng lưới và thường có điều khoản thay đổi luật quy định nếu (i) cơ quan quản lý sửa đổi hướng dẫn biểu giá, thì không áp dụng biểu giá

hướng dẫn, hoặc ban hành các quyết định trái với hướng dẫn biểu giá và (ii) hành động (hoặc không hành động) của cơ quan quản lý làm giảm doanh thu mà bên nhận nhượng quyền kiếm được hoặc tăng chi phí mà bên nhận nhượng quyền phải gánh chịu mà không mang lại cho bên nhận nhượng quyền cơ hội hợp lý để phục hồi những chi phí gia tăng đó, sau đó nước sở tại sẽ bồi thường

bên nhận nhượng quyền. Khoản bồi thường đó có thể ở dạng thanh toán một lần hoặc trợ cấp liên tục cho bên nhận nhượng quyền, tùy thuộc vào bản chất của hành động mà cơ quan điều tiết thực hiện.

Có thể phân loại các khung pháp lý được dùng để điều chỉnh ngành công nghiệp mạng lưới thành hai phương pháp tiếp cận chung, đó là chi phí dịch vụ và điều tiết dựa trên hiệu suất. Mặc dù nhiều khái niệm liên quan đến các phương pháp tiếp cận này là tương tự nhau, nhưng có một số điểm khác biệt chính đáng được nêu bật khi chúng ta khám phá hai phương pháp này

Chi phí điều tiết dịch vụ

Phương pháp chi phí dịch vụ truyền thống đối với điều tiết đã được phát triển ở Hoa Kỳ vào đầu thế kỷ 20. Bước đầu tiên để xác định mức giá sử dụng phương pháp chi phí dịch vụ là xác định yêu cầu doanh thu hàng năm cho công ty điện lực được điều tiết. Yêu cầu về doanh thu hàng năm là tổng doanh thu mà công ty điện lực phải kiếm được để thu hồi chi phí và có lãi hợp lý từ các khoản đầu tư của mình. Công thức cơ bản để thiết lập yêu cầu doanh thu hàng năm như sau:

Trong đó:

$$ARR_y = (\text{Tỷ lệ cơ sở, x } WACC_y) + \text{Khấu hao}_y + O\&M_y + \text{Thuế}_y$$

ARR_y	là yêu cầu doanh thu hàng năm cho năm 'y';
Tỷ lệ cơ sở,	là giá trị tài sản của công ty điện lực có ích trong việc cung cấp dịch vụ từ công ty và được công ty sử dụng cho mục đích đó vào đầu năm 'y';
WACC_y	là chi phí vốn bình quân gia quyền được cơ quan quản lý phê duyệt để sử dụng trong năm 'y';
Khấu hao_y	là số tiền khấu hao mà công ty sẽ ghi nhận trong năm 'y';
O&M_y	có nghĩa là chi phí mà một công ty điện lực hoạt động hiệu quả sẽ phải chịu để vận hành và duy trì tài sản trong cơ sở mức giá và mặt khác thực hiện chức năng cung cấp dịch vụ của công ty điện lực cho khách hàng của mình trong năm "y"; và
Thuế_y	có nghĩa là tất cả các loại thuế mà công ty điện lực phải chịu trong năm "y", bao gồm thuế theo giá trị quảng cáo, thuế thu nhập doanh nghiệp và các loại thuế khác.

Những thuật ngữ này được khám phá thêm dưới đây.

Cơ sở mức giá

Theo nguyên tắc chung, ít nhất là trong bối cảnh điều tiết về chi phí dịch vụ, cơ sở mức giá được xác định bằng cách sử dụng giá mua gốc của từng tài sản trong cơ sở mức giá và trừ đi khấu hao đã tích lũy kể từ khi tài sản được đưa vào sử dụng, thường sử dụng phương pháp khấu hao theo đường thẳng.

Chi phí vốn bình quân gia quyền

Cơ quan điều tiết có thể xác định chi phí vốn bình quân gia quyền bằng cách sử dụng quy trình sau.

- Đầu tiên, cơ quan điều tiết thiết lập tỷ lệ nợ mục tiêu trên vốn chủ sở hữu cho công ty điện lực, được biểu diễn bằng X%:Y%. Khi được biểu diễn ở dạng đó, X là tổng nợ chia cho tổng vốn hóa của công ty điện lực (tổng nợ và vốn chủ sở hữu) và Y là vốn chủ sở hữu chia cho tổng vốn hóa của công ty điện lực.
- Thứ hai, cơ quan điều tiết xác định chi phí vốn chủ sở hữu cho công ty điện lực. Có thể xác định chi phí vốn

chủ sở hữu bằng cách sử dụng mô hình định giá tài sản vốn, mô hình này mô tả mối quan hệ giữa rủi ro khi đầu tư vào doanh nghiệp và lợi nhuận kỳ vọng. Mô hình định giá tài sản vốn bắt đầu với tỷ suất lợi nhuận phi rủi ro và thêm phần bù rủi ro (dựa trên hệ số beta của các khoản đầu tư trong lĩnh vực đó, là thước đo mức độ biến động của các khoản đầu tư trong ngành so với mức độ biến động của các khoản đầu tư trong thị trường nói chung) và, đối với các khoản đầu tư không có tính thanh khoản (chẳng hạn như đầu tư vào công ty điện lực được nắm giữ khép kín, trái ngược với công ty ích được nắm giữ công khai), phần bù thanh khoản, để ước tính lợi nhuận mà khoản đầu tư phải tạo ra để khuyến khích các nhà đầu tư đầu tư vào doanh nghiệp.

- Thứ ba, cơ quan điều tiết xác định chi phí nợ cho công ty điện lực. Có thể xác định chi phí nợ bằng cách so sánh chi phí nợ đối với các công ty điện lực tương tự hoặc chi phí nợ đối với các bên vay doanh nghiệp lớn nói chung, có thể được ước tính bằng cách so sánh với chỉ số lợi suất trái phiếu do các bên vay doanh nghiệp phát hành (ví dụ).
- Cuối cùng, chi phí vốn cổ phần và chi phí nợ được tính trọng số theo X và Y để xác định chi phí vốn bình quân gia quyền.

Các bước được mô tả ở trên thường được sử dụng trong các thị trường điện đã trưởng thành được điều tiết với lịch sử các công ty điện lực do tư nhân vận hành, chẳng hạn như các công ty tại Bắc Mỹ, Tây Âu, Úc và New Zealand, v.v. Tập hợp các luật, quy tắc, án lệ và các kỳ vọng quy chuẩn giúp cho mức độ tùy ý được mô tả ở trên có thể được gọi chung là “quy chuẩn điều tiết”. Ở những quốc gia đó, quy chuẩn điều tiết đã phát triển và ổn định trong hơn 100 năm qua. Ở những thị trường có thể lần đầu tiên áp dụng nhượng quyền toàn bộ mạng lưới (như trường hợp ở nhiều thị trường mới nổi), có khả năng cả nhà đầu tư và bên cho vay sẽ không thể chịu rủi ro do việc cấp mức độ tùy ý đó đối với cơ quan quản lý mà không có hồ sơ theo dõi dài hạn tương tự. Ngoài ra còn có một vấn đề phức tạp nữa là thị trường nợ có thể kém thanh khoản hơn và sẽ cung cấp ít điểm tham chiếu rõ ràng hơn. Do đó, các quốc gia lần đầu tiên tìm cách thực hiện nhượng quyền toàn bộ mạng lưới có thể cần giảm thiểu những rủi ro đó để khuyến khích đầu tư. Có thể đạt được điều này bằng cách (i) cho phép các nhà đầu tư đầu tư tỷ suất lợi nhuận trên

vốn chủ sở hữu, tỷ lệ này sẽ không đổi trong suốt thời hạn nhượng quyền, và (ii) cho phép bên nhận nhượng quyền chuyển chi phí nợ thực tế có sẵn cho công ty điện lực (ngược lại để cơ quan điều tiết thiết lập giá dự kiến). Đây chỉ là hai ví dụ về các kiểu thay đổi có thể áp dụng để giảm rủi ro cho các nhà đầu tư và bên cho vay. Các bước bổ sung có thể được yêu cầu.

Khấu hao

Khấu hao được tính bằng cách áp dụng phương pháp khấu hao do cơ quan điều tiết thiết lập cho lĩnh vực đó đối với các tài sản cấu thành cơ sở mức giá. Khấu hao theo đường thẳng thường được dùng để tính thành phần khấu hao của yêu cầu doanh thu hàng năm. Lấy một ví dụ đơn giản, cơ quan điều tiết có thể thiết lập thời gian khấu hao là 30 năm cho một tài sản có thời gian sử dụng lâu dài, chẳng hạn như máy biến áp. Trong ví dụ này, công ty điện lực sẽ ghi nhận khấu hao bằng 3,33% giá mua gốc của máy biến áp cho mỗi năm trong vòng 30 năm. Các công ty điện lực duy trì sổ đăng ký tất cả tài sản của họ, bao gồm giá mua gốc của từng tài sản và khấu hao đã ghi nhận kể từ khi tài sản được đưa vào sử dụng để có thể thực hiện các tính toán này.

Các chi phí mà công ty điện lực hoạt động hiệu quả sẽ phải chịu để vận hành và duy trì cơ sở mức giá (tài sản được sử dụng để cung cấp dịch vụ) và nếu không thì hoạt động như một doanh nghiệp có thể được xác định bằng cách xem xét các chi phí phát sinh nhằm xác định chúng có được “phát sinh một cách thận trọng” hay không. Chi phí phát sinh một cách thận trọng được mô tả là những chi phí thực sự phát sinh và có thể được kỳ vọng phát sinh bởi công ty điện lực đủ năng lực, kinh nghiệm, có trách nhiệm và lành mạnh về tài chính, hành động một cách hợp lý, thận trọng, công bằng và thiện chí.

Quay lại một chút, thật dễ dàng để thấy cơ sở hợp lý cơ bản cho công thức nêu trên. Thành phần ($\text{RateBase}_x \times \text{WACC}_x$) cung cấp cho công ty điện lực lợi tức đầu tư. Thành phần Depreciation_x cung cấp cho công ty điện lực lợi tức đầu tư. Các thành phần O&M_x và Tax_x chỉ chuyển các chi phí phát sinh bởi công ty điện lực theo chi phí của công ty. Điều này có nghĩa là lợi tức duy nhất trên các khoản đầu tư do công ty điện lực thực hiện đến từ thành phần ($\text{RateBase}_x \times \text{WACC}_x$)

Phân bổ yêu cầu doanh thu hàng năm cho người tiêu dùng

Sau khi thiết lập, yêu cầu doanh thu hàng năm được phân bổ cho người tiêu dùng thông qua biểu giá người dùng cuối, thường sẽ do công ty phân phối thu và trả cho bên nhận nhượng quyền truyền tải theo thỏa thuận dịch vụ truyền tải hoặc thỏa thuận tương tự. Yêu cầu doanh thu hàng năm có thể được phân bổ cho người tiêu dùng theo số lượng dịch vụ cung cấp cho người tiêu dùng (ví dụ: lượng năng lượng tiêu thụ hoặc truyền tải) hoặc, trong một số trường hợp, theo thước đo giá trị của tài sản dành riêng cho phục vụ người tiêu dùng đó (ví dụ: trong trường hợp tính phí dựa trên nhu cầu cao nhất của người tiêu dùng). Trên thực tế, yêu cầu doanh thu hàng năm thường được chia thành các khoản phí và mức giá được thiết lập khi sử dụng kết hợp các khái niệm này.

Trong một hệ thống chi phí dịch vụ truyền thống, công ty điện lực sẽ thay đổi mức giá khi muốn thay đổi mức giá mà công ty được phép tính phí. Trong một hệ thống như vậy, mức giá của công ty điện lực vẫn có hiệu lực cho đến khi được thay đổi bằng cách nộp đơn yêu cầu mức giá và ban hành quyết định của cơ quan điều tiết cho phép công ty tính mức giá mới. Trong thực tế, quá trình tốn kém và tốn thời gian này thường xảy ra hàng năm.

Điều tiết dựa trên hiệu suất

Phương pháp chi phí dịch vụ dễ bị ảnh hưởng bởi các vấn đề do thông tin bất đối xứng gây ra. Thông tin bất đối xứng để cập đến thực tế là công ty điện lực sẽ luôn có thông tin tốt hơn và cập nhật hơn về hoạt động kinh doanh của mình so với cơ quan điều tiết. Công ty điện lực có thể sử dụng thông tin bất đối xứng này để tìm cách kiếm lợi nhuận vượt quá lợi nhuận công ty cần kiếm được.

Điều tiết dựa trên hiệu suất giải quyết vấn đề này và các vấn đề liên quan bằng cách tạo động lực cho công ty điện lực hoạt động hiệu quả hơn và từ đó vượt trội hơn mong đợi của cơ quan điều tiết. Công ty hoạt động bằng cách thiết lập yêu cầu doanh thu hàng năm trong khoảng thời gian dài hơn một năm. Khoảng thời gian như vậy được gọi là thời gian kiểm soát. Thời gian kiểm soát thường từ ba năm đến bảy năm. Yêu cầu doanh thu hàng năm cho mỗi năm trong thời gian kiểm soát được cơ quan điều tiết thiết lập trước thời gian kiểm

soát. Nếu công ty điện lực phát sinh chi phí thấp hơn yêu cầu doanh thu hàng năm được cơ quan điều tiết phê duyệt, công ty có thể giữ lại phần chênh lệch khi thu nhập tăng lên.

Mặc dù công ty điện lực có thể giữ lại những khoản thu nhập đó, nhưng thu nhập bổ sung phải trả giá - ít nhất là khi nhìn từ góc độ của công ty điện lực - công ty tiện ích sẽ báo cáo cơ quan điều tiết về khả năng hoạt động hiệu quả hơn và sẽ thiết lập tiêu chuẩn mới về hiệu quả mà cơ quan điều tiết khó có thể bỏ qua khi phê duyệt các yêu cầu doanh thu hàng năm cho thời gian kiểm soát tiếp theo. Ngược lại, nếu công ty điện lực phát sinh chi phí cao hơn yêu cầu doanh thu hàng năm được cơ quan điều tiết phê duyệt, thu nhập của công ty sẽ giảm. Thỏa thuận này đòi hỏi công ty điện lực phải cạnh tranh hiệu quả với chính mình và thưởng cho công ty vì hoạt động hiệu quả.

Chế độ điều tiết sử dụng khái niệm tính giá dựa trên hiệu suất có thể bao gồm một loạt các bước sau đây.

1. Kế hoạch kinh doanh

Công ty điện lực đệ trình kế hoạch kinh doanh cho cơ quan điều tiết rằng:

- xác định các đầu ra mà công ty điện lực dự kiến sẽ cung cấp trong thời gian kiểm soát theo quy định (bao gồm các đầu ra như dịch vụ truyền tải an toàn, đáng tin cậy và hiệu quả cho khách hàng hiện tại, kết nối khách hàng mới một cách kịp thời và không phân biệt đối xử, mở rộng hệ thống khi cần thiết, cải thiện môi trường, cải thiện an ninh và các kết quả đầu ra khác);
- phản ánh quan điểm của các bên liên quan, được xác định theo quá trình tham vấn của công ty điện lực và cơ quan điều tiết thực hiện; và
- có chương trình chi tiêu vốn đặt ra chi tiêu vốn mà công ty điện lực lên kế hoạch thực hiện để cung cấp đầu ra.

2. Cơ sở tài sản điều tiết

Cơ quan điều tiết thiết lập cơ sở tài sản điều tiết (cơ sở mức giá) cho năm đầu tiên trong thời gian kiểm soát theo quy định. Có thể thiết lập cơ sở mức giá ban đầu bằng cách tư nhân hóa hoặc trao nhượng quyền (tùy thuộc vào cấu trúc của nhượng quyền). Sau đó, cơ sở tài sản điều tiết sẽ (i) tăng lên nhờ các khoản đầu tư từ công ty điện lực và (ii) giảm do khấu hao. Chuyển tiếp sang thời gian kiểm soát liên tiếp theo quy định.

3. WACC, O&M, Thuế

Cơ quan điều tiết thiết lập chi phí vốn bình quân gia quyền mà công ty điện lực được phép kiếm, chi phí vận hành và bảo trì mà một công ty điện lực được vận hành hiệu quả sẽ phải chịu để vận hành và duy trì cơ sở tài sản điều tiết cũng như thực hiện các chức năng và dự báo các khoản nợ thuế của công ty.

4. Yêu cầu doanh thu hàng năm

Cơ quan điều tiết đặt ra yêu cầu doanh thu hàng năm cho mỗi năm trong thời gian kiểm soát theo quy định bằng cách nhân giá trị tài sản điều tiết cho năm đó với WACC và cộng thêm chi phí vận hành và bảo trì hiệu quả cũng như dự báo các loại thuế mà công ty điện lực sẽ phải chịu. Lưu ý rằng việc xác định giá trị tài sản điều tiết cho mỗi năm dựa trên giá trị tài sản điều tiết hiện hành, mức khấu hao dự kiến và các khoản đầu tư đã được cơ quan điều tiết phê duyệt và sẽ làm tăng cơ sở mức giá, như được nêu trong kế hoạch kinh doanh được phê duyệt.

5. Mức giá

Yêu cầu doanh thu hàng năm được dùng để thiết lập mức giá và phí theo cách được mô tả ở trên trong phần về điều tiết chi phí dịch vụ.

6. Điều chỉnh

Sau đó, mức giá được điều chỉnh từ năm này sang năm khác, dẫn đến tỷ lệ tăng (hoặc giảm) liên tục trong thời gian kiểm soát theo quy định. Các mức giá được điều chỉnh này bao gồm điều chỉnh tỷ lệ lạm phát dự kiến và tính đến giá trị thời gian của tiền tệ. Chúng cũng có thể bao gồm điều chỉnh những thay đổi dự kiến đối với tỷ giá hối đoái.

7. Điều chỉnh lạm phát, ngoại hối

Tỷ lệ lạm phát và tỷ giá hối đoái dự kiến được thay thế bằng tỷ lệ lạm phát và tỷ giá hối đoái thực tế trong các đợt điều chỉnh tạm thời định kỳ diễn ra đều đặn trong thời gian kiểm soát. Điều này rất quan trọng vì rủi ro tiền tệ là một thách thức lớn đối với các nhà đầu tư vào các công ty điện lực của châu Phi, nơi biểu giá được thu bằng đồng nội tệ, nhưng nguồn tài trợ lại bằng đồng tiền mạnh.

Lựa chọn để thiết lập cơ sở tài sản điều tiết

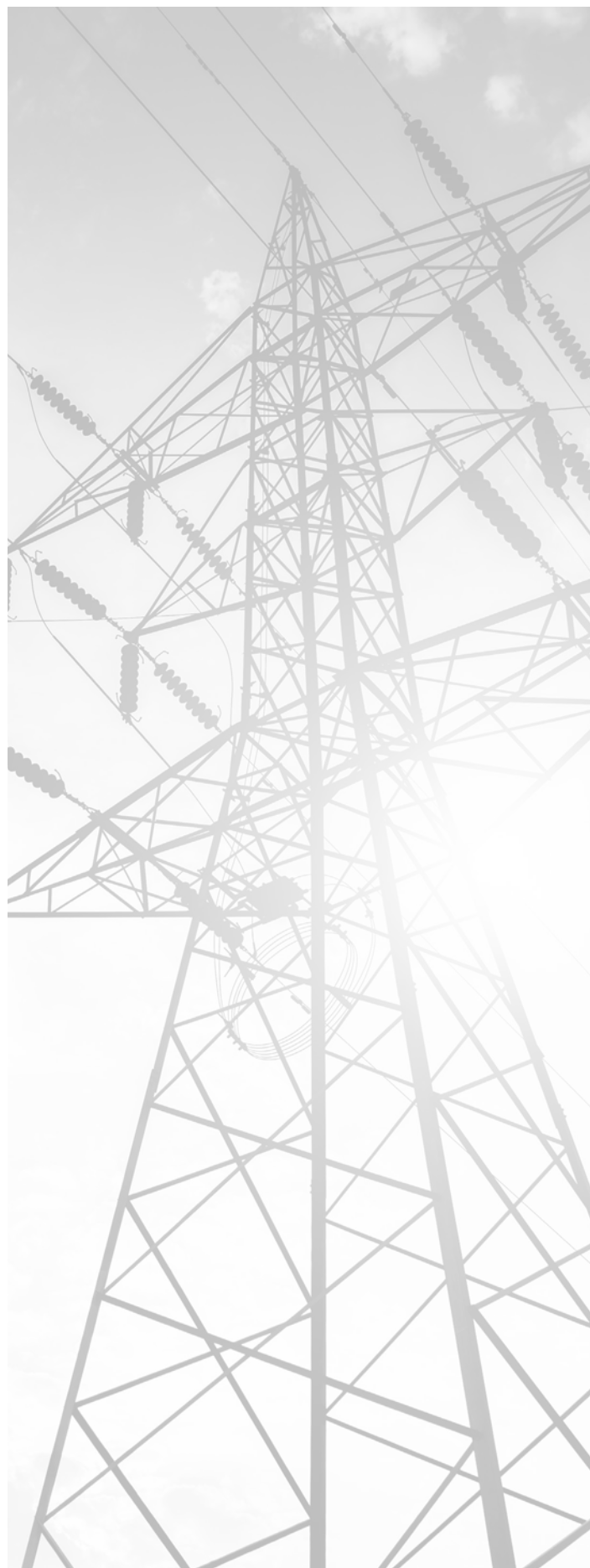
Trong nhiều hệ thống tính giá dựa trên hiệu suất, cơ sở tài sản điều tiết được thiết lập dựa trên giá gốc thực tế phát sinh trừ đi khấu hao lũy kế, giống như trường hợp điều tiết chi phí dịch vụ truyền thống. Trong các hệ thống khác, cơ sở tài sản điều tiết được định giá lại vào cuối mỗi thời gian kiểm soát để tính đến lạm phát phát sinh trong thời gian kiểm soát đó. Trong các hệ thống này, chi phí vốn bình quân gia quyền được tính theo giá trị thực, có nghĩa là không bao gồm thành phần cho kỳ vọng lạm phát. Trong các hệ thống khác, cơ sở tài sản điều tiết được điều chỉnh vào cuối mỗi thời gian kiểm soát dựa trên ước tính chi phí mà một công ty điện lực hoạt động hiệu quả sẽ phải chịu để xây dựng các cơ sở của mình vào đầu thời gian kiểm soát, với sự điều chỉnh theo tình trạng thực tế của những cơ sở đó.

Trong bối cảnh nhượng quyền cho công ty điện lực ở một thị trường mới nổi, việc thiết lập cơ sở tài sản điều tiết dựa trên giá gốc thực tế phát sinh trừ đi khấu hao lũy kế sẽ loại bỏ một số vấn đề khó khăn do hai hệ thống kia tạo ra (thổi phồng cơ sở tài sản điều tiết hoặc đánh giá lại cơ sở tài sản điều tiết dựa trên ước tính chi phí xây dựng hiện tại). Điều quan trọng nhất của những vấn đề này là hai hệ thống sau có xu hướng tăng giá trị của giá trị tài sản điều tiết theo thời gian. Như chúng ta sẽ thấy trong bài viết về các khoản thanh toán mua lại, giá trị không khấu hao của cơ sở tài sản điều tiết được dùng để tính toán khoản thanh toán mua lại mà bên nhượng quyền phải trả khi hết hạn hoặc chấm dứt nhượng quyền. Do đó, việc tăng giá trị của cơ sở tài sản điều tiết sẽ làm tăng giá trị khoản thanh toán mua lại. Một vấn đề nữa là hai hệ thống sau làm tăng mức độ tùy ý trao cho cơ quan điều tiết theo những cách có xu hướng làm giảm sự quan tâm của nhà đầu tư và làm giảm khả năng vay vốn của các thỏa thuận nhượng quyền.

Bất kể cơ quan điều tiết có ý định điều chỉnh bằng các khái niệm điều tiết dựa trên chi phí dịch vụ hay hiệu suất hay không, thì phương pháp mà cơ quan này dự định sử dụng phải được trình bày rõ ràng trong một tập hợp các hướng dẫn biểu giá hoặc phương pháp biểu giá. Trong một số hệ thống, các hướng dẫn biểu giá hoặc phương pháp biểu giá có thể được đưa ra trong lịch trình đối với thỏa thuận hỗ trợ hoặc thỏa thuận thực hiện của chính phủ. Tuy nhiên, ở một số khu vực pháp lý, thỏa thuận như vậy là không thể thực hiện được vì sẽ trái với khung pháp lý điều chỉnh ngành bằng cách làm giảm tính độc lập của cơ quan điều tiết theo cách không phù hợp với khung pháp lý đó. Trong các hệ thống này, các hướng dẫn biểu giá hoặc phương pháp biểu giá phải được nêu rõ trong quyết định của cơ quan điều tiết hoặc trong giấy phép do cơ quan điều tiết cấp. Thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ nên có điều khoản thay đổi luật trong đó nước sở tại đồng ý rằng nếu (i) cơ quan điều tiết sửa đổi hướng dẫn biểu giá, không áp dụng hướng dẫn biểu giá hoặc ban hành quyết định trái với hướng dẫn, và (ii) các hành động (hoặc không hành động) của cơ quan điều tiết làm giảm doanh thu mà bên nhận nhượng quyền kiếm được hoặc làm tăng chi phí mà bên nhận nhượng quyền phải gánh

chịu mà không tạo cho bên nhận nhượng quyền cơ hội hợp lý để thu hồi những chi phí gia tăng đó, thì chính phủ sở tại sẽ bồi thường cho bên nhận nhượng quyền. Khoản bồi thường đó có thể ở dạng thanh toán một lần hoặc trợ cấp liên tục cho bên nhận nhượng quyền, tùy thuộc vào bản chất của hành động mà cơ quan điều tiết thực hiện.

Yêu cầu nộp kế hoạch kinh doanh với cơ quan điều tiết đặc biệt hữu ích trong bối cảnh nhượng quyền truyền tải. Cơ sở lý luận để thực hiện nhượng quyền truyền tải có thể bao gồm việc sử dụng vốn tư nhân để tài trợ cho những cải tiến đáng kể hoặc mở rộng đáng kể hệ thống truyền tải. Nhiều quốc gia châu Phi có khả năng tiếp cận lưới điện rất thấp và khoảng trống tài chính hạn chế để sử dụng tài chính công nhằm mở rộng mạng lưới của họ. Nhượng quyền toàn bộ mạng lưới trên toàn quốc hoặc ở khu vực nhất định có thể là cách sử dụng vốn tư nhân hợp lý nhằm mở rộng cung cấp dịch vụ và tăng khả năng tiếp cận năng lượng. Yêu cầu bên nhận nhượng quyền nộp kế hoạch kinh doanh cho cơ quan điều tiết là rất hữu ích vì điều đó tạo điều kiện thảo luận xung quanh việc lập kế hoạch hệ thống, ảnh hưởng đến chi phí vốn sẽ được đưa vào cơ sở tài sản điều tiết trong thời gian kiểm soát tiếp theo.





Nhượng quyền phần 3

Một số vấn đề rất quan trọng đối với khả năng vay vốn của các giao dịch nhượng quyền. Những vấn đề đó bao gồm cách tính toán các khoản thanh toán mua lại, một số cân nhắc liên quan đến tiền tệ và phân bổ rủi ro giữa các bên tham gia giao dịch và người tiêu dùng. Hiện tại, có rất ít ví dụ về nhượng quyền truyền tải do tư nhân tài trợ tại các thị trường mới nổi, vì vậy bài viết này rút ra từ các nguyên tắc chung được áp dụng cho mô hình này khi được sử dụng ở những nơi khác trên thế giới. Các nhượng quyền cụ thể thường sẽ có các cách tiếp cận mục tiêu để giải quyết một môi trường địa phương cụ thể.

Thanh toán mua lại

Trong một bài viết trước của loạt bài này mô tả cách các công ty mạng lưới được điều tiết, chúng tôi đã học được rằng:

- thành phần ($\text{RateBase}_y \times \text{WACC}_y$) cung cấp cho công ty điện lực lợi tức đầu tư;
- thành phần khấu hao trong yêu cầu doanh thu hàng năm của công ty điện lực cung cấp cho

các nhà đầu tư tiền hoàn vốn đầu tư;

- thời gian khấu hao ngắn hơn làm tăng mức giá ngắn hạn bằng cách tăng thành phần khấu hao trong yêu cầu doanh thu hàng năm của công ty điện lực nhưng tăng lợi nhuận tổng thể do người tiêu dùng trả vì tài sản vẫn ở cơ sở mức giá trong khoảng thời gian dài hơn; và
- nhiều tài sản của công ty truyền tải có tuổi thọ rất dài và thời gian khấu hao dài tương ứng.

Để sử dụng một ví dụ đơn giản, hãy xem xét mẫu thực tế sau đây. Một công ty điện lực nhà nước (“bên nhượng quyền”) tham gia nhượng quyền với thời hạn 20 năm. Bên nhận nhượng quyền đưa máy biến áp 1 triệu đô la vào hoạt động vào ngày đầu tiên của nhượng quyền. Cơ quan điều tiết yêu cầu bên nhận nhượng quyền sử dụng phương pháp khấu hao theo đường thẳng và thiết lập thời gian khấu hao là 30 năm đối với loại máy biến áp mà bên nhận nhượng quyền đưa vào sử dụng. Vào cuối thời hạn nhượng quyền 20 năm, bên nhận nhượng quyền đã thu hồi được bao nhiêu trong số 1 triệu đô la chi phí mua lại ban đầu?

Để xác định câu trả lời, trước tiên chúng ta chuyển đổi thời gian khấu hao 30 năm thành khấu hao hàng năm là 3,33% chi phí mua lại. Bằng cách nhân 1 triệu đô la với 3,33%, chúng ta có thể xác định bên nhận nhượng quyền sẽ ghi nhận 33.333,33 đô la khấu hao mỗi năm và đưa số tiền đó vào thành phần khấu hao của yêu cầu doanh thu hàng năm. Nhân con số này với 20 năm sẽ cho chúng ta câu trả lời, đó là bên nhận nhượng quyền sẽ thu hồi được 666.666,67 đô la trong khoản đầu tư 1 triệu đô la của mình trong thời hạn 20 năm nhượng quyền.

Trong ví dụ này, bên nhận nhượng quyền sẽ không thu hồi được 333.333,33 đô la khoản đầu tư của mình khi kết thúc nhượng quyền. Bên nhận nhượng quyền sẽ thu hồi số tiền còn lại này, là giá trị chưa khấu hao của máy biến áp, bằng cách nhận khoản thanh toán từ bên nhượng quyền khi kết thúc thời hạn nhượng quyền. Hình thức thanh toán này được gọi là thanh toán trao tay, thanh toán mua lại hoặc giá mua lại. Chúng tôi sẽ gọi nó là khoản thanh toán mua lại.

Ví dụ trên cho thấy cách khấu hao được ghi nhận liên quan đến một tài sản cụ thể. Dựa trên ví dụ này, có thể kết luận rằng cách tốt nhất để tính giá mua lại là tính tổng giá trị chưa khấu hao của mỗi tài sản đã được bên nhận nhượng quyền đưa vào sử dụng. Tuy nhiên, có một phương pháp đơn giản hơn nhiều để đi đến cùng một câu trả lời. Cơ sở tài sản được điều tiết (trong hệ thống điều tiết dựa trên hiệu suất hoặc cơ sở mức giá trong hệ thống chi phí dịch vụ) là tổng giá trị đầu tư được thực hiện, trừ đi tổng giá trị khấu hao được ghi nhận. Do đó, giá mua lại vào cuối thời hạn nhượng quyền có thể được xác định đơn giản bằng với cơ sở tài sản điều tiết vào cuối năm cuối cùng của nhượng quyền.

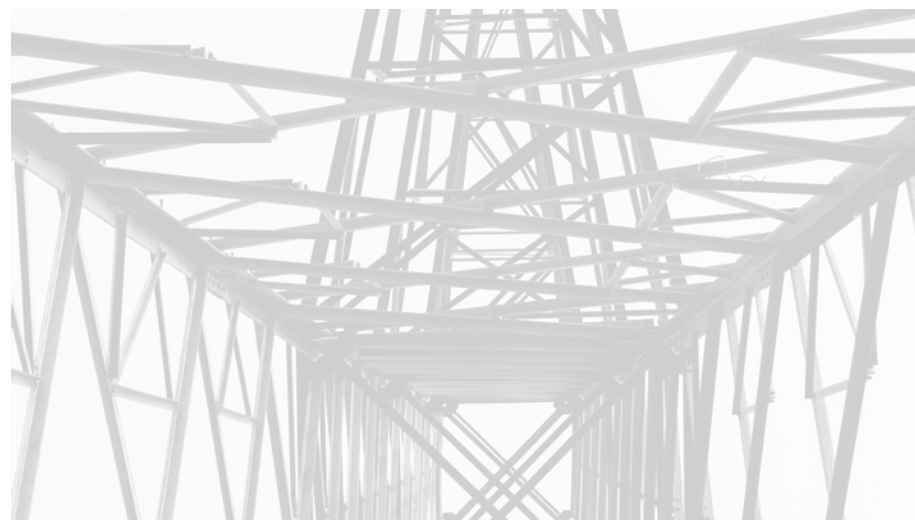
Một lợi thế đáng kể của phương pháp này là cho phép sử dụng hệ thống kế toán theo quy định do cơ quan điều tiết thiết lập để xây dựng cả mức giá và khoản thanh toán mua lại. Liên kết này dẫn đến sự nhất quán giữa các quyết định của cơ quan điều tiết về cơ sở tài sản điều tiết và số tiền thanh toán mua lại.

Trong các trường hợp ngoài kết thúc thời hạn, khoản thanh toán mua lại có thể được tính bằng cách áp dụng hệ số nhân cho cơ sở tài sản điều tiết. Trong trường hợp chấm dứt nhượng quyền sau khi xảy ra sự kiện vi phạm của bên nhận nhượng quyền, hệ số sẽ nhỏ hơn 1,0. Hệ số có thể là 0,8 hoặc 0,85

hoặc 0,9 chẳng hạn. Trong trường hợp chấm dứt nhượng quyền sau (i) sự kiện vi phạm của bên nhượng quyền theo thỏa thuận nhượng quyền, (ii) sự kiện vi phạm của nước sở tại theo thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ, hoặc (iii) xảy ra sự kiện bất khả kháng chính trị kéo dài, hệ số sẽ lớn hơn 1,0. Trong trường hợp này, hệ số có thể là 1,1, 1,15 hoặc 1,2 chẳng hạn. Các hệ số này có thể được điều chỉnh để phù hợp với mục tiêu của nước sở tại, bên nhận nhượng quyền và bên cho vay đối với bên nhận nhượng quyền. Hệ số nên tạo động lực hợp lý cho tất cả các bên thực hiện nghĩa vụ của họ theo các thỏa thuận dự án. Hệ số không nên được xem là, hoặc xác định là một hình phạt, có thể được thi hành theo luật pháp của nhiều nước sở tại.

Các khoản thanh toán mua lại có thể khá lớn. Số tiền của giá mua lại tương quan trực tiếp với số tiền đầu tư bên nhận nhượng quyền trong thời hạn nhượng quyền. Một trong những mục tiêu của nhượng quyền là khuyến khích khu vực tư nhân thực hiện các khoản đầu tư cần thiết để nâng cấp và mở rộng hệ thống truyền tải. Kết quả là, nếu nhượng quyền được cơ cấu phù hợp và đạt được thành công mục tiêu đó, thì khoản đầu tư do khu vực tư nhân thực hiện sẽ rất lớn. Khoản thanh toán mua lại cũng vậy.

Chính phủ sở tại có thể nhận thấy bên nhận nhượng quyền đã hoạt động tốt trong thời hạn nhượng quyền và có rất ít lý do hợp lý để cho phép nhượng quyền hết hạn. Một thỏa thuận nhượng quyền và thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ có thể dự tính nước sở tại, bên nhượng quyền và bên nhận nhượng quyền có thể đồng ý gia hạn nhượng quyền trước khi hết hạn. Nếu thời hạn được kéo dài, thì nhu cầu thanh toán tiền mua lại sẽ bị trì hoãn. Việc gia hạn thêm có thể trì hoãn vô thời hạn nhu cầu thanh toán tiền mua lại.



Nếu nước sở tại không hài lòng với hiệu quả hoạt động của bên nhận nhượng quyền, nước đó có thể huy động vốn để trả khoản thanh toán mua lại bằng cách trao nhượng quyền mới yêu cầu thanh toán phí nhượng quyền trả trước tương ứng với khoản thanh toán mua lại. Theo cách khác, chính phủ sở tại ở vị trí này có thể tái cấp vốn cho bên nhượng quyền bằng cách bơm vốn chủ sở hữu vào bên nhượng quyền và khiến bên nhượng quyền huy động một khoản nợ có quy mô phù hợp để tài trợ cho phần còn lại của khoản thanh toán mua lại. Bên nhượng quyền có thể tăng khoản nợ đó bằng cách phát hành nhiều loạt trái phiếu có kỳ hạn tương ứng với hồ sơ khấu hao của tài sản cấu thành cơ sở tài sản điều tiết, bằng cách vay từ một nhóm ngân hàng hoặc sử dụng kết hợp các phương pháp này.

Cân nhắc tiền tệ

Ngoại trừ một số ít các quốc gia sử dụng ngoại tệ để thực hiện các giao dịch tài chính trong nền kinh tế của họ và các trường hợp rất hạn chế khác, mức giá mà người tiêu dùng điện phải trả được tính bằng đồng tiền của nước sở tại. Ở nhiều quốc gia có thị trường mới nổi, thị trường vốn và thị trường cho vay từ các ngân hàng địa phương không đủ thanh khoản để tài trợ cho thành phần nợ của cơ sở tài sản điều tiết của công ty truyền tải. Trong trường hợp này, mức giá sẽ cần được điều chỉnh thường xuyên để thay đổi tỷ giá hối đoái.

Thường thì những điều chỉnh này được áp dụng hàng quý và bên nhận nhượng quyền có thể thực hiện dựa trên công thức có trong hướng dẫn biểu giá

mà không cần cơ quan điều tiết đưa ra quyết định mỗi quý xác nhận các tính toán của bên nhận nhượng quyền. Công thức nên được thiết kế để chỉ tăng những thành phần của yêu cầu doanh thu hàng năm được tính bằng ngoại tệ. Các thành phần đó có thể bao gồm lợi nhuận trên cơ sở tài sản điều tiết và khấu hao, trong trường hợp đó, cơ sở tài sản điều tiết cũng có thể được tính bằng ngoại tệ. Ngoại tệ mà các mục đó được ghi mệnh giá sẽ là ngoại tệ mà các nghĩa vụ cho vay và đóng góp vốn chủ sở hữu của bên nhận nhượng quyền được tính bằng mệnh giá.

Thành phần vận hành và bảo trì cũng như các thành phần khác của yêu cầu doanh thu hàng năm sẽ được tính một phần bằng đồng ngoại tệ và một phần bằng đồng tiền của nước sở tại. Tỷ lệ phần trăm của các thành phần đó được tính bằng ngoại tệ sẽ tương ứng với tỷ lệ phần trăm của các chi phí phát sinh tính bằng ngoại tệ. Một phần lớn chi phí vận hành và bảo trì phát sinh bởi công ty truyền tải là chi phí lao động. Do đó, một phần lớn thành phần vận hành và bảo trì của yêu cầu doanh thu hàng năm cũng thường được tính bằng đồng nội tệ.

Rủi ro

Việc phân bổ rủi ro hợp lý là điều cần thiết để thu hút đầu tư dưới hình thức nợ và vốn chủ sở hữu. Ma trận rủi ro dưới đây mô tả cách phân bổ phạm vi rủi ro trong một giao dịch nhượng quyền điển hình.

Rủi ro	Ai chịu rủi ro?	Bình luận
Tài chính		
Rủi ro nhu cầu	Người tiêu dùng	Rủi ro nhu cầu được phân bổ một cách hiệu quả cho người tiêu dùng theo hướng dẫn biểu giá. Các hướng dẫn biểu giá thường quy định rằng nếu bên nhận nhượng quyền không kiếm được doanh thu bằng với yêu cầu doanh thu hàng năm trong một năm cụ thể do sai sót trong dự báo nhu cầu về dịch vụ truyền tải, thì phần doanh thu yêu cầu hàng năm không kiếm được do dự báo lỗi được thêm vào yêu cầu doanh thu hàng năm cho năm tiếp theo, kèm theo tiền lãi.
Rủi ro tín dụng	Bên nhận nhượng quyền, người tiêu dùng	Rủi ro mà bên mua dịch vụ truyền tải có thể không thanh toán ngay cho dịch vụ truyền tải do bên nhận nhượng quyền gánh chịu nhưng có thể được giảm thiểu bằng cách (i) sử dụng trong hướng dẫn biểu giá tỷ lệ thu nợ mục tiêu thấp hơn 100% (thường chỉ phù hợp trong mô hình có nhiều bên bao tiêu), và (ii) bảo lãnh thanh toán của nhà nước từ các doanh nghiệp nhà nước mua dịch vụ truyền tải, hoặc hình thức hỗ trợ thanh khoản khác và/hoặc hỗ trợ thanh toán chấm dứt trong trường hợp không thanh toán.
Lạm phát	Người tiêu dùng	Thành phần O&M của yêu cầu doanh thu hàng năm được điều chỉnh theo lạm phát. Nói chung, cơ sở tài sản điều tiết không được điều chỉnh theo lạm phát.
Lãi suất	Người tiêu dùng	Mức giá thường được điều chỉnh để thay đổi lãi suất thường xuyên. Tần suất điều chỉnh có thể phụ thuộc vào cách bên nhận nhượng quyền huy động, hoặc có thể dự kiến sẽ huy động một cách hợp lý, tài trợ nợ. Đây có thể là rủi ro khó phân bổ trong thị trường có tính thanh khoản thay đổi như ở nhiều nước châu Phi. Cách tiếp cận chi phí thấp nhất để tài trợ cho các dịch vụ truyền tải thường sẽ là điều chỉnh thường xuyên các thay đổi về lãi suất thực tế.
Tỷ giá hối đoái	Người tiêu dùng	Mức giá thường được điều chỉnh để thay đổi tỷ giá hối đoái thường xuyên. Những điều chỉnh này thường được thực hiện mỗi quý.



Rủi ro	Ai chịu rủi ro?	Bình luận
Đất		
Điều kiện môi trường có từ trước	Người tiêu dùng	Chi phí khắc phục các khiếm khuyết môi trường có từ trước về bản chất cấu thành chi phí vốn làm tăng cơ sở tài sản điều tiết.
Khiếm khuyết về quyền sở hữu có từ trước	Người tiêu dùng	Chi phí khắc phục các khiếm khuyết về quyền sở hữu có từ trước thay mặt cho bên nhượng quyền tạo thành chi phí vốn làm tăng cơ sở tài sản điều tiết.
Thu hồi đất để mở rộng	Người tiêu dùng	Chi phí đất thu hồi cho các dự án mới nằm trong cơ sở tài sản điều tiết, thường là khi tài sản được đưa vào sử dụng.
Kỹ thuật		
Xây dựng và vận hành tài sản mới	Bên nhận nhượng quyền	Bên nhận nhượng quyền chịu trách nhiệm xây dựng và vận hành các tài sản mới.
Vận hành và bảo trì, hiệu suất kỹ thuật	Bên nhận nhượng quyền	Nếu bên nhận nhượng quyền phải chịu chi phí O&M vượt quá thành phần O&M của yêu cầu doanh thu hàng năm được cơ quan điều tiết phê duyệt, thì bên nhận nhượng quyền sẽ không đạt được chi phí vốn chủ sở hữu do cơ quan điều tiết thiết lập. Nguy cơ hoạt động kém hiệu quả so với KPI (xem bên dưới) sẽ cần được cân nhắc cẩn thận với chi phí O&M vượt mức khi thiết kế nhượng quyền.
Chỉ số hiệu suất chính, mức độ dịch vụ	Bên nhận nhượng quyền	Nếu bên nhận nhượng quyền không đạt được các chỉ số hiệu suất chính và/hoặc các mức dịch vụ được yêu cầu, thì bên nhận nhượng quyền sẽ phải chịu các hình phạt, có thể được dùng để giảm giá. Đối với nhượng quyền truyền tải, các chỉ số hiệu suất chính điển hình bao gồm thước đo tần suất và thời gian mất điện cũng như thước đo tổn thất kỹ thuật và thương mại.
Giấy phép và cấp phép		
Ban hành giấy phép và cấp phép ban đầu	Chính phủ, bên nhượng quyền và bên nhận nhượng quyền	Bên nhận nhượng quyền phải nộp đơn xin và nỗ lực theo đuổi các đơn xin của mình cho tất cả các giấy phép và cấp phép. Các giấy phép quan trọng được cấp khi bắt đầu nhượng quyền và thường có thời hạn giống với thời hạn nhượng quyền. Nếu cơ quan có thẩm quyền không cấp giấy phép hoặc cho phép khi các yêu cầu hiện hành đã được đáp ứng, thì điều đó thường được xem là sự kiện bất khả kháng chính trị.
Gia hạn, sửa đổi	Chính phủ, bên nhượng quyền	Việc không gia hạn giấy phép hoặc sửa đổi các điều khoản của giấy phép ngăn cản bên nhận nhượng quyền thực hiện nghĩa vụ hoặc thực hiện các quyền của mình theo nhượng quyền sẽ cấu thành thay đổi luật.

Rủi ro	Ai chịu rủi ro?	Bình luận
Xã hội và môi trường		
Tác động xã hội và môi trường	Bên nhận nhượng quyền	Bên nhận nhượng quyền sẽ chịu trách nhiệm thực hiện các đánh giá tác động xã hội và môi trường, tuân thủ tham vấn các bên liên quan và luật môi trường của nước sở tại, và, nếu bên cho vay là thành viên của Nguyên tắc Xích đạo, thì bên nhận nhượng quyền phải tuân thủ các tiêu chuẩn hoạt động có liên quan do Tập đoàn Tài chính Quốc tế ban hành.
Sức khỏe và an toàn lao động	Bên nhận nhượng quyền	Bên nhận nhượng quyền chịu trách nhiệm tuân thủ luật an toàn và sức khỏe nghề nghiệp của nước sở tại, và, nếu bên cho vay là thành viên của Nguyên tắc Xích đạo, thì bên nhận nhượng quyền phải tuân thủ các tiêu chuẩn hoạt động có liên quan do Tập đoàn Tài chính Quốc tế ban hành.
Sự kiện bất thường		
Thay đổi luật	Người tiêu dùng, chính phủ	Thay đổi luật làm tăng chi phí phát sinh của bên nhận nhượng quyền hoặc giảm doanh thu mà bên nhận nhượng quyền kiếm được nên được giải quyết thông qua những thay đổi đối với yêu cầu doanh thu hàng năm. Nếu không, nên giải quyết thông qua thay đổi điều khoản luật trong thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ.
Thay đổi thuế	Người tiêu dùng, chính phủ	Thay đổi thuế làm tăng (hoặc giảm) nghĩa vụ thuế của bên nhận nhượng quyền nên được giải quyết thông qua những thay đổi đối với yêu cầu doanh thu hàng năm. Nếu không, nên giải quyết thông qua thay đổi điều khoản luật trong thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ.
Sự kiện bất khả kháng	Bên nhận nhượng quyền, người tiêu dùng	Bên nhận nhượng quyền phải giảm thiểu tác động của các sự kiện bất khả kháng đến mức có thể. Khi thực tế có thể làm như vậy, bên nhận nhượng quyền có thể yêu cầu bảo hiểm trước những rủi ro này. Chi phí bảo hiểm nằm trong thành phần vận hành và bảo trì của yêu cầu doanh thu hàng năm. Chi phí vốn liên quan đến thay thế hoặc sửa chữa tài sản bị ảnh hưởng bởi sự kiện bất khả kháng nằm trong cơ sở tài sản điều tiết trong phạm vi không được tiến bảo hiểm chi trả.
Sự kiện bất khả kháng chính trị	Người tiêu dùng, chính phủ, bên nhượng quyền	Nếu bên nhận nhượng quyền bị ngăn cản thực hiện các nghĩa vụ hoặc quyền của mình theo nhượng quyền một cách nghiêm trọng do xảy ra sự kiện bất khả kháng chính trị và tác động của các sự kiện đó diễn ra trong một thời gian dài, sự kiện vi phạm có thể xảy ra theo thỏa thuận nhượng quyền.
Tranh chấp		
Giải quyết tranh chấp trong hợp đồng	không áp dụng	Các tranh chấp phát sinh theo các thỏa thuận dự án được giải quyết bằng trọng tài quốc tế trong phạm vi không được giải quyết theo cách không chính thức.
Giải quyết tranh chấp phát sinh liên quan đến phương pháp biểu giá	không áp dụng	Tranh chấp phát sinh liên quan đến việc áp dụng phương pháp biểu giá có thể dẫn đến khiếu nại theo điều khoản thay đổi luật trong thỏa thuận hỗ trợ của chính phủ. Các tranh chấp liên quan đến việc áp dụng đúng điều khoản thay đổi luật như vậy sẽ được giải quyết bằng trọng tài quốc tế trong phạm vi không được giải quyết theo cách không chính thức.

About the Authors

Ryan T. Ketchum

Ryan is a partner at Hunton Andrews Kurth LLP. His practice focuses on energy and infrastructure projects located in emerging and frontier markets.

Ryan is a frequent speaker and author on topics related to the development and financing of renewable energy projects and public-private partnerships. Clients quoted in *Chambers Global* praise Ryan as “extremely efficient,” adding that, “his wisdom and judgement of process is very good, as is his ability to handle deep-heated situations,” that he is “very knowledgeable in private-public transactions in the energy sector,” and that he “provides intelligent counsel and knows how to get the deal done.”

Ryan focuses his practice on the development and financing of energy and infrastructure projects worldwide. He has acted for governments, sponsors, lenders, development finance institutions, and other participants in the energy and infrastructure sectors.

Chambers Global guide has recognized Ryan since 2013. Before joining the firm, he served as a law clerk for the Honorable Henry H. Whiting of the Supreme Court of Virginia.

Chris Flavin

Chris is Head of Business Development at Gridworks Development Partners, a development and investment platform focused on investments in transmission, distribution and off-grid electricity in Africa. Chris has extensive international project development and M&A experience which spans Africa, Asia and Europe. Chris began his career as a private practice lawyer advising a wide range of institutional investors before joining Gridworks’ parent company, British International Investment, in 2014. He was involved in the strategy which led to Gridworks’ formation in 2019 and has served on Gridworks’ senior management team since it was founded. Chris is responsible for project development and investment activities at Gridworks. Chris sits on the Board of a number of Gridworks portfolio companies including Amari Power Transmission which is developing the first privately financed transmission project in Uganda. He is a regular contributor to publications and panel discussions on the African Infrastructure sector.

Acknowledgements

Although the views expressed herein are solely the views of the authors, we are very fortunate to have worked with a larger group of authors convened by Power Africa, the Commercial Law Development Program, and the African Legal Support Facility to write a longer book titled *Understanding Transmission Financing* on these and related topics. (Available [here](#).) The support, encouragement, and feedback we received during the development of *Understanding Transmission Financing* were instrumental in shaping our thoughts on these topics. We would like to thank all three organizations and the other authors of *Understanding Transmission Financing* for their contributions and support.



HUNTON
ANDREWS KURTH

© 2022 Hunton Andrews Kurth LLP. Attorney advertising materials. Hunton Andrews Kurth, the Hunton Andrews Kurth logo, HuntonAK and the HuntonAK logo are service marks of Hunton Andrews Kurth LLP. These materials have been prepared for informational purposes only and are not legal advice. This information is not intended to create (and receipt of it does not constitute) an attorney-client or similar relationship. Please do not send us confidential information. Past successes cannot be an assurance of future success. Whether you need legal services and which lawyer you select are important decisions that should not be based solely upon these materials. Photographs are for dramatization purposes only and may include models. Likenesses do not necessarily imply current client, partnership or employee status. Hunton Andrews Kurth LLP is a Virginia limited liability partnership. Contact: Walfrido J. Martinez, Managing Partner, Hunton Andrews Kurth LLP, 2200 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC, 202.955.1500.