

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI MẶT HÀNG XĂNG DẦU TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TRẦN VĂN ĐỨC *

I- BIẾN ĐỘNG CỦA THỊ TRƯỜNG XĂNG DẦU THẾ GIỚI TRONG THỜI GIAN QUA

1. Diễn biến về giá và nguồn

Theo số liệu thống kê về giá dầu của tờ *Platt's* tại thị trường Xingapo (thị trường giao dịch mua bán chủ yếu của các doanh

nh nghiệp nhập khẩu xăng dầu Việt Nam), nếu lấy mức giá bình quân 5 năm thời kỳ 2000 – 2004, năm 2005, năm 2006 so với mức giá bình quân của các thời kỳ trước đó, mức tăng của giá dầu thế giới trong vòng hơn 10 năm qua được thể hiện ở Bảng 1.

Bảng 1: Giá trung bình của một số sản phẩm xăng dầu, 1995 - 2005

STT	Mặt hàng	Đơn vị tính	Bình quân (1995 – 1999)	Bình quân (2000 – 2004)	Bình quân năm 2005	Bình quân 4 tháng năm 2006	Bình quân (2000-2004)/ bình quân (1995-1999) (%)	Bình quân 2005/ bình quân (2000-2004) (%)	Bình quân 4 tháng 2006/ bình quân năm 2005 (%)
A	B	C	1	2	3	4	5 = 2/1	6 = 3/2	7 = 4/3
1	Xăng 92	USD/thùng	20,68	32,69	61,08	66,22	158,08	186,84	108,43
2	Diesel	USD/thùng	21,50	33,05	64,04	69,22	153,72	193,78	108,08
3	Dầu hoả	USD/thùng	22,77	34,20	67,63	75,88	150,20	197,74	112,20
4	Madut	USD/tấn	95,77	158,98	264,10	324,97	166,00	166,12	123,05
5	WTI	USD/thùng	18,98	31,06	56,55	63,51	163,65	182,07	112,31
6	Brent	USD/thùng	17,73	29,11	55,03	62,74	164,18	189,04	114,01

* Tiến sĩ kinh tế, Tổng giám đốc Tổng Công ty Xăng dầu Việt Nam.

Tính đến ngày 21/4/2006, giá dầu thô tại thị trường Mỹ ở mức 75,17 USD/thùng, tăng 6,1% so với mức giá đỉnh điểm của năm 2005 (dầu thô WTI có giá 70,85 USD/thùng vào ngày ngày 30/8/2005), tăng khoảng 7 lần so với giá tại thời điểm thấp nhất (năm 1998).

2. Nguyên nhân

Số liệu thống kê ở Bảng 1 cho thấy, cứ sau 5 năm, giá dầu tăng liên tục và được thiết lập ở một mặt bằng giá mới cao hơn chu kỳ trước, chủ yếu do:

Quan hệ cung - cầu mất cân đối

Quan hệ cung - cầu trong thời gian qua trong tình trạng mất cân đối ở mức thấp, hoặc mất cân đối mang tính thời điểm, do có liên quan tới việc:

- Nhu cầu nhiên liệu tăng do mức tăng trưởng kinh tế thế giới, nhất là một số nền kinh tế tiêu thụ nhiều dầu như Trung Quốc (trong 4 năm qua, nhu cầu tiêu thụ dầu tăng 40%), trong khi đó, công suất khai thác và chế biến đã tới mức tối hạn;

- Thị trường luôn trong tâm lý lo ngại về nguy cơ thiếu nguồn cung ổn định, dẫn đến xu hướng các nước tăng mức dự trữ dầu thô và các sản phẩm từ dầu;

- Trước một biến cố (dù nhỏ) về "kỹ thuật" hoặc chính trị, thị trường lại "sốt giá".

Công suất khai thác và chế biến của các nhà máy lọc dầu hạn chế

- Trên thế giới hầu như các nhà máy lọc dầu mới không được đầu tư kịp thời trong suốt một thời gian dài (Mỹ trong vòng 25 năm qua chưa đầu tư thêm một nhà máy nào);

- Các nhà máy lọc dầu hiện hữu đã ở trong tình trạng "già cỗi" do đã hoạt động đã lâu, trong khi phải hoạt động liên tục nhằm tranh thủ mức lợi nhuận cao (do giá tăng) và có đủ nguồn cung cấp cho thị trường, do vậy, thường xuyên xảy ra các "sự cố kỹ thuật";

- Công nghệ lọc dầu không được đổi mới nên khả năng lọc các dầu nặng/dầu chua

(nguồn còn khá dồi dào) rất hạn chế, khiến nguồn cung càng thêm hạn chế.

Nhân tố địa - chính trị

- Những bất ổn về chính trị tại khu vực Trung Đông (nơi chứa trên 65% trữ lượng dầu toàn thế giới) và tại các thành viên khác thuộc Tổ chức Các nước xuất khẩu dầu mỏ (OPEC);

- Khủng bố, xung đột có chiều hướng gia tăng ở nhiều nước trên thế giới là các nhân tố thường trực có tác động tiêu cực đối với nguồn và giá xăng dầu.

Yếu tố đầu cơ

Yếu tố đầu cơ thường mang tính quy luật trước những biến động nhỏ về chính trị trên thế giới đã gây căng thẳng (mang tính giả tạo về nguồn), tác động mạnh đến giá (lưu ý là chi phí thực tế cho sản xuất khoảng 15-17 USD/thùng (chỉ bằng 1/4 giá dầu trên thị trường).

Vấn đề môi trường

Chính sách bảo vệ môi trường ngày càng được chú trọng buộc các nhà máy lọc dầu phải cải tiến, thay đổi lại công nghệ lọc sâu, lọc tinh với những tiêu chuẩn chất lượng ngày càng khắt khe hơn. Hậu quả là sản lượng lọc dầu giảm, giá tăng.

Nguyên nhân khác

Giá vàng tăng, đồng USD mất giá cũng làm giá xăng dầu tăng.

3. Tác động của việc tăng giá dầu

3.1. Tác động tiêu cực

- Có tác động tiêu cực tới tăng trưởng kinh tế và các cân đối vĩ mô của nhiều nước;

- Làm nguồn thu ngân sách giảm;

- Ảnh hưởng tới hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu.

3.2. Tác động tích cực

- Việc tiêu dùng xăng dầu sẽ trở nên hợp lý, tiết kiệm và hiệu quả hơn;

- Thúc đẩy ngành công nghiệp khai thác, lọc hóa dầu phát triển nhằm bình quân hóa tỷ suất lợi nhuận các ngành sản xuất trong xã hội;

- Thúc đẩy công tác nghiên cứu, tìm kiếm sản phẩm thay thế xăng dầu.

II - KHÁI QUÁT VỀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ, ĐIỀU HÀNH THỊ TRƯỜNG XĂNG DẦU TRONG NƯỚC QUÁ CÁC THỜI KỲ

1. Nguyên tắc chung

Do xăng dầu là nhiên liệu thiết yếu của nhiều ngành sản xuất và tiêu dùng xã hội, nên cơ chế quản lý điều hành hoạt động kinh doanh xăng dầu được Chính phủ quản lý bởi những nguyên tắc chủ yếu sau:

(i). Nhà nước cân đối cung cầu giao cho các doanh nghiệp nhà nước (trong đó, Petrolimex là chủ lực) nhằm bảo đảm nguồn nhập khẩu, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng trong nước và ổn định thị trường.

(ii). Nhà nước quản lý và điều tiết giá với chủ trương bảo hộ người tiêu dùng, giảm thiểu tác động tiêu cực của việc giá nhập khẩu tăng đến thị trường trong nước.

(iii). Thông qua cơ chế định giá và thuế nhập khẩu, Nhà nước điều tiết lợi ích giữa người tiêu dùng (được hưởng thụ giá có thể chấp nhận được) - Nhà nước (bảo đảm nguồn thu ngân sách nhất định) và doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu (bù đắp đủ chi phí và có lợi nhuận hợp lý).

(iv). Từng bước tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tham gia vào khâu lưu thông, phân phối xăng dầu cho tiêu dùng xã hội.

2. Cơ chế quản lý, điều hành hoạt động kinh doanh xăng dầu qua các thời kỳ

Nhất quán với các nguyên tắc trên, thị trường xăng dầu trong nước được Nhà nước kiểm soát chặt chẽ. Tuy nhiên, tùy theo điều kiện của mỗi thời kỳ, cơ chế quản lý

của Nhà nước được điều chỉnh cho phù hợp với tình hình cụ thể.

2.1. Giai đoạn trước năm 2000

- Cùng với sự chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, cơ chế quản lý đối với mặt hàng xăng dầu cũng từng bước chuyển đổi từ cơ chế phân phối theo chỉ tiêu định mức sang cơ chế tự bảo đảm kinh doanh, được chiết khấu bán hàng theo tỷ lệ % xác định trên doanh thu (theo cơ chế tính đúng tính đủ và có lợi nhuận định mức).

- Từ năm 1993, Nhà nước áp dụng cơ chế "giá trần" (giá bán lẻ), doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu tự quyết định giá nhập khẩu và hưởng lãi gộp (chênh lệch giá bán theo quy định và giá vốn nhập khẩu). Tùy theo những biến động của thị trường dầu thế giới, Nhà nước điều chỉnh giá trần, hoặc điều chỉnh tăng, giảm thuế nhập khẩu, hoặc bù lỗ cho doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu để thực hiện mục tiêu điều tiết lợi ích giữa Nhà nước - Người tiêu dùng - Doanh nghiệp theo phương thức sau:

+ Ban Vật giá Chính phủ (nay là Cục quản lý giá thuộc Bộ Tài chính) chủ trì cùng các Bộ ngành có liên quan xác định mặt bằng giá tối đa trên cơ sở tương quan với giá các vật tư, nguyên liệu khác trên thị trường, bảo đảm giá xăng dầu không tác động đột biến đến sản xuất và được người tiêu dùng chấp nhận.

+ Tùy theo biến động giá nhập khẩu xăng dầu, Bộ Tài chính cân đối điều chỉnh tăng/giảm thuế nhập khẩu trên cơ sở định mức chi phí lưu thông bình quân của ngành xăng dầu và giá trần đã được xác định.

+ Để dự phòng nguồn bù lỗ (không ảnh hưởng đến cân đối ngân sách), năm 1993 Nhà nước quyết định hình thành Quỹ Bình ổn giá thông qua cơ chế phụ thu (Quyết định số 151/TTg, ngày 12/4/1993) và thực hiện cơ chế thu lệ phí giao thông qua giá

xăng dầu nay là phí xăng dầu) theo Nghị định số 186/CP ngày 7/12/1994 với mức 500 đồng/lít đối với xăng và 300 đồng/lít đối với diesel.

Xét chung, trong giai đoạn này, với cơ chế quản lý và điều hành của Nhà nước, được thực hiện trong điều kiện tương đối thuận lợi (giá xăng dầu thế giới ở vào giai đoạn giảm xuống thấp nhất sau chiến tranh vùng Vịnh lần thứ nhất), nên các mục tiêu quản lý của Nhà nước đều thực hiện được, cụ thể là:

+ Cân đối cung cầu được bảo đảm, thị trường ổn định, sản xuất và người tiêu dùng được bảo hộ (mức tăng qua các lần điều chỉnh ở mức thấp, khoảng 5 - 6%/năm, trừ mức điều chỉnh năm 1996 là 10%);

+ Các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu bù đắp đủ chi phí và có lợi nhuận hợp lý (Petrolimex chiếm 63%, đạt mức khoảng 350-500 tỷ đồng/năm, tương ứng khoảng 3% doanh thu). Nhà nước không phải bù lỗ (trừ năm 1996 bù cho mặt hàng madut trên 100 tỷ đồng) và thu ngân sách (kể cả phụ thu) với mức tương đối cao (khoảng 3.500 đến 5.500 tỷ đồng/năm đối với Tổng công ty Xăng dầu Việt Nam).

Tuy nhiên, cơ chế quản lý - điều hành trong giai đoạn này cũng tiềm ẩn những bất cập mà hậu quả là những khó khăn trong giai đoạn giá thị trường có biến động mạnh và ở mức cao (được phân tích ở phần sau).

2.2. Từ năm 2000 đến nay

- Về cơ bản, nội dung và phương thức quản lý điều hành hoạt động kinh doanh xăng dầu không có sự thay đổi. Đến năm 2003, trước diễn biến của thị trường xăng dầu thế giới, thị trường xăng dầu trong nước có dấu hiệu bất ổn (có thời điểm xảy ra "sốt" cục bộ ở một số địa phương), Nhà nước phải bù lỗ với mức tương đối lớn và ngày càng tăng. Nhà nước đã có sự thay đổi nhất định trong cơ chế quản lý và được đánh dấu bằng Quyết định số 187/2003/QĐ-TTg ngày

15/9/2003 của Thủ tướng Chính phủ và Quyết định số 1505/2003/QĐ-BTM ngày 17/11/2003 của Bộ Thương mại.

- Tư tưởng chủ đạo và nội dung của cơ chế quản lý theo các Quyết định trên được xem như một sự điều chỉnh cần thiết và tích cực trong giai đoạn vừa qua; cụ thể là:

(i). Với cơ chế "giá định hướng" (được xây dựng trên cơ sở giá nhập khẩu dự báo cho một thời kỳ nhất định) và doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu được điều chỉnh giá bán trong phạm vi 10% (đối với xăng) và 5% (đối với dầu) nhằm tạo ra mặt bằng giá "tiệm cận" với giá thế giới, giảm dần sự bảo hộ của Nhà nước đối với người tiêu dùng (giảm bù ngân sách qua giá). Doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu đủ bù đắp chi phí và có lãi hợp lý (như mặt hàng xăng trong năm 2004 và 2005);

(ii). Trong điều kiện thị trường xăng dầu thế giới có nhiều biến động bất lợi cả về giá và nguồn, song các doanh nghiệp vẫn bảo đảm ổn định được thị trường (gần như không có hiện tượng "sốt xăng dầu" như các năm trước) do được Nhà nước bảo đảm bằng cơ chế cấp bù (khi bị lỗ);

(iii). Hệ thống phân phối xăng dầu được phát triển nhanh, mạnh và từng bước được xác lập tương đối ổn định và có sự chuyển biến cả về nội dung và phương thức kinh doanh (so với giai đoạn trước 2003). Người tiêu dùng và xã hội bắt đầu có những nhận thức mới trước sự điều chỉnh giá của Chính phủ.

2.3. Thực trạng và những tồn tại

Bên cạnh những kết quả tích cực của cơ chế quản lý Nhà nước trong giai đoạn vừa qua (đặc biệt trước năm 2000), trong điều hành thực tiễn và trước những biến động của thị trường trong và ngoài nước, cơ chế hiện hành còn chứa đựng những bất cập cần được xem xét và giải quyết bằng các giải pháp "vĩ mô" trong giai đoạn tới, trong đó, có thể xét đến:

Thứ nhất, với chính sách bảo hộ được duy trì quá dài (từ khi có ngành xăng dầu đến nay), giá (tối đa) thường được giữ "ổn định" trong một chu kỳ dài (đặc biệt trong những năm thuận lợi như giai đoạn từ tháng 12/1996 đến tháng 3/2000 ổn định một mức giá) hoặc chỉ điều chỉnh theo một chiều (tăng, dù với bước điều chỉnh nhỏ từ 100 đến 300đồng/lít) thông qua việc điều chỉnh thuế, hoặc bù giá (trong giai đoạn từ năm 2000 đến nay) đã khiến người tiêu dùng có "tâm lý" trông chờ, ỷ lại và thường có phản ứng khi Nhà nước điều chỉnh giá tăng. Điều quan trọng hơn, một khi giá xăng dầu (là đầu vào của sản xuất và là cấu thành của giá sản phẩm) được bảo hộ sẽ tạo giá thành có tính cạnh tranh "ảo", lợi nhuận "ảo", khiến các nhà sản xuất ít quan tâm đến giải pháp tiết giảm chi phí hoặc cải tiến quản lý, công nghệ để nâng sức cạnh tranh của sản phẩm. Nếu tình hình này tiếp tục được duy trì sẽ là cản trở lớn trong hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế.

Thứ hai, Nhà nước phải dành khoản ngân sách đáng kể để bù lỗ, bù giá (trong điều kiện ngân sách còn khó khăn). Trong trường hợp những biến động giá xăng dầu nhập khẩu không tiên liệu được, kế hoạch cân đối ngân sách thường bị phá vỡ. Đây là một sự bất hợp lý, trong khi Việt Nam cần tập trung mọi nguồn tài lực cho phát triển cơ sở hạ tầng của nền kinh tế.

Thứ ba, cơ chế bảo hộ giá, không tính đến mặt bằng giá của các nước trong khu vực làm gia tăng "thâm lậu" qua biên giới và các hành vi gian lận thương mại khác. Nhà nước khó có thể kiểm soát và kiểm chế bằng các biện pháp hành chính (như hiện nay). Tương tự, cũng khó có thể thực hiện được chủ trương tiết kiệm nhiên liệu (như Nhà nước thường yêu cầu đối với người tiêu dùng).

Thứ tư, các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu theo cơ chế bù lỗ (thực chất là bảo hộ giá qua hoạt động của các doanh nghiệp

này) sẽ "mất đi" tính chủ động trong kinh doanh, tạo ra tâm lý "ỷ lại", "tiêu giảm" động lực phát triển do không có khả năng tích tụ tái đầu tư và đầu tư phát triển, hiện đại hóa cơ sở vật chất kỹ thuật.

Thứ năm, trong thực tế điều hành, dù có nỗ lực lớn, cũng khó có thể điều hành giá trần và thuế kịp thời trước sự biến động nhanh chóng, thường xuyên của thị trường xăng dầu thế giới. Nói cách khác, tính khả thi của cơ chế có những hạn chế nhất định. Bên cạnh đó, phương pháp, tiêu chí cấp bù lỗ cho doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu cũng khó có thể đạt được các chuẩn mực, chưa kể đến chi phí cho công việc này (từ phía cơ quan quản lý Nhà nước và doanh nghiệp).

Cuối cùng, cơ chế quản lý hiện hành đối với xăng dầu sẽ không phù hợp với những nguyên tắc và yêu cầu khi Nhà nước thực hiện các cam kết hội nhập kinh tế quốc tế.

III - GIẢI PHÁP ĐỊNH HƯỚNG VỀ QUẢN LÝ KINH DOANH XĂNG DẦU TRƯỚC YÊU CẦU HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

1. Dự báo điều kiện, môi trường kinh doanh xăng dầu trong thời gian tới

1.1. Dự báo xu hướng xăng dầu thế giới

Theo dự báo của hãng British Petrol, Goldman Sachs và Cơ quan năng lượng quốc tế (IEA), giá dầu thô khó có thể giảm về mức giá thời kỳ 2000-2004 (mức 31,06 USD/thùng), mà sẽ giao động ở mức 60 - 70 USD/thùng, tương đương với mức giá bình quân của năm 2005 (56,6 USD/thùng), lý do:

(i). Xét về lâu dài, cung - cầu đang có xu thế trái chiều nhau. Nguồn dầu thế giới ngày càng cạn kiệt (dấu hiệu này sẽ rõ nét trong thập niên 50/60 của thế kỷ này và nguồn dầu được đánh giá sẽ cạn kiệt vào đầu thế kỷ XXII); trong khi đó, nhu cầu năng lượng ngày càng tăng cao. Xu hướng này sẽ còn tiếp diễn trong một thời gian khá dài.

(ii). Xét trong giai đoạn hiện nay, nếu chiến tranh Mỹ - Iran xảy ra, giá dầu thô có thể lên tới mức 80 USD/thùng; thậm chí có thể lên tới 100 USD/thùng.

1.2. Dự báo cung cầu xăng dầu trong nước giai đoạn 2006-2010

(i). Ước tổng nhu cầu xăng dầu tiêu dùng xăng dầu cho tiêu dùng nội địa 5 năm tới (2006-2010) khoảng 79 triệu m³, bình quân khoảng 16 triệu m³/năm (mức dự báo này được tính toán trên cơ sở nền kinh tế Việt Nam đạt mức tăng trưởng bình quân trong giai đoạn này ở mức khoảng 8-8,5%/năm, kéo theo mức tăng trưởng nhu cầu xăng dầu khoảng 8%/năm và 2 năm cuối khoảng 7,5%/năm).

(ii). Nguồn cung từ các nhà máy lọc dầu trong nước (Nhà máy Lọc dầu Dung Quất, 2 nhà máy của PDC và SaigonPetro) đến 2009 có khả năng đáp ứng khoảng trên 7 triệu m³/năm (chiếm trên 40% nhu cầu), như vậy, Việt Nam còn phải nhập khẩu khoảng 9 triệu m³/năm (khoảng 60% nhu cầu).

1.3. Những khó khăn, thách thức và cơ hội

Cạnh tranh với sự tham gia của nhà đầu tư nước ngoài vào khâu phân phối sẽ tăng. Do đó, lợi thế sẽ thuộc về các doanh nghiệp có tiềm năng và kinh nghiệm. Khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam còn thấp (do không có nguồn lực, quy mô cơ sở vật chất kỹ thuật, vốn kinh doanh nhỏ), do đó, sẽ gặp nhiều khó khăn.

Tuy vậy, các cơ hội sẽ được mở rộng như thị trường sẽ được mở rộng; môi trường cạnh tranh sẽ bình đẳng hơn giữa các doanh nghiệp và được thực hiện cơ chế giá bán bảo đảm kinh doanh.

2. Quan điểm quản lý điều hành thị trường xăng dầu trong nước

Nhà nước tiếp tục kiểm soát nhằm hướng tới 3 mục tiêu:

- Đáp ứng nhu cầu tiêu dùng và phát triển kinh tế đất nước; bình ổn thị trường xăng dầu trong mọi trường hợp, kể cả tình trạng khẩn cấp (Nhà nước can thiệp trực tiếp theo Điều 13 tại Quyết định số 187/CP của Thủ tướng Chính phủ);

- Doanh nghiệp kinh doanh nhập khẩu xăng dầu không bị lỗ, có tích lũy cho đầu tư phát triển (theo Điều 12, Quyết định 187/CP của Thủ tướng Chính phủ);

- Kế hoạch hóa nguồn thu ngân sách nhà nước từ hoạt động kinh doanh xăng dầu.

Giá xăng dầu trong nước tiệm cận với giá bán bảo đảm kinh doanh (trên cơ sở, trước hết là giá nhập khẩu, các khoản thuế, chi phí lưu thông và lợi nhuận hợp lý) và được điều hành theo một lộ trình xác định, theo hướng giảm dần sự bảo hộ can thiệp của Nhà nước, tiến tới tự do hóa thị trường xăng dầu vào cuối thập niên này.

Thông qua giá, thực hiện chính sách tiết kiệm nhiên liệu, chính sách môi trường.

Cùng với cơ chế định giá, thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm thực hiện các mục tiêu (2.1) trên.

3. Những giải pháp định hướng

3.1. Cơ chế định giá và điều hành giá

Trước hết, xuất phát từ thực trạng và những vấn đề bất cập nêu trên, đồng thời xuất phát từ yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế (khi mà thị trường khu vực và thế giới liên thông trong một thị trường thống nhất), thì việc định giá cho thị trường trong nước cần có sự thay đổi căn bản (như một chính sách trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội và hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế), theo đó, giá xăng dầu được coi là một trong những yếu tố cơ bản để xác định giá của các sản phẩm khác (có sử dụng xăng dầu) với sự điều tiết các yếu tố cấu thành khác (chủ yếu là thuế, lãi suất, tỷ giá hoặc bù giá ở mức tối thiểu nếu có). Trong trường hợp đặc biệt, khi giá nhập khẩu

xăng dầu biến động quá giới hạn tính toán (tác động tiêu cực đến thị trường), Nhà nước có thể áp dụng các biện pháp hành chính để can thiệp (như bù giá trong một chu kỳ giá xác định).

Với quan điểm trên, trước mắt thực hiện đầy đủ Quyết định số 187/CP với từng mặt hàng, theo một lộ trình xác định, với phương án dự định như sau:

a) Đối với mặt hàng xăng ô tô

Đây được coi là mặt hàng phục vụ tiêu dùng xã hội (không khuyến khích tiêu dùng, thậm chí là mặt hàng được áp thuế tiêu thụ đặc biệt), chỉ tác động không lớn đối với vận tải trong sản xuất, nên có thể xác định giá theo cơ chế thị trường (ngay trong thời gian tới). Tuy nhiên, để hạn chế sự biến động đột biến, nên tạm thời: (i) giảm thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt và giảm thu phí xăng dầu từ 500 đồng/lít xuống 0 đồng/lít; (ii) xác định giá tối đa trong trường hợp giá nhập khẩu tăng vượt mức này Nhà nước có thể áp dụng biện pháp kinh tế, hành chính đặc biệt để điều tiết thị trường.

b) Đối với mặt hàng dầu (diesel)

Đây là mặt hàng được sử dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực sản xuất - kinh doanh; nếu giá được xác định ở mức tương đương thị trường khu vực có thể ảnh hưởng đến phát triển kinh tế, đặc biệt là đối với mặt hàng xuất khẩu. Do vậy, trước mắt áp dụng cơ chế giá "định hướng" ở mức hợp lý và sử dụng biên độ điều chỉnh (5%) theo Quyết định số 187/CP; đồng thời, không áp dụng phí xăng dầu (300 đồng/lít) để từng bước có thể thực hiện định giá theo cơ chế thị trường (và chậm nhất khi có sản phẩm của Nhà máy Lọc dầu Dung Quất).

c) Đối với mặt hàng madut

Đây là mặt hàng sử dụng chủ yếu cho một số ngành sản xuất công nghiệp có thể xác định (như điện, than, xi măng, vật liệu

xây dựng v.v.). Trong đó, có nhiều cơ sở có sự tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài. Do vậy, có thể sớm chuyển sang cơ chế định giá theo thị trường (vào thời điểm thích hợp và chậm nhất là trong năm 2007). Trong trường hợp cần thiết, có thể thực hiện cơ chế "bù giá" trực tiếp cho các đối tượng cụ thể.

d) Đối với mặt hàng dầu hỏa

Đây là mặt hàng chủ yếu dùng để "thấp sáng" các vùng sâu vùng xa, miền núi. Tuy nhiên, nhu cầu (thực sự) đối với mặt hàng này không lớn. Có thể: (i) áp dụng giá tương đương như mặt hàng diesel (chủ yếu để tránh gian lận thương mại); (ii) áp dụng cơ chế bù giá trực tiếp trong một số trường hợp, khu vực nhất định (do Nhà nước qui định) từ nguồn ngân sách/hoặc có thể phân giao cho các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu hỗ trợ từ nguồn lợi nhuận (trước thuế) của các mặt hàng khác (nếu có).

3.2. Về cơ chế điều hành thuế

Để việc định giá được ổn định, thuận tiện; kế hoạch thu ngân sách không bị phá vỡ, việc xác định mức thuế nhập khẩu có thể chuyển từ % (theo giá nhập khẩu) sang mức tuyệt đối (đồng/lít) và được cân đối ở mức hợp lý trên cơ sở nguồn thu ngân sách từ xuất khẩu dầu thô, kết hợp với lộ trình tiết giảm thuế quan theo lộ trình hội nhập khu vực và quốc tế.

3.3. Các giải pháp đồng bộ khác

a) Về ổn định nguồn cung và an toàn năng lượng

Như dự báo trên, thị trường xăng dầu còn có những biến động phức tạp, khó tiên liệu (cả về nguồn và giá). Để bảo đảm an toàn năng lượng, Nhà nước cần có cơ chế: (i) gắn kết nguồn dầu thô (xuất khẩu) với việc bảo đảm nguồn sản phẩm cho thị trường trong nước (thông qua hình thức "hàng đổi hàng"/hoặc thuê chế biến ở nước ngoài). Đồng thời, cân đối tài chính của nguồn thu (từ xuất khẩu dầu thô) với nguồn chi hỗ trợ cho

các đối tượng cần thiết/hoặc trong các trường hợp đặc biệt, (ii) Nhà nước sớm có phương án tăng thêm lượng dầu dự trữ quốc gia (hiện rất ít) để điều tiết thị trường trong các trường hợp đặc biệt.

b) Về quản lý thị trường

Trước hết, cần tăng cường hoạt động thanh, kiểm tra của các cơ quan quản lý Nhà nước 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 tinh thần của Quyết định số 187/CP và Quyết định số 1505/TM.

Xem xét lại các điều kiện kinh doanh nhập khẩu và các hộ kinh doanh xăng dầu theo hướng khuyến khích các doanh nghiệp có đủ điều kiện kinh doanh (thuộc mọi thành phần kinh tế) định hình được hướng kinh doanh lâu dài; văn minh hóa thương mại; hiện đại hóa cơ sở, phương tiện kinh doanh; giảm thiểu các yếu tố làm bất ổn thị trường và nguy cơ cháy nổ, ô nhiễm môi trường v.v.; chủ động nâng cao hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp và an toàn xã hội. Theo đó, xem xét, đánh giá giảm bớt các đầu mối kinh doanh nhập khẩu xăng dầu thuộc thành phần Nhà nước, tạo điều kiện cho doanh nghiệp (đa sở hữu) cùng tham gia, tạo ra sự năng động, hiệu quả chung của toàn ngành xăng dầu; hạn chế các hộ kinh doanh nhỏ lẻ, có tính thời vụ (trong hệ thống phân phối hiện nay).

c) Về qui hoạch và đầu tư cơ sở vật chất kỹ thuật kinh doanh xăng dầu

Hiện tại, việc đầu tư các cơ sở tiếp nhận, lưu thông, phân phối còn mang tính tự phát, manh mún (kể cả các doanh nghiệp đầu mối nhập khẩu, đặc biệt là hệ thống các cửa hàng xăng dầu), dẫn đến lãng phí các nguồn lực xã hội (cả về vốn và đất đai), tăng chi phí lưu thông, hạn chế hiệu quả kinh doanh và làm giảm sức cạnh tranh.

Nhà nước cần xác định qui hoạch tổng thể và có cơ chế giám sát thực hiện (một cách thiết thực và hiệu quả); đồng thời, tạo điều kiện cần thiết (đặc biệt về mặt thủ tục đầu tư và mặt bằng xây dựng) cho các dự án trọng điểm; khuyến khích hình thành, phát triển các doanh nghiệp kinh doanh kho, cảng, phương tiện vận tải để các tổ chức kinh doanh sử dụng chung (theo hình thức thuê kho vận, v.v), tạo hiệu quả, nâng cao khả năng cạnh tranh chung cho các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu.

d) Về nguồn vốn và ngoại tệ

Hiện tại, nguồn xăng dầu tiêu dùng trong nước hoàn toàn nhập khẩu với giá cao. Để bảo đảm nguồn vốn và ngoại tệ đáp ứng đầy đủ, kịp thời, Nhà nước cần có cơ chế ổn định, lâu dài để cân đối và ưu tiên nguồn ngoại tệ đủ cho các doanh nghiệp nhập khẩu xăng dầu. Đồng thời, trong trường hợp Nhà nước cần phải áp dụng cơ chế bù lỗ, bù giá (qua xăng dầu), cần xem xét đổi mới cơ chế cấp bù trên cơ sở xác định chi phí hợp lý và lãi gộp cố định theo từng chu kỳ (biến động giá) nhất định nhằm kịp thời bù lỗ; khuyến khích doanh nghiệp áp dụng các biện pháp tiết giảm chi phí, tự chịu trách nhiệm về hiệu quả kinh doanh trong chu kỳ đó và tạo ra môi trường kinh doanh lành mạnh.

IV - KẾT LUẬN CHUNG

Trước yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế và trước những biến động bất thường của thị trường xăng dầu thế giới, việc đổi mới cơ chế quản lý Nhà nước trong các lĩnh vực nói chung, đối với mặt hàng xăng dầu nói riêng là một nhu cầu tất yếu, một giải pháp có tính "đột phá" để thích nghi và phát triển. Vấn đề còn lại là, những giải pháp cụ thể (với những nội dung khả thi và cách thức tiến hành hợp lý) là quan trọng và có yếu tố quyết định hình thành các cơ chế, chính sách mới. □