

Tổng quan thị trường xăng dầu Việt Nam và định hướng phát triển

BÙI NGỌC BẢO

Cùng với quá trình chuyển đổi nền kinh tế từ tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, hoạt động phân phối xăng dầu ở Việt Nam cũng đã trải qua các giai đoạn tương ứng. Khái quát thị trường xăng dầu trong 20 năm qua, chúng ta cần khẳng định những bước tiến của quá trình đổi mới cơ chế kinh doanh xăng dầu, đổi diện với những mặt hạn chế và đặt ra các vấn đề cần tiếp tục đổi mới để phát triển thị trường xăng dầu trong giai đoạn tiếp theo, thích ứng với những biến động ngày càng phức tạp của nguồn năng lượng dầu mỏ.

I. TỔNG QUAN VỀ THỊ TRƯỜNG XĂNG DẦU VIỆT NAM

1. Giai đoạn trước năm 2000

Giai đoạn này kéo dài trên 10 năm, với sự gia tăng của các đầu mối nhập khẩu từ một đầu mối duy nhất, tăng dần lên 5 và đến năm 1999, đã có 10 đầu mối tham gia nhập khẩu xăng dầu cho nhu cầu nội địa.

Trong những năm từ 1989 đến 1992, khi không còn nguồn xăng dầu cung cấp theo Hiệp định với Liên xô (cũ), Nhà nước chuyển từ quy định "giá cứng" sang áp dụng giá chuẩn để phù hợp với việc hình thành nguồn xăng dầu nhập khẩu từ lượng ngoại tệ do doanh nghiệp đầu mối tự cân đối, mua của các doanh nghiệp xuất khẩu qua ngân hàng hoặc hình thức ủy thác bao tiêu xăng dầu cho doanh nghiệp có ngoại tệ thu được từ xuất khẩu. Vào giai đoạn này, nguồn ngoại tệ từ dầu thô do Nhà nước bảo đảm chỉ chiếm dưới 40% tổng nhu cầu ngoại tệ nhập khẩu xăng dầu. Doanh nghiệp đầu mối được quyền quyết định giá bán +/- 10% so với giá chuẩn để bảo đảm hoạt động kinh doanh.

Từ năm 1993, để thống nhất quản lý giá bán, Nhà nước ban hành quy định giá tối đa; doanh nghiệp tự quyết định giá bán buôn và bán lẻ trong phạm vi giá tối đa. Nhà nước xác định mức độ chịu đựng của nền kinh tế

để xác định giá tối đa; việc điều chỉnh giá tối đa ở giai đoạn này chỉ diễn ra khi tất cả các công cụ điều tiết đã sử dụng hết.

Công cụ thuế nhập khẩu được sử dụng như một van điều tiết để giữ mặt bằng giá tối đa, không tạo ra siêu lợi nhuận và doanh nghiệp cũng không phát sinh lỗ sau một chu kỳ kinh doanh.

Phụ thu là một công cụ bổ sung cho thuế nhập khẩu khi mức thuế nhập khẩu đã được điều chỉnh tăng hết khung, được đưa vào Quỹ Bình ổn giá do Nhà nước quản lý.

Lệ phí giao thông thu từ năm 1994 cũng được hình thành từ nguyên tắc tận thu cho ngân sách Nhà nước khi điều kiện cho phép, là khoản thu cố định và sau này đổi tên là phí xăng dầu.

Đặc điểm lớn nhất của giai đoạn này là: nhờ quy định của Nhà nước về giá chuẩn, doanh nghiệp đầu mối được điều chỉnh giá bán xăng dầu nhập khẩu thuộc nguồn ngoại tệ tự huy động từ các doanh nghiệp xuất khẩu, đảm bảo quyền lợi cho họ thông qua tỷ giá phù hợp, nên đã huy động được số ngoại tệ nhập khẩu gần 60% nhu cầu xăng dầu cho nền kinh tế sau khi không còn nguồn xăng dầu theo Hiệp định.

Bùi Ngọc Bảo, TS., Tổng công ty Xăng dầu Việt Nam.

Chính chủ trương không áp dụng cơ chế bù giá cho các đối tượng sử dụng xăng dầu - thông qua doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu, là điều kiện quyết định để Việt Nam có thể tự cân đối được ngoại tệ nhập khẩu xăng dầu ngay cả khi nguồn ngoại tệ tập trung của Nhà nước từ dầu thô mới chỉ chiếm tỷ trọng nhỏ hơn 50% so với tổng nhu cầu ngoại tệ nhập khẩu xăng dầu lúc đó.

Giai đoạn này cũng là thời kỳ giá xăng dầu thế giới ở mức đáy (dầu thô chỉ ở mức trên 10 USD/thùng) tương đối ổn định, nên với cơ chế giá tối đa, Nhà nước đã đạt được mục tiêu đề ra, cụ thể là: (1) cân đối cung - cầu được đảm bảo vững chắc; (2) các hộ sản xuất và người tiêu dùng lẻ được hưởng mức giá tương đối ổn định; biến động giá tuy chỉ theo xu hướng tăng song mức tăng đều, không gây khó khăn nhiều cho sản xuất và tiêu dùng khi chủ động hoạch định được ngân sách cho tiêu thụ xăng dầu hàng năm; (3) ngân sách nhà nước tăng thông qua việc tận thu thuế nhập khẩu, phụ thu, phí xăng dầu; (4) doanh nghiệp có tích lũy để đầu tư phát triển, định hình hệ thống cơ sở vật chất, từ cầu cảng, kho đầu mối, kho trung chuyển, phương tiện vận tải đến mạng lưới bán lẻ.

Mặc dù vậy, cơ chế quản lý - điều hành trong giai đoạn này cũng đã bộc lộ khá rõ những nhược điểm, mà nổi bật là: tương quan giá bán giữa các mặt hàng không hợp lý dẫn đến tiêu dùng lãng phí, nhà đầu tư không có đủ thông tin để tính toán đúng hiệu quả đầu tư, nên chỉ cần thay đổi cơ chế điều hành giá sẽ làm ảnh hưởng rất lớn sử dụng nhiên liệu, nhiều nhà sản xuất thậm chí đã phải thay đổi công nghệ do thay đổi nhiên liệu đột (thay thế madut, dầu hỏa bằng than, trấu, gas); gian lận thương mại xuất hiện do định giá thấp đối với mặt hàng chính sách (dầu hỏa); Nhà nước giữ giá ổn định trong một thời gian quá dài, thoát ly giá thế giới, tạo sức ỳ và tâm lý phản ứng của người sử dụng về thay đổi giá mà không cần xét đến nguyên nhân và sự cần thiết phải điều chỉnh tăng giá. Ở cuối của giai

đoạn này giá thế giới- nguồn-thị trường đã có dấu hiệu biến động mạnh, ở mức cao hơn; các cân đối cung cầu và ngân sách, chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế và lạm phát... đều có nguy cơ bị phá vỡ khi tình trạng đó kéo dài; trong khi chưa tìm được cơ chế điều hành thích hợp, vì mục tiêu ổn định để phát triển kinh tế xã hội, Nhà nước đã sử dụng biện pháp bình ổn giá, khởi đầu cho giai đoạn bù giá cho người tiêu dùng qua doanh nghiệp nhập khẩu trong gần 10 năm tiếp theo.

2. Giai đoạn từ năm 2000 đến trước thời điểm Nhà nước công bố chấm dứt bù giá, vận hành giá xăng dầu theo thị trường (tháng 9-2008)

Về cơ bản, nội dung và phương thức quản lý điều hành hoạt động kinh doanh xăng dầu vẫn chưa có sự thay đổi so với giai đoạn trước đó. Trong khi đó, từ đầu những năm 2000, biến động giá xăng dầu thế giới đã có những thay đổi căn bản; mặt bằng giá mới hình thành và liên tiếp bị phá vỡ để xác lập mặt bằng mới trong các năm tiếp theo. Do tiếp tục chính sách bù giá cho người tiêu dùng thông qua doanh nghiệp nhập khẩu khi cố gắng giữ mức giá nội địa ở mức thấp nên số tiền ngân sách bù giá ngày càng gia tăng, từ 1000 tỷ (năm 2000) lên đến 22 nghìn tỷ đồng năm 2008; loại trừ yếu tố trượt giá thì đây cũng là một tốc độ tăng quá cao; chưa có đánh giá nào đề cập đến khía cạnh này song xét đơn thuần trên số liệu, nếu đầu tư hàng ngàn tỷ đồng này cho các dự án phát triển cơ sở hạ tầng kinh doanh xăng dầu, đã có thể tạo lập một hệ thống kinh doanh xăng dầu đủ lớn và hiện đại, có khả năng cạnh tranh khi mở cửa thị trường xăng dầu trong tương lai gần.

Cũng trong giai đoạn này, sau khi nổ ra cuộc chiến tranh Vùng Vịnh lần thứ 2; giá xăng dầu đã dịu lại song cũng đã hình thành một mặt bằng mới; trước nguy cơ không thể cân đối ngân sách cho bù giá xăng dầu, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 187/2003/QĐ-TTg ngày 15-9-2003 về kinh doanh xăng dầu.

Cho đến thời điểm này, sự đổi mới cơ chế quản lý, chủ yếu là quản lý giá theo Quyết định 187 vẫn được coi là mạnh mẽ nhất với các tư tưởng cơ bản bao gồm:

- Nhà nước xác định giá định hướng; doanh nghiệp đầu mỗi được điều chỉnh tăng giá bán trong phạm vi + 10% (đối với xăng) và + 5% (đối với các mặt hàng dầu).

- Hình thành 2 vùng giá bán; giá bán tại vùng xa cảng nhập khẩu, doanh nghiệp được phép cộng vào giá bán một phần chi phí vận tải, nhưng tối đa không vượt quá 2% so với giá bán ở vùng gần cảng nhập khẩu.

- Chỉ thay đổi giá định hướng khi các yếu tố cấu thành giá thay đổi lớn, Nhà nước không còn công cụ điều tiết, bảo đảm các lợi ích của người tiêu dùng - Nhà nước và doanh nghiệp.

Tuy nhiên, vì những lý do khách quan, sự đột phá cơ chế điều hành giá trong QĐ 187 chưa được triển khai trên thực tế; cho đến hiện nay, Nhà nước tiếp tục điều hành và can thiệp trực tiếp vào giá bán xăng dầu, kể cả chiều tăng và giảm.

Trong giai đoạn này, mặc dù chưa vận hành điều khoản về giá, xong sự ra đời của QĐ 187 năm 2003 và NĐ 55 năm 2007 đã tạo ra một hệ thống phân phối rộng khắp với gần 10.000 cửa hàng xăng dầu trên cả nước, góp phần ổn định, lành mạnh hóa thị trường trước đây khá lộn xộn khi thiết lập quan hệ giữa người nhập khẩu và các đại lý, tổng đại lý, khi gán trách nhiệm, quyền lợi của doanh nghiệp đầu mỗi với các đại lý, tổng đại lý cũng như giúp cơ quan quản lý chức năng, người tiêu dùng cùng tham gia vào quá trình giám sát hoạt động của các đại lý, tổng đại lý trong việc chấp hành quy định kinh doanh xăng dầu.

Đánh giá chung cho giai đoạn này, có thể thấy quyết tâm rất cao để đổi mới cơ chế quản lý kinh doanh xăng dầu thể hiện qua 2 văn bản pháp quy là QĐ 187 và NĐ 55, song cho đến hiện nay, văn bản đã không đi vào thực tế kinh doanh (trừ hệ thống phân phối

được thiết lập nhưng việc kiểm soát tính tuân thủ hầu như chưa thực hiện được). Yếu tố ổn định giá vẫn được đặt lên hàng đầu và chính nó đã làm cho các cơ quan quản lý Nhà nước lúng lúng khi phải điều hành đạt các mục tiêu dường như mâu thuẫn nhau ở cùng một thời điểm.

Việc áp dụng một biện pháp duy nhất (biện pháp bù giá), làm cho giá nội địa thoát ly giá thế giới trong một chu kỳ quá dài với bối cảnh giá xăng dầu thế giới đã nhiều lần hình thành mặt bằng giá mới cao hơn; ngoài yếu tố cung cầu thì yếu tố địa chính trị cũng ảnh hưởng lớn đến biến động giá; biên độ dao động giá quá mạnh sau mỗi ngày... đã làm cân đối ngân sách bị phá vỡ, doanh nghiệp bị kiệt quệ nguồn lực cho phát triển; việc kìm giá và điều chỉnh sốc tác động tiêu cực đến nền kinh tế, chưa kể hiện tượng đầu cơ chờ tăng giá làm méo mó nhu cầu, chuyển khá nhiều nguồn lực cho đại lý; phần lớn người tiêu dùng không được thông tin đầy đủ về cơ chế điều hành và lợi ích mà Nhà nước đem lại, nên thường xuyên có phản ứng tiêu cực sau mỗi lần điều chỉnh giá (kể cả tăng và giảm), từ đó chưa tạo được sự đồng thuận trong xã hội; thẩm lậu xăng dầu qua biên giới ngày càng phức tạp, khó kiểm soát; Nhà nước thất thu ngân sách kể cả lúc giá thấp hơn và cao hơn nước lân cận - do thẩm lậu xăng dầu qua biên giới.

Hệ quả rất xấu của cơ chế bù giá xăng dầu kéo dài (mà người tiêu dùng vẫn hiểu là bù lỗ cho doanh nghiệp đầu mỗi) là việc khó chấp nhận điều chỉnh tăng giá, kể cả mức rất thấp và phản ứng mạnh trước thông tin doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu không có hiệu quả mà luôn được Nhà nước bù lỗ.

Cũng cần khẳng định rằng, chỉ khi Nhà nước bảo đảm đủ cân đối ngoại tệ cho nhập khẩu xăng dầu thì mới có thể áp dụng biện pháp bù giá. Đây chính là điểm khác biệt so với giai đoạn trước, khi mà nguồn ngoại tệ từ dầu thô và các nguồn dự trữ tập trung khác của Nhà nước đã đủ lớn.

3. Giai đoạn từ cuối năm 2008 đến nay

Có thể nói, giai đoạn này tuy rất ngắn nhưng đã bộc lộ nhiều nhất những bất cập của cơ chế điều hành giá và thuế xăng dầu. Việc tiếp tục can thiệp giá và áp dụng một cơ chế điều hành trong điều kiện giá xăng dầu thế giới biến động rất nhanh chóng, theo hai xu hướng ngược nhau, đã dẫn đến một nghịch lý là: trong thời kỳ giá thế giới đã giảm sâu, Nhà nước vẫn phải bỏ một số tiền bù giá tương đương, thậm chí cao hơn so với giai đoạn giá thế giới tăng đỉnh điểm; phân khúc số tiền bù giá cho từng giai đoạn trong năm 2008 có thể thấy rõ nhận định này (khoảng 12 nghìn tỷ /11 nghìn tỷ đồng).

Khái quát lại, từ khi công bố chấm dứt bù giá đến nay, doanh nghiệp vẫn không có thực quyền về xác định giá bán như các văn bản quy định; Nhà nước không có biện pháp kiểm soát các doanh nghiệp kết cấu giá bán xăng để hình thành nguồn trả nợ ngân sách, tạo ra sự mập mờ về giá bán, doanh nghiệp không bình đẳng trong cạnh tranh; các văn bản mới tiếp tục ra đời song cũng không đi vào thực tế (barem thuế nhập khẩu, quỹ bình ổn giá); cơ chế đăng ký giá kéo dài mang nặng tính xin cho (phê duyệt), các cơ quan truyền thông khai thác và đưa ra thông tin về tăng giảm giá rất sớm, không những không có tính định hướng dư luận mà tạo ra áp lực nặng nề cho cả doanh nghiệp và cơ quan quản lý, nguồn lực từ doanh nghiệp đầu mỗi chuyển qua đại lý rất khó kiểm soát sự minh bạch và đúng đắn của các nhu cầu ở trước thời điểm tăng giá. Trầm trọng hơn là xã hội không thừa nhận hoạt động kinh doanh xăng dầu là phải có lãi (dù rất thấp) như tất cả các hoạt động kinh doanh khác, trong khi dễ dàng chấp nhận thông tin về hoạt động ngân hàng có thể lãi hàng ngàn tỷ đồng trong 6 tháng 2009.

4. Đánh giá chung về cơ chế quản lý nhà nước đối với thị trường xăng dầu và bài học kinh nghiệm

• Những mặt đã đạt được

Một là, đã tạo được một hệ thống các doanh nghiệp Nhà nước tham gia hoạt động nhập khẩu, phá vỡ thế độc quyền nhập khẩu thuộc về các đơn vị đã có cơ sở vật chất kỹ thuật được đầu tư trước và có thời gian tích lũy khá dài, tạo ra thế đứng mới cho các doanh nghiệp lần đầu tiên tham gia nhập khẩu và khẳng định ưu thế vượt trội của các đơn vị được đầu tư theo một cách nhìn mới trong cơ chế thị trường.

Hai là, việc tìm giá trong một khoảng thời gian dài kể cả khi giá xăng dầu thế giới có biến động bất thường có tác động thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, góp phần ổn định tình hình chính trị - kinh tế xã hội trong nước.

Ba là, từng bước thiết lập một thị trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp, qua đó hình thành chi phí xã hội cần thiết cho hoạt động kinh doanh xăng dầu và mức lợi nhuận hợp lý. Xu hướng này được định hình sẽ đưa xăng dầu từ các cảng đầu mối đến nơi tiêu thụ bằng con đường ngắn nhất, loại hình phương tiện có giá cước rẻ nhất và ít qua các khâu trung gian nhất, đem lại lợi ích chung của toàn xã hội.

Bốn là, đã thu hút được lực lượng đông đảo các thương nhân thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào khâu phân phối (hạ nguồn), đưa xăng dầu tới người tiêu dùng thông qua hệ thống trên 10.000 cửa hàng xăng dầu trên phạm vi cả nước; trong đó có trên 8000 cửa hàng xăng dầu của thương nhân thuộc các thành phần kinh tế (ngoài 2000 cửa hàng của các doanh nghiệp đầu mối nhập khẩu) khác, chiếm tỷ trọng trên 60% tổng nhu cầu xã hội, được tham gia thị trường để người tiêu dùng có nhiều sự lựa chọn.

• Những mặt còn hạn chế

Một là, về quản lý chỉ tiêu hạn ngạch nhập khẩu: với một chính sách quản lý chỉ tiêu nhập khẩu thời gian qua (giao cố định, tối thiểu), nhưng chưa có chế tài xử lý đối với các doanh nghiệp đầu mối tham gia thị trường không đều, có nguy cơ dẫn đến cơn

sốt xăng dầu do thiếu nguồn. Ngược lại khi thị trường bão hòa về nguồn, Nhà nước cũng bị thiệt hại, do các doanh nghiệp buộc phải bán dưới hình thức “tháo khoán” để giải phóng vốn, làm giảm nguồn lực tích lũy chung của từng doanh nghiệp và cũng chính là của Nhà nước và xã hội.

Hai là, về thuế nhập khẩu: (1) cách tính thuế nhập khẩu xăng dầu theo tỷ lệ % trên giá CIF, do yếu tố “động” của giá dầu thế giới nên gây tác động “kép” tới giá bán xăng dầu trong nước, ảnh hưởng trực tiếp đến nguồn thu ngân sách từ thuế nhập khẩu xăng dầu, khó kế hoạch hóa nguồn thu; (2) thu chủ yếu ở khâu nhập khẩu (tối đa 40% như hiện nay), trong bối cảnh xuất hiện nguồn xăng dầu sản xuất trong nước và trong lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế, việc thu thuế như hiện nay còn trở nên bất cập; (3) việc thu thuế nhập khẩu theo tỷ lệ trên giá CIF làm phức tạp hóa các thủ tục hoàn thuế nhập khẩu khi xăng dầu được tái xuất.

Ba là, việc điều hành giá bán các mặt hàng xăng vẫn do Nhà nước quy định; hệ lụy của quy định đăng ký giá bán trong nước thường không bắt kịp giá thị trường; gây bất ổn thị trường do đầu cơ trước thông tin tăng giá; tạo ra tâm lý trông chờ, ỷ lại của người tiêu dùng và thường có phản ứng khi có sự tăng giá.

Bốn là, cơ chế bù giá duy trì quá lâu làm mất đi tính chủ động của doanh nghiệp, giảm động lực tiết giảm chi phí tăng, doanh nghiệp không có tích lũy cho đầu tư phát triển, mất cơ hội đầu tư, giảm sức cạnh tranh; người tiêu dùng không có ý thức tiết kiệm; đánh giá không đầy đủ hiệu quả đầu tư các công trình mà nhiên liệu chiếm tỷ trọng lớn.

Năm là, công tác quy hoạch phát triển hệ thống kinh doanh xăng dầu không rõ ràng về thẩm quyền và trách nhiệm, thiếu sự kiểm soát dẫn đến đầu tư không đồng đều, manh mún gây lãng phí xã hội; việc bình ổn thị trường ở những vùng sâu, vùng xa gặp nhiều khó khăn...

• Những bài học kinh nghiệm

Từ thực tiễn vận hành khai quát thành chính sách, xem xét sự tác động của chính sách vào thực tiễn để hiệu chỉnh, hoàn thiện nhằm vận hành tốt hơn các cơ chế, tạo đủ hành lang pháp lý cho các doanh nghiệp hoạt động, các chính sách sát thực và phù hợp với thực tiễn.

Một là, quan điểm chia sẻ lợi ích giữa Nhà nước - doanh nghiệp - người tiêu dùng phải được hiểu một cách đúng đắn mới có biện pháp xử lý đúng nhằm tác động tích cực đến nguồn thu ngân sách, buộc các doanh nghiệp phải tiết giảm chi phí và người sử dụng cũng phải tiết kiệm trong tiêu dùng.

Hai là, điều hành giá tăng đột biến hoặc chia bước nhỏ tùy thuộc vào mục tiêu của Nhà nước từng thời kỳ, song không nhất thiết lúc nào cũng phải đặt yếu tố ổn định lên trên hết, bởi tiếp cận thị trường chính là sự thay đổi cho phù hợp.

Ba là, cơ chế quản lý thiếu rõ ràng, chưa minh bạch cùng với sự phối hợp tốt/chưa tốt của các cơ quan quản lý Nhà nước, có tác động tích cực hoặc tiêu cực đến hoạt động của doanh nghiệp và suy cho cùng là ảnh hưởng đến sự vận hành của nền kinh tế.

Bốn là, Việt Nam là nước xuất khẩu dầu thô và nhập khẩu xăng dầu. Mọi tác động của thị trường xăng dầu thế giới đều ảnh hưởng đến thị trường trong nước, do đó khi chế định các chính sách đều phải xét trên tổng thể mối quan hệ này.

Thực hiện chính sách ưu đãi sản xuất xăng dầu trong nước phải đi đôi với đánh giá hiệu quả tổng thể, khi bản thân dầu vào của sản xuất là dầu thô cũng không thể thoát ly thị trường. Việc khuyến khích, ưu đãi không làm thiệt hại đến lợi ích chung của Nhà nước, hoặc “núp bóng” sản xuất trong nước để lợi dụng chính sách ưu đãi.

II. ĐỊNH HƯỚNG PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG XĂNG DẦU VÀ GIẢI PHÁP THỰC HIỆN

1. Cơ hội và thách thức

Cơ hội: (1) thị trường được mở rộng, điều kiện môi trường cạnh tranh ngày càng bình đẳng hơn giữa các doanh nghiệp; (2) doanh nghiệp được chủ động điều chỉnh giá bán theo cơ chế thị trường.

Thách thức: (1) do sự hấp dẫn cao của thị trường, đối thủ cạnh tranh tiềm tàng của các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu là các doanh nghiệp mới sẽ được thành lập của Việt Nam, các tập đoàn nước ngoài là các hãng kinh doanh xăng dầu nổi tiếng trên thế giới khi có cơ hội vào kinh doanh xăng dầu tại Việt Nam; (2) hiện nay Việt Nam đã trở thành thành viên chính thức của WTO trong khi kinh doanh xăng dầu, chúng ta không cam kết về việc mở cửa thị trường kinh doanh xăng dầu. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là không mở cửa cho các hãng xăng dầu nước ngoài vào thị trường kinh doanh ở khâu hạ nguồn, mà vấn đề chỉ còn là thời gian cụ thể.

2. Định hướng phát triển thị trường xăng dầu thời gian tới

Một là, chuyển kinh doanh xăng dầu sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước hướng tới 3 mục tiêu: (1) đáp ứng nhu cầu tiêu dùng và phát triển kinh tế đất nước; bình ổn thị trường xăng dầu trong mọi tình huống; (2) giá bán xăng dầu thực sự được vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước; (3) hài hòa ba lợi ích: Nhà nước ổn định nguồn thu - người tiêu dùng được mua với mức giá hợp lý - doanh nghiệp kinh doanh có tích lũy cho đầu tư phát triển;

Hai là, khuyến khích mọi thành phần kinh tế đầu tư, tham gia thị trường từ thượng đến hạ nguồn theo đúng quy hoạch, nhằm tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp, không ngừng nâng cao chất lượng, dịch vụ, văn minh thương mại.

Ba là, bằng cơ chế chính sách tạo ra áp lực, từng bước trở thành ý thức, thói quen cho người tiêu dùng nhỏ lẻ, hộ sản xuất trong việc sử dụng tiết kiệm nguồn năng lượng hóa thạch ngày càng cạn kiệt.

3. Các vấn đề cần tập trung giải quyết

Trước hết, cần tạo lập một môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp tham gia thị trường

Ban hành Nghị định kinh doanh xăng dầu mới thay thế ND 55/CP, tạo hành lang pháp lý để khuyến khích thương nhân thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia đầu tư hệ thống phân phối theo đúng quy hoạch đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.

Về số lượng doanh nghiệp đầu mối, cần xem xét, đánh giá lại để xác định số doanh nghiệp đầu mối hợp phù hợp, có đủ tiềm lực, làm nòng cốt và là lực lượng để Nhà nước bình ổn định thị trường trong mọi tình huống.

Khâu phân phối bán lẻ, cần khuyến khích thương nhân tham gia phát triển hệ thống cửa hàng theo đúng quy hoạch, phát triển đồng đều trên các vùng miền - nhất là vùng sâu xa, để đem lại cho người tiêu dùng có nhiều lựa chọn dịch vụ có chất lượng tốt nhất, giá cả cạnh tranh.

Hai là, cơ chế điều hành nguồn

Việt Nam đã có nguồn xăng dầu sản xuất trong nước và đáp ứng trên 30% nhu cầu xã hội; nguồn xăng dầu này trước hết phải được tiêu dùng tại thị trường trong nước - thông qua cơ chế đấu giá cạnh tranh, để các doanh nghiệp đầu mối tiêu thụ như xăng dầu nhập khẩu. Với cơ chế này vừa tạo được nguồn thu tối đa cho ngân sách nhà nước vừa bám sát giá thị trường thế giới, không qua nhiều tầng nấc trung gian đẩy giá bán lên cao.

Trong một vài năm tới, nước ta vẫn phải nhập trên 60% nhu cầu xăng dầu cả nước, việc phân, giao hạn ngạch nhập khẩu cho các đầu mối sau khi được sắp xếp lại, không nên chia đều bình quân các sản phẩm, sẽ là lãng phí xã hội nếu như doanh nghiệp nhập khẩu với một khối lượng quá nhỏ được chia đều cho cả năm kế hoạch.

Ba là, cơ chế điều hành giá bán xăng dầu

Từ những bài học kinh nghiệm rút ra, xuất phát từ yêu cầu của hội nhập kinh tế

quốc tế và xuất phát từ tính chất nhạy cảm của mặt hàng, việc định giá bán tại thị trường trong nước cần có sự thay đổi căn bản. Cơ chế quản lý giá bán xăng dầu cần hướng tới các mục tiêu sau:

(1). Sự bình ổn giá, ngăn ngừa tác động tự phát của giá xăng dầu trên thị trường thế giới vào hệ thống giá xăng dầu trong nước, đẩy giá bán trong nước lên quá cao hoặc giảm quá thấp không hợp lý; khuyến khích cạnh tranh về giá.

(2). Nguyên tắc điều hành giá theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, có lên, có xuống theo tín hiệu của thị trường thế giới; mức giá bán lẻ xăng của Việt Nam tương đương với mặt bằng giá của các nước có chung đường biên giới, để ngăn ngừa và hạn chế tình trạng buôn lậu xăng dầu qua biên giới. Nhà nước chỉ can thiệp bằng các biện pháp hành chính trong trường hợp “khẩn cấp/đặc biệt” và được công bố công khai để người tiêu dùng cùng chia sẻ và ủng hộ.

(3). Thực hiện nguyên tắc chia sẻ lợi ích và trách nhiệm giữa Nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng; doanh nghiệp kinh doanh xăng, dầu phải có trách nhiệm nộp đủ các khoản thu của ngân sách Nhà nước theo luật định (theo mức thuế mà Nhà nước công bố).

Bốn là, cơ chế điều hành thuế khâu nhập khẩu

Trong thời gian qua, nguồn cung cấp xăng dầu cho tiêu thụ trong nước được đáp ứng từ nguồn nhập khẩu, vì vậy để thu tập trung và để tránh gian lận thương mại, các khoản thu của ngân sách hiện nay chủ yếu nên thu ở khâu nhập khẩu qua thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt (mặt hàng xăng); các khoản thu còn lại gồm thuế VAT, phí xăng, dầu, thuế thu nhập doanh nghiệp được thu ở khâu bán ra.

Với cách điều hành thuế nhập khẩu hiện nay đáp ứng được yêu cầu nguồn thu ngân sách được tập trung, tận thu khi giá xăng dầu trên thị trường thế giới xuống thấp. Tuy

nhiên, khi xăng dầu tiêu thụ trong nước được đáp ứng từ 2 nguồn nhập khẩu và sản xuất trong nước, nếu để thuế nhập khẩu cao (tối đa 40%) sẽ không khuyến khích nhà máy lọc dầu hạ thấp chi phí vì được bảo hộ thông qua thuế nhập khẩu cao, dễ dẫn đến nguy cơ thiếu nguồn cung do nhập khẩu không cạnh tranh được.

Cần thiết phải cải cách thuế nhập khẩu một cách căn bản, theo cam kết giảm thuế, thay thế bằng khoản thu mới, bù đắp phần hụt thu do giảm thu thuế nhập khẩu; lượng xăng dầu được sản xuất trong nước cần được thu tương đương với nguồn nhập khẩu để bình đẳng giữa kinh doanh xăng dầu nhập khẩu với kinh doanh xăng dầu sản xuất trong nước. Giải pháp thực hiện là *chuyển phần lớn thuế nhập khẩu và toàn bộ thuế tiêu thụ đặc biệt sang thu ở khâu bán ra*, cụ thể:

(1). Thuế nhập khẩu: nên giữ ở tỷ lệ đủ để khuyến khích sản xuất để nghị khung thuế nhập khẩu mới là 0% - 5% thay cho khung hiện nay 0% - 40%, phần còn lại (sau khi trừ 5%) thu ở khâu nhập khẩu, sẽ chuyển sang thu theo số tuyệt đối ở khâu bán ra và có thể gọi là “Thuế sử dụng xăng dầu”;

(2). Thuế tiêu thụ đặc biệt: đang áp dụng đối với mặt hàng xăng là 10% tính trên giá CIF có thuế nhập khẩu và cũng được thu ở khâu nhập khẩu. Thời gian tới đề nghị chuyển sang thu ở khâu bán ra, cũng thu theo số tuyệt đối;

(3). Phí xăng dầu không phân biệt từ nguồn sản xuất trong nước hay từ nguồn nhập khẩu, thu 100% ở khâu bán ra như hiện nay; đối tượng kê khai và nộp phí xăng dầu là các doanh nghiệp đầu mối vừa bảo đảm tập trung, dễ kiểm soát, tránh gian lận.

Năm là, cơ chế phòng ngừa rủi ro giá dầu

Nhà nước tạo hành lang pháp lý để các doanh nghiệp nhập khẩu xăng dầu cũng như các hộ sản xuất sử dụng nhiều xăng dầu (than, điện, xi măng, sắt thép...) có điều

kiện áp dụng cơ chế “phòng ngừa rủi ro giá dầu” thông qua phương thức mua bán xăng dầu phù hợp với thông lệ quốc tế nhằm ổn định đầu vào của sản xuất, bình ổn thị trường trong nước trước biến động khó lường của giá dầu thế giới.

Sáu là, nhóm giải pháp khác

Nâng cao chất lượng công tác quy hoạch và đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật, kiểm soát chặt theo thẩm quyền để tránh lãng phí xã hội, giảm chi phí lưu thông, tăng hiệu quả kinh doanh và sức cạnh tranh.

Tăng cường công tác thanh kiểm tra của các cơ quan quản lý chức năng có liên quan và ban hành các chế tài xử lý các vi phạm qui định nhằm sắp xếp, ổn định hệ thống phân phối, lành mạnh hóa thị trường theo quy định của pháp luật hiện hành về kinh doanh xăng dầu.

Khuyến khích các doanh nghiệp có đủ điều kiện kinh doanh thuộc mọi thành phần kinh tế định hình kinh doanh lâu dài, văn

minh thương mại, hiện đại hóa cơ sở vật chất, giảm thiểu các yếu tố làm bất ổn thị trường và nguy cơ cháy nổ, ô nhiễm môi trường... chủ động nâng cao hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp và xã hội.

Kết luận

Trước yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế và trước những biến động khó tiên liệu của thị trường xăng dầu thế giới; việc đổi mới cơ chế quản lý Nhà nước trong các lĩnh vực nói chung và đối với xăng dầu nói riêng như là một nhu cầu tất yếu, một giải pháp có tính đột phá để thích nghi và phát triển.

Từ thực tiễn hoạt động kinh doanh xăng dầu, xin đề xuất một số biện pháp có tính định hướng để trao đổi với hy vọng giúp các nhà hoạch định chính sách tham khảo để sớm thiết lập cơ chế quản lý điều hành kinh doanh xăng dầu mang tính khả thi, tạo ra sự chuyển động chung của nền kinh tế và thực hiện thành công mục tiêu hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam./.