

BỘ TÀI CHÍNH

**CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

Số: 11873/BTC-CST

Hà Nội, ngày 29 tháng 9 năm 2020

V/v xin ý kiến thẩm định dự thảo
Nghị quyết của UBTVQH về phí
sử dụng đường cao tốc thông qua
trạm thu phí trên đường cao tốc do
Nhà nước đầu tư

Kính gửi: Bộ Tư Pháp

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (tại Thông báo số 275/TB-VPCP ngày 06/8/2020 của Văn phòng Chính phủ), Bộ Tài chính dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Căn cứ quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật và Nghị định số 34/2016/NĐ-CP ngày 14/5/2016 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, Bộ Tài chính xin gửi tới quý Bộ dự án Nghị quyết để quý Bộ thẩm định theo quy định.

Trân trọng cảm ơn sự phối hợp công tác của Quý Bộ. /.

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, Vụ CST(P5). *(166)*

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Vũ Thị Mai



CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Hà Nội, ngày tháng 9 năm 2020

TỜ TRÌNH

Về dự thảo Nghị quyết của UBTVQH quy định về phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (tại Thông báo số 275/TB-VPCP ngày 06/8/2020 của Văn phòng Chính phủ), Bộ Tài chính dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư, xin báo cáo Chính phủ như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT BAN HÀNH NGHỊ QUYẾT

1. Về kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ

Mạng lưới đường bộ Việt Nam đang khai thác dài 668.750 km. Trong đó, đường cao tốc có 16 tuyến dài 968,7 km.

Theo Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 01/3/2016 thì mạng đường bộ cao tốc Việt Nam gồm 21 tuyến với tổng chiều dài 6.411 km.

Như vậy, tỷ lệ tuyến đường cao tốc hiện có so với quy hoạch mới đạt khoảng 15%.

Đầu tư xây dựng đường cao tốc đòi hỏi lượng vốn rất lớn, trong khi nguồn lực Nhà nước còn hạn chế: Hiện nay, suất đầu tư đường cao tốc 4 lần khoảng 130 tỷ đồng/km, 6 lần khoảng 190 tỷ đồng/km (theo Quyết định số 1291/QĐ-BXD ngày 12/10/2018 của Bộ Xây dựng công bố suất vốn đầu tư xây dựng công trình và giá xây dựng tổng hợp bộ phận kết cấu công trình). Chi phí bảo trì đường cao tốc khoảng 830 triệu đồng/km/năm, trong khi nguồn vốn ngân sách nhà nước bố trí cho công tác quản lý, bảo trì hàng năm chỉ đáp ứng khoảng 35 - 40% nhu cầu tối thiểu, dẫn đến tình trạng chất lượng đường xuống cấp nhanh chóng (do không thực hiện đầy đủ công việc bảo dưỡng thường xuyên, chưa thực hiện sửa chữa đường bộ theo định kỳ).

2. Chủ trương phát triển kết cấu hạ tầng

- Tại Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về xây dựng kết cấu hạ tầng đồng bộ nhằm đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại vào năm 2020, đã đề

ra mục tiêu: “Huy động mạnh mẽ mọi nguồn lực của xã hội, bảo đảm lợi ích hợp lý để thu hút các nhà đầu tư, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài vào phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội”, “Phát triển kết cấu hạ tầng là sự nghiệp chung, vừa là quyền lợi vừa là nghĩa vụ của toàn xã hội, mọi người dân đều có trách nhiệm tham gia đóng góp” và đưa ra giải pháp “Thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thoả đáng của nhà đầu tư. Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm. Sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hỗ trợ tài chính, thuế, giá, phí, lệ phí, nhượng quyền... để tăng tính thương mại của dự án và sự đóng góp của người sử dụng. Hoàn thiện cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư theo các hình thức PPP, BT, BOT... Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm; khuyến khích, vinh danh các tổ chức, cá nhân có nhiều đóng góp cho xây dựng kết cấu hạ tầng, nhất là ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc. Đổi mới, tăng cường công tác xúc tiến đầu tư nước ngoài; có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng”.

- Tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam, phía Đông giai đoạn 2017-2020, đã giao Chính phủ: Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công, nghiên cứu, áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn đầu tư của Nhà nước.

- Tại Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 01/3/2016 Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đã nêu:

+ Quy hoạch mạng đường bộ cao tốc quốc gia phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải quốc gia đáp ứng yêu cầu phát triển lâu dài của đất nước.

+ Huy động tối đa mọi nguồn lực trong và ngoài nước để đầu tư phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc dưới nhiều hình thức.

3. Vai trò, tầm quan trọng của đường cao tốc đối với phát triển kinh tế - xã hội đất nước

Theo quy định tại Điều 3 Luật Giao thông đường bộ thì: Đường cao tốc là đường dành cho xe cơ giới, có dải phân cách chia đường cho xe chạy hai chiều riêng biệt; không giao nhau cùng mức với một hoặc các đường khác; được bố trí đầy đủ trang thiết bị phục vụ, bảo đảm giao thông liên tục, an toàn, rút ngắn thời gian hành trình và chỉ cho xe ra, vào ở những điểm nhất định.

Giao thông đường bộ nói chung (đường cao tốc nói riêng) có vai trò đặc biệt to lớn trong sự phát triển kinh tế - xã hội của bất kỳ quốc gia nào trên thế giới. Việt Nam cũng không ngoại lệ, là một đất nước nông nghiệp đang từng bước công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Theo Bộ Giao thông vận tải: Các tuyến cao tốc sau khi đưa vào khai thác đã mang lại hiệu quả rõ rệt về mặt kinh tế, những

lợi ích to lớn về mặt xã hội, an ninh - quốc phòng, góp phần xóa đói giảm nghèo, cụ thể:

3.1. Đối với lĩnh vực kinh tế đường cao tốc góp phần:

a) Tăng cường năng lực lưu thông hành khách và hàng hóa; tiết kiệm thời gian, chi phí vận chuyển

Giá trị hàng hóa chịu tác động bởi nhiều yếu tố, trong đó có thời gian vận chuyển và lưu thông, việc vận chuyển nhanh chóng do giao thông thuận tiện (sử dụng đường cao tốc) sẽ giảm thiểu rủi ro trong quá trình vận chuyển, đặc biệt, là hàng hóa đông lạnh và hàng rau củ quả, đồng thời làm giảm tối đa chi phí vận hành của hàng hóa.

Theo số liệu tính toán của Bộ Giao thông vận tải: Trước khi có đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì các loại phương tiện giao thông đi từ TP. Hồ Chí Minh đến các tỉnh Tây Nam bộ và ngược lại phần lớn đều phải di chuyển trên Quốc lộ 1. Thời gian bình quân phương tiện di chuyển trên Quốc lộ 1 đối với từng loại xe từ 74 phút đến 110 phút (trong điều kiện không bị ùn tắc). Trong khi đó, lưu thông trên đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì thời gian được rút xuống từ 52 phút đến 72 phút cho từng loại phương tiện. Như vậy, việc di chuyển trên đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương so với Quốc lộ 1 có thể tiết kiệm được từ 22 đến 38 phút/từng từng loại phương tiện.

Việc tăng vận tốc lưu thông của phương tiện sẽ làm giảm chi phí khai thác và vận hành phương tiện (chi phí nhiên liệu, khấu hao tài sản,...).

b) Mở rộng thị trường, kết nối

Có thể thấy rằng hệ thống giao thông thuận lợi góp phần khắc phục sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng miền. Đường cao tốc tạo nên một huyết mạch kết nối giữa trung tâm kinh tế (như TP. Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh) và phần còn lại của khu vực kinh tế. Nhiều hệ quả tích cực của đường cao tốc như: Giảm sự chênh lệch giá cả giữa các khu vực, giảm sự chênh lệch thu nhập của người dân giữa các khu vực, nâng cao chất lượng dịch vụ xã hội và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho vận chuyển hàng hóa và vận tải hành khách.

c) Rút ngắn khoảng cách vùng miền, nâng cao đời sống văn hóa xã hội

Do tiết kiệm thời gian và tạo thêm một tuyến lưu thông quan trọng, đường cao tốc rõ ràng có những đóng góp quan trọng đối với phát triển vùng ở những địa phương mà nó đi qua hay những địa phương ở hai đầu. Đường cao tốc đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc người dân các tỉnh sử dụng các dịch vụ giáo dục, y tế ở các Trung tâm thành phố.

3.2. Đối với lĩnh vực xã hội đường cao tốc góp phần:

a) Giảm thiểu ùn tắc giao thông

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc ùn tắc giao thông, song một trong các nguyên nhân có tính chất đặc biệt quan trọng đó là cơ sở hạ tầng giao thông. Nếu hạ tầng giao thông không đáp ứng được những yêu cầu ngày càng phát triển

của nền kinh tế và không đi trước trong việc phát triển cơ sở hạ tầng thì việc giải quyết vấn đề ùn tắc là rất khó khăn. Ví dụ, đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương khi đưa vào khai thác đã góp phần trực tiếp vào việc giảm thiểu ùn tắc giao thông tại cửa ngõ phía Tây của TP. Hồ Chí Minh và TP. Tân An, tỉnh Long An.

b) Giảm tai nạn giao thông

Việc phát triển mạng lưới cao tốc sẽ giúp giảm tai nạn giao thông đường bộ. Các nghiên cứu cho thấy kết cấu hạ tầng giao thông có ảnh hưởng lớn đến tình trạng tai nạn. Trên hệ thống quốc lộ, dòng phương tiện lưu thông là dòng hỗn hợp với tốc độ các loại phương tiện rất khác nhau, nhiều giao cắt, đường ngang đã dẫn đến tỷ lệ tai nạn giao thông cao. Theo số liệu thống kê năm 2018, 42% tai nạn giao thông đường bộ xảy ra trên mạng lưới quốc lộ (với mật độ 0,27 vụ/km) và chỉ có 0,7% vụ tai nạn xảy ra trên mạng lưới cao tốc (với mật độ 0,11 vụ/km đường).

Đường cao tốc cung cấp dịch vụ sử dụng đường bộ tốt hơn cho người sử dụng do có tiêu chuẩn chất lượng cao hơn. Người sử dụng đường cao tốc được hưởng nhiều lợi ích hơn so với việc sử dụng đường quốc lộ thông thường. Theo tính toán của Bộ Giao thông vận tải trên cơ sở phân tích 05 tuyến đường cao tốc, kết quả lượng hóa chi phí vận hành, chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân 4.620 đồng/km, trong đó 31% từ tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện và 69% từ tiết kiệm thời gian hàng hóa và hành khách trên đường. Loại phương tiện thu được lợi ích lớn nhất là xe khách từ 30 ghế trở lên với bình quân 10.426 đồng/km, phương tiện thu được lợi ích thấp nhất là xe tải dưới 2 tấn với lợi ích bình quân là 1.767 đồng/km. Lợi ích bình quân tính theo xe đơn vị là 2.518 đồng/km/xe tiêu chuẩn.

c) Tạo công ăn việc làm

Thứ nhất, tạo công ăn, việc làm cho cán bộ, công nhân tham gia trực tiếp vào việc xây dựng tuyến đường cao tốc từ khi tiến hành nghiên cứu tiền khả thi dự án, cho đến khi xây dựng hoàn thành dự án đưa vào khai thác và vận hành khai thác trong suốt dòng đời của dự án.

Thứ hai, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội khu vực phát triển, tạo công ăn, việc làm. Chẳng hạn, khi đường cao tốc Nội Bài - Lào Cai đưa vào khai thác, tỉnh Lào Cai đã có bước tăng trưởng gần 200% về nhiều lĩnh vực; hàng loạt các công trình trọng điểm trên địa bàn tỉnh Yên Bái đã và đang được triển khai kết nối với tuyến đường cao tốc Nội Bài - Lào Cai, giúp cho giao thương của tỉnh Yên Bái thuận lợi hơn, đủ điều kiện để thành lập các điểm thông quan nội địa, có thêm nguồn thu và cơ hội thu hút ngày càng nhiều doanh nghiệp, nhà đầu tư tham gia đầu tư sản xuất, kinh doanh tại địa bàn tỉnh.

Tuyến cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây đã khai thác tới đa thể mạnh của từng địa phương trong vùng, là nhân tố tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội các địa phương dọc tuyến nói riêng và Vùng kinh tế

trọng điểm phía Nam nói chung (gồm TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Long An, Tây Ninh, Bình Phước...), trong đó lĩnh vực vận tải và du lịch sẽ hưởng lợi nhiều nhất. Giao thông thuận lợi đã giúp các doanh nghiệp vận tải tăng cường khả năng quay vòng xe, khả năng lưu thông hàng hóa và vận chuyển hành khách giữa các tỉnh thành trong khu vực, đặc biệt là hàng hóa từ cảng Cát Lái (TP. Hồ Chí Minh) đến các khu công nghiệp ở các huyện Long Thành, Nhơn Trạch (tỉnh Đồng Nai), cũng như vận chuyển hành khách từ các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long, TP. Hồ Chí Minh đến các địa danh du lịch như Vũng Tàu, Phan Thiết, Đà Lạt,... Từ đó, doanh nghiệp giảm được chi phí sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh cho hàng hóa địa phương nói riêng và hàng hóa Việt nói chung. Bên cạnh đó, tuyến cao tốc còn có tác động thúc đẩy sự phát triển thị trường bất động sản khu vực, với nhiều dự án mới quy mô lớn, đồng thời tạo nhiều công ăn việc làm cho người dân địa phương dọc hai bên tuyến cao tốc.

3.3. Lĩnh vực môi trường

Phương tiện giao thông là một trong những yếu tố gây ra tác động xấu đến môi trường và gây nguy hại cho sức khỏe của con người. Các tác nhân gây ô nhiễm của giao thông chủ yếu là khí đốt nhiên liệu, bụi và tiếng ồn. Việc xây dựng những tuyến đường mới cách xa khu vực sinh sống của người dân, đường sá được xây dựng mới nhằm giảm tải lưu lượng phương tiện lưu thông cũng là một trong các giải pháp nhằm giảm thiểu những rủi ro do phương tiện giao thông gây ra (giảm thiểu khí thải, bụi và tiếng ồn).

4. Kinh nghiệm quốc tế

4.1. Trung Quốc

Từ năm 1990 đến năm 2005, Trung Quốc đã hoàn thành xây dựng 42.000 km đường cao tốc có thu phí, trong đó chủ yếu là Mạng lưới đường trục cao tốc. Giai đoạn từ 2005 - 2025, Trung Quốc đã lập quy hoạch mở rộng mạng lưới cao tốc thu phí lên 85.000 km, trong đó 66% - 90% chi phí đầu tư sẽ từ ngân sách Chính phủ, ngân sách các tỉnh, thành phố chịu trách nhiệm đầu tư xây dựng và một phần huy động từ nguồn vốn tư nhân. Toàn bộ các tuyến đường cao tốc, dù đầu tư bằng nguồn vốn nào cũng đều được *thu phí để hoàn vốn*, vận hành, bảo trì và phát triển hạ tầng giao thông khác.

Sau khi hoàn vốn, một số trạm thu phí ở Trung Quốc tiếp tục tiến hành thu phí, điển hình như đường cao tốc sân bay Bắc Kinh. Nguyên nhân là do chấm dứt thu phí làm lượng phương tiện đi cao tốc tăng đột biến, gây tình trạng tắc nghẽn giao thông và hư hỏng đường. Doanh thu từ việc tiếp tục thu phí trên các tuyến đường này được dùng để tiếp tục bảo trì đường và ngoài ra còn để tái phân bổ cho các khu vực nghèo hơn.

4.2. Nhật Bản

Từ thập niên 50 tới đầu những năm 2000, Nhật Bản đã thông qua hai cơ chế tài chính: thu phí sử dụng đường cao tốc và thu phí nhiên liệu phương tiện

đường bộ, để phát triển và mở rộng được hơn 10.000 km đường cao tốc và trải nhựa được hầu hết các tuyến đường bộ chính.

Trong giai đoạn đầu, Chính phủ sử dụng ngân sách để phát triển mạng lưới đường bộ, đường cao tốc, đồng thời bảo lãnh cho chính quyền trung ương và địa phương huy động vốn để xây dựng các dự án đường cao tốc và thu phí để hoàn vốn (mức phí dịch vụ gồm: Phí tính theo km xe chạy (25 JPY/km \approx 900 đồng/km) + Phí cố định (150 JPY \approx 33.500 đồng) + 10% thuế tiêu dùng)

Giai đoạn tiếp theo, để huy động hiệu quả hơn nữa các nguồn lực từ khối tư nhân, Nhật Bản đã thành lập Công ty công chính đường cao tốc Nhật Bản (JH). JH thay mặt cho Chính phủ Nhật Bản để thu phí đường bộ và hoàn trả các khoản vốn huy động ban đầu.

Sau khi hệ thống đường cao tốc và đường bộ của Nhật Bản đã được đầu tư và xây dựng đủ để đáp ứng nhu cầu phát triển, JH đã được tư nhân hóa và tái cấu trúc thành Cơ quan trả nợ và đường cao tốc Nhật Bản (JEDRA) và 6 Công ty đường cao tốc. Các Công ty đường cao tốc chịu trách nhiệm xây dựng đường với nguồn kinh phí được huy động từ các khoản vay, JEDRA thì chịu trách nhiệm hoàn trả khoản vay trong vòng 45 năm, với các nguồn thu từ đường bộ.

5. Theo quy định pháp luật phí, lệ phí và pháp luật về giá hiện hành đối với sử dụng đường bộ: (i) Thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện hàng năm (tiền phí thu được sử dụng cho hoạt động bảo trì hệ thống đường bộ do Nhà nước quản lý); (ii) Thu phí dịch vụ (theo cơ chế giá) qua trạm thu phí để hoàn vốn đầu tư xây dựng đường bộ (doanh nghiệp đầu tư); (iii) Chưa quy định cụ thể về việc thu phí/giá dịch vụ sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Với vai trò, tầm quan trọng của đường cao tốc nêu trên, đầu tư đường cao tốc đòi hỏi lượng vốn rất lớn (theo Quyết định số 326/QĐ-TTg nhu cầu vốn đầu tư đường cao tốc đến năm 2020 cần 342,6 nghìn tỷ đồng, đến năm 2030 cần 599,1 nghìn tỷ đồng), trong khi nguồn lực Nhà nước còn hạn chế, cần thiết phải huy động mọi nguồn lực xã hội để đầu tư phát triển đường cao tốc. Vì vậy, cần bổ sung quy định thu phí (hoặc giá) dịch vụ hoàn vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

II. MỤC ĐÍCH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT

- Quán triệt chủ trương, đường lối của Đảng; thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, đặc biệt là đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc.

- Huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc nhằm có thêm nguồn lực tài chính để đầu tư xây dựng mới và bảo trì các tuyến đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

- Tuân thủ và đồng bộ các quy định của Luật Giá, Luật Giao thông đường bộ, Luật Phí và lệ phí, Luật Ngân sách nhà nước, các văn bản hướng dẫn thi hành các Luật và các quy định của pháp luật liên quan.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ ÁN NGHỊ QUYẾT

Từ giữa năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Giao thông vận tải đã xây dựng Đề án quản lý, khai thác đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương và các đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Bộ Giao thông vận tải đã phối hợp Bộ Tài chính và các Bộ liên quan xây dựng và hoàn thiện Đề án. Đề án đã được hoàn thiện sau nhiều cuộc họp do Bộ Giao thông vận tải chủ trì tổ chức, cũng như Văn phòng Chính phủ chủ trì tổ chức. Theo đó, các Bộ nhất trí cần thiết phải quy định thu phí/giá dịch vụ hoàn vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (tại Thông báo số 275/TB-VPCP ngày 06/8/2020 của Văn phòng Chính phủ), Bộ Tài chính đã có công văn số 9299/BTC-CST ngày 17/8/2020, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư. Theo đó, Bộ Tài chính đã: (i) xây dựng báo cáo Thủ tướng Chính phủ 02 Phương án: *Phương án 1*- trình UBND TP. Hồ Chí Minh quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về giá (*sau đây gọi tắt là phí dịch vụ*); *Phương án 2* - trình UBND TP. Hồ Chí Minh quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về phí, lệ phí; (ii) phân tích ưu, nhược điểm và đánh giá tác động của từng phương án và Bộ Tài chính nghiêng về Phương án 1.

Ngày 11/9/2020, Văn phòng Chính phủ đã có công văn số 7525/VPCP gửi các Bộ (Giao thông vận tải, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư) và UBND TP. Hồ Chí Minh đề nghị có ý kiến về báo cáo của Bộ Tài chính tại công văn số 9299/BTC-CST.

Ngày 14/9/2020, Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng chủ trì họp với các Bộ (Giao thông vận tải, Tài chính, Tư pháp), Văn phòng Chính phủ về thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Ngày 24/9/2020, Văn phòng Chính phủ đã có Thông báo số 343/TB-VPCP thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng về việc thu phí đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư. Trong đó, giao: Bộ Tài chính: (i) chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Bộ Giao thông vận tải và các bộ, cơ quan liên quan giải trình, tiếp thu đầy đủ ý kiến các cơ quan tại cuộc họp ngày 14/9/2020 và ý kiến bằng văn bản của các Bộ (Giao thông vận tải, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư) và UBND TP. Hồ Chí Minh; (ii) hoàn thiện hồ sơ dự thảo theo trình tự, thủ tục theo quy định của pháp luật, trình Chính phủ thông qua tại Phiên họp thường kỳ tháng 9/2020 trước khi báo cáo UBND TP. Hồ Chí Minh xem xét, quyết định.

Ngày 25/9/2020, Bộ Tài chính đã có công văn số 11776 /BTC-CST gửi lấy ý kiến các Bộ (Giao thông vận tải, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư) và UBND TP. Hồ Chí Minh về dự án Nghị quyết.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CỦA DỰ THẢO NGHỊ QUYẾT

1. Bố cục của dự thảo Nghị quyết

Dự thảo Nghị quyết gồm 2 Điều (Điều 1: quy định về nội dung Nghị quyết. Điều 2: quy định về hiệu lực thi hành).

2. Về nội dung dự thảo Nghị quyết

Bộ Tài chính trình Chính phủ dự thảo Nghị quyết của UBTVQH theo 02 Phương án.

2.1. Quy định thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về giá (Phương án 1)

a) Căn cứ pháp lý

- Tại Điều 19 Luật Giá quy định Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá, trong đó, có một số dịch vụ, hàng hóa do Nhà nước đầu tư hoặc sở hữu như:

(i) Các dịch vụ hàng không, bao gồm: dịch vụ cất cánh, hạ cánh; điều hành bay đi, đến; hỗ trợ bảo đảm hoạt động bay;

(ii) Đất, mặt nước, nước ngầm, rừng thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu;

(iii) Dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh và dịch vụ giáo dục, đào tạo tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh, cơ sở giáo dục, đào tạo của Nhà nước;

(iv) Giá cho thuê đối với tài sản nhà nước là công trình kết cấu hạ tầng;...

- Tại khoản 4 Điều 19 Luật Giá quy định: *Trường hợp cần thiết phải điều chỉnh Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá, Chính phủ trình UBTVQH xem xét, quyết định.*

Căn cứ quy định nêu trên, để bổ sung căn cứ pháp lý cho việc thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư, Bộ Tài chính dự thảo Nghị quyết của UBTVQH quy định điều chỉnh Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá, cụ thể:

“Điều 1. Bổ sung Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá

Dịch vụ sử dụng đường cao tốc: Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định giá tối đa dịch vụ sử dụng đường cao tốc đối với đường do Trung ương quản lý; UBND cấp tỉnh quy định giá tối đa dịch vụ sử dụng đường cao tốc đối với đường do địa phương quản lý”.

Quy định này tương tự quy định tại Điều 3 Nghị định số 149/2016/NĐ-CP ngày 11/11/2016 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 177/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Giá: *Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định giá tối đa dịch vụ sử dụng đường bộ gồm đường quốc lộ, đường cao tốc các dự án đầu tư xây dựng đường bộ để kinh doanh do Trung ương quản lý;*

UBND tỉnh quy định giá tối đa dịch vụ sử dụng đường bộ do địa phương quản lý các dự án đầu tư xây dựng đường bộ để kinh doanh.

Như vậy, dịch vụ sử dụng đường cao tốc (kể cả cao tốc do Nhà nước và doanh nghiệp đầu tư) đều áp dụng thống nhất phương thức thu phí dịch vụ (theo cơ chế giá).

b) Ưu điểm, nhược điểm

(1) Ưu điểm

Thứ nhất, phù hợp với Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam, phía Đông giai đoạn 2017 - 2020, trong đó, giao Chính phủ: Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nghiên cứu áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn Nhà nước đầu tư.

Thứ hai, khuyến khích thu hút nguồn lực xã hội đầu tư xây dựng hạ tầng đường bộ.

Việc thu phí dịch vụ (theo cơ chế giá) sẽ đồng bộ về mức thu phí dịch vụ các dự án BOT liên kết; tạo điều kiện thuận lợi cho việc khai thác đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo các hình thức chuyên nhượng, cho thuê, góp vốn liên doanh,..., thu hút nguồn lực xã hội đầu tư hạ tầng đường bộ.

Nếu quy định thu phí sử dụng đường cao tốc (theo pháp luật về phí, lệ phí) thì mức thu *phí sử dụng đường cao tốc sẽ thấp hơn mức phí dịch vụ*, do theo quy định tại Điều 3 Luật Phí và lệ phí thì: *mức phí nhằm cơ bản bù đắp chi phí cung cấp dịch vụ*; trong khi đó, mức phí dịch vụ sẽ bù đắp chi phí và lợi nhuận của Nhà đầu tư.

Dự án đầu tư đường cao tốc Bắc – Nam có các đoạn, tuyến được đầu tư xen kẽ giữa doanh nghiệp và Nhà nước; cùng dịch vụ sử dụng đường cao tốc, mức thu phí (giá) khác nhau (chẳng hạn, mức phí dịch vụ đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Dầu Giây do Tổng công ty Phát triển đường cao tốc Việt Nam đang thu là: 2.000 đồng/km; đoạn Dầu Giây – Phan Thiết do Nhà nước đầu tư, dự kiến mức phí sử dụng đường cao tốc khoảng 1.000 đồng/km) sẽ dẫn đến phản ứng của chủ phương tiện, cũng như khó khăn trong việc điều chỉnh tăng, giảm phí dịch vụ của các dự án BOT; đặc biệt là *Dự án đầu tư theo hình thức đối tác công – tư (PPP)* thì không thể vừa thu phí sử dụng đường cao tốc (hoàn phần vốn Nhà nước đầu tư), vừa thu phí dịch vụ (hoàn phần vốn doanh nghiệp đầu tư).

Thứ ba, công khai, minh bạch và dễ nhận được sự đồng thuận của người dân và chủ phương tiện.

Mức thu phí dịch vụ sẽ được tính toán trên cơ sở tổng mức đầu tư dự án và thời gian thu hoàn vốn dự án. Hết thời gian hoàn vốn sẽ dùng thu như các dự án xây dựng đường cao tốc đầu tư theo hình thức PPP. Điều này đảm bảo công khai, minh bạch và dễ nhận được sự đồng thuận của người dân và chủ phương tiện. Tránh được sự phản ứng của người dân, doanh nghiệp và dư luận xã hội cho rằng “phí chồng phí”, đặc biệt là trong điều kiện dịch bệnh Covid-19 ảnh

hưởng rất lớn đến hoạt động sản xuất kinh doanh và sinh hoạt của người dân như hiện nay. Chính phủ đã và đang ban hành nhiều chính sách miễn, giảm thuế, phí, lệ phí để hỗ trợ đối tượng chịu ảnh hưởng bởi dịch Covid-19.

(2) Nhược điểm

Có ý kiến cho rằng, đường cao tốc do Nhà nước đầu tư quy định thu phí dịch vụ (theo cơ chế giá) là không đúng bản chất; Bộ Giao thông vận tải và địa phương phải thành lập công ty để quản lý thu phí dịch vụ đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Về vấn đề này, Bộ Tài chính có ý kiến như sau:

(i) Tại Điều 7 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công quy định về các hình thức khai thác nguồn lực tài sản công gồm: *Giao quyền sử dụng tài sản công; cấp quyền khai thác tài sản công; cho thuê tài sản công; chuyển nhượng, cho thuê quyền khai thác, quyền sử dụng tài sản công; sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, liên doanh, liên kết; ... và hình thức khác theo quy định của pháp luật.*

- Tại Điều 13 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công giao Chính phủ: *Quy định chi tiết về: ...; sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết; quản lý, sử dụng, khai thác tài sản kết cấu hạ tầng; sử dụng tài sản công để tham gia dự án đầu tư theo hình thức đối tác công tư; sử dụng tài sản công để thanh toán cho nhà đầu tư khi thực hiện dự án đầu tư xây dựng công trình theo hình thức hợp đồng xây dựng - chuyển giao.*

- Từ Điều 11 đến Điều 17 Nghị định số 33/2019/NĐ-CP ngày 23/4/2019 của Chính phủ quy định việc quản lý, sử dụng và khai thác kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, đã quy định cụ thể: các phương thức khai thác kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ (chuyển nhượng, cho thuê,...); trách nhiệm của Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh và các cơ quan liên quan trong việc quản lý, khai thác kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ.

Theo quy định nêu trên, đường cao tốc do Nhà nước đầu tư có thể thực hiện chuyển giao quyền khai thác cho doanh nghiệp và doanh nghiệp thu phí dịch vụ hoàn vốn nhận chuyển giao.

(ii) Tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 đã giao Chính phủ: *Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nghiên cứu áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn Nhà nước đầu tư.*

Khi Nghị quyết được UBTVQH thông qua, theo quy định tại Luật Quản lý, sử dụng tài sản công và Nghị định số 33/2019/NĐ-CP, Bộ Giao thông vận tải, UBND cấp tỉnh: Chỉ đạo đơn vị chuyên môn, xây dựng Đề án khai thác, trong đó, xác định cụ thể: tổng mức đầu tư, thời gian thu phí dịch vụ hoàn vốn, mức thu phí (*mức phí dịch vụ được xác định căn cứ tổng mức đầu tư, thời gian hoàn vốn, đảm bảo tương đồng mức phí hoàn vốn dự án xây dựng đường cao tốc theo hình thức PPP; phù hợp với chất lượng dịch vụ, không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc; phù hợp tình hình kinh tế*

xã hội địa phương nơi đoạn đường cao tốc đi qua); thực hiện chuyển nhượng, cho thuê quyền khai thác các đoạn đường cao tốc; thu tiền nộp NSNN. Người nhận thuê/chuyển nhượng sẽ thu phí dịch vụ để hoàn vốn nhận chuyển nhượng.

(iii) Thực tế hiện nay, các cảng hàng không, sân bay do Nhà nước đầu tư đang giao Tổng công ty Quản lý cảng hàng không (ACV) quản lý và thu phí dịch vụ tại cảng như: xe ô tô ra, vào nhà ga; dịch vụ điều hành bay; dịch vụ sử dụng cất hạ cánh;...

Đối với kết cấu hạ tầng đường sắt do Nhà nước đầu tư: Tổng công ty Đường sắt Việt Nam thu tiền cho thuê kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia do Nhà nước đầu tư.

Vì vậy, việc quy định thu phí dịch vụ đối với đường cao tốc do Nhà nước đầu tư phù hợp với Luật Quản lý, sử dụng tài sản công. Việc phí dịch vụ sẽ đồng bộ về mức thu phí dịch vụ các dự án BOT liền kề, đồng bộ về hình thức thu (thu qua trạm thu phí); tạo điều kiện thuận lợi cho việc chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn liên doanh, liên kết với các nhà đầu tư khác, thu hút nguồn lực xã hội đầu tư hạ tầng đường bộ.

2.2. Quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư, theo quy định pháp luật về phí, lệ phí (Phương án 2)

a) Căn cứ pháp lý

- Tại tiết 1.1 điểm 1 Mục V Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí quy định: "*Phí sử dụng đường bộ*" và Cơ quan quy định: "*Bộ Tài chính quy định đối với đường thuộc trung ương quản lý, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với đường thuộc địa phương quản lý*".

- Tại Điều 3 Nghị quyết số 86/2019/QH14 ngày 12/11/2019 của Quốc hội về dự toán Ngân sách nhà nước năm 2020 giao Chính phủ: *Quy định cụ thể việc thu, nộp và sử dụng thu phí sử dụng đường bộ qua đầu phương tiện ô tô trong cả nước, bao gồm cả đường thuộc trung ương quản lý và đường thuộc địa phương quản lý và thực hiện phân chia nguồn thu này theo Nghị quyết số 73/2018/NQ-QH14 ngày 14/11/2018 của Quốc hội về phân bổ ngân sách trung ương.*

- Tại khoản 1 Điều 17 Luật Phí và lệ phí quy định: *Giữa hai kỳ họp Quốc hội, UBTVQH quyết định sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các khoản phí, lệ phí theo đề nghị của Chính phủ và báo cáo Quốc hội tại kỳ họp gần nhất.*

Căn cứ quy định trên, đề bổ sung căn cứ pháp lý cho việc thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư, Bộ Tài chính dự thảo Nghị quyết của UBTVQH về việc sửa đổi, bổ sung Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí, cụ thể:

"Điều 1. Sửa đổi, bổ sung tiết 1.1 điểm 1, Mục V, Phần A Danh mục phí, lệ phí tại Phụ lục số 01 ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí

<i>SỐ TT</i>	<i>TÊN PHÍ</i>	<i>CƠ QUAN QUY ĐỊNH</i>
1.1	<i>Phí sử dụng đường bộ</i> <i>a) Phí sử dụng đường bộ thu theo đầu phương tiện</i> <i>b) Phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí đối với đường cao tốc do Nhà nước đầu tư</i>	<i>Bộ Tài chính</i> <i>Chính phủ</i>

b) Ưu điểm, nhược điểm

(1) Ưu điểm: Đảm bảo nguyên tắc tại Luật Phí và lệ phí: Dịch vụ công do Nhà nước cung cấp thu phí.

(2) Nhược điểm

Thứ nhất, không phù hợp với Nghị quyết số 52/2017/QH14, trong đó, giao Chính phủ: Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nghiên cứu áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn Nhà nước đầu tư.

Thứ hai, không khuyến khích thu hút nguồn lực xã hội đầu tư xây dựng hạ tầng đường bộ. Lý do, cùng sử dụng dịch vụ đường cao tốc như nhau, chủ phương tiện trả mức phí sử dụng đường cao tốc sẽ thấp hơn mức phí dịch vụ. Các dự án đầu tư đường cao tốc Bắc – Nam có các đoạn, tuyến đầu tư xen kẽ giữa doanh nghiệp và Nhà nước. Mức thu phí (giá) khác nhau sẽ dẫn đến phản ứng của chủ phương tiện.

Như vậy, việc quy định thu phí sử dụng đường cao tốc hoàn vốn do Nhà nước đầu tư có thể gây khó khăn cho việc thu hút vốn đầu tư theo hình thức PPP đã được quy định tại Luật Đầu tư theo phương thức đối tác công tư.

Thứ ba, không minh bạch trong việc xác định mức thu phí và khó nhận được sự đồng thuận của người dân và chủ phương tiện.

- Mức phí cần được xác định để nhằm mục đích: (i) thu hoàn vốn đầu tư (thu trong một thời gian nhất định để hoàn vốn) hay (ii) thu sử dụng cho cả hoàn vốn đầu tư và bảo trì đường cao tốc (quy định mức thu phí cao thì phải xác định thời gian cụ thể, không thu mãi mãi; nếu quy định mức phí thấp thì ảnh hưởng đến hoạt động thu phí dịch vụ hoàn vốn của các dự án liền kề).

Ngoài ra, nếu chỉ quy định thu phí sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư dẫn đến trường hợp cùng tuyến đường cao tốc: đoạn do Nhà nước đầu tư thu phí, đoạn do doanh nghiệp đầu tư (hết thời gian thu phí hoàn vốn BOT chuyển giao cho Nhà nước) không thu phí. Chẳng hạn, đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Mỹ Thuận. Đoạn TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương do Nhà nước đầu tư thu phí sử dụng đường cao tốc theo quy định pháp luật về phí; đoạn Trung Lương - Mỹ Thuận do doanh nghiệp đầu tư, hết thời gian doanh nghiệp thu phí dịch vụ để hoàn vốn đầu tư sẽ chuyển giao cho Nhà nước quản lý, khi đó, không có căn cứ

pháp lý để Nhà nước tiếp tục thu phí sử dụng đường cao tốc đối với đoạn này. Điều này, dẫn đến không công bằng trong việc sử dụng dịch vụ đường cao tốc.

- Việc quy định thu phí sử dụng đường cao tốc theo quy định pháp luật phí và lệ phí sẽ khó nhận được sự đồng thuận của người dân và chủ phương tiện (đặc biệt là trong điều kiện dịch bệnh covid-19 ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động sản xuất kinh doanh và sinh hoạt của người dân như hiện nay, Chính phủ đang ban hành nhiều chính sách miễn, giảm thuế, phí); sẽ có nhiều ý kiến cho rằng “phí chồng phí” vì hiện nay đã thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện, nay lại thu phí sử dụng đường cao tốc qua trạm thu phí.

3. Qua phân tích ưu, nhược điểm của 02 phương án nêu trên, để đảm bảo công khai, minh bạch, đồng bộ với thu phí dịch vụ hoàn vốn các dự án BOT, Bộ Tài chính chọn **Phương án 1: Trình UBND tỉnh ban hành Nghị quyết quy định thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về giá.**

Phương án này đảm bảo phù hợp với chủ trương của Quốc hội và chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ, cụ thể:

- Tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 đã giao Chính phủ: Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nghiên cứu áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn Nhà nước đầu tư.

- Tại Thông báo số 275/TB-VPCP, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo nghiên cứu quản lý khai thác đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương theo phương thức PPP.

4. Đánh giá tác động

a) Tác động về mặt kinh tế - xã hội

(i) Tác động tích cực: Huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư; qua đó góp phần tạo nguồn kinh phí để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc, chỉ thực hiện công tác quản lý, bảo trì đường cao tốc.

Đường cao tốc có chất lượng cao hơn đường quốc lộ thông thường. Trường hợp không tổ chức thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc, người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ sẽ có xu hướng tập trung di chuyển trên đường cao tốc. Điều này dẫn đến lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng cao, nhiều phương tiện vi phạm đi vào làn dừng khẩn cấp, gây ra tình trạng phương tiện chuyển làn liên tục, gây ảnh hưởng đến trật tự an toàn giao thông, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn giao thông cao, làm giảm vận tốc trung bình lưu thông trên đường cao tốc, làm giảm hiệu quả khai thác đường cao tốc.

Ví dụ, sau khi đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương tạm dừng thu phí, lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng đột biến, vận tốc trung bình lưu thông trên tuyến giảm xuống còn từ 60 – 70 km/giờ, trong khi đó theo thiết kế của đường thì vận tốc tối đa là 120 km/giờ, vận tốc trung bình khi có thu phí là 100 km/giờ.

Việc thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc là một trong các giải pháp để tăng cường công tác quản lý, điều tiết lưu lượng phương tiện lưu thông trên đường cao tốc và trên đường quốc lộ song hành; việc thu phí kết hợp với các giải pháp khác như kiểm soát tải trọng xe, giám sát và hạn chế các phương tiện xe thô sơ, xe không được phép lưu hành trên đường cao tốc sẽ giúp tăng cường hiệu quả khai thác của đường cao tốc, tăng cường các lợi ích do đường cao tốc đem lại.

Theo tính toán của Bộ Giao thông vận tải trên cơ sở phân tích dữ liệu sử dụng 05 tuyến đường cao tốc hiện hành, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân theo xe đơn vị là 2.518 đồng/km/xe tiêu chuẩn.

Như vậy, nếu phải nộp phí khoảng 1.000 đồng/km/xe tiêu chuẩn thì chủ phương tiện vẫn hưởng lợi khoảng 1.500 đồng/km.

Hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đầu tư hiện nay (tổng dài 196 km), nếu thực hiện thu phí dịch vụ đường cao tốc với mức thu là 1.000 đồng/km/xe tiêu chuẩn thì dự kiến hàng năm sẽ thu được khoảng 2.142 tỷ đồng. Đây là nguồn vốn quan trọng bổ sung cho việc đầu tư cải tạo hệ thống đường cao tốc hiện hành, cũng như bổ sung vốn đầu tư xây dựng tuyến đường cao tốc mới.

(ii) Tác động tiêu cực: Phí/giá dịch vụ đường bộ có phạm vi tác động lớn, luôn được người dân và dư luận xã hội quan tâm. Hiện nay, có rất nhiều khoản thu thuế, phí (thuế tiêu thụ đặc biệt, phí sử dụng đường bộ, lệ phí trước bạ,...) đều tính và thu theo phương tiện.

Đối với sử dụng đường bộ, hiện Nhà nước đang thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện (tiền phí thu được sử dụng cho hoạt động bảo trì hệ thống đường bộ do Nhà nước quản lý); doanh nghiệp đầu tư xây dựng đường bộ thu phí dịch vụ (theo cơ chế giá) qua trạm thu phí để hoàn vốn đầu tư xây dựng đường bộ. Việc thực hiện thu phí dịch vụ thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư có thể dẫn đến phản ứng của các đối tượng tham gia giao thông, sẽ có ý kiến cho rằng “phí chồng phí”.

Do đó, cần đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, giải thích chính sách nhằm hiểu rõ lợi ích của đường cao tốc, tăng sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân.

b) Tác động về giới: Chính sách thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc áp dụng chung, không phân biệt theo giới; không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới. Vì vậy, không thuộc đối tượng phải đánh giá tác động về bình đẳng giới theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

c) Tác động của thủ tục hành chính: Chính sách không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

d) Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Nghị quyết phù hợp với quy định tại Luật Giao thông đường bộ, Luật Giá, Luật quản lý, sử dụng tài sản công, Luật Ngân sách nhà nước.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Nghị quyết không có sự xung đột với các điều ước mà Việt Nam tham gia, gia nhập.

V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH NGHỊ QUYẾT

Nghị quyết bổ sung dịch vụ sử dụng đường cao tốc vào Danh mục giá dịch vụ do Nhà nước định giá, làm cơ sở cho việc triển khai việc quản lý, khai thác hệ thống đường bộ cao tốc. Hoạt động quản lý, khai thác đường cao tốc sử dụng nguồn nhân lực hiện có của ngành giao thông vận tải. Do đó, cơ bản không phát sinh nguồn nhân lực, tài chính cho việc thực hiện Nghị quyết.

VI. Ý KIẾN THẨM ĐỊNH CỦA BỘ TƯ PHÁP

Ngày /9/2020, Bộ Tài chính đã có công văn số /BTC-CST đề nghị Bộ Tư pháp có ý kiến thẩm định về dự án Nghị quyết.

Trên đây là nội dung dự án Nghị quyết của UBND tỉnh quy định thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Bộ Tài chính kính trình Chính phủ xem xét, quyết định (*Tài liệu trình kèm: Dự thảo Nghị quyết, Báo cáo đánh giá tác động theo cả 02 phương án*).

Nơi nhận:

- Như trên;
- Văn phòng Chính phủ;
- Các Bộ: Giao thông vận tải, Tư pháp;
- Lưu: VT, CST (P5).

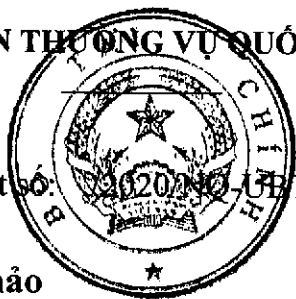
BỘ TRƯỞNG

Đinh Tiến Dũng

Nghị quyết số: 2020/NQ-UBTVQH14

Hà Nội, ngày tháng năm 2020

Dự thảo



NGHỊ QUYẾT

VỀ VIỆC SỬA ĐỔI, BỔ SUNG DANH MỤC PHÍ, LỆ PHÍ BAN HÀNH KÈM THEO LUẬT PHÍ VÀ LỆ PHÍ

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ số 57/2014/QH13;

Căn cứ Luật Phí và lệ phí số 97/2015/QH13;

Căn cứ Tờ trình số /TTr-CP ngày tháng năm 2020 của Chính phủ và Báo cáo thẩm tra số /BC-UBTCNS14 ngày tháng năm 2020 của Ủy ban Tài chính, Ngân sách về dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí;

QUYẾT NGHỊ:

Điều 1. Sửa đổi, bổ sung tiết 1.1 điểm 1, Mục V, Phần A Danh mục phí, lệ phí tại Phụ lục số 01 ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí

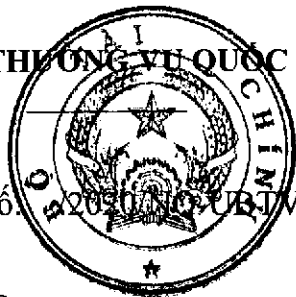
Số TT	TÊN PHÍ	CƠ QUAN QUY ĐỊNH
1.1	<p>Phí sử dụng đường bộ</p> <p><i>a) Phí sử dụng đường bộ thu theo đầu phương tiện</i></p> <p><i>b) Phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí đối với đường cao tốc do Nhà nước đầu tư</i></p>	<p><i>Bộ Tài chính</i></p> <p><i>Chính phủ</i></p>

Điều 2. Điều khoản thi hành

Nghị quyết này có hiệu lực thi hành từ ngày tháng năm 2020.

TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI
CHỦ TỊCH

Nguyễn Thị Kim Ngân



Dự thảo

NGHỊ QUYẾT
VỀ BỔ SUNG DANH MỤC HÀNG HÓA, DỊCH VỤ
DO NHÀ NƯỚC ĐỊNH GIÁ

ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI

Căn cứ Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam;

Căn cứ Luật Tổ chức Chính phủ số 57/2014/QH13;

Căn cứ Luật Giá số 11/2012/QH13;

Căn cứ Tờ trình số /TTr-CP ngày tháng năm 2020 của Chính phủ và Báo cáo thẩm tra số /BC-UBTCNS14 ngày tháng năm 2020 của Ủy ban Tài chính, Ngân sách về dự thảo Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá;

QUYẾT NGHỊ:

Điều 1. Bổ sung Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá

Dịch vụ sử dụng đường cao tốc: Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải quy định giá tối đa dịch vụ sử dụng đường cao tốc đối với đường do Trung ương quản lý; Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định giá tối đa dịch vụ sử dụng đường cao tốc đối với đường do địa phương quản lý.

Điều 2. Điều khoản thi hành

Nghị quyết này có hiệu lực thi hành từ ngày tháng năm 2020.

TM. ỦY BAN THƯỜNG VỤ QUỐC HỘI
CHỦ TỊCH

Nguyễn Thị Kim Ngân



CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

Về dự án Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội
quy định Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá
(Kèm theo Tờ trình Chính phủ số /TTr-BTC ngày / /2020 của Bộ Tài chính)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Trong những năm qua, hệ thống kết cấu hạ tầng nói chung và hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng đã được đầu tư phát triển ngày càng tốt hơn và cơ bản đáp ứng được vai trò là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng và tăng cường hội nhập quốc tế.

Hệ thống kết cấu hạ tầng đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 của Ban Chấp hành Trung ương đã khẳng định vai trò quan trọng của phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng trong công cuộc sớm đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Tại Nghị quyết đã đề ra mục tiêu: “*Huy động mạnh mẽ mọi nguồn lực của xã hội, bảo đảm lợi ích hợp lý để thu hút các nhà đầu tư, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài vào phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội*”, “*Phát triển kết cấu hạ tầng là sự nghiệp chung, vừa là quyền lợi vừa là nghĩa vụ của toàn xã hội, mọi người dân đều có trách nhiệm tham gia đóng góp*” và đưa ra giải pháp “*Thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thoả đáng của nhà đầu tư. Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm. Sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hỗ trợ tài chính, thuế, giá, phí, lệ phí, nhượng quyền... để tăng tính thương mại của dự án và sự đóng góp của người sử dụng. Hoàn thiện cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư theo các hình thức PPP, BT, BOT... Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm; khuyến khích, vinh danh các tổ chức, cá nhân có nhiều đóng góp cho xây dựng kết cấu hạ tầng, nhất là ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc. Đổi mới, tăng cường công tác xúc tiến đầu tư nước ngoài; có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng*”.

Ngày 01/3/2016, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 326/QĐ-TTg về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030. Theo đó, quy hoạch xác lập mạng đường bộ cao tốc Việt Nam gồm 21 tuyến với tổng chiều dài 6.411 km. Quyết

định đã đề ra mục tiêu:

+ Quy hoạch mạng đường bộ cao tốc quốc gia phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải quốc gia đáp ứng yêu cầu phát triển lâu dài của đất nước.

+ Huy động tối đa mọi nguồn lực trong và ngoài nước để đầu tư phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc dưới nhiều hình thức.

Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường¹.

Để đáp ứng nhu cầu phát triển hệ thống đường cao tốc trong tương lai, nhu cầu về nguồn vốn ngân sách nhà nước để chi cho công tác đầu tư mới và quản lý bảo trì đường cao tốc là rất lớn. Trong khi đó, việc bố trí đầu tư toàn bộ từ ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay là khó khăn. Nguồn vốn thực hiện công tác quản lý, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ được bố trí từ ngân sách nhà nước chỉ đáp ứng khoảng 35-40% nhu cầu kinh phí tối thiểu cho hoạt động bảo trì đường bộ.

Tại Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 và Nghị quyết số 117/2020/QH14 ngày 19/6/2020 của Quốc hội về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam phía đông giai đoạn 2017-2020, đối với các dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn ngân sách nhà nước, Quốc hội đã chỉ đạo Chính phủ nghiên cứu, xây dựng phương án thu giá dịch vụ phù hợp để thu hồi vốn hoàn trả vào ngân sách trung ương.

Xuất phát từ nhu cầu thực tế nêu trên, việc nghiên cứu để xây dựng phương án thu giá dịch vụ đối với đường cao tốc do Nhà nước đầu tư là cần thiết.

Theo quy định pháp luật hiện hành, các đường cao tốc do doanh nghiệp đầu tư thực hiện thu tiền hoàn vốn theo cơ chế giá dịch vụ; không bao gồm đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Tại khoản 2 Điều 3 Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam, phía Đông giai đoạn 2017-2020 quy định: *Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nghiên cứu áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn Nhà nước đầu tư.*

- Tại Điều 19 Luật Giá quy định Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá, trong đó, có một số dịch vụ, hàng hóa do Nhà nước đầu tư hoặc sở hữu như: (i) *Các dịch vụ hàng không, bao gồm: dịch vụ cất cánh, hạ cánh; điều hành bay đi, đến; hỗ trợ bảo đảm hoạt động bay;* (ii) *Đất, mặt nước, nước*

¹ Về kinh phí bảo trì: Theo số liệu thống kê, kinh phí bảo trì bình quân hàng năm đối với các tuyến đường cao tốc do Tổng cục Đường bộ Việt Nam quản lý ước tính là 830 triệu đồng/1km, cao hơn nhiều so với kinh phí bảo trì bình quân hàng năm dành cho đường quốc lộ thông thường (khoảng 450 triệu đồng/1km).

ngâm, rừng thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu; (iii) Dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh và dịch vụ giáo dục, đào tạo tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh, cơ sở giáo dục, đào tạo của Nhà nước; (iv) Giá cho thuê đối với tài sản nhà nước là công trình kết cấu hạ tầng;...

- Tại khoản 4 Điều 19 Luật Giá quy định: *Trường hợp cần thiết phải điều chỉnh Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá, Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định.*

Điều 19 Luật Giá chưa quy định về giá dịch vụ đối với đường cao tốc do Nhà nước đầu tư. Vì vậy, cần bổ sung giá dịch vụ sử dụng đường cao tốc vào Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá.

2. Mục đích, quan điểm xây dựng Nghị quyết

Việc bổ sung giá dịch vụ sử dụng đường cao tốc vào Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá phải đảm bảo quan điểm và đáp ứng các mục tiêu, yêu cầu sau:

2.1. Quan điểm

- Quán triệt chủ trương, đường lối của Đảng; thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, đặc biệt là đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc.

- Huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc nhằm có thêm nguồn lực tài chính để đầu tư xây dựng mới và bảo trì các tuyến đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

- Tuân thủ và đồng bộ các quy định của Luật Giá, Luật Giao thông đường bộ, Luật Ngân sách nhà nước, các văn bản hướng dẫn thi hành các Luật và các quy định của pháp luật liên quan.

2.2. Mục tiêu và yêu cầu

- Tạo cơ sở pháp lý cho việc huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư để góp phần cùng ngân sách nhà nước trong đầu tư mới và quản lý, bảo trì các tuyến đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

- Phù hợp với tình hình thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia giao thông có phương án lựa chọn trong việc sử dụng hệ thống giao thông đường bộ, đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của công dân.

- Việc xác định mức giá dịch vụ sử dụng đường cao tốc phải đảm bảo cân đối lợi ích của người dân và nhà nước trên các nguyên tắc cơ bản sau:

(i) Phải phù hợp với chất lượng dịch vụ nhưng không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc.

(ii) Được tính toán theo từng tuyến cao tốc cụ thể để đảm bảo phù hợp với điều kiện khai thác từng khu vực.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT

Từ giữa năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Giao thông vận tải đã xây dựng Đề án quản lý, khai thác đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương và các đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Bộ Giao thông vận tải đã phối hợp Bộ Tài chính và các Bộ liên quan xây dựng và hoàn thiện Đề án. Đề án đã được hoàn thiện sau nhiều cuộc họp do Bộ Giao thông vận tải chủ trì tổ chức, cũng như Văn phòng Chính phủ chủ trì tổ chức. Theo đó, các Bộ nhất trí cần thiết phải quy định thu phí/giá dịch vụ hoàn vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (tại Thông báo số 275/TB-VPCP ngày 06/8/2020 của Văn phòng Chính phủ), Bộ Tài chính đã có công văn số 9299/BTC-CST ngày 17/8/2020, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư. Theo đó, Bộ Tài chính đã: (i) xây dựng báo cáo Thủ tướng Chính phủ 02 Phương án: *Phương án 1* - trình UBND TP. Hồ Chí Minh quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về giá (*sau đây gọi tắt là phí dịch vụ*); *Phương án 2* - trình UBND TP. Hồ Chí Minh quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về phí, lệ phí; (ii) phân tích ưu, nhược điểm và đánh giá tác động của từng phương án và Bộ Tài chính nghiêng về Phương án 1.

Ngày 11/9/2020, Văn phòng Chính phủ đã có công văn số 7525/VPCP gửi các Bộ (Giao thông vận tải, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư) và UBND TP. Hồ Chí Minh đề nghị có ý kiến về báo cáo của Bộ Tài chính tại công văn số 9299/BTC-CST.

Ngày 14/9/2020, Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng chủ trì họp với các Bộ (Giao thông vận tải, Tài chính, Tư pháp), Văn phòng Chính phủ về thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Ngày 24/9/2020, Văn phòng Chính phủ đã có Thông báo số 343/TB-VPCP thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng về việc thu phí đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

III. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ ÁN NGHỊ QUYẾT

Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Nghị quyết được đánh giá trên nhiều giác độ và đưa ra các kết quả dự kiến đạt được và các khó khăn như sau:

1. Đánh giá tác động về mặt kinh tế - xã hội

1.1. Tác động tích cực

a) Khuyến khích thu hút nguồn lực xã hội đầu tư xây dựng hạ tầng đường bộ, giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước

Việc thu phí dịch vụ (theo cơ chế giá) sẽ đồng bộ về mức thu phí dịch vụ các dự án BOT liền kề, đồng bộ về hình thức thu (qua trạm thu phí); tạo điều kiện thuận lợi cho việc chuyển nhượng, cho thuê, góp vốn liên doanh, liên kết với các nhà đầu tư khác, thu hút nguồn lực xã hội đầu tư hạ tầng đường bộ.

Nếu quy định thu phí sử dụng đường cao tốc (theo pháp luật về phí, lệ phí) thì mức thu *phí sử dụng đường cao tốc sẽ thấp hơn mức phí dịch vụ*, do theo quy định tại Điều 3 Luật Phí và lệ phí thì: *mức phí nhằm cơ bản bù đắp chi phí cung cấp dịch vụ*; trong khi đó, mức phí dịch vụ sẽ bù đắp chi phí và lợi nhuận của Nhà đầu tư.

Dự án đầu tư đường cao tốc Bắc – Nam có các đoạn, tuyến được đầu tư xen kẽ giữa doanh nghiệp và Nhà nước; cùng dịch vụ sử dụng đường cao tốc, mức thu phí/giá khác nhau (chẳng hạn, mức phí dịch vụ đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Dầu Giây do Tổng công ty Phát triển đường cao tốc Việt Nam đang thu là: 2.000 đồng/km; đoạn Dầu Giây – Phan Thiết do NSNN đầu tư, dự kiến mức phí sử dụng đường cao tốc khoảng 1.000 đồng/km) sẽ dẫn đến phản ứng của chủ phương tiện, cũng như khó khăn trong việc điều chỉnh tăng, giảm phí dịch vụ của các dự án BOT; đặc biệt là *Dự án đầu tư theo hình thức PPP* thì không thể đồng thời *vừa thu phí sử dụng đường cao tốc* (hoàn vốn Nhà nước đầu tư), *vừa thu phí dịch vụ* (hoàn vốn phần doanh nghiệp đầu tư).

b) Phù hợp với Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam, phía Đông giai đoạn 2017-2020

Nghị quyết số 52/2017/QH14 ngày 22/11/2017 của Quốc hội về chủ trương đầu tư dự án xây dựng một số đoạn đường bộ cao tốc trên tuyến Bắc - Nam, phía Đông giai đoạn 2017-2020: Đối với những dự án thành phần sử dụng toàn bộ vốn đầu tư công nghiên cứu áp dụng phương án thu giá dịch vụ hợp lý để thu hồi vốn Nhà nước đầu tư.

c) Tăng cường hiệu quả khai thác đường cao tốc, tăng cường công tác quản lý trật tự an toàn giao thông trên đường cao tốc

Đường cao tốc có chất lượng cao hơn đường quốc lộ thông thường. Trường hợp không tổ chức thu phí dịch vụ sử dụng đường cao tốc, người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ sẽ có xu hướng tập trung đi chuyển trên đường cao tốc, trong đó có cả các phương tiện xe thô sơ, các phương tiện không được phép lưu hành trên đường cao tốc. Điều này dẫn đến lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng cao, nhiều phương tiện vi phạm đi vào làn dừng khẩn cấp, gây ra tình trạng phương tiện chuyển làn liên tục, gây ảnh hưởng đến trật tự an toàn giao thông, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn giao thông cao, làm giảm vận tốc trung bình lưu thông trên đường cao tốc, làm giảm hiệu quả khai thác đường cao tốc.

Ví dụ, sau khi đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương tạm dừng thu giá dịch vụ, lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng đột biến, vận tốc trung bình lưu thông trên tuyến giảm xuống còn từ 60 km – 70 km/giờ, trong khi

đó theo thiết kế vận tốc tối đa là 120 km/giờ, vận tốc trung bình khi có thu phí là 100 km/giờ.

Việc thu giá dịch vụ sử dụng đường cao tốc là một trong các giải pháp để tăng cường công tác quản lý. Ngoài việc cân bằng lưu lượng xe lưu thông trên đường cao tốc và trên đường quốc lộ song hành, khi kết hợp với các giải pháp khác như kiểm soát tải trọng xe, giám sát và hạn chế các phương tiện xe thô sơ, xe không được phép lưu hành trên đường cao tốc ... sẽ giúp tăng cường hiệu quả khai thác của đường cao tốc, tăng cường các lợi ích do đường cao tốc đem lại.

c) Việc phát triển hệ thống đường cao tốc đem lại nhiều lợi ích, có tác động tích cực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội

(i) Về lĩnh vực kinh tế:

** Giải quyết vấn đề lưu thông hàng hóa*

Giá trị hàng hóa chịu tác động bởi các yếu tố như thời hạn sử dụng và việc thu hồi nhanh vốn do giá thành sản xuất của hàng hóa đó, bên cạnh đó những mặt hàng vận chuyển nhanh chóng do giao thông thuận tiện (sử dụng đường cao tốc) sẽ làm giảm thiểu rủi ro trong quá trình vận chuyển, đặc biệt là hàng hóa đông lạnh và hàng rau củ quả, đồng thời làm giảm tối đa chi phí vận hành của hàng hóa.

** Tiết kiệm thời gian di chuyển của hành khách*

Trước khi có đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì các loại phương tiện giao thông đi từ TP. Hồ Chí Minh đến các tỉnh Tây Nam bộ và ngược lại phần lớn đều phải di chuyển trên Quốc lộ 1. Thời gian bình quân phương tiện di chuyển trên Quốc lộ 1 đối với từng loại xe từ 74 phút đến 110 phút (trong điều kiện không bị kẹt xe). Trong khi đó, lưu thông trên đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì thời gian được rút xuống từ 52 phút đến 72 phút cho từng loại phương tiện. Như vậy, việc di chuyển trên đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương so với Quốc lộ 1 có thể tiết kiệm được từ 22 đến 38 phút/tùy từng loại phương tiện.

** Mở rộng thị trường, kết nối*

Phát triển kinh tế phải đi đôi với vấn đề phát triển bền vững và cân bằng. Ở góc độ vai trò của giao thông, có thể thấy rằng hệ thống giao thông thuận lợi góp phần khắc phục sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng miền. Đường cao tốc rõ ràng tạo nên một huyết mạch kết nối giữa trung tâm kinh tế và phần còn lại của khu vực kinh tế. Những đóng góp ở góc độ kinh tế vĩ mô của đường cao tốc là: Giảm sự chênh lệch giá cả giữa các khu vực; Giảm sự chênh lệch thu nhập giữa các khu vực; Nâng cao chất lượng dịch vụ xã hội và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho vận chuyển hàng hóa và vận tải hành khách.

** Rút ngắn khoảng cách vùng miền, nâng cao đời sống văn hóa xã hội*

Do tiết kiệm thời gian và tạo thêm một tuyến lưu thông quan trọng, đường cao tốc rõ ràng có những đóng góp quan trọng đối với phát triển vùng ở

những địa phương mà đường cao tốc đi qua hay những địa phương ở hai đầu đường cao tốc. Tuy nhiên, đối với việc rút ngắn khoảng cách vùng miền, có thể thấy các khía cạnh sau:

Thứ nhất, đó là việc gia tăng khả năng lựa chọn dịch vụ đối với trung tâm đô thị lớn. Đường cao tốc đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc người dân các tỉnh sử dụng các dịch vụ giáo dục, y tế ở các trung tâm thành phố. Với thời gian rút ngắn hơn, việc khám chữa bệnh hiểm nghèo, việc theo học các chương trình giáo dục cao đẳng, đại học, cao học... được gia tăng.

Thứ hai, đường cao tốc đóng vai trò trong việc giảm sự khác biệt về giá cả hàng hóa (nhất là hàng hóa nông sản, phục vụ tiêu dùng...). Hàng hóa trung chuyển nhanh hơn, với chi phí thấp hơn làm cho sự chênh lệch giá cả giảm xuống và chất lượng tăng lên. Tính chất cạnh tranh thương mại cũng ngày càng trở nên mạnh hơn, mà đối tượng hưởng lợi là người tiêu dùng.

Thứ ba, lưu thông nhanh chóng trên đường cao tốc qua các tỉnh, thành cũng góp phần nâng cao đời sống văn hóa xã hội, khai thác tốt hơn tiềm năng du lịch, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho giao lưu văn hóa giữa các vùng miền.

** Tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện*

Khi đưa vào khai thác đường cao tốc ngoài việc các phương tiện vận tải sẽ được lưu thông với tốc độ cao thì hệ thống quốc lộ song song với đường cao tốc trên cũng sẽ được cải thiện nhờ một lượng lớn phương tiện di chuyển trên đường cao tốc. Việc tăng vận tốc lưu thông của phương tiện sẽ làm giảm chi phí khai thác phương tiện, qua tiết kiệm chi phí khai thác, vận hành phương tiện.

(ii) Về lĩnh vực xã hội:

** Giảm thiểu ùn tắc*

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc ùn tắc giao thông, song một trong các nguyên nhân quan trọng chủ yếu đó là cơ sở hạ tầng giao thông. Nếu hạ tầng giao thông không đáp ứng được những yêu cầu ngày càng phát triển của nền kinh tế và không đi trước trong việc phát triển cơ sở hạ tầng thì việc giải quyết vấn đề ùn tắc là rất khó khăn. Đường cao tốc giúp phân chia lưu lượng trên các đường quốc lộ song song.

Ví dụ, đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương khi đưa vào khai thác đã góp phần trực tiếp vào việc giảm thiểu ùn tắc giao thông tại cửa ngõ phía Tây của TP. Hồ Chí Minh và Thành phố Tân An (tỉnh Long An), nhờ hệ thống nút giao.

** Giảm tai nạn giao thông*

Việc phát triển mạng lưới cao tốc sẽ giúp giảm tai nạn giao thông đường bộ. Các nghiên cứu trong nước và kinh nghiệm quốc tế cho thấy kết cấu hạ tầng giao thông có ảnh hưởng lớn đến tình trạng tai nạn. Trên hệ thống quốc lộ, dòng phương tiện lưu thông là dòng hỗn hợp với tốc độ các loại phương tiện rất khác nhau, nhiều giao cắt, đường ngang, cộng với ý thức người tham gia giao thông kém đã dẫn đến tỷ lệ tai nạn giao thông cao.

Theo số liệu thống kê năm 2018, 42% tai nạn giao thông đường bộ xảy ra trên mạng lưới quốc lộ với mật độ 0,27 vụ/km và chỉ có 0,7% vụ tai nạn xảy ra trên mạng lưới cao tốc với mật độ 0,11 vụ/km đường. Kinh nghiệm về đánh giá lợi ích kinh tế của các tổ chức quốc tế cho thấy, trong các dự án đầu tư đường cao tốc, lợi ích kinh tế do giảm tỷ lệ tai nạn giao thông sẽ chiếm khoảng 5% - 10% tổng lợi ích kinh tế của dự án.

** Tạo công ăn việc làm*

Thứ nhất, tạo công ăn, việc làm cho cán bộ, công nhân tham gia trực tiếp vào việc xây dựng tuyến đường trên từ khi tiến hành nghiên cứu tiền khả thi cho đến khi dự án đưa vào khai thác và vận hành khai thác trong suốt dòng đời của dự án.

Thứ hai, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội khu vực phát triển, tạo công ăn, việc làm. Chẳng hạn, khi đường cao tốc Nội Bài – Lào Cai đưa vào khai thác, tỉnh Lào Cai đã có bước tăng trưởng gần 200% về nhiều lĩnh vực; hàng loạt các công trình trọng điểm trên địa bàn tỉnh Yên Bái đã và đang được triển khai kết nối với tuyến đường cao tốc Nội Bài – Lào Cai, giúp cho giao thương của tỉnh Yên Bái thuận lợi hơn, đủ điều kiện để thành lập các điểm thông quan nội địa, có thêm nguồn thu và cơ hội thu hút ngày càng nhiều doanh nghiệp, nhà đầu tư tham gia đầu tư sản xuất, kinh doanh tại địa bàn tỉnh.

Tuyến cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Long Thành – Dầu Giây đã khai thác tối đa thế mạnh của từng địa phương trong vùng, là nhân tố tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội các địa phương dọc tuyến nói riêng và Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam nói chung (gồm TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Long An, Tây Ninh, Bình Phước...), trong đó lĩnh vực vận tải và du lịch sẽ hưởng lợi nhiều nhất. Giao thông thuận lợi đã giúp các doanh nghiệp vận tải tăng cường khả năng quay vòng xe, khả năng lưu thông hàng hóa và vận chuyển hành khách giữa các tỉnh thành trong khu vực, đặc biệt là hàng hóa từ cảng Cát Lái (TP. Hồ Chí Minh) đến các khu công nghiệp ở các huyện Long Thành, Nhơn Trạch (tỉnh Đồng Nai), cũng như vận chuyển hành khách từ các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long, TP. Hồ Chí Minh đến các địa danh du lịch như Vũng Tàu, Phan Thiết, Đà Lạt,... Từ đó, doanh nghiệp giảm được chi phí sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh cho hàng hóa địa phương nói riêng và hàng hóa Việt nói chung. Bên cạnh đó, tuyến cao tốc còn có tác động thúc đẩy sự phát triển thị trường bất động sản khu vực, với nhiều dự án mới quy mô, đồng thời tạo nhiều công ăn việc làm cho người dân địa phương dọc hai bên tuyến cao tốc.

(iii) Lĩnh vực môi trường

Phương tiện giao thông là một trong những yếu tố gây ra tác động xấu đến môi trường và gây nguy hại cho sức khỏe của con người. Các tác nhân gây ô nhiễm của giao thông chủ yếu là khí đốt nhiên liệu, bụi và tiếng ồn. Việc xây dựng những tuyến đường mới cách xa khu vực sinh sống của người dân, đường sá được xây dựng mới nhằm giảm tải lưu lượng phương tiện lưu thông cũng là

một trong các giải pháp nhằm giảm thiểu những rủi ro do phương tiện giao thông gây ra (giảm thiểu khí thải, bụi và tiếng ồn).

1.2. Tác động tiêu cực

Sẽ gặp phản ứng của chủ phương tiện và dư luận xã hội về việc tăng chi phí cho hoạt động kinh doanh vận tải, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất kinh doanh và thu nhập của người dân.

Để giải quyết vấn đề này cần tăng cường công tác tuyên truyền để người dân và chủ phương tiện hiểu về tác dụng của đường cao tốc như phân tích tại điểm 1.1 nêu trên và sự cần thiết thu phí dịch vụ sử dụng đường bộ.

Theo tính toán của Bộ Giao thông vận tải trên cơ sở phân tích 05 tuyến đường cao tốc hiện hành, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân theo xe đơn vị là 2.518 đồng/km/xe tiêu chuẩn. Như vậy, nếu thu giá dịch vụ khoảng 1.000 đồng/km/xe tiêu chuẩn thì chủ phương tiện vẫn hưởng lợi khoảng 1.500 đồng/km.

2. Đánh giá tác động thủ tục hành chính và vấn đề bình đẳng giới

Dự thảo Nghị quyết không quy định thủ tục hành chính; đồng thời không quy định vấn đề bình đẳng giới. Vì vậy, không thuộc đối tượng phải đánh giá tác động thủ tục hành chính và vấn đề bình đẳng giới theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

3. Đánh giá tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Phù hợp với quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Giá, Luật Giao thông đường bộ.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không có sự xung đột với các điều ước mà Việt Nam tham gia, gia nhập.

IV. CÁC BIỆN PHÁP TRIỂN KHAI THI HÀNH LUẬT

Từ những mặt thuận lợi, khó khăn dự kiến sẽ phát sinh nêu trên, để triển khai tốt Nghị quyết này cần phải:

1. Có sự chỉ đạo sát sao của các cấp ủy Đảng từ Trung ương xuống cơ sở, các cấp chính quyền; sự phối kết hợp chặt chẽ của các cơ quan, đoàn thể.

2. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, giải thích chính sách nhằm hiểu rõ lợi ích của đường cao tốc; tăng sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân.

Trên đây là báo cáo đánh giá tác động của dự án Nghị quyết của UBND tỉnh về việc quy định Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá./.

BỘ TÀI CHÍNH

Phụ lục 01. Lợi ích đối với người sử dụng đường cao tốc

(Kèm theo Báo cáo đánh giá tác động về dự án Nghị quyết của UBND tỉnh điều chỉnh Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá)

Lợi ích của người sử dụng đường cao tốc được tính toán trên cơ sở so sánh chi phí khi sử dụng đường cao tốc với chi phí khi sử dụng tuyến quốc lộ song hành. Chi phí sử dụng đường bộ gồm chi phí vận hành phương tiện, chi phí thời gian, tai nạn giao thông và các chi phí tác động môi trường. Theo nghiên cứu của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, AASHTO, Mỹ, Anh, Úc.... chi phí vận hành phương tiện và chi phí thời gian là hai cấu phần chính, chiếm khoảng 90% - 95% tổng lợi ích của người sử dụng đường.

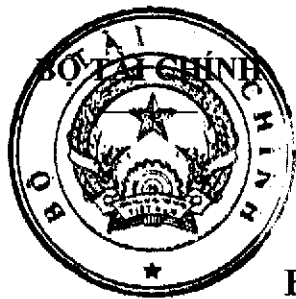
Trên cơ sở phân tích 05 tuyến đường cao tốc, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân 4.620 đồng/km, trong đó 31% từ tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện và 69% từ tiết kiệm thời gian hàng hóa và hành khách trên đường. Loại phương tiện thu được lợi ích lớn nhất là xe khách từ 30 ghế trở lên với bình quân 10.426 đồng/km, phương tiện thu được lợi ích thấp nhất là xe tải <2 tấn với lợi ích bình quân là 1.767 đồng/km. Lợi ích bình quân tính theo xe đơn vị là 2.518 đồng/km/xe tiêu chuẩn.

Lợi ích người sử dụng đường cao tốc so với quốc lộ

Loại phương tiện	Tiết kiệm VOC (đồng/km)	Tiết kiệm VOT (đồng/km)	Tổng lợi ích	
			(đồng/km)	(đồng/PCU.km)
Xe con	1.798	1.296	3.094	3.094
Xe tải < 2 tấn	972	795	1.767	1.767
Xe khách <30 ghế	1.082	4.175	5.257	3.505
Xe tải 2-4 tấn	967	1.226	2.193	1.462
Xe khách >30 ghế	2.045	8.381	10.426	5.213
Xe tải 4-10 tấn	1.184	1.866	3.050	1.525
Xe tải 10 - 18 tấn, cont 20'	1.801	3.449	5.250	2.100
Xe tải >18 tấn, cont 40'	1.731	4.189	5.920	1.480
Bình quân	1.448	3.172	4.620	2.518

Như vậy, nếu lựa chọn trả mức phí 1.000 - 1.500 đồng/km/xe tiêu chuẩn để lưu thông trên tuyến cao tốc với thời gian đi lại thấp hơn và chất lượng đường tốt hơn, người sử dụng đường vẫn được lợi từ 1.000 - 1.500 đồng/km/xe tiêu chuẩn tính theo đầu phương tiện so với lưu thông trên các tuyến quốc lộ song hành.

Cụ thể trên tuyến cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương, với lưu lượng bình quân năm 2019 là 83.000 lượt xe/ngày đêm, tiết kiệm chi phí xã hội do sử dụng đường cao tốc sẽ là 2.160 tỷ đồng./.



CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập – Tự do – Hạnh phúc

BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG

Về dự án Nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội sửa đổi,
bổ sung Danh mục phí và lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí
(Kèm theo Tờ trình Chính phủ số /TTr-BTC ngày / /2020 của Bộ Tài chính)

I. XÁC ĐỊNH VẤN ĐỀ TỔNG QUAN

1. Bối cảnh xây dựng chính sách

Trong những năm qua, hệ thống kết cấu hạ tầng nói chung và hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng đã được đầu tư phát triển ngày càng tốt hơn và cơ bản đáp ứng được vai trò là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng và tăng cường hội nhập quốc tế.

Hệ thống kết cấu hạ tầng đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 của Ban Chấp hành Trung ương đã khẳng định vai trò quan trọng của phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng trong công cuộc sớm đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Tại Nghị quyết đã đề ra mục tiêu: “*Huy động mạnh mẽ mọi nguồn lực của xã hội, bảo đảm lợi ích hợp lý để thu hút các nhà đầu tư, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài vào phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội*”, “*Phát triển kết cấu hạ tầng là sự nghiệp chung, vừa là quyền lợi vừa là nghĩa vụ của toàn xã hội, mọi người dân đều có trách nhiệm tham gia đóng góp*” và đưa ra giải pháp “*Thu hút mạnh các thành phần kinh tế, kể cả các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng, bảo đảm lợi ích thoả đáng của nhà đầu tư. Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm. Sửa đổi, bổ sung các quy định về chính sách hỗ trợ tài chính, thuế, giá, phí, lệ phí, nhượng quyền... để tăng tính thương mại của dự án và sự đóng góp của người sử dụng. Hoàn thiện cơ chế, chính sách khuyến khích đầu tư theo các hình thức PPP, BT, BOT... Mở rộng hình thức Nhà nước và nhân dân cùng làm; khuyến khích, vinh danh các tổ chức, cá nhân có nhiều đóng góp cho xây dựng kết cấu hạ tầng, nhất là ở vùng nông thôn, vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc. Đổi mới, tăng cường công tác xúc tiến đầu tư nước ngoài; có cơ chế, chính sách phù hợp để thu hút đầu tư vào các lĩnh vực kết cấu hạ tầng*”.

Ngày 01/3/2016, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 326/QĐ-TTg về việc phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và định hướng đến năm 2030. Theo đó, quy hoạch xác lập mạng đường bộ cao tốc Việt Nam gồm 21 tuyến với tổng chiều dài 6.411 km. Quyết

định đã đề ra mục tiêu:

+ *Quy hoạch mạng đường bộ cao tốc quốc gia phù hợp với định hướng phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược, quy hoạch phát triển giao thông vận tải quốc gia đáp ứng yêu cầu phát triển lâu dài của đất nước.*

+ *Huy động tối đa mọi nguồn lực trong và ngoài nước để đầu tư phát triển mạng lưới đường bộ cao tốc dưới nhiều hình thức.*

Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường¹.

Để đáp ứng nhu cầu phát triển hệ thống đường cao tốc trong tương lai, nhu cầu về nguồn vốn ngân sách nhà nước để chi cho công tác đầu tư mới và quản lý bảo trì đường cao tốc là rất lớn. Trong khi đó, việc bố trí đầu tư toàn bộ từ ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay là khó khăn. Nguồn vốn thực hiện công tác quản lý, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ được bố trí từ ngân sách nhà nước chỉ đáp ứng khoảng 35-40% nhu cầu kinh phí tối thiểu cho hoạt động bảo trì đường bộ.

Xuất phát từ nhu cầu thực tế nêu trên, việc nghiên cứu đề xây dựng phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư là cần thiết.

Việc đề xuất thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư phù hợp với Luật Phí và lệ phí, cụ thể:

- Điều 3 của Luật Phí và lệ phí quy định: “1. *Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật này.*”

- Điều 8 của Luật Phí và lệ phí quy định: “*Mức thu phí được xác định cơ bản bảo đảm bù đắp chi phí, có tính đến chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch và bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của công dân.*”

Đường cao tốc cung cấp dịch vụ sử dụng đường bộ tốt hơn cho người sử dụng do có tiêu chuẩn chất lượng cao hơn. Người sử dụng đường cao tốc được hưởng nhiều lợi ích hơn so với việc sử dụng đường quốc lộ thông thường (tiết kiệm thời gian và quãng đường lưu thông; tiết kiệm chi phí vận tải; tiết kiệm nhiên liệu; giảm khấu hao tài sản; an toàn khi lưu thông...). Do đó, để đảm bảo sự phù hợp giữa mức phí đóng góp và chất lượng dịch vụ được hưởng của người

¹ **Về kinh phí bảo trì:** Theo số liệu thống kê, kinh phí bảo trì bình quân hàng năm đối với các tuyến đường cao tốc do Tổng cục Đường bộ Việt Nam quản lý ước tính là 830 triệu đồng/1km, cao hơn nhiều so với kinh phí bảo trì bình quân hàng năm dành cho đường quốc lộ thông thường (khoảng 450 triệu đồng/1km).

sử dụng, người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư nộp thêm một khoản phí sử dụng đường bộ thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc là phù hợp.

Hiện nay, Luật Phí và lệ phí và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan mới chỉ có quy định về phí sử dụng đường bộ thu hàng năm trên đầu phương tiện, chưa có quy định về thu phí sử dụng đường bộ thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư².

Để thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư cần bổ sung khoản phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư vào Danh mục phí, lệ phí kèm theo Luật Phí và lệ phí.

2. Mục đích, quan điểm xây dựng Nghị quyết

Việc bổ sung khoản phí mới vào Danh mục phí, lệ phí phải đảm bảo quan điểm và đáp ứng các mục tiêu, yêu cầu sau:

2.1. Quan điểm

- Quán triệt chủ trương, đường lối của Đảng; thể chế hóa chủ trương của Đảng và Nhà nước về phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ, đặc biệt là đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc.

- Huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư nhằm có thêm nguồn lực tài chính để đầu tư xây dựng mới và bảo trì các tuyến đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

- Tuân thủ và đồng bộ các quy định của Luật Phí và lệ phí, Luật Giao thông đường bộ, Luật Ngân sách nhà nước, các văn bản hướng dẫn thi hành các Luật và các quy định của pháp luật liên quan.

2.2. Mục tiêu và yêu cầu

- Tạo cơ sở pháp lý cho việc huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư để góp phần cùng ngân sách nhà nước trong đầu tư mới và quản lý, bảo trì các tuyến đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

- Phù hợp với tình hình thực tiễn, tạo điều kiện thuận lợi cho người dân tham gia giao thông có phương án lựa chọn trong việc sử dụng hệ thống giao thông đường bộ, đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của công dân.

- Đảm bảo cân đối lợi ích của người dân và nhà nước, không có hiện tượng “phí chồng phí”.

- Việc xác định mức phí sử dụng đường cao tốc phải đảm bảo cân đối lợi ích của người dân và nhà nước trên các nguyên tắc cơ bản sau:

² Tại tiết 1.1, điểm 1, Mục V Danh mục phí, lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí chỉ quy định: “Phí sử dụng đường bộ” và Cơ quan quy định: “Bộ Tài chính quy định đối với đường thuộc trung ương quản lý, Hội đồng nhân dân cấp tỉnh quyết định đối với đường thuộc địa phương quản lý”.

(i) Phải phù hợp với chất lượng dịch vụ nhưng không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc.

(ii) Được tính toán theo từng tuyến cao tốc cụ thể để đảm bảo phù hợp với điều kiện khai thác từng khu vực.

II. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG NGHỊ QUYẾT

Từ giữa năm 2018, Thủ tướng Chính phủ đã giao Bộ Giao thông vận tải đã xây dựng Đề án quản lý, khai thác đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương và các đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Bộ Giao thông vận tải đã phối hợp Bộ Tài chính và các Bộ liên quan xây dựng và hoàn thiện Đề án. Đề án đã được hoàn thiện sau nhiều cuộc họp do Bộ Giao thông vận tải chủ trì tổ chức, cũng như Văn phòng Chính phủ chủ trì tổ chức. Theo đó, các Bộ nhất trí cần thiết phải quy định thu phí/giá dịch vụ hoàn vốn đầu tư xây dựng đường cao tốc.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ (tại Thông báo số 275/TB-VPCP ngày 06/8/2020 của Văn phòng Chính phủ), Bộ Tài chính đã có công văn số 9299/BTC-CST ngày 17/8/2020, báo cáo Thủ tướng Chính phủ về thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư. Theo đó, Bộ Tài chính đã: (i) xây dựng báo cáo Thủ tướng Chính phủ 02 Phương án: *Phương án 1*- trình UBND TP. Hồ Chí Minh quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về giá (*sau đây gọi tắt là phí dịch vụ*); *Phương án 2* - trình UBND TP. Hồ Chí Minh quy định thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư theo quy định pháp luật về phí, lệ phí; (ii) phân tích ưu, nhược điểm và đánh giá tác động của từng phương án và Bộ Tài chính nghiêng về Phương án 1.

Ngày 11/9/2020, Văn phòng Chính phủ đã có công văn số 7525/VPCP gửi các Bộ (Giao thông vận tải, Tư pháp, Kế hoạch và Đầu tư) và UBND TP. Hồ Chí Minh đề nghị có ý kiến về báo cáo của Bộ Tài chính tại công văn số 9299/BTC-CST.

Ngày 24/9/2020, Văn phòng Chính phủ đã có Thông báo số 343/TB-VPCP thông báo kết luận của Phó Thủ tướng Trịnh Đình Dũng về việc thu phí đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

III. ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA DỰ ÁN NGHỊ QUYẾT

Báo cáo đánh giá tác động của dự thảo Nghị quyết được đánh giá trên nhiều giác độ và đưa ra các kết quả dự kiến đạt được và các khó khăn như sau:

1. Đánh giá tác động về mặt kinh tế - xã hội

1.1. Tác động tích cực

a) Tạo nguồn thu ngân sách nhà nước khi huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư

Việc thu phí góp phần tạo nguồn kinh phí để đầu tư phát triển hệ thống

đường cao tốc, chi thực hiện công tác quản lý, bảo trì đường cao tốc. Số phí thu được, sau khi trừ các chi phí tổ chức thu sẽ được nộp về ngân sách nhà nước và được sử dụng theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.

Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường. Nhu cầu nguồn vốn ngân sách nhà nước để chi cho công tác đầu tư mới và quản lý bảo trì đường cao tốc là rất lớn. Trong khi đó, việc bố trí đầu tư toàn bộ từ ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay là khó khăn.

Việc tổ chức thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí sẽ giúp ngân sách nhà nước có thêm nguồn lực để tiếp tục đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc, chi thực hiện công tác quản lý, bảo trì đường cao tốc.

b) Tăng cường hiệu quả khai thác đường cao tốc, tăng cường công tác quản lý trật tự an toàn giao thông trên đường cao tốc

Đường cao tốc có chất lượng cao hơn đường quốc lộ thông thường. Trường hợp không tổ chức thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc, người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ sẽ có xu hướng tập trung di chuyển trên đường cao tốc, trong đó có cả các phương tiện xe thô sơ, các phương tiện không được phép lưu hành trên đường cao tốc. Điều này dẫn đến lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng cao, nhiều phương tiện vi phạm đi vào làn dừng khẩn cấp, gây ra tình trạng phương tiện chuyển làn liên tục, gây ảnh hưởng đến trật tự an toàn giao thông, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn giao thông cao, làm giảm vận tốc trung bình lưu thông trên đường cao tốc, làm giảm hiệu quả khai thác đường cao tốc.

Ví dụ, sau khi đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương tạm dừng thu phí, lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng đột biến, vận tốc trung bình lưu thông trên tuyến giảm xuống còn từ 60 km – 70 km/giờ, trong khi đó theo thiết kế của đường thì vận tốc tối đa là 120 km/giờ, vận tốc trung bình khi có thu phí là 100 km/giờ.

Việc thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc là một trong các giải pháp để tăng cường công tác quản lý. Ngoài việc cân bằng lưu lượng xe lưu thông trên đường cao tốc và trên đường quốc lộ song hành, khi kết hợp với các giải pháp khác như kiểm soát tải trọng xe, giám sát và hạn chế các phương tiện xe thô sơ, xe không được phép lưu hành trên đường cao tốc ... sẽ giúp tăng cường hiệu quả khai thác của đường cao tốc, tăng cường các lợi ích do đường cao tốc đem lại.

c) Việc phát triển hệ thống đường cao tốc đem lại nhiều lợi ích, có tác động tích cực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội

(i) Về lĩnh vực kinh tế:

* *Giải quyết vấn đề lưu thông hàng hóa*

Giá trị hàng hóa chịu tác động bởi các yếu tố như thời hạn sử dụng và việc thu hồi nhanh vốn do giá thành sản xuất của hàng hóa đó, bên cạnh đó những mặt hàng vận chuyển nhanh chóng do giao thông thuận tiện (sử dụng đường cao tốc) sẽ làm giảm thiểu rủi ro trong quá trình vận chuyển, đặc biệt là hàng hóa đông lạnh và hàng rau củ quả, đồng thời làm giảm tối đa chi phí vận hành của hàng hóa.

** Tiết kiệm thời gian di chuyển của hành khách*

Trước khi có đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì các loại phương tiện giao thông đi từ TP. Hồ Chí Minh đến các tỉnh Tây Nam bộ và ngược lại phần lớn đều phải di chuyển trên Quốc lộ 1. Thời gian bình quân phương tiện di chuyển trên Quốc lộ 1 đối với từng loại xe từ 74 phút đến 110 phút (trong điều kiện không bị kẹt xe). Trong khi đó, lưu thông trên đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì thời gian được rút xuống từ 52 phút đến 72 phút cho từng loại phương tiện. Như vậy, việc di chuyển trên đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương so với Quốc lộ 1 có thể tiết kiệm được từ 22 đến 38 phút/tùy từng loại phương tiện.

** Mở rộng thị trường, kết nối*

Phát triển kinh tế phải đi đôi với vấn đề phát triển bền vững và cân bằng. Ở góc độ vai trò của giao thông, có thể thấy rằng hệ thống giao thông thuận lợi góp phần khắc phục sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng miền. Đường cao tốc rõ ràng tạo nên một huyết mạch kết nối giữa trung tâm kinh tế và phần còn lại của khu vực kinh tế. Những đóng góp ở góc độ kinh tế vĩ mô của đường cao tốc là: Giảm sự chênh lệch giá cả giữa các khu vực; Giảm sự chênh lệch thu nhập giữa các khu vực; Nâng cao chất lượng dịch vụ xã hội và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho vận chuyển hàng hóa và vận tải hành khách.

** Rút ngắn khoảng cách vùng miền, nâng cao đời sống văn hóa xã hội*

Do tiết kiệm thời gian và tạo thêm một tuyến lưu thông quan trọng, đường cao tốc rõ ràng có những đóng góp quan trọng đối với phát triển vùng ở những địa phương mà đường cao tốc đi qua hay những địa phương ở hai đầu đường cao tốc. Tuy nhiên, đối với việc rút ngắn khoảng cách vùng miền, có thể thấy các khía cạnh sau:

Thứ nhất, đó là việc gia tăng khả năng lựa chọn dịch vụ đối với trung tâm đô thị lớn. Đường cao tốc đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc người dân các tỉnh sử dụng các dịch vụ giáo dục, y tế ở các trung tâm thành phố. Với thời gian rút ngắn hơn, việc khám chữa bệnh hiểm nghèo, việc theo học các chương trình giáo dục cao đẳng, đại học, cao học... được gia tăng.

Thứ hai, đường cao tốc đóng vai trò trong việc giảm sự khác biệt về giá cả hàng hóa (nhất là hàng hóa nông sản, phục vụ tiêu dùng...). Hàng hóa trung chuyển nhanh hơn, với chi phí thấp hơn làm cho sự chênh lệch giá cả giảm xuống và chất lượng tăng lên. Tính chất cạnh tranh thương mại cũng ngày càng trở nên mạnh hơn, mà đối tượng hưởng lợi là người tiêu dùng.

Thứ ba, lưu thông nhanh chóng trên đường cao tốc qua các tỉnh, thành cũng góp phần nâng cao đời sống văn hóa xã hội, khai thác tốt hơn tiềm năng du lịch, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho giao lưu văn hóa giữa các vùng miền.

** Tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện*

Khi đưa vào khai thác đường cao tốc ngoài việc các phương tiện vận tải sẽ được lưu thông với tốc độ cao thì hệ thống quốc lộ song song với đường cao tốc trên cũng sẽ được cải thiện nhờ một lượng lớn phương tiện di chuyển trên đường cao tốc. Việc tăng vận tốc lưu thông của phương tiện sẽ làm giảm chi phí khai thác phương tiện, qua tiết kiệm chi phí khai thác, vận hành phương tiện.

(ii) Về lĩnh vực xã hội:

** Giảm thiểu ùn tắc*

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc ùn tắc giao thông, song một trong các nguyên nhân quan trọng chủ yếu đó là cơ sở hạ tầng giao thông. Nếu hạ tầng giao thông không đáp ứng được những yêu cầu ngày càng phát triển của nền kinh tế và không đi trước trong việc phát triển cơ sở hạ tầng thì việc giải quyết vấn đề ùn tắc là rất khó khăn. Đường cao tốc giúp phân chia lưu lượng trên các đường quốc lộ song song.

Ví dụ, đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương khi đưa vào khai thác đã góp phần trực tiếp vào việc giảm thiểu ùn tắc giao thông tại cửa ngõ phía Tây của TP. Hồ Chí Minh và Thành phố Tân An (tỉnh Long An), nhờ hệ thống nút giao.

** Giảm tai nạn giao thông*

Việc phát triển mạng lưới cao tốc sẽ giúp giảm tai nạn giao thông đường bộ. Các nghiên cứu trong nước và kinh nghiệm quốc tế cho thấy kết cấu hạ tầng giao thông có ảnh hưởng lớn đến tình trạng tai nạn. Trên hệ thống quốc lộ, dòng phương tiện lưu thông là dòng hỗn hợp với tốc độ các loại phương tiện rất khác nhau, nhiều giao cắt, đường ngang, cộng với ý thức người tham gia giao thông kém đã dẫn đến tỷ lệ tai nạn giao thông cao.

Theo số liệu thống kê năm 2018, 42% tai nạn giao thông đường bộ xảy ra trên mạng lưới quốc lộ với mật độ 0,27 vụ/km và chỉ có 0,7% vụ tai nạn xảy ra trên mạng lưới cao tốc với mật độ 0,11 vụ/km đường. Kinh nghiệm về đánh giá lợi ích kinh tế của các tổ chức quốc tế cho thấy, trong các dự án đầu tư đường cao tốc, lợi ích kinh tế do giảm tỷ lệ tai nạn giao thông sẽ chiếm khoảng 5% - 10% tổng lợi ích kinh tế của dự án.

** Tạo công ăn việc làm*

Thứ nhất, tạo công ăn, việc làm cho cán bộ, công nhân tham gia trực tiếp vào việc xây dựng tuyến đường trên từ khi tiến hành nghiên cứu tiền khả thi cho đến khi dự án đưa vào khai thác và vận hành khai thác trong suốt dòng đời của dự án.

Thứ hai, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội khu vực phát triển, tạo công ăn, việc làm. Chẳng hạn, khi đường cao tốc Nội Bài – Lào Cai đưa vào khai thác, tỉnh Lào Cai đã có bước tăng trưởng gần 200% về nhiều lĩnh vực; hàng loạt các công trình trọng điểm trên địa bàn tỉnh Yên Bái đã và đang được triển khai kết nối với tuyến đường cao tốc Nội Bài – Lào Cai, giúp cho giao thương của tỉnh Yên Bái thuận lợi hơn, đủ điều kiện để thành lập các điểm thông quan nội địa, có thêm nguồn thu và cơ hội thu hút ngày càng nhiều doanh nghiệp, nhà đầu tư tham gia đầu tư sản xuất, kinh doanh tại địa bàn tỉnh.

Tuyến cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Long Thành – Dầu Giây đã khai thác tối đa thế mạnh của từng địa phương trong vùng, là nhân tố tạo động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội các địa phương dọc tuyến nói riêng và Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam nói chung (gồm TP. Hồ Chí Minh, Đồng Nai, Bà Rịa - Vũng Tàu, Bình Dương, Long An, Tây Ninh, Bình Phước...), trong đó lĩnh vực vận tải và du lịch sẽ hưởng lợi nhiều nhất. Giao thông thuận lợi đã giúp các doanh nghiệp vận tải tăng cường khả năng quay vòng xe, khả năng lưu thông hàng hóa và vận chuyển hành khách giữa các tỉnh thành trong khu vực, đặc biệt là hàng hóa từ cảng Cát Lái (TP. Hồ Chí Minh) đến các khu công nghiệp ở các huyện Long Thành, Nhơn Trạch (tỉnh Đồng Nai), cũng như vận chuyển hành khách từ các tỉnh Đồng bằng sông Cửu Long, TP. Hồ Chí Minh đến các địa danh du lịch như Vũng Tàu, Phan Thiết, Đà Lạt,... Từ đó, doanh nghiệp giảm được chi phí sản xuất, tăng khả năng cạnh tranh cho hàng hóa địa phương nói riêng và hàng hóa Việt nói chung. Bên cạnh đó, tuyến cao tốc còn có tác động thúc đẩy sự phát triển thị trường bất động sản khu vực, với nhiều dự án mới quy mô, đồng thời tạo nhiều công ăn việc làm cho người dân địa phương dọc hai bên tuyến cao tốc.

(iii) Lĩnh vực môi trường

Phương tiện giao thông là một trong những yếu tố gây ra tác động xấu đến môi trường và gây nguy hại cho sức khỏe của con người. Các tác nhân gây ô nhiễm của giao thông chủ yếu là khí đốt nhiên liệu, bụi và tiếng ồn. Việc xây dựng những tuyến đường mới cách xa khu vực sinh sống của người dân, đường sá được xây dựng mới nhằm giảm tải lưu lượng phương tiện lưu thông cũng là một trong các giải pháp nhằm giảm thiểu những rủi ro do phương tiện giao thông gây ra (giảm thiểu khí thải, bụi và tiếng ồn).

1.2. Tác động tiêu cực

Hiện nay Nhà nước đã thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện. Do đó, việc tổ chức thu phí thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc có thể dẫn đến phản ứng của các đối tượng tham gia giao thông; sẽ có ý kiến cho rằng “phí chồng phí”, đặc biệt là trong điều kiện dịch bệnh Covid-19 ảnh hưởng rất lớn đến hoạt động sản xuất kinh doanh và sinh hoạt của người dân như hiện nay. Chính phủ đã và đang ban hành nhiều chính sách miễn, giảm thuế, phí, lệ phí để hỗ trợ người dân và doanh nghiệp chịu ảnh hưởng bởi dịch Covid-19.

Tuy nhiên, vướng mắc này có thể được giải quyết thông qua giải pháp tăng cường công tác tuyên truyền, giải thích cho người tham gia giao thông hiểu

rõ việc thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư không xảy ra hiện tượng “phí chồng phí”, cụ thể vì các lý do sau:

- Do đường cao tốc đem lại lợi ích cho người tham gia giao thông cao hơn so với tuyến đường quốc lộ song hành, người tham gia giao thông có quyền lựa chọn di chuyển trên tuyến Quốc lộ (không phải trả thêm phí sử dụng đường cao tốc) hoặc trả phí sử dụng đường cao tốc để hưởng chất lượng dịch vụ và lợi ích cao hơn (*phân tích về lợi ích đối với người sử dụng đường cao tốc tại Phụ lục số 1 kèm theo*)

- Mức thu phí sử dụng đường cao tốc được khi xác định với nguyên tắc phù hợp với chất lượng dịch vụ nhưng không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc. Người tham gia giao thông có quyền lựa chọn sử dụng đường cao tốc (phải đóng phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí và được hưởng lợi ích tăng thêm) hoặc sử dụng đường song hành (không phải đóng phí sử dụng đường cao tốc). Việc thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc không làm phát sinh “phí chồng phí”.

2. Tác động đến chủ phương tiện và ngân sách nhà nước

Theo tính toán của Bộ Giao thông vận tải trên cơ sở phân tích 05 tuyến đường cao tốc hiện hành, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân theo xe đơn vị là 2.518 đồng/km/xe tiêu chuẩn. Như vậy, nếu thu phí khoảng 1.000 đồng/km/xe tiêu chuẩn thì chủ phương tiện vẫn hưởng lợi khoảng 1.500 đồng/km.

Trong hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đầu tư hiện nay (tổng dài 196 km), nếu thực hiện thu phí sử dụng đường bộ thông qua trạm thu phí với mức thu là 1.000 đồng/km/xe tiêu chuẩn thì dự kiến hàng năm ngân sách nhà nước sẽ thu được khoảng 2.142 tỷ đồng.

3. Đánh giá tác động thủ tục hành chính và vấn đề bình đẳng giới

Dự thảo Nghị quyết không quy định thủ tục hành chính; đồng thời không quy định vấn đề bình đẳng giới. Vì vậy, không thuộc đối tượng phải đánh giá tác động thủ tục hành chính và vấn đề bình đẳng giới theo quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015.

4. Đánh giá tác động đối với hệ thống pháp luật

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Nghị quyết phù hợp với quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Phí và lệ phí, Luật Giao thông đường bộ.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Nghị quyết không có sự xung đột với các điều ước mà Việt Nam tham gia, gia nhập.

IV. CÁC BIỆN PHÁP TRIỂN KHAI THI HÀNH LUẬT

Từ những mặt thuận lợi, khó khăn dự kiến sẽ phát sinh nêu trên, để triển khai tốt Nghị quyết này cần phải:

1. Có sự chỉ đạo sát sao của các cấp uỷ Đảng từ Trung ương xuống cơ sở, các cấp chính quyền; sự phối kết hợp chặt chẽ của các cơ quan, đoàn thể.

2. Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, giải thích chính sách nhằm hiểu rõ lợi ích của đường cao tốc; tăng sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân.

Trên đây là báo cáo đánh giá tác động của dự án Nghị quyết của UBTWQH về sửa đổi, bổ sung Danh mục phí và lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí./.

BỘ TÀI CHÍNH

Phụ lục 01. Lợi ích đối với người sử dụng đường cao tốc

(Kèm theo Báo cáo đánh giá tác động về dự án Nghị quyết của UBND tỉnh về sửa đổi, bổ sung Danh mục phí và lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí)

Lợi ích của người sử dụng đường cao tốc được tính toán trên cơ sở so sánh chi phí khi sử dụng đường cao tốc với chi phí khi sử dụng tuyến quốc lộ song hành. Chi phí sử dụng đường bộ gồm chi phí vận hành phương tiện, chi phí thời gian, tai nạn giao thông và các chi phí tác động môi trường. Theo nghiên cứu của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, AASHTO, Mỹ, Anh, Úc.... chi phí vận hành phương tiện và chi phí thời gian là hai cấu phần chính, chiếm khoảng 90% - 95% tổng lợi ích của người sử dụng đường.

Trên cơ sở phân tích 05 tuyến đường cao tốc, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân 4.620 đồng/km, trong đó 31% từ tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện và 69% từ tiết kiệm thời gian hàng hóa và hành khách trên đường. Loại phương tiện thu được lợi ích lớn nhất là xe khách từ 30 ghế trở lên với bình quân 10.426 đồng/km, phương tiện thu được lợi ích thấp nhất là xe tải <2 tấn với lợi ích bình quân là 1.767 đồng/km. Lợi ích bình quân tính theo xe đơn vị là 2.518 đồng/km/xe tiêu chuẩn.

Lợi ích người sử dụng đường cao tốc so với quốc lộ

Loại phương tiện	Tiết kiệm VOC (đồng/km)	Tiết kiệm VOT (đồng/km)	Tổng lợi ích	
			(đồng/km)	(đồng/PCU/km)
Xe con	1.798	1.296	3.094	3.094
Xe tải < 2 tấn	972	795	1.767	1.767
Xe khách <30 ghế	1.082	4.175	5.257	3.505
Xe tải 2-4 tấn	967	1.226	2.193	1.462
Xe khách >30 ghế	2.045	8.381	10.426	5.213
Xe tải 4-10 tấn	1.184	1.866	3.050	1.525
Xe tải 10 - 18 tấn, cont 20'	1.801	3.449	5.250	2.100
Xe tải >18 tấn, cont 40'	1.731	4.189	5.920	1.480
Bình quân	1.448	3.172	4.620	2.518

Như vậy, nếu lựa chọn trả mức phí 1.000 - 1.500 đồng/km/xe tiêu chuẩn để lưu thông trên tuyến cao tốc với thời gian đi lại thấp hơn và chất lượng đường tốt hơn, người sử dụng đường vẫn được lợi từ 1.000 - 1.500 đồng/km/xe tiêu chuẩn tính theo đầu phương tiện so với lưu thông trên các tuyến quốc lộ song hành.

Cụ thể trên tuyến cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Trung Lương, với lưu lượng bình quân năm 2019 là 83.000 lượt xe/ngày đêm, tiết kiệm chi phí xã hội do sử dụng đường cao tốc sẽ là 2.160 tỷ đồng./.

BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM****Độc lập – Tự do – Hạnh phúc**

Số: 7921 /BGTVT-TC

V/v đề xuất bổ sung khoản phí vào
Danh mục phí, lệ phí

Hà Nội, ngày 12 tháng 8 năm 2020

Kính gửi:

- Bộ Tài chính;
- Bộ Tư pháp.

Thực hiện chỉ đạo của Phó Thủ tướng Chính phủ Trịnh Đình Dũng tại buổi họp về phương án quản lý, khai thác đường cao tốc Thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương ngày 10/8/2020 (theo Thông báo Kết luận số 287/TB-VPCP ngày 11/8/2020 của Văn phòng Chính phủ), Bộ Giao thông vận tải đã rà soát, hoàn thiện Đề xuất phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do nhà nước đầu tư theo đúng chỉ đạo của Phó Thủ tướng tại cuộc họp.

Bộ Giao thông vận tải xin gửi Bộ Tài chính, Bộ Tư pháp nội dung Đề xuất phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư để Quý Bộ tiếp tục thực hiện ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại các Thông báo kết luận số 275/TB-VPCP ngày 06/8/2020 và Thông báo kết luận số 287/TB-VPCP ngày 11/8/2020 của Văn phòng Chính phủ. Đề xuất này thay thế Đề xuất phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư gửi kèm theo văn bản số 4384/BGTVT-TC ngày 07/5/2020 của Bộ Giao thông vận tải.

Trân trọng./.

(Gửi kèm: Đề xuất phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do nhà nước đầu tư)

Nơi nhận:

- Như trên;
- Bộ trưởng (để b/c);
- Văn phòng Chính phủ (để b/c);
- Thứ trưởng Lê Đình Thọ;
- Lưu: VT, TC (Tuần).

**KT. BỘ TRƯỞNG
THỨ TRƯỞNG**

Nguyễn Nhật

BỘ GIAO THÔNG VẬN TẢI

**ĐỀ XUẤT PHƯƠNG ÁN
THU PHÍ SỬ DỤNG ĐƯỜNG CAO TỐC THÔNG
QUA TRẠM THU PHÍ TRÊN ĐƯỜNG CAO TỐC
DO NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ**

*(Gửi kèm theo văn bản số 7921 /BGTVT-TC ngày 12/8/2020
của Bộ Giao thông vận tải)*

HÀ NỘI, THÁNG 8/2020

MỞ ĐẦU

Hệ thống kết cấu hạ tầng đóng vai trò quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Nghị quyết số 13-NQ/TW ngày 16/01/2012 của Ban Chấp hành Trung ương đã khẳng định vai trò quan trọng của phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng trong công cuộc sớm đưa nước ta trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại.

Những năm qua, hệ thống kết cấu hạ tầng nói chung và hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ nói riêng đã được đầu tư phát triển ngày càng tốt hơn và cơ bản đáp ứng được vai trò là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an ninh quốc phòng và tăng cường hội nhập quốc tế.

Hiện nay, mạng lưới đường bộ Việt Nam đang khai thác dài 668.750 km, trong đó : Hệ thống quốc lộ với 154 tuyến dài 24.598 km do Bộ GTVT quản lý (trong đó 21.416 Km đang thực hiện quản lý, bảo trì sử dụng nguồn ngân sách nhà nước, 999 km đã bàn giao đầu tư xây dựng cơ bản và 2.183 km bàn giao cho các Nhà đầu tư PPP khai thác, bảo trì), chiếm 3,68% chiều dài hệ thống đường bộ (không kể đường thôn xóm, nội đồng), trong đó đường cao tốc có 16 tuyến dài 968,7 km. Theo Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 01/3/2016, quy hoạch xác lập mạng đường bộ cao tốc Việt Nam gồm 21 tuyến với tổng chiều dài 6.411 km. Để đáp ứng nhu cầu đầu tư đường cao tốc trong tương lai, nhu cầu về nguồn vốn ngân sách nhà nước để đầu tư phát triển đường cao tốc là rất lớn.

Bên cạnh đó, hiện nay nguồn vốn thực hiện công tác quản lý, bảo trì tài sản kết cấu hạ tầng giao thông đường bộ (trong đó có hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đầu tư) được bố trí từ ngân sách nhà nước và Quỹ bảo trì đường bộ (trong giai đoạn 2013-2019). Tuy nhiên, nguồn kinh phí từ ngân sách nhà nước hàng năm cho công tác bảo trì đường bộ còn rất thiếu chỉ đáp ứng khoảng 35-40% nhu cầu tối thiểu, dẫn đến tình trạng chất lượng đường xuống cấp nhanh chóng (do không thực hiện đầy đủ công việc bảo dưỡng thường xuyên; chưa thực hiện sửa chữa đường bộ theo định kỳ; bão lụt hàng năm gây thiệt hại nặng nề...), đòi hỏi kinh phí cần thiết cho bảo trì rất lớn và năm sau cao hơn năm trước.

Mặt khác, đường cao tốc là loại đường bộ được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt, cung cấp chất

lượng dịch vụ tốt hơn cho người sử dụng. Do đó, để đảm bảo sự phù hợp giữa mức phí đóng góp và chất lượng dịch vụ được hưởng của người sử dụng, cần phải nghiên cứu phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

PHẦN I

SỰ CẦN THIẾT CỦA VIỆC THU PHÍ SỬ DỤNG ĐƯỜNG CAO TỐC THÔNG QUA TRẠM THU PHÍ TRÊN ĐƯỜNG CAO TỐC DO NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ

1. Lợi ích của Đường cao tốc

1.1. Lĩnh vực kinh tế

** Giải quyết vấn đề lưu thông hàng hóa:*

Giá trị hàng hóa chịu tác động bởi các yếu tố như thời hạn sử dụng và việc thu hồi nhanh vốn do giá thành sản xuất của hàng hóa đó, bên cạnh đó những mặt hàng vận chuyển nhanh chóng do giao thông thuận tiện (sử dụng đường cao tốc) sẽ làm giảm thiểu rủi ro trong quá trình vận chuyển, đặc biệt là hàng hóa đông lạnh và hàng rau củ quả, đồng thời làm giảm tối đa chi phí vận hành của hàng hóa.

** Tiết kiệm thời gian di chuyển của hành khách:*

Trước khi có đường cao tốc các loại phương tiện giao thông phần lớn đều phải di chuyển trên hệ thống quốc lộ. Ví dụ: Trước khi có đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh – Trung Lương thì các loại phương tiện giao thông phần lớn đều phải di chuyển trên Quốc lộ 1 để đi từ TP. Hồ Chí Minh đến các tỉnh Tây Nam bộ và ngược lại bình quân phương tiện di chuyển trên quốc lộ 1 đối với từng loại xe từ 74 phút đến 110 phút (trong điều kiện quốc lộ 1 không bị kẹt xe vì bất cứ lý do gì). Tuy nhiên, khi lưu thông trên đường cao tốc TP. HCM - TL thì thời gian được rút xuống từ 52 phút đến 72 phút cho từng loại phương tiện. Như vậy, rõ ràng việc di chuyển trên đường cao tốc so với quốc lộ 1 (trên cùng một quãng đường) tùy từng loại phương tiện chúng ta có thể tiết kiệm được từ 22 đến 38 phút. Cũng cần chú ý thời gian tiết kiệm trên đây có tính chất tương đối giữa đường cao tốc và quốc lộ 1, vì quốc lộ 1 có thể đã được thông thoáng hơn nhiều so với thời điểm chưa đưa đường cao tốc vào khai thác, nhờ một lượng lớn phương tiện di chuyển trên đường cao tốc.

** Mở rộng thị trường, kết nối, lan tỏa:*

Phát triển kinh tế phải đi đôi với vấn đề phát triển bền vững và cân bằng. Ở góc độ vai trò của giao thông, có thể thấy rằng hệ thống giao thông thuận lợi góp phần khắc phục sự chênh lệch trong phát triển giữa các vùng miền. Đường cao tốc rõ ràng tạo nên một huyết mạch kết nối giữa trung tâm kinh tế và phần còn lại của khu vực kinh tế. Nhiều hệ quả tích cực như là những đóng góp ở góc

độ kinh tế vĩ mô của đường cao tốc như: Giảm sự chênh lệch giá cả giữa các khu vực; giảm sự chênh lệch thu nhập giữa các khu vực; nâng cao chất lượng dịch vụ xã hội và tạo điều kiện thuận lợi hơn cho chu chuyển hàng hóa và vận tải hành khách.

****Rút ngắn khoảng cách vùng miền, nâng cao đời sống văn hóa xã hội:***

Do tiết kiệm thời gian và tạo thêm một tuyến lưu thông quan trọng, đường cao tốc rõ ràng có những đóng góp quan trọng đối với phát triển vùng ở những địa phương mà nó đi qua hay những địa phương ở hai đầu. Tuy nhiên, đối với việc rút ngắn khoảng cách vùng miền, có thể thấy các khía cạnh sau:

Thứ nhất, đó là việc gia tăng khả năng lựa chọn dịch vụ đối với trung tâm đô thị lớn. Đường cao tốc đã tạo điều kiện thuận lợi hơn cho việc người dân các tỉnh sử dụng các dịch vụ giáo dục, y tế ở các trung tâm thành phố. Với thời gian rút ngắn hơn, việc khám chữa bệnh hiểm nghèo, việc theo học các chương trình giáo dục cao đẳng, đại học, cao học... được gia tăng.

Thứ hai, đường cao tốc đóng vai trò trong việc giảm sự khác biệt về giá cả hàng hóa (nhất là hàng hóa nông sản, phục vụ tiêu dùng...). Hàng hóa trung chuyển nhanh hơn, với chi phí thấp hơn làm cho sự chênh lệch giá cả giảm xuống và chất lượng tăng lên. Tính chất cạnh tranh thương mại cũng ngày càng trở nên mạnh hơn, mà đối tượng hưởng lợi là người tiêu dùng.

Thứ ba, lưu thông nhanh chóng trên đường cao tốc qua các tỉnh, thành cũng góp phần nâng cao đời sống văn hóa xã hội, khai thác tốt hơn tiềm năng du lịch, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho giao lưu văn hóa giữa các vùng miền.

**** Tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện:***

Như vậy, một điều rất rõ ràng khi đưa vào khai thác đường cao tốc ngoài việc các phương tiện vận tải sẽ được lưu thông với tốc độ cao thì hệ thống quốc lộ song song với đường cao tốc trên cũng sẽ được cải thiện nhờ một lượng lớn phương tiện di chuyển trên đường cao tốc. Việc tăng vận tốc lưu thông của phương tiện sẽ làm giảm chi phí khai thác phương tiện, tức là có một lợi ích thu được từ việc tiết kiệm chi phí khai thác.

1.2. Lĩnh vực xã hội

Nếu như trong lĩnh vực kinh tế, vai trò của đường cao tốc liên quan trực tiếp đến việc khai thác, thu lợi từ dự án đường cao tốc, hay đến chi phí vận chuyển vận tải hay đến những vấn đề vĩ mô hơn trong tăng trưởng kinh tế, thì các lợi ích xã hội thường khó định lượng và phân tích hơn. Tuy nhiên, điều này

không có nghĩa là các giá trị xã hội của đường cao tốc không tồn tại. Ngược lại, các giá trị xã hội của đường cao tốc nói trên rất đáng chú ý. Ví dụ tác động đối với lĩnh vực xã hội của đường cao tốc Hồ Chí Minh – Trung Lương như: Giảm thiểu ùn tắc; giảm tai nạn giao thông; tạo công ăn việc làm...

*** Giảm thiểu ùn tắc:**

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc ùn tắc giao thông, song một trong các nguyên nhân có tính chất đặc biệt quan trọng đó là cơ sở hạ tầng giao thông. Nếu hạ tầng giao thông không đáp ứng được những yêu cầu ngày càng phát triển của nền kinh tế và không đi trước trong việc phát triển cơ sở hạ tầng thì việc giải quyết vấn đề ùn tắc là rất khó khăn. Đường cao tốc giúp phân lưu lưu lượng trên các đường quốc lộ song song. Ví dụ, đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương khi đưa vào khai thác đã góp phần trực tiếp vào việc giảm thiểu ùn tắc giao thông tại cửa ngõ phía Tây của Thành phố và TP. Tân An (tỉnh Long An), nhờ hệ thống nút giao.

*** Giảm tai nạn giao thông**

Việc phát triển mạng lưới cao tốc sẽ giúp giảm tai nạn giao thông đường bộ. Các nghiên cứu cho thấy kết cấu hạ tầng giao thông có ảnh hưởng lớn đến tình trạng tai nạn. Trên hệ thống quốc lộ, dòng phương tiện lưu thông là dòng hỗn hợp với tốc độ các loại phương tiện rất khác nhau, nhiều giao cắt, đường ngang, cộng với ý thức người tham gia giao thông kém đã dẫn đến tỷ lệ tai nạn giao thông cao. Theo số liệu thống kê năm 2018, 42% tai nạn giao thông đường bộ xảy ra trên mạng lưới quốc lộ với mật độ 0,27 vụ/km và chỉ có 0,7% vụ tai nạn xảy ra trên mạng lưới cao tốc với mật độ 0,11 vụ/km đường. Kinh nghiệm về đánh giá kinh tế của các tổ chức quốc tế cho thấy, trong các dự án đầu tư đường cao tốc, lợi ích kinh tế do giảm tỷ lệ tai nạn giao thông sẽ chiếm khoảng 5% - 10% tổng lợi ích kinh tế của dự án.

*** Tạo công ăn việc làm**

Việc tổ chức thu phí trên các tuyến cao tốc do Nhà nước đầu tư sẽ giúp tạo thêm công ăn việc làm cho người dân các khu vực có đặt trạm thu phí. Ngoài ra, việc có thêm ngân sách tái đầu tư cho kết cấu hạ tầng giao thông sẽ mở ra cơ hội việc làm cho cán bộ, công nhân viên tham gia trực tiếp vào đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng giao thông.

1.3. Lĩnh vực môi trường

Giao thông nói chung và giao thông đường bộ nói riêng có vai trò đặc biệt to lớn trong sự phát triển kinh tế - xã hội của bất kỳ quốc gia nào trên thế giới.

Việt Nam cũng không ngoại lệ, là một đất nước nông nghiệp đang từng bước công nghiệp hóa, hiện đại hóa thì vai trò của ngành GTVT luôn luôn được coi trọng và đầu tư xứng đáng. Bên cạnh những mặt tích cực nêu trên thì hàng ngày các phương tiện GTVT lại gây ra những tác động xấu đến môi trường xung quanh và gây nguy hại cho sức khỏe của con người. Các tác nhân gây ô nhiễm của giao thông chủ yếu là khí đốt nhiên liệu, bụi và tiếng ồn. Trong ba tác nhân trên thì việc hạn chế chất thải độc hại do khí đốt của phương tiện bằng các phát minh sáng chế và sự tiến bộ của khoa học kỹ thuật thì việc giảm thiểu bụi và tiếng ồn do việc xây dựng những tuyến đường mới cách xa khu vực sinh sống của người dân, đường sá được xây dựng mới nhằm giảm tải lưu lượng phương tiện lưu thông cũng là một trong các giải pháp nhằm giảm thiểu những rủi ro do phương tiện giao thông gây ra.

Giảm thiểu ô nhiễm tiếng ồn: Cũng như khói bụi, tiếng ồn là dạng ô nhiễm phổ biến ở các đô thị. Trong các nguồn sinh ra tiếng ồn ở đô thị thì các phương tiện giao thông vận tải đóng vai trò chủ yếu với những nguyên nhân sau: Tiếng ồn do động cơ, ống xả; tiếng ồn rung động các bộ phận xe; tiếng ồn đóng cửa xe, còi xe, phanh xe, sự tương tác giữa lốp xe và mặt đường.

2. Nhu cầu về kinh phí để đầu tư mới và quản lý bảo trì cho hệ thống đường bộ cao tốc:

2.1. Thực trạng hệ thống đường bộ cao tốc

Hiện nay, toàn quốc có 16 tuyến, đoạn tuyến đường cao tốc với chiều dài 968,7 Km đã hoàn thành đầu tư đưa vào khai thác (bao gồm cả một số tuyến thiết kế, vận hành khai thác theo tiêu chuẩn đường cao tốc, nhưng do các nguyên nhân khác nhau chưa gọi là cao tốc trong văn bản chính thức (Ví dụ tuyến đường Hà Nội – Thái Nguyên). Thực trạng quản lý, khai thác và bảo trì các tuyến cao tốc như sau:

a. Đường bộ cao tốc do Nhà nước đầu tư, không thu phí sử dụng đường bộ qua trạm thu phí, quản lý, bảo trì từ nguồn Quỹ bảo trì đường bộ hoặc Ngân sách nhà nước:

- Đường Láng - Hoà Lạc dài 30 km;
- Đường Hà Nội - Thái Nguyên (QL3 mới) dài 64 km;
- Đường Nội Bài - Nhật Tân dài 15 km;
- Đường Mai Dịch - Thanh Trì (Vành đai III – TP.Hà Nội) dài 28 km;
- Đường cao tốc TP.Hồ Chí Minh -Trung Lương dài 40 km;

- Đường Lào Cai – Cầu Kim Thành (trên biên giới Việt - Trung) dài 19 km.

Công tác quản lý, bảo trì các tuyến cao tốc được thực hiện hàng năm theo hiện trạng hư hỏng và khả năng cân đối, bố trí nguồn vốn từ Quỹ BTĐB hoặc NSNN. Kinh phí bảo trì bình quân hàng năm đối với các tuyến đường cao tốc do Tổng cục ĐBVN quản lý ước tính bố trí là **830 triệu đồng/1 Km**.

b. Đường cao tốc do doanh nghiệp đầu tư, quản lý, bảo trì (VEC hoặc đầu tư theo hình thức PPP), kinh doanh hoàn vốn thông qua cơ chế cơ chế giá (giá dịch vụ sử dụng đường bộ):

- Đường Pháp Vân - Cầu Giẽ dài 29 km;
- Đường Cầu Giẽ - Ninh Bình dài 50 km;
- Đường Nội Bài - Lào Cai dài 245 km;
- Đường cao tốc Hà Nội - Hải Phòng dài 105 km;
- Đường cao tốc Hải Phòng – Quảng Ninh dài 25,2km;
- Đường Hà Nội - Bắc Giang dài 46 km;
- Đường Hạ Long – Vân Đồn dài 59,3 km;
- Đường Đà Nẵng – Quảng Ngãi dài 139,2 km;
- Đường cao tốc TP. Hồ Chí Minh - Long Thành - Dầu Giây dài 55 km;
- Đường Đà Lạt - Liên Khương dài 19 km.

Công tác quản lý, bảo trì đường bộ thực hiện theo quy định của hợp đồng riêng của từng dự án và được đảm bảo nhằm duy trì đúng tiêu chuẩn kỹ thuật của công trình theo thiết kế ban đầu suốt thời gian hoàn vốn chi phí đầu tư.

2.2. Dự kiến phát triển mạng lưới đường cao tốc.

Theo Quy hoạch phát triển mạng đường bộ cao tốc Việt Nam đến năm 2020 và tầm nhìn đến năm 2030 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định số 326/QĐ-TTg ngày 01/3/2016, quy hoạch xác lập mạng đường bộ cao tốc Việt Nam gồm 21 tuyến với tổng chiều dài 6.411 km.

Như vậy, theo quy hoạch, sẽ phải tập trung đầu tư phát triển số lượng lớn về tuyến và chiều dài các đường bộ cao tốc.

2.3. Chi phí để đầu tư mới và quản lý, bảo trì đường cao tốc do Nhà nước đầu tư:

** Đường cao tốc có suất đầu tư lớn hơn đường bộ thông thường:*

Theo định nghĩa tại Luật giao thông đường bộ, Đường cao tốc là đường dành cho xe cơ giới, có dải phân cách chia đường cho xe chạy hai chiều riêng biệt; không giao nhau cùng mức với một hoặc các đường khác; được bố trí đầy đủ trang thiết bị phục vụ, bảo đảm giao thông liên tục, an toàn, rút ngắn thời gian hành trình và chỉ cho xe ra, vào ở những điểm nhất định. Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường.

(Chi tiết so sánh suất đầu tư giữa đường cao tốc và đường bộ thông thường nêu tại Phụ lục số 1 kèm theo)

** Đường cao tốc yêu cầu kinh phí cho công tác quản lý, bảo trì lớn hơn đường bộ thông thường:*

Theo số liệu thống kê, kinh phí bảo trì bình quân hàng năm đối với các tuyến đường cao tốc do Tổng cục Đường bộ Việt Nam quản lý ước tính là 830 triệu đồng/km, cao hơn nhiều so với kinh phí bảo trì bình quân hàng năm dành cho đường quốc lộ thông thường (khoảng 450 triệu đồng/km).

*** Như vậy, để phát triển hệ thống đường cao tốc theo quy hoạch (6.411 km), với suất đầu tư cao (thấp nhất 126,4 tỷ đồng/ 1km), nhu cầu về vốn đầu tư nói chung, trong đó có vốn ngân sách nhà nước là rất lớn.**

3. Dự kiến về số thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư:

3.1. Đối với đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương:

- Trong hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đầu tư hiện nay thì chỉ có tuyến đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương thực hiện thu phí sử dụng đường bộ thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc giai đoạn từ 2011 đến 31/12/2018. Từ 01/01/2019 đến nay, đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương tạm dừng thu phí.

Nếu tiếp tục tổ chức thu phí sử dụng đường bộ trên đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương thì số phí dự kiến thu được trong năm 2020 là 880 tỷ đồng, chi phí tổ chức thu dự kiến là 6% số phí thu được tương ứng khoản 52,8 tỷ đồng (với giả định giữ nguyên mức phí 1.000 đồng/km/PCU, tăng trưởng doanh thu 10%/năm, dự báo trên cơ sở số thu phí đường cao tốc thành

phố Hồ Chí Minh - Trung Lương giai đoạn 2014-2018 - chi tiết tại Phụ lục số 2 kèm theo). Như vậy, giá trị dự kiến còn lại nộp Ngân sách Nhà nước: 827,2 tỷ đồng/ 1 năm, tương đương khoảng với 20,6 tỷ đồng/ 1km đường cao tốc/ 1 năm (tuyến cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương dài 40 km).

3.2. Đối với hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đã đầu tư:

Trong hệ thống đường cao tốc do Nhà nước đầu tư hiện nay (tổng dài 196 km), nếu thực hiện thu phí sử dụng đường bộ thông qua trạm thu phí đối với tuyến cao tốc Hà Nội - Thái Nguyên (dài 64km) và tuyến cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương (dài 40 km), chiếm 53% tổng chiều dài các tuyến cao tốc đang có, với giả định khả năng thu phí trên 1km tương đương với tuyến cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương thì dự kiến hàng năm sẽ thu được khoảng 2.142 tỷ đồng.

3.3. Trong tương lai, khi các tuyến cao tốc do Nhà nước đầu tư hoàn thành đưa vào sử dụng và được triển khai thu phí thì số thu được sẽ rất lớn. Ví dụ: nếu thực hiện thu phí trên các tuyến Lạng Sơn - cửa khẩu Hữu Nghị (dài 43km), Mỹ Thuận - Cần Thơ (dài 24km), La Sơn - Túy Loan (dài 66 km), Cam Lộ - La Sơn (102 km) thì dự kiến hàng năm sẽ thu thêm được tổng số phí là 4.841 tỷ đồng...

4. Đánh giá chung về sự cần thiết phải thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư:

Qua phân tích, đánh giá như trên, Bộ Giao thông vận tải thấy rằng:

- Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường. Nhu cầu nguồn vốn ngân sách nhà nước để chi cho công tác đầu tư mới và quản lý bảo trì đường cao tốc là rất lớn. Trong khi đó, việc bố trí đầu tư toàn bộ từ ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay là khó khăn.

- Đường cao tốc cung cấp dịch vụ sử dụng đường bộ tốt hơn cho người sử dụng do có tiêu chuẩn chất lượng cao hơn. Người sử dụng đường cao tốc được hưởng nhiều lợi ích hơn so với việc sử dụng đường quốc lộ thông thường. Căn cứ nguyên tắc người sử dụng dịch vụ có chất lượng cao hơn phải đóng mức phí cao hơn, việc người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư nộp thêm một khoản phí sử dụng đường bộ thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc là phù hợp. Nếu người tham gia giao thông chỉ sử dụng đường quốc lộ thông thường, không

sử dụng đường cao tốc thì chỉ phải nộp phí sử dụng đường bộ thu hàng năm trên đầu phương tiện.

- Tuy nhiên, hiện nay Luật phí, lệ phí và các văn bản quy phạm pháp luật liên quan mới chỉ có quy định về phí sử dụng đường bộ thu hàng năm trên đầu phương tiện, chưa có quy định về thu phí sử dụng đường bộ thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Vì vậy, việc nghiên cứu để xây dựng phương án thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư là cần thiết.

PHẦN II

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ THU PHÍ TRÊN ĐƯỜNG CAO TỐC DO NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ

1. Kinh nghiệm Trung Quốc

Từ năm 1990 đến năm 2005, Trung Quốc đã hoàn thành xây dựng 42.000 km đường cao tốc có thu phí, trong đó chủ yếu là Mạng lưới đường trục cao tốc (NTHS). Giai đoạn từ 2005 - 2025, Trung Quốc đã lập quy hoạch mở rộng mạng lưới cao tốc thu phí lên 85.000 km, trong đó 66% - 90% chi phí đầu tư sẽ từ ngân sách Chính phủ, ngân sách các tỉnh, thành phố chịu trách nhiệm đầu tư xây dựng và một phần huy động từ nguồn vốn tư nhân. Toàn bộ các tuyến đường cao tốc, dù đầu tư bằng nguồn vốn nào cũng đều được thu phí để hoàn vốn, vận hành, bảo trì và phát triển hạ tầng giao thông khác.

Sau khi hoàn vốn, một số trạm thu phí ở Trung Quốc tiếp tục tiến hành thu phí, điển hình như đường cao tốc sân bay Bắc Kinh. Nguyên nhân là do chấm dứt thu phí làm lượng phương tiện đi cao tốc tăng đột biến, gây tình trạng tắc nghẽn giao thông và hư hỏng đường. Doanh thu từ việc tiếp tục thu phí trên các tuyến đường này được dùng để tiếp tục bảo trì đường và ngoài ra còn để tái phân bổ cho các khu vực nghèo hơn.

2. Kinh nghiệm Nhật Bản

Từ thập niên 50 tới đầu những năm 2000, Nhật Bản đã thông qua hai cơ chế tài chính: thu phí sử dụng đường cao tốc và thu phí nhiên liệu phương tiện đường bộ, để phát triển và mở rộng được hơn 10.000 km đường cao tốc và trải nhựa được hầu hết các tuyến đường bộ chính.

Trong giai đoạn đầu, Chính phủ sử dụng ngân sách để phát triển mạng lưới đường bộ, đường cao tốc, đồng thời bảo lãnh cho chính quyền trung ương và địa phương huy động vốn để xây dựng các dự án đường cao tốc và thu phí để hoàn vốn.

Giai đoạn tiếp theo, để huy động hiệu quả hơn nữa các nguồn lực từ khối tư nhân, Nhật Bản đã thành lập Công ty công chính đường cao tốc Nhật Bản (JH). JH thay mặt cho Chính phủ Nhật Bản để thu phí đường bộ và hoàn trả các khoản vốn huy động ban đầu.

Sau khi hệ thống đường cao tốc và đường bộ của Nhật Bản đã được đầu tư và xây dựng đủ để đáp ứng nhu cầu phát triển, JH đã được tư nhân hóa và tái cấu trúc thành Cơ quan trả nợ và đường cao tốc Nhật Bản (JEDRA) và 6 Công

ty đường cao tốc. Các Công ty đường cao tốc chịu trách nhiệm xây dựng đường với nguồn kinh phí được huy động từ các khoản vay, JEDRA thì chịu trách nhiệm hoàn trả khoản vay trong vòng 45 năm, với các nguồn thu từ đường bộ.

PHẦN III**MỤC ĐÍCH, YÊU CẦU ĐỐI VỚI THU PHÍ SỬ DỤNG ĐƯỜNG CAO TỐC THÔNG QUA TRẠM THU PHÍ TRÊN ĐƯỜNG CAO TỐC DO NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ****1. Mục đích:**

Huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư để góp phần cùng ngân sách nhà nước trong đầu tư mới và quản lý, bảo trì các tuyến đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

2. Yêu cầu:

- Đảm bảo tuân thủ đúng các quy định pháp luật.
- Có thời gian triển khai thực hiện nhanh, sớm tạo nguồn thu kịp thời cho ngân sách nhà nước để thực hiện công tác đầu tư mới và quản lý, bảo trì hệ thống đường cao tốc.
- Việc xác định mức thu phải cần đáp ứng nguyên tắc điều chỉnh linh hoạt, kịp thời, phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội, thuận lợi cho việc điều hành vĩ mô kinh tế - xã hội của nhà nước.
- Việc triển khai đảm bảo bền vững, giảm thiểu các bất cập, hạn chế trong quá trình thực hiện.

PHẦN IV
ĐỀ XUẤT PHƯƠNG ÁN THU PHÍ SỬ DỤNG ĐƯỜNG CAO TỐC
THÔNG QUA TRẠM THU PHÍ TRÊN ĐƯỜNG CAO TỐC
DO NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ

1. Căn cứ pháp lý:

Tại Mục V.1 - Phí thuộc lĩnh vực đường bộ của Phụ lục số 01 kèm theo Luật phí và lệ phí đã có quy định về 1 loại phí tên là “*Phí sử dụng đường bộ*”, Bộ Tài chính là cơ quan quy định: mức thu, miễn, giảm, tổ chức và hướng dẫn thu, nộp, quản lý và sử dụng loại phí này.

Tuy nhiên, hiện nay theo quy định tại Nghị quyết số 27/2016/QH14 ngày 11/11/2016 của Quốc hội về dự toán ngân sách nhà nước năm 2017, Nghị định số 09/2020/NĐ-CP ngày 13/01/2020 của Chính phủ, Thông tư số 293/2016/TT-BTC ngày 15/11/2016 của Bộ Tài chính thì mới chỉ quy định: *Phí sử dụng đường bộ là loại phí được thu hàng năm trên đầu phương tiện ô tô, nộp vào ngân sách nhà nước để phục vụ công tác quản lý, bảo trì đường bộ, không sử dụng làm tăng khoản thu của ngân sách nhà nước để thực hiện đầu tư hạ tầng giao thông đường bộ.*

Như vậy, trong danh mục các loại phí thuộc lĩnh vực đường bộ chưa có quy định về phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư.

Do đó, để thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư cần phải báo cáo Ủy ban thường vụ Quốc hội để bổ sung khoản phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư vào Danh mục phí, lệ phí tại Luật phí và lệ phí. Quy trình, thẩm quyền thực hiện được quy định tại Điều 20 của Luật phí và lệ phí. Theo đó, Bộ Giao thông vận tải có trách nhiệm kiến nghị với Bộ Tài chính về khoản phí sử dụng đường bộ thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư để Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định việc bổ sung khoản phí. Sau khi Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua việc bổ sung khoản phí sử dụng đường bộ thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư vào Danh mục phí, lệ phí và quy định cơ quan có thẩm quyền quy định về mức thu, chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng. Trên cơ sở đó, Cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật quy định các nội dung này để triển khai thực hiện.

2. Cơ sở đề xuất thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư

- Theo định nghĩa tại Luật giao thông đường bộ, Đường cao tốc là đường dành cho xe cơ giới, có dải phân cách chia đường cho xe chạy hai chiều riêng biệt; không giao nhau cùng mức với một hoặc các đường khác; được bố trí đầy đủ trang thiết bị phục vụ, bảo đảm giao thông liên tục, an toàn, rút ngắn thời gian hành trình và chỉ cho xe ra, vào ở những điểm nhất định. Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường.

- Luật phí, lệ phí quy định:

“1. Phí là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật này.”

- Điều 8, Luật phí, lệ phí quy định:

“Điều 8. Nguyên tắc xác định mức thu phí

Mức thu phí được xác định cơ bản bảo đảm bù đắp chi phí, có tính đến chính sách phát triển kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ, bảo đảm công bằng, công khai, minh bạch và bình đẳng về quyền và nghĩa vụ của công dân.”

Như đã phân tích ở trên, đường cao tốc cung cấp chất lượng dịch vụ sử dụng đường bộ vượt trội, đem lại lợi ích cao hơn cho người sử dụng so với đường bộ thông thường. Trong khi đó, hình thức thu phí sử dụng đường bộ đang áp dụng hiện tại (thu phí sử dụng đường bộ hàng năm qua đầu phương tiện) chưa phân loại được người sử dụng đường bộ thông thường và người sử dụng đường bộ cao tốc (được hưởng chất lượng dịch vụ tốt hơn như: tiết kiệm thời gian và quãng đường lưu thông; tiết kiệm chi phí vận tải; tiết kiệm nhiên liệu; giảm khấu hao tài sản; an toàn khi lưu thông...). Do đó, khi sử dụng đường cao tốc, người tham gia giao thông trả thêm một khoản phí ngoài phí sử dụng đường bộ thu qua đầu phương tiện để sử dụng chất lượng dịch vụ tốt hơn, được hưởng lợi ích cao hơn so với sử dụng đường bộ thông thường là phù hợp và có cơ sở.

Để người tham gia giao thông có quyền lựa chọn sử dụng dịch vụ giao thông đường bộ như ý kiến của Bộ Tài chính tại văn bản số 271/BTC-CST ngày 18/3/2020, thì chỉ cần quy định thêm nội dung chi triển khai thu phí sử dụng đường cao tốc qua trạm thu phí trên các tuyến đường cao tốc nối 02 điểm mà có

đường quốc lộ khác do ngân sách nhà nước đầu tư (không phải đường cao tốc). Do đó, đối với các đường cao tốc nối 02 điểm mà có đường quốc lộ do ngân sách nhà nước đầu tư, việc thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc không chỉ không trùng với phí sử dụng đường bộ thu qua đầu phương tiện mà còn cho phép người tham gia giao thông được lựa chọn sử dụng hình thức dịch vụ phù hợp.

3. Nguyên tắc tổ chức thu phí:

- Chỉ thu phí đối với các đường cao tốc khi đường cao tốc này nối 02 điểm mà có đường quốc lộ do ngân sách nhà nước đầu tư để người dân có quyền lựa chọn.

- Việc thu phí được thực hiện tại trạm thu phí trên tuyến đường cao tốc.

- Việc xác định mức phí sử dụng đường cao tốc phải đảm bảo cân đối lợi ích của người dân và nhà nước trên các nguyên tắc cơ bản sau:

(i) Phải phù hợp với chất lượng dịch vụ nhưng không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc;

(ii) Tổng số phí thu được sau khi bù đắp chi phí tổ chức thu phải đảm bảo còn dư để cân đối vào ngân sách nhà nước.

(iii) Được tính toán theo từng tuyến cao tốc cụ thể để đảm bảo phù hợp với điều kiện khai thác từng khu vực.

4. Ưu, nhược điểm của thu phí sử dụng đường cao tốc qua trạm thu phí đối với đường cao tốc do Nhà nước đầu tư:

Ngoài việc cần phải thực hiện theo quy định tại Điều 20 của Luật phí và lệ phí để trình Ủy ban thường vụ Quốc hội thông qua việc bổ sung phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí vào Danh mục phí, lệ phí để hoàn chỉnh cơ sở pháp lý thì Phương án này có những ưu điểm sau:

- *Tạo nguồn thu ngân sách nhà nước để góp phần có kinh phí để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc, chi thực hiện công tác quản lý, bảo trì đường cao tốc.*

- *Linh hoạt trong việc sử dụng số phí thu được:*

Số phí thu được, sau khi trừ các chi phí tổ chức thu sẽ được nộp về NSNN và được sử dụng theo quy định của Luật Ngân sách.

- *Linh hoạt trong việc xác định mức thu:*

Trong khi mức giá dịch vụ sử dụng đường bộ (trong phương thu theo cơ chế giá) phải đảm bảo bù đắp đủ giá thành và phụ thuộc vào phương án tài chính

của Dự án đầu tư, thì đối với phương án thu theo cơ chế phí, việc điều chỉnh mức phí sử dụng đường cao tốc thuộc thẩm quyền của Nhà nước, có thể điều chỉnh để phù hợp với chính sách kinh tế - xã hội của Nhà nước trong từng thời kỳ, theo từng địa phương, không bắt buộc phải bù đắp đủ chi phí đầu tư ban đầu. Trong từng thời kỳ, Nhà nước có quyền điều chỉnh tăng hoặc giảm mức phí để đảm bảo cân đối lợi ích của người sử dụng và khả năng của ngân sách.

- Không trùng với phí sử dụng đường bộ thu hàng năm trên đầu phương tiện:

Như phân tích ở trên, với nguyên tắc khi sử dụng dịch vụ chất lượng cao hơn thì phải trả mức phí cao hơn, người sử dụng đường cao tốc (được hưởng chất lượng dịch vụ cao hơn đường quốc lộ thông thường) phải trả thêm phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc không trùng với phí sử dụng đường bộ thu hàng năm trên đầu phương tiện.

- Người sử dụng có quyền lựa chọn:

Với nguyên tắc chỉ thu phí đối với các đường cao tốc khi đường cao tốc này nối 02 điểm mà có đường quốc lộ do ngân sách nhà nước đầu tư, người tham gia giao thông có quyền lựa chọn sử dụng đường cao tốc (phải trả thêm phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí và được hưởng lợi ích tăng thêm) hoặc sử dụng đường quốc lộ song hành (không phải trả phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí).

5. Đánh giá tác động của việc tổ chức thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư:

5.1. Tác động về mặt kinh tế - xã hội

a) Tác động tích cực:

** Tạo nguồn thu ngân sách nhà nước khi huy động kịp thời, hợp lý nguồn lực từ người sử dụng đường cao tốc do Nhà nước đầu tư; qua đó góp phần tạo nguồn kinh phí để đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc, chi thực hiện công tác quản lý, bảo trì đường cao tốc. Số phí thu được, sau khi trừ các chi phí tổ chức thu sẽ được nộp về ngân sách nhà nước và được sử dụng theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước.*

Đường cao tốc được xây dựng để phục vụ các phương tiện lưu thông với tốc độ cao, có tiêu chuẩn đặc biệt nên đi cùng với đó là yêu cầu mức đầu tư khi xây dựng và kinh phí cần thiết cho quản lý, bảo trì trong giai đoạn khai thác lớn hơn rất nhiều so với đường bộ thông thường. Nhu cầu nguồn vốn ngân sách nhà

nước để chi cho công tác đầu tư mới và quản lý bảo trì đường cao tốc là rất lớn. Trong khi đó, việc bố trí đầu tư toàn bộ từ ngân sách nhà nước trong điều kiện hiện nay là khó khăn.

Việc tổ chức thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí sẽ giúp ngân sách nhà nước có thêm nguồn lực để tiếp tục đầu tư phát triển hệ thống đường cao tốc, chi thực hiện công tác quản lý, bảo trì đường cao tốc. Việc phát triển hệ thống đường cao tốc đem lại nhiều lợi ích, có tác động tích cực thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội như đã phân tích ở Mục 1 Phần I.

** Tăng cường hiệu quả khai thác đường cao tốc, tăng cường công tác quản lý trật tự an toàn giao thông trên đường cao tốc*

Đường cao tốc có chất lượng cao hơn đường quốc lộ thông thường. Trường hợp không tổ chức thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc, người điều khiển phương tiện giao thông đường bộ sẽ có xu hướng tập trung di chuyển trên đường cao tốc, trong đó có cả các phương tiện xe thô sơ, các phương tiện không được phép lưu hành trên đường cao tốc. Điều này dẫn đến lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng cao, nhiều phương tiện vi phạm đi vào làn dừng khẩn cấp, gây ra tình trạng phương tiện chuyển làn liên tục, gây ảnh hưởng đến trật tự an toàn giao thông, tiềm ẩn nguy cơ mất an toàn giao thông cao, làm giảm vận tốc trung bình lưu thông trên đường cao tốc, làm giảm hiệu quả khai thác đường cao tốc. Ví dụ, sau khi đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương tạm dừng thu phí, lưu lượng phương tiện trên đường cao tốc tăng đột biến, vận tốc trung bình lưu thông trên tuyến giảm xuống còn từ 60km - 70km/h, trong khi đó theo thiết kế vận tốc tối đa là 120km/h, vận tốc trung bình khi có thu phí là 100km/h.

Việc thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc là một trong các giải pháp để tăng cường công tác quản lý. Ngoài việc cân bằng lưu lượng xe lưu thông trên đường cao tốc và trên đường quốc lộ song hành, khi kết hợp với các giải pháp khác như kiểm soát tải trọng xe, giám sát và hạn chế các phương tiện xe thô sơ, xe không được phép lưu hành trên đường cao tốc ... sẽ giúp tăng cường hiệu quả khai thác của đường cao tốc, tăng cường các lợi ích do đường cao tốc đem lại như đã phân tích ở Mục 1 Phần I.

b) Tác động tiêu cực

Hiện nay Nhà nước đã thu phí sử dụng đường bộ theo đầu phương tiện. Do đó, việc tổ chức thu phí thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư có thể dẫn đến phản ứng của các đối tượng tham gia giao thông; sẽ

có ý kiến cho rằng “Phí trùng phí”.

Tuy nhiên, vướng mắc này có thể được giải quyết thông qua giải pháp tăng cường công tác tuyên truyền, giải thích cho người tham gia giao thông hiểu rõ việc thu phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư không xảy ra hiện tượng “Phí trùng phí”, cụ thể vì các lý do sau:

+ Do đường cao tốc đem lại lợi ích cho người tham gia giao thông cao hơn so với tuyến đường quốc lộ song hành, người tham gia giao thông có quyền lựa chọn di chuyển trên tuyến Quốc lộ (không phải trả thêm phí sử dụng đường cao tốc) hoặc trả phí sử dụng đường cao tốc để hưởng chất lượng dịch vụ và lợi ích cao hơn. *(Phân tích về lợi ích đối với người sử dụng đường cao tốc tại Phụ lục số 3 kèm theo)*

+ Mức thu phí sử dụng đường cao tốc được khi xác định với nguyên tắc phù hợp với chất lượng dịch vụ nhưng không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc. Người tham gia giao thông có quyền lựa chọn sử dụng đường cao tốc (phải đóng phí sử dụng đường cao tốc thu qua trạm thu phí và được hưởng lợi ích tăng thêm) hoặc sử dụng đường song hành (không phải đóng phí sử dụng đường cao tốc). Việc thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc không làm phát sinh phí trùng phí.

5.2. Tác động về giới:

Chính sách không ảnh hưởng đến cơ hội, điều kiện, năng lực thực hiện và thụ hưởng các quyền, lợi ích của mỗi giới do chính sách được áp dụng chung, không phân biệt.

5.3. Tác động của thủ tục hành chính:

Chính sách không làm phát sinh thủ tục hành chính mới.

5.4. Tác động đối với hệ thống pháp luật:

- Tác động tới các quy định của pháp luật: Phù hợp với quy định tại Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Phí và Lệ phí, Luật Giao thông đường bộ. Quy trình, thẩm quyền thực hiện được quy định tại các Điều 17, Điều 19, Điều 20 của Luật phí và lệ phí năm 2015.

- Tính tương thích với các điều ước quốc tế: Không có sự xung đột với các điều ước mà Việt Nam tham gia, gia nhập

PHẦN V

ĐỀ XUẤT, KIẾN NGHỊ

Như đã phân tích ở trên, việc triển khai thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do nhà nước đầu tư là rất cần thiết, và phù hợp về cơ sở lý luận và cơ sở thực tiễn. Tuy nhiên, hiện nay chưa có cơ sở pháp lý về việc thu phí sử dụng đường cao tốc. Nên để đáp ứng với tình hình thực tế và hoàn thiện cơ sở pháp lý cho việc thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư (trong đó có tuyến đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương, căn cứ vào trách nhiệm của các Bộ theo quy định tại khoản 4, Điều 20, Luật phí và lệ phí: “*Kiến nghị với Bộ Tài chính về những hoạt động cần thu phí, lệ phí, để Bộ Tài chính báo cáo Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội sửa đổi, bổ sung, bãi bỏ các khoản phí, lệ phí; kiến nghị với Chính phủ hoặc Bộ Tài chính về mức thu, nộp, miễn, giảm, quản lý và sử dụng đối với từng khoản phí, lệ phí thuộc ngành, lĩnh vực quản lý.*”, Bộ Giao thông vận tải đề nghị Bộ Tài chính trên cơ sở Đề xuất nêu trên của Bộ Giao thông vận tải, xem xét báo cáo Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội bổ sung khoản thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí vào Danh mục phí, lệ phí tại Luật phí và lệ phí, với các nguyên tắc thu cơ bản như sau:

- Chi thu phí đối với các đường cao tốc khi đường cao tốc này nối 02 điểm mà có đường quốc lộ do ngân sách nhà nước đầu tư để người dân có quyền lựa chọn.

- Việc thu phí được thực hiện tại trạm thu phí trên tuyến đường cao tốc.

- Việc xác định mức phí sử dụng đường cao tốc phải đảm bảo cân đối lợi ích của người dân và nhà nước trên các nguyên tắc cơ bản sau:

- (i) Phải phù hợp với chất lượng dịch vụ nhưng không vượt quá lợi ích thu được và khả năng chi trả của người sử dụng đường cao tốc;

- (ii) Tổng số phí thu được sau khi bù đắp chi phí tổ chức thu phải đảm bảo còn dư để cân đối vào ngân sách nhà nước.

- (iii) Được tính toán theo từng tuyến cao tốc cụ thể để đảm bảo phù hợp với điều kiện khai thác từng khu vực.

Phụ lục số 1

(Kèm theo Đề xuất thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư)

Bảng so sánh suất đầu tư (theo Quyết định số 1291/QĐ-BXD ngày 12/10/2018 của Bộ Xây dựng công bố suất vốn đầu tư xây dựng công trình và giá xây dựng tổng hợp bộ phận kết cấu công trình năm 2017)

Đơn vị tính: triệu đ/km

		Suất vốn đầu tư	Trong đó bao gồm	
			Chi phí xây dựng	Chi phí thiết bị
	Đường ô tô cao tốc:			
14110.01	4 làn	129.410	105.980	
14110.02	6 làn Đường ô tô cao tốc chưa bao gồm chi phí xây dựng công chui dân sinh trên tuyến:	197.500	170.990	
14110.03	4 làn	126.440	103.120	
14110.04	6 làn	196.090	169.640	
	Đường ô tô cấp I			
	Khu vực đồng bằng			
14120.01	Nền đường rộng 32,5m, mặt đường rộng 22,5m, dải phân cách giữa rộng 3m, lề rộng 2x3,5m (trong đó lề gia cố rộng 2x3m đồng nhất kết cấu áo đường), mặt đường gồm 2 lớp bê tông nhựa dày 12cm trên lớp móng cấp phối đá dăm	62.770	55.940	
14120.02	Nền đường rộng 32,5m, mặt đường rộng 22,5m, dải phân cách giữa rộng 3m, lề rộng 2x3,5m (trong đó lề gia cố rộng 2x3m đồng nhất kết cấu áo đường), mặt đường láng nhựa, tiêu chuẩn nhựa 4,5 kg/m ² trên lớp móng cấp phối đá dăm	53.400	47.590	
14120.03	Nền rộng đường 31m, mặt đường rộng 22,5m, dải phân cách giữa rộng 1,5m, lề rộng 2x3,5m (trong đó lề gia cố rộng 2x3m đồng nhất kết cấu áo đường) mặt đường gồm 2 lớp BTN dày 12cm trên lớp móng cấp phối đá dăm	61.570	54.870	

14120.04	Nền đường rộng 31m, mặt đường rộng 22,5m, dải phân cách giữa rộng 1,5m, lề rộng 2x3,5m (trong đó lề gia cố rộng 2x3m đồng nhất kết cấu áo đường), mặt đường láng nhựa, tiêu chuẩn nhựa 4,5 kg/m ² trên lớp móng cấp phối đá dăm	52.200	46.520	

Phụ lục số 2

(Kèm theo Đề xuất thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư)

Số liệu thu phí, lưu lượng đường cao tốc thành phố Hồ Chí Minh - Trung Lương

1. Kết quả thu phí đến 2018:

Theo báo cáo của Tổng Công ty Cửu Long và Cục Quản lý đường bộ IV, số thu phí trên đường cao tốc Tp. Hồ Chí Minh - Trung Lương từ 01/01/2014 đến 30/6/2018 như sau:

Đơn vị: triệu đồng

TT	Năm	Số thu
1	Năm 2014	397.017
2	Năm 2015	420.799
3	Năm 2016	433.425
4	Năm 2017	499.043
5	6 tháng Năm 2018	363.332
	Cộng	2.113.616

Ghi chú: Số thu năm 2014 - 2016 không bao gồm thuế GTGT, số thu năm 2017 và 6 tháng đầu năm 2018 (do đơn vị quản lý thu phí mới cung cấp đến hết Quý 2/2018) đã bao gồm thuế GTGT.

2. Lưu lượng phương tiện:

- Theo báo cáo của Cục Quản lý đường bộ IV, lưu lượng phương tiện qua các trạm thu phí trên tuyến Tp. Hồ Chí Minh – Trung Lương 6 tháng đầu năm 2018 là 7.753.303 lượt xe, trong đó:

- + Tổng số phương tiện chịu phí: 7.617.417 lượt xe;
- + Tổng số phương tiện thuộc diện miễn phí: 96.947 lượt xe;
- + Tổng số phương tiện có vé năm: 38.939 lượt xe.

Lưu lượng bình quân ngày khoảng 43.000 lượt xe.

- Qua khảo sát lưu lượng phương tiện ngày 23/01/2019, kết quả đếm xe như sau:

Đơn vị: lượt xe/ngày đêm

Trạm thu phí	Tháng 01/2018	Tháng 12/2018	Tháng 01/2019 (Ước tính)
Chợ Đệm	43.903	38.537	50.571
Thân Cửu Nghĩa	37.203	36.292	47.365

- Lưu lượng phương tiện lưu thông qua trạm Chợ Đệm ước tính tháng 01/2019 là 50.571 lượt xe, tăng lên so với tháng 12/2018 là 31,2%, so với cùng kỳ năm 2018 là 15,2%. Trong đó: lưu lượng phương tiện hướng Tp. Hồ Chí Minh – Trung Lương là 24.079 xe/ngày đêm, hướng Trung Lương – Tp. Hồ Chí Minh là 26.492 xe/ngày đêm.

- Lưu lượng phương tiện lưu thông qua trạm Thân Cửu Nghĩa ước tính tháng 01/2019 là 47.365 lượt xe, tăng lên so với tháng 12/2018 là 30,5%, tăng so với cùng kỳ năm 2018 là 27,3%. Trong đó: lưu lượng phương tiện hướng Tp. Hồ Chí Minh – Trung Lương là 24.032 xe/ngày đêm, hướng Trung Lương – Tp. Hồ Chí Minh là 23.333 xe/ngày đêm.

Lưu lượng bình quân toàn tuyến khoảng 49.000 lượt xe/ngày đêm.

Phụ lục số 3

(Kèm theo Đề xuất thu phí sử dụng đường cao tốc thông qua trạm thu phí trên đường cao tốc do Nhà nước đầu tư)

Lợi ích đối với người sử dụng đường cao tốc

Lợi ích của người sử dụng đường cao tốc được tính toán trên cơ sở so sánh chi phí khi sử dụng đường cao tốc với chi phí khi sử dụng tuyến quốc lộ song hành. Chi phí sử dụng đường bộ gồm chi phí vận hành phương tiện, chi phí thời gian, tai nạn giao thông và các chi phí tác động môi trường. Theo nghiên cứu của các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, AASHTO, Mỹ, Anh, Úc... chi phí vận hành phương tiện và chi phí thời gian là hai cấu phần chính, chiếm khoảng 90% - 95% tổng lợi ích của người sử dụng đường.

Trên cơ sở phân tích 05 tuyến đường cao tốc, kết quả lượng hóa chi phí vận hành và chi phí thời gian của phương tiện cho thấy so với lưu thông tuyến trên quốc lộ song hành, phương tiện lưu thông trên các tuyến cao tốc sẽ được lợi bình quân 4.620 đồng/km, trong đó 31% từ tiết kiệm chi phí vận hành phương tiện và 69% từ tiết kiệm thời gian hàng hóa và hành khách trên đường. Loại phương tiện thu được lợi ích lớn nhất là xe khách từ 30 ghế trở lên với bình quân 10.426 đồng/km, phương tiện thu được lợi ích thấp nhất là xe tải <2 tấn với lợi ích bình quân là 1.767 đồng/km. Lợi ích bình quân tính theo xe đơn vị là 2.518 đồng/PCU.km.

Lợi ích người sử dụng đường cao tốc so với quốc lộ

Loại phương tiện	Tiết kiệm VOC (đồng/km)	Tiết kiệm VOT (đồng/km)	Tổng lợi ích	
			(đồng/km)	(đồng/PCU.km)
Xe con	1.798	1.296	3.094	3.094
Xe tải < 2 tấn	972	795	1.767	1.767
Xe khách <30 ghế	1.082	4.175	5.257	3.505
Xe tải 2-4 tấn	967	1.226	2.193	1.462
Xe khách >30 ghế	2.045	8.381	10.426	5.213
Xe tải 4-10 tấn	1.184	1.866	3.050	1.525
Xe tải 10 - 18 tấn, cont 20'	1.801	3.449	5.250	2.100
Xe tải >18 tấn, cont 40'	1.731	4.189	5.920	1.480
Bình quân	1.448	3.172	4.620	2.518

Như vậy, nếu lựa chọn trả mức phí 1.000 - 1.500 đồng/PCU.km để lưu thông trên tuyến cao tốc với thời gian đi lại thấp hơn và chất lượng đường tốt

hơn, người sử dụng đường vẫn được lợi từ 1.000 - 1.500 đồng/PCU.km tính theo đầu phương tiện so với lưu thông trên các tuyến quốc lộ song hành.

Cụ thể trên tuyến cao tốc TPHCM - Trung Lương, với lưu lượng bình quân năm 2019 là 83.000 PCU/ngày đêm, tiết kiệm chi phí xã hội do sử dụng đường cao tốc sẽ là 2.160 tỷ đồng.