

Chính sách phí và lệ phí tại Việt Nam

TS. Lê Quang Thuận

1. Tổng quan về chính sách phí, lệ phí ở Việt Nam

Phí, lệ phí được áp dụng ở Việt Nam từ khi đất nước chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, theo đó, Nhà nước từng bước xóa bỏ bao cấp, cung cấp miễn phí các dịch vụ công và chuyển sang thu phí, lệ phí đối với một số dịch vụ công do cơ quan nhà nước cung ứng cho người dân.

Tuy nhiên, trong giai đoạn đầu thực hiện thu phí, lệ phí, do chưa có chính sách về phí, lệ phí được ban hành dưới hình thức văn bản pháp luật nên còn thiếu hành lang pháp lý điều chỉnh hoạt động thu phí, lệ phí của các bộ, ngành. Chỉ thị số 276-CT ngày 28/7/1992 của Thủ tướng Chính phủ về việc thống nhất quản lý các loại phí, lệ phí đã tạo nền tảng hình thành hệ thống pháp luật về phí, lệ phí trên cả nước. Theo đó, từ ngày 01/10/1992 đến hết ngày 30/11/1992, các hoạt động thu phí, lệ phí phải đăng ký với cơ quan thuế cùng cấp; các cơ quan thu phí, lệ phí phải sử dụng chứng từ thu do Tổng cục Thuế, Bộ Tài chính phát hành; mức thu phí được tính toán trên nguyên tắc đảm bảo bù đắp chi phí và điều tiết lại một phần cho NSNN.

Nghị định số 04/1999/NĐ-CP ngày 30/01/1999 của Chính phủ về phí, lệ phí thuộc NSNN đã hình thành hệ thống chính sách phí, lệ phí ở Việt Nam, theo đó, phạm vi áp dụng phí, lệ phí thuộc NSNN gồm: (i) Các khoản thu phí phục vụ sự nghiệp, hoạt động công cộng hoặc lợi ích công cộng không mang tính kinh doanh theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân; (ii) Các khoản thu lệ phí phục vụ công việc quản lý hành chính nhà nước theo quy định của pháp luật hoặc theo yêu cầu của tổ chức, cá nhân. Biểu Danh mục phí, lệ phí được ban hành kèm theo Nghị định số 04/1999/NĐ-CP ngày 30/01/1999 gồm 20 loại phí và 35 loại lệ phí. Mức thu phí, lệ phí được quy định là mức thu tuyệt đối hoặc theo tỷ lệ phần trăm trên trị giá vốn, tài sản, hàng hóa và căn cứ vào chi phí cần thiết, tính chất, đặc điểm của từng loại hoạt động sự nghiệp, công cộng, từng công việc quản lý hành chính nhà nước nhằm bù đắp một phần chi phí của NSNN đầu tư xây dựng, mua sắm, bảo dưỡng và quản lý tài sản, tài nguyên hoặc chủ quyền quốc gia để phục vụ các tổ chức, cá nhân hoạt động sự nghiệp, công cộng hoặc lợi ích công cộng. Cơ quan thu phí, lệ phí khi thu được tiền phí, lệ phí phải gửi vào KBNN.

Trong bối cảnh chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường, nhu cầu của người dân về dịch vụ công ngày càng đa dạng, hoạt động cung cấp dịch vụ công có thu phí, lệ phí do cơ quan nhà nước thực hiện ngày càng phát triển dẫn đến phát sinh nhiều loại phí, lệ phí, trong khi các quy định trong Nghị định số 04/1999/NĐ-CP ngày 30/01/1999 chưa đảm bảo đầy đủ cơ sở pháp lý cho công tác quản lý nhà nước về phí, lệ phí. Vì vậy, nhằm quản lý thống nhất và chặt chẽ hoạt động thu phí trên toàn quốc, ngày 28/8/2001, UBTVQH khóa X đã ban hành Pháp lệnh số 38/2001/PL-UBTVQH10 về phí, lệ phí quy định thống nhất thẩm quyền ban hành, mức thu, chế độ thu, nộp, cách thức quản lý phí trên toàn quốc ở cả khu vực nhà nước và tư nhân. Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm

pháp luật về phí, lệ phí bao gồm: Chính phủ, HĐND cấp tỉnh và Bộ Tài chính (hoặc liên bộ), đồng thời giao Chính phủ quy định chi tiết Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Pháp lệnh và quy định thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật về từng khoản phí, lệ phí cụ thể cho phù hợp. Pháp lệnh cũng quy định các bộ, ngành có trách nhiệm phối hợp với Bộ Tài chính trong việc chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra, theo dõi tình hình tổ chức thực hiện Pháp lệnh thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách, từ đó đề xuất với Chính phủ về những hoạt động cần thu phí và lệ phí. UBND các cấp thực hiện quản lý nhà nước về phí, lệ phí ở địa phương, có trách nhiệm tổ chức thực hiện, thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các quy định pháp luật về phí, lệ phí trong phạm vi địa phương. Xử lý hoặc đề nghị cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm pháp luật về phí, lệ phí.

2. Những vấn đề đang đặt ra trong chính sách phí, lệ phí

2.1. Danh mục phí, lệ phí

Theo quy định của Pháp lệnh phí, lệ phí, Danh mục phí gồm 73 loại phí được phân thành 12 nhóm theo tính chất công việc gắn với lĩnh vực, nhóm ngành có những đặc điểm về kinh tế kỹ thuật tương tự như nhau; danh mục lệ phí gồm 43 loại được phân thành 5 nhóm theo các công việc quản lý hành chính nhà nước. Trên cơ sở đó, Chính phủ¹ đã quy định chi tiết danh mục gồm 301 khoản phí, lệ phí (171 khoản phí và 130 khoản lệ phí). Chính phủ đã phân cấp cho HĐND cấp tỉnh quy định đối với 20 khoản phí gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước của CQĐP. Ngoài ra, Chính phủ còn phân cấp thêm cho địa phương quyết định mức thu và quản lý, sử dụng đối với một số khoản phí, lệ phí khác như: Thủy lợi phí, học phí, viện phí, phí bảo vệ môi trường đối với nước thải sinh hoạt...

Thực tiễn thời gian qua cho thấy, nhiều loại phí, lệ phí do nhiều cơ quan ban hành ngoài danh mục và được quy định rải rác ở nhiều văn bản khác nhau (ví dụ phí bay qua vùng trời được quy định trong Luật Hàng không dân dụng Việt Nam, phí công chứng được quy định trong Luật Công chứng...), một số loại phí (phí kiểm định, phí đấu thầu, viện phí, phí giám định tư pháp...) đã được chuyển sang cơ chế giá, phù hợp với nền kinh tế thị trường (được quy định trong Luật Chất lượng sản phẩm hàng hóa; Luật Đấu thầu; Luật Khám bệnh, Chữa bệnh; Luật Giám định tư pháp...). Nhiều loại phí, lệ phí mang tính chất giá dịch vụ cần xã hội hóa nhằm khuyến khích các tổ chức, cá nhân đầu tư, phát triển dịch vụ, nâng cao chất lượng dịch vụ và giảm áp lực cho NSNN.

Quy định về Danh mục phí, lệ phí của các nước rất khác nhau, thường theo hai xu hướng: (i) Quy định cụ thể danh mục các loại phí, lệ phí trong Luật về phí, lệ phí như In-đô-nê-xi-a; (ii) Một số nước không quy định cụ thể Danh mục phí, lệ phí trong Luật mà được các bộ, ngành xây dựng Danh mục phí trên cơ sở chức năng và hoạt động cung cấp dịch vụ công của cơ quan nhà nước được quy định trong Hiến pháp cũng như Luật Phí quy định theo hướng dẫn chung của Bộ Tài chính (Ca-na-đa, Phần Lan). Đối với những nước không xây dựng Luật về phí, lệ phí thì Danh mục phí, lệ phí được quy định tại các

¹ Nghị định số 57/2002/NĐ-CP ngày 03/6/2002 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành Pháp lệnh Phí và Lệ phí.

văn bản luật của các bộ khác nhau, tùy vào lĩnh vực thu phí (Thái Lan) hoặc trên cơ sở hướng dẫn chung về phí, lệ phí, các đơn vị, CQĐP thực hiện xây dựng Danh mục phí, lệ phí, mức thu của mình (Trung Quốc, Phi-líp-pin).

2.2. Quản lý, sử dụng phí, lệ phí thuộc ngân sách nhà nước

Theo quy định hiện hành: (i) Các tổ chức thu đã được NSNN bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí thì phải nộp toàn bộ số tiền phí, lệ phí thu được vào NSNN; (ii) Các tổ chức thu chưa được NSNN bảo đảm kinh phí cho hoạt động thu phí, lệ phí hoặc tổ chức thu được ủy quyền thu phí, lệ phí thì được để lại một phần trong số tiền phí, lệ phí thu được để trang trải chi phí thu phí, lệ phí và phần còn lại phải nộp vào NSNN. Theo đó, đối với các cơ quan hành chính, tỷ lệ để lại trung bình là 60% (40% nộp NSNN); Đối với các đơn vị sự nghiệp, tỷ lệ để lại trung bình là 90% (10% nộp NSNN); (iii) Đối với phí không thuộc NSNN, tổ chức, cá nhân thực hiện theo nguyên tắc hạch toán, tự chủ tài chính, tự chịu trách nhiệm về kết quả thu phí. Tiền thu phí được xác định là doanh thu của tổ chức, cá nhân thu phí. Tổ chức, cá nhân thu phí đã thực hiện nghĩa vụ nộp thuế theo quy định của pháp luật đối với số phí thu được và quản lý, sử dụng số tiền thu phí sau khi đã nộp thuế theo quy định của pháp luật.

Quy định cho phép tổ chức thu phí được để lại một phần trong số tiền phí, lệ phí thu được để trang trải chi phí thu phí, lệ phí tuy có tác dụng khuyến khích các tổ chức thu phí tận dụng các điều kiện cơ sở vật chất có sẵn để phát triển các dịch vụ công, tạo điều kiện cho các tổ chức sự nghiệp công chủ động về nguồn tài chính để trang trải cho các hoạt động của mình nhưng làm phân tán nguồn lực tài chính công và là một trong những nguyên nhân làm phát sinh các loại phí, lệ phí trong thực tế. Bên cạnh đó, việc xác định tỷ lệ để lại không thống nhất giữa các tổ chức thu phí, lệ phí dẫn đến một số cơ quan hành chính có tỷ lệ được để lại cao, sử dụng để tăng chi thu nhập cho cán bộ gấp nhiều lần so với mức lương trong các cơ quan hành chính khác, gây bất bình đẳng trong xã hội.

2.3. Nguyên tắc xác định mức thu

Chính sách phí, lệ phí hiện hành chưa đặt vấn đề thu phí, lệ phí đảm bảo bù đắp chi phí và có lợi nhuận hợp lý nhằm tạo điều kiện cho người dân được tiếp cận và sử dụng dịch vụ công phù hợp với mức thu nhập và khả năng đóng góp của mình. Tuy nhiên, cùng với quá trình phát triển kinh tế - xã hội, quy định này chưa tạo ra được cơ chế thu hút vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế ngoài nhà nước, chưa khuyến khích xã hội hóa các dịch vụ công trong điều kiện nền kinh tế đang chuyển mạnh sang kinh tế thị trường.

Các nước trên thế giới theo cơ chế thị trường, mức thu phí phải đảm bảo nguyên tắc bù đắp chi phí. Việc thu phí dưới mức chi phí dễ dẫn đến lạm dụng sử dụng dịch vụ công hoặc không khuyến khích phát triển dịch vụ công do không đảm bảo chi phí hoạt động, tạo gánh nặng cho ngân sách. Mức thu phí, lệ phí ở các nước thường là tuyệt đối. Thậm chí, một số nước có áp dụng các khoản thu vừa có tính chất lệ phí, vừa có tính chất thuế (thuế đăng ký quyền sở hữu tài sản) thì mức thu được quy định theo tỷ lệ phần trăm tính trên giá trị để đảm bảo vai trò quản lý của Nhà nước và điều tiết nguồn thu cho ngân sách

(thường là NSDP). Ở hầu hết các nước, cơ quan lập pháp (Quốc hội) ban hành khung và phân cấp cho địa phương quy định mức thu cụ thể đối với những khoản thu thuộc NSDP.

3. Một số kiến nghị về xây dựng Luật Phí, Lệ phí ở Việt Nam

Trong những năm gần đây, nhiều chủ trương của Đảng, chính sách của Nhà nước đã được ban hành theo hướng đổi mới, nhất là đối với việc đổi mới cơ chế hoạt động của khu vực sự nghiệp công. Thông báo số 37-TB/TW ngày 26/5/2011 của Bộ Chính trị kết luận về Đề án “Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ công” đã nêu rõ: “Đổi mới cơ chế tài chính theo hướng tăng cường phân cấp và tăng tính tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập phù hợp với đặc điểm từng loại hình dịch vụ, nhu cầu thị trường, trình độ quản lý để xác định mức độ, bước đi phù hợp. Thực hiện có lộ trình việc xóa bỏ bao cấp qua giá, phí dịch vụ...”.

Thực hiện Thông báo số 37-TB/TW ngày 26/5/2011, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 40/NQ-CP ngày 09/8/2012 về Chương trình hành động của Chính phủ trong đó nhấn mạnh: “Xác định khung giá, phí dịch vụ sự nghiệp công từng bước tính đủ chi phí tiền lương, chi phí thường xuyên theo lộ trình phù hợp. Thực hiện cơ chế đặt hàng, mua hàng, giao nhiệm vụ cung ứng dịch vụ công. Đẩy mạnh việc thực hiện chính sách khuyến khích xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công”.

Quyết định số 450/QĐ-TTg ngày 18/4/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc phê duyệt Chiến lược Tài chính đến năm 2020 đã xác định giải pháp thực hiện là: “Hoàn thiện hệ thống pháp luật về phí, lệ phí; từng bước chuyển các loại phí bản chất là quan hệ cung ứng dịch vụ sang quản lý theo cơ chế giá dịch vụ; tăng cường phân cấp cho các địa phương trong việc quyết định các khoản thu phí, lệ phí thuộc NSDP và gắn với chức năng quản lý nhà nước của CQĐP”.

Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011 - 2020 đã xác định: “Xây dựng và thực hiện chính sách huy động từ thuế, phí, lệ phí hợp lý nhằm thúc đẩy phát triển sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh của hàng hóa, dịch vụ sản xuất trong nước. Hệ thống chính sách thuế, phí, lệ phí được sửa đổi, bổ sung phù hợp với định hướng phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước”. Theo đó, việc xây dựng Luật Phí, Lệ phí cần hướng tới mục tiêu: (i) Thiết lập khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ, đáp ứng yêu cầu quản lý nhà nước về phí, lệ phí phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, định hướng XHCN; (ii) Đảm bảo đơn giản, dễ hiểu, dễ thực hiện, tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong việc tiếp cận dịch vụ công có chất lượng ngày càng tốt hơn và góp phần thúc đẩy cải cách hành chính; (iii) Đảm bảo công khai, minh bạch trong công tác thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí; (iv) Từng bước tính đúng, tính đủ các chi phí, đảm bảo hài hòa lợi ích của tổ chức cung ứng dịch vụ công và người sử dụng dịch vụ công, góp phần đổi mới cơ chế hoạt động của khu vực sự nghiệp công, tiến tới xóa bỏ bao cấp nhằm khuyến khích xã hội hóa cung cấp dịch vụ công; (v) Đảm bảo tính khả thi của chính sách phí, lệ phí trong thực tế, phù hợp với thông lệ quốc tế. Cụ thể như sau:

Về *Danh mục phí, lệ phí*: Rà soát, xây dựng Danh mục phí, lệ phí cho phù hợp với thực tiễn và xu hướng phát triển. Luật Phí, Lệ phí cần quy định chi tiết Danh mục phí, lệ phí, theo nguyên tắc: Các

khoản thu phí, lệ phí có tính chất độc quyền cung, gắn với chức năng quản lý nhà nước và dịch vụ công mà Nhà nước cung cấp và cầu về dịch vụ ít hoặc không có giãn. Các dịch vụ không có tính chất này thì thực hiện theo cơ chế thị trường, qua đó, người sử dụng dịch vụ phải trả tiền cho người cung cấp dịch vụ theo giá dịch vụ. Tuy nhiên, để đảm bảo quyền lợi hợp pháp của người dân và tổ chức cung cấp dịch vụ công, đảm bảo vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN thì việc thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, dịch vụ công ích cần được Nhà nước quản lý. Theo đó, tùy từng loại dịch vụ công mà Nhà nước có thể áp dụng các biện pháp quản lý như: Định giá, hiệp thương giá, quy định khung giá hoặc yêu cầu tổ chức, cá nhân cung cấp dịch vụ đăng ký giá hoặc kê khai giá.

Về quản lý, sử dụng phí, lệ phí thuộc NSNN: Xem xét lại cơ chế để lại nguồn thu cho tổ chức thu phí để hạn chế các quỹ ngoài ngân sách dẫn đến phân tán nguồn lực công, tiến tới mọi khoản thu từ phí, lệ phí phải nộp NSNN, đảm bảo quan điểm về tính thống nhất của NSNN. Những khoản thu từ phí, lệ phí gắn với chức năng quản lý nhà nước và dịch vụ công ở địa phương thì được phân cấp cho NSDP.

Về nguyên tắc xác định mức thu: Việc thu phí, lệ phí đối với dịch vụ công do Nhà nước cung cấp không phải vì mục tiêu lợi nhuận, cũng không nhằm tăng thu ngân sách vì các dịch vụ công thường gắn với chức năng quản lý nhà nước và vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, tuy nhiên phải đảm bảo hiệu quả kinh tế. Theo đó, mức thu phí, lệ phí phải đảm bảo bù đắp chi phí, qua đó, tổ chức cung ứng dịch vụ công hiểu rõ đối tượng cần cung ứng dịch vụ công, loại dịch vụ công, số lượng, chất lượng dịch vụ công cần cung ứng cho xã hội. Đây chính là cơ sở cho việc đảm bảo chất lượng dịch vụ công. Tuy nhiên, cần có lộ trình thực hiện nguyên tắc bù đắp chi phí. Nguyên tắc này cũng hoàn toàn phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước về đổi mới cơ chế hoạt động của khu vực sự nghiệp công và hoàn thiện chính sách phí, lệ phí.

Về phương thức thu phí, lệ phí: Đảm bảo hiệu quả kinh tế (giảm chi phí hành thu), tạo thuận lợi cho người dân và doanh nghiệp trong việc tiếp cận và sử dụng dịch vụ, đồng thời đảm bảo thu đúng, thu đủ các khoản phí, lệ phí thuộc NSNN, đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình.

Có thể nói, phí, lệ phí gắn liền với dịch vụ công bao gồm dịch vụ hành chính công, dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích. Trong nền kinh tế thị trường, chính sách phí, lệ phí cần tạo hành lang pháp lý để khuyến khích phát triển các dịch vụ công, tạo điều kiện cho người dân tiếp cận và sử dụng dịch vụ công trên quan điểm đảm bảo hài hòa lợi ích của tổ chức cung ứng dịch vụ công và người sử dụng dịch vụ công, đồng thời đảm bảo vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, định hướng XHCN. Đặc biệt, cần thống nhất quản lý nhà nước về phí, lệ phí; tập trung nguồn thu vào NSNN, đảm bảo tính thống nhất của NSNN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Ngọc Thạch (2013), *Hoàn thiện chính sách phí, lệ phí*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp bộ.
2. Ủy ban Tài chính, Ngân sách của Quốc hội (2013), *Hoàn thiện pháp luật về phí, lệ phí*, Chuyên đề nghiên cứu trong khuôn khổ Dự án: *Tăng cường năng lực giám sát ngân sách của các cơ quan dân cử Việt Nam*.
3. Dự thảo Luật Phí, Lệ phí xin ý kiến các bộ, ngành, địa phương.
4. Claudia Dziobek, Carlos Gutierrez Mangas and Phebbby Kufa (2010), *Measuring Fiscal Decentralization - Exploring the IMF's Databases*, IMF Working Paper.
5. Marcel Fafchamps, Bart Minten (2004), *Public Service Provision, User Fees and Political Turmoil*
6. Hansjörg Blöchliger (2008), *Market Mechanisms in Public Service Provision*, OECD Economics Department Working Papers No. 626.
7. Local Government Finance: *The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*.
8. *Fees and Charges-cost recovery by local government*, Victorian Auditor-General's Report (2010).
9. Canada User Fees Act 2004.
10. <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/spfm/feescharges/feeschargesannex2>.