Tóm lược Chính sách

Tháng 1/ 2017

British Embassy Hanoi

PHÂN TÍCH & DỰ BÁO

Empowered lives. Resilient nations.

ĐẢM BẢO CÔNG BẰNG XÃ HỘI TRONG BỐI CẢNH CẢI CÁCH NGÀNH ĐIỆN TẠI VIỆT NAM

Việt Nam đã và đang thực hiện cải cách dài hạn trong ngành điện nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế và đáp ứng nhu cầu sử dụng điện ngày càng tăng nhanh. Việt Nam cũng cam kết đảm bảo môi trường bền vững và giảm nhẹ biến đổi khí hậu, và những mục tiêu này cần song hành với cải tiến hiệu quả ngành năng lượng.

Vấn đề chính

Một trong những thành tựu kinh tế-xã hội quan trọng của Việt Nam kể từ khi Đổi Mới là việc phát triển lưới điện nhanh chóng, và đến nay đã đạt độ bao phủ khoảng 98% hộ gia đình. Cùng với đó là thành tựu tăng trưởng kinh tế tương đối nhanh[1], khiến nhu cầu sử dụng điện ngày càng tăng mạnh, đòi hỏi năng lực sản xuất của ngành điện ngày càng tăng.

Cải cách dài hạn trong ngành điện của Việt Nam cần chuyển dần theo hướng định giá dựa theo thị trường nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế. Cột mốc quan trọng trong cải cách ngành điện là Luật Điện lực được thông qua vào năm 2004, tiếp đó là lộ trình xây dựng thị trường điện bán buôn vào năm 2006. Thị trường phát điện cạnh tranh về cơ bản đã được hình thành vào tháng 7 năm 2012, và theo lộ trình sửa đổi, dự kiến đạt mục tiêu thị trường bán lẻ hoàn toàn cạnh tranh vào năm 2030.

Việt Nam cũng đã ban hành Chiến lược Phát triển Năng lượng Tái tạo vào năm 2015[2] và cam kết giảm phát thải khí nhà kính theo Hiệp định Paris trong khuôn khổ Công ước khung của LHQ về Biến đổi khí hậu[3]. Những chính sách này phù hợp với cam kết từng bước dỡ bỏ trợ cấp nhiên liệu hóa thạch trong Chiến lược Quốc gia về Tăng trưởng xanh[4]. Cắt giảm đáng kể các khoản trợ cấp điện đã được

thực hiện trong giai đoạn đến năm 2014[5] và dự kiến sẽ được tiếp tục duy trì, đặc biệt là trong bối cảnh Chính phủ không chấp nhận tiếp tục tăng nợ công. Các doanh nghiệp nhà nước cũng đang gánh nợ và Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) đã báo cáo khoản lỗ rất đáng kể trong nửa đầu năm 2016[6]. Lần tăng giá trong biểu giá điện gần đây nhất diễn ra vào tháng 05/2015 song do tác động của các chính sách này và quá trình triển khai đồng thời, xu hướng tăng giá điện trong năm 2017 và những năm tiếp theo có thể là tất yếu.

Việt Nam có kế hoạch tăng đáng kể công suất phát điện chủ yếu từ nhiên liệu hóa thạch cùng với sự tăng nhẹ phát điện từ năng lượng tái tạo, do không thể tiếp tục tăng công suất nhờ thủy điện

[1] Tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trung bình đạt 6,4%/năm trong những năm 2000

[2] Quyết định 2068/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/11/2015 về Phê duyệt Chiến lược phát năng lượng tái tạo của Việt Nam đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2050

[3] Đóng góp được ấn định ở cấp quốc gia của Việt Nam. Trình UNFCCC vào 2015. http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Viet%20Nam%20First/VIETNAM'S%20INDC.pdf

[4] Quyết định 1393/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 25/9/2012 về Phê duyệt Chiến lược Tăng trưởng xanh quốc gia giai đoạn 2011-2020, tầm nhìn đến năm 2050

[5] Trợ cấp đã giảm từ 4,3 tỷ USD trong năm 2012 xuống còn 0,7 tỷ USD năm 2014 (tính theo USD 2013), tương đương với 0,35% GDP năm 2014 (IEA 2015 http://www.worldenergyoutlook.org/weo2015/)

[6] http://www.vir.com.vn/evn-reports-massive-loss-in-first-half-of-2016.html

(rẻ hơn)[7]. Ngoài ra, từng bước thu phí môi trường[8] sẽ ngày càng tạo áp lực tăng giá điện hơn nữa.

Gợi ý chính sách

Để đảm bảo công bằng xã hội, cải cách ngành điện đã được thực hiện kèm theo các biện pháp giảm nhẹ khác nhau nhằm bảo trợ các nhóm thu nhập thấp trong điều kiện tăng giá điện.

Để bảo trợ các hộ nghèo và hộ thu nhập thấp khi giá chi phí tăng, các biện pháp giảm thiểu tác động khác nhau đã được thực hiện trước kia, gồm có giá điện sinh hoạt cơ bản và một chương trình hỗ trợ tiền mặt. Cụ thể là, (i) hộ gia đình không tiếp cận được lưới điện quốc gia được nhận hỗ trợ tiền mặt hàng năm cho các loại nhiên liệu thay thế cho điện; (ii) nhóm hộ nghèo và thu nhập thấp tiếp cận được lưới điện được tính giá điện sinh hoạt cơ bản nếu họ tiêu thụ dưới 50 kWh/tháng trong ba tháng liên tiếp và có đăng ký với công ty điện lực. Ngoài ra, hộ nghèo cũng được nhận hỗ trợ tiền mặt hàng tháng là 30.000 đồng.

Tuy nhiên, hai thay đổi lớn đã được thực hiện vào giữa năm 2014 là: Chính phủ (i) bỏ chính sách giá điện sinh hoạt cơ bản và bắt đầu trợ cấp cho hộ nghèo và hộ chính sách xã hội[9], một khoản tiền hàng tháng tương đương với 30 kWh đầu tiên (với điều kiện là các hộ tiêu thụ dưới 50 kWh/tháng); (ii) tăng đáng kể mức giá điện cho 50kw đầu. Việc điều chỉnh biểu giá bậc thang (IBTs) tại Việt Nam làm giảm trợ cấp chéo giữa các nhóm người tiêu dùng khác nhau. Những thay đổi này đặt ra những yêu cầu nghiêm ngặt hơn trong việc xác định chính xác hộ nghèo, cận nghèo và chính sách xã hội nhằm đảm bảo thực hiện hiệu quả các biện pháp giảm thiểu cũng như giảm bớt gánh nặng ngân sách của chính phủ do rò rỉ hỗ trợ.

Việc thiết kế và thực hiện các biện pháp giảm thiểu hiện đang gặp một số hạn chế nghiêm trọng:

- Một là, ***có rất nhiều đối tượng yếu thế bị bỏ sót nếu họ***: (i) không thuộc danh sách hộ nghèo (ví dụ người di cư); (ii) hộ cận nghèo; (iii) hộ có đối tượng nhận trợ cấp xã hội, những hộ không thể chứng minh họ sử dụng dưới 50 kWh mỗi tháng; và (iv) hộ rất nghèo không đăng ký sử dụng điện sửa thành (iv) hộ không đăng ký sử dụng điện chính thức và sử dụng rất ít điện;

- Hai là, ***mức trợ cấp hiện nay quá thấp***, đặc biệt là với những hộ không tiếp cận được lưới điện quốc gia

- Ba là, ***chi phí hành chính để thực hiện trợ cấp tiền mặt quá cao*** và tạo gánh nặng lên người nhận. Chi phí giao dịch cao tương quan với mức độ lợi ích đặt ra câu hỏi lớn về hiệu quả hỗ trợ.

- Bốn là, ***việc cấp trợ cấp tiền mặt không kịp thời có thể xảy ra*** nên không đảm bảo hỗ trợ những người gặp khó khăn: ngay cả khi đã có kế hoạch trợ cấp trong năm, nhưng ngân sách không được cấp một lần mà theo quý; cán bộ cơ sở phải chờ thu hóa đơn tiền điện từ hộ hưởng trợ cấp để làm cơ sở chi trả. Những yếu tố này càng khiến hệ thống thanh toán và báo cáo hiện hành không đảm bảo được vai trò của nó.

- Năm là, ***kết quả xử lý thủ công tạo gánh nặng rất lớn trong kiểm tra công việc và chi phí hành chính, cũng như có nguy cơ sai sót.*** Ví dụ, để thực hiện thanh toán, các cán bộ xã lập một danh sách ký nhận của những hộ nhận trợ cấp và thu thập hóa đơn điện làm căn cứ thanh toán. Trong bối cảnh thiếu nhân lực thực hiện, việc này có thể dẫn đến bỏ sót đối tượng hỗ trợ.

- Sáu là, ***tuyên truyền phổ biến thông tin chính sách tới các đối tượng hưởng lợi liên quan tới trợ cấp tiền mặt kém hiệu quả***. Nhiều người dân ở nông thôn dường như không nhận thức được đầy đủ về mục tiêu của hỗ trợ là để giúp họ đối phó khi giá điện tăng. Điều này sẽ làm hạn chế mục tiêu của các biện pháp giảm thiểu và đạt được sự đồng thuận xã hội trong cải cách ngành điện.

- Cuối cùng***, thiếu chỉ số kết quả hoặc chỉ số hoạt động để theo dõi, đánh giá*** nên không thể phản hồi thông tin hiệu quả và điều chỉnh hệ thống một cách phù hợp và kịp thời.

Định hướng tương lai

Thiết kế và thực hiện các biện pháp giảm thiểu tác động hiện tại chưa đảm bảo hiệu quả và có cơ sở công bằng[10]. Để hỗ trợ các nhóm thu nhập thấp một cách hiệu quả và tối ưu trong bối cảnh giá điện dự kiến tiếp tục tăng do quá trình chuyển đổi sang thị trường điện bán lẻ hoàn toàn và nền kinh tế phát thải thấp, chúng tôi đề xuất các biện pháp giảm nhẹ với các sau đây:

- Với những hộ sử dụng điện lưới, nên bỏ điều kiện để được hỗ trợ (tiêu thụ dưới 50 kWh/tháng), và nên áp dụng thang giá điện lũy tiến, cụ thể là:
    - Duy trì giá ưu đãi cho 30 kWh đầu tiên hàng tháng, với 2 lựa chọn chính sách:
        - Định một mức giá tối thiểu cho tất cả người tiêu dùng điện và dỡ bỏ trợ cấp tiền mặt[11]; hoặc
        - Duy trì mức giá bậc thang đầu tiên hiện hành đến 2020, và tích hợp chương trình hỗ trợ tiền mặt hiện nay vào các chương trình hỗ trợ xã hội khác. Như vậy sẽ giúp đảm bảo để tất

[7] Quyết định số 428/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 18/03/2016 về phê duyệt điều chỉnh quy hoạch phát triển điện lực quốc gia giai đoạn 2011-2020 có xét đến năm 2030, theo đó tỷ trọng nhiệt điện (từ than đá) sẽ tăng từ 29% hiện nay lên 49,3% trong 2020 và 53,2% trong 2030 trong khi thủy điện sẽ giảm từ 40% hiện nay xuống 25,2% năm 2020 và 12,4% năm 2030

[8] Phí môi trường được đề cập trong Chiến lược Phát triển Năng lượng Tái tạo Quốc gia

[9] Bao gồm hộ chính sách xã hội không phải hộ nghèo tiêu dùng dưới 50 kWh/tháng, hộ chính sách xã hội và hộ dân tộc thiểu số tại các vùng không có lưới điện

[10] Sáu kịch bản thang giá điện do EVN đề xuất vào tháng 9/2015 nhằm đơn giản hóa cơ cấu thang giá hiện tại, duy trì mức giá bán lẻ trung bình không đổi và giảm bù chéo giữa các nhóm khách hàng tiêu dùng điện, thu hẹp chênh lệch giá giữa các bậc thang, và giảm thiểu thay đổi trong thang giá hiện tại. Tuy nhiên, kết quả phân tích cho thấy thang giá hiện tại (2015) và các kịch bản khác đều không phải là các chính sách có lợi cho người nghèo.

[11] Đưa ra mức giá điện rất thấp – ví dụ Ai Cập (1 Uscent=224 đồng/kWh cho 50 kWh đầu tiên hàng tháng); Pakistan (2 Uscent/kWh cho 50 kWh đầu tiên hàng tháng); và Sri Lanka (2 US cents/kWh cho 30 kWh đầu tiên hàng tháng) (https://en.wikipedia.org/wiki/Electricity_pricing#Price_comparison).

cả các hộ gia đình có thể tiêu dùng điện ít nhất là 30 kWh/tháng – là mức thường được coi là nghèo năng lượng.

- Và nguồn chi cho những chi phí này sẽ được thu thông qua tăng giá điện ở những bậc thang khác:
  - Giá điện cho 70 kWh/tháng tiếp theo được giữ nguyên so với thang giá hiện tại (ví dụ như 1.484 đồng cho kWh 31 đến 50 và 1.533 đồng cho kWh 51 đến 100) nhằm giảm thiểu tác động tới hộ nghèo và cận nghèo;
  - Giá điện cho bậc thang cuối cùng (từ kWh thứ 100 trở lên) có mức giá 2.748 đồng. Với mức giá này, doanh thu của EVN từ khu vực dân cư không thay đổi, giúp đề xuất này có tính khả thi về mặt tài chính;
  - Tăng giá điện trong tương lai đối với bậc thang thứ hai và nhất là bậc thang thứ 3 nhằm thực hiện ba mục tiêu: (i) hiệu quả tối ưu; (ii) bền vững (về tài chính và môi trường); và (iii) công bằng.
- Với những hộ không được dùng điện lưới, nên có chương trình trợ cấp năng lượng ở mức đảm bảo đối tượng chính sách xã hội được tiêu dùng năng lượng thay thế tương đương với 30 kWh điện mỗi tháng.
- Cần xây dựng chỉ số thực hiện để giám sát đánh giá chính sách, nhằm phối hợp tốt hơn giữa các bên liên quan trong quá trình thực hiện chính sách.
- Cần cải thiện phương thức tuyên truyền những thay đổi về chính sách để đạt được sự đồng thuận xã hội.
- Ngành điện nên tích cực tìm kiếm khai thác khả năng tăng quy mô sản xuất các dạng năng lượng thay thế như năng lượng gió và năng lượng mặt trời. Xu hướng này đang phát triển nhanh chóng nhờ những đột phá công nghệ giúp giảm chi phí của các nhà máy điện và khả năng "phân bổ" (địa phương) sản xuất điện nhờ đó người tiêu dùng có thể giảm bớt hóa đơn tiền điện, các lưới điện quy mô nhỏ có thể giúp những cộng đồng vùng sâu vùng xa và hải đảo được tiêu dùng điện[12].

[12] Chi phí sản xuất năng lượng mặt trời đã giảm 70% trong giai đoạn 2009-2016, và dự kiến sản xuất điện năng từ cả năng lượng gió và năng lượng mặt trời quang điện sẽ vượt qua sản xuất điện năng từ than và khí đốt tại ngày càng nhiều quốc gia nhờ vào giá cả (REN21, 2016. Renewables 2016 Global Status Report. http://www.ren21.net)

Chính sách Tài khóa nhiên liệu hóa thạch và Hiệu ứng nhà kính ở Việt Nam – Nghiên cứu và đối thoại chính sách của UNDP, giai đoạn 4
"Thua trước được sau" – Đánh giá tính hiệu quả của cải cách biểu giá điện theo khối và hỗ trợ trực tiếp bằng tiền mặt

Ảnh: © UNDP Viet Nam/ Shutterstock

CHƯƠNG TRÌNH PHÁT TRIỂN LIÊN HỢP QUỐC

Đc: 304 Kim Mã, Hà Nội | **Tel**: +84 4 38500100 | **Fax**: +84 4 37265520
Email: registry.vn@undp.org | **Web**: www.vn.undp.org | **Facebook**: www.facebook.com/undpvietnam
Twitter: https://twitter.com/UNDPVietNam | **Youtube**: www.youtube.com/UNDP Viet Nam