

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI LĨNH VỰC PHÂN PHỐI BÁN LẺ XĂNG DẦU

BÙI NGỌC HIỀN *

1. Tính cần thiết của quản lý nhà nước đối với giá xăng dầu

Nhà nước quản lý giá xăng dầu là điều phổ biến trên thế giới. Tính trung bình, trong giai đoạn 1998-2004, mặc dù giá dầu thô tăng gần 6 lần, từ 13 USD/thùng vào năm 1998 lên tới 70 USD/thùng vào năm 2004 song giá xăng bán lẻ trung bình chỉ tăng 2 lần, từ 0,6 USD/lít lên 1,2 USD/lít. Vì sao Nhà nước cần phải quản lý giá xăng dầu? Có một số lý do quan trọng như sau:

Một là, đây là loại hàng hoá đặc biệt có ảnh hưởng lớn tới sản xuất và đời sống của nhân dân. Đối với sản xuất, giá xăng dầu có ảnh hưởng trực tiếp tới giá thành sản phẩm thông qua giá nhiên liệu dùng trực tiếp cho sản xuất và ảnh hưởng gián tiếp thông qua việc vận chuyển đầu vào, đầu ra cho sản xuất. Sức cạnh tranh của cả một nền kinh tế có thể bị kém đi một cách tương đối so với các nước khác khi giá nhiên liệu tăng cao mà Nhà nước không can thiệp. Khi giá nhiên liệu đột ngột tăng cao tới 6 lần như vừa qua thì khó có một nền kinh tế nào có thể đứng vững nếu không có những biện pháp kiềm chế giá cả có hiệu quả.

Hai là, xăng dầu được dùng ở khắp mọi vùng, khu vực kinh tế, do đó, giá xăng dầu phải bảo đảm thống nhất trên phạm vi cả nước để tạo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp và mức giá ngang bằng cho người dân ở các khu vực địa lý khác nhau. Yêu cầu này đòi hỏi Nhà nước phải có chính sách quản lý giá xăng dầu thích hợp.

Ba là, phân phối xăng dầu có tính độc quyền tự nhiên do phải có đầu tư lớn, có

tính chuyên nghiệp và vốn lớn nhằm bảo đảm an toàn cháy nổ, độc hại. Trong lĩnh vực này không thể có quá nhiều nhà phân phối hoạt động, có quá nhiều cây xăng, đặc biệt là trong các đô thị. Theo nguyên tắc về quản lý độc quyền thì Nhà nước phải quản lý, có cơ chế điều tiết về giá cả và chất lượng sản phẩm để tránh những ảnh hưởng tiêu cực của các hành vi độc quyền.

Bốn là, do xăng dầu là *mặt hàng thiết yếu* nên, về nguyên tắc, việc kinh doanh luôn có lợi nhuận. Nếu cứ để cho thị trường tự do định giá thì ngay cả khi giá thế giới tăng cao như hiện nay nhà kinh doanh xăng dầu vẫn có lãi (do người tiêu dùng phải gánh chịu việc tăng giá chứ không phải nhà phân phối). Với một sản phẩm có đặc tính như trên thì Nhà nước phải quản lý để bảo vệ người tiêu dùng, tránh việc tăng giá tùy tiện, ngay cả khi giá cả trên thị trường bình thường.

Tóm lại, có nhiều lý do dẫn đến việc Nhà nước cần phải quản lý giá xăng dầu. Tuy nhiên, cách thức quản lý như thế nào lại là vấn đề phức tạp, không dễ giải quyết.

2. Các cơ chế quản lý giá xăng dầu trên thế giới

2.1. Cơ chế thả nổi giá xăng dầu

Đây là cơ chế đơn giản nhất theo đúng nguyên tắc thị trường tự do là để các nhà phân phối tự quyết định giá bán lẻ xăng dầu và được coi là cơ chế "nhàn nhã" và "trong sạch" nhất vì nhà nước không cần

* Phó Vụ trưởng Vụ Kinh tế Công nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

phải can thiệp; không có chuyện "xin cho" nên không có sự móc ngoặc. Tuy nhiên, cơ chế này chẳng những không ổn định được giá cả mà còn làm cho nền kinh tế dễ bị tổn thương do sự biến động trên thị trường năng lượng thế giới mà còn tiềm ẩn nhiều mối nguy hại. Trước hết là *xu hướng đẩy giá xăng dầu tăng cao*. Khi giá xăng dầu cao, nhà phân phối phải đầu tư nhiều vốn hơn, tiêu thụ xăng dầu khó hơn. Vậy nên, để đảm bảo lợi nhuận của mình, nhà phân phối sẽ tìm cách đẩy giá bán lẻ lên cao hơn bằng cách bán hàng theo kiểu nhỏ giọt, tạo sự khan hiếm giả tạo với các lý do "hợp lý" như thiếu vốn để nhập xăng dầu, sợ bị lỗ nên phải chờ cho giá giảm xuống mới dám nhập. Thực trạng này đã từng xảy ra đối với thị trường thép xây dựng Việt Nam, khi giá thép thế giới tăng cao thì giá thép thị trường trong nước tăng nhanh hơn giá thép của thế giới. Đây là điều này rất nguy hiểm cho nền kinh tế nhưng không thể "trách" các nhà phân phối trong chuyện này vì có

thể được coi là nghệ thuật kinh doanh (khác với trường hợp đầu cơ, nghĩa là doanh nghiệp có hàng mà không đem ra bán). Hơn nữa, trong trường hợp thả nổi giá xăng dầu, *các khu vực có khó khăn, các vùng sâu, vùng xa có thể bị "bỏ rơi"* do phải tăng chi phí nhiều cho vận chuyển và việc tiêu thụ chậm xăng dầu tại các vùng này. Như vậy, bất luận trong trường hợp nào cũng không nên để cho nhà phân phối hay nhập khẩu xăng dầu tự quyết định giá.

2.2. Cơ chế quản lý của Nhà nước có phụ thu hoặc bù giá

Đây là cơ chế khá phổ biến ở nhiều nước, trong đó có Việt Nam. Nhà nước trong trường hợp này đóng vai trò như một cái "bánh dĩa" để điều hoà giá cả: thu tiền vào lúc giá thấp thông qua phụ thu hoặc thuế cao để rồi lại đưa ra để bù giá khi giá nhập khẩu cao nếu cần thiết. Malaixia là nước có cơ chế quản lý được coi là tương đối hiệu quả (Hộp 1).

Hộp 1: Cơ chế quản lý giá xăng dầu của Malaixia

Có thể nói Malaixia là nước điển hình về việc Nhà nước quản lý giá xăng dầu theo một cơ chế được gọi là cơ chế Định giá tự động (Automatic Pricing Mechanism - APM), được thực hiện từ năm 1983 đến nay. Mục tiêu của việc thực hiện cơ chế này là giữ ổn định giá, ổn định việc cung cấp xăng dầu, kiểm soát lạm phát và tạo cơ sở chắc chắn, ổn định và có thể tiên đoán được cho việc đầu tư của các công ty dầu khí.

Theo cơ chế này thì giá bán lẻ xăng dầu ở Malaixia do Nhà nước xác định cho 3 vùng khác nhau là Kuala Lumpua, Kota Kinabalu và Kuching. Những vùng nằm càng xa các vùng nói trên thì giá bán lẻ sẽ càng cao hơn do phải cộng thêm chi phí vận chuyển. Giá bán lẻ được xác định theo công thức:

Giá bán lẻ = Giá nhập khẩu + Chi phí tiếp thị + Chi phí phân phối + Hoa hồng đại lý bán lẻ + Lợi nhuận cho nhà phân phối + Phụ thu hay trợ giá của Nhà nước.

Trong đó, giá nhập khẩu là giá Platts Singapore bình quân của 2 tháng trước do công ty McGraw Hill công bố hàng ngày. Khoản phụ thu hay trợ giá của Nhà nước tùy thuộc tình hình giá xăng dầu trên thị trường quốc tế cao hay thấp. Khi giá thấp, nhà phân phối có lãi nhiều thì Nhà nước thu thêm một khoản thông qua phụ thu. Ngược lại, khi giá cao và tăng nhanh, để giữ giá bán lẻ đủ thấp và tăng chậm, Nhà nước sẽ bù giá một cách hợp lý. Bảng 1 cho thấy cách xác định giá bán lẻ một số xăng dầu vào thời điểm tháng 8/2005.

Bảng 1: Các cấu thành giá bán lẻ một số sản phẩm xăng dầu (Ringit/lít)

	Dầu Diesel	Xăng 97	Xăng 92	LPG (khí ga hóa lỏng) (kg)
Giá nhập khẩu	172,44	164,21	151,57	167,20
Chi phí tiếp thị	6,92	6,92	6,92	21,82
Chi phí phân phối	2,62	2,62	2,62	17,13
Hoa hồng đại lý	3,50	8,00	8,00	21,42
Lợi nhuận công ty	1,75	4,45	4,45	11,35
Phụ thu/(bù giá)	(59,13)	(24,20)	(15,56)	(93,92)
Giá bán lẻ	128,10	162,00	158,00	145,00

Giá bán lẻ này được tính và điều chỉnh trên cơ sở hàng tháng. Tại Malaixia có 7 nhà phân phối bán lẻ xăng dầu được hưởng cơ chế giá này là BP, Shell, Caltex, Exxon-Mobil, BHP, Conoco và Petronas. Tuy nhiên, khi giá quá cao như hiện nay, Nhà nước phải bù giá nhưng chỉ cho một số đối tượng được hưởng. Chẳng hạn, đối với dầu diesel thì chỉ có các công ty vận chuyển hàng hoá và tàu đánh cá của ngư dân có đăng ký và báo cáo kết quả vận chuyển hàng năm thì mới được hưởng giá bù lỗ. Đối với xăng thì có thêm người tiêu dùng là cá nhân có xe máy hoặc ô tô thông qua việc phát phiếu mua hàng với định mức do Nhà nước ấn định (bằng mức sử dụng trung bình của một đầu xe máy).

Cơ chế định giá nói trên có ưu điểm nổi bật là ổn định được giá cả, có thể kiểm soát được giá cả theo hướng tăng từ từ trước những cơn đột biến về giá cả, đạt được các mục tiêu của quản lý, tránh được việc thất thoát xăng dầu do buôn lậu qua các nước có cơ chế định giá xăng dầu theo thị trường tự do hoặc có giá cao hơn. Tuy nhiên, cơ chế này cần khoản bù lỗ khá lớn do đó phải là những nước giàu, không có khó khăn về ngân sách nhà nước. Ngoài ra, việc cấp phát phiếu cũng khó tránh khỏi tiêu cực.

2.3. Cơ chế dự trữ dầu mỏ và các sản phẩm dầu

Đây là cơ chế mà Chính phủ bỏ ra một số tiền lớn mua dầu để dự trữ (lúc giá thấp) để rồi tung ra bán (lúc giá xăng dầu tăng vọt) nhằm "hạ nhiệt" cơn sốt giá. Kết quả là Chính phủ có thể không bị "thua thiệt" vì dầu bán ra với giá cao hơn so với lúc mua vào. Vấn đề quan trọng là Chính phủ phải có một số tiền lớn để dự trữ và có các phương tiện để lưu trữ, bảo quản.

2.4. Cơ chế quản lý hỗn hợp

Là cơ chế phối hợp giữa cơ chế định giá theo thị trường tự do với cơ chế bù giá và dự trữ xăng dầu. Việc bù giá chỉ cho những đối tượng hạn chế nào đó như cách làm của Malaixia. Tuy nhiên, như trên đã phân tích, việc phát phiếu mua hàng giảm giá xăng

dầu là vấn đề khó tránh khỏi sự không công bằng và tham nhũng.

3. Lựa chọn cơ chế quản lý xăng dầu cho Việt Nam

Việt Nam vẫn còn là nước nghèo với thu nhập của người dân còn thấp. Sức cạnh tranh của các ngành công nghiệp vẫn còn yếu song đã phải bước vào quá trình hội nhập, cạnh tranh quốc tế. Trong bối cảnh đó, việc Nhà nước hỗ trợ bù giá nhiên liệu xăng dầu là rất cần thiết. Điều này cũng phù hợp với chủ trương khống chế lạm phát (CPI) ở mức 1 con số do xăng dầu có ảnh hưởng tới hầu hết giá cả của các loại hàng hoá.

Từ những phân tích trên, đề nghị Nhà nước nên giữ cơ chế quản lý giá xăng dầu như đã làm từ trước tới nay, đặc biệt là trong khi giá xăng dầu trên thế giới chưa hoàn toàn

ổn định và còn đang ở mức cao. Tuy nhiên, về cách làm cần có sự bổ sung như sau:

- Về cơ chế, Việt Nam nên nghiên cứu khả năng áp dụng cơ chế điều tiết giá như của Malaixia (ngoại trừ việc phát phiếu mua xăng dầu), trong đó có việc xác định công thức tính giá (nêu ở dưới đây). Các thông số tính giá nên được thông báo rộng rãi cho mọi người dân và tổ chức kinh tế.

- Việt Nam nên bỏ việc đánh thuế nhập khẩu đối với xăng dầu mà thay bằng cơ chế phụ thu như ở Malaixia. Theo yêu cầu của hội nhập WTO, việc đánh thuế nhập khẩu không thể cao trong khi việc đánh thuế phụ thu ở mức độ cao là có thể làm được trong thời điểm giá xăng dầu thấp. Nếu áp cả hai thứ thuế vào một sản phẩm sẽ làm cho giá sản phẩm tăng cao và sẽ bị phản ứng của cả các nhà cung cấp lẫn người tiêu dùng.

- Về tổ chức, Việt Nam nên có một cơ quan chuyên trách việc điều tiết giá cả xăng dầu (có thể đặt tên là cơ quan điều tiết xăng dầu). Nhiệm vụ của cơ quan này là theo dõi chặt chẽ biến động của tình hình giá xăng dầu trên thế giới để hàng tháng có báo cáo và đề xuất với Chính phủ việc điều chỉnh giá bán lẻ xăng dầu. Cơ quan này còn phải theo dõi doanh thu ngân sách từ phụ thu trong giá bán lẻ xăng dầu (không kể số thu từ thuế thu nhập doanh nghiệp và thuế đường). Việc bù giá xăng dầu nên theo nguyên tắc tự trang trải, nghĩa là số tiền bù giá phải nhỏ hơn hoặc bằng số tiền thu được từ phụ thu. Trong trường hợp thấy số tiền bù giá có khả năng vượt quá số phụ thu thì cơ quan này phải báo cáo cho Thủ tướng Chính phủ và đề xuất hướng giải quyết: đề nghị tăng giá bán hoặc giới hạn phạm vi được hưởng bù giá. Với các chức năng như vậy, cơ quan này nên thuộc Bộ Tài chính, đồng thời chính Bộ Tài chính sẽ là người công bố giá bán lẻ xăng dầu hàng tháng.

Việt Nam đang áp dụng cơ chế này (song đã *thả nổi giá* LPG) nhưng hiện đang còn một số vấn đề đặt ra cần giải quyết là xác định mức bù giá hợp lý; việc định giá vẫn còn kém linh hoạt và rất bị động khi giá xăng dầu biến động mạnh (thường là không

biết khi nào thì cần tăng giá để giảm bù lỗ); thời gian đưa ra quyết định còn chậm và bị người tiêu dùng phản ứng; vấn đề buôn lậu xăng dầu qua biên giới, v.v. Để khắc phục điều này Việt Nam cần có chiến lược phản ứng nhanh bằng cách đưa ra công thức tính giá bán lẻ áp dụng một cách lâu dài trên cơ sở điều chỉnh giá hàng tháng như của Malaixia (lưu ý là cơ chế của Malaixia đã nhận được sự hưởng ứng của 7 công ty sản xuất và kinh doanh dầu khí lớn nhất trên thế giới). Cơ chế này chủ yếu được áp dụng cho các nước không giàu lắm bởi vì thực chất là thu tiền trước từ người tiêu dùng (lúc giá thấp) rồi sau đó trả lại cho người tiêu dùng (lúc giá cao).

Để giải quyết vấn đề buôn lậu qua biên giới, Việt Nam nên xem xét việc cấp phát phiếu mua hàng theo giá ưu đãi cho người tiêu dùng xăng dầu. Tuy vậy, do lượng người tiêu dùng xăng dầu quá đông nên việc phát phiếu sẽ khó tránh khỏi tiêu cực. Nếu như cần phải áp dụng việc bù giá xăng dầu trong một phạm vi hẹp thì có thể thông qua các biện pháp khác như trợ cấp vào lương cho cán bộ, công nhân; cho phép tính tăng chi phí vận chuyển vào chi phí sản xuất của doanh nghiệp. Giải pháp này sẽ làm giảm một cách tương ứng số thuế cần thu. Nói chung, cần ủng hộ cho các giải pháp mà sự hỗ trợ của Nhà nước đến được với người được thụ hưởng một cách công bằng, không bị lợi dụng.

Tóm lại, qua phân tích tình hình thực tế ở nhiều nước kết hợp với phân tích đặc điểm của thị trường sản phẩm xăng dầu, có thể rút ra kết luận là việc quản lý nhà nước đối với lĩnh vực bán lẻ xăng dầu là hết sức cần thiết và càng cần hơn trong thời điểm hiện nay khi mà giá dầu đang biến động mạnh và giữ ở mức cao. Việt Nam cần có một vài sửa đổi nhất định đối với cơ chế đang áp dụng theo hướng hoàn thiện về mặt tổ chức; có một cơ chế điều chỉnh giá một cách lâu dài, rõ ràng, thường xuyên và công khai thay vì mỗi lần muốn nâng giá Nhà nước lại phải đi "xin" khách hàng (nói cách khác là chỉ đi "xin" một lần cho cả một giai đoạn 5-7 năm). □