



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Tăng trưởng xanh và Chính sách Tài khóa
về nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam
Các kiến nghị về Lộ trình cải cách chính sách

Tháng 6 năm 2014



Lời mở đầu

Cam kết của Chính phủ Việt Nam theo hướng tăng trưởng xanh, trong đó có việc tái cấu trúc ngành năng lượng rất đáng được ghi nhận. Tuy nhiên, báo cáo này lập luận rằng, trợ cấp nhiên liệu hóa thạch vẫn còn lớn và chủ yếu dưới hình thức gián tiếp. Cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch có những lợi ích đáng kể, bao gồm nâng cao hiệu suất năng lượng, tăng nguồn cung năng lượng và đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia, giảm gánh nặng tài khóa, tăng trưởng GDP cao hơn trong trung và dài hạn, cũng như đem lại tác động tích đối với môi trường. Dỡ bỏ trợ giá nhiên liệu hóa thạch cũng là một cơ hội để chính sách năng lượng trở nên lũy tiến hơn và việc phân bổ nguồn lực nói chung hiệu quả và bao trùm hơn. Nhiều ảnh hưởng tích cực cũng sẽ được nhân lên đáng kể thông qua việc áp dụng dần định giá carbon.

Báo cáo nhấn mạnh rằng những nỗ lực cải cách gần đây cần được thúc đẩy đáng kể để đáp ứng các mục tiêu tham vọng của Chiến lược Tăng trưởng xanh và để Việt Nam tiến tới một quỹ đạo tăng trưởng bền vững và bao trùm hơn. Cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch đòi hỏi phải cải cách ngành năng lượng tổng thể, cải cách giá và một chiến lược truyền thông và tham vấn để kêu gọi sự ủng hộ trên diện rộng đối với cải cách. Cần có các biện pháp để bảo vệ người nghèo và dễ tổn thương cũng như các doanh nghiệp bị ảnh hưởng nhất từ việc tăng giá năng lượng. Thông qua việc đưa ra các lựa chọn cải cách cụ thể cho từng vấn đề, tôi tin rằng báo cáo này sẽ có đóng góp quan trọng vào việc xây dựng một lộ trình cho cải cách.

Báo cáo Tăng trưởng xanh và Chính sách Tài khóa Nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam – Các kiến nghị về Lộ trình Cải cách Chính sách dựa trên các công trình nghiên cứu của nhiều đối tác nghiên cứu trong nước và các chuyên gia quốc tế, cũng như thông qua đối thoại rộng khắp với các bên liên quan chính bao gồm các hộ, doanh nghiệp, các đối tác phát triển và các nhà hoạch định chính sách.

Pratibha Mehta

**Điều phối viên thường trú
Liên hợp quốc tại Việt Nam**

Bản quyền © tháng 6 năm 2014

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP)

25 - 29 Phan Bội Châu, Hà Nội, Việt Nam

Tất cả các quyền. Không có phần nào của ấn phẩm này được sao chép, lưu trữ, truyền tải dưới mọi hình thức, bằng bất kỳ phương tiện nào, điện tử, cơ khí, sao chép, ghi âm mà không có sự đồng ý của UNDP.

Thiết kế và trình bày: Phan Hương Giang/ UNDP Việt Nam

In tại Việt Nam.

Quyết định xuất bản số:

Lời cảm ơn

Bản báo cáo thảo luận chính sách này được chuẩn bị bởi Koos Neefjes, Michaela Prokop và Phạm Thị Liên Phương, nhóm Tư vấn Chính sách của UNDP Việt Nam.

Báo cáo thảo luận này dựa trên một số báo cáo nền do UNDP Việt Nam đặt hàng. Nhóm nghiên cứu của Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, gồm Vũ Xuân Nguyệt Hồng, Nguyễn Mạnh Hải, Đặng Thị Thu Hoài, Trần Toàn Thắng, Ngô Minh Tuấn và Hồ Công Hòa chuẩn bị các báo cáo nền về *Phân tích bối cảnh và nền kinh tế chính trị của cải cách và Tác động giả thuyết của dỡ bỏ trợ giá năng lượng đối với doanh nghiệp ở Việt Nam*. Nhóm nghiên cứu của Trung tâm Phân tích và Dự báo thuộc Viện Hàn lâm Khoa học Xã hội Việt Nam (CAF-VASS), gồm Nguyễn Thắng, Nguyễn Thị Thu Phương và Lê Hải Anh đóng góp báo cáo *Đánh giá định tính về nền kinh tế chính trị của cải cách giá năng lượng và cảm nhận về tác động xã hội lên hộ và khu vực phi chính thức*, và phân tích về *Tác động đến lạm phát của cải cách giá nhiên liệu hóa thạch và điện ở Việt Nam*. Bà Lê Thị Thùy Vân từ Viện Chiến lược Tài chính thực hiện một *Phân tích đánh giá về Quỹ bình ổn giá xăng dầu*. Nhóm nghiên cứu của Trung tâm Phát triển sáng tạo xanh/Liên minh Năng lượng, gồm Đào Trọng Tứ, Lê Anh Tuấn, Lê Kim Thái, Trần Đình Sinh, Lâm Thị Thu Sứ, Nguyễn Thị Khanh và Hoàng Thanh Bình chuẩn bị *Nghiên cứu trường hợp về cải cách ngành năng lượng và Phân tích chi phí và rủi ro môi trường và xã hội của đập thủy điện, nghiên cứu trường hợp về nhà máy thủy điện Sông Tranh 2*. Bản báo cáo chính sách này cũng dựa trên các nghiên cứu trước đây do UNDP đặt hàng và báo cáo thảo luận chính sách về *Chính sách nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam* năm 2012.

Nhóm Dự án Sáng kiến Trợ cấp toàn cầu (GSI) của Viện Nghiên cứu quốc tế về Phát triển bền vững (IISD) cung cấp hỗ trợ kỹ thuật trong suốt quá trình cho các nhóm nghiên cứu và đóng góp một phần quan trọng vào báo cáo thảo luận chính sách này. Nhóm GSI do Peter Wooders đứng đầu, và Kieran Clarke, Nguyễn Tú Chi và những người khác cũng có những đóng góp quan trọng.

Chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới các ông bà sau đây: Phạm Chi Lan, Vũ Thành Tự Anh, Lê Đăng Doanh, Võ Trí Thành, Nguyễn Anh Tuấn, Nguyễn Thị Lan Hương, Bùi Quang Tuấn, Hoàng Xuân Thành, Lê Thị Thùy Vân, Vũ Xuân Thuý và Nguyễn Đức Thành vì những nhận xét quý báu trên các báo cáo nền và các phiên bản khác nhau của báo cáo kiến nghị chính sách, cũng như sự tham gia tích cực của họ trong nhiều hội thảo xây dựng ý tưởng.

Chúng tôi cũng xin ghi nhận đóng góp của các chuyên gia và các nhà hoạch định chính sách của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (MPI), Bộ Công thương (MOIT) và Bộ Tài chính (MOF), bao gồm các ông bà: Phạm Hoàng Mai, Nguyễn Tuấn Anh, Nguyễn Diệu Trinh, Nguyễn Anh Tuấn, Lê Thị Ngân Thương và Trần Mỹ Dung. Chúng tôi cũng đã tham vấn với một số nhà lãnh đạo chính phủ và các đại biểu Quốc hội, doanh nghiệp, các hộ gia đình bị ảnh hưởng và các bên liên quan khác.

Các nhà lãnh đạo và chuyên gia của cộng đồng phát triển quốc tế dưới đây cũng đã có đóng góp quan trọng vào quá trình thảo luận chính sách, bao gồm Pratibha Mehta (Liên hợp quốc); Haike Manning (New Zealand); Jutta Frasch, Annette Frick và Michael Krakowski (Đức); Victoria Kwakwa, Jenifer Sarah, Nguyễn Lê Thu, Christophe Crepin, Pierre Audinet

và Kristy Mayer (Ngân hàng thế giới); Christina Popivanova (UNICEF); Lis Rosenholm (Đan Mạch); và Brigitte Bruhin (Thụy Sĩ).

Chúng tôi rất cảm ơn sự hỗ trợ tài chính một phần từ Bộ Ngoại giao Anh và Khối thịnh vượng chung (UK-FCO) và Quỹ Một Liên Hợp Quốc trong chương trình Thống nhất Hành động của LHQ tại Việt Nam cho các nghiên cứu và đối thoại làm đầu vào cho báo cáo thảo luận chính sách này.

Tuyên bố trách nhiệm

Các ý kiến, phân tích, kết luận và đề xuất trong tài liệu này không phải là quan điểm chính thức về chính sách của UNDP, UK-FCO hay Chính phủ Việt Nam.



Empowered lives.
Resilient nations.



Mục lục

Lời nói đầu.....	i
Lời cảm ơn.....	ii
Tuyên bố trách nhiệm.....	iii
Mục lục.....	iv
Danh mục các hình.....	v
Cụm từ viết tắt.....	vi
Tóm tắt Tổng quan.....	viii
I. Giới thiệu.....	1
II. Các Chính sách Tài khóa về Nhiên liệu Hóa thạch hiện nay ở Việt Nam.....	3
II.A Các khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch.....	3
II.B Những lợi ích của cải cách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch.....	6
1. Nâng cao hiệu quả năng lượng.....	7
2. Nâng cao mức độ tin cậy của việc cung cấp năng lượng.....	7
3. Hạn chế gánh nặng tài khóa.....	7
4. Kích thích tăng trưởng GDP và hiệu quả.....	8
5. Tăng cường an ninh năng lượng quốc gia.....	8
6. Cải thiện tính bình đẳng và bao trùm.....	9
7. Giảm thiểu tác động môi trường và sức khỏe.....	9
II.C Các cải cách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch hiện nay ở Việt Nam.....	10
1. Tăng trưởng xanh và các chính sách về năng lượng.....	10
2. Tự do hóa giá năng lượng và điều tiết thị trường.....	11
3. Cải cách DNNN.....	12
III. Hướng tới Cải cách Chính sách Tài khóa liên quan đến năng lượng ở Việt Nam.....	14
III.A Cải cách toàn diện ngành năng lượng.....	14
1. Thị trường điện.....	17
2. Các thị trường xăng dầu hạ nguồn.....	23
III.B Quản lý các Tác động của Cải cách.....	28
1. Tác động đến phúc lợi hộ gia đình.....	29
2. Tác động đến năng lực cạnh tranh và việc làm của ngành công nghiệp.....	37
3. Tác động đến lạm phát và nền kinh tế.....	40
III.C Xây dựng Ủng hộ đối với Cải cách Tài khóa Nhiên liệu hóa thạch.....	42
Tài liệu tham khảo.....	46

Danh mục các hình

Hình 1 – Trợ giá tiêu thụ ước tính đối với các nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam (sử dụng cách tiếp cận khoảng cách giá).....	3
Hình 2 – Trợ giá nhiên liệu hóa thạch là gì?.....	4
Hình 3 – Giá bán lẻ điện bình quân ở Việt Nam.....	5
Hình 4 - Thương mại quốc tế về các sản phẩm dầu thô và xăng dầu.....	6
Hình 5 – Thay đổi tỷ trọng sử dụng năng lượng trong tương lai: từ than sang năng lượng sạch.....	9
Hình 6 – Quan điểm của người dân về cải cách trợ giá.....	15
Hình 7 - Giải quyết mối quan ngại của các bên liên quan chính đến cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.....	16
Hình 8 – Trình tự Thực hiện các Nỗ lực Cải cách – Thị trường Điện.....	17
Hình 9 – Trình tự thực hiện các nỗ lực cải cách – Sản phẩm xăng dầu.....	24
Hình 10 – Biểu giá điện theo khối (từ 1999 đến 2013) (đồng/kWh).....	31
Hình 11 – Phân phối tiêu thụ điện theo 10 nhóm thu nhập nông thôn/thành thị (%).....	32
Hình 12 – Biểu giá điện theo khối: so sánh năm 2011 và 2014.....	33
Hình 13 – Giảm thiểu tác động – thông qua hỗ trợ tiền mặt trực tiếp.....	34
Hình 14 – Các ngành sử dụng nhiều năng lượng trong hộ kinh doanh.....	37
Hình 15 - Tranh luận của công chúng về cải cách.....	42
Hình 16 - Nâng cao nhận thức ở Đông Nam Á.....	43

Cụm từ viết tắt

APEC	Diễn đàn Hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương	QBOG	Quỹ Bình ổn giá (các sản phẩm xăng dầu)
Bộ CTg	Bộ Công thương	QHĐ	Quy hoạch phát triển điện
BỘ KH&ĐT	Bộ Kế hoạch và Đầu tư	R&D	Nghiên cứu và Phát triển
BỘ LĐ, TB&XH	Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	RPS	Tiêu chuẩn Danh mục đầu tư Năng lượng tái tạo
BỘ TCh	Bộ Tài chính	UNDP	Chương trình Phát triển Liên hợp quốc
CDM	Cơ chế phát triển sạch	UNFCCC	Công ước khung Liên hợp quốc về Biến đổi khí hậu
CGE	Mô hình cân bằng tổng thể	US\$	Đô la Mỹ (1 US\$ = 100 UScent)
CLTTX	Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh	VAT	Thuế giá trị gia tăng
CMA	Cục Quản lý cạnh tranh (Bộ Công thương)	VEPF	Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam
CPI	Chỉ số giá tiêu dùng	VINACOMIN	Tập đoàn Công nghiệp Than Khoáng sản Việt Nam
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước	VND	Đồng (tỷ giá hối đoái: 1US\$=21.000 đồng)
DNNVV	Doanh nghiệp nhỏ và vừa		
ĐTM	Đánh giá tác động môi trường		
ERAV	Cục Điều tiết điện lực		
EVN	Tập đoàn Điện lực Việt Nam		
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài		
FIT	Giá bán điện năng từ nguồn năng lượng tái tạo		
GDP	Tổng sản phẩm nội địa		
GHG	Khí nhà kính		
GreenID	Trung tâm Phát triển Sáng tạo Xanh		
GSI	Dự án Sáng kiến Trợ cấp Toàn cầu		
IBT	Biểu giá điện theo khối		
IEA	Cơ quan Năng lượng quốc tế		
IISD	Viện nghiên cứu Phát triển Bền vững Quốc tế		
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế		
kWh	kilo-Wat giờ (=1000 hoặc 103 Wat giờ)		
LDUs	Đơn vị truyền tải địa phương (điện)		
LPG	Khí hóa lỏng		
MIPECORP	Tổng công ty Xăng dầu Quân đội		
NGOs	Các tổ chức phi chính phủ		
OECD	Tổ chức Hợp tác và phát triển kinh tế		
Petrolimex	Tập đoàn Xăng dầu quốc gia Việt Nam (kinh doanh và phân phối các sản phẩm xăng dầu và khí)		
PV	Hệ thống quang điện		
PVN	Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (thăm dò và chế biến dầu khí)		

Tóm tắt Tổng quan

Giá năng lượng ở Việt Nam đang thấp so với mức giá thế giới, chủ yếu do việc kiểm soát giá và đánh thuế môi trường thấp. Điều này mặc dù tạo điều kiện cho việc tiếp cận năng lượng một cách rộng khắp, song cũng là lực cản đối với mục tiêu về hiệu quả năng lượng và đầu tư cho sản xuất năng lượng xanh cũng như là nguyên nhân của tình trạng cắt điện thường xuyên.

Theo Cơ quan Năng lượng Quốc tế (IEA), trợ giá nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam dao động từ 1,2 tỷ đến 4,49 tỷ đô la Mỹ mỗi năm trong giai đoạn 2007-2012 (xem Hình 1). Con số này được tính toán dựa trên sự khác biệt giữa giá năng lượng ở Việt Nam và giá thế giới ('cách tiếp cận khoảng cách giá') và dựa trên định nghĩa quốc tế được công nhận về trợ giá: *bất kỳ can thiệp nào của chính phủ làm giảm giá nhiên liệu hóa thạch xuống dưới mức thực tế khi không có can thiệp đó* (xem Hình 2). Phần lớn trợ giá nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam là gián tiếp. Chúng xuất hiện dưới nhiều dạng cung cấp khác nhau cho các nhà sản xuất và phân phối năng lượng, chủ yếu là các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Ví dụ, các DNNN trong ngành năng lượng nhận được tín dụng lãi suất thấp cho hoạt động đầu tư, và đầu vào giá rẻ như đất đai và than. Các chính sách hiện nay cũng dẫn tới nguồn thu của Nhà nước bị mất đi (giá thấp, không có lợi nhuận) và mức nợ gia tăng: theo số liệu chính thức, tổng số nợ của ba tổng công ty năng lượng lớn lên tới khoảng 15 tỷ đô la Mỹ trong năm 2012.

Trợ giá nhiên liệu hóa thạch tại Việt Nam chủ yếu cho than đá và các nhiên liệu khác sử dụng cho phát điện. Giá điện bình quân hiện nay đang rất thấp so với giá thế giới, và giảm xuống từ năm 2002 và chững lại trong 5 năm gần đây khi tính theo giá cố định năm 2002 (Hình 1). Giá các mặt hàng xăng dầu trên thị trường nội địa hiện đã gần với giá thế giới thông qua cách xác định giá theo công thức kể từ năm 2009, và quỹ Bình ổn giá (QBOG) đã được xây dựng để điều hòa biến động giá. Kiểm soát giá cũng đã được đưa ra để hạn chế mức tăng giá xăng dầu, tương đương với việc trợ giá gián tiếp.

Chính phủ đã cam kết mục tiêu tăng trưởng xanh và cải cách ngành năng lượng. Chính phủ cũng đã có cam kết cải cách giá, tuy nhiên đến nay mức tăng giá điện thường thấp hơn so với mức tối đa được phép và chỉ đủ để bù đắp lạm phát. Mức giá hiện tại và cấu trúc của ngành điện tạo ra rất ít động lực cho các nhà đầu tư trong nước hay nước ngoài đầu tư vào năng lực phát điện cần thiết hơn. Trong bối cảnh nhu cầu năng lượng tăng lên, tỷ trọng năng lượng thay đổi và nguồn lực về nhiên liệu hóa thạch trong nước giảm xuống, giá năng lượng thấp đang ngày càng trở thành mối quan ngại cấp bách về tài khóa và là mối đe dọa đối với an ninh năng lượng quốc gia.

Những lợi ích của cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch đã được thế giới công nhận, bao gồm: hiệu suất năng lượng gia tăng, mức độ tin cậy của việc cung ứng năng lượng tăng lên, giảm bớt gánh nặng tài khóa, tăng trưởng GDP cao hơn trong trung và dài hạn do những cải thiện về hiệu suất, tăng cường an ninh năng lượng quốc gia, cải thiện tính công bằng và bao trùm, cũng như các tác động tích cực đối với chất lượng môi trường và sức khỏe. Cụ thể, cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch có thể tạo điều kiện cho việc đầu tư vào năng lượng tái tạo tồn tại được về mặt thương mại.

Cải cách là phức tạp và đầy thách thức do bản chất của trợ giá và các lợi ích đáng kể có liên quan kèm theo. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy dỡ bỏ trợ giá nhiên liệu hóa thạch và

định giá carbon đòi hỏi ngành năng lượng cải cách một cách tổng thể, điều chỉnh tăng giá năng lượng có trình tự theo định hướng giá thị trường, giảm thiểu tác động của tăng giá năng lượng đối với các hộ thu nhập thấp và một bộ phận doanh nghiệp nhất định, cũng như cần một chiến lược truyền thông và tham vấn.

Chính phủ đã tiến hành một số bước trong cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch. Chính phủ đã đặt ra các mục tiêu chiến lược trong việc giảm thiểu cường độ năng lượng trong Chiến lược tăng trưởng xanh và tiếp đó là Kế hoạch Hành động của Chiến lược tăng trưởng xanh, với việc cả 2 văn bản này cùng cam kết một lộ trình dỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch. Việc tạo lập dần thị trường điện hiện đang diễn ra, trong đó bao gồm việc phân tách tình trạng độc quyền của EVN. Cục Điều tiết điện lực Việt Nam (ERAV) được thành lập để giám sát giá điện cũng như theo dõi diễn biến cân bằng cung cầu và hiệu quả và tiết kiệm năng lượng. Cũng đã có chính sách để dỡ bỏ dần trợ cấp chéo từ khu vực công nghiệp sang khu vực dân cư thông qua việc tăng giá điện đối với khu vực công nghiệp chậm hơn so với khu vực dân cư. Chính phủ đã cam kết tái cấu trúc các DNNN và buộc họ có trách nhiệm giải trình và hoạt động hiệu quả hơn, trong đó bao gồm các tổng công ty năng lượng lớn. Chính phủ cũng đã cam kết tăng tỷ lệ sử dụng năng lượng sạch và tái tạo trong tổng tiêu dùng năng lượng. Chính phủ cũng có các chính sách tăng giá than bán cho tất cả các đối tượng sử dụng theo giá thị trường, trong đó có than cho phát điện. Và Việt Nam hiện cũng có một bộ luật và chương trình quốc gia để cải thiện hiệu quả năng lượng, cũng như luật về thuế môi trường, ví dụ đánh thuế suất ở mức hạn chế đối với các sản phẩm xăng dầu.

Tuy nhiên tiến độ thực hiện cải cách hiện rất chậm chạp. Các nghiên cứu đầu vào cho báo cáo chính sách này cho thấy cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch phải được thúc đẩy để nhằm đạt được mục tiêu của Chiến lược tăng trưởng xanh. Để thực hiện được mục tiêu đó, chúng tôi đưa ra 3 nhóm kiến nghị để hỗ trợ cho việc xây dựng lộ trình cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch như được công bố trong Chiến lược tăng trưởng xanh, xin được tóm tắt như sau:

A. Cải cách ngành năng lượng toàn diện

Cải cách ngành năng lượng ở Việt Nam cần bao gồm sự thay đổi trong cách định giá năng lượng cũng như những thay đổi cơ cấu trong chức năng hoạt động của các DNNN ngành năng lượng và quy định về thị trường năng lượng do bản chất của trợ giá gián tiếp. Không giống nhiều nước khác, phần lớn trợ giá nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam không phải là chuyển dịch tài khóa thực mà diễn ra dưới hình thức đối xử ưu đãi cho các DNNN, đặt biệt trong việc tiếp cận vốn và đất đai cũng như các biện pháp can thiệp khác. Tuy nhiên, phương thức tự do hóa giá là khó khăn trong điều kiện độc quyền và trong bối cảnh thiếu vắng các cơ quan điều hành mạnh và độc lập. Hơn nữa, nhiều người dân và doanh nghiệp Việt Nam phẫn nộ với việc tăng giá năng lượng vì họ nhận thấy sự lãng phí và dịch vụ chất lượng thấp ở các DNNN, trong đó có tình trạng cắt điện thường xuyên.

Các đề xuất cải cách ngành điện bao gồm:

Cải thiện hiệu quả chức năng của EVN. Chính phủ cần **đặt ra quy định đến cuối năm 2014 phác thảo và yêu cầu cải cách toàn diện đối với việc quản lý doanh nghiệp, hoạt động và chiến lược của EVN** để làm sâu sắc hơn nữa và mở rộng thêm các nỗ lực hiện tại nhằm nâng cao chức năng hoạt động của EVN và cải thiện hiệu quả của EVN trong việc cung cấp dịch vụ năng lượng. Đây là nền tảng chính cho việc xây dựng thị trường và tự do hóa giá năng lượng sâu rộng hơn theo thời gian.

Tăng cường cạnh tranh trên thị trường điện. Chính phủ cần **đẩy nhanh việc đưa vào cạnh tranh trên thị trường bán buôn và bán lẻ đồng thời củng cố thêm cạnh tranh trên thị**

trường phát điện trong Quy hoạch Phát triển Điện 8 sắp tới (QHĐ 8), thiết lập một lộ trình cho cạnh tranh trên tất cả các tiểu thị trường vào năm 2016-17 do Tổng cục Năng lượng của Bộ Công thương (Bộ CTg) và ERAV thực hiện.

Tăng cường điều tiết thị trường điện. Chính phủ cần **thiết lập ERAV như một cơ quan độc lập hoàn toàn với một điều lệ quy định mới được thiết kế nhằm thúc đẩy các thị trường điện hoạt động tốt theo chức năng và một ngành điện bền vững về mặt tài chính** theo thời gian. Trong khi một số nhượng bộ có thể được thực hiện trong điều lệ quy định cho phép một quá trình chuyển đổi hướng tới thị trường điện cạnh tranh hơn, ERAV nên được giao nhiệm vụ theo dõi cách thức thiết lập giá và hành vi của các bên tham gia thị trường trong toàn bộ chuỗi giá trị ngành điện. Cơ quan này cũng cần được giao đầy đủ quyền hạn để xử phạt các bên tham gia thị trường làm trái các tiêu chuẩn xác định giá đã được đồng ý trong quá trình cải cách quy định.

Đưa ra xác định giá điện phản ánh đủ chi phí, minh bạch và có khả năng dự đoán được. **Chính phủ cần cải thiện hơn nữa tính minh bạch trong việc thiết lập giá điện. Tăng giá cần phải dự đoán được,** cho phép người tiêu dùng có thể đối phó với sự tăng giá. Bộ CTg cần phải có số liệu kiểm toán về chi phí theo giai đoạn như một phần của các yêu cầu minh bạch hơn đối với các DNNN trong ngành điện. Giá điện (ví dụ theo quý) **cần được tăng ở một tỷ lệ phù hợp đối với tất cả các đối tượng** (khu vực bán buôn công nghiệp và bán lẻ, trong đó có giá điện theo khối tăng dần đối với hộ) **để đảm bảo giá điện phản ánh đủ chi phí trong trung hạn.** Giá điện cũng cần phản ánh những thay đổi trong chi phí, **trong đó có giá quốc tế của các loại nhiên liệu hóa thạch.** Cải cách DNNN là nền tảng quan trọng cho việc xây dựng thị trường và tự do giá điện theo thời gian. Tự do hóa giá sâu hơn, vì vậy cần được tính toán thời điểm cho phù hợp với những tiến độ về cải cách DNNN, điều này có thể diễn ra trong trung hạn.

Hướng tới định giá carbon. Việt Nam nên **đặt giá cho carbon trong trung hạn để kích thích hiệu quả năng lượng cũng như sản xuất và tiêu thụ năng lượng carbon thấp.** Có những lựa chọn định giá carbon khác nhau bao gồm đánh thuế carbon khác nhau và kinh doanh hạn ngạch carbon (carbon tax-and-trade). Điều quan trọng là phải dỡ bỏ trợ giá và sau đó đưa vào định giá carbon.

Xây dựng quy chế điện tái tạo để thu hút các nhà đầu tư điện tái tạo lên lưới. Nghiên cứu và đề xuất các phương thức hiệu quả nhất cho việc trao hợp đồng và cung cấp **các khuyến khích đầy đủ cho các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước vào các hệ thống điện gió, quang điện mặt trời (PV) và sản xuất năng lượng tái tạo khác** để loại bỏ các rào cản thương mại và thúc đẩy đầu tư.

Các đề xuất cho thị trường xăng dầu bao gồm:

Tăng cạnh tranh trên các thị trường xăng dầu hạ nguồn. Là bàn đạp hướng tới xác định giá sản phẩm theo hướng thị trường, phản ánh đủ chi phí, Bộ CTg và Bộ Tài chính (Bộ TCh) cần **xây dựng và thực hiện một khuôn khổ chính sách được thiết kế để tăng cường cạnh tranh trên các thị trường xăng dầu hạ lưu vào đầu năm 2015.** Để hạn chế khả năng thao túng giá (trong trường hợp không có một cơ quan điều hành mạnh) và khuyến khích cạnh tranh giữa các DNNN hạ nguồn, Bộ Công thương nên xem xét **tách biệt dần tích hợp theo chiều dọc của Petrolimex (xuất nhập khẩu, phân phối, tiếp thị, bán lẻ) và tích hợp theo chiều ngang,** và xem xét hỗ trợ các bên tham gia thị trường mới và độc lập vào hoạt động tiếp thị và bán lẻ. Chính phủ cũng nên **nới lỏng các hàng rào pháp lý trong việc tham gia kinh doanh xăng dầu hạ nguồn,** vốn hiện nay không được dành cho các đơn vị ngoài các DNNN.

Cải thiện hiệu quả hoạt động của các DNNN hạ nguồn. Bộ TCh và Bộ CTg nên **tiếp tục và đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa các DNNN như một phần của gói cải cách cấu trúc rộng lớn hơn nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động và chức năng của các DNNN hạ nguồn vào cuối năm 2014.**

Tách biệt chức năng xã hội và thương mại. **Các lợi ích nhằm tăng cường tiếp cận năng lượng cho người nghèo cần được tách biệt khỏi chức năng thương mại của các DNNN.** Khi các đơn vị bán lẻ xăng dầu của nhà nước hiện vẫn được yêu cầu cung ứng nhiên liệu cho người tiêu dùng năng lượng ở vùng xa xôi với mức giá tương tự như các khu vực khác trong khi chi phí phân phối cao hơn, chi phí này cần được đưa vào trong cấu trúc chi phí và chuyển qua những người tiêu dùng năng lượng khác để trung hòa thu với chi. Mặt khác, cần thực hiện quy định để đảm bảo các hoạt động làm ăn thua lỗ được bù đắp một cách minh bạch theo các khuôn khổ bồi hoàn rõ ràng của Bộ TCh.

Quy định tăng cường cạnh tranh. Vai trò của Cục Quản lý cạnh tranh (CMA) trong việc đảm bảo cạnh tranh trên các thị trường xăng dầu hạ nguồn cần được tăng cường. Điều này bao gồm việc đưa vào **một điều lệ quy định mới cho phép CMA có quyền thực thi thoái vốn và dỡ bỏ độc quyền trong ngành, được thiết kế vào cuối năm 2014.** Điều lệ quy định cần tách CMA ra khỏi Bộ CTg và thiết lập nó như một cơ quan độc lập với một nhiệm vụ rõ ràng để duy trì cạnh tranh trên các thị trường chính. Điều lệ quy định cần đưa vào các điều khoản để cho phép chuyển đổi từ độc quyền của DNNN sang thị trường cạnh tranh hơn theo thời gian.

Định giá sản phẩm xăng dầu linh hoạt, phản ánh đủ chi phí. Chính phủ cần **sửa đổi Nghị định 84 để thực hiện một lịch trình cho phép các nhà bán lẻ có khả năng cao hơn trong việc tăng và giảm giá sản phẩm một cách độc lập dựa theo biến động trong chi phí đầu vào.** Theo lịch trình này, phạm vi tăng giá độc lập cần được mở rộng theo thời gian để có thể đạt được tự do hóa trong việc thiết lập giá hiệu quả trong trung hạn (ví dụ, khả năng tăng giá tự do phù hợp với xu hướng giá quốc tế). Tự do hóa giá hoàn toàn cần phải theo đi kèm với những tiến độ trong cải cách DNNN.

Cải cách Quỹ Bình ổn giá xăng dầu (QBOG). **Do những hạn chế về phương diện chức năng, tính minh bạch và khả năng bền vững về mặt tài chính, QBOG cần được dỡ bỏ trong trung hạn,** khi các thị trường hạ nguồn trở nên sâu sắc hơn và người tiêu dùng thích nghi với việc tăng giá sản phẩm. Trong giai đoạn chuyển giao, **cần tăng cường thêm về quy định, tính minh bạch và việc sử dụng QBOG.** Trong trung hạn, cần xây dựng một cơ chế thay thế cho việc điều chỉnh giá khi có sự biến động giá lớn, và **có thể được tài trợ qua khoản thu thuế biến động hơn hoặc khoản thuế bạo lợi (windfall tax) đối với các nhà sản xuất dầu và khí thượng nguồn như PVN** – nơi sẽ có nguồn thu tăng lên trong thời điểm giá dầu cao - so với người tiêu dùng.

B. Các biện pháp quản lý tác động của cải cách

Giá năng lượng sẽ tăng lên khi các khoản trợ cấp gián tiếp được loại bỏ và (tiếp theo) khi đưa vào giá carbon, ảnh hưởng tới sức mua của các hộ. Năng lượng đắt tiền hơn cũng sẽ đẩy giá hàng hóa và dịch vụ tăng lên và làm giảm lợi nhuận cũng như khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp trong khi làm gia tăng áp lực lạm phát. Tuy nhiên, cạnh tranh tăng trên các thị trường năng lượng và nâng cao hiệu quả năng lượng cũng sẽ giúp hạn chế khả năng tăng giá năng lượng và tăng chi phí nói chung trong dài hạn. Cần có các biện pháp giảm thiểu để hạn chế các tác động tiêu cực ngắn hạn của việc tăng giá năng lượng, tập trung vào các hộ nghèo và dễ tổn thương cũng như các doanh nghiệp nhất định.

Cần có nghiên cứu sâu về Biểu giá điện theo khối mới và Hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt điều chỉnh. Khoảng 9-12 tháng sau khi bắt đầu thực hiện **Quyết định 28/2014/QĐ-TTg,** cần đánh giá ảnh hưởng của biểu giá điện theo khối (**IBT**) mới về phương diện tăng cường tiếp cận điện của các hộ thu nhập thấp và khuyến khích hiệu quả năng lượng. Tác động đến hộ nghèo và 'hộ chính sách xã hội' của việc bãi bỏ giá hỗ trợ, cải cách biểu giá, cùng với hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt điều chỉnh, cũng cần được nghiên cứu đồng thời đưa ra kiến nghị cho việc cải thiện.

Sát nhập và hiệu quả của hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt. **Chương trình hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt cho tiêu dùng điện** nên được **nhập vào và điều phối cùng với các biện pháp an sinh xã hội khác** trong Bộ Lao động, Thương binh và Xã Hội (Bộ LĐ, TB&XH). Chính phủ cũng cần **xem xét ảnh hưởng vòng hai của tăng giá năng lượng đối với các hộ thu nhập thấp** trong quá trình điều chỉnh hỗ trợ tiền mặt mới hay xác định hỗ trợ tiền mặt trong tương lai. Ngoài ra, cũng cần **đánh giá gánh nặng hành chính cũng như gánh nặng và chi phí cơ hội đối với các hộ được hưởng lợi** từ phương thức hỗ trợ tiền mặt mới.

Điện trợ giá cho nông dân nhỏ. **Giá đặc biệt cho điện phục vụ tưới tiêu như Quyết định 268/2011/QĐ-TTg hướng vào nông dân, nhưng đã bị dỡ bỏ theo Quyết định 28/2014/QĐ-TTg. Cần xem xét áp dụng trở lại hình thức này, tập trung vào nông dân nghèo và quy mô nhỏ** (tức là những đối tượng có dưới một diện tích đất canh tác nhất định). Xác định đối tượng là cần thiết để tránh chương trình trở thành trợ giá rộng khắp cho nông nghiệp và đảm bảo chỉ hỗ trợ đối tượng nông dân nghèo nguồn lực, những người mà thu nhập phụ thuộc vào canh tác tưới tiêu cũng như có nhiều khả năng bị ảnh hưởng đáng kể bởi việc tăng giá điện.

Hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho hộ kinh doanh. **Các chương trình hỗ trợ tiền mặt cho việc sử dụng năng lượng hiện nay như hỗ trợ thu nhập cho ngư dân cần được xem xét một cách chi tiết và có thể được gia hạn hoặc mở rộng trong giai đoạn chuyển đổi sang giá cao hơn.** Các chương trình này chỉ nên tập trung vào các ngành quan trọng và dễ bị tổn thương nhất. Ngoài ra, Chính phủ nên xem xét cung cấp hỗ trợ tiền mặt tạm thời cho các doanh nghiệp hộ khác trong quá trình chuyển đổi.

Hỗ trợ DNNVV và các doanh nghiệp có lựa chọn khác. Bộ CTg cùng với các bộ và cơ quan khác cần **xem xét hỗ trợ cho doanh nghiệp, đặc biệt là DNNVV hoạt động trong các ngành liên quan nhiều tới thương mại và có vai trò quan trọng chiến lược.** Hành động hỗ trợ để tạo thuận lợi cho việc điều chỉnh có thể bao gồm kiểm toán năng lượng với tư vấn về tiết kiệm năng lượng; trình diễn công nghệ; cho vay đầu tư (quỹ bảo lãnh vay vốn); giảm thuế để khuyến khích đầu tư vào công nghệ tiết kiệm năng lượng; và nâng cao năng lực. Lựa chọn hỗ trợ đối với các ngành và nhóm ngành nhất định của các DNNVV cần dựa trên phân tích sâu về các ngành công nghiệp, đối thoại với các doanh nghiệp liên quan, cũng như chính sách và công nghệ ngành có thực tiễn tốt nhất.

Tạo thuận lợi cho việc Điều chỉnh Thị trường Lao động. Bộ LĐ, TB&XH cùng với các bộ liên quan khác cần có **nghiên cứu sâu về những ảnh hưởng có thể đến việc làm của cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch, trong đó có các khía cạnh về giới,** vì trong một số ngành, cơ hội việc làm sẽ giảm xuống trong khi lại tăng lên ở các ngành khác. Phụ thuộc vào các kết quả nghiên cứu, Chính phủ cần đưa ra **một gói điều chỉnh thị trường lao động** để giảm thiểu ảnh hưởng tiêu cực của cải cách đến việc làm. Gói điều chỉnh có thể bao gồm các biện pháp để nâng cao tính linh hoạt của nhân tố lao động như đào tạo nghề có mục tiêu và xây dựng kỹ năng.

Quản lý Tác động Lam phát. Chính phủ cần **tăng cường các biện pháp kinh tế vĩ mô về phía cầu và cải cách cấu trúc về phía cung để giải quyết các nguyên nhân sâu xa của lam phát. Chính phủ nên xem xét tạm thời điều chỉnh thuế VAT hoặc thuế nhập khẩu đối với lương thực cơ bản và các hàng hóa cơ bản khác** khi cải cách giá diễn ra nhằm hạn chế tác động lan tỏa của tăng giá năng lượng đến các hàng hóa và dịch vụ khác. **Cũng cần xem xét các biện pháp hỗ trợ tạm thời đối với ngành vận tải và chế biến thực phẩm** nếu lam phát xuất phát từ việc cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch vượt ngoài dự đoán. Khả năng tiêu liệu được tăng giá do kết quả của cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch cũng cần được nâng cao bằng việc Chính phủ truyền thông rõ ràng cho doanh nghiệp và người tiêu dùng.

Nâng cao hiệu quả năng lượng. **Các chương trình hiệu quả năng lượng hiện tại cần được củng cố và mở rộng. Bộ CTg, cùng với các hiệp hội doanh nghiệp, cần phối**

hợp các chương trình hỗ trợ doanh nghiệp. Năng lực của các Trung tâm tiết kiệm năng lượng nằm dưới các Sở Công thương tỉnh cần được tăng cường và các công ty dịch vụ năng lượng được khuyến khích và sử dụng, trong việc cung cấp dịch vụ kiểm toán và tư vấn tăng lượng. **Cải cách DNNN sẽ là quan trọng trong việc đạt được hiệu quả năng lượng ngành cao hơn – do đó cải thiện hiệu quả năng lượng cũng là một mục tiêu chính của cải cách DNNN.**

C. Các bước xây dựng và duy trì hỗ trợ cho cải cách

Trong khi lợi ích và sự cần thiết của cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch có thể đã rõ ràng đối với các nhà hoạch định chính sách và chuyên gia, thì sự thiếu hiểu đối với quá trình này không được chia sẻ bởi tất cả mọi người. ‘Nhóm thua thiệt’ ngắn hạn của việc tăng giá năng lượng bao gồm các hộ thu nhập thấp và nhiều doanh nghiệp sử dụng nhiều năng lượng. Để cải cách thành công Chính phủ cần xây dựng hỗ trợ của công chúng. Bằng chứng từ các nước khác cho thấy cải cách thành công phụ thuộc vào việc thực hiện các biện pháp giảm thiểu tác động.

Truyền thông, Thông tin và Tham vấn. Chính phủ cần xây dựng hỗ trợ cho cải cách thông việc **xây dựng và triển khai một chiến lược truyền thông, thông tin và tham vấn toàn diện cho cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.** Quá trình truyền thông, thông tin và tham vấn toàn diện cho cải cách cần nâng **cao nhận thức của hộ và doanh nghiệp về chi phí của trợ giá và những lợi ích có thể của việc cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch toàn diện, bao gồm định giá carbon.** Truyền thông sẽ có vai trò trung tâm trong quá trình này.

I Giới thiệu

Năng lượng ở Việt Nam rẻ do giá điện và giá xăng dầu được kiểm soát, và thuế môi trường vẫn còn thấp. Mặc dù điều này tạo thuận lợi cho việc tiếp cận năng lượng rộng rãi, song lại là rào cản lớn cho việc đạt được tăng trưởng xanh và bền vững. Năng lượng rẻ cũng không khuyến khích hiệu quả năng lượng và hạn chế đầu tư vào sản xuất năng lượng nhiều hơn và sản xuất xanh, và do đó góp phần dẫn tới tình trạng cắt điện thường xuyên. Kiểm soát giá năng lượng ở Việt Nam là **lý do chính cho các khoản trợ cấp nhiên liệu hóa thạch gián tiếp. Mức độ trợ cấp là rất đáng kể nhưng không phải là các khoản chuyển nhượng tài khóa có thể nhận biết dễ dàng từ Nhà nước cho nhà sản xuất năng lượng, người tiêu dùng hay doanh nghiệp.**

Cải cách chính sách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch và chuyển đổi sang tăng trưởng xanh đã trở thành một bộ phận trong chương trình cải cách của Việt Nam. Nghị quyết của Đảng về Biến đổi Khí hậu, Quản lý Tài nguyên & Môi trường¹ và Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng xanh (CLTTX)² đều cam kết chuyển đổi sang tăng trưởng xanh và dỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch. Chính phủ Việt Nam đã áp dụng thuế môi trường ở mức thấp và đã bắt đầu tăng giá điện và giá các loại nhiên liệu hóa thạch (ví dụ than và khí gas sử dụng để phát điện) theo hướng giá phản ánh đủ chi phí. Mặc dù đây là các bước tiến quan trọng, trợ cấp nhiên liệu hóa thạch vẫn còn tồn tại và các chính sách tài khóa vẫn chưa khuyến khích được cải thiện hiệu quả năng lượng cũng như phát điện sử dụng năng lượng tái tạo, carbon thấp.

Dỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch là vấn đề phức tạp và thách thức. Nhiều nước tiếp tục duy trì trợ cấp đáng kể cho nhiên liệu hóa thạch, một phần là do có những lợi ích lớn lâu nay chống lại cải cách. So sánh giá thị trường nội địa với thị trường quốc tế (bằng cách tiếp cận 'khoảng cách giá') cho thấy, tổng giá trị các khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch lên tới ít nhất là 600-700 tỷ USD mỗi năm (Cơ quan Năng lượng quốc tế (IEA), 2012). Trong khi đó, nguồn tài chính cho vấn đề khí hậu toàn cầu theo Công ước khung Liên Hợp Quốc về Biến đổi khí hậu đến năm 2020 chỉ khoảng 100 tỷ đôla Mỹ mỗi năm.

Kinh nghiệm quốc tế cho thấy, loại bỏ dần các khoản trợ giá không mong muốn và đưa vào áp giá carbon đòi hỏi phải có một gói chính sách phù hợp, bao gồm (IMF, 2013; IISD, 2013):

1. Cải cách toàn diện ngành năng lượng, bao gồm các cải cách thể chế và tăng cường năng lực;
2. Tăng giá theo trình tự phù hợp, tiến tới việc ấn định giá năng lượng theo thị trường;
3. Giảm thiểu tác động của việc tăng giá đến các hộ gia đình có thu nhập thấp và các nhóm dễ bị tổn thương khác, bao gồm các hộ kinh doanh (không chính thức), nông dân và ngư dân, ví dụ thông qua hình thức biểu giá điện theo khối theo đúng đối tượng và/hoặc hỗ trợ tiền mặt trực tiếp;
4. Giảm thiểu tác động của tăng giá đến các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV), bao gồm hỗ trợ cắt giảm cường suất năng lượng ví dụ thông qua chuyển giao công nghệ, xây dựng năng lực, quỹ bảo lãnh vay vốn và các hình thức khuyến khích khác; và
5. Chiến lược truyền thông và tham vấn đi kèm với cải cách, xuất phát từ mục tiêu minh bạch hơn.

¹ Nghị quyết của BCH Trung ương Đảng số 24-NQ/TW

² Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 1393/QĐ-TTg

Để thành công, Việt Nam cần có một lộ trình rõ ràng và khả thi cho việc dỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch và áp giá carbon. Báo cáo chính sách này, phục vụ cho các nhà hoạch định chính sách ở Việt Nam, đưa ra các kiến nghị về một lộ trình như vậy và nhằm mục đích thông báo cho đối thoại chính sách giữa Chính phủ Việt Nam, các bên liên quan trong nước bao gồm doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và nghề nghiệp, và các đối tác phát triển quốc tế.

Báo cáo dựa trên nghiên cứu của các tổ chức đa phương ở Việt Nam và các đối tác nghiên cứu trong nước và quốc tế và được thông báo bởi các nghiên cứu quốc tế và kinh nghiệm của nhiều đối tác phát triển của Chính phủ Việt Nam.

II Chính sách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch hiện nay ở Việt Nam

II.A Các khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch

Các khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam dao động trong khoảng 1,2 tỷ đến 4,49 tỷ US\$ mỗi năm trong giai đoạn 2007-2012, dựa trên cách tiếp cận khoảng cách giá³. Con số này tương ứng với tỷ lệ trợ giá trung bình là 15,5% hoặc 46,7 đôla Mỹ một người trong năm 2011 (IEA, 2012). Những khoản trợ giá này chủ yếu cho than và các nhiên liệu khác sử dụng để phát điện (xem Hình 1; và Hình 2 về định nghĩa trợ cấp).

Hình 1 – Trợ giá tiêu thụ ước tính đối với các nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam (sử dụng cách tiếp cận khoảng cách giá)

Nguồn năng lượng	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dầu mỏ	0,32	1,09	0	1,09	1,15	0,33
Khí đốt	0,09	0,21	0,13	0,19	0,18	0,23
Than đá	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03
Điện	1,68	2,25	1,06	3,19	2,98	2,86
Tổng (tỷ đôla Mỹ)	2,1	3,56	1,2	4,49	4,33	3,45

Nguồn: UNDP, 2012; Cơ quan Năng lượng Quốc tế, 2014 <http://www.iea.org/subsidy/index.html> (Truy cập gần đây nhất vào ngày 9 tháng 3 năm 2014, cập nhật số liệu cho các năm 2010, 2011 và 2012. Các số liệu của IEA thay đổi theo định kỳ phản ánh số liệu ước lượng tốt hơn và các số liệu mới).

Hầu hết các khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch là gián tiếp và không được ghi là các khoản chuyển đổi tài khóa thực tế, làm cho việc định lượng các khoản đó thực sự khó khăn. Trợ cấp tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch thể hiện dưới hình thức của nhiều dạng kiểm soát và ưu đãi giá khác nhau cho các nhà sản xuất và phân phối năng lượng, mà phần lớn trong đó là các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Những điều khoản này bao gồm kiểm soát giá, nguồn lực và kết cấu hạ tầng được chiết khấu cao hoặc thậm chí được miễn, các khoản vay ưu đãi từ các ngân hàng quốc doanh, bảo lãnh tiền vay hoặc cứu trợ tài chính cho các đơn vị làm ăn thua lỗ, cũng như nhiều hình thức miễn giảm và ưu đãi thuế doanh nghiệp. Các công ty cũng hiếm khi phải tính toán các chi phí xã hội và môi trường phát sinh từ sản xuất năng lượng.

Các DNNN chi phối thị trường năng lượng, do vậy khi buộc phải hạ thấp lợi nhuận hoặc thua lỗ do chính sách giá trần cũng như hoạt động không hiệu quả, họ rơi vào tình trạng nợ nần chồng chất. Chính phủ (và đến người đóng thuế) sẽ mất đi khoản doanh thu và rất cuộc buộc phải bù lỗ. Theo các số liệu chính thức, tổng số nợ của 3 tổng công ty năng lượng lớn gồm PVN, EVN và VINACOMIN lên tới 315.693 tỷ đồng trong năm 2012 (tương đương với khoảng 15 tỷ đôla Mỹ), chiếm gần 1/4 tổng số nợ của tất cả các DNNN ở Việt

³ <http://www.iea.org/publications/worldenergyoutlook/resources/energysubsidies/methodologyforcalculatingsubsidies/>

Nam là 1.348.752 tỷ đồng⁴. Các nhà sản xuất điện – chủ yếu là EVN – được hưởng giá đầu vào than và khí đốt trong nước thấp hơn nhiều giá thị trường thế giới (ví dụ giá than bán cho các nhà sản xuất điện chỉ bằng khoảng 60% giá xuất khẩu và 70% chi phí sản xuất năm 2012; trong năm 2013 giá than bán cho phát điện đã đủ bù đắp chi phí sản xuất, nhưng vẫn thấp hơn giá thị trường thế giới). Điều này làm cho chi phí sản xuất điện thấp do phát điện bằng than và khí đốt chiếm tỷ trọng lớn và gia tăng, tổng cộng chiếm khoảng 55% sản lượng năm 2010 (ERAV, 2013). Than và khí đốt do VINACOMIN và PVN sản xuất, do vậy Chính phủ và cuối cùng là người dân phải gánh chịu các chi phí đó cũng như các chi phí xã hội của các khoản trợ giá gián tiếp này.

Hình 2 – Trợ giá nhiên liệu hóa thạch là gì?

Trợ giá nhiên liệu hóa thạch thường được định nghĩa là **bất kỳ một biện pháp can thiệp nào của chính phủ làm giảm chi phí nhiên liệu hóa thạch xuống dưới mức chi phí khi không có biện pháp can thiệp đó**. Trợ giá tiêu thụ có thể bao gồm các khoản trợ giá trực tiếp cho các sản phẩm xăng dầu và điện; các biện pháp kiểm soát giá và miễn giảm thuế; các quỹ bình ổn giá; cũng như ưu đãi của Nhà nước về kết cấu hạ tầng cung cấp năng lượng. Trợ giá sản xuất có thể bao gồm miễn giảm thuế cho việc thăm dò; hỗ trợ hoạt động Nghiên cứu & Phát triển trong khai thác nhiên liệu hóa thạch; tiếp cận ưu đãi các nguồn tài chính và các nguồn lực khác; các biện pháp kiểm soát giá, ví dụ như giá than cho ngành thép và điện; cũng như hạn chế trách nhiệm pháp lý đối với các loại hình rủi ro nhất định.

Việt Nam sử dụng nhiều loại hình trợ giá nhiên liệu hóa thạch đối với điện và các sản phẩm xăng dầu: các biện pháp kiểm soát giá; hỗ trợ tiền mặt cho người tiêu dùng (chỉ đối với điện); kết cấu hạ tầng năng lượng do chính phủ cung cấp; nghiên cứu & phát triển do chính phủ tài trợ; hạn ngạch nhập khẩu; các khoản vay lãi suất thấp hoặc ưu đãi; bảo lãnh tiền vay của chính phủ; hoãn và miễn trừ thuế; miễn trừ đóng góp doanh thu cho Nhà nước (là người sở hữu); những hạn chế tiếp cận thị trường; và thực thi quy định môi trường yếu kém.

Nguồn: UNDP, 2012; Trần và cộng sự, 2011

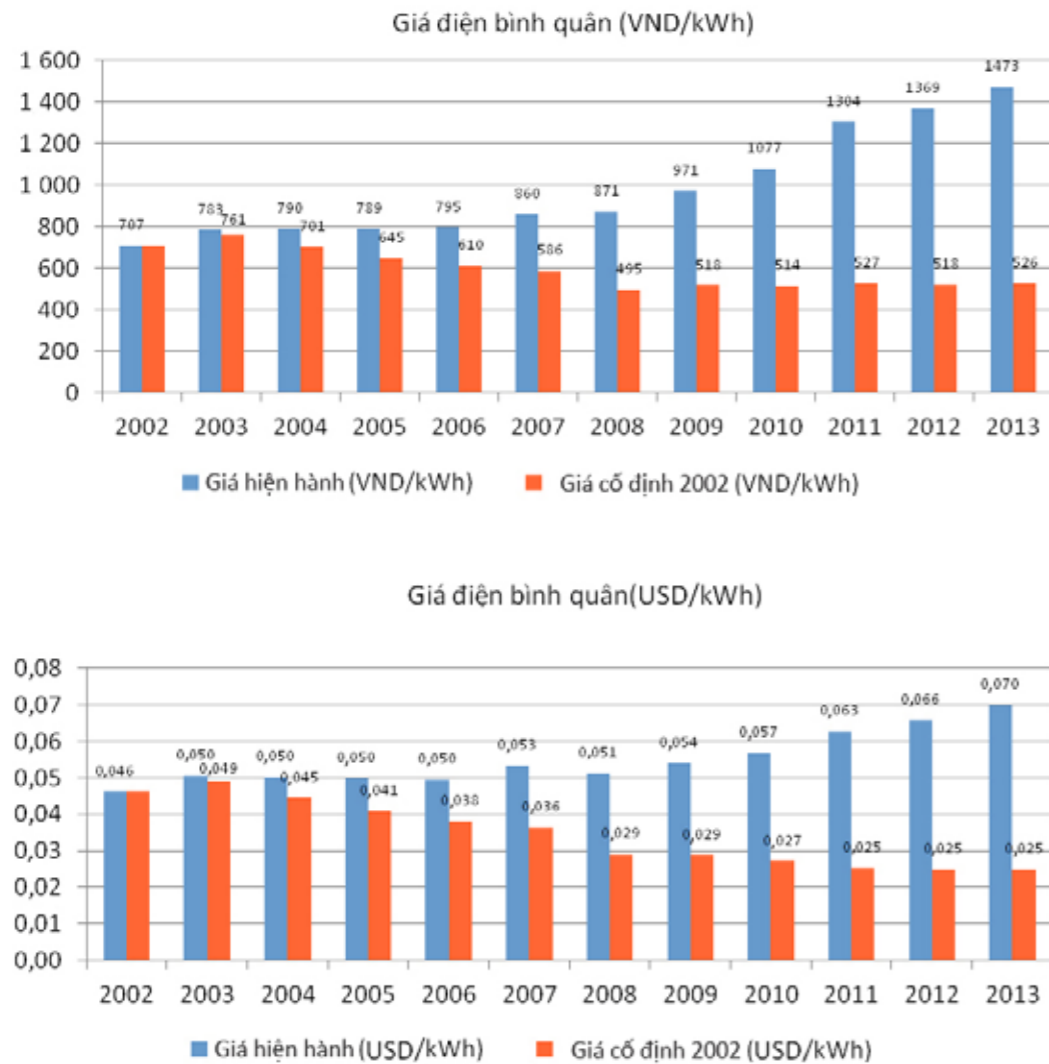
Giá điện vẫn được điều hành, cho dù bớt cứng nhắc hơn trước đây. Tính đến tháng 4 năm 2011, EVN được phép điều chỉnh giá điện 3 tháng một lần tới mức 5% theo những biến động trong chi phí sản xuất, trong khi đó điều chỉnh giá bán lẻ trên 5% sẽ phải được sự đồng ý của Bộ Tài chính (Bộ TCh) và Bộ Công thương (Bộ CTg). Theo Quyết định 69/2013/QĐ-TTg ban hành tháng 11 năm 2013 của Thủ tướng, EVN được phép điều chỉnh giá điện thêm 7-10% và trong khung giá quy định 6 tháng một lần theo những biến động về chi phí sản xuất với sự cho phép của Bộ CTg. Việc điều chỉnh giá bán lẻ trên 10% cần phải được sự đồng ý của cả Bộ TCh và Bộ CTg. Tuy nhiên, mức tăng giá tối đa hàng năm vẫn được giữ ở mức 20% trong khi tăng giá thực tế cho đến nay vẫn thấp hơn mức tối đa cho phép.

Hình 3 cho thấy đã có sự tăng lên đáng kể trong giá bán lẻ điện trung bình, đặc biệt kể từ năm 2007. Tuy nhiên, xét theo giá cố định năm 2002, giá bán lẻ điện bình quân gần như không thay đổi trong giai đoạn 2008-2013 và thấp hơn so với giai đoạn 2002-2007. Khi thể hiện theo giá cố định bằng đồng đôla Mỹ (USc), giá cũng có xu hướng tương tự. Giá điện bình quân hiện nay đối với tất cả người sử dụng ở Việt Nam đã tăng từ 4,6 USc/kWh năm 2002 lên 7 USc/kWh vào năm 2013. Đây là mức rất thấp so sánh với quốc tế. Trong năm 2011-2012, giá điện bình quân ở Hàn Quốc, Đài Loan và Indonesia dao động từ 8-9 USc/kWh, ở Thái Lan là trên 10 USc/kWh, Malaysia là 11 USc/kWh và Philippines trên 20 USc/kWh.

⁴ PVN: 12.499 tỷ đồng; EVN: 103.194 tỷ đồng (tính đến cuối năm 2012) và VINACOMIN: 88.000 tỷ ĐVN (tháng 9, 2013). Nguồn <http://vneconomy.vn/20131128092948810POC9920/chinh-phu-127-tap-doan-tong-cong-ty-no-gan-135-trieu-ty-dong.htm> <http://stocknews.vn/default.aspx?tabid=300&ID=41653&CatelD=171>

kWh. Tất cả các nước nói trên trừ Philippines đều có trợ giá điện, ước tính từ 36 đến 54%⁵. Trong năm 2012, giá bán lẻ điện cho hộ tiêu dùng ở Trung Quốc là gần 8 US\$/kWh, ở Mỹ là gần 12, Liên minh Châu Âu gần 20, và ở Nhật Bản khoảng 26 US\$/kWh⁶.

Hình 3 – Giá bán lẻ điện bình quân ở Việt Nam



Nguồn: Vũ và cộng sự, 2013, cập nhật thêm số liệu từ Ngân hàng nhà nước Việt Nam

Việt Nam xuất khẩu dầu thô và nhập khẩu các sản phẩm lọc dầu. Xét về khối lượng và giá trị, Việt Nam vẫn là nước xuất khẩu thuần (xem Hình 4) nhưng trữ lượng dầu thô chỉ hạn chế. Nhà máy lọc dầu Dung Quất của PVN ở tỉnh Quảng Ngãi có công suất 6,5 triệu tấn dầu thô mỗi năm đi vào hoạt động từ năm 2010. Nhà máy hiện đáp ứng khoảng 30% nhu cầu nội địa. Nhà máy lọc dầu Nghi Sơn ở tỉnh Thanh Hóa với công suất thiết kế là 10 triệu tấn dầu thô một năm dự kiến đi vào hoạt động trong năm 2017. Tuy nhiên, do hạn chế đầu tư cho năng lực lọc dầu, Việt Nam sẽ tiếp tục là nước nhập khẩu thuần các sản phẩm lọc dầu ngay cả sau khi nhà máy lọc dầu Nghi Sơn đi vào hoạt động (Lê, 2013).

Từ năm 2009, Chính phủ Việt Nam đã nỗ lực nới lỏng các biện pháp kiểm soát giá và để giá xăng dầu nội địa sát với giá quốc tế bằng việc định giá dựa trên công thức. Nghị định 84/2009/NĐ-CP đưa ra công thức định giá bán lẻ cho xăng và dầu diesel làm 'giá cơ sở', dựa trên việc tính toán giá nhập khẩu các sản phẩm xăng dầu, thuế nhập khẩu, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng 10%, thuế môi trường từ 300-1.000 đồng, 1.000 đồng chi

⁵ IEC, 2012

⁶ Xem Hình 5.17 trong IEA, 2013b. Ví dụ tham khảo <http://www.eia.gov/countries/data.cfm>; <http://www.iea.org/statistics/topics/Electricity/>; http://energyusecalculator.com/global_electricity_prices.htm

phí kinh doanh định mức và 300 đồng mỗi lít xăng dầu đóng góp vào Quỹ Bình ổn giá xăng dầu (QBOG)⁷. Theo Nghị định này, các công ty kinh doanh xăng dầu Việt Nam được phép xác định giá bán những sản phẩm này trong một biên độ giá nhất định do Chính phủ quy định. Tăng giá được giới hạn ở mức tăng 7% trong vòng 30 ngày, và mọi mức tăng giá cao hơn đều phải được phép của Bộ CTg và Bộ TCh.

Hình 4 - Thương mại quốc tế về các sản phẩm dầu thô và xăng dầu

	2012 Khối lượng (1,000 tấn)	2012 Giá trị (triệu đô la Mỹ)	2013 Khối lượng (1,000 tấn)	2013 Giá trị (triệu đô la Mỹ)
Xuất khẩu				
Dầu thô	9,509	8,395	8,388	7,236
Xăng, dầu hỏa	1,915	1,849	1,311	1,228
Nhập khẩu				
Dầu khí	9,119	8,894	7,386	6,980
Các sản phẩm từ dầu khác	-	799	-	908

Nguồn: Số liệu thống kê trực tuyến của Tổng cục Thống kê: http://www.gso.gov.vn/default_en.aspx?tabid=622

Chính phủ thường cố gắng giảm nhẹ các cú sốc giá xăng dầu đối với người tiêu dùng thông qua hai cơ chế. Một là điều chỉnh thuế nhập khẩu, dẫn đến thất thu cho Chính phủ. Cơ chế còn lại là thông qua QBOG xăng dầu do người tiêu dùng đóng góp và đặt tại các DNNN. Do giá dầu thô thế giới tăng lên trong những năm gần đây, QBOG xăng dầu thường xuyên trong tình trạng gần cạn kiệt và trên thực tế, một vài lần đã rơi vào 'trạng thái âm'⁸.

II.B Lợi ích của cải cách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch

Trợ giá nhiên liệu hóa thạch ngày càng được cộng đồng quốc tế thừa nhận là kim hãm tăng trưởng xanh (G20 2009, APEC 2009, Rio+20 2012) trong đó có việc giảm thiểu cường độ năng lượng của nền kinh tế. Các khoản trợ giá kim hãm sử dụng các nguồn năng lượng sạch, khuyến khích tiêu thụ lãng phí nhiên liệu hóa thạch, cũng như cột chặt các nước trong các phương thức phát triển kinh tế sử dụng nhiều năng lượng và từ đó, có thể làm cho họ trở nên không thể cạnh tranh khi giá năng lượng tăng theo thời gian. Chi phí toàn cầu của các khoản trợ giá nhiên liệu hóa thạch trực tiếp và gián tiếp lớn hơn nhiều so với con số hỗ trợ phát triển toàn cầu, hay so với các dòng hỗ trợ tài chính cho vấn đề khí hậu toàn cầu được kỳ vọng. Lợi ích của cải cách trợ giá có thể được khuyếch đại bằng việc đưa vào giá carbon thông qua thuế hoặc kinh doanh hạn ngạch carbon (carbon cap-and-trade)⁹. Lợi thế chung của cải cách đã được tranh luận trong trường hợp của Việt Nam (UNDP, 2012) và phần dưới đây tóm tắt một số lợi ích chính của việc dỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch.

⁷ Theo Điều 3, Chương 1 trong Nghị định 84/2009/NĐ-CP, giá cơ sở để tính giá bán lẻ xăng dầu gồm: (giá CIF + thuế nhập khẩu + thuế tiêu thụ đặc biệt) x tỷ giá hối đoái + chi phí kinh doanh định mức + đóng góp QBOG xăng dầu + lợi nhuận định mức trước thuế + thuế VAT + phí xăng dầu + các loại thuế, phí và các khoản trích nộp khác;

⁸ QBOG lỗ 788 tỷ đồng trong tháng 4/2011 và 73,5 tỷ đồng trong tháng 5/2013 (Bộ TCh).

⁹ Thị trường carbon được tạo ra thông qua việc áp mức khí thải trần tối đa được phép ở một số ngành nhất định. Các đơn vị sản xuất có mức phát thải thấp hơn ngưỡng tối đa sẽ nhận được mức thưởng carbon và có thể bán lại cho các đơn vị phát thải nhiều hơn. Mức trần phát thải càng thấp, thì càng khó tạo ra được mức thưởng carbon, cung giảm xuống, cầu tăng lên và giá carbon sẽ tăng lên.

1. Nâng cao hiệu quả năng lượng

Cường suất năng lượng của Việt Nam không so sánh được với các nước khác trên thế giới: tỷ lệ sử dụng năng lượng (tính theo kg dầu quy đổi) trên 1.000 đôla Mỹ của GDP (theo giá cố định đôla Mỹ năm 2005) là 237 kg, cao hơn đáng kể so với tỷ lệ trung bình của thế giới là 208 kg, trong khi cường suất điện (kWh trên một đôla Mỹ của GDP theo giá cố định đôla Mỹ năm 2000) là 1,4, cũng cao hơn mức trung bình của thế giới là 0,8 (Ngân hàng Thế giới, 2013). Các số liệu cũng cho thấy, hiệu quả năng lượng của nền kinh tế đang được cải thiện, nhưng 'mức độ cải thiện hàng năm còn hạn chế và chưa đạt đến mức để tăng trưởng không còn phải phụ thuộc vào tiêu dùng năng lượng' (UN Việt Nam, 2013).

Việc đối xử ưu đãi và vị thế gần như độc quyền của các DNNN là nguyên nhân của sự thiếu hiệu quả đáng kể thông qua việc giảm chi phí sản xuất giả tạo và tách các doanh nghiệp khỏi các áp lực cạnh tranh. Hiệu quả năng lượng công nghiệp ở Việt Nam là thấp so với tiêu chuẩn khu vực. Năm 2011, tổng mức tiêu thụ năng lượng sơ cấp trên một đơn vị đôla GDP ở Việt Nam là 25.100 Btu, cao hơn 25% so với Thái Lan và 50% so với Indonesia (EIA, 2014). Cải cách DNNN trong lĩnh vực năng lượng sẽ nâng cao hiệu quả sản xuất năng lượng của DNNN (cũng như lợi nhuận của họ). Đồng thời, về phía cầu, giá năng lượng phản ánh đủ chi phí sẽ giảm bớt việc tiêu thụ lãng phí và khuyến khích các cá nhân và doanh nghiệp cố gắng đạt được hiệu quả sử dụng năng lượng và chuyển sang sử dụng năng lượng thay thế sạch hơn, mang lại khoản tiền tiết kiệm đáng kể cho toàn bộ nền kinh tế theo thời gian (cũng như giảm thiểu phát thải khí nhà kính (GHG) và cải thiện an ninh năng lượng, như được thảo luận dưới đây).

2. Nâng cao mức độ tin cậy của việc cung cấp năng lượng

Việc cấp điện sẽ ổn định hơn khi đầu tư vào ngành điện trở nên hấp dẫn hơn. Hiện nay, nhu cầu gia tăng nhanh hơn mức đầu tư vào năng lực phát điện, trong khi việc cung cấp hạn chế dẫn đến tình trạng ngắt điện thường xuyên. Năng lực đầu tư của Chính phủ bị hạn chế và khả năng tiếp cận các khoản vay ODA lãi suất thấp đang giảm xuống, làm cho đầu tư tư nhân trở nên cực kỳ quan trọng. Cải cách ngành năng lượng đi kèm với tăng giá từ việc loại bỏ trợ giá, và khả năng áp giá carbon, sẽ tạo động lực và các tín hiệu giá cần thiết để khuyến khích đầu tư cho việc phát điện bằng nhiên liệu hóa thạch hiện đại, cũng như phát điện sử dụng năng lượng tái tạo.

3. Hạn chế gánh nặng tài khóa

Tiến hành cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch vào bây giờ sẽ giúp tránh khỏi những cải cách đầy thách thức, tốn kém và lớn hơn trong tương lai. Việt Nam đang sử dụng ngày càng nhiều than, khí đốt và các sản phẩm xăng dầu, và sẽ trở thành nước nhập khẩu thuần về nhiên liệu hóa thạch trong tương lai gần. Ví dụ, theo số liệu của Cục điều tiết điện lực (ERAV), chỉ riêng tiêu thụ điện đã tăng 12,2% trong giai đoạn 2006-2012 (ERAV, 2013). Chịu tác động ngày càng nhiều từ giá nhiên liệu hóa thạch quốc tế mà không tăng giá nội địa tương ứng sẽ đòi hỏi phải phân bổ hỗ trợ lớn hơn cho các DNNN trong ngành năng lượng hoặc người tiêu dùng, nếu vẫn muốn duy trì giá nội địa như hiện tại. Các DNNN trong ngành năng lượng hiện đã bị nợ nần chồng chất, và nói chung, hoạt động kém hiệu quả mà một phần là do vị thế độc quyền. Do vậy, tăng cường các bước đi hướng tới cải cách các DNNN trong ngành năng lượng, bao gồm định giá năng lượng theo thị trường và tái cơ cấu nợ, là hết sức cấp bách.

Đưa vào áp dụng định giá carbon thông qua đánh thuế hoặc kinh doanh hạn ngạch carbon sẽ làm tăng những lợi ích trung hạn từ cải cách tài khóa (UNDP, 2012). Định giá carbon sẽ khiến giá năng lượng tăng nhiều hơn, thúc đẩy nâng cao hiệu quả năng lượng hơn và đầu

tư cho năng lượng tái tạo, tăng cường an ninh năng lượng và giúp chuyển dịch nền kinh tế của Việt Nam theo hướng tăng trưởng xanh hơn và bền vững hơn – ưu tiên chính sách trọng tâm của Chính phủ.

4. Kích thích tăng trưởng GDP và hiệu quả

Như đã chỉ ra ở trên, loại bỏ dần trợ giá năng lượng và đưa vào áp dụng giá carbon sẽ thúc đẩy tăng trưởng GDP trong trung và dài hạn (trong khi cũng đặt gánh nặng chi phí ngắn hạn lên các hộ gia đình và doanh nghiệp) (UNDP, 2012). Ước lượng từ mô hình CGE trong năm 2011 cho thấy, cắt giảm trợ giá là 20% đối với than, 5% xăng dầu và 10% điện trong giai đoạn 3 năm, sẽ đem lại mức tiết kiệm tài khóa hàng năm là 0,59%, 1,25 % và 1,98 %GDP tương ứng trong các năm thứ nhất, thứ 2 và thứ 3. Mức tiết kiệm này, cùng với hiệu quả năng lượng cao hơn, sẽ dẫn đến gia tăng tỷ lệ tăng trưởng trung bình năm của đầu tư thực tế thêm 0,48% trong giai đoạn 3 năm và 0,72 % trong giai đoạn 8 năm so với thời điểm trước cải cách. Một kịch bản khác xem xét việc đưa vào áp thuế đối với than (10% trong năm thứ nhất, tăng lên 20% trong năm thứ 2, và 30% từ năm thứ 3 trở đi), khí thiên nhiên (3% trong năm thứ nhất, tăng tới 6% trong năm thứ 2 và 10% từ năm thứ 3 trở đi) và các sản phẩm lọc dầu (3,6% từ năm thứ nhất trở đi). Trong kịch bản này tiền thu từ thuế carbon và khoản tiết kiệm hàng năm từ cắt bỏ trợ giá sẽ tăng lần lượt 1,4%, 2,3% và 3,6% GDP tương ứng trong các năm 1, 2 và 3, và sau 8 năm tăng tới 3,8% GDP. Tỷ lệ tăng trung bình năm của đầu tư thực tế sẽ tăng thêm 0,79%, tỷ lệ tăng trưởng GDP trung bình năm tăng 0,16% và tốc độ tăng trung bình trong tổng tiêu dùng sẽ giảm khoảng 0,3%. Mô hình cũng giả định rằng khoản tiết kiệm được từ loại bỏ dần trợ giá và áp thuế carbon sẽ được sử dụng cho các hoạt động đầu tư hiệu quả (Willenbockel và cộng sự, 2011).

5. Tăng cường an ninh năng lượng quốc gia

An ninh năng lượng quốc gia đang bị suy yếu do nhập khẩu nhiên liệu ngày càng tăng để đáp ứng nhu cầu nội địa ngày càng lớn, và theo dự tính Việt Nam sẽ trở thành nước nhập khẩu thuần về than và các sản phẩm xăng dầu trong tương lai gần, trong khi đó Việt Nam cũng đang nhập khẩu ngày càng nhiều khí đốt. Giảm tỷ lệ tăng trưởng về sử dụng năng lượng nội địa kết hợp với mở rộng các nguồn năng lượng tái tạo nội địa sẽ làm giảm đáng kể sự lệ thuộc của Việt Nam vào thị trường năng lượng quốc tế và từ đó, tăng cường an ninh năng lượng quốc gia. Đây cũng là cơ hội để Việt Nam điều chỉnh các Quy hoạch phát triển điện (QHĐ) trong tương lai, vốn phụ thuộc nhiều vào than nhập khẩu (xem Hình 5).

Hình 5 – Thay đổi tỷ trọng sử dụng năng lượng trong tương lai: từ than sang năng lượng sạch

Theo QHĐ 7 (Quyết định 1208/QĐ-TTg ban hành ngày 21 tháng 7 năm 2011) phần lớn mức tăng lên trong nhu cầu điện, ước tính tăng từ 194 - 210 tỷ kWh vào năm 2015 lên mức 695 - 834 tỷ kWh vào năm 2030, sẽ cần được đáp ứng thông qua các nhà máy điện đốt than. Điều này có nghĩa là tỷ trọng của than trong tổng lượng phát điện dự kiến sẽ lên tới hơn một nửa trong tổng sản lượng điện sản xuất vào năm 2030. Điều này thể hiện sự tăng lên mạnh của lượng phát thải khí nhà kính trong giai đoạn này cũng tình trạng phát thải khí nhà kính lớn trong giai đoạn sau đó còn tiếp diễn, do vòng đời của các nhà máy điện đốt than có thể là 40 năm hoặc cao hơn. Việt Nam hiện vẫn là nước xuất khẩu thuần về than nhưng công suất phát điện trong tương lai sẽ đòi hỏi lượng nhập khẩu đáng kể: theo dự đoán Việt Nam sẽ trở thành nước nhập khẩu thuần kể từ năm 2015 và đến 2030 sẽ phải nhập một nửa trong tổng số than sử dụng.

Mặc dù tăng trưởng và nhu cầu năng lượng đã chậm lại kể từ khi QHĐ 7 được xây dựng, kịch bản này đặt ra những thách thức về môi trường, tài khóa, hậu cần và an ninh năng lượng đáng kể. Chính phủ cam kết tăng giá than sản xuất trong nước lên bằng với chi phí sản xuất, một bước tiến đáng khen ngợi và có thể làm thay đổi các kịch bản tương lai đưa ra trong QHĐ 7. Tuy nhiên, để có thể thay đổi tỷ trọng năng lượng (dự đoán) của Việt Nam một cách nhanh chóng nhằm đưa thêm nhiều năng lượng sạch hơn và năng lượng tái tạo, giá than nội địa cần phải cao hơn so với mức giá chỉ đủ bù đắp chi phí. Đầu tư năng lượng sạch và tái tạo sẽ trở nên hấp dẫn khi công nghệ phát triển và giá giảm xuống, vì hiện tại không thể cạnh tranh với than giá rẻ giả tạo. Do đó, cả than nhập khẩu và sản xuất trong nước có thể phải tính theo giá thế giới, và với việc đưa vào giá carbon thì mới có thể thực sự thúc đẩy đầu tư vào các nguồn năng lượng thay thế.

6. Cải thiện tính bình đẳng và bao trùm

Các khoản trợ giá hiện nay có tính lũy thoái tương đối (UNDP, 2012), và cải cách là cơ hội làm cho chính sách năng lượng của Việt Nam trở nên lũy tiến hơn và bao trùm hơn. Trợ giá cho các sản phẩm xăng dầu rõ ràng có lợi cho các gia đình sử dụng xe ô-tô nhiều hơn so với các gia đình chỉ có xe máy. Trong ngành điện, chính sách biểu giá theo khối với các mức giá thấp cho các hộ gia đình tiêu thụ ít và hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho các hộ nghèo sẽ giúp để giảm bớt tác động của tăng giá, nhưng việc xác định đối tượng là không hoàn hảo và gây phiền hà về quản lý hành chính. Cải cách như mô tả chi tiết ở dưới, có thể giải phóng các nguồn lực của Chính phủ để đầu tư cho các chương trình chính sách xã hội nhằm tăng cường giáo dục, chăm sóc sức khỏe và giảm nghèo, trong đó người nghèo thường là đối tượng thụ hưởng chính.

7. Giảm thiểu tác động môi trường và sức khỏe

Gia tăng sử dụng công nghệ sạch và hiệu quả năng lượng cũng như mở rộng năng lượng tái tạo sẽ đem lại các lợi ích môi trường và hạn chế tăng trưởng phát thải khí nhà kính của Việt Nam là nguyên nhân dẫn tới biến đổi khí hậu (Willenbockel và cộng sự, 2011; Bảo và cộng sự, 2011). Ngoài ra, còn có những lợi ích rõ ràng về sức khỏe do giảm thiểu được ô nhiễm không khí.

II.C Các cải cách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch hiện nay ở Việt Nam

Nhận rõ được những lợi ích đó, Chính phủ Việt Nam đã tiến hành thực hiện một số hợp phần của cải cách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch. Những chính sách đó có thể chia thành 3 nhóm: (i) tăng trưởng xanh và năng lượng; (ii) định giá năng lượng và thị trường; và (iii) cải cách DNNN.

1. Tăng trưởng xanh và các chính sách về năng lượng

Chính phủ Việt Nam đã đề ra các mục tiêu chiến lược để thúc đẩy một nền kinh tế bền vững hơn. Nổi bật nhất là Chiến lược Tăng trưởng xanh (CLTTX; Quyết định 1393/QĐ-TTg, ban hành ngày 25/9/2012). CLTTX đề ra các mục tiêu (i) giảm thiểu cường độ phát thải khí nhà kính và khuyến khích sử dụng năng lượng sạch và tái tạo; (ii) hướng tới nền sản xuất xanh hơn và (iii) tăng cường lối sống xanh và tiêu dùng bền vững. CLTTX và tiếp đó là Kế hoạch Hành động của CLTTX cam kết lộ trình loại bỏ dần trợ giá nhiên liệu hóa thạch, áp dụng các công cụ thị trường để bảo đảm các nguyên tắc cạnh tranh, minh bạch và hiệu quả trong ngành năng lượng, cũng như hỗ trợ phát triển năng lượng tái tạo. Tương tự, Quyết định 432/QĐ-TTg (ngày 12/4/2012) vạch ra Định hướng Chiến lược cho Phát triển Bền vững ở Việt Nam trong giai đoạn 2011-2020, bao gồm tự do hóa dần các thị trường năng lượng, và tăng tỷ trọng sử dụng năng lượng sạch và tái tạo trong tổng mức tiêu thụ năng lượng ở Việt Nam. Những chính sách này chỉ mới được đưa ra gần đây và mới bắt đầu được thực hiện, ví dụ Kế hoạch Hành động của CLTTX chỉ mới được thông qua vào tháng 3 năm 2014.

Những chính sách chung của toàn ngành năng lượng, cũng như các chiến lược và kế hoạch cụ thể cho từng loại nhiên liệu đều đã được ban hành, kể cả các chính sách về sản xuất và tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch. Các chính sách này bao gồm:

- Quyết định 1855/QĐ-TTg (27/12/2007) đề ra chiến lược cho toàn ngành năng lượng (bao gồm than, dầu, khí đốt, điện và năng lượng tái tạo) đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2050.
- Quyết định 386/QĐ-TTg (29/3/2007) đề ra chiến lược phát triển, khai thác và sản xuất xăng dầu của Việt Nam giai đoạn 2006-2015, tầm nhìn đến năm 2050.
- Quyết định 89/2008/QĐ-TTg (7/7/2008) đề ra các kế hoạch phát triển than của Việt Nam đến năm 2015, tầm nhìn đến năm 2025.
- Quyết định 1208/QĐ-TTg (21/7/2011) (được biết đến là Quy hoạch Phát triển điện 7, hay QHĐ 7) đề ra các kế hoạch phát triển ngành điện của Việt Nam đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

Chính phủ cũng đã nhận thức được tầm quan trọng của năng lượng bền vững và hiệu quả năng lượng và đã khởi xướng rất nhiều chính sách và chương trình hỗ trợ khác nhau. Những văn bản này bao gồm các luật và quyết định, như Luật Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả (số 50/2010/QH12 ngày 17/6/2010), quy định cụ thể các biện pháp khuyến khích cho việc tiêu thụ ít năng lượng, đặc biệt đối với các doanh nghiệp sản xuất, đồng thời thúc đẩy phát triển các ngành công nghiệp có cường suất năng lượng ít. Do do thiếu hướng dẫn thực hiện nên không phải tất cả các khía cạnh của Luật này đều được thực hiện đầy đủ. Ngoài ra, Quyết định 1427/QĐ-TTg (ngày 2/10/2012) về chương trình quốc gia sử dụng hiệu quả và tiết kiệm năng lượng (giai đoạn 2012-2015) có mục tiêu giảm tổng mức tiêu thụ khoảng 5-8% trong giai đoạn 2012-2015 so với dự báo nhu cầu năng lượng trong QHĐ 7.

Có các kế hoạch tăng tỷ trọng các nguồn năng lượng tái tạo trong phát điện, để vừa bảo đảm cung cấp đủ năng lượng đồng thời giảm thiểu phát thải khí nhà kính. Ví dụ, Quyết định 2139/QĐ-TTg (ngày 5/12/2011) đề ra mục tiêu tăng tỷ trọng sử dụng năng lượng tái tạo phi thủy điện trong tổng lượng phát điện thêm 5% vào năm 2020 và 11% vào 2050. QHĐ 7 đặt mục tiêu tăng tỷ lệ điện năng được sản xuất từ các nguồn năng lượng tái tạo từ 3,5% năm 2010 lên 4,5% năm 2020 và 6% vào năm 2030. Tuy nhiên, mục tiêu này vẫn còn rất thấp so với các nước khác. Ví dụ, Thái Lan đã lên các kế hoạch phát triển điện đến năm 2025 với mục tiêu 25% điện từ năng lượng tái tạo, trong khi Trung Quốc đã đề ra mục tiêu đến 2020 năng lượng tái tạo chiếm 1/3 tổng tiêu thụ năng lượng cuối cùng (Nguyễn và cộng sự, 2012). Hiện nay, thủy điện chiếm khoảng 1/4 nguồn cung cấp điện của Việt Nam, song tiềm năng phát triển thêm là hạn chế và do đó tỷ trọng này sẽ giảm nhanh chóng. Chính sách cụ thể để khuyến khích đầu tư cho năng lượng tái tạo phi thủy điện còn hạn chế đối với điện gió (Quyết định 37/2011/QĐ-TTg bao gồm hỗ trợ tài chính cho phát điện gió¹⁰) và nhiên liệu sinh học. Các khoản đầu tư trong cả hai trường hợp này đều được hỗ trợ bằng nguồn ODA. Ngoài ra còn một chương trình do EVN thực hiện trong giai đoạn 2011 - 2015 hỗ trợ lắp đặt bình nước nóng năng lượng mặt trời¹¹ cho hộ gia đình với các khoản trợ giá nhỏ là 1 triệu đồng trên một bình lắp đặt.

Phát điện phải tuân thủ Luật Bảo vệ Môi trường (2005), trong đó quy định các điều khoản về Đánh giá Tác động Môi trường (ĐTM) và quy định khác về bảo vệ môi trường. Tuy nhiên, việc thực thi Luật này và các quy định liên quan còn yếu trong một vài trường hợp điển hình, như đập thủy điện Sông Tranh 2, nghĩa là chi phí đầu tư thấp hơn so với chi phí đáng ra cần phải bỏ (GreenID, 2013). Thuế môi trường hay giá carbon chưa trở thành một yếu tố cấu thành giá của hầu hết các nguồn năng lượng hay được tính đến trong các quyết định đầu tư của ngành năng lượng. Hiện tại, các sản phẩm xăng dầu và than có áp thuế môi trường từ 300-1.000 đồng theo Luật Thuế môi trường số 57/2010/QH1.

2. Tự do hóa giá năng lượng và điều tiết thị trường

Chính phủ Việt Nam đã cam kết định hướng dần việc định giá theo cách tiếp cận thị trường và pháp luật hiện đã có cho việc định giá theo thị trường đối với than, xăng dầu, khí đốt và điện.

- Quyết định 60/QĐ-TTg (9/1/2012) đưa ra Quy hoạch Tổng thể phát triển ngành than đến năm 2020, và Thông tư 14440/BTC-QLG (22/10/2012) quy định giá than sử dụng nội địa theo giá thị trường. Trường hợp ngoại lệ duy nhất vẫn còn là than sử dụng để phát điện. Thông báo 244/TB-VPCP (2009) cam kết dần dần điều chỉnh giá than cho điện theo giá thị trường (xem thêm Ngân hàng Thế giới, 2012).
- Nghị định 84/2009/NĐ-CP (15/10/2009) gắn 'giá cơ sở' đối với các sản phẩm xăng dầu theo giá thị trường quốc tế và cho phép các đơn vị bán lẻ được xác định giá các sản phẩm này, với mức tăng giá trần mỗi lần là 7%. Tăng giá ngoài ngưỡng này sẽ do Bộ CTg và Bộ TCh quy định. Luật pháp còn buộc các công ty xăng dầu tăng cường quản lý và nâng cao tính minh bạch của các QBOG đặt tại doanh nghiệp, và yêu cầu đăng tải bảng cân đối QBOG đối với hầu hết doanh nghiệp trên trang web của Bộ TCh (thực hiện từ năm 2013) (Lê, 2013).
- Các cơ chế điều hành giá điện cũng được ban hành để tạo thuận lợi cho việc điều chỉnh giá điện nhằm phản ánh chi phí sản xuất. Chính phủ hiện vẫn còn điều tiết phần lớn giá điện, mặc dù Quyết định 21/QĐ-TTg (12/2/2009) đề ra một số cải cách về giá. Quyết định này quy định từ năm 2010, giá điện sẽ được điều chỉnh hàng năm và phản ánh sự thay đổi của các yếu tố cấu thành chi phí. Quyết định còn hài hòa giá điện sinh hoạt đối với các khách hàng của các công ty điện lực và các đơn vị truyền

¹⁰ Thảo luận chi tiết ở Phần III.A

¹¹ Có 39.238 bình nước nóng năng lượng mặt trời được lắp đặt cho hộ trong năm 2012, cao hơn so với dự kiến. Nguồn: <http://www.tietkiemnangluong.vn/Home/Detail/tabid/84/Itemid/3144/View/2/Cateld/61/language/vi-VN/Default.aspx>

tải địa phương (LDUs) ở khu vực nông thôn. Trợ giá chéo từ ngành công nghiệp cho khu vực dân cư sẽ được loại bỏ dần bằng cách tăng giá đối với ngành công nghiệp chậm hơn so với khu vực dân cư.

Tuy nhiên, việc trợ giá chéo từ những hộ tiêu dùng lớn cho các hộ tiêu dùng nhỏ ở khu vực dân cư dự đoán vẫn sẽ tiếp tục. Cho tới giữa năm 2014, vẫn còn mức giá hỗ trợ cho 50 kWh đầu tiên đối với các hộ thu nhập thấp vào khoảng 70-80% so với mức giá trung bình. Mức giá hỗ trợ này sẽ được dỡ bỏ vào giữa năm 2014 khi Biểu giá điện theo khối cũng như hệ thống hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt cho hộ nghèo được cơ cấu lại (xem phần III.A và III.B, và Hình 10 và Hình 12).

- Quyết định 69/QĐ-TTg (19/11/2013) cho phép EVN được điều chỉnh giá điện lên tới 7% 6 tháng một lần theo khung giá mới do Thủ tướng ban hành. Nếu có những thay đổi về giá đầu vào sản xuất đòi hỏi phải điều chỉnh giá điện từ 7-10%, EVN phải thông báo cho Bộ CTg, trong khi đó giá tăng trên 10% cần được sự chấp thuận của cả Bộ CTg và Bộ TCh. Về phía cung, Chính phủ đã nhận thức rõ là để kích thích đầu tư vào tất cả các công đoạn trong chuỗi giá trị và khuyến khích cạnh tranh, giá điện mà EVN mua của các nhà máy thượng nguồn sẽ phải tăng lên, tuy nhiên không có một cơ chế chi tiết hoặc cách thức sắp xếp thể chế đặt ra để đạt được mục tiêu này.
- Quyết định 459/2011/QĐ-TTg đề ra quy hoạch phát triển khí đốt đến năm 2015 (tầm nhìn đến năm 2025), thiết lập giá khí đốt dựa trên chi phí sản xuất và giá nhiên liệu.

ERAV là cơ quan quản lý nhà nước về điện ở Việt Nam. Cơ quan này được thành lập theo Quyết định 258/2005/QĐ-TTg (19/10/2005) để điều tiết các thị trường điện, kể cả giám sát định giá điện, theo dõi việc cân đối cung và cầu nhằm thúc đẩy an ninh năng lượng, hiệu quả và tiết kiệm năng lượng, đồng thời giải quyết cấp phép và tranh chấp. Tuy nhiên, cơ quan này do Bộ CTg quản lý và bộ cũng quản lý EVN, cho nên ERAV thiếu sự độc lập về chức năng. Hơn nữa, các chức năng của ERAV bị hạn chế khi trách nhiệm chính cho việc điều hành và giám sát ngành năng lượng và các DNNN lại thuộc về Tổng cục Năng lượng (thuộc Bộ CTg) (GreenID, 2012).

3. Cải cách DNNN

Chính phủ đã thống nhất lộ trình tái cấu trúc các DNNN và buộc họ có trách nhiệm giải trình và hiệu quả hơn. Luật DNNN được ban hành năm 1995 và sửa đổi năm 2003 xác định rõ hơn các quyền, nghĩa vụ, các cơ chế hoạt động và quản lý tài chính của các DNNN. Luật Doanh nghiệp (được thông qua năm 2005 và sửa đổi năm 2009) yêu cầu đến ngày 1 tháng 7 năm 2010 tất cả các DNNN phải chuyển đổi thành các công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên với 100% vốn nhà nước, nhưng mục tiêu này vẫn chưa thực hiện được hoàn toàn. Kế hoạch hiện nay là 500 DNNN sẽ được 'cổ phần hóa' trong giai đoạn 2014-2015, và đến năm 2020 sẽ hoàn thành chương trình cổ phần hóa (*Thời báo Đầu tư Việt Nam*, 2013). Quyết định 929/QĐ-TTg (17/7/2012) và Quyết định 782/QĐ-TTg (23/11/2012) yêu cầu các DNNN lớn tái cơ cấu, cải thiện quản lý (ví dụ trong tổ chức kinh doanh, quản lý nguồn nhân lực và sản xuất) và tập trung vào các hoạt động chính. Đến năm 2015 phải loại bỏ hoàn toàn các hoạt động kinh doanh ngoài ngành của DNNN, cho dù mục tiêu này khó có khả năng thực hiện được trên thực tế (*Thời báo Đầu tư Việt Nam*, 2013).

Những kế hoạch hiện có để tái cấu trúc các tổng công ty năng lượng chủ chốt như đối với EVN (Quyết định 782/QĐ-TTg ngày 23/11/2012), PVN (Quyết định 46/QĐ-TTg ngày 5/1/2013) và VINACOMIN (Quyết định 314/QĐ-TTg ngày 7/3/2013). Dự thảo chương trình tái cấu trúc đối với Petrolimex, doanh nghiệp bán lẻ nhiên liệu lớn nhất của Việt Nam, đã được trình lên Thủ tướng để phê duyệt vào năm 2013. Các kế hoạch này đòi hỏi các DNNN phải tập trung vào các ngành kinh doanh chính, tái cấu trúc hoặc bán toàn bộ các công ty con, cải thiện quản trị doanh nghiệp và tăng cường hoạt động kiểm toán và lập báo cáo.

Đến nay, chưa có một kế hoạch nào để dỡ bỏ tính độc quyền của các DNNN trong ngành năng lượng, trừ ngành điện. Luật Điện lực (thông qua ngày 3/12/2004) và Quyết định 26/2006/QĐ-TTg quy định từng bước phát triển thị trường điện cạnh tranh, cho dù việc này được lập kế hoạch diễn ra trong một khung thời gian dài. Quyết định 1208/QĐ-TTg (ngày 21/7/2011) và Quyết định 63/QĐ-TTg (ngày 8/11/2013) đưa ra các cam kết tự do hóa thị trường phát điện, thí điểm cạnh tranh trên thị trường truyền tải điện trước năm 2015, và cạnh tranh trên thị trường phân phối điện trước năm 2021. Mặc dù thị trường phát điện cạnh tranh đã bắt đầu hoạt động vào năm 2011, cạnh tranh và sự tham gia của các doanh nghiệp ngoài nhà nước trong phát điện vẫn còn rất hạn chế.

Các DNNN được đối xử ưu đãi về thương mại, đặc biệt là về phương diện tiếp cận tài chính và đất đai, điều này lý giải cho một số hình thức trợ giá (xem Hình 1 và Hình 2). Hiện nay, các DNNN được cung cấp tài chính chủ yếu thông qua Tổng Công ty Đầu tư vốn Nhà nước (SCIC) (là công ty đại diện sở hữu của nhà nước ở các DNNN được cổ phần hóa), Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) và các ngân hàng thương mại khác với các điều khoản ưu đãi cao. Nhiều DNNN đã nhanh chóng mở rộng hoạt động sang các lĩnh vực ngoài ngành chính như ngân hàng, xây dựng và bất động sản, phần lớn nhằm vào các mục đích đầu cơ và trục lợi. Thiếu minh bạch về các khoản nợ xấu của các DNNN này cũng làm cho việc giải quyết các khoản nợ xấu và nợ chéo giữa các DNNN trong ngành năng lượng và các ngân hàng thuộc sở hữu nhà nước trở nên khó khăn hơn. Tiến độ thực hiện luật pháp và quy định về cải cách DNNN diễn ra chậm chạp do những lợi ích đã bám rễ lâu nay, tính phức tạp về vai trò của DNNN trên các thị trường, cũng như khó khăn trong việc giải quyết quy mô của các vấn đề thương mại và thể chế tồn tại trên các thị trường năng lượng.



Hướng tới cải cách chính sách tài khóa năng lượng ở Việt Nam

Việt Nam đã tiến hành một số hợp phần cải cách chính sách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch, như được mô tả ở phần II. Tuy nhiên, cần tăng cường và thúc đẩy nỗ lực, cũng như việc thực hiện cần được ủng hộ và ưu tiên để chuyển đổi các hệ thống năng lượng của Việt Nam, để giảm chi phí tài khóa và các chi phí khác liên quan đến trợ giá nhiên liệu hóa thạch, và để đạt được các mục tiêu của Chiến lược Tăng trưởng xanh. Cùng với các cơ quan trong nước, các đối tác phát triển quốc tế đang hỗ trợ các hoạt động phân tích dựa vào bằng chứng để cung cấp thông tin tiếp tục cải cách. Trong khi cần có thêm nghiên cứu, học hỏi và xây dựng chính sách, các đề xuất thực tiễn đang xuất hiện. Những kiến nghị cho một lộ trình cải cách chính sách tài khóa ngành năng lượng được thảo luận dưới đây với 3 nội dung chủ yếu:

- A. Cải cách toàn diện ngành năng lượng bao gồm các bước xây dựng thị trường năng lượng cạnh tranh và định giá phản ánh chi phí;**
- B. Các biện pháp quản lý các tác động của cải cách; và**
- C. Các bước xây dựng và duy trì sự ủng hộ đối với cải cách.**

III.A Cải cách toàn diện ngành năng lượng

Chính phủ Việt Nam cần tiến hành cải cách toàn diện ngành năng lượng nhằm đạt được những lợi ích như trình bày ở trên. Việc này đòi hỏi phải có các hành động chính sách trên cả thị trường xăng dầu và điện hạ nguồn, trong đó thị trường điện bao gồm điện phát bằng than và khí đốt.

Cải cách trợ giá thường chủ yếu hạn chế ở những thay đổi trong các hệ thống định giá năng lượng nội địa. Ở Việt Nam, cải cách trợ giá cần vượt ra ngoài việc điều chỉnh giá và bao gồm cải cách đối với DNNN, quản lý nhà nước và điều hành thị trường năng lượng. Có 3 lý do chính cho lập luận này.

Thứ nhất, các chi phí đầy đủ liên quan đến năng lượng ở Việt Nam bao gồm các chi phí cơ hội và các khoản thu thuế bị bỏ qua. Nhiều khoản trợ giá cho nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam không phải là các khoản chuyển dịch tài khóa thực như ở các nước khác. Nhiều khoản trợ giá gián tiếp cho các DNNN trên các thị trường điện và xăng dầu bao gồm các thỏa thuận nhượng bộ và ưu đãi về mua đất đai, tín dụng và cấp phép. Các DNNN trong ngành năng lượng được đối xử ưu đãi với giá vật tư đầu vào được cố định ở mức thấp, 'cứu trợ tài chính' *bất thường* cho các doanh nghiệp để được phép vượt chi phí cũng như tái cơ cấu nợ (UNDP, 2012). Ví dụ, mức giá thấp của than nội địa phần lớn do VINACOMIN cung cấp cho EVN chiếm phần lớn trong tổng trợ giá nhiên liệu hóa thạch (xem Hình 1). Do tính phức tạp của vấn đề này và do thiếu số liệu, nên không thể biết được số tiền hỗ trợ tài chính cho các DNNN trong ngành năng lượng là bao nhiêu, song những cách làm đó đều có các chi phí thực tế và chi phí cơ hội rõ ràng dưới hình thức bán rẻ tài sản của Chính phủ và chuyển hướng nguồn lực.

Thứ hai, việc hướng tới cách thức định giá năng lượng tự do hơn là khó khăn do vị thế độc quyền của EVN, và ở mức độ ít hơn là Petrolimex (là doanh nghiệp lớn nhất trên thị

trường xăng dầu hạ nguồn độc quyền nhóm với một số ít các DNNN khác kinh doanh và phân phối xăng dầu). Những rào cản pháp lý và kinh tế trong việc gia nhập thị trường năng lượng Việt Nam và sự thiếu vắng cạnh tranh trong toàn bộ chuỗi giá trị của ngành điện và trong hoạt động kinh doanh xăng dầu gây khó khăn cho Chính phủ trong việc dỡ bỏ kiểm soát giá cho các lực lượng của thị trường. Trong bối cảnh thiếu vắng các cơ quan điều hành mạnh và độc lập, tự do hóa giá sẽ tạo cho EVN và Petrolimex có quyền lực thị trường và định giá quá mức.

Thứ ba, nghiên cứu cho thấy các hộ gia đình và các DNNVV tỏ ra bức xúc với việc tăng giá năng lượng khi họ nhận thức được là do tình trạng lãng phí và không hiệu quả của các DNNN (Nguyễn và cộng sự, 2013). Dịch vụ cung ứng điện hiện nay yếu kém, diễn ra tình trạng cắt điện thường xuyên theo kế hoạch hoặc bất thường, đặc biệt vào mùa khô. Mặc dù các hộ gia đình và các doanh nghiệp nhận thức rằng giá năng lượng cần phải phản ánh được chi phí sản xuất theo thời gian, nhưng họ thấy rằng độ lớn của các lần tăng giá năng lượng đề xuất cũng liên quan chặt chẽ với việc quản lý sai và hoạt động không có hiệu quả của các DNNN. Để xây dựng được sự ủng hộ đối với việc tăng giá năng lượng (ví dụ tăng giá điện theo giá cố định năm 2002 như trong Hình 3), điều cần thiết là cải cách ngành năng lượng cũng cần tăng cường cả các dịch vụ của các đơn vị cung cấp năng lượng cũng như tăng niềm tin của công chúng đối với dịch vụ này (xem Hình 6 và Hình 7).

Hình 6 – Quan điểm của người dân về cải cách trợ giá

Cuộc khảo sát quy mô nhỏ đối với các hộ gia đình dễ bị tổn thương và phỏng vấn tập trung với nhóm chuyên gia cho thấy những sự tương đồng thú vị trong quan điểm của họ về các cản trở chính và động lực đối với cải cách.

Theo ý kiến của anh chị những cản trở chính đối với cải cách là gì? (theo thứ tự ưu tiên)	
Hộ gia đình dễ bị tổn thương	Chuyên gia
Thiếu minh bạch, hạn chế thông tin về độc quyền năng lượng	Tác động bất lợi đến doanh nghiệp, đặc biệt khi suy thoái kinh tế
Tác động bất lợi đến phúc lợi của hộ	Cấu trúc độc quyền/độc quyền nhóm của thị trường năng lượng
Tác động bất lợi đến doanh nghiệp, đặc biệt khi suy thoái kinh tế	Thiếu minh bạch
Các áp lực lạm phát	Các biện pháp và năng lực giảm thiểu yếu

Theo ý kiến của anh chị những động lực/khích lệ chính đối với cải cách là gì? (theo thứ tự ưu tiên)	
Hộ gia đình dễ bị tổn thương	Chuyên gia
Thua lỗ của các DNNN trong ngành năng lượng	Thua lỗ của các DNNN trong ngành năng lượng
Đưa vào áp dụng cạnh tranh thị trường	Thu hút đầu tư vào ngành năng lượng
Tạo thuận lợi cho việc tiết kiệm năng lượng	Khuyến khích tiết kiệm năng lượng và nâng cấp công nghệ

Nguồn: Nguyễn và cộng sự, 2013.

Dưới đây là các kiến nghị đối với thị trường điện và thị trường sản phẩm xăng dầu trong việc cải cách toàn diện ngành năng lượng, bao gồm (1) cải cách DNNN trong ngành năng lượng; (2) tăng cường điều tiết và quản lý nhà nước đối với các thị trường năng lượng; và (3) cải cách phương thức định giá năng lượng hiện nay.

Trong khi cải cách DNNN, cần tiến hành đồng thời tăng cường điều tiết thị trường và cải cách giá năng lượng, và một số phần khó thực hiện hơn những phần khác, trong đó cải cách DNNN có thể là quá trình kéo dài và phức tạp nhất. Tuy nhiên, cải cách DNNN cũng là nền tảng quan trọng quyết định cải cách thị trường sâu hơn. Do vậy, cần thận trọng hơn với trình tự thực hiện cải cách, chú ý đến tính bổ sung của các hành động chính sách khác nhau. Ví dụ, khi không có sự cạnh tranh lớn hơn và thực hiện chức năng cổ phần hóa của các doanh nghiệp năng lượng, thì một cơ quan chế định thị trường mạnh và ngày càng độc lập có thể giảm thiểu một số rủi ro liên quan đến việc tự do hóa giá trong bối cảnh các điều kiện độc quyền vẫn còn tiếp diễn. Ngược lại, khi không có cơ quan chế định mạnh, thì chí ít cũng phải bảo đảm được sự cạnh tranh nào đó trên các thị trường trước khi giá được tự do hóa. Hình 8 phác họa những đề xuất về trình tự thực hiện của từng kiến nghị nêu ở đây.

Hình 7 - Giải quyết mối quan ngại của các bên liên quan chính đến cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch

Nhóm	Quan ngại đối với cải cách	Các biện pháp tiềm năng để giải quyết quan ngại
Hộ nghèo	Giá năng lượng cao dẫn đến giảm sức mua và giảm thu nhập sau thuế	Khuyến khích các hộ và các DNNVV tin tưởng vào các biện pháp giảm thiểu thông qua các kế hoạch thực hiện và hỗ trợ rõ ràng Đưa ra lịch trình cải cách rõ ràng (và thông tin về mức độ tăng giá có thể) để các doanh nghiệp và các hộ thích ứng
DNNVV	Giá năng lượng cao hơn dẫn tới chi phí vật tư cao hơn và giảm lợi nhuận	Tiến hành tham vấn sâu về cải cách để khích lệ niềm tin và tăng cường độ tin cậy giữa các hộ gia đình và DNNVV
Công nghiệp quy mô lớn	Giá năng lượng cao hơn dẫn đến chi phí cao hơn và giảm tính cạnh tranh	Tiến hành tham vấn từng công ty để thảo luận tiềm năng cho việc hỗ trợ chuyển đổi đối với ngành công nghiệp ảnh hưởng nhiều về thương mại Đưa ra lịch trình cải cách rõ ràng (và thông tin về mức độ tăng giá có thể) để các doanh nghiệp có thể thích ứng
DNNN về năng lượng	Cải cách nhằm tăng cạnh tranh trên các thị trường năng lượng, giảm độc quyền mà các doanh nghiệp năng lượng nhà nước đang hưởng	Nhấn mạnh tiềm năng để các DNNN hiện tại trở nên bền vững về mặt tài chính, độc lập và có lãi theo thời gian nhờ vào cải cách
Các nhà hoạch định chính sách	Cải cách sẽ đưa đến nhiều động lực dựa theo thị trường về giá, đầu tư và cơ cấu ngành từ đó giảm bớt mức độ kiểm soát thị trường năng lượng của các nhà hoạch định chính sách	Nhấn mạnh cơ sở lý lẽ chính sách rõ ràng cho cải cách, nêu bật tiềm năng cho việc chuyển đổi kinh tế có liên quan và tăng trưởng và nguồn thu chính phủ được củng cố theo thời gian

1. Thị trường điện

Thị trường điện ở Việt Nam do EVN chi phối, từ phát điện cho đến bán lẻ. Tuy đã đưa vào áp dụng cạnh tranh về phát điện (xem Phần II.C), nhưng mức độ cạnh tranh thực tế trên thị trường phát điện vẫn còn hạn chế (EVN hoạt động với gần 50% công suất phát điện và có cổ phần đáng kể ở hầu hết các đơn vị khác). Hơn nữa, EVN sở hữu truyền tải điện trong nước (thông qua một công ty con); là bên mua duy nhất; kiểm soát bán lẻ điện thông qua 5 công ty khu vực để cấp điện cho các hộ gia đình và doanh nghiệp với mức giá thấp hơn chi phí (mức độ cụ thể rất khó có thể đánh giá chính xác, nhưng tổng số trợ cấp trong Hình 1 cho thấy chi phí không thể phục hồi được); và cho đến thời điểm trước ngày 1/6/2014, EVN đã đưa ra giá điện hỗ trợ và áp dụng trợ cấp trực tiếp bằng tiền mặt để giảm thiểu gánh nặng lên người nghèo. EVN cũng đã áp dụng biểu giá điện theo khối lũy tiến, được sửa đổi cho thời điểm sau ngày 1/6/2014.

Sự chi phối này kết hợp với thiếu tính năng động doanh nghiệp trong hoạt động và quản lý tài chính của EVN (tham khảo Energy Alliance, 2012; Vũ và cộng sự, 2013). Chính phủ đã xây dựng một quá trình cải cách EVN, yêu cầu họ phải thoát vốn khỏi các hoạt động kinh doanh ngoài ngành chính và tiến hành quá trình cắt giảm chi phí và tái cơ cấu nợ (xem Phần II.C). Tuy nhiên, quá trình này sẽ cần phải vượt ra ngoài hơn nữa trong việc chuyển đổi hoạt động quản lý và tính minh bạch của EVN để giảm bớt sự lệ thuộc vào việc mở rộng đặc biệt sự hỗ trợ của nhà nước và đối xử ưu đãi cho hoạt động bền vững.

Hình 8 – Trình tự thực hiện các nỗ lực cải cách – thị trường điện



Cải cách EVN

Tính năng động, tính ứng phó và tin cậy của ngành điện Việt Nam nói chung bị ảnh hưởng xấu do những hạn chế về hoạt động của EVN (Trần và cộng sự, 2011). Như đã nhấn mạnh, các chi phí tài khóa liên quan đến ngành điện ở Việt Nam chủ yếu là do sự hỗ trợ phức tạp, không rõ ràng của Chính phủ đối với các hoạt động của EVN, đặc biệt là chi phí dưới mức thị trường của than (những đợt tăng giá gần đây đồng nghĩa với việc EVN không còn được trả thấp hơn giá thành đối với than, song vẫn chưa trả theo giá thị trường quốc tế và do đó trợ giá vẫn tồn tại – xem Hình 2). EVN cần phải được xem xét kỹ lưỡng về hoạt động và quản lý để nâng cao hiệu quả, giảm lãng phí và giảm bớt gánh nặng nợ nần. Điều này đòi hỏi phải có chuyển dịch cơ bản trong chức năng của EVN, cũng như trong mối quan hệ giữa EVN và Chính phủ.

Kiến nghị 1 – Nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng của EVN. Chính phủ cần **đưa ra quy định đến cuối năm 2014 xây dựng đề cương và yêu cầu cải cách toàn diện đối với việc quản lý doanh nghiệp, hoạt động và chiến lược của EVN.** Những nỗ lực đó cần được làm sâu và rộng thêm các nỗ lực hiện có để tăng cường chức năng của EVN và nâng cao hiệu quả cung cấp dịch vụ năng lượng của EVN. Đây là nền tảng quan trọng cho việc xây dựng thị trường sâu hơn và tự do hóa giá năng lượng theo thời gian.

Như thảo luận ở Phần II.C, các kế hoạch cải cách thể chế đã được xây dựng cho EVN, bao gồm ‘cổ phần hóa’ mạnh hơn và thoát vốn khỏi các lĩnh vực ngoài ngành kinh doanh chính, song những kế hoạch đó chưa đủ để giải quyết các vấn đề mà EVN gặp phải, và việc bán những lĩnh vực kinh doanh ngoài ngành và cổ phần hóa đang tiến triển chậm chạp. Do tầm quan trọng của một thị trường điện có hiệu quả thực hiện cao và đầu tư mạnh trong tương lai, cải cách như vậy sẽ bao gồm những thành tố dưới đây:

- Đưa vào áp dụng cấu trúc quản lý cổ phần hóa, ra quyết định và cơ cấu khích lệ đối với hoạt động của EVN trên cơ sở thực hiện các mục tiêu và kết quả chiến lược chính của doanh nghiệp;
- Cắt giảm đáng kể và cuối cùng là loại bỏ những lợi ích ưu đãi cho EVN, trong đó có việc tiếp cận các đầu vào giá rẻ hoặc miễn phí, như đất đai, vốn, thị phần, xóa nợ và các hỗ trợ khác;
- Cụ thể là, việc thực hiện loại bỏ dần các khoản trợ giá than và khí đốt thương mại bán cho EVN (với việc giá than và khí đốt được xác định theo giá thị trường quốc tế và do đó bao gồm cả khoản thu của Chính phủ từ việc Vinacomin bán than cho các đơn vị phát điện), đẩy nhanh và làm sâu sắc hơn các kế hoạch hiện có, vốn chỉ hạn chế ở việc định giá thành của than;
- Chương trình chia nhỏ EVN hơn nữa thành các bộ phận độc lập (theo vùng hoặc chức năng) để thách thức tính độc quyền của EVN và nâng cao hiệu quả hoạt động (xem Kiến nghị 1). Về lâu dài, chương trình này cần được kết hợp với việc tăng cường ‘cổ phần hóa’ EVN và các đơn vị thương mại độc lập mới;
- Thực thi nghiêm khắc hơn các chỉ thị của chính phủ đối với EVN trong việc tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chính và thoát vốn khỏi các lĩnh vực ngoài ngành;
- Đưa vào áp dụng các tiêu chuẩn về minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với EVN, kiểm toán độc lập và công khai thông tin cho công chúng về các hoạt động của EVN, kể cả việc tính toán chi phí, cũng như mối liên quan của nó với sự hỗ trợ của Chính phủ cho ngành điện; và
- EVN có nhiệm vụ chuyển dần chi phí thực tế của việc cung cấp điện sang người tiêu dùng (xem Kiến nghị 3), kể cả chi phí cao hơn của một số chương trình nhất định để

tăng cường cơ hội tiếp cận năng lượng và hướng tới tăng giá đầu vào là kết quả của việc loại bỏ dần trợ giá thượng nguồn.

QHĐ 7 cho phép đưa vào áp dụng cạnh tranh trên thị trường bán buôn từ năm 2014 và thị trường bán lẻ từ năm 2022. Xét về các khoản trợ giá gián tiếp đáng kể cho ngành điện và nhu cầu tăng đầu tư tư nhân trong và ngoài nước vào ngành điện, thì thời hạn này là quá chậm. Hơn nữa, việc cạnh tranh cao hơn thông qua chuỗi giá trị ngành điện có ý nghĩa quyết định trong việc bảo vệ người tiêu dùng trong một hệ thống mà giá ngày càng dựa vào thị trường.

Kiến nghị 2 – Tăng cường cạnh tranh trên thị trường điện. Chính phủ cần **đẩy nhanh việc đưa vào cạnh tranh trên thị trường bán buôn và bán lẻ đồng thời làm sâu sắc hơn nữa cạnh tranh trên thị trường phát điện** trong Quy hoạch Phát triển điện 8 (QHĐ 8) tới đây, xây dựng lộ trình cho cạnh tranh ở tất cả các thị trường riêng lẻ của ngành vào năm 2016-17 và do Tổng cục Năng lượng của Bộ CTg và ERAV thực hiện. Lộ trình sẽ đưa ra ngưỡng chuẩn cho cải cách, và quan trọng là đạt được tăng cường cạnh tranh trong ngành điện trong khung thời gian này để khuyến khích đầu tư và tạo nhiều điều kiện cho việc định giá theo thị trường bền vững theo thời gian.

Hành động chính sách này đòi hỏi phải tiếp tục tách EVN theo hoạt động chức năng hoặc theo vùng để tạo ra sự cạnh tranh giữa các DNNN nhỏ hơn trên các thị trường điện riêng lẻ, cũng như tạo thuận lợi cho các nhà đầu tư tư nhân từng phải khó khăn khi bán điện với mức giá tương đương như giá của các công ty con của EVN hoặc các DNNN khác. Ví dụ, 5 công ty bán lẻ khu vực của EVN cần được thoái vốn và độc lập để nâng cao tính cạnh tranh trên thị trường bán lẻ. Điều này cũng đòi hỏi tạo ra một khuôn khổ kích thích phù hợp cho việc đầu tư mới, độc lập (không thuộc EVN) trong toàn chuỗi giá trị điện để tạo ra công suất bổ sung đáp ứng nhu cầu đang gia tăng. Bước đầu tiên sẽ là dỡ bỏ các rào cản chế định việc tham gia vào thị trường điện, hiện có xu hướng khuyến khích đầu tư chủ yếu của các DNNN về năng lượng đã thành lập cũng như các đơn vị đối tác của họ (Energy Alliance, 2012).

EVN đang gánh trách nhiệm thực hiện chính sách của Chính phủ để bảo vệ hộ nghèo và khuyến khích tiếp cận năng lượng, bao gồm cơ chế biểu giá điện theo khối (IBT), giá trợ cấp và rất nhiều chương trình hỗ trợ tiền mặt trực tiếp và trợ giá khác nhau (ví dụ xem Hình 10) (Vũ và cộng sự, 2013). Giá trợ cấp sẽ được dỡ bỏ kể từ ngày 1/6/2014 và cơ chế IBT được cấu trúc lại trong khi hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt được chuyển từ sang nguồn ngân sách và tiếp tục do Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội (Bộ LĐ, TB&XH) và các cơ quan địa phương quản lý (xem Hình 12 và các Đề xuất 13, 14, 15 và 16). Điều này có nghĩa là sự xung đột giữa nhiệm vụ thương mại và xã hội sẽ giảm xuống, làm tăng hiệu quả quản lý của EVN.

Tăng cường điều tiết thị trường và quản lý nhà nước

Cơ quan quản lý thị trường điện của Việt Nam, ERAV hiện thiếu sự độc lập về chức năng một cách đầy đủ do Cục là một bộ phận thuộc Bộ CTg là nơi cũng điều hành EVN. EVN thường làm méo mó việc thực hiện chức năng thị trường điện, đặc biệt là cấp điện và là người mua sỉ duy nhất trên thị trường, làm suy yếu đáng kể việc tham gia độc lập và đầu tư vào thị trường điện (Energy Alliance, 2012). Một cơ quan điều tiết mạnh và độc lập có ý nghĩa quyết định để hạn chế khả năng cho những cách làm mang tính độc quyền trong quá trình chuyển đổi sang các thị trường điện mở và cạnh tranh hơn và khi giá được tự do hóa. Một cơ quan điều tiết mạnh đồng thời là một cấu phần chủ chốt của thị trường điện cạnh tranh và hoạt động đúng chức năng. Hiện chưa có một kế hoạch nào để tăng cường quyền lực hay tính độc lập của ERAV, song đây cần phải là một ưu tiên.

Kiến nghị 3 – Điều tiết thị trường điện tốt hơn. Chính phủ cần **thiết lập ERAV như một thực thể hoàn toàn độc lập, có điều lệ điều tiết mới được xây dựng để thúc đẩy thị trường điện thực hiện đúng chức năng và ngành điện lực bền vững về mặt tài chính** theo thời gian. Mặc dù một số nhượng bộ sẽ phải đặt ra trong điều lệ điều tiết để cho phép chuyển đổi sang thị trường điện cạnh tranh hơn, ERAV cần được ủy quyền giám sát việc định giá và hành vi của các bên tham gia thị trường trong toàn bộ chuỗi giá trị điện. Cơ quan này cũng cần được giao đầy đủ quyền lực để xử phạt thỏa đáng các bên tham gia thị trường nếu làm trái các tiêu chuẩn định giá đã được thỏa thuận trong quá trình cải cách điều tiết.

Định giá theo thị trường – tiến tới giá điện bền vững, phản ánh đủ chi phí

Sự chuyển đổi tiến tới định giá điện phản ánh đủ chi phí (trong đó có giá thế giới của các đầu vào như than và khí), đồng thời với cải cách DNNN, rõ ràng là một hợp phần quan trọng của cải cách trợ giá năng lượng ở Việt Nam. EVN bán điện cho khách hàng lẻ thông qua 5 công ty con bán lẻ, cộng thêm các đơn vị cung cấp điện nông thôn. Mức giá bán trung bình thấp hơn chi phí sản xuất đầy đủ do được trợ cấp, khi mà giá điện tính theo cố định giá năm 2002 gần như không thay đổi (Hình 3).

Giá điện của Việt Nam được điều tiết trong mối quan hệ với chi phí sản xuất bình quân và giá điện bán lẻ bình quân được Chính phủ tính toán và ban hành (xem Quyết định 268/QĐ-TTg (2011) và Quyết định 28/2014/QĐ-TTg). Do sự phức tạp của cơ chế biểu giá điện của Việt Nam (xem phần III.B và Hình 10 và Hình 12), và việc thiếu thông tin cho công chúng về việc tính toán chi phí và giá bình quân, rất khó ước tính được mức trợ giá cho các nhóm người tiêu dùng khác nhau. Hơn nữa, sự thiếu minh bạch trong các mối quan hệ tài chính của Chính phủ với các DNNN đồng nghĩa với việc khó có thể ước tính được tổng chi phí của việc Chính phủ hỗ trợ cho các hoạt động của EVN (Trần và cộng sự, 2011).

Tuy nhiên, ước tính cho thấy, giá điện trung bình cần phải tăng thêm xấp xỉ 10-15% mới phản ánh được chi phí sản xuất (giá thiết rằng mức giá hỗ trợ hộ nghèo hiện nay chiếm khoảng 65% chi phí sản xuất trung bình trong năm 2012) (CIEM, 2013) và tăng hơn nữa nếu tính toán sử dụng giá nhiên liệu hóa thạch quốc tế. Nếu không cân đối lại biểu giá, con số thực tế sẽ có nhiều khả năng tăng lên, đặc biệt trong bối cảnh tiền đồng của Việt Nam bị mất giá, do tỷ trọng thủy điện trong tổ hợp phát điện giảm, trợ giá than cho phát điện giảm, giá than tăng và khi Việt Nam trở thành nước nhập khẩu thuần về than trong khi cũng đang phải tăng cường nhập khẩu khí (đối với nhập khẩu, phải sử dụng giá quốc tế; đối với nhiên liệu hóa thạch trong nước thì Chính phủ có quyền lựa chọn).

Giá điện trung bình sẽ cần phải tăng dần để phản ánh chi phí sản xuất thực và phân phối điện. Rõ ràng là, tăng giá điện sẽ có tác động lan tỏa đối với chi phí sinh hoạt của các hộ gia đình, chi phí hoạt động của các DNNVV, khả năng cạnh tranh của các ngành lớn, đặc biệt là các ngành có đặc tính thương mại cao, cũng như tác động lên lạm phát. Giảm thiểu các tác động đó là chủ đề thảo luận sâu ở Phần III.B. 'Quản lý các tác động của cải cách'.

Theo Quyết định 69/2013/QĐ-TTg, EVN có thể tăng giá điện bán lẻ bình quân lên tới 10% trong khung giá quy định 6 tháng một lần với sự đồng ý của Bộ CTg, do đó mức tăng tối đa hàng năm là 20%. Quyết định này không làm thay đổi tổng mức tăng tối đa được phép hàng năm, và EVN hiện nay thậm chí không linh hoạt bằng thời điểm trước năm 2011 về phương diện tần suất tăng giá (6 tháng thay vì 3 tháng trước đây). Mặc dù tiếp tục chịu áp lực về chi phí đầu vào gần đây, EVN chỉ tăng giá điện bán lẻ ở mức 5% trong 4 lần điều chỉnh giá gần đây nhất từ tháng 12 năm 2011, và giá bán lẻ điện trung bình là 1.509 đồng/kWh (0,07 đôla Mỹ/kWh) vào tháng 8 năm 2013 (*Thời báo Đầu tư Việt Nam*, 2013). Như chỉ ra ở Hình 3, xét theo giá cố định năm 2002, thì giá điện bình quân đã giảm xuống kể từ năm 2002 và gần như không thay đổi trong 5 năm trở lại đây.

Kiến nghị 4 – Định giá điện phản ánh đủ chi phí, minh bạch và có thể dự liệu được. Bộ CTg và Bộ TCh cần phải tăng cường tính minh bạch hơn nữa trong việc định giá điện. Tăng giá cũng cần dự liệu được, để người tiêu dùng thích ứng với việc nâng giá, và Bộ CTg cần yêu cầu có các ước tính chi phí theo giai đoạn đã được kiểm toán như một phần trong các yêu cầu minh bạch hơn đối với các DNNN trong lĩnh vực điện (xem thêm Kiến nghị 1). Bộ cũng cần yêu cầu EVN tăng giá (ví dụ theo quý) với một tỷ lệ thích hợp ở tất cả các đối tượng (bán buôn công nghiệp và bán lẻ, trong đó có cơ chế IBT đối với hộ) để đảm bảo giá phản ánh đủ chi phí trong trung hạn. Giá điện cũng cần phản ánh những thay đổi trong chi phí, trong đó có giá nhiên liệu hóa thạch quốc tế.

Cải cách DNNN là nền tảng cơ bản cho việc xây dựng thị trường và tự do hóa giá theo thời gian. Tự do hóa sâu rộng do đó cần được thực hiện cùng với tiến độ trong cải cách DNNN, và có thể diễn ra trong trung hạn.

Giá điện và giá năng lượng khác của Việt Nam hiện chưa phản ánh được đầy đủ chi phí sản xuất, trong đó có các chi phí xã hội và môi trường của sản xuất, vận chuyển và tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch (bao gồm ô nhiễm ở địa phương cũng như các yếu tố ngoại cảnh trên thế giới như biến đổi khí hậu do phát thải khí nhà kính). Việc định giá các yếu tố xã hội và môi trường bên ngoài, trong đó có định giá carbon có rất nhiều lợi ích tiềm năng dài hạn đối với nền kinh tế Việt Nam, mặc dù lúc đầu sẽ gây áp lực đến đời sống của người dân (UNDP, 2012). Điều này sẽ đẩy nhanh việc chuyển đổi của Việt Nam khỏi các phương thức tăng trưởng thâm dụng tài nguyên khi hiệu quả năng lượng được thúc đẩy do tăng giá, và việc sản xuất và tiêu dùng năng lượng tái tạo và carbon thấp sẽ trở nên thu hút về mặt tài chính đối với các nhà đầu tư, nhà sản xuất và người tiêu dùng.

Kiến nghị 5 – Hướng tới định giá carbon. Việt Nam cần áp giá carbon để thúc đẩy hiệu quả năng lượng cũng như sản xuất và tiêu dùng năng lượng carbon thấp. Có các phương án định giá carbon khác nhau, bao gồm các loại thuế carbon khác nhau và kinh doanh hạn ngạch carbon. Điều quan trọng trước hết là loại bỏ dần trợ giá và sau đó đưa vào định giá carbon. Định giá carbon có thể mất vài năm để xây dựng và đi đến đồng thuận và do vậy, cần bắt đầu các hoạt động chuẩn bị càng sớm càng tốt. Việc định giá carbon sẽ làm tăng gánh nặng về giá năng lượng đối với người tiêu dùng và ngành công nghiệp trong giai đoạn đầu do đó có thể cần tiếp tục các biện pháp giảm thiểu tác động trong giai đoạn này. Một phương án quá độ là tăng dần việc sử dụng 'định giá bóng' carbon trong các quyết định đầu tư và xây dựng chính sách để đánh giá được khả năng thực thi của cả chính sách năng lượng mới lẫn các quyết định đầu tư chính theo các kịch bản giá carbon khác nhau.

Tuy nhiên, điều này có thể không đủ để thúc đẩy sản xuất và tiêu dùng năng lượng tái tạo phi thủy điện trong ngắn và trung hạn, trong khi cần khẩn trương tăng năng lực sản xuất điện, hạn chế sự phụ thuộc vào nhiên liệu nhập khẩu, giảm thiểu tác động môi trường của tăng giá năng lượng. Trong ngắn hạn, cần đưa ra các ưu đãi để thu hút đầu tư trong nước hoặc nước ngoài vào sản xuất năng lượng tái tạo (gió, mặt trời, thủy điện nhỏ, nhiên liệu sinh học). Các ưu đãi này có thể bao gồm cung cấp đất đai chi phí thấp, tín dụng giá rẻ và áp dụng thuế ưu đãi. Đây có thể tương đương với một hình thức trợ cấp, hay có thể được coi là giá đối với carbon.

Ở một chừng mực nào đó thì điều này đang diễn ra, đáng chú ý là với điện gió¹². Việt Nam đã chào đón các công viên năng lượng gió quy mô nhỏ đầu tiên, dựa trên một chính sách

¹² Tham khảo ví dụ: GIZ/MoIT 2011. Thông tin về năng lượng gió ở Việt Nam. Hà Nội, Việt Nam. GIZ/MoIT Dự án Năng lượng Gió <http://www.renewableenergy.org.vn/>

chung về điện gió¹³ và quy định về chính sách khuyến khích giá điện năng lượng tái tạo đối với điện gió¹⁴. Ví dụ, các chính sách này dành cho các nhà đầu tư điện gió mức thuế nhập khẩu ưu đãi đối với thiết bị và tiếp cận đất đai với chi phí thấp. Ngoài ra, tất cả điện gió sản xuất thông qua các dự án lưới điện được cấp phép phải được EVN mua (tạo động lực cho các nhà đầu tư/chủ sở hữu tối đa hóa sản xuất). Quá trình này kéo dài trong 20 năm với giá mua của EVN là 7,8 US\$/kWh, trong khi mức hỗ trợ EVN nhận được khi mua điện năng từ nguồn năng lượng tái tạo (FIT) là 1 US\$/kWh. Số tiền này được tài trợ từ nguồn của Quỹ Bảo vệ Môi trường Việt Nam (VEPF). Ngoài ra, các dự án điện gió được phép đăng ký là dự án Cơ chế Phát triển sạch (CDM), cho phép chúng đủ điều kiện nhận nguồn thu từ việc bù đắp carbon quốc tế. Tuy nhiên, mức giá trả cho các nhà sản xuất cũng như giá FIT là thấp so với chuẩn quốc tế và ít thu hút đối với các nhà đầu tư tư nhân. Có sự chống đối với việc sử dụng nguồn quỹ VEPF, và nguồn thu (tiềm năng) từ việc bù đắp theo cơ chế CDM hiện tại rất thấp.

Việt Nam cũng có quy định về mức giá trả cho các nhà máy điện tái tạo quy mô nhỏ, là mối quan ngại chủ yếu đối với các nhà máy thủy điện và quang điện¹⁵. 'Chi phí tránh được' là chi phí của đơn vị sản xuất điện đắt tiền nhất ở một thời điểm của ngày và năm, và phải được trả cho bên sở hữu các nhà máy điện tái tạo nhỏ¹⁶. Các chi phí này do ERAV thông báo hàng năm và là cơ sở cho các hợp đồng mua điện trong đó bao gồm các mức giá sàn và giá trần. Tuy nhiên, việc tính toán 'chi phí tránh được' không minh bạch; có thể không bao gồm toàn bộ các chi phí truyền tải ở khoảng cách dài (tránh được) và tác động môi trường không được đưa vào tính toán (như đề cập trong Quyết định về chi phí tránh được). Các chi phí tránh được cũng có thể được tính toán ở mức thấp do trợ cấp gián tiếp cho sản xuất điện hiện nay và vì vậy không đưa ra được một kích lệ rõ ràng cho các nhà máy điện tái tạo quy mô nhỏ. 'Sân chơi' do đó vẫn tiếp tục 'ghi tên' của điện sử dụng nhiên liệu hóa thạch nhờ lợi thế của nó.

¹³ Quyết định 37/2011/QĐ-TTg về Cơ chế hỗ trợ phát triển dự án điện gió ở Việt Nam

¹⁴ Thông tư 96/2012/TT-BTC về cơ chế tài chính hỗ trợ giá điện đối với các dự án điện gió nối lưới

¹⁵ Quyết định 18/2008/QĐ-BCT ngày 18 tháng 7 năm 2008 về "Ban hành Quy định về Biểu giá Chi phí tránh được và Hợp đồng mua bán điện mẫu áp dụng cho các nhà máy điện nhỏ sử dụng năng lượng tái tạo"

¹⁶ 'Chi phí tránh được' là chi phí biên của một cơ sở công để sản xuất thêm một đơn vị điện.

Kiến nghị 6 – Xây dựng quy chế về điện tái tạo để thu hút các nhà đầu tư điện tái tạo lên lưới. Đánh giá các phương thức hiệu quả nhất để trao hợp đồng và cung cấp **cơ chế khuyến khích đầy đủ cho các nhà đầu tư tư nhân trong và ngoài nước vào sản xuất năng lượng gió, quang điện mặt trời và các năng lượng tái tạo khác.** Trong khi trợ cấp nhiên liệu hóa thạch đang được dỡ bỏ và đang xem xét các phương thức áp giá carbon, cần khai thác các khuyến khích cho các nhà sản xuất năng lượng tái tạo nối lưới, từ cấp hộ và công ty (sử dụng điện cho tiêu dùng nội bộ và chỉ thỉnh thoảng bán cho lưới điện) cho tới các nhà sản xuất điện tái tạo thương mại quy mô nhỏ, vừa và lớn. Điều này cần dựa trên quy định hiện hành đối với điện gió. Khi công nghệ ngày càng trở nên hiệu quả và phải chăng hơn, các biện pháp hỗ trợ sẽ có vòng đời hạn chế, và các hợp đồng mua điện cần được đàm phán trên cơ sở từng trường hợp. Các phương án được đánh giá có thể bao gồm:

- Hợp đồng mua điện với hộ và công ty có lắp đặt để sử dụng nội bộ, và với giá bán (cho công suất dư thừa) ở các mức giá bán lẻ điện (tăng dần);
- Khuyến khích mở rộng cho các nhà đầu tư (giảm thuế, tín dụng và đầu vào khác giá rẻ);
- Dỡ bỏ giá FIT đối với điện gió từ quỹ VEPF, và buộc EVN phải dùng giá FITs cho việc mua điện tái tạo như phần lỗ hoặc lợi nhuận giảm (khi giá điện bình quân tăng lên);
- Các Tiêu chuẩn Tái tạo Danh mục Đầu tư (RPS) đòi hỏi EVN có một tỷ lệ tối thiểu điện tái tạo phi thủy điện (tức là xác định số lượng mong muốn và để thị trường thiết lập giá).

2. Các thị trường xăng dầu hạ nguồn

Thị trường xăng dầu chịu rất nhiều vướng mắc và méo mó tương tự như thị trường điện. Giá bán lẻ phần lớn vẫn do Chính phủ quy định, với các đơn vị bán lẻ hạ nguồn thường được yêu cầu phải bán các sản phẩm xăng dầu cho người tiêu dùng và ngành công nghiệp với giá thấp hơn chi phí sản xuất và thương mại hoặc không có lợi nhuận: tùy thuộc vào mức độ thay đổi của giá bán buôn và giá bán lẻ trong nước, cũng như giá quốc tế hiện hành của các sản phẩm dầu thô và lọc dầu. Thị trường xăng dầu nội địa do doanh nghiệp nhà nước là Petrolimex chi phối, nơi cung cấp trên 50% nguồn cung xăng dầu bán lẻ ở Việt Nam, và hầu hết thị phần còn lại do các DNNN khác như PV Oil (thành viên của tập đoàn PVN), Saigon Petro và MIPECORP nắm giữ (Vũ và cộng sự, 2013). Việc điều tiết độc quyền kiểm soát đáng kể đối với việc định giá, và Bộ CTg vẫn duy trì kiểm soát đối với cơ cấu ngành công nghiệp và định hướng đầu tư. Mặc dù gần đây có những cải thiện về chức năng hoạt động, song QBOG các sản phẩm xăng dầu của Việt Nam còn thiếu hiệu quả, và nguồn kết dư thường cạn kiệt (xem Kiến nghị 12). Cuối cùng, với việc đầu tư hạn chế cho năng lực lọc dầu nội địa, Việt Nam dự đoán sẽ tiếp tục là nước nhập khẩu thuần các sản phẩm lọc dầu trong nhiều năm tới (Lê, 2013) (xem Hình 4).

Tuy vậy, cũng đã có một số cải cách trong việc thực hiện chức năng và quản lý thị trường xăng dầu nội địa hạ nguồn. Do các áp lực về chi phí trong bối cảnh giá dầu thô thế giới tăng giá, chính sách định giá xăng dầu đã có sự linh hoạt nhất định, mặc dù Bộ TCh hiện vẫn giữ quyền phê duyệt cuối cùng về giá bán lẻ (Lê, 2013). Giữa các DNNN trong hoạt động bán lẻ hạ nguồn cũng đã có sự cạnh tranh lớn hơn đáng kể so với thị trường điện. Nhằm giảm trợ giá gián tiếp cho khu vực bán lẻ xăng dầu hạ nguồn – do giá sản phẩm thấp và do thiếu hiệu quả trong việc thực hiện chức năng và hoạt động của các DNNN hạ nguồn - Chính phủ Việt Nam nên xem xét thực hiện có chiều sâu và đẩy nhanh các cải cách

gần đây trong việc quản lý và điều hành ngành. Cũng giống như ngành điện, giảm gánh nặng trợ cấp trên thị trường xăng dầu hạ nguồn đòi hỏi phải có những hành động chính sách trong ba lĩnh vực: cải cách DNNN, tăng cường điều tiết thị trường và cải cách định giá sản phẩm. Các kiến nghị cho từng lĩnh vực được trình bày dưới đây. Hình 9 nêu những gợi ý cho việc thực hiện có trình tự các nỗ lực cải cách đó.

Hình 9 – Trình tự thực hiện các nỗ lực cải cách – Sản phẩm xăng dầu



Tăng cường cạnh tranh và thực hiện chức năng trên thị trường xăng dầu hạ nguồn

Đã có những quan ngại về việc tự do hóa giá sản phẩm xăng dầu nhiều hơn trong bối cảnh Petrolimex có ảnh hưởng mạnh trên thị trường hạ nguồn, cho dù đã có một vài sự cạnh tranh trên thị trường xăng dầu. Bộ TCh đã lưu ý rằng không thể nới lỏng kiểm soát đáng kể chừng nào vẫn tồn tại các điều kiện độc quyền nhóm.

Kiến nghị 7 – Tăng cường cạnh tranh trên thị trường xăng dầu hạ nguồn. Là bàn đạp hướng tới việc định giá xăng dầu theo thị trường và phản ánh đủ chi phí (xem Kiến nghị 11), Bộ CTg và Bộ TCh nên **xây dựng và thực hiện một khung chính sách nhằm tăng cường cạnh tranh trên thị trường xăng dầu hạ nguồn vào đầu năm 2015.** Nhằm hạn chế khả năng thao túng giá (khi chưa có cơ quan điều tiết mạnh) và để khuyến khích cạnh tranh giữa các DNNN hạ nguồn, Bộ CTg nên xem xét **tách dần các hoạt động theo ngành dọc của Petrolimex (xuất nhập khẩu, phân phối, tiếp thị, bán lẻ) và theo chiều ngang,** cũng như hỗ trợ các thành phần mới và độc lập tham gia thị trường tiếp thị và bán lẻ. Chính phủ cũng nên **nới lỏng các rào cản pháp lý trong việc tham gia kinh doanh xăng dầu hạ nguồn,** vốn không được phép thực hiện bởi các doanh nghiệp ngoài DNNN.

Mặc dù cạnh tranh nhiều hơn là điều kiện tiên quyết cho tự do hóa giá xăng dầu, việc tổ chức định giá một cách linh hoạt hơn sẽ là cần thiết để khuyến khích việc tham gia của các thành phần tư nhân và tạo ra đầu tư vào ngành nhằm đáp ứng nhu cầu về nhiên liệu trong nước đang tăng nhanh (xem Kiến nghị 11).

Ngoài những khó khăn mà các nhà phân phối và bán lẻ xăng dầu đang phải đối mặt do giá sản phẩm thấp, các DNNN hạ nguồn thường hoạt động không hiệu quả và có chất lượng dịch vụ kém so với các nước khác. Điều này tạo ra gánh nặng đáng kể cho Chính phủ Việt Nam trong việc đứng ra đảm bảo các khoản thua lỗ tiềm ẩn và vượt chi phí của các DNNN (Trần và cộng sự, 2011). Do đó cần phải cải thiện hoạt động cơ bản và cách quản lý của Petrolimex và các DNNN khác, đi đôi với các biện pháp nhằm bảo đảm cạnh tranh mạnh hơn trên các thị trường hạ nguồn.

Kiến nghị 8 – Nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN hạ nguồn. Bộ TCh và Bộ CTg nên **tiếp tục và đẩy nhanh tiến độ cổ phần hoá các DNNN như là một phần của gói cải cách cấu trúc rộng lớn hơn nhằm tăng cường hiệu quả hoạt động và thực hiện chức năng của các DNNN hạ nguồn vào cuối năm 2014**¹⁷. Như thảo luận ở Phần II.C, đã có một chương trình chính sách cho cải cách DNNN trong lĩnh vực xăng dầu (cổ phần hoá, thoái vốn kinh doanh ngoài ngành, tách các đơn vị kinh doanh...), tuy nhiên chương trình này không toàn diện cũng như chưa được đáp ứng kịp thời.

Các khía cạnh cải cách cơ cấu trong lĩnh vực xăng dầu hạ nguồn gồm có các thành tố sau, trong đó nhiều thành tố đang được thực hiện.

- Đưa vào áp dụng cách thức quản lý doanh nghiệp cổ phần, cấu trúc ra quyết định và khuyến khích đối với hoạt động của các DNNN trên cơ sở thực hiện các mục tiêu và kết quả chiến lược của doanh nghiệp;
- Giảm đáng kể và cuối cùng là xóa bỏ những lợi ích ưu đãi dành cho các DNNN, bao gồm việc tiếp cận đất đai và vốn, bảo đảm thị phần;
- Cần có một chương trình chia tách Petrolimex thành các bộ phận độc lập nhằm hạn chế quyền lực thị trường của tổng công ty này và nâng cao hiệu quả hoạt động (xem thêm Kiến nghị 7);
- Thực thi chặt chẽ hơn các chỉ thị của Chính phủ đối với Petrolimex và các DNNN khác để tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính, thoái vốn khỏi các lĩnh vực kinh doanh ngoài ngành, như bảo hiểm, ngân hàng và xây dựng;

¹⁷ Khung thời gian đề xuất cho thời điểm bắt đầu cải cách toàn diện DNNN trong lĩnh vực xăng dầu vào cuối năm 2014 phản ánh tầm quan trọng của cải cách DNNN là nền tảng để xây dựng thị trường và tự do hóa giá sâu rộng hơn, cũng như phản ánh thực tế là, cải cách DNNN có thể là một quá trình lâu dài và khó khăn.

- Đưa vào áp dụng các tiêu chuẩn về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các DNNN trên thị trường xăng dầu, cũng như kiểm toán độc lập và công bố thông tin về hoạt động của doanh nghiệp kể cả việc hỗ trợ của Chính phủ cho khu vực kinh doanh hạ nguồn này; và
- Đặt nhiệm vụ cho Petrolimex và các DNNN khác trong việc chuyển dần chi phí sản xuất và cung ứng nhiên liệu thực tế sang người tiêu dùng (xem Kiến nghị 11), bao gồm cả chi phí cao hơn của các chương trình nhằm tăng cường cơ hội tiếp cận năng lượng (xem Kiến nghị 9).

Một hợp phần then chốt của gói cải cách cơ cấu các DNNN hạ nguồn sẽ là tách bạch chức năng xã hội và thương mại đầy xung đột. Ví dụ, hiện Petrolimex và các DNNN hạ nguồn khác vẫn phải thực hiện các hoạt động thua lỗ để hỗ trợ việc cung cấp nhiên liệu cho người tiêu dùng ở các khu vực nông thôn xa xôi (Vũ và cộng sự, 2013).

Kiến nghị 9 – Tách bạch chức năng xã hội và thương mại. Lợi ích được thiết kế nhằm tăng cường khả năng tiếp cận năng lượng cho người nghèo cần được tách bạch ra khỏi việc thực hiện chức năng thương mại của DNNN. Ở những nơi hiện vẫn cần các đơn vị bán lẻ của nhà nước cung cấp nhiên liệu cho người tiêu dùng ở vùng sâu, vùng xa với cùng mức giá như các nơi khác nhưng chi phí phân phối cao hơn, nên đưa vào cơ cấu chi phí và đánh vào người tiêu dùng năng lượng khác để trung hòa thu chi. Ngoài ra, cần thực hiện điều tiết nhằm bảo đảm các hoạt động thua lỗ có chứng cứ được bù lỗ một cách minh bạch theo các khung bồi hoàn rõ ràng của Bộ TCh.

Tăng cường điều tiết và cạnh tranh thị trường ở các thị trường xăng dầu hạ nguồn

Việc điều tiết các thị trường xăng dầu hạ nguồn do Bộ CTg đảm nhiệm, đồng thời kiểm soát các vấn đề về cơ cấu và chức năng ngành, còn Bộ TCh kiểm soát việc định giá sản phẩm xăng dầu. Trong nội bộ Bộ CTg, Cục Quản lý cạnh tranh (CMA) có nhiệm vụ điều tiết cạnh tranh ở các thị trường then chốt, bao gồm việc cung cấp xăng dầu hạ nguồn. Tuy nhiên, cho đến nay CMA vẫn chưa sẵn sàng hoặc chưa thể giải quyết được vị trí chi phối thị trường của Petrolimex và tình trạng thiếu cạnh tranh nói chung trên thị trường xăng dầu tinh luyện (*Dân Trí International*, 2012).

Kiến nghị 10 – Điều tiết tăng cường cạnh tranh. Cần tăng cường vai trò của CMA trong việc đảm bảo cạnh tranh trên các thị trường xăng dầu hạ nguồn. Điều này bao gồm áp dụng **một quy chế điều tiết mới cho phép CMA có quyền thực thi việc thoái vốn và phá vỡ độc quyền trong ngành này, được thiết kế vào cuối năm 2014.** Quy chế điều tiết này nên tách CMA ra khỏi Bộ CTg và thành lập cơ quan này như một cơ quan độc lập có quyền hạn rõ ràng để khuyến khích cạnh tranh trên các thị trường then chốt. Cần đưa các điều khoản vào trong quy chế điều tiết này để cho phép chuyển đổi từ độc quyền của DNNN sang các thị trường cạnh tranh hơn theo thời gian.

Việc điều tiết thị trường mạnh hơn có ý nghĩa quan trọng trong quá trình chuyển đổi sang thị trường xăng dầu cạnh tranh hơn nhằm bảo vệ người tiêu dùng trong bối cảnh các DNNN trong lĩnh vực xăng dầu vẫn tiếp tục chi phối thị trường. Việc tăng cường điều tiết thị trường xăng dầu cần sớm được ưu tiên và thực hiện theo trình tự trong quá trình cải cách thể chế.

Đình giá dựa vào thị trường – tiến tới giá xăng dầu bền vững, phản ánh đủ chi phí

Tuy Chính phủ vẫn kiểm soát giá, nhưng trong những năm gần đây đã có được những bước tiến đáng kể trong việc định giá linh hoạt hơn và phản ánh được chi phí đầu vào. Tuy nhiên, giá cả trong nước vẫn tăng lên khi giá xăng dầu thế giới tăng. QBOG được điều hành theo Nghị định 84/2009/NĐ-CP (25/10/2009) và Thông thư 234/2009/TT-BCT (9/12/2009 của Bộ TCh), nhằm giảm thiểu các biến động về giá cả trong nước. QBOG trích lập 300 đồng/lít xăng và 800 đồng/lít dầu hoả trong các điều kiện thị trường ổn định (Lê, 2013).

Nếu giá cơ sở tăng dưới 7% so với giá bán lẻ hiện hành, thương nhân đầu mối có thể tăng giá tương ứng sau khi thông báo quyết định tăng giá chính thức lên Bộ CTg. Nếu giá cơ sở tăng trong phạm vi từ 7 đến 12%, thương nhân đầu mối được quyền tăng giá thêm 7%, cộng thêm 60% của mức giá cơ sở tăng trên 7%, phần còn lại trích từ việc giảm đóng góp vào QBOG hay trích cân đối QBOG để bù đắp sau khi chính thức thông báo cho Bộ CTg và Bộ TCh. Nếu giá cơ sở tăng trên 12%, các thương nhân đầu mối có thể tăng giá thêm 7%, phần còn lại được bù bằng toàn bộ đóng góp của QBOG, trích cân đối QBOG và các biện pháp hành chính khác như giảm thuế nhập khẩu. Quá trình này diễn ra dưới sự hướng dẫn của một tổ công tác liên bộ của Bộ TCh và Bộ CTg, trong đó Bộ TCh điều hành và phối hợp với Bộ CTg. Trong mọi trường hợp, khoảng cách tối thiểu giữa 2 lần tăng giá là 10 ngày. Các bộ liên quan (Bộ TCh và Bộ CTg) có trách nhiệm giám sát việc điều chỉnh giá xăng dầu của thương nhân đầu mối để đảm bảo việc điều chỉnh giá phù hợp với quy định.

Tuy nhiên, trên thực tế, yêu cầu thận trọng về mặt hành chính đang gây cản trở cho việc điều chỉnh giá một cách kịp thời, do vậy việc điều chỉnh giá có xu hướng diễn ra chậm hơn so với tăng chi phí, với gánh nặng điều chỉnh đổ vào các bản cân đối của DNNN hoặc QBOG, và cuối cùng các hộ và doanh nghiệp phải gánh chịu. Mặc dù trong những tháng gần đây giá xăng dầu đã được phép tăng lên các mức chưa từng có, song tính cứng nhắc trong hệ thống đã làm cho lợi nhuận của các DNNN hạ nguồn bị hạn chế và tình trạng gần như cạn kiệt của QBOG (Vũ và cộng sự, 2013). Để đối phó, Bộ TCh hiện đang xem xét sửa đổi Nghị định 84 nhằm cho phép các đơn vị đầu mối được tăng giá mà không cần phải xin phép trước, nhưng chỉ ở mức trần hàng tháng là 5% (thấp hơn mức hiện tại là 7%).

Kiến nghị 11 - Đình giá xăng dầu linh hoạt, phản ánh đủ chi phí. Chính phủ cần **sửa đổi Nghị định 84 nhằm thực hiện một lịch trình cho phép các đơn vị bán lẻ đầu mối khả năng nhiều hơn trong việc tăng và giảm giá sản phẩm một cách độc lập theo biến động của chi phí đầu vào.** Theo lịch trình này, biên độ tăng giá độc lập cần được mở rộng theo thời gian, có thể bắt đầu từ 5% sau đó tăng dần cho tới khi đạt tự do hóa hiệu quả trong việc ấn định giá trong trung hạn (ví dụ như khả năng tự do tăng giá theo xu hướng giá thế giới). Tự do giá hoàn toàn cần được tiến hành đồng thời với tiến độ cải cách các DNNN. Trong giai đoạn chuyển đổi này, việc cân đối điều chỉnh theo chi phí đầu vào cao hơn nên sử dụng QBOG (với những cải cách được thảo luận dưới đây), và Quỹ này cần được cung cấp tài chính một cách bền vững, nếu cần thiết, thông qua đóng góp nhiều hơn cho mỗi lít xăng dầu cùng các biện pháp khác nhằm đảm bảo việc cấp vốn đầy đủ.

Như đã thảo luận ở trên, trong quá trình chuyển đổi sang giá năng lượng theo thị trường nhiều hơn, Việt Nam nên cân nhắc các phương án lựa chọn cho việc định giá carbon, sẽ được thực hiện sau khi cải cách trợ giá, và định giá bóng carbon trong giai đoạn chuyển đổi (xem thêm phần thảo luận với Kiến nghị 5).

Mặc dù QBOG đưa ra một cơ chế chuyển tiếp để quản lý sự biến động giá xăng dầu quá mức, nhưng quỹ đã không thể đạt được nhiều mục tiêu đề ra¹⁸. Bằng chứng chỉ ra rằng

trong những năm gần đây lạm phát trong nước có liên quan tới giá dầu thô thế giới, cho thấy QBOG đã không thể ngăn chặn sự ảnh hưởng của việc tăng giá xăng dầu quốc tế đối với lạm phát trong nước (Lê, 2013). Đồng thời, yêu cầu đối với người tiêu dùng trong việc đóng góp vào QBOG trong điều kiện thị trường bình thường thông qua giá sản phẩm cao hơn đã tạo sức ép lên khả năng chi trả năng lượng khi các điều kiện về giá thuận lợi. Thêm vào đó, mặc dù QBOG đang tự duy trì trong điều kiện giá xăng dầu biến động xung quanh một mức giá bình quân ổn định, song quỹ sẽ có thể bị cạn kiệt liên tục trong bối cảnh giá dầu quốc tế tăng, như đã xảy ra trong phần lớn thời gian của năm 2013. Hơn nữa, việc sử dụng QBOG của các DNNN hạ nguồn không minh bạch, với bằng chứng về tình trạng quản lý sai trong việc sử dụng quỹ của các DNNN và sự sai lệch trong hạch toán giữa các quỹ khác nhau do các DNNN đơn lẻ quản lý, mặc dù tính minh bạch đang được cải thiện (Lê, 2013; Thời báo Đầu tư Việt Nam, 2013).

Kiến nghị 12 - Cải cách QBOG. Trong bối cảnh có những hạn chế về chức năng, tính minh bạch và khả năng bền vững tài chính, QBOG cần được dỡ bỏ dần trong trung hạn, khi mà các thị trường hạ nguồn có những cải cách sâu hơn và người tiêu dùng thích nghi với việc tăng giá. Trong giai đoạn chuyển tiếp, **nên tăng cường hơn nữa việc điều tiết, tính minh bạch và việc sử dụng QBOG.** Trong trung hạn, có thể xây dựng một cơ chế thay thế cho việc điều chỉnh giá nhằm ứng phó với tình trạng biến động giá xăng dầu quá mức, và cơ chế này **có thể được cấp tài chính thông qua việc đánh thuế linh hoạt hơn hoặc hình thức thuế bạo lợi (windfall tax) đánh vào các nhà sản xuất dầu và khí thượng nguồn như PVN** - những đơn vị sẽ có doanh thu cao hơn trong thời gian giá dầu cao - chứ không phải đánh vào người tiêu dùng.

III.B Quản lý các tác động của cải cách

Cải cách ngành năng lượng có thể gây ra những tổn thất về phúc lợi trong giai đoạn chuyển đổi sang giá cao hơn. Khi các khoản trợ giá trực tiếp và gián tiếp trong ngành năng lượng được dỡ bỏ và (tiếp đến) là đưa vào áp dụng giá carbon, sức mua của hộ đối với năng lượng và các hàng hoá và dịch vụ khác sẽ bị ảnh hưởng. Năng lượng đắt hơn sẽ dẫn đến chi phí sản xuất cao hơn, và sẽ đẩy giá hàng hoá và dịch vụ lên cao hơn cũng như làm giảm lợi nhuận và khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp. Bằng chứng cho thấy, chi phí cao hơn sẽ làm tăng lạm phát và có thể sẽ làm gia tăng kỳ vọng lạm phát, đặc biệt là do ảnh hưởng gián tiếp của tăng giá năng lượng lên giá hàng hoá và dịch vụ khác (VEPR, 2011 và Lê và cộng sự, 2013). Đồng thời, tăng cạnh tranh trên các thị trường năng lượng (xem các Kiến nghị 1 và 7) và nâng cao hiệu quả năng lượng trên toàn bộ nền kinh tế sẽ giúp hạn chế sự tăng giá năng lượng trong dài hạn. Nâng cao hiệu quả năng lượng cũng sẽ giúp hạn chế nhu cầu năng lượng. Ngoài ra, như đã nêu trong các kiến nghị ở trên, tăng giá cần phải minh bạch, diễn ra từ từ và có thể tiên lượng được (ngay cả khi bản thân mức giá có thể không như vậy), tạo cơ hội cho người tiêu dùng và các doanh nghiệp khả năng ứng phó với những điều kiện thay đổi về giá và hy vọng sẽ hạn chế được 'mức độ tác động'.

Cần có những biện pháp giảm thiểu để hạn chế các tác động tiêu cực ngắn hạn của tăng giá năng lượng. Các quyết định để dựa vào đó quản lý tác động tùy thuộc vào khả năng của nhóm thua thiệt trong việc thích nghi với tác động, cũng như năng lực của Chính phủ trong việc trang trải và đưa vào thực hiện các biện pháp đền bù một cách có hiệu quả. Bằng chứng từ các quốc gia khác cho thấy, các nỗ lực giảm thiểu cũng cần cân nhắc đến ảnh hưởng về chính trị tương ứng mà các 'bên thua thiệt' có thể có trong việc cản trở các nỗ lực cải cách. Các biện pháp được đưa ra cần phải cụ thể trong việc ứng phó với tình trạng dễ tổn thương của các nhóm khác nhau do tăng giá các loại nhiên liệu khác nhau. Nhưng

¹⁸ Xem Lê, 2013; và: <http://hn.24h.com.vn/thi-truong-tieu-dung/nen-bo-quy-binh-on-gia-xang-dau-c52a594740.html>
http://duthaonline.quochoi.vn/DuThao/Lists/TT_TINLAPPHAP/View_Detail.aspx?ItemID=320

không phải tất cả các 'bên thua thiệt' cần phải được đền bù, nhất là khi nhiều ngành công nghiệp đã lới lỏng trong quản lý năng lượng vì giá năng lượng rẻ: xét trong một lộ trình tăng giá minh bạch, các ngành sẽ có khả năng thực hiện các biện pháp đơn giản để nâng cao hiệu quả.

Có thể phân loại các tác động tiêu cực ngắn hạn của cải cách trợ giá thành ba nhóm lớn, như được thảo luận chi tiết dưới đây:

1. Các tác động đến phúc lợi hộ gia đình;
2. Các tác động đến khả năng cạnh tranh và việc làm; và
3. Các tác động đến lạm phát và nền kinh tế.

1. Tác động đến phúc lợi hộ gia đình

Việc tăng giá xăng dầu và giá điện sẽ **ảnh hưởng tới phúc lợi của hộ gia đình thông qua cả tiêu dùng lẫn thu nhập ròng của họ**. Do năng lượng không chỉ là hàng hoá tiêu dùng trực tiếp để đun nấu, sưởi ấm, thắp sáng và đi lại cá nhân mà còn là vật tư đầu vào cho hoạt động sản xuất và vận chuyển hàng hoá và dịch vụ, nên việc tăng giá năng lượng đối với tiêu dùng có cả ảnh hưởng trực tiếp và gián tiếp. Theo Khảo sát Mức sống Hộ gia đình Việt Nam (KSMS) năm 2010, nhiên liệu – bao gồm điện, xăng dầu, các loại nhiên liệu hoá thạch và phi hoá thạch khác – chiếm 10,5% trong tổng chi tiêu của hộ, trong đó 43,6% là cho xăng dầu, tiếp đến là điện chiếm 27,6%. Ngoài ra 14,9% chi tiêu năng lượng hộ gia đình trả cho khí hóa lỏng. Củi và các loại phụ phẩm nông nghiệp, xét về giá trị, chiếm 10,8% tổng chi phí nhiên liệu. Lương thực và thực phẩm, vốn nhạy cảm với giá nhiên liệu, là những khoản tiêu dùng quan trọng nhất đối với các hộ gia đình Việt Nam, chiếm 34,2% tổng chi tiêu hộ. Tỷ lệ này tăng lên 47,6% khi tính gộp cả các dịch vụ về thực phẩm, đồ uống và thuốc lá (Lã và cộng sự, 2013).

Các tác động này của giá sẽ làm giảm sức mua của hộ gia đình, giảm nhu cầu năng lượng cũng như các hàng hoá và dịch vụ khác mà trong đó năng lượng là vật tư đầu vào. Với giá năng lượng cao hơn, các hộ gia đình cũng có thể thay thế điện và các sản phẩm lọc dầu bằng các nhiên liệu truyền thống như than tổ ong, củi và các loại phụ phẩm nông nghiệp để đun nấu, tuy nhiên các nhiên liệu này kém hiệu quả hơn và có hại cho sức khoẻ. Các hộ giàu hơn sẽ bị ảnh hưởng nhiều hơn tính theo số tuyệt đối vì họ tiêu thụ nhiều năng lượng, hàng hoá và dịch vụ hơn. Nhưng họ lại linh hoạt hơn và có nhiều khả năng điều chỉnh việc sử dụng năng lượng, chẳng hạn cắt giảm tiêu dùng cần thiết hoặc sử dụng những thiết bị gia dụng có hiệu suất năng lượng cao hơn. Các hộ nghèo hơn sẽ dễ bị tổn thương hơn do hạn hẹp về ngân sách và ít có khả năng cắt giảm và duy trì mức tiêu thụ. Đối với nhiều hộ, tiêu thụ năng lượng đã sát với mức vừa đủ sống. Những tác động có thể này đã được Nguyễn và cộng sự (2013) sơ đồ hóa một cách tổng thể (xem thêm báo cáo của: Lã và cộng sự, 2013; CIEM và Ngân hàng Thế giới, 2012; IMF, 2013). Hơn nữa, năng lượng là đầu vào chính đối với nhiều hộ kinh doanh cá thể. Do vậy, việc tăng giá năng lượng sẽ ảnh hưởng đến tỷ suất lợi nhuận (nếu không thể chuyển được chi phí sang người tiêu dùng) và giảm thu nhập ròng. Mức chênh lệch nhỏ giữa thu nhập - chi phí của các hộ nghèo và cận nghèo đồng nghĩa với việc họ kém linh hoạt hơn trong việc điều chỉnh sản xuất và thu nhập. Do đó, các biện pháp bồi hoàn cần hướng tới việc bảo hộ các hộ thu nhập thấp, thúc đẩy giảm nghèo năng lượng, và ngăn ngừa hộ cận nghèo rơi vào tình trạng nghèo đói (Nguyễn và cộng sự, 2013).

Có hai biện pháp giảm thiểu để đối phó với việc tăng giá điện, như được quy định trong Quyết định 268/2011/QĐ-TTg (ngày 23/02/2011) bao gồm: (i) biểu giá bán điện theo khối cho tất cả các hộ gia đình, trong đó bao gồm một mức giá trợ cấp cho hộ nghèo; và (ii) hỗ trợ tiền mặt trực tiếp.

Biểu giá điện theo khối và giá trợ cấp (cho hộ)

Giá điện cho hộ được xác định theo lượng sử dụng hàng tháng của người tiêu dùng theo cơ chế Biểu giá theo khối (IBT) liên quan tới giá bán lẻ trung bình như được tính toán theo các quyết định của Chính phủ. Từ năm 2011 đến ngày 1/6/2014, một mức giá hỗ trợ cố định cho hộ 'thu nhập thấp' đã được áp ở mức 993 đồng/kWh (0,046 đôla Mỹ/kWh) (xem Hình 10). Để được hưởng mức giá hỗ trợ này, hộ cần có mức tiêu thụ điện hàng tháng không vượt quá 50kWh trong 3 tháng liên tục và phải đăng ký. Nhóm hộ thu nhập thấp bao gồm các hộ được phân loại là nghèo, cũng như các hộ khác. Các hộ tiêu thụ nhiều hơn thường là hộ giàu hơn, do vậy trợ giá chéo nhìn chung là từ nhóm hộ có thu nhập cao sang nhóm hộ có thu nhập thấp (thông qua EVN). Theo Quyết định 268/QĐ-TTg, hộ trong danh sách nghèo chính thức¹⁹ cũng được hưởng hỗ trợ tiền mặt trực tiếp (xem phần dưới).

Tuy vậy, nhiều hộ nghèo, đặc biệt ở khu vực thành thị, không được hưởng giá trợ cấp vì họ không biết cách đăng ký hoặc không thể đăng ký được vì họ mua điện qua các bên trung gian như chủ nhà trọ (những người thường thu ở người thuê nhà với giá cao hơn mức giá họ thanh toán). Hơn nữa, mức giá trợ cấp và biểu giá theo khối thường khá tùy tiện và xác định giới hạn cắt theo mức sử dụng nhìn chung không phải là một phương pháp hợp lý để xác định đối tượng hộ nghèo²⁰. Thực vậy, nghiên cứu cho thấy, cơ chế giá trợ cấp ở hầu hết các nước thực hiện kém hơn nhiều so với các biện pháp can thiệp xã hội khác như hỗ trợ tiền mặt trực tiếp, trợ giá tiêu dùng điện và trợ giá lương thực về phương diện độ bao phủ, xác định đối tượng và tính lũy tiến (Bacon và cộng sự, 2010). Tuy nhiên, giá trợ cấp có thể là biện pháp quan trọng và đơn giản về mặt hành chính để tăng cường cơ hội tiếp cận năng lượng cho người nghèo²¹. Thường thì các hộ thu nhập thấp không có khả năng chi trả một lượng điện tiêu dùng tối thiểu, nhất khi giá điện tăng. Mục đích của giá trợ cấp là đảm bảo tất cả các hộ gia đình đều có khả năng sử dụng một khối lượng điện tối thiểu với giá thấp.

¹⁹ Hộ nghèo là hộ có thu nhập bình quân đầu người một tháng dưới 400.000 đồng ở khu vực nông thôn và dưới 500.000 đồng ở khu vực thành thị (Quyết định 09/2011/QĐ-TTg).

²⁰ Chênh lệch về tiêu thụ điện giữa các nhóm ngũ phân vị thường không lớn lắm, và thường trong mỗi nhóm luôn có sự khác biệt rất lớn về tiêu thụ điện, theo đó, nhiều hộ có thu nhập thấp tiêu thụ điện với lượng lớn, và một số hộ giàu tiêu thụ tương đối ít điện (Kelly và cộng sự, 1976; Trimble và cộng sự, 2011).

²¹ Nghèo đói năng lượng được Cơ quan Năng lượng quốc tế (IEA) định nghĩa là tình trạng thiếu cơ hội hưởng dụng các dịch vụ năng lượng hiện đại. Các dịch vụ này được xác định là cơ hội sử dụng điện và các thiết bị nấu nướng sạch của các hộ (ví dụ nhiên liệu và bếp đun không gây ô nhiễm không khí trong nhà) (IEA, 2013). Cơ quan này còn coi việc tiếp cận điện không đơn thuần là việc kết nối cáp điện lần đầu cho hộ mà còn là việc tiêu thụ một mức điện tối thiểu cụ thể (IEA, 2012).

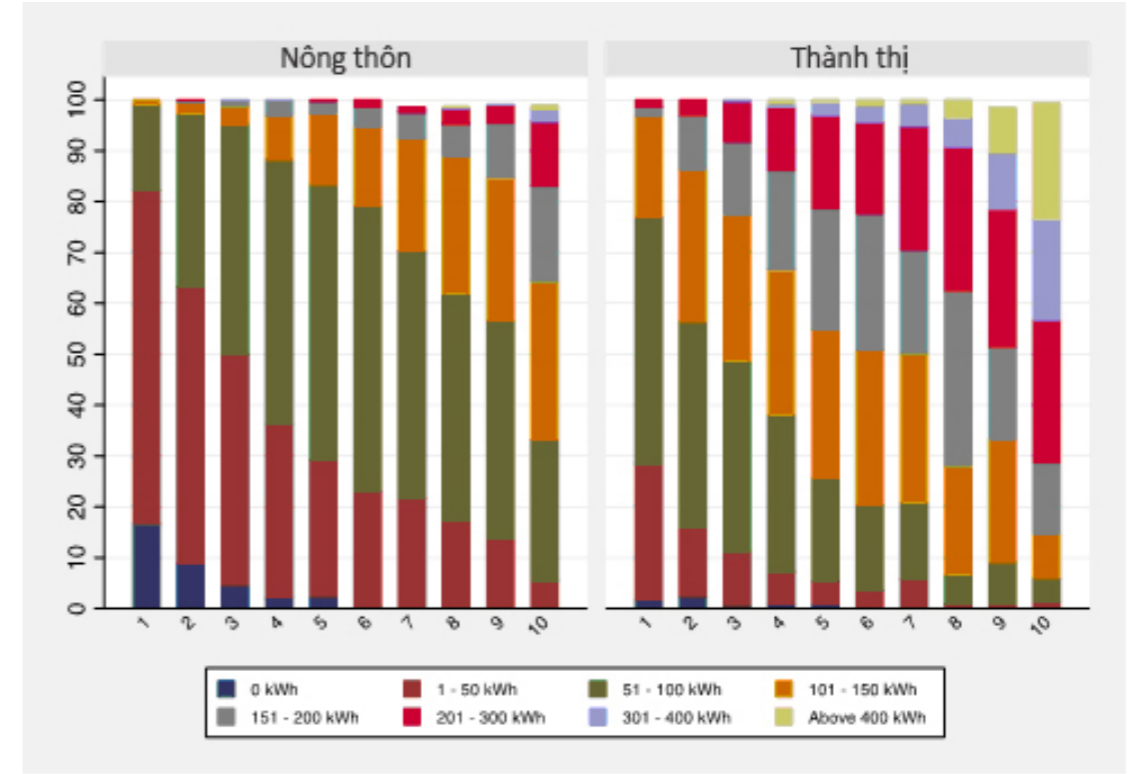
Hình 10 – Biểu giá điện theo khối (từ 1999 đến 2013) (đồng/kWh)

Ngày hiệu lực	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định	Quyết định
	193/1999/ QĐ-TTg ngày 22/09/1999	124/2002/ QĐ-TTg ngày 20/09/2002	215/2004/ QĐ-TTg ngày 29/12/2004	276/2006/ QĐ-TTg ngày 04/12/2006	21/2009/ QĐ-TTg ngày 12/02/2009	08/2010/ TT-BCT ngày 24/02/2010	42/2011/TT-BCT ngày 19/12/2011	17/2012/ TT-BCT ngày 29/06/2012	38/2012/TT-BCT ngày 20/12/2012	19/2012/ TT-BCT ngày 31/7/2013	4887/QĐ-BCT ngày 30/5/2014	
0-50 kWh/tháng	500	550	550	550	600	1242*	1284*	1350*	1418*	1388		
	704	900	1100	1110	845	1004	1457	1545	1622	1433		
51-100	957	1210	1100	1470	1135	1214	1843	1947	2044	1660		
101-150	1166	1340	1340	1600	1495	1594	1997	2105	2210	2082		
151-200			1400	1720	1620	1722	2137	2249	2361	2324		
201-300				1780	1740	1844	2008	2307	2420			
301-400					1790							
>400 kWh/tháng	1397	1400	1500			1890	2192	2307	2420			

Ghi chú: * Giá hỗ trợ 993 đồng/kWh áp dụng đối với hộ sử dụng không quá 50kWh một tháng trong 3 tháng liên tiếp và có đăng ký với bên cung cấp điện kể từ tháng 6/2011, tương đương với 80% của mức giá bình quân 1.242 đồng/kWh theo Quyết định 269/QĐ-TTg có hiệu lực từ ngày 1/3/2011. Hình thức hỗ trợ đã được dỡ bỏ theo Quyết định 28/2014/QĐ-TTg có hiệu lực từ ngày 1/6/2014. .

Nguồn: Lã và cộng sự (2013), cập nhật thêm các quyết định và thông tư chính thức

Hình 11 – Phân phối tiêu thụ điện theo 10 nhóm thu nhập nông thôn/thành thị (%)



Chú thích: Trọng số mẫu được áp dụng để đưa ra các số liệu đại diện cho toàn bộ dân số

Nguồn: Lã và cộng sự (2013) – tính toán từ KSMS 2010

Hình 11 cho thấy việc xóa bỏ giá hỗ trợ và tạo ra một cơ chế biểu giá theo khối mới với mức giá (rất) thấp cho 50 kWh đầu tiên áp dụng đối với tất cả các hộ tiêu dùng sẽ giúp bù đắp toàn bộ tiêu thụ điện đối với hầu hết hộ thu nhập thấp. Có đủ số hộ tiêu thụ nhiều hơn (rất nhiều) mức 50 kWh/tháng để có thể trợ cấp chéo, đó là các hộ thu nhập cao và ở khu vực thành thị (Lã và cộng sự, 2013). Quyết định 28/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về giá điện có hiệu lực từ ngày 1/6/2014, thay thế cho Quyết định 268/QĐ-TTg ngày 23/2/2011. Mức giá hỗ trợ hộ thu nhập thấp sẽ được dỡ bỏ, cơ chế biểu giá IBT đối với hộ sẽ được điều chỉnh, và mức hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt cũng sẽ thay đổi.

Hình 12 – Biểu giá điện theo khối: so sánh năm 2011 và 2014

Quyết định 268/QĐ-TTg (2011)		Quyết định 28/2014/QĐ-TTg	
	% so với giá bán lẻ điện bình quân		% so với giá bán lẻ điện bình quân 'điều chỉnh'
0-50 kWh/tháng	Giá hỗ trợ (70-80%) *	0-50 kWh/tháng	92%
0-100	100%	51-100	95%
101-150	106%	101-200	110%
151-200	134%	201-300	138%
201-300	145%	301-400	154%
301-400	155%	>400 kWh/tháng	159%
>400 kWh/tháng	159%		

Ghi chú: * Giá hỗ trợ cho hộ thu nhập thấp 'tương đương giá thành điện bình quân'. Mức giá này đang/đã chỉ áp dụng cho các hộ thu nhập thấp có đăng ký với bên cung ứng điện và tiêu dùng không vượt quá 50kWh mỗi tháng trong 3 tháng liên tục. Mức giá hỗ trợ được cố định là 993 đồng/kWh, tương đương với 80% giá bán lẻ điện bình quân trong năm 2011 theo Quyết định 269/QĐ-TTg, và mức giá 993 đồng/kWh chỉ tương đương với 70% giá bán lẻ điện bình quân đến năm 2013. Quyết định 28 dỡ bỏ giá hỗ trợ, trong khi biểu giá thấp nhất áp dụng cho tất cả các hộ tiêu dùng.

Mức giá hỗ trợ tương đương với 80% giá điện bán lẻ bình quân trong năm 2011, và do giá được cố định nên chỉ tương đương với 70% giá bán lẻ bình quân trong năm 2013 (xem Hình 12). Theo Quyết định 28/2014/QĐ-TTg, biểu giá thấp nhất (tính cho 50 kWh/tháng) sẽ bằng 92% giá bình quân. Tùy thuộc vào giá bán lẻ bình quân thực tế được tính toán theo Thông tư 12/2014/TT-BCT của Bộ CTg ban hành ngày 31/3/2014 và bắt đầu có hiệu lực từ ngày 15/5/2014, mức tăng giá tuyệt đối với các hộ đang được hưởng lợi từ mức giá hỗ trợ cho tới giữa năm 2014 có thể là đáng kể. Biểu giá IBT mới có hiệu lực từ ngày 1/6/2014 sẽ có 6 khối thay vì 7 khối, như đưa ra trong Hình 12. Tuy nhiên, gánh nặng tăng thêm đối với người nghèo theo kế hoạch sẽ được bù đắp bởi sự thay đổi trong hệ thống hỗ trợ tiền mặt trực tiếp (như được thảo luận thêm ở phần dưới). Cơ chế IBT mới vẫn có tính lũy tiến và vẫn là hình thức trợ cấp chéo giữa các hộ tiêu dùng thấp và cao, giúp khuyến khích tiết kiệm năng lượng và hạn chế lãng phí năng lượng, tuy nhiên ở các biểu giá cao hơn thì tỷ lệ % trong giá bán bình quân có phần giảm xuống. Hiệu quả của cơ chế IBT ra sao trong việc hỗ trợ hộ tiêu thụ ít năng lượng và khuyến khích hiệu quả năng lượng vẫn là điều cần nghiên cứu.

Hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho hộ

Với Quyết định 268/QĐ-TTg ban hành ngày 23/02/2011, Việt Nam đã áp dụng giá hỗ trợ như mô tả ở phần trên, và các hộ được phân loại chính thức là hộ nghèo cũng có thể được nhận một khoản hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt hàng tháng là 30.000 đồng để bù đắp cho việc tăng giá điện (xem Hình 12). Tuy nhiên, theo Quyết định số 28/2014/QĐ-TTg ban hành ngày 7/4/2014 (có hiệu lực từ ngày 1/6/2014), mức hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt sẽ được cải tiến. Trong khi việc dỡ bỏ mức giá hỗ trợ cùng với cơ chế IBT điều chỉnh có thể gây bất lợi cho nhóm nghèo nhất (xem phần trên và Hình 12), thay đổi mức hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt có thể bù đắp cho điều đó.

Thay vì mức hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cố định là 30.000 đồng/tháng trong Quyết định 268/QĐ-TTg (2011), theo Quyết định 28/2014/QĐ-TTg, mức hỗ trợ tiền mặt trực tiếp hàng tháng cho hộ nghèo tương đương tiền điện sử dụng 30 kWh tính theo mức giá bán lẻ điện

sinh hoạt bậc 1 trong biểu giá IBT hiện hành, bất kể họ tiêu dùng bao nhiêu. Ngoài ra, 'nhóm hộ chính sách xã hội'²² với mức tiêu dùng không vượt quá 50kWh mỗi tháng cũng được hưởng mức hỗ trợ tiền mặt tương đương với 30 kWh/tháng. Mức độ hỗ trợ dựa trên giá bán lẻ bình quân theo công thức của Chính phủ. Kể từ ngày 1/6/2014, các hộ trong diện hưởng lợi sẽ được hỗ trợ 42.000 đồng/tháng²³. Phương thức hỗ trợ dự kiến sẽ được chi trả trực tiếp cho hộ nghèo và hộ chính sách xã hội trên cơ sở từng quý như trước đây. So với hệ thống hỗ trợ tiền mặt hiện nay, mức hỗ trợ tăng lên này có thể được hưởng ứng đặc biệt là các hộ nghèo ở nông thôn do có thể giúp bù đắp tăng giá, mặc dù một số hộ khác có thể không được hưởng lợi (Hình 13).

Hình 13 – Giảm thiểu tác động – thông qua hỗ trợ tiền mặt trực tiếp

Theo biểu giá điện bán lẻ áp dụng kể từ năm 2011, các hộ nghèo được hưởng khoản trợ giá điện là 30.000 đồng một tháng và chỉ phải trả một mức giá thấp hơn cho 50 kWh đầu tiên mỗi tháng. Chính phủ đã nhận được ý kiến phản hồi tích cực đối với chính sách này từ các hộ nghèo. Mặc dù khoản tiền hỗ trợ này không nhiều, nhưng giúp giảm gánh nặng tài chính lên các hộ nghèo. Tuy nhiên, ở các vùng có nhiều người di cư ở khu vực thành thị, chính sách này không được thực hiện hiệu quả vì không thể áp dụng cho những người di cư không có đăng ký hộ khẩu. Tại những điểm khảo sát ở nông thôn, số tiền này có thể vừa đủ để trang trải hóa đơn điện cho hộ gia đình. Ở các vùng miền núi nơi các hộ dân tộc thiểu số nghèo sinh sống, mức hỗ trợ này đôi khi cao hơn hóa đơn tiền điện của hộ gia đình.

Nguồn: CAF (2011)

Kinh phí hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt lấy từ ngân sách Nhà nước thay vì từ EVN. Nói cách khác, hệ thống trợ cấp cho người nghèo thông qua hỗ trợ tiền mặt trực tiếp lấy từ nguồn của EVN sẽ được thay thế bằng trợ cấp từ nguồn ngân sách Nhà nước cho người tiêu dùng kể từ ngày 1/6/2014, làm giảm chi phí của EVN. Trong khi trách nhiệm chung cho việc phân bổ, hướng dẫn và giám sát hỗ trợ tiền mặt thuộc về các bộ liên quan (Bộ TCh được giao nhiệm vụ chỉ đạo việc phối hợp với Bộ LĐ, TB&XH và Bộ CTg trong quá trình này) theo Quyết định 28/2014/QĐ-TTg, vai trò của Bộ LĐ, TB&XH cần được cụ thể hóa hơn nữa để đảm bảo hỗ trợ cho tất cả các hộ trong diện hưởng lợi và tránh thất thoát.

Nếu có khoảng 2 triệu hộ (nghèo và 'chính sách') được hưởng mức hỗ trợ tiền mặt hàng tháng này trong vòng một năm, thì tổng số tiền hỗ trợ sẽ vào khoảng 1 nghìn tỷ đồng, tương đương với 48 triệu đôla Mỹ trong một năm. Mặc dù đây là một ước tính khá dè dặt, thì tổng số hỗ trợ tiền mặt là đáng kể và khó có thể huy động trong ngắn hạn.

Xét về việc giảm thiểu tác động của tăng giá điện đến các hộ nghèo, hỗ trợ tiền mặt trực tiếp thường là biện pháp hỗ trợ hiệu quả nhất, vì nó cho phép các hộ phân bổ tiền mặt theo mức độ hạn chế ngân sách của từng hộ nhằm đáp ứng nhu cầu của hộ một cách linh hoạt nhất, cũng như tạo ra bệ đỡ ngăn ngừa các hộ có nhu cầu thấp rơi vào nghèo đói. Trong khi giá trợ cấp có ý nghĩa trong việc cấp điện cho các hộ nghèo và hộ thu nhập thấp, thì việc hỗ trợ tiền mặt trực tiếp có thể là phương án lựa chọn tốt nhất để bảo vệ các hộ nghèo khỏi các tác động trực tiếp của việc tăng giá điện và xăng dầu cũng như những tác động gián tiếp đến giá các hàng hoá và dịch vụ thiết yếu khác.

²² Bộ LĐ, TB & XH, phối hợp với Bộ TCh, Bộ CTg và các cơ quan liên quan có trách nhiệm xây dựng tiêu chí 'hộ chính sách xã hội', trình Thủ tướng chính phủ thông qua trong vòng 3 tháng sau khi ban hành Quyết định 28/2014/QĐ-TTg.

²³ Quyết định 4887/QĐ-BCT của Bộ CTg ban hành ngày 30/5/2014 quy định mức giá bán lẻ trung bình là 1.508,85 đồng/kWh (trong năm 2013 giá bán lẻ trung bình là 1.418 đồng/kWh; xem Hình 10). Theo Quyết định 28/2014/QĐ-TT mức giá bán lẻ đối với khối tiêu dùng đầu tiên từ 0-50 kWh là 1.508,85 x 92% = 1.388 đồng/kWh. Sử dụng công thức trong Quyết định 28/2014/QĐ-TTg, mức hỗ trợ tiền mặt trực tiếp hàng tháng cho hộ nghèo và hộ chính sách xã hội là: 30 kWh x 1.388 đồng/kWh, tương đương với 42.000 đồng/hộ/tháng.

Các biện pháp hỗ trợ cho các hộ nghèo và cận nghèo ở Việt Nam²⁴ vẫn còn rời rạc và do các cơ quan khác nhau của Chính phủ quản lý, gây ra chông chéo các lợi ích, thất thoát và không bao phủ hết. Thiếu nhận thức và sự phức tạp của các quy trình đăng ký có thể ngăn cản một số người trong diện hưởng các cơ chế hỗ trợ hiện có không thể tiếp cận được (Nguyễn và cộng sự., 2013). Do vậy, cần phải củng cố việc hỗ trợ tiền mặt trực tiếp liên quan tới năng lượng và các biện pháp an sinh xã hội rộng rãi hơn trong một khung hoặc một kế hoạch và bảo đảm rằng tất cả các hộ nghèo và dễ bị tổn thương đều được hỗ trợ. Bộ LĐ, TB&XH với sự hỗ trợ của một số đối tác phát triển đang xây dựng một hệ thống an sinh xã hội tổng hợp như vậy.

Tuy nhiên, sự phức tạp về mặt hành chính của việc thực hiện Quyết định 28/2014/QĐ-TTg có thể lớn. Hơn nữa, tiêu chí của hộ được đưa vào trong ‘nhóm chính sách xã hội’ chưa được xác định. Kinh nghiệm về hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt từ năm 2011 cho thấy cách thức này có sự công kênh về mặt hành chính (UNDP, 2012). Nhận một khoản tiền mặt giá trị nhỏ cũng có thể là chi phí (cơ hội) lớn đối với người nghèo²⁵. Quyết định 28/2014/QĐ-TTg chỉ đưa ra trách nhiệm cho việc thực hiện trong khi chỉ còn chưa đầy hai tháng sau khi ban hành Quyết định này sẽ có hiệu lực. Ngay cả khi nguồn lực có thể được huy động và cấu trúc quản lý việc chi trả được đưa ra đúng thời điểm, thì đây vẫn là một hoạt động lớn và mới đối với các ban ngành địa phương. Điều này cũng có thể là gánh nặng lớn đối với các hộ trong diện hỗ trợ khi nhận tiền trợ cấp ngay cả theo quý.

Kiến nghị 13 – Cần có một nghiên cứu sâu về Biểu giá điện theo khối mới và mức hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt điều chỉnh. Khoảng 9-12 tháng sau khi bắt đầu thực hiện Quyết định 28/2014/QĐ-TTg, ảnh hưởng của biểu giá IBT mới về phương diện hỗ trợ việc tiếp cận điện của hộ thu nhập thấp và về phương diện khuyến khích tiết kiệm năng lượng cần được đánh giá. Tác động đối với nhóm hộ nghèo và ‘chính sách xã hội’ của việc dỡ bỏ giá hỗ trợ, điều chỉnh biểu giá IBT, cùng với hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt được điều chỉnh cũng cần được xem xét. Cần xây dựng các **kiến nghị cho việc điều chỉnh biểu giá IBT và hỗ trợ tiền mặt trực tiếp trong trung hạn.**

Kiến nghị 14 – Sát nhập và hiệu quả của hỗ trợ tiền mặt trực tiếp. Chương trình hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho tiêu thụ điện cần được nhập vào và điều phối cùng với các hệ thống an sinh xã hội khác. Để xác định tổng số tiền mặt hỗ trợ, trong tương lai Chính phủ cũng nên xem xét ảnh hưởng vòng hai của tăng giá điện đối với các hộ thu nhập thấp. Mục tiêu của việc hỗ trợ tiền mặt trực tiếp trong các chương trình của Bộ LĐ, TB&XH nhằm giảm thiểu ảnh hưởng của tăng giá năng lượng bắt nguồn từ việc tự do hóa thị trường năng lượng (tăng giá điện lẫn xăng dầu, kể cả các tác động gián tiếp đến giá các hàng hoá khác). Ngoài ra, cũng cần sớm đánh giá hiệu quả về mặt hành chính cũng như gánh nặng và chi phí cơ hội đối với các hộ trong diện hưởng lợi, để đảm bảo thực hiện có hiệu quả và hiệu suất. Hoạt động hậu cần cho việc hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt cần được đơn giản hóa thông qua hệ thống chi trả điện tử, đặc biệt trong trường hợp bao gồm liên kết với các hệ thống thanh toán của EVN và các đơn vị cung cấp điện địa phương.

²⁴ Ví dụ, Chương trình Mục tiêu quốc gia về Giảm nghèo (NTP-PR) cung cấp tín dụng và các dịch vụ cho các hộ nghèo, nhưng chủ yếu tập trung vào các khu vực nghèo và vùng sâu, hơn là tập trung vào hộ nghèo bất luận họ ở đâu. Nghị định 67/2007/NĐ-CP ngày 13/4/2007, cập nhật bằng nghị định 13/2010/NĐ-CP ngày 27/2/2010, đưa ra hướng dẫn hỗ trợ tiền mặt định kỳ và cứu trợ khẩn cấp đối với các nhóm dân số dễ tổn thương bao gồm trẻ mồ côi, người già, người tàn tật cũng như người nghèo nhưng chỉ bao phủ được 6 triệu người trong năm 2010. Quyết định 289/QĐ-TTg ngày 18/3/2008 đưa ra một số chương trình hỗ trợ, trong đó có hỗ trợ tiền mặt trực tiếp tương ứng với 5 lít dầu hỏa một năm để thắp sáng cho các hộ người dân tộc và hộ nghèo ở các khu vực không có điện lưới quốc gia.

²⁵ Xem ví dụ trong <http://dantri.com.vn/xa-hoi/nguoi-ngheo-duoc-ho-tro-30000d-di-xe-om-den-lay-ton-50000d-840901.htm>, đưa ra trường hợp một người dân phải mất 50.000 đồng đi lại để nhận 30.000 đồng hỗ trợ tiền mặt

Điện giá thấp phục vụ tưới tiêu của nông dân quy mô nhỏ

Nhóm hộ kinh doanh có thể phù hợp để được hưởng trợ giá điện là các hộ nông dân quy mô nhỏ, những người phụ thuộc vào điện cho việc tưới tiêu. Theo điều tra của Nguyễn và cộng sự (2013), tăng giá điện trong canh tác rất có khả năng dẫn đến phải phân phối bơm nước cho các hộ nông dân quy mô nhỏ, làm giảm năng suất cây trồng. Ảnh hưởng của tăng giá điện đến các hộ nông dân khá giả hơn sẽ đỡ trầm trọng hơn, và được bù đắp thông qua việc đầu tư vào thiết bị bơm có hiệu suất năng lượng cao hơn. Do đó, giá điện tăng trong các hoạt động nông nghiệp dễ có khả năng ảnh hưởng đến các hộ nghèo và có thể dẫn đến bất bình đẳng cao hơn về thu nhập giữa nông dân. Hiện tại, ngân sách dành cho tưới tiêu của hầu hết các chính quyền địa phương là cố định, có nghĩa là giá điện cao hơn sẽ làm giảm tổng lượng nước tưới tiêu được bơm miễn phí cho các hộ nông dân – buộc họ phải trả chi phí năng lượng mới, cao hơn cho việc bơm nước hoặc phải chuyển sang các thị trường nước địa phương để đáp ứng nhu cầu nước và tưới tiêu của mình (xem Nguyễn và cộng sự, 2013).

Biểu thuế đặc biệt đối với điện cho tưới tiêu theo Quyết định 268/QĐ-TTg năm 2011 đã không còn được áp dụng. Theo Quyết định 28/2014/QĐ-TTg, nông dân sẽ phải trả giá cao hơn đáng kể khi sử dụng điện phục vụ tưới tiêu, tương tự như các ngành sản xuất khác. Mức giá đối với điện tưới tiêu trong giờ thấp điểm sẽ dao động từ 52-59% của giá bán lẻ điện bình quân so với mức 40-42% trước đây trong Quyết định 268, và giá trong giờ cao điểm dao động từ 150-167% so với 114-118% trong Quyết định 268. Điều này có thể gây nên những lo ngại về tác động đối với nông dân, đặc biệt là nông dân nghèo.

Kiến nghị 15 – Điện trợ cấp phục vụ nông hộ nhỏ. Nên xem xét duy trì giá điện đặc biệt phục vụ tưới tiêu cho các hộ nông dân nghèo và quy mô nhỏ (những hộ có diện tích đất canh tác nhỏ hơn một mức nhất định nào đó và có thể là nhóm nghèo hoặc cận nghèo). Việc xác định đối tượng là cần thiết để tránh cho chương trình trở thành trợ giá nông nghiệp cho mọi đối tượng và để bảo đảm rằng, hỗ trợ chỉ dành cho các hộ nông dân nghèo mà thu nhập phụ thuộc vào tưới tiêu và là các hộ dễ bị ảnh hưởng đáng kể bởi giá điện tăng. Cần phải nghiên cứu thêm về những điều chỉnh theo quy định mới trong Quyết định 28 và thực tiễn áp dụng cũng như tính hiệu quả của chúng để xây dựng một cơ chế xác định đối tượng phù hợp.

Hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho các hộ kinh doanh

Ở Việt Nam, một tỉ lệ lớn doanh nghiệp là các doanh nghiệp siêu nhỏ, theo quy mô hộ gia đình. Các hộ kinh doanh với tỷ lệ chi phí cho sản phẩm xăng dầu cao nhất thuộc các ngành vận tải, nông lâm và ngư nghiệp, trong khi chi tiêu điện chiếm 7 – 8% chi phí của ngành này trong hộ kinh doanh (xem Hình 14). Tiêu thụ năng lượng là phần chi tiêu nhiều nhất của hộ kinh doanh trong các lĩnh vực bán buôn và bán lẻ, mặc dù các hộ này thường có nhiều hơn một nguồn thu nhập (Lã và cộng sự., 2013).

Các chương trình hỗ trợ hiện có cho hộ kinh doanh bao gồm hỗ trợ cho nông dân và ngư dân²⁶. Chương trình hỗ trợ thu nhập và thiết bị cơ bản cho ngư dân (Quyết định 48/2010/QĐ-TTg; Quyết định 289/QĐ-TTg) đưa ra hỗ trợ thu nhập, các khoản vay không tính lãi cho việc mua sắm thiết bị hiệu quả năng lượng và nâng cấp tàu thuyền. Tuy vậy, việc triển khai thực hiện và đưa ra chương trình này diễn ra chậm chạp và gây phiền hà. Ngoài ra,

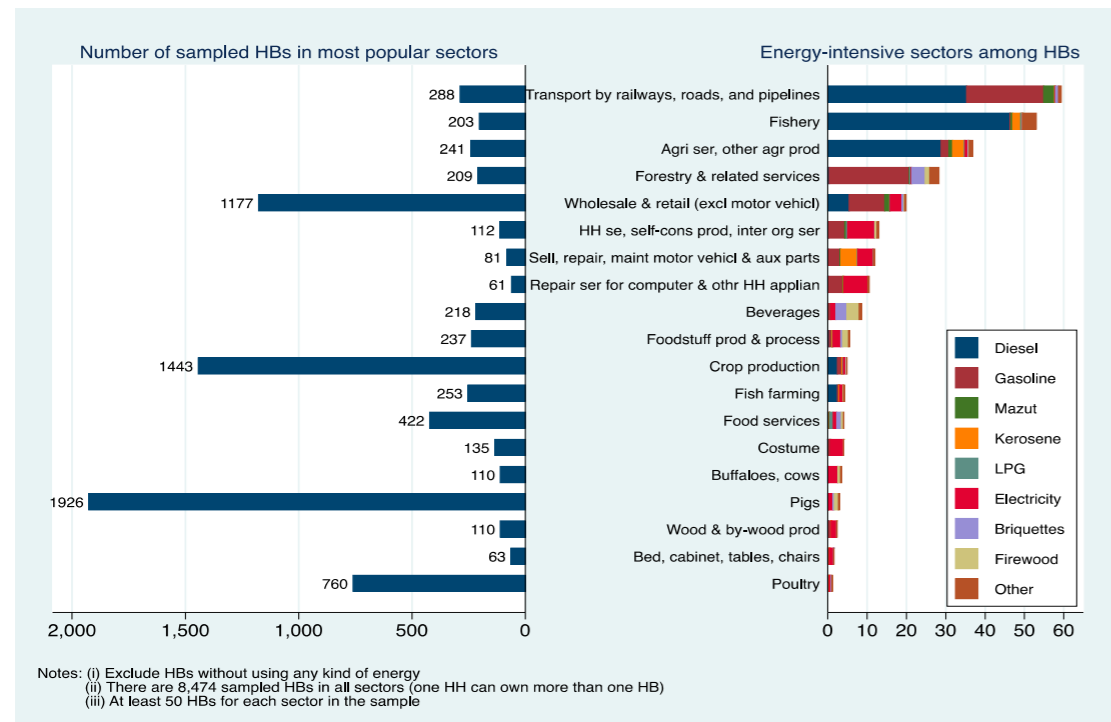
²⁶ Các chương trình này bao gồm Nghị định 61/2010/NĐ-CP ngày 4/6/2010, quy định các doanh nghiệp ở các lĩnh vực nông nghiệp ưu tiên được nhận 50% hỗ trợ chi phí vận chuyển thực tế nếu địa điểm sản xuất nằm cách các điểm bán lẻ trên 100 km, với mức hỗ trợ trần là 500 triệu đồng một doanh nghiệp một năm. Một chương trình hỗ trợ khác theo Quyết định 289/QĐ-TTg ngày 18/3/2008, cấp cho ngư dân 70 triệu đồng một năm để mua động cơ mới có công suất trên 90CV, hỗ trợ ngư dân chuyển sang sử dụng động cơ có hiệu suất năng lượng cao hơn với số tiền từ 10-18 triệu đồng một máy một năm, và hỗ trợ chi phí dầu điê-zen với số tiền từ 3-8 triệu đồng một chuyến đánh bắt áp dụng cho từ 3-5 chuyến một năm.

hiện còn có các chương trình (xem Quyết định 289/QĐ-TTg) cung cấp hỗ trợ tiền mặt cho các hộ nông thôn nhằm tăng cường khả năng chi trả cho việc vận chuyển trong bối cảnh giá nhiên liệu tăng, để hỗ trợ việc vận chuyển nông sản, cũng như cung cấp vật tư nông nghiệp mới và hiệu quả hơn, trong đó có phân bón và giống. Ngoài ra còn có các khoản trợ giá nhiên liệu cho vận chuyển và thấp sáng do Petrolimex cung cấp ở các vùng nông thôn.

Kiến nghị 16 - Hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho các hộ kinh doanh. Cần rà soát chi tiết các chương trình hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho việc sử dụng năng lượng như hỗ trợ thu nhập cho ngư dân và có thể đổi mới và mở rộng khi cải cách ngành năng lượng diễn ra, nhưng chỉ trong giai đoạn chuyển đổi sang giá năng lượng cao hơn. Các chương trình này chỉ nên hướng vào các ngành then chốt và dễ tổn thương nhất. Ngoài ra, Chính phủ nên xem xét cung cấp hỗ trợ tiền mặt tạm thời cho các hộ kinh doanh khác trong quá trình tự do hóa giá.

Chương trình hỗ trợ tiền mặt trực tiếp cho các hộ kinh doanh có thể được bổ sung, ít nhất là một phần, bằng tỷ lệ của số tiền tiết kiệm được do cắt giảm trợ cấp tài chính cho các DNNN trong ngành năng lượng và nguồn doanh thu tăng lên của các DNNN, cũng như (tiềm năng) đánh thuế carbon²⁷.

Hình 14 – Các ngành sử dụng nhiều năng lượng trong hộ kinh doanh



Nguồn: Lã và cộng sự (2013) – Tính toán từ KSMS 2010

2. Tác động đến năng lực cạnh tranh và việc làm của ngành công nghiệp

Các ngành công nghiệp lớn, có liên quan nhiều đến thương mại và một số DNNVV là những đơn vị tiêu thụ năng lượng nhiều²⁸ và do vậy sẽ bị ảnh hưởng mạnh bởi tăng giá năng lượng. Cường suất năng lượng trên một đơn vị GDP cao và một số ngành công nghiệp lớn, các toà nhà (thương mại) và ngành vận tải không hiệu quả về năng lượng. Tăng

²⁷ Theo Bộ LĐ, TB & XH, số lao động không chính thức là 37 triệu người, chiếm 75,5 % tổng số việc làm năm 2011.
²⁸ Ngành vận tải có tỷ trọng chi phí xăng dầu chiếm 70,8% và các ngành công nghiệp có tỷ trọng chi phí điện chiếm 52,3% trong tổng chi phí.

giá năng lượng cũng có khả năng làm tăng giá các vật tư đầu vào khác, gây thêm áp lực về chi phí cho các doanh nghiệp. Tương tự như vậy đối với các hộ kinh doanh, tăng giá năng lượng sẽ làm giảm lợi nhuận của doanh nghiệp. Đồng thời, hiệu ứng thay thế, nếu có tính khả thi kỹ thuật, là tăng giá năng lượng có xu hướng buộc các doanh nghiệp phải thay thế các đầu vào năng lượng bằng các đầu vào khác. Hậu quả của việc tăng giá rõ ràng có sự khác biệt rất lớn giữa các ngành và giữa các doanh nghiệp, phụ thuộc vào tỷ trọng năng lượng trong chi phí đầu vào của doanh nghiệp, độ co giãn của nhu cầu đối với các sản phẩm đầu ra của doanh nghiệp, cũng như quyền định giá trên thị trường.

Có hàng loạt biện pháp doanh nghiệp có thể áp dụng để ứng phó với tự do hóa giá năng lượng. Trong ngắn hạn, doanh nghiệp có thể phải chấp nhận lợi nhuận giảm hoặc chịu lỗ, tăng giá sản phẩm đầu ra để duy trì tỷ suất lợi nhuận, điều chỉnh các nhân tố sản xuất, hoặc tiết kiệm năng lượng. Trong trung hạn và dài hạn, các doanh nghiệp có thể thay đổi công nghệ sản xuất nhằm sử dụng năng lượng hiệu quả hơn, chuyển ra khỏi Việt Nam, hoặc đóng cửa hoàn toàn. Mặt khác, việc định giá nhiên liệu phản ánh đầy đủ chi phí sản xuất và môi trường có thể kích thích các doanh nghiệp cắt giảm tiêu thụ lãng phí và sử dụng năng lượng hiệu quả hơn, từ đó giảm được chi phí sản xuất. Điều này còn giúp loại bỏ được các nhà sản xuất không hiệu quả khỏi thị trường trong nước.

Theo Willenbockel và cộng sự (2011), các doanh nghiệp Việt Nam rất dễ ứng phó với những thay đổi về giá năng lượng. Như mọi người vẫn kỳ vọng, trong các kịch bản tăng giá năng lượng, các ngành sử dụng nhiều năng lượng sẽ giảm tăng trưởng trong khi các ngành sử dụng nhiều lao động hoặc nhiều vốn sẽ tăng trưởng cao hơn. Willenbockel và cộng sự (2011) cũng đề xuất rằng, hầu hết các doanh nghiệp có thể đối phó với sự điều chỉnh tăng dần trong chi phí năng lượng ở mức 5 – 10% một năm (trong thời gian là 3 năm) và rằng nhiều doanh nghiệp trong số đó có thể được đền bù qua các hành vi tiết kiệm năng lượng cơ bản. Một cuộc khảo sát 70 doanh nghiệp Việt Nam của Đặng và Trần (2013) cho thấy, khi giá đầu vào năng lượng tăng dưới 5% một năm thì các doanh nghiệp có khả năng (a) không có động thái gì hoặc (b) kích thích tiết kiệm năng lượng bằng những thay đổi nhỏ trong quy trình quản lý, sản xuất và/hoặc phân phối. Khi giá tăng hơn 5 – 10%, các doanh nghiệp dự tính tăng giá sản phẩm đầu ra và/hoặc cải thiện hiệu quả của vốn sản xuất. Các doanh nghiệp còn ngần ngại trong việc thay đổi hoàn toàn công nghệ vì việc này có thể tốn kém và đòi hỏi phải có kế hoạch dài hơn. Một điều quan trọng cần chú ý là nhiều doanh nghiệp cho rằng độ tin cậy của cung ứng năng lượng, cũng quan trọng không kém so với giá năng lượng thấp, khi mà tình trạng cắt điện hiện nay vẫn thường xuyên xảy ra.

Những kết quả này ủng hộ cho các kiến nghị nêu trên là việc tăng giá điện cần phải diễn ra từ từ để cho phép các doanh nghiệp (và hộ gia đình) thích nghi với dần. Khả năng tiêu liệu đối với các đợt tăng giá (ở những nơi có thể) cũng cho phép các doanh nghiệp đề ra các kế hoạch đầu tư để nâng cấp thiết bị sản xuất của họ. Việc xác định thời gian tự do hóa giá cũng có ý nghĩa quan trọng, vì các doanh nghiệp cho rằng tác động tiêu cực của tăng giá có thể trầm trọng hơn, chẳng hạn khi suy thoái kinh tế như đã từng xảy ra trong những năm gần đây.

Một quan ngại lớn là các ngành công nghiệp sẽ giảm sút về năng lực cạnh tranh, đặc biệt là những ngành phụ thuộc nhiều vào năng lượng và những ngành liên quan nhiều đến thương mại quốc tế. Các doanh nghiệp có chi phí có khả năng tăng đáng kể là những doanh nghiệp hoạt động trong ngành xi măng, giấy, thép, phân bón, nghề cá, hoá dầu và vận tải. Thực vậy, ngành vận tải sử dụng 70,8% các sản phẩm xăng dầu lọc, trong khi ngành công nghiệp tính toàn bộ, sử dụng 52,3% điện (Lã và cộng sự, 2013).

Cần cân nhắc mức độ hỗ trợ cần thiết cho các ngành này để giảm thiểu các tác động tiêu cực của việc cải cách chính sách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch, về chính sách ngành công nghiệp và các mục tiêu phát triển. Mặc dù trong một số trường hợp, sự hỗ trợ của Chính phủ cho việc chuyển đổi sang giá cao hơn có thể được đảm bảo (ví dụ như các công ty lớn hoặc các ngành công nghiệp có tầm quan trọng chiến lược), nhưng ở các trường hợp khác, các ngành cần tự chịu trách nhiệm để thích nghi với các điều kiện chi phí cao hơn nhằm

duy trì cạnh tranh. Trên thực tế, có một số biện pháp cơ bản 'dễ thực hiện' mà nhiều doanh nghiệp có thể áp dụng với chi phí ít, vì họ xuất phát điểm từ những hành vi và công nghệ hiệu suất năng lượng thấp.

Kiến nghị 17 - Hỗ trợ các DNNVV và một số doanh nghiệp lựa chọn trong các ngành chính. Bộ CTg cùng với các bộ và các cơ quan khác nên **xem xét hỗ trợ các doanh nghiệp, đặc biệt là các DNNVV trong các ngành liên quan nhiều đến thương mại và có tầm quan trọng chiến lược** với các biện pháp đã chứng minh thành công, như Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Sử dụng năng lượng tiết kiệm và hiệu quả hoặc các dự án được tài trợ từ nguồn ODA để hỗ trợ các DNNVV thuộc lĩnh vực sử dụng nhiều năng lượng. Các biện pháp hỗ trợ này nên có tính chất tạm thời và được thiết kế cụ thể để hỗ trợ việc điều chỉnh sang các chi phí năng lượng cao hơn. Các hành động hỗ trợ để tạo thuận lợi cho việc điều chỉnh bao gồm:

- kiểm toán năng lượng kết hợp với tư vấn về tiết kiệm năng lượng; trình diễn công nghệ;
- các khoản vay đầu tư (các quỹ bảo lãnh vốn vay);
- miễn thuế nhằm khuyến khích đầu tư vào công nghệ hiệu quả năng lượng; và
- xây dựng năng lực cho công nhân và cán bộ quản lý.

Việc lựa chọn các ngành hoặc các nhóm ngành nhất định của các DNNVV cần dựa trên phân tích sâu các ngành công nghiệp, đối thoại với các doanh nghiệp liên quan, và dựa vào chính sách và công nghệ ngành có cách làm tốt nhất.

Tác động của việc tăng chi phí năng lượng đối với các ngành công nghiệp cũng có các hệ lụy về việc làm. Ở một số ngành, công nghệ có thể cho phép các doanh nghiệp thay thế giữa lao động và năng lượng, do vậy khi giá năng lượng tăng thì nhu cầu về lao động không có tay nghề cũng có thể tăng. Các doanh nghiệp khác có thể lựa chọn cắt giảm nhân công hoặc giảm lương, đặc biệt là những nhân viên không quan trọng, để bù vào chi phí năng lượng tăng hoặc để giảm quy mô sản xuất. Tuy nhiên, một cuộc khảo sát nhỏ gần đây đối với các doanh nghiệp cho thấy có rất ít lựa chọn cắt giảm sản lượng và nhân công nếu chi phí năng lượng tăng lên (Đặng và Trần, 2013).

Khi chi phí năng lượng cao hơn, việc chuyển dịch lao động giữa các ngành có thể xảy ra. Do các ngành sử dụng nhiều năng lượng sẽ có tăng trưởng giảm sút, lao động sẽ bị thu hút vào các ngành sử dụng nhiều vốn và nhiều lao động (như doanh nghiệp dệt may, dịch vụ và công nghệ mà chủ yếu là lao động nữ) (UNDP, 2012). Do vậy, Chính phủ nên xem xét thực hiện những biện pháp để giảm bớt tình trạng chuyển dịch lao động giữa các ngành. Trong báo cáo này, những ảnh hưởng lớn về việc làm do việc chuyển đổi dần sang giá năng lượng cao hơn không được đề cập. Tuy nhiên, cần tiến hành nghiên cứu thêm về khía cạnh việc làm. Một số doanh nghiệp có thể cần có những điều chỉnh lớn về cơ cấu, và có thể phải sử dụng các gói hỗ trợ lương và hỗ trợ thất nghiệp để giảm thiểu các tác động đến thị trường lao động của cải cách. Trong trường hợp có sự phân bố lại lao động giữa các ngành, các chính sách tích cực về thị trường lao động, như đào tạo lại sẽ rất quan trọng trong việc thúc đẩy quá trình này.

Kiến nghị 18 – Tạo điều kiện thuận lợi cho việc điều chỉnh thị trường lao động. Bộ LĐ, TB&XH và các bộ ngành liên quan **cần có các nghiên cứu sâu về các tác động tiềm năng của các cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch đối với việc làm, kể cả các khía cạnh liên quan đến giới**, do các cơ hội việc làm sẽ giảm ở một số ngành và tăng lên ở các ngành khác. Dựa trên các kết quả nghiên cứu, Chính phủ nên xây dựng **một gói hỗ trợ điều chỉnh thị trường lao động** nhằm giảm thiểu một số tác động của tăng giá năng lượng đến việc làm. Gói hỗ trợ này có thể bao gồm những biện pháp nhằm nâng cao khả năng linh hoạt về yếu tố lao động như đào tạo nghề và phát triển kỹ năng có mục tiêu.

3. Tác động đến lạm phát và nền kinh tế

Năng lượng là vật tư đầu vào không thể tách rời trong nhiều quá trình sản xuất, do vậy giá năng lượng tăng sẽ có tác động đến toàn nền kinh tế, trong đó có lạm phát. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã phải đối mặt với vấn đề lạm phát cao xét về mặt cơ cấu, khiến cho tác động của việc cải cách trợ giá đến lạm phát trở thành một mối quan ngại lớn. Nghiên cứu cho thấy, lạm phát xuất phát từ cải cách chính sách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch có thể là đáng kể, trong đó trên một nửa tác động của tăng giá năng lượng đến lạm phát là từ những tác động gián tiếp của quá trình này đối với giá của các hàng hoá và dịch vụ khác do các hộ sử dụng, nhất là ở các vùng nông thôn và trong trường hợp tiêu thụ điện (Willenbockel và cộng sự, 2011). Ví dụ, tăng giá điện 5% và tăng giá xăng dầu 10% sẽ trực tiếp làm cho Chỉ số Giá Tiêu dùng (CPI) tăng 0,12% ngay lập tức và tăng 0,46% sau vài tháng. Tuy nhiên, khi xem xét các tác động của việc thay đổi giá điện và giá xăng dầu đến giá các hàng hoá và dịch vụ khác, thì mức tăng CPI được ước tính là lớn hơn nhiều. Trong ngắn hạn, CPI sẽ tăng 2,2 đến 2,5% ở khu vực nông thôn và 2,1 đến 2,4% ở khu vực thành thị (CIEM và Ngân hàng Thế giới, 2012).

Tương tự, nghiên cứu các tác động trực tiếp và gián tiếp của giá năng lượng đến lạm phát cho thấy, giá điện tăng 20% sẽ làm tăng lạm phát thêm 1,3% ở các vùng nông thôn, còn khi giá xăng dầu tăng 20% sẽ làm tăng lạm phát thêm 2,7% (Lã và cộng sự, 2013). Khi đồng thời tăng giá điện và giá xăng dầu thêm 20% sẽ làm lạm phát tăng thêm 4%. Trong tất cả các trường hợp, lạm phát gián tiếp do tăng giá năng lượng đóng góp hơn một nửa trong tổng tác động về lạm phát. Trong hầu hết các kịch bản được mô hình hóa, rổ tiêu dùng của nhóm nghèo nhất và nhóm giàu nhất bị ảnh hưởng nhiều nhất.

Nhiều tác động về lạm phát đến các hộ gia đình và doanh nghiệp có thể được giảm thiểu bằng các biện pháp hỗ trợ cho các hộ và doanh nghiệp như đã nêu chi tiết ở trên. Ngoài ra, nếu Chính phủ muốn giữ lạm phát dưới một mức nào đó (ví dụ, lạm phát mục tiêu hiện nay là 7% cho năm 2014²⁹), thì Chính phủ nên tăng cường các biện pháp kinh tế vĩ mô cả bên cung lẫn bên cầu để quản lý được các nguyên nhân của lạm phát. Các biện pháp này bao gồm chính sách tiền tệ thắt chặt, vô hiệu hóa các dòng đầu tư nước ngoài và quản lý tài chính công tốt hơn đối với phía cầu; cải tiến năng suất, cải cách DNNN và khu vực tài chính về phía cung. Đặc biệt, một số biện pháp cải cách chính sách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch sẽ làm giảm áp lực lạm phát từ phía cầu. Hơn nữa, khả năng tiên liệu được việc tăng giá năng lượng (như thảo luận ở Phần III.A) sẽ hạn chế kỳ vọng lạm phát, mà trong trường hợp ngược lại có thể làm gia tăng thêm các đợt lạm phát lần hai.

²⁹ Theo Kế hoạch Phát triển Kinh tế Xã hội năm 2014 được Quốc hội thông qua.

Kiến nghị 19 - Quản lý các tác động của lạm phát. Chính phủ nên **tăng cường các biện pháp kinh tế vĩ mô từ phía cầu và các cải cách cơ cấu về phía cung để xử lý các nguyên nhân sâu xa của lạm phát.** Để hạn chế hiệu ứng của tăng giá năng lượng lên các hàng hoá và dịch vụ khác, nhất là những mặt hàng chiếm tỷ trọng lớn trong rổ tiêu thụ, Chính phủ nên **xem xét tạm thời điều chỉnh thuế VAT hoặc thuế nhập khẩu đối với những mặt hàng thực phẩm cơ bản và các hàng hóa thiết yếu khác** khi cải cách giá diễn ra. **Cũng nên xem xét các biện pháp hỗ trợ công nghiệp tạm thời cho ngành vận tải và chế biến lương thực** nếu như lạm phát do cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch vượt quá mức kỳ vọng. Cũng cần tăng cường khả năng tiên liệu việc tăng giá do cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch bằng thông cáo rõ ràng của Chính phủ với các doanh nghiệp và người tiêu dùng.

Các biện pháp nâng cao hiệu quả năng lượng và hạn chế nhu cầu năng lượng cũng rất quan trọng nhằm kiểm soát được tác động của các cải cách tới toàn bộ nền kinh tế. Theo Bộ CTg, các dự đoán về tổng nhu cầu năng lượng của Việt Nam tới năm 2020 cho thấy, mức tăng trưởng nhu cầu là 8,1%/năm, vượt xa xu thế của ASEAN (APEC, 2010). Phản ứng của toàn nền kinh tế đối với giá năng lượng tăng tùy thuộc vào mức độ co giãn theo giá cả, nhưng việc tăng giá năng lượng cũng ảnh hưởng đến thu nhập và làm giảm nhu cầu năng lượng, làm hạn chế tốc độ tăng trưởng nhanh về nhu cầu năng lượng. Kết quả là, nhu cầu nhiên liệu giảm (đối với cả giao thông và phát điện) sẽ giúp tăng cường an ninh năng lượng quốc gia bằng việc giảm nhập khẩu.

Như thảo luận ở trên, có nhiều cơ hội để nâng cao hiệu quả năng lượng. Các tính toán từ Tổng Điều tra Doanh nghiệp mới đây ở Việt Nam cho thấy, các doanh nghiệp nói chung chỉ đạt được trung bình 19% hiệu quả về năng lượng so với doanh nghiệp có hiệu quả nhất trong cùng ngành (đo lường bằng lượng năng lượng tiêu thụ trên 1 triệu đồng doanh thu). Các doanh nghiệp FDI có hiệu quả cao nhất, tiếp đó là các doanh nghiệp tư nhân trong nước, còn các DNNN là kém hiệu quả nhất (Đặng và Trần, 2013).

Hiện có nhiều chương trình hỗ trợ của Chính phủ, các quỹ chuyên ngành, cũng như các dự án của các nhà tài trợ³⁰ đang được thực hiện nhằm nâng cao hiệu quả và năng suất sử dụng năng lượng ở Việt Nam³¹. Các chương trình, dự án này khuyến khích hiệu quả năng lượng, ví dụ thông qua các khoản vay, chuyển giao công nghệ và xây dựng năng lực, cũng như đề ra các tiêu chuẩn hiệu quả năng lượng đối với các hàng hoá tiêu dùng và hàng hoá cơ bản. Tuy vậy, các chương trình, dự án này chưa bao phủ được một số lượng đủ lớn các doanh nghiệp để có thể thay đổi đáng kể xu thế tiêu thụ năng lượng hiện nay của ngành công nghiệp, đồng thời cũng rất manh mún do được quản lý bởi các bộ và các cơ quan khác nhau, thiếu đầu tư và không có một chiến lược bao trùm để xác định mục tiêu. Đồng thời còn tồn tại khoảng cách giữa lập kế hoạch và thực hiện, với hạn chế chủ yếu là thiếu thông tin và số liệu để thiết lập một hệ thống giám sát và đánh giá có hiệu quả đối với các chiến lược và chương trình nâng cao hiệu quả năng lượng khác nhau (xem APEC, 2010, UNIDO, 2012). Do đó, cần hợp lý hóa và mở rộng các chương trình hỗ trợ hiện có và được điều phối tập trung bởi Bộ CTg, cơ quan phù hợp nhất trong việc đưa ra hướng dẫn cho toàn ngành công nghiệp, kết hợp với Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) cũng như các hiệp hội doanh nghiệp và ngành công nghiệp khác.

³⁰ Các chương trình và dự án hiện có về hiệu quả năng lượng bao gồm Quỹ BVMT (Quyết định 82/2002/QĐ-TTg, ban hành năm 2002); Chương trình Chiến lược Quốc gia về Tiết kiệm và Sử dụng Hiệu quả Năng lượng (ban hành năm 2005); Chương trình Hiệu quả Năng lượng Việt Nam (Quyết định 79/2006/QĐ-TTg, ban hành năm 2006); Chương trình Mục tiêu Quốc gia về Hiệu quả Năng lượng (ban hành năm 2006); Hướng dẫn Tiêu chuẩn và Dân nhân Hiệu quả Năng lượng (Thông tư 08/2006/TT/BCN, ban hành năm 2006); Chiến lược Sản xuất sạch (Quyết định 1419/2009/QĐ-TTg, ban hành năm 2009); Quỹ Đổi mới Công nghệ Quốc gia (Quyết định 1342/2011/QĐ-TTg, ban hành năm 2011); Hướng dẫn của BTC về việc thành lập quỹ công nghệ tại các doanh nghiệp (Thông tư 15/2011/TT, ban hành năm 2011); và ví dụ, Dự án "Thúc đẩy Tiết kiệm Năng lượng ở các DNNNV - PECSME" của UNDP(GEF) và Bộ KH&CN (kết thúc năm 2011).

³¹ Chiến lược Tăng trưởng xanh đề ra mục tiêu cắt giảm cường độ năng lượng ở mức 1-1,5% mỗi năm.

Kiến nghị 20 - Nâng cao hiệu quả năng lượng. Các chương trình hiệu quả năng lượng hiện nay nên được củng cố và mở rộng quy mô. Bộ CTg, kết hợp với VCCI và các hiệp hội doanh nghiệp khác nên điều phối các chương trình hỗ trợ doanh nghiệp. Cần tăng cường năng lực của các Trung tâm tiết kiệm năng lượng thuộc các Sở Công Thương ở các tỉnh, đồng thời nên khuyến khích và sử dụng các công ty dịch vụ năng lượng (ESCOs) trong việc cung cấp các dịch vụ kiểm toán và tư vấn về năng lượng. **Cải cách DNNN sẽ rất quan trọng trong việc đạt được hiệu quả năng lượng công nghiệp cao hơn trong - nâng cao hiệu quả năng lượng do đó cũng là một mục tiêu chủ chốt của cải cách DNNN.**

III.C Xây dựng ủng hộ đối với cải cách tài khóa nhiên liệu hóa thạch

Tuy các lợi ích và sự cần thiết của cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch có thể đã rõ ràng đối với các nhà hoạch định chính sách và các chuyên gia, nhưng sự ủng hộ đối với quá trình này không dễ được tất cả mọi người cùng chia sẻ (xem thêm Hình 15, Hình 7 và Hình 16). Có nhiều đối tượng 'thua thiệt' trong ngắn hạn (như các hộ nghèo và các DNNNV) do giá năng lượng cao hơn. Để cải cách thành công, Chính phủ phải xây dựng được sự ủng hộ của công chúng cho quá trình này. Cần giải quyết những sự lo lắng của các nhóm bị ảnh hưởng thông qua các biện pháp giảm thiểu tác động của cải cách đối với các hộ nghèo, ngành công nghiệp và nền kinh tế nói chung (xem Phần III.B). Bằng chứng từ các nước khác cho thấy cải cách thành công phụ thuộc vào việc triển khai thực hiện các biện pháp giảm thiểu đó.

Hình 15 - Tranh luận của công chúng về cải cách

Tranh luận của công chúng về cải cách giá năng lượng luôn là đề tài nóng. Ví dụ, tờ báo điện tử nhiều người biết đến (*vnexpress.net*) đã nhận được hàng nghìn ý kiến bình luận về chủ đề tăng giá năng lượng. *Tuổi Trẻ Online*, tờ báo điện tử của Đoàn Thanh niên Việt Nam, cũng đã tổng kết trên 100 ý kiến bình luận của độc giả về vấn đề này³². Có tới hàng nghìn ý kiến bình luận về tăng giá điện khi tìm kiếm trong các blog tiếng Việt trên Internet.

Một cuộc khảo sát quy mô nhỏ cho thấy, hầu hết những người trả lời đều nghi ngờ về lý do của các cải cách giá năng lượng mà Chính phủ đưa ra, mặc dù tất cả mọi người đều đồng ý rằng, giá cần phản ánh xu hướng của thị trường. Nhiều người trả lời, nhất là ở khu vực thành thị có cơ hội tiếp cận thông tin tốt hơn, đều coi việc tăng giá điện là không hoàn toàn cần thiết và tranh luận rằng, EVN nên tăng cường công tác quản lý của mình. Họ quy kết tình trạng thua lỗ của EVN phần lớn là do điều phối yếu kém, trả lương, thưởng quá cao và đầu tư không hiệu quả vào các hoạt động ngoài ngành. Sự độc quyền của EVN được đề cập là lý lẽ chính để phản đối việc tăng giá. Trong khi đó tăng giá xăng dễ được chấp nhận hơn. Hầu hết những người trả lời đều nhận thức rằng những biến động trên thị trường thế giới là động lực chủ yếu đẩy giá trong nước lên.

Đến nay chưa từng có biểu tình công khai nào đối với việc tăng giá năng lượng. Lý do một phần là những người trả lời không biết làm cách nào để thể hiện sự bất đồng của mình hoặc với ai. Nhiều người quan tâm nhiều hơn tới các vấn đề bức xúc như việc làm và kinh doanh.

Nguồn: Nguyễn và cộng sự, 2013.

³² <http://vnexpress.net/tin-tuc/ban-doc-viet/kinh-doanh/dien-tang-roi-luong-sao-con-chua-tang-2858330.html>, <http://tuoitre.vn/Ban-doc/526323/%E2%80%9CSao-chung-toi-phai-bu-lo-cho-nganh-dien%E2%80%9D.html>

Hình 16 - Nâng cao nhận thức ở Đông Nam Á

Trong quá trình thực hiện cải cách tương tự, nhiều quốc gia ở Đông Nam Á và trên thế giới đã thực hiện thành công các chương trình nâng cao nhận thức, truyền thông và tham vấn. Ví dụ ở Malaysia năm 2010, Chính phủ đã tiến hành một cuộc thăm dò thái độ của công chúng trong toàn quốc qua điện thoại di động đối với việc cải cách trợ giá nhiên liệu hoá thạch, đồng thời mời các bên liên quan tham dự những ‘ngày công khai’ để cung cấp thông tin về cải cách. Chính phủ Indonesia đã cho treo các biểu ngữ lớn tại các cửa hàng bán lẻ nhiên liệu để thông báo cho người tiêu dùng về mức trợ giá nhiên liệu và kích lệ họ mua các sản phẩm không được trợ giá. Ở Ghana năm 2005, Tổng thống đương nhiệm lúc đó là Kuffour đã đi đầu trong việc xây dựng sự ủng hộ cho cải cách trợ giá, ông đã phát biểu trên truyền hình quốc gia để nhấn mạnh các lợi ích kinh tế của việc cải cách trợ giá và cung cấp thông tin về quá trình cải cách. Chính phủ Philippin đã thành công trong việc tập trung các thông điệp về cải cách trợ giá tới các đối tượng là các nhóm thường xuyên sử dụng các hình thức truyền thông khác nhau. Bằng chứng cho thấy, các hình thức tiếp xúc đơn giản với công chúng như vậy có khả năng tăng cường đáng kể sự ủng hộ cho quá trình cải cách định giá năng lượng (IISD, 2013).

Chính phủ nên tận dụng những lợi thế của mình khi tiếp xúc với công chúng và đưa ra thông điệp để bảo đảm các hộ gia đình và doanh nghiệp đều nhận thức được cơ sở kinh tế của cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch, đồng thời để nhấn mạnh tới những lợi ích của cải cách (ví dụ như cung ứng năng lượng tin cậy hơn) cũng như cung cấp thông tin rõ ràng về cả quá trình cải cách lẫn các biện pháp hỗ trợ nhằm giảm thiểu các tác động của tăng giá năng lượng (bao gồm bản chất của việc hỗ trợ, các tiêu chí về tư cách hợp lệ...) – để cho phép các đối tượng bị ảnh hưởng có thể thích ứng. Ở Việt Nam, các phương tiện truyền thông có thể tiếp cận với đa số người dân và sẽ đóng vai trò trung tâm trong công tác truyền thông này, kể cả thông qua mạng Internet. Các tổ chức quần chúng của nông dân, phụ nữ và thanh niên có thể tiếp cận các hộ gia đình, và các hiệp hội doanh nghiệp có thể tiếp cận các doanh nghiệp lớn cũng như các DN NVV. Với sự đồng thuận cao đối với sự cần thiết của cải cách, Chính phủ cần đi đầu trong một nỗ lực quyết liệt nhằm tạo ra sự ủng hộ đối với cải cách, kể cả cải cách DNNN trong ngành năng lượng.

Xây dựng một Chiến lược Truyền thông, Thông tin và Tham vấn để hỗ trợ cải cách

Kiến nghị 21 - Truyền thông, Thông tin và Tham vấn. Chính phủ cần xây dựng sự ủng hộ cho cải cách ngành năng lượng bằng việc **xây dựng và thực hiện một chiến lược truyền thông, thông tin và tham vấn toàn diện về cải cách tài khóa nhiên liệu hoá thạch**. Chính phủ cần giải thích rằng, cải cách là cần thiết, có ích lợi và có thể thúc đẩy tăng trưởng, nâng cao hiệu quả hoạt động của ngành năng lượng và mức sống theo thời gian. Chiến lược này cần có sự tham gia của Bộ CTg, Bộ TCh, Văn phòng Chính phủ và Bộ Thông tin và Truyền thông (MOIC), tận dụng phương tiện truyền thông của nhà nước cũng như sự tham gia của các tổ chức quần chúng và các hiệp hội doanh nghiệp.

Những hợp phần chủ yếu của chương trình xây dựng hỗ trợ có thể bao gồm:

Thông tin và Minh bạch: Tính minh bạch và giám sát của công chúng nhiều hơn là rất quan trọng trong việc tăng cường sự ủng hộ đối với cải cách trợ giá. Bằng chứng ở các nước khác cho thấy chìa khóa cho một chiến lược cải cách thành công đó là lòng tin của công

chúng đối với lý do của cải cách cũng như các lợi ích của cải cách được chia sẻ rộng rãi và được phân bổ hiệu quả. Cuộc khảo sát quy mô nhỏ về nhận thức của các hộ gia đình và phỏng vấn chuyên gia cho thấy, công chúng mất lòng tin với sự che đậy và hoạt động không hiệu quả của các DNNN trong ngành năng lượng cũng như những mối quan hệ tài chính giữa các DNNN và Chính phủ (Nguyễn và cộng sự, 2013). Để người tiêu dùng và các doanh nghiệp ủng hộ việc tăng giá năng lượng, họ cần phải hiểu giá năng lượng được quyết định ra sao, các khoản đầu tư được ưu tiên như thế nào, hiệu quả sẽ được nâng cao như thế nào, cũng như sẽ sử dụng các khoản thu tiết kiệm được từ cải cách ra sao – và nói chung, được đảm bảo chắc chắn là, cải cách được thực hiện chủ động và bài bản có xem xét đến các nhu cầu và những mối quan tâm của họ. Là một phần của quá trình xây dựng sự ủng hộ đối với cải cách, Chính phủ cần cam kết nâng cao tính minh bạch trong ngành năng lượng và làm cho thông tin dễ dàng tiếp cận về việc quyết định giá, hoạt động của các DNNN (và các kế hoạch cải cách các doanh nghiệp đó), sự hỗ trợ của Chính phủ đối với ngành năng lượng, thay đổi chính sách và xây dựng các chế định theo kế hoạch. Điều đó sẽ bổ sung vào quá trình đảm bảo tính minh bạch trong hoạt động của các DNNN như được mô tả trong các Kiến nghị 2 và 8.

Bất kỳ ở đâu có thể, Chính phủ cần nâng cao khả năng tiên liệu việc tăng giá năng lượng bằng cách cung cấp chi tiết về các lịch trình, giai đoạn và khung thời gian cho cải cách đã được lên kế hoạch, cũng như các hệ lụy có thể đối với giá nhiên liệu theo thời gian (mặc dù đối với thị trường nhiên liệu thì điều này ít có khả năng xảy ra hơn so với thị trường điện). Tăng tính minh bạch trong quá trình cải cách sẽ nâng cao được lòng tin và sự chấp nhận của công chúng. Cần thiết phải có lịch trình cải cách rõ ràng để người tiêu dùng có cơ hội thích nghi và điều chỉnh với các điều kiện giá năng lượng mới.

Chính phủ đã bắt đầu cải tiến cách thức chia sẻ thông tin về chính sách cải cách ngành năng lượng, cũng như những diễn biến về giá năng lượng nói riêng. Kể từ năm 2011, Bộ CTg trong các cuộc họp báo hàng tháng đều thảo luận những diễn biến về giá năng lượng với giới truyền thông (cùng với các vấn đề chính sách khác), và những quyết định về thay đổi giá năng lượng luôn được các đại diện của Bộ CTg giải thích lý do trên các kênh truyền hình, phát thanh và các cuộc họp báo (Energy Alliance, 2012). Các diễn văn và các bài phát biểu quan trọng của các quan chức cao cấp về giá năng lượng đều được đăng tải trên các trang web của Chính phủ và được đăng tải rộng rãi trên các phương tiện truyền thông của nhà nước. Tuy nhiên, chưa có một chiến lược rõ ràng của Chính phủ về chia sẻ thông tin và truyền thông đối với cải cách ngành năng lượng, chưa có một người phát ngôn về vấn đề này và việc điều phối truyền thông do Chính phủ thực hiện vẫn còn ít, dẫn đến tình trạng các thông điệp đưa ra thường không nhất quán và trong những trường hợp xấu nhất bị sai lệch (Energy Alliance, 2012).

Tham vấn: Là một phần của quá trình chia sẻ thông tin, Chính phủ nên tham vấn với người dân và doanh nghiệp về quá trình cải cách; cung cấp thông tin và lắng nghe mối quan tâm của họ. Một quá trình tham vấn như vậy cần cung cấp các cách thức để xác định những mối quan tâm cơ bản của các bên liên quan và nâng cao sự hiểu biết và ủng hộ đối với những cải cách được đề xuất. Một chương trình tham vấn và minh bạch có thể giúp xây dựng lòng tin vào việc ra quyết định và tăng thêm tính hợp pháp của quá trình cải cách, đồng thời còn gửi một thông điệp rằng Chính phủ đang lắng nghe những mối quan tâm của người dân. Hiểu rõ các mối quan tâm của các hộ và doanh nghiệp ‘ở cơ sở’ cũng có tác dụng trong việc thiết kế các biện pháp nhằm giảm thiểu các tác động của tăng giá nhiên liệu.

Có thể tổ chức một quá trình tham vấn như vậy thông qua các tổ chức quần chúng và các hiệp hội doanh nghiệp, ví dụ như thông qua các buổi gặp gỡ theo kiểu hội đồng thành phố và các nhóm mục tiêu nhỏ hơn hoặc hội thảo với các mạng lưới doanh nghiệp; công nhân, nông dân và thanh niên; cũng như lãnh đạo cộng đồng.

Nâng cao Nhận thức của Công chúng và Doanh nghiệp về Cải cách Tài khóa Nhiên liệu Hóa thạch

Kiến nghị 22 – Truyền thông về Chi phí và Lợi ích. Có lẽ phần quan trọng nhất của một quá trình truyền thông, thông tin và tham vấn toàn diện về cải cách trợ giá năng lượng nêu trên là **nâng cao nhận thức của các hộ gia đình và doanh nghiệp về các chi phí của việc trợ giá và những lợi ích có thể của cải cách tài khóa nhiên liệu hoá thạch toàn diện, trong đó có giá carbon.** Giới truyền thông sẽ có vai trò trung tâm trong quá trình này. Cần phải tổ chức tập huấn cho giới truyền thông để đảm bảo việc đưa tin về chủ đề phức tạp này sao cho cân đối và có thông tin đầy đủ. Các thông điệp chính nên được chia thành (a) chi phí của trợ giá gián tiếp đối với nhiên liệu hoá thạch và (b) lợi ích của việc cải cách tài khóa nhiên liệu hoá thạch một cách toàn diện, trong đó có giá carbon.

Truyền thông về chi phí của trợ giá đối với nền kinh tế và xã hội: Trong quá trình tham vấn và truyền thông, Chính phủ nên nhấn mạnh tới những chi phí dưới đây của việc tổ chức ngành năng lượng hiện nay:

- Trợ giá nhiên liệu hoá thạch là tốn kém và tạo ra sức ép đối với ngân sách chi tiêu của Chính phủ. Các chi phí cơ hội đang có ảnh hưởng đáng kể đến các ưu tiên chi tiêu khác;
- Trợ giá nhiên liệu hoá thạch dẫn đến việc phân bổ sai các nguồn lực - kết quả làm gia tăng tiêu thụ năng lượng và sử dụng năng lượng không hiệu quả;
- Nếu cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch không diễn ra trong ngắn hạn, thì chi phí đối với các hộ gia đình, doanh nghiệp và Chính phủ sẽ cao hơn và nặng nề hơn nhiều trong tương lai do các điều kiện hoàn cảnh lúc đó buộc phải thực hiện cải cách và cần phải thúc đẩy cải cách nhanh hơn nhiều;
- Tổ chức ngành năng lượng hiện tại làm kéo dài tình trạng thiếu hiệu quả và lãng phí kinh niên của các DNNN và dẫn đến tình trạng cung cấp dịch vụ năng lượng yếu kém cho người tiêu dùng.

Truyền thông về lợi ích của cải cách: Chính phủ cần nhấn mạnh rằng những lợi ích của cải cách, ở một mức độ lớn, là ngược lại với những chi phí được trình bày ở trên.

- Cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch sẽ đem lại những khoản tiết kiệm tài khóa và phân bổ nguồn lực hiệu quả hơn;
- Cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch có thể cho phép Chính phủ định hướng lại nguồn lực cho các mục đích hiệu quả và hữu ích hơn, chẳng hạn tăng ngân quỹ cho các chương trình phát triển then chốt;
- Cải cách trợ giá nhiên liệu hoá thạch là cơ hội để làm cho chính sách năng lượng trở nên lũy tiến và bao trùm hơn;
- Cải cách trợ giá về nhiên liệu hoá thạch sẽ bao gồm cải cách ngành năng lượng từ đó sẽ dẫn đến việc cung ứng dịch vụ tốt hơn của các nhà sản xuất năng lượng, tăng cường mức độ tin cậy của việc cung cấp năng lượng, đặc biệt là ở thị trường điện;
- Theo thời gian, cải cách tài khóa về nhiên liệu hoá thạch sẽ dẫn đến việc phân bổ tốt hơn các nguồn lực kinh tế của Việt Nam, thúc đẩy tăng trưởng và hỗ trợ quá trình chuyển đổi sang phương thức tăng trưởng năng động hơn, bền vững hơn và sử dụng tài nguyên ít hơn.

Tài liệu tham khảo

- APEC (2010). *Đánh giá hiệu quả năng lượng ở Việt Nam – Báo cáo cuối cùng*. Singapore: Diễn đàn Hợp tác kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương.
- Bacon, R., Ley, E., và Kojima, M. (2010). *Trợ giá trong ngành năng lượng: Tổng quan*. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.
- Nguyễn Minh Bảo và J. Sawdon (2011). *Đánh giá Môi trường về Ảnh hưởng và Tác động Tiềm năng của dỡ bỏ Trợ cấp Nhiên liệu hóa thạch và đánh thuế*. Báo cáo Hợp phần 3 Report cho UNDP Việt Nam và Dự án Hỗ trợ thương mại đa phương III (EU-Viet Nam MUTRAP III) EuropeAid/126313/C/SER/VN, Hà Nội, Việt Nam. 9/2011 (hiệu đính nhỏ vào tháng 12/ 2011)
- CAF (2011). *Độ bao phủ, khả năng tiếp cận và hiệu quả của các chính sách an sinh xã hội: Viet Nam 2011 – Đánh giá tác động nhanh về lao động và việc làm trong khu vực phi chính thức*.
- CIEM và World Bank (2012). *Đánh giá các tác động xã hội của cải cách giá và thuế ở Việt Nam: Xây dựng năng lực để thay đổi*. Hà Nội: Viện Quản lý kinh tế Trung ương và Ngân hàng thế giới.
- Dan Tri International (2012). *'Đề xuất tách Petrolimex để tránh độc quyền'*, ngày 4 tháng 9, dtinews.vn
- Đặng Thị Thu Hoài và Trần Toàn Thắng (2013). *'Các tác động giả thuyết của việc loại bỏ trợ giá năng lượng đối với các doanh nghiệp ở Việt Nam'*, báo cáo chưa công bố của dự án UNDP về Chính sách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam – Giai đoạn II - Xây dựng lộ trình cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.
- Energy Alliance (2012). *Nghiên cứu trường hợp: Cải cách ngành năng lượng ở Việt Nam*.
- GreenID (2013). *Phân tích chi phí và rủi ro về môi trường và xã hội và những rủi ro của các đập thủy điện, với Nghiên cứu trường hợp về Nhà máy thủy điện Sông Tranh 2*. Trung tâm Phát triển sáng tạo xanh (GreenID)
- IEA (2012). *Ước tính của IEA về trợ giá tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch*. Báo cáo thảo luận, Paris: Cơ quan Năng lượng quốc tế.
- IEA (2012a). *Triển vọng Năng lượng thế giới – Phương pháp luận Phân tích tiếp cận năng lượng*. Paris: OECD.
- IEA (2013a). *Nghèo đói năng lượng*. Tra cứu ngày 14 tháng 6 năm 2013 trên: <http://www.iea.org/topics/energy-poverty/14/06/2013>
- IEA (2013b) *Triển vọng Năng lượng Thế giới 2013*. Paris: Cơ quan Năng lượng Quốc tế
- IEC (2012). *So sánh khu vực về Giá điện bán lẻ. Tổng quan tóm tắt*. Nghiên cứu tháng 6/ 2012 cho MERALCO. www.energyconsultants.com.au
- IISD (2013). *Cải cách trợ giá nhiên liệu hóa thạch: Cẩm nang hướng dẫn cho các nhà hoạch định chính sách ở Đông Nam Á*. Geneva: Chương trình Sáng kiến Trợ giá toàn cầu, Viện Phát triển bền vững quốc tế.
- ERAV (2013). *"Con đường hướng tới các lưới điện thông minh ở Việt Nam"*, Hội thảo của GIZ, Phát triển Năng lượng tái tạo ở Đông Nam Á.
- IMF (2013). *Cải cách trợ giá năng lượng: Bài học và hệ lụy*, Washington, DC: Quỹ Tiền tệ quốc tế.
- Kelly, K. A., Devanney, J. R., Goldstone, S. E., Kurth, R. E., Storch, S. N., Hampton, B. R., et al. (1976). *Giá hỗ trợ đối với điện và khí thiên nhiên*. Columbus: Đại học Bang Ohio.
- Lã Hải Anh, Nguyễn Thắng và Nguyễn Thị Thu Phương (2013). *'Các tác động về lạm phát của cải cách giá nhiên liệu hóa thạch và điện ở Việt Nam'*, báo cáo chưa công bố của dự án UNDP về Chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam – Giai đoạn II - Xây dựng lộ trình cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.

Lê Thị Thùy Vân (2013). 'Đánh giá Quy Bình ổn giá xăng dầu ở Việt Nam', báo cáo chưa công bố, dự án UNDP về Chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam – Giai đoạn II- Xây dựng lộ trình cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.

Nguyễn Quốc Khánh, Vũ Quang Đăng, Nguyễn Văn Nghĩa (2012). *Phân tích Khung chính sách phát triển ngành năng lượng và các tiểu ngành công nghiệp sử dụng nhiều năng lượng và tăng trưởng cao trong bối cảnh Biến đổi Khí hậu ở Việt Nam*. Hà Nội: Trung tâm dịch vụ hợp tác phát triển (KEPA) - Trung tâm Phát triển sáng tạo xanh (GreenID).

Nguyễn Đức Thành và cộng sự (2009). *Ảnh hưởng của tăng giá xăng dầu: Một số phân tích định lượng ban đầu, Tạp chí Kinh tế và Kinh doanh*, 25, 25-38. Tiếng Việt.

Nguyễn Quốc Khánh (2008). *Tác động của tăng giá điện đến giá các sản phẩm khác ở Việt Nam, Chính sách năng lượng*, 36, 3135– 3139.

Nguyễn Thị Thu Phương, Nguyễn Thắng và Lã Hải Anh (2013). 'Đánh giá định tính về kinh tế chính trị của cải cách giá năng lượng và các tác động xã hội cảm nhận đối với các hộ và khu vực phi chính thức: Nghiên cứu trường hợp về Việt Nam', báo cáo chưa công bố, dự án UNDP về Chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam – Giai đoạn II- Xây dựng lộ trình cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.

OECD (2013). *Ghi chú quốc gia về chính sách cơ cấu: Việt Nam*, trong: *Triển vọng kinh tế Đông Nam Á 2013: với Quan điểm về Trung Quốc và Ấn Độ*, Paris: OECD.

Oxfam (2011). *Độ bao phủ, khả năng tiếp cận và hiệu quả của các chính sách an sinh xã hội: Việt Nam 2011 – Đánh giá tác động nhanh về người làm công và hộ gia đình*.

Trần Nam Bình và R. Jones (2011). 'Phân tích chuỗi giá trị và chính sách về thương mại, trợ giá và thuế nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam', báo cáo hợp phần 1 cho UNDP Việt Nam. PeaPros Consulting JSC, tháng 5/2011 về (hiệu đính vào tháng 12/2011)

Trimble, C., Yoshida, N., và Saqib, M. (2011). *Xem xét lại giá và trợ giá điện ở Pakistan*. Washington DC: Ngân hàng thế giới.

UN Viet Nam (2013). *Bản tin Biến đổi khí hậu: Phát thải khí nhà kính và các phương án giảm thiểu ở Việt Nam, các hành động ứng phó của LHQ*. Bản tin ngày 5 tháng 2 năm 2013. Hanoi: UN ở Việt Nam

UNDP (2012). *Chính sách tài khóa về nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam: Trợ giá và đánh thuế trong ngành năng lượng của Việt Nam, và các tác động đến phát triển kinh tế và phân phối thu nhập trong bối cảnh ứng phó với Biến đổi khí hậu*. Hà Nội: Chương trình Phát triển LHQ.

UNIDO (2012). *Hướng tới tăng trưởng xanh thông qua phát triển công nghiệp xanh ở Việt Nam*.

Báo Đầu tư Việt Nam (2013a). *Thủ tướng cam kết thúc đẩy tiến độ cải cách DNNN*, ngày 9 tháng 12 năm 2013.

Báo Đầu tư Việt Nam (2013b). 'Doanh nghiệp đối mặt với cú sốc tăng giá điện', ngày 5 tháng 8 năm 2013

Vũ Xuân Nguyệt Hồng, Nguyễn Mạnh Hải, Ngô Minh Tuấn, Hồ Công Hòa (2013). 'Phân tích bối cảnh và tính kinh tế chính trị của cải cách', báo cáo chưa công bố, dự án UNDP về Chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam – Giai đoạn II- Xây dựng lộ trình cải cách chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch.

Willenbockel, D. và Hồ Công Hòa (2011). 'Giá và thuế nhiên liệu hóa thạch: Ảnh hưởng đến phát triển kinh tế và phân phối thu nhập ở Việt Nam', báo cáo nền cho dự án UNDP về Chính sách tài khóa nhiên liệu hóa thạch và phát thải khí nhà kính ở Việt Nam: trợ giá và thuế trong ngành năng lượng của Việt Nam, và các ảnh hưởng đến phát triển kinh tế và phân phối thu nhập trong bối cảnh ứng phó với biến đổi khí hậu.

Ngân hàng thế giới (2011). *Việt Nam: Nhà nước và nhân dân, trung ương và địa phương cùng làm. Kinh nghiệm điện khí hóa nông thôn*. Washington DC: Ngân hàng thế giới.

Ngân hàng thế giới (2012). 'Hoạt động phát triển cải cách ngành điện lần thứ 2', 22 tháng 2, 2012

Ngân hàng thế giới (2013). *Các Chỉ số phát triển thế giới*. Washington, DC: Ngân hàng thế giới.



*Empowered lives.
Resilient nations.*

Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
25-29 Phan Bội Châu,
Hà Nội - Việt Nam
Tel: (84 4) 3942 1495
Fax: (84 4) 3942 2267
Email: registry.vn@undp.org
www.undp.org.vn