

PHÍ, CHÍNH SÁCH THU PHÍ VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

TS. Nguyễn Anh Phong*

Thông qua việc thực hiện phân tích, đối chứng tình hình thu phí, lệ phí tại Việt Nam và một số quốc gia, kết quả phân tích định tính, mô tả cho thấy: các khoản thu từ phí và lệ phí ở Việt Nam hiện nay có rất nhiều loại, trên rất nhiều lĩnh vực, tuy nhiên nguồn thu chỉ ở mức trung bình so với mặt bằng chung các quốc gia khác, trong khi nguồn thu này là nguồn thu rất quan trọng trong việc nâng cao tính tự chủ tài chính ngân sách cho chính quyền địa phương. Từ cơ sở phân tích, bài viết đưa ra một số khuyến nghị nhằm bổ sung, định hướng về cơ chế thu phí, lệ phí, tăng nguồn thu và góp phần độc lập tài chính cho các đơn vị có thu và cho chính quyền địa phương các cấp.

• Từ khóa: phí, chính sách thu phí, dịch vụ công, ngân sách nhà nước.

Through the analysis and control of the situation of charges and fees in Vietnam and some countries, the results of qualitative analysis, describe: revenues from fees and charges in Vietnam currently now there are many types, in many areas, however, the revenue is only average compared to other countries, while this source of income is a very important source of income to improve self-control the main budget for the local government. From the basis of analysis, the article provides a number of recommendations to supplement and orient the mechanism of fee, fee collection, increase revenue and contribute to financial independence for revenue agencies and local authorities. Local levels.

• Keywords: fee, fee collection policy, public service, state budget.

Ngày nhận bài: 12/4/2019

Ngày chuyển phân biên: 15/4/2019

Ngày nhận phân biên: 22/4/2019

Ngày chấp nhận đăng: 25/4/2019

Khái niệm và quan điểm khác nhau về phí

Nguồn thu từ phí và lệ phí và nguồn thu đóng vai trò quan trọng bên cạnh nguồn thu từ thuế. Thuật ngữ phí hay lệ phí (fees/charges) ở các quốc gia sẽ được nhìn nhận khác nhau và đến hiện tại chưa có nước nào đưa ra định nghĩa hay khái niệm về phí, lệ phí. Tuy nhiên, chung quy lại, các nước đều nhìn nhận phí là khoản thanh toán mang tính

chất tự nguyện và hoàn trả trực tiếp khi người dân sử dụng các dịch vụ do cơ quan chính phủ cung cấp, phí được coi là nguồn thu bổ sung phục vụ cho hoạt động quản lý hành chính của các cơ quan nhà nước. Các khoản phí chủ yếu được áp dụng để điều chỉnh hoặc kiểm soát các hoạt động khác nhau trong nền kinh tế.

Bird và Slack (1993) cho rằng phí (fees and charges) là một khoản tiền người tiêu dùng phải trả trên một đơn vị tiêu dùng (hay còn gọi là đơn vị đầu ra). Slack (2009) cho rằng, có ba dạng chính của phí bao gồm: Phí dịch vụ (service fees), phí sử dụng hàng hoá công (public prices) và các loại phí lợi ích đặc biệt (specific benefit charges). Cụ thể, một số loại phí dịch vụ (service fees) bao gồm các loại phí khi đăng ký kết hôn, đăng ký kinh doanh, đăng ký vật nuôi hoặc đăng ký phương tiện vận tải. Phí sử dụng các hàng hóa công (public prices) thường là phí chạy xe vào các đường cao tốc, phí qua cầu gọi là phí cầu đường. Trong khi đó, phí lợi ích đặc biệt (specific benefit charges) là các khoản phí bắt buộc phải đóng cho ngân sách địa phương nhưng lại mang đến lợi ích cho người nộp, ví dụ như: Phí đánh giá lại tài sản hoặc phí kiểm tra, lắp đặt đường ống nước, đường dây điện, ga... Các khoản phí này được dùng để xây đường cho người đi bộ hoặc để lắp các bóng đèn đường cho các con đường nằm ở các vị trí đặc biệt.

Thuật ngữ về phí, lệ phí ở các nước rất khác nhau: Trung Quốc gọi là “phí hành chính và chi phí hoạt động”; Indonesia gọi phí (fees) là khoản thu

* Trường Đại học Kinh tế - Luật

không phải là thuế của Nhà nước ở cấp trung ương và lệ phí (charges) ở cấp địa phương; Bungari và Thái Lan gọi là phí (fees); một số quốc gia như Philippines; Phần Lan, Ireland gọi là phí và lệ phí (fees and charges)... Một số nước dùng khái niệm phí người sử dụng (user fees) để ám chỉ các khoản phí và lệ phí (ví dụ như Canada).

Thực trạng về thu phí tại Việt Nam

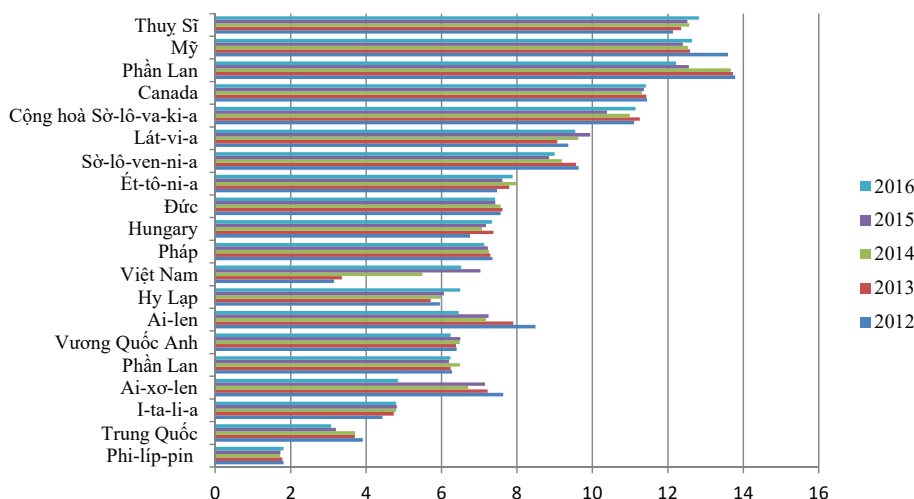
Thực chất lệ phí chính là khoản tiền tổ chức, cá nhân sử dụng dịch vụ do Nhà nước cung cấp có nghĩa vụ phải trả cho Nhà nước. Những dịch vụ mà Nhà nước cung cấp trong trường hợp này là những dịch vụ công hoặc dịch vụ để phục vụ công việc quản lý của Nhà nước đối với xã hội. Việc thu một khoản tiền từ việc cung cấp các dịch vụ công, phục vụ công việc quản lý Nhà nước không nhằm mục đích bù đắp chi phí. Luật phí và lệ phí 2015 đã điều chỉnh danh mục phí và lệ phí đã ban hành theo hướng phù hợp với thực tiễn, trong đó loại bỏ một số khoản phí ra khỏi danh mục và bổ sung những khoản phí mới.

Để đảm bảo minh bạch về thẩm quyền quy định các loại phí, lệ phí, Quốc hội đã quy định chi

tiết Danh mục phí, lệ phí (thay vì giao Chính phủ quy định chi tiết như tại Pháp lệnh phí và lệ phí). Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật gồm 212 khoản phí và 107 khoản lệ phí.

Nhìn chung, giá trị phí và lệ phí thu được đều tăng qua các năm và vượt xa so với con số dự toán hàng năm mà cơ quan quản lý đưa ra. Số phí ước tính của năm 2017 là 91.288 tỷ đồng, gấp 3,3 lần số phí của năm 2013, trong đó các khoản thu từ lệ phí trước bạ tăng trưởng không đáng kể, phần lớn việc tăng lên đến từ các khoản phí, lệ phí khác với mức tăng đạt 49.392 tỷ đồng, gấp 4,5 lần sau 5 năm.

Hình 1: Tỷ lệ phí và lệ phí trong tổng thu của các quốc gia giai đoạn 2012 - 2016 (%)



Nguồn: Tính toán theo báo cáo của OECD, Tổng cục Thống kê Việt Nam, Bộ Tài chính Philippines, China Statistical Year Book

Bảng: Thống kê thu phí, lệ phí từ 2013 - 2017

Đơn vị tính: Tỷ đồng

	Nội dung	2013	2014	2015	Sơ bộ 2016	Ước tính 2017
Dự toán	Thu từ phí, lệ phí	23.820	24.022	29.470	38.603	54.339
	Lệ phí trước bạ	13.442	13.692	15.435	22.805	26.069
	Thu phí, lệ phí	10.378	10.330	14.035	15.798	28.270
Thực tế	Thu từ phí, lệ phí	27.878	48.218	70.191	71.833	91.288
	Lệ phí trước bạ	13.595	16.090	22.405	27.311	27.613
	Thu phí, lệ phí	14.283	32.128	47.786	44.522	63.675
	Tổng thu ngân sách	828.348	877.697	998.217	1.101.452	1.288.665
	Tỷ lệ phí/Tổng thu ngân sách	3,36%	5,49%	7,03%	6,52%	7,08%

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Phân tích từ số liệu cho thấy, giai đoạn 2013 trở về trước, mức đóng góp của phí và lệ phí vào tổng nguồn thu của Việt Nam khá thấp, ở mức dưới 3,5%, chỉ cao hơn duy nhất tỷ lệ phí đóng góp vào ngân sách Nhà nước của Philippines. Trong 3 năm trở lại đây, con số này được tăng lên đáng kể, đạt mức khoảng 7% tổng nguồn thu ngân sách. Với tỷ lệ hiện tại, Việt Nam được xếp vào nhóm có tỷ lệ thu phí

trung bình so với các nước trên thế giới. Tuy nhiên, vẫn còn mức cách biệt khá lớn khi so sánh tỷ lệ của Việt Nam với Thụy Sĩ, Mỹ và Phần Lan - những quốc gia mà phí và lệ phí chiếm trên 12% ngân sách Nhà nước. Xét theo tỷ lệ thu phí trên GDP, mặc dù tỷ lệ này của Việt Nam có tăng qua các năm, tuy nhiên tỷ trọng này vẫn còn rất khiêm tốn, cao nhất trong giai đoạn là 1,82%. So với các nước OECD thì tỷ lệ này là khá thấp nhưng nếu so với các nước châu Á như Trung Quốc hay Philippines thì tỷ lệ này của Việt Nam vẫn cao hơn. Cũng lưu ý rằng, các khoản thu phí và lệ phí có một số điểm khác các nước, đó là khoản thu phí từ các đơn vị sự nghiệp như giáo dục, y tế là chưa tính vào nguồn thu, nếu tính đầy đủ vào tỷ lệ này sẽ cao hơn.

Từ các phân tích về khái niệm, quy định pháp lý và thực trạng thu phí, lệ phí từ các quốc gia và Việt Nam, chúng ta rút ra một số lưu ý như sau:

Một là, các quốc gia hầu như có phân rõ các dạng phí và mục đích thu, chi rõ ràng như: Phí dịch vụ (service fees) là các loại phí thu từ dịch vụ hành chính mà các cơ quan chính phủ cung cấp và quản lý (phí đăng ký phương tiện vận tải, phí đăng ký kết hôn, phí đăng ký thành lập doanh nghiệp,...); phí sử dụng hàng hóa công (public prices) là phí thu từ cung ứng các hàng hóa công như cầu đường, vệ sinh đường phố... và các loại phí lợi ích đặc biệt (specific benefit charges) là các loại phí thu từ dịch vụ mang lại lợi ích đặc biệt cho người dân như phí kiểm tra an toàn, phí đánh giá tài sản... Trong khi cách phân loại và định nghĩa về phí và lệ phí của Việt Nam còn khá mờ nhạt và khó phân biệt.

Hai là, cho dù thu phí từ các hàng hóa công (public prices) nhưng xét về bản chất hay ngữ nghĩa đều gọi là thu phí hay lệ phí, không có khái niệm thu “giá”.

Ba là, các khoản thu từ các đơn vị hành chính sự nghiệp như thu phí từ học phí trường công, viện phí các bệnh viện công... được hạch toán vào nguồn thu từ phí và lệ phí chung, trong khi các

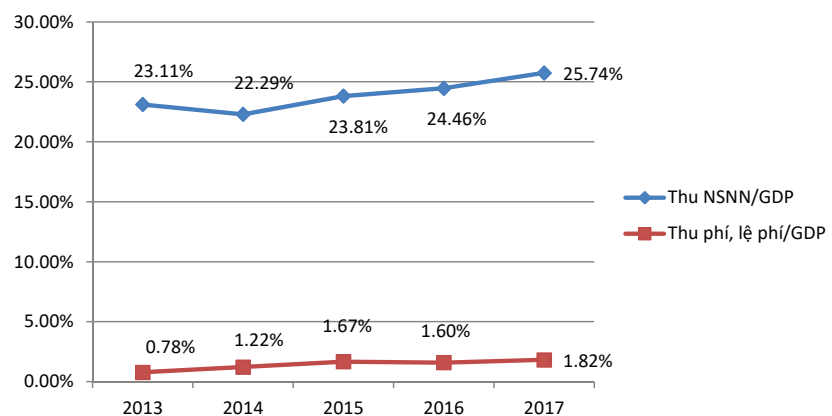
khoản này ở Việt Nam chưa hạch toán vào nguồn thu từ phí, lệ phí.

Bốn là, nguồn thu từ phí, lệ phí hầu hết là dùng tài trợ cho quản lý và hoạt động tại các đơn vị và địa phương, đây là nguồn thu chính ở các địa phương đảm bảo cân đối và hoạt động ở các cấp chính quyền địa phương.

Hàm ý chính sách cho Việt Nam

Phí, lệ phí là nguồn thu khá quan trọng bên cạnh nguồn thu từ thuế ở các quốc gia. Bên cạnh cải cách Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015, Việt Nam đã có Luật Phí và Lệ phí cũng ban hành năm 2015 làm cơ sở quan trọng để chính quyền và cơ quan các cấp xây dựng các khoản mục thu

Hình 2: Tỷ lệ thu thuế, phí giai đoạn 2013 -2017



Nguồn: Tổng cục Thống kê

phí, lệ phí hợp lý, hiệu quả, đảm bảo tinh thần phục vụ vì lợi ích người dân trên quan điểm lấy thu bù chi vì phí, lệ phí là nguồn thu quan trọng và được sử dụng 100%, không phải điều tiết về ngân sách trung ương. Mặc dù vậy, hiện nay các địa phương vẫn chưa tận dụng các điểm mới của quy định, gia tăng các khoản thu từ phí, lệ phí đảm bảo cân đối ngân sách ở các tỉnh thành trong khi hiện tại có hơn 40 tỉnh/thành phố phải xin trợ cấp từ ngân sách trung ương.

Việc thu các khoản phí, lệ phí trên nguyên tắc hoàn trả trực tiếp, do vậy các vấn đề về chất lượng các dịch vụ, thời gian phục vụ, cung cách phục vụ... là vấn đề quan trọng khi định ra mức phí. Người dân sẽ sẵn lòng chi trả khoản chi phí hợp lý tương ứng với chất lượng dịch vụ mà các

cơ quan công quyền mang lại. Bên cạnh đó, hiện nay, Quốc hội chỉ mới cho phép chính quyền TP. Hồ Chí Minh thí điểm đổi mới, tự chủ tài chính ngân sách địa phương theo Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh của Quốc hội. Theo đó, cho phép chính quyền TP. Hồ Chí Minh được thí điểm nói lỏng ngoài cơ chế, pháp lý hiện hành trên 5 lĩnh vực bao gồm: (1) Quản lý đất đai; (2) Quản lý đầu tư; (3) Quản lý tài chính ngân sách nhà nước; (4) Cơ chế ủy quyền; (5) Thu nhập đội ngũ cán bộ tại TP. Hồ Chí Minh. Đây là nghị quyết mang tính đột phá tạo cơ chế linh hoạt giống như ở một số quốc gia phát triển, các chính sách thuế, phí bao gồm mức thuế, phí chung của quốc gia (giống như Liên bang của Hoa Kỳ) và chính sách riêng tùy đặc thù từng địa phương (giống như chính sách các bang tại Hoa Kỳ). Tuy nhiên, nghị quyết này chỉ mới cho phép thí điểm tại chính quyền TP. Hồ Chí Minh, như vậy chính quyền địa phương các tỉnh thành khác vẫn còn bị chi phối mạnh từ cơ chế chung, chưa tạo ra tính tự chủ, linh hoạt tại các địa phương.

Nhằm đảm bảo tính hiệu quả, gia tăng nguồn thu, đảm bảo lợi ích hài hòa khi thu các khoản phí, lệ phí, tác giả đưa ra một số đề xuất như sau:

Một là, cần tiếp tục làm rõ lại khái niệm và phân loại phí, lệ phí. Hiện nay, theo thông lệ các nước, dựa trên quan điểm chia làm ba loại phí bao gồm phí dịch vụ, phí hàng hóa công và phí đặc biệt; hay phân thành hai loại phí hành chính và phí hoạt động. Ngoài ra, cần thống nhất thuật ngữ thu phí không phân thành phí, lệ phí và thu giá gây phức tạp, nhằm lẫn lộn dễ gây tranh cãi như thời gian qua.

Hai là, hiện có 17 loại phí, lệ phí chuyển sang thu giá, trong đó có các loại hàng hóa công như: Phí chợ; phí sử dụng đường bộ; phí qua đò, qua phà; phí sử dụng cảng, nhà ga; phí hoa tiêu, dẫn đường; phí kiểm dịch y tế; phí bảo vệ môi trường đối với chất thải rắn; phí vệ sinh. Theo quy định hiện hành, nhiều loại phí này chuyển sang thu “giá” và phải định giá theo nguyên tắc định giá đầy đủ theo giá thị trường. Tuy nhiên, đây là các loại hàng hóa công, việc định phí hàng hóa dịch vụ công để đảm bảo tính hiệu quả trong cung cấp có những điểm khác so với định giá hàng hóa tư. Ngoài ra, một số loại hàng hóa tạo ra ngoại tác tích cực như đường sá, hoa tiêu, giáo dục... đối với các

loại hàng hóa này Nhà nước cần có chính sách hỗ trợ một phần, không nên định theo giá thị trường. Nhưng theo Thông tư số 25/2014/TT-BTC hiện vẫn chưa làm rõ các vấn đề phân loại hàng hóa nhất là hàng hóa công trong định giá.

Ba là, chính quyền địa phương cần mạnh dạn và sớm xây dựng cơ chế, đổi mới công nghệ, cung cách phục vụ tăng cường các khoản thu từ dịch vụ và hoạt động tại địa phương nhằm phát huy tính độc lập, tự chủ tài chính ở các cấp chính quyền địa phương. Trong thực tế còn rất nhiều nguồn thu và cơ sở thu phí khi cung cấp dịch vụ ở chính quyền địa phương như phí công chứng, phí xác minh tình trạng nhà đất, phí đăng ký kinh doanh, kết hôn... Vấn đề quan trọng nhất hiện nay là tính minh bạch và thái độ, cung cách phục vụ của các cơ quan cung cấp dịch vụ công.

Bốn là, nên xem xét đưa vào hạch toán và báo cáo đầy đủ các khoản thu từ phí, lệ phí theo thông lệ các nước trên thế giới để phục vụ cho công tác phân tích, đánh giá tính công bằng và hiệu quả các loại thuế, phí.

Năm là, Quốc hội và Chính phủ có thể xem xét mở rộng cơ chế thí điểm cho một số tỉnh thành khác giống như tinh thần của Nghị quyết số 54/2017/QH14, tạo động lực tự chủ tài chính ngân sách cho chính quyền địa phương các cấp trong cả nước.

Tài liệu tham khảo:

- Quốc hội (2015), Luật Ngân sách Nhà nước sửa đổi;*
Quốc hội (2015), Luật Phí và Lệ phí;
Quốc hội (2017), Nghị quyết số 54/2017/QH14 ngày 24/11/2017 về thí điểm cơ chế, chính sách đặc thù phát triển TP. Hồ Chí Minh;
Văn phòng Chính phủ (2015), Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về chính sách phí, lệ phí;
Bộ Tài chính (2014), Thông tư số 25/2014/TT-BTC ngày 17/2/2014 quy định phương pháp định giá chung đối với hàng hóa, dịch vụ;
Bird, R.M. and E. Slack (1993) Urban Public Finance in Canada, second edition, Toronto: John Wiley and Sons;
OECD 2008, Market mechanisms in public service provision, Working Paper no.6, OECD;
OECD 2017, Revenue Statistics, OECD database;
OECD 2018, OECD Fiscal Decentralisation Database, OECD database;
Slack, N.E., 2009, Guide to Municipal Finance, UN HABITAT.