

BÀI HỌC KINH NGHIỆM VỀ CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỚI HOẠT ĐỘNG KINH DOANH XĂNG DẦU TỪ MỘT SỐ ĐIỂN HÌNH NGHIÊN CỨU

● TRƯƠNG MINH CÔNG

TÓM TẮT:

Kinh doanh xăng dầu hiện nay còn cần rất nhiều sự quản lý của Nhà nước nhằm đảm bảo sự ổn định xã hội cũng như hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp liên quan. Thông qua việc tìm hiểu nghiên cứu kinh nghiệm quản lý hoạt động kinh doanh xăng dầu của một số nước và vùng lãnh thổ, tác giả muốn đưa ra một số bài học kinh nghiệm đối với hoạt động kinh doanh xăng dầu tại Việt Nam.

Từ khóa: Kinh doanh xăng dầu, chính sách quản lý nhà nước, Việt Nam.

1. Mục tiêu của chính sách quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh xăng dầu

Việc xác định mục tiêu là điểm khởi đầu và là khâu rất quan trọng của quá trình quản lý. Mục tiêu là trạng thái mong muốn, có thể đạt tới và cần phải đạt tới của phân hệ bị quản lý.

Mỗi chính sách được xây dựng nhằm thực hiện những mục tiêu riêng của mình, nhưng đều góp phần vào việc thực hiện những mục tiêu bậc cao hơn, cụ thể các mục tiêu của chính sách công bao gồm: (1) Mục tiêu tối cao của tất cả các chính sách công, (2) Mục tiêu chung của mỗi loại chính sách, (3) Mục tiêu riêng của mỗi chính sách.

Chính sách quản lý nhà nước đối với kinh doanh xăng dầu thuộc về loại chính sách kinh tế. Mối quan hệ giữa các mục tiêu của chính sách quản lý nhà nước đối với kinh doanh xăng dầu được thể hiện ở Hình 1.

Bất kỳ một chính sách công nào cũng được xây dựng nhằm góp phần thực hiện những mục tiêu chung của xã hội. Những mục tiêu đó được rút ra từ những giá trị xã hội cơ bản và được gọi là các

Hình 1: Cây mục tiêu của chính sách quản lý nhà nước đối với kinh doanh xăng dầu



Nguồn: Tác giả tổng hợp

mục tiêu tối cao của xã hội. Nếu như một mặt, các mục tiêu tối cao của xã hội giữ vai trò kim chỉ nam đối với chính sách công, thì mặt khác tồn tại những vấn đề lớn khi sử dụng chúng như là những định hướng trực tiếp cho các quyết định cần thiết về

chính sách. Nguyên nhân là do chúng không được xác định cụ thể. Do đó, phải cụ thể hóa các mục tiêu tối cao của xã hội bằng những mục tiêu bộ phận có thể lượng hóa được. Chúng là nền tảng hình thành một chính sách công nhất định.

Mục tiêu chung của các chính sách kinh tế bao gồm các mục tiêu kinh tế chung, các mục tiêu xã hội của kinh tế và các mục tiêu cơ cấu. Các mục tiêu kinh tế chung như tăng trưởng kinh tế, ổn định giá cả, mức độ đảm bảo công ăn việc làm cao và cân bằng cán cân thanh toán. Các mục tiêu xã hội của kinh tế như công bằng xã hội, an toàn và tiến bộ xã hội. Các mục tiêu cơ cấu như cải thiện cơ cấu ngành, cơ cấu các thành phần kinh tế.

Nghiên cứu của nhiều nhà kinh tế và thực tiễn phát triển của các nước trên thế giới cho thấy các chính sách kinh tế nhằm đạt được ba mục tiêu chung cơ bản sau:

- Ổn định: Đảm bảo tính ổn định trong phát triển kinh tế xã hội là mục tiêu quan trọng hàng đầu của quản lý nhà nước về kinh tế. Không có ổn định thì không có phát triển.

- Tăng trưởng: Tăng trưởng kinh tế là mục tiêu không kém phần quan trọng của quản lý nhà nước. Sự ổn định của nền kinh tế sẽ không có ý nghĩa gì khi không đạt được sự tăng trưởng kinh tế cần thiết. Sự tăng trưởng kinh tế sẽ góp phần làm cho nền kinh tế thêm ổn định và đáp ứng được mục tiêu công bằng xã hội.

- Công bằng và tiến bộ xã hội: Mỗi một chính sách công được xây dựng nhằm thực hiện những mục tiêu nhất định của sự can thiệp Nhà nước.

Mục tiêu bộ phận của chính sách quản lý nhà nước đối với kinh doanh xăng dầu bao gồm:

- Xây dựng hệ thống cung ứng xăng dầu phát triển ổn định, từng bước phù hợp với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước.

- Bảo đảm an toàn năng lượng quốc gia.

- Bảo đảm cân đối xăng dầu cho nhu cầu của nền kinh tế quốc dân và tiêu dùng xã hội.

- Bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, lợi ích của các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu, lợi ích của các doanh nghiệp khác và lợi ích của người tiêu dùng sản phẩm xăng dầu.

2. Kinh nghiệm quản lý nhà nước đối với hoạt động kinh doanh xăng dầu của một số nước

2.1. Hoa Kỳ

Đặc điểm cơ bản của ngành xăng dầu Hoa Kỳ

là ngành này bao gồm một số lượng lớn các doanh nghiệp nhưng quy mô các doanh nghiệp rất khác nhau.

- Chính sách điều kiện gia nhập thị trường, Hoa Kỳ không hạn chế việc tham gia thị trường và quyền kinh doanh bao gồm cả quyền nhập khẩu và quyền phân phối. Hoa Kỳ quy định phải có sự tách biệt giữa hoạt động lọc dầu và hoạt động bán lẻ. Quy định này đã buộc các công ty dầu mỏ cho thuê các trạm bơm xăng cho các nhà vận hành độc lập khi có nguy cơ thống lĩnh thị trường và nhằm hạn chế các hành vi phi cạnh tranh. Nhu cầu tại Hoa Kỳ tương đối ổn định ở mức cao và đủ độ lớn để tạo ra sự cạnh tranh giữa một số doanh nghiệp lọc dầu hay doanh nghiệp nhập khẩu và phân phối. Các doanh nghiệp tư nhân nắm giữ từ lọc dầu đến nhập khẩu và cả phân phối sản phẩm xăng dầu, giá được thị trường quyết định, tuy nhiên vẫn có sự can thiệp ở mức tối thiểu của Chính phủ. Chính vì các quy định hạn chế đối với hoạt động thương mại chỉ ở mức tối thiểu nên giá sản phẩm xăng dầu tại nước này thay đổi cùng nhịp với giá sản phẩm xăng dầu thế giới. Điều này không có nghĩa là thị trường xăng dầu Hoa Kỳ hoàn toàn không có sự quản lý của Chính phủ. Các doanh nghiệp phải tuân theo các quy định chung về bảo vệ người tiêu dùng và chống các hành vi phi cạnh tranh. Bên cạnh đó, các doanh nghiệp cũng phải nộp các loại thuế, tuân thủ các quy định về môi trường, an toàn và các quy định khác.

- Chính sách hạn ngạch, sau một thời gian dài kiểm soát hạn ngạch nhập khẩu và kiểm soát giá, kinh doanh xăng dầu và nhập khẩu xăng dầu của Hoa Kỳ chỉ còn phải tuân thủ một số ít hạn chế từ những năm đầu của thập kỷ 80. Các hạn chế nhập khẩu xăng dầu chỉ còn áp dụng đối với nhập khẩu xăng dầu từ Iran và có các quy định về cấm vận chống lại các nước bị coi là vi phạm nhân quyền. Từ năm 1996, xuất khẩu dầu thô đã bị cấm. Trong khi tổng lượng sản xuất dầu khí của Hoa Kỳ tăng trưởng khiêm tốn trong những năm qua, nhu cầu thì tăng nhanh hơn nhiều so với sản xuất. Nhập khẩu dầu mỏ của Hoa Kỳ ngày càng tăng nhanh. Tại Hoa Kỳ, khai thác dầu thô trong nước không phát triển mạnh mà chủ yếu dựa vào nhập khẩu và cấm xuất khẩu dầu thô để đảm bảo lượng dầu mỏ lâu dài.

- Chính sách dự trữ, Hoa Kỳ không có sự can

thiếp hành tiếp đến giá cả thị trường mà thông qua vận hành quỹ dự trữ chiến lược. Hoa Kỳ có kho dự trữ chiến lược và tham gia chương trình năng lượng quốc tế của Cơ quan Năng lượng quốc tế (IEA), kho dự trữ chiến lược này được sử dụng để đảm bảo nguồn cung ứng cho nhu cầu nội địa đồng thời can thiệp vào thị trường xăng dầu thế giới trong những trường hợp thiếu hụt. Trong những trường hợp có sự mất cân đối đáng kể trong cung cấp dầu mỏ, nguồn dự trữ xăng dầu chiến lược – SPR – phối hợp với các nước thành viên IEA khác sẽ được bán ra với số lượng lớn. Tổng thống Hoa Kỳ có thẩm quyền ra lệnh cắt giảm dự trữ trong SPR nhằm đối phó với sự thiếu hụt nghiêm trọng của nguồn cung xăng dầu hoặc do các nghĩa vụ của Hoa Kỳ trong Chương trình Năng lượng quốc tế. Thực tế đã chứng minh việc điều chỉnh lượng dự trữ xăng dầu chiến lược của Hoa Kỳ luôn là một nhân tố tác động đáng kể đến giá cả các sản phẩm xăng dầu thế giới. Song không phải nước nào cũng làm được như vậy vì đòi hỏi phải có một lượng vốn lớn dành cho dự trữ. Hiện tại, trữ lượng dầu dự trữ của SPR đủ để chịu bất kỳ cú sốc khan hiếm nào kéo dài.

- Chính sách thuế, Hoa Kỳ áp dụng thuế suất ổn định và tương đối thấp đối với các sản phẩm xăng dầu. Việc áp dụng thuế suất ổn định không những ổn định nguồn thu của Nhà nước mà còn phản ánh sát thực hơn về biến động của thị trường xăng dầu quốc tế. Tuy nhiên, nếu áp dụng thuế suất cố định, giá cả xăng dầu trên thị trường nội địa sẽ biến động theo cùng nhịp giá cả xăng dầu thế giới, điều này làm cho người sử dụng xăng dầu luôn phải đối mặt với sự biến động giá cả và điều tiết lượng tiêu dùng.

2.2. Trung Quốc

- Chính sách thuế: Trung Quốc đánh thuế nhập khẩu đối với dầu thô rất thấp (là 0,5%), thuế nhập khẩu đối với các sản phẩm lọc dầu (xăng là 9,0%, dầu Diesel là 6,0%) là thấp hơn so với mức thuế trung bình đối với hàng công nghiệp (17%).

- Chính sách giá: Từ năm 2000, Trung Quốc có chính giá định giá mới đối với sản phẩm xăng dầu. Hàng tháng, Ủy ban Nhà nước Kế hoạch phát triển (SDPC) sẽ công bố giá bán lẻ định hướng đối với xăng dầu. Giá này chỉ thay đổi nếu có biến động đặc biệt trong tháng lớn hơn +/- 5%. Giá cả xăng dầu được phép giao động trong

khoảng +/- 8% giá bán lẻ định hướng. Giá bán lẻ định hướng được dựa trên:

- + (1) Giá bán FOB Singapore (hệ số 50%), giá bán FOB London (hệ số 30%), giá bán FOB New York (hệ số 20%).
- + (2) Phí bảo hiểm đường biển, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ, thuế GTGT khác
- + (3) Chi phí vận chuyển hợp lý
- + (4) Lãi suất bán lẻ

- Chính sách dự trữ: Trung Quốc giao nhiệm vụ cho Cục dự trữ vật tư quốc gia. Cơ quan này đồng thời thực hiện hai chức năng, vừa quản lý Nhà nước về dự trữ, vừa quản lý trực tiếp hàng hoá dự trữ quốc gia. Như vậy, tính trực tiếp và tính hệ thống là nguyên tắc cơ bản trong việc tổ chức quản lý dự trữ quốc gia về xăng dầu của Trung Quốc. Hiện nay, Trung Quốc đang tiến hành xây dựng kho dự trữ chiến lược chứa 20 triệu tấn xăng dầu.

2.3. Malaysia

- Chính sách về điều kiện gia nhập thị trường: Malaysia chỉ thành lập duy nhất một doanh nghiệp nhà nước có toàn quyền sở hữu về ngành dầu khí và độc quyền thăm dò tìm kiếm dầu khí trên đất liền và ngoài khơi thuộc chủ quyền của Malaysia, đó là hãng xăng dầu quốc gia Malaysia PETRONAS. PETRONAS là một công ty dầu khí tổng hợp đảm nhận từ thăm dò, khai thác, chế biến và tiêu thụ cũng như các hoạt động khác thuộc lĩnh vực công nghiệp dầu khí. PETRONAS trực thuộc Thủ tướng Chính phủ, do Chính phủ điều hành thông qua bộ máy tham mưu là "Hội đồng cố vấn dầu khí quốc gia", các Bộ của Chính phủ chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tùy theo chức năng của từng bộ liên quan đối với PETRONAS. PETRONAS là công ty mẹ, trực thuộc công ty mẹ có 3 loại công ty con:

- + (1) Công ty 100% vốn của PETRONAS hoạt động trong tất cả các lĩnh vực thăm dò, khai thác, chế biến, bán buôn, bán lẻ, vận chuyển xăng dầu...
- + (2) Công ty có trên 50% vốn của PETRONAS hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất chế biến phân bón, khí lỏng, dịch vụ kỹ thuật...
- + (3) Công ty dưới 50% vốn của PETRONAS hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất gas, hóa dầu...

Như vậy, những công ty hoạt động trực tiếp trong lĩnh vực xăng dầu đều là những công ty 100% vốn của PETRONAS.

Quan điểm chỉ đạo của Chính phủ Malaysia trong lĩnh vực dầu khí là củng cố và tăng cường cho công ty duy nhất này của Chính phủ về dầu khí đi đôi với mở cửa thu hút đầu tư của các công ty dầu mỏ nước ngoài. Nhà nước chủ trương chỉ chiếm lĩnh thị trường bán lẻ trong nước ở mức 30% nhu cầu, còn lại cho các hãng nước ngoài vào kinh doanh. Trên thị trường Malaixia có các hãng xăng dầu nước ngoài tham gia như SHELL, ESSO, BP, MOBIL, CALTEX chiếm lĩnh khoảng 70% thị phần bán lẻ.

- Chính sách giá: Hiện nay, Chính phủ Malaysia đang thực hiện kiểm soát giá bán lẻ xăng dầu đối với xăng, diesel thông qua cơ chế "giá tự động". Giá bán lẻ xăng và diesel diesel được xác định như sau:

$Giá bán lẻ = Giá thành sản phẩm + Chi phí phân phối + Chi phí vận chuyển + Hoa hồng đại lý + Lợi nhuận công ty + Thuế$

Mục tiêu lợi nhuận trong kinh doanh xăng dầu luôn phải đạt trong tổng thể phát triển kinh tế xã hội chung của đất nước. Chính vì vậy, Malaixia quy định mức lợi nhuận hợp lý cho kinh doanh xăng dầu (mức lãi 3% so với giá bán). Mục tiêu lợi nhuận trong kinh doanh xăng dầu có sự chủ động điều tiết của Nhà nước để đảm bảo cho hoạt động này vừa có thu nhập hợp lý vừa phục vụ tốt cho sản xuất và đời sống.

Malayxia là nước xuất khẩu dầu thô. Malayxia đã lập quỹ bù giá bằng cách lấy lãi từ hoạt động xuất khẩu dầu thô để bù lỗ cho các doanh nghiệp kinh doanh xăng dầu nhập khẩu khi giá dầu trên thị trường thế giới tăng đột biến. Trước tình hình giá dầu thế giới lên cao, để hạn chế những tác động tiêu cực của nó, Malayxia áp dụng biện pháp điều chỉnh tăng giá kết hợp với trợ giá nhiên liệu ở mức độ nhất định. Trọng tâm trợ giá ở Malayxia dành cho dầu diesel, loại nhiên liệu chủ yếu dùng cho sản xuất (Trong các mặt hàng bù lỗ thì diesel chiếm tới 69% tổng chi phí trợ giá).

3. Bài học cho Việt Nam

Chính phủ các nước thường can thiệp ít nhiều vào thị trường xăng dầu. Mức độ can thiệp tùy thuộc vào tầm quan trọng của xăng dầu đối với nền kinh tế, vào sự phát triển kinh tế và các mục tiêu mà Chính phủ theo đuổi. Từ việc nghiên cứu kinh nghiệm chính sách quản lý nhà nước đối với

kinh doanh xăng dầu của một số nước, có thể rút ra một số bài học sau cho Việt Nam:

- Sự can thiệp của Nhà nước đối với hoạt động kinh doanh xăng dầu: Chính phủ các nước rất chú trọng và quản lý chặt chẽ, thống nhất các hoạt động kinh doanh xăng dầu cả với công ty trong nước cũng như các công ty nước ngoài, bảo đảm một môi trường kinh doanh bình đẳng và có trật tự theo luật pháp của mỗi nước. Các nước kiểm soát việc kinh doanh xăng dầu bằng nhiều chính sách như quản lý quyền kinh doanh, chính sách thuế, chính sách giá cũng như quy định mức lợi nhuận hợp lý cho kinh doanh xăng dầu.

- Chính sách thuế: Đối với mặt hàng kinh doanh xăng dầu, các quốc gia đều áp dụng thuế suất ổn định và tương đối thấp đối với các sản phẩm xăng dầu.

- Chính sách giá: Chính phủ các nước đều can thiệp vào giá cả xăng dầu bằng nhiều hình thức và biện pháp điều tiết, khống chế khác nhau.

- Chính sách tổ chức thị trường: Thị trường xăng dầu của hầu hết các nước đều hoạt động theo hướng mở rộng cạnh tranh quốc tế, cho phép nhiều công ty xăng dầu quốc tế vào cạnh tranh kinh doanh cả trong khâu bán buôn và bán lẻ trên thị trường nội địa. Ngành dầu khí của hầu hết các nước đều được tổ chức dưới hình thức các công ty tổng hợp đảm nhiệm tất cả các khâu trong lĩnh vực công nghiệp dầu khí từ thăm dò, khai thác, chế biến đến tiêu thụ sản phẩm cũng như tất cả các khâu công nghiệp và dịch vụ thuộc lĩnh vực dầu khí. Các công ty hoạt động trong lĩnh vực dầu khí của nhiều nước hình thành dưới hình thức các công ty cổ phần, trong đó Nhà nước nắm tỷ lệ khống chế đặc biệt và ở những khâu quan trọng nhất của lĩnh vực dầu khí. Nhiều nước trên thế giới đã tập trung xây dựng những hãng xăng dầu mạnh mang tầm cỡ quốc gia và quốc tế.

- Chính sách dự trữ: Các nước đều ban hành chính sách dự trữ xăng dầu của quốc gia, quan tâm đến việc tạo dựng một lực lượng dự trữ quốc gia về xăng dầu cho sản xuất và đời sống, sẵn sàng đối phó với những bất trắc xảy ra.

Với những bài học được rút ra từ nghiên cứu thực tiễn của một số quốc gia tác giả hy vọng sẽ tạo điều kiện giúp quản lý tốt hơn nữa hoạt động kinh doanh xăng dầu tại Việt Nam trong giai đoạn tới ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Bộ Thương mại (2001), *Đổi mới cơ chế quản lý Nhà nước đối với mặt hàng xăng dầu trong tình hình mới, Đề tài khoa học cấp Bộ, Hà Nội.*
2. Bộ Thương mại (2003), *Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.*
3. Công ty Tư vấn ACIL (2005), *Chính sách đối với sản phẩm dầu khí Việt Nam, thực hiện cho Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.*
4. Trần Hậu Thư (1994), *Vai trò quản lý của Nhà nước về giá trong nền kinh tế thị trường ở nước ta, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.*
5. Nguyễn Cao Vãng (1995), *Kinh doanh xăng dầu theo cơ chế thị trường ở nước ta hiện nay, Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.*

Ngày nhận bài: 11/1/2019

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 21/1/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 1/2/2019

Thông tin tác giả:

TRƯƠNG MINH CÔNG

Sở Công Thương Điện Biên

EXPERIENCE AND LESSONS ON THE STATE MANAGEMENT OF THE TRADING OF PETROLEUM PRODUCTS BASED ON SOME CASE STUDIES

● **TRUONG MINH CONG**

Department of Industry and Trade – Dien Bien Province

ABSTRACT:

Currently, the trading of petroleum products in Vietnam requires a strict management from the State in order to ensure the stability for the society as well as related enterprises in market. By studying and analyzing experience of managing the trading of petroleum products from some countries and territories, this study presents some lessons on managing the trading of petroleum products for Vietnam.

Keywords: Trading petroleum products, state management policy, Vietnam.