

# CHUẨN HÓA BAN HÀNH PHÍ VÀ LỆ PHÍ PHÙ HỢP VỚI QUY ĐỊNH TRÊN THẾ GIỚI

Phan Hữu Nghị

Viện Ngân hàng Tài chính - Đại học Kinh tế Quốc dân

Email: nghiph@neu.edu.vn

**Ngày nhận:** 18/08/2015

**Ngày nhận lại:** 16/09/2015

**Mã số:** 85.2IEM.22

**B**ài viết đưa ra một lý thuyết chung trong ban hành thu phí và lệ phí mà nhiều nước trên thế giới đã thực hiện, được chuẩn hóa trong giáo trình bài giảng Tài chính công. Kết hợp giữa khung lý thuyết và kết quả thực tế triển khai pháp lệnh phí và lệ phí trong hơn 13 năm qua. Trong bối cảnh tại kỳ họp 9 quốc hội khóa 13 có ý kiến về các khoản thu phí và lệ phí quá nhiều cần bãi bỏ. Quốc hội sẽ thông qua luật phí và lệ phí trong năm 2015, các cơ quan đang có những thẩm tra giải trình hoàn thiện dự thảo luật luật phí và lệ phí. Bài viết kỳ vọng sẽ đem đến cách nhìn khoa học có cơ sở lý thuyết và thực tiễn trước khi quyết định ban hành một loại phí, lệ phí, đồng thời người đọc có thể thấy tính hợp lý từ các khoản thu cho Ngân sách Nhà nước.

**Từ khóa:** chuẩn hóa, phí, lệ phí, ngân sách Nhà nước

Cùng với thuế, phí và lệ phí đóng góp một phần quan trọng cho nguồn thu ngân sách Nhà nước. Ở hầu hết các quốc gia, sau khi cải cách về cơ bản hệ thống thuế, phí và lệ phí, khoản thu này thường chiếm tới 90 % tổng thu NSNN. Về quy mô trong thu NSNN, phí và lệ phí tuy không lớn bằng thuế, nhưng khoản thu này lại có tác động rất lớn đến đời sống xã hội, đến tâm lý người dân, thậm chí đến cả tình hình chính trị của Quốc gia, nếu chúng ta không có một chính sách thu phí, lệ phí đúng đắn. Bởi lẽ, khác với thuế, phí và lệ phí là khoản thu có tính hoàn trả trực tiếp gắn với hàng hóa và dịch vụ công mà người dân được hưởng từ đơn vị sự nghiệp hoặc cơ quan hành chính nhà nước. Tuy nhiên, không phải hàng hóa dịch vụ công nào Nhà nước cũng thu phí hay lệ phí, vì cung cấp hàng hóa dịch vụ công chính là chức năng của cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp, đây là sự hoàn trả gián tiếp của thuế cho người dân và các tổ chức trong nền kinh tế.

Tại kỳ họp thứ 9 quốc hội khóa 13 có ý kiến cho rằng: hiện nay vẫn còn có quá nhiều loại phí, lệ phí chồng chéo nhau, một quả trứng gà phải chịu tới 9 loại phí! Có ý kiến đề nghị bỏ ngay một số loại phí. Việc thu phí giao thông đường bộ đối với xe máy còn nhiều ý kiến trái ngược hay việc lập trạm thu phí trên các quốc lộ như thế nào là phù hợp... Vậy đâu là chuẩn mực? cơ sở khoa học nào cho các cơ quan quản lý trong việc đề xuất các khoản thu phí và lệ phí? Để trả lời câu hỏi này, bài viết phân tích từ lý thuyết đến thực tiễn triển khai pháp lệnh phí và lệ phí từ 2002 đến nay.

## 1. Căn cứ khoa học để ban hành chính sách thu phí và lệ phí

Khi một nhà nước hình thành cần phải có tiền để chi tiêu duy trì bộ máy, khoản tiền đó được gọi chung là Ngân sách Nhà nước. Tuy nhiên, với quyền lực tuyệt đối của mình, Nhà nước đó sẽ ban hành các chính sách thu thuế, phí hay lệ phí. Đây là nguồn thu chủ yếu của Ngân sách một quốc

gia. Phần còn lại đến từ các hoạt động bán, cho thuê tài sản thuộc sở hữu Nhà nước và thu viện trợ. Để tìm hiểu cơ sở khoa học cho việc thu phí và lệ phí chúng ta bắt đầu từ thuế. Bỏ qua lịch sử hình thành thuế, trực tiếp tìm hiểu đặc điểm của thuế ta thấy:

*Thứ nhất*, thuế là khoản thu có tính bắt buộc theo quy định của pháp luật, giá trị pháp lý của các khoản thu thuế thường được điều chỉnh bằng luật, có một số nước được quy định trong hiến pháp về quyền thu thuế của nhà nước và nghĩa vụ của công dân.

*Thứ hai*, thuế là khoản thu không được hoàn trả trực tiếp. Có nghĩa là không có sự đối ứng giữa nhà nước và người nộp thuế. Không vì nộp nhiều thuế mà nhà nước trả trực tiếp cho chúng ta nhiều hàng hóa dịch vụ như chúng ta đi siêu thị mua hàng.

Vấn đề mấu chốt của phí và lệ phí từ đây:

Vì không được hoàn trả trực tiếp trong khi nguồn thu thuế chiếm gần như tuyệt đối (95% tùy quốc gia) trong nguồn thu thường xuyên, nên Nhà nước sẽ hoàn trả gián tiếp cho người nộp thuế bằng dịch vụ hành chính công, dịch vụ công hay hàng hóa công cộng miễn lệ phí và miễn phí. Cùng với sự phát triển của nền kinh tế và sự dân chủ, minh bạch trong quản lý chi tiêu NSNN, các nước hướng dần tới sự chuẩn mực trong thu phí và lệ phí. Một quốc gia quản lý tốt chi tiêu NSNN sẽ có một số khoản thu tập trung và lớn, hạn chế tối đa các khoản thu nhỏ lẻ trong đó chủ yếu là phí, lệ phí. Vì ngoài chi phí quản lý thu các nguồn này không tối ưu và khó khăn khi cơ cấu lại nguồn thu NSNN thì hình ảnh một quốc gia luôn chú ý đến việc tối thiểu các khoản, các mức thu nộp cho nhà nước luôn là xu hướng chung nhằm hấp dẫn du lịch, đầu tư và cư trú.

Vậy phí và lệ phí là gì? Theo pháp lệnh phí và lệ phí cũng như dự thảo Luật phí và lệ phí của nước ta quy định:

+ Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức và cá nhân khác cung cấp dịch vụ, được quy định trong Danh mục phí ban hành...

+ Lệ phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải nộp khi được cơ quan nhà nước phục vụ công việc quản lý nhà nước, được quy định trong Danh mục lệ phí ban hành...

Lệ phí là khoản thu của cơ quan hành chính nhà nước gắn với hoạt động cung cấp dịch vụ *hành chính công*. Khoản này không phải cơ quan nào và lúc nào cũng thu. Vì dịch vụ hành chính công là sự hoàn trả gián tiếp của thuế, khi các cơ quan hành chính vận hành nhờ kinh phí NSNN được lấy chủ yếu từ thuế.

+ Phí là khoản thu của đơn vị sự nghiệp công lập gắn với hoạt động cung cấp dịch vụ công hay hàng hóa công cộng. Khoản thu này cũng giống với lệ phí không phải đơn vị nào và lúc nào cũng thu, vì đây cũng là hàng hóa hay dịch vụ công được cung cấp bằng nguồn NSNN và được hoàn trả gián tiếp cho khoản thu thuế.

Nhưng thực tế quốc gia nào cũng có rất nhiều các khoản thu phí và lệ phí. Câu hỏi là cơ sở nào đặt ra các khoản thu này và mức thu là bao nhiêu cho hợp lý?

Cơ quan hành chính có chức năng cung cấp dịch vụ hành chính công và đơn vị sự nghiệp công lập có chức năng cung cấp dịch vụ công hay hàng hóa công cộng đều được Nhà nước thành lập với kinh phí từ NSNN hay có nguồn gốc từ NSNN. Nếu hệ thống thuế của quốc gia phát huy tốt vai trò "thuế là nguồn chính của NSNN" có thể trang trải chi thường xuyên và một phần chi đầu tư thì chuẩn mực trong vận hành cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp là miễn phí và lệ phí. Nguyên lý thu phí và lệ phí được đề cập đến trong các giáo trình về Tài chính công chính là việc khai thác và sử dụng các hàng hóa công cộng có giới hạn sử dụng. Nguyên lý đó có thể được diễn tả như sau:

Một cái cầu cho phép 60 lượt xe qua trong 1 phút, nếu số lượng xe qua cầu trong giới hạn này

thì lưu thông trên cầu diễn ra bình thường. Cái cầu này được đầu tư bằng nguồn NSNN giả sử lấy từ thuế. Khi cầu hoàn thành đi vào vận hành được cấp kinh phí chi thường xuyên nhằm duy tu sửa chữa bảo dưỡng... Nếu bình thường không có quá 60 lượt xe/phút, cây cầu cần được khuyến khích mọi người sử dụng vì khi đó sẽ làm tăng lợi ích (hiệu quả) của cái cầu mang lại vì chi phí biên (MC) để phục vụ thêm cho 1 người tham gia sử dụng bằng 0 ( $MC=0$ ). Việc thu phí qua cầu là không nên đặt ra. Nhưng khi số người sử dụng cây cầu (số lượng xe qua cầu) tăng lên quá giới hạn trên đây, việc lưu thông trên cầu sẽ không bình thường nữa: tốc độ của phương tiện lưu thông sẽ giảm dần cùng với sự tăng dần của số lượng phương tiện qua cầu. Giao thông trên cầu có thể sẽ tắc nghẽn, nếu số lượng xe qua cầu tăng quá lớn. Do vậy  $MC>0$  và sẽ tăng dần cùng với số lượng phương tiện qua cầu tăng lên, nếu càng đông người tham gia sử dụng thì lợi ích biên đem lại thêm (MB) có thể còn nhỏ hơn MC. Để đảm bảo hiệu quả tối ưu chỉ cho phép những người có lợi ích biên (MB) lớn hơn hoặc bằng chi phí biên (MC) tham gia. Giải pháp chính là thu phí: nếu ta thu phí giả sử 10.000đ/lượt thì chỉ những ai tham gia giao thông với kỳ vọng hay thực tế lợi ích đem lại lớn hơn hoặc bằng 10.000đ mới tham gia. Việc điều chỉnh mức phí sao cho không xảy ra tắc cầu hay tắc cầu ở mức độ có thể lượng hóa tương đối  $MB=MC$ . Đây chính là cơ sở khoa học cho việc một số quốc gia chỉ thu phí phương tiện tham gia giao thông vào giờ cao điểm hay ngày cao điểm khi ra, vào hay đỗ xe trong thành phố. Ở nhiều quốc gia, các dịch vụ y tế cũng được miễn phí hoàn toàn. Cái mà người sử dụng chỉ phải trả, đó chính là chi phí về thời gian chờ đợi để được hưởng dịch vụ. Nếu ai không chấp nhận chờ đợi sẽ không tham gia sử dụng, đó là những người được giả định là có  $MB<MC$ .

Liên hệ vấn đề này với dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính: giả sử một cơ quan hành chính (cấp phường) được nhà nước cấp tổng

kinh phí 12 tỷ/năm với 30 biên chế chức năng quản lý hành chính trên địa bàn theo quy định với thời gian 8h làm việc/ngày và 5ngày/tuần, các công việc nếu được giải quyết trong khoảng thời gian này và không quá tải, cơ quan hành chính này sẽ không thu bất cứ một khoản lệ phí nào. Nếu trong khoảng thời gian quy định đó công việc không giải quyết hết phải làm thêm giờ, cơ quan hành chính có thể xin thêm biên chế, thêm kinh phí. Nếu không được chấp thuận lúc đó sẽ tiến hành thu lệ phí. Thực tế các nước phát triển khi sử dụng dịch vụ hành chính công tại các đơn vị hành chính phường xã, quận huyện không mất lệ phí: như xin xác nhận, chứng thực, bản sao giấy khai sinh, đăng ký kết hôn. Cơ quan công quyền còn khuyến khích người dân tới sử dụng dịch vụ hành chính công trong nhiều trường hợp như kết hôn, chứng thực..

Bên cạnh đó có nhiều dịch vụ nhà nước phải thu phí hay thu lệ phí, các khoản thu này được quy định với tính pháp lý cao (là luật, pháp lệnh) và có tính đặc thù.

+ Đối với lệ phí: gắn với xác lập quyền sở hữu và đăng ký sử dụng tài sản, quốc gia nào cũng có lệ phí trước bạ hay thuế trước bạ (Registration tax), có thuế môn bài (Business license tax) và nhiều khoản khác... Các khoản này bản chất là lệ phí và dự thảo Luật phí và lệ phí của Việt Nam sẽ chuyển Thuế môn bài sang là Lệ phí kinh doanh. Đặc thù ở đây chính là đằng sau việc sử dụng dịch vụ hành chính công, các đối tượng này vẫn tiếp tục được theo dõi giám sát và hoạt động này thường gắn với một cơ quan quản lý riêng biệt nên phương pháp thu lệ phí hay phí ngoài mục tiêu chung góp phần cho thu NSNN còn là chi phí vận hành và quản lý của các đơn vị đặc thù này.

+ Đối với phí: khi nhà nước xét thấy một số đơn vị đặc thù có sự xuất hiện của các thành phần kinh tế khác tham gia mà trước đó đã được phép thu phí có thể chuyển sang hình thức tự chủ tài chính hay vận hành theo hình thức BOT. Ví dụ như với lĩnh vực giáo dục và y tế. Tuy nhiên theo

thông lệ chung, chỉ khi nào có vốn đầu tư của thành phần ngoài nhà nước mới xét tới việc thu phí cho dù hàng hóa công hay dịch vụ công đó không quá giới hạn sử dụng cho phép. Ví dụ như cầu đường, bệnh viện... dưới các hình thức PPP, BOT... Riêng dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính, không có sự hiện diện của tư nhân trong lĩnh vực này.

Việc chuyển một số đơn vị sự nghiệp công lập sang hình thức giá dịch vụ (theo dự thảo luật phí và lệ phí) về bản chất là thu phí để thực hiện tự chủ tài chính 100%, các đơn vị này hoạt động giống với mô hình công ty, nhà nước hoàn toàn có thể chuyển đổi hình thức hoạt động hay sở hữu.

+ Đối với nhiều khoản thu phí và lệ phí khác nếu không thuộc trường hợp nêu trên, được nhà nước thu nhằm mục đích nâng cao ý thức trách nhiệm của cả đơn vị cung cấp cũng như đối tượng sử dụng. Tuy nhiên, nếu một xã hội minh bạch, công bằng và phát triển thì khoản thu này rất ít; ngược lại nhiều quốc gia chỉ có thể biện minh cho các khoản thu của mình liên quan đến phí và lệ phí là thiếu ngân sách, thiếu kinh phí và nâng cao ý thức trách nhiệm của người sử dụng mà không tính đến cơ sở khoa học rằng: đây là sự hoàn trả gián tiếp của thuế, chỉ khi nào quá giới hạn mới thu và chỉ thu trong các trường hợp đặc thù.

## **2. Thực trạng áp dụng pháp lệnh phí và lệ phí của nước ta**

Pháp lệnh phí và lệ phí được Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua ngày 28/8/2001, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2002 nhằm thống nhất quản lý nhà nước về phí và lệ phí. Pháp lệnh đề cập đến những quy định về thẩm quyền ban hành; nguyên tắc xác định mức thu; chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí do các cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức khác và cá nhân thực hiện vào danh mục phí, lệ phí.

Chính phủ, Bộ Tài chính, các bộ và các địa phương đã ban hành các văn bản quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Pháp lệnh. Cho đến nay, hệ

thống văn bản được cho là ban hành kịp thời, đồng bộ, đúng thẩm quyền quy định. Bộ Tài chính đã phối hợp với các bộ, ngành trình Chính phủ ban hành và ban hành theo thẩm quyền trên 200 văn bản quy định các khoản phí, lệ phí dưới hình thức là Nghị định của Chính phủ, Quyết định, Thông tư của Bộ Tài chính hoặc Thông tư liên tịch giữa Bộ Tài chính với các bộ có liên quan.

Qua 13 năm triển khai thực hiện, theo đánh giá của Bộ Tài chính, về cơ bản đã đạt được các mục tiêu, yêu cầu đề ra khi ban hành Pháp lệnh, cụ thể là:

- Tạo khung pháp lý rõ ràng, góp phần nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của các tổ chức, cá nhân trong việc thực hiện các quy định về phí, lệ phí;

- Công tác tổ chức thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí đã được công khai, minh bạch, góp phần cải cách thủ tục hành chính;

- Cơ chế quản lý phí, lệ phí được đổi mới theo hướng đẩy mạnh xã hội hóa các dịch vụ công, tạo cơ chế chủ động cho đơn vị thu phí, lệ phí, từ đó, phát huy quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của cơ quan, đơn vị thu, góp phần nâng cao chất lượng dịch vụ công để phục vụ nhân dân ngày càng tốt hơn;

- Tạo nguồn thu cho NSNN: năm 2011, thu từ phí, lệ phí đạt: 42.023 tỷ đồng, bằng 5,8% tổng thu NSNN; năm 2012: 29.112 tỷ đồng, bằng 3,9% tổng thu NSNN (*số thu giảm khoảng 12.000 tỷ đồng, do kể từ ngày 01/01/2012 xăng dầu chịu thuế BVMT và bãi bỏ thu phí xăng dầu*); năm 2013: 31.271 tỷ đồng, bằng 3,8% tổng thu NSNN.

Bên cạnh kết quả đạt được nêu trên, một số quy định của pháp lệnh phí, lệ phí đến nay không còn phù hợp, bộc lộ một số hạn chế cơ bản sau đây:

### **a. Một số khoản trong danh mục phí, lệ phí không còn phù hợp**

Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Pháp lệnh phí và lệ phí, gồm 73 loại phí và 42 loại lệ phí. Danh mục ban hành trong thời kỳ đầu thực hiện chủ trương xã hội hóa (XHH) dịch vụ công, khi đó, cơ bản các dịch vụ đều do cơ quan nhà nước cung cấp.

Qua 13 năm thực hiện, cùng với sự phát triển kinh tế xã hội, chủ trương đường lối của Đảng và Nhà nước về XHH dịch vụ công, cũng như cải cách thủ tục hành chính thì một số khoản phí, lệ phí hiện hành đã lạc hậu, không còn phù hợp, cần rà soát hoàn thiện để khuyến khích thu hút các thành phần kinh tế tham gia cung cấp dịch vụ công, nâng cao chất lượng dịch vụ công cung cấp, cụ thể:

*\* Về Danh mục phí*

Danh mục phí ban hành kèm theo Pháp lệnh phí và lệ phí năm 2001 gồm 73 khoản phí, được sắp xếp thành 12 nhóm theo tính chất công việc gắn với lĩnh vực, nhóm ngành và giao Chính phủ quy định chi tiết Danh mục.

Thực hiện Pháp lệnh phí và lệ phí, Chính phủ đã quy định chi tiết Danh mục tại Nghị định số 24/2006/NĐ-CP ngày 06/3/2006 thành 171 khoản phí và phân thành 12 nhóm như tại Pháp lệnh. Đến nay một số khoản phí đã và đang chuyển sang cơ chế giá theo quy định của Luật chuyên ngành (đặc biệt là một số khoản phí có tác động lớn đến người dân như: học phí, viện phí,...); một số khoản phí có tên trong Danh mục nhưng chưa phát sinh; một số khoản phí trùng lặp với khoản thu khác, do đó, cần sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện danh mục phí, để phù hợp với tình hình thực tế hiện nay và trong những năm tới, cụ thể như sau:

Các khoản phí cần đưa ra khỏi Danh mục: gồm 18 khoản theo đánh giá và thống kê của các bộ ngành, vì căn cứ đưa ra các khoản phí này không hợp lý. Ví dụ:

- Phí bảo vệ nguồn lợi thủy sản: Qua nghiên cứu luật chuyên ngành thì bảo vệ nguồn lợi thủy sản là hoạt động quản lý nhà nước, thuộc nhiệm vụ của Tổng cục Thủy sản, không phải là hoạt động cung cấp dịch vụ, vì vậy, cần loại bỏ khoản phí này khỏi Danh mục hiện nay.

- Phí giám định hàng hóa xuất, nhập khẩu:

Theo quy định pháp luật hiện hành thì giám định hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu phân thành 03 trường hợp:

+ Giám định thương mại: hàng hóa xuất, nhập khẩu có thể do một hoặc các bên tham gia hợp đồng mua bán hàng hóa yêu cầu giám định. Chi phí giám định do bên yêu cầu giám định trả hoặc do sự thỏa thuận của các bên.

+ Giám định phục vụ mục đích quản lý: Để phục vụ mục đích quản lý đối với hàng hóa xuất khẩu, nhập khẩu, cơ quan quản lý nhà nước tự tổ chức giám định (Trung tâm phân tích, phân loại Hải quan thực hiện giám định) hoặc yêu cầu các tổ chức (đủ điều kiện, tiêu chuẩn giám định) giám định hàng hóa và phải trả chi phí giám định cho đơn vị giám định.

+ Giám định phục vụ khiếu nại: người khai hải quan nếu không đồng ý với kết quả kiểm tra, phân tích, giám định của cơ quan hải quan, thì có thể lựa chọn một cơ quan, tổ chức giám định độc lập thực hiện giám định và phải trả chi phí giám định.

Như vậy, hoạt động giám định không phải là dịch vụ công và đang thực hiện theo hình thức giá. Vì vậy, cần bỏ khoản phí này ra khỏi danh mục...

Ngoài ra còn nhiều các khoản phí khác cần được rà soát lại trong các lĩnh vực như xây dựng, thủy lợi, an ninh quốc phòng...

*\* Về Danh mục lệ phí*

Danh mục lệ phí hiện gồm 42 khoản lệ phí, được xếp thành 5 nhóm, phù hợp với nhóm các công việc quản lý hành chính nhà nước và giao Chính phủ quy định chi tiết Danh mục. Tại Nghị định số 24/2006/NĐ-CP, Chính phủ đã quy định chi tiết thành 130 khoản và phân thành 5 nhóm.

Một số dịch vụ công do cùng cơ quan cung cấp nhưng quy định thu 02 khoản thu (phí thẩm định bù đắp chi phí cho việc thẩm định và lệ phí cấp giấy phép) điều này làm tăng thủ tục hành chính, tăng chi phí thu nộp cho cả cơ quan thu và người nộp. Để giảm thủ tục hành chính, giảm chi phí thu nộp, cần rà soát gộp các khoản phí, lệ phí này thành 01 khoản thu.

Các khoản lệ phí cần đưa ra khỏi Danh mục: gồm 12 khoản

Có 08 khoản lệ phí đã được quy định trong Danh mục ban hành kèm theo Pháp lệnh nhưng đến nay chưa thu hoặc dừng thu gồm: 02 khoản đã quy định trong Danh mục nhưng qua 13 năm chưa phát sinh (lệ phí cấp giấy phép lắp đặt các công trình ngầm; lệ phí cấp giấy phép vận chuyển đặc biệt đối với động, thực vật rừng quý hiếm). Thực tế, nhu cầu sử dụng 02 dịch vụ không nhiều, do đó, các bộ, ngành không đề xuất Bộ Tài chính ban hành văn bản thu lệ phí. Về bản chất, lệ phí không nhằm mục đích bù đắp chi phí cung cấp dịch vụ mà chỉ giảm bớt một phần chi tiêu cho NSNN nên mức thu lệ phí thường được ấn định ở mức thu nhất định (thấp hơn chi phí cung cấp dịch vụ). Vì vậy, cần bỏ khoản thu lệ phí này.

- Lệ phí cấp giấy phép hạn ngạch xuất khẩu: khoản thu này trước đây đã được áp dụng đối với việc cấp giấy hạn ngạch xuất khẩu hàng hóa sang một số nước. Tuy nhiên, để khuyến khích xuất khẩu, giảm thủ tục hành chính, các khoản thu này đã được bãi bỏ (theo Quyết định số 02/2005/QĐ-BTC ngày 12/01/2005 bãi bỏ lệ phí hạn ngạch xuất khẩu hàng dệt, may sang thị trường EU và Canada, Hoa Kỳ).

- Lệ phí độc quyền hoạt động trong một số ngành, nghề: trước đây có quy định thu lệ phí độc quyền thăm dò khoáng sản (theo Thông tư số 18/2003/TT-BTC ngày 19/3/2003 của Bộ Tài chính). Tại Luật Khoáng sản năm 2010 không quy định cấp phép độc quyền thăm dò khoáng sản. Do đó, Bộ Tài chính đã bãi bỏ khoản thu này.

- Lệ phí công chứng và lệ phí chứng thực: theo Luật công chứng 2006 và 2014, các hoạt động công chứng, chứng thực thu phí. Do đó, cần bỏ lệ phí công chứng và lệ phí chứng thực để đảm bảo thống nhất.

- Ngoài ra, qua rà soát, có 04 khoản lệ phí cấp giấy phép cũng cần được bãi bỏ (Lệ phí quản lý chất lượng bưu điện; Lệ phí cấp giấy phép hành nghề theo quy định của pháp luật; Lệ phí cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện để kinh doanh dịch vụ bảo vệ; Lệ phí cấp giấy phép hoạt động chứng

khoán). Cơ quan thẩm định cấp giấy phép sẽ thu phí thẩm định, đây thuộc về chức năng của cơ quan hành chính.

#### ***b. Việc phân cấp quản lý phí và lệ phí cho các cấp chính quyền địa phương không rõ ràng***

Pháp lệnh phí và lệ phí quy định: Chính phủ quy định việc miễn, giảm phí, lệ phí trong những trường hợp cần thiết. Bên cạnh đó theo Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Nghị định số 24/2006/NĐ-CP có 39 khoản phí, lệ phí được phân cấp cho HĐND cấp tỉnh quyết định mức thu, quản lý và sử dụng; nhưng không giao thẩm quyền quyết định miễn, giảm phí, lệ phí.

Để tạo điều kiện chủ động cho địa phương thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước về an sinh - xã hội phù hợp với thực tế địa phương cần phân cấp cho HĐND cấp tỉnh quy định miễn, giảm phí, lệ phí trong một số trường hợp cần thiết.

#### ***c. Các nguyên tắc xác định mức thu phí và lệ phí chưa có tác dụng thúc đẩy XHH cung cấp dịch vụ công***

Pháp lệnh chưa đặt vấn đề bù đắp chi phí, do đó, chưa thu hút vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế tham gia, chưa khuyến khích XHH các dịch vụ công trong điều kiện nền kinh tế đang chuyển sang cơ chế thị trường, do đó, cần quy định nguyên tắc xác định mức thu phù hợp để thu hút nguồn lực xã hội đầu tư cung cấp dịch vụ công.

#### ***d. Về quản lý, sử dụng phí còn nhiều vấn đề bất cập:***

Pháp lệnh hiện hành quy định cơ quan nhà nước thu phí được để lại một phần phí, lệ phí để trang trải chi phí thu nhưng không quy định cụ thể việc phản ánh vào cân đối NSNN là tổng số tiền phí thu được hay số tiền phí nộp NSNN. Điều này, một mặt, dẫn đến tình trạng vi phạm nguyên tắc thống nhất trong quản lý NSNN, gây khó khăn cho công tác kiểm soát, hạch toán thu - chi NSNN. Mặt khác, cũng làm phát sinh tình trạng tùy tiện sử dụng phần kinh phí để lại cho cơ sở. Trên thực tế, đã từng xuất hiện tình trạng nhiều đơn vị quan niệm: phần tiền để lại cho đơn vị sử dụng là "tiền

do đơn vị mình làm ra, đơn vị có quyền quyết định sử dụng cho mục đích của mình"! Tình trạng vi phạm luật NSNN, vi phạm nguyên tắc quản lý tài chính Nhà nước cũng từ đó mà xuất hiện. Luật NSNN sửa đổi 2015 được quy định theo hướng tập trung và kiểm soát chặt chẽ nguồn thu NSNN (trong đó có nguồn thu phí, lệ phí). Vì vậy, cần quy định về quản lý và sử dụng phí, lệ phí phù hợp với quy định của Luật NSNN sửa đổi.

Như vậy, có thể nói sau 13 năm triển khai pháp lệnh phí và lệ phí từ danh mục, thẩm quyền, nguyên tắc xác định mức thu và quy định quản lý sử dụng có nhiều hạn chế chưa nhất quán giữa các cấp bộ ngành. Việc đặt ra các khoản thu phí và lệ phí chủ yếu vì lý do thiếu kinh phí của các cấp mà không dựa trên các luận cứ khoa học của việc thu phí và lệ phí cũng như mức thu sao cho khai thác hiệu quả các dịch vụ hành chính công hay hàng hóa công cộng với kinh phí được trang trải từ NSNN. Đây cũng chính là lý do vì sao "một quả trứng gà có nhiều loại phí ở nhiều cấp" đến thế.

### 3. Kinh nghiệm thu phí và lệ phí một số quốc gia

Qua nghiên cứu chính sách phí, lệ phí của một số nước thấy rằng chính sách phí, lệ phí của các nước rất đa dạng, có thể khái quát như sau:

- Về hình thức pháp lý và thẩm quyền ban hành

Có hai xu hướng chính: (1) Xây dựng một văn bản Luật thống nhất quy định danh mục phí, lệ phí; mức thu phí, lệ phí... sau đó việc ban hành chi tiết danh mục phí, lệ phí được phân cấp cho các bộ, ngành, tổ chức dựa trên chức năng: cụ thể như Phần Lan, Canada, Trung Quốc (2) Xây dựng Luật riêng về phí, lệ phí ở cấp trung ương (danh mục phí, mức phí) đồng thời có Luật riêng về phí, lệ phí ở cấp địa phương như Indonesia.

- Về danh mục phí, lệ phí

Đối với những nước xây dựng Luật về phí, lệ phí thì việc quy định danh mục phí, lệ phí thường theo hai xu hướng: (1) Quy định cụ thể danh mục các loại phí, lệ phí trong Luật về phí, lệ phí như In-đô-nê-xi-a; (2) 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 (Canada, 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 văn bản Luật của các bộ khác nhau tùy vào lĩnh vực thu phí, lệ phí (Thái Lan, Trung Quốc)

- Về nguyên tắc xác định mức thu

Việc xây dựng mức giá cho phí, lệ phí cung cấp dịch vụ, hàng hóa công thường theo nguyên tắc bù đắp chi phí (đủ giá vốn). Theo đó, một hay nhiều bộ phận theo dõi và kiểm toán hàng năm đối với việc xây dựng giá các mức phí và lệ phí đối với dịch vụ hàng hóa công.

Mức thu phí, lệ phí ở các nước thường là mức thu tuyệt đối. Tuy nhiên, ở 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 % tính trên giá trị. 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 ngân sách địa phương.

- Về quản lý, sử dụng khoản thu phí, lệ phí

Các khoản thu phí, lệ phí do cơ quan nhà nước thu là khoản thu thuộc ngân sách (ngân sách trung ương hoặc ngân sách địa phương). Ở hầu hết các nước, nguồn thu từ phí, lệ phí thường được tập trung vào ngân sách nhà nước và được quản lý, sử dụng thống nhất theo các quy định của pháp luật về quản lý ngân sách.

Trung Quốc: các khoản thu phí hành chính sự nghiệp được quy định nộp vào tài khoản trung ương, địa phương hay cả TƯ và địa phương tùy thuộc vào từng loại phí, lệ phí tương tự Việt Nam.

In-đô-nê-xi-a khoản thu từ phí, lệ phí ở cấp trung ương nộp vào tài khoản của địa phương, được quản lý chặt chẽ trong một hệ thống thu - chi.

Đối với những khoản phí, lệ phí không nộp đúng hạn có thể bị phạt từ 2%-3%/tháng. Các cơ

quan, địa phương có thể thực hiện việc miễn thu phí, lệ phí đối với những khoản thu nhỏ không đáng kể (được hướng dẫn cụ thể trong Luật phí và lệ phí hay các văn bản hướng dẫn chung về phí, lệ phí của từng nước).

#### **4. Một số khuyến nghị nhằm hoàn thiện dự thảo luật phí và lệ phí**

Luật phí và lệ phí của Việt Nam đang được xin ý kiến các cơ quan, bộ ngành để chuẩn bị thông qua. Với nhiều ý kiến trái chiều về các khoản thu phí và lệ phí nhưng tất cả đều thấy rằng có quá nhiều các loại phí, lệ phí được ban hành ở các cấp khác nhau, việc rà soát lại và đưa ra những chuẩn mực có tính khoa học cũng như luật hóa những quy định đối với các cơ quan quản lý từ ban hành cho tới thống nhất quản lý phí và lệ phí là rất cần thiết. Tác giả xin góp thêm tiếng nói cùng ban soạn thảo và các cơ quan chức năng trong việc hoàn thiện dự thảo luật phí và lệ phí như sau:

*Thứ nhất*, cần rà soát lại các khoản phí và lệ phí cho đúng với quy định chung rằng: đây là khoản thu nhằm nâng cao hiệu quả sử dụng dịch vụ, hàng hóa công cộng của đơn vị sự nghiệp hay dịch vụ hành chính công của cơ quan hành chính Nhà nước. Sự hoàn trả gián tiếp của công cụ thuế chính là chức năng của 2 cơ quan này nên trước khi thu phí hay lệ phí cần cân nhắc đến tính hoàn trả và tính đặc thù của mỗi cơ quan đơn vị.

*Thứ hai*, chỉ thu phí hay lệ phí khi thực sự cần thiết gắn với nguyên tắc thu phí, lệ phí hoặc các trường hợp đặc thù trong hợp tác công tư. Nếu thực hiện cơ chế tự chủ tài chính của đơn vị sự nghiệp, cần chuyển khoản thu này sang hình thức giá dịch vụ.

*Thứ ba*, mức thu phí cần xác định hợp lý căn cứ vào từng trường hợp cụ thể. Trường hợp hợp tác công tư hay BOT mức phí tính đến hoàn vốn hay trang trải kinh phí. Trường hợp vượt quá giới hạn sử dụng (hay quá tải) mức thu phí nhằm sử dụng hiệu quả và mang lại lợi ích tối ưu trên phương diện chi phí biên và lợi ích biên của người sử dụng.

*Thứ tư*, về thẩm quyền ban hành chính sách

thu: theo thông lệ quốc tế và sự phân cấp quản lý NSNN của Việt Nam có thể chia ra thẩm quyền cho TƯ và thẩm quyền cho địa phương. Bên cạnh đó cần quy định rõ trách nhiệm và quy trình thẩm định trước, trong và sau khi ban hành chính sách thu phí và lệ phí tránh lạm dụng thu của các cơ quan, đơn vị và các cấp chính quyền địa phương.

*Thứ năm*, cần thống nhất quản lý nguồn thu vào NSNN, kinh phí vận hành tất cả được thực hiện phân bổ qua NSNN ngay từ đầu năm. Dành một phần kinh phí thưởng cho thành tích thu được thực hiện vào cuối kỳ hay năm sau. Hệ thống Tabmis và quy định mới trong luật NSNN 2015 cần được phát huy nhằm thống nhất quản lý các nguồn thu. Tránh việc lạm thu để được chi theo phương thức ghi thu ghi chi dẫn tới méo mó của công cụ phí, lệ phí.

*Thứ sáu*, cần quán triệt các chỉ đạo của Đảng và nhà nước trong quá trình xây dựng Luật cũng như phát huy tiềm lực trong dân nhằm tăng cường hợp tác công tư trong cung cấp dịch vụ công và hàng hóa công cộng, cụ thể:

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..."

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 chiến lược 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 ngân sách địa phương và gắn với chức năng quản lý Nhà nước của chính quyền địa phương".

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 và 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 và 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...".

Tóm lại, trong thời gian qua có nhiều ý kiến bức xúc của các tầng lớp dân cư về công tác thu phí và lệ phí chồng chéo, lạm thu. Việc thực hiện Pháp lệnh phí và lệ phí đã đạt được những mục tiêu, yêu cầu cơ bản khi ban hành, nhưng công tác thu, nộp và quản lý, sử dụng nguồn thu phí, lệ phí vẫn còn những bất cập, cần được hoàn thiện theo hướng: từng bước đổi mới cơ chế quản lý phí, lệ phí gắn với xã hội hóa, tạo cơ chế phí, lệ phí là công cụ tài chính quan trọng của Nhà nước trong các hoạt động cung cấp dịch vụ công sao cho đúng, đủ, khoa học và theo thông lệ quốc tế. Việc ban hành Luật phí và lệ phí sẽ khắc phục được những vướng mắc của Pháp lệnh phí và lệ phí hiện hành, góp phần tăng cường hiệu quả và minh bạch hóa hoạt động quản lý nhà nước, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, đẩy mạnh xã hội hóa dịch vụ công, tạo nguồn thu đúng, đủ khoa học cho ngân sách địa phương gắn với chức năng quản lý nhà nước của chính quyền địa phương. Bài viết kỳ vọng góp thêm những ý kiến khách quan, khoa học cho việc sớm đưa ra luật phí, lệ phí ở nước ta. ♦

#### Tài liệu tham khảo:

1. *Bài giảng Kinh tế và tài chính công*, Trường ĐHKQTĐ, Nhà xuất bản Thống kê 2002.
2. Bộ Tài chính, *Dự thảo luật phí và lệ phí*, tháng 5/2015.
3. Bộ Tài chính, *Báo cáo thẩm tra và giải trình dự án Luật phí và lệ phí*, tháng 5/2015.
4. Vụ chính sách thuế - Bộ Tài chính, *Báo cáo khảo sát phí và lệ phí của Trung Quốc, Indonesia, Phần Lan, Hàn Quốc*, 2014.
5. PGS.TS. Nguyễn Thị Bất và PGS.TS. Vũ Duy Hòa, *Giáo trình "Quản lý thuế"*, NXB Thống kê
6. *Tài chính công (Public Finance)* bằng tiếng Anh của David N.Hyman - 6th edition.
7. Tổng Cục Thuế - Bộ Tài chính (2010), *Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2011-2020*.

#### **Summary**

The article presents general theories in issuing charge and fee regulations applied in many countries in the world and introduced in teaching materials of Public Finance subject. The theories are then combined with reality of the implementation of regulations on charges and fees in the past 13 years. In the 9th National Assembly congress, there are opinions that many charges and fees need to be abolished. Vietnam National Assembly will approve Law on Charges and Fees in 2015, authorized agencies are preparing this draft law. The article hopes to bring about a scientific view with theoretical and practical grounds before the law on charges and fees is issued so that readers can see the appropriateness of fee collection for State Budget.